



4.12.2020

OKV/155/70/2020

OKV/155/70/2020-OKV-3

ASIA

Sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön menettelyt pandemiatilanteessa tarvittavien suojainvarusteiden varastoinnin ja hankinnan ohjauksessa

ASIAN VIREILLETULO

Oikeuskanslerinvirastoon saapui keväällä 2020 useita kanteluja, joissa arvosteltiin sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä Huoltovarmuuskeskuksen menettelyä pandemiatilanteessa tarvittavien suojainvarusteiden varastoinnissa ja hankinnassa. Kantelut perustuivat pääosin julkisuudessa esitettyihin tietoihin. Päätin ottaa asian tutkittavaksi omana aloitteena, jotta muutkin kuin kantelukirjoituksissa esitetyt tähän kokonaisuuteen liittyvät seikat tulisivat selvitettyiksi. Apulaisoikeuskansleri otti Huoltovarmuuskeskuksen menettelyä koskevat seikat omana aloitteenaan (OKV/147/70/2020) erikseen tutkittavakseen.

Pyysin sosiaali- ja terveysministeriöltä selvitystä seuraavista kysymyksistä:

1. Miten sosiaali- ja terveysministeriö on ohjannut suojavarusteiden ja laboratoriotarvikkeiden hankintoja ja varastointia?
2. Milloin tukipyyntöjä on tehty vuoden 2019 aikana sekä tänä vuonna?
3. Ovatko Huoltovarmuuskeskuksen johto tai hallitus antaneet ministeriölle palautetta siitä, että kyse on mahdollisesti asiasta, jota Huoltovarmuuskeskus ei ole tottunut tekemään ja johon sillä ei ole operatiivisia edellytyksiä?
4. Miten sosiaali- ja terveysministeriö on ohjannut kuntia ja sairaanhoitopiirejä niin terveydenhuollon kuin sosiaalihuollon osalta asiassa ja varmistanut varastoitavien tarvikkeiden määriä?
5. Miten sosiaali- ja terveysministeriö on menettänyt EU-yhteishankintaan liittyen ja onko ministeriön sisäinen työn- ja vastuujaako riittävän selkeä?
6. Ketkä ministeriössä ovat ohjanneet suojavarusteiden ja laboratoriotarvikkeiden hankintaa ja varastointia koskevaa kokonaisuutta ja miten ministeriä on informoitu asiassa? Onko ministereiden työnjaossa ja osastojen tehtäväjaossa tarvetta selventää vastuita?
7. Miten sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyö asiassa on järjestetty ja miten ministeriöt ovat yhdessä ohjanneet asiaa? Miten ministeriöiden työnjako on vastannut valtioneuvoston päätöstä ministerien tehtävienjaosta?

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

8. Miten edellä tarkoitettuja menettelyitä ja työnjakoja ministeriön sisällä sekä yhteistyössä muihin toimijoihin on kehitetty tai muutettu ongelmien tultua ilmi?

Pyysin työ- ja elinkeinoministeriöltä selvitystä seuraavista kysymyksistä:

1. Miten työ- ja elinkeinoministeriö on ohjannut Huoltovarmuuskeskusta suojarusteiden ja laboratoriotarvikkeiden hankinnassa ja varastoinnissa? Onko Huoltovarmuuskeskusta ohjattu epätavallisten hankintakanavien käyttämiseen?
2. Ovatko Huoltovarmuuskeskuksen johto tai hallitus antaneet ministeriölle palautetta siitä, että kyse on mahdollisesti asiasta, jota Huoltovarmuuskeskus ei ole tottunut tekemään ja johon sillä ei ole operatiivisia edellytyksiä?
3. Onko Huoltovarmuuskeskuksen hallitus toiminut työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan velvollisuuksiensa mukaisesti suhteessa ministeriöön ja operatiiviseen johtoon?
4. Ketkä ministeriössä ovat ohjanneet suojarusteiden hankintaa ja varastointia koskevaa kokonaisuutta ja miten ministeriä on informoitu asiassa?
5. Miten sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyö asiassa on järjestetty ja miten ministeriöt ovat yhdessä ohjanneet asiaa? Miten ministeriöiden työnjako on vastannut valtioneuvoston päätöstä ministerien tehtävienjaosta?
6. Miten edellä tarkoitettuja menettelyitä ja työnjakoja ministeriön sisällä sekä yhteistyössä muihin toimijoihin on kehitetty tai muutettu ongelmien tultua ilmi?

SELVITYS

Sosiaali- ja terveysministeriön selvitys annettiin 28.5.2020 ja työ- ja elinkeinoministeriön selvitys 26.5.2020.

Ministeriöiden selvityksen lisäksi oikeuskansleri on hankkinut tietoja ministeriöiden julkisista asiakirjoista. Ratkaisussa on hyödynnetty myös perustuslain 108 §:n mukaisessa valtioneuvoston toiminnan laillisuusvalvonnassa saatua kuvaa valtioneuvoston ja ministeriöiden toiminnasta pandemiatilanteen hallinnassa.

RATKAISU

Säännöksiä

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetään oikeusvaltioperiaatteesta. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan lakisidonnaisuus pitää sisällään muun muassa sen, että toimivalta perustuu tarkalla ja täsmällisellä tavalla eduskunnan hyväksymään lakiin ja hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita noudatetaan mutta myös sen, että viranomaiset täyttävät riipeästi velvollisuutensa. Lainalaisuusperiaate pitää sisällään myös toiminnan lainmukaisuuden ja asianmukaisuuden varmistamisen sekä siihen kuuluvan riittävän riskien hallinnan.

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetään, että julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 7 §:ssä säädetään jokaisen oikeudesta elämään, jonka turvaamiseksi julkisen vallan on perustuslain 22 §:n sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeutta elämään koskevan 2 artiklan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan ryhdyttävä kohtuullisiin ja tarvittaviin toimenpiteisiin laissa säädettyjen toimivaltuuksiensa rajoissa sekä lainsäädännön kehittämiseksi, jotta oikeutta elämään voitaisiin suojata tiedossa olevilta riskeiltä (ks. [Valentin Câmpeanu v. Romania](#), Application no. 47848/08 [GC] § 130; [L.C.B. v. the United Kingdom](#), 14/1997/798/1001, §§ 36-41, ja [G.N. and Others v. Italy](#), no 43134/05, §§ 79-80). Julkisen vallan

toimintavelvollisuuksiin kuuluu muun muassa terveyden suojaaminen jakamalla ja luomalla pääsy tarvittavaan tietoon, terveyttä suojaavilla suojatoimilla sekä terveydenhuoltojärjestelmällä ja sen tarpeisiin varautumisella.

Oikeus terveyteen sekä väestön hengen ja terveyden suojeleminen sisältyy useisiin Suomea velvoittaviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (TSS-sopimus) 12 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus nauttia korkeimmasta saavutettavista olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä ja 2 kohdan mukaan sopimusvaltioiden tulee tämän saavuttamiseksi ryhtyä välttämättömiin toimenpiteisiin muun muassa tartuttavien tautien estämiseksi, hoitamiseksi ja valvomiseksi (c kohta) ja sellaisten olosuhteiden luomiseksi, jotka ovat omiaan turvaamaan jokaiselle lääkärin ja sairaaloiden palvelukset sairaustapauksissa (d kohta).

YK:n yleissopimuksen lapsen oikeuksista 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti lapsen oikeus hyvinvointiin ja sen välttämätön suojeleminen, oikeus huolenpitoon sekä 6 artiklan mukainen oikeus elämään ja kehitykseen samoin kuin parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan edellyttävät myös tehokkaita tartuntatautien rajoittamisen toimia ja niihin varautumista. Vastaavasti vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan mukaan vammaisilla henkilöillä on oikeus parhaaseen mahdolliseen terveyden tasoon ilman syrjintää vammaisuuden perusteella. Artiklan b kohta edellyttää myös tarvittavien terveydenhuoltopalveluiden järjestämistä sekä toimia, joilla voidaan varhain tunnistaa tarvittavia erityisiä toimia ja palveluita sekä estämään uusia vammoja.

Perustuslain 21 §:ssä säädetään hyvän hallinnon takeista. Hallintolain (434/2003) tarkoituksena on edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Lain 6 §:ssä säädetään muun muassa, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden ja niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hyvään hallintoon voidaan katsoa kuuluvan myös sen, että viranomaiset toimivat yhteistyössä eri laeissa säädettyjen velvoitteiden ja tavoitteiden toteutumiseksi.

Perustuslain 65 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat perustuslaissa erikseen säädettyjen tehtävien ja laissa valtioneuvostolle ja ministeriölle päätettäväksi säädettyjen asioiden lisäksi ne muut hallitus- ja hallintoasiat, joita ei ole osoitettu tasavallan presidentin tai muun viranomaisen toimivaltaan (yleistoimivalta).

Perustuslain 68 §:n 1 momentissa säädetään, että valtioneuvostossa on tarvittava määrä ministeriöitä. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Ministeriöiden toimivallan jaosta säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003), jonka 22 §:n mukaan sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön toimialaan kuuluu muun muassa terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen sekä sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ehkäisy sekä terveydensuojelu. Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu ohjesäännön 12 §:n mukaan puolestaan muun muassa pääministerin avustaminen valtioneuvoston yleisessä johtamisessa, valtioneuvoston viestintä ja valtionhallinnon viestinnän yhteensovittaminen, valtioneuvoston yhteisen tilannekuvan kokoaminen ja häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen sekä valtioneuvoston yhteinen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin varautuminen. Kukin ministeriön tehtävistä tarkemmin säädetään valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) nojalla säädetävillä asetuksilla kustakin ministeriöstä. Ministeriön sisäisestä tehtävien jakautumisesta osastoille ja yksiköille säädetään ministeriön asetuksina annettavissa ministeriön työjärjestyksissä.

Perustuslain 61 §:n mukaan tasavallan presidentti nimittää valtioneuvoston jäsenet pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti. Nimityksen yhteydessä kullekin ministerille annetaan tasavallan presidentin avoimessa kirjeessä tehtävää kuvaava nimike. Valtioneuvostosta annetun lain 4 §:n mukaan valtioneuvosto päättää ministereiden työnjaosta. Valtioneuvostolain 4 §:n mukaisesti ministeri toimii ministeriön päällikkönä tai käsittelee ministeriöiden toimialaan kuuluvia asioita. Jos samaan ministeriöön on nimitetty useampia ministereitä, he ovat toistensa suhteen rinnasteisia eivätkä alisteisia. Siten ministeriön päällikkönä toimiva ministeri ei voi puuttua samaan ministeriöön nimitetyn toisen ministerin omalla toimialallaan tekemiin ratkaisuihin.

Valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Valtioneuvoston ohjesäännön 10 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston pysyviä yhteistyöelimiä ovat kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokous. Kansliapäällikkökokous toimii valtioneuvoston johtamisen tukena. Häiriötilanteissa johtamisen tukena toimii myös valmiuspäällikkökokous. Ohjesäännön 11 §:n 2 momentin mukaan kukin ministeriö käsittelee toimialansa virastoja, laitoksia, liikelaitoksia, talousarvion ulkopuolisia rahastoja, yhteisöjä, yhtiöitä ja muita toimielimiä koskevat asiat.

Tartuntatautilain (1227/2016) 1 §:n mukaan kyseisen lain tarkoituksena on ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. Tartuntatautilain 6 §:ssä todetaan viranomaisten yleisistä velvollisuuksista, että tartuntatautilaissa tarkoitettujen valtion viranomaisten ja asiantuntijalaitosten sekä kuntien ja kuntayhtymien on järjestelmällisesti torjuttava tartuntatauteja sekä varauduttava terveydenhuollon häiriötilanteisiin. Niiden on ryhdyttävä välittömiin toimiin saatuaan tiedon torjuntatoimia edellyttävän tartuntataudin esiintymisestä tai sellaisen vaarasta toimialueellaan. 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. Tartuntatautilain 7 §:n 2 momentin mukaan tartuntatautien torjunnan kansallisena asiantuntijalaitoksena toimii Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), joka tukee asiantuntemuksellaan sosiaali- ja terveysministeriötä ja aluehallintovirastoja sekä muun ohella ohjaa ja tukee tartuntatautien torjuntatyötä kunnissa, sairaanhoitopiirien kuntayhtymissä ja sosiaali- huollon ja terveydenhuollon toimintayksiköissä.

Varautumista koskeva yleissäännös on valmiuslain (1552/2011) 12 §:ssä. Valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Valmiuslain 13 §:n mukaan varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto ja kukin ministeriö toimialallaan.

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) 4 §:n mukaan huoltovarmuuden kehittäminen ja varautumistoimien yhteensovittaminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Kukin ministeriö kehittää huoltovarmuutta omalla toimialallaan tukena Huoltovarmuuskeskus. Huoltovarmuuden yleiset tavoitteet ja niiden mukaisen vaatimustason esimerkiksi varmuusvarastoinnissa asettaa valtioneuvosto. Vastuu huoltovarmuuden edellyttämistä varautumistoimenpiteistä on kullakin hallinnon sektorilla, esimerkiksi terveydenhuollossa sosiaali- ja terveysministeriöllä.

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 5 §:n mukaan Huoltovarmuuskeskuksen toimielimiä ovat hallitus ja toimitusjohtaja. Keskuksen ohjaus ja valvonta kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Lain 7 §:n mukaan keskuksen toimintaa johtaa hallitus ja 8 b §:n mukaan toimitusjohtajan tehtävänä on muun muassa johtaa keskuksen toimintaa ja hallintoa hallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Huoltovarmuuskeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (455/2008) 1 §:ssä todetaan muun muassa, että keskuksen tehtävänä on edistää, seurata ja sovittaa yhteen viranomaisten valmiutta ohjata maan talouselämää poikkeuksellisissa oloissa sekä hoitaa valtion varmuusvarastointiin liittyvä suunnittelu, rakennuttaminen, kauppatoimet ja hallinto sekä huolehtia varastojen hoidosta ja valvonnasta. Asetuksen 2 §:ssä todetaan muun muassa, että hallituksen tehtävänä on päättää keskuksen kannalta laajakantoisista ja periaatteellisista tärkeistä asioista sekä asioista, joita ei ole säädetty toimitusjohtajan vastuulle. Asetuksen 4 §:ssä todetaan muun muassa, että toimitusjohtajan tehtävänä on päättää hankinnoista, myynneistä, käyttöomaisuusinvestoinneista ja muista taloudellisista sitoumuksista laitoksen talousarvion ja toimintasuunnitelman puitteissa sekä toteuttaa taloushallinto ja sisäinen valvonta hallituksen määräämällä tavalla. Saman asetuksen perusteella toimitusjohtaja päättää hankinnoista laitoksen talousarvion ja toimintasuunnitelman puitteissa. Työ- ja elinkeinoministeriölle kuuluu huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain mukaan Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus ja valvonta. Käytännössä tämä tarkoittaa muun muassa Huoltovarmuuskeskuksen tulosohjausta.

Huoltovarmuuden tavoitteista annetussa valtioneuvoston päätöksessä (1048/2018) on todettu muun muassa, että yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa esitetään suomalaisen yhteiskunnan varautumisen yleiset

periaatteet. Varautuminen toteutetaan kokonaisturvallisuuden toimintaperiaatteella, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa määritellyt elintärkeät toiminnot ovat johtaminen, kansainvälinen ja EU-toiminta, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, väestön toimintakyky ja palvelut, henkinen kriisinkestävyys sekä talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus. Yhteiskunnan varautumisen yhteisenä perustana toimii kansallinen riskiarvio. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista johtaa, valvoo ja sovittaa yhteen valtioneuvosto sekä kukin toimivaltainen ministeriö hallinnonalallaan.

Edellä mainitussa päätöksessä todetaan myös, että kukin ministeriö ohjaa ja seuraa toimialallaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyvien tehtävien toteuttamista ja näiden edellyttämän toimintakyvyn kehittämistä. Huoltovarmuustoimenpiteiden kehittäminen ja yhteensovittaminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle.

Päätöksessä on määritelty myös huoltovarmuuden kansalliset tavoitteet, huoltovarmuuden kansainvälinen, eurooppalainen ja globaali ulottuvuus ja kriittisen infrastruktuurin suojaaminen. Päätöksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö arvioi ja kehittää yhteistyössä huoltovarmuusorganisaation kanssa tärkeimpien lääkkeiden, mukaan lukien eläinlääkkeiden, ja terveydenhuollon laitteiden ja tarvikkeiden velvoite- ja varmuusvarastointia sekä säilytystä vakavien häiriötilanteiden, tartuntatautien ja poikkeusolojen varalta. Lääkkeiden velvoitevarastointilainsäädännön toimivuus valmisteilla olevissa uusissa sote-rakenteissa arvioidaan ja toteutetaan tarvittavat muutokset. Sosiaali- ja terveydenhuollon materiaalsen varautumisen tavoitteet ja palvelutaso häiriötilanteissa määritellään huomioiden valmisteilla oleva uusi sote-järjestämismalli. Markkinoiden ja alueellisten viranomaisten ylläpitämää huoltovarmuutta täydennetään kansallisesti siltä osin, kuin se ei ole mahdollista paikallis- tai alueellisin voimavaroilla. Sosiaali- ja terveydenhuollon huoltovarmuutta tuetaan myös kansainvälisin toimin kehittämällä yhteistyöverkostoa ja edellytyksiä avun antamiseen ja vastaanottamiseen.

Varautuminen tarkoittaa toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja mahdollisesti tarvittavat tavanomaisesta poikkeavat toimenpiteet normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Varautuminen perustuu valmiuslain, pelastuslain (379/2011) ja muun erityislainsäädännön varautumisvelvollisuuteen. Varautumisen päämääränä on huolehtia onnettomuuksien ja häiriötilanteiden ehkäisystä, valmistautumisesta toimintaan niiden uhatessa tai sattuesssa ja suunnitella toipuminen. Vastuullinen ja toimivaltainen viranomaisvastuu vastaa varautumissuunnittelusta ja siihen liittyvästä yhteistoiminnasta.

Ministeriössä ministeriön toimintaa johtaa ministeri, jolle kyseinen asia ministereiden työnjaon mukaan kuuluu. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ministereiden työnjaosta tehtyjen valtioneuvoston päätösten mukaan kukin ministeri käsittelee toimialaansa kuuluvat kansainväliset ja EU-asiat sekä virkanimitys- ja henkilöstöasiat.

Työ- ja elinkeinoministeriössä elinkeinoministeri käsittelee ne työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvat asiat, jotka eivät kuulu työministerille ja työministeri toimii työ- ja elinkeinoministeriön päällikkönä ja käsittelee asiat, jotka koskevat työllisyys ja toimivat markkinat –osastoa sekä työvoimapalveluita koskevat asiat alueet ja kasvupalvelut –osastolta. Lisäksi työministeri käsittelee työperäistä maahanmuuttoa ja kotouttamista koskevat asiat sekä ministeriön yleishallinnolliset asiat.

Sosiaali- ja terveysministeriössä Sanna Marinin hallituksen ministereiden alkuperäisen 10.12.2019 päätetyn ja keväällä 2020 sovelletun työnjaon mukaan pohjoismaisen yhteistyön ja tasa-arvon ministeri käsittelee tasa-arvoasiat, perhe- ja peruspalveluministeri käsittelee sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausosastolle ja hyvinvointi- ja palveluosastolle kuuluvat asiat, lukuun ottamatta valmiusasioiden koordinoimista sekä rahapelitoiminnasta saatujen tuottojen jakamista koskevia asioita sekä lääkehuoltoa kuitenkin siten, että Kansallista lääkekehityskeskusta koskevat asiat kuuluvat hänelle. Lisäksi perhe- ja peruspalveluministeri käsittelee työterveyshuoltoa, lomitusta, sotainvalidien palveluja, veteraanien kuntoutusta ja rintamaveteraaniain neuvottelukuntaa koskevat asiat. Sosiaali- ja terveysministeri toimii sosiaali- ja terveysministeriön päällikkönä ja käsittelee muut sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

Ministereiden työnjakoa muutettiin 28.5.2020 tehdyllä valtioneuvoston päätöksellä 1.6.2020 alkaen ministeriön hyvinvointi- ja palveluosastoa koskevan organisaatiouudistuksen vuoksi muuten työnjakoa enempää muuttamatta. Nykyisinkin voimassa olevan työnjaon mukaan pohjoismaisen yhteistyön ja tasa-arvon ministeri käsittelee tasa-arvoasiat, ja perhe- ja peruspalveluministeri käsittelee sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausosastolle, turvallisuus- ja terveys -osastolle, yhteisöt ja toimintakyky -osastolle ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaat ja palvelut -osastolle kuuluvat asiat, lukuun ottamatta valmiusasioiden koordinoitua sekä rahapelitoiminnasta saatujen tuottojen jakamista koskevia asioita sekä lääkehuoltoa kuitenkin siten, että Kansallista lääkekehityskeskusta koskevat asiat kuuluvat hänelle. Lisäksi hän käsittelee työterveyshuoltoa ja lomitusta koskevat asiat. Sosiaali- ja terveysministeri toimii sosiaali- ja terveysministeriön päällikkönä ja käsittelee muut sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

Valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:ssä säädetään kansliapäällikön tehtävistä ministeriön johtamisessa. Kansliapäällikön tehtävänä on johtaa, kehittää ja valvoa ministeriön ja sen hallinnonalan toimintaa sekä siinä tarkoituksessa muun muassa vastata virkamiesvalmistelun yhteensovittamisesta ministeriössä sekä virkamiesyhteistyön järjestämisestä yhdessä muiden ministeriöiden kanssa, vastata ministeriön hallinnonalan organisaatiosta ja sen kehittämisestä sekä huolehtia ministeriön ja sen hallinnonalan yleisestä turvallisuudesta sekä varautumisesta. Lisäksi kansliapäällikön tehtävänä on yhteensovittaa ministeriön ja sen hallinnonalan toimintaa muiden ministeriöiden ja niiden hallinnonalojen toiminnan kanssa. Ministeriön osastopäälliköiden ja muun virkamiesjohdon johtamistehtävistä ja vastuista säädetään kunkin ministeriön työjärjestyksissä.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvitys

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon organisaation on suunniteltava varautumista varmistamalla omien palveluiden ja tehtävien jatkuvuus kaikissa tilanteissa mahdollisimman hyvin. Suomi on edennyt suojarusteiden ja laboratoriotarvikkeiden hankinnassa useaa reittiä. Suojainvarusteiden osalta ensisijaisesti kunkin sosiaali- ja terveydenhuollon toimijan tulee selvityksen mukaan huolehtia itse varautumisesta ja tarvitsemiensa tarvikkeiden hankinnoista. Kunnat ja kuntayhtymät sekä yksityiset palveluntuottajat ovatkin käyttäneet omia hankintakanaviaan tarvikkeiden hankkimiseen. Myös valtakunnalliset hankintatoimet ovat olleet tarpeen turvaamaan olennaisten suojainvarusteiden ja tarvikkeiden riittävyttä. Tästä syystä valtio avasi sosiaali- ja terveysministeriön päätöksellä Huoltovarmuuskeskuksen suojarustevaraston (23.3.2020) sekä valtioneuvoston periaatepäätöksessä 24.3.2020 (STM/2020/51) todettiin, että Huoltovarmuuskeskus jatkaa materiaalihankintoja. Myös ulkoministeriötä pyydettiin omalta osaltaan tukemaan materiaalihankintoja. Lisäksi Suomessa on pystytetty omaa suojarustetuotantoa. Suomi on myös liittynyt EU-yhteishankintasopimukseen (JPA) 27.3.2020, jonka kautta Suomi voi osallistua EU-yhteishankintoihin. Sosiaali- ja terveysministeriö teki myös Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän (HUS) kanssa puitesopimuksen (7.5.20), jonka mukaan HUS toteuttaa erikseen tarkemmin yksilöivät COVID-19 – tautitilanteessa tarpeelliset valtakunnalliset hankinnat valtion rahoittamana.

Erityisvastuualueilta tiedusteltiin 5.2.2020 suojainten ym. varastotilannetta ja verrattiin sitä ja Huoltovarmuuskeskuksen varastossa olevien tarvikkeiden yhteismäärää Materiaalisen pandemiavarautumisen tarpeita selvittäneen työryhmän raportin mukaiseen tarpeeseen.

Tämän kartoituksen perusteella päädyttiin 12.2.2020 esittämään Huoltovarmuuskeskukselle 200 000 kpl FFP3-hengityssuojaimen, 54 000 kpl FFP2-hengityssuojaimen ja 254 000 kpl suojavisiiriin hankkimista. Jälkikäteen ajateltuna ensimmäistä hankintaesitystä Huoltovarmuuskeskukselle voidaan pitää pienenä, mutta sitä pitää verrata tuon hetkiseen tilannetietoon ja sen hetkiseen tarvearvioon. Tämän jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö teki maaliskoukokuun 2020 aikana useita suojarusteita ja laboratoriotarvikkeita koskevia hankintaesityksiä Huoltovarmuuskeskukselle ja HUS:lle. Sosiaali- ja terveysministeriön hankintaesityksissä Huoltovarmuuskeskukselle ja HUS:lle on yksilöity tarvittavat tuotteet ja määritelty niiden hankintamäärä, mutta ei sitä, miten hankinnat käytännössä toimeenpannaan lukuun ottamatta viimeistä hankintaesitystä, jossa korostetaan kotimaisen tuotannon tärkeyttä kansallisen huoltovarmuuden kannalta. Tästä oli keskusteltu etukäteen TEM:n ja HVK:n kanssa. Huoltovarmuuskeskus on huolehtinut itse varmuusvaras-

toinnista. Huoltovarmuuskeskuksella ja sairaanhoitopiireistä suurimmalla osalla on lääkintämateriaalin varastoinnista sopimukset. Sairaanhoitopiirit ovat määritelleet tarpeet ja Huoltovarmuuskeskus on tukenut rahallisesti. Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole ohjannut tarvikkeiden fyysistä varastointia.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 9.4.2020 Materiaalisen valmiuden kansallisen koordinaatioryhmän (LOG5) vahvistamaan kansallisen tilannekuvan muodostamista.

Suojavarusteiden osalta Huoltovarmuuskeskuksen hallitus tai toimiva johto ei ole antanut palautetta sosiaali- ja terveysministeriölle siitä, että Huoltovarmuuskeskuksella ei olisi kykyä hoitaa niitä koskevia ja niille osoitettuja hankintoja ennen kuin 22.4.2020. Laboratoriodiagnostiikkahankintojen osalta työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) ilmoitti kotimaisen hankinnan ohjausryhmässä 16.4.2020, että Huoltovarmuuskeskus on ilmoittanut, että sillä ei ole edellytyksiä hankkia virustestauksessa tarvittavia testauskittejä eikä reagensseja, ja siten vastata sosiaali- ja terveysministeriön hankintaesitykseen niiden osalta. Tästä syystä sosiaali- ja terveysministeriö tarjosi sisällöllistä asiantuntijatukea Huoltovarmuuskeskukselle terveydenhuollon välineistön hankintaan.

Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen puheenjohtaja on 22.4.2020 välittänyt sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön kansliapäälliköille tiedon, että Huoltovarmuuskeskuksen hallitus on joutunut arvioimaan uudelleen Huoltovarmuuskeskuksen operatiivista kyvykkyyttä hoitaa sosiaali- ja terveysministeriön tukipyyntöjen mukaiset hankinnat todeten, että Huoltovarmuuskeskuksella ei ole asiantuntemusta vaativien terveydenhuollon välineistön hankintaan (laboratoriotarvikkeet). Huoltovarmuuskeskuksen hallitus piti näiden hankintojen toteuttamista silloisissa olosuhteissa Huoltovarmuuskeskuksen kautta liian riskipitoisena.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön kokouksessa 27.4.2020 saatiin vielä lopullinen varmistus sille, että Huoltovarmuuskeskus ei kykene laboratoriovälinehankintoja toteuttamaan. Tämän tiedon varmistuttua sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti yhteistyön HUS -logistiikan kanssa ja ryhtyi heti laatimaan tarvittavia asiakirjoja ja sopimuksia hankinnan toteuttamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö teki 7.5.2020 HUS:in kanssa puitesopimuksen ”Hankinnoista ja niiden rahoittamisesta COVID-19-taudin torjunnassa”. Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut puitesopimuksen perusteella HUS:in tehtäväksi erikseen tarkemmin yksilöityjen COVID-19-tautitilanteessa tarpeellisten valtakunnallisten hankintojen toteuttamisen (laboratoriodiagnostiikkahankinnat).

COVID-19 on ensimmäinen koronavirus, joka on aiheuttanut pandemian. Kuten nopeasti havaittiin, COVID-19-tilanteessa suojaimia käytetään monin verroin enemmän kuin esim. aiemmassa sikainfluenssa – pandemiassa. Huoltovarmuuskeskus ylläpitää sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta suojavarusteiden tilannekuvaa koronaepidemian aikana. Huoltovarmuuskeskus kokoaa kansallista tilannekuvaa sosiaali- ja terveydenhuollon suojavarusteiden riittävydestä, kulutuksesta sekä saatavuuden turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden tietojen (kansallisen valmiuden kansallinen koordinaatioryhmä LOG5-ryhmä palvelujärjestelmän osalta), työ- ja elinkeinoministeriöltä saatavien suojavarusteiden kotimaisen tuotannon tilannetietojen ja Huoltovarmuuskeskuksen omien hankintojen ja varastotilanteen tietojen perusteella.

Suomi on liittynyt lääketieteellisten vastatoimien EU-yhteishankintaa koskevaan puitesopimukseen (Joint Procurement Agreement, JPA) 27.3.2020. Sosiaali- ja terveysministeri Pekosen pyynnöstä sosiaali- ja terveysministeriössä on tehty sisäinen selvitys EU-yhteishankintasopimukseen liittyen. Selvityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön sisällä oli epäselvyyttä vastuuvirkamiehestä ja – osastosta. Selvityksen tekemisen yhteydessä asiaa ja työnjakoa käsiteltiin ministeriön sisällä eikä epäselvyyttä tältä osin enää ole.

Sosiaali- ja terveysministeriön sisällä varmuus- ja valmiusvarastoja koskevat asiat kuuluvat selvityksen mukaan hyvinvointi- ja palveluosaston valmiusyksikölle. Valmiusyksikön päällikkö eli valmiusjohtaja toimii STM:n valmiuspäällikkönä. Ministeriön työjärjestyksen mukaan valmiuspäällikkö esittelee valmiusasiat suoraan kansliapäällikölle. Valmiusyksikön tehtävänä on luoda kansallinen tilannekuva materiaalisesta valmiudesta. Tilannekuva on perustunut palvelujärjestelmältä saatuihin tietoihin suojamateriaalin kulutuksesta ja lisätarpeesta ja eri varastoissa olevasta materiaalitilanteesta. Osastojen työnjakoa tämän asian

suhteen on selkeä. Valmiustilanteessa on selvää, että koko ministeriön henkilöstön osaamista ja työtä on käytettävä osastojaosta riippumatta. Koronavirustilanteessa sosiaali- ja terveysministeriö on tehnyt esityksiä mm. tarvittavista suojaruusteiden ja laboratoriotarvikkeiden lisähankinnoista Huoltovarmuuskeskukselle ja HUS:ille. Esityksissä esittelijänä on toiminut valmiusjohtaja ja ratkaisijana kansliapäällikkö.

Ministereiden yhteisiä koronatilannekuvapalavereja, joissa suojaruusteet ovat olleet vakituisesti asialistalla, on ollut viikoittain, ajoittain jopa päivittäin 23.3.2020 alkaen. Tilannekuvapalaverit ovat ministeriön sisäisiä koordinoivia palavereja. Suomessa vallitsivat keväällä 2020 poikkeusolot. Poikkeusoloissa jouduttiin uusiin tilanteisiin, joissa on pitänyt toimia mahdollisimman nopeasti. Pääsääntönä ministereiden työnjaossa ja osastojen tehtäväjaossa on sosiaali- ja terveysministeriössä ollut normaaliajan työnjako ja tehtäväjako. Ministereiden vahvistettu työnjako sekä sosiaali- ja terveysministeriön työjärjestyksessä määritelty osastojen tehtäväjako ovat yleisellä tasolla. Normaalioloissakin asioita voi tarkastella useammasta suunnasta. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvet ja niiden toiminta kuuluvat perhe- ja peruspalveluministerin vastualueeseen, mutta työsuojelu sosiaali- ja terveydenhuollossa kuuluu sosiaali- ja terveysministerin vastuulle. Myös poikkeusolojen mukanaan tuomissa uusissa tilanteissa on pitänyt asioita tarkastella eri näkökohdista. Tärkeää on, että sekä ministerit että sosiaali- ja terveysministeriön osastot tekevät yhdessä ratkaisut asioissa, jotka koskevat useampaa ministeriä tai useampaa osastoa. Ministereiden työnjakoa tai osastojen vastuunjakoa ei voi merkittävästi selventää menemättä kovin yksityiskohtaiseen luettelointiin, jolloin vaarana on, että kokonaisuudet pirstoutuvat entisestään.

Ministeriöiden työnjaon mukaisesti Huoltovarmuuskeskuksen tulosohtaus sekä kotimainen tuotanto kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Suojainten käytöstä ja testaamisesta päättäminen kuuluu puolestaan sosiaali- ja terveysministeriölle ja sen sisällä perhe- ja peruspalveluministerille. Valtakunnallisten hankintojen rahoitus ja tarvearvio kuuluvat myös sosiaali- ja terveysministeriölle ja ministereistä sosiaali- ja terveysministerille. Tämä vastaa valtioneuvoston päätöstä ministerien tehtävienjaosta.

Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla on valmisteltu kotimaisen suojaruustetuotannon toteutusta. Suojaruusteiden kotimaisen hankinnan ohjausryhmässä on sosiaali- ja terveysministeriön edustajana ollut valmiusjohtaja. Ohjausryhmällä on ollut tarpeen mukaan erilaisia alaryhmiä. Sosiaali- ja terveysministeriöstä ja sen hallinnonalalta on ollut mukana laajasti asiantuntijoita kotimaisen valmistuksen projektin näytteentottotarvikkeisiin ja koronatestikitteihin keskittyvässä työryhmässä, suojavaatteet alaryhmässä ja niiden alaryhmissä. Eri ryhmiä kokoontuu useasti viikossa tiedonvaihtoon ja asioiden hoitamiseen liittyen. Yhteistyö on sujunut hyvin eikä tehtävänjaossa ole ollut ongelmia. Sosiaali- ja terveysministeriön roolina on kertoa, mitä tarvikkeita tarvitaan, sekä tuoda omaa ja toimialansa osaamista em. ryhmiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön välinen työnjako on selvä. Sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluvat suojaruusteiden ja laboratoriotarvikkeiden käyttöä koskeva sääntely ja ohjeistus samoin kuin niiden tarvearvio. Työ- ja elinkeinoministeriölle puolestaan kuuluvat Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus sekä kotimainen tuotanto. Tämän mukaisesti määräytyy myös ministereiden työnjako. Julkisuudessa tilanne on voinut näyttäytyä todellisuutta epäselvempänä, koska tiedotusvälineiden kyselyt ja haastattelupyynnöt samoin kuin eduskunnan kirjalliset kysymykset ja kyselytunnin kysymykset ovat usein sisältäneet aineksia molempien ministeriöiden asioista, ja ne on usein ohjattu sosiaali- ja terveysministeriön ministereiden vastattaviksi.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on yleisesti selkeytetty ministeriön sisäistä COVID-19 epidemian aikaisten tehtävien koordinoitua ja johtamista. Ministeriössä on 20.3.2020 perustettu kansliapäällikön toimesta korona-epidemian valmiuden johtoyksikkö sekä osastokohtaiset alaryhmät epidemian aikaisten tehtävien koordinaatioon ja hoitamiseen. Johtoyksikköä johtaa kansliapäällikkö. Johtoyksikkö kokoontuu pääsääntöisesti päivittäin arkipäivinä, tarvittaessa myös viikonloppuina. Johtoyksikön tilannepalaverit ovat ministeriön sisäisiä koordinoivia palavereja.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on selvityksen mukaan myös 23.3.2020 alkaen pidetty sosiaali- ja terveysministerin sekä perhe- ja peruspalveluministerin yhteiset tilannepalaverit. Ministerien tilannepalaverit on

aluksi pyritty järjestämään päivittäin. Toukokuun alkupuolelta niille on vakioitunut viikkorytmi ja tilannepalavereja on kaksi-kolme kertaa viikossa. Tilanepalaverit ovat ministeriön sisäisiä koordinoivia palavereja.

Yhteistyö keskeisten toimijoiden kanssa on säännöllistä ja jatkuvaa. Yhteistyön muotoja on muutettu esiintulleiden tarpeiden mukaisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvitys

Huoltovarmuuskeskus on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan laitos, jonka tehtävänä on maan huoltovarmuuden ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyvä suunnittelu, varmuusvarastointi ja muu operatiivinen toiminta.

Huoltovarmuuden turvaaminen on osa kokonaisturvallisuutta. Varautumisen yleisperiaatteet, vastuujaot ja kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamalli on määritelty Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017). Huoltovarmuushkiin varaudutaan ministeriöiden välisellä poikkihallinnollisella, tavoitteellisella yhteistyöllä sekä yksityisen ja julkisen sektorin välisellä kumppanuudella.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei ole antanut Huoltovarmuuskeskukselle ohjausta suojarusteiden yksittäisissä hankinnoissa ja varastoinnissa. Laboratoriotarvikkeiden osalta selvityksessä todetaan, että Huoltovarmuuskeskus ei ole tehnyt näytteenottotarvikehankintoja, vaan ne on Huoltovarmuuskeskuksen toivomuksesta ja sosiaali- ja terveysministeriön toimesta annettu HUS Logisticsin hoidettavaksi. Työ- ja elinkeinoministeriö ei ole myöskään ohjannut Huoltovarmuuskeskusta epätavallisten hankintakanavien käyttämiseen.

Selvityksessä todetaan muun muassa, että maaliskuuhun vaihteessa 2020 neuvoteltiin suojainvälineiden tilannekuvan muodostamisen sekä hankintojen tehokkaamman koordinoinnin tarpeesta. Tällöin muun muassa osastopäällikkö, hallituksen puheenjohtaja Ilona Lundström toi esille, että Huoltovarmuuskeskukselle suunniteltu tehtävä on varsin poikkeuksellinen huomioiden laitoksen normaali tehtäväkenttä. Neuvottelujen tuloksena sosiaali- ja terveysministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö antoivat yhteisen toimeksiannon Huoltovarmuuskeskukselle 6.4.2020 liittyen Covid-19 -viruksen johdosta tarpeellisten suojainhankintojen tilannekuvan tuottamiseksi ja hankintojen koordinoimiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti valmistelut lisäresurssien järjestämiseksi Huoltovarmuuskeskukselle silloisen toimitusjohtaja Tomi Louneman esittämän lisäresurssipyynnön johdosta. Työ- ja elinkeinoministeriö pyysi 9.4.2020 Huoltovarmuuskeskukselta selvityksen julkisuudessa esillä olleista suojarustehankinnoista. Selvityksen mukaan Huoltovarmuuskeskus on ottanut koronaviruksen aiheuttamien poikkeusolojen aikana vastaan uusia hankintatehtäviä, jotka eivät kuulu organisaation normaaliin toimenkuvaan. Keskuksella ei ole ollut operatiivisia edellytyksiä toimeenpanna suojarushankintoja tukipyyntöjen mukaisesti. Julkisuudessa olleissa kauppatoimissa on jätetty laajasti noudattamatta keskuksen taloussääntöä, työjärjestystä sekä normaaleja hankintaprosesseja. Lisäksi on havaintoja runsaasti puutteellisesta varmistumisesta toimittajien luotettavuudesta ja tuotteiden sertifikaateista. Selvityksen mukaan Huoltovarmuuskeskuksen hallitus ei ole tiennyt julkisuudessa olleista suojainvälineiden kaupoista ennen niiden toteuttamista. Huoltovarmuuskeskuksessa ryhdytty nopeisiin toimenpiteisiin selvityksessä esiin nousseiden toiminnan puutteiden korjaamiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan Huoltovarmuuskeskuksen hallitus ja uusi toimitusjohtaja ryhtyivät sellaisiin toimenpiteisiin, joita ministeriö voi heiltä kaiken tapahtuneen ja selvitusten perusteella odottaa, saaden ministeriöltä kaiken tarvitsemansa tuen. Koronapandemian alettua mikään normaali hankintatapa ei ole ollut enää mahdollista. Markkinoista tuli kysynnän kasvun myötä jokseenkin hallitsemattomat. Sovittujen hankintasopimusten tuotteita ei ollut kilpailutetuilla puitesopimustoimittajilla enää määrällisesti tai vastaavan laatuina lainkaan saatavilla. Aiemmat sopimukset eivät olleet enää voimassa.

Eri toimijoiden menettelyitä on kehitetty ja vastuita on selkeytetty yhdessä tilannekuvatoiminnan kautta sekä operatiivisella tasolla esimerkiksi kotimaisen tuotannon edellytysten tukemiseksi. Ministeriöiden tii-

vistyneen yhteistyön tuloksena laadittiin esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön yhteinen muistio hallituksen neuvotteluita varten suojavarusteiden ja testausvälineiden riittävästä sekä saatavuuden turvaamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Huoltovarmuuskeskus osallistui aktiivisesti muistion sisällön tuottamiseen.

Arviointi

Tilanne keväällä 2020

Tammikuussa 2020 ryhdyttiin Kiinasta saamaan tietoja Wuhanista löytyneestä uudesta koronaviruksesta ja sen aiheuttamasta taudista.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos ja Tartuntatautiin neuvottelukunta totesi kokouksessaan 27.1.2020 todennut, että kyseinen uusi koronavirus on yleisvaaralliseksi perustellusti epäilty tartuntatauti tartuntatautilain tarkoittamalla tavalla.

Maailman terveysjärjestö WHO totesi uuden koronaviruksen kansainväliseksi kansanterveysuhaksi (Public Health Emergency of International Concern PHEIC) 30.1.2020. Tämä edellyttää kaikilta mailta uuden koronaviruksen aiheuttamien infektioiden aktiivista seuranta, tautitapausten varhaisesta tunnistamista ja tapausten eristämistä sekä altistuneiden jäljittämistä jatkotartuntojen estämiseksi.

Suomessa valtioneuvosto päätti 13.2.2020 tartuntataudeista annetun valtioneuvoston asetuksen (146/2017) 1 §:n muutoksesta, jolla uuden koronavirustyyppin aiheuttama vaikea infektio lisättiin yleisvaarallisten tartuntatautiin luetteloon (valtioneuvoston asetus (69/2020). Tämä muutos mahdollistaa tartuntatautilaissa säädettyjen yleisvaarallisten tartuntatautiin torjunnan valtuuksien käyttämisen koronaviruksen aiheuttaman taudin leviämisen estämiseen ja muun muassa karanteenin ja eristämisen käyttämisen.

Valtioneuvosto totesi 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, että maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Hallitus linjasi myös lisätoimenpiteistä koronavirus-tilanteen hoitamiseksi Suomessa. Valtioneuvoston päätöksentekoon liittyvässä valtioneuvoston kanslian 16.3.2020 päivätyssä muistiossa todettiin, että koronaviruspandemian torjuminen, sairastuneiden hoitaminen sekä väestön suojaaminen eivät ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Viranomaiset tiedostivat maaliskuun puolivälissä koronaviruspandemian olleen toden teolla leviämässä Suomeen ja että viranomaisilta edellytettiin välittömiä ja tehokkaita toimia pandemian leviämisen estämiseksi. Viranomaisten julkaisemien tietojen mukaan Suomessa oli helmi-maaliskuun vaihteessa todettu vain joitakin yksittäisiä koronaviruksen aiheuttamia laboratoriovarmistettuja tautitapauksia. Maaliskuun 11. päivänä tilanne kuitenkin huononi olennaisesti. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan kyseisenä yksittäisenä päivänä todettiin Suomessa 50 uutta tautitapausta.

Koronavirus levisi nopeasti maailmanlaajuisesti ja Suomeen. Sen aiheuttama sairaus osoittautui vaaralliseksi osalle väestöstä. Alkuvaiheessa tietoa uudesta koronaviruksesta ja sen leviämisestä sekä sairauden luonteesta oli kovin vähän ja siten osa alkuvaiheen arvioista saattoi perustua sittemmin osin virheellisiksi tai puutteellisiksi osoittautuneisiin päätelmiin. Suomen kansallinen varautumissuunnitelma influenssapandemiaa varten ([STM:n julkaisuja 2012:9](#)) ja sen mukainen materiaalisen valmiuden suunnittelu perustui varsinkin ns. sikainfluenssaepidemian yhteydessä vuonna 2009 koottuihin ja suunnitelman laadinta-ajankohtaan asti tiedossa olleiden influenssapandemioiden kokemuksiin. Materiaalisen valmiuden ja tilannekuvan suunnittelun lähtökohdaksi näin influenssaviruksille tyypillisiksi perustellusti oletetut tilanteet sekä yleisempi valmiussuunnittelu. Koronaviruksen aiheuttama tilanne sekä tilannekuvan ja materiaalisen varautumisen tarpeet poikkesivat kuitenkin osittain pandemiasuunnitelman mukaisesta tilanteesta.

Maailman terveysjärjestö WHO ja eräät kansainväliset asiantuntija-arviot olivat jo useamman vuoden ajan nostaneet pandemian yhdeksi merkittäväksi kansainväliseksi riskiksi ja suositelleet YK:n jäsenvaltioille siihen varautumista. WHO:n influenssapandemioiden torjunnasta antama ohjeisto päivitettiin vuonna 2017 ja uusissa ohjeissa on pyritty ottamaan huomioon A(H1N1) –epidemiasta vuonna 2009 saadut kokemukset

ja vuoden 2017 versio päivitti vuoden 2013 ohjeistusta. Uuden ohjeistuksen keskeisiä periaatteita on joustavuus ja ketteruus siten, että erilaiset uhkaskenaariot voidaan ottaa huomioon. Varautumisen ja valmiuden kannalta näissä ohjeissa korostetaan aikaisempaa vahvemmin koko yhteiskunnan kattavaa valmiussuunnittelua ja varautumista sekä kokonaisvaltaista riskienhallintaa ja erilaisiin terveysuhkiin varautumista (ks. WHO, Pandemic Influenza Risk Management, A WHO guide to inform & harmonize national & international pandemic preparedness and response, [WHO 2017](#)). WHO ja Maailmanpankki ovat koonneet myös riippumattoman asiantuntijaelimen varautumisen seurantaan ja arviointia varten (Global Preparedness Monitoring Board [GPMB](#)), jonka puheenjohtajina toimivat Norjan entinen pääministeri ja WHO:n pääjohtaja Gro Harlem Brundtland ja Kansainvälisen punaisen ristin entinen pääsihteeri Elhadj As Sy. GPMB:n syyskuussa 2019 julkaistussa vuosikertomuksessa asiantuntijalautakunta varoitti siitä, että hengitysteiden kautta leviävästä viruksesta aiheutuva, korkean kuolleisuuden ja siten kymmeniä miljoonia uhreja vaativa pandemia oli hyvinkin todennäköinen riski, johon ei ole riittävästi varauduttu. Kertomuksessa suositellaan YK:n jäsenvaltioille riittävää varautumista ja siinä myös hallinnonalarajat ja yhteiskunnan toimialojen rajat ylittävää yhteistyötä ja lähestymistapaa. Terveysuhkien lisäksi pandemiat ovat huomattava yhteiskunnallinen, sosiaalinen ja taloudellinen riski (Global Preparedness Monitoring Board GPMP, [A World at Risk](#), 2019).

Tässä mainitut ohjeet ja asiantuntijaraportit ovat vain esimerkkejä kansainvälisessä asiantuntijayhteisössä olevasta yhä laajemmasta yhteisymmärryksestä pandemioiden muodostamasta laaja-alaisesta yhteiskunnallisesta, taloudellisesta ja terveydellisestä riskistä. WHO:n ohjeilla ja suosituksilla on merkitystä erityisesti WHO:n peruskirjaan perustuvien kansainvälisten terveystieteiden (International Health Regulations) tulkinnassa mutta niillä on merkitystä myös tulkittaessa niitä valtion toimintavelvoitteita, jotka sisältyvät oikeuteen terveyteen. Vaikka Suomi yleisesti ottaen täyttää hyvin kansainvälisten normien ja suositusten varsin yleisellä tasolla ilmaistut yleiset periaatteet, on Suomenkin varautumisen kannalta huomionarvoisia seikkoja yhä vahvempi painotus terveydenhuollon toimijoiden ulkopuolelle suuntautuvasta varautumisyhteistyöstä.

Koronapandemia on näin ollut uudenlainen, vaikeasti ennakoitava ja laajoja ihmisjoukkoja koskeva tilanne, jossa esimerkiksi viranomaisten toimivallan, tehtävien ja johtovastuiden selkeys sekä niiden toimivuus sekä mahdolliset ongelmat tulevat esille. Perustuslain 22 §:ssä on säädetty julkiselle vallalle velvollisuus turvata perusoikeudet. Viranomaisilla on siten ollut velvollisuus ennen toimenpiteitään punnita huolellisesti erilaisia oikeudellisia ja toiminnallisia seikkoja niin, että kansalaisten perusoikeuksia yhtäältä rajoitettaisiin mahdollisimman vähän ja ne toisaalta tulisivat myös turvatuiksi. Punnintatilanne on siten ollut erittäin vaativa. Tähän toimijoita on kuitenkin valmistanut tartuntatautilain 6 §:ssä säädetty yleinen viranomaisten velvollisuus varautua terveydenhuollon häiriötilanteisiin.

Esimerkiksi kansallisessa varautumissuunnitelmassa influenssapandemiaa varten ([STM:n julkaisuja 2012:9](#)) ja yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa ([valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017](#)) käsitellään yleisesti viranomaisten toimivaltaa ja tehtäviä pandemiatilanteessa tai muussa vakavassa häiriötilanteessa. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa todetaan muun muassa, että monimuotoisten ja nopeasti kehittyvien häiriötilanteiden hallinta edellyttää oikea-aikaista ja joustavaa reagointia, ja että toiminnan koordinointi ja tiedonkulku on varmistettava eri viranomaisten ja muiden turvallisuustoimijoiden yhteistoiminnalla.

Viranomaisten toimivallasta, tehtävistä ja tehtävienjaosta

Tartuntatautilain 7 §:n säännös sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluvasta tehtävästä eli valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin varautumisesta ja näiden tilanteiden johtamisesta on sisällöltään yleinen ja antaa laajan harkintavallan sen käytännön täytäntöönpanossa. Säännöksen voidaan katsoa sekä antavan toimivaltaa että velvoittavan aktiivisiin toimiin sekä ohjaamaan yhteistyötä muiden toimivaltaisten viranomaisten ja hallinnonalojen kanssa tartuntatautilain 1 §:n säätämän tavoitteen toteuttamiseksi. Säännöksen mukaan lain tarkoituksena on ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. Tartuntatautilain 7 § yhdessä valtioneuvoston ohjesäännön 22 §:n kanssa määrittää siten sosiaali- ja terveysministeriön tartuntatautien leviämisen ehkäisemisessä vastuulliseksi ja toimivaltaiseksi ministeriöksi.

Tartuntatautilain 7 §:n säännöksillä on yhteys perustuslain 68 §:n säännöksiin kunkin ministeriön tehtävistä osana valtioneuvostoa huolehtia toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Perustuslain esitöiden mukaan säännös tarkoittaa velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin lakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten täytäntöönpanemiseksi toimialallaan. Lisäksi hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan (Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi, [HE 1/1998 vp](#), s. 118-119). Kun julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaan tehtävänä turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, kuuluu ministeriön vastuuseen valtioneuvoston päätösten ja muiden toimenpiteiden valmistelijana ja täytäntöönpanijana sekä hallinnon ohjaajana huolehtia tästä. Kukin ministeriö vastaa muun muassa perustuslain 7 ja 19 §:n toteutumisen ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tarkoitetun oikeuden terveyteen toteutumisen edellyttämien toimien valmistelusta, varmistamisesta ja ohjaamisesta. Tämä tarkoittaa kansainvälisten ihmisoikeusnormien ja niitä koskevien tulkintasuositusten sekä valmiuslain 7 §:n yleisen varautumisveloitteen perusteella myös jatkuvaa ja ajantasaista riskienhallintaa ja varautumisen ajantasaista ohjausta ja seuranta.

TSS-sopimuksen tulkintaa ohjaavan YK:n talous- ja sosiaalineuvoston alaisen taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuurioikeuksien komitean hyväksymän yleiskommentin perusteella TSS-sopimuksen 12 artiklan tarkoittama oikeus terveyteen velvoittaa julkista valtaa vaarallisten tartuntatautien torjuntaan sekä erityisesti väestötasoihin ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin sekä terveydenhuollon riittävän kapasiteetin ylläpitämiseen ja turvaamiseen samoin kuin erityisen riskin ryhmien suojeluun sekä muun muassa epidemiologisten riskien edellyttämään varautumiseen terveystaloudessa ([yleiskommentti No 14](#): The right to the highest attainable standard of health, E/C.12/2000/4) . Komitean koronavirusepidemian johdosta antamassa lausunnossa 17.4.2020 tuodaan esille pandemian laajat vaikutukset ihmisarvon toteutumiseen ja yhdenvertaisuuteen sekä taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin ja suositellaan terveydenhuollon ja sosiaalihuollon toimintakyvyn pitkäjänteistä turvaamista ja toimintakyvyn turvaamista myös pandemiatilanteessa. Lausunnossa edellytetään sopimusvaltioita huolehtimaan erityisesti terveydenhuollon henkilöstön riittävästä suojavälineistä sekä tarvittavista muista suojautumis- ja varautumistoimista. (ks. United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Statement on the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and economic, social and cultural rights [E/C.12/2020/1](#)). Varautumisen ohjaus ja valvonta pitää sisällään erilaisten skenaarioiden ja riskien ajan tasalla pitämisen ja kansainvälisen kehityksen seuraamisen.

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain mukaan huoltovarmuuden kehittäminen ja varautumistoimien yhteensovittaminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Kukin ministeriö kehittää huoltovarmuutta omalla toimialallaan tukena Huoltovarmuuskeskus.

Huoltovarmuuden tavoitteista annetun valtioneuvoston päätöksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö arvioi ja kehittää yhteistyössä huoltovarmuusorganisaation kanssa tärkeimpien lääkkeiden ja terveydenhuollon laitteiden ja tarvikkeiden velvoite- ja varmuusvarastointia sekä säilytystä vakavien häiriötilanteiden, tartuntatautien ja poikkeusolojen varalta. Päätöksen mukaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista johtaa, valvoo ja sovittaa yhteen valtioneuvosto sekä kukin toimivaltainen ministeriö hallinnonalallaan. Edellä mainitussa päätöksessä todetaan myös, että kukin ministeriö ohjaa ja seuraa toimialallaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyvien tehtävien toteuttamista ja näiden edellyttämän toimintakyvyn kehittämistä. Huoltovarmuustoimenpiteiden kehittäminen ja yhteensovittaminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle.

Päätöksen perusteella vastuu on jakautunut osittain kaikille ministeriöille, joskin sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla on arvioida ja kehittää suojainvarusteiden ja –tarvikkeiden velvoite- ja varmuusvarastointia sekä säilytystä ja työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla on huoltovarmuustoimenpiteiden kehittäminen ja yhteensovittaminen.

Se, mille ministeriölle kukin tehtävä kuuluu, ei kuitenkaan poista muiden ministeriöiden velvollisuutta toimia asiassa pääasiallisesti toimivaltaisen ministeriön kanssa yhteistyössä. Valtioneuvostolain 2 §:n 2 momentin mukaan ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Pääasiallisesti

toimivaltaisen ministeriön vastuuta korostaa myös se, että tämä ministeriö vastaa myös yhteistyön järjestämisestä. Momentin toisen virkkeen mukaan yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.

Velvoite toimia yhteistyössä koskee ministeriöiden ohella myös muita viranomaisia. Esimerkiksi hyvän hallinnon perusteita koskevan hallintolain 10 §:n mukaan jokaisen viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Viranomaisten yhteistyötä koskevien säännösten tarkoituksena on asiantuntemuksen välittäminen toisille viranomaisille. Ne velvoittavat yhteistyön järjestämiseen ja asianmukaiseen osallistumiseen siihen, mutta eivät muuta viranomaisten toimivaltaa hallinnollisissa päätöksenteossa tai tosiasiallisissa hallintotoimissa.

Tartuntatautilaissa on säädetty tartuntatautien torjuntatyöhön liittyviä velvollisuuksia myös muun ohella aluehallintovirastoille, sairaanhoitopiirien kuntayhtymille ja Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirastolle.

Huoltovarmuusneuvoston raportti 19.11.2020

Kevään 2020 tilanteesta tehdyssä koronakriisin vaikutuksia tarkastelevassa Huoltovarmuusneuvoston laaditussa [raportissa](#) todetaan viranomaisten välisestä vastuun- ja työnjaosta muun muassa, että kokemukset viranomaisten välisestä vastuun- ja työnjaosta ovat hyvin vaihtelevia. Yhtäältä koetaan, että valmiustointi julkishallinnossa on toteutunut pääosin suunnitellusti ja organisoituminen on ollut nopeaa. Monilla toimialoilla, kuten energiahuollossa, vesihuollossa ja finanssialalla, vastuun- ja työnjako sekä yhteistointi julkisen sektorin kanssa on koettu tehokkaaksi. Toisaalta nähdään, että vastuun- ja työnjaossa eri toimijoiden välillä on ollut toimialakohtaisia ongelmia; toiminnassa on todettu epäjohtamukaisuutta, vaihtelevia tulkintoja ja toimintamalleja. Erilaisia toimielimiä, koordinaatioryhmiä ja valmisteluelimiä on useita, eikä kokonaisuus ole aina ollut kovin selkeä. Valtionhallinnossa myös siiloutumisen nähdään aiheuttaneen jonkin verran kitkaa. Vastuuviranomaisilta kaivattiin joissakin tapauksissa parempaa kyvykkyyttä kriisin operatiiviseen johtamiseen.

Edellä mainitussa raportissa todettiin Huoltovarmuuskeskuksen osalta, että koronakriisissä sen asemaa näyttivät vaikeuttavan tulkinnanvaraisuus sille kuuluvasta operatiivisesta valmiusroolista samoin kuin keskukselle annetut poikkeukselliset erityistehtävät suojainhankinnan osalta. Huoltovarmuusorganisaation ja erityisesti poolitoiminnan vahvuuksia on raportin mukaan edelleen syytä kehittää, ja nähtiin tärkeäksi, että toimiva toimialayhdistysten ja viranomaisten yhteistyö poolien puitteissa jatkuu ja toimialoja kuullaan proaktiivisesti, kun valtionhallinto osaltaan suunnittelee varautumisen toimintamalleja erilaisiin tilanteisiin.

Raportissa todetaan, että huoltovarmuuden tilannekuvan kerääminen ja välittäminen osoittautuivat koronakriisissä huoltovarmuusorganisaation yhdeksi vahvuudeksi. Huoltovarmuuskeskus on koonnut ja jakanut huoltovarmuusorganisaatiolle sekä viranomaistahoille maaliskuusta 2020 alkaen aluksi päivittäistä ja myöhemmin kahdesti viikossa jaettavaa tilannekuvatietoa kriisin huoltovarmuusvaikutuksista. Tilannekuva näytti palvelevan erityisesti viranomaiskenttää ja poliittisia päätöksentekijöitä kriisin kokonaiskuvan hahmottamisessa.

Huoltovarmuutta koskevan lainsäädännön katsotaan toimineen koronakriisissä yllättävän hyvin, vaikka sitä ei varsinaisesti ole rakennettu tällaista tilannetta silmällä pitäen. Lainsäädäntö ei ole muodostanut estettä nopeille toimille kriisin edetessä. Vaikka huoltovarmuutta koskevan lainsäädännön puitteissa ollaan raportin mukaan tällä kertaa pääosin pystytty vastaamaan poikkeusolojen tarpeisiin, nähdään säädöspohjassa useita päivitystarpeita. Näyttää vallitsevan laaja yhteisymmärrys siitä, että huoltovarmuutta koskevaa säädöspohjaa tulisi kehittää ja tarkentaa koronakriisistä saatujen kokemusten pohjalta.

Kevään jälkeen tehtyjä kehittämistoimia

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön selvityksen mukaan ministeriön sisäistä COVID-19 epidemian aikaisten tehtävien koordinoitua ja johtamista on yleisesti selkeytetty.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan eri toimijoiden menettelyitä on kehitetty ja vastuuta selkeytetty yhdessä tilannekuvatoiminnan kautta sekä operatiivisella tasolla esimerkiksi kotimaisen tuotannon edellytysten tukemiseksi. Ministeriöiden tiivistyneen yhteistyön tuloksena laadittiin esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteinen muistio hallituksen neuvotteluita varten suojarusteiden ja testausvälineiden riittävydestä sekä saatavuuden turvaamisen edellyttämistä toimenpiteistä.

Sosiaali- ja terveysministeriön 17.6.2020 julkaiseman tiedotteen [158/2020](#) mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon suojarusteiden tilannekuva oli kesäkuussa edelleen parantunut. Tiedotteen mukaan eri suojausten riittävyys oli kesäkuussa joko kohtalainen tai hyvä.

Sosiaali- ja terveysministeriön [26.4.2020](#) julkaiseman tiedotteen mukaan EU-puitesopimuksen perusteella tehtävä yhteishankinta oli yksi mahdollisuus hankkia suojarusteita. Tiedotteessa todettiin, ettei sen kautta kuitenkaan saada ratkaisua akuuttiin suojarustepulaan, koska tuotteiden toimitusajat EU-yhteishankinnoissa näyttävät olevan pitkät.

Sosiaali- ja terveysministeriössä tehtiin erillinen [selvitys](#) siitä, miksi Suomen liittyminen EU-yhteishankintaa koskevaan puitesopimukseen viivästy. Selvityksessä todetaan muun muassa, että alun perin asian valmistelusta vastannut osasto oletti, että toinen osasto oli valmistelemaan liittymistä ja oli valmistelussa jo suhteellisen pitkällä. Tilanteen selviäminen kesti vajaa neljä viikkoa. Kun vastuuosasto selvisi ja asialle osoitettiin valmistelija, valmistelu lähti ripeästi käyntiin 16.3.2020. Valmisteluvastuun epäselvyys virkamiesten kesken ei johtunut kenestäkään yksittäisestä virkamiehestä. Asialla ei ollut ennen COVID-19 tilannetta kiire, mistä syystä epäselvyys ei ollut noussut tätä ennen esille. Selvityksessä esitettiin toimenpideehdotukset, joiden mukaan huolehditaan muun muassa keskeneräisten töiden siirtämisestä toiselle henkilölle pitkälle virkavapaalle jäämisten tai irtisanoutumisten yhteydessä sekä varmistetaan organisaatiouudistusten yhteydessä, että tehtävänkuvat ja menettelytavat ovat selkeät.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Suojainvarusteiden hankinnan ja varastoinnin osalta voidaan todeta olevan ilmeistä, ettei valmius ollut riittävää uudenaikaisessa COVID-19 tilanteessa. Kuten edellä mainitussa Huoltovarmuusneuvoston raportissaakin on todettu, tulisi huoltovarmuuden toiminnan organisointia, tavoitteellisuutta, tuloksellisuutta ja läpinäkyvyyttä edelleen parantaa ja vastuuta ja päätöksentekoa selkeyttää. Riittävän nopea päätöksenteko poikkeusoloissa on erittäin tärkeää, ja sen vuoksi vastuut ja päätöksentekomekanismit tulisi olla suunniteltuna jo mahdollisimman hyvin ennalta.

Aiemmin mainitussa valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista on vastuu suojainvarusteiden varastoinnista osoitettu sosiaali- ja terveysministeriölle ja huoltovarmuustoimenpiteiden kehittämisestä ja yhteensovittamisesta työ- ja elinkeinoministeriölle. Päätöksen mukaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista johtaa, valvoo ja sovittaa yhteen kuitenkin valtioneuvosto sekä kukin toimivaltainen ministeriö hallinnonalallaan.

Saadun selvityksen perusteella ministeriöiden välinen yhteistyö ei ole aluksi toiminut asiassa tehokkaasti, eikä sosiaali- ja terveysministeriön sisäinen vastuunjakko ole ollut riittävän selkeä. Pandemian kaltaiseen suuria ihmisjoukkoja koskevaan häiriötilanteeseen ei ollut osattu varautua. Tilanne sekä yhteistyön että sisäisen vastuunjaon osalta on kuitenkin ajan myötä parantunut.

Kuten yhteiskunnan turvallisuusstrategiassakin todetaan, monimuotoisten ja nopeasti kehittyvien häiriötilanteiden hallinta edellyttää oikea-aikaista ja joustavaa reagointia. Toiminnan koordinointi ja tiedonkulku on varmistettava eri viranomaisten ja muiden turvallisuustoimijoiden aiempaa paremmalla yhteistoiminnalla.

Edellä todetut WHO:n influenssapandemioiden torjuntaa koskevat ohjeet sekä esimerkiksi kansainvälisen terveysuhkiin varautumisen asiantuntijalautakunnan GPMP:n suositukset samoin korostavat tarvetta toimialarajat ylittävään yhteistyöhön ja koko yhteiskunnan ja sen eri toimijat yhdistävään lähestymistapaan. Tämä painotus osaltaan korostaa valtioneuvoston yhteistyön ja toimialarajat ylittävän johtamisen sekä viranomaistasolla hallintolain 10 §:ssä tarkoitetun yhteistyön merkitystä.

Kansallisen pandemiasuunnitelman laatiminen ja päivittäminen ovat keinoja täyttää viime kädessä perusoikeuksiin ja kansainvälisiin ihmisoikeuksiin sekä valmiuslain varautumisvelvoitteeseen ja tartuntatautilakiin perustuvaa varautumisvelvollisuutta ja näin turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen myös erilaisissa poikkeustilanteissa. Jälkeenpäin arvioituna Suomen kansallinen pandemiasuunnitelma saattoi olla liiaksikin laadittu tunnettuihin influenssariskeihin nojautuen. Koronaviruksen aiheuttama epidemia poikkeasi suunnittelussa käytetyistä ja esimerkiksi suojavarusteiden tarve oli varautumisen tasoa suurempi. Lisäksi kansainvälisten suojavälinemarkkinoiden häiriöt aiheuttivat vaikeuksia huolehtia täydennysten saamisesta.

Varautumissuunnittelussa onkin tärkeää, että suunnitelmia päivitetään uhkia ja riskejä koskevan muuttuvan tiedon perusteella riittävän tiiviisti. Samoin muun muassa WHO:n ohjeissa ja eri kansainvälisten asiantuntija-arvioiden raporteissa korostettiin, että toimialarajat ylittävään yhteistyöhön ja siihen varautumiseen on eri hallinnon tasoilla tarvetta kiinnittää erityistä huomiota niin lainsäädännössä kuin hallinnon sekä julkisten ja yksityisten palveluiden käytännön varautumisessa. Varautumista johtavien ministeriöiden tulee myös yhteistyössä keskenään aktiivisella seurannalla ja yleisellä valvonnalla ja ohjauksella varmistaa, että suunnitelmat ovat ajan tasalla ja myös niiden tarkoittama materiaallinen valmius sekä yhteistyövalmiudet ovat olemassa.

Pandemiariskeihin varautumisessa on välttämätöntä ottaa terveydenhuoltoa ja sen toimijoita selvästi laajempi näkökulma. Sosiaalihuollon toimintayksiköt esimerkiksi vanhustenhuollossa ovat olleet yksi kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien ihmisten keskittymä koronaviruksen aiheuttamassa epidemiassa. Siten sosiaalihuollon ja sen henkilöstön suojavälineisiin ja muuhun varautumiseen on perus- ja ihmisoikeuksiin voimakkaasti kuuluvasta riskiryhmien erityisen suojelun velvoitteesta käsin ollut erityisen vahvoja perusteita ja tarpeita. Sosiaalihuollon toimintakenttä on jo lainsäädännöstä johtuen huomattavasti hajanaisempi kuin terveydenhuollossa. Hallitus on ehdottanut tilanteen johdosta lainsäädäntötoimia (Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta, [HE 230/2020 vp](#)). Lainsäädäntötoimien lisäksi on tarpeen varautumissuunnittelussa huolehtia riittävästä sosiaalihuollon ja sen tarpeiden tilannekuvasta ja valmiuden suunnittelusta sekä yleensä eri uhkatilanteissa erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöryhmien suojaamisen suunnittelusta.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on jonkin verran epäselvyyttä aiheuttanut niin ministeriön organisaatio kuin myös ministereiden välinen työnjako. Pandemiariskeihin varautumisen kannalta olennaisia toimintoja jakautuu eri osastoille sekä myös sosiaali- ja terveysministerille ja perhe- ja peruspalveluministerille. Tilanne on osin väistämätön, mutta asettaa vaatimuksia eri osastojen toiminnan yhteensovittamiselle ja kokonaisuuden johtamiselle, joka kuuluu ministereille heidän työnjakonsa mukaisesti sekä valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:n mukaisesti ministeriön kansliapäällikölle. Sosiaali- ja terveysministeriössä on tarve vastaisen varalle käydä lävitse tehtäväjako ja myös yhteensovittavan johtamisen menettelyt niin, että nopeasti kehittyvien kriisien johtamis- ja valmisteluvastuut ovat riittävän konkreettisella tasolla selkeät ja nyt käsillä olevan pandemian kokemukset ja siinä ilmenneet kehittämistarpeet työnjakoon sekä toimintatapoihin otetaan huomioon.

Ministereiden välinen työnjako on lähtökohtaisesti perustuslain perusteella pääministerin ja hallitukseen osallistuvien puolueiden välisen poliittisen sopimisen piiriin kuuluva asia. Työnjaon tulee kuitenkin oikeudellisesti olla sellainen, että se mahdollistaa kriisitilanteissakin valtioneuvostolle ja ministeriölle kuuluvan johtamisen ja yhteistyön. Työnjakokysymykset ovat pitkälti johtamiseen liittyvää tarkoituksenmukaisuusharkintaa, mutta ministeriön johtamis- ja ohjauskyvyllä on myös oikeudelliset perustansa, ja ministeriön organisaation sekä ministereiden työnjaon tulee myös luoda selkeät perusteet perustuslaissa säädetyn parlamentaarisen ja oikeudellisen ministerivastuun sekä virkavastuun toteuttamiselle ja tämän edellyttämälle vastuiden selkeälle kohdentamiselle.

Nykyinen sosiaali- ja terveysministeriön ministereiden työnjako käytännössä tarkoittaa sitä, että pandemian ja siihen varautumisen johtaminen edellyttää molempien ministereiden osallistumista ja myötävaikutusta. Tämän yhdessä johtamisen toimivuuteen ei sinänsä ole koronaepidemian osalta tämän asian yhteydessä erityistä huomauttamista laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Olisi kuitenkin jatkoa ajatellen tarvetta arvioida, voisiko olla perusteltua, että useamman ministerin toimiessa sosiaali- ja terveysministeriössä ministereiden tehtäväalueet olisi selkeämmin jaettu myös kriisijohtamisen näkökulmasta esimerkiksi siten, että toiselle ministerille kuuluisi sosiaali- ja terveydenhuollon ja sen palveluiden sekä toiselle sosiaaliturvan ja hyvinvoinnin edistämisen kokonaisuus. Nykytilanteessa esimerkiksi varautumisen ja sen edellyttämän materiaalsen valmiuden sekä tilannekuvan muodostamisen johtaminen kuuluu toiselle ja tartuntatautilaki ja sen mukaiset toimenpiteet toiselle ministerille. Toimivalla sisäisellä yhteistyöllä on organisaation mahdollisia pulmia voitu välttää ja merkittävästi vähentää, mutta tuleviin kriiseihin varautumisen kannalta on tarpeen harkita myös tähän sisältyviä riskejä.

Tehtävien jakautuessa useille toimijoille on valtioneuvostosta annetun lain ja hallintolain mukaisessa viiranomaisyhteistyössä tarpeen myös varmistaa, että yhteistyössä toimivalla toisella osapuolella on riittävät valmiudet toimeenpanoon. Ministeriöiden ohjausrooliin ja rooliin toimeksiantajana kuuluu myös tarvittaessa varmistaa tämä. Varmistamisvelvollisuus korostuu tilanteessa, jossa ohjaus ja toimeksiannot sisältävät määrällisesti tai laadullisesti tavanomaisesta poikkeavia toimintoja. Työ- ja elinkeinoministeriö oli 9.4.2020 saanut selvityksen Huoltovarmuuskeskukselta julkisuudessa esillä olleista suojavälinehankinnoista. Huoltovarmuuskeskus ilmoitti 16.4.2020, ettei sillä ole edellytyksiä hankkia virustestauksessa tarvittavia testauskittejä ja reagensseja. Huoltovarmuuskeskus ei muutoin ilmoittanut kuin 22.4.2020 vaikeuksistaan toteuttaa tukipyynnöjä ja operatiivisen kyvykkyytensä rajoituksista, ja tämä vahvistettiin 27.4.2020. Tavanomaista selvästi suuremmaksi kasvaneiden tukipyynnöjen vuoksi sosiaali- ja terveysministeriön olisi pyynnöjä esittäessään ollut perusteltua pyrkiä aktiivisemmin varmistamaan Huoltovarmuuskeskuksen toimintakapasiteettiä. Hallinnon asianmukaiseen, objektiiviseen ja puolueettomaan toimintaan kuuluu kuitenkin myös se, että mahdolliset riskit ja ongelmat täytäntöönpanossa tuodaan aktiivisesti esille ja ohjaavalla ministeriöllä on lähtökohtaisesti ohjaus- ja valvontavelvoitteestaan huolimatta oikeus luottaa siihen, että näin myös tapahtuu.

Kiinnitän sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön huomiota näkemyksiini etenkin ministeriöiden ja muiden toimijoiden välisen yhteistyön tärkeydestä sekä vastuunjaon selkeydestä. Valtioneuvoston johtamisen ja valmiussuunnittelun yleisen kehittämisen ja yhteensovittamisen tarkoituksessa lähettän ratkaisuni tiedoksi myös pääministerille ja valtioneuvoston kanslialle.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Outi Kostama