



Viranomaistoiminnan puolueettomuus

KANTELU

Kantelija arvostelee 23.10.2020 oikeuskanslerille osoittamassaan kantelussa sosiaali- ja terveysministeriön sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (jäljempänä myös THL tai laitos) menettelyä, joka liittyy laitoksessa toimivan kliinisen mikrobiologian laboratorioden toimilupatyöryhmän (jäljempänä myös toimilupatyöryhmä tai työryhmä) jäsenen esteellisyyteen ja toiminnan puolueettomuuteen.

SELVITYS

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut 26.2.2021 päivätyn selvityksen ja lausunnon VN/28245/2020, jonka liitteenä on 2.2.2021 päivätty THL:n selvitys THL/196/4.00.00/2021.

VASTINE

Kantelija on antanut lausunnosta ja selvityksistä 10.8.2021 päivätyn vastineen.

RATKAISU

Kantelu

Tartuntatautilain 18 §:n mukaan tartuntatautien toteamiseksi tarvittavia laboratoriotutkimuksia ja -tehtäviä suoritetaan THL:ssa ja tähän tarkoitukseen toimiluvan saaneissa laboratorioissa sekä niiden valvomissa toimintayksiköissä. Aluehallintovirasto myöntää toimiluvat laboratorioille, mutta aluehallintoviraston on pyydettävä THL:lta lausunto ennen toimiluvan myöntämistä.

Laitoksessa toimiva kliinisen mikrobiologian laboratorioiden toimilupatyöryhmä vastaa edellä mainittujen lausuntojen antamisesta. Työryhmä käsittelee myös mm. luvan saaneiden laboratorioiden ilmoituksia merkittävien tutkimusnimikkeiden lisäyksistä ja uusista alihankintalaboratorioista. Näin on ollut esimerkiksi vuoden 2020 aikana kliinisten laboratorioiden ottaessa käyttöönsä Covid-19 -analytiikassa käytettäviä tutkimusmenetelmiä. Aluehallintoviraston ohjeistuksen mukaan koronavirusdiagnostiikan on saanut aloittaa vasta, kun ilmoitukset on käsitelty.

Kantelija, A on suuri yksityinen kliininen keskuslaboratorio Suomessa. Toinen yksityinen keskuslaboratorio on B. Kliinisen mikrobiologian laboratorioiden toimilupatyöryhmässä on useita asiantuntijajäseniä, suurin osa julkiselta sektorilta. Ryhmän jäsenenä on myös kantelijan keskeisimmän kilpailijan B:n lääketieteellinen johtaja C. THL:n internetsivuilla julkaistussa työryhmän kokoonpanossa hänen taustaorganisaatiokseen on ilmoitettu virheellisesti D, mikä ilmeisesti johtuu siitä, että C on ollut aiemmin sen palveluksessa.

Kevään 2020 kuluessa kliiniset keskuslaboratoriot ovat nopeassa tahdissa kehittäneet Covid-19 -analytiikkamenetelmiään ja sopineet alihankintakumppanuuksista. Covid-19 -analytiikan kehittäminen aikatauluineen ja muine yksityiskohtineen on ollut yksityisille laboratorioille merkittävä kilpailutekijä. Esimerkiksi kantelija on tehnyt keväällä 2020 aluehallintovirastolle useita ilmoituksia uusista analytiikkamenetelmistä ja uusista alihankintakumppanuuksista. Nämä kaikki ilmoitukset ovat menneet kliinisen mikrobiologian laboratorioiden toimilupatyöryhmän käsiteltäväksi ennen aluehallintoviraston hyväksyntää ja ennen kuin kantelija on pystynyt aloittamaan ilmoitusten mukaisen analytiikan. Käytännössä toimilupatyöryhmä on saanut kantelijan analytiikan kehityshankkeet tietoonsa vähintään pari viikkoa ennen kuin uuden analytiikan aloitukset on julkistettu.

Kantelija katsoo THL:n ja sen toimintaa valvovan sosiaali- ja terveysministeriön toimineen virheellisesti, kun toimilupatyöryhmän kokoonpanoa ei ole muutettu C:n siirtyessä B:n lääketieteelliseksi johtajaksi. Kantelijan näkemyksen mukaan tilanne, jossa kantelijan keskeisen kilpailijan lääketieteellinen johtaja on toimilupatyöryhmän jäsen ja saa tietoonsa kantelijan toimintaa koskevat ilmoitukset, on hallintolain 6 §:n mukaisten hallinnon oikeusperiaatteiden vastainen ja aiheuttaa kantelijan kannalta epätasapuolisen asetelman. Esteellisyyttä ja salassapitoa koskevista säännöksistä huolimatta kilpailijan edustaja on työryhmän jäsenenä saanut ja saa jo pelkän jäsenyyden myötä etukäteen tietoonsa kantelijan Covid-19 -analytiikan kehitysvaiheet ja -aikataulut ja kyseinen tieto kantelijan toiminnan yksityiskohdista on väistämättä hyödyllistä kilpailijalle. Kantelijalla ei ole vastaavaa tietoa B:n toiminnasta.

Kantelija on keväällä 2020 ilmaissut sähköpostitse sekä THL:lle että sosiaali- ja terveysministeriölle huolensa toimilupatyöryhmän kokoonpanon epäkohdista. Näihin viesteihin kantelija ei ole saanut lukukuittauksia lukuun ottamatta minkäänlaista vastausta, eivätkä kantelijan viestit ole

johtaneet muutoksiin työryhmän kokoonpanossa. Kantelun liitteenä on kantelijan 5.5.2020 THL:lle ja 21.4 sekä 15.5.2020 ministeriölle lähettämät sähköpostikirjoitukset.

Selvitys

THL

Selvityksensä mukaan laitos nimeää pääjohtajan päätöksellä klinisen mikrobiologian laboratorioden toimilupatyöryhmän määrääjäksi. Ryhmän yhtenä tehtävänä on arvioida tartuntatautilain 18 §:ssä laboratorioille asetetut edellytykset tehdä tartuntatautien vastustamistyössä tarvittavia laboratoriotutkimuksia ja antaa aluehallintovirastoille niiden asiasta pyytämät lausunnot. Työryhmä käsittelee myös luvan jo saaneiden laboratorioden ilmoituksia merkittävistä tutkimusnimikkeiden lisäyksistä ja uusista alihankintalaboratorioista sekä uusista valvonnanalaisista toimintayksiköistä.

Toimilupatyöryhmään on viime vuosina kuulunut viranomaistahojen (THL, aluehallintovirastot ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto) lisäksi klinisen mikrobiologian alan asiantuntijoita. Asiantuntijat ovat klinisen mikrobiologian erikoislääkäri- tai sairaalamikrobiologitutkimuksen suorittaneita, ja he ovat mukana työryhmässä nimenomaan edustamansa klinisen mikrobiologian asiantuntijuuden ja työkokemuksen vuoksi. Asiantuntijat on pyritty valitsemaan siten, että he edustavat eri laboratorio-organisaatioita eri puolilta Suomea.

Ryhmän jäsen on voinut osallistua työryhmän päätöksentekoon vasta, kun jäsenen sidonnaisuuksien arviointi on suoritettu THL:ssä. Työryhmän asiantuntijajäsenet ovat jäävänneet itsensä mm. oman organisaationsa asioiden käsittelystä sekä tilanteissa, joissa muutoin ovat katsoneet olevansa esteellisiä käsiteltävänä olevissa asioissa. Kyseisestä velvoitteesta on muistutettu työryhmän jäseniä myös keväällä 2020 (työryhmän kokous 4.4.2020). Jäsenen esteellisyys kirjataan kyseisten kokousten muistioihin. Toimilupatyöryhmän kokousten yhteydessä saadun tiedon luottamuksellisesta luonteesta ja vaitiolovelvollisuudesta on mainittu usean kokouksen yhteydessä ja asiasta on muistutettu työryhmän jäseniä mm. toimilupatyöryhmän kokouksessa 8.5.2020.

Selvityksen antohetkellä toimilupatyöryhmän kokoonpano oli määritelty toimikaudeksi 1.6.2018 - 31.5.2021. Työryhmän jäsenistä klinisen mikrobiologian erikoislääkäri C oli siirtynyt B:n lääketieteelliseksi johtajaksi 17.2.2020. C jätti 12.4.2020 ilmoituksen poisjäännistään työryhmästä. Työryhmän kokoonpanossa tapahtuneesta muutoksesta lähetettiin sähköpostitse tieto THL:n kirjaamoon ja pääjohtajan sihteerille 20.4.2020. Pääjohtajan päätös asiasta on kirjattu 15.9.2020. Tieto C:n poisjäännistä on päivitetty THL:n verkkosivuille 19.11.2020. Päivitys viivästyi teknisten ongelmien vuoksi.

Selvityksen mukaan vuosi 2020 oli toimilupamenettelyn kannalta poikkeuksellisen kiireinen. C toimi vuonna 2020 työryhmän jäsenenä vain kolmen ensimmäisen kokouksen (10.1., 2.4. ja 9.4.2020) aikana, joista hän osallistui vain kahteen ensimmäiseen kokoukseen. Työryhmästä poisjäännin jälkeen (12.4.2020) hän ei ole enää saanut toimilupatyöryhmän kokouskutsuja eikä kokousmateriaaleja.

Työryhmän kokouksissa 2. ja 9.4.2020 käsittelyssä olleet kantelijan toimintaan liittyvät asiat koskivat koronavirusdiagnostiikkaan liittyviä alihankintatutkimuksia. Näihin toimintamalleihin liittyvää tietoa oli kevään 2020 aikana julkisesti saatavilla muun muassa uutisista ja laboratoriotiedoista. Puoltavan lausunnon pohjana olleet toimintaedellytyksiin tarkemmin liittyneet kantelijan lisäselvitykset saapuivat 12.4.2020 jälkeen, jolloin C ei ole enää ollut työryhmän jäsenenä. Kantelijan omassa laboratoriossa tuotettuihin ja sen valvomissa toimintayksiköissä tehtäviin koronavirustutkimuksiin liittyvät hakemukset ovat saapuneet vasta C:n jäätyä pois työryhmästä. Selvityksen mukaan C ei ole osallistunut asioiden käsittelyyn hallintolain esteellisyyssäännösten vastaisesti eikä työryhmän kokoonpano ole ollut hallintolain 6 §:n mukaisten hallinnon oikeusperiaatteiden vastainen.

Selvityksensä mukaan THL vastasi kantelijan 10., 19. ja 30.4.2020 tekemiin tietopyyntöihin ja toimitti kantelijalle otteet toimilupatyöryhmän muistioista. Tieto kantelijan asioita toimilupatyöryhmän kokouksissa käsitelleyistä henkilöistä on tällöin mennyt myös kantelijan tietoon.

Sosiaali- ja terveysministeriö

THL:n menettely

Ministeriö on todennut lausunnossaan, että C:n olisi tullut ilmoittaa muuttuneista sidonnaisuuksistaan ja esteellisyydestään osallistua THL:n kliinisen mikrobiologian laboratorioden toimilupatyöryhmän toimintaan välittömästi, kun hän oli solminut työsopimuksen B:n kanssa, kuitenkin viimeistään 17.2.2020, jolloin hän aloitti uuden työnantaja palveluksessa. THL:n olisi pitänyt välittömästi tiedon saatuaan arvioida C:n sidonnaisuudet uudelleen ja niiden vaikutukset C:n mahdollisuuksiin osallistua toimilupatyöryhmän toimintaan.

THL on toimittanut viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n mukaisesti kliinisen mikrobiologian laboratorioden toimilupatyöryhmän kokousmuistiot pyynnöstä kantelijalle. Lausunnon mukaan hyvän hallintotavan mukaista olisi ollut vastata kantelijan 5.5.2020 toimitamaan viestiin ja ilmoittaa C:n luopuneen toimilupatyöryhmän asiantuntijajäsenyydestä.

Ministeriön menettely

Selvityksen mukaan kantelija ei toimittanut 21.4.2020 lähettämäänsä sähköpostia ministeriön viralliseen sähköpostiosoitteeseen, vaan suoraan erälle ministeriössä työskenteleville henki-

löille. Viestin pääsisältönä oli kertoa kantelijan halusta tarjota palvelujaan koronavirustestaukseen. Viestissä tuotiin esille huoli myös lupaprosessin hitaudesta sekä toimilupatyöryhmän toiminnan riippumattomuus. Selvityksen mukaan kyseiset sähköpostin saajat saivat kevään aikana satoja sähköposteja päivässä. Sähköpostin johdosta ministeriön tartuntatautiasiantuntijaa pyydettiin selvittämään asiaa THL:n kanssa. Tuolloin kävi ilmi muun muassa, että C oli jäänyt pois toimilupatyöryhmästä jo ennen kantelijan sähköpostiviestiä ministeriöön.

Ministeriö selvitti samalla väitettä lupaprosessin hitaudesta. Selvisi, että toimilupatyöryhmä oli pyrkinyt vastaamaan tilanteeseen ja kokoontui poikkeuksellisen usein. Kokousten välillä asioita vietiin eteenpäin myös muilla keinoin. Valitettavasti kantelijalle ei hektisen tilanteen vuoksi vastattu, että ministeriö oli selvittänyt asian.

Vastine

Kantelijan mukaan ensisijainen vastuu toimilupatyöryhmän kokoonpanosta on ollut THL:lla, jonka olisi tullut reagoida aktiivisesti työryhmän muuttuneisiin sidonnaisuuksiin.

Vastineen mukaan THL jossain määrin vähättelee selvityksessään toimilupatyöryhmän 2. ja 9.4.2020 pitämien kokousten asiasisältöjä. Koronavirusanalytiikkaa aloitettaessa keväällä 2020 alihankintatutkimusten käyttö on ollut erittäin merkittävässä roolissa. Alihankinnan suunnitteluun ja toteutukseen liittyvät yksityiskohdat eivät olleet julkista tietoa. THL:n toimilupatyöryhmän kantelijalle kokouksensa 2.4.2020 jälkeen lähettämästä sähköpostista ja lisäselvityspyynnöstä käy ilmi, että toimilupatyöryhmä oli kokouksessaan käsitellyt hyvin yksityiskohtaisia ja ei-julkisia kantelijan palvelutuotannon osa-alueita.

Vastineen mukaan THL:n ja ministeriön selvitysten perustella jää epäselväksi, miten C on osallistunut kokoukseen 2.4.2020. C on joka tapauksessa saanut kokousta koskevat materiaalit ja myös kantelijaa koskevat tiedot.

Kantelijan mukaan THL:n väite siitä, että tekniset ongelmat olisivat estäneet viestimisen toimilupatyöryhmän muuttuneesta kokoonpanosta yli puolen vuoden ajan, ei voi pitää paikkaansa.

Vastineessa on todettu, että THL yrittää epäasiallisella tavalla siirtää vastuuta viestinnän vastaanottajalle edellyttämällä, että C:n jäsenyyden päättymisen olisi pitänyt päätellä työryhmän muistioihin tehtyjen kirjausten perusteella. Laitoksen internetsivuilla oli vielä kokousmuistioden kantelijalle toimittamisen aikaan yksiselitteisesti ilmoitettu C:n olevan toimilupatyöryhmän jäsen. Kantelijan 5.5.2020 lähettämään sähköpostiin ei annettu vastausta ja kantelija sai tiedon työryhmän kokoonpanon muuttumisesta vasta yli puoli vuotta myöhemmin THL:n internetsivuilta.

Arviointi

Asian perusoikeusliityntä

Perustuslain 18 §:ssä säädetään elinkeinovapaudesta. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Säännöksessä mainittu oikeus hankkia toimeentulo valitsemallaan elinkeinolla vahvistaa periaatetta yrittämisen vapaudesta. Se ei kuitenkaan sulje pois sitä, että elinkeinon harjoittamiselle voidaan asettaa edellytyksiä ja siltä voidaan esimerkiksi edellyttää lupaa.

Yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa säädetään oikeudesta antaa väestölle yksityisesti terveydenhuollon palveluja. Yksityisellä terveydenhuollon palvelulla tarkoitetaan lain 2 §:n 1 momentin mukaan muun muassa laboratoriotoimintaa. Lain 4 §:n mukaan palvelujen tuottajalla on oltava lupaviranomaisen myöntämä lupa terveydenhuollon palvelujen antamiseen.

Kliinisen mikrobiologian laboratoriotutkimusten tekeminen edellyttää edellä mainitun yksityisen terveydenhuollon luvan lisäksi tartuntatautilain 18 §:ssä tarkoitetun luvan. Pykälän 1 momentin mukaan tartuntatautien toteamiseksi tarvittavia laboratoriotutkimuksia ja -tehtäviä suoritetaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksessa ja tähän tarkoitukseen toimiluvan saaneissa laboratorioissa sekä niiden valvomissa toimintayksiköissä. Pykälän 2 momentin mukaan aluehallintovirasto myöntää toimiluvat laboratorioille. Aluehallintoviraston on pyydettävä Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta lausunto ennen toimiluvan myöntämistä laboratorioille. Pykälän 3 momentissa säädetään toimiluvan myöntämisen edellytyksistä ja toimiluvan peruuttamisesta.

THL:n kliinisen mikrobiologian laboratorioiden toimilupatyöryhmän tehtävänä on arvioida edellä mainitussa tartuntatautilain säännöksessä laboratorioille asetetut edellytykset tehdä lainkohdassa tarkoitettuja laboratoriotutkimuksia ja -tehtäviä. Laitos antaa edellytysten täyttymisestä lausunnon toimiluvan myöntäville aluehallintovirastoille. Työryhmä käsittelee myös luvan saaneiden laboratorioiden ilmoituksia merkittävistä tutkimusnimikkeiden lisäyksistä ja uusista alihankintalaboratorioista sekä uusista valvonnanalaisista toimintayksiköistä.

Edellä esitetysti toimilupa on edellytyksenä tartuntatautilain 18 §:ssä tarkoitettujen laboratoriotutkimusten ja -tehtävien suorittamiselle ja siihen liittyvän elinkeinotoiminnan harjoittamiselle. THL:n toimilupatyöryhmällä on keskeinen asema kyseisen elinkeinon harjoittamisen oikeuteen antaessaan lausuntoja toimiluvan myöntämisenä olevien edellytysten täyttymisestä. Työryhmän toiminnalla on liityntä perusoikeutena turvattuun elinkeinovapauteen ja kyseinen perusoikeusyhteys korostaa toiminnan asianmukaisuuden, puolueettomuuden ja riippumattomuuden tärkeyttä.

Toimilupatyöryhmä käsittelee edellä esitetysti myös ilmoituksia eräistä muutoksista luvan saaneiden laboratorioiden toiminnassa. Tältä osin kysymys ei ole varsinaisesti toimiluvan edellytysten arvioinnista. Ilmoituksen käsittely ja hyväksyminen ovat käytettävissäni olevien tietojen mukaan kuitenkin toiminnan aloittamisen edellytyksenä. Ilmoituksen käsittely rinnastuu siten toimintaa koskevaan lupaan.

Hallintotoiminnan puolueettomuus

Hallintolain 27 §:ssä säädetään esteellisyydestä. Pykälän 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Lain 28 §:ssä säädetään esteellisyyssperusteista ja 29 §:ssä esteellisyyssasian ratkaisemisesta.

Esteellisyys ilmenee yksittäisten hallintoasioiden käsittelyssä ja esteellisyyssperusteen olemassaolo arvioidaan ja ratkaistaan jokaisen asian kohdalla erikseen.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja lukuun sisältyvässä 6 §:ssä hallinnon oikeusperiaatteista¹. Objektiviteetti- eli puolueettomuusperiaate edellyttää, että viranomaisen toiminta on objektiivisesti perusteltavaa ja riippumatonta. Esteellisyyssäännösten soveltamisella täytäntöön pannaan myös objektiviteettiperiaatetta yksittäisissä tilanteissa. Periaate on kuitenkin yksittäisiin hallintoasioihin liittyvien esteellisyysskysymysten arviointia laajempi, hallintotoiminnalle yleisempiä puolueettomuuteen liittyviä vaatimuksia asettava kehikko. Sen keskeinen sisältö on, että hallinnon toiminnan on sitä ulkoapäin tarkasteltaessa oltava uskottavasti puolueetonta ja riippumatonta. Objektiviteettiperiaate edellyttää, että hallintotoiminnan puolueettomuutta tarkastellaan ja arvioidaan laajasta näkökulmasta eikä vain yksittäisten asioiden käsittelyn yhteydessä.²

Selvityksen mukaan THL:n kliinisen mikrobiologian laboratorioiden toimilupatyöryhmän jäsen C ilmoitti 12.4.2020 jäävänsä pois työryhmästä siirryttyään yksityisen kliinisen keskuslaboratorion B:n lääketieteelliseksi johtajaksi 17.2.2020. Tieto asiasta lähetettiin sähköpostitse THL:lle 20.4.2020 ja pääjohtajan päätös asiasta on kirjattu 15.9.2020. Selvityksestä ei ilmene, minkä päätöksen THL:n pääjohtaja asiassa teki.

¹ Hallinnon oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaate.

² Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että julkishallinnossa puolueettomuus on yleinen vaatimus ja tavoite. Se lisää viranomaisten toiminnan legitimitettiä eli siihen kohdistuvaa luottamusta, minkä lisäksi puolueettomuus varmistaa osaltaan sitä, että toiminta on lainmukaista ja tosiasioita vastaavaa. Puolueettomuusperiaate on kuitenkin sisällöltään melko väljä ja sitä on konkretisoitu monilla erityissääntelyillä, kuten lainalaisuusperiaatteella, lahjomakielloilla, muilla virkarikossäännöksillä ja sitä turvataan myös virkamiesten sivutoimien rajoittamisella sekä esteellisyyssäännöksillä. *Heikki Kulla: Hallintomenettelyn perusteet, verkkokirja, Helsinki 2021, s.122.*

THL ei ole selvityksessään tuonut esille, etteikö C:n toimilupatyöryhmästä poisjättäytyminen olisi ollut tarpeellista työryhmän työskentelyn puolueettomuuden varmistamiseksi ja sen varmistamiseksi, että toiminta myös ulkopäin tarkastellen on uskottavasti puolueetonta. Edellä objektiviteettiperiaatteesta lausumani huomioden ei mielestäni ole hyvän hallinnon näkökulmasta ollut perusteltavissa eikä hyväksyttävää, että C jättäytyi työryhmästä vasta huhtikuussa 2020, vaikka hän oli siirtynyt B:n palvelukseen jo helmikuussa 2020. Hänen jäsenyytensä työryhmässä on B:n palvelukseen siirtymisen jälkeen voinut saada aikaan perusteltuja epäilyjä työryhmän toiminnan puolueettomuudesta siitä riippumatta, onko hän osallistunut työryhmän työskentelyyn. Se on lisäksi voinut herättää epäilyä, että hänellä on ollut mahdollisuus saada salassa pidettäviä tietoja B:n kanssa kilpailevien toimijoiden toiminnasta. Tätä käsitystäni tukee se, että THL:n selvityksestä on pääteltävissä, että C sai ennen työryhmästä poisjäämistään (12.4.2020) pidettyjen työryhmän kokousten kutsut ja kokousmateriaalit.

Yhdyn ministeriön näkemykseen siitä, että C:n olisi tullut ilmoittaa muuttuneista sidonnaisuuksistaan ja esteellisyydestään osallistua THL:n klinisen mikrobiologian laboratorioiden toimilupatyöryhmän toimintaan välittömästi, kun hän oli solminut työsopimuksen B:n kanssa ja viimeistään 17.2.2020, jolloin hän on aloittanut kyseisen työnantajan palveluksessa. Yhdyn ministeriön näkemykseen myös siitä, että THL:n olisi pitänyt välittömästi tiedon saatuaan arvioida C:n sidonnaisuudet ja niiden vaikutukset C:n esteellisyyteen ja mahdollisuuteen osallistua toimilupatyöryhmän toimintaan. Samalla laitoksen olisi tullut tehdä tarvittavat asiaa koskevat päätökset.

Tiedusteluihin vastaaminen ja viestintä

Kantelija on arvostellut myös sitä, ettei sen keväällä 2020 THL:lle ja sosiaali- ja terveysministeriölle lähettämiin sähköpostiviesteihin ole vastattu.

THL:n menettely

Kantelija lähetti 5.5.2020 THL:een eri henkilöille (kahdelle vastaanottajana ja kahdelle kopiona) ja laitoksen kirjaamoon sähköpostin, jossa kantelija toi esille, että koronaepidemia on saanut useat laboratorio-organisaatiot kehittämään analytiikkatoimintaansa nopealla aikataululla ja että analytiikan kehittämisessä syntyy väistämättä kilpailuasetelmia laboratorio-organisaatioiden välille. Kantelija vetosi viestissään siihen, että THL:n ja sen toimilupatyöryhmän toiminnassa noudatettaisiin korostetun huolellisesti esteellisyyteen ja vaitiolovelvollisuuteen liittyviä säännöksiä. Viestissä tuotiin esille muun muassa kantelijan keskeisimmän kilpailijan B:n edustus toimilupatyöryhmässä ja kantelijan käsitys tilanteen synnyttämästä esteellisyydestä yksittäisten toimilupa-asioiden käsittelyssä. Viestin mukaan toimilupatyöryhmän tulisi huolehtia siitä, ettei yksityisen toimijan johtohenkilö millään tavalla hyödynnä esimerkiksi tietoa kilpailijan analytiikan kehittämis- ja käynnistämisaikatauluista. Viestissä todettiin, että toimilupatyöryhmän kokoonpa-

non ei tulisi aiheuttaa epätasapainoista asetelmaa eri toimijoiden välille. Viestinsä lopussa kantelija totesi arvostavansa tiivistä vastausviestiä muun muassa siitä, kuinka säännösten ja hyvän hallintotavan noudattaminen lupa-asioiden käsittelyssä varmistetaan.

THL on selvityksessään kertonut toimittaneensa kantelijalle sen pyytämät toimilupatyöryhmän kokousmuistiot, mutta se ei ole ottanut kantaa edellä mainittuun viestiin vastaamiseen.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.³

Kantelijan viesti ei ollut tiedustelu kantelijan asian käsittelystä THL:ssa tai toimilupatyöryhmässä eikä se liittynyt neuvontaan hallintoasian hoitamisessa, vaikka kantelijan asioita oli käsitelty toimilupatyöryhmässä ainakin 2. ja 9.4.2020. Kantelija ilmaisi huolensa toimilupatyöryhmän toiminnan puolueettomuudesta sekä salassapito- ja vaitiolovelvoitteiden noudattamisen tärkeydestä. Kantelija ilmaisi kiistatta odottavansa vastausta viestiinsä.

Viestin perusteella toimilupatyöryhmän toiminnan puolueettomuudesta oli kantelijalle syntynyt huoli. Viittaan edellä hallintotoiminnan puolueettomuudesta ja objektiviteettiperiaatteesta lausumaani ja totean, että enemmän huolen ja epäilyn välttämiseksi olisi viestiin tullut vastata hallintolain 8 §:n 1 momentin velvoitteen perusteella näissä olosuhteissa viipymättä. Tätä näkemystä puoltaa se, että viestillä oli ajankohtainen liityntä kantelijan asioiden käsittelyyn työryhmässä.

THL:lla oli tuossa vaiheessa myös jo tieto C:n jättäytymisestä työryhmän työskentelystä, joten viestiin vastaaminen tältä osin ei olisi edellyttänyt paljon vaivannäköä eikä aikaa. Viestiin vastaamisen tärkeyttä korostaa myös se, että THL sai käsiteltyä sidonnaisuutta koskevan asian ja päivitettyä tiedon C:n jäsenyyden päättymisestä internetsivuilleen varsin hitaasti, minkä vuoksi asiasta ei ollut saatavilla tietoa julkisesti.

THL on selvityksessään todennut tiedon toimilupatyöryhmän kokoonpanossa tapahtuneesta muutoksesta tulleen THL:n kirjaamoon ja myös pääjohtajan sihteerille huhtikuussa 2020. Kuitenkin tieto C:n poisjäännistä päivitettiin THL:n verkkosivuille vasta 19.11.2020.

³ Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 72/2002 vp](#), s. 62) 8 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että säännös hoitamiseen liittyvästä neuvonnasta ilmentäisi lähinnä vaatimusta menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta. Velvoite edellyttäisi, että viranomainen antaa asiakkailleen neuvoja esimerkiksi siitä, miten asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja tulee esittää asian vireilepanemiseksi. Menettelyneuvontaan kuuluisi esityksen mukaan myös tietojen antaminen viraston käytännöstä, kuten käsittelytavasta ja -vaiheista.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 20 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava muun muassa oppaita ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja palveluistaan. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan.⁴

Julkisuuslain säännökset velvoittavat viranomaisia tiedottamaan toiminnastaan. Tiedottaminen liittyy hallinnon avoimuuteen ja sen kautta toteutuvaan hallinnon valvottavuuteen ja hyväksyttävyyteen. Tiedottamisen on paitsi itsestään selvästi myös hyvään hallintoon kuuluvan palvelujen asianmukaisuuden vuoksi oltava sisällöllisesti oikeaa, jotta tiedottamisen avulla on mahdollista saada todenmukainen kuva esimerkiksi palvelutoiminnan organisoimisesta ja järjestämisestä. Tiedottamisella vaikutetaan siihen, millaisena toiminta näyttäytyy ulospäin. Sillä on siten tärkeä tehtävä viranomaistoiminnan luotettavuuden, uskottavuuden ja riippumattomuuden viestijänä.

Edellä esitetty huomioiden THL:n olisi tullut päivittää toimilupatyöryhmän kokoonpanossa tapahtuneesta henkilömuutoksesta huomattavasti toteutunutta nopeammin. En pidä uskottavana, ettei tietoa muutoksesta olisi kyetty päivittämään laitoksen internetsivuille ripeämmin pelkästään väitettyjen teknisten ongelmien vuoksi.

Ministeriön menettely

Kantelija lähetti sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikölle 21.4.2020 sähköpostiviestin, jonka hän toimitti kopiona myös viidelle muulle henkilölle ministeriöön. Viestissään kantelija kertoi mahdollisuuksistaan tarjota koronavirusdiagnostiikkaan liittyviä palveluja ja toi esille klinisen mikrobiologian laboratorion toimilupaprosessin hitauteen liittyvän ongelman ja toimilupatyöryhmän menettelyn vaikutuksen viipymisiin. Kantelija pyysi viestissään myös varmistamaan toimilupatyöryhmän toiminnan riippumattomuuden ja toi esille, että työryhmän jäsenenä toimii yksityisen keskuslaboratorion ylimmässä johdossa toimiva henkilö.

Kantelija lähetti 15.5.2020 yhdelle ministeriön virkamiehelle sähköpostiviestin, jossa tuotiin esille koronadiagnostiikassa lupien myöntämisen hitaus ja käsittelyaikataulujen läpinäkymättömyys. Lisäksi kantelija toi esille kilpailijansa B:n lääketieteellisen johtajan C toiminnan toimilupatyöryhmän jäsenenä. Kantelijalla ei viestinsä mukaan ollut tietoa, oliko C jäävännyt itsensä kantelijan toimilupahakemusten käsittelystä ja kantelija toi esille huolensa kantelijan toimintaa koskevien tietojen joutumisesta kilpailijan tietoon. Viestissä todettiin, että kantelija oli asiassa lähettänyt ministeriön johdolle sähköpostin 21.4., muttei ollut saanut siihen vastausta.

⁴ Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 30/1998 vp](#), s. 81) lain 20 §:ää koskevien perustelujen mukaan pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta sekä tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava muun muassa oppaita ja muita tietoaaineistoja palveluistaan toimialallaan. Esityksen mukaan momentti velvoittaisi viranomaiset edistämään toimintansa avoimuutta ja säännöksen tarkoituksena olisi tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista korostamalla viranomaisen omaa aktiivisuutta tiedon tuottajana ja jakajana. Esityksen mukaan kansalaisten mahdollisuudet valvoa viranomaisten toimintaa ja vaikuttaa päätöksentekoon yleisissä asioissa parantuvat viranomaistoiminnan avoimuuden myötä.

Kantelijan ministeriölle 21.4.2020 lähettämään viestiin ei sisältänyt kysymyksiä eikä vastauspyyntöä eikä siitä muutenkaan ilmennyt, että kantelija olisi odottanut viestiinsä vastausta. Se on siten perustellusti voitu arvioida kirjoitukseksi, jolla on lähinnä haluttu muun ohella tuoda yleisesti esille lupaprosessiin liittyviä ongelmia ja näkemyksiä, mutta joka ei välttämättä edellyttänyt vastaamista. Se, että kantelija odotti edellä mainittuun kirjoitukseensa vastattavan, kävi sittemmin ilmi kantelijan 15.5.2020 lähettämästä viestistä. Ministeriö ei selvityksessään ole käsitellyt jälkimmäiseen viestiin vastaamistaan.

Selvityksensä mukaan ministeriö selvitti kantelijan ensimmäisen viestin perusteella toimitilupaasioiden käsittelyn hitauteen ja riippumattomuuteen liittyviä kysymyksiä eikä sen menettelyssä ole tältä osin laillisuusvalvonnallisesti arvosteltavaa.

Näkemykseni mukaan kantelijan jälkimmäiseen sähköpostiviestiin olisi hallintolain 7 §:n 1 momentissa säädetyn palveluperiaatteen ja 8 §:n 1 momentissa säädetyn neuvontavelvoitteen perusteella tullut vastata etenkin, kun ministeriö oli selvittänyt toimitilupaprosessiin ja sen puolueettomuuteen liittyvät kysymykset jo kantelijan aiemman viestin perusteella.

Viesti oli kuitenkin lähetetty ministeriön virkamiehen sähköpostiosoitteeseen eikä ministeriön viralliseen sähköpostiosoitteeseen eli kirjaamon osoitteeseen, mikä on voinut vaikuttaa sähköpostin käsittelyyn.

Johtopäätökset

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kliinisen mikrobiologian laboratorioiden toimitilupatyöryhmän jäsen oli ilmoittanut jäävänsä pois työryhmästä 12.4.2020 siirryttyään yksityisen kliinisen keskuslaboratorion palvelukseen 17.2.2020. Laitoksen pääjohtaja oli tehnyt asiasta päätöksen, joka oli kirjattu 15.9.2020 ja muutos työryhmän kokoonpanossa oli päivitetty laitoksen internet-sivuilla marraskuussa 2020.

THL:lla on velvollisuus varmistua toimillaan siitä, että kliinisen mikrobiologian laboratorioiden toimitilupatyöryhmän toiminta on riippumatonta ja puolueetonta ja että se myös ulkopuolisen arvioitsijan silmin näyttää siltä. Sen vuoksi laitoksen olisi pitänyt välittömästi saatuaan tiedon työryhmän jäsenen sidonnaisuuksien muuttumisesta arvioida sidonnaisuudet ja jäsenen mahdollisuus osallistua toimitilupatyöryhmän toimintaan sekä tehdä tarvittavat päätökset asiassa. Edellä mainittu menettely olisi ollut välttämätöntä työryhmän toiminnan puolueettomuuden ja riippumattomuuden sekä salassapitovelvoitteiden noudattamisen varmistamiseksi samoin kuin sen varmistamiseksi, ettei toiminnan puolueettomuutta ja riippumattomuutta kohtaan synny epäilyjä. Asian käsittely laitoksessa ei kokonaisuudessaan ole ollut viivytyksetöntä. Käsittelyn viivytettyä tärkeyttä korostaa myös työryhmän tuolloinen varsin tiivis kokousrytmi.

Toimilupatyöryhmä on THL:n pääjohtajan asettama ja se suorittaa laitokselle tartuntatautilaissa säädettyä tehtävää. Laitoksen selvityksen mukaan ryhmän jäsenten sidonnaisuudet arvioidaan THL:ssä ennen kuin jäsenet voivat osallistua päätöksentekoon. Laitoksen velvollisuutena on varmistaa, että toimilupatyöryhmällä on olemassa toimintamallit ja käytännöt siitä, miten työryhmän ja yksittäisten jäsenten tulee menetellä silloin, kun työryhmän jäsenen sidonnaisuudet muuttuvat ja ne on arvioitava uudelleen. Toimintamallien ja käytäntöjen tulee olla sellaiset, että sidonnaisuudet ja niiden vaikutus työryhmän jäsenenä toimimiseen tulevat muutoksen tapahtuessa viivytystä arvioitaviksi. THL ei ole selvityksessään tuonut esille, miten se on noudattanut velvollisuuttaan varmistaa, että toimilupatyöryhmän jäsenten sidonnaisuuksissa tapahtuneet muutokset arvioidaan viivytystä.

THL:n olisi julkisuuslain 20 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyjen toiminnan avoimuutta ja tiedottamista koskevien velvoitteiden mukaisesti tullut päivittää internetsivuilleen toimilupatyöryhmän kokoonpanossa tapahtuneesta henkilömuutoksesta viivytystä ja siten tiedottaa muutoksesta.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos ei vastannut kantelijan sähköpostikirjoitukseen, jossa kantelija totesi toimilupatyöryhmän yhden jäsenen toimivan kilpailevan yksityisen keskuslaboratorion johtajana ja toi esille työryhmän toiminnan puolueettomuuteen sekä salassapito- ja vaitiolovelvoitteiden noudattamiseen liittyviä näkökohtia. Viestistä kävi ilmi, että kantelija odotti saavansa vastauksen viestiinsä.

Viestiin olisi tullut hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaisesti vastata viivytystä. Laitoksen menettely ei sen laiminlyödessä vastaaminen ole ollut kyseisen lainkohdan mukaista.

Näkemykseni mukaan sosiaali- ja terveysministeriön olisi ollut perusteltua hallintolain 7 §:n 1 momentin ja 8 §:n 1 momentin perusteella vastata kantelijan 15.5.2020 lähettämään sähköpostiviestiin.

Toimenpiteet

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan, jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aiheutta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle.

Oikeusvaltion keskeinen tekijä on hallintotoiminnan puolueettomuus ja riippumattomuus. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen laiminlyönti arvioida klinisen mikrobiologian laboratorioiden toimilupatyöryhmän jäsenen muuttunut sidonnaisuus viivytystä on aiheuttanut epäilyn sen

toiminnan ja toimintatapojen puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta sekä kantelijan liikeloudellisten etujen vaarantumisesta. Laitos on lisäksi laiminlyönyt vastata kantelijan asiaa koskeviin tiedusteluihin ja tiedottaa viivytyksettä työryhmän kokoonpanossa tapahtuneesta muutoksesta. Tiedusteluihin vastaaminen ja tiedottaminen olisivat osaltaan olleet omiaan ehkäisemään epäilysten syntymistä työryhmän toiminnan puolueettomuudesta.

Saatan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tietoon edellä esittämäni näkemykset ja annan laitokselle valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin tarkoittaman huomauksen sen laiminlyöntien vuoksi.

Pyydän laitosta ilmoittamaan viimeistään 30.11.2022, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt toimilupatyöryhmän toimintatapojen ja käytäntöjen ohjaamiseksi tilanteissa, joissa jäsenten sidonnaisuudet muuttuvat.

Saatan sosiaali- ja terveysministeriön tietoon päätöksessäni sen menettelystä kantelijan 15.5.2020 lähettämään sähköpostiviestiin vastaamisessa esittämäni näkemykset.

Saatan ministeriön tietoon myös Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen menettelystä esittämäni näkemykset.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen