

Koronapandemian oikeudellinen hallinta Suomessa: kirjallisuuskatsaus

Pekka Pohjankoski*

1. Katsauksen tarkoitus ja tutkimusmenetelmä

Korona- eli covid-19-pandemian alusta on nyt kulunut puoli vuosikymmentä. Pandemia kosketti oikeusjärjestelmää monella tavalla, ja globaalisti tarkasteltuna oikeustieteellinen tutkimus aiheesta kasvoirajähdysmäisesti. Myös Suomen pandemianhallintaa on käsitelty laajalti. Lähestymistapojen moninaisuudesta ja kirjoitusten määrästä johtuen oikeusjärjestelmää koskevan tutkimuksen nykytilasta ei ole helppoa muodostaa kokonaiskuvaa. On tarve jäsentää tutkimusta. Tässä kirjallisuuskatsauksessa kartoitetaan pandemian oikeudellista hallintaa Suomessa. Kartoittaminen on tärkeää paitsi kokonaiskuvan muodostamiseksi aiheesta myös kriisien oikeudellisten vaikutusten ja niihin varautumisen tutkimukselle pandemiyhteyttä laajem-

min. Pandemian oikeudellista hallintaa koskeva tutkimus on avainasemassa monikriisien värittämässä ajassa, koska se tarjoaa teoreettisen viitekehyksen pandemian ohella myös muiden vakavien häiriö- ja kriisitilanteiden sekä poikkeusolojen tutkimukselle.¹

Oikeustieteen piirissä kirjallisuuskatsaus ei ole erityisen vakiintunut tutkimustyön muoto, mutta se puoltaa paikkaansa erityisesti laajojen, ilmiöpohjaisten ja heterogeenisten tutkimusaineistojen kartoittamisessa.² Kirjallisuuskatsauksia voidaan toteuttaa lukuisin eri tavoin, ja toteutustavat myös vaihtelevat tieteenalalta toiseen.³ Kartoittaviksi tai kuvaileviksi luettavat katsaukset ovat omiaan hahmotamaan, millaista tutkimustietoa aihepiiristä on jo olemassa, havainnoimaan ja jäsentämään aiemman tutkimuksen virtauksia ja menetelmiä, sekä tunnistamaan tutkimusaukkoja.⁴ Tämä katsaus keskittyy jäsentämään pandemian oi-

* Tutkimusta on rahoittanut valtioneuvosto osana Pandemiakriisin opetukset (PAKO) -hanketta.

1 Ks. mm. Claire A. Dunlop – Edoardo Ongaro – Keith Baker, *Researching Covid-19: A Research Agenda for Public Policy and Administration Scholars*. *Public Policy and Administration* 35(4) 2020, s. 365–383, 369, 373.

2 Ks. kirjallisuuskatsauksista oikeudellisiin aiheisiin esim. Ilona Paweloszek – Narendra Kumar – Umesh Solanki, *Artificial Intelligence, Digital Technologies and the Future of Law: Literature Review*. *Futurity Economics&Law* 2(2) 2022, s. 35–53; Oana Andreea Stefan – Matej Avbelj – Mariolina Eliantonio – Miriam Hartlapp – Emilia Korkea-aho – Nathalie Rubio, *EU Soft Law in the EU Legal Order: A Literature Review*. *King's College London Law School Working Paper* 2019; Christine Storr – Cormac McGrath, *In search of the evidence: digital learning in legal education, a scoping review*. *The Law Teacher* 57(2) 2023, s. 119–134.

3 Maria J. Grant – Andrew Booth, *A typology of reviews: an analysis of 14 review types and associated methodologies*. *Health Information & Libraries Journal* 26(2) 2009, s. 91–108.

4 Ks. Zachary Munn – Micah D. J. Peters – Cindy Stern – Catalin Tufanaru – Alexa McArthur – Edoardo Aromataris, *Systematic review or scoping review? Guidance for authors when choosing between a systematic or scoping review approach*. *BMC Medical Research Methodology* 18(143) 2018, s. 1–7, 2. Ks. myös Grant – Booth 2009, s. 92, jossa todetaan katsausartikkelien ydintä olevan “[g]athering research, getting rid of rubbish and summarizing the best of what remains”, sekä Ari Salminen, *Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin*. Vaasan yliopiston julkaisuja, *Opetusjulkaisuja*, Vaasa 2011, s. 8, joka erittelee narratiivisen ja integroivan kirjallisuuskatsauksen, joista jälkimmäisessä “[i]ntegroiva ote sallii erilaisin metodisin lähtökohdin tehdyt tutkimukset analyysin pohjaksi”.

keudellista hallintaa Suomessa koskevaa oikeus- ja oikeustieteellistä tutkimusta, tarkastelemaan jo tehdyssä tutkimuksessa esiin nousseita ongelmia ja niiden ratkaisuun tähtääviä toimenpide-ehdotuksia sekä tunnistamaan aukkoja ja hahmottamaan suuntaa jatkotutkimusta varten.

Tutkimusmenetelmänä on siis kartoittava kirjallisuuskatsaus. Katsauksen aineistoa on haettu kotimaisesta, suomenkielisestä oikeustieteellisestä kirjallisuudesta. Aineiston keräämiseksi Edilexin Lakikirjasto-tietokannasta on käyty läpi hauilla ”korona” (357 osumaa), ”corona” (92 osumaa) ja ”pandemia” (254 osumaa) saadut hakutulokset vuoden 2020 alusta alkaen. Muunkielistä tutkimusta on kartoitettu hakemalla Google Scholar -tietokannasta aineistoa haulla “(covid & pandemic & Finland & law)”, josta saatuja osumia on seurattu hakukoneen relevanssin perusteella järjestämät ensimmäiset 20 sivua (eli 200 osumaa). Lisäksi HeinOnline (Law Journal Library) -tietokannasta haulla “covid & Finland” saatuja osumia on seurattu samoin hakukoneen relevanssin perusteella järjestämät ensimmäiset 20 sivua (eli 200 osumaa).

Mukaan otettujen noin 80 tutkimuksen sisäänottokriteerinä on ollut tietokantahauissa otsikon ja/tai abstraktin ja/tai sisällön perusteella havaittu relevanssi *Suomen oikeusjärjestelmän kannalta*. Rajanvetotilanteissa mukaanottoa ovat puoltaneet esimerkiksi julkaisuforumin arvokkuus ja sen luokittelu oikeustieteelliseksi julkaisuksi sekä kirjoituksen nimenomaan Suomea koskeva fokus. Poissulkemista on käänteisesti puoltanut julkaisun tieteellinen vähämerkityksisyys, julkaisu ei-oikeustieteelliseksi katsottavalla foorumilla ja Suomen oikeusjärjestelmää koskevan nimenomaisen liit-

tymän heikkous. Ajallisesti katsauksessa on kartoitettu tutkimusta vuoden 2020 alusta lähtien. Aineisto on lähinnä suomen- ja englanninkielistä, mutta mukana on myös eräitä ruotsinkielisiä lähteitä.

Katsaukseen sisältyy sekä lainopillista tutkimusta että empiristis-yhteiskunnallista oikeustutkimusta. Tietokantahakujen ohella myös muut tärkeinä pidetyt tutkimukset, jotka on havaittu aineiston läpikäynnin tai muun selvitystyön tai aiemman tutkimuksen kautta, on sisällytetty katsaukseen, sillä ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi jäädä kuvattujen tietokantahakujen ”vangiksi”. Katsauksessa on siten priorisoitu kattavuutta löydöskien hakemisen täydellisen toistettavuuden sijaan.⁵ Lisäksi on kartoitettu julkisyhteisön tilaamia pandemiatutkimuksia ja -selvityksiä, joissa on tehty oikeusjärjestelmää koskevia havaintoja ja toimenpide-ehdotuksia. Näiden mukaanottoa puoltaa selvitysten runsaslukisuus, korkeatasoisuus sekä niihin sisältyvät oikeudelliset arviot ja konkreettiset toimenpide-ehdotukset.

Kirjallisuuskatsauksen luonteen mukaisesti oikeudellista primaarilähteistöä, kuten lainsäädäntömuutoksia, esitöitä, viranomaispäätöksiä tai tuomioistuinratkaisuja, ei tässä käsitellä. Pois on rajattu myös eri institutionaalisten toimijoiden vuosikertomuksissaan tai muissa lakisäätteistä toimintaansa kuvaavissa raporteissaan tuottamat kertomukset pandemiaajasta, samoin kuin läheisesti institutionaaliseen pandemianhallintaan liittyvät eduskunnan perustuslakivaliokunnalle annetut asiantuntijalausunnat. Blogikirjoituksia on mukana valikoidusti painottaen niiden oikeustieteellistä merkittävyyttä. Katsauksen ulkopuolelle on jätetty väitöskirjaa alemmanasteiset opinnäytteet sekä sanomalehtikirjoitukset.

5 Vrt. erityisesti lääketieteen alalla käytettävästä kirjallisuuskatsausmetodologiasta, jossa kartoittavaan kirjallisuuskatsaukseen kuuluu ennalta määritetty ja esirekisteröity hakustrategia, joka on täysin toisinnettavissa, nk. PRISMA 2020 Statement Paper, <https://www.prisma-statement.org/prisma-2020-statement>.

Katsauksen rakenne on seuraava. Jaksossa 2 esitellään pandemian oikeudellista hallintaa Suomessa käsittelevät kirjoitukset. Alajakso 2.a) jakautuu kahteen aihepiiriin: 1) pandemianhallinnan oikeudellinen toimintakehys ja instituutiot, sekä 2) perusoikeusrajoitukset ja poikkeukset. Alajaksossa 2.b) kuvataan eri selvityksiin sisältyviä oikeusjärjestelmää koskevia havaintoja. Jaksossa 3 tarkastellaan tutkimukseen sisältyviä toimenpide-ehdotuksia. Jaksossa 4 käsitellään tutkimusaukkoja sekä hahmotellaan suuntaa tulevaisuuden tutkimukselle.

2. Millaisia oikeudellisia tutkimuksia ja löydöksiä Suomen osalta on jo tehty?

a. Oikeuskirjallisuus

1) Pandemianhallinnan oikeudellinen toimintakehys ja instituutiot

Koronapandemia vaikutti oikeusjärjestelmän toimintaan lukuisin tavoin. Pandemianhallinnan oikeudellista toimintakehystä on tarkasteltu niin sääntelyn kokonaisuuden kannalta⁶ kuin EU-oikeudellisesta⁷ tai yleispuhjoimaisesta näkökulmasta.⁸ Kotimaisia taudintorjuntatoimia ja lähestymistapaa on arvioitu hallinnon, oikeuden ja politiikan kautta, myös vertailevasti.⁹ Pandemian ominaispiirteisiin kuului sen yhteiskunnan läpäisevä vaikutus. Sektorikohtaisia vaikutuksia onkin arvioitu useiden erityisten oikeudenalojen, kuten kilpailuoikeuden,¹⁰ urheiluoikeuden,¹¹ insolvenssi-oikeuden,¹² osakeyhtiöoikeuden,¹³ sopimus- ja kuluttajaoikeuden,¹⁴ työoikeuden,¹⁵ kansainvälisen perhe- ja prosessioikeuden¹⁶ tai vero-oikeuden näkökulmista.¹⁷ Seuraavassa kartoitetaan tutkimuksia, joissa pandemian vaikutuksia on tarkasteltu suhteessa oikeudel-

- 6 Toomas Kotkas – Elisa Husu – Hanna Wass – Anu Kantola, Finland: Legal Response to Covid-19, teoksessa Jeff King and Octavio LM Ferraz ym. (toim.), *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19*. Oxford University Press 2021.
- 7 Heidi Kaila, Euroopan unioni covid-19-pandemian kourissa – oikeudellinen toimintakehys ja päätöksenteko. *Defensor Legis* 2/2021, s. 493–513.
- 8 Iain Cameron – Anna Jonsson Cornell, Rättsliga åtgärder med anledning av Covid-19 i Sverige, Finland, Norge och Danmark — en introduktion. *Svensk Juristidning* 10/2020, s. 1078–1079.
- 9 Ks. mm. Johanna Rainio-Niemi, Koronakriisi ja valtio. Suomen ja Ruotsin mallien vertailua. *Kosmopolis* 50 2020, s. 162–173; Harriet Lonka, Valtiuslaki koronapandemian sääntelystrategiana. *Hallinnon Tutkimus* 42(2) 2023, s. 183–204; Andrey Makarychev – Tatiana Romashko, Precarious Sovereignty in a Post-liberal Europe: The COVID-19 Emergency in Estonia and Finland. *Chinese Political Science Review* 6(1) 2021, s. 63–85; Martin Scheinin, Finland's Success in Combating COVID-19: Mastery, Miracle or Mirage?, s. 130–142 teoksessa Joelle Grogan – Alice Donald (toim.), *Routledge Handbook on Law and the COVID-19 Pandemic*. Routledge 2022.
- 10 Petri Kuoppamäki, Korona ja kilpailuoikeus. *Defensor Legis* 3/2020, s. 437–444; Mika Oinonen, EU:n kilpailusääntöjen soveltaminen kriisiaikoina. *Defensor Legis* 4/2020, s. 594–608; Juha Raitio – Samuli Miettinen, Valtiontuet ja SGEI-palvelut. *Alma Talent* 2021, s. 163–191.
- 11 Heikki Halla, COVID-19-pandemia ja urheilutoiminta. *Urheilu ja oikeus* 2020, s. 25–42; Seppo Koskinen, Korona ja joukkueurheilijan työttömyysturva. *Urheilu ja oikeus* 2020, s. 70–79.
- 12 Anssi Kärki, Koronapandemian vaikutus konkurssiedellytysten ja etenkin maksukyvyttömyyden tilapäisyyden arviointiin. *Edilex* 9.4.2020, www.edilex.fi/artikkelit/20781; Laura Ervo, *Insolvency Law and Covid-19: The Finnish Example on Tackling the Pandemic*, s. 123–137 teoksessa Nadia Mansour – Lorenzo M. Bujosa Vadell (toim.) *Finance, Law, and the Crisis of COVID-19. Contributions to Management Science*. Springer Cham 2022.
- 13 Janne Ruohonen, Osingonjako jäihin koronapandemian takia – OYL:n maksukykytensä rajoittaa osakeyhtiöiden varojenjakoa. *Edilex* 26.3.2020, www.edilex.fi/artikkelit/20686.
- 14 Ks. Kari Hoppu, Force majeure – tilanteiden tulkinnasta erityisesti COVID-19-taudin yhteydessä. *Defensor Legis* 3/2020, s. 289–307; Kari Hoppu, Covid-19-taudin vaikutus liikehuoneistojen vuokrasopimusten oikeudelliseen arviointiin. *Lii-kejuridiikka* 1/2021, s. 38–71; Antti Kovács, Covid-19-kriisi ja liikevuokrasopimukset. *Lii-kejuridiikka* 1/2021, s. 72–96; Hanne Hirvonen, Koronakriisi ja kohtuuttomat ehdot – kuluttajaoikeudellinen katsaus pandemian vaikutuksiin. *Lii-kejuridiikka* 1/2021, s. 117–129.
- 15 Enni Ala-Mikkula, Työsuojelusta ja sitä koskevasta sääntelystä covid-19-pandemian sekä eräiden muiden ajankohtaisten ilmiöiden näkökulmasta. *Edilex* 9.4.2021, www.edilex.fi/artikkelit/22802.
- 16 Katja Karjalainen – Hilka Salmenkylä, Kansainvälinen lapsikaappaus ja koronapandemia – oikeudellisia ja käytännöllisiä näkökulmia. *Defensor Legis* 3/2021, s. 679–687.
- 17 Anita Isomaa, Koronakriisi ja verotus: miten kansalliset verojärjestelmät taipuvat poikkeusoloihin? *Verotus* 4/2020, s. 401–413; Lauri Lehmusojä, Koronapandemian liikkumisrajoitukset ja kansainvälinen henkilöverotus. *Verotus* 4/2020, s. 458–464; Ville Alahuhta – Sami Tuominen, Covid-19-pandemian vaikutukset suomalaisten yhteisöjen ja luonnollisten henkilöiden verotukseen. *Lii-kejuridiikka* 1/2021, s. 130–161.

liseen ja institutionaaliseen toimintakehykseen tiettyä sektorioikeudenalaa laajemmin.

Keskeinen oikeudellinen pandemianhallintatoimi oli hätätalousoikeuden soveltaminen. Erityisenä mielenkiinnon kohteena ovatkin olleet poikkeusolot ja valmiuslain (1552/2011) toiminta. Oikeuskirjallisuudessa on käsitelty sekä valmiuslain yleisiä toimintaperiaatteita että ensimmäisiä käytännön soveltamiskokemuksia.¹⁸ Ongelmia on havaittu mm. poikkeusolojen päättämisen toteamiseen sekä valmiuslain ja perustuslain 23 §:n jännitteisyyteen liittyen.¹⁹ Järjestelmää on arvioitu vallanjakoperiaatteiden ja valtioelinten keskinäisen kontrollin näkökulmasta.²⁰ Kansallista poikkeusolosääntelyä on myös peilattu EU:n kriisisääntelyyn tunnistaen ristivetoa unionioikeuden ja valmiuslain välillä.²¹

Instituutioista erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokunta on saanut huomiota. *Brunila, Salminen ja Värttö* ovat tarkastelleet valiokunnan roolia oikeuden resilienssin näkökulmasta katsoen valiokunnan edistäneen toimeenpanovallan parlamentaarista valvontaa ja perusoikeuksien toteutumista.²² Värttö on todennut valiokunnan pitäneen esillä edus-

kunnan toimintaedellytyksiä.²³ Samoin *Neuvonen* on arvioinut perustuslakivaliokunnan olleen eduskunnan tiedonsaantioikeuksien puolestaja.²⁴ Toisaalta valiokunnan on todettu hyväksyneen laajalti pandemian aikaiset perusoikeusrajoitukset. *Dahlberg* on problematisoinut valiokunnan ennakkovalvontaroolin tehokkuutta lähikontaktien rajoittamista koskeneen lakiehdotuksen yhteydessä.²⁵ *Ojanen* on kuvannut pandemian alkuaikojen toimintaa valiokunnassa nostaten esiin valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottosa tunnistettuja ongelmia.²⁶

Huomiota ovat saaneet myös ylimmät laillisuusvalvojat. *Erkkilä, Mölsä ja Vähäniitty* ovat noteeranneet institutionaalisten konfliktien vaaran, joka liittyy pandemian aikaisten eri ad hoc -toimijoiden ja pysyvien laillisuusvalvojen mahdollisiin päällekkäisiin toimivaltuuksiin.²⁷ *Farzamfar* ja Salminen ovat eduskunnan oikeusasiamiestä koskevassa tutkimuksessaan painottaneet oikeusasiamiehen ratkaisujen tärkeyttä roolia laillisuusvalvonnassa erityisesti sikäli kuin niiden kautta oli mahdollisuus saada verrattain nopeasti jo pandemian alkuvaiheessa käsitystä oikeudellisista ongelmista.²⁸

18 Ks. Liisa Vanhala, Valmiuslaki – mitä ja miksi? *Lakimies* 3–4/2020, s. 502–507; Janne Salminen, Finsk krishantering i fredstid – beredskapslagen tillämpas för första gången. *Svensk juristtidning* 10/2020, s. 1116–1129.

19 Martin Scheinin, Valmiuslain ongelmista ja ansioista koronaviruskriisin oloissa. *Lakimies* 3–4/2020a, s. 519–527.

20 Tuukka Brunila – Janne Salminen, “Regular Powers Are No Longer Enough” — Checks and Balances in Declaring a State of Emergency according to the Constitution of Finland. *Scandinavian Studies in Law* 70 2024, s. 215–232, ks. erit. s. 229.

21 Pekka Pohjankoski – Tuukka Brunila – Janne Salminen, EU Emergency Law: Finland. FIDE Congress 2025a National Report: Finland.

22 Tuukka Brunila – Janne Salminen – Mikko Värttö, Oikeuden resilienssi poikkeuksellisissa oloissa – perustuslakivaliokunnan rooli oikeuden ylläpitämisessä covid-19-pandemian aikana. *Lakimies* 7–8/2023, s. 1011–1036, 1034.

23 Mikko Värttö, Parliamentary oversight of emergency measures and policies: A safeguard of democracy during a crisis? *European Policy Analysis* 10(1) 2024, s. 84–100.

24 Päivi Johanna Neuvonen, The COVID-19 policymaking under the auspices of parliamentary constitutional review: The case of Finland and its implications. *European Policy Analysis* 6(2) 2020, s. 226–237, 228, 231.

25 Maija Dahlberg, Finland – ex ante constitutionality review of laws relating to the COVID-19 pandemic – the ultimate protector of the rule of law or losing a sense of rationality? *Public Law* 4/2021, s. 819–822.

26 Tuomas Ojanen, Perustuslaki ja perustuslainmukaisuuden valvonta koronakriisin aikana. *Lakimies* 3–4/2020, s. 508–518.

27 Tero Erkkilä – Juho Mölsä – Ella Vähäniitty, Nordic legal overseers and institutional openness in crises: Challenges and adaptation during the COVID-19 pandemic. *Scandinavian Political Studies* 2024, s. 1–28, 13, 18.

28 Mehrnoosh Farzamfar – Janne Salminen, The Supervision of Legality by the Finnish Parliamentary Ombudsman during the COVID-19 Pandemic. *Nordisk administrativt tidskrift* 99(2) 2022, s. 1–19, 16. Ks. myös Tuukka Brunila – Janne Salminen – Mehrnoosh Farzamfar, The COVID-19 Pandemic and Parliamentary Oversight in Finland, teoksessa Sanja Bogojević – Xavier Groussot (toim.), *Emergency and EU Law: the Case of Covid-19, Climate Change and Migration*. Hart Publishing 2026 (painossa).

Myös viranomaisten toimivallan perusteisiin ja yhteistoimintaan on kiinnitetty huomiota. *Muukkonen* on tarkastellut viranomaisten tehtävä- ja toimivallanjakoa sekä pandemian esiin nostamia ongelmia lainsoveltamisessa.²⁹ Empiiriseen haastatteluaineistoon pohjautuen *Dahlberg* ym. ovat arvioineet, että lainsäädäntö ei pystynyt vastaamaan pandemianhallinnan tarpeisiin, mikä johti toimivallan ylityksiin ja perusoikeusrajoituksiin, vaikkakin terveydenhuollon kapasiteetti pystyttiin samalla turvaamaan.³⁰ Keskusvallan ja aluehallinnon välistä jännitettä on suhteutettu muihin pohjoismaihin.³¹ Ahvenanmaan sijaintiin liittyvien erityispiirteiden huomioiminen on nähty keskusjohdetoimien pandemianhallintatoimien haasteena.³² Taipumusta toimivallan keskittymiseen on arvioitu myös vertailevasti Suomen ja Puolan välillä.³³

Koronaliittännäisessä lainvalmistelussa on tunnistettu kipukohtia. *Jukka* ym. ovat todenneet empiirisiin tutkimuksiinsa pohjautuen, että kiire heikensi säädöschdotusten tietopoh-

jaa.³⁴ Vaikka määrällisesti arvioituna lainsäädännön vaikutusarviointeja ei tehty koronaaikana vähemmän, ne olivat sivumääräisesti suppeampina.³⁵ Kiire ja epävarmuus vähensivät *Vartiaisen* ja *Keinäsen* mukaan myös lainvalmistelun näyttöperusteisuutta erityisesti pandemian alkuvaiheessa.³⁶ *Hämäläinen* ja *Salminen* ovat puolestaan todenneet, että kiire johti kitkaan valtioneuvoston ja perustuslakivaliokunnan välillä, kun jälkimäinen joutui useasti huomauttamaan riittävän käsittelyajan tärkeydestä.³⁷ *Brunila* on tunnistanut jännitteitä eduskunnan lainsäädäntökeskeisyyden ja valtioneuvoston nopeaa toimintaa painottavan toimeenpanovaltakeisyyden välillä.³⁸

Voimakasta kritiikkiä on esitetty suosituksen eli soft law'n käytöstä. *Korkea-Aho* ja *Scheinin* ovat katsoneet pandemian liikkumisrajoituksia koskevan ei-sitovan sääntelyn tarkastelussaan julkisvallan epäonnistuneen sääntelyteknisesti käyttäessään pandemian hallinnassa suosituksia, joilla on tosiasiallisesti rajoitettu perusoikeuksia.³⁹ *Hautakorpi* on samoin asu-

29 Matti Muukkonen, Tehtävä- ja toimivallanjaosta yleisvaarallisen tartuntataudin torjunnassa. *Defensor Legis* 2/2021, s. 238–257.

30 Maija Dahlberg – Laura Kihlström – Eeva Nykänen – Liina-Kaisa Tynkkynen, Innovative Governance – or Just Muddling Through? Covid-19 Pandemic and Finland, s. 201–222 teoksessa Natalia Kohtamäki – Enrico Peuker – Natascha Zaun (toim.), *Innovative Public Governance in Times of Crisis*. *Nomos* 2024, s. 221.

31 Tom Christensen – Mads Dagnis Jensen – Michael Kluth – Gunnar Helgi Kristinsson – Kennet Lynggaard – Per Laegreid – Risto Niemikari – Jon Pierre – Tapio Raunio – Gustaf Adolf Skulason, The Nordic Governments' Responses to the Covid-19 Pandemic: A Comparative Study of Variation in Governance Arrangements and Regulatory Instruments. *Grand Challenges and the Nordic Model: Regulatory Responses and Outcomes Symposium for Regulation & Governance*, *Regulation & Governance* 17(3) 2023, s. 658–676, 665, 673.

32 Maria Aekrén, The Åland Islands, s. 113–120 teoksessa Are Vegard Haug (toim.), *Crisis Management, Governance and COVID-19*. *Edward Elgar* 2024, s. 118.

33 Dawid Bunikowski – Robert Musialkiewicz, The Principles of Subsidiarity and Decentralisation during the Covid-19 Pandemic, with Particular Emphasis on the Polish and Finnish Legal Systems. *Comparative Law Review*, 28(1) 2022, s. 71–106.

34 Leena Jukka – Anssi Keinänen – Lisa-Maaria Keskinen, Tietopohja ja asiantuntijoiden kuuleminen koronaperusteisessa lainvalmistelussa – jyrääkö kiire alleen hyvän lainvalmistelun periaatteen? *Edilex* 2022/24, s. 16; ks. myös Leena Jukka – Anssi Keinänen – Lisa-Maaria Keskinen, Koronaperusteinen lainvalmistelu – kenelle kellot soivat ja mistä syystä? *Edilex* 2021/50; Leena Jukka – Anssi Keinänen – Lisa-Maaria Keskinen – Niko Vartiainen, Korona haastoi tietoperusteisen lainvalmistelun, mutta kuinka paljon? *Edilex* 2023/23.

35 Niko Vartiainen – Hanna-Riitta Härkönen, Onko koronapandemia heikentänyt vaikutusarviointien toteuttamista? – kvantitatiivinen analyysi vuoden 2020 hallituksen esityksistä. *Edilex* 2022/41, s. 17.

36 Niko Vartiainen – Anssi Keinänen, Measuring the Quality of Law Drafting: Did COVID-19 Weaken Evidence-Based Policy Making in Finland? *Statute Law Review* 45(1) 2024, s. 18.

37 Ks. Hanna Hämäläinen – Janne Salminen, Lainvalmistelun oikeudelliset puitteet. *Lakimies* 2/2024, s. 194–222, 210–211.

38 Tuukka Brunila, Legislation, emergencies and the need for swift action: Tensions between the executive branch and emergency legislation during the COVID-19 pandemic in Finland. *The Theory and Practice of Legislation* 2024, s. 1–19.

39 Emilia Korkea-aho – Martin Scheinin, "Could You, Would You, Should You?" Regulating Cross-Border Travel Through COVID-19 Soft Law in Finland. *European Journal of Risk Regulation* 12(1) 2021, s. 26–44, 44 ("soft law was not the correct way to regulate borders").

mispalveluyskikköihin kohdistettuja vierailukieltoja koskevassa analyysissään arvioinut viranomaisten antaneen suosituksia ilman lain tukea.⁴⁰ Kriitikin painavuutta lisännee se, että Suomessa pandemian aikana vallitsi, kuten *Kotkas* ym. ovat dokumentoineet, kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen korkea luotamus terveysviranomaisiin.⁴¹

Kriisiympäristöä on hahmoteltu vielä oikeuden resilienssin näkökulmasta. *Aine, Nurmi* ja *Valtonen* ovat analysoineet pandemiaesimerkein jännitettä, joka eri kriisitilanteissa ilmenee viranomaisten toimivaltuuksien muokkaamistarpeiden ja toisaalta oikeudellisten reunaehtojen välillä.⁴² Pandemian oikeudellisen hallinnan kokemukset ovat tarjonneet teoreettisen kehikon muidenkin kriisien arvioinnille. *Pohjankoski* ym. ovat tarkastelleet oikeushallinnon kriisinkestävyttä muun ohella pandemian kokemusten valossa.⁴³ *Salminen* ym. ovat puolestaan tarkastelleet pandemiaa uusliberaalin talousoikeuden murenemisen näkökulmasta tilanteessa, jossa kansallisvaltiot pyrkivät markkinainterventioon puuttumaan ylikansallisten arvoketjujen toimintaan turvataksaan huoltovarmuuden omille kansalaisilleen.⁴⁴ *Wennä-*

koski on käsitellyt pandemian kriisiviestinnän oikeudellisia piirteitä.⁴⁵ Poikkeusolot ovat historiallisesti olleet uhka demokraattiselle oikeusvaltiolle. Scheinin ja *Molbæk-Steensig* ovat arvioineet autoritääristen hallintojen turvallistamisnarratiivin varjolla toteuttamia pandemianhallintatoimia.⁴⁶

2) Perusoikeusrajoitukset ja -poikkeukset

Perusoikeusrajoitukset ja -poikkeukset ovat olleet oikeustieteellisen arvioinnin keskiössä. Aihetta on lähestytty yleistasoisesti muun ohella perusoikeusjärjestelmän ja poikkeusolojen kannalta,⁴⁷ moraalifilosofisesta näkökulmasta oikeuksien vastakkainasetteluun,⁴⁸ terveydenhuollon päätöksentekoa ohjaavien priorisointinormien kannalta,⁴⁹ kokonaisvaltaisen syndemia-ajattelun kautta⁵⁰ sekä kansanterveyden turvallistamisen näkökulmasta.⁵¹ Useimmat kirjoitukset ovat kuitenkin tarkastelleet perusoikeuskysymyksiä pandemiassa jonkin tietyn oikeuden tai oikeuksien kannalta, jotka voidaan ryhmitellä neljään aihepiiriin: liikkumisrajoitukset, oikeus elämään ja terveyteen,

40 Johanna Hautakorpi, Asumispalveluyskikköissä pandemia-aikana toteutetut tapaamisrajoitukset perusoikeuksien kannalta. Oikeustiede – Jurisprudentia 56(LVI) 2023, s. 5–79.

41 Kotkas – Husu – Wass – Kantola 2021, 124 kohta.

42 Antti Aine – Veli-Pekka Nurmi – Vesa Valtonen, Oikeuden resilienssi, perusoikeudet ja kokonaisturvallisuus. Lakimies 6/2022, s. 841–873.

43 Pekka Pohjankoski – Hanna Hämäläinen – Tuukka Brunila – Janne Salminen, Selvitys oikeusvaltion kriisinkestävytydestä oikeushallinnon toimivuuden näkökulmasta. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2025:24.

44 Jaakko Salminen – Mikko Rajavuori – Mika Viljanen – Isabell Storsjö – Kirsi-Maria Halonen – Piia Kaave – Tomi Tuominen, Strateginen resilienssi ja ylikansalliset arvoketjut: kohti uutta talousoikeutta, Lakimies 7–8/2023, s. 1160–1178.

45 Anna Wennäkoski, Viestintää kriiseistä ja kriiseissä. Viestin viemää – viestintäoikeuden vuosikirja 2021, s. 134–156.

46 Martin Scheinin – Helga Molbæk-Steensig, Human Rights-Based Versus Populist Responses to the Pandemic, s. 19–34 teoksessa Morten Kjaerum – Martha F. Davis – Amanda Lyons (toim.), COVID-19 and Human Rights. Routledge 2021a, s. 30.

47 Perustuslakiblogissa (<https://perustuslakiblogi.wordpress.com>) käytiin välittömästi pandemian alkuvuikkoina keväällä 2020 kymmenien blogikirjoitusten välityksellä laaja-alaista keskustelua aiheesta. Ks. mm. Martin Scheinin, Suomen perusoikeusjärjestelmä on pettävässä koronakriisin oloissa, Perustuslakiblogi 20.3.2020. <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/03/20/martin-scheinin-suomen-perusoikeusjarjestelma-on-pettamassa-koronakriisin-oloissa/>.

48 Simo Kyllönen, Pandemian torjunta ja kansalaisten perusoikeudet. Ajatus 77(1) 2020, s. 261–289.

49 Kaisa-Maria Kimmel, Right to Life and Right to Health in Priority Setting in the COVID-19 Prevention Strategies in Finland, Norway and Sweden, s. 16–35 teoksessa Stefan Kirchner (toim.), Governing the Crisis: Law, Human Rights and COVID-19. Lit Verlag 2021.

50 Anna-Kaisa Tuovinen, Syndemian sääntely – oppeja Suomesta ja Ruotsista koronapandemian ajalta. Oikeus 2/2025, s. 160–177.

51 Dorota Gozdecka, Human Rights During the Pandemic: COVID-19 and Securitisation of Health. Nordic Journal of Human Rights 39(3) 2021, s. 205–223.

yhdenvertaisuus erityisesti rokotusten ja testaamisen yhteydessä, sekä oikeudenhoito.

Ensinnä liikkumisrajoituksia on tarkasteltu niin rajatylittävän liikkumisvapauden kuin paikallisempien toimintojen rajoittamisen näkökulmista.⁵² *Aer* on arvioinut Uudenmaan sulkua perusoikeuksista poikkeamisen ja rajoittamisen rajanvedon kannalta.⁵³ *Heinikoski* ja *Hyttinen* ovat tarkastelleet Pohjoismaiden välisten ja Schengen-alueen rajoitusten vaikutuksia muun ohella saamelaisten elinolosuhteisiin sekä kiinnittäneet huomiota rajoituksiin liittyneiden sanktioiden ongelmiin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta.⁵⁴ *Neergaard*, *Paju* ja *Raitio* ovat kritisoineet liikkumisvapautta rajoittaneiden kansallisten toimien oikeusperustan epäselvyyttä ja ristiriitaa EU-oikeuden kanssa.⁵⁵ Korkea-Aho ja Scheinin ovat kritisoineet liikkumisrajoituksia koskevaa soft law -sääntelyä, jolla asiallisesti rajoitettiin perusoikeuksia.⁵⁶

Paikallisempia rajoituksia, kuten sairaaloiden vierailukielloja, ml. synnytysosastoilla, on

samoin kritisoitu niiden puutteellisesta oikeusperustasta.⁵⁷ Liikkumisrajoitusten vaikutuksia on pohdittu iäkkäiden muistisairauspotilaiden oikeuksien näkökulmasta.⁵⁸ Hautakorven mukaan asumispalveluyksiköiden taapamisrajoitukset heijastelevat sosiaali- ja terveydenhuollon laitoskäytäntöjen historiaa.⁵⁹ Hämäläinen, *Kuorti* ja Salminen ovat kuvanneet vankien tapaamis- ja poistumislupien epäämistä ja karanteenitoimia.⁶⁰ *Lappi-Seppälä* ja *Tyni* ovat todenneet rajoitusten johtaneen lisääntyneisiin jännitteisiin vankiloissa.⁶¹ *Järvinen* on pohtinut tilojen sulkemisen vaikutuksia kulttuuristen oikeuksien toteutumiselle.⁶² *Koskentausta* on tarkastellut elinkeinonvapauden rajoittamista paitsi rajoitusten suhteellisuuden myös elinkeinonharjoittajille aiheutuneiden vahinkojen korvaamisen näkökulmasta.⁶³

Toiseksi oikeudet terveyteen ja elämään ovat olleet arvioinnin kohteena. *Mutanen*, *Järvinen* ja *Vikman* ovat kuvanneet oikeutta terveyteen Suomen valtiosäännössä.⁶⁴ *O Cathaoir* ym.

52 Ks. yleisesti Kotkas – Husu – Wass – Kantola 2021, 69 kohdasta eteenpäin.

53 Jenni Aer, Uudenmaan liikkumisrajoitukset perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksista. Helsinki Law Review 15(1) 2022, s. 12–33.

54 Salla Heinikoski – Tatu Hyttinen, The Erosion of Borderless Norden? Practices and Discourses on Nordic Border Restrictions in Finland and Sweden during the Covid-19 Pandemic. Utrecht Law Review 17(4) 2021, s. 45–56; Salla Heinikoski – Tatu Hyttinen, The Impact of Covid-19 on the Free Movement Regime in the North. Nordic Journal of International Law 91(1) 2022 s. 80–100, 91, 98; ks. myös Sakari Melander, Valmiuslain rikkomisen rangaistavuus. Perustuslakiblogi 26.3.2020. <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/03/26/sakari-melander-valmiuslain-rikkomisen-rangaistavuus/>.

55 Ulla Neergaard – Jaan Paju – Juha Raitio, Closure of Borders in the Three Nordic EU Member States During the Covid-19 Pandemic, s. 77–94 teoksessa Katarina Hyltén-Cavallius – Jaan Paju (toim.), Free Movement of Persons in the Nordic States: EU Law, EEA Law, and Regional Cooperation. Hart 2023, s. 92–93.

56 Korkea-aho – Scheinin 2021, s. 44. Ks. myös Martin Scheinin, Finland: Soft measures, respect for the rule of law, and plenty of good luck: Overview of Legal and Political Response and Adaptation to COVID-19, Verfassungsblog 23.2.2021. <https://verfassungsblog.de/finland-soft-measures-respect-for-the-rule-of-law-and-plenty-of-good-luck/>.

57 Pauli Rautiainen, Sairaaloiden vierailijakiellot vuonna 2020 olivat lainvastaisia. Perustuslakiblogi 15.2.2022. <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2022/02/15/pauli-rautiainen-sairaaloiden-vierailijakiellot-vuonna-2020-olivat-lainvastaisia/>

58 Kaijus Ervasti – Toomas Kotkas – Mervi Issakainen – Minna Teiska – Anna Mäki-Petäjä-Leinonen, In the Shadow of COVID-19: The Well-Being and Rights of People Living with Dementia in Finland During the Pandemic. Journal of Alzheimer's Disease 92(4) 2023, s. 1473–1485.

59 Hautakorpi 2023, s. 65–69.

60 Hanna Hämäläinen – Kaisa Kuorti – Janne Salminen, COVID-19-pandemia ja rajoitustoimenpiteet vankiloissa. Lakimies 2/2023, s. 224–249.

61 Tapio Lappi-Seppälä – Sasu Tyni, Finland, s. 192–208 teoksessa Frieder Dünkel – Stefan Harrendorf – Dirk van Zyl Smit (toim.), The Impact of COVID-19 on Prison Conditions and Penal Policy. Routledge 2022, s. 204.

62 Iina Järvinen, Kulttuuriset oikeudet kriisissä. Lakimies 3–4/2025, s. 424–447.

63 Lauri Koskentausta, Elinkeinovapauden lainsäädännöllisestä rajoittamisesta pandemian perusteella. Liikejuridikka 1/2021, s. 10–37.

64 Anu Mutanen – Petra Järvinen – Ville Vikman, Oikeus terveyteen – perusoikeus suomalaisessa valtiosääntöjärjestelmässä? Oikeustiede – Jurisprudencia LVIII:2025, s. 67–171.

ovat tarkastelleet erityisesti ikäihmisten oikeutta terveyteen sekä pääsyä terveyspalveluihin kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia painottaen.⁶⁵ Järvinen on tutkinut lapsen oikeutta terveyteen erityisesti kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta sekä rajoitetummin kansallisen oikeuden kannalta.⁶⁶ Oikeus elämään on ollut välillisemmin arvioinnin kohteena liikkumisrajoitusten oikeuttamisen kannalta. Perusoikeusrajoituksia koskevan yleiskatsauksensa puitteissa Farzamfar, Salminen ja Tuominen ovat kuvanneet pandemian vaikutuksia myös terveyttä koskevien perusoikeuksien näkökulmasta.⁶⁷ Scheininin ja Molbaek-Steensigin hahmottelema malli eri valtioiden koronastrategioiden vertailuun ihmisoikeuksien kunnioittamisen näkökulmasta painottaa pisteytyksessään oikeutta elämään.⁶⁸

Kolmanneksi pandemian kestäessä on problematisoitu rokotettujen ja rokottamattomien välistä erottelua yhdenvertaisuuskysymyksenä. Muukkonen on tarkastellut tältä osin nk. koronapassin vaikutuksia rokottamattomien henkilöiden asemaan.⁶⁹ Jo edellä mainitussa kirjoituksessaan Hämäläinen, Kuortti ja Salmi-

nen ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että vankiloissa vankeja tai henkilökuntaa ei automaattisesti rokotettu ensilinjassa, vaikka vangit on arvioitu riskiryhmäksi muiden rokotuksien osalta.⁷⁰ Suomessa rokottaminen perustui vapaaehtoisuuteen, mistä johtuen ns. pakkorokotuksia on käsitelty vähäisesti.⁷¹ Oikeuskirjallisuudessa on toisaalta analysoitu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä terveydenhuoltohenkilöstön rokotusvelvoitteesta.⁷² Yhdenvertaisuuskysymyksiä on lisäksi noussut esiin esimerkiksi korona-ajan opiskelijavalinnoista, ml. haavoittuvaisten ryhmien kuten iäkkäiden tai vammaisten hakijoiden oikeuksien toteutumisesta.⁷³

Neljänneksi oikeudenhoidosta on keskusteltu paitsi tuomioistuinten käytännön toiminnan näkökulmasta, ml. etäkuulemisten lisääntyminen,⁷⁴ myös laajemmin oikeudenhoidon kriittisten toimintojen edellytyksien kannalta. *Fredman* on esittänyt, että valmiuslakiin tulisi sisällyttää tuomioistuinten toiminnan sekä oikeudenkäyntien ja oikeushallinnon järjestämistä poikkeusoloissa koskevat säännökset.⁷⁵ Oikeudenhoidon edellytysten varmistamista poik-

65 Katharina Ó Cathaoir – Henriette Sinding Aasen – Hrefna D Gunnarsdóttir – Kaisa-Maria Kimmel – Mirva Lohiniva-Kerkeä – Ida Gundersby Roglien – Lotta Vahlne Westerhall, Older Persons and the Right to Health in the Nordics during COVID-19. *European Journal of Health Law* 28(5) 2021, s. 417–444.

66 Petra Järvinen, Lapsen oikeus terveyteen ihmisoikeutena Suomen oikeusjärjestelmän näkökulmasta tarkasteltuna – ”Paras saatettavissa oleva terveydentila” normatiivisena käsitteenä. *Defensor Legis* 1/2025, s. 24–45.

67 Mehrnoosh Farzamfar – Janne Salminen – Janna Tuominen, Governmental Policies to Fight Pandemics: Defining the Boundaries of Legitimate Limitations on Fundamental Freedoms: National Report on Finland, teoksessa Arianna Vedaschi (toim.), *Governmental Policies to Fight Pandemic*. Leiden, The Netherlands: Brill Nijhoff 2024.

68 Martin Scheinin – Helga Molbaek-Steensig, Pandemics and human rights: three perspectives on human rights assessment of strategies against COVID-19. *EUI Working Paper LAW* 1/2021, s. 19 ss.

69 Matti Muukkonen, Koronapassi, perustuslaki ja yhdenvertaisuustarkasteluasetelman kritiikki. *Edilex* 2022/2.

70 Hämäläinen – Kuortti – Salminen 2023, s. 239–241.

71 Ks. Lasse Lehtonen – Klaus Nyblin, Lasten ja nuorten rokottaminen voi olla välttämätöntä koronaepidemian tukahduttamiseksi. *Edilex*, Vierashuone, 2.6.2021, <https://www.edilex.fi/uutiset/69661>, sekä Klaus Nyblin – Janne Salminen, Kolmannet koronarokoteannokset ja globaali solidaarisuus – tehosteannoksista päätetään tartuntatautilain puitteissa, mutta myös kansainvälinen vastuu on merkittävä. *Edilex*, Vierashuone, 30.8.2021. <https://www.edilex.fi/uutiset/71041>.

72 Petra Järvinen – Ville Vikman, Pasquinelli and others v San Marino – The momentous competing interests of the community as a whole against healthcare workers refusing the COVID-19 vaccine. *Strasbourg Observers* 4.10.2024. Ks. myös Pohjankoski – Brunila – Salminen 2025a.

73 Jonna Kosonen – Niina Mäntylä, Koronakevään opiskelijavalinnat – yliopistojen autonomian rajat ja yhdenvertaisuuden moniulotteisuus. *Edilex* 2020/35.

74 Anna-Liisa Autio – Laura Ervo, Pandemian ja digitalisaation vaikutukset käräjäoikeuksien toimintaan. *Lakimies* 5/2022, s. 701–728. Ks. myös Petteri Korhonen – Jurkka Jämsä, Tuomioistuimen jäsenen osallistuminen oikeudenkäyntiin etäyhteydellä. *Defensor Legis* 3/2021, s. 700–710.

75 Markku Fredman, Oikeudenhoito ja asianajo poikkeusoloissa. *Defensor Legis* 1,5/2022, s. 323–333, 325.

keusoloissa on peräänkuuluttanut myös *Jakobsson*, joka on kiinnittänyt huomiota avustajakunnan asemaan.⁷⁶ *Lavapuro* on puolestaan katsonut sen, että valmiuslaissa ei ole säädetty poikkeuksia oikeusturvaan koskevaan perustuslain 21 §:ään, kertovan siitä, että oikeusturva nähdään arvona, josta ei haluta poiketa edes poikkeusoloissa.⁷⁷ *Pellonpää* on tarkastellut perustuslakivalvontaa eri Euroopan maissa tukeutunut osin korona-ajan aineistoon.⁷⁸ Pohjankoski, Brunila ja Salminen ovat arvioineet pandemian ilmenemistä korkeimpien oikeuksien sekä Eurooppa-tuomioistuinten ratkaisukäytännössä.⁷⁹

b. Julkisyhteisön tilaamat tai rahoittamat selvitykset ja tutkimukset

Koronapandemiasta on tehty lukuisia virallisselvityksiä. Näitä ovat toteuttaneet sekä viranomaiset osana lakisääteisiä tehtäviään että

eri selvitystahot julkisyhteisön tilauksesta tai julkisen tutkimusrahoituksen turvin. Selvityksissä on arvioitu pandemianhallintaa joko yleisesti tai tietystä erityisnäkökulmasta.⁸⁰ Nimenomaista pelkästään pandemian *oikeudellisiin* vaikutuksiin keskittyvää kokonais selvitystä ei ole tehty.⁸¹ Selvityksissä on kuitenkin tehty huomioita pandemianhoitoon liittyvistä oikeudellisista ongelmista sekä esitetty eräitä suosituksia ongelmiin vastaamiseksi.

Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittaman PANDEMICS-ohjelman loppuraportissa on monitieteellisen hankkeen osana tarkasteltu myös pandemianhallinnan oikeudellisia vaikutuksia.⁸² Raportissa on korostettu perustuslain asettamia vaatimuksia lainsäädännön käytölle kriiseissä, mukaan lukien valmiuslakia sovellettaessa. Raportin mukaan kiireessä tehty sääntely ei kaikilta osin täyttänyt lainvalmistelulle asetettavia laatuvaatimuksia vaikutusarvioinnin tai lyhyiden kuulemismääräaikojen johdosta, mutta eduskunnan perus-

76 Niko Jakobsson, Oikeudenhoidon turvaaminen poikkeusoloissa – miten varmistetaan jokaisen pääsy oikeuksiinsa? *Defensor Legis* 4,5/2023, s. 599–606, 601–602.

77 Juha Lavapuro, Oikeuden resilienssi. *Lakimies* 7–8/2020, s. 1262–1267, 1265. Ks. samoin Kotkas – Husu – Wass – Kantola 2021.

78 Matti Pellonpää, Perustuslakikontrollista neljässä Euroopan maassa ja Suomessa. *Lakimies* 6/2021, s. 911–945.

79 Pekka Pohjankoski – Tuukka Brunila – Janne Salminen, Oikeussuoja tuomioistuimissa covid-19-pandemian aikana. *Lakimies* 6/2025b, s. 920–942.

80 Ks. mm. Huoltovarmuuskeskus (HVK), Erillisselvitys suojaisten hankintaa koskien, KPMG Oy Ab, 14.4.2020; Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston kokonaisarvio COVID-19-toimien vaikutuksista. Koonatti ministeriöiden 25.9.2020 toimittamista vaikutusarvioinneista. Valtioneuvoston kanslia, strategiaosasto 2020; Valtion liikuntaneuvosto, Koronapandemian akuutit vaikutukset liikuntatoimialaan. Valtion liikuntaneuvoston julkaisuja 2020:1; Valtioneuvosto, Koronapandemian vaikutukset kulttuurialalla: Raportti kyselyn vastauksista. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:14; Deloitte, Selvitys koronakriisin aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksista. Valtioneuvoston selvitys 2021:1; Matti Mörttinen, Valtioneuvoston ydin kriisitulanteessa: Covid-19-pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle. *Sitra* 2021; Onnettomuustutkintakeskus (OTKES), Koronaepidemian ensimmäinen vaihe Suomessa vuonna 2020. *Tutkintaselostus* 6/2021; Valtioneuvosto, Lapset, nuoret ja koronakriisi. Lapsistrategian koronatyöryhmän arvio ja esitykset lapsen oikeuksien toteuttamiseksi. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:2; Valtiontalouden tarkastusviraston (TVT) tarkastuskertomukset, Huoltovarmuus ja sen turvaaminen covid-19-pandemian aikana. *Tarkastuskertomus* 10/2021; Jari Stenvall ym., Koronajohtaminen Suomessa. Arvio covid-19-pandemian johtamisesta ja hallinnosta syksystä 2020 syksyyn 2021. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:34; Anna Mauranen ym., Taipuu vaan ei taitu – koronapandemiasta Suomen kriisikestävyyden vahvistamiseen. *Suomalainen Tiedeakatemia* 2021; Jouni Varanka ym., COVID-19 -kriisin yhteiskunnalliset vaikutukset Suomessa: keskipitkän aikavälin arvioita. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:14; Liisa Nieminen, Koronapandemian vaikutukset haavoittuvassa asemassa olevien lasten läheissuhteiden ylläpitämiseen ja perhe-elämän suojaan. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:20; Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2023:10: Koronainfossa-ohjelman jälkiarviointi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla; PANDEMICS-ohjelma, Koronapandemian opit: Kohti parempaa kriiseihin varautumista ja kriisinhallintaa. *Strateginen tutkimus* 2024.

81 Esim. Valtioneuvoston pandemiatutkimusta aikavälillä 7.8.2020 – 30.6.2022 tarkastelleessa ”COVID-19-tutkimuskatsaus” -hankkeessa (VNK095:00/2020) ei tarkastelukategoriasta ollut nimenomaisesti oikeudellista tutkimusta, vaikka jotkin kartoitetut tutkimukset vähintään epäsuorasti koskivat myös oikeudellisia kysymyksiä.

82 PANDEMICS-ohjelma 2024.

tuslakivaliokunnan, ylimpien laillisuusvalvojen sekä tuomioistuinten toiminta kuitenkin mahdollisti sääntelyn oikeudellisen arvioinnin.⁸³ Perusoikeuksien rajoittamista pandemian oloissa on tarkasteltu myös *Niemisen* raportissa, jossa on selvitetty haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeuksien toteutumista erityisesti vankilaoiloissa ja lastensuojelulaitoksissa.⁸⁴

Onnettomuustutkintakeskus (OTKES) on turvallisuustutkintaraportissaan kiinnittänyt huomiota muun ohella lainsäädäntömenettelyjen hitauteen ja todennut valtakunnallisen ja alueellisten näkökulmien erojen vaikeuttaneen pandemiatoimien käytännön jalkauttamista.⁸⁵ Koronajohtamista arvioineessa *Stenvallin* ym. raportissa on arvioitu nykyisen lainsäädäntökehikon olevan ”suuri heikkous”.⁸⁶ *Mörttisen* Sitralle toteuttamassa raportissa on käsitelty valmiuslain nykyjärjestelmän soveltumista pandemian hallintaan sekä pohdittu Uudenmaan sulun oikeasuhtaisuutta, EU-oikeudesta johtuvien vapaata liikkuvuutta koskevien veloitteiden noudattamista, sekä demokraattisen oikeusvaltion ja vapaan median merkitystä kriiseissä.⁸⁷ Deloitte on selvittänyt kokemuksia valmiuslain käytöstä ja problematisoinut rajoitusten oikeasuhtaisuutta katsoen, että perusoikeuksia rajoitettiin vahvasti ”terveys edellä” erityisesti Uudenmaan sulun ja koulujen etäopetukseen siirtymisen yhteydessä.⁸⁸

Liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) jälkiarvioinnissa on tarkasteltu ministeriön sää-

dösvalmistelua pandemian aikana, ja sen eräät huomioidut kuvastanevat pandemianhallinnan haasteita laajemminkin. Arvion mukaan keskeiset säädösvalmistelijat ylikuormittuivat kiireellisen työtahdin ja henkilöresurssien rajallisuuden vuoksi, ja lisäksi ruotsinkielisten säädöstehtävien toteuttamisen haasteet vaikuttivat Ahvenanmaan maakunnan mahdollisuuksiin saada käsitystä kriisitoimenpiteistä.⁸⁹ Raportissa on pohdittu mahdollisuutta keventää sääntelyä eräänä kriisikestävyuden muotona, nostettu esiin myönteisenä esimerkkinä lentoturvallisuussääntelyn joustavuussäännökset ja ehdotettu vastaavan force majeure -sääntelyn sisällyttämistä lainsäädäntöön laajemmin.⁹⁰

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) nk. laillisuustarkastuksessa on nostettu esiin laajasti huoltovarmuuteen liittyviä oikeudellisia ongelmakohtia.⁹¹ Raportissa on todettu muun ohella valmiuslain toimintaan liittyviä rajoitteita esimerkiksi kriittisen maaliikenteen sekä terveydenhuoltohenkilöstön saatavuuden turvaamisen osalta, mihin säännöstelylakityypin valmiuslaki ei tarjoa kattavia ratkaisuja. VTV on myös kiinnittänyt huomiota oikeudellisen kriisivarautumisen tärkeyteen eri aloilla, kuten sosiaali- ja terveystalouden hankintasopimuksien teossa, EU:n valtioneuvoston sääntelyn yhteensovittamisessa meri- ja lentoliikenteen tukitarpeiden kanssa, lääkkeiden ja niiden annosteluvälineiden varastointivollisuuden kattavuudessa sekä Huoltovarmuuskeskuksen tietojensaantioikeuksissa toisilta viranomaisilta.⁹²

83 PANDEMICS-ohjelma 2024, s. 7–8.

84 Nieminen 2022.

85 Onnettomuustutkintakeskus (OTKES) 2021, s. 93.

86 Stenvall ym. 2022, s. 48.

87 Mörttinen 2021, s. 33, 35, 45, 85.

88 Deloitte 2021, s. 23–24.

89 Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2023:10, s. 84, 86, 93.

90 Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2023:10, s. 109, 113.

91 Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tarkastuskertomukset 2021. Ks. myös Valtiontalouden tarkastusvirasto, Tarkastuskertomus 10/2021 Huoltovarmuus ja sen turvaaminen covid-19-pandemian aikana: Jälkiseurantaraportti 22.12.2023.

92 Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tarkastuskertomukset 2021, s. 15–42.

Lopuksi todettakoon, että Ruotsin nk. koronakomissio (Coronakommissionen) on tehnyt raporteissaan huomioita Suomen pandemianhallinnasta.⁹³ Sen jälkiarvion mukaan Suomen lainsäädäntö, ml. valmiuslaki, mahdollisesti pidemmälle menevät terveydensuojelutoimet kuin Ruotsissa.⁹⁴ Valmiuslain käytön osalta on arvioitu, että Suomessa lakisidonnaisuuden periaate on perinteisesti ymmärretty niin vahvana, että ulkovaltiosääntöistä hätätalaoikeutta ei ole pidetty mahdollisena.⁹⁵ Koronakomissio on kritisoinut Ruotsin suhteellista hitautta uuden lainsäädännön laatimisessa sekä esimerkiksi näytteenottokapasiteetin lisäämisessä.⁹⁶ Samalla Suomen pandemialintaa on kuvattu varovaisuuteen nojautuvaksi esimerkiksi sikäli kuin koulujen sulku päätettiin toteuttaa varovaisuusperiaatteen perusteella huolimatta näkemyksestä, että virus ei tarttuisi lapsiin yhtä herkästi kuin aikuisiin.⁹⁷ Varovaisuusperiaatteen laajuus on nähty olennaisena erona Ruotsin ja Suomen pandemianhallinnassa.⁹⁸

3. Analyysi: toimenpidesuosituksien kirjallisuudessa

Edellä kartoitetussa kirjallisuudessa oikeusjärjestelmän kannalta olennaisia, pandemian hallintaa koskevia havaintoja on tehty erityisesti valmiuslain toiminnasta, lainvalmistelusta, lainsäädäntötekniikasta kriisissä, viranomais-

ten tehtävä- ja toimivallanjaosta, perusoikeuksien ml. sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta, oikeudenhoidosta poikkeusoloissa sekä huoltovarmuuslainsäädännöstä. Puutteiden toteamisen ohella on esitetty eräitä toimenpidesuosituksia.

Oikeuden resilienssin ja kokonaisturvallisuuden tarkastelukulmasta on kannatettu porrastettuja sääntelyrakenteita ja normaaliolojen lainsäädäntöön sisältyviä poikkeusvaltuuksia, joissa olisi kuitenkin huomioitava perustuslain 23 §:n asettamat reunaehdot perusoikeuksista poikkeamiselle.⁹⁹ Valmiuslain käyttöönotto-menettelyyn on ehdotettu porrastettua menettelyä, jossa nk. siviilikriiseissä kuten taloudellisen riskitilanteen, onnettomuuden tai luonnonkatastrofin kohdalla vaadittaisiin eduskunnan määränemmistö valmiuslain käyttöön otolle, kun taas sotilaallisissa kriiseissä yksinkertainen enemmistö riittäisi.¹⁰⁰ Pitkäkestoitteiden kriisien hoitoon on peräänkuulutettu väli- muotoa poikkeusolojen ja normaaliolojen sääntelyn välille. On myös esitetty erillisen ”pandemialain” säätämistä.¹⁰¹ Joustavuuden lisäämiseksi on ehdotettu kriisi- tai force majeure -poikkeusten sisällyttämistä normaaliolojen sääntelyyn.¹⁰²

Kriisissä todettiin, että useat kriittiset tehtävät ovat nykyisin riippuvaisia yhteistyöstä yksityisten toimijoiden kanssa.¹⁰³ Huoltovarmuuden osalta huomiota tulisi kiinnittää so- pimuskirjauksiin poikkeustilanteista julkisissa hankinnoissa sekä lainsäädännölliseen varau-

93 Ks. esim. SOU 2021:89a, Sverige under pandemin, Volym 1: Smittspridning och smittskydd, Delbetänkande av Coronakommissionen, s. 190, 232–233.

94 SOU 2021:89a, s. 148; SOU 2022:10, Sverige under pandemin, Volym 2: Förutsättningar, vägval och utvärdering, Slutbetänkande av Coronakommissionen, s. 277.

95 SOU 2022:10, s. 278.

96 SOU 2021:89b, Sverige under pandemin, Volym 2: Sjukvård och folkhälsa, Delbetänkande av Coronakommissionen, s. 719, 722.

97 SOU 2022:10, s. 475.

98 SOU 2022:10, s. 622.

99 Aine – Nurmi – Valtonen 2022, s. 860, 872.

100 Mörntinen 2021, s. 6, 28. Ks. valmiuslain ongelmakohdista myös esim. Scheinin 2020a.

101 Ks. Stenvall ym. 2022, s. 213, 268.

102 Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2023:10, s. 113.

103 Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2023:10, s. 111.

tumiseen koskien esimerkiksi lääkinnällisten laitteiden, kuten hengityskoneiden, tai tarvikeiden, kuten injektioneulojen, varastointia. Valmiuslain sääntelytekniikka ei kaikilta osin kykene yksin vastaamaan kriittisiin haasteisiin, kuten maantiekuljetuksien turvaamiseen pandemiassa, jossa esimerkiksi polttoaineen saannin säännöstely ei ole riittävää sikäli kuin kriittisiä tekijöitä ovat vaikkapa hengityssuojaimien tai ylipäätään työvoiman saanti.¹⁰⁴

Samoin lainvalmisteluun sekä viranomaisten tehtävä- ja toimivallanjakoon on toivottu kehitystä. Tehtävienmäärittelyn epämääräisyys pandemiassa valtion ja kunnallisten viranomaisten välillä sekä kunnan sisäisesti on nostanut kirjallisuudessa esiin tarpeen harkita uutta sääntelyä, joka mahdollistaisi poikkeamisen tietyistä velvoitteista myös poikkeusolojen ulkopuolella.¹⁰⁵ Lainvalmistelun osalta kirjallisuudessa on pohdittu, voisiko kriisejä varten kehittää lainvalmistelu- ja lainsäädäntöprosessiä, joilla parlamentaarista lainsäädäntömenettelyä saataisiin virtaviivaistettua, kuitenkin niin, että samalla turvataan eduskunnan asema sekä oikeusvaltion asettamat reunaehdot.¹⁰⁶

Oikeudenhoitoon on kohdistettu ristivedossa olevia kehitysehdotuksia. Eräissä näkemyksissä korostetaan tarvetta järjestää poikkeusoloissa oikeudenhoito erityissäännöksiin sen proaktiiviseksi turvaamiseksi, kun taas toiset pitävät perusteltuna säilyttää oikeudenhoidon poikkeusolosääntelyn ulkopuolella nimenomaan sen aseman säilyttämiseksi vakaina. Toimenpide-ehtotuksissa vaikuttaa olevan kyse tältä osin siitä, nähdäänkö oikeusturvan toteutuvan paremmin proaktiivisin erityistoinimin vai pitäytymällä mahdollisimman tarkasti normaaliolojen sääntelyn piirissä myös poik-

keuksellisissa olosuhteissa. Tätä keskustelua leimaa sen pandemianaikainen syntyhistoria, mutta toisaalta sen taustalla vaikuttavat ajatukset varautumisesta myös toisenlaisiin, mukaan lukien sotilaallisiin, kriiseihin, minkä osalta keskustelua olisi eittämättä hyvä syventää jatkotutkimuksessa.

4. Johtopäätökset: tutkimusaukot ja pandemian oikeudellisen hallinnan tutkimuksen laajempi merkitys

Koronapandemian oikeudellista hallintaa ja vaikutuksia on tutkittu laaja-alaisesti. Aihepiirejä, joita ei olisi lainkaan käsitelty, on vaikea osoittaa. Eräitä katvealueita kuitenkin on.

Jokseenkin vähäiselle huomiolle on toistaiseksi jäänyt nimenomainen tutkimus perustuslain takaamasta oikeudesta elämään perusoikeutena, joka pandemian aikana oikeutti pitkälle meneviä muiden perusoikeuksien, kuten liikkumis-, kokoontumis- tai elinkeinovapauden, rajoituksia. Jo tehdyssä tutkimuksessa onkin alleviivattu jatkotutkimuksen tarvetta erityisesti tehtyjen rajoitusten oikeasuhtaisuuden arvioimisesta.¹⁰⁷ Perusteltua olisi syventää analyttistä keskustelua siitä, mikä merkitys oikeudella elämään on kotimaisen perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä oikeuksien keskinäiseen punnintaan. Tähän liittyen Koskentaustan korostama keskeinen rajanveto siitä, milloin perusoikeuksia on mahdollista rajoittaa tavallisen lainsäädäntömenettelyn puitteissa ja milloin taas on välttämätöntä turvautua perustuslain 23 §:n mukaiseen menettelyyn pe-

104 Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tarkastuskertomukset, s. 15, 19–20, 26–27, 32.

105 Muukkonen 2021, s. 256.

106 Ks. Jukka – Keinänen – Keskinen 2022, s. 16; Brunila 2024, s. 19.

107 Ks. Ó Cathaoir – Sinding Aasen – Gunnarsdóttir – Kimmel – Lohiniva-Kerkelä – Gundersby Rognlien – Vahlne Westerhall 2021, s. 444. Ks. aiheen käsittelystä myös Koskentausta 2021, s. 23 ss.

108 Koskentausta 2021, s. 36.

rusoikeuksista poikkeamiseksi, on toistaiseksi jäänyt vähälle tarkastelulle.¹⁰⁸

Toinen lisätarkastelua kaipaava aihe on kriisisääntelyn suoraviivaistaminen. Kyseinen teema näyttäytyy läpileikkaavana toiveena useissa pandemianhallintaa koskevissa selvityksissä. Tätä koskevissa ehdotuksissa on samalla tunnistettu menettelyjen keventämisen mahdollinen uhka perusoikeuksille, kansanvallalle ja oikeusvaltiolle. Näiden keskinäisen tasapainon etsiminen kuuluu pandemianhallinnan keskeisiin haasteisiin. Kriiseihin varautuminen tavallisen lainsäädännön keinoin erilaisia force majeure - tai ”kriisipoikkeuspykälä” tekemällä vaikuttaa samoin kysymykseltä, joka vaatii jatkotutkimusta. Kriisipoikkeusten integrointi osaksi normaaliolojen lainsäädäntöä voinee tarjota mahdollisuuksia viranomaisten suoraviivaisemmalle toimivaltuuksien käytölle, mutta samalla raja poikkeusolosääntelyn ja normaaliolojen sääntelyn välillä liudentuu. Oikeuden resilienssin tutkimuksessa voisi olla perusteltua tarkastella perustuslain asettamia vaatimuksia tällaiselle normaaliolojen kriisilainsäädännölle, erityisesti perusoikeuksien turvaamisen kannalta.

Lopuksi on syytä alleviivata, että pandemianhallinnan oikeudellisen tutkimuksen merkitys ei rajoitu vain covid-19-pandemiaan tai yleisemmin pandemioiden hallintaan ja niihin varautumiseen. Pandemian aikana esiin nousseilla kysymyksillä on relevanssia monien erityyppisten kriisien oikeudellisessa jäsentämisessä. Pandemianhallintatoimien, joihin lukeutuu esimerkiksi valmiuslain käyttö, kriisinajan lainvalmistelu sekä tuomioistuinten ja laillisuusvalvojen rooli oikeussuojan antajina poikkeuksellisissa olosuhteissa, tarkastelu mahdollistaa kriittisen analyysin kriisivalmiudesta oikeusjärjestelmän systeemitasolla. Oli kyseessä sitten suuronnettomuus, ympäristökata-

strofi tai sotilaallinen konflikti, pandemianhallinnan kokemukset ja niitä koskeva tutkimus tarjoavat teoreettisen viitekehyksen kriisien oikeudellisen hallinnan eri ulottuvuuksien analyysille. Aikana, jolloin Suomessa varaudutaan konkreettisesti moniin eri uhkiin, pandemian oikeudellista hallintaa koskeva tutkimus tarjoaa arvokkaita välineitä niin akuuttien kriisien kuin pitkäkestoisten yhteiskunnan häiriötilojen oikeudellisten ulottuvuuksien arviointiin.