



Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen menettely koronaohjeistuksen valmistelussa ja tietopyyntöön vastaamisessa

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 9.1.2022 osoittamassaan kantelussa arvostellut Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (jäljempänä myös THL tai laitos) menettelyä. Kantelija katsoo, että laitoksen kotisivuilla olevan koronaviruksen leviämistä koskevan riskipotentiaalin arviointitaulukon (riskiarviointitaulukko) valmistelua ei ole tehty avoimesti eikä sen pohjana käytettyjä asiakirjoja ja tietoja ole julkaistu, vaikka kyseisessä taulukossa esitetyn riskiarvioinnin perusteella tehdyillä päätöksillä on merkittäviä vaikutuksia perusoikeuksiin. Lisäkirjoituksessaan 31.1.2022 kantelija arvostelee myös sitä, että taulukkoon on tehty muutoksia ilman, että niitä on avoimesti perusteltu.

Kantelija pyytää oikeuskansleria tutkimaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen menettelyn riskiarviointitaulukon valmistelussa ja valmistelun avoimuudessa. Lisäksi kantelija pyytää tutkimaan riskiarviointitaulukon tietopohjaa koskevan tietopyyntönsä käsittelyn.

SELVITYS

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on antanut selvityksen 24.2.2023 (THL/436/4.00.00/2023).

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos toteaa laatineensa kantelun kohteena olevan riskiarviointitaulukon vuoden 2021 elo-syyskuussa, jotta se voisi tartuntatautilain 7 §:n 2 momentin mukaisesti tukea asiantuntemuksellaan alueellisia tartuntatautien torjunnasta vastaavia toimivaltaisia viranomaisia (kuntia ja aluehallintovirastoja), joiden oli tuolloin omissa

tehtävissään arvioitava muun muassa eri tiloihin ja tilaisuuksiin liittyviä taudin leviämisen riskejä ja sen perusteella tehtäviä päätöksiä rajoitustoimista.

Riskiarviointitaulukko oli työkalu laitoksen asiantuntijatiedon välittämiseksi. Tarkoituksena oli, että paikalliset viranomaiset voivat halutessaan käyttää taulukkoa tukena omissa arvioissaan. Taulukko julkaistiin laitoksen verkkosivuilla, jolloin se oli myös laajemmin tutustuttavissa. Taulukko on sittemmin poistettu, koska sen tarpeellisuus on pandemian hallinnan keinojen muututtua poistunut, ja koska koronaviruksen leviäminen ja vaarallisuus ovat viruksen muuntumisen myötä muuttuneet.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen toimivaltaan ei kuulu antaa alueellisia viranomaisia oikeudellisesti velvoittavia ohjeita. Laitos ei siten ole voinut päättää, miten toimivaltaiset alueelliset viranomaiset arvioivat eri tapahtumiin ja kokoontumisiin liittyvää koronaviruksen leviämisen riskiä omissa (oikeudellisesti sitovissa) päätöksissään. Taulukon niin kutsutussa käyttöohjeessa tuotiin selvästi esiin, että varsinaisen riskiarvion kussakin tilanteessa tekee toimivaltainen viranomainen. Käyttöohjeessa todettiin myös, että taulukko on ennemmin suuntaa antava apuväline viranomaisen päätöksenteon tueksi kuin ”kaikenkattava” työkalu. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos ei vakiintuneesti tee hallintopäätöksiä verkkosivuillaan oleviin lukuisiin oikeudellisesti sitomattomiin ohjeisiin liittyen.

Riskiarviointitaulukon laati suurehko joukko Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntijoita, jotka eri lähteistä tuolloin saatavilla ollutta tietoa hyödyntäen arvioivat asiantuntemuksellaan koronaviruksen tartuntariskiä ja leviämispotentiaalia kolmiportaisella asteikolla erilaisissa kokoontumisissa. Taulukko ei ollut luonteeltaan tieteellinen tutkimus tai tutkimuskatsaus vaan infektioautien leviämisestä pitkän uran aikana hankittuun kokemukseen ja infektiotalan koulutukseen perustuva asiantuntija-arvio.

Koronavirustaudin leviämismekanismeista oli taulukkoa laadittaessa olemassa vertaisarvioituja tieteellisiä artikkeleita, kun taas tietoa taudin leviämisestä erilaisissa tapahtumissa ja kokoontumisissa oli saatavilla vähemmän. Tällaista pääosin ulkomailla tuotettua tietoa oli saatavilla muun muassa kansainvälisten toimijoiden, kuten Euroopan tautien ehkäisy- ja valvontakeskuksen sekä Maailman terveysjärjestön tuottamista raporteista. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntijoilla oli lisäksi käytettävissään kotimaista tietoa, kuten esimerkiksi koulualtistusten ja jatkotartuntojen seurantatieto sekä Helsingin kaupungin keräämä tartunnan jäljitysaineisto. Tietoa tartunnan lähteistä saatiin myös esimerkiksi sairaanhoitopiirien kanssa viikoittain pidetyissä kokouksissa.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos kuvaa selvityksessään taulukon laatimisen etenemistä (tiedot riskiarviointiin vaikuttaneista tekijöistä ja valmisteluun osallistuneista asiantuntijoista). Taulukkolunnonoksesta keskusteltiin muun muassa laitoksen sisäisessä covid-19-

tilanneryhmässä ja pienemmissä työkokouksissa. Taulukon valmistelemiseksi ei perustettu erillistä työryhmää, vaan sen valmistelivat samat asiantuntijat, jotka osana työtehtäviään valmistelivat muitakin koronavirusta koskevia ohjeita ja lausuntoja. Taulukkoluonnos esiteltiin ennen sen julkaisemista muun muassa opetus- ja kulttuuriministeriölle ja aluehallintovirastoille. Sosiaali- ja terveysministeriö oli säännöllisten yhteiskokousten myötä tietoinen valmistelusta ja ministeriön kanssa keskusteltiin muun muassa taulukon tarpeesta ja muodosta. Kaikki taulukossa ollut lääketieteellis-epidemiologinen arviointi tuotettiin kuitenkin yksin Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen toimesta.

Selvityksen mukaan on tavanomaista, että laitoksen verkkosivuilla olevaa materiaalia tarkastellaan ja päivitetään säännöllisesti. Myös riskiarviointitaulukkoon tehtiin sen valmistumisen jälkeen eräitä sisällöllisiä muutoksia 7.9.2021-14.4.2022 välisenä aikana. Muutokset liittyivät vähäinen riski -kategorian täydentämiseen (kohtaan ”torit ja markkinat, ulkotilat” lisättiin ”messut”), kategorioiden välisiin siirtoihin (”ulkona järjestettävät massakonsertit, kun istumapaikkoja ei ole määritetty” siirrettiin merkittävästä riskistä kohtalaiseen riskiin ja ”lähiliikenteen junat, bussit, raitiovaunut ym.” siirrettiin vähäisestä riskistä kohtalaiseen riskiin) sekä mainintoihin maskin käytöstä ja maskisuosituksen poistamisesta.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos toteaa selvityksessään, että riskiarviointitaulukon valmistelua ja tietopohjaa olisi jälkikäteen arvioiden ollut hyvä avata julkisesti enemmän. Vaikka taulukolle ei mielekkäällä tavalla olisi voinut laatia esimerkiksi lähdeluettelo, asiantuntija-arviointia ja saatavilla olevaa tietopohjaa rajoitteineen olisi voitu avata laajemmin esimerkiksi laatimalla valmistelusta työpäpöri tai muistio. Taulukko oli kuitenkin muihin vaihtoehtoihin (lausunnot, kokoukset, muut konsultaatiot paikallisten viranomaisten kanssa) verrattuna julkinen ja avoin tapa kommunikoida laitoksen asiantuntija-arvio. Sitä ei olisi voinut laatia mekaanisemmin esimerkiksi tieteellisen kirjallisuuden tai aineistojen pohjalta, koska tällaista kirjallisuutta (esimerkiksi kontrolloidut kokeet koronaviruksen tartuntariskeistä eri tilanteissa) tai kattavaa laadukasta dataa ei ollut olemassa. Arvio oli perustettava saatavilla olevaan, epätäydellisempään tietopohjaan.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos käsittelee selvityksessään kantelijan tietopyyntöön vastaamisen vaiheita yksityiskohtaisesti. Käsittelyssä oli tapahtunut useita virheitä ja kantelija oli erityisesti joutunut odottamaan pyytämäänsä valituskelpoista päätöstä kohtuuttoman pitkään. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on vastaavien virheiden ja viivästysten estämiseksi sittemmin organisoinut tietopyyntöjen käsittelyn kyseisessä yksikössä toisin. Erityisesti tiedonkulkua oikeudellisena tukena toimivien lakimiesten ja tietopyyntöjen käsittelyä organisoivien assistenttien välillä on kehitetty (mm. viikoittaiset palaverit kaikkien tietopyyntöjen ja niiden käsittelytilan läpikäymiseksi), minkä lisäksi vastuuta ja toimintatapoja päätösten allekirjoitusten ja lähettämisen organisoinnissa on selkeytetty.

RATKAISU

1. Säännökset

Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan pykälän 2 momentin mukaan lailla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta.

Hallintolain (434/2003) 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Julkisuuslain 3 §:n mukaan kyseisessä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Julkisuuslain 14 §:ssä säädetään asiakirjan antamisesta päättämisestä. Pykälän 3 momentin 2 kohdan mukaan, jos virkamies kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Pykälän 4 momentin mukaan pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Julkisuuslain 19 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan viranomaisen on, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu, pidettävä saatavissa asiakirjoja, joista selviävät tiedot valmisteilla olevista yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevista suunnitelmista, selvityksistä ja ratkaisuksista. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on pyydettäessä annettava suullisesti tai muulla sopivalla tavalla tietoja 1 momentissa mainittujen asioiden käsittelyvaiheesta, esillä olevista vaihtoehdoista ja niiden vaikutusten arvioinneista sekä asiaan liittyvistä yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksista.

Julkisuuslain 20 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Viranomaisten on pykälän 3 momentin mukaan 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.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) 4 §:n 2 momentin mukaan tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava siitä, että tiedonhallintayksikössä on: 1) määritelty tässä ja muussa laissa säädettyjen tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut; 2) ajantasaiset ohjeet tietoaineistojen käsittelystä, tietojärjestelmien käytöstä, tietojenkäsittelyoikeuksista, tiedonhallinnan vastuiden toteuttamisesta, tiedonsaantioikeuksien toteuttamisesta, tietoturvallisuustoimenpiteistä sekä poikkeusoloihin varautumisesta; 3) tarjolla koulutusta, jolla varmistetaan, että henkilöstöllä ja tiedonhallintayksikön lukuun toimivilla on riittävä tuntemus voimassa olevista tiedonhallintaa, tietojenkäsittelyä sekä asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevista säädöksistä, määräyksistä ja tiedonhallintayksikön ohjeista; 4) asianmukaiset työvälineet tiedonhallintaa koskevien velvollisuuksien toteuttamiseksi; 5) järjestetty riittävä valvonta tiedonhallintaan liittyvien säädösten, määräysten ja ohjeiden noudattamisesta.

Tartuntatautilain (1227/2016) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja.

Tartuntatautilain 7 §:n 1 momentin mukaan tartuntatautien torjunnan yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Ministeriö vastaa valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin tai niiden uhkaan varautumisesta ja näiden tilanteiden johtamisesta. Pykälän 2 momentin (1149/2022) mukaan tartuntatautien torjunnan kansallisena asiantuntijalaitoksena toimii Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, joka 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, seurantaa ja torjuntaa sekä tiedottaa niistä ja antaa väestölle ohjeita tartunnan välttämiseksi ja leviämisen ehkäisemiseksi.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain 2 §:n 1 momentin 1-3 kohtien mukaan laitoksen tehtävänä on tutkia ja seurata väestön hyvinvointia ja terveyttä, niihin vaikuttavia tekijöitä ja niihin liittyviä ongelmia, ongelmien yleisyyttä ja ehkäisymahdollisuuksia, sekä kehittää ja edistää toimenpiteitä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi ja ongelmien vähentämiseksi, tutkia, seurata, arvioida ja kehittää sekä ohjata sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ja antaa asiantuntijatukea hyvinvointia ja terveyttä edistävien politiikkojen, toimintatapojen ja käytäntöjen toteuttamiseksi sekä harjoittaa alan tutkimusta.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 6 §:n (536/2011) 1 momentin mukaan, jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa

asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle. Pykälän 2 momentin mukaan, jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn.

2. Arviointi

2.1. THL:n riskiarviointitaulukko

Tartuntatautilain tarkoituksena on ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. Tartuntatautien torjunnan yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Kansallisena tartuntatautien torjunnan asiantuntijalaitoksena toimii Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, joka tukee asiantuntemuksellaan sosiaali- ja terveysministeriötä ja aluehallintovirastoja.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on toiminut tartuntatautilain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettuna kansallisena asiantuntijalaitoksena myös koronavirusepidemian torjunnan hoitamisessa ja julkaissut verkkosivuillaan koronavirustautiin liittyviä ohjeita ja muuta aineistoa.

Kantelussa tarkoitettu riskiarviointitaulukko julkaistiin Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen verkkosivuilla 6.9.2021. Taulukossa pyrittiin arvioimaan tartuntojen todennäköisyyttä (tartuntariskin aste) ja taudin leviämisen riskiä (leviämispotentiaali) erilaisissa tilanteissa, joissa ihmisiä kokoontuu ja joukkoon sattuu tartuttavassa vaiheessa oleva henkilö. Riskiarviointitaulukko oli jaettu merkittävän, kohtalaisen ja vähäisen riskin tilanteisiin. Näihin kategorioihin oli eriteltynä erilaisia tapahtumia ja tiloja, jotka olivat kolmiportaisesti pisteytetty sen mukaan, miten alttiiksi ne leviämispotentiaalin osalta arvioitiin. Taulukkoon 7.9.2021-14.4.2022 välisenä aikana tehdyt muutokset liittyivät kategorioiden tarkennuksiin ja niiden välisiin siirtoihin sekä suojamaskien käyttöön.

Arvioin aluksi riskiarviointitaulukkoa lainalaisuusperiaatteen näkökulmasta.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Mainitusta säännöksestä ilmenevä lainalaisuusperiaate on keskeinen oikeusvaltion periaate. Sen tarkoituksena on ensisijaisesti suojata yksityisiä oikeussubjekteja yksipuoliselta julkisen vallan käytöltä, jolla puututaan rajoittavasti tai velvoittavasti yksilön oikeusasemaan. Julkinen valta on tässä yhteydessä ymmärretty laajemmin kuin vain valtiovallaksi tarkoittamaan yleensäkin julkisen vallan käyttämistä.

Lainalaisuusperiaatetta korostaa myös perustuslain 80 §:n 1 momentin velvoite siitä, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Viranomaiset voivat kuitenkin ilman lailla säädettyä nimenomaista valtuutta antaa hallinnon sisäisiä ohjeita omalla hallinnonalallaan. Ohje voi olla esimerkiksi neuvo, käyttöohje tai suositus. Ohje ei kuitenkaan ole oikeussääntö ja ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä onkin katsottu, että ohjeen tulee olla sisällöltään sellainen, ettei siitä synny kuvaa oikeudellisesta sitovuudesta (esim. EOAK 3232/2020, OKV/1726/10/2020 ja OKV/419/10/2022).

Kantelussa tarkoitetussa riskiarviointitaulukossa todettiin, että ”THL:n ohjeet ja suositukset eivät ole sitovia, vaan päätäntävalta niiden soveltamisesta kuuluu kulloisillekin toimivaltaisille viranomaisille alueellisella ja paikallisella tasolla. Ohjeista voi poiketa näiden viranomaisten oman arvion perusteella.” Taulukosta kävi lisäksi ilmi, että sen tarkoituksena ei ollut olla ”kaikenkattava, vaan suuntaa antava”.

Riskiarviointitaulukosta välittyi edellä kuvatulla tavalla sen oikeudellisesti sitomaton luonne samoin kuin se, ettei sitä ollut sellaisenaan tarkoitus soveltaa. Taulukko oli sanamuotonsa perusteella tulkittavissa niin, että jokaisen toimivaltaisen viranomaisen tuli laitoksen antamasta ohjeistuksesta riippumatta käyttää toimivaltaansa ja arvioida toimenpiteidensä oikeudellinen perusta sekä välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus itsenäisesti.

Totean, että riskiarviointitaulukko ei esittämistapansa puolesta ollut ongelmallinen lainalaisuusperiaatteen noudattamisen kannalta eikä Terveiden ja hyvinvoinnin laitos sitä laatiessaan nähdäkseen myöskään ylittänyt tartuntatautilain 7 §:n 2 momentissa tai Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain 2 §:n 1 momentissa säädettyä toimivaltaansa. Samalla tuon kuitenkin esille, että riskiarviointitaulukon käyttötarkoitus liittyi perusoikeuksia rajoittavien toimenpiteiden ohjaamiseen. Asiayhteys oli siten erityisen perusoikeusherkkä. Tällaisessa perusoikeusherkässä asiayhteydessä korostuvat oikeusvaltioperiaatteesta ja siihen liittyen eri perusoikeuksista johtuvat vaatimukset sekä perustuslain 2 §:n 3 momentin vaatimus kaiken julkisen vallankäytön perustumisesta viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin.

Johtopäätökseni lainalaisuusperiaatteen osalta ei poista Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen velvollisuutta laatia antamansa ohjeistus asianmukaisella tavalla. Kuten edellä totesin, asiantuntija-arviona taulukko ohjasi käytännössä toimivaltaisten viranomaisten päätöksentekoa poikkeuksellisen perusoikeusherkässä tilanteessa. Tämä korostaa valmistelun avoimuuden, tietopohjan riittävyyden ja objektiivisuuden sekä perusteluvelvollisuuden merkitystä entisestään.

Totean tässä yhteydessä myös, etten voi täysin yhtyä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen näkemykseen siitä, että sen verkkosivuilla julkaistuista ohjeista ei voisi tehdä allekirjoitettua lausuntoa tai päätöstä ohjeen antamisesta. Näkemykseni mukaan etenkin riskiarviointitaulukon

kaltaiset asiakirjat, joiden käyttötarkoitus linkittyy perusoikeuksien rajoittamista koskeviin toimenpiteisiin, olisi perusteltua laatia siten, että niistä ilmenisi virkavastuulla toimiva ratkaisija ja esittelijä. Vastuu virkatoimista ankkuroituu perustuslain 118 §:n 1 momenttiin, ja se muodostaa tärkeän osan perustuslain 21 §:ssä turvatu oikeuden oikeusturvaan ja hyvään hallintoon perusteista. On myös varsin tavanomaista, että esimerkiksi asiantuntijalausunnot annetaan esittelystä. Laajemmasta valmistelumenettelystä ja siihen osallistuneista voidaan laatia myös työpaperi.

Arvioin seuraavaksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen menettelyä riskiarviointitaulukon valmistelussa.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Julkisuusperiaatteen lähtökohtana on julkisuusolettama, jonka toteuttamisesta säädetään muun muassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Julkisuusperiaatteen tärkeä toteuttamismuoto on asian käsittelyn julkisuus viranomaisissa. Se kuuluu hyvän hallinnon takeisiin, jotka turvataan perustuslain 12 §:ssä. Viranomaisella on lisäksi velvollisuus oma-aloitteisesti tiedottaa päätöksistään, toiminnastaan ja keskeisistä asiakirjoistaan. Viranomaisen tiedonantovelvollisuudesta sekä velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa säädetään etenkin julkisuuslain 19 ja 20 §:ssä.

Viranomaistoiminnan avoimuudella ja läpinäkyvyydellä toteutetaan julkisuusperiaatteen lisäksi perustuslain 2 §:n 2 momenttiin pohjautuvaa ja 14 §:n 4 momentissa perusoikeutena säädettyä osallistumisoikeutta ja oikeutta yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen, jota julkisen vallan tulisi kyseisen säännöksen samoin kuin perustuslain 22 §:n perusteella edistää. Perustuslain 14 §:n 4 momentissa tarkoitettu osallisuus on vaikuttamismahdollisuuden lisäksi sitä, että ihmiset avoimuuden kautta ymmärtävät heidän oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa vaikuttavat päätöksentekoprosessit sekä saavat tietoonsa päätösten syyt ja niiden perusteet.

Olen ratkaisussani ([OKV/461/70/2020](#), [OKV/458/70/2020](#)) käsitellyt päätöksenteon avoimuutta ja todennut koronavirusepidemian hoitoa koskevien päätösten merkittävyyden edellyttävän sitä, että päätöksenteko koetaan legitiimiksi. Näin päätökset koetaan hyväksyttäviksi ja päätösten tarkoitus voi toteutua ihmisten ja muiden toimijoiden sitoutuessa niihin. Riittävän dokumentaation kautta tiedonsaantioikeus ja julkisuusperiaate toteutuvat laajasti koronaviruspandemian hoitoa koskevassa päätöksenteossa. Ratkaisuni mukaan avoimuudella ja julkisuudella varmistetaan eri toimijoiden oikeus ja tosiasialliset mahdollisuudet osallistua epidemian hallintaa koskevaan yhteiskunnallisesti merkittävään päätöksentekoon.

Viranomaisen toiminnan avoimuus ja julkisuus voivat osaltaan vahvistaa luottamusta viranomaisten toiminnan puolueettomuuteen ja asianmukaisuuteen. Nykyään ei riitä, että hallinto toimii hyvin ja lainmukaisesti, vaan jokaisen on myös voitava arvioida ja todeta tämä mahdollisimman luotettavan tiedon perusteella (Olli Mäenpää: Hallinto-oikeus. 3. uudistettu painos, online. AlmaTalent 2023).

Päätösten yleinen perusteluvelvollisuus sisältyy perustuslain 21 §:n 2 momentissa lueteltuihin hyvän hallinnon tärkeimpiin osa-alueisiin (HE 309/1993 vp, s. 72-74). Perusteluilla turvataan hyvän ja avoimen hallinnon toteutumista. Perustelujen avulla voidaan myös arvioida ja varmistaa, että viranomainen on käyttänyt päätös- ja harkintavaltaansa lain ja hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti. Viranomaisen kannalta perusteluvelvollisuus edellyttää huomion kiinnittämistä siihen, että ratkaisun perusteet selvitetään huolellisesti ja monipuolisesti. (Olli Mäenpää: Hallinto-oikeus. 3. uudistettu painos, online. AlmaTalent 2023, luku III.8. Hallintopäätöksen perustelut)

Päätöksentekoa koskevan perustelutiedon avoimuuden merkitys samoin kuin hyväksyttävyyden tärkeys korostuu, kun päätöksenteossa on kysymys perus- ja ihmisoikeuksista ja erityisesti silloin, kun päätöksillä puututaan kyseisiin oikeuksiin voimakkaasti ja/tai niillä on laajoja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Toimivaltaisen viranomaisen on huolehdittava päätösten riittävästä perusteluista, jotka on saatettava julkisiksi ja siten arvioitaviksi. Päätöksenteon perusteiden arvioitavuus vahvistaa osaltaan luottamusta viranomaistoiminnan asianmukaisuuteen ja puolueettomuuteen.

Kantelussa tarkoitettu riskiarviointitaulukko ei ollut oikeudelliselta luonteeltaan sitova, mutta se oli tarkoitettu perusoikeuksien rajoittamista koskevien oikeudellisesti sitovien viranomaispäätösten valmistelua varten. Taulukko toimi käsittääkseni myös yhtenä tietopohjana tuleville tartuntatautilain muutoksille ja tartuntatautilain nojalla annettujen valtioneuvoston asetusten valmistelulle. Riskiarviointitaulukkoon muun muassa viitattiin tartuntatautilain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä HE 226/2021 vp (ks. s. 25) ja osassa tartuntatautilain nojalla annettujen valtioneuvoston asetusten perustelumuuksioissa. Se sai tartuntatautilain nojalla tehtyjen viranomaispäätösten valmistelussa keskeisen tietolähteen ja arviointiperusteiden aseman.

Lainsäädännön valmistelua ja viranomaistoimia ohjaavissa keskeisissä ohjeissa ja vastaavissa linjauksissa on kyse merkittävästä hallitusvallan ja julkisen vallan käytöstä. Taulukon perusteella tehdyillä esimerkiksi tartuntatautilain 58 §:ssä (laajaan tartunnanvaaraan liittyvät toimenpiteet) ja 58 d §:ssä (asiakkaille ja osallistujille tarkoitettujen tilojen käytön edellytykset covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi tarkoitetuilla viranomaispäätöksillä) saattoi olla merkittäviäkin vaikutuksia perusoikeuksien kannalta. Kuten edellä on tuotu esille, perustelutiedon merkitys korostuu perusoikeuskytkentäisissä asioissa. Tästä seuraa korkeat

vaatimukset valmistelun avoimuudelle ja läpinäkyvyydelle sekä tietopohjan riittävyydelle ja objektiivisuudelle.

Olen ratkaisussani OKV/1960/10/2021 ottanut kantaa tartuntatautilain nojalla annettujen valtioneuvoston asetusten perustelemiseen. Käsittelin ratkaisussani vastuuministeriön velvollisuutta huolehtia siitä, että valtioneuvostolla on asetuksen perusteluiden osalta käytettävissään riittävän monipuolisiin ja luotettaviin tieteelliseen tietoon perustuviin lähteisiin pohjautuvat riittävän kattavat ja objektiiviset perustelut esitetylle ratkaisulle. Totesin myös, että ratkaisuehdotuksen tai suosituksen perustuminen dokumentoidun tieteellisen tutkimustiedon sijasta asiantuntijoiden kokemukseen ja saatavilla olevan datan tulkintaan pohjautuvalle perustellulle arviolle tulee erikseen dokumentoida tarvittavin perusteluin.

Katson mainitussa ratkaisussa esitettyjen näkökohtien soveltuvan nyt käsillä olevaan asiaan. Vaikka ratkaisuni koski ensisijaisesti lainsäädännön valmistelua, myös ministeriöiden ja muiden viranomaisten ohjeet voivat sisältää hyvinkin merkittäviä linjauksia varsinkin poikkeuksellisissa, kuten esimerkiksi tautiepidemian hallintaa koskevissa tilanteissa. Niidenkin osalta olisi siten lähtökohtaisesti sovellettava riittävää tietoperustan dokumentaatiota sekä perustumista monipuoliseen ja luotettavaan tietoaineistoon, joka on myös jäljitettävissä.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toteaa selvityksessään, että riskiarviointitaulukko oli muihin vaihtoehtoihin, kuten esimerkiksi paikallisten viranomaisten kanssa käytyihin konsultaatioihin ja kokouksiin verrattuna julkinen tapa kommunikoida laitoksen asiantuntija-arvio. Olen laitoksen kanssa yhtä mieltä siitä, että ohjeistuksen julkaiseminen oli yleisön tiedonsaannin ja hyvän hallinnon kannalta parempi vaihtoehto kuin sen laatimatta tai julkaisematta jättäminen kokonaan.

Katson kuitenkin, että riskiarviointitaulukon ja siihen tehtyjen muutosten valmistelun avoimuus ja dokumentointi tietolähteistä on ollut puutteellista. Taulukossa esitettyjen riskipisteiden ja niistä seuraavien toimenpiteiden perusteita ei ole ollut mahdollista arvioida ja todeta ulkoapäin. Ottaen huomioon Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen selvityksessä esitetyt epävarmuustekijät tiedon luotettavuudesta kyseisenä ajankohtana, taulukossa olisi tullut vähintäänkin avata asiantuntijoiden kokemukseen ja havaintoihin perustuvaa päättelyä ja arviointia saatavilla olleen datan pohjalta. Myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen oman näkemyksen mukaan taulukon valmistelua ja tietopohjaa olisi jälkikäteen arvioiden ollut tarpeen avata laajemmin muun muassa legitimitetin kannalta.

Kiinnitän Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen huomiota avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen ohjeiden ja suositusten valmistelussa samoin kuin huolellisuuteen tietopohjan dokumentoimisessa ja avaamisessa jatkossa esimerkiksi työpapereita laatimalla. Lisäksi totean, että riskiarviointitaulukon tyyppisten ohjeiden valmistelu toteuttaisi paremmin hyvän

hallinnon vaatimuksia, jos niistä konsultoitaisiin toteuttajia. Näin pystyttäisiin osaltaan turvaamaan eri toimijoiden oikeus ja tosiasialliset mahdollisuudet osallistua tartuntatautien hallintaa koskevaan yhteiskunnallisesti merkittävään päätöksentekoon ja arvioida sitä. Kuuleminen parantaa yleisemminkin luottamusta demokraattiseen päätöksentekoon ja säädöksiin sekä edesauttaa normien noudattamista.

2.2. Tietopyyntöön vastaaminen

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Vaatimus hallintoasian käsittelyn viivytyksettömyydestä vahvistetaan hallintolain 23 §:n 1 momentissa. Julkisuuslain 14 §:ssä säädetään asiakirjan antamisesta päättämisestä. Asiakirjan saamista koskeva asia on pykälän 4 momentin mukaan käsiteltävä viivytyksettä.

Tiedonhallintalaki määrittelee menettelyllisiä velvoitteita viranomaisille, jotka toimivat laissa tarkoitettuina tiedonhallintayksikköinä. Tällaisia ovat muun muassa valtion virastot ja laitokset. Tiedonhallinnan järjestämiseksi viranomaisen on annettava ajantasaiset ohjeet, jotka määrittelevät tiedonsaantioikeuksien toteuttamista, tietoaineistojen käsittelyä, tietoturvallisuutta ja tietojärjestelmien käyttöä. Lisäksi viranomaisen on määriteltävä tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvät vastuut ja riittävä valvonta.

Kantelussa tarkoitettu alkuperäinen tietopyyntö oli lähetetty Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle 7.8.2021. Laitos oli vastannut tietopyyntöön 19.8.2021 ja todennut, että pyydetyn asiakirjan (riskiarviointitaulukon) valmistelu on kesken. Laitos oli tämän jälkeen 6.9.2021 lähettänyt kantelijalle tiedon riskiarviointitaulukon julkaisemisesta verkkosivuillaan ja täydentänyt vastaustaan taulukon valmisteluvaiheiden osalta 1.10.2021 ja 29.10.2021 lähettämillään sähköpostiviesteillä.

Kantelija oli siten saanut tiedon Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen verkkosivuilla julkaistusta riskiarviointitaulukosta heti sen julkaisemispäivänä. Myös kantelijan lisäkysymyksiin valmisteluasiakirjoista oli vastattu, mutta vastaaminen tapahtui viiveellä ja saamani selvityksen perusteella tiedonhallinnassa esiintyi erinäisiä ongelmia. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan käsittelyviiveet olivat aiheutuneet muun muassa henkilövaihdoksista, sisäisistä tietokatkoksista sekä koronavirusepidemian hoidon aiheuttamasta erittäin poikkeuksellisesta tietopyyntöjen ja muiden kansalaisyhteydenottojen määrästä.

Kiinnitän Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen huomiota julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 4 §:ssä säädettyihin velvoitteisiin tiedonhallinnan järjestämisestä. Tiedonhallintayksikön johdon on mainitun pykälän 2 momentin mukaan huolehdittava muun muassa siitä, että tiedonhallintayksikössä on määritelty tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien

tehtävien vastuut ja järjestetty riittävä valvonta tiedonhallintaan liittyvien säädösten, määräysten ja ohjeiden noudattamisesta. Totean lisäksi, että pelkästään viranomaiselle tulevien kysymysten ja tiedustelujen suuri määrä ei lähtökohtaisesti ole hyväksyttävä perustelu sille, että vastaaminen viipyy kohtuuttomasti (HE 72/2002, s. 63).

Siltä osin kuin kantelussa on kyse julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa tarkoitetusta valituskelpoisesta päätöksestä, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos oli ilmoittanut kantelijalle oikeudesta saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi. Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Kantelijan alun perin 19.8.2021 pyytämä valituskelpoinen päätös toimitettiin hänelle kuitenkin vasta helmikuussa 2022 ja uudelleen tiedoksi syksyllä 2022.

Valituskelpoisen päätöksen antaminen kantelijalle kesti siten noin kuusi kuukautta ja mahdollisesti jopa huomattavasti pidempään tietoteknisistä syistä johtuen. Kantelija myös joutui uusimaan pyyntönsä moneen kertaan. Katson Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen menetelleen tältä osin hyvän hallinnon periaatteiden ja julkisuuslain vastaisesti.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on selvityksessään myöntänyt viiveet ja virheet tietopyynnön käsittelyssä ja erityisesti valituskelpoisen hallintopäätöksen toimittamisessa. Laitos on pahoillaan tapahtuneesta ja on ilmoituksensa mukaan kehittänyt tiedonkulkua tietopyyntöjen käsittelyssä ja selkeyttänyt toimintatapoja päätösten allekirjoitusten ja lähettämisen organisoinnissa.

3. Johtopäätökset ja toimenpiteet

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen valmisteleva riskiarviointitaulukko ei esittämistapansa perusteella ollut perustuslaissa säädetyin lainalaisuusperiaatteen vastainen eikä laitos nähdäkseni myöskään ylittänyt tartuntatautilaissa tai Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetussa laissa säädettyä toimivaltaansa laatiessaan taulukkoa.

Riskiarviointitaulukon valmistelun avoimuus ja dokumentointi käytetyistä tietolähteistä on kuitenkin ollut puutteellista. Kiinnitän Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen huomiota avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen ohjeiden ja suositusten valmistelussa samoin kuin huolellisuuteen tietopohjan dokumentoimisessa ja avaamisessa jatkossa. Saamani selvityksen perusteella Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on jo ryhtynyt toimenpiteisiin valmistelun tietopohjan avaamiseksi muun muassa työpapereita laatimalla.

Kantelijan tietopyynnön käsittelyssä on tapahtunut virheitä. Kiinnitän Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen huomiota julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa säädettyihin

velvoitteisiin tiedonhallinnan järjestämisestä. Saamani selvityksen perusteella Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on jo ryhtynyt toimenpiteisiin tietopyyntöjen vastaamisen organisoimiseksi jatkossa paremmin.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella kului kantelijan asiakirjapyyntöä koskevan valituskelpoisen päätöksen toimittamiseen noin kuusi kuukautta. Menettely oli hyvän hallinnon periaatteiden ja julkisuuslain vastaista. Tästä syystä annan Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun huomautuksen.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Heli Honkapää