

Koronakriisi ja valtio. Suomen ja Ruotsin mallien vertailua

Johanna Rainio-Niemi

Maaliskuussa 2020 hallitukset tarttuivat poikkeustoimiin estääkseen pandemiaksi julistetun covid-19-taudin leviämisen. Kun moneen kertaan hapertuneeksi julistettu suvereeni valtiovalta puhui, yhteiskunnat mykistyivät ja kansalaisten elämät kutistuivat yksityisiksi olosuhteiksi. Sulkutoimenpiteissä oli välittömästi kyse kansallisissa kehyksissä toimivien valtioiden vallasta suhteessa omiin kansalaisiinsa, yhteiskuntiinsa ja rajoihinsa. Kokonaisvaltaiset valtiointerventiot horjuttivat myös kansainvälisen vuorovaikutuksen ja yhteistyön perustaa. Kerrannais- ja seurannaisvaikutusten mittakaava on auki, mutta keskustelu valtion roolista käynnistyi jo koronakevään kuluessa.

Valtiojohtajuuden ja yhteiskunnallisten sulkutoimenpiteiden leimaaman ajan ”outo lintu eurooppalaisessa perheessä”¹ oli Ruotsi. Euroopassa ja myös muissa Pohjoismaissa yhteiskunnat suljettiin. Suomessa muodollisen ylimmän valtiovallan aktivoinnissa menttiin pitkälle kansainväliseen kärkeen, kun käyttöön otettiin valmiuslainsäädäntö ja sen hallitukselle suomat poikkeukselliset vapaudet ja valtuudet. Interventiovälineistön painoarvolla mitaten – valmiuslakikin oli käytössä ensimmäistä kertaa rauhanajan historiassa – ei hallitus ja valtio Ruotsissa tuntunut tekevän mitään.

Silti myös Ruotsissa arki muuttui normaaliaikoihin verrattuna. Suosituksia ja ohjeita annettiin, rajoituksia toimeenpantiin. Lyhyen aikavälin talous- ja työllisyysvaikutuksissa ei ollut suurta eroa muihin. Ero kuitenkin oli, ettei poliittisesti vastuunalainen valtiovalta (hallitus, ministerit) ottanut käyttöön hallinnollis-oikeudellista poikkeustoimiarsenaalia suhteessa kansalaisiin, alueisiin tai muihinkaan yhteiskunnallisiin toimijoihin. Muita maita vastaavia valtiointerventiotia ja yhteiskuntien kokonaisvaltaisia sulkutoimenpiteitä (engl. *lockdown*) ei Ruotsissa koronakeväänä nähty. Julkisesta paineesta huolimatta pääministeri ja hallitus arvovaltoineen pysyttelivät taustalla. Julkiset kasvot covid-19-taudin hillitsemistoimenpiteille antoi kansanterveysvirasto (Folkhälsomyndigheten) edustava valtion epidemologi Anders Tegnell.

Se missä erot Ruotsin ja muiden maiden mallien välillä tulivat kouriintuntuvasti ja koko maailman julkisen huomion valokeilassa näkymään, olivat Ruotsin muista Pohjoismaista ja valtaosasta Euroopan unionia poikkeavat covid-19-taudin levinneisyys- ja kuolleisuusluvut – ”käyrät”, joiden hallinta, madaltaminen ja tukahduttaminenkin oli koronakevään kokonaisvaltaisten valtiointerventioiden tähtäimessä muualla. Kun koronakriisin hallintamallien menestystä mitataan kevään 2020 tautikäyrillä, on ilmeistä, ettei Ruotsin malli toiminut. Vastavasti Suomessa ja monessa muussa järeiden yhteiskunnallisten toimien maassa sairastuneiden ja menehtyneiden määrät jäivät pelättyä matalammaksi.

Koronakevään kuluessa säästetyillä ihmishengillä on mittaamaton ja sanoja suurempi inhimillinen arvo. Akuutin kriisin väistyessä näköalan on kuitenkin väistämättä avauduttava

1 Muotoilu lainattu Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin (HUS) diagnostiikkakeskuksen johtaja, professori Lasse Lehtoselta toimittaja Ruben Stillerin (2020) keskusteluohjelmassa.

myös kohti tautikohtaisten käyrien ulkopuolella olevaa todellisuutta sekä mittavien sulkutoimenpiteiden ja valtiointerventioiden seurannais- ja kerrannaisvaikutuksia, joiden hahmottamiseen käyrät ovat liian kapeita ja ajallisesti lyhyitä. Hyvät käyrät eivät myöskään takaa, että valtioilla olisi koronakevään interventioiden jälkeen käsissään menestyksen avaimet verrattomasti monimuuttujaisempien ongelmien edessä tai reseptit niiden vaatimien valintojen ja kokonaispriorisointien tekemiseksi taloudellisesti, sosiaalisesti ja yhteiskunnallisesti kestäväällä tavalla.

Seuraavassa avaan näkökulmaa koronakriisinhallintamalleihin tavalla, joka kurottaa teemaattisesti ja ajallisesti tautikäyrien tuolle puolelle. Aloitan Suomessa keväällä 2020 käydystä poikkeuksellisen intensiivisestä Ruotsin koronakriisinhallintamallia koskevasta keskustelusta. Kun katsoo koronakevään kansainvälisiä käyriä, ymmärtää hyvin, että Ruotsin mallia on monien vaikea hyväksyä ja siksi käsittää. Pohdin mallin taustalähtökohtia yleisemmällä historiallisella ja julkisen vallankäytön peruseräillä koskevalla tasolla. Tarkempaa huomiota kiinnitän etenkin valtion ja hallituksen 'toimettomuudelta' vaikuttavan menettelytavan hallinnollis-oikeudellisiin, myös käytäntöä ohjaaviin lähtökohtiin. Sitomalla tätä tarkastelua niihin näkökohtiin, joita koronakevään suomalaisessa julkisessa keskustelussa Ruotsin mallista on esitetty, pyrin jäsentämään Ruotsin mallia tavalla, joka mahdollistaa sen suhteuttamista Suomeen koronakevättä hallinnutta tautikohtaista menestyjä-häviöjä-asetelmaa laajemmin.

Esitän, että Ruotsissa "valtio" toimii koronakriisissä, mutta valittu lähestymistapa on ollut periaatteellisesti erilainen kuin nyky-Suomen valitsema malli. Suomalaisen itseymmärryksen tarkkuuden kannalta on samalla hyödyllistä muistaa, ettei minkään muun maan hallintomalli ole yhtä perustavalla tavalla muovannut suomalaisen julkisen hallinnon ja yhteiskuntapolitiikan historiaa kuin on Ruotsin – ikivanhasta keskitetystä hallintovallasta moderniin pohjoismaiseen hyvinvointivaltioon. Suomen kansallisen koronakriisinhallintamallin on tänä keväänä usein todettu heijastavan Suomen 1900-luvun historiaa, sotien kouliman kansan kriisivalmiutta verrattuna pitkän rauhan Ruotsiin. Kun valtio koronakevään jälkeen asemoituu uusiin kriisi-interventioiden jälkeisiin asemiinsa, keskeinen kysymys yhtä lailla Suomessa, Ruotsissa kuin Euroopassa tulee olemaan se, miten lähtökohtaisesti herkkä ja kriisin jälkeen entisestään korostunut rajanveto hyvinvointivaltion ja turvavaltion periaatteiden välillä tapahtuu. Millaista valtioajatusta ja -toimijuutta, millaista johtajuutta, kapasiteettia ja yhteiskunnallista voimaa silloin tarvitaan?

Ruotsin malli suomalaisin silmin: piittaamaton hyvinvointivaltio?

Suomessa suhteuttaminen Ruotsiin vertailukohtana ja mittatikkuna on aina ollut tiivistä. Suomalaisen koronakevään keskustelu oli siltikin ollut poikkeuksellisen intensiivistä ja jopa asiantuntijoiden piirissä jyrkkää. Ruotsalaisten toimintaa kuvattiin niin "venäläiseksi ruletiksi" kuin "ihmiskokeeksi", ja viikko viikolta "ärtymys ruotsalaisten piittaamattomuutta kohtaan" kasvoi (ks. Stiller 2020; Lehtonen 2020; Hagert 2020). EU komissiolle loppuvuodesta 2019 raportoineen, yksilöoikeuksien näkökulmaa korostavan "arvoperustaisen terveydenhuollon" (European Commission 2019) asiantuntijapaneelin puheenjohtajanakin toimineen professori Lasse Lehtosen (HUS) mukaan Ruotsin linja tarkoitti turhia yksilötason tartuntoja ja

kuolemia, jotka muualla käytössä ollein toimin olisi voitu estää. Lehtonen piti harmillisena sitä, että juuri Ruotsin linja – joka käytännössä tarkoitti sitä, ettei mitään strategiaa ollut – nousi jatkuvasti esiin ”tällaisena hassuna referenssinä”, kun sopivin malli Suomelle oli Saksa. Ruotsin toimettomuus haittasi Suomea sitenkin, että antaessaan viruksen ”riehua vapaasti” sekä Ruotsi että Venäjä olivat vaikeuttamassa asiansa hyvin hoitaneen Suomen pääsyä mukaan Euroopan ”puhtaiden maiden kupliin” (ks. Stiller 2020).

Lisäkierrettä Ruotsia koskevaan keskusteluun tuotti koettu riitasointu mielikuvien ja koronakevään todellisuuden välillä: miten oli mahdollista, että ”kaikista mahdollisista yhteiskunnista” juuri Ruotsi – pehmeä kansankoti ja itseoikeutettu moraalinen supervalta – oli valinnut linjakseen ”kevyet rajoitukset, epidemian leviämisen läpi kansan ja karneat kuolinluvat?” (Paunonen 2020). Hämmäntävimpiä piirteitä Ruotsin tapauksessa tuntui Suomesta käsin katsoen olevan sekin, että vaikka sairastuneiden ja menehtyneiden määrä kasvoi, ei taudin estämiseen sittenkään saatu tartuttua ”valtiojohtoisesti”. Yksinomaan kansainvälinen paine olisi ajanut monen muun maan korjaamaan kurssiaan, mutta Ruotsissa kotimainen luottamus, korona-konsensus kestivät yllättävän hyvin, yllättävän pitkään. Selitystä paradoksiin haettiin niin ruotsalaisen yhteiskunnan valuvioista kuin mukavaa elämää arvostavien ruotsalaisten kylmäävästä kyvyttömyydestä kohdata vaikeuksia ja kriisejä. (Ks. esim. Pelli 2020a; 2020b; Hagert 2020.)

Ajatus Ruotsin Suomea huonommasta kriisitietoisuudesta, kriisivarautumisesta, kriisivalmiudesta ja kriisijohtamisesta nousi monin eri tavoin esiin: ”Suomi toimii, Ruotsi pohtii” (YLE 2020). Sotien ja kriisien koulimaan Suomeen verrattuna vuosisatoja rauhan oloissa eläneiden ruotsalaisten nähtiin tuudittautuneen vaaralliseen turvallisuuden tunteeseen, laiminlyöneen kokonaisvaltaisen kriisivarautumisen perusteet, joista Suomi ei kylmän sodan jälkeenkään ollut tinkinyt (esim. Pelli 2020c). Valtiojohdon suoraviivaisen toiminnan vastakohtaksi asetui Ruotsin hallituksen ”merkillisen ytimetön ja häilyvä puheenparsi” ja kyvyttömyys asettaa rajoja virastobyrokraattien ja asiantuntijoiden harmaalle, kasvottomalle vallalle: ”Jotain huolestuttavan orwellililaista” leijui Ruotsin mallin yllä (Westö 2020).

Ruotsi ruotsalaisin silmin: asiantuntijuuteen ja kansalaisiin luottava vahva yhteiskunta?

Kun tarkastelee tapaa, jolla ruotsalaista linjaa on kotimaassa ja kansainvälisesti pyritty perustelevaan, kiinnittyy huomio itse taudista irtaantuvien, laajempien yhteiskunnallisten näkökohtien painoarvoon. Piirrettä voisi helposti selittää sillä, että huomio nimenomaisesti ohjataan pois tautikohtaisista lukemista, jotka ovatkin Ruotsin mallin heikko kohta. Mahdollinen johtopäätös on kuitenkin myös se, ettei Ruotsin malli alun alkaenkaan ole suunniteltu näyttämään mainetta siinä nimenomaisesti covid-19-tautiin liittyvässä yhteiskunnat läpäisevässä taistelussa tautikäyriä vastaan, jota muiden maiden hallitukset ovat poikkeuksellisen kokonaisvaltaisin sulkutoimin käyneet.

Miten Ruotsin mallia on sitten selitetty? Erik Agnell ja Gustaf Arrhenius (2020) nostavat kansainväliselle yleisölle suuntaamassa tekstissään esiin kaksi poliittiseen kulttuuriin ja yhteiskuntaan liittyvää periaatetta ja perinnettä. ”Oikeusvaltioperiaatteen” mukaisesti perus-

tuslaki Ruotsissa ei tunnista tilannetta, jossa hallitus rauhan aikana voisi julistaa hätätilan ja hakea siihen liittyviä poikkeusvaltuuksia (vrt. myös Pelli 2020c; Strang 2020). ”Epistokraattisuuden” ytimessä on puolestaan poikkeuksellisen vahva asiantuntijavaltaisuuden perinne ja periaate, joka heijastuu kansanterveysviranomaisen vahvassa roolissa kevään 2020 korona-kriisissä.

Edelleen ruotsalaista erityistapausta avaa Thomas Hylland Eriksen (2020), joka nostaa mukaan muissakin yhteyksissä usein esiintyneen ajatuksen yksilöllisen vapauden ja vastuun erityisestä painoarvosta ruotsalaisessa poliittisessa kulttuurissa. Vapauden ja vastuun yhdistelmä on auttanut rakentamaan ja ylläpitämään syvälle yhteiskunnalliseen ja sosiaaliseen hermoverkkoon upottautunutta luottamuspääomaa. Lopputuloksena on korostuneen molemminpuolisesti tuotettu (valtio ja kansalaisyhteiskunta yhdessä) yhteiskuntamalli, jonka peruseriaatteet on sisäistetty niin syvällisesti, että yhteiseen hyvään tähtääviä ohjeita seurataan ja voidaan odottaa seurattavan vapaaehtoisesti, ilman valtiovallan muodollisia käskyjä ja lakeja (ma.). Julkisen vallan voi ymmärtää puolestaan sitoutuneen siihen, että se ei horju vapauden, tasa-arvon, taloudellisen vaurauden, sosiaalisen vakauden ja rationaalisuuden edistämisen tiellä eikä tee yllättäviä liikkeitä suhteessa toiseen sopimusosapuoleen – yhteiskuntaan ja sen kansalaisiin. Molemminpuolisen luottamuksen kruununjalokivi on hyvinvointivaltio, joka huolehtii samanaikaisesti kasvavasta taloudesta ja vahvasta yhteiskunnasta, jossa julkisen vallankäytön avulla edistetään sosiaalista hyvinvointia, tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta. Yhtälö toimii, kun se perustuu rationaaliseen, kokonaisvaltaiseen ja pitkäjänteiseen yhteiskuntapoliittiseen tietoon, suunnitteluun ja asiantuntemukseen.² Tämä yhteiskunnallinen, sosio-ekonominen insinööritaito on antanut kansankodille kasean sosio-teknokraattiset, byrokraattiset kasvot usein aiemminkin.

Valtio poikkeusoloissa: kriisivarautumisen mallimaa vs. pitkän rauhan yhteiskunta

Koronakriisin hallintamallien pohjalta löytyy kaksi erilaista poikkeustilanteiden ja poikkeusvaltuuksien määrittelyä ja sääntelyä koskevaa traditiota.

Länsimaisen oikeusjärjestyksen peruseriaate kaikkialla on julkisen vallankäytön ja hallinnon alisteisuus oikeusjärjestykselle. Poikkeusolot synnyttävät usein tarpeen rajata tiettyjä oikeusjärjestyksessä määritettyjä perusoikeuksia tai poiketa tehokkaan toiminnan nimissä menettelytapasäännöistä ja toimivaltarajoitteista. Kysymys siitä, miten ja millä tasolla hätä- ja poikkeustilanteiden aikaisesta vallankäytöstä säädetään – vai säädetäänkö lainkaan – on valtiosääntöajattelussa keskeinen kysymys. Yksinkertaisimmillaan voi erottaa kaksi ratkaisumallia, jotka perustuvat valtiosääntöiseen tai ulkovaltiosääntöiseen hätätila-ajatteluun (esim. Tuori ym. 1988). Valtiosääntöisessä lähestymistavassa poikkeustilaoikeuskin määritetään kirjoitetun valtiosäännön mukaisessa järjestyksessä. Ulkovaltiosääntöisessä lähtökohtana on, ettei valtiojohdon toimintamahdollisuuksia hätätilanteissa tule laeilla tarpeettomasti etukäteen rajata. Koska hätätilanteet ovat aina yllättäviä, liian yksityiskohtainen etukäteissäätely

² Mallin yhteiskunta-ajattelullisista historiallisista kerrostumista, ks. esim. Kettunen & Eskola (1998).

– törmätessään tilannekohtaiseen tarkoituksenmukaisuuteen ja poliittisen liikkumavaran tarpeeseen – voi toimia perustuslaillisen kriisin laukaisemassa muutenkin haastavassa hetkessä.³

Suomen ja Ruotsin valtiosäännöt ovat hätätilan osalta yhtä lailla yleisiä. Kevään 2020 koronakriisissäkin näkyvä ero muodostuu kuitenkin siitä, että Ruotsin perustuslaki mainitsee poikkeukselliseen vallankäyttöön oikeuttavina hätä- ja poikkeustilanteita ainoastaan kansainvälisessä oikeudessakin tunnetut uhat eli sodan ja aseellisen hyökkäyksen. Rauhanajan kriiseistä ei mainita. Suomen valtiosääntö puolestaan on päivitetty vuosina 2011–2012 siten, että se nykyisellään viittaa mahdollisuuteen tehdä perusoikeuksiin ”sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana” (Laki Suomen perustuslain muuttamisesta 4.11.2011, erit. 23§; vrt. myös Elo ym. tässä julkaisussa). Kun siis Ruotsissa vanhastaan tarkka raja sodan- ja rauhanajan kriisien välillä säilyy edelleen, Suomessa se on liudentuneempi. Kun tarkasteluun otetaan se laki, jossa ”muut” kansakuntaa vakavasti uhkaaviksi määriteltävissä olevat poikkeustilanteet täsmennetään – vuosina 2010–2011 päivitetty valmiuslaki (ruots. *Beredskapslag*, engl. *Emergency Powers Act*)⁴ – liudentuu raja edelleen. Se liudentuu myös nimenomaisesti vuoden 2011 päivityksessä mukaan tulleen, vuoden 2020 koronakriisissä ajankohtaistuneen pandemiaperusteen myötä.

Viime vuosikymmenten kehitystä vasten näyttää edelleen hyvin pätevän jo 1980-luvulla tehty erottelu (ruotsalaisen) valtiosääntöpositivistisen ja (suomalaisen) hätätilapositivistisen lähestymistavan välillä. Valtiosääntöpositivistisen mallin ytimessä on valtiosääntöisen normaliteetin suojaaminen ja koskemattomuus (integriteetti), josta pidetään lähtökohtaisesti kiinni myös kriisitilanteissa (Tuori ym. 1988). Hätätilapositivistisessä ajattelussa valtiosääntöisen normaliteetin katsotaan puolestaan olevan kytketty ’vain’ tiettyyn yhteiskunnallisessa normaalitilaan. Poikkeustilanteita – joita myös tulee, kun määrittely ulottuu rauhanajan yhteiskuntaan – varten on oltava omat (kirjoitetut) sääntönsä ja määreensä, jotta niitä ei keskellä kriisiä lähdetä luomaan. Säännöt ovat tällöin myös yhteisesti ennalta tunnetut sekä valtiovallan mahdollista poliittista väärinkäyttöäkin rajaavat.

Näistä kahdesta toinen ei ole parempi tai huonompi malli. Kysymys on valinnasta ja siitä kumpaa lähestymistapaa enemmän painotetaan. Valinta voi tuntua teoreettiselta, mutta sillä on erittäin konkreettiset valtiollisen ja yhteiskunnallisen elämän perusarkkitehtuuriin sekä julkisen vallankäytön käytäntöihin saakka ulottuvat seurauksensa. Päävärinsä valinnan katsotaan saavan yleensä siitä, miten kunkin maan historiallisia vaiheita ja kokemuksia kulloisesakin ajassa – siis silloin kun valintoja tehdään – tulkitaan.

Valittu periaatteellinen peruslinja ei ole sattumanvarainen Ruotsissa eikä Suomessa. Ruotsissa valtiosäännön poikkeusoloja koskeva pidättyväisyys palautuu jo vuoteen 1809, jonka jälkeen hallitusmuoto ja sitä säätelevät hallintosäädökset ryhdyttiin Ruotsissa yleisestikin kirjoittamaan ”hyvin yleiseksi ja avariksi” (Tiihonen 1994, 118). Syynä oli poliittisen liikkumavaran säilyttäminen, mutta pidättyväisyyttä saattoi sittemmin perustella myös parla-

³ Ruotsalaisten hallintoperinteiden ja periaatteiden osalta hyvä yleisesitys, ks. Tiihonen (1994, 11–141).

⁴ Valmiuslakiin tuli päivityksessä mukaan ”vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt tartuntatauti”. Ks. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552>.

mentarismien opeilla: valtiopäiville parlamentaarisisessa vastuussa olevan hallituksen poliittista valmistelua ei ollut tarpeen eikä syytä säännellä etukäteen liian yksityiskohtaisesti.

1930-luvun Euroopassa hallitusmuotojen suojaaminen muuttui uudella tapaa yhteiskuntajärjestyksen puolustukseen liittyväksi näkökohdaksi. Ympäri Eurooppaa erilaiset fasiset liikkeet etenivät valtaan demokratian väyliä ja tarvittavan enemmistövallan sekä valtiovallan avainpaikat haltuun saatuaan ryhtyivät puhdaspiirteisiin ”oikeudellisiin vallankumouksiin”. Näissä vallankumouksissa olemassa olevat valtiosäännöt ja hallitusmuodot monipuoluejärjestelmiseen, määräenemmistösääntöineen ja vähemmistösuojineen, kansalaisten yhdenvertaisuusperiaatteineen sekä valtiohuipun toimivaltasuhteita säätelevine määräyksineen kumottiin ja korvattiin uusilla.⁵ 1930-luvunkin Euroopassa Ruotsi kulki vastavirtaan ja onnistui profiloitumaan – kansalliseen itseymmärrykseen vahvasti edelleen tänään piirtyvällä tavalla – vahvan yhteiskunnallisesti juurtuneen demokratian linnakkeena.⁶ Hallintojärjestelmä mielessä huomattavaa on, että muualla vallankumouksen pääkanavana toiminut valtiosääntö oli eristetty kauas päivänpolitiikasta ja jopa poliittisen ministerivallan vaikutuksilta.

1970-luvun Ruotsissa oltiin jo – toisella tapaa kuin aikalais-Suomessa – vastakkain kansainvälisen, rajat läpäisevän terrorismin ja kotimaisenkin poliittisen väkivallan kanssa. Tuon(kin) ajan uhat olivat nimenomaan epätyypillisiä, kohdistuivat rauhanajan yhteiskuntaan eikä niiden takana ollut selvästi hahmottuvaa toimijaa, joka olisi noudattanut vakiintuneita sodan ja rauhan pelisääntöjä. Varautumista ja valtuuksia näiden uhkien edessä pohdittiin 1970-luvulta alkaen tiuhaan erilaisissa komiteoissa, selvitysryhmissä ja julkisuudessa (ks. Jonsson Cornell & Salminen 2018, 288–289).

Suomessa ajatuksen sotatilalaista erillisestä valmiuslaista, joka huomioisi sotatilaa lievemmat kriisitilanteet, nosti 1970-luvulla parlamentaarinen valmiuslakikomitea, mutta valmiuslaki (1991/1083) hyväksyttiin lopulta vasta vuonna 1991, keskellä suurta murrosaikaa. Ruotsissa 1970–1990-lukujen johtopäätökseksi jäi, ettei yhteiskunnallisen järjestelmän vakiintuneita, julkilausuttuja peruspelisääntöjä ollut aihetta ryhtyä räätälöimään näkymättömiin, tunnistamattomiin ja lähtökohtaisesti ennakoimattomiin uhkiin varautumalla eikä tuntemattomien toimijoiden edessä. Uhat rakensivat pelon ja turvattomuudentunteen vaaran, johon (yli)reagoimiselta tuli suojata myös avointa vahvaa yhteiskuntaa. Toisena huolenaiheena erillisen ennakoivan varautumislainsäädännön kohdalla oli ajatus tällaisen lainsäädännön sisään väistämättömästi jäävästä tulkinnanvaraisuudesta. Miten poikkeuksellisen uhkaava tilanne määriteltäisiin?⁷

Monet menneistä keskusteluista tutut peruskysymykset kaikuvat myös nykykriisin hallinnan taustalla. Suomalaisessa julkisessa keskustelussakin nykyruotsalaisten suhdetta koronarajoituksiin on verrattu terrorismiin: näkymättömän uhan kanssa ei ryhdytä neuvottelemaan

5 Näiden etenkin saksankielisessä Euroopassa puhuttaneiden vallankumousten vanha kaava oli ”Verfassungsrecht geht, Verwaltungsrecht steht”. Asia nostettiin esiin myös Suomessa. Vrt. esim. Merikoski (1937). Myöhemmästä tutkimuksesta esim. Bracher (1996).

6 Viimeaikaista keskustelua aihepiiristä demokratian haurauden näkökulmasta, ks. esim. artikkelit erikoisnumerossa Conway & Rainio-Niemi (2019).

7 Tulkinnanvaraisuudesta on ollut puhetta, myös suomalaisen valmiuslain päivityksen yhteydessä (vrt. Jonsson Cornell & Salminen 2018, erit. 240).

(Hagert 2020). Ajatus ruotsalaisen valtiosääntöpositivistisen lähestymistavan erosta suhteessa hätätilapositivistiseen, valmiuslakinsa matalalla kynnyksellä aktivoineeseen Suomeen, tuntuu sekin edelleen ajankohtaiselta. Kiistakohdatkin ovat tuttuja. Ruotsissa esiin on noussut vanha keskustelu siitä, olisiko oikeusvaltion ja oikeusturvan kannalta kuitenkin parempi, että rauhankin ajan poikkeustilanteiden poikkeukselliset menettelytavat, mahdollisuuksine ja rajoineen, olisi etukäteen määriteltä. Koronakriisissä huoli ei tosin ole ollut se, että hallitus olisi tilanneharkintansa pohjalta lähtenyt uhmaamaan vallitsevia toimivaltasääntöjä. Pikemminkin huoli on ollut, että selkeän interventionkehikon puutteessa, poliittisesti vastuunalainen hallitus ei toimi ja passivoituu entisestään arastellessaan hallitusmuotoa mahdollisesti uhmaavan mahdollisen toimintansa jälkikäteistä tutkintaa.

Hallintovaltion pitkä perintö: keskusvirastovaltio vs. ministerivaltio koronakriisin hallinnassa

Jos hallitus ei Ruotsin koronakriisissä kevätkuukausina 2020 toiminutkaan, toimi harmaa asiantuntijavalta valtion epidemiologi Anders Tegnellin johdolla sitäkin aktiivisemmin. Työnjaon taustalla hahmottuu erityislaatuinen kaksipäinen keskushallinto, jossa poliittisesti vastuullinen ministerivalta ei perinteisesti eikä oikeudellisestikaan ulotu kattavasti keskusvirastojen muodostaman asiantuntijavallan linnakkeisiin.

Ruotsalaisen keskusvirastolaitoksen historia ulottuu kauas, varhain vakiintuneen kuninkaan hallintovaltion menneisyyteen (ks. esim. Tiuhonen 1994). Tästä historiasta iso osa – keskusvirastojärjestelmä mukaan lukien – on tuttua myös suomalaisen hallintojärjestelmän historialle. Suomen keskushallinnon suuressa murroskohdassa, toisen maailmansodan jälkeen, muiden Pohjoismaiden keskushallintomalleja käytettiin Suomen sodanjälkeisen mallin suuntaamisen avuksi. Valtiosääntöoikeuden tuleva suuri nimi Paavo Kastari (1946, 608–609) totesi, että näissä maissa keskushallinto oli järjestetty ”niin jyrkästi kahta erilaista päälinjaa noudattaen, että on tapana puhua kahdesta suorastaan vastakkaisesta järjestelmästä”. Tanskassa ja Norjassa oli vallalla ministerihallintojärjestelmä, Ruotsissa keskusvirastojärjestelmä. Ministeriöt olivat Ruotsissa ”lähes kaikesta itsenäisestä vallasta tyhjät” ja keskusvirastot kaikissa toiminnallisissa ja juridisissa yksityiskohdissaan kuin tehty ”nimenomaan itsenäistä päätösvallan käyttöä varten” (ma., 611).

Ruotsissa näihin päiviin asti säilyneen keskusvirastolaitoksen vahva asema perustuu jo 1800-luvulla kiteytyneeseen ajatukseen siitä, että sekä julkisen keskustelun että hallinnon hyvä hoitaminen edellyttivät riittävän vahvaa, monipuolista ja pitkäjänteistä tietopohjaa. Mukana oli jo tässä vaiheessa vahva annos meritokraattista ja niin ikään säätytietoisuuden kanssa yhteen kietoutuvaa varautuneisuutta suhteessa yhteiskunnallisesti laajeneviin parlamentaarisiiin vaikutusmahdollisuuksiin. Pelättiin, että yleiseen valtiotaitoon olennaisesti kuuluva tietopohja ja asiantuntijuus hiljalleen rapautuisi pois, jos ja kun keskusvirastot alistettaisiin ”vaihtuvan” ministerivallan alle.⁸ Ratkaisu tuli olemaan keskusvirastojen *oikeudellisesti* ankkuroitu autonomia suhteessa ministerivaltaan, jollaista ei muista maista löydy, vaikka niissäkin toki erilaisia keskushallinnon virastoja on.

⁸ Ajatus on elänyt 1850-luvulta alkaen (Tiuhonen 1994, esim. 120–121).

Kevään 2020 koronakriisin hallinnassa ministeriohjauksen 'kieltävä' periaate on noussut selvästi esiin ja vastuunalaisen keskusviraston rooli vastaavasti muodostunut lähihistorian kriisienkin taustaa vasten huomattavan näkyväksi. Kansanterveysviranomaisen roolia tukee myös tuore, joulukuussa 2019 julkaistu kansallinen pandemiavarautumisen strategia (Folkhälsomyndigheten 2019). Strategia on osa yhteiskunnallisen siviilipuolustuksen ja siviilikriisivarautumisen kokonaisjärjestelmää, jota erillinen yhteiskunnallisen siviilipuolustuksen ja – varautumisen virasto (*Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, MSB) koordinoi. Strategiaperieristä ilmenee, mistä Ruotsin pandemianhallintamallista myös keväällä 2020 on ollut kyse.⁹

Suomessa kansanterveysviranomaisen tai MSB:n kaltaisia keskushallintoviranomaisia ei ole. Vuoden 1946 pysäytyskuvassa Kastari (1946, 625) kuvaa Suomen keskushallintomallin sellaiseksi, että siinä sovelletaan kahdesta pohjoismaisesta peruseriaatteesta ”vuoroin toista ja vuoroin taas toista, mutta sangen useissa tapauksissa kumpaakin järjestelmää yhtä aikaa.” Kuvauksen kirjoitusajankohdan ja kevään 2020 koronakriisin väliin mahtuu Suomen osalta modernin – tosin vanhan ruotsalaisen mallin pohjalta huolella omaleimaiseksi kehitetyn – valtion keskusvirastolaitoksen nousu ja tuho sekä niiden väliin sijoittuva keskustelu keskusvirastovallan ja poliittisesti vastuunalaisen ministerivallan sopivasta suhteesta.

Kun 1940-luvun puolivälissä Kastari arvioi kehityksen Suomessa vievän vauhdilla pois ruotsalaisesta virastovallasta, jo 1950-luvun alkupuolella hän puolusti keskusvirastoja takeena asiantuntemukseen perustuvalla, pitkäjänteisellä päätöksenteolla, jota modernisoitua, kaupungistua ja teollistua yhteiskunta tarvitsi. Etenkin yleislakon jälkeen myös elinkeinoelämä arvosti ”itsenäisen keskusvirastolaitoksen merkitystä politisoitujen ministeriöiden rinnalla ja vastapainona” (ks. Nuorteva ym. 2005, 45–46, 50, erit. viite 82).¹⁰

Keskusvirastolaitoksen varsinainen kultakausi alkoi kuitenkin 1960-luvun puolivälissä sosiaalidemokraattisvetoisen laajapohjaisen kansanrintamahallituksen uuden yhteiskuntapolitiikan siivittämänä.¹¹ Virastojen roolin korostumista kuvaa keskusvirastojen pääjohtajien 1970-luvun alussa tekemä esitys, että virastojen yhteistyö ja yhteydenpito vakiinnutettaisiin erilliseksi poikkihallinnollista asiantuntijuutta ja tietopohjaisuutta tukevaksi koordinaatioeliemiksi valtioneuvoston kanslian yhteyteen (Nuorteva ym. 2005, 60–63).

9 Yhteiskunnallisen kriisivarautumisen kokonaisuuden, myös pandemiavarautumisen lohkolla, pätevät kolme yhdessä sovitua peruseriaatetta: vastuuperiaate (ruots. *ansvarsprincipen*), jonka mukaan se taho, joka vastaa aihealueen toiminnoista ja koordinoinnista normaaliolosuhteissa vastaa niistä myös kriisiolosuhteissa; samankaltaisuusperiaate (*likhetsprincipen*), jonka mukaan kriisiajan toiminnassa tulee pystytellä niin lähellä normaaliajan toimintaa kuin mahdollista; sekä läheisyysperiaate (*närhetsprincipen*), jonka mukaan kriisitöimenpiteissä toimii se, jonka on suurimmin vastuussa ja lähimpänä, sitä kenttää, jota kriisi koskettaa. Ks. Folkhälsomyndigheten (2019, 13, 23–24). Lisää siviilipuolustuksesta, ks. <https://www.msb.se/sv/om-msb/var-roll-i-samhallet/civilt-forsvar/>.

10 Pääjohtajien puoluepoliittinen aktiivisuus ei ole asian ydin. Raimo Savolaisen tutkimusten (1996, esim. 287–299) mukaan vuosina 1940–1980 27 prosentilla virastojen pääjohtajista oli kokemusta kansanedustajan tai ministerin tehtävistä ja noin puolet kuuluivat johonkin puolueeseen jäsenenä. Historian kuluessa tietyt virastot myös ’tunnettiin’ tiettyjen puolueiden linnakkeita (esim. kouluhallitus ja metsähallitus edistyspuolueen) (ks. myös esim. Nuorteva 2005, 52). Ydin on päätöksenteon autonomia.

11 Vuodesta 1966 alkaen perustettiin tiuhaan tahtiin esim. asuntohallitus (1966), sosiaalihalitus (1968), verohallitus (1969), vesihallitus (1970), maatilahalitus (1971), ilmailuhallitus (1972), elinkeinohallitus (1973) ja työsuojeluhallitus (1973) sekä liuta muita keskusvirastotyyppisiä laitoksia (Nuorteva 2005, 77; Savolainen 1996).

Kasvun rajat tulivat kuitenkin jo 1970-luvulla vastaan. Keskusvirastojärjestelmän varsinainen purkutyö käynnistyi lopulta lailla valtion liikelaitoksista (627/1987) ja huipentui muodollisesti Esko Ahon hallituksen loppuvuoden 1991 päätökseen keskusvirastojen hallintotason lakkauttamisesta ja niiden tehtävien jakamisesta poliittisesti vastuunalaisiin ministeriöihin, lääneihin ja kuntiin (ks. esim. Temmes & Kiviniemi 1997; Savolainen 1996). Vuodet 1993–1995 veivät mennessään valtaosan suomalaisen hallintojärjestelmän lähinnä Ruotsiin vertautuvia erityislaatuksia ja vähensivät sen poikkeavuutta suhteessa yleiseurooppalaisiin malleihin.¹² Keskusvirasto- ja ministeriömallin monet päällekkäisyyden suomalaisessa versiossa olivat ilmeiset (vrt. Kastari 1946) ja uudistustarve tiedostettu. Tulevan tasapainottavan mallin kaavailuissa virastoihin kiteytyvän asiantuntijavallan puolestapuhujat jäivät harvoiksi. Esiin nousi kuitenkin ajatuksia siitä, ettei vuosikymmenten kuluessa kalliilla kehitettyä hallintoperinnettä ja sen puitteissa rakennettua kansallista asiantuntemus- ja tietopohjaa olisi tullut riskeerata hajauttamalla ja hajottamalla pikaisten säästöjen toivossa. Väehäväkisessä maassa monet pitkäjänteistä resursointia vaativat asiantuntija- ja hallintotehtävät oli tehokkainta hoitaa keskitetysti. Myös kansainvälistymisen ja Euroopan yhdentymisen nähtiin vaativan entistäkin vahvempaa kansallista tietopohjaa ja korkealaatuista keskushallintoon integroitunutta asiantuntijuutta. Nyt Suomessa oltiin purkamassa näiden toimintojen kannalta keskeistä institutionaalista infrastruktuuria kansainvälisestäkin huomattavalla vauhdilla (esim. Nuorteva ym. 2005, 117–128).¹³

Kun koronakriisin hallinnan osalta vuonna 2020 katsoo sosiaali- ja terveysministeriön sivuja, löytyy sieltä tieto, jonka mukaan Suomen kansallista pandemiavarautumista ohjaa tartuntatautilaki sekä viimeksi vuonna 2012 päivitetty (influenssa)pandemiasuunnitelma. Viimeksi mainitussa esiintyy myös vuonna 2011 pandemiaperusteella päivitetty valmiuslaki ”merkittävänä muutoksena”, jonka mukaan ”vaikutuksiltaan erityisen vakava suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti” määritetty valmiuslain tarkoittamaksi poikkeusoloksi, johon on mahdollista siirtyä myös jo ennen kuin varsinainen pandemia on edes alkanut. Kun tartuntatautilakia seuraten pandemiasuunnitelmassa suunnittelun ja johtamisen tasot ja vastuut kuuluvat kunnille ja kuntayhtymille, on valmiuslaki tässä suhteessa instrumentti, jolla niiden valta palautuu keskitetylle tasolle pandemiahäätälanteessa.

Juuri näin kevään 2020 tapahtumien yhteydessä tapahtuikin, kun määräysvalta siirtyi alueilta ja ministeriöistä yksiselitteisesti hallitukselle. Hallituksen tiedotustilaisuuksissa oli usein mukana myös Terveyden- ja hyvinvoinninlaitoksen (THL) edustus – eräänlaisena kaikuna vanhasta keskusvirastojärjestelmästä sekin. THL:n Mika Salmisen harteille jopa aseteltiin Suomen valtion epidemologin viittaa, mutta THL ei tietenkään asemansa, vastuidensa eikä resurssiensa puolesta ole Ruotsin FHM. Vaikka THL:nkin takana siis on 200 vuotta

12 Tässä yhteydessä eurooppalaisesta ja myös ns. normaaliparlamentaristisesta normista poikkeavista ja perinteisen pohjoismaisen hyvinvointivaltiohallinnon ydininstituutioihin kuuluvista järjestelyistä mullistuiivat etenkin keskusvirastojärjestelmä sekä lainvalmistelun ja konsensuksen työpajoina toiminut komitealaitos. Ks. esim. Temmes & Kiviniemi (1997); komiteoista lisää myös esim. Rainio-Niemi (2010).

13 Jäljelle jääneet keskushallintoyksiköt olivat ministeriöiden tulosohjaamia hallintopalvelujen keskusyksiköitä, tarkastus- ja testauslaitoksia, kehittämis- ja tutkimuskeskuksia, työvirastoja, liikelaitoksia tai yhtiöitä tai sellaiseksi välivaiheiden kautta muuttuvia. Tämä rakenne on sittemmin käynyt läpi vielä monta seuraavaa organisaatiomuutosta, fuusiota ja leikkauksia.

erilaisten valtion asiantuntijakeskusvirastojen historiaa, joka alkupäästään ammentaa jopa samasta hallintovaltioperinteestä kuin Ruotsin kansanterveysviranomaisen, ovat THL:n pitkän historian viimeiset vuosikymmenet olleet malliesimerkki nimenomaan suomalaisen keskusvirastojärjestelmän murroksesta.¹⁴

(Kansallis)valtion paluu?

Koronakevään poikkeustoimien tarkastelu tuoreeltaan näyttäisi viittaavan siihen, ettei Ruotsi kuluneena keväänä ole lähtökohtaisesti pelannut samalla tautikohtaisesti määrittävällä taudinhallintakentällä, jolle Suomi yhdessä muiden kanssa on asemoitunut. Ensisijainen tavoite ei liene ollut kansainvälisen hillitsemiskamppailun kärkisijat, eikä Ruotsin malli taudin hillitsemisessä ole menestynyt. Hintana on ollut inhimillisesti ottaen kova. Jatkuvan kansainvälisen huomion kohteena olemisen on epäilty rapauttaneen vakavasti myös Ruotsin mainetta ja maakuvaa.

Suomi on pärjännyt covid-19-taudin lukemien ja käyrien hallinnassa erittäin hyvin. Tälläkin menestyksellä on kuitenkin hintansa. Hintaa ei tietenkään tulla covid-19-käyrien tarkkuudella ja näkyvyydellä esittämään – se hukkuu normaaliajan yhteiskunnallisen kehityksen moninaisten risteävien haasteiden hälinään, hajaantuu yksittäisten kansalaisten, perheiden, yrittäjien ja yhteisöjen ja työpaikkojen kannettavaksi. Kysymys siitä, millaisia köyhyys- ja kurjistumistauteja ja -ilmiöitä yhteiskuntien sulkutoimenpiteet kerrannais- ja seurannaisvaiikutuksineen ovat laittaneet alulle, on kuitenkin tulevaisuuden yhteiskunnallisen, taloudellisen ja sosiaalisen kestävyuden ja kantokyvyn, niin sanotun resilienssin, kannalta painava kysymys. Monimutkaisten seurannais- ja kerrannaishaasteiden ratkaisemisessa ei valmiuslain soisi olevan arkipäiväistyneessä käytössä jatkossa.

Poissuljettua ei ole sekään, etteikö juuri pidempiaikaisten, laajempien ja vaikeasti hahmotuvien yhteiskunnallisten, sosiaalisten, henkisten ja aineellisten köyhyys- ja kurjistumisilmiöiden hallinnan pelikenttä olisi se, jolle kansankoti Ruotsi myös kevään 2020 koronakriisissä on ensijaisesti ollut taipuvainen asemoitumaan. Tällä kentällä Ruotsi on ollut historiallisesti vahva ja uskoo todennäköisesti olevansa vahva myös jatkossa, kevään 2020 valitettavan kalilla ja kovalla hinnalla.

Hallinnan ja julkisen vallankäytön – valtion – näkökulmasta on mielenkiintoista seurata, millaisen poliittisen, julkisen ja kansainvälisen loppuarvion asiantuntijavetoiseen keskusvirastovaltioon vahvasti nojannut ruotsalainen koronakriisinhallintamalli saa. Onko Ruotsi ensi kriisiin mennessä luopunut omalaatuisesta mallistaan, jossa asiantuntijuus korostuu? Taipuuko vanha hyvinvointivalta ottamaan mallia muualta, ehkä jopa nykyaikaisen hybridikriisivarautumisen mallimaasta Suomesta? Vai löytääkö Ruotsi uuden mallinsa ainekset muualta, ehkä jälleen kerran oman historiallisen perintönsä uudelleentulkinnasta? Menneisyyden valossa ruotsalaisia toisinaan poikkeuksellisia, yleensä aina syvästi sisäistettyjä ja yhteiskunnallistettuja linjauksia leimaa huomattava jatkuvuus, sitkeys ja ”erityistapaus” tietoisuus. Mikäli Ruotsin kansainvälisesti korkeat suhteelliset tautilukemat jäävät kuitenkin ennalleen, myös pidemmällä aikavälillä, voi ruotsalainen erityistapaus joutua kovaan kotimaiseen legitimaatiotestiin.

¹⁴ Aivan viimeisimpien vuosien haasteista koronakriisinkin kehityksessä ks. Ylönen (2020).

Lähteet

- Agner, Erik & Gustaf Arrhenius (2020): "The Swedish Exception?". *Behavioural Public Policy*, 23.4.2020. https://bppblog.com/2020/04/23/the-swedish-exception/?fbclid=IwAR0RTWDXGT9EHB7hLATYU_W8uzxeWd7mUqJvAsNsGWJ6xZKC2ISiukUWf8, 15.5.2020.
- Bracher, Karl Dietrich (1996): "The technique of the National Socialist seizure of power". Teoksessa: T. Eschenburg (toim.) *The Path to Dictatorship 1918–1933*. New York: Doubleday, 113–32.
- Conway, Martin & Johanna Rainio-Niemi (toim.) (2019): "Fragile Democracy". Erikoisnumero. *Journal of Modern European History*, 17(4).
- Eriksen, Thomas Hylland (2020): "Notes on Swedish exceptionalism". *The REALEURASIA Blog*, 27.4.2020. https://www.eth.mpg.de/5428523/blog_2020_04_27_01?fbclid=IwAR1wySZMuZqS_3z_m8gfGcyPH112KWUK-A_S6pt9SeRizeE-RPdogOR-1G0, 15.5.2020.
- European Commission (2019): Defining Value in "Valuebase Healthcare". Report of the Expert Panel on effective ways of investing in Health (EXPH). https://ec.europa.eu/health/expert_panel/sites/expertpanel/files/docsdir/024_defining-value-vbhc_en.pdf, 15.5.2020.
- Folkhälsomyndigheten (2019): *Pandemiberedskap. Hur vi bereder oss – ett kunskapsunderlag*. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/b6cce03c4d0e4e7ca3c9841bd96e6b3a/pandemiberedskap-hur-vi-forbereder-oss-19074-1.pdf>, 10.5.2020.
- Hagert, Kyösti (2020): "Koronavirus paljasti ruotsalaisen yhteiskunnan kaksi valuvikaa". *Helsingin Sanomat*, 27.4.2020. <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000006487816.html>, 15.5.2020.
- Jonsson Cornell, Anna & Janne Salminen (2018): "Emergency Laws in Comparative Constitutional Law – The Case of Sweden and Finland". *German Law Journal*, 19(2), 219–250.
- Kastari, Paavo (1946) "Eräitä keskushallinnon organisaation erityispiirteitä Pohjoismaissa". *Lakimies*, 44, 608–626.
- Kettunen, Pauli & Hanna Eskola (toim.) (1998): *Models, Modernity and the Myrdals*. Helsinki: University of Helsinki.
- Laki Suomen perustuslain muuttamisesta* 4.11.2011. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20111112>, 15.5.2020.
- Lehtonen, Joonas (2020): "Ruotsin koronavirusstrategia nousi oudoksuviin otsikoihin ympäri maailman: 'Venäläistä rulettia'". *Iltalehti*, 30.3.2020. <https://www.iltalehti.fi/koronavirus/a/6670e80f-a946-4558-8bab-6e0a0784842c>; 15.5.2020.
- Merikoski, Veli (1937): "Uuden Saksan julkisen oikeuden erityispiirteitä". *Lakimies*, 35(4), 485–498.
- Nuorteva, Jussi, Henry Jacobsson, Matti Walta, Vesa-Matti Ovaska & Pertti Vuorinen (toim.) (2005): *Pääjohtajakunta. Valtion virastojen ja laitosten johto muuttuvassa valtionhallinnossa 1955–2005*. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.
- Paunonen, Timo (2020): "Kommentti: Tätä julmaa koronakysymystä pääministeri Sanna Marinin hallitus ei voi enää pitkään vältellä – mitä maksaa ihmisen henki?". *Iltasanomat*, 24.4.2020. <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006484678.html>, 15.5.2020.
- Pelli, Petja (2020a): "Eniten koronakriisissä on yllättänyt Ruotsin kyky katsoa pois päin kuolleistaan". *Helsingin Sanomat*, 21.4.2020. <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000006481667.html>; 15.5.2020.
- Pelli, Petja (2020b): "Ruotsin koronakonsensus särkyi". *Helsingin Sanomat*, 3.6.2020. <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000006527984.html>, 9.6.2020.
- Pelli, Petja (2020c): "Ruotsista puuttuvat valmiuslait ja Suomessa ministerit ovat 'pikkuitsevaltaiaita' – koronatoimien erot juontavat juurensa perustuslakeihin asti". *Helsingin Sanomat*, 11.5.2020. <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000006503640.html>, 15.5.2020.

- Rainio-Niemi, Johanna (2010): "State Committees in Finland in Historical Comparative Perspective". Teoksessa: R. Alapuro & H. Stenius (toim.) *Nordic Associations in a European Perspective*. Berliini: Nomos, 241–260.
- Savolainen, Raimo (1996): *Keskusvirastolinnakkeista virastoarmeijaksi. Senaatin ja valtioneuvoston alainen keskuhallinto Suomessa 1809–1995*. Helsinki: Edita.
- Stiller, Ruben (2020): "Ruotsi tekee uhkarohkeaa ihmiskoetta ja Suomi tulee tyhmemmäksi". 15.5.2020. <https://areena.yle.fi/audio/1-4361886>, 15.5.2020.
- Strang, Johan (2020): "Why do the Nordic countries react differently to the covid-19 crisis?". 6.4.2020, <https://nordics.info/show/artikel/the-nordic-countries-react-differently-to-the-covid-19-crisis/>, 10.6.2020
- Temmes, Markku & Markku Kiviniemi (1997): *Suomen hallinnon muuttuminen, 1987–1995*. Helsinki: Edita.
- Tiihonen, Seppo (1994): *Herruus. Ruotsi ja Venäjä*. Helsinki: Painatuskeskus.
- Tuori, Kaarlo, Martin Scheinin & Seppo Tiihonen (toim.) (1988) *Lukeeko hätä lakia?* Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja, D5. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Westö, Kjell (2020): "Tämänhetkinen poikkeustila on saanut minut oivaltamaan, että tarvitsen noita jokapäiväisiä, vaatimattomia kohtaamisia, joissa katsotaan silmiin ja hymyillään' – Kirjailija Kjell Westö kirjoittaa kollegalleen Juha Itkoselle koronakeväästään". *Kulttuurcocktail*, 25.4.2020. <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2020/04/25/tamanhetkinen-poikkeustila-on-saanut-minut-oivaltamaan-etta-tarvitsen-noita>, 15.5.2020.
- Yle (2020): "Ruotsissa koronavarautuminen Suomea huonompaa: 'Suomi toimii, Ruotsi pohtii'". *Ylen aamu*, 26.3.2020. <https://areena.yle.fi/1-50484147>, 15.5.2020.
- Ylikangas, Heikki (1995): "Virkamiesvaltio - mihin sitä tarvittiin? Uudenaikaisen valtion keskeiset kehityspiirteet". Teoksessa: S. Tiihonen (toim.) *Virkanyrkit ja muita hallintohistorian tutkielmia*. Helsinki: Painatuskeskus, 29–36.
- Ylönen, Matti (2020): "THL:n kurjistaminen on kansallinen ongelma". 31.3.2020. <http://www.mattiylonen.fi/?p=248>, 15.5.2020.