

30.11.2020

EOAK/2854/2018

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Kaija Tanttinen-Laakkonen

PALKON JÄSENEEN JA VARAJÄSENEEN ESTEELLISYYTTÄ KOSKEVA ASIA

1 OMA ALOITE

Annoin 22.12.2017 päätökseni (EOAK/5315/2016) kanteluun, joka koski terveydenhuollon palveluvalikoimaneuvoston (PALKO) menettelyä lausunnon antamisessa. Lausunnossaan PALKO otti kantaa kilpirauhasen vajaatoiminnan diagnostiikkaan ja hoitoon.

Totesin päätöksessäni, että otan erikseen tutkittavakseni kantelijan asiassa esittämän jääviysväitteen. Kantelijan mukaan ylilääkäri ja tutkimusprofessori toimivat asiassa kaksoisrooleissa. Kantelija kysyi: ”Syyllistyivätkö ylilääkäri ja tutkimusprofessori jääviysrikkomukseen, kun kysyivät Finohtasta ja vastasivat itselleen Palkosta?”

Perustuslain 111 §:n 1 momenttiin viitaten ja päätökseni mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriötä pyydettiin toimittamaan asian tutkimiseksi tarvittava selvitys ja antamaan lausunto asiassa.

2 SELVITYS

Asiassa saatiin seuraava selvitys:

- 1) sosiaali- ja terveysministeriön lausunto 14.11.2018 sekä
- 2) PALKOn selvitys 4.9.2018.

3 RATKAISU

3.1 Lausuntoasian käsittely PALKOssa

Suomen Endokrinologiyhdistyksen hallitus pyysi 18.11.2014 PALKOa harkitsemaan, sopsisiko nk. T3-monoterapia käsiteltäväksi PALKOssa.

PALKOn tuolloinen pääsihteeri pyysi 22.12.2014 Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) yhteydessä toimineelta terveydenhuollon menetelmien arviointiyksiköltä Finohtalta kirjallisuuskatsauksen kyseisten tutkimusten ja hoitojen vaikuttavuudesta. PALKO sai THL/Finohtan selvityksen 27.1.2015. Selvityksen allekirjoittivat tutkimusprofessori ja ylilääkäri. Ylilääkäri oli PALKOn jäsen ja tutkimusprofessori oli hänen henkilökohtainen varajäsenensä. Molemmat edustivat THL:ta.

Tutkimusprofessorin ja ylilääkäriin allekirjoittamassa selvityksessä todettiin seuraavaa: ”Suomen endokrinologiyhdistys on pyytänyt

Terveydenhuollon palveluvalikoimaneuvostolta lausuntoa 1) käänteis-T3:n (reverse T3, rT3) määrytyksestä kilpirauhasen vajaatoiminnan (hypotyreoosin) diagnostiikassa ja 2) synteettisestä trijodityroniinista (T3, kauppanimet Liothyronin ja Thybon) kilpirauhasen vajaatoiminnan yksinomaisena hoitona (monoterapiana). Yhteenvetona kysymyksen 2 vastaukseksi voidaan kirjallisuuden perusteella sanoa, että näyttöä yksinomaisten T3-hoidon tai T3-T4-yhdistelmähoitojen eduista pelkkään T4-hoitoon verrattuna ei ole. Tieto yksinomaisten T3-hoidon haitoista on hyvin vähäistä. T4:n käyttöä puoltaa se, että annostelu on harvempi ja vaikutus tasaisempi kuin T3:n.”

Asiaa käsiteltiin PALKOn kokouksessa 29.1.2015. Kokouksen puheenjohtajana toimi sosiaali- ja terveysministeriötä edustanut jäsen, varapuheenjohtaja. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa (Valvira) edustanut jäsen, lääkintöneuvos poistui asian käsittelyn ajaksi. Ylilääkäri oli läsnä asiaa käsiteltäessä. PALKO päätti pyytää THL/Finohtalta lisäselvityksen. Pöytäkirjan mukaan ”Ylilääkäri ehdotti, että Finohta vielä täydentäisi selvitystään haittavaikutusten osalta silloin, kun T3-monoterapiaa annetaan eutyreoottisille henkilöille.”

THL/Finohta antoi lisäselvityksensä 10.3.2015. Lisäselvityksen allekirjoittajina olivat tutkimusprofessori ja ylilääkäri. Lisäselvityksessä todettiin seuraavaa: ”Tämän selvityksen laatijoiden arvio on, että ei ole riittävää tutkimusnäyttöä T3-hoidon tehosta eutyreoottisten potilaiden depression tai ylipainon hoidossa. Käytettävissä olevissa tutkimuksissa ei ole myöskään riittävästi arvioitu hoidon turvallisuutta ja siedettävyyttä.”

Luonnosta vastaukseksi Suomen Endokrinologiyhdistykselle käsiteltiin PALKOn kokouksessa 24.3.2015. Kokouksen puheenjohtajana toimi sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö. Lääkintöneuvos poistui asian käsittelyn ajaksi. Tutkimusprofessori oli läsnä asiaa käsiteltäessä. Kokouksessa päätettiin muuttaa vastausluonnos lausunnoksi.

Lausuntoluonnos hyväksyttiin PALKOn kokouksessa 21.5.2015. Kokouksen puheenjohtajana toimi kansliapäällikkö. Lääkintöneuvos poistui asian käsittelyn ajaksi. Ylilääkäri oli läsnä asiaa käsiteltäessä.

PALKO totesi käytettävissään olevien asiakirjojen perusteella lausunnossaan johtopäätöksinään seuraavaa:

- Kilpirauhasen vajaatoiminnan osoittaminen T3- ja rT3 -mittauksilla ei kuulu Suomen julkisesti rahoitettuun terveydenhuollon palveluvalikoimaan.
- Kilpirauhasen vajaatoiminnan hoito T3:lla ei kuulu Suomen julkisesti rahoitettuun terveydenhuollon palveluvalikoimaan.
- Eutyreoottisten (kilpirauhastoiminnaltaan normaalien) henkilöiden masennuksen hoito T3:lla ei kuulu Suomen julkisesti rahoitettuun terveydenhuollon palveluvalikoimaan.
- Eutyreoottisten henkilöiden ylipainon hoito T3:lla ei kuulu Suomen julkisesti rahoitettuun terveydenhuollon palveluvalikoimaan.

3.2 Asiassa saatu selvitys

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Ministeriö katsoi PALKO:ta saamansa selvityksen perusteella, että kyseisessä tapauksessa jäsen ja varajäsen eivät olleet esteellisiä hallintolain 28 §:n esteellisyyserusteiden mukaisesti käsittelemään asiaa PALKOssa.

PALKOn selvitys

PALKO totesi selvityksessään seuraavaa.

Terveydenhuoltolain 78 a §:n nojalla PALKOssa tulee olla muun muassa THL:n edustus. Hallituksen esityksessä HE 103/2013 vp todetaan yleisesti, että lakimuutos tulisi aiheuttamaan lisätyötä THL:lle, mutta hallituksen esityksessä ei erityisesti käsitellä sitä, mistä THL:n edustus tulisi. PALKOn näkökulmasta on kuitenkin ollut alusta alkaen selvää, että säännöksen tarkoitus on ollut turvata PALKOn käyttöön riittävä asiantuntemus ja että edustus tulisi sen vuoksi nimenomaisesti sittemmin lakkautetusta terveydenhuollon menetelmien arviointiyksiköstä Finnohtasta. Yksikössä oli selvitysten tekemiseen tarvittava asiantuntemus ja pääsy lääketieteellisiin tietokantoihin.

THL on sosiaali- ja terveysministeriön alainen laitos, joka on ministeriön tulosohjauksessa.

THL:n tehtävänä on muun muassa:

- 1) tutkia ja seurata väestön hyvinvointia ja terveyttä, niihin vaikuttavia tekijöitä ja niihin liittyviä ongelmia, ongelmien yleisyyttä ja ehkäisymahdollisuuksia, sekä kehittää ja edistää toimenpiteitä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi ja ongelmien vähentämiseksi,
- 2) tutkia, seurata, arvioida ja kehittää sekä ohjata sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ja antaa asiantuntijatukea hyvinvointia ja terveyttä edistävien politiikkojen, toimintatapojen ja käytäntöjen toteuttamiseksi ja
- 3) harjoittaa alan tutkimus- ja kehittämistoimintaa, edistää innovaatioita sekä tehdä aloitteita ja esityksiä sosiaali- ja terveydenhuollon ja sen palvelujen kehittämiseksi ja väestön terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi.

Lausuntoasian käsittelyyn PALKOssa eri vaiheissa osallistuneet varsinainen jäsen tutkimusprofessori ja hänen henkilökohtainen varajäsenensä ylilääkäri työskentelivät Finnohta-yksikössä. Koska kysymys oli virkatyönä tehtävistä katsauksista, pyynnöt esitettiin THL:lle virkatietä.

Järjestelmällisen katsauksen (kirjallisuuskatsauksen) tarkoituksena on koota "kaikki samaa kysymystä tarkastelleet tutkimukset ja yhdistää niiden tiedot. Kirjallisuushaku, tutkimusten laatuarvio ja tulosten yhdistäminen suunnitellaan etukäteen ja tehdään läpinäkyvästi. Mukaan otetaan vain riittävän hyvin toteutetut tutkimukset." (määritelmä kirjasta

Menetelmien arviointi terveydenhuollossa, 2007, s. 11). "Arvioinnin tekijät eivät ratkaise eri vaihtoehtojen paremmuutta, vaan tarjoavat niistä vertailukelpoista tietoa päätöksen perustaksi." (s. 14).

Nyt kyseessä olevassa tapauksessa mahdollinen esteellisyys voi perustua hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohtaan, jonka mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Tällöin tulee arvioitavaksi, onko kysymys ollut ns. kahden instanssin jääviydestä eli onko sama henkilö osallistunut saman asian käsittelyyn kahdessa eri instanssissa ja muodostaako se puolueettomuuden vaarantavan erityisen syyn. Erityisesti on katsottu, että valvonta- tai valitusasioissa sama henkilö ei ylemmässä instanssissa voi käsitellä asiaa, jonka käsittelyyn hän on osallistunut aiemmin. Yleistä kieltoa osallistua saman asian käsittelyyn kahdessa eri instanssissa ei Suomen oikeusjärjestelmässä kuitenkaan ole.

PALKOlle pyynnöstä toimitettuihin selvityksiin ei sisälly Finohtan tai THL:n tekemiä hallintopäätöksiä tai lausuntoja, eikä kysymys ole valitus- tai valvonta-asiasta. PALKO toteaa, että Finohtan sille toimittama selvitys on ollut osa aineistoa, jonka perusteella kilpirauhasasiaa käsiteltiin kokouksissa ja annettiin lausunto. Kirjallisuuskatsauksen tarkoitusta ja merkitystä päätöksenteossa on kuvattu edellä. Asiaa PALKOssa käsiteltäessä kysymyksenasettelu on siis ollut eri kuin kirjallisuuskatsausta tehtäessä.

Tutkimusprofessori ja ylilääkäri olisivat neuvoston jäsenenä voineet tehdä saman työn kokouksiin valmistautumisen yhteydessä ja antaa tiedot kokouksissa suullisesti tai kirjallisesti, mutta se ei asian laajuuden ja käsittelyn läpinäkyvyyden näkökulmasta olisi ollut tarkoituksenmukaista.

PALKOn työjärjestyksen 3 §:n säännöksellä on pyritty turvaamaan, että sihteeristö saisi mahdollisimman hyvissä ajoin tiedon mahdollisesta esteellisyydestä, jotta asian ratkaisemiseen voidaan etukäteen valmistautua ja jotta se voidaan ottaa huomioon kokouksen asialistaa laadittaessa ja tarvittaessa kutsua varajäsen paikalle. Itse esteellisyyden ratkaiseminen tapahtuu kuitenkin hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaisesti kokouksessa. Tässä asiassa ilmoittamisvelvollisuudella ei ollut käytännön merkitystä, koska PALKOn tiedossa oli tutkimusprofessorin ja ylilääkärin työskentely Finohtassa.

Jotta esteellisyys hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan nojalla syntyi, edellytetään lisäksi, että kysymyksessä on erityinen syy. Hallituksen esityksen HE 72/2002 mukaan "Tällaisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen saman asteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyysperusteissa." (s. 82). Kirjallisuuskatsauksessa on ollut kyse lääketieteellisen tutkimuksen tulosten selvittämisestä. THL, tutkimusprofessori tai ylilääkäri eivät ole millään lailla asianosaisia asiassa, eikä kellekään näistä tahoista ole kirjallisuuskatsauksen tulosten tai niiden PALKOssa tapahtuvan soveltamisen perusteella ollut odotettavissa

hyötyä tai haittaa. Näin ollen PALKO katsoo, ettei myöskään hallintolain edellytys erityisestä syystä täyty.

Yhteenvedona PALKO katsoo, etteivät tutkimusprofessori tai ylilääkäri olleet esteellisiä käsiteltäessä kilpirauhasen diagnostiikkaa ja hoitoa koskevaa lausuntoa.

3.3 Keskeiset oikeusohjeet

Perustuslaki

Perustuslain 2 §:n mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 21 §:n mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla (2 mom.).

Hallintolaki

Hallintolain (434/2003) 2 §:n mukaan laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä (1 mom.). Lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (viranomaisen) (2 mom.).

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia.

Hallintolain 27 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen (1 mom.). Mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa (2 mom.).

Virkamies on hallintolain 28 §:n 1 momentin mukaan esteellinen:

- 1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen;
- 2) jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen;
- 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 5) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 6) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan

toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan; tai

7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallintolain 29 §:n mukaan virkamiehen esteellisyyttä koskeva kysymys on ratkaistava viipymättä (1 mom.). Virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Monijäsenisen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin toimielin. Monijäseninen toimielin päättää myös muun läsnäoloon oikeutetun esteellisyydestä. Jäsen tai esittelijä saa osallistua esteellisyyttään koskevan asian käsitelyyn vain, jos toimielin ei olisi ilman häntä päätösvaltainen eikä hänen tilalleen ole ilman huomattavaa viivytystä saatavissa esteetöntä henkilöä (2 mom.).

Terveydenhuoltolaki

Terveydenhuoltolain (1326/2010) 78 a §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimii terveydenhuollon palveluvalikoimaneuvosto, jonka tehtävänä on seurata ja arvioida terveydenhuollon palveluvalikoimaa sekä antaa suosituksia terveyden- ja sairaanhoidon toimenpiteiden, tutkimusten sekä hoito- ja kuntoutusmenetelmien kuulumisesta palveluvalikoimaan tai rajaamisesta pois palveluvalikoimasta. Suosituksia antaessaan neuvoston tulee ottaa huomioon eri alojen tutkimustieto ja muu näyttö sekä terveydenhuollon eettiset ja järjestämiin liittyvät näkökohdat (1 mom.).

Neuvostolla on pysyvä sihteeristö ja asiantuntijoiden verkosto. Valtioneuvosto asettaa neuvoston sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä kolmeksi vuodeksi kerrallaan (2 mom.).

Neuvostossa on puheenjohtaja ja enintään 15 jäsentä, joilla kullakin on henkilökohtainen varajäsen. Neuvosto tulee asettaa siten, että sosiaali- ja terveysministeriö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Kansaneläkelaitos ja Suomen Kuntaliitto ry ovat edustettuina. Neuvostossa tulee lisäksi olla lääketieteen, hammaslääketieteen, hoitotyön, oikeustieteen, terveystaloustieteen sekä suomalaisen terveydenhuolto- ja sosiaaliturvajärjestelmän asiantuntemus (3 mom.).

Valtio rahoittaa vuosittain valtion talousarviossa vahvistettavalla määrällä kustannukset, jotka aiheutuvat neuvoston toiminnasta (4 mom.).

Neuvoston tehtävistä sekä neuvoston kokoonpanosta ja toiminnasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (5 mom.).

Valtioneuvoston asetus terveydenhuollon palveluvalikoimaneuvostosta

Terveydenhuollon palveluvalikoimaneuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen (63/2014) 1 §:ssä säädetään neuvoston tehtävistä seuraavasti:

Sen lisäksi, mitä terveydenhuoltolain 78 a §:ssä säädetään, terveydenhuollon palveluvalikoimaneuvoston tehtävänä on:

- 1) antaa Kansaneläkelaitoksen ja muiden viranomaisten pyynnöstä lausuntoja palveluvalikoiman soveltamisesta ja sen määrittelyssä käytettävistä periaatteista;
- 2) osallistua palveluvalikoimaa koskevaan julkiseen keskusteluun ja yhteistyöhön;
- 3) seurata kansainvälistä kehitystä ja osallistua kansainväliseen yhteistyöhön;
- 4) käsitellä muut sosiaali- ja terveysministeriön sille osoittamat asiat.

Asetuksen 2 §:n mukaan asiat ratkaistaan neuvostossa esittelystä (1 mom.). Neuvoston on kuultava asiantuntijoita sekä hankittava lausuntoja ja selvityksiä (2 mom.).

Asetuksen 3 §:n mukaan neuvoston puheenjohtajana toimii sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö. Sosiaali- ja terveysministeriö määrää neuvostolle varapuheenjohtajan (1 mom. sellaisena kuin se oli voimassa tapahtuma-aikaan).

Neuvostolla on päätoiminen pääsihteeri, joka toimii neuvoston pysyvän sihteeristön päällikkönä. Lisäksi neuvostolla voi olla sivutoimisia sihteereitä, jotka sosiaali- ja terveysministeriö määrää (2 mom.).

Neuvosto kokoontuu puheenjohtajan tai hänen estyneenä ollessaan varapuheenjohtajan kutsusta tai silloin, kun vähintään kaksi jäsentä on sitä ilmoittamansa asian käsittelyä varten kirjallisesti pyytänyt. Neuvosto on päätösvaltainen, kun läsnä on puheenjohtajan tai puheenjohtajana toimivan varapuheenjohtajan lisäksi vähintään kymmenen muuta jäsentä (3 mom.).

PALKOn työjärjestys

Sosiaali- ja terveysministeriön 9.10.2014 vahvistaman PALKOn työjärjestyksen 3 §:n mukaan jäsenen on ilman aiheetonta viivytystä ilmoitettava neuvoston pysyvälle sihteeristölle, mikäli hänellä on neuvoston käsiteltäväksi tulevassa asiassa sidonnaisuuksia, jotka saattavat muodostaa hallintolain mukaisen esteellisyyden. Työjärjestyksen 11 §:n PALKOn pääsihteerin tehtävänä on huolehtia vireille tulleiden asioiden asianmukaisesta käsittelystä.

3.4 Kannanotto

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia. Säännöksen taustalla on julkishallinnon toiminnassa vakiintuneesti korostettu lainmukaisuuden ja riippumattomuuden vaatimus. Asioiden puolueeton käsittely on yksi keskeisistä oikeusturvan taakseista.

Hallintotoiminnan puolueettomuudessa voidaan erottaa subjektiivinen ja objektiivinen näkökulma. Subjektiivinen puolueettomuus merkitsee, että hallintopäätöksen tekijän tai asian valmistelijan omat tavoitteet tai sidonnaisuudet eivät saa vaikuttaa asian käsittelyyn. Objektiivinen

puolueettomuus korostaa yleistä luottamusta asian käsittelyyn ja päätöksenteon objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen. Yleisen luottamuksen turvaamiseksi esteellisyytilanne pitää aina ottaa huomioon, vaikka esteellisyys ei ilmeisesti vaikuttaisi tai edes voisi vaikuttaa asian käsittelyyn tai siinä tehtävään päätökseen.

Hallintolain 27 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen (1 mom.). Mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa (2 mom.).

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp, s. 80) 27 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Säännöksessä tarkoitettulla läsnäolokiellolla on merkitystä erityisesti silloin, kun asiaa käsitellään monijäsenisessä päätöksentekuelimessä. Tällaisen toimielimen päätöksenteolle on ominaista, että asian ratkaisemista edeltää keskustelu asiasta. Esteellisen läsnäolo saattaisi siten vaikuttaa muiden jäsenten kannanottoihin.”

Hallintolain 28 § 1 momentti sisältää kuusi erillistä esteellisyysperustetta ja lisäksi niitä täydentävän, esteellisyyttä koskevan yleislausekkeen. Tämän yleislausekkeen mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu (28 §:n 1 momentin 7 kohta).

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (s. 82) 28 §:n 1 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan yleislausekkeesta seuraavaa: ”Momentin 7 kohta sisältäisi hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohtaa vastaavan esteellisyyttä koskevan yleislausekkeen. Mainitun lainkohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Tällaisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen saman asteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyysperusteissa. Yleislausekkeen perusteella jäisi arvioitavaksi kysymys niin sanotusta toisen asteen esteellisyydestä. Tällä tarkoitetaan virkamiehen osallistumista asian aikaisempaan käsittelyyn alemmassa viranomaisessa. Toisen asteen jääviyteen on perinteisesti rinnastettu esteellisyyden aiheutuminen siitä, että virkamies on toisen viranomaisen ratkaistavaksi kuuluvassa asiassa antanut lausunnon tai esittänyt mielipiteensä.”

Yleislauseke korostaa yleistä luottamusta asian käsittelyn puolueettomuuteen. Yleislausekkeen keskeisin tehtävä on turvata asian käsittelyn objektiivista puolueettomuutta eli erityisesti yleistä luottamusta menettelyn objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen.

Oikeusasiamies Jacob Söderman totesi eduskunnalle 8.11.1993 antamassaan erilliskertomuksessa (K13/1993 vp) ”Esteellisyyssäännösten kehittäminen” asian aikaisemmasta käsittelystä esteellisyysperusteena muun muassa seuraavaa:

”Hallintomenettelylaissa ei asian aiempaa käsittelyä ole mainittu nimenomaisena esteellisyysperusteena. Lakia koskevassa hallituksen

esityksessä se on kuitenkin mainittu esimerkkinä tilanteesta, jossa yleislauseketta voitaisiin soveltaa. Esteellisyyden aiheuttaa se, ettei virkamies asiaa aiemmin käsiteltyään voi enää harkita asiaa vapaasti ottamatta huomioon aiempia kannanottojaan. Se, että sama henkilö käsittelee asiaa useammassa eri ominaisuudessa, on omiaan heikentämään vastuu- ja valvontasuhteiden selkeyttä.”

Hallintolain 27 §:n 2 momentin mukaan se, mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa. PALKOn jäsenten ja varajäsenten esteellisyyteen sovelletaan siten virkamiehen esteellisyyttä koskevia hallintolain säännöksiä.

Nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa mahdollinen esteellisyys voi perustua hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaiseen yleislausekkeeseen. Tällöin tulee arvioitavaksi, onko sama henkilö osallistunut saman asian käsittelyyn kahdessa eri ominaisuudessa ja kahdessa eri toimielimessä ja muodostaako tämä henkilön puolueettomuuden vaarantavan erityisen syyn.

PALKOn jäsen ylilääkäri ja hänen henkilökohtainen varajäsenensä tutkimusprofessori laativat ja allekirjoittivat Finohtan puolesta PALKOn Finohtalta pyytämän selvityksen ja lisäselvityksen. Selvitys ja lisäselvitys olivat merkityksellisiä asiakirjoja lausuntoasiaa PALKOssa käsiteltäessä. Ylilääkäri ja tutkimusprofessori osallistuivat lausuntoasian käsittelyyn ja olivat käsittelyssä läsnä edellä kohdassa 3.1 kuvatulla tavalla.

Kiinnitän huomiota siihen, että ylilääkärin ja tutkimusprofessorin selvitys ja lisäselvitys eivät olleet pelkästään selostavia, vaan niissä on otettu kantaa niihin kysymyksiin, joista PALKO antoi lausunnon. Toetaan myös, että kirjallisuuskatsauksen tekemiseen sisältyy valintoja, muun muassa jo siinä, mitä tutkimuksia katsaukseen otetaan mukaan.

On sinänsä totta, että tutkimusprofessori ja ylilääkäri olisivat PALKOn selvityksessä todetuin tavoin voineet neuvoston jäsenenä tehdä saman työn kokouksiin valmistautumisen yhteydessä ja antaa tiedot kokouksissa suullisesti tai kirjallisesti. Esteellisyyssäännösten kannalta tällaisella menettelyllä olisi kuitenkin ollut ratkaiseva ero nyt noudatettuun menettelyyn verrattuna.

Esteellisyyssäännöksillä turvataan yleistä luottamusta siihen, että jokainen asian ratkaisemiseen osallistuva henkilö arvioi asiaa ja siinä kertynyttä aineistoa objektiivisesti, riippumattomasti ja kriittisesti nimenomaan kyseisen elimen jäsenenä. Jos joku elimen jäsen on jo ottanut kantaa asiaan muussa roolissa, yleinen luottamus hänen harkintansa objektiivisuuteen, riippumattomuuteen ja kriittisyyteen kyseisen elimen jäsenenä voi vaarantua.

Oma käsitykseni on, että ylilääkärin ja tutkimusprofessorin ei olisi tullut osallistua asian käsittelyyn PALKOssa, kun he olivat antaneet asiassa selvityksen ja lisäselvityksen THL:n Finohta-yksikön virkamiehinä.

Hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan monijäsenisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä päättää toimielin. Katson, että PALKOn olisi joka tapauksessa tullut ottaa käsiteltäväkseen ja päättää ylilääkärin ja tutkimusprofessorin mahdollisesta esteellisyydestä.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsitykset vastaisen varalle PALKOn tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.