VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

20.11.2020

OKV/2473/22/2020
OKV/2473/22/2020-OKV-3

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta

Viite: Sosiaali- ja terveysvaliokunnan asiantuntijalausuntopyyntö 19.11.2020 (HE 224/2020 vp)

Asia: Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kaupallisten rokotetutkimuspalvelujen yhtiöittämisestä HE 224/2020 vp

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) kaupallisten rokotetutkimuspalvelujen yhtiöittämisestä. Lausuntopyynnössä ei ole yksilöity kysymyksiä, joista minun on tarkoitettu antaa lausunto. Koska esitys pohjautuu 10.5.2019 antamaani päätökseen OKV/12/50/2018, esitän arvioni siitä näkökulmasta, täyttääkö esityksessä ehdotettu malli vaatimukset, jotka päätökseni mukaan oli huomioitavan rokotteiden hankintaa koskevan valmistelun ja päätöksenteon riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaamiseksi.

Edellä mainitussa päätöksessä oli kysymys THL:n toiminnan perustuslain 21 §:n 1 momenttiin pohjautuvasta ja hallintolaissa tarkemmin säädetystä oikeusvaltioon ja julkiseen hallintoon kuuluvasta puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta, kun se valmistelee ja toimeenpanee sosiaali- ja terveysministeriön rokotehankintoja ja tekee myös itse rokotehankinnoista päätöksiä. Epäilyksiä rokotehankintojen puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta oli toistuvasti aiheuttanut se, että THL toimiessaan tartuntatautilain 7 §:n 2 momentin mukaisena tartuntatautien torjunnan kansallisena asiantuntijalaitoksena tekee rokotetukimusta, jota rahoittavat yksityiset lääkeyhtiöt. Asetelma, jossa laitos saa rahoitusta lääkeyhtiöiltä samalla, kun sille kuuluu rokotehankintoihin liittyviä viranomaistehtäviä, joihin kohdistuu ehdoton puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaatimus, oli saanut aikaan epäilyjä laitoksen viranomaistoiminnan riippumattomuudesta siitä huolimatta, että rokotehankintojen valmistelun ja päätöksenteon riippumattomuus ja puolueettomuus oli pyritty turvaamaan sekä menettelyllisillä keinoilla että rakenteellisilla ratkaisuilla, minkä lisäksi toiminnan avoimuudella oli pyritty siihen, että toiminta olisi ulkoapäin arvioitavissa. Nämä epäilyt syntyivät muun muassa siitä, että laitoksen lääkeyhtiöiltä rahoitusta saavan rokotetutkimuksen ja ennen kaikkea sitä tekevien virkamiesten uskottiin saavan hyötyä hankintoihin liittyen rahoitusta antavilta lääkeyhtiöiltä.

THL:ssa oli jo aiemmin selvitetty keinoja rokotehankintoihin liittyvien toimien ja rokotetutkimuksen eriyttämiseksi siten, että rokotehankintoihin liittyvien tehtävien korkeamman riippumattomuuden takaamiseksi mainittuja tehtäviä hoidettaisiin selkeästi eri instansseissa. Valmistelussa oli ollut esillä erillisen osakeyhtiön perustaminen rokotetutkimukseen. Pidin päätöksessäni perusteltuna, että lääkeyhtiöiden rahoittama rokotetutkimustoiminta ja rokotehankintoihin liittyvä toiminta eriytettäisiin entistä selkeämmin toisistaan. Katsoin, että sillä tavoin voitaisiin vahvistaa THL:n eri toimialueita niiden erityispiirteet huomioiden ja turvata toimintojen puolueettomuutta ja riippumattomuutta.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • PUHELIN 0295 16001 • E-MAIL kirjaamo@okv.fi
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto TELEFAKSI 09 160 23975 INTERNET www.okv.fi

Esityksessä ehdotetaan, että THL:n kaupallisten rokotetutkimuspalvelujen tuottamiseen liittyvä omaisuus ja rokotetutkimuspalveluja koskeva toiminta siirrettäisiin perustettavalle osakeyhtiölle, joka olisi valtion erityistehtäväyhtiö ja sen omistajaohjauksesta vastaisi sosiaali- ja terveysministeriö. Esityksestä annetuissa lausunnoissa ja siitä järjestetyssä kuulemistilaisuudessa esitystä oli pidetty kannatettavana, mutta esitetty myös kriittisiä näkökantoja siitä, turvaako esitys puolueettomuuden ja riippumattomuuden rokotehankintoja koskevassa päätöksenteossa, kun sosiaali- ja terveysministeriö tekisi hankintoja koskevia päätöksiä ja toimisi samanaikaisesti omistajaohjauksesta vastaavana ministeriönä. Esityksestä ei ilmene tarkemmin, mihin kriittiset näkemykset perustuvat, mutta kysymys lienee siitä, että rokotteiden hankintaan liittyvien riippumattomuutta ja puolueettomuutta koskevien kysymysten on katsottu esityksen myötä koskettavan ministeriötä.

Valtion omistajapolitiikka ja ohjaus perustuvat lakiin valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjaksesta, jonka mukaan omistajapoliittinen päätöksenteko jakautuu valtioneuvoston yleisistunnon ja omistajaohjauksesta vastaavan ministeriön välillä. Valtion omistajaohjauksessa noudatetaan lisäksi hyvää hallintotapaa ja toimivaa päätösvallan ja valvonnan kokonaisuutta ja siihen liittyen OECD-maiden yhtistyöhön perustuvia OECD Principles of Corporate Governance -ohjeita. Omistajaohjauksessa noudatetaan myös valtioneuvoston omistajapoliittista periaatepäätöstä (8.4.2020), jossa linjataan omistajaohjauksen periaatteita ja toimintatapoja.

Ministeriön ja sen virkamiesten tulee noudattaa tehtävissään ja siten myös omistajaohjaukseen samoin kuin hankinta-asioihin liittyvissä tehtävissään hallintolain hyvää hallintoon liittyviä säännöksiä kuten hallintolain 6 §:ssä säädettyä puolueettomuusperiaatetta. Lisäksi ministeriön virkamiehiä koskevat hallintolain esteellisyyttä koskevat säännökset (27-29 §) ja valtion virkamieslain säännökset, joiden mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla (14 §) eikä hän saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen (15 §). Kyseisillä säännöksillä pyritään turvaamaan viranomaistoiminnan objektiivisuutta.

Hankintoja säätelee laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, jonka säännöksillä pyritään turvaamaan hankintojen asianmukaisuutta. Julkisissa hankinnoissa noudatettavien periaatteiden mukaan hankintamenettelyyn osallistujia ja toimittajia on kohdeltava tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti sekä suhteellisuuden vaatimukset huomioiden. Sen lisäksi, että laissa muutenkin säädellään hankintamenettelyn eri vaiheita, on hankintapäätös lain mukaan perusteltava ja päätökseen voidaan hakea muutosta. Lain noudattamista valvova valvontaviranominen voi myös ryhtyä toimenpiteisiin hankintayksikön lainvastaisen menettelyn johdosta.

Esityksen mukaan yhtiön erityistehtävä näkyisi siinä, että toiminnasta syntyvää voittoa käytettäisiin yhtiön rokotetutkimustoiminnan kehittämiseen ja yleisempään rokotetutkimuksen tukemiseen mm. lahjoituksin. Yhtiön voitonjaon perusteista sovittaisiin esityksen mukaan tarkemmin yhtiön perustamisasiakirjoissa osakassopimuksella ja valtion osinkotulot tuloutuisivat valtion yleiselle osinkotulotilille. Yhtiön ohjauksesta vastaavalle sosiaali- ja terveysministeriölle ei siten osinkotulojen muodossa syntyisi taloudellisia intressejä tai riippuvuuksia, jotka voisivat vaikuttaa ministeriön päätöksentekoon rokotehankinnoissa.

Totesin hallituksen esityksen ennakkotarkastuksen yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriölle antamassani muistiossa, että rokotetutkimus on kansanterveyden ja terveysturvallisuuden näkökulmasta siinä määrin strategisesti tärkeä tehtävä, että sen täytynee olla jossain määrin valtion ja valtionhallinnossa sosiaali- ja terveysministeriön vaikutuspiirissä. Kiinnitin kuitenkin huomiota siihen, että esityksestä tulisi ilmetä, että omistajaohjauksen järjestäminen sosiaali- ja terveysministeriössä toteutetaan siten, että rokotehankintojen ja kansallisen rokoteohjelman valmistelu ja ohjaus ovat riippumattomia yhtiön toimintaan liittyvistä intresseistä. Esityksen mukaan yhtiön omistajaohjaus sosiaali- ja terveysministeriössä eriytetään toiminnallisesti ja henkilötasolla yhtiöön ja sen alaan liittyvistä tehtävistä sekä rokotteiden hankintatoiminnasta hallintolain esteellisyyssäännökset huomioiden.

Näkemykseni mukaan rokotteiden hankintaan liittyvä valmistelu ja päätöksenteko tulisi esityksessä ehdotetussa mallissa olemaan siten eriytetty rokotetutkimuksen tekemisestä ja sitä koskevasta yksityisten lääkeyhtiöiden rahoituksesta samoin kuin perustettavan yhtiön osinkotuloina mahdollisesti tuottamasta taloudellisesta hyödystä, että hankintatoiminnan riippumattomuus ja puolueettomuus tulisi omistajaohjausta koskevien säännösten ja ohjeiden sekä muiden edellä mainittujen säännösten noudattamisella edellä mainitussa päätöksessäni edellytetyllä tavalla turvatuksi.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti