

20.9.2024

EOAK/1856/2024

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riitta Burrell

TARKASTUS: LINTUINFLUENSAN TORJUNTA, THL 6.5.2024

Tarkastuskohde

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Tarkastusajankohta

Maanantai 6.5.2024 klo 13–16

Osallistujat oikeusasiamiehen kansliasta

apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jukka Anttila

vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riitta Burrell

notaari Sanna-Kaisa Frantti

Osallistujat tarkastuskohteesta

pääjohtaja

hallinto- ja talousjohtaja

johtaja

johtava asiantuntija ja yksikönpäällikkö

johtava asiantuntija ja yksikönpäällikkö

lakimies

valmiuspäällikkö

Tarkastuksen tyyppi

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 5 §

Sisällys

1	YLEISTÄ	3
1.1	Tarkastuksen taustaa.....	3
1.2	Tarkastuskohteesta.....	5
1.3	Tarkastuksen kulku.....	5
2	TARKASTUSHAVAINNOT	5
2.1	Koronapandemia	5
2.2	Lainsäädäntö	6
2.3	Viranomaiset.....	8
2.4	Yhteistyö yksityisten kanssa	11
2.5	Viestintä ja tiedottaminen	11
2.6	THL:n ohjeet	12
2.7	THL:lle osoitetut kantelut ja tiedustelut	13
2.8	THL:n käytettävissä olevat keinot ja voimavarat	14
2.9	Varautuminen mahdollisiin tuleviin epidemioihin.....	15
3	APULASOIKEUSASIAMIEHEN KANNANOTOT	15
3.1	Oikeusasiamiehen tehtävät.....	15
3.2	Viranomaisten toimivalta	17
3.3	Lainsäädäntö	22
3.4	Voimavarat.....	22
3.5	Viestintä ja tiedottaminen.....	24
3.6	THL:n ohjeet	26
3.7	Tiedusteluihin vastaaminen ja tietopyyntöjen käsittely.....	27
4	TOIMENPITEET	28

1 YLEISTÄ

1.1 Tarkastuksen taustaa

Tarkastuksen tarkoituksena oli saada tietoa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) toiminnasta ihmisten terveyden suojelemiseksi korkeapatogeeniselta lintuinfluenssavirukselta A(H5N1).

Lintuinfluenssa aiheutti poikkeuksellisen suuria luonnonvaraisten lintujen joukkokuolemia Suomessa kesällä 2023. Heinäkuussa 2023 virusta todettiin tarhatsuissa turkiseläimissä. Kyseessä oli ensimmäinen kerta, kun lintuinfluenssavirus levisi Suomessa turkistarhaeläimiin.

Vaikka ihmisen riski saada lintuinfluenssatartunta on lähtökohtaisesti vähäinen, turkistarhoilla esiintyvä lintuinfluenssaepidemia muodostaa uhan ihmisten terveydelle kahdella tavalla. Ensinnäkin se altistaa tarhoilla työskentelevät ihmiset tartunnalle. Toiseksi epidemiasta aiheutuu pandeeminen uhka, jos viruksen leviäminen ja mahdollinen muuntuminen saavat jatkua. Suomalaisilla turkistarhoilla vuonna 2023 kiertäneiden viruksien sekvensointitutkimusten perusteella tartunnan saaneissa turkiseläimissä oli useita mutaatioita.¹

THL:n tarkastus oli osa korkeapatogeenisen lintuinfluenssan torjuntaa koskevaa tarkastuskokonaisuutta, jonka puitteissa apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin toimitti vuoden 2024 alussa tarkastukset Seinäjoen alueen ympäristöterveydenhuollossa, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa ja Ruokavirastossa. Näistä tarkastuksista on laadittu erilliset pöytäkirjat (EOAK/434/2024, EOAK/435/2024 ja EOAK/3/2024).

Tarkastuksilla on käsitelty kysymyksiä, jotka koskevat muun ohella pandemian hallinnan toimijaverkoston kuuluvien viranomaisten toimivaltaa, viranomaisyhteistyötä sekä viranomaistoiminnan koordinoitua ja johtamista. Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ottivat laillisuusvalvonnassaan kantaa muun muassa näihin asiakokonaisuuksiin alkuvuonna 2020 alkaneen SARS-CoV-2-viruksen aiheuttaman koronapandemian kuluessa.

¹ Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunto Ruokavirastolle 30.8.2023 (THL/4211/4.00.00/2023), s. 3.

Ylimpien laillisuusvalvojen havaintojen mukaan yhtenä syynä eräisiin viranomaistoiminnassa tuolloin todettuihin epäkohtiin oli viranomaisten puutteellinen tietämys niitä velvoittavan lainsäädännön sisällöstä.² Toisaalta voimassa olevaa tartuntatautilakia säädettäessä ei osattu varautua koronan kaltaiseen maailmanlaajuisesti levinneeseen epidemiaan. Lainsäädäntö asettui joiltain osin esteeksi tehokkaille viranomaistoimille pandemian hallitsemiseksi.³ Myös viranomaisten toiminnan koordinoinnissa ja johtamisessa ilmeni jonkin verran ongelmia.⁴

Suomalaisilla turkistarhoilla kesän ja syksyn 2023 kuluessa levinnyt korkeapatogeeninen lintuinfluenssavirus sisälsi ainekset kansanterveyttä uhkaavan pandemian puhkeamiselle. Lintuinfluenssaepidemia ja viranomaisten toimenpiteet sen rajoittamiseksi ovat tarjonneet oikeusasiamiehelle mahdollisuuden arvioida viranomaisten toimintaa jälkikäteen. Arvioinnin johtopäätöksillä on merkitystä viranomaisten varautuessa mahdolliseen uuteen pandeemiseen uhkaan.

Apulaisoikeusasiamies Sakslin toimittaa myöhemmin tarkastukset myös työterveyslaitoksessa (TTL), maa- ja metsätalousministeriössä (MMM) sekä sosiaali- ja terveysministeriössä (STM) osana yllä mainittua tarkastuskokonaisuutta.

² Ks. esim. EOAK/3787/2020, EOAK/8324/2020, EOAK/3360/2021, EOAK/2154/2022, EOAK/6660/2022 ja EOAK/5201/2021. Ratkaisut on viimeistä lukuun ottamatta julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla www.oikeusasiamies.fi. Viimeksi mainitussa ratkaisussa oli kyse siitä, että kunta käynnisti 12–15-vuotiaiden perusterveiden koronarokotukset 1.7.2021, vaikka asetuksen mukaan rokotusten laajentaminen mainittuun ryhmään oli mahdollista vasta 9.8.2021 alkaen.

³ Ks. esim. EOAK/3232/2020, EOAK/6157/2020, EOAK/8755/2021, EOAK/2606/2020. Ratkaisut on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla. Ks. myös oikeuskansleri Tuomas Pöystin puheenvuoro valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2020.

⁴ Ks. esim. OKV/433/70/2020. Ratkaisu on julkaistu oikeuskanslerin verkkosivuilla <https://oikeuskansleri.fi/etusivu>.

1.2 Tarkastuskohteesta

THL toimii tartuntatautien torjunnan kansallisena asiantuntijalaitoksena. THL:n lakisääteiset tehtävät tartuntatautien torjuntatyössä ovat laajat ja merkittävät. Tartuntatautilain (1227/2016) mukaan THL tukee asiantuntemuksellaan sosiaali- ja terveysministeriötä ja aluehallintovirastoja, ylläpitää tartuntatautien torjuntaa palvelevia valtakunnallisia epidemiologisia seurantajärjestelmiä sekä ohjaa ja tukee tartuntatautien torjuntatyötä hyvinvointialueilla, HUS-yhtymässä ja sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimintayksiköissä. Laitos tutkii tartuntatauteja, seuraa ja selvittää tartuntatautien ilmaantumista ja esiintymistä, kehittää niiden diagnostiikkaa, seuranta- ja torjunta- sekä tiedottaa niistä ja antaa väestölle ohjeita tartunnan välttämiseksi ja leviämisen ehkäisemiseksi. Laitos huolehtii osaltaan rokotehuollosta, rokotteiden vaikutusten seuraamisesta sekä rokotteiden ja rokotusten haittavaikutusten selvittämisestä. Laitos toimii EU:n tartuntatautien epidemiologisesta seurannasta ja tartuntatautien ilmoittamisesta vastaavana kansallisena toimivaltaisena viranomaisena.

THL:n Terveysturvaajat-osasto vastaa infektio- ja ympäristöuhkien ennaltaehkäisyn, torjunnan ja seurannan kansallisen tason tehtävistä. Osaston alaisuudessa toimivat muun muassa Infektiotautien torjunta ja rokotukset -yksikkö ja Asiantuntijamikrobiologiayksikkö. Näillä yksiköillä oli keskeinen rooli ihmisten terveyden turvaamisessa korkeapatogeeniselta lintuinfluenssavirukselta vuonna 2023.

1.3 Tarkastuksen kulku

Apulaisoikeusasiamies Sakslin aloitti tarkastuksen esittelemällä oikeusasiamiehen toimintaa ja tarkastuskäynnin tarkoitusta. Apulaisoikeusasiamiehen esitystä seurasi THL:n toiminnan yleisesittely. Toiminnasta kertoivat laitoksen pääjohtaja, Terveysturvaajat-osaston johtaja, Asiantuntijamikrobiologia-yksikön päällikkö ja Infektiotautien torjunta ja rokotukset -yksikön päällikkö.

Oikeusasiamiehen kanslia oli lähettänyt THL:lle etukäteen listauksen tarkastuksella käsiteltävistä aiheista ja kysymyksistä, joihin THL oli toimittanut vastauksensa ennen tarkastusta. Eräiden muiden teemojen ohella tarkastuskäynnillä käytiin tarkentavaa keskustelua mainituista aiheista ja kysymyksistä.

2 TARKASTUSHAVAINNOT

2.1 Koronapandemia

THL:n edustajat kertoivat tarkastajille, että laitoksen toiminta muuttui olennaisesti pandemian vaikutuksesta muun muassa niin, että seurannan työkaluja kehitettiin ja laitoksella alettiin tehdä aikaisempaa tiiviimpää yhteistyötä yli yksikkö- ja osastorajojen.

Pandemian aikana THL sai neljän miljoonan euron lisärahoituksen, jonka turvin laitokselle palkattiin määräaikaista henkilökuntaa asiantuntijatehtäviin, parannettiin tietojärjestelmiä ja hankittiin uusia laitteita. Myönteisiin seikkoihin lukeutui THL:n edustajien mukaan myös se, että THL:n valmius vastata erilaisiin terveysuhkiin oli vahvistunut koronapandemian seurauksena, mistä esimerkkinä THL:n edustajat mainitsivat laitoksen kyvyn reagoida nopeasti lintuinfluenssan muodostamaan terveysuhkaan. THL joutui epidemian aikana tukemaan Ruokavirastoa, jolla ei ollut vastaavaa aiempaa kokemusta.

Lisäksi THL on vahvistanut muun muassa ohjeiden laatimisessa vaadittavaa oikeudellista asiantuntemusta. Tarkastuksella kävi ilmi, että laitoksen keskitettyjen palvelujen Laki- ja lupapalvelut -yksikössä työskenteli tarkastusajankohtana kahdeksan oikeustieteellisen koulutuksen saanutta henkilöä, joista seitsemän on tittelillä juristi, lakimies tai johtava lakimies ja yksi tietosuojavastaava. Lisäksi sisältöosastoilla työskentelee juristeja. THL:ssa ei kuitenkaan ole nimenomaisesti tartuntatautien torjunnan oikeudellisiin kysymyksiin erikoistuneita juristeja.

Toisaalta koronaviruspandemia ja eräät sen jälkeiset tapahtumat kuten apinarokko, lintuinfluenssa ja Venäjän Ukrainaan kohdistama sotilaallinen hyökkäys ovat asettaneet THL:n jo entuudestaan rajalliset resurssit koetukselle. THL:n edustajien kertoman mukaan kysyntä THL:n tukitoimille on viime vuosina ollut suurempaa kuin koskaan aiemmin, eikä yhdestä terveysuhasta ole ehditty toipua kunnolla ennen kuin seuraava on jo ollut käsillä.

2.2 Lainsäädäntö

2.2.1 Voimassa olevan sääntelyn toimivuus lintuinfluenssan torjunnan näkökulmasta

THL:n mukaan lainsäädännölliset puitteet STM:n ja MMM:n hallinnonalojen toimivaltuuksille ovat lintuinfluenssan suhteen olleet pääosin riittävän yksiselitteiset. MMM:n hallinnonala on päävastuussa eläinten epidemiatilanteen hoitamisesta. Jos ihmistapaus todetaan, päävastuu ihmisepidemian osalta on STM:n hallinnonalalla. STM:n hallinnonalalla on erityisesti THL:llä ja hyvinvointialueilla vastuu myös ihmisten altistustilanteiden ehkäisemisessä ja hoitamisessa eläinten epidemiaan liittyen. THL:n, TTL:n ja Ruokaviraston tehtävät lintuinfluenssaepidemian hoidossa ovat THL:n näkemyksen mukaan melko selvät.

THL kuitenkin huomautti, että tilanteessa, jossa STM:n ja MMM:n hallinnonalan tai ministeriöiden alaisten asiantuntijaviranomaisten – esimerkiksi THL:n ja Ruokaviraston – riskinarviot poikkeavat toisistaan, ei ole olemassa selkeää sääntelyä siitä, kumman kanta ratkaisee, mihin toimenpiteisiin pitäisi ryhtyä ja mikä taho niistä lopulta voi päättää. Tämänkaltainen tilanne voi syntyä esimerkiksi, jos THL arvioisi, että eläimillä todettu zoonoottinen infektio aiheuttaisi merkittävän mahdollisen riskin yksittäisten vakavien ihmistapausten syntymiselle tai laajan epidemian ja ääritapauksessa pandemian syntymiselle, vaikka ihmistapauksia ei vielä olekaan todettu. Vaakakupissa ovat yhtäältä elinkeinon taloudelliset intressit ja toisaalta ihmisten terveys ja henki. THL:llä ei nykytilanteessa ole valtuuksia puuttua asiaan muuten kuin ilmaisemalla arvionsa, joka ei sido toisen ministeriön alaista toimintaa. THL:n käsityksen mukaan turkistarhojen lintuinfluenssaepidemia oltiin lähellä tämänkaltaisen tilanteen syntymistä vuoden 2023 aikana.

Zoonosikeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1166/2006) mukaan THL:n ja Ruokaviraston välisenä yhteistyöelimenä esimerkiksi zoonooseissa toimii Zoonosikeskus. Zoonosikeskuksen tehtävänä on muun muassa zoonosiepidemiatilanteiden koordinointi ja ohjaus. Käytännössä Zoonosikeskukselle on THL:n kokemuksen mukaan vaikea hahmottaa itsenäistä, THL:sta ja Ruokavirastosta erillistä roolia akuuteissa tilanteissa.

Lainsäädäntö ei THL:n näkemyksen mukaan nykyisellään mahdollista riittäviä toimenpiteitä ihmisistä turkiseläimiin ja päinvastoin tapahtuvien tartuntojen estämiseksi. THL mainitsi esimerkkinä varotoimenpiteistä lintuinfluenssan leviämisen ehkäisemiseksi luonnonvaraisista eläimistä turkiseläimiin annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen (14/2024) 7 §:n säännöksen. THL:n mukaan mainitussa lainkohdassa säädetyt toimenpiteet eivät ole riittäviä estämään ihmisen kausi-influenssan siirtymistä turkiseläimeen, jolla on samanaikainen lintuinfluenssatartunta. Tämä mahdollistaisi täysin uuden, ihmiselle patogeenisen influenssaviruksen syntymisen.

Lainsäädäntö ei THL:n käsityksen mukaan myöskään takaa kaikkien turkistarhoilla työskentelevien ihmisten riittävää henkilösuojausta. Työsuojelulainsäädäntö ei ulotu turkistarhoilla työskenteleviin henkilöihin, jotka eivät ole työsuhteessa. Näitä ovat esimerkiksi tarhojen omistajat ja heidän perheenjäsenensä sekä ei-työsuhteiset tilapäiset ja kausityöntekijät. Lainsäädäntö ei myöskään mahdollista turkistarhoilla työsuhteisesti ja ei-työsuhteisesti työskentelevien henkilöiden lukumäärien tai osuuksien arvioimista.

2.2.2 Tartuntatautilainsäädännön kokonaisuudistus

Sosiaali- ja terveysministeriössä käynnistyi loppuvuonna 2023 hanke tartuntatautilainsäädännön uudistamiseksi (STM071:00/2023). Uudistuksen tavoitteena on muun muassa selkeyttää toimivaltuuksia sekä säätää riittävästä ja oikea-aikaisista tartuntatautien torjuntakeinoista. Hankkeen toimikausi on 1.11.2023 – 31.5.2026. Hankkeen verkkosivujen mukaan hankkeen tuotoksena syntyisi uudistettu tartuntatautilaki sekä siihen liittyvät asetukset.

Hankkeella on ohjausryhmä ja valmistelutyöryhmä, joissa kummassakin THL on edustettuna.

THL:n mukaan tartuntatautilaki on laitoksen toiminnan kannalta oleellinen laki, joka sisältää säännökset sekä normaaliolojen infektioilanteen seurannasta ja epidemioiden torjunnasta että poikkeustilanteista kuten pandemioista. THL:n edustajat kertoivat tarkastuksella, että laitoksen näkemyksen mukaan kaikki lainsäädännön puutteet on syytä nostaa esille hankkeen aikana. Toistaiseksi ei kuitenkaan ole tiedossa, missä määrin muuhun lainsäädäntöön voidaan puuttua. Perimmäisenä kysymyksenä THL pitää edellä kohdassa 2.2.1 mainittua kysymystä viimekätisestä päätösvallasta tilanteessa, jossa STM:n ja MMM:n tai niiden alaisten viranomaisten välille syntyy erimielisyys tilannekuvasta.

THL:n kokemus tartuntatautilainsäädännön uudistamisen hankkeesta on ollut, että laitoksen edustajat ovat tulleet siinä hyvin kuulluiksi.

2.3 Viranomaiset

2.3.1 Viranomaisyhteistyö

THL on tehnyt lintuinfluenssan torjumiseksi tiivistä yhteistyötä niiden hyvinvointialueiden kanssa, joilla henkilöitä on altistunut lintuinfluenssatartunnan saaneille turkiseläimille (Pohjanmaa, Etelä-, Keski- ja Pohjois-Pohjanmaa, Satakunta, Varsinais-Suomi). Kyseisten hyvinvointialueiden tartuntataudeista vastaavia lääkäreitä on ohjeistettu tarvittaessa ottamaan yhteyttä THL:n tartuntatautilääkäriin puhelimitse tai sähköpostitse. Lisäksi THL on järjestänyt säännöllisiä kokouksia torjuntaan liittyvistä ajankohtaisista asioista kyseisten hyvinvointialueiden kanssa. Hyvinvointialueet ovat raportoineet THL:lle viikoittain tai kahden viikon välein turkiseläimille altistuneiden ja testattujen henkilöiden määrät.

THL on antanut TTL:lle asiantuntija-apua turkistarhoilla työskentelevien henkilösuojauksen ohjeistusten suhteen.

THL on tuottanut STM:lle tilannekuvaa epäillyn lintuinfluenssatartunnan saaneille turkiseläimille ja luonnonlinnuille altistuneiden henkilöiden määristä ja heidän testaamisestaan.

THL on osallistunut Ruokaviraston pitämiin säännöllisiin viranomaisten yhteiskokouksiin lintuinfluenssaepidemian tukahduttamiseksi. Lisäksi THL ja Ruokavirasto ovat pitäneet kahdenvälisiä kokouksia hallinnollisten asioiden käsittelemiseksi, tilannekuvan jakamiseksi, viestinnän suunnittelemiseksi ja torjuntatoimien koordinoimiseksi.

THL on tukenut Ruokavirastoa turkiseläinten lintuinfluenssavirusten sekvensoinnissa epidemian alkuvaiheessa ja tukenut sekvensointimenetelmien käyttöönottoa Ruokavirastossa.

THL:n näkemyksen mukaan viranomaisyhteistyö on sujunut pääsääntöisesti hyvin, ja THL:n ja Ruokaviraston kahdenväliset kokoukset ovat mahdollistaneet luottamuksellisen keskustelun, yhteisen tilannekuvan muodostamisen ja riskikäsitysten jakamisen.

Ristiriitoja on muodostunut MMM:n ja STM:n hallinnonalojen eri tavoitteista epidemian tukahduttamisessa. STM:n hallinnonala on nähnyt ensisijaisena tavoitteena ihmisten terveyden suojelun ja pandemian ehkäisemisen, kun MMM:n hallinnonalan tärkeitä tavoitteita ovat olleet myös eläinten terveyden suojelu ja elinkeinon turvaaminen. Samankaltainen ero tavoitteissa on ollut havaittavissa EU:n tasolla Euroopan tautien ehkäisy- ja -valvontakeskus ECDC:n ja Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen EFSA:n välillä.

2.3.2 Kansainvälinen viranomaisyhteistyö

THL toimii Maailman terveysjärjestö WHO:n kansainvälisen terveyssäännösten (2005, IHR) 4 artiklassa tarkoitettuna kansallisena IHR-yhteysviranomaisena globaalien ja EU-tason infektiohälytysjärjestelmissä.

THL on toimivaltainen kansallinen koordinoiva asiantuntijaviranomainen ECDC:n suuntaan koskien ihmisten tarttuvien tautien seurantaa, ehkäisyä ja torjuntaa. THL toimii useissa ECDC:n tautiohjelmissä kansallisen yhteysviranomaisen roolissa.

Zoonosien osalta tärkeimmät ohjelmat ovat:

- National Focal Point for Viral respiratory diseases network
- European Emerging and Vector-borne Diseases Network
- European Food- and Waterborne Diseases and Zoonoses Network

THL toimii WHO:n hyväksymänä kansallisena influenssakeskuksena (National Influenza Centre, NIC) osana Global Influenza Surveillance and Response System (GISRS) -verkostoa. GISRS vastaa maailmanlaajuisesta influenssavalmiudesta käsittäen kausi-, pandemia- ja zoonoottiset influenssavirukset. Kansallisena influenssakeskuksena THL kerää ja jakaa verkostolle ajantasaista epidemiologista ja virologista tietoa maassa kiertävistä influenssaviruksista. Seurannan tuloksista raportoidaan sekä kansallisesti että kansainvälisesti (ECDC, WHO). Saatua tietoa käytetään kahdesti vuodessa annettaviin influenssarokotevirusten valintoihin.

THL on esitellyt lintuinfluenssatilannetta ihmisterveyden näkökulmasta EU:n komission Terveysturvakomitean, HSC (Health Security Committee) sekä ECDC:n ja EFSA:n lintuinfluenssakokouksissa.

2.3.3 Kokonaisvastuu viranomaistoimista

THL:n mukaan zoonosien torjunnan käytännön kokonaisvastuu on riippuvainen taudinaiheuttajasta, sillä zoonooseihin lukeutuu epidemiologialtaan hyvin erityyppisiä taudinaiheuttajia. Useat zoonosit voivat tarttua tuotantoeläimistä elintarvike- ja vesivälitteisesti ihmiseen, ja toisaalta hengitystievirukset (esimerkiksi lintuinfluenssa- ja koronavirukset) voivat tarttua ihmiseen sekä luonnonvaraisista että tuotantoeläimistä kosketus- tai pisaratartuntana. Vektorivälitteiset taudit (esimerkiksi borrelioosi) taas tarttuvat ihmiseen suoraan niveljalkaisista, eikä tuotantoeläimillä ole roolia niiden ihmisille aiheuttamassa tartuntariskissä. Zoonosien torjunnan päävastuu tuotantoeläinten, veden ja elintarvikkeiden osalta on MMM:n hallinnonalalla ja muilta osin (ihmistapausten ennaltaehkäisy viestinnän, ohjeistusten, epidemiaselvitysten ja rokotusten muodossa) THL:llä yhdessä hyvinvointialueiden ja STM:n kanssa.

Viranomaistoiminnan koordinaatio on THL:n näkemyksen mukaan sujunut kokonaisuutena hyvin. Ruokaviraston vetämät yhteiskokoukset ovat mahdollistaneet yhteisen tilannekuvan ja tiedonkulun.

Ratkaisumekanismit tilanteissa, jossa eri hallinnonalojen tavoitteet tai riskitietoisuus tilanteesta eriävät, ovat THL:n mukaan toisinaan olleet epäselviä. Lintuinfluenssaepidemian aikana koordinaatiossa oli haasteita selkeän tilannekuvan tuottamisessa turkistarhoilta ihmisen terveyttä koskevan riskinarvion tekemiseksi. Erityisesti epidemian alkuvaiheessa laitoksen saama tilannekuva jouduttiin muodostamaan pirstaleisesti useista viranomaislähteistä saadun tiedon perusteella.

2.4 Yhteistyö yksityisten kanssa

THL:n mukaan laitos on ollut mukana Ruokaviraston ja Suomen Turkiseläinten Kasvattajain Liitto ry Fifurin välisissä kokouksissa, jotka alkoivat jo koronapandemian aikana. Kokoukset ovat THL:n näkemyksen mukaan mahdollistaneet näkyvyyden turkistarhojen tilanteeseen ja elinkeinon haasteisiin epidemiatilanteen hoitamiseksi. Käytännössä Fifur on THL:n mukaan mahdollistanut tiedonvälityksen turkistarhaajille muun muassa kausi-influenssarokotusten⁵ järjestelyistä hyvinvointialueilla ja TTL:n henkilösuojainohjeistuksista. THL totesi, että Euroopan komission terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto DG SANTE on antanut alustavan suosituksen, jonka mukaan viranomaisilla tulisi olla myös jokin muu kanava tarhaajien saavuttamiseksi kuin tarhaajien edunvalvontajärjestö.

Tarkastuskäynnillä THL:n edustajat mainitsivat lisäksi, että Fifurilla ei turkistarhaajien etujärjestönä ole tilannekuvaa tarhoilla vallitsevasta epidemiatilanteesta, eikä viranomaisille kuuluvaa tiedottamisvastuuta voi jättää etujärjestölle.

2.5 Viestintä ja tiedottaminen

2.5.1 THL:n sisäinen viestintä

THL:n sisäinen viestintä on laitoksen arvion mukaan toiminut pääsääntöisesti hyvin. Epidemian alussa muodostettiin THL:n sisäinen tilanneryhmä, johon kuului muun muassa infektio-tautien torjunnan, influenssavirusten laboratorioanalytiikan ja viestinnän asiantuntijoita. Tilanneryhmä kokoontui alussa päivittäin, epidemian laantuessa ja koordinoitumisen edetessä kerran viikossa.

2.5.2 Tiedottaminen kansalaisille

Kaikki THL:n lintuinfluenssasta julkaisemat uutiset ja tiedotteet eri kohderyhmille löytyvät THL:n verkkosivuilta: <https://thl.fi/aiheet/infektioaudit-ja-rokotukset/ajankohtaista/infektiojarokotusuutiset/uutisia-aiheesta-lintuinfluenssa> (13 tiedotetta/uutista vuonna 2023). Osa uutisista ja tiedotteista on tarkoitettu ammattilaisille.

THL osallistui kahteen MMM:n hallinnonalan vuonna 2023 järjestämään mediatilaisuuteen, joissa THL kertoi epidemian aiheuttamasta riskistä ihmisille ja toimenpiteistä tartuntojen torjumiseksi ja terveyden suojelemiseksi.

⁵ Kausi-influenssarokotuksella ei THL:n mukaan odoteta olevan suojaa lintuinfluenssaviruksen tartuntaa vastaan, mutta sillä voi olla jonkin verran ristisuoja vakavaa tautia vastaan. Rokotteilla pyritään myös ehkäisemään sitä, että henkilö saisi samanaikaisesti kausi- ja lintuinfluenssaviruksen aiheuttaman tartunnan. Turkistarhalla tällainen tartunta aiheuttaisi tilanteen, jossa ihmisen ja linnun influenssavirukset voisivat tarttua minkkiin samanaikaisesti, mikä mahdollistaisi virusten reassortation minkissä, toisin sanoen uusien, leviämisen- ja taudinaiheuttamiskyvyiltään poikkeavien virusmuunnosten nopean synnyn. THL:n lausunto Ruokavirastolle 30.8.2023 (THL/4211/4.00.00/2023), s. 3.

THL julkaisi heinäkuussa 2023 ”Usein kysytyt kysymykset” -sivuston, johon koostettiin yleisimmät kysymys-vastausparit median ja kansalaisten käyttöön. Sivustolla kerrottiin lintuinfluenssasta, sen tarttumista ja tartuntojen ehkäisystä. Sivustoa on päivitetty useita kertoja.

THL laati syksyllä 2023 eri toimijoiden (STM, THL, TTL, hyvinvointialueet, MMM, Ruokavirasto ja aluehallintovirastot) kanssa yhteisen viestintäsuunnitelman mahdollisen ihmisessä todettavan lintuinfluenssatartunnan varalta. Lisäksi THL laati hyvinvointialueille viestintäohjeistuksen ja tiedotepohjan sekä oman viestintäsuunnitelmansa. Viestintäohjeistuksessa hyvinvointialueille on pyritty erityisesti turvaamaan tartunnan saaneen henkilön yksityisyyden suoja siten, että tieto tartunnasta ei olisi yhdistettävissä tiettyyn turkistarhaan.

Vuoden 2024 osalta THL aikoo tiedottaa lintuinfluenssarokotuksista tartuntariskissä oleville heti, kun rokotteiden maahan saannin aikataulu on varmistunut. Rokotteen kohderyhmiin kuuluvat henkilöt, jotka i) ovat kosketuksissa turkiseläimiin turkistarhoilla, ii) työskentelevät siipikarjan parissa, iii) osallistuvat sairaiden ja kuolleiden lintujen ja eläinten käsittelyyn ja hävittämiseen sekä tilojen puhdistamiseen, iv) rengastavat lintuja, v) työskentelevät luonnonvaraisia lintuja hoitavissa lintuhoitoloissa sekä vi) virkaeläinlääkärit ja vii) laboratoriotyöntekijät, jotka käsittelevät lintuinfluenssavirusta tai sitä mahdollisesti sisältäviä näytteitä ja viii) epäillyn tai varmistetun lintuinfluenssatapauksen lähikontaktit. Lisäksi suunnitteilla on sairaiden tai kuolleiden lintujen käsittelyyn liittyvää kansalaisviestintää sekä viestintää terveydenhuollon ammattilaisille lintuinfluenssaa koskevaan THL:n toimenpideohjeeseen tehtävistä muutoksista. Ihmisellä mahdollisesti todettavan lintuinfluenssatartunnan suhteen tukeudutaan syksyllä 2023 laadittuihin viestintäsuunnitelmiin ja tiedotepohjiin.

2.6 THL:n ohjeet

THL on antanut seuraavat ohjeet muille viranomaisille: Toimenpideohje ihmisen lintuinfluenssatartuntojen torjumiseksi, Infektio- ja rokotusuutiset sekä ohjeet diagnostisille laboratorioille.

THL on julkaissut useita väestölle yleisesti kohdennettuja uutisia ja tiedotteita, ohjeita matkailijoille sekä ”Usein kysytyt kysymykset” - verkkosivuston, jossa kerrotaan lintuinfluenssasta, sen tarttumista ja tartuntojen ehkäisystä. Sivustoa on päivitetty useita kertoja tilanteen kehittyessä.

Lisäksi THL on yhdessä Ruokaviraston kanssa tehnyt metsästäjille suunnatun arvion lintuinfluenssaepidemian aiheuttamasta riskistä metsästyksessä.

Työpaikoillaan altistuvien henkilöiden, muun muassa kuriirien, jätteen käsittelijöiden ja tarhaajien, ohjeistus on TTL:n vastuulla.

Pääasiallisina kanavina ohjeistuksen antamiseen on käytetty THL:n verkkosivuja ja Ruokaviraston järjestämiä säännöllisiä viranomaiskokouksia. Kansalaisviestintää on tehty THL:n omien kanavien, muun muassa verkkosivujen ja sosiaalisen median, kautta sekä julkisen median välityksellä.

THL kertoi päivittäneensä lintuinfluenssaepidemian alkamisen jälkeen useaan kertaan terveydenhuollon toimijoille tarkoitettua toimenpideohjetta. Toimenpideohje on suositus, jota alueelliset ja paikalliset infektiotalan asiantuntijat voivat käyttää apuna, kun he laativat terveydenhuollon alueellisia ja paikallisia toimintaohjeita. Ohjeessa kerrotaan, miten toimitaan, kun ihmisellä epäillään lintuinfluenssaviruksen aiheuttamaa infektiota tai kun epäillään ihmisen altistuneen lintuinfluenssavirustartunnalle. Toimenpideohjeessa kerrotaan myös torjuntatoimista ja suojautumisesta, joilla ehkäistään lintuinfluenssaviruksen tarttumista ihmiseen. Toimenpideohje ei ole juridisesti velvoittava. A-tyypin lintuinfluenssaviruksen H5N1- ja H7N9-alatyypin tai muun uuden tai harvinaisen alatyypin aiheuttama tauti on tartuntatautilain (1227/2016) 4 §:n 1 momentissa ja tartuntataudeista annetun valtioneuvoston asetuksen (146/2017) 1 §:ssä tarkoitettu yleisvaarallinen tartuntatauti.

THL oli toimittanut oikeusasiamiehen kanslialle etukäteen lintuinfluenssasta antamiensa ohjeiden tuolloiset versiot

2.7 THL:lle osoitetut kantelut ja tiedustelut

THL sai erityisesti kesän ja syksyn 2023 aikana jonkin verran julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä ja muita kansalaistiedusteluja lintuinfluenssaan liittyen.

Yhteydenottojen määrä oli kuitenkin esimerkiksi koronaan liittyviin kansalaisyhteydenottoihin verrattuna paljon vähäisempi ja THL:n käsitys on, että kaikkiin yhteydenottoihin saatiin vastattua lakisääteisessä ajassa.

Merkittävä osa kansalaisyhteydenotoista liittyi Ruokaviraston toimintaan tai Ruokaviraston asiakirjoihin, jolloin ne siirrettiin tai ohjattiin Ruokavirastolle. Tämä lievitti ruuhkaa THL:ssa.

THL:n mukaan nimenomaisia kanteluita ei muistinvaraisesti olisi lintuinfluenssaan liittyen tullut THL:lle; ei ainakaan sellaisia, joita ei olisi jo käsitelty Ruokavirastossa. THL:lle tullessiin kansalaisviesteihin, jotka eivät ehkä ole luonteeltaan varsinaisesti kanteluita, mutta joissa kuitenkin on jokin epäily tai väite viranomaisen toiminnan laillisuudesta, annettaviin vastauksiin liitetään hyvin matalalla kynnyksellä kantelun tekemiseen ohjaavia lauseita. THL:n mukaan tällaisia tilanteita on saattanut olla.

Oikeusasiamiehen kanslian tarkastajat pyysivät tarkastuskäynnin aikana laitoksen edustajia toimittamaan oikeusasiamiehelle kymmenen THL:lle osoitettua lintuinfluenssaa koskevaa kantelua tai tiedustelua vastauksineen. THL:n asianhallintajärjestelmään oli kirjattu yhdeksän tällaista asiakirjaa, jotka THL toimitti oikeusasiamiehen kansliaan heti tarkastuksen jälkeen.

2.8 THL:n käytettävissä olevat keinot ja voimavarat

Säädösten suhteen laitoksen käytettävissä olevat keinot ovat THL:n mukaan melko kattavia, poikkeuksena edellä mainittu tilanne, jossa MMM:n ja STM:n tai niiden alaisten virastojen tai laitosten välille syntyisi erimielisyys tilannekuvasta tai vaadittavista toimenpiteistä. Ratkaisumekanismit tilanteissa, jossa eri hallinnonalojen tavoitteet tai riskitietoisuus tilanteesta eriävät, ovat toisinaan olleet epäselviä.

Henkilö-, asiantuntija- ja teknisten resurssien suhteen laitos on jo pitkään pitänyt resurssejaan riittämättöminä ja tehnyt useaan otteeseen aloitteita valtion talousarvioon lisäresursseista, jotta laitos voisi varmistaa lakisääteisten tehtäviensä turvaamisen kaikissa oloissa. Näihin ei THL:n kertoman mukaan ole vastattu täysimääräisesti. THL:n resurssit tarttuvien tautien ja zoonoosien torjuntaan ovat väestöön suhteutettuna arviolta kaksi tai kolme kertaa pienemmät kuin sen pohjoismaisilla verrokkilaitoksilla Islantia lukuun ottamatta. Laitoksen kehysbudjetin merkittävä supistuminen seuraavien viiden vuoden aikana, valtion tuottavuusohjelma ja pääministeri Petteri Orpon hallituksen vuoden 2024 aikana ilmoittamat resurssivähennykset heikentävät entisestään laitoksen edellytyksiä ylläpitää kattavaa toimintavalmiutta. THL on kuitenkin saanut lisätalousarviossa 400 000 euron kertaluontoisen määrärahan lintuinfluenssan torjuntaan.

Tarkastuksella saadun alustavan tiedon mukaan myös Terveysturvaajat-osastoon kohdistuu sopeutustoimia, mikä tarkoittaa tartuntatautien torjunnan näkökulmasta muun ohella sitä, että vastuuta siirtyy entistä enemmän hyvinvointialueille. Tämä tarkoittaa sitä, että hyvinvointialueiden on jatkossa huolehdittava täysimääräisesti niille tartuntatautilaissa säädetyistä velvoitteista sen sijaan, että THL huolehtisi niistä hyvinvointialueiden puolesta. Aiemmassa kuntapohjaisessa järjestelmässä THL tuotti monia palveluja kuntien puolesta, koska pienillä kunnilla ei ollut käytännön mahdollisuutta noudattaa lain kirjainta. Hyvinvointialueiden resurssit ja osaaminen sen sijaan ovat THL:n näkemyksen mukaan riittävät laissa säädettyjen velvoitteiden täyttämiseksi.

Lintuinfluenssaepidemian aikana THL:ssä jouduttiin siirtämään lintuinfluenssan torjuntaan henkilöitä muista Terveysturvaajat-osaston toiminnoista. Henkilöresurssit olivat epidemian alkaessa kesälomakaudella 2023 rajalliset, ja ylityömääräyksiä ja lomien perumisia tehtiin useiden työntekijöiden osalta, mikä epidemian alkuvaiheen epäselvyyksien ohella kuormitti THL:n henkilöstöä. Lisäksi THL joutui tukemaan Ruokavirastoa enemmän kuin mihin THL oli varautunut, mikä kulutti THL:n resursseja.

2.9 Varautuminen mahdollisiin tuleviin epidemioihin

Jos lintuinfluenssaepidemia jatkuu vuonna 2024, THL pystyy tukeutumaan vuonna 2023 kehitettyihin työtapoihin, ohjeisiin ja viestintäsuunnitelmiin. Valmius tilanteen hoitamiseen on tämän ansiosta parempi kuin kesällä 2023.

Tilanteen kansainvälinen seuranta on jatkuvaa muun muassa naudoissa USA:ssa todettujen lintuinfluenssatapausten suhteen, ja ohjeita päivitetään uuden tiedon perusteella tarvittaessa.

Suomi on mukana lintuinfluenssarokotteen EU-yhteishankinnassa. Lintuinfluenssaviruksia vastaan on EU:ssa lääkeviranomaisen EMA:n hyväksymänä yksi inaktivoitu rokote (Aflunov), joka sisältää antigeenejä A/turkey/Turkey/1/2005 (H5N1)-(NIBRG-23) (clade 2.2.1) virusta vastaan. Syksyn 2023 tiedon mukaan EMA olisi ollut myöntämässä myyntilupalaajennusta 2023 vuoden lopussa räätälöidylle versiolle alkuperäisestä rokotteesta, joka vastaa paremmin tällä hetkellä kiertävää kantaa A/Astrakhan/3212/2020 (H5N8). Myyntilupa myönnettiin kuitenkin vasta huhtikuun 2024 alussa uudelle rokotteelle, jonka nimi on Zoonotic Influenza Vaccine Seqirus, joka sisältää H5N8-kannan. Tämän hetken tiedon mukaan rokote on saatavilla kesäkuun 2024 aikana. Suomi on mukana rokotteen EU-yhteishankinnassa.

Lisäksi EU:n markkinoilla on neljä muuta prepandeemista influenssarokotetta, joita voidaan tarvittaessa räätälöidä suojaamaan lintuinfluenssaa tai mitä tahansa pandeemista influenssavirusta vastaan. Näitä ovat Baxterin, AstraZenecan ja GSK:n rokotteet sekä Seqiruksen Foclivia-rokote. Valmistajilla ei THL:n tietojen mukaan ole suunnitelmia kehittää mainittuja rokotteitaan paremmin nykyistä kiertävää lintuinfluenssaa vastaan.

3 APULASOIKEUSASIAMIEHEN KANNANOTOT

3.1 Oikeusasiamiehen tehtävät

Perustuslain 109 §:ssä säädetään, että oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Viranomaistoimet vuoden 2023 lintuinfluenssaepidemian ja mahdollisen uuden epidemian hallitsemiseksi ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä erityisesti ihmisten terveyttä ja elämää suojaavien perustuslain säännösten kannalta. Oikeusasiamies valvoo näissä säännöksissä turvattujen oikeuksien toteutumista.

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään. Oikeus elämään sisältyy lisäksi määräyksenä useisiin ihmisoikeussopimuksiin. Se on ensimmäinen yksittäisiä oikeuksia koskeva artikla (2 artikla) esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (SopS 63/1999), ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on luonnehtinut oikeutta elämään yhdeksi perustavimmista määräyksistä kyseisessä yleissopimuksessa. Oikeuden perustavanlaatuisuutta kuvastaa se, että 2 artiklasta ei saa poiketa edes yleissopimuksen 15 artiklassa tarkoitetun kansakunnan elämää uhkaavan hätätilan aikana. Yleissopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen ensimmäinen virke ("Oikeus elämään on suojattava laissa") ilmaisee valtiolle asetetun positiivisen toimintavelvoitteen. Siitä on johdettavissa yleisluonteinen velvoite ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin valtion lainkäyttövallan alaisuudessa olevien ihmisten elämän suojaamiseksi. (Ks. esim. L.C.B v. Yhdistynyt kuningaskunta (1998), kohta 36)

Perustuslain 22 §:n yleinen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite kohdistuu jo säännöksen sanamuodon mukaan julkiseen valtaan. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 7 §:ssä säädetystä oikeudesta elämään voidaan johtaa yleinen velvollisuus sellaisiin julkisen vallan toimiin, joilla edistetään elämän edellytyksiä. Esimerkiksi kansalaisyhteiskuntaa ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7–8/1976) vastaavasta määräyksestä on johdettu valtion velvollisuus tehokkaiisiin toimiin muun ohella tartuntatautien vastustamiseksi. (HE 309/1993 vp, s. 46)

Perustuslaissa turvattu oikeus elämään liittyy läheisesti perustuslain 19 §:n 1 momentin säännökseen. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään huolenpitoon. Säännöksen piiriin kuuluu muun ohella oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon. (HE 309/1993 vp, s. 69) Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Apulaisyhteiskunta-asiamies Sakslin on vuoden 2023 lintuinfluenssaepidemiaa koskevassa tarkastuskokonaisuudessa arvioinut muun ohella sitä, miten viranomaiset onnistuivat täyttämään yhtäältä perustuslaissa ja toisaalta niitä velvoittavassa erityislainsäädännössä julkiselle vallalle säädetyn velvollisuuden turvata ihmisten elämää ja terveyttä. Esimerkiksi THL:lla on siitä annetun lain (668/2008) ja tartuntatautilain nojalla keskeinen tehtävä ihmisten elämän ja terveyden suojaamisessa pandemian uhatessa.

Arvioidessaan viranomaisten toimia ihmisten hengen ja terveyden suojaamiseksi oikeusasiamies valvoo samalla, että viranomaiset hoitavat tehtävänsä lakia noudattaen. Julkisen hallinnon lainalaisuus on yksi oikeusvaltion kulmakivistä. Oikeusasiamiehellä puolestaan on keskeinen rooli oikeusvaltion ylläpitämisessä ja edistämisessä.

Oikeusvaltioperiaatteesta säädetään perustuslain 2 §:ssä. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Mainitun säännöksen ensimmäisessä virkkeessä säädetty virkatoiminnan lainalaisuus tarkoittaa, että julkisen vallan käyttäjällä on eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Viranomaisella ei siten voi olla sellaista julkisen vallan käyttämiseen oikeuttavaa toimivaltaa, jolla ei ole nimenomaista tukea laissa. (HE 1/1998 vp, s. 74) Sanottu tarkoittaa muun ohella sitä, että viranomaisella ei ole yleisvaltuutta tehtäviensä toteuttamiseksi. Esimerkiksi THL:lle tartuntatautilaissa säädetty tehtävä tartuntatautien torjunnan kansallisena asiantuntijalaitoksena ei perusta sille yleistoimivaltaa tartuntatautien torjunnan alalla.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin toisessa virkkeessä säädetty virkatoiminnan lakisidonnaisuuden vaatimus velvoittaa viranomaisen noudattamaan lakia. Lainalaisuuden vaatimuksesta poiketen lakisidonnaisuuden vaatimus kattaa eduskunnan säätämän lain ohella laajalti erilaiset oikeusnormit kuten asetukset, viranomaismääräykset ja EU-oikeuden sekä vakiintuneet oikeusperiaatteet. Lakisidonnaisuuden vaatimus edellyttää, että viranomaisen tuntee sen toiminnassa sovellettavan oikeusnormiston.

Apulaisoikeusasiamies korostaa lisäksi perustuslain 22 §:n säännöksen merkitystä kaikessa viranomaistoiminnassa. Säännöksen mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä tosiasiallisten edellytysten luomiseksi oikeuksien käyttämiselle. (HE 309/1993 vp, s. 75)

Edellä todetun valossa apulaisoikeusasiamies pitää erittäin myönteisenä, että THL on vahvistanut laitoksen käytettävissä olevaa oikeudellista asiantuntemusta siten kuin edellä kohdassa 2.1 on selostettu. Sitä vastoin apulaisoikeusasiamies pitää puutteena sitä, että THL:ssa ei ole nimenomaisesti tartuntatautien torjunnan oikeudellisiin kysymyksiin erikoistuneita juristeja. Tartuntatautien torjunta on perusoikeusherkkä asiakokonaisuus, jossa THL:lla on valtakunnallisesti keskeinen rooli. Voimassa oleva tartuntatautilaki ja muu pandemian hallintaan kytkeytyvä lainsäädäntö muodostavat laajan, pirstaleisen ja vaikeatulkintaisen kokonaisuuden, joka edellyttää syvällistä oikeudellista asiantuntemusta.

3.2 Viranomaisten toimivalta

Viranomaisten toimivallalle on oikeuskirjallisuudessa esitetty useita, toisistaan hieman poikkeavia määritelmiä. Nyt käsillä olevassa asiayhteydessä toimivallan käsite rajoitetaan koskemaan viranomaisen tehtäviä. Kun viranomaiselle säädetään hoidettavaksi jokin tehtäväkokonaisuus, viranomaisen saa samalla toimivallan tehtävien suorittamiseen.

Tartuntatautien torjunnan alalla eri viranomaisten, mukaan lukien ministeriöiden, toimivalta ja toimivaltasuhteet ovat lähtökohtaisesti selkeät. Kuten THL on todennut (ks. edellä kohta 2.2.1), MMM:n hallinnonala on päävastuussa eläinten epidemiatilanteen hoitamisesta. Jos ihmistapaus havaitaan, päävastuu ihmisepidemian osalta on THL:n mukaan STM:n hallinnonalalla. STM:n hallinnonalalla on erityisesti THL:lla ja hyvinvointialueilla vastuu myös ihmisten altistustilanteiden ehkäisemisessä ja hoitamisessa eläintautiepidemian aikana. THL:n, TTL:n ja Ruokaviraston tehtävät lintuinfluenssaepidemian hoidossa ovat THL:n näkemyksen mukaan niin ikään melko selvät.

Kuten edellä kohdista 2.2.1 ja 2.2.2 ilmenee, THL katsoo, että toimivaltasuhteita kuitenkin rasittaa perustavaa laatua oleva ongelma. Ratkaisumekanismit tilanteessa, jossa eri hallinnonalojen tavoitteet tai riskitietoisuus tilanteesta eriyvät, ovat toisinaan olleet epäselvät. Apulaisoikeusasiamiehen aiemmilla samaan tarkastuskokonaisuuteen kuuluvilla tarkastuksilla tekemien havaintojen mukaan myös muiden viranomaisten keskuudessa vallitsee epätietoisuutta toimivaltakysymyksistä.

Vastaavia ongelmia esiintyi myös koronapandemian aikana. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjassa vuonna 2022 ilmestyneen raportin⁶ mukaan hallituksen kokonaisvaltaista johtamista vaikeuttivat siiloutuneet hallintorakenteet. Poikkihallinnollisessa yhteistyössä oli merkittäviä puutteita ja viranomaisten välisiä jännitteitä, jotka hidastivat toimia pandemian hallitsemiseksi.

Apulaisoikeusasiamies toteaa asiasta seuraavan.

Viranomaisten välillä vallitseva erimielisyys voidaan monissa tapauksissa ratkaista asianomaisten viranomaisten ja viime kädessä asianomaisten hallinnonalojen ministeriöiden välisin neuvotteluin. Mahdollisuudet toimivaltaa koskevan asian ratkaisemiseen viranomaisten tai ministeriöiden keskinäisin neuvotteluin ovat kuitenkin vähäiset.⁷ Osin tämä johtuu perustuslain 21 §:n säännöksestä, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Ratkaisevan tärkeä on perustuslain 2 §:n 3 momentin säännös, jota on käsitelty edellä kohdassa 3.1. Hallinnon lainalaisuus tarkoittaa muun ohella sitä, että kaikessa viranomaistoiminnassa on noudatettava voimassa olevia toimivaltasäännöksiä.

⁶ Koronajohtaminen Suomessa: Arvio covid-19-pandemian johtamisesta ja hallinnosta syksystä 2020 syksyyn 2021. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:34, s. 91 ja 107.

⁷ Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi mahdollisuuteen poiketa toimivaltaista viranomaista koskevista lain säännöksistä. Ks. esim. PeVL 3/2014 vp, s. 4/l.

Tartuntatautilain 7 §:n 1 momentin mukaan tartuntatautien torjunnan yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat STM:lle. Ministeriö vastaa valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin tai niiden uhkaan varautumisesta ja näiden tilanteiden johtamisesta. Säännös perustaa STM:lle sekä toimivallan että velvollisuuden ryhtyä aktiivisiin toimenpiteisiin uhkaavan pandemian torjumiseksi.

Apulaisoikeusasiamies viittaa tässä yhteydessä valtioneuvoston periaatepäätöksellä vuonna 2017 annettuun yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan.⁸ Strategian tarkoituksena on yhtenäistää varautumisen kansallisia periaatteita ja ohjata hallinnonalojen varautumista. Strategia ohjaa valtioneuvoston hallinnonalojen varautumista muun ohella biologisiin uhkiin, joihin myös pandemian uhka lukeutuu. Strategian mukaan biologisten uhkien torjunnan kokonaiskoordinaatio on STM:n vastuulla, ja THL toimii STM:n tukena.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa täydentää vuonna 2024 julkaistu sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen pandemiavalmiussuunnitelma.⁹ Siinä todetaan STM:n kokonaiskoordinaatiovastuusta seuraavaa:

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) vastaa valtakunnallisella tasolla sosiaali- ja terveydenhuollon häiriötilanteisiin ja niiden uhkaan varautumisesta sekä näiden tilanteiden johtamisesta. Lisäksi se koordinoi tarvittavaa ministeriöiden yhteistoimintaa. (s. 39)

STM johtaa pandemian hallinnan strategian toimeenpanoa valtakunnallisella tasolla. Muut viranomaiset osallistuvat toimintaan ja antavat virka-apua tilanteen hallinnan edellyttämässä laajuudessa. (s. 48)

Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan eläinten keskuudessa leviävä taudinaiheuttaja, joka on vaarassa tarttua ihmiseen – kuten vuoden 2023 lintuinfluenssavirus – muodostaa tartuntatautilain 7 §:n 1 momentissa tarkoitetun terveydenhuollon häiriötilanteiden uhan ja yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa tarkoitetun biologisen uhan. Apulaisoikeusasiamies toteaa, että kokonaiskoordinaatiovastuu tilanteessa kuuluu STM:lle.

⁸ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017. [YTS 2017 suomi.pdf \(turvallisuuskomitea.fi\)](#) Valtioneuvoston periaatepäätöksistä säädetään valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 §:n 11 kohdassa. Säännöksen mukaan valtioneuvoston periaatepäätöksillä annetaan valtionhallinnolle ohjeita ja suuntaviivoja asioiden valmistelulle. Periaatepäätökset ovat luonteeltaan poliittisia kannanottoja, jotka sitovat ainoastaan sitä hallitusta, joka ne on hyväksynyt. Pääministeri Orpon hallitus on 21.3.2024 pidetyssä valtioneuvoston yleisistunnossa päättänyt, että yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen voimassaolo jatkuu. Turvallisuusstrategia on tarkoitus päivittää vuoden 2024 aikana. Ks. [Valtioneuvoston yleisistunto 21.3.2024 - Valtioneuvosto](#)

⁹ Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen pandemiavalmiussuunnitelma. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2024:10.

Samalla apulaisoikeusasiamies kuitenkin kiinnittää huomionsa eläintautilain (76/2021) 73 §:n säännökseen. Sen mukaan aluehallintovirasto johtaa toimialueellaan eläintaudin torjuntaa ja sen leviämisen estämistä pykälän 1 momentissa tarkemmin säädetyissä eläintautitapauksissa. Pykälän 2 momentissa säädetään, että Ruokavirastolla on tarvittaessa oikeus päätöksellään ottaa 1 momentissa tarkoitettu johtovastuu aluehallintovirastolta, jos eläintaudin tehokas torjunta tai leviämisen estäminen muutoin vaarantuu.

Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan tartuntatautilain ja eläintautilain yllä selostetuissa toimivaltasäännöksissä on päällekkäisyyttä. Niistä voi syntyä epäselvyyksiä tilanteessa, jossa esimerkiksi turkistarhoilla leviävä eläintauti ei ole vielä tarttunut ihmisiin, mutta jossa sellainen vaara on kuitenkin olemassa.

Valtioneuvostolle perustuslain 65 §:n 1 momentissa säädetyistä yleistoimivallasta seuraa, että valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan erimielisyys siitä, minkä ministeriön käsiteltäväksi ja viime kädessä ratkaistavaksi jokin asia kuuluu.

Lainsäätäjä on myös nimenomaisin säännöksin varautunut tällaiseen tilanteeseen.

Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 10 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto ratkaisee pääministerin esittelystä erimielisyyden siitä, minkä ministeriön käsiteltäväksi jokin asia kuuluu. Lain esitöiden mukaan säännös koskee ensinnäkin tilanteita, joissa toimivaltainen ministeriö on epäselvä, ja toiseksi tilanteita, joissa ministeriöiden välillä on erimielisyyttä toimivaltaisesta ministeriöstä (HE 270/2002 vp, s. 34). Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto voi myös päättää, minkä ministeriön on käsiteltävä sellainen laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä asia, joka koskee useamman kuin yhden ministeriön toimialaa. Lain esitöiden mukaan valtioneuvoston yleisistunto päättää myös tällöin, mikä ministeriö asian käsittelee. Asian esittelee yleisistunnossa se ministeriö, jonka toimialaan asia lähinnä kuuluu ja jonka vastuulla valmistelutyö on suoritettu. (HE 270/2002 vp, s. 34)

Valtioneuvostosta annetun lain säännöksiä täydentävät valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003) ja valtioneuvoston asetus valtioneuvoston kansliasta (393/2007). Valtioneuvoston ohjesäännön 8 §:n 1 ja 3 kohta vastaavat pääosin valtioneuvostosta annetun lain 10 §:n säännöstä.

Pandeemiseen uhkaan varautumisen kannalta merkityksellinen on valtioneuvoston kansliasta annetun asetuksen 1 §:n 25 kohdan säännös, jonka mukaan valtioneuvoston kanslian tehtävänä on valtioneuvoston yhteisen tilannekuvan kokoaminen ja häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen sekä valtioneuvoston yhteinen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin varautuminen.

Apulaisoikeusasiamies panee tässä yhteydessä merkillä THL:n tarkastuksella esiin nostaman havainnon ristiriidasta, joka vallitsee yhtäältä elinkeinon harjoittamisen ja toisaalta ihmisten henkeen ja terveyteen liittyvien intressien välillä. Pandemian uhatessa tällainen ristiriita saattaisi muodostaa jakolinjan MMM:n ja STM:n sekä niiden alaisten viranomaisten tilannekuvassa ja sen pohjalta käynnistettävissä toimenpiteissä. Tarkastuksella saatujen tietojen perusteella vuoden 2023 lintuinfluenssaepidemian aikana oli nähtävissä merkkejä tällaisesta jakolinjasta.

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että mainitun kaltaista tilannetta voidaan tarkastella perusoikeuskollisena, jossa vastakkain ovat elinkeinovapautta turvaava perustuslain 18 §:n säännös sekä elämää ja terveyttä suojaavat perustuslain 7 ja 19 §:n säännökset. Perusoikeuskollisio ratkaistaan tavanomaisesti kyseisten perusoikeuksien välillä tehtävällä punninnalla.

Perustuslaissa ei suoranaisesti aseteta eri perusoikeuksia tärkeysjärjestykseen. Siitä huolimatta oikeutta elämään pidetään vakiintuneesti perusoikeuksista tärkeimpänä muun ohella sen vuoksi, että se on edellytys kaikkien muiden oikeuksien käyttämiselle.¹⁰ Oikeudella elämään on vahva painoarvo perusoikeuksien välisissä punnintatilanteissa, jonka tarkoituksena on toteuttaa kaikki perusoikeudet mahdollisimman hyvin.

Apulaisoikeusasiamies toteaa edellä sanotusta yhteenvetonaan, että lain mukaan viimekätinen ratkaisuvallta kuuluisi valtioneuvostolle tilanteessa, jossa STM:n ja MMM:n välille syntyisi erimielisyys esimerkiksi lintuinfluenssaepidemian edellyttämistä toimenpiteistä. Tällaisessa tilanteessa valtioneuvoston päätöksentekoa ohjaisi perustuslakiin ja ihmisoikeussopimukseen perustuva velvollisuus suojata ensisijaisesti ihmisten elämää ja terveyttä.

Apulaisoikeusasiamies on kuitenkin tietoinen siitä, että pandemian uhatessa on välttämätöntä ryhtyä ripeisiin toimenpiteisiin ihmisten hengen ja terveyden turvaamiseksi. Apulaisoikeusasiamies pitää sen vuoksi kriittisen tärkeänä, että pandemian hallinnan toimijaverkostoon kuuluvissa viranomaisissa vallitsee yhtenevä ja yksiselitteinen näkemys viranomaisten toimivallasta, sen rajoista sekä johtovastuusta tilanteessa, jossa zoonoottinen epidemia uhkaa tarttua ihmiseen ja laajeta pandemiaksi. Yhteinen näkemys on tarvittaessa saavutettava selkiyttämällä asiasta annettuja ohjeita tai täsmentämällä lainsäädäntöä niin, että toimivaltakysymyksissä ei jää tilaa väärinkäsityksille.¹¹

¹⁰ Ks. esim. Matti Pellonpää, Henkilökohtainen koskemattomuus teoksessa Perusoikeudet. Werner Söderström Lakitieto Oy 1999, s. 263; Veli-Pekka Hautamäki, Perusoikeuden ydinalue argumenttina. Lakimies 1/2011, s. 95.

¹¹ Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat ilmenevät laista riittävän täsmällisesti. PeVL 3/2014 vp, s. 4/I, PeVL 21/2001 vp, s. 4/I, PeVL 47/2001 vp, s. 3/II ja PeVL 45/2001 vp s. 5/I.

3.3 Lainsäädäntö

STM:ssä on vireillä hanke tartuntatautilainsäädännön uudistamiseksi (ks. edellä kohta 2.2.2). THL:n näkemyksen mukaan kaikki lainsäädännön puutteet on syytä nostaa esille hankkeen kuluessa.

Myös apulaisoikeusasiamies pitää perusteltuna, että hankkeen yhteydessä tarkastellaan laajalti tartuntatautien torjuntatyön kokonaisuuteen kytkeytyvää lainsäädäntöä ja mahdolliset puutteet korjataan ilman aiheetonta viivytystä.

Tässä yhteydessä apulaisoikeusasiamies kiinnittää huomiota Zoonosikeskuksesta annettuun valtioneuvoston asetukseen (1166/2006), joka on annettu MMM:n esittelystä 14.12.2006. Asetuksen johtolauseesta puuttuu lainkohta, johon säädöksen antamisvaltuus perustuu. Apulaisoikeusasiamiehen tiedossa ei ole, missä laissa mahdollisesti säädettyyn valtuutukseen kyseinen valtioneuvoston asetus perustuu. Vaikka Zoonosikeskuksen tehtävistä voitaisiin apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan sinänsä säätää asetuksella, asetus tulee perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisesti antaa perustuslaissa tai muussa laissa säädetyin valtuuden nojalla.

3.4 Voimavarat

THL:n kehysbudjetti supistuu merkittäväällä tavalla seuraavien viiden vuoden aikana. Lisäksi valtion tuottavuusohjelma ja pääministeri Orpon hallituksen toimenpiteet valtiontalouden tasapainottamiseksi heikentävät THL:n kertoman mukaan laitoksen edellytyksiä ylläpitää kattavaa toimintavalmiutta.

Kohdassa 2.8 mainitut muutosneuvottelut olivat tarkastusajankohtana vielä kesken. Tarkastusta seuraavalla viikolla, tiistaina 14.5.2024, mediassa ja THL:n verkkosivuilla julkaistujen tietojen mukaan muutosneuvottelut oli saatu päätökseen. Niiden tuloksena laitos saavuttaa 12 miljoonan euron vuotuisen säästön kehyskaudella 2024–2027. Irtisanottavia henkilöitä on 93, ja vähennettävä henkilöstömäärä yhteensä arviolta 180 henkilöä. THL:n tiedotteen mukaan Terveysturvaajat-osastoon kohdistuu merkittäviä supistuksia.

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että kunkin viranomaisen ja julkista tehtävää hoitavan tahon tehtävänä on toimivaltansa puitteissa osaltaan varmistaa tehtäviensä asianmukaisen suorittamisen kannalta riittävät voimavarat. Laillisuusvalvonnassa arvioidaan paitsi sitä, millaisiin päätäntävallassaan oleviin toimenpiteisiin viranomainen tai julkista tehtävää hoitava on ryhtynyt, myös sitä, miten se muuten on pyrkinyt saamaan tilanteeseen parannusta siltä osin kuin asia ei ole viranomaisen omassa päätäntävallassa.

THL esitteli tarkastuksella keinoja, joiden avulla se toivoo pystyvänsä vastaisuudessaakin huolehtimaan lakisääteisistä tehtävistään (ks. edellä kohta 2.8). Lähtökohtana on, että THL pitäytyy aiempaa tiukemmin sille laissa säädettyihin tehtäviin. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi eräistä epidemiologiaan ja rokotuksiin liittyvistä tehtävistä luopumista ja niiden siirtämistä hyvinvointialueille tai yliopistosairaaloille sekä tieteellisen tutkimuksen jättämistä entistä enemmän yliopistojen tehtäväksi. Myös organisaation uudelleenjärjestelyillä pyritään saavuttamaan säästöjä. Lisäksi THL on tehnyt aloitteita lisämäärärahojen saamiseksi.

Muiden tartuntatautilaissa säädettyjen tehtäviensä ohella THL:lla on keskeinen rooli toimia STM:n tukena ministeriön johtaessa valtakunnallista varautumista pandeemisiin uhkiin. Ihmisten hengen ja terveyden suojaamisen näkökulmasta apulaisoikeusasiamies pitää olennaisen tärkeänä, että THL suoriutuu sille laissa säädettyistä velvoitteista. Laitokselle kuuluu lisäksi useita Suomen kansainvälisistä sitoumuksista johtuvia velvoitteita (ks. edellä kohta 2.3.3).

Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan THL on tehnyt voimavarojensa turvaamiseksi ja toimintavalmiutensa ylläpitämiseksi sen, mitä siltä kohtuudella voidaan edellyttää.

Samalla apulaisoikeusasiamies kuitenkin huomauttaa, että THL:lla on lakisääteisiä tehtäviä niin rokotusten, epidemiologian kuin tutkimuksenkin alalla. THL:n on tehtäviään karsiessaan huolehdittava siitä, ettei muille viranomaisille tai esimerkiksi yliopistoille siirry tehtäviä, jotka on laissa säädetty THL:lle.

THL:ssa jouduttiin lintuinfluenssaepidemian alkaessa kesällä 2023 antamaan ylityömääräyksiä ja peruuttamaan vuosilomia, mikä eräiden muiden tekijöiden ohella kuormitti THL:n henkilöstöä. Apulaisoikeusasiamies on tehnyt samankaltaisia havaintoja myös muilla tarkastuskokonaisuuteen kuuluvilla tarkastuksilla. Apulaisoikeusasiamies on Seinäjoen alueen ympäristöterveydenhuollon tarkastuksen johdosta todennut kannanottonaan, että on tärkeää varmistaa, että kaikilla toimivaltaisilla viranomaisilla on jatkuva riittävä toimintavalmius myös loma-aikoina. Hän on kiinnittänyt Ruokaviraston huomiota valmiuskoulutetun työvoiman riittävyyteen vastaavan laajuudessa epidemiatilanteessa.

Edellä sanotun lisäksi apulaisoikeusasiamies kiinnittää huomiota THL:n velvollisuuteen työnantajana noudattaa työaikalain (872/2019) ja vuosilomalain (162/2005) pakottavia säännöksiä.

Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan on otettava huomioon mahdollisuus, että THL:n omassa päätäntävallassa olevat toimenpiteet eivät ole riittäviä. Jos osoittautuu, että lainsäädännön THL:lle asettamat vaatimukset ovat laitoksen käytettävissä oleviin voimavaroihin ja toimintamahdollisuuksiin nähden ylimitoitettuja, kohdistetaan laillisuusvalvonta ensisijaisesti siihen tahoon, joka vastaa asianmukaisten toimintamahdollisuuksien turvaamisesta. Tulosohjausvastuussa olevan ministeriön rooli on asiassa keskeinen.

Apulaisoikeusasiamies korostaa, että voimavarojen puute ei ole hyväksyttävä syy lainvastaiselle tai virheelliselle menettelylle taikka laiminlyönnille.

3.5 Viestintä ja tiedottaminen

Apulaisoikeusasiamies totesi Seinäjoen alueen ympäristöterveydenhuoltoon toimittamansa tarkastuksen (EOAK/434/2024) johdosta tiedottamista koskevana kannanottonaan muun muassa seuraavaa:

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), jäljempänä julkisuuslaki, 20 §:n mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Laatimisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Pykälän 3 momentin mukaan viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

Julkisuuslain mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta sekä tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Laissa ei ole yksityiskohtaisesti säännelty tiedottamistapoja eikä tiedottamisen ajoitusta. Viranomaisen viralliset verkkosivut ovat yksi tärkeä viestintäkanava. Viranomaisten virallisen viestinnän tulee tavoittaa kansalaiset ja organisaatiot laajasti ja olla mahdollisimman saavutettavaa ja esteetöntä. Viranomaisen tulee viestinnässään noudattaa perustuslain ja muun lainsäädännön sille asettamia vaatimuksia. Viestinnän tulee täyttää muun muassa yhdenvertaisuuden ja puolueettomuuden vaatimukset.

Lintuinfluenssan leviäminen turkiseläimiin oli yhteiskunnallisesti merkittävä asia ja yleisesti kiinnostava asia. On tärkeää, että kansalaiset ja toimijat saavat riittävästi totuudenmukaista tietoa taudista sekä sen johdosta tarpeellisista toimenpiteistä sekä viranomaisten toiminnasta. Oikeiden ja riittävien tietojen välittäminen oikea-aikaisesti on olennaisen tärkeää kaikessa viranomaistoiminnassa. Erityisen tärkeää tämä on silloin kun on kyse myös kansalaisten turvallisuuteen ja turvallisuuden tunteeseen mahdollisesti vaikuttavista asioista. Viranomaisten jakamat oikeat ja riittävät tiedot edistävät sisäistä turvallisuutta. Jos asiasta ei ole saatavissa riittävästi oikeaa ja luotettavaa tietoa, on mahdollista, että väärät ja valheelliset tiedot leviävät ja vaikuttavat myös yleiseen mielipiteeseen. Eläintautien kohdalla riittävällä tiedottamisella voidaan myös auttaa eläintaudin leviämisen estämisessä ja ohjata toimijoita ja kansalaisia oikeisiin menettelytapoihin. Riittävä ennakkollinen ja omatoiminen tiedottaminen vähentää myös viranomaisten kuormitusta, kun tiedot ovat kaikkien saatavilla eikä jokaisen ole tarpeellista ottaa viranomaiseen yhteyttä saadakseen tietoja.

Tartuntatautilain 7 §:n 2 momentin mukaan THL:n tehtävänä on tiedottaa tartuntataudeista.

THL on julkaissut verkkosivuillaan yleistajuista tietoa lintuinfluenssasta suomeksi ja ruotsiksi. Painopiste on lintuinfluenssaa koskevien perustietojen ohella ihmisten terveysturvallisuudessa. Sivuja on päivitetty viimeksi joulukuussa 2023.

Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan THL:n verkkosivuilla julkaistuja lintuinfluenssaa koskevia tietoja on pidettävä riittävinä THL:n lakisääteisten tehtävien valossa. Ne myös täyttävät muun muassa kielilain (423/2003) 32 §:n vaatimuksen, jonka mukaan kaksikielisen viranomaisen yleisölle annettavat tiedotteet on annettava sekä suomen että ruotsin kielellä.

Kielilaisissa ei edellytetä, että edes ihmisten hengen ja terveyden kannalta oleellinen tieto annettaisiin muilla kuin kansalliskielillä. Apulaisoikeusasiamies toteaa asiasta kuitenkin seuraavan.

Kuten edellä kohdassa 3.1 todetaan oikeudesta elämään, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan määräyksestä on johdettavissa yleisluonteinen velvoite ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin valtion lainkäyttövallan alaisuudessa olevien ihmisten elämän suojaamiseksi. Perustuslain 7 §:ssä säädetystä oikeudesta elämään voidaan johtaa yleinen velvollisuus sellaisiin julkisen vallan toimiin, joilla edistetään elämän edellytyksiä.

Tilanteessa, jossa eläintautiepidemia uhkaa tarttua ihmisiin, tiedottamisella ja viestinnällä on keskeinen merkitys muun ohella siinä, että ihmiset saavat äidinkielestään riippumatta riittävää, paikkansapitävää ja ajantasaista tietoa pystyäkseen tarvittaessa suojaamaan itseään ja läheisiään virustartunnalta.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan eri kieliryhmille osoitetussa viestinnässä on otettava huomioon esimerkiksi saamelaiset ja romanit, Suomessa tilapäisesti oleskelevat vieraskieliset henkilöt ja maassa vakituisesti asuvat vieraskieliset henkilöt.

Apulaisoikeusasiamies viittaa lisäksi vammaisten henkilöiden oikeuksista annettuun yleissopimukseen (SopS 27/2016), jonka 21 artiklan mukaan sopimuspuolet toteuttavat kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen, että vammaiset henkilöt voivat käyttää oikeutta sanan- ja mielipiteenvapauteen, mukaan lukien vapaus etsiä, vastaanottaa ja välittää tietoja ja ajatuksia yhdenvertaisesti muiden kanssa muun muassa antamalla suurelle yleisölle tarkoitettua tietoa vammaisille henkilöille oikea-aikaisesti ja ilman lisäkuluja sellaisessa saavutettavassa muodossa ja sellaista saavutettavaa teknologiaa käyttäen, jotka soveltuvat eri tavoin vammaisille henkilöille.

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että pandeemista uhkaa koskeva olennainen tieto tulee olla saatavilla selkokielellä ja viittomakielellä, ja viestinnän tulee olla monikanavaista.

Apulaisoikeusasiamies suosittaa, että eri hallinnonalojen yhteisessä lintuinfluenssaa koskevassa viestintäsuunnitelmassa, johon viitataan edellä kohdassa 2.5.2, otetaan huomioon eri kieliryhmiin kuuluvat henkilöt ja vammaiset henkilöt.

Apulaisoikeusasiamies suosittaa, että viestintäsuunnitelman valmisteluun osallistetaan vammaisia henkilöitä heitä edustavien järjestöjen kautta.

3.6 THL:n ohjeet

Oikeusasiamies on laillisuusvalvontakäytännössään edellyttänyt, että viranomaisen huolehtii ohjeita antaessaan siitä, etteivät ohjeiden sisältö tai siinä käytetyt ilmaisut anna vaikutelmaa ohjeiden velvoittavuudesta silloin, kun viranomaisella ei ole lakiin perustuvaa toimivaltaa antaa sitovia ohjeita, päätöksiä tai määräyksiä.

Kuten THL:n edustajat totesivat tarkastuksella, laitos voi lain mukaan antaa ainoastaan informaatio-ohjausta.

THL on antanut kaksi nimenomaisesti lintuinfluenssaa koskevaa ohjetta: laitoksen verkkosivuilla 22.6.2023 julkaistun ja useita kertoja (viimeksi 11.7.2024) päivitetyn toimenpideohjeen ihmisen lintuinfluenssatartuntojen torjumiseksi sekä 25.7.2023 julkaistun ja 27.7.2023 päivitetty ohjeet matkailijoille lintuinfluenssan välttämiseen.

Toimenpideohje on suunnattu ensisijaisesti infektioalan asiantuntijoille, mutta sen tietosisältö soveltuu myös laajemmalle yleisölle. Heti ohjeen alussa mainitaan, että kysymyksessä on suositus, joka ei ole oikeudellisesti velvoittava. Apulaisoikeusasiamies pitää mainintaa tarpeellisena.

Jälkimmäisessä ohjeessa ei toimenpideohjeen tavoin mainita erikseen, että kysymyksessä on suositus. Apulaisoikeusasiamies toteaa, että ohjeen sisällöstä ja siinä käytetyistä ilmaisuista (esimerkiksi ”seuraavia varotoimia on syytä noudattaa”) on kuitenkin pääteltävissä, että kysymyksessä on ei-sitova suositus.

3.7 Tiedusteluihin vastaaminen ja tietopyyntöjen käsittely

Apulaisoikeusasiamies on nyt kysymyksessä olevaan tarkastuskokonaisuuteen kuuluvilla tarkastuskäynneillään valvonut muun ohella sitä, että viranomaiset noudattavat hyvän hallinnon periaatteita.

Tarkastuksella THL:ta pyydettiin toimittamaan oikeusasiamiehelle kymmenen laitokselle osoitettua lintuinfluenssaa koskevaa tiedustelua, kantelua tai muuta asiakirjaa vastauksineen. THL toimitti oikeusasiamiehen kansliaan heti tarkastuksen jälkeen seuraavat asiakirjat: kaksi viestiä, jossa pyydettiin lintuinfluenssaan liittyviä käytännön neuvoja, neljä muun muassa lintuinfluenssan mutaatioita koskevaa tiedustelua, kaksi julkisuuslain mukaista tietopyyntöä ja yhden kirjeen, jossa asianomainen henkilö lausui käsityksensä lintuinfluenssaepidemiasta.

Hallintolain (434/2003) 8 §:n 1 momentissa säädetään, että viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Hallintolain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä todetaan, että neuvontavelvollisuus koskee hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin välittömästi liittyviä kysymyksiä. Neuvonta edellyttää konkreettista neuvonnan tarvetta. Vastaamisvelvoite koskee asiallisia ja riittävän yksilöityjä kysymyksiä ja tiedusteluja. Säännös ei velvoita viranomaista vastaamaan laajoihin ja yleisluontoisiin tiedusteluihin. (HE 72/2002 vp, s. 62 ja 63)

Hallintolain 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), jäljempänä julkisuuslain, 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Julkisuuslain noudattamista koskeva oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta rajoittuu tavanomaisesti lain menettelysäännöksiin. Julkisuudesta päättää ensi vaiheessa virkamies, sitten viranomainen ja viime kädessä hallintotuomioistuin. Menettelysäännösten noudattamisella on tärkeä merkitys siinä, että lain 1 §:ssä säädetty julkisuusperiaate toteutuu käytännössä.

Vaikka yllä mainitut neuvontapyynnöt ja tiedustelut eivät koskeneet hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin liittyviä kysymyksiä, THL vastasi niihin kohtuullisessa ajassa noudattaen muun ohella sitä, mitä hallintolain 9 §:n 1 momentissa säädetään.

Kahteen julkisuuslain mukaiseen tietopyyntöön THL teki kielteisen päätöksen sillä perusteella, että pyydetyt asiakirjat eivät olleet julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Päätöksistä käyvät ilmi paitsi oikeudellinen peruste, johon kielteinen päätös nojautuu, myös tosiasialliset seikat, jotka ovat johtaneet pyynnön epäämiseen. Oikeusasiamiehelle toimitettujen päätösjäljennösten mukaan päätöksiin oli liitetty hallintolain 47 §:ssä tarkoitettu valitusosoitus. Julkisuuslaissa ei säädetä määräajasta, jonka kuluessa tietopyyntöä koskeva asia on saatettava viranomaisen ratkaistavaksi (HE 30/1998 vp, s. 71). Nyt kysymyksessä olevista päätöksistä toinen on tehty 13 päivän ja toinen 24 päivän kuluttua tietopyynnön vastaanottamisesta. Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan 24 päivän käsittelyaika ei ole kohtuuttoman pitkä.

Apulaisoikeusasiamies katsoo, että THL on menetellyt asianmukaisesti antaessaan neuvontaa, vastatessaan sille osoitettuihin tiedusteluihin ja käsitellessään tietopyyntöjä.

4 TOIMENPITEET

Apulaisoikeusasiamies katsoo, että Terveiden ja hyvinvoinnin laitos toimi vuoden 2023 lintuinfluenssaepidemian aikana sille laissa säädetyn toimivallan rajoissa asianmukaisesti ja aloitteellisesti niin, että epidemiasta aiheutunut uhka ihmisten terveydelle saatiin torjuttua.

Apulaisoikeusasiamies saattaa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen huomioon otettavaksi sen, mitä edellä kohdassa 3.1 todetaan tartuntatautien torjuntaa koskevasta oikeudellisesta asiantuntemuksesta sekä sen, mitä edellä kohdassa 3.4 todetaan laitoksen lakisääteisistä tehtävistä sekä työaikalain ja vuosilomalain säännösten noudattamisesta.

Apulaisoikeusasiamies saattaa sosiaali- ja terveysministeriön huomioon otettavaksi sen, mitä edellä kohdassa 3.3. todetaan tartuntatautilainsäädännön uudistamista koskevasta hankkeesta sekä sen, mitä edellä kohdassa 3.4 todetaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen toimintamahdollisuuksien turvaamisesta.

Apulaisoikeusasiamies saattaa maa- ja metsätalousministeriön huomioon otettavaksi ja toimenpiteitä varten sen, mitä edellä kohdassa 3.3 todetaan Zoonosikeskuksesta annetusta valtioneuvoston asetuksesta.

Apulaisoikeusasiamies saattaa sosiaali- ja terveysministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön huomioon otettavaksi ja toimenpiteitä varten sen, mitä edellä kohdassa 3.5 todetaan viestinnästä ja tiedottamisesta.

Apulaisoikeusasiamies saattaa valtioneuvoston kanslian tietoon sen, mitä edellä kohdassa 3.2 todetaan toimivaltaa koskevien ohjeiden selkiyttämistä ja lainsäädännön täsmentämisestä.

Tämä pöytäkirja toimitetaan edellä mainitussa tarkoituksessa Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle, sosiaali- ja terveysministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle sekä valtioneuvoston kanslialle.