



## Koronavirusepidemian hoitoa koskevan päätöksenteon avoimuus

### 1 ASIOIDEN VIREILLETULO

#### 1.1 OKV/461/70/2020

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. Ministeriö vastaa valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin tai niiden uhkaan varautumisesta ja näiden tilanteiden johtamisesta.

Kansallisena tartuntatautien torjunnan asiantuntijalaitoksena toimii Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (jäljempänä myös THL tai laitos), joka tukee asiantuntemuksellaan muun muassa sosiaali- ja terveysministeriötä.

Koronavirusepidemian (jäljempänä myös covid-19-epidemia tai epidemia) vuoksi ryhdyttiin kevättalvesta 2020 lähtien säädosperusteisesti puuttumaan ihmisten oikeuksiin epidemian hillitsemiseksi ja ihmisten terveyden suojelemiseksi sekä terveydenhuoltojärjestelmän kantokyvyn turvaamiseksi. Valtioneuvosto teki päätöksiä (ml säädökset) sekä strategisia linjauksia epidemian hoidosta ja viranomaiset antoivat säädösten, päätösten ja linjausten mukaisia määräyksiä, suosituksia ja ohjeita. Säädöksillä ja määräyksillä puututtiin perus- ja ihmisoikeuksiin ja rajoitettiin niitä eri asteisesti. Lisäksi suosituksilla ja ohjeilla ohjattiin ihmisten käyttäytymistä ja siten

myös perus- ja ihmisoikeuksien käyttämistä. Valtioneuvoston päättämällä strategisilla linjauksilla on kokonaisuudessaan ollut merkittäviä tosiasiallisia vaikutuksia eri perusoikeuksien toteutumiseen.

Sittemmin rajoituksia on purettu ja myös tällä päätöksenteolla, samoin kuin epidemiatilanteen vaikeuduttua päätetyillä uusilla rajoituksilla ja tulevaisuudessa mahdollisesti päätettävillä rajoituksilla, on perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia.

Epidemian hoidossa viranomaisten toiminnan ja päätöksenteon tulee perustua luotettavasti selvitettyihin seikkoihin ja objektiiviseen tilannetietoon. Koronavirusepidemian hoitoa koskevien strategioiden, päätösten, määräysten, ohjeiden ja suositusten perustana on epidemian aikana ollut viruksesta, sen käyttäytymisestä, tarttuvuudesta ja sen aiheuttamasta taudista käytettävissä olevat tilannekuvatiedot sekä mallinnoiksiin perustuvat epidemian kulkua koskevat arviot, jotka pohjautuvat THL selvityksiin ja asiantuntijanäkemyksiin tartuntatautien riippumattomana asiantuntijaviranomaisena. Päätöksenteon perustana ollut ja oleva selvitys- ja valmistelutyö sekä tiedon tuottaminen tapahtuvat tartuntatautilaista ja muusta THL:sta koskevasta lainsäädännöstä johtuvien toimivaltuuksien ja veloitteiden perusteella käytännössä merkittävien osin THL:ssa.

Perustuslain 12 §:ään sisältyvän julkisuusperiaatteen lähtökohta on julkisuusolettama, jonka toteuttamisesta säädetään muun muassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (jäljempänä julkisuuslaki). Julkisuuslailla säädetään rajoituksista viranomaisen asiakirjojen ja tietojen julkisuudesta samoin kuin viranomaisen tiedonantovelvollisuudesta keskeneräisissä asioissa sekä velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa. Perustuslain 12 §:n ja julkisuuslain tarkoituksena on viranomaistoiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys, jotka mahdollistavat julkisen keskustelun sekä julkisen vallankäytön ja julkisen varainkäytön valvonnan sekä vaikuttamisen yhteiskuntaa ja elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

Päätösten tietopohjan avoimuuden kautta päätöksenteosta tulee läpinäkyvää ja päätöksenteoa sekä sen perusteita on mahdollista arvioida myös ulkoapäin. Avoimuus ja julkinen keskustelu vahvistavat lisäksi tiedon objektiivisuutta ja monipuolisuutta, joilla on merkitystä päätöksenteon hyväksyttävyydelle. Hyväksyttävyyden tärkeys korostuu silloin, kun julkisen vallan toimin puututaan perus- ja ihmisoikeuksiin.

Tartuntatautilain tarkoituksen toteutuminen edellyttää, että tartuntatautien torjuntatyön toteuttamiseksi päätetyt yksittäisiä ihmisiä ja muita toimijoita koskevat toimenpiteet, koetaan yleisesti hyväksytyiksi. Sen vuoksi valittujen toimintalinjojen ja niistä seuraavien toimenpiteiden perusteita tulisi voida yleisesti käsitellä ja arvioida.

Tiedotusvälineissä kirjoitettiin keväälvella ja keväällä 2020 epidemian hoitamiseksi valituista linjauksista ja toimenpiteistä sekä valinnan perusteena käytetyistä epidemian kulkua kuvaavista THL:n tuottamista malleista. Arvostelua aiheutti se, ettei malleissa käytettyjä tunnuslukuja ja niiden taustalla olevia oletuksia ja laskelmia julkaistu kaikilta osin eikä niistä voitu käydä julkista keskustelua. Tiedotusvälineissä olleiden tietojen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö oli muun muassa katsonut, ettei kyseisiä luottamuksellisia tietoja voinut antaa julkisuuteen ennen kuin päätökset, joita varten tiedot oli tuotettu, oli tehty. Myös valtioneuvoston valmisteluun liittyvissä valmisteluasiakirjoissa oli todettu muun muassa, ettei THL julkaissut kaikkia käyttämänsä mallin parametreja (tunnuslukuja), jolloin epidemian leviämisen ennusteita ei voitu esimerkiksi tutkimuksissa toisintaa.

Päätin ottaa sosiaali- ja terveysministeriön menettelyn valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 1 momentin perusteella tutkittavaksi omasta aloitteestani, koska käytettävissä olleiden tietojen perusteella vaikutti siltä, että oli syntynyt epäilyksiä siitä, miten sosiaali- ja terveysministeriö noudattaa toiminnassaan perustuslakiin pohjautuvaa vaatimusta viranomaistoiminnan avoimuudesta sekä tiedon tuottamisesta ja jakamisesta.

Pyysin ministeriötä antamaan selvityksensä niistä perusteista, joihin edellä mainittujen tietojen luottamuksellisuus ja salassapito perustuvat. Pyysin ministeriön arvioin myös siitä, kuinka sen noudattama käytäntö toteuttaa viranomaistoiminnan avoimuudelle sekä tiedon tuottamiselle ja jakamiselle perustuslaista ja julkisuuslaista seuraavia vaatimuksia. Ministeriön tuli vastauksessaan erityisesti huomioida se, että kysymys on laajoja yhteiskunnallisia vaikutuksia aiheuttavien päätösten pohjana olevista tiedoista.

Valtioneuvosto teki 6.5.2020 periaatepäätöksen [VNK/2020/57](#), jonka mukaan koronavirusepidemian hoidossa ryhdyttiin noudattamaan hybridistrategiaa, jossa laajamittaisista rajoitustoimista siirryttiin hallitusti aiempaa kohdennetumpiin toimenpiteisiin ja tartuntatautilain, valmiuslain ja mahdollisten muiden säädösten mukaiseen tehostettuun epidemian hallintaan. Tarkoituksena oli estää taudin etenemistä ja päätöksen taustalla olivat epidemiologiset tiedot, joiden mukaan epidemiaa oli saatu hillittyä.

Helsingin Sanomissa 8.5.2020 ilmestyneessä artikkelissa todettiin, että sosiaali- ja terveysministeriöstä saadun tiedon mukaan perusteet valtioneuvoston periaatepäätöksessään valitsemalle linjalle eivät olisi olleet ainoastaan epidemiologiset, vaan myös oikeudelliset. Artikkelissa kirjoitettiin, että ministeriöstä saadun tiedon mukaan koronaviruksen tukahduttamisen seurauksena perusteita lainsäädäntöön pohjautuville rajoitustoimenpiteille ei enää olisi, minkä vuoksi perusteiden säilyttäminen edellyttää viruksen leviämistä väestössä.

Artikkelista saattoi saada käsityksen, että valtioneuvoston periaatepäätöksen perusteena olisi ollut muunlaisia arvioita ja näkemyksiä, kuin päätöksestä ilmenee. Artikkelista ilmenevän perusteella oli mahdollista yhtäältä kyseenalaistaa valtioneuvoston päätöksen perusteet ja niiden avoimuus ja toisaalta ministeriön toimintalinja sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaajana ja johtajana epidemian hoidossa.

Viitaten viranomaistoiminnan ja päätöksenteon avoimuuden ja objektiivisuuden vaatimukseen, tartuntatautilain tarkoitukseen ja tavoitteisiin sekä sosiaali- ja terveysministeriön kyseisestä laista sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamistehtävästä seuraaviin velvoitteisiin epidemian hoidossa, pyysin ministeriötä antamaan selvityksensä myös siitä, kuinka ministeriö varmistaa lainsäädännöstä johtuvien velvoitteidensa toteuttamisen koronavirusepidemian hoitamisessa.

## 1.2 OKV/458/70/2020

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on kohdassa 1.1. esitetyllä tavalla toiminut asiantuntijalaitoksena koronavirusepidemian hoitamisessa ja tukenut asiantuntemuksellaan paitsi sosiaali- ja terveysministeriötä myös valtioneuvostoa niiden tehdessä epidemian hoitoa koskevia kohdassa 1.1 tarkoitettuja päätöksiä ja strategisia linjauksia, joiden perusteella eri viranomaiset ovat antaneet epidemian hoitoa koskevia ohjeita, suosituksia ja määräyksiä.

Tiedotusvälineissä ilmestyneiden kohdassa 1.1 kuvattujen kirjoitusten ja niissä koronavirusepidemian hoitoa koskevan tietoperustan avoimuudesta esitettyjen epäilyjen vuoksi apulaisoikeuskansleri otti THL:n menettelyn kyseisen tietoperustan julkisuutta ja avoimuutta koskevassa asiassa valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 1 momentin perusteella tutkittavaksi omasta aloitteestaan.

Hän pyysi THL:sta antamaan selvityksensä sen avoimuuteen ja julkisuuteen liittyvistä linjauksista ja päätöksistä, jotka koskevat laitoksen koronavirusepidemian hoitamiseen liittyvissä asiantuntijatehtävissä tuottamia tietoja ja selvityksiä, joiden perusteella tehdään strategisia linjauksia ja päätöksiä sekä annetaan ohjeita ja suosituksia koronavirusepidemian hoitamisessa. Hän pyysi lisäksi laitoksen näkemystä siitä, ovatko sen tekemät ratkaisut ja linjaukset perustuslain ja julkisuuslain säännösten mukaisia ja täyttävätkö ne tavoitteen viranomaistoiminnan avoimuudesta.

Kohdassa 1.1 tarkoitettulla ministeriötä koskevalla aloitteellani (OKV/461/70/2020) ja apulaisoikeuskanslerin THL:sta koskevalla aloitteella (OKV/458/70/2020) ilmeni niitä selvitetäessä olevan siinä määrin tiivis asiallinen yhteys, että kyseiset aloitteet oli tarkoituksenmukaista käsitellä ja ratkaista samassa yhteydessä. Sen vuoksi asioiden käsittely yhdistettiin ja tällä päätökselläni annan ratkaisun molempiin aloitteisiin.

## 2 SELVITYKSET

### 2.1 Ministeriön selvitys (OKV/461/70/2020)

#### 2.1.1 Malleissa käytettyjen tietojen julkisuus

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä on tiedotusvälineissä olleiden tietojen osalta viitattu [Talouspolitiikan strategia koronakriisissä](#) –julkaisun laatineen työryhmän (jäljempänä Vihriälän työryhmä) jäsenen haastatteluun (MTV) ja sitä seuranneeseen uutisointiin Helsingin Sanomissa (26. ja 27.4.2020) sekä Helsingin Sanomien artikkeliin (30.4.2020), joissa oli käsitelty muun muassa epidemian kulkuun liittyvien mallinnusten salaamista kyseiseltä työryhmältä. Selvityksen mukaan julkisessa keskustelussa oli mennyt sekaisin usea eri tieto ja tietopyyntö.

Vihriälän työryhmän jäsen oli ministeriön saaman tiedon mukaan pyytänyt THL:sta henkilötunnuksellista rivilistaa kaikista covid-19 -tapauksista, jotka oli ilmoitettu tartuntatautirekisteriin. Jäsen oli ehdottanut, että hänen omat tutkijansa (Valtion taloudellinen tutkimuskeskus) yhdistäisivät tietoja Tilastokeskuksen muihin rekistereihin, jotta voitaisiin arvioida mm. vaikutusta työssäkäyntiin erilaisessa sosioekonomisessa asemassa olevien väestöryhmien välillä. Koska tunnistetta tietoa ei voitu luovuttaa ilman säädösperustaa, THL ohjasi jäsenen pyytämään Findatan kautta anonymisoitua tietoa. Ministeriön kansliapäällikkö Kirsi Varhila puolusti julkisuudessa THL:n ratkaisua olla antamatta tietoja. Selvityksen mukaan Helsingin Sanomat kritisoi menettelyä artikkelissaan 30.4.2020 ja antoi ymmärtää, että ministeriön ja THL:n julkisuuslinjaukset perustuvat yleisesti muuhun kuin lakiin. Selvityksessä on todettu, että ministeriön saamien tietojen mukaan THL:lla oli lakisääteinen peruste olla antamatta pyydettyjä henkilötunnuksellisia tietoja.

Selvityksessä on viitattu Vihriälän työryhmän edellä mainittuun julkaisuun, jonka mukaan THL ei ole julkaissut kaikkia käyttämänsä mallin parametreja, mistä syystä laskelmia on ollut vaikea yksityiskohtaisesti replikoida. Selvityksen mukaan parametrit ovat numeerisia määreitä (esim. taudin itämisaika, oireiden ja tartuttavuuden kesto, sairaalassa olemisen kesto, teho-osastolle joutuneiden osuus, tehohoidon kesto ja kuolleisuus ikäryhmittäin), jotka syötetään malliin. THL vastaa omien tietojensa ja käyttämiensä parametrien julkistamisesta. Selvityksen mukaan THL on pitänyt mallinnuksesta ja sen parametreista 20.4.2020 webinaarin ja julkaissut mallinnoista tiedotteet 18. ja 25.3.2020.

Selvityksen mukaan tiedotusvälineissä oli ollut esillä myös se, miksi ministeriö ei antanut luonnosvaiheessa ollutta skenaarioita koskevaa valmistelumuistiota Vihriälän työryhmälle.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 8.4.2020 ministeriön strategiajohtajan Liisa-Maria Voipio-Pulkin johtaman tilannekuva- ja mallinnusryhmän (jäljempänä myös mallinnusryhmä), jonka teh-

tävänä asettamispäätöksen mukaan on: 1) Ylläpitää THL:n ja STM:n kokoamien tietojen pohjalta epidemiologista ja lääketieteellistä tilannekuvaa covid 19 –epidemian terveysvaikutuksista. 2) Laatia ja päivittää ennusteita epidemian kulusta ottaen mahdollisuuksien mukaan huomioon rajoitetoimien ja väestölle annettavien ohjeistusten vaikutukset. 3) Seurata epidemiologisten tunnuslukujen ja mallinnusten avulla epidemian kulkua ja terveysvaikutuksia välittömän kriisivaiheen jälkeen ottaen huomioon maan sisäiset alueelliset erot ja epidemian kehitys Suomen lähialueilla.

Tilannekuva- ja mallinnusryhmä teki alusta pitäen Vihriälän työryhmän kanssa yhteistyötä. Ministeriön strategiajohtaja ja THL:n osaston johtaja Mika Salminen osallistuivat joihinkin Vihriälän ryhmän kokouksiin sekä toimittivat sille sen pyytämää materiaalia ja kävivät läpi aiempia skenaarioita.

Ryhmän tarkoituksena oli alun perin tuottaa hallituksen päätöksentekoa varten skenaarioita koskeva raportti. Tätä tarkoitusta varten THL:n asiantuntijat laativat muun muassa 21.4.2020 päivätyn muistion, jonka tiedot oli tarkoitus sisällyttää ryhmän raporttiin. Erillistä raporttia ei kuitenkaan tuotettu, vaan kaikki ryhmän aineistot integroitiin osaksi ns. Hetemäen työryhmän 1. vaiheen raporttia<sup>1</sup>. Toimittajan kysyessä ministeriön kansliapäälliköltä puhelinhaastattelussa, miksi Vihriälän työryhmälle ei annettu sen pyytämää muistiota, hän kaikessa kiireessä siteerasi vanhan julkisuuslain säännöksiä.

Selvityksessä on todettu, että vanhan julkisuuslain mukaan valmisteluun liittyvien selvitysten katsottiin joko olevan viranomaisen sisäisiä selvityksiä, jotka olivat harkinnanvaraisesti julkisia myös asian käsittelyn päätyttyä, tai niiden katsottiin tulevan julkisiksi asian käsittelyn päätyttyä viranomaisessa. Artikkelin mukaan kansliapäällikkö kuitenkin tarkensi asiaa ja totesi toimittajalle, että julkisuuslain mukaan julkiseksi tulee "tutkimus ja tilasto sekä niihin verrattavissa oleva yleisesti merkittävän ratkaisun tai suunnitelman esillä olevia vaihtoehtoja, niiden perusteita ja vaikutuksia kuvaava itsenäisen kokonaisuuden muodostava selvitys, silloinkin kun se liittyy muuten keskeneräiseen asiaan, kun se on valmis käyttötarkoitukseensa". Hän totesi myös, että julkisuuslain perustelujen mukaan selvitys olisi valmis käyttötarkoitukseensa, kun se on viranomaisen käsittelyssä saanut hyväksymisen kautta tai muutoin sellaisen muodon, ettei siihen ole enää tarkoitus tehdä muutoksia. Saman tiedostusvälineen toiselle toimittajalle, joka oli tiedustellut samaa asiaa, kansliapäällikkö oli todennut lisäksi, että hallituksen käsittelyyn vietävät covid-19 -selvitykset ovat valmiita käyttötarkoitukseensa ja siis julkisia, kun ne ovat valmiita hallitukselle vietäväksi. Hän myös totesi, että hallitukselle toimitettavia covid-19 -selvityksiä muokataan viime hetkeen asti, jotta niissä olisi ajantasaisin tieto ja jotta niissä olisi otettu huomioon kaikki mahdolliset näkökohdat. Sen vuoksi ne eivät ole kovinkaan paljon ennen hallituksen käsittelyä valmiita.

---

<sup>1</sup> [Koronakriisin vaikutukset ja suunnitelma epidemian hallinnan hybridistrategiaksi: Exit- ja jälleenrakennustyöryhmän 1. vaiheen raportti](#)

Selvityksessä on todettu, että käytännössä ei ollut väliä, kumpaan lakiin viitattiin – uuteen vai vanhaan – koska kummankaan mukaan selvitys, joka ei ole valmis käyttötarkoitukseensa, ei ole julkinen. Selvityksen mukaan ministeriön sisällä käytyjen keskustelujen jälkeen Vihriälän työryhmälle päätettiin kuitenkin luovuttaa sen haluama asiakirja, koska se ei sisältänyt salassa pidettävää tietoa.

Selvityksen antohetkellä vallinneissa poikkeusoloissa hallitus on todennut tukeutuvansa päätöksenteossaan asiantuntijoiden tietoihin. Epidemiologinen tilanne on epidemian aikana muuttunut koko ajan, ja viruksen leviämisestä, käyttäytymisestä ja vaarallisuudesta saadaan jatkuvasti lisää tietoa, joka myös vanhenee nopeasti. Hallitus on kokoontunut usein nopealla aikataululla ja sitä varten on valmisteltu pyydettyjä asiakirjoja usein usean viranomaisen yhteistyönä. Hallitus on voinut myös esittää pyyntöjä asiakirjojen sisällöstä, jolloin jo valmiina pidettyjä asiakirjoja on jouduttu täydentämään ja muokkaamaan.

Asioiden nopean käsittelyaikataulun vuoksi ei useinkaan ole ollut mahdollista, että jokainen viranomainen olisi laatinut oman erillisen asiakirjansa ja toimittanut sen esimerkiksi valtioneuvoston kanslialle tai ministeriölle, jossa asiakirjoista olisi muodostettu yksi kokonaisuus. Käytännössä valmistelu tapahtuu joustavasti usean viraston ja virkamiehen yhteistyönä siten, että asiakirjaversioita täydennetään ja kommentoidaan useaan otteeseen sähköpostitse, puhelimitse tai skype-yhteyden avulla. Usein asiakirjat jaetaan hallitukselle vasta viime hetkellä tai vasta pöydälle tai olennaisin tieto esitellään vain Powerpoint-esityksenä. Näissä tilanteissa tärkeintä on saada hallituksen haluama ja tarvitsema tieto ajoissa esityskuntoon eikä niinkään tiedotusvälineiden käyttöön.

Selvityksen mukaan covid-19 -tilanne on kuormittanut sosiaali- ja terveysministeriötä erittäin paljon, ja ministeriö on joutunut keskittämään voimavaroja tilanteen hallintaan. Ministeriöön on tullut epidemian vuoksi lukemattomia haastattelu-, tieto- ja asiakirjapyyntöjä, jotka on pyritty hoitamaan mahdollisuuksien mukaan. Epidemiaa koskeva tieto vanhenee nopeasti ja tiedotusvälineiden edustajat haluavat kaiken mahdollisen tiedon mahdollisimman nopeasti. Selvityksen mukaan ministeriöllä ei aina ole mahdollisuutta toteuttaa tiedotusvälineiden kaikkia toiveita. Asiakirjapyynnöt pyritään selvityksen mukaan käsittelemään lain säätämässä määräajassa ja ministeriön ylin virkamiesjohto on myös pyrkinyt vastaamaan mahdollisimman moniin haastattelupyyntöihin.

Sosiaali- ja terveysministeriö arvioi, että se on pyrkinyt haastavassa tilanteessa parhaansa mukaan toteuttamaan viranomaistoiminnan avoimuudelle sekä tiedon tuottamiselle ja jakamiselle perustuslaista ja julkisuuslaista seuraavia vaatimuksia.

## 2.1.2 Päätöksenteon perusteiden avoimuus

Ministeriön selvityksen mukaan Helsingin Sanomien nettiutisessa 8.5.2020 klo 12:41 oli otsikko: ”Ministeriö: Koronaviruksen on annettava levitä, jotta rajoitustoimien edellytykset säilyvät.” Klo 14:57 otsikkoa muutettiin STM:n reagoitua edelliseen otsikkoon, minkä jälkeen otsikko oli: ”STM:n koronajohtaja: Epidemiaa ei voi tukahduttaa, koska silloin rajoitustoimien edellytykset poistuisivat”. Seuraavan päivän Helsingin Sanomien paperiversiossa oli pitkälti sama artikkeli otsikolla: ”STM: Epidemiaa ei kannata tukahduttaa.” Artikkelin jatkui toteamuksella ”Sosiaali- ja terveysministeriö painottaa, että tarkoituksena on hallita epidemian leviämistä Suomessa.”

Artikkeli perustui pidempään ja useampaa teemaa koskevaan haastatteluun, jossa toimittajalle oli yritetty usealla tavalla selostaa muun muassa epidemiologisen tilanteen, valmiuslain välttämättömyyedellytyksen ja perusoikeusvaikutusten suhdetta sekä hallituksen periaatepäätöksen logiikkaa, kuinka asteittain voidaan siirtyä kohdennetumpiin epidemiatilanteen hallinnan keinoihin alkutilanteessa käytössä olleiden laajamittaisten toimien sijaan. Asiaa ei välttämättä ole helppo selostaa yksinkertaisesti, ja valitettavasti toimittaja valitsi lähtökohdaksi haastattelun kohdan, jossa käytettiin epäonnistunutta sanavalintaa. Selvityksessä on todettu, että oikeuskanslerin selvityspyynnöstä ilmenevällä tavalla saattoi artikkelista ja erityisesti sen otsikosta saada kuvan, että ministeriön tarkoitus oli pitää valmiuslaki ja sen perusteella tehtävät rajoitukset voimassa ja että siitä syystä epidemian leviämistä ei olisi haluttu ehkäistä.

Edellä mainittu ei selvityksen mukaan pidä paikkaansa vaan kausaliteetti on juuri päinvastainen. Mikäli epidemiologinen tilanne on hyvä, ei ole tarvetta eikä perusteita pitää yllä perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia ja niitä voidaan vähitellen ryhtyä purkamaan turvallisesti yhteiskunnan hyvinvointia ja kansalaisten terveyttä turvaten. Kyseinen ajatus oli täysin linjassa 6.5.2020 tehdyn valtioneuvoston periaatepäätöksen kanssa. Hallituksen toimilla pyrittiin estämään viruksen leviämistä yhteiskunnassa, turvaamaan terveydenhuollon kantokyky ja suojelemaan erityisesti riskiryhmiin kuuluvia ihmisiä.

Selvityksessä on todettu, että koska epidemian etenemisen hillitsemisessä oli tuolloin onnistuttu hyvin, oli mahdollista siirtyä asteittain epidemian hallinnan seuraavaan vaiheeseen, jossa laajamittaisista rajoitustoimista siirryttäisiin aiempaa kohdennetumpiin toimenpiteisiin ja hillittäisiin epidemian leviämistä testaa-jäljitä-eristä-hoida –linjausta toteuttamalla. Ministeriö pyrki tarkentamaan tätä tiedotusvälineille havaittuaan mahdollisen väärinkäsityksen vaaran.

Sosiaali- ja terveysministeriö on todennut selvityksessään, että sen tiedossa ei ole, että valtioneuvoston periaatepäätöksen perusteena olisi muunlaisia arvioita ja näkemyksiä kuin, mitä päätöksestä ilmenee.



## 2.2 THL:n selvitys (OKV/458/70/2020)

THL on todennut selvityksessään, että se on julkaissut koronavirusepidemian mallinnusten tulokset mukaan lukien mallien parametrit, jotka löytyvät muun muassa THL:n verkkosivulta. Sivustolta löytyy parametrien lisäksi runsaasti muuta materiaalia, joka selittää mallien tieteellisen pohjan (mm. tallennettu webinaari sekä useita dia- sekä materiaalikokonaisuuksia).

THL ei ole selvityksensä mukaan julkaissut keskeneräisiä ja luonnosmuodossa olevia mallinnuksia ja vastaavia yksittäisten asiantuntijoiden työpapereita niiden sisältämän epävarmuuden ja niihin sisältyvien tarkistamattomien tulosten vuoksi. Kyseiset tiedot voisivat selvityksen mukaan johtaa harhaan. THL toteuttaa tieteellisessä työssään, johon mallinnukset perustuvat, normaaleja tutkimustyön käytäntöjä, jossa mahdolliset virheet ja epätasällisyydet pyritään löytämään ja johtopäätökset varmistamaan mahdollisimman pitkälle. Lisäksi materiaali laaditaan sellaiseen muotoon, joka on riittävän laadukas julkaistavaksi.

Selvityksen mukaan THL:n julkaisemassa materiaalissa on kaikki tieto, jota tarvitaan mallinnusten toisintamiseen ja sen arvioimiseen, miten tuloksiin on päädytty. Kaikki tarvittavat matemaattiset kaavat, parametrit ja data löytyvät materiaaleista ja alan tutkijat voivat vapaasti hyödyntää niitä.

Selvityksensä mukaan THL ei ole erikseen tehnyt avoimuuteen ja julkisuuteen liittyviä linjauksia tai päätöksiä, jotka koskisivat laitoksen koronavirusepidemian hoitamiseen liittyvissä asiantuntijatehtävissä tuottamia tietoja ja selvityksiä. Näiden tietojen kohdalla, kuten muussakin toiminnassaan, laitos noudattaa selvityksensä mukaan tarkoin julkisuuslakia ja muuta sovellettavaa lainsäädäntöä.

Koronavirusepidemian vuoksi THL:een on tullut suuri määrä tieto- ja asiakirjapyyntöjä. Laitos on pyrkinyt parantamaan edellytyksiään vastata mahdollisimman nopeasti epidemiaan liittyviin tieto- ja asiakirjapyyntöihin vastaamalla pyyntöihin keskitetysti.

THL on katsonut selvityksessään toimintansa täyttävän perustuslain ja julkisuuslain säännökset ja tavoitteet viranomaistoiminnan avoimuudesta.

## 3 RATKAISU

### 3.1 Säännökset ja suositukset

#### 3.1.1 Perustuslaki

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.

Lain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta esittämättä. Pykälän 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.<sup>2</sup>

Lain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.<sup>3</sup>

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

Lain 20 §:n 2 momentin perusteella julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen ([HE 309/1993 vp](#)) yksityiskohtaisten hallitusmuodon 10 §:n 3 momenttia (nykyisin perustuslain 12 §) koskevien perustelujen kyseiseen säännökseen sisältyvä perusoikeussäännös sisältää oikeuden tietoon. Perusteluiden mukaan sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Esityksen mukaan riittävän julkisuuden takaaminen on edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja julkisuus on myös vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin sekä valvonnan edellytys. Esityksen mukaan julkisuusperiaatteen vahvistamisella valtiosäännössä pyritään lisäämään periaatteen merkitystä viranomaistoiminnassa. Esityksessä on todettu, että hallinnossa julkisuus toteutuu käytännössä erityisesti jokaisen oikeutena saada tietoja viranomaisen hallussa olevista yleisistä asiakirjoista ja muista tallenteista. Julkisuus olisi esityksen mukaan pääsääntö ja lakiin perustuvat poikkeukset julkisuudesta tulisi rajoittaa mahdollisimman vähäisiksi. Eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti sittemmin huomiota julkisuuslakia koskevasta hallituksen esityksestä ([HE 30/1998 vp](#)) antamassaan lausunnossa ([PeVL 43/1998 vp](#)) esityksessä osallistumisoikeudesta sekä julkisen vallankäytön ja viranomaistoiminnan valvonnasta lausuttuun ja painotti, että asiakirjojen julkisuutta voidaan rajoittaa perustuslain mukaan ainoastaan lailla ja vain milloin siihen on välttämättömiä syitä. Edelleen valiokunta katsoi, että julkisuuslaki voitiin säätää tavallisen lain säätämisympäristössä vain, jos sääntelyä täydennettiin siten, että salassapitosääntelystä ilmeni salassapidon poikkeusluonne pääsääntönä olevaan asiakirjajulkisuuteen nähden siten, että jo lakitekstissä korostui, että salassapitosäännöksiä on tulkittava suppeasti. Valiokunta on viitannut sittemmin kyseisiin kannanottoihinsa arviointinsa lähtökohtina muun muassa lausunnossaan ([PeVL 73/2018 vp](#)), joka koski hallituksen esitystä laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta.

<sup>3</sup> Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen ([HE 309/1993 vp](#)) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan hallitusmuodon 11 § (nykyisin perustuslain 14 §) sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan perustuslaillisen toimeksiannon edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua muulla tavalla kuin samassa pykälässä säädettyjen vaali- ja äänioikeuden käyttämisen kautta yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon.

<sup>4</sup> Ympäristön terveellisyyden vaatimus on perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen ([HE 309/1993 vp](#)) hallitusmuodon 14 a §:ää (nykyisin perustuslain 20 §) koskevien perustelujen mukaan ymmärrettävä laajasti. Ihmisten elinympäristön ei saisi aiheuttaa välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriskiä. Koronavirusepidemia on uudella tavalla tuonut yhteen ihmisiin, ihmisyhteisöihin ja tartuntatauteihin liittyvät terveysturvallisuuskysymykset sekä elinympäristön tilan. Ks. lisäksi [Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services \(IPBES\): Escaping the 'Era of Pandemics'](#). Ks. myös [IPBES \(2020\) Workshop Report on Biodiversity and Pandemics of the Intergovernmental](#)

Lain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Lain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.<sup>5</sup>

Lain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee muun muassa valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

### 3.1.2 Julkisuuslaki ja hallintolaki

Julkisuuslain 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Lain 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.<sup>6</sup>

Lain 6 §:ssä säädetään viranomaisen laatiman asiakirjan julkiseksi tulemisesta. Pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan tutkimus ja tilasto sekä niihin verrattavissa oleva yleisesti merkittävän ratkaisun tai suunnitelman esillä olevia vaihtoehtoja, niiden perusteita ja vaikutuksia kuvaava itsenäisen kokonaisuuden muodostava selvitys, silloinkin kun se liittyy muuten keskeneräiseen asiaan, kun se on valmis käyttötarkoitukseensa, tulee julkiseksi, jollei asiakirjan julkisuudesta

---

[Platform on Biodiversity and Ecosystem Services](#). Ks. luonnon monimuotoisuuden ja ympäristön tilasta sekä tartuntatautiin välisestä yhteydestä sekä tarpeesta poikkihallinnolliseen ja monitieteiseen ja – näkökulmaiseen OneHealth –lähestymistapaan [WHO Europe commissioned report: Drawing Light from the Pandemic, A New Strategy for Health and Sustainable Development](#), Pan-European Commission on Health and Sustainable Development, chaired by Mario Monti, WHO Regional Director for Europe, Copenhagen 2021. Perustuslakivaliokunta on koronapandemian yhteydessä kiinnittänyt huomiota terveysuojelulain säännösten merkitykseen epidemian hallinnassa ([PeVL 7/2020 vp](#)). Terveysuojelulain keskeisenä tavoitteena on ihmisen elinympäristön terveellisyys turvaaminen ja siten se kiinnittyy välittömästi perustuslain 20 §:ssä säädettyyn oikeuteen terveellisestä ympäristöstä.

<sup>5</sup> Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen ([HE 309/1993 vp](#)) hallitusmuodon 16 a §:n 1 momenttia (nykyisin perustuslain 22 §) koskevien perustelujen mukaan perusoikeussäännökset sitoivat julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa niin lainsäädännössä, hallinnossa kuin lainkäytössäkin ja säännös korostaisi pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen.

<sup>6</sup> Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 30/1998 vp](#)) yksityiskohtaisten lain 3 §:ää koskevien perustelujen mukaan pelkkää asiakirjojen julkisuutta ei pidetty riittävänä, vaan esityksessä julkisella valalla olevan perusoikeuksien toteutumisen edistämistä koskevan velvoitteen vuoksi lakiin esitettiin säännökset viranomaisen velvollisuudesta edistää avoimuutta.

taikka salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta tässä tai muussa laissa säädetä.<sup>7</sup>

Lain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Pykälän 2 momentin mukaan tiedon antaminen asiakirjasta, joka 6 ja 7 §:n mukaan ei ole vielä julkinen, on viranomaisen harkinnassa. Harkinnassa on otettava huomioon, mitä 17 §:ssä säädetään.

Lain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomainen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjää kohdellaan tasapuolisesti.<sup>8</sup> Pykälän 2 momentin mukaan asiakirjasalaisuutta koskevia säännöksiä sovellettaessa on lisäksi otettava huomioon, onko asiakirjan salassapitovelvollisuus riippumaton asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista (vahinkoedellytyslausekkeeton salassapitosäännös) vai määräytykö julkisuus asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella (julkisuusolettamaan perustuva salassapitosäännös) vai edellyttäväkö julkisuus sitä, ettei tiedon antamisesta ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia (salassapito-olettamaan perustuva salassapitosäännös).

Lain 19 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan viranomaisen on, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu, pidettävä saatavissa asiakirjoja, joista selviävät tiedot valmisteilla olevista yleisesti

---

<sup>7</sup> Julkisuuslaki koskevan hallituksen esityksen ([HE 30/1998](#)) yksityiskohtaisten lain 6 §:n 1 momentin 5 kohtaa koskevien perustelujen mukaan lainkohdassa tarkoitetut selvitykset liittyvät esityksen mukaan säännönmukaisesti lainvalmisteluun ja muihin laajaa tietopohjaa edellyttäviin ja yleisesti merkittäviin hankkeisiin, joissa mahdollisimman hyvin hankkeeseen liittyvät tavoitteet täyttävää ratkaisua etsitään ja arvioidaan valmistelun eri vaiheissa. Esityksessä on todettu, että selvitykset tulisivat julkisiksi, kun ne ovat valmiita käyttötarkoitukseensa riippumatta siitä, että ne kuuluvat muutoin keskeneräiseen asiaan, esimerkiksi valmisteilla olevaan lainsäädäntöuudistukseen. Selvitys olisi esityksen mukaan valmis käyttötarkoitukseensa, kun se on viranomaisen sisäisessä käsittelyssä saanut hyväksymisen kautta tai muutoin sellaisen muodon, ettei siihen ole enää tarkoitus tehdä muutoksia. Perustuslakivaliokunta viittasi esityksestä antamassaan lausunnossa ([PeVL 43/1998](#)) muun muassa lain 6 §:ään ja piti tärkeänä, että harkinnanvaraisen julkisuuden osalta viranomaisen harkintavallan rajoituksia täsmennetään lakitekstissä, vaikka esityksen perusteluissa korostettiin, että harkintaa rajoittaa lain 17 §:n säännös. Valiokunta totesi, että harkintavallan rajoituksina olisi lisäksi merkitystä yleisillä hallinto-oikeudellisilla periaatteilla, kuten tarkoitussidonnaisuudella, suhteellisuudella, objektiivisuudella ja yhdenvertaisuudella. Valiokunta korosti myös lausunnossaan ([PeVL 14/2018 vp](#)), joka koski hallituksen esitystä EU:n yleistä tietosuojasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi, edellä mainittujen yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden ja erityisesti tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuuden periaatteiden sekä julkisuuslain 17 §:stä ilmenevien seikkojen merkitystä julkisuuslain tulkinnassa ja soveltamisessa.

<sup>8</sup> Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että harkintavallan käyttöä ohjaava yleissäännös on julkisuuslain 17 §, jonka mukaan viranomainen on julkisuuslain mukaisia päätöksiä tehdessään velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei julkisuuslain tarkoitus huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Säännös edellyttää, että viranomainen toimii tasapuolisesti eikä myöskään harkintavaltaa käyttäessään perusteettomasti rajoita oikeutettuja tiedonsaanti-intressejä. Kyseisessä yleissäännöksessä on kirjattu neljä keskeistä oikeusperiaatetta, joista puolueettomuusperiaatteen mukaista on, että tietojen saamista ei rajoiteta ilman asiallista perustetta ja suhteellisuusperiaatteesta voidaan johtaa vaatimus, jonka mukaan tietojen saamista ei saa rajoittaa ”enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. (Olli Mäenpää; Julkisuusperiaate, 4. painos, 2020, s. 164-165)

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.<sup>9</sup>

Lain 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.<sup>10</sup> Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Pykälän 3 momentin mukaan viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.<sup>11</sup>

### 3.1.3 Avointa dataa ja tiedettä koskevia säännöksiä ja suosituksia

Perustuslain 12 §:ään perustuvien julkisuuslain 19 ja 20 §:ien tulkinnassa tärkeitä ovat avointa dataa koskevat Euroopan unionin säädökset. Lisäksi tulkinnassa merkittäviä ovat kansainväliset ja kotimaiset avointa tiedettä sekä avointa tietoa koskevat suositukset (soft law).

Avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä [\(EU\) 2019/1024](#) (jäljempänä avoimen datan direktiivi). Direktiivi on tullut saattaa jäsenvaltioissa voimaan 17.7.2021. Direktiivi on säädetty jo vuonna 2019 ja sen sisältö ja periaatteet on ollut perusteltua ottaa huomioon kansallisen julkisuus- ja muun lainsäädännön tulkinnassa samoin kuin hallinnollisissa käytännöissä soveltuvin osin jo ennen direktiivin voimaansaattamispäivää ja sen jälkeen täysimääräisesti.

<sup>9</sup> Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 30/1998 vp](#)) 19 §:n 1 momenttia koskevien perustelujen mukaan yleisesti merkittäviä ovat lainkohdassa tarkoitettulla tavalla sellaiset suunnitelmat, selvitykset ja ratkaisut, joilla on huomattava vaikutus laajalla alueella tai lukuisten henkilöiden oloihin. Esityksessä on mainittu esimerkkinä muun muassa sosiaaliturvaa ja ympäristön käyttöä ja suojelua koskevat suunnitelmat.

<sup>10</sup> Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 30/1998](#)) yksityiskohtaisten lain 20 §:n 1 momenttia koskevien perustelujen mukaan momentissa velvoitettaisiin viranomaiset edistämään toimintansa avoimuutta. Säännöksen tarkoituksena on esityksen mukaan tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista korostamalla viranomaisen omaa aktiivisuutta tiedon tuottajana ja jakajana.

<sup>11</sup> Hallinnon oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaate.

Avoimen datan direktiivin sisältämät vähimmäisvelvoitteet on siltä osin, kuin voimassa ollut kansallinen lainsäädäntö ei niitä jo täyttänyt, saatettu kansallisesti voimaan 17.7.2021 lukien laeilla julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 ja 34 §:n muuttamisesta, eräitä yleishyödyllisiä palveluita tuottavien yritysten tiedon uudelleenkäytöstä (712/2021) ja julkisin varoin tuotettujen tutkimusaineistojen uudelleenkäytöstä (713/2021). Siltä osin kuin lainsäädäntöä ei ole muutettu avoimen datan direktiiviä täytäntöön pantaessa, on lainsäädännön arvioitu täyttävän direktiivin asettamat vähimmäisvaatimukset.<sup>12</sup> Kyseistä lainsäädäntöä tulee tulkita direktiivin suuntaisesti.<sup>13</sup>

Avoimen datan direktiivi on korvannut aiemman julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetun direktiivin ([EY 2003/98](#) (jäljempänä PSI-direktiivi)). Kyseisen direktiivin edellyttämä minimisäätely sisältyi Suomen kansalliseen lainsäädäntöön ja erityisesti muun muassa julkisuuslakiin eikä direktiivin täytäntöönpano sen voimaan tullessa edellyttänyt merkittäviä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. PSI-direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli varmistettava, että julkisia asiakirjoja voitiin käyttää uudelleen ja että niitä 5 artiklan 1 kohdan mukaan, silloin kuin se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista, voitiin käyttää avoimessa koneellisesti luettavassa esitysmuodossa yhdessä niitä koskevien metatietojen kanssa. Esitysmuodon ja metatietojen oli mahdollisuuksien mukaan oltava virallisten avointen standardien mukaisia.

PSI-direktiivin 5 artiklan 2 kohdan mukaan saman artiklan 1 kohdasta ei seurannut, että julkisen sektorin elimillä oli kyseistä kohtaa noudattaakseen velvollisuus luoda tai muuntaa asiakirjoja tai toimittaa niistä otteita, jos tätä velvollisuutta ei voitu täyttää yksinkertaisin toimenpitein ja siitä aiheutui suhteetonta vaivaa. PSI-direktiivin johdanto-osan 16 kohdan mukaan kaikkien julkisen sektorin hallussa olevien — ei ainoastaan poliittiseen vaan myös oikeudelliseen ja hallinnolliseen prosessiin liittyvien — yleisesti saatavien asiakirjojen julkaiseminen oli keskeinen väline laajennettaessa oikeutta tiedonsaantiin, joka on yksi demokratian peruseräpäätteistä. Tätä tavoitetta sovellettiin direktiivin tarkoittamiin julkisoikeudellisiin laitoksiin kaikilla tasoilla eli paikallisesti, kansallisesti ja kansainvälisesti.

Voimassa olevan avoimen datan direktiivin johdanto-osan 16 kohta sisältää avoimen datan säädöstasoisien määritelmän. Avoimen datan ymmärretään direktiivissä tarkoittavan avoimissa tietomuodoissa olevaa dataa, jota kuka tahansa voi vapaasti käyttää, uudelleen käyttää ja jakaa missä tahansa tarkoituksessa. Avoimen datan politiikalla edistetään julkisen sektorin tiedon laajaa saatavuutta ja uudelleenkäyttöä. Jäsenvaltioita kehoitetaan näin ollen edistämään tietojen

---

<sup>12</sup> [HaVM 10/2021 vp](#) – [HE 74/2021 vp](#)

<sup>13</sup> Ks. Eurooppaoikeuden tulkintavaikutuksesta mm. direktiivien osalta esim. Juha Raitio ym.; Euroopan unionin oikeus, 2. uudistettu painos, s. 253-257. Teoksen mukaan eurooppaoikeuden tulkintavaikutus tai yhdenmukaisen tulkinnan periaate tarkoittaa sitä, että kansallisen oikeuden säännöksille pyritään antamaan eurooppaoikeuden ja integraatitavoitteiden kanssa yhteensopiva merkityssisältö tulkinnan kautta.

luomista ”sisäänrakennetun ja oletusarvoisen avoimuuden” periaatteella kaikkien kyseisen direktiivin soveltamisalaan kuuluvien asiakirjojen osalta.

Avoimen datan direktiivin 10 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on tuettava tutkimustiedon saatavuutta hyväksymällä kansallisia toimintapolitiikkoja ja asiaankuuluvia toimia, joilla pyritään saattamaan julkisrahoitteinen tutkimustieto avoimesti saataville, jäljempänä ’avoimen saatavuuden toimintapolitiikat’, sisäänrakennetun avoimuuden periaatetta ja FAIR-periaatteita noudattaen.

Avoimen datan direktiivin johdanto-osan 27 kohdan mukaan avoimen saatavuuden toimintapolitiikoilla pyritään erityisesti antamaan tutkijoille ja suurelle yleisölle mahdollisuus saada tutkimustietoa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja helpottamaan sen käyttöä ja uudelleenkäyttöä. Avoin saatavuus auttaa parantamaan laatua, vähentää tarpeetonta päällekkäisen tutkimuksen tarvetta, vauhdittaa tieteellistä edistystä, auttaa torjumaan tieteellisiä petoksia ja voi kaiken kaikkiaan edistää talouskasvua ja innovointia. Avoimen saatavuuden ohella pyritään varmistamaan, että tiedonhallinnan suunnittelusta tulee tieteellinen vakiokäytäntö, ja tukemaan sellaisen tutkimustiedon levittämistä, joka on löydettävissä, saatavilla, yhteen toimivaa ja uudelleenkäytettävissä (”FAIR-periaate”).

Avoimen datan direktiivi liittyy laajempaan tiedon ja tieteen avoimuutta koskeviin periaatteisiin. Avoimella tiedolla voidaan viitata avoimen datan periaatteille rakentuvaan ja avointa dataa hyödyntävään tietoon. Avoimella tiedolla voidaan tarkoittaa myös tietoa, joka on avoimesti saatavilla ja hyödynnettävissä FAIR-periaatteiden mukaisesti. Avoimessa tieteessä on pitkälti kysymys tiedeyhteisössä itsessään muodostetuista käsityksistä hyvästä ja avoimesta tieteellisestä toimintatavasta. Suomessa merkittävä on Tiedonjulkistamisen neuvottelukunnan ja Tieteellisten seurain valtuuskunnan hyväksymä avoimen tieteen ja tutkimuksen julistus 2020 – 2025 <sup>14</sup>

Avoimeen tietoon ja tieteeseen kohdistuu yhä laajemmin kansainvälisiä hyvän hallinnon ja hyvän tieteellisen käytännön sekä hyvän julkisen tiedepolitiikan suosituksia, jotka ovat merkityksellisiä tulkittaessa perustuslakiin pohjautuvia julkisuuslain säännöksiä oikeudesta tietoon ja tiedon tuottamisesta sekä tietoaineistojen jakamisesta.

Kansainvälisoikeudellinen suositus, joka kokoaa kansainvälisesti hyväksytyä yhteistä käsitystä avoimesta tiedosta ja tieteestä on YK:n Kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestö UNESCO:n 23.11.2021 hyväksymä suositus avoimesta tieteestä.<sup>15</sup> Suosituksen mukaan avoin tiede perustuu osallisuuteen ja laajaan osallistumiseen, on avoimesti kaikkien saatavilla ja saavutettavissa sekä uudelleenkäytettävissä tieteellisen yhteistyön ja tutkimuksen sekä yleisesti yhteiskunnan

<sup>14</sup> [Vastuullisen tieteen julkaisusarja 1:2020](#).

<sup>15</sup> UNESCO Recommendation on Open Science, [SC-PCB-SPP/2021/OS/UROS](#).

edun hyväksi. Tarkoituksena on avata tieteellisen tiedon tuottamisen, arvioinnin ja tulosten viestimisen prosesseja perinteisen tiedeyhteisön ulkopuolelle laajemmin yhteiskuntaan. Suositus on näin samansuuntainen perustuslain 2 ja 12 §:n sekä julkisuuslain taustalla olevien arvojen ja periaatteiden sekä avoimen datan direktiivin periaatteiden kanssa. Sitä voidaan ja on perusteltuakin osaltaan hyödyntää laintulkinnassa ja avoimuutta koskevien käytäntöjen kehittämisessä Suomessa.

### 3.1.4 Tartuntatautilaki sekä laki Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta

Tartuntatautilain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja.<sup>16</sup>

Lain 2 §:n 1 momentin mukaan kyseistä lakia sovelletaan tartuntatautien torjuntatyön järjestämiseen ja toteuttamiseen sekä sen suunnitteluun, ohjaukseen, seurantaan ja valvontaan.

Lain 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 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 kunnissa, sairaanhoitopiirien kuntayhtymissä ja sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimintayksiköissä. Laitos tutkii tartuntatauteja, seuraa ja selvittää tartuntatautien ilmaantumista ja esiintymistä, kehittää niiden diagnostiikkaa, seurantaan ja torjuntaan sekä tiedottaa niistä ja antaa väestölle ohjeita tartunnan välttämiseksi ja leviämisen ehkäisemiseksi.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain 1 §:n mukaan väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi, sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ehkäisemiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja sen palvelujen kehittämiseksi on Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Laitos on sosiaali- ja terveysministeriön alainen.

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 ylei-

---

<sup>16</sup> Tartuntatautilakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 13/2016 vp](#)) yksityiskohtaisten 1 §:ää kokevien perustelujen mukaan tautien ehkäisy ja siten parempi terveys on perustuslakiin pohjautuva tavoite. Haittojen ehkäisyllä halutaan korostaa sekä ihmisyksilölle että yhteiskunnalle aiheutuvien seuraamusten merkittävyyttä ja esityksen mukaan tärkeimmät yhteiskunnalliset haitat ovat työkyvyn menetykset, mutta laajoissa epidemioissa myös yhteiskunnan toimintojen laajamittainen häiriytyminen.



syyttä 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.

### 3.1.5 Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan valvoessaan tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toimintaa sekä julkisten tehtävien hoitamista oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia. Oikeuskansleri voi myös ottaa asian käsiteltäväksi omasta aloitteestaan.

Lain 6 §:ssä säädetään seuraamuksista, joihin oikeuskansleri voi lainvastaisen menettelyn tai velvollisuuksien laiminlyönnin johdosta ryhtyä.

## 3.2 Asian OKV/461/70/2020 arviointi

### 3.2.1 Yksittäisen tietopyynnön käsittely

Ministeriö on selvityksessään käsitellyt Vihriälän työryhmän jäsenen THL:lle osoittaman tietopyynnön käsittelyä yksityiskohtaisesti. Käytettävissäni olevien tietojen perusteella minun ei ole mahdollista arvioida laillisuusvalvonnallisesti kyseisen tietopyynnön käsittelyä eikä se ollut myöskään käsiteltävänä olevan aloitteeni tarkoitus. Lisäksi yksittäisten tietopyyntöjen käsittelyä ohjaavat julkisuuslain säännökset, joiden perusteella muun muassa viranomaisen antamiin asiakirjapyyntöä koskeviin päätöksiin on mahdollista hakea muutosta. Oikeuskansleri ei ylimpänä laillisuusvalvojana yleensä käsittele asiaa, joka on saatettavissa muutoksenhaun kautta uudelleen arvioitavaksi.

### 3.2.2 Epidemiaa koskevan päätöksenteon perusteiden avoimuus

Käsittelen seuraavassa sosiaali- ja terveysministeriön menettelyä koronavirusepidemiaa koskevan päätöksenteon ja päätösten perusteiden avoimuudessa erityisesti siltä osin, kun kysymys on valtioneuvoston päätöksenteosta, jonka perustaksi sosiaali- ja terveysministeriön alainen THL sekä ministeriön asettama tilannekuva- ja mallinnusryhmä ovat tuottaneet mallintamalla epidemiaa ja sen etenemistä koskevaa tietoa. Tarkastelen kuitenkin myös laajemmin ja eteenpäin suuntautuen perustuslain ja julkisuuslain soveltamista sekä viranomaisten toimintatapoja ja –kulttuuria koronavirusepidemiaan liittyvien suunnitelmien ja päätösten valmistelussa.

### 3.2.2.1 Uutisointi mediassa

Helsingin Sanomissa 1.5.2020 ilmestyneen artikkelin (Perustuvatko julkisuuslinjaukset lakiin?) mukaan sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö oli eräässä yhteydessä todennut, että hallituksen linjauksiin liittyvästä valmistelumateriaalista tulee julkista, kun hallitus on tehnyt asiassa päätöksen. Artikkelin mukaan ministeriön kansliapäällikkö oli kolme päivää myöhemmin tiedustelujen jälkeen linjannut tietojen julkisuutta uudelleen todeten tietojen olevan julkisia, kun ne ovat valmiita hallitukselle vietäviksi.

Helsingin Sanomissa 5.5.2020 ilmestyneen artikkelin (Kaikki haluavat nyt tietoa siitä, miten epidemia etenee) mukaan THL oli mallintanut koronavirusepidemian kulkua helmikuun alusta lähtien ja huhtikuussa laitoksen mallintajat siirtyivät osaksi sosiaali- ja terveysministeriön johtamaa epidemian tilannekuva- ja mallinnusryhmää. Artikkelin mukaan mallintajat avasivat käytettyjä mallia ja parametreja 20.4.2020 pidetyssä avoimessa verkkoseminaarissa, mutta artikkelin perusteella mallintajat eivät kuitenkaan ainakaan huhtikuun 2020 loppuun mennessä olleet voineet julkaista tarkkoja tietoja tuoreimpien mallinnusten sisällöstä, vaikka mallinnustiedot päivittyivät joka päivä. Mallinnusryhmän jäsen oli artikkelin mukaan todennut, että ” Ne on toimitettu päätöksentekijöille, ja emme voi niitä tällä hetkellä kommentoida tai julkaista. Varmasti tulee se aika, kun ne julkaistaan”.

Helsingin Sanomissa 8.5.2020 julkaistun artikkelin (Taustatietoa aletaan nyt julkaista) mukaan mallinnusryhmän jäsen oli todennut, että ”Meille sanottiin, että siihen saakka, kunnes päätökset tehdään, materiaalit ovat luottamuksellisia. Meillä ei ollut oikeutta jakaa niitä”. Artikkelin mukaan edellä mainittu tuskastutti mallinnusryhmän jäseniä, koska heidän ei ollut mahdollista kunnolla selittää eikä puolustaa ennusteita, joita oli myös epäilty ja arvosteltu. Saman artikkelin mukaan ministeriön strategijaohjaja oli tuolloin todennut, että THL:n mallinnusryhmän siihen asti tekemien ennusteiden taustat aiotaan nyt avata ja julkistaa.

### 3.2.2.2 Yleisesti päätöksenteon avoimuudesta

Yhteiskunnallisen päätöksenteon yleinen hyväksyttävyyden edellyttää luottamusta päätöksenteon asianmukaisuuteen ja kaikenpuoliseen riippumattomuuteen. Luottamuksen yhtenä takeena on päätöksenteon avoimuus<sup>17</sup>, jonka kautta toteutuu päätöksenteon ja päätösten arvioitavuus.

---

<sup>17</sup> Päätöksessän [OKV/12/50/2018](#) oli kysymys muun muassa siitä, kuinka luotettavalta viranomaisen (THL) toiminta vaikutti sitä ulkoapäin tarkasteltaessa. THL:n hoitaa tartuntatauti torjunnan liittyvät asiantuntija- ja viranomaistehtäviä, joihin kuuluu muun muassa rokotteiden hankinta ja asiantuntijana toimiminen sosiaali- ja terveysministeriön rokotehankinnoissa. Samaan aikaan laitos teki lääkeyhtiöiden rahoittamaa rokotetukimusta, mikä saattoi saada aikaan epäily ulkopuolisen rahoituksen laitokselle tai sen virkamiehille tuottamasta erityisestä edusta tai hyödystä, jolla voisi olla vaikutusta hankintaan liittyvien virkatehtävien hoitamisen asianmukaisuuteen. Laitos pyrki selvityksensä mukaan varmistamaan toimintansa puolueettomuutta muun muassa sen avoimuudella. Asiassa ei ollut syytä epäillä, etteikö laitos olisi muun muassa menettelyllisillä, rakenteellisilla ja toiminnan avoimuuteen liittyvillä ratkaisulla pystynyt tosiasiallisesti turvaamaan päätöksenteon riippumattomuutta. Koska hallinnon legitimiisyys edellyttää, että

Tartuntatautiepidemian yhteydessä luottamuksen merkitys korostuu, kun epidemia aiheuttaa ihmisissä huolia ja pelkoja, samalla kun viranomaistoimien tarkoituksena on vaikuttaa yksittäisten ihmisten käyttäytymiseen ja toimenpiteisiin tartuntojen leviämisen estämiseksi. Päätösten ja niihin pohjautuvien suunnitelmien sekä vaihtoehtojen avoin perusteleminen ja viestiminen auttavat ihmisiä omassa päätöksenteossaan ja ylläpitävät luottamusta viranomaisiin ja yhteiskunnan toimintaan.

Päätöksenteon on perustuttava riittävälle ja objektiiviselle tiedolle, mikä tarkoittaa, että asia on selvitettävä. Päätöksentekoa koskevan tiedon jakamisen ja sen avoimuuden merkitys korostuu, kun päätöksenteossa on kysymys perus- ja ihmisoikeuksista ja erityisesti silloin, kun päätöksillä puututaan kyseisiin oikeuksiin voimakkaasti ja/tai päätöksillä on laajoja yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Silloin, kun päätöksenteko pohjautuu tutkimuksiin, selvityksiin tai esimerkiksi malleihin, joilla tapahtumien kulkua pyritään kuvaamaan ja ennakoimaan, edellyttää päätösten arvioiminen kyseisten tutkimusten, selvitysten ja mallien perusteina käytettyjen tietojen ja oletusten avoimuutta. Päätöksenteon hyväksyttävyyttä voi tällöin edellyttää, että perusteita voidaan argumentoida ja esimerkiksi tapahtumien etenemistä kuvaavat mallinnukset voidaan tarvittaessa toisintaa esimerkiksi tiedeyhteisössä. Päätöksenteon perusteet on voitava myös kyseenalaistaa, mikä on mahdollista vain, jos ne ovat avoimesti saatavissa.

Tiedon avoimuudella on koronavirusepidemian kaltaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa suuri merkitys eri perus- ja ihmisoikeuksien tasapainoiselle toteutumiselle. Tiedon avoimuus edellyttää usein sen perustana olevan datan avoimuutta, jolloin datalla tarkoitetaan tässä tietojoukkoja ja tietoaineistoja, joista tai joita analysoimalla tulkittu tieto muodostetaan. Poikkeusoloissa tehtävien tilapäisten perusoikeuspoikkeuksien ja käytettävien poikkeuksellisten toimivaltuuksien käyttöä ohjaavien valtiosääntöoikeudellisten välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusperiaatteiden soveltaminen samoin kuin poikkeuksellisten toimien seikkaperäinen perusteleminen ja niiden yhteiskunnallisten hyötyjen ja haittojen kokonaisrittelyn perusteella tehtävä yhteiskunnallisten kokonaisvaikutusten arviointi edellyttävät monipuolisesti ja avoimesti saatavilla olevaa dataa ja tietoa.<sup>18</sup>

---

sen toiminta ja päätöksenteko yleisesti koetaan luotettavaksi ja uskottavaksi, oli mielestäni syytä edelleen pyrkiä vahvistamaan THL:n puolueettomuutta sen asiantuntija- ja viranomaistoiminnassa. Laitoksen kaupallinen rokotetutkimus on myöhemmin eriytetty laitoksen asiantuntija- ja viranomaisitehtävistä.

<sup>18</sup> Ks. eduskunnan tiedonsaannista poikkeustoimien perusteluissa yleisesti [PeVL 30/2020 vp](#) ja kokonaishyötyjen ja –haittojen erittelyn vaatimuksesta sekä hyötyjen ja haittojen erittelystä vaikutusarvioinnissa [PeVM 9/2020 vp](#), [PeVM 10/2020 vp](#), [PeVM 11/2020 vp](#).

Poikkeusoloja koskevan sääntelyn perusteella voidaan tehdä ihmisten perusoikeuksiin sellaisia olennaisia ja syvällekyäviä poikkeuksia, jotka suoraan tai välillisesti kohdistuvat jopa ihmisarvoisen elämän ja oikeusvaltion olemassaolon perusedellytyksiin.<sup>19</sup> Poikkeusten tekemisen mahdollisuus korostaa tärkeyttä huolehtia demokraattisen yhteiskunnan perustekijöistä eli toimenpiteiden perusteiden ja vaihtoehtojen selvittämisestä objektiivisesti ja avoimesti sekä niiden tuomisesta avoimesti julkiseen keskusteluun ja tiedeyhteisön arvioitavaksi.

Julkisen hallinnon tuottama data ja tieto ovat perusta myös eduskunnan valtiosääntöisen tiedonsaantioikeuden toteutumiselle. Esimerkiksi poikkeuksellisten tilanteiden hallintaa koskevat strategiset linjaukset, jotka ohjaavat lainsäädännön valmistelua ja viranomaistoimia, on huomattavan merkittävää hallitusvallan ja julkisen vallan käyttöä. Niitä tehtäessä korostuvat demokraattisen yhteiskunnan perusarvojen ja -periaatteiden, kuten sananvapauden ja siihen liittyvän julkisen keskustelun ja julkisen vallankäytön arvioinnin, turvaaminen. Avoin data ja tieto päätöksenteosta auttavat myös ihmisiä ymmärtämään tilanteen ja muuttamaan omaa toimintaansa tilanteen edellyttämällä tavalla sekä hyväksymään myös poikkeukselliset toimet.

Kokoavasti voidaan todeta, että päätöksenteon avoimuus tarkoittaa perustuslain 12 §:ään sisältyvän julkisuusperiaatteen toteuttamista ja julkisuuslaissa yksityiskohtaisesti säänneltyä tietojen julkisuutta samoin kuin julkisuuslaissa säädettyä tiedonantovelvollisuutta ja velvollisuutta tuottaa ja jakaa tietoa. Kysymys on kuitenkin myös syvemmästä yhteiskunnan, hallinnon ja viranomaistoiminnan avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä, jotka ovat merkittäviä julkisen vallankäytön legitimiuden ja oikeusvaltion osatekijöitä.<sup>20, 21, 22</sup> Niiden kautta toteutuu perustuslain 2 §:n 2 momenttiin pohjautuva ja lain 14 §:n 4 momentissa perusoikeutena säädetty osallistumisoikeus ja oikeus yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen, jota julkisen vallan tulisi kyseisen säännöksen samoin kuin perustuslain 22 §:n perusteella edistää. Perustuslain 14 §:n 4 momentissa tarkoitettu

<sup>19</sup> [PeVM 11/2020 vp](#)

<sup>20</sup> Oikeuskirjallisuudessa on todettu perustuslaissa ilmaistusta julkisuusperiaatteesta muun muassa, että julkisuutta voidaan pitää keskeisenä modernin yhteiskunnan rakenne- ja toimintaperiaatteena, johon kuuluu muitakin laadullisia elementtejä kuin tiedon saannin oikeus ja mahdollisuus. ”Muun muassa viranomaistoiminnan avoimuus, viranomaisen tiedottamisvelvollisuus sekä oikeus julkiseen keskusteluun ja tiedon välittämiseen ovat näitä julkisuuden osatekijöitä.... Julkisuus toimii tiedon saamisen, viestinnän ja ilmaisun vapauden, mielipiteenmuodostuksen sekä julkisen keskustelun edellytyksenä ja samalla myös niiden välineenä. Ilman näitä edellytyksiä ja välineitä yhteiskuntaa ei voida pitää modernina, avoimena yhteiskuntana. Ne kuuluvat myös oikeusvaltion perusvaatimuksiin.” (Olli Mäenpää: Julkisuus-periaate, 4. painos, 2020, s. 4)

<sup>21</sup> Hallinnon toiminnan avoimuuden edistämisestä on säännöksiä myös Euroopan unionissa, jonka perussopimukseen sisältyy määräyksiä (mm. [SEU](#) 1 (2) artikla ja 10 artikla, [SEUT](#) 15 artikla) unionin päätöksenteon ja toiminnan avoimuudesta. Myös EU:n [perusoikeuskirjan](#) 42 artiklassa säädetään oikeus tutustua asiakirjoihin yhdeksi unionin perusoikeuksista. Hallinnon ja päätöksenteon avoimuus ja sen vaikutus hallinnon legitimiyteen ja kansavaltaan on ollut lähtökohtana myös EU:n julkisuusasetukselle (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus ([EY](#)) N:o 1049/2001), jossa säädetään oikeudesta tutustua Euroopan unionin parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin. Edellä jo todetusti avoimuuden kannalta hyvinkin merkityksellinen ja julkisuuslain tulkintaan vaikuttava säädös on Euroopan unionin avoimen datan direktiivi ([EU](#)) 2019/1024 ja sitä edeltänyt [PSI-direktiivi \(EU\) 2003/98](#).

<sup>22</sup> Ks. tältä osin myös valtiovarainministeriön [Avoin Hallinto –strategia](#), jonka painopisteitä ovat: 1) Avoin hallinto on vuoropuhelun vahvistaja yhteiskunnassa. 2) Avoin hallinto edistää kaikkien oikeutta ymmärtää ja tulla ymmärretyksi. 3) Johtaminen ja osaaminen varmistavat kaikkien mahdollisuuden osallisuuteen. 4) Suomi on avoimen hallinnon aktiivinen edistäjä kansainvälisesti.

osallisuus on vaikuttamismahdollisuuden lisäksi myös sitä, että ihmiset avoimuuden kautta ymmärtävät heidän oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa vaikuttavat päätöksentekoprosessit, saavat tietoonsa päätösten syyt ja niiden perusteet. Osallisuus on viranomaisten ja yhteiskunnan muiden toimijoiden välistä vuorovaikutusta, jota viranomaisilla on perustuslain ja julkisuuslain perusteella velvollisuus aktiivisesti edistää.

### 3.2.2.3 Ministeriön menettelyn arviointi

Kuten ministeriö on selvityksessään todennut, oli ministeriön kansliapäällikön julkisuudessa esittämä valtioneuvoston epidemiaa koskevien linjausten taustalla olevan valmistelumateriaalin eli epidemian kulkua koskevissa malleissa käytettävien tietojen julkisuutta koskeva kannanotto aluksi ollut virheellinen. Kyseinen kannanotto näyttää perustuneen ennen julkisuuslakia voimassa olleeseen yleisten asiakirjain julkisuudesta annettuun lakiin, jonka 5 ja 6 §:n perusteella viranomaisen valmisteltavana oleva asiakirja samoin kuin viranomaisen omassa keskuudessa syntynyt ehdotus, luonnos, mietintö, lausunto, muistio tai muu selvitys olivat harkinnanvaraisesti julkisia. Kansliapäällikkö oli kuitenkin sittemmin korjannut kannanottoaan paremmin asiaa säätelevää voimassa olevaa julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 5 kohtaa vastaavaksi.

THL on jo ainakin 15.3.2020 tuottanut yhteistyössä Turun yliopiston kanssa mallinnuksen epidemian mahdollisesta kehittymisestä väestössä, sen aiheuttamasta sairaalahoidon tarpeesta ja kuolleisuudesta.<sup>23</sup> Mediassa olleiden tietojen mukaan mallinnuksia epidemian kulusta on tehty vuoden 2020 alkupuolelta lähtien. Edellä mainituista Helsingin Sanomien artikkeleista (5. ja 8.5.2020) välittyy käsitys, ettei malleissa käytettyjen taustatietojen alun alkaen katsottu olleen julkisia tietoja ainakaan ennen kuin päätökset, joiden perusteena niitä oli käytetty, oli tehty. Vaikuttaa myös siltä, että tietojen julkisuuteen ja niiden julkaisemiseen on vaikuttanut julkisuudessa avoimuuden puutteesta esitetty kritiikki.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja muiden viranomaisten lainsäädännöstä johtuvat velvollisuudet koronepidemian hoidossa ovat edellyttäneet toimia ja päätöksentekoa, jolla on vaikutettu voimakkaasti perusoikeuksiin<sup>24</sup> ja joiden käytännön toimeenpano ja toteutuminen ovat edellyttäneet yksittäisten ihmisten ja muiden toimijoiden sitoutumista niihin. Valtioneuvoston päätösten ja niiden perusteella annettujen määräysten, suositusten ja ohjeiden käytännön toimeenpano ja toteutuminen ovat riippuneet siitä, kuinka perusteltuina ja hyväksyttävänä päätöksiä ja toimia on pidetty.

<sup>23</sup> [Koronakriisin vaikutukset ja suunnitelma epidemian hallinnan hybridistrategiaksi](#), Valtioneuvoston julkaisuja 2020:12, s. 74

<sup>24</sup> Epidemian hoitoon liittyvillä päätöksillä on muun muassa pyritty edistämään ihmisten terveyttä ja hyvinvointia, mutta samalla niillä on puututtu muun muassa itsemääräämisoikeuteen, liikkumisvapauteen ja elinkeinovapauteen.

Koronavirusepidemian hoitoa koskevien päätösten perusteena olevat epidemian kehittymistä ja kulkua kuvaavat arviot ovat perustuneet edellä mainittuihin mallinnuksiin, jotka ovat perustuneet taustatietoihin, kuten esimerkiksi viruksesta käytettävissä olevista tiedoista laskettuihin tunnuslukuihin. Kyseiset epidemiaa koskevat mallinnukset taustatietoineen ovat epäilemättä olleet selvityksiä, jotka ovat kuvanneet kulloinkin valmisteilla olleen asian kannalta nykytilaa, kehitysuuntia tai erilaisten toimenpiteiden vaikutuksia ja jotka ovat muodostaneet itsenäisen kokonaisuuden. Kyseiset selvitykset ovat myös liittyneet lainvalmisteluun ja muihin laajaa tietopohjaa edellyttäviin ja yleisesti merkittäviin päätöksiin ja toimenpiteisiin, joissa on haettu tavoitteet täyttävää ratkaisua epidemian ehkäisemiseen.

Mallit taustatietoineen ovat ministeriönkin katsomalla tavalla julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuja tietoja. Säännöksen mukaan tutkimus, tilasto ja niihin verrattavissa oleva selvitys tulee julkiseksi silloin, kun se on valmis käyttötarkoitukseensa, ellei kysymys ole salassa pidettävästä tiedosta tai jollei tietojen saantia muuten ole rajoitettu. Huomattava on myös, että viranomaisen voi julkisuuslain 9 §:n 2 momentin perusteella harkintansa mukaan antaa tiedon myös asiakirjasta, joka ei vielä ole julkinen.

Julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 5 kohdan säännös sisältää harkintavaltaa sen suhteen, milloin siinä tarkoitettun tiedon on katsottava olevan valmis käyttötarkoitukseensa. Kyseissä harkinnassa on otettava huomioon julkisuuslain 17 §:ssä säädetty velvoite pitää saatavissa asiakirjoja, joista selviävät tiedot valmisteilla olevista yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevista selvityksistä samoin kuin pykälän tiedonsaantioikeuksia koskevat periaatteet ja se, että julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 5 kohdan lähtökohtana on siinä tarkoitettun tiedon julkisuus, jota on rajoitettu vain ajallisesti. Rajoitusta julkisuudesta on tulkittava julkisuusperiaatteen mukaisesti suppeasti ja julkisuuslain tarkoituksen ja tavoitteiden mukaisesti sekä hallinnon yleiset oikeusperiaatteet ja perusoikeutena turvatun osallisuuden edistämisen vaatimus huomioiden. Julkisuuslain 17 §:ssä ja hallintolain 6 §:ssä säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tiedon saamista ei tule rajoittaa ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista.

Koronavirusepidemiaa ja virusta koskeva tieto, josta mallinuksissa käytetyt taustatiedot on saatu, on epidemian aikana ja erityisesti kevätalvella ja keväällä 2020 epidemian ollessa vielä varhaisessa vaiheessa lisääntynyt, muuttunut ja myös vanhentunut nopeasti. Valtioneuvoston päätösten valmistelu tapahtui tuolloin monilta osin erittäin kiireisellä aikataululla ja tietoa jouduttiin tuottamaan nopeassa aikataulussa ja jatkuvasti täydentäen niin, että mallien ja niiden taustalla olevan tiedon jakaminen ja niitä koskevan avoimuuden toteuttaminen ei välttämättä ole ollut mahdollista ennen päätöksentekoa. Kysymys ei kuitenkaan ole ainoastaan siitä, kuinka harkintavaltaa on käytetty yksittäisissä tilanteissa kyseisten tietojen julkisuutta arvioitaessa. Kysymys on myös yleisestä suhtautumisesta tietojen julkisuuteen, päätöksenteon avoimuuteen ja

sen aktiiviseen edistämiseen sekä viimekädessä edellä kuvatun osallisuutta edistävän yhteiskunnan edistämiseen.

Ministeriön selvityksen mukaan THL on vastannut malleissa käyttämiensä tietojen julkaisemisesta. Päätöksenteon perusteena olevaa tietoa ovat tuottaneet THL ja 8.4.2020 lukien ministeriön asettama tilannekuva- ja mallinnusryhmä<sup>25</sup>. Kyseinen ryhmä on tehtäviensä mukaisesti tuottanut tietoa ministeriön ja valtioneuvoston kanslian epidemian hoitoa koskeviin tarpeisiin<sup>26</sup>. Mallinnusryhmään on kuulunut eri tahojen edustajia ja se on toiminut sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä ja ministeriön strategiajohtajan johtamana, joten ryhmän toiminta ei näin tarkasteltuna ole ollut puhtaasti THL:n omaa tutkimus- tai muuta toimintaa. Käytettävissä olevien tietojen perusteella jää hieman epäselväksi, miltä osin THL mahdollisesti on ottanut kantaa kyseisten tietojen julkisuuteen tai mallinnustoiminnan avoimuuteen erityisesti mallinnusryhmän perustamisen jälkeen.

Mallinnusryhmän jäsenet eivät ole käytettävissä olevien tietojen perusteella saaneet avoimesti kertoa tuottamiensa mallien taustatiedoista ennen päätöksentekoa ainakaan ennen toukokuun 2020 alkupuolta, jolloin ministeriö linjasi ryhmän tekemien ennusteiden taustojen avaamisesta ja julkaisemisesta. Mallinnusryhmän käyttämät taustatiedot eivät siten edellä mainitun perusteella ole ainakaan ennen kyseistä ajankohtaa olleet avoimesti saatavissa. Ministeriö on käytettävissä olevien tietojen perusteella muutenkin arvioinut asettamansa mallinnusryhmän käyttämien tietojen julkisuutta ja niiden avoimuutta<sup>27</sup>. Vaikuttaa siltä, että ministeriö on linjannut koronavirusepidemian hoitamiseen liittyvien päätösten perusteena olevan tiedon eli malleissa käytettyjen taustatietojen julkisuutta eikä tuo linja näytä ministeriössä olleen keväälvella ja keväällä 2020 täysin selkeä.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella ei ole pääteltävissä, onko linjaukseen malleissa käytettyjen taustatietojen avoimuudesta vaikuttanut edellä mainittu virheellinen käsitys voimassa olevan julkisuuslain sisällöstä vai esimerkiksi julkisuuslain säännösten tulkinta kyseisten tietojen julkisuudesta.

Ottaen huomioon koronavirusepidemian hoitamista koskevien päätösten edellä kuvatut laajat ja syvät vaikutukset sekä päätöksiltä edellytettävä avoimuus samoin kuin se, että päätösten tulisi olla arvioitavissa, on edellä esitetyn perusteella epidemian hoitoa koskevan päätöksenteon

---

<sup>25</sup> Tilannekuva- ja mallinnusryhmää koskevan [asettamispäätöksen](#) mukaan ryhmään kuuluu ministeriön (puheenjohtaja, jäsen, asiantuntija sihteeri ja tekninen sihteeri) ja THL:n edustajien (3 jäsentä) lisäksi myös ulkopuolinen jäsen sekä pysyviä asiantuntijoita eri yliopistoista ja sairaanhoitopiireistä.

<sup>26</sup> Mallinnusryhmän tavoitteena on [asettamispäätöksen](#) mukaan ollut tuottaa tehtäviensä mukaista tietopohjaa ja tukea ministeriön johtoa ja valtioneuvoston kansliaa niiden suunnitellessa välittömän kriisivaiheen hoitamiseen tarvittavia toimenpiteitä, asetetuista rajoitustoimenpiteistä irtautumista sekä epidemian pitkän aikavälin hallintaa ja jälkihoitoa.

<sup>27</sup> Ministeriön selvityksen mukaan mm. Vihriälän työryhmän pyytämän THL:n asiantuntijoiden laatima muistio luovutettiin ministeriön sisällä käytyjen keskustelujen jälkeen.

avoimuutta tarpeen kehittää perustuslain 12 §:stä ilmenevän julkisuusperiaatteen ja tiedon saamista koskevan oikeuden turvaamiseksi.

#### 3.2.2.4 Päätöksenteon avoimuuden kehittäminen

Olen 29.11.2021 antamassani päätöksessä OKV/1960/10/2021 ottanut kantaa valtioneuvoston antamien koronavirusepidemian hoitamista koskevien asetusten perustelemiseen. Käsittelin asiassa myös vastuuministeriön velvollisuutta huolehtia siitä, että valtioneuvostolla on asetusten 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. Edelleen totesin, että vastuuministeriö huolehtii perusteluvollisuudestaan tuottamalla tietoa itse ja kokoamalla sitä monipuolisesti eri lähteistä sekä pyytämällä lausuntoja ja muulla konsultaatiolla.

Demokraattisessa yhteiskunnassa terveysturvallisuutta koskevien toimenpiteiden oikeutus ei voi perustua vain virallisten asiantuntijalaitosten auktoriteettiasemaan. Se perustuu myös perusteluiden avoimuuteen ja vakuuttavuuteen, jotta ihmiset sekä muut toimijat motivoituvat toteuttamaan epidemiaa ehkäiseviä ja rajoittavia toimenpiteitä omassa arjessaan. Sen vuoksi toimenpiteiden perustelut ja sen selvittäminen, miksi tietyt terveysturvallisuustoimenpiteet ja terveyttä edistävät toimenpiteet ovat tarpeellisia, on olennaisen tärkeää. Hyvät perustelut ja vaihtoehtojen tarkastelu edellyttävät datan ja tiedon avoimuutta jopa laajemmin kuin julkisuuslain säädännön asettamat vähimmäisvaatimukset.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä on todettu, että koronavirusepidemiaa koskevien asioiden nopean käsittelyaikataulun vuoksi ei ole ollut mahdollista, että jokainen viranomainen olisi laatinut oman erillisen asiakirjansa asioiden käsittelyyn. Selvityksessä on todettu, että asiakirjat on työekonomian ja ajantasaisuuden varmistamiseksi jaettu usein vasta viime hetkellä valtioneuvostolle ja olennaisin tieto on esitelty Powerpoint –esityksenä. Ministeriön mukaan tärkeintä on ollut saada hallituksen haluama ja tarvitsema olennainen tieto ajoissa esityskuntoon eikä niinkään tiedotusvälineiden käyttöön.

Ymmärrän, että päätöksentekomenettelyyn on varsinkin epidemian alkuvaiheessa vaikuttaneet tiedon puutteellisuuteen ja epävarmuuteen liittyvät seikat ja niistä johtuvat päätösten valmistelun vaikeudet, samoin kuin työmäärään ja valtioneuvoston päätöksenteon aikatauluihin liittyvät näkökohdat. En voi kuitenkaan täysin yhtyä ministeriön selvityksessä esitettyyn. Aineistojen tuottaminen Powerpoint -muodossa ei mahdollista edellä kuvatun perusteluvollisuuden täyttämistä asioissa, joissa tehdään pitkällekin meneviä rajoituksia perusoikeuksiin.



Kuvattu työskentelytapa ja avoimuuden puutteet sekä osaksi aikatauluista johtuvat osallisuutta toteuttavan konsultaation vajeet, ovat osaltaan myötävaikuttaneet esimerkiksi koronavirusepidemian hoitoon liittyvien hallituksen esitysten perusteluiden ja vaikutusarviointien sekä siten eduskunnan tiedonsaannin ongelmiin. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt valtioneuvoston vakavaa huomiota kyseisiin ongelmiin ja niihin on vuosien 2020 ja 2021 aikana toistuvasti jouduttu puuttumaan myös oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa pyytämällä perusteluiden parantamista. Edellä mainitun vuoksi on muun muassa jouduttu poistamaan asia valtioneuvoston esittelylistalta ja siirtämään sen esittely myöhempään istuntoon.<sup>28</sup>

Ministeriön ja sen hallinnonalan asiantuntijaviranomaisten on toimittava hallintolain 10 §:ssä säädetyn hyvään hallintoon kuuluvan viranomaisyhteistyötä koskevan säännöksen perusteella yhteistyössä. Mallinnuksia, laskelmia ja arviointeja voidaan laatia usean viranomaisen yhteistyönä yhteisesti valmistellen, mutta silloinkin on huolehdittava edellä esitetyllä tavalla päätösten riittävästä perusteluista, jotka on perustuslain 12 §:n tarkoituksen mukaisesti saatettava julkiseksi ja siten arvioitaviksi. Arvioitavuus edellyttää myös mallien ja laskelmien sekä päätelmien taustaoletusten ja päättelyn tietolähteiden ja datapohjan osoittamista.

On syytä huomata myös tiedotusvälineiden keskeiseen merkitykseen avoimuuden toteuttamisessa demokraattisessa yhteiskunnassa. Riittävän tehokas ja ripeä tiedotusvälineiden ja tutkijayhteisön palveleminen toteuttavat perustuslain ja julkisuuslain periaatteita ja arvoja.

Epidemia jatkuessa on tulevaisuudessa tärkeää huolehtia, että tiedonsaantioikeuden ja julkisuusperiaatteen laajan toteuttamisen kautta varmistetaan eri toimijoiden oikeus ja tosiasialliset mahdollisuudet osallistua epidemian hallintaa koskevaan yhteiskunnallisesti merkittävään päätöksentekoon ja arvioida sitä.

Avoimen datan direktiivi velvoittaa jäsenvaltion julkisia viranomaisia ottamaan direktiivin tavoitteet ja sisällön huomioon kansallisen lainsäädännön tulkinnassa. Julkisuuslain säännöstä julkisuusperiaatteesta ja erityisesti julkisuuslain 20 §:ää viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa sekä 19 §:ää viranomaisen tiedonantovelvollisuudesta on oikeudellisesti perusteltua tulkita avoimen datan ja avoimen tieteen<sup>29</sup> periaatteiden mukaisesti. Erityisesti avoimen datan periaatteiden toteuttaminen antaa jatkossa mahdollisuuden, silloin kuin tietosuojalainsäädännöstä ei aiheudu tälle rajoituksia, mallinnusten toisintamiseen ja arviointiin. Olennainen on

---

<sup>28</sup> Ks. vuoden 2020 osalta kokoavasti valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus [K 17/2021 vp](#), s. 40 – 51, erit. s. 45 perusteluiden sekä välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumisen valvonnasta. Viimeksi asia on ollut esillä päätöksessäni 29.11.2021 [OKV/1960/10/2021](#) tartuntatautilain nojalla annetuista valtioneuvoston asetuksista.

<sup>29</sup> UNESCO Recommendation on Open Science, [SC-PCB-SPP/2021/OS/UROS](#).

direktiivin sisältämä FAIR-periaate, jonka perusteella tutkimustiedon ja muun tietoaineiston tulee olla löydettävissä, saatavilla ja uudelleenkäytettävissä standardien mukaisessa koneellisessa muodossa.<sup>30</sup>

Epidemian hoitoa koskevien päätösten ja suunnitelmien taustalla oleviin mallinnuksiin voidaan käytännössä soveltaa avoimen datan periaatteita ja laajemmin avoimen tiedon ja tieteen periaatteita demokraattisen yhteiskunnan edellytyksenä olevan tieteellisen ja julkisen keskustelun edistämiseksi.

Toimintatapoja kehitettäessä on pohdittava lisäksi datan hyödyntämisessä ja analyysien toistamisessa tarvittavien ohjelmistojen saatavuuteen liittyviä kysymyksiä.

Julkisuuslain 5 §:n säännöksiä siitä, mikä on viranomaisen asiakirja ja 6 §:n säännöksiä viranomaisen asiakirjan julkiseksi tulemisesta on perusteltua tulkita siten, että päätösten ja niihin liittyvien toimenpiteiden julkinen arviointi on mahdollista. Parhaiten demokraattista yhteiskuntaa ja osallistumisoikeuksia edistäisi, että mallinnukset ja vaikutusarviointit saataisiin julkaistua samalla kun suunnitelluista päätöksistä ja toimenpide-ehdotuksista järjestetään lyhytkin julkinen kuuleminen.

### 3.2.3 Valtioneuvoston hybridistrategiaa koskevan periaatepäätös

Perustuslain 3 §:n 2 momentin ja 65 §:n perusteella valtioneuvosto hoitaa sille kuuluvia hallitus- ja hallintoasioita ja käsittelee yleisistunnossaan valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 11 kohdan mukaan muun muassa periaatepäätökset valtioneuvoston ja eri hallinnonalojen tehtävien ja toiminnan ohjaamisesta ja järjestämisestä.

Periaatepäätökset ovat valtioneuvoston antamia ohjeita ja suuntaviivoja, joilla ohjataan asioiden valmistelusta vastaavia viranomaisia. Niillä ei ole välittömiä vaikutuksia ihmisten oikeuksiin. Varsinainen oikeusvaikutuksia sisältävä päätöksenteko tapahtuu periaatepäätöksessä tarkoitetun ohjauksen käytännön täytäntöönpanossa. Periaatepäätöksillä on kuitenkin välillisesti vaikutuksia ihmisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Valtioneuvosto antoi 6.5.2020 periaatepäätöksen [VNK/2020/57](#) suunnitelmasta koronakriisin hallinnan hybridistrategiaksi. Päätöksen mukaan hybridistrategiassa nojaututaan rajoitustoimien hallinnan ja asteittaisen purkamisen ohella testaa, jäljitä, eristä ja hoida -periaatteen toteuttamiseen. Päätöksen sisältönä oli, että laajamittaisista rajoitustoimista siirrytään hallitusti aiempaa kohdennetumpiin toimenpiteisiin ja tartuntatautilain, valmiuslain ja mahdollisten muiden säädösten mukaiseen tehostettuun epidemian hallintaan. Tavoitteena oli, että hybridistrategian avulla epidemiaa onnistutaan tehokkaasti hillitsemään mahdollisimman vähän ihmisiä,

---

<sup>30</sup> Avoimen datan direktiivin 10 artikla, 5 artikla sekä johdannon kohta 27.

yrittäjiä, yhteiskuntaa ja perusoikeuksien toteutumista haittaavasti. Päätöksen taustalla oli se, että epidemian etenemisen hillitsemisessä oli Suomessa onnistuttu toistaiseksi hyvin, mikä mahdollisti asteittaisen siirtymisen epidemian hillinnän seuraavaan vaiheeseen.<sup>31</sup>

Helsingin Sanomissa 8.5.2020 ilmestyneessä artikkelissa todettiin, että sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä saadun tiedon mukaan perusteet valtioneuvoston edellä mainitusta periaatepäätöksestä ilmenevälle linjalle koronapandemian hoidossa eivät olisi olleet ainoastaan epidemiologiset, vaan myös oikeudelliset ja että periaatepäätöksen perusteena olisi ollut muunlaisia perusteita, kuin päätöksestä ilmenee.

Tartuntatautilain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. Artikkelin perusteella oli mahdollista kyseenalaistaa valtioneuvoston päätöksen perusteet ja niiden avoimuus. Lisäksi artikkelin perusteella saattoi kyseenalaistaa ministeriön toimintalinjan pandemian hoidossa. Toisin sanoen, toimiiko ministeriö tartuntatautiin torjunnan suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta säädettyjen velvollisuuksiensa mukaisesti ja tartuntatautilain 1 §:stä ilmenevää tarkoitusta toteuttaen.

Edellä esille tuodulla tavalla avoimeen ja osallisuutta edistävään hallintoon ja yhteiskuntaan kuuluu, että yhteiskunnallisia vaikutuksia aiheuttavien päätösten perusteet ovat julkiset ja ne tuodaan avoimesti esille, jollei kysymys ole tiedoista, jotka on nimenomaisesti säädetty salassa pidettäviksi. Päätöksenteon avoimuus ja läpinäkyvyys tarkoittavat edellä esitetyn lisäksi sitä, ettei päätöksen perusteena ole muita perusteita, kuin ne jotka perusteiksi on ilmoitettu. Kuten olen edellä todennut, avoimuuden vaatimus korostuu sellaisten päätösten kohdalla, jolla on laajoja ja syvällisiä vaikutuksia ja joiden täytäntöönpano edellyttää luottamusta viranomais toimintaan ja viranomaisen toimenpiteiden hyväksyttävyyttä.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on selvityksessään todennut, ettei sen tiedossa ole, että edellä mainitun valtioneuvoston periaatepäätöksen perusteena olisi ollut muunlaisia arvioita ja näkemyksiä kuin päätöksestä ilmenee. Ministeriökin on selvityksessään katsonut, että periaatepäätöstä koskevasta edellä mainitusta artikkelista ja erityisesti sen otsikosta saattoi saada kuvan, että ministeriön itsetarkoitus olisi pitää valmiuslaki ja sen perusteella tehdyt rajoitukset voimassa, ja että siitä syystä pandemian leviämistä ei haluttaisi ehkäistä. Ministeriön mukaan uutisointi oli seurausta haastattelussa hankalasti selostettavasta asiakokonaisuudesta ja epäonnistuneesta sanavalinnasta.

---

<sup>31</sup> Periaatepäätöksen liitteenä oli muun muassa Exit- ja jälleenrakennustyöryhmän 1. vaiheen raportti ja Powerpoint –esitys Epidemian ja tehohoidon tilanne; epidemiologisista skenaarioista: Mika Salminen, THL ja Liisa-Maria Voutilainen-Pulkki, STM.

Epidemian hoitoon liittyvän päätöksenteon perusteena on ollut jatkuvasti täydentyvä ja muutuva tieto epidemiasta ja koronaviruksesta sekä kyseisten tietojen perusteella tehdyt arviot epidemian kulusta. Samalla päätöksenteko on koskenut perus- ja ihmisoikeuksia, joiden rajoittaminen ja joihin puuttuminen on mahdollista vain tietyin edellytyksin<sup>32</sup>. Periaatepäätöksen ja sen perusteiden selittäminen ymmärrettävästi moniulotteisessa asiakokonaisuudessa on epäilemättä voinut olla vaikeaa, mikä puolestaan on mahdollistanut väärinymmärrykset. En pidä poisuljettuna sitä, että ministeriön esittämällä tavalla valtioneuvoston periaatepäätöstä koskevassa uutisoinnissa on voinut tapahtua huonosta sanavalinnasta johtunut tahaton väärinymmärrys.

Totean kuitenkin, että koronavirusepidemian keväälvella ja keväällä 2020 aiheuttama yhteiskunnallinen epävarmuus aiheutti valtavan tiedon tarpeen, johon vastaaminen oikealla ja mahdollisimman yksiselitteisellä tiedolla ja viranomaistoiminnan avoimuudella on ollut korostuneen tärkeää. Sen vuoksi sosiaali- ja terveysministeriöllä tartuntatautilain 7 §:n mukaisena tartuntatautien torjunnan yleisestä suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta vastaavana sekä valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin ja niiden uhkiin sekä kyseisten tilanteiden johtamisesta vastaavana tahona on ollut erityinen velvollisuus pyrkiä siihen, ettei sen päätöksenteosta antamien tietojen perusteella synny epäilyksiä epidemian hoitoon liittyvien päätösten perusteista ja tavoitteista eikä päätöksenteon avoimuudesta.

Käytettävissäni olevista tiedoista ei kuitenkaan ilmene sellaista, että minulla olisi perusteita katsoa, että ministeriön toimintalinja sen tartuntatautilain 7 §:n mukaisessa tehtävässä olisi ollut vastoin tartuntatautilain 1 §:n mukaista tarkoitusta.

### 3.3 Asian OKV/458/70/2020 arviointi

THL:sta koskevassa asiassa on kysymys samasta periaatteellisesta viranomaistoiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä koronavirusepidemian hoitamisessa koskevasta asiasta kuin edellä käsitellyssä sosiaali- ja terveysministeriötä koskevassa aloitteessani.

THL:n 16.6.2020 antaman selvityksen mukaan se on ilmoituksensa mukaan selvityksen antojakohtana julkaissut valmistuneiden mallinnustensa tulokset ja niiden parametrit ja laitoksen näkemyksen mukaan julkaistussa materiaalissa on kaikki tiedot sen arvioimiseksi, miten tuloksiin on päädytty. Laitos on kuitenkin selvityksessään todennut myös, ettei se ole julkaissut keskenäisiä ja luonnosmuodossa olevia mallinnuksia ja vastaavia yksittäisten asiantuntijoiden työpapereita. Totean lisäksi, että THL:n asiassa antama selvitys on suppea.

---

<sup>32</sup> Perustuslakivaliokunnan perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta johtamat yleiset perusoikeuksien rajoittamista koskevat vaatimukset ovat: lailla säätämisen vaatimus, vaatimus rajoituksen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, vaatimus rajoituksen hyväksyttävyydestä, vaatimus rajoituksen suhteellisuudesta, vaatimus perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta, vaatimus oikeusturvajärjestelyjen riittävytydestä ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

Ottamatta kantaa mallien ja niiden taustatietojen julkisuuteen yksittäisissä tilanteissa, totean, että niiden julkiseksi tulemista arvioitaessa ja niiden julkisuudesta päätettäessä on sovellettava asianomaisia perustuslain, julkisuuslain ja hallintolain säännöksiä huomioiden viranomaisen aktiivinen velvollisuus edistää viranomaistoiminnan avoimutta siten kuin olen edellä kohdissa 3.2.2.2 - 3.2.2.4 todennut. Edellä lausuttu koskee soveltuvien osin myös asiantuntijaviranomaisen lausuntojen ja toimenpide-ehdotusten ja –suositusten perusteluiden avoimuutta.

Jatkossa viranomaistoiminnan avoimuuden vaatimuksia ja erityisesti julkisuuslain 20 §:ää on oikeudellisesti perusteltua tulkita myös avoimen datan direktiivin ja sen mukaisten avoimen datan periaatteiden mukaisesti. Tutkimuslaitoksena ja tieteellistä tietoa hyödyntävänä laitoksena tulkinnassa merkityksellisiä ovat myös avoimen tieteen periaatteet, joita on perusteltua soveltaa yhteiskunnallisen päätöksenteon perustaksi tuotettuihin tietoaaineistoihin.

### 3.4 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Valtioneuvosto teki kevättalvella ja keväällä 2020 koronavirusepidemian hoitoon liittyviä päätöksiä ja linjauksia, joilla oli laajoja ja syvällisiä vaikutuksia perusoikeuksiin. Päätökset perustuvat epidemiasta ja viruksesta käytettävissä olleiden taustatietojen perusteella mallintamalla tehtyihin arvioihin epidemian kulusta. Mallinnuksia on tehnyt THL ja 8.4.2020 lähtien sosiaali- ja terveysministeriön asettama tilannekuva- ja mallinnusryhmä.

Edellä mainittujen päätösten perusteita ja niiden taustalla olevaa tietoa on tullut voida arvioida, mikä on edellyttänyt kyseisen tiedon avoimuutta. Mallinnusryhmän käyttämät taustatiedot eivät käytettävissä olevien tietojen perusteella olleet kuitenkaan julkisia ennen päätöksentekoa ainkaan ennen toukokuuta 2020, jolloin niitä ministeriön ilmoituksen mukaan alettiin julkistaa. Käytettävissä olevien tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että sosiaali- ja terveysministeriö on linjannut kyseisten tietojen julkisuutta eikä tuo linja maleissa käytettyjen taustatietojen kohdalla näytä olleen täysin selkeä kevättalvella ja keväällä 2020 eikä se siten ole parhaalla tavalla edistänyt avoimuutta.

Kyseiset mallit ja niissä käytetyt taustatiedot ovat julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuja tietoja, jotka ovat lähtökohtaisesti julkisia. Tietojen julkiseksi tulemista on rajoitettu ajallisesti, minkä vuoksi viranomaisella on harkintavaltaa sen suhteen, milloin tiedot tulevat julkisiksi. Säännöstä on sovellettava perustuslaista ilmenevän ja julkisuuslaissa säädetyn julkisuusperiaatteen ja julkisuuslain tarkoituksen mukaisesti sekä julkisuuslain 17 §:n ja hallintolain 6 §:n oikeusperiaatteita soveltaen ja ottaen huomioon perustuslain 12 §:stä sekä julkisuuslain 17 §:stä ilmenevä viranomaisen velvoite edistää aktiivisesti avoimuutta toiminnassaan. Avoimuuden edistämiseen velvoittaa myös perustuslain 22 §.

Saatan päätöksessäni ja erityisesti sen kohdissa 3.2.2.2 - 3.2.2.4. esittämäni näkemykset kyseisten tietojen julkisuuden arvioimisesta ja viranomaistoiminnan avoimuudesta sekä avoimuuden aktiivisesta edistämisestä sosiaali- ja terveysministeriön tietoon ja kiinnitän ministeriön huomiota kyseisiin seikkoihin.

Mediassa valtioneuvoston 6.5.2020 tekemän hybridistrategiaa koskevan periaatepäätöksen jälkeen 8.5.2020 ilmestyneen artikkelin perusteella saattoi syntyä käsitys, että periaatepäätöksestä ilmenevälle linjalle koronapandemian hoidossa olisi ollut muitakin perusteita kuin päätöksestä ilmenevät epidemiologiset perusteet. Päätöksen perusteet kyseenalaistava tieto oli artikkelin perusteella saatu sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Koronavirusepidemia aiheutti kevätlvella ja keväällä 2020 yhteiskunnallista epävarmuutta, mistä seurasi voimakas tiedon tarve paitsi epidemiasta myös sen hoitoon liittyvistä viranomais-toimista. Tarpeeseen vastaaminen oikealla ja yksiselitteisellä tiedolla sekä viranomaistoiminnan avoimuudella on ollut korostuneen tärkeää muun muassa epidemian leviämisen ehkäisemiseksi tehtyjen toimien täytäntöönpanemiseksi.

Periaatepäätöksen ja sen perusteiden selittäminen ymmärrettävästi moniulotteisessa asiakokonaisuudessa on voinut olla vaikeaa, minkä seurauksena valtioneuvoston periaatepäätöstä koskevassa uutisoinnissa on voinut tapahtua ministeriön esittämä huonosta sanavalinnasta johtunut väärinymmärrys.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä tartuntatautien torjunnan yleisestä suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta vastaavana sekä valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin ja niiden uhkiin sekä kyseisten tilanteiden johtamisesta vastaavana tahona on kuitenkin ollut erityinen velvollisuus päätöksentekoa koskevia tietoja antaessaan pyrkiä siihen, ettei niiden perusteella synny epäilyksiä epidemian hoitoon liittyvien päätösten perusteista ja tavoitteista eikä päätöksenteon avoimuudesta. Sen vuoksi saatan sosiaali- ja terveysministeriön tietoon päätökseni kohdassa 3.2.3 esittämäni näkemykset.

Toimitan päätökseni tiedoksi myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle edellä kohdassa 3.3. lausumani johdosta.

Koronavirusepidemian jatkuessa ovat päätöksessäni ja erityisesti sen kohdassa 3.2.2.4 esittämäni näkökohdat edelleen ajankohtaisia. Kun koronavirusepidemian hoitoon liittyvien päätösten valmistelun toimintatavat ovat päätöksessä kuvatulla tavalla aiheuttaneet puutteita avoimuuteen, ja kun valmistelulla on demokraattisen yhteiskunnan toimivuuden ja perusoikeuksien tasapainoisen toteutumisen kannalta huomattavan tärkeä merkitys, on tarpeellista, että mallinusten ja niihin pohjaavien päätösten perusteiden avoimuutta samoin kuin julkisuuslain sovel-

tamiskäytäntöä kehitetään laajan avoimuuden ja osallisuuden turvaamiseksi. Se tarkoittaa ministeriön ja THL:n tuottamien mallinnusten ja arviointien sekä muiden laskelmien, ehdotusten ja toimenpidesuosituksen perusteluiden ja niiden avoimuuden kehittämistä. Se tarkoittaa myös avoimen datan ja avoimen tiedon periaatteiden laajempaa soveltamista koronavirusepidemiaa koskeviin aineistoihin.

Pyydän sosiaali- ja terveysministeriötä ilmoittamaan minulle viimeistään 30.4.2022, miten se on ryhtynyt päätöksessäni esittämäni näkökohdat huomioiden kehittämään ministeriössä ja hallinnonalallaan avoimuutta koronavirusepidemian hoitoa koskevissa asioissa sekä turvaamaan avoimuuden toteutumisen.

Pyydän myös Terveiden ja hyvinvoinnin laitosta ilmoittamaan minulle viimeistään 30.4.2022, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt päätöksessäni mallinnusten ja asiantuntija-arvioiden sekä niiden perusteiden avoimuudesta esittämäni näkemysten johdosta ja kuinka laitos osana julkisuuslain mukaista velvollisuuttaan tuottaa ja jakaa tietoa toteuttaa avoimen datan, tiedon ja tieteen periaatteita.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen