

28.8.2006

Dnro 2691/4/05

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen

LÄÄKETEHTAAN TARJOAMA KESTITYS SAIRAAHOITOPIIRIEN SEMINAARISSA

1 KANTELU

Kantelija pyysi sähköpostitse 12.9.2005 lähettämässään kirjeessä eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan peruspalveluministerin, sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikön ja sairaanhoitopiirien johtajien osallistumista Saariselällä hotellilla Riekonlinnassa 8.–9.9.2005 pidettyyn sairaanhoitopiirien johtajien ja johtajaylilääkäreiden syysseminaariin, jossa lääketehdas Orion Pharma tarjosi osallistujille kestitystä. Kantelijan mielestä menettely loukkasi kansalaisten uskoa virkamiesten puolueettomuuteen.

- - -

3 RATKAISU

Käsitykseni mukaan kantelussa mainittujen henkilöiden menettelyä ei ole pidettävä lainvastaisena. Mielestäni seminaarin järjestämisestä vastuullisen Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin olisi kuitenkin ollut hyvän hallinnon toteutumisen kannalta arvioiden parempi menetellä niin, että se ei olisi hyväksynyt ulkopuolisen tahon kustantavan kestitystä tapahtuneella tavalla.

3.1 Selvitysten sisältö

Sosiaali- ja terveysministeriö

Selvityksen mukaan sairaanhoitopiirien seminaarin järjestämisvastuu vaihtuu vuosittain. Vuonna 2005 järjestämisvuorossa oli Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri. Sosiaali- ja terveysministeriön edustajat osallistuivat seminaariin pyydettyinä luennoitsijoina ja asiantuntijoina. Ministeriön näkemyksen mukaan sairaanhoitopiirien seminaarit ovat osoittautuneet sekä ministeriön että sairaanhoitopiirien kannalta erittäin hyödyllisiksi ajankohtaisten kysymysten keskustelu- ja informointifoorumeiksi.

Sosiaali- ja terveysministeriöstä seminaariin osallistuivat peruspalveluministeri, hänen erityisavustajansa sekä viisi ministeriön virkamiestä: valtiosihteeri,

kansliapäällikkö, lääkintöneuvos, ylilääkäri ja erityisasiantuntija. Ministerillä ja ministeriön virkamiehillä oli ohjelmaan merkityt puheenvuorot. Ministeriöltä toivottu panos koski kunta- ja palvelurakennemuutostusta sekä hoitotakuun ja terveydenhuollon tietohallintouudistuksen onnistumista. Seminaariin osallistuneet ministeriön virkamiehet olivat näiden alojen asiantuntijoita. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan sairaanhoitopiirien seminaari oli tavanomainen, ohjelmaltaan hyvin tiivis työseminaari.

Peruspalveluministerin ja hänen erityisavustajansa sekä ministeriön virkamiesten matka- ja majoituskulut maksoi sosiaali- ja terveysministeriö. Kyse ei siten ollut ulkopuolisen kustantamasta virkamatkasta.

Ministeriön käsityksen mukaan Orion Pharmalla ei ollut roolia ohjelman valmistelussa. Myös sen edustajien puheenvuorojen osuus itse seminaarissa oli vähäinen ja yleisellä tasolla pysyvä.

Sosiaali- ja terveysministeriön 19.12.2003 antamassa matkaohjeessa on täsmennetty valtionvarainministeriön ohjeen 10/2001 (viraston ulkopuolisten tahojen maksamien virkamatkojen käsittelemisessä noudatettavista periaatteista) pohjalta ulkopuolisten kustantamia matkoja koskevia periaatteita ja menettelytapoja. Ohjeen mukaan:

"Pääperiaatteena on, että ministeriö itse kustantaa ministeriön virkamiesten virkatehtävien edellyttämät matkat myös ministeriön ulkopuolisten kanssa asioitaessa. Ulkopuolisten kustantamat virkamatkat liittyvät lähes yksinomaan seminaari- ja koulutustilaisuuksiin, jossa tilaisuuden järjestäjä maksaa luennoitsijana toimivan ministeriön asiantuntijan matkakustannukset. Näihin matkoihin annetaan normaali matkamääräys, johon merkitään ulkopuolinen kustantaja. Lähtökohta epäselvässä tapauksessa on, että matkalle ei osallistuta, tai mikäli matka on virkatehtävien kannalta tarpeellinen, ministeriö maksaa kustannukset."

Selvityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön nykyiset ohjeet edustusmenoista ja henkilöstötilaisuuksista aiheutuvista menoista sekä osallistumisesta ulkopuolisten rahoittamiin edustustilaisuuksiin on annettu 29.9.2005. Ulkopuolisten rahoittamiin edustustilaisuuksien osallistumisesta ohjeessa todetaan seuraavasti:

"Ulkopuolisten tahojen kokonaan tai osittain rahoittamiin tilaisuuksiin tulee suhtautua pidättyvästi ja niihin osallistumisesta tulee sopia etukäteen kansliapäällikön, osastopäällikön tai erillisen tulosryhmän päällikön kanssa. Kohtuullinen vieraanvaraisuus kuuluu kuitenkin puolin ja toisin kohteliaaseen kanssakäymiseen. Vieraanvaraisuuden vastaanottaminen ei kuitenkaan saa vaarantaa luottamusta viranomaiseen tai virkamieheen."

Ministeriön näkemyksen mukaan työseminaariin liittyvät lounas- ja illallistilaisuudet kuuluvat kiinteästi seminaarin ohjelmaan, joten on luontevaa, että seminaariin osallistuvat virkamiehet osallistuvat myös näihin tilaisuuksiin. Nyt tarkasteltavassa seminaarissa ministeri ja valtaosa ministeriön virkamiehistä eivät muiden työesteiden (muun muassa seuraavan päivän alustuksiin valmistautumisen) vuoksi osallistuneet illallistilaisuuteen. Yksi illallistilaisuuteen osallistunut ministeriön virkamies oli nimenomaan sopinut muutamien henkilöiden

kanssa keskustelewansa seminaarin teemaan liittyvistä kysymyksistä iltatilaisuuden yhteydessä. Ministeriön näkemyksen mukaan tämäntyyppisiin lounas- tai iltatilaisuuksiin osallistumiseen ei liity mitään virkamiesoikeudellisia tai -eettisiä ongelmia. Seminaariin liittyvissä illallistilaisuuksissa käytävä vapaamuotoisempi keskustelu on yleensä olennainen osa seminaarin antia. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoi, että useammankin ministeriön edustajan mukanaolo näissä keskusteluissa olisi todennäköisesti ollut hyödyllistä niin ministeriölle kuin sairaanhoitopiireille.

Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä

Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin johtaja kertoi selvityksessään, että kyseessä oleva sairaanhoitopiirien seminaari on syntynyt viranomaisten ja sairaanhoitopiirien yhteisestä tarpeesta päivittää kerran vuodessa yhteisiä toimia. Sosiaali- ja terveysministeriöllä ja Kuntaliitolla on ollut keskeinen rooli ohjelman suunnittelussa.

Selvityksen mukaan Orion Pharma tarjosi tilaisuudessa keskiviikko-iltaan mennessä majoittuneille tavanomaisen illallisen, torstaina tavanomaisen lounaan, iltapäiväkahvin sekä illallisen ja perjantaina lounaan. Keskiviikon saunatilaisuuteen Orion Pharma oli järjestänyt virvoitusjuomatarjoilun samoin kuin vastaavaan tilaisuuteen torstaina.

Seminaarin ohjelmavurion tuotti Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin johtajaylilääkäri. Valmistelun osalta varmistettiin muiden sairaanhoitopiirien osallistuminen ohjelmaan sekä esitysten sisältö. Orion Pharman osallistuminen esityksiin oli pyydetyn mukainen koskien lääketeollisuuden yleisiä kehitysnäkymiä ja yrityksen omaa kehitystoimintaa globaalissa taloudessa. Selvityksen mukaan kaupallisia keskusteluita ei käyty missään vaiheessa.

Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin hallitus on päätöksellään 3.9.2001/137 antanut ohjeet ulkopuolisten tahojen tukemista matkoista. Ohjeen mukaan yhteistyö on toteutettava läpinäkyvästi ja sairaalan kautta terveydenhuollon yksikön omia säännöksiä noudattaen. Hallitus on kehottanut noudattamaan Kuntaliiton lääketeollisuuden sekä sairaanhoitopiirien ja perusterveydenhuollon yksiköiden välisestä yhteistyöstä lääkäreiden koulutuksessa antamaa suositusta vastaavia periaatteita myös muiden terveydenhuollon palveluksessa olevien ja ulkopuolisten tahojen kanssa tehtävässä yhteistyössä.

Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin hallituksen päätöksessä todetaan, että Kuntaliiton mainitussa suosituksessa (luonnoksessa) mainittuja periaatteita voi noudattaa koko henkilöstön osalta. Lisäksi on otettava huomioon hallintomenettelylain 10–11 §:n esteellisyyssäännökset sekä voimassa olevan hankintaohjeen säännökset.

Ohjeen pohjana olevassa Kuntaliiton suosituluonnoksessa todetaan muun muassa seuraavaa.

"Lääketeollisuuden sekä erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon lääkäreiden yhteistyö on hyväksyttyä ja jopa välttämätöntä alan jatkuvan kehityksen seuraamiseksi ja siihen osallistumiseksi. ... Jotta myös lääkäriä koskeva viranhaltijan asemaan liittyvä puolueettomuus ei vaarantuisi yhteistyön takia, on tarpeen noudattaa sellaisia menettelytapoja, joita muutoinkin noudatetaan määrättäessä lääkäreitä osallistumaan koulutukseen. Vastaavia periaatteita suositetaan noudatettaviksi myös muiden ulkopuolisten tahojen kanssa tehtävässä yhteistyössä.

Mikäli lääkeyritys osaksi tai kokonaan kustantaa kotimaassa tai ulkomailla tapahtuvaa lääkäreiden jatko- tai täydennyskoulutustoimintaa tai tieteellistä tilaisuutta, suosittelemme seuraavien seikkojen huomioon ottamista.

- Koulutustilaisuuden tai tieteellisen tilaisuuden ohjelman on oltava ammatillisesti hyödyllinen lääkärille sekä sairaalan / terveyskeskuksen kehittämissuunnitelman ja -tarpeen kannalta. ... (Ohjelmaa on oltava vähintään puolet käytettävissä olevasta työajasta yhteensä).

...

Muilla kuin sairaanhoitopiirin varoilla rahoitettavan matkan vastaanottaminen ei ole lähtökohtaisesti suotavaa. Sairaalan ulkopuolisten tahojen tarjoama tai taloudellisesti tukema matka voidaan kuitenkin vastaanottaa, jos matka ei vaaranna puolueettomuutta, riippumattomuutta tai tasapuolisuutta virka- tai työtehtävien hoidossa."

Kuntaliitto on sittemmin antanut 19.6.2003 suosituksen lääketeollisuuden ja sairaanhoitopiirien yhteistyöstä lääkäreiden täydennyskoulutuksessa. Suosituksen mukaan lääkeyritys voi osallistua koulutustilaisuuden yleisten kustannusten kattamiseen samoin kuin tilaisuuteen osallistuvien henkilöiden matka-, majoitus- ja ateriakustannuksiin. Suositus koskee nimenomaan lääkäreiden täydennyskoulutusta, eikä se siksi nähdäkseni sovellu nyt puheena olevan seminaarin arviointiin.

3.2

Oikeusohjeet

Virkarikosoikeudellinen sääntely

Virkarikoksia koskevat rikoslain 40 luvun säännökset koskevat paitsi valtionhallinnon virkamiehiä, myös esimerkiksi kunnallisia viranhaltijoita.

Rikoslain 40 luvun 3 §:ssä (1.10.2002 voimaan tulleessa laissa 12.7.2002/604) olevan lahjusrikkomuksen tunnusmerkistön mukaan virkamies syyllistyy sanottuun rikokseen, jos hän itselleen tai toiselle

- 1) pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi taikka
- 2) ottaa vastaan tai hyväksyy lahjan tai muun edun taikka hyväksyy sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen

siten, että menettely on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen.

Lahjomarikossäännösten esitöissä (HE n:o 58/1988 vp.) on käsitelty erityisesti virkamiesten kestitysilmiotä seuraavasti: "Vaikeimmin arvosteltavia ovat tapaukset, joissa liikeyritysten suhdetoiminnassa tavanomaisesti käytettäviä etuja tarjotaan virkamiehille lähinnä tarjoajalle myönteisen ilmapiirin aikaansaamiseksi. Ratkaisu olisi tällöin perustettava tilanteen arviointiin kokonaisuudessaan huomioon ottaen muun muassa vireillä tai odotettavissa olevien palvelussuhteeseen liittyvien toimien merkitys tarjoajan kannalta sekä tarjottujen etujen arvo, toistuvuus ja tavanomaisuus kysymyksessä olevan virka- tai muuhun toimintaan liittyvissä olosuhteissa samoin kuin etujen vastaanottamisen hyväksyttävyyden palvelussuhteen asianmukaisen hoidon kannalta. Oikeuskäytännössä lahjomana on pidetty esimerkiksi virkistysluonteisia matkoja ja runsaita, virkamiehen tehtävien hoidon kannalta tarpeettomia kestityksiä."

Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Säännöksen 2 momentin mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

Valtion virkamieslain 15 §:n mukaan virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen. Sanotun kiellon rikkomisen suhteesta lahjusrikkomukseen todetaan rikoslain virkarikossäännösten uudistamista koskevissa esitöissä (HE n:o 58/1988 s. 10 ja 58) seuraavaa: "Tämä virkamiehen yleisiä velvollisuuksia määrittävä säännös asettaa etujen vastaanottamiselle vielä suuremmat rajoitukset kuin ... säännös lahjusrikkomuksesta. Virkamies voi näin ollen rikkoa tämän säännöksen asettaman virkavelvollisuutensa syyllistymättä lahjusrikoksiin tai -rikkomukseen."

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 17 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. 2 momentin mukaan viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäydyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Säännöksen 3 momentin mukaan viranhaltija ei saa vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä sellaista taloudellista tai muuta etua, josta säädetään rikoslain (39/1889) 40 luvussa.

Rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:n säännöksiä virkavelvollisuuden rikkomisesta muutettiin lailla 604/2002. Nämä yleisluonteiseksi luonnehdittavat virkarikossäännökset ovat toissijaisia suhteessa luvun muihin säännöksiin. Ne vaativat lisäksi aina täydennykseksen muita säännöksiä tai määräyksiä, joihin virkavelvollisuus voidaan perustaa (esimerkiksi valtion virkamieslain 14 ja 15 §:n tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n).

Rikoslain 40 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin edellä tässä luvussa säädetyllä tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus

ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Rikoslain 40 luvun 10 §:n mukaan jos virkamies virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta muulla kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta varoitukseen tai sakkoon.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu viimeksi mainittujen säännösten ilmauksen "perustuvan" eroavan vaatimuksesta, jonka mukaan velvollisuuksien sisällön tulisi nimenomaisesti ilmetä säännöksistä ja määräyksistä. Virkavelvollisuuksien on nähty voivan perustua säännökseen tai määräykseen, kun säännös tai määräys antaa edes jonkinlaisia viitteitä virkavelvollisuuden sisällöstä (ks. Viljanen, Pekka: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Helsinki 1990 s. 336 ja 338).

Virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden (rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §) alan määrittely onkin varsin avoin. Käytännössä valtion virkamieslain mukaisten virkavelvollisuuksien sisältöä voidaan joutua tulkitsemaan laista tai asetuksesta ilmenevän lisäksi muun muassa valtioneuvoston päätösten, muiden ohjeiden ja määräysten ja joskus jopa vakiintuneen käytännön perusteella. Virkatehtävien asianmukaisten suorittamisen on joissain yhteyksissä katsottu tarkoittavan normaalia, tavanomaista huolellisuutta ja sitä, että virkamiehen on virkaa hoitaessaan otettava huomioon, mitä viran laadusta ilmeisesti johtuu (ks. HE 238/1984 s. 30, HE 58/1988 s. 64–65 ja Viljanen mts. 335 ja 439–440).

Hallinnollinen ohjeistus

Valtiovarainministeriö on antanut 1.6.2001 voimaan tulleen ohjeen viraston ulkopuolisten tahojen kustantamista matkoista (VM 10/2001). Ohje koskee valtionhallintoa, mutta ei sen sijaan esimerkiksi sairaanhoitopiirejä.

Ulkopuolisten kustantamien virkamatkojen hyväksyttävyyttä harkittaessa tulee ohjeen mukaan ottaa huomioon esimerkiksi seuraavanlaisia seikkoja:

- ulkopuolisen tahon rooli suhteessa viranomaiseen (palvelun myyjä, lupa-asia yms.),
- miksi valtionhallinnon ulkopuolinen taho kustantaa virkamatkoja tai muita etuja,
- minkä arvoisia ne ovat,
- voivatko ne vaikuttaa tasapuolisuuteen virkatehtävien hoidossa,
- liittyykö matkaan kestitystä tai muuta oheistarjontaa,
- joutuuko virkamies kiitollisuudenvelkaan,
- mitä ulkopuolinen taho odottaa viranomaiselta,
- onko kysymyksessä kilpailuasetelma.

Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin osalta on annettu edellä kohdassa 3.1 mainittu hallinnollinen ohjeistus.

3.3

Kannanotto

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviin laillisuusvalvojana kuuluu arvioida viranomaisten ja virkamiesten menettelyn asianmukaisuutta muultakin kuin rikosoikeudelliselta kannalta. Hänen tulee seurata etenkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista julkisten tehtävien hoitamisen yhteydessä.

Perustuslain 2 §:n 3 momentti edellyttää, että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Säännös sisältää muun muassa vaatimuksen siitä, että julkisen tehtävän hoitamiseen eivät vaikuta siihen kuulumattomat vieraat vaikuttimet. Oikeusvaltion periaatteisiin kuuluu sekin, että julkisia tehtäviä hoitavien toiminta näyttää myös ulospäin uskottavasti sellaiselta, että sitä eivät uhkaa mainitunlaiset vieraat vaikuttimet.

Virkatoiminnan puolueettomuudesta huolehtiminen kuuluu myös perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainittuihin hyvän hallinnon takeisiin. Velvollisuus voidaan johtaa lisäksi valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentista ja 15 §:stä sekä kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:stä: virkamiehen asianmukaiseen käyttäytymiseen kuuluu yleisesti välttää kaikkea sellaista menettelyä, joka voi vaarantaa luottamusta virkatoiminnan puolueettomuuteen.

Kantelussa samoin kuin asian tiimoilta käydyssä julkisessa keskustelussa huomiota on kiinnitetty nimenomaan siihen, että lääketeollisuuden yritys on tarjonnut sosiaali- ja terveysministeriön ja terveydenhuoltoviranomaisten edustajille kestitystä. Tämän kestityksen tarjoamisen ja vastaanottamisen on joissain kannanotoissa nähty vaarantavan luottamusta virkamiehen tai viranomaistoiminnan puolueettomuuteen. Kun kestityksen tarjoajana oli liikeyritys, joka toimii nimenomaan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan puitteissa ja terveydenhuoltoviranomaisten toimintasektorilla, katsoin perustelluksi selvittää asiaa lähemmin sekä seminaariin osallistumisen että sen järjestämisvastuun näkökulmista.

3.3.1

Kestityksen vastaanottaminen seminaarissa

Asiaa voidaan tarkastella ensinnäkin virkamiesten seminaariin osallistumisen ja sen puitteissa tarjotun kestityksen vastaanottamisen kannalta.

Selvityksen valossa näyttää selvältä, että seminaari on ollut osallistujien viranhoidon kannalta perusteltu työmatka. Seminaarin luonne on ollut ensisijaisesti ammatillinen. Kyse ei ole nähdäkseni ollut terveydenhuoltohenkilöstölle suunnatusta täydennyskoulutuksesta, jota koskisi esimerkiksi yllä mainittu Suomen Kuntaliiton 19.6.2003 antama suositus. Seminaarin ohjelman perusteella kyse on ollut ensisijaisesti terveydenhuollon

palveluiden järjestämiseen ja hallinnollisiin muutoksiin keskittyvästä työseminaarista, jota Orion Pharma on täydentänyt lääketeollisuuden ja yrityksen omia kehitysnäkymiä koskevalla alustuksella.

Yleisellä tasolla virkamieslain 15 §:n ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n tarkoituksena on suojata luottamusta viranomaistoiminnan objektiivisuuteen, riippumattomuuteen ja tasapuolisuuteen. Laissa ei ole tarkkaan määritelty, mitä luottamuksella tarkoitetaan ja millä tavoin se ei saa vaarantua. Kyse on abstraktista ja arvionvaraisesta käsitteestä.

Valtion virkamieslain 15 §:n tarkoittaman luottamuksen heikentymisen arvioinnin joutuu käytännössä suorittamaan se virkamies tai viranomainen, jolle etua on tarjottu. Virkamiehen tulee arvioida etuuden vastaanottamisen hyväksyttävyyttä virkavelvollisuuksiensa kannalta, jolloin oman hallinnonalan säännöksillä, määräyksillä ja käytännöillä on keskeinen merkitys. Luottamuksen heikentymisvaaran arvioinnin mittatikkuna toimii silti viime kädessä, ainakin välillisesti, ympäröivä yhteiskunta ja siinä vallitsevat käsitykset hyväksyttävästä vieraanvaraisuus- ja kohteliaisuuskulttuurista. Kyse on tilanneherkästä ja avoimesta harkinnasta.

Laista tai muista oikeuslähteistä ei ole saatavissa yksiselitteistä vastausta sille, kuka on se taho, jonka silmin luottamuksen vaarantumista tulee arvioida. Esimerkiksi kantelijan käsitys asiasta ei välttämättä riitä horjuttamaan tätä luottamusta – vaikka kantelu sinänsä voi olla ilmaus luottamuspulasta – koska yksittäisten kantelijoiden käsitys ei välttämättä kuvaa yleistä mielipidettä (joka sekin on hyvin vaikeasti mitattavissa). Viranomaistoiminnan tulee joka tapauksessa olla sellaista, että se näyttää myös ulkopuolisen silmin uskottavasti sellaiselta, että sitä eivät uhkaa asiaankuulumattomat vaikuttimet.

Kuitenkin myös virkatointen hoitamiseen voi kuulua vieraanvaraisuutta sisältävää kanssakäymistä muiden ihmisten kanssa eri muodoissa. Virkamiehen tulee itsensä pystyä arvioimaan esimerkiksi sitä, miksi etua hänelle tarjotaan, millaisista motiiveista etu otettaisiin vastaan ja miltä menettely näyttäisi tullessaan julkisuuteen. Pidän hyvänä lähtökohtana sitä, että jos virkamiehellä on epäilyksiä siitä, olisiko hänellä esittää uskottavia ja oikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita tietyn edun tai vieraanvaraisuuden vastaanottamiselle, on parempi kieltäytyä ottamasta etua vastaan.

Yleisellä tasolla totean, että erilaisten konferenssien ja seminaareiden sekä muiden lähinnä koulutuksellisten tilaisuuksien ohjelmaan kuuluu tavanmukaisesti sosiaalista ohjelmaa esimerkiksi tutustumiskäyntien, iltatilaisuuksien tai muun yhdessäolon muodossa. Mielestäni virkamiehen osallistuminen tällaisiin tilaisuuksiin ei ole lähtökohtaisesti ongelmallista, kun kyse on kiinteästi seminaariin liittyvästä toiminnasta ja kun tarjottava vieraanvaraisuus pysyy tavanomaisena pidettävissä puitteissa. Mainituntyyppisillä sosiaalisilla ohjelmilla on yleensä tärkeä merkitys paitsi tilaisuuden teemojen käsittelyn ja yleisen tiedonvaihdon, myös henkilösuhteiden kannalta.

Puheena olevassa tapauksessa seminaariin on liittynyt kahtena iltana järjestetty iltahjelma illallisen ja saunomisen muodossa. Näiden samoin kuin kahden päivän lounaiden ja iltapäiväkahvien kustannuksista on vastannut Orion Pharma. Asiasta saamani selvityksen valossa lääkeyrityksen tarjoama kestitys näyttäisi vastanneen vastaavatyypisissä seminaareissa tavanomaisena pidettävää tasoa.

Kestityksen vastaanottamisen kannalta on huomionarvoista, että seminaarin ohjelmaan ei ole kuulunut liiketaloudellisia piirteitä omaavia teemoja, eikä seminaareissa ole muutenkaan keskusteltu tällaisista. Asiassa ei ole tullut esille mitään konkreettista viitettä esimerkiksi jostain vireillä olevasta hankkeesta tai asiasta, jonka suhteen kestitystä tarjoavalla yrityksellä olisi ollut erityisiä intressejä vaalittavanaan suhteessa seminaarin muihin osallistujiin.

Yhdyn sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä ja lausunnossa esitettyyn näkemykseen siitä, että työseminaarin ohjelmaan kiinteästi liittyviin vapaamuotoisiin tilaisuuksiin osallistuminen on luontevaa ja tilaisuuden tavoitteita edistävää. Tämänlaisessa yhteistyössä on sallittua osoittaa ja vastaanottaa tavanomaista vieraanvaraisuutta erilaisissa tilanteissa.

Selvityksen mukaan puheena olevilla hallinnonaloilla on annettu muun muassa kestityksen ja matkakustannusten osalta ohjeistus, jota pidän asianmukaisena. Käsillä olevassa asiassa seminaariin kuuluneeseen vapaamuotoisempaan ohjelmaan osallistumisen suhteen ei ole nähdäkseni menetelty lain tai ohjeistuksen vastaisesti. Asia ei anna tältä osin aihetta toimenpiteilleni.

3.3.2

Sairaanhoitopiirin järjestämisvastuu

Asiaa voidaan tarkastella vielä erikseen seminaarin järjestäneen Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin järjestämisvastuun näkökulmasta.

Vaikka yrityksen käsillä olevassa asiassa tarjoama kestitys voidaankin ymmärtää eräänlaisena yrityskuvaa edistävänä toiminnan muotona, lähdän siitä, että Orion Pharmedian mukana oloa tilaisuudessa ei ole pidettävä lääkelain 92 §:ssä tarkoitettuna terveydenhuoltohenkilöstöön suunnattuna lääkkeiden myyntityöstä. Näin ollen Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin menettelyä seminaarin organisointivastuun näkökulmasta ei tule käsitykseni mukaan tarkastella lääkelain markkinointia koskevien säännösten kautta. Saamani selvityksen perusteella minulla ei myöskään ole perusteita epäillä, etteikö lääkeyrityksen kutsuminen ja osallistuminen seminaariin olisi ollut asiallisesti perusteltua tai että asiassa olisi menetelty muutenkaan lainvastaisesti tai virheellisesti.

Kestitysvastuun osalta totean kuitenkin, että seminaarin järjestäneen Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin ei olisi tullut hyväksyä ulkopuolisen tahon tarjoaman kestitystä seminaariin tapahtuneella tavalla. Menettely ei ollut omiaan edistämään viranomais toiminnan puolueettomuutta ja yleistä uskottavuutta.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3.2 esittämäni käsityksen Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin menettelystä seminaarin kestityksen järjestämisessä sairaanhoitopiirin tietoon. Lähetän jäljennöksen päätöksestäni myös sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.