

28.5.2025

EOAK/3/2024

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Lahtinen

**TARKASTUS: LINTUINFLUENSSAN TORJUNTA, RUOKAVIRASTO
20.3.2024**

Tarkastuskohde

Ruokavirasto, Helsinki (Mustialankatu 3)

Tarkastusajankohta

20.3.2024 klo 9.45–13.20

Osallistujat oikeusasiamiehen kansliasta

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jukka Anttila

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riitta Burrell

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Lahtinen

Notaari Sanna-Kaisa Frantti

Osallistujat tarkastuskohteesta

Pääjohtaja

Ylijohtaja, elintarvikeketjulinja

Ylijohtaja, laboratorio- ja tutkimuslinja

Controller, jaostopäällikkö, talousjaosto

Yksikönjohtaja, eläinten terveyden ja lääkitsemisen yksikkö

Juristi, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin osasto

Tutkimusprofessori, eläinterveystutkimuksen yksikkö

Yksikönjohtaja, eläinterveystutkimuksen yksikkö

1 YLEISTÄ

1.1 Tarkastuksen tausta

Tarkoituksena on saada tietoa viraston toiminnasta ihmisten ja eläinten terveyden suojelemiseksi korkeapatogeeniseltä lintuinfluenssalta (HPAI).

Korkeapatogeenista lintuinfluenssaa todettiin Suomessa turkiseläimissä ensimmäisen kerran 13.7.2023. Edellisenä vuonna lokakuussa 2022 tätä eläintautia oli todettu yhdeltä minkkitarhalta Espanjassa. Suomessa 2023 eläintautiviranomaiset tutkivat 392 turkiseläintarhaa (116 minkkitarhaa, 276 kettu- ja supitarhaa), joista runsaalle 18 %:lle (72 kpl) annettiin turkiseläinten lopettamisen torjuntamääräykset. Näiltä tiloilta lopetettiin Ruokaviraston päätöksillä 485 000 turkiseläintä ruhopainoltaan yhteensä noin 3000 tonnia. Suurin osa lopetetuista eläimistä oli kettuja (liki 70 %). Ruhot toimitettiin konteissa vaarallisen aineen rekkakuljetuksina hävitettäväksi Honkajoelle.

Korkeapatogeeninen lintuinfluenssa on tarttuvista eläintaudeista sekä tiettyjen eläinterveyttä koskevien säädösten muuttamisesta ja kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/429 ("eläinterveyssäännöstö") nojalla nimetty a luokan eläintaudiksi sen esiintyessä linnuissa.

Turkiseläimissä todettujen tapausten vuoksi maa- ja metsätalousministeriö nimesi 18.7.2023 turkiseläimissä todetun lintuinfluenssan muuksi torjuttavaksi eläintaudiksi muuttamalla asetusta muista torjuttavista, valvottavista ja muista ilmoitettavista eläintaudeista, eläintautien ilmoittamisesta sekä mikrobikantojen toimittamisesta (325/2021, tautiluokitusasetus). Tautiluokitusasetusta muutettiin uudelleen 8.12.2023 alkaen muuttamalla turkiseläimissä esiintyvän lintuinfluenssan määritelmää. (Maa- ja metsätalousministeriön muistio 5.10.2023 Turkiseläimissä esiintyvän lintuinfluenssan vastustusta koskevat luonnokset maa- ja metsätalousministeriön asetuksiksi, perustelumuistio) Tautiluokitusasetukseen tehtyjen muutosten perusteella eläinterveysviranomaisille tuli velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin tartunnan hävittämiseksi ja leviämisen estämiseksi.

Ruokaviraston päätökset tartuntavyöhykkeen perustamisesta, laajentamisesta, muuttamisesta ja lakkauttamisesta on julkaistu säädöskokoelmassa (910, 911, 969 ja 988/2023).

Ennen Ruokaviraston tarkastusta, apulaisoikeusasiamies on tehnyt tarkastuksen Seinäjoen alueen ympäristöterveydenhuoltoon sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon (erilliset pöytäkirjat EOAK/434/2024 sekä EOAK/435/2024).

Ennen tarkastusta Ruokavirastoa pyydettiin toimittamaan Evijärven, Kauhavan ja Lappajärven alueelle sijoittuvat lintuinfluenssaan liittyvät turkistarhoille tehdyt päätökset. Lisäksi pyydettiin toimittamaan vuonna 2023 annetut Ruokaviraston lintuinfluenssaan liittyvät ohjeet.

1.2 Yleistä tarkastuskohteesta

Ruokavirasto aloitti toimintansa 1.1.2019, kun Elintarviketurvallisuusvirasto, Maaseutuvirasto sekä osa Maanmittauslaitoksen tietotekniikan palvelukeskusta yhdistettiin uudeksi virastoksi. Ruokavirasto toimii ihmisten, eläinten ja kasvien terveyden hyväksi, tukee maaseudun elinvoimaisuutta ja kehittää ja ylläpitää tietojärjestelmiä. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan kuuluvan viraston päätoimipaikka sijaitsee Seinäjoella. Ruokaviraston toiminta kattaa koko maan ja virastossa työskentelee lähes tuhat henkilöä noin 20 paikkakunnalla.

Ruokavirastoa johtaa pääjohtaja, ja organisaatiossa on kolme linjaa ja kaksi toimintakokonaisuutta.

Maaseutulinja vastaa Suomen maksajavirastona tukijärjestelmien ja Manner-Suomen maaseudun kehittämissohjelman varojen maksamisen ja käytön asianmukaisesta hallinnosta ja valvonnasta.

Elintarvikeketjulinja vastaa elintarvikkeiden ja maa- ja metsätalouden tuotantotarvikkeiden – siemenet, rehut, lannoitevalmisteet, kasvien lisäysaineistot, metsänviljelyaineisto ja kasvinsuojeluaineet – turvallisuuden ja laadun, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sekä kasvinterveyden valvonnasta.

Laboratorio- ja tutkimuslinja vastaa eläin- ja kasvitautien diagnostiikasta, elintarvikkeiden, rehujen, lannoitteiden, kasvinsuojeluaineiden ja kasvien laboratoriotutkimuksista, valvonta- ja seurantanäytteiden laboratorioanalytiikasta, vertailulaboratoriotoiminnasta sekä riskinarvioinnista. Linja tekee myös tieteellistä tutkimusta ja pitää yllä kansallisesti tarvittavaa tutkimusinfrastruktuuria toimialoillaan.

Sisäisten palvelujen toimintakokonaisuus vastaa henkilöstö- ja talousasioista, toimitilojen käyttäjäpalveluista sekä asiakirjahallinnosta ja tietosuojasta, oikeudellisista palveluista ja hankintatoimesta.

Digitaalisten palvelujen toimintakokonaisuus vastaa keskitetystä tietohallinnon ohjauksesta ja koordinoinnista, Ruokaviraston tietojärjestelmien kehityksen ja jatkuvuuden turvaamisen tuottamisesta sekä ICT-hankinnoista ja tietoturvasta. Lisäksi toimintakokonaisuus vastaa Ruokaviraston ulkoisille asiakkaille tuotettavista IT-palveluista.

Pääjohtajan suorassa alaisuudessa toimivat sisäinen tarkastus ja esikunta.

Viime vuosina Ruokavirastoa koskevia kanteluita on tullut vireille oikeusasiamiehen kansliassa noin 10 kantelua vuodessa.

2 TARKASTUSHAVAINNOT

2.1 Lintuinfluenssan leviämisen torjunta 2023

Keväällä 2023 turkistarhoilla oli vielä käynnissä covid-seuranta minkkien suojelemiseksi tartunnalta. Tämä nopeutti viranomaisten mahdollisuuksia päästä seuramaan myös lintuinfluenssan aiheuttamia oireita turkistarhoilla. Ruokavirasto lisäsi lintuinfluenssan passiivisen seurannan turkiseläimillä eläintautien seurantaohjelmaan keväällä 2023.

Ensimmäiset tartunnat turkistarhoilla varmistuivat 13.-14.7.2023. Jo aiemmin oli havaintoja lintujen paikallisista joukkokuolemista. Ruokavirastolle tieto epäilystä tuli heinäkuussa ja ensimmäinen viranomaiskokous oli 12.7. ja seuraava 14.7.2023. Kokouksen tarkoituksena oli ollut käsitellä kuolleiden lintujen tilannetta, mutta ilmi tulleiden tartuntojen vuoksi kokouksessa käsiteltiin myös turkiseläinten tartuntoja. Ruokavirasto kutsui koolle MMM:n, STM:n, THL:n ja aluehallintovirastojen kokoukset.

Tarkastuksella kerrottiin, että tässä vaiheessa lintuinfluenssa oli ilmoitettava eläintauti eikä Ruokavirastolla ollut tarvittavia valtuuksia toimenpiteisiin ryhtymiseksi.

Maa- ja metsätalousministeriö muutti 18.7.2023 asetustaan muista torjuttavista, valvottavista ja muista ilmoitettavista eläintaudeista, eläintautien ilmoittamisesta sekä mikrobikantojen toimittamisesta (325/2021). Asetusmuutoksella turkiseläimissä todettu lintuinfluenssa määriteltiin muuksi torjuttavaksi eläintaudiksi. Tämän perusteella eläinterveysviranomaiset saivat toimivallan ryhtyä eläintautilain mukaisiin toimenpiteisiin taudin leviämisen estämiseksi. Ruokaviraston käsityksen mukaan asetusmuutos saatiin voimaan nopeasti ja eläintautiviranomaiset pääsivät toimimaan lintuinfluenssan torjumiseksi turkiseläimissä oikea-aikaisesti.

Kartoittaessaan lintuinfluenssan leviämistä turkistarhoilla Ruokavirasto havaitsi, että kaikkien turkistarhojen tiedot eivät olleet ajantasaisia sen ylläpitämässä rekisterissä, johon turkistarhat tulee ilmoittaa. Tietojen ilmoittaminen on turkistarhaajan vastuulla. Ruokavirastolla ei ole tiedossa, että rekisteröinnin luovutettavuuden parantamiseksi olisi suunniteltu muutoksia. Valvonnassa löytyi myös rekisteröimättömiä tarhoja.

Ensivaiheessa päädyttiin lopettamaan minkkejä ja myöhemmässä vaiheessa kettuja tarhoilta, joilla oli todettu tautia. Lopetuspalvelujen hankinta oli nopeaa, koska asiaa oli valmisteltu jo korona-aikana. Ruokavirastolla on sopimus Honkajoki Oy:n kanssa eläintautitapauksessa kuolleiden eläinten keräilystä ja hävittämisestä. Honkajoki Oy:n toimintaa valvoo sijaintikunnan kunnallinen ympäristöterveydenhuollon yksikkö sekä Ruokavirasto. Ruokavirasto ei ole suorittanut Honkajoki Oy:n valvontaa lintuinfluenssaan liittyen.

2.2 Ruokaviraston antama ohjaus ja valvonta lintuinfluenssan vuoksi

Ruokavirasto antoi muille eläinterveysviranomaisille (aluehallintovirasto ja kunnaneläinlääkärit) ohjeita toimenpiteistä turkistarhoilla havaitun lintuinfluenssan vuoksi. Ohjeita päivitettiin tarpeen mukaan, kun turkiseläimissä esiintyvistä lintuinfluenssasta saatiin lisätietoja.

- Ohje toimenpiteistä turkistarhalla lintuinfluenssan vuoksi 26.7.2023, päivitetty 4.8.2023
- Ohje seurannasta turkistarhalla, jolla on todettu lintuinfluenssa 28.8.2023
- Ohje lintuinfluenssakartoituksesta minkkitarhoilla 6.10.2023
- Ohje lintuinfluenssakartoituksesta kettu- ja supikoiratarhoilla 23.11.2023
- Ohje viranomaisille toimenpiteistä turkistarhalla lintuinfluenssan vuoksi 29.12.2023

Ruokavirasto antoi aluehallintovirastoille näytteenottomääräykset 2.10.2023 koskien minkkejä ja soopeleita korkeapatogeenisen lintuinfluenssan kartoitustutkimukseen ja 1.11.2023 ketuista, siniketuisista ja supikoirista lintuinfluenssan kartoitustutkimukseen.

Ruokaviraston mukaan kaikilla eläintautiviranomaisilla on pääsy ainakin tarvittavilta osin viraston ekstranetti Pikanttiin, jossa on julkaistu muun muassa lintuinfluenssaan liittyviä ohjeita ja muita tietoja. Ruokaviraston mukaan käyttäjätunnukset myönnetään hakemuksesta.

Apulaisoikeusasiamiehen aiemmin tekemällä tarkastuksella Seinäjoen alueen ympäristöterveydenhuollon valvontaeläinlääkärit kertoivat, että heillä ei lintuinfluenssan torjunnan alkuvaiheessa ollut pääsyä kyseiseen extranettiin, vaan he saivat käyttäjätunnukset vasta myöhemmin. Kunnaneläinlääkärit kertoivat, että he löysivät siinä vaiheessa extranetistä paljon tietoja, jotka olisivat olleet heille hyödyllisiä jo aiemmin.

Ruokaviraston mukaan pelastusviranomaisille on joskus lähetetty ohjeita siitä, miten toimitaan käsiteltäessä lintujen raatoja, joiden epäillään kuolleen lintuinfluenssaan. Ruokaviraston mukaan paikalliset kunnaneläinlääkärit ohjeistavat hävittämistä omilla alueillaan. Ruokavirastolla oli tiedossa, että pelastusopisto on järjestänyt täydennyskoulutusta liittyen lintuinfluenssaan.

Ruokavirastolla oli tiedossaan, että kaikissa kunnissa kunnaneläinlääkärit eivät olleet osallistuneet näytteenottoon sekä muihin Ruokaviraston ohjeiden mukaisiin toimenpiteisiin turkistarhoilla lintuinfluenssan torjumiseksi. Ruokavirasto piti asiaa ongelmallisena. Ruokaviraston tietojen mukaan tällaisessa tilanteessa aluehallintovirasto oli määrännyt eläintautilain 69 §:n 4 momentin nojalla toisen kunnan kunnaneläinlääkäriin suorittamaan näitä tehtäviä. Ruokavirastolla ei ollut tiedossa, että tilanne olisi johtanut muihin toimiin eikä asia ollut Ruokavirastossa vireillä.

Ruokavirasto ei ollut suorittanut erikseen viranomaisvalvontaa lintuinfluenssan torjunnan vuoksi. Tarkastuksella syntyi käsitys, että Ruokavirastossa ei täysin tunnistettu, mitä eläintautilain mukainen Ruokaviraston valvonta voisi olla eikä se kuulunut viraston vakiintuneeseen toimintaan. Ruokavirasto käy vuosittain aluehallintoviraston kanssa tulosneuvottelut, joissa asetetaan tavoitteita, joiden toteutumista seurataan.

2.3 Näytteenotto ja tutkimusmenetelmät

Valvontaeläinlääkärit ottivat turkiseläimistä näytteitä 60 kpl tarhaa kohden. Pienemmillä tarhoilla näytteitä otettiin vähemmän Ruokaviraston tarkoittaman epidemiologisen kaavan mukaisesti. Aluksi näytteitä otettiin laboratorioon toimitetuista raadoista hitaammalla PCR-menetelmällä eläinten aivoista ja nielusta, mutta myöhemmin siirryttiin nopeampiin verinäytteiden vasta-ainetutkimuksiin. Pääpiirteissään kuvattuna positiivinen PCR-testitulos osoittaa, että ao. tautia on ko. eläimessä ja sen pitopaikassa, kun taas positiivinen tulos vasta-ainetestistä osoittaa, että virusta on tai on ollut ko. eläimessä ja sen pitopaikassa. Noin 400 turkistilan eläimistä otettiin yli 20 000 verinäytettä, jotka kuljetettiin lähettipalveluin tutkittavaksi Ruokaviraston laboratorioihin. Osa näytteistä on tutkittu ao. taudin EU-vertailulaboratoriossa Italian Firenzessä, missä näytteistä on mm. todettu virusmutaatioita. Ruokaviraston mukaan käytetyt tutkimusmenetelmät ovat vertaisarvioituja ja viraston laboratoriot ovat menestyneet komission tarkastuksissa hyvin.

2.4 Torjuntamääräykset ja korvaukset eläintautilain nojalla

Turkiseläimistä otettujen näytteiden tutkimisen jälkeen Ruokavirasto määräsi päätöksillään eläimet lopetettavaksi 72 tilalta (turkistarhalta). Hävitettäväksi määrättiin myös sellaiset tarvikkeet ja välineet, joita ei voida puhdistaa ja desinfioida, ja joiden hävittäminen on tarpeen taudin leviämisen estämiseksi. Päätöksillä myös määrättiin eläinten lopettamisen jälkeinen pitopaikan puhdistus ja desinfiointi aluehallintoviraston laatiman saneeraussuunnitelman mukaisesti. Edelleen Ruokaviraston päätösten mukaisesti niihin varjotaloihin, joista on päätöksen mukaan lopetettu eläimiä, ei saa siirtää uusia eläimiä ennen kuin aluehallintoviraston laatima saneeraussuunnitelma on toteutettu tai aluehallintovirasto on muutoin arvioinut, että varjotalot eivät aiheuta tartunnan leviämisen vaaraa.

Ruokaviraston päätökset torjuntamääräyksistä on määrätty täytäntöönpantaviksi muutoksenhausta huolimatta. Päätökset on perusteltu ja perustelut pääpiirteissään on laadittu sen mukaan, millä tutkimusmenetelmällä eläintauti pitopaikassa on todettu. Päätökset sisältävät sovelletut oikeusohjeet. Päätöksissä on annettu ohjeistus eläintautilaissa tarkoitetun korvauksen hakuun.

Saadun tiedon (31.1.2025) mukaan Vaasan hallinto-oikeus on ratkaissut 17 Ruokaviraston päätöksistä tehtyä valitusta. Suurin osa valituksista hylättiin, osa jätettiin tutkimatta tai peruttiin. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta saadun tiedon mukaan viidestä Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä on haettu valituslupaa.

Kaikki torjuntapäätöksen saaneet tarhaajat ovat hakeneet korvausta Ruokavirastolta. Hakemusten käsittely oli tarkastusajankohtana kesken. Hakijoiden oikeusturvakeinoina on oikaisuvaatimus päätöksen tehneelle Ruokavirastolle. Oikaisuvaatimusmenettelyssä annetusta päätöksestä hakija voi tehdä tarvittaessa valituksen kotipaikkansa hallinto-oikeuteen.

2.5 Valvonta-asetuksessa tarkoitettu 2. asiantuntijalausunto

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/625 35 artiklan 1 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten on varmistettava, että toimijoilla, joiden eläimistä tai tavaroista otetaan näytteitä tai joiden eläimille tai tavaroille tehdään analyyssejä, testejä tai diagnooseja virallisen valvonnan yhteydessä, on oikeus toiseen asiantuntijalausuntoon omalla kustannuksellaan.

Mainittuun artiklakohtaan viittaava säännös on myös eläintautilain 75 §:n 1 momentissa. Ruokaviraston näkemyksen mukaan kyseessä ei ole ehdoton oikeus mm. huomioon ottaen komission asiaan liittyvä tiedonanto. Aluehallintoviraston ja Ruokaviraston tarkastuksilla on ilmennyt, että turkistarhaajille ei ole käytännössä ilmoitettu tästä oikeudesta toiseen asiantuntijalausuntoon.

2.6 Viranomaisten välisestä toimivallanjaosta ja tehtävistä

Eläintautilaissa on säädetty eläintautien vastustamista koskevaa toimivaltaa eri eläinterveysviranomaisille. Ruokavirasto suunnittelee, ohjaa, kehittää ja valvoo valtakunnallisesti eläintautien vastustamista. Aluehallintovirastolle on säädetty vastaavat tehtävät suunnitella, ohjata ja toteuttaa eläintautien vastustamista sekä valvoa eläinterveyttä koskevien säädösten sekä niiden nojalla tehtyjen päätösten noudattamista toimialueellaan. Ja edelleen kunnaneläinlääkäreiden tehtäväksi on säädetty toteuttaa eläintautien vastustamista sekä valvoa eläinterveyttä koskevien säädösten sekä niiden nojalla tehtyjen päätösten noudattamista toimialueellaan.

Ruokaviraston mukaan eri viranomaisten toimivallat ja tehtävät ovat olleet selkeitä. Yhteistyö lainsäädännön valmistelusta vastaavan maa- ja metsätalousministeriön kanssa on ollut toimivaa ja ministeriön tehtävät ja rooli lintuinfluenssan leviämisen torjunnassa koettiin selkeiksi ja toimiviksi.

Ruokaviraston aluehallintovirastoille antamassa näytteenottomääräyksissä, jotka on annettu 2.10.2023 sekä 1.11.2023 todetaan kuitenkin seuraavasti:

”Tämä määräys annetaan takautuvasti seurantatutkimuksen jo alettua. Seurantatutkimus voidaan toteuttaa ilman erikseen annettavaa määräystä eläintautilain mukaisesti. Tämä määräys on kuitenkin päätetty antaa, koska Ruokaviraston saamien tietojen mukaan seurantatutkimuksen lainsäädännöllisistä perusteista on ollut epätietoisuutta turkiseläinten pitopaikkojen toimijoiden keskuudessa.”

2.7 Yhteistyö terveysviranomaisten kanssa ihmisten terveysturvallisuuden suojaamiseksi

Ruokaviraston mukaan virastolla oli kirjallinen ohjeistus ihmisten terveysturvallisuuden varmistamiseksi. (Tarkoittanee Ruokaviraston 18.7.2023 päivättyä toimintaohjetta turkistarhalle lintuinfluenssan torjumiseksi, <https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/elaimet/elainten-terveys-ja-elaintaudit/elaintaudit/lintuinfluenssa/ohje-kaikille-turkistarhoille-lintuinfluenssatilanteessa-18072023.pdf>). Ihmisten terveysturvallisuudesta huolehti aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue, ja työterveyslaitos (TTL) julkaisi yhteistyössä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) kanssa suojautumisohteet, jotka on sittemmin päivitetty kevättä 2024 varten (Suojautuminen lintuinfluenssaan sairastuneiden tuotantoeläinten hoidossa, päiväämätön ohje, <https://www.ttl.fi/teemat/tyoterveys/pandemiat-ja-epidemiat/lintuinfluenssalta-suojautuminen/suojautuminen-lintuinfluenssaan-sairastuneiden-tuotantoelainten-hoidossa>)

Ruokavirasto on ollut tiiviissä yhteistyössä THL:n kanssa niissä kysymyksissä, jotka liittyvät ihmisten terveysturvallisuuteen. Ruokaviraston tärkein yhteistyökumppani valtioneuvostossa on maa- ja metsätalousministeriön (MMM) ohella sosiaali- ja terveysministeriö (STM). Epidemian alkuvaiheesta lähtien järjestettiin kahdesti viikossa viranomaisten tilannepalaveri, johon osallistuivat Ruokaviraston lisäksi MMM, STM, aluehallintovirastot, THL, TTL sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira. Palavereja harvennettiin sittemmin, mutta Ruokavirasto jatkoi tapaamisia erikseen aluehallintovirastojen ja THL:n kanssa.

THL:n lausunnot ovat olleet Ruokaviraston päätösten tukena. Ruokaviraston edustajat mainitsivat THL:n 7.8.2023 antaman lausunnon riskinhallintatoimenpiteistä ihmisten terveyden suojelemiseksi korkeapatogeenisen lintuinfluenssan aiheuttamassa turkiseläinten epidemiassa. Asiassa annettiin 30.8.2023 jatkolausunto.

Aluehallintovirasto keräsi yhteystietoluettelon kaikista niistä ihmisistä, jotka ovat voineet altistua virukselle. Tällaisia ovat olleet esimerkiksi luonnonvaraisia lintuja keränneet henkilöt. Luettelo toimitettiin THL:lle. Kaikki altistuneet pääsivät testeihin. Tartuntoja ei esiintynyt ihmisillä.

2.8 Viranomaisten välinen yhteistyö ja tiedonkulku

Ruokavirasto teki edellä kuvatulla tavalla tiivistä yhteistyötä aluehallintovirastojen sekä maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Alkuvaiheessa pidettiin kaksi kertaa viikossa tilanpalaveri maa- ja metsätalousministeriön, aluehallintovirastojen, sosiaali- ja terveysministeriön, THL:n, ympäristöministeriön ja Valviran kanssa. Myöhemmin palaveriväliä harvennettiin. Näissä palavereissa ei ollut mukana kuntien eläinterveysviranomaisia.

2.9 Viestintä

Ruokavirasto julkaisi lintuinfluenssaan liittyvistä teemoista 27 mediatiedotetta ja järjesti medialle kaksi tiedotustilaisuutta. Medialle annettiin aiheesta yli 300 haastattelua. Ruokaviraston viestintä auttoi asiantuntijoita viestinnässä.

Ruokaviraston nettisivuilla julkaistiin tietoja lintuinfluenssasta ja muun muassa lähes 50 UKK-kysymystä sekä tapauskartat.

Ruokavirasto piti säännöllisesti yhteistyöpalavereita turkistuottajia edustavan Suomen turkiseläinten kasvattajain liitto ry:n (jatkossa Fifur) kanssa. Ruokaviraston mukaan suuri osa turkistarhaajista kuuluu kyseiseen yhdistykseen. Fifur välitti Ruokavirastolle jäsenistönsä palautetta lintuinfluenssan vastustamisesta ja Ruokavirasto tiedotti turkistarhaajille Fifurin välityksellä.

Alkuvaiheessa Ruokavirasto levitti ohjeistuksia (mm. henkilösuojauksen ohjeet) Fifurin sekä rehutoimittajien kautta.

Ruokavirasto kertoi, että se sai mediassa kritiikkiä muun muassa hitaudesta. Toisaalta yhteydenotoissa tuli kritiikkiä ylireagoinnista ja turkiseläinkehon haittaamisesta. Ruokavirastoon tuli jonkin verran yhteydenottoja viruskeptisiltä henkilöiltä, jotka epäilivät koko eläintaudin olemassaoloa. Myös testausten suorittamista arvosteltiin.

Ruokavirastolla ei ole mahdollista tulevaa epidemia- ja pandemiakautta varten viestintäsuunnitelmaa, jossa otettaisiin huomioon erityisesti väestössä esiintyvä viruskeptisismi.

Ruokavirasto on yhdessä THL:n ja STM:n ja mahdollisesti myös MMM:n kanssa suunnitellut ja valmistellut yhteistiedottamista kevättä varten. Ruokaviraston edustajilla ei ollut tarkempaa tietoa suunnitelman sisällöstä.

Viranomaisten lintuinfluenssaa koskevasta verkkoviestinnästä havaittiin, että aluehallintovirastojen ja kuntien verkkosivuilla näyttäisi olevan vain vähän tietoja lintuinfluenssasta ja esimerkiksi aluehallintoviraston sivulla ohjataan etsimään ajankohtaiset tiedot Ruokaviraston sivustolta.

Ruokaviraston internetsivujen aloitussivulla ei tarkastushetkellä (21.3.2024) ollut suoraan näkyvää linkkiä lintuinfluenssatietoon eikä lintuinfluenssa ollut sillä hetkellä nostettu ajankohtaiseksi teemaksi sivustolla. Lintuinfluenssalle on oma teemasivusto erillään muista eläintauteja koskevista tiedoista. Teemasivulle on pikareitti alempana Ruokaviraston etusivulla. Ajankohtaisista uutisista löytyy helmikuulta yksi lintuinfluenssaa koskeva uutinen, joka on suunnattu siipikarjan tuottajille ja muille lintujen suojaamisesta lintuinfluenssalta.

Etsimällä hakukoneella hakusanalla lintuinfluenssa 2/5 ensimmäisestä hakuosumasta vie Ruokaviraston sivulle. Muut osumat vievät THL:n, STM:n sekä terveystieteiden sivuille. Ruokaviraston verkkosivuilta löytyy tietoa lintuinfluenssasta vuodesta 2021 alkaen, mutta sitä joutuu hiukan etsimään. Näyttäisi siltä, että sivuston tiedoista pääosa on osoitettu tuottajille ja vähemmän suoraan tavallisille kansalaisille. Halutessaan jokaisen on kuitenkin mahdollista löytää tietoa esimerkiksi usein kysytyistä kysymyksistä kohdasta lintuinfluenssa ja ihminen. Sivustolla on kartta lintuinfluenssatapauksista. Sivustolta löytyy turkistuottajille neuvontaa ja ohjeita. Sivustolla löytyy tieto, keneen olla yhteydessä, jos on kysymyksiä tai epäiltyjä tapauksia.

Ruokaviraston antamissa ohjeissa toimenpiteistä turkistarhoilla sekä turkistarhoille annetuissa ohjeissa viitataan ja on linkkejä THL:n ja Työterveyslaitoksen verkkosivuille muun muassa suojaumisesta.

2.10 Kansalaisyhteydenottoihin vastaaminen ja kanteluiden käsittely

Ruokavirastoon ei ole tullut lintuinfluenssan torjuntaan liittyviä kanteluita. Muita yhteydenottoja ja palautetta on tullut ja niihin on vastattu.

Ruokaviraston mukaan sille tulee vain hyvin harvoin kanteluita sen toimialaan kuuluvissa asioissa. Eläinlääkäreiden ammatinharjoittamisesta tulee kanteluita, mutta ne ovat omassa prosessissa.

Ruokaviraston mukaan sen laboratorioissa on käytössä pikapalautejärjestelmä, jolla kerätään käyttäjiltä tietoja.

Ruokaviraston mukaan sille on tullut runsaasti lintuinfluenssaan liittyviä tietopyyntöjä. Tietopyynnöt ovat aiheuttaneet paljon työtä. Tietopyynnöt on pääsääntöisesti pystytty käsittelemään julkisuuslain mukaisissa määräajoissa. Tietopyynnöt on keskitetty Ruokavirastossa omaan prosessiinsa ja substanssiasiantuntijat osallistuvat tietopyyntöjen käsittelyyn oman asiantuntemuksensa mukaisesti.

2.11 Käytettävissä olevat resurssit

Ruokaviraston edustajat kertoivat, että lintuinfluenssan torjunnassa kohdattiin resurssivajetta joka osa-alueella. Ruokaviraston henkilöstölle tuli runsaasti lisää töitä lintuinfluenssan torjunnasta ja henkilöstö joutui tekemään ylitöitä. Ruokaviraston henkilöstö joutui osallistumaan tehtäviin laajasti yli organisaation linjarajojen. Henkilöstöllä oli hyvä työilmapiiri, mutta runsas työkuorma aiheutti myös uupumusta. Erityisesti työskentely turvalaboratoriossa oli kuormittavaa. Viraston työhyvinvointikyselyn tulosten mukaan työhyvinvointi oli viime vuonna hyvällä tasolla. Työterveyspsykologi oli käynyt puhumassa henkilöstölle jaksamisesta.

Ruokavirasto ei joutunut laiminlyömään muita lakisääteisiä tehtäviä lintuinfluenssan vuoksi. Jonkin verran suunnittelutehtäviä jouduttiin siirtämään tehtäväksi myöhemmin.

Ruokavirastoon rekrytoitiin tehtävää varten kaksi määräaikaista korvauskäsittelijää. Valvontaan oli kaksi eläinlääkärin tehtävää haettavana, mutta niitä tehtäviä ei saatu täytettyä, koska sopivia hakijoita ei ollut.

Ruokavirasto ei ole tehnyt tarkempaa selvitystä aluehallintoviraston ja kuntien resurssien riittävydestä lintuinfluenssan edellyttämässä toimenpiteissä. Ruokavirasto kannusti aluehallintovirastoa ja kuntien hakemaan ministeriöstä lisää rahoitusta tehtävään.

Henkilöstöresurssin parantamiseksi kenttätehtävissä Ruokavirasto myönsi eläintautilain 71 §:n nojalla yhdeksälle henkilölle oikeuden toimia valtuutettuna tarkastajana kunnaneläinlääkärin sijasta tai apuna tehtävänäan auttaa näytteenotossa ja lopetusten valvonnassa.

Lintuinfluenssan torjuntatoimissa oli useita resursseista johtuvia pullonkauloja. Pulaa oli esimerkiksi näytteenottajista, laboratorioden kapasiteetista, eläinten lopetukseen tarvittavista resursseista sekä raatojen kuljetukseen tarvittavasta resurssista. Ruokavirastolla ei ollut tiedossa suunnitelmia resursoinnin parantamiseksi.

Ruokaviraston laboratorio sai pyytäessään henkilösuojaimia Huoltovarmuuskeskukselta. Ruokaviraston mukaan Huoltovarmuuskeskuksella ei ole sellaisia suojaimia, joita kentällä työskennelleet eläinterveysviranomaiset tarvitsivat. Kentällä tarvittavien suojaimien hankinnasta huolehti Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto.

Ruokavirasto oli varautunut kuljettamaan laboratorioihin näytteeksi toimitettuja raatoja viraston omilla autoilla eri laboratorioden välillä. Ruokavirastolla on tähän omat ohjeet ja viraston bioturvapäällikkö koulutti henkilöstöä. Ruokavirasto joutui jonkin verran tekemään näitä kuljetuksia laboratorioden välillä johtuen laboratorioden resurssista.

2.12 Varautuminen vuoteen 2024

Vuodelle 2024 ei ole suunniteltu kaikki turkistarhat kattavaa näytteenottoa. Sen sijaan tarhaajia on pyydetty lähettämään Ruokavirastoon kuolleita eläimiä, joista tutkitaan lintuinfluenssaa. Ehkä toukokuusta alkaen tarhaajille asetetaan velvollisuus toimittaa kuolleita eläimiä Ruokavirastolle tutkittavaksi.

Ruokaviraston arvion mukaan optimaalista määrää näytteenottoa ei voida suorittaa kaikilla turkistarhoilla, koska näytteenottoon tarhoilla ei ole käytettävissä riittävästi resurssia. Tämän vuoksi jatkoseurantaa ei järjestetä.

Maa- ja metsätalousministeriö antoi asetuksen varotoimenpiteistä lintuinfluenssan leviämisen ehkäisemiseksi luonnonvaraisista eläimistä turkiseläimiin, joka tuli voimaan 15.1.2024. Asetuksessa määrätään muun muassa eläinsuojien suojaamisesta linnuilta 15.4.–31.10. välisenä aikana. Ruokavirastolla ei ollut vielä valmiina suunnitelmaa asetuksen noudattamisen valvonnasta. Ruokaviraston mukaan asetusta ei ollut vielä mahdollista noudattaa tarhoilla olevan lumen vuoksi. Ruokaviraston mukaan turkiseläinten varjotaloja ei voida verkottaa lumisena aikana.

Ruokaviraston mukaan se on pyytänyt lisäbudjetissa lisäresurssia lintuinfluenssan torjunnan edellyttämiin tehtäviin.

Honkajoki Oy:n kanssa on keskusteltu tulevasta ja Ruokaviraston käsityksen mukaan myös Honkajoki Oy on saamassa lisäresursseja.

3 APULASIOIKEUSASIAMIEHEN KANNANOTOT

3.1 Viranomaisten välisestä toimivallan jaosta ja tehtävistä

Eläintautilain 12 luvussa säädetään lain mukaan toimivaltaisista viranomaisista ja niiden tehtävistä. Toimivaltaisia viranomaisia ovat Ruokavirasto, aluehallintovirasto ja kunnaneläinlääkäri sekä tulli. Lain mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla on päällekkäistä toimivaltaa. Lain mukaan sekä Ruokavirasto että aluehallintovirasto suunnittelevat, ohjaavat ja valvovat eläintautien vastustamista. Lain mukaan sekä aluehallintovirasto että kunnaneläinlääkäri toteuttavat eläintautien vastustamista.

Eläintautilain 67 §:n 1 momentin mukaan Ruokavirasto suunnittelee, ohjaa, kehittää ja valvoo valtakunnallisesti eläintautien vastustamista.

Eläintautilain 67 §:n 2 momentin mukaan sen lisäksi, mitä muualla tässä laissa säädetään Ruokaviraston tehtävistä, virasto:

- 1) vastaa kansallisen eläintautivalmiuden ylläpidosta;
- 2) laatii eläintautien vastustamista koskevan valtakunnallisen suunnitelman, joka on osa valvonta-asetuksen mukaista monivuotista kansallista valvontasuunnitelmaa, sekä muita tarvittavia valtakunnallisia valmiussuunnitelmia eläintautien varalta;

- 3) järjestää a–c-luokan tautien ja muiden torjuttavien eläintautien diagnostiikkaan liittyvien kiireellisten tehtävien hoitamisen virka-ajan ulkopuolella;
- 4) valvoo nimeämiään laboratorioita, ilmoitusvelvollisia laboratorioita sekä 64 §:ssä tarkoitettua luvanvaraista toimintaa;
- 5) toimii valvonta-asetuksen 103 artiklan mukaisena yhteyselimenä;
- 6) vastaa eläintauteihin liittyvästä tilastoinnista ja raportoinnista;
- 7) vastaa eläinterveyttä koskevien säädösten täytäntöönpanoon liittyvän koulutuksen järjestämisestä kunnaneläinlääkäreille sekä pitää luetteloja niistä kunnaneläinlääkäreistä, jotka ovat saaneet taudinpurkausten varalta erityistä valmiuskoulutusta.

Eläintaulain 68 §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirasto suunnittelee, ohjaa ja toteuttaa eläintautien vastustamista sekä valvoo eläinterveyttä koskevien säädösten sekä niiden nojalla tehtyjen päätösten noudattamista toimialueellaan.

Eläintaulain 68 §:n 2 momentin mukaan sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään aluehallintoviraston tehtävistä, virasto:

- 1) ylläpitää toimialueensa eläintautivalmiutta;
- 2) laatii valtakunnalliseen suunnitelmaan perustuvan alueellisen suunnitelman eläintautien vastustamisesta sekä muita tarvittavia toimialuettaan koskevia valmiussuunnitelmia eläintautien varalta;
- 3) huolehtii Ruokaviraston pitopaikkoihin ja muihin paikkoihin kohdistamien taudintorjuntapäätösten sekä vyöhykkeillä suoritettavia tarkastuksia ja tutkimuksia, eläinten joukkorokotuksia tai lopetuksia sekä raatojen hävittämistä koskevien päätösten täytäntöönpanon suunnittelusta ja täytäntöönpanosta, lukuun ottamatta päätöksiä, joiden täytäntöönpano on säädetty toimijoiden tai lemmikkieläinten pitäjien vastuulle;
- 4) järjestää koulutusta kunnaneläinlääkäreille;
- 5) suorittaa elintarvikelaissa tarkoitetuissa poroteurastamoissa ja niiden yhteydessä olevissa hyväksytyissä elintarvikehuoneistoissa ne eläintautien vastustamiseen liittyvät tehtävät, jotka tämän lain mukaan muutoin kuuluisivat kunnaneläinlääkärille;
- 6) vastaa toimivaltaisena viranomaisena tällä lailla täytäntöön pantavien Euroopan unionin säädösten mukaisista tehtävistä siltä osin kuin tehtävät eivät kuulu muun viranomaisen toimivaltaan.

Eläintaulain 68 §:n 3 momentin mukaan aluehallintoviraston on järjestettävä a–c-luokan tautien, uusien tautien sekä muiden torjuttavien eläintautien torjuntaan ja tautitilanteen selvittämiseen liittyvien kiireellisten tehtävien hoitaminen virka-ajan ulkopuolella yhteistoiminnassa muiden aluehallintovirastojen kanssa. Tällöin päivystysvuorossa oleva aluehallintovirasto on aluehallintovirastolle tässä laissa säädettyjen tehtävien osalta toimivaltainen koko päivystysalueella. Ruokavirasto vahvistaa aluehallintovirastojen päivystysvuorot.

Eläintaulain 69 §:n 1 momentin mukaan kunnaneläinlääkäri toteuttaa eläintautien vastustamista sekä valvoo eläinterveyttä koskevien säädösten sekä niiden nojalla tehtyjen päätösten noudattamista toimialueellaan.

Eläintautilain 69 §:n 2 momentin mukaan sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään kunnaneläinlääkäriin tehtävistä, kunnaneläinlääkäri:

- 1) huolehtii päävastuullisena eläinterveysviranomaisena epäilyn vuoksi sekä eläintautien valvontaa koskevien velvoitteiden tai varotoimenpiteiden noudattamisen valvomiseksi pitopaikoissa tai muissa paikoissa tehtävistä tarkastuksista ja tutkimuksista;
- 2) huolehtii taudin leviämisen estämisestä koskevassa päätöksessä määrätystä eläinten tutkimisesta, rokottamisesta, lääkitsemisestä ja käsittelystä silloin, kun toimenpiteet voi suorittaa vain eläinlääkäri;
- 3) suorittaa taudintorjuntapäätösten täytäntöönpanoon liittyviä toimeenpanevia tehtäviä sekä valvoo toimijan tai lemmikkieläinten pitäjän ilmoittamien tai näiden suorittavaksi määrättyjen taudintorjuntatoimenpiteiden toteuttamista;
- 4) suorittaa päävastuullisena eläinterveysviranomaisena eläinterveyttä koskevien säädösten mukaista hyväksymistä tai lupaa edellyttävää toimintaa koskevat tarkastukset ja tutkimukset.

Eläintautilain 69 §:n 3 momentin mukaan kiireellisessä tilanteessa, jossa kunnaneläinlääkäri epäilee tai eläimellä todetaan olevan a–c-luokan tauti, uusi tauti, muu torjuttava tai valvottava eläintauti ja jossa välittömät toimenpiteet ovat tarpeen eläintaudin leviämisen estämiseksi eikä aluehallintovirasto ole vielä ryhtynyt asiassa toimenpiteisiin, kunnaneläinlääkäri voi tehdä väliaikaisesti voimassa olevan 25 §:n 1 momentissa, 32 §:n 1 momentissa tai 36 §:ssä tarkoitetun päätöksen. Päätös on välittömästi alistettava aluehallintoviraston ratkaistavaksi. Aluehallintoviraston on tehtävä asiassa oma päätöksensä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään neljän-toista vuorokauden kuluessa väliaikaisen päätöksen antamisesta.

Eläintautilain 69 §:n 4 momentin mukaan aluehallintovirasto voi tarvittaessa määrätä kunnaneläinlääkäriin suorittamaan erikseen määritellyjä, tässä laissa kunnaneläinlääkärille säädettyjä tehtäviä tämän toimialueen ulkopuolella, jos kyseessä on a–c-luokan tauti, uusi tauti tai muu torjuttava eläintauti taikka jos valvottavaa eläintautia esiintyy poikkeuksellisen laajasti. Aluehallintoviraston tulee ensisijaisesti määrätä tehtävään valmiuskoulutusta saanut kunnaneläinlääkäri. Määräystä annettaessa on otettava huomioon kunnan mahdollisuudet suorittaa lakisääteiset ja muut tehtävänsä. Aluehallintovirasto voi määrätä kunnaneläinlääkäriin suorittamaan tehtäviä myös toisen aluehallintoviraston toimialueella, jos määräys perustuu viimeksi mainitun aluehallintoviraston pyyntöön.

Eläintautilain 73 §:n 1 momentin mukaan a–c-luokan taudin, uuden taudin sekä muu torjuttavan ja valvottavan eläintaudin taudinpurkauksissa aluehallintovirasto johtaa toimialueellaan eläintaudin torjuntaa ja sen leviämisen estämistä. Aluehallintovirasto toimii tarvittaessa Euroopan unionin lainsäädännössä tarkoitettuna alueellisenä taudintorjuntakeskuksena.

Eläintautilain 73 §:n 2 momentin Ruokavirasto ohjaa ja valvoo aluehallintoviraston toimintaa 1 momentissa mainittujen eläintautien hävittämiseksi ja leviämisen estämiseksi. Jos taudinpurkaus edellyttää toimenpiteitä usean aluehallintoviraston toimialueella, Ruokavirasto vastaa tilannekuvan ylläpitämisestä ja toiminnan yhteensovittamisesta. Ruokavirastolla on tarvittaessa oikeus antaa aluehallintovirastolle eläintaudin torjuntaa ja leviämisen estämistä koskevia käskyjä sekä päätöksellään ottaa 1 momentissa tarkoitettu johtovastuu aluehallintovirastolta, jos eläintaudin tehokas torjunta tai leviämisen estäminen muutoin vaarantuu. Ruokavirasto toimii lisäksi tarvittaessa Euroopan unionin lainsäädännössä tarkoitettuna kansallisena taudintorjuntakeskuksena.

Koska eläintautilaissa on määritelty useita toimivaltaisia viranomaisia suunnitteluun, ohjaukseen, valvontaan sekä toteutukseen, on tärkeää, että eri viranomaisten yhteistyö toimii tiiviisti ja tehtävistä sovitaan selkeästi. Tämä on erityisen tärkeää, kun on kyse mahdollisesti nopeasti leviävästä eläintaudista. Viranomaisilta edellytetään nopeaa reagoitua, ja on tärkeää tietää, mikä viranomainen ottaa vastuun toimenpiteistä. Toisaalta tulee välttyä siltä, että viranomaiset tekevät tällaisessa tilanteessa päällekkäistä työtä. Vaarana on, että toimet voivat olla myös ristiriitaisia, jos viranomaisten tehtävät ja tehtävänjako eivät ole selkeät.

Eläintautilaissa ei ole säädetty nimenomaista yhteistyövelvoitetta eri eläintautiviranomaisille. Sen sijaan laissa on säädetty aluehallintoviraston tehtäväksi johtaa toimialueellaan laissa säädettyjen eläintautien torjuntaa ja sen leviämisen estämistä. Aluehallintovirasto johtaa toimialueellaan eläintaudin torjuntaa ja sen leviämisen estämistä eläintautilain 73 §:n 1 momentissa tarkemmin säädettyissä 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. Sekä Ruokaviraston että aluehallintoviraston tehtävänä on ohjata ja valvoa eläintautien vastustamista. Laissa säädetyn hallinnollisen ohjaamisen ja valvonnan onnistuminen edellyttää käytännössä viranomaisten keskinäistä yhteistyötä.

Tarkastuksella syntyi käsitys, että eri viranomaisten toimivaltojen osittainen päällekkäisyys ja sääntelyn yleistasoisuus on saattanut aiheuttaa ongelmia viranomaisten välisessä yhteistyössä. Apulaisoikeusasiamies totesi, että tarkastuksella saatujen tietojen perusteella viranomaisten keskinäinen tiedonkulku ja yhteistyö ei kaikilta osin ollut onnistunut. Olisi tärkeää, että yhteistyön rakenteet olisi ennalta suunniteltu selkeiksi ja kaikki viranomaiset, joiden tehtäviin ja toimivaltaan kuuluu eläintautien torjuntaa ja leviämisen estämistä sisältäviä tai niihin liittyviä toimintoja, toimisivat koordinoitusti yhteistyössä.

Ruokavirasto antoi aluehallintovirastolle takautuvasti määräykset eläintautilakiin perustuvasta näytteenotosta. Määräyksissä todetaan, että määräys on annettu, koska turkiseläinten pitopaikkojen toimijoiden keskuudessa on ollut epätietoisuutta seurantatutkimuksen lainsäädännöllisistä perusteista. Apulaisoikeusasiamies totesi, että lainalaisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisten toimivallan tulee käydä yksiselitteisesti ja selkeästi ilmi lainsäädännöstä ja viranomaisten toimien tulee perustua lakiin. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun kyse on toimista, joilla puututaan yksilön oikeuksiin.

Seinäjoen ympäristöterveydenhuollon tarkastuksella (EOAK/434/2024) keskusteluissa kunnan valvontaeläinlääkäreiden kanssa ilmeni, että he eivät kaikissa tilanteissa ainakaan alkuvaiheessa saaneet riittävästi tietoja ohjaavilta viranomaisilta. Valvontaeläinlääkäreille Ruokaviraston ohjaus tuli pääsääntöisesti aluehallintoviraston kautta ja yksi ongelma oli, että valvontaeläinlääkäreillä ei alkuvaiheessa ollut pääsyä Ruokaviraston extranetti Pikanttiin. Myös aluehallintoviraston ympäristöterveydenhuollon yksikön tarkastuksella tuli ilmi tiedonkulun haasteita sekä puutteita tietojen ajantasaisuudessa (EOAK/435/2024).

Ruokaviraston käsityksen mukaan kaikilla eläintautiviranomaisilla on pääsy tarvittavilta osin ekstranetti Pikanttiin, johon myönnetään hakemuksesta käyttäjätunnukset. Tarkastuksilla ei käynyt ilmi, kenen olisi pitänyt huolehtia siitä, että kaikilla tarvittavilla henkilöillä on pääsy mainittuihin tietoihin ja esimerkiksi opastaa Pikantin käyttöön. Apulaisoikeusasiamies totesi, että viranomaisten välinen yhteistyö oli tältä osin epäonnistunut.

3.2 Ruokaviraston valvonta

Ruokavirasto oli tietoinen siitä, että jotkut kunnaneläinlääkäreistä, joiden toimialueella on turkistarhoja, jotka kuuluivat lintuinfluenssan torjuntatoimenpiteiden piiriin, eivät osallistuneet näytteenottoon ja eläinten lopetusten valvontaan. Ruokavirasto ei ollut suorittanut asiassa viranomaisvalvontaa tai antanut tai antanut kunnalle ohjausta.

Apulaisoikeusasiamies totesi, että eläintautilain 69 §:ssä on säädetty kunnaneläinlääkäreiden velvollisuuksista eläintautien vastustamisessa. Eläintautilain 67 §:n perusteella Ruokaviraston tehtävänä on muun muassa ohjata ja valvoa valtakunnallisesti eläintautien vastustamista ja vastaavasti 68 §:n perusteella aluehallintoviraston tehtävänä on valvoa alueellisesti. Apulaisoikeusasiamies totesi, että Ruokaviraston tietoon tullut laiminlyönti olisi edellyttänyt virastolta sen valvontatehtävään perustuvia toimenpiteitä.

Apulaisoikeusasiamies totesi, että tarkastuksen perusteella jäi epäselväksi, mitä Ruokavirasto katsoo kuuluvan sen eläintautilaissa tarkoitettuun valvontatehtävään ja onko Ruokavirasto toteuttanut valvontaa millään tavalla. Viranomaisiin kohdistuvan valvonnan lisäksi apulaisoikeusasiamies piti huolestuttavana sitä, että Ruokavirasto ei ollut valvonut turkisten raatojen hävittämisestä sopimuksen perusteella vastanneen Honkajoki Oy:n toimintaa.

3.3 Pitopaikkarekisteri turkistarhauksessa

Ruokaviraston rekisterissä olevat tiedot turkistarhoista eivät olleet kaikilta osin ajantasaisia. Aiemmillä tarkastuksilla Seinäjoen alueen ympäristöterveydenhuoltoon sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon kuultiin vastaavia havaintoja ja eläinterveysviranomaisten näkemyksen mukaan ei ollut täyttä varmuutta siitä, että valvontaa on voitu kohdistaa jokaiselle alueella sijaitsevalle turkistarhalle, jos ne eivät ole noudattaneet rekisteröintivelvoitetta. Kun on kyse torjuttavan eläintaudin leviämisen estämisestä, on tärkeää, että viranomaisilla on käytettävissään oikeat tiedot pitopaikoista.

Turkiseläinten pitopaikkojen rekisteröinnin velvoite perustuu eläinterveys säännösten (EU) 2016/429 IV osaan. Kansallisesti turkiseläinten eli maaeläinten rekisteröinnin velvoitteesta on säädetty laissa eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä (1069/2021, mm. 3 §). Toimivaltaiset viranomaiset on mainittu lain 4 luvussa. Ruokavirasto suunnittelee, ohjaa ja kehittää valtakunnallisesti eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin valvontaa. Tarkastuksella jäi epäselväksi, miten Ruokavirasto oli valvonut rekisteröintivelvollisuutta. Tarkastuksella kerrottiin, että rekisterin tietojen luotettavuuden parantamiseksi ei ollut tehty suunnitelmia. Apulaisoikeusasiamies piti huolestuttavana sitä, että rekisterin tietojen laadun parantamiseksi ei ole tehty suunnitelmia ja totesi, että rekisterin tietojen luotettavuus on olennaisen tärkeää eläintautien leviämisen ehkäisyssä.

3.4 Valvonta-asetuksessa tarkoitettu 2. asiantuntijalausunto

Aluehallintoviraston ja Ruokaviraston tarkastuksilla ilmeni, että turkistarhaajille ei ole ilmoitettu heidän valvonta-asetuksen (EU) 2017/625 35 artiklassa tarkoitettua oikeudestaan toiseen asiantuntijalausuntoon.

Apulaisoikeusasiamies totesi, että mahdollisuus saada tutkimustuloksesta toisen asiantuntijan mielipide on merkityksellinen asianosaisen oikeusturvan kannalta sekä taloudellisilta seurauksiltaan, erityisesti jos tuhansien turkiseläinten tarhalla päädytään joukkolopetukseen.

Tarkastuksella ilmeni, että epidemian yhteydessä EU:n kysymyksessä olevan taudin vertailulaboratorio Italiassa oli tarjonnut kapasiteettiaan Ruokavirastolle näytteiden kuljetusta ja tutkimista varten. Apulaisoikeusasiamies totesi, että tätä laboratoriota voisi olla luontevaa hyödyntää EU-asetuksessa tarkoitettun toisen asiantuntijalausannon hankkimisessa.

3.5 Tiedottaminen

Eläintautilain 73 §:n 3 momentin mukaan eläinterveysviranomaisen on tiedotettava epäilyistä tai todetusta 1 momentissa mainituista taudinpurkauksista sekä toimenpiteistä eläintaudin leviämisen estämiseksi ja torjumiseksi. Jos eläintaudin vastustamiseksi riittää, tiedottaminen voidaan rajata koskemaan vain tiettyjä henkilöitä tai toimijoita taikka näiden muodostamia ryhmiä.

Julkisuuslain 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 on yhteiskunnallisesti merkittävä ja yleisesti kiinnostava asia. On tärkeää, että kansalaiset ja toimijat saavat riittävästi totuudenmukaista tietoa taudista, 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. Apulaisoikeusasiamies totesi, että käytettävissä olevien tietojen perusteella Ruokaviraston tiedottamista voitiin pitää hyvänä.

Tarkastuksella saatujen tietojen mukaan tiedottamista elinkeinonharjoittajille hoidettiin Suomen Turkiseläinten Kasvattajain Liitto Fifurin kautta. Apulaisoikeusasiamies piti ongelmallisena sitä, että viranomaisviestintä hoidetaan järjestön kautta. Apulaisoikeusasiamies totesi, että järjestöllä voi olla tärkeä lisäarvo viestinnässä, mutta ohjeet tulee lähettää ensisijaisesti suoraan valvonnan ja ohjauksen kohteena oleville turkistarhaajille.

3.6 Resurssit

Seinäjoen ympäristöterveydenhuollon, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston sekä Ruokaviraston tarkastuksella tuotiin esille, että eläinlääkäreiden rekrytointi on vaikeaa ja resurssit liian vähäisiä. Erityisesti valmiuskoulutetuista eläinlääkäreistä on ollut pulaa. Toisaalta aluehallintoviraston ja Seinäjoen ympäristöterveydenhuollon tarkastuksilla kävi ilmi, että eläinlääkärit joutuivat tekemään myös sellaisia tehtäviä, jotka eivät olisi edellyttäneet eläinlääkärin koulutusta.

Myös Ruokaviraston tarkastuksella tuli ilmi, että henkilöstölle on tullut runsaasti lisää töitä, henkilöstö on joutunut tekemään paljon myös ylitöitä. Erityisesti työskentely turvalaboratoriossa on ollut kuormittavaa. Apulaisoikeusasiamies piti hyvänä, että Ruokavirasto oli seurannut henkilöstön työhyvinvointia ja järjestänyt henkilöstölle tukea. Apulaisoikeusasiamies totesi, että on tärkeää, että virasto huolehtii työnantajana työaikalain säännösten noudattamisesta myös silloin kun töitä on poikkeuksellisen paljon ja joudutaan teettämään ylitöitä.

Sekä Ruokaviraston että aluehallintoviraston tarkastuksilla tuli ilmi, että lintuinfluenssan torjuntatoimissa oli useita resursseista johtuvia ongelmakohtia. Pulaa oli esimerkiksi näytteenottajista, laboratorioiden kapasiteetista, eläinten lopetukseen tarvittavista resursseista sekä raatojen kuljetukseen tarvittavasta resurssista. Ruokavirastolla ei ollut tiedossa suunnitelmia resursoinnin parantamiseksi. Apulaisoikeusasiamies piti huolestuttavana, että mahdollisuuksia näiden havaittujen resurssivajeiden korjaamiseksi ei ollut aloitettu selvittämään.

3.7 Muita asioita

Ruokavirastoon ei ollut saapunut yhtään lintuinfluenssan torjuntaan liittyvää kantelua. Sen sijaan muita yhteydenottoja ja tiedusteluja oli tullut. Apulaisoikeusasiamies totesi, että viranomaisen on tärkeää tunnistaa kantelut muista kansalaiskirjeistä ja käsitellä kantelut hallintolaissa säädetyn mukaisesti.

Aluehallintoviraston ja Ruokaviraston tarkastuksilla tuli ilmi, että maa- ja metsätalousministeriön antamaa asetusta varotoimenpiteistä lintuinfluenssan leviämisen ehkäisemiseksi luonnonvaraisista eläimistä turkiseläimiin ei ollut virastojen käsityksen mukaan mahdollista noudattaa tarhoilla olevan lumen vuoksi asetuksen määräaikaan 15.4.2024 mennessä. Apulaisoikeusasiamies totesi, että lumen esiintyminen huhtikuussa ei ole poikkeuksellista ja lumeen on varauduttu monin tavoin muun muassa lumen siirtämisen tarkoitettuihin työkohteisiin. Apulaisoikeusasiamies ei pitänyt hyväksyttävänä sitä, että asetuksen valvontaa siirretään lumen vuoksi.

4 TOIMENPITEET

Apulaisoikeusasiamies päätti ottaa tarkastuksella tehdyt havainnot huomioon muiden lintuinfluenssan torjuntaa osallistuvien viranomaisten tarkastuksissa.

Apulaisoikeusasiamies päätti saattaa Ruokaviraston tietoon edellä tarkastuspöytäkirjassa todetun, erityisesti mitä todetaan kohdissa 3.1 viranomaisten välisestä yhteistyöstä, kohdassa 3.2 valvonnasta, kohdassa 3.3 pitopaikkarekisteristä, kohdassa 3.4 toisesta asiantuntijalausunnosta ja kohdassa 3.5 tiedottamisen merkityksestä.

Tässä tarkoituksessa sille lähetetään jäljennös tästä tarkastuspöytäkirjasta.

Viitaten tarkastuspöytäkirjassa esitettyihin havaintoihin ja kannanottoihin, apulaisoikeusasiamies pyytää Ruokavirastolta selvitystä 19.9.2025 mennessä. Selvityksessä pyydetään ilmoittamaan, mitä lintuinfluenssan vastustamisen ja leviämisen estämisen valmiuksissa on tarkastuksen jälkeen pääpiirteissään tapahtunut, erityisesti tässä pöytäkirjassa esitettyjen kannanottojen osalta.

Apulaisoikeusasiamies päätti saattaa Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston ja maa- ja metsätalousministeriön tietoon edellä tarkastuspöytäkirjassa todetun ja lähettää tässä tarkoituksessa sille jäljennöksen tästä tarkastuspöytäkirjasta.

Tiedoksi

Ruokavirasto
Maa- ja metsätalousministeriö
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto