

13.12.2018

Valtioneuvoston asetus kuolemansyyn selvittämisestä annetun asetuksen muuttamisesta

Johdanto ja esityksen pääasiallinen sisältö

Suomessa kuolemansyyn selvittämisestä säädetään kuolemansyyn selvittämisestä annetussa laissa (459/1973) ja -asetuksessa (948/1973). Kuolemansyyn selvittämisestä koskevassa lainsäädännössä säädetään muun muassa kuolemasta toteamisesta, ilmoittamisesta, myös väestötietojärjestelmään, sekä hautausluvasta. Kuoleman toteamisesta säädetään myös kuoleman toteamisesta annetussa sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa (27/2004).

Kuolemaa koskeva lainsäädäntö on iällisesti vanhaa perua. Osittain vanhentunut ja aukollinen lainsäädäntö on aiheuttanut ongelmia käytännön toiminnassa ja yhteiskunnan resurssien tarkoituksenmukaisessa käytössä.

Suomessa tieto kuolemasta merkitään väestötietojärjestelmään, josta se välittyy sitä tarvitseville viranomaisille, kuten Kansaneläkelaitokselle (Kela) ja Verohallinnolle, sekä yksityissektorin toimijoille. Kuolintieto on yksi väestötietojärjestelmän käytetyimpiä tietoja. Tieto kuolemasta merkitään kuolemansyyn selvittämisestä annetun asetuksen mukaan väestötietojärjestelmään vasta sen jälkeen, kun kuolinsyy on selvitetty ja hautauslupa annettu. Tästä aiheutuu joissain tapauksissa viiveitä kuolintiedon rekisteröimisessä.

Asetusta kuolemansyyn selvittämisestä on tarkoituksenmukaista muuttaa siten, että tieto kuolemasta kirjautuu nopeammin väestötietojärjestelmään. Muutos olisi osa kuolemansyyn selvittämisen lainsäädännön kokonaisuudistusta siten, että voimassa olevaan lainsäädäntöön tehtäisiin toimintatapojen kehittämistä koskeva muutos jo ennen kuin aihepiiriä koskien annetaan uusi lainsäädäntö.

Asetusmuutoksella kumottaisiin nykyinen säännös kuoleman ilmoittamisen ajankohdasta ja säädettäisiin uusi pykälä kuolintiedon ilmoittamista koskien. Lisäksi tehtäisiin tästä muutoksesta seuraavia toimintatapoja täsmennyksiä ja lakitekniisiä muutoksia eräisiin pykäliin sekä tehtäisiin eräitä muita asetuksen ajantasaistamiseen liittyviä muutoksia.

Nykytila, sen arvio ja keskeiset muutosehdotukset

Kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain 1 §:n mukaan kuolemasta on viipymättä ilmoitettava lääkärille tai poliisille. Terveystieteiden toimintayksikön tai lääkärin on ilmoitettava tieto kuolemasta väestötietojärjestelmään ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselle sekä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen edelleen Tilastokeskukselle. Tilastokeskuksen tehtävänä on säilyttää kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain nojalla sille toimitetut asiakirjat ja tiedot. Asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot voidaan säilyttää pysyvästi. Asiakirjojen tai asiakirjoihin sisältyvien tietojen säilyttämisestä pysyvästi säädetään arkistolaissa (831/1994). Tilastokeskuksen tilastointia sääntelee komission asetus (EU) N:o 328/2011, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011, kansanterveyttä sekä työterveyttä ja työturvallisuutta koskevista yhteisön tilastoista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1338/2008 täytäntöönpanosta kuolemansyytilastojen osalta.

Kuolemansyyn selvittämisestä annetun asetuksen 19 §:n 1 momentin mukaan selvitettyään kuolemansyyn lääkärin on laadittava kuolintodistus ja annettava lupa hautaamiseen sille, joka on ilmoittanut huolehtivansa vainajan hautaamisesta. Pykälän 2 momentin mukaan jos kuolemansyyn selvittäminen viivästyy erikoistutkimuksen johdosta tai muusta vastaavasta syystä, lääkärin on suoritettuaan välittömästi ruumiiseen liittyvät tutkimukset annettava lupa hautaamiseen. Kuolemansyyn tultua selvitettyksi on lääkärin viipymättä laadittava kuolintodistus.



Kuolemansyyntä selvittämistä varten annetun asetuksen 19 §:n 3 momentin mukaan terveydenhuollon toimintayksikön tai asianomaisen lääkärin on viipymättä hautauslupan antamisen jälkeen ilmoitettava tieto henkilön kuolemasta sille maistraatille, jonka toimialueella henkilöllä oli kuollessaan kotikunta tai jos kotikunta ei ole tiedossa, kuolinpaikan maistraatille. Maistraattien kautta tieto menee väestötietojärjestelmään. Tieto voidaan ilmoittaa talletettavaksi väestötietojärjestelmään myös tietoliikenneyhteyksin tai muutoin konekielellisesti.

Joissain tapauksissa kuolintieto kulkee maistraattiin Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta (THL). Asetuksen 20 § ja 21 §:ssä säädetään menettelyistä, joissa THL ja poliisi voivat antaa kuolintodistusta ja hautauslupaa vastaavan kuolinselvityksen. Asetuksen 21 a §:n mukaan THL:n tulee näissä tapauksissa ilmoittaa tieto kuolemasta maistraatille.

Asetuksen 22 §:n mukaan THL:n oikeuslääkärin on tarkastettava kuolintodistus tai kuolinselvitys. Sen on lähetettävä kuolintodistukset ja kuolinselvitykset kuukausittain Tilastokeskukselle. Käytännössä THL toimittaa tiedot useammin, ja toimitukset on mahdollista toteuttaa reaaliaikaisesti, jos sähköinen kuolintodistus otetaan kaikkialla käyttöön.

Lain 1 §:n sanamuodosta huolimatta THL ei käytännössä saa tietoa terveydenhuollon toimijoilta vaan toimijat ilmoittavat kuolemasta ainoastaan väestötietojärjestelmään. THL:n oikeuslääkäri tekee ilmoituksen kuolemasta väestötietojärjestelmään oikeuslääketieteelliseen ruumiinavaukseen lähetetyistä vainajista. THL tarkastaa kaikki Suomessa laaditut kuolintodistukset ja toimittaa ne edelleen Tilastokeskukseen arkistoitavaksi. Tilastokeskuksesta toimitetaan THL:lle listat puuttuvista kuolintodistuksista. THL etsii puuttuvia kuolintodistuksia tiedustelemalla maistraateista (väestötietojärjestelmästä), onko vainajista tehty ilmoitus kuolemasta. Maistraatit etsivät tiedon perariarkistoista.

Nykyisen sääntelyn mukaan siis terveydenhuollon toimintayksikön tai lääkärin on toimitettava tieto maistraatille vasta sen jälkeen, kun kuolemansyyntä selvitys on tehty, tai lääkäri on ainakin suorittanut välittömästi ruumiiseen liittyvät tutkimukset ja antanut hautauslupan. Väestörekisterikeskus on tuonut esiin nykyilainsäädännön ongelmana viiveet kuolemaa koskevan tiedon saamisesta väestötietojärjestelmiin. Tieto kuolemasta ei kulkeudu viivytyksettä väestötietojärjestelmään, vaikka asia olisi nopeasti ilmoitettavissa. Asiaan vaikuttaa myös se, että hautauslupan saamisessa on esiintynyt viiveitä.

Tilastokeskukselta on saatu oheiset tiedot vuonna 2017 viranomaisten tietoon tulleista kuolleista, joista tieto kuolemasta on tallennettu vuoden 2017 aikana, koskien viiveestä kuolintiedon tallentamisesta väestötietojärjestelmään (kuolinpäivä suhteessa väestötietojärjestelmään tehdystä rekisteröinnistä). Prosenttiluku kertoo, kuinka monesta prosentista kaikista kuolleista oli tehty merkintä todellisesta kuolinpäivästä väestötietojärjestelmään kyseiseen ajankohtaan mennessä kuolinpäivästä lukien:

Vuorokaudessa	3,1 prosenttia (seuraavan päivän kuluessa kuolemasta)
3 vuorokaudessa	18,1 prosenttia
5 vuorokaudessa	40,2 prosenttia
7 vuorokaudessa	61,6 prosenttia
10 vuorokaudessa	80,5 prosenttia
14 vuorokaudessa	91,5 prosenttia
18 vuorokaudessa	95,3 prosenttia
25 vuorokaudessa	97,9 prosenttia
27 vuorokaudessa	98,2 prosenttia
40 vuorokaudessa	99,3 prosenttia
59 vuorokautta	99,7 prosenttia
82 vuorokautta	99,85 prosenttia
90 vuorokautta	99,9 prosenttia



Luvut eivät sisällä tietoa niistä kuolleista, joita ei ole löydetty tai kuolemasta ei ole tallennettu tietoa 31.1.2018 mennessä. Tilastossa on mukana enintään viisi vuotta vanhat ilmoitukset, eli mukana on henkilöitä, jotka ovat todellisuudessa kuolleet jo vuonna 2013. Tarkasteluluvut kattavat vain vakituisesti Suomessa asuneiden kuolleiden henkilöiden kuolinajat. Ulkomaille muuttaneiden kuolintiedon saannissa voi olla huomattavaa viivettä ja kaikkien osalta tietoa ei välttämättä saada lainkaan.

Käsitellessään hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain muuttamisesta (HE 272/2014 vp) liikenne- ja viestintävaliokunta totesi mietinnössään: ”Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ilmoitus henkilön kuolemasta tulee tehdä väestötietojärjestelmään sosiaali- ja terveysministeriön kuolintodistus- ja hautauslupalomakkeilla heti, kun lupa hautaamiseen on saatu, ja tätä ilmoitusta ei myöskään voi tehdä ennen hautausluvan saamista. Valiokunta toteaa, että menettely voi aiheuttaa kuolintiedon viivästyessä yksittäistapauksissa riskin siitä, että kuolleen henkilön identiteettiä käytetään väärin. Valiokunta katsoo, että henkilön kuolemasta ilmoittamista koskevat säännökset ja menettelyt tulisi arvioida ja tarvittaessa muuttaa ennen luottamusverkoston käyttöönottoa siten, että luottamusverkoston käytettävissä olevat väestötietojärjestelmän tiedot olisivat jatkossa mahdollisimman hyvin ajan tasalla.” (LiVM 33/2014 vp)

Tällä hetkellä noin 20 % kuolinilmoituksista tehdään sähköisesti. Kolmessatoista sairaalassa ja terveyskeskuksessa on tällä hetkellä käytössä tekninen käyttöyhteys, jolla tieto kuolemasta voidaan ilmoittaa sähköisesti väestötietojärjestelmään. THL voi toimittaa kuolemaan koskevan tiedon väestötietojärjestelmään täysin reaaliaikaisesti sellaisia vainajia koskien, joille tehdään oikeuslääketieteellinen ruumiinavaus. Muiden toimijoiden käytössä olevat sähköiset menetelmät tuovat tiedot väestötietojärjestelmään pienellä viiveellä. Valtaosassa terveydenhuollon yksiköitä, mukaan lukien kaikki yliopistolliset sairaalat, kuolema ilmoitetaan lääkärin allekirjoittamalla lomakkeella maistraattiin, koska ne eivät ole vielä ottaneet sähköistä ilmoitusmenetelmää käyttöönsä.

Väestötietojärjestelmässä olevaa kuolintietoa hyödynnetään laajasti koko yhteiskunnassa, niin viranomais-toiminnassa kuin myös yksityissektorilla, esimerkiksi rahoitus- ja vakuutustoimialoilla.

Väestörekisterikeskuksen tuottamissa Suomi.fi-palveluista Suomi.fi-tunnistuksessa ja Suomi.fi-valtuuksissa hyödynnetään nykyisin väestötietojärjestelmän tiedoista muun muassa kuolintietoa. Suomi.fi-tunnistus mahdollistaa henkilön vahvan sähköisen tunnistautumisen erilaisiin julkisen hallinnon sähköisiin asiointipalveluihin. Suomi.fi-valtuudet taas mahdollistavat toisen henkilön puolesta asioinnin sekä julkisen hallinnon että yksityisen sektorin toimijoiden asiointipalveluissa perusrekistereihin tehtävien tarkistuskyselyiden tai niiden lisäksi tehdyn valtuusrekisteriin tallennetun valtuuden avulla. Mikäli kuolintiedon ilmoittaminen viivästyy ja mikäli vahva tunnistusväline on jonkun henkilön hallussa ja tämä henkilö sitä voi käyttää, mahdollistuu tilanne, jossa toisen identiteetillä ja tunnistusvälineellä voitaisiin asioida vahvasti tunnistautuneena erilaisissa sähköisissä palveluissa. Vastaavasti sama tilanne tarkoittaa sitä, että niissä asiointipalveluissa, joissa voi asioida toisen puolesta sähköisesti Suomi.fi-valtuuksien avulla, toisen puolesta asiointi on mahdollista, vaikka puolesta-asioitava olisi kuollut, mikäli kuolintiedon merkitseminen syystä tai toisesta viivästyy.

Kuolintiedon merkitsemisen viivästymisellä on merkitystä myös Kelan myöntämien etuuksien maksamisessa. Kun Kelalla ei ole tietoa henkilön kuolemasta, se ei tiedä lopettaa etuuden maksamista. Tästä johtuen etuuksia joudutaan välillä perimään takaisin. Tiedossa on myös tapauksia, joissa vainajan lääkemääräyksellä on haettu ja saatu apteekista lääkkeitä. Myös tuomioistuimet tarvitsevat tiedon oikeusprosesseissa siitä, ovatko asianosaiset elossa. Verkkokauppatoiminnassa ja luotonmyönnössä tarkistetaan pääsääntöisesti se, onko ostosta tekevä tai luottoa hakeva henkilö elossa.

Viivästyksiset kuolintiedon ilmoittamisessa merkitsevät siis riskiä identiteettivarkauksissa ja viivästyksistä aiheutuu siis vaivaa ja kustannuksia viranomaisille, yksityissektorin toimijoille ja vainajan omaisille. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman (29.5.2015) eräänä hankkeena on sujuvoittaa säädöksiä. Hallitusohjelman mukaan muun muassa perataan säädökset, jotka eniten haittaavat kansalaisten arkea ja yritystoimintaa



ja välittömästi ryhdytään purkamaan kansalaisia ja yritystoimintaa haittaavia alempiasteisia normeja, määräyksiä ja ohjeita.

Asetusta kuolemansyyn selvittämisestä ehdotetaan muutettavaksi siten, että asetuksen 19 §:n 3 momentti kumotaan ja se sijaan annettaisiin uusi 18 §, jonka mukaan terveydenhuollon toimintayksikön, THL:n ja lääkärin tulisi pääsääntöisesti viipymättä kuoleman toteamisen jälkeen ilmoittaa tieto henkilön kuolemasta väestötietojärjestelmään. Muutoksen tarkoituksena on nopeuttaa kuolemaa koskevan tiedon tallentamista väestötietojärjestelmään. Muutos olisi hallitusohjelman säädösten sujuvoittamista koskevan tavoitteen mukainen. Lisäksi asetukseen tehtäisiin tästä muutoksesta seuraavia lakitekniisiä muutoksia eräisiin pykäliin sekä tehtäisiin eräitä muita asetuksen ajantasaistamiseen liittyviä muutoksia.

EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta 2016/679 on sovellettu toukokuusta 2018 lähtien. Asetuksen johdanto-osan 27 perustelukappaleen mukaan asetusta ei sovelleta kuolleita henkilöitä koskeviin tietoihin. Jäsenvaltiot voivat säätää kuolleiden henkilöiden henkilötietojen käsittelyä koskevista säännöistä. Tasavallan presidentti on vahvistanut 1.1.2019 voimaan tulevan uuden kansallisen tietosuojalain (HE 9/2018 vp), jolla täydennetään ja täsmennetään Euroopan unionin yleistä tietosuojaa-asetusta. Tietosuojalakia ei sovelleta kuolleiden henkilöiden henkilötietojen käsittelyyn. Nyt käsittelyssä olevien kuolintietoa koskevissa säännöksissä ei siten sovelleta EU:n tietosuojaa-asetuksen tai kansallisen tietosuojalain sääntelyä. Kuolemansyyn selvittämisen lainsäädännössä säädetyt kuolleita koskevien tietojen käsittelyä koskevat säännökset on kuitenkin tarkoitus arvioida osana lainsäädännön kokonaisuudistusta.

Asetusmuutokset annettaisiin kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain 1 §:n 2 ja 3 momentin (1065/2009), 2 §:n (1065/2009) ja 17 §:n 1 momentin (1215/2001) nojalla.

Yksityiskohtaiset perustelut

18 §. Pykälä olisi uusi, sillä voimassa olevassa asetuksessa ei ole 18 §:ää (asetuksen alkuperäinen 18 § on kumottu asetuksella 415/1991). Nykyisen asetuksen 19 §:n 3 momentin mukaan tieto kuolemasta voidaan ilmoittaa väestötietojärjestelmään vasta kun hautauslupa on annettu. Tämä sääntely kumottaisiin ja se sijaan annettaisiin uusi 18 §, jonka 1 momentin mukaan terveydenhuollon toimintayksikön, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tai lääkärin tulisi viipymättä kuoleman toteamisen jälkeen ilmoittaa tieto henkilön kuolemasta väestötietojärjestelmään. Yleisperusteluissa ja esityksen vaikutukset -jaksossa esitetyn mukaisesti tällä tavoitellaan sitä, että kuolintieto olisi nopeammin viranomaisten ja yksityisten käytettävissä.

Suomessa kuolee vuosittain noin 50 000 ihmistä. On tilanteita, joissa kuolinpäivää ei voida koskaan tarkasti määrittää. Noin 3000 vainajan osalta vuosittain väestötietojärjestelmään ilmoitettu kuolinaika perustuu arvioon. Usein kyse on vain siitä, että ei välttämättä kyetä määrittämään esimerkiksi sitä, kumman vuorokauden aikana vainaja kuoli. Joissain tilanteissa kuolinpäivä joudutaan arvioimaan vain suuntaa antavasti, kun vainajan kuolemasta on pitkä aika eikä kuolinpäivä ole tarkasti enää määritettävissä vainajan ruumiin tutkimisen, poliisitutkimuksen tai muun selvityksen perusteella.

Kuolema väestötietojärjestelmään ilmoitettaessa järjestelmä edellyttää, että samalla merkitään kuolinpäivä. Jos kuolinpäivää ei kyetä kuoleman toteamisen yhteydessä määrittämään, pykälän 2 momentin mukaan ilmoitus kuolemasta olisi viipymättä tehtävä väestötietojärjestelmään, kun kuolinpäivä on määritetty tai arvioitu. Momentissa tarkoitettu tilanne on tarkoitettu rajattuja tilanteita varten erityisesti silloin, kun vainaja löydetty vasta pitkän ajan kuluttua ja kuolemansyyn selvittämisen yhteydessä selvitetään myös kuolinaikaa. Tällöin on tarkoituksenmukaisempaa, että kuolema ja kuolinpäivätieto ilmoitetaan väestötietojärjestelmään vasta kun kuolinpäivä on määritetty tai arvioitu. Momentissa olevaa poikkeussääntöä koskien on huomattava, että valtaosassa kuolintapauksia kuolinpäivä tulisi siis ilmoittaa nopeasti kuoleman toteamisen jälkeen. Jos kuitenkin myöhemmin ilmenee, että kuolinpäivä onkin toinen kuin alun perin ilmoitettu, tulisi tieto oikaista kuten nykyisinkin.



Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 26 §:n mukaan väestötietojärjestelmään talletettavat tiedot on ilmoitettava rekisterinpitäjälle kirjallisesti, sähköisesti, teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tarkoitukseen soveltuvalla luotettavalla ja turvallisella tavalla. Väestörekisterikeskus (VRK) antaa luvan tietojen ilmoittamiseen, jos tiedot ilmoitetaan muutoin kuin kirjallisesti. Luvan antamisen edellytyksenä on, että tietojen ilmoittaja on toimittanut VRK:lle riittävän selvityksen tietojen suojauksesta. Asetuksen 18 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että jos ilmoitusta ei tehdä teknisen käyttöyhteyden välityksellä, tieto kuolemasta ilmoitetaan sille maistraatille, jonka toimialueella henkilöllä oli kuollessaan kotikunta tai jos kotikunta ei ole tiedossa, kuolinpaikan maistraatille.

Valtiovarainministeriössä on valmisteltu maistraattien, VRK:n ja Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimivan maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön tehtävien yhdistämiseksi 1.1.2020 alkaen uudeksi valtakunnalliseksi kokonaisuudeksi. Valtakunnallisen viraston nimeksi tulisi Digi- ja väestötietovirasto. Hallitus antoi asiaa koskevat hallituksen esitykset eduskunnalle 15.11.2018 (HE 233/2018 vp) ja 29.11.2018 (HE 255/2018 vp).

Siirtyminen alueellisesti toimivaltaisista maistraateista valtakunnalliseen Digi- ja väestötietovirastoon merkitsisi, ettei jatkossa ole tarpeen säätää kulloinkin toimivaltaisesta maistraatista. Maistraattien toimivalta olisi kuitenkin alueellista siihen asti, kun uusi organisaatio aloittaa vuoden 2020 alusta. Pykälässä tulee siis vielä säätää siitä, mihin maistraattiin ilmoitus tehdään, jos tietoa ei ilmoiteta teknisen käyttöyhteyden välityksellä. On kuitenkin huomattava, että maistraattien organisaatoratkaisua koskevien säädösmuutosten yhteydessä on tarpeen muuttaa myös ehdotettua sääntelyä uutta organisaatiota ja valtakunnallista toimivaltaa vastaavaksi.

19 §. Pykälässä säädetään lääkärin velvoitteesta kuolintodistuksen, hautauslupan ja kuolinilmoituksen laatimiseen. Pykälän 1 momentin mukaan selvitettyään kuolemansyyn lääkärin on laadittava kuolintodistus ja hautauslupa sille, joka on ilmoittanut huolehtivansa vainajan hautaamisesta. Ilmaisulla ”se, joka on ilmoittanut huolehtivansa vainajan hautaamisesta” tyypillisesti tarkoitetaan vainajan omaista, joka huolehtii hautaamisesta, mutta se voi kattaa myös esimerkiksi kunnan sosiaalitoimen tilanteessa, jossa vainajalla ei ole omaisia tai he eivät jostain syystä huolehdi hautaamisesta. Sääntelyä hautauslupaan liittyen ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että säädettäisiin, että lupa hautaamiseen tai sen kopio voidaan luovuttaa myös taholle, joka hautauksesta huolehtivan toimeksiannosta hoitaa hautauksen tai tuhkauksen käytännön järjestelyt. Käytännössä tällä viitattaisiin hautaustoimistoon, joka hoitaa hautaamiseen liittyvät käytännön toimet. Hautauslupa lähtökohtaisesti toimitetaan omaisille, mutta myös hautaustoimisto tarvitsee tiedon siitä, että hautauslupa on annettu, joten selkeyden vuoksi on perusteltua säätää siitä, että lupa tai sen kopio voidaan luovuttaa myös hautaustoimistolle. Luvan luovuttaminen hautaustoimistolle ei poista terveydenhuollon velvoitetta toimittaa lupaa myös omaisille, jos omaisilla on tarve saada asiakirja myös itselle. Sääntely on oleellinen myös 22 a §:n ehdotetun uuden 1 momentin sääntelyyn liittyen –ks. perustelut kyseisen pykälän perusteluista.

Pykälän 2 momentti säilyisi muuttumattomana. Pykälän 3 momentti kumottaisiin 18 §:n perusteluissa esitetyistä syistä. Pykälän nykyinen 4 momentti siirtyisi muuttumattomana uudeksi 3 momentiksi.

21 a §. Pykälässä säädetään nyt THL:n velvollisuudesta ilmoittaa sen tai poliisin laatiman kuolinselvityksen jälkeen tieto kuolemasta maistraatille. Koska 18 §:n ehdotetun sääntelyn mukaan kuolintieto tulisi olla pääsääntöisesti ilmoitettu jo ennen kuolinselvityksen laatimista, on sääntely tarpeeton. Tällaisen sääntelyn sijaan ehdotetaan, että THL:n tehtävänä olisi viimesijaisesti ilmoittaa tieto kuolemasta väestötietojärjestelmään jos sen tietoon tulee, ettei kuolemaa ole ilmoitettu väestötietojärjestelmään, eikä tiedossa ole lääkäriä tai terveydenhuollon toimintayksikköä jonka tulisi ilmoittaa tieto tai jos lääkäri tai toimintayksikkö ei kehotuksesta huolimatta viipymättä tee ilmoitusta. Tällainen tieto voisi tulla THL:n tietoon osana sen valvontatoimintaa, esimerkiksi omaisen yhteydenoton perusteella. THL:n tehtävänä ei kuitenkaan olisi rutiininomaisesti tarkastaa, onko kuolemaa koskeva tieto ilmoitettu väestötietojärjestelmään. Muutoksen tarkoituksena on viimesijaisesti varmistaa, että tieto kuolemasta menee väestötietojärjestelmään tilanteissa, joissa lääkäri tai toimintayksikkö ei ole tehnyt ilmoitusta. Lääkärillä ja terveydenhuollon toimintayksiköllä on kuitenkin ensisi-



jainen vastuu ilmoituksen tekemisestä, ja ilmoitusten tekemisen laiminlyönti voi johtaa valvonnallisiin toimenpiteisiin. Säännöksen soveltamisen ennakoidaan jäävän siten vähäiseksi.

22 a §. Voimassa olevan asetuksen 22 a §:n mukaan hautaus saadaan toimittaa, kun lupa hautaamiseen tai kuolinselvitys on annettu sen hautausmaan omistajalle taikka kun kuolintieto on merkitty väestötietojärjestelmään. Pykälään ehdotetaan vainajan hautaamista tai tuhkaamista koskevaan menettelyyn liittyviä tarkennuksia, jotka ovat edellytyksenä kuolintiedon ilmoittamista koskevan sääntelymuutosehdotuksen onnistuneella toimeenpanolle.

Pykälää muutettaisiin siten, että siitä poistettaisiin mahdollisuus haudata vainaja ”-- kun kuolintieto on merkitty väestötietojärjestelmään”. Koska vainajaa ei saa haudata, ennen kuin hautauslupa on annettu tai kuolinselvitys tehty, on kyseisen kohta poistettava. Kun asetusmuutosta valmisteltiin, esiin tuli, että kun kyseinen kohta poistetaan, hautausmaiden ylläpitäjien on jatkossa tukeuduttava yksin paperisiin hautauslupiin, kun nyt siis hautauksen on voinut tehdä myös kuolemaa koskevan väestötietojärjestelmämerkinnän perusteella. Ainakin joissain kunnissa on esiintynyt ongelmia sen suhteen, että vainajan ruumiin tullessa haudattavaksi hautausmaalle mukana ei ole paperista hautauslupaa, jolloin hautausmaan ylläpitäjä ei voi ilman lisäselvityksiä tietää, voidaanko vainaja haudata vai ei. Epäselvässä tilanteessa on myös riski, että ruumiiden säilytystilat alkavat hautausmailla täytyä.

Edellä esitetyn tilanteen ratkaisemiseksi ainakin osittain ehdotetaan, että pykälään tulisi uusi 1 momentti, jossa säädettäisiin siitä, missä tilanteessa vainajan ruumis voidaan luovuttaa sosiaali- tai terveydenhuollon yksiköstä, Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta tai muusta vainajan ruumista säilyttävästä paikasta haudattavaksi tai tuhkattavaksi. Momentin mukaan vainajan ruumis voitaisiin luovuttaa haudattavaksi tai tuhkattavaksi, kun lupa hautaamiseen tai kuolinselvitys on laadittu, ja se on annettu sille, joka on ilmoittanut huolehtivansa vainajan hautaamisesta tai tuhkaamisesta taikka sille, joka hautauksesta huolehtivan toimeksiannosta hoitaa hautaukseen tai tuhkaukseen liittyviä käytännön järjestelyjä. Käytännössä sääntely tarkoittaisi, että hautausoimisto/muu ruumiin kuljettamiseen oikeutettu voisi ottaa vainajan ruumiin hautausta tai tuhkausta varten kuljetettavaksi vasta kun hautausoimistolla on hautauslupa tai kopio siitä hallussaan taikka saa sen vainajan luovuttamisen yhteydessä haltuunsa. Käytännön seurauksena siis olisi, että ainakin eräiden yksiköiden tulisi nykyistä enemmän kiinnittää huomiota hautausluvan oikea-aikaiseen kirjoittamiseen ja hallinnollisessa työssä niiden oikea-aikaiseen lähettämiseen, koska riskinä on, että kyseisen yksikön säilytystilat alkavat täytyä, jos kuolemaan liittyviä asiakirjoja ei ole laadittu eikä vainajien ruumiita voida luovuttaa hautaus-ta varten.

Voimassa olevassa 22 a §:ssä ei ole eri momentteja. Nykyinen sääntely siirtyisi osin muutettuna uudeksi 2 ja 3 momentiksi. Niissä säädettäisiin edelleen hautauksen edellytyksistä, eli siitä että hautauksen edellytyksenä on hautausluvan antaminen hautausmaan ylläpitäjälle. Sääntelyä täsmennettäisiin nimenomaisilla viittauksilla myös tuhkaukseen ja krematorion ylläpitäjään.

Asetuksen 22 a §:ssä säädettäisiin edelleen siitä, että hautausmaan ylläpitäjän on hautauksen jälkeen ilmoitettava hautauksen ajasta ja hautausmaasta maistraatille. Jos vainaja on tuhkattu, on krematorion omistajan ylläpitäjän ilmoitettava, milloin ja missä tuhkaus on tapahtunut. Jos henkilö oli kuollessaan evankelisluterilaisen tai ortodoksisen kirkon jäsen, ilmoitukset on kuitenkin tehtävä asianomaiselle seurakunnalle. Asetusmuutosten valmistelussa esiin nousi, että maistraatit eivät pidä itseään luontevana tahona tällaisen tiedon vastaanottamiseen. Maistraateissa ei ole rekisteriä, mistä voitaisiin katsoa henkilön hautausajan ja -paikan kohde, vaan maistraattien saamat ilmoitukset talletetaan mappeihin, tyypillisesti saapumisjärjestyksessä. Nyt ehdotettavien asetusmuutosten yhteydessä ei kuitenkaan vielä ratkaista menettelyä tällaisten tietojen rekisteröinnistä, joten säännös pysyisi tältä osin muuttumattomana, koska 22 a §:ään tehtäisiin vain välttämättömät kuolintiedon ilmoittamisen sääntelyn muutoksesta johtuvat muutokset sekä teknisiä täsmennyksiä. Asiaa on tarkoitus käsitellä kuolemansyyn selvittämisen lainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelun yhteydessä.



Terminologiaan liittyvinä muutoksina pykälää muutettaisiin siten, että ”hautausmaan omistaja”-termi korvattaisiin termillä ”hautausmaan ylläpitäjä” vastaamaan hautausoimilain (457/2003) käsitteistöä. Lisäksi viitattaisiin terminologisesti ortodoksisen kirkkoon ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) mukaisesti. Hautausmaat ovat useimmiten seurakuntien ylläpitämiä. Suomessa on myös yksityisiä/rekisteröityjä uskonkuntia, joilla on oma hautausmaa.

23 §. Pykälään tehtäisiin tekninen muutos, jossa viittaus 19 §:n 3 momenttiin muutettaisiin viittaukseksi 18 §:ään. Lisäksi teknisenä muutoksena muutettaisiin Kansaneläkelaitoksen nimi kirjoitetuksi isolla alkukirjaimella. Pykälässä säädetään kuolleena syntyneiden ja ulkomailla kuolleisiin sovellettavista säännöistä. Myös näitä asioita tarkastellaan kuolemansyyn selvittämisen lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä.

24 §. Pykälän mukaan toimivaltainen ministeriö antaa ohjeet ulkonaisen ruumiintarkastuksen ja ruumiinavauksen suorittamisesta sekä niihin liittyvistä näytteiden ottamisesta. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Viranomaisen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman erityistä valtuutusta. Siten säännökset mahdollisuudesta antaa ohjeita ovat tarpeettomia ja lisäksi omiaan hämärtämään lain nojalla annettavaan viranomaismääräykseen sisältyvien veloittavien oikeussääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa (mm. PeVL 30/2005 vp). Lisäksi kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain 12 b §:n (1065/2009) mukaan kuolemansyyn selvittämistoiminnan ohjaus ja valvonta kuuluu Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle. THL on toimintaa käytännössä ohjaavana tahona ja toiminnan asiantuntijaviranomaisena luonnollisempi taho antamaan käytännön ohjeita.

26 §. Pykälän mukaan tarkempia määräyksiä asetuksen toimeenpanosta antaa poliisin toimesta suoritettavien tehtävien osalta sisäasiainministeriö sosiaali- ja terveysministeriötä kuultuaan ja muilta osin sosiaali- ja terveysministeriö sisäasiainministeriötä kuultuaan. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Asetuksen antaja ei voi siirtää sille perustuslailla tai muulla lailla osoitettua lainsäädäntövaltaa edelleen (subdelegointikielto), ellei tällaisesta valtuudesta ole asianomaisella lailla nimenomaisesti säädetty (PeVM 10/1998 vp). Säännöksen kumoamisen myötä ei kumoutuisi mikään säädös, sillä sisäministeriö tai sosiaali- ja terveysministeriö eivät ole antaneet säännöksen nojalla oikeussääntöjä.

26 a §. Pykälän mukaan asetuksessa tarkoitettujen lomakkeiden kaavat vahvistaa toimivaltainen ministeriö tilastokeskusta ja väestörekisterikeskusta kuultuaan. Pykälä ehdotetaan muutettavaksi siten, että THL vahvistaa lomakkeet. THL on kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain mukaan kuolemansyyn selvittämisessä toimivaltainen ohjaava viranomaisen, joten on tarkoituksenmukaista, että se vahvistaa asetuksessa tarkoitettujen lomakkeet. THL:n tulisi ennen lomakkeiden vahvistamista kuulla Väestörekisterikeskusta ja Tilastokeskusta, kuten sosiaali- ja terveysministeriön tulee nykyisin. Tilastokeskuksen kuuleminen on tärkeää, koska kuolemansyiden tilastoinnissa tapahtuu jatkuvasti muutoksia, jotka täytyy lomakkeessa ottaa huomioon. Tilastokeskusta kuulemalla varmistetaan, että lomakkeet ovat linjassa EU-asetuksen 328/2011 kanssa.

Esityksen vaikutukset

Ehdotetut muutokset edistävät sitä, että viranomaisten rekistereissä oleva tieto on oikeasisältöistä ja ajantasaista. Kun viranomaisten rekistereihin ja yksityisen sektorin henkilörekistereihin ilmoitetaan henkilön kuolintieto, voidaan kuolleet henkilöt poistaa henkilö-, asiakas- tai markkinointirekistereistä tai kuolintiedon perusteella voidaan ryhtyä tarpeellisiin toimiin kuolleen henkilön osalta. Yleisesti ottaen esityksen vaikutuksena siis on se, että kuolintiedon nopeampi rekisteröinti väestötietojärjestelmään parantaa kuolintiedon luotettavuutta ja siten todennäköisesti vähentää esimerkiksi identiteettivarkauksien riskiä ja vähentää toimijoiden hallinnollisia kustannuksia, kun toimijat toimivat ajantasaisen tiedon nojalla eikä synny kustannuksia vanhentuneen tiedon takia toimimisesta ja vanhentuneiden tietojen korjaamisesta.

Kuolemaa koskevan tiedon voi ilmoittaa vaihtoehtoisin keinoin, joten sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköille ja lääkäreille asetusmuutosehdotukset merkitsisivät pääosin uudenlaisen toimintatavan opettelua kuolemaa koskevissa hallinnollisissa menettelyissä. Pääosassa kuolemista kuolinpäivästä ei ole epäselvyyttä.



Uusi ehdotettu 22 a §:n 1 momentin sääntely korostaa yksiköiden vastuuta kuolemaan liittyvien asiakirjojen oikea-aikaiseen laatimiseen.

VRK on jo rakentanut tekniset valmiudet kuolintiedon ilmoittamiselle väestötietojärjestelmään sähköisesti sekä myöntänyt luvan kaikille tarvittavat tietojen suojausvaatimukset täyttävälle Suomen terveydenhuollon yksiköille liittyä sähköiseen tietojen ilmoitusjärjestelmään. Terveydenhuollon yksiköiden tulee kuitenkin tehdä tarvittavat muutokset omissa järjestelmissään, jos ne haluavat ilmoittautua järjestelmään.

THL jatkossa vahvistaisi sosiaali- ja terveysministeriön sijasta kuolemansyyn selvittämisessä käytettävät lomakkeet. Tämä merkitsisi jossain määrin lisää hallinnollista työtä. Lomakkeita ei kuitenkaan tarvitsisi siirtymäsäännösten perusteella uusia, ennen kuin siihen tulee käytännössä esiin tullut tarve. Lisäksi THL:lle tulisi uudenlainen tehtävä kuoleman viimesijaisessa ilmoittamisessa väestötietojärjestelmään, kun poikkeustilanteissa ilmoitusta ei ole terveyden- tai sosiaalihuollon puolesta tehty. Näitä ilmoituksia ennakoidaan tulevan tehtäväksi vain vähän. THL:llä on jo nyt ja jatkossa tehtäviä tarpeellisten ohjeistusten laatimisessa.

Väestötietojärjestelmään joudutaan esityksen johdosta tekemään vähäisiä muutoksia. Kustannukset muutoksista ovat VRK:lle vähäiset.

Asetuksen valmistelun myötä esiin tuli tarve kehittää väestötietojärjestelmää edelleen, sekä tarve sähköistää hautauslupa ja muut kuolemaan liittyvät asiakirjat ja niihin liittyvät käsittely- ja välitysprosessit. Tällaisia muutoksia ei voida tehdä asetusmuutoksen edellyttämässä aikataulussa. Tulevaisuuden kehittämiskohteena kuitenkin tulisi arvioida, josko väestötietojärjestelmää tulisi kehittää siten, että tieto henkilön kuolemasta ja kuolinpäivästä voidaan erottaa toisistaan. Tällöin tieto kuolemasta voitaisiin ilmoittaa erikseen välittömästi lääkärin todettua kuoleman, mutta jos tieto kuolinpäivästä ei olisi välittömästi varmuudella tiedossa, kuolinpäivä voitaisiin ilmoittaa väestötietojärjestelmään erillisellä ilmoituksella myöhemmin. Pidemmällä aikavälillä on syytä tulevaisuudessa arvioida, millaisin tietoteknisin kokonaisratkaisuin parhaiten edistetään sektorin asiakirjojen laatimisen ja niiden välittämisen sähköistämistä.

On myös tärkeä tiedottaa sosiaali- ja terveystoimen sekä hautaus-toimen toimijoille nyt ehdotettavasta sääntelymuutoksesta, siihen liittyvistä toiminnallisista muutoksista sekä tulevista kehittämisaikeista.

Asian valmistelu

Väestörekisterikeskus teki 21.1.2015 ehdotuksen (107/310/5), että tieto kuolemasta ei ole riippuvainen kuolinsyyn selvittämisen tai hautauslupan ajankohdasta. Muutosehdotuksen tavoitteena oli, että tieto kuolemasta olisi siis mahdollista tallentaa väestötietojärjestelmään reaaliaikaisesti. Lainsäädännön muutostarve on ollut tiedossa kauemminkin. Asiasta pidettiin keväällä 2015 viranomaispalaveri.

Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut työryhmän (STM084:00/2015) valmistelemaan kuolemansyyn selvittämisen lainsäädännön kokonaisuudistusta. Asetusmuutosehdotuksia on käsitelty työryhmässä. Asetusmuutosehdotukset on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä valtiovarainministeriön, Väestörekisterikeskuksen ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa keskeisiä muita viranomaistahoja kuullen. Asiasta pidettiin kesällä 2017 viranomaispalaveri, johon osallistuivat ministeriöiden, kirkkojen ja muiden viranomaisten edustajia, sekä jatkovalmistelussa pyydettiin eri tahoilta kommentteja pykäläluonnokista.

Työryhmän toimikausi on 6.11.2015-30.4.2019. Asetusmuutokset ehdotetaan tehtäväksi ennen lainsäädännön kokonaisuudistusta. Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman työryhmän valmistelemat ratkaisut ovat osittain sidoksissa Suomessa käynnissä olevan maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevaan uudistukseen. Hallitus on linjannut, että maakunnat aloittavat toimintansa vuoden 2021 alusta. On tarkoituksenmukaista vaiheistaa kuolemansyyn selvittämisen lainsäädännön valmistelua, varsinkin kun kuo-



lintietoa koskevan lainsäädännön muutostarve on ollut esillä jo pidemmän aikaa ja se voidaan toteuttaa melko vähäisin lainsäädännön muutoksin.

Asetusluonnoksesta pidettiin lausuntokierros ajanjaksolla 1.11-1.12.2017. Luonnoksesta pyydettiin lausunto sairaanhoitopiireiltä ja 32 muulta taholta. Lausunnon toimittivat valtiovarainministeriö, sisäministeriö, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Kansaneläkelaitos Kela, Väestörekisterikeskus VRK, Poliisihallitus, Tilastokeskus, Tietosuojavaltuutettu, Verohallinto, Länsi-Suomen maistraatti (kaikkien maistraattien puolesta), Suomen evankelis-luterilainen kirkko/Kirkkohallitus, Suomen ortodoksisen kirkon palvelukeskus/Kirkollishallitus, Suomen Kuntaliitto, Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri Eksote, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri, Itä-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymä SOSTERI, Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä, Keski-Pohjanmaan sosiaali- ja terveyspalvelukuntayhtymä, Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri, Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri, Tehy ja Suomen sairaanhoitajaliitto, SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry, Suomen Potilasliitto ry, Suomen hautaustoiminnan keskusliitto ry, Suomen Hautaustoimistojen Liitto ry, Seurakuntapuutarhurit ry, Krematoriosäätiö s.r. ja Finanssiala ry.

Lausunnoissa ehdotusta kuolemaa koskevan tiedon nopeammasta kirjautumisesta väestötietojärjestelmään kannatettiin laajasti, tai siihen suhtauduttiin neutraalisti. Osa vastauksen toimittaneista ilmoitti, ettei niillä ole luonnoksesta lausuttavaa. Joissain lausunnoissa katsottiin, ettei terveydenhuollolle tulisi koitua ylimääräisiä velvoitteita muutoksen myötä. Esiin nostettiin myös tarve kuolintiedon sähköisen ilmoittamisen edistämistä terveydenhuollon yksiköissä.

Lausuntokierroksella esiin suurimpana haasteena nousivat hautauslupakäytänteisiin liittyvät asiat. Asetusmuutoksen myötä pelkästään väestötietojärjestelmässä olevan kuolemaa koskevan tiedon perusteella vainajaa ei voi haudata, eikä hautauslupaa ole sähköistetty, jolloin hautausmaiden ylläpitäjien on jatkossa tukeuduttava paperisiin hautauslupiin. Paperisten hautauslupien kanssa toimimista pidettiin epätoivottavana askeleena taaksepäin. Eräs ratkaisu olisi kehittää väestötietojärjestelmää siten, että siinä olisi tieto myös hautausluvasta, tai johonkin muuhun järjestelmään luoda sähköisen hautausluvan mahdollisuus, siten että tieto on myös muiden toimijoiden haettavissa. Esiin kuitenkin myös tuotiin, että yksityisen krematorion toiminnassa paperisella hautausluvalla on suuri merkitys, koska krematorio ei tällä hetkellä pääse seurakuntien tai Väestörekisterikeskuksen tietojärjestelmiin. Esiin nostettiin myös tarve lainsäädännössä velvoittaa hautausluvan viivyttysettömään antamiseen. Asiakokonaisuuteen liittyvänä osittaisena ratkaisuehdotuksena lausuntokierroksen jälkeen asiakokonaisuutta jatkovalmisteltiin ja 22 a §:ään lisättiin muutosehdotus, jonka mukaan vainajan ruumiin voi luovuttaa sitä säilyttävästä yksiköstä hautausta varten vasta, kun hautauslupa on laadittu ja hautauksesta huolehtivan/hautaustoimiston hallussa. Asiaa on tarkemmin selostettu kyseisen pykälän perusteissa.

Voimaantulo

Asetus on tarkoitettu tulevan voimaan 2 päivänä tammikuuta 2019. Asetuksen voimaantulo ei itsessään vaikuttaisi sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamisen lomakkeiden voimassaoloon. Näin ollen THL:n ei tarvitsisi vahvistaa uusia lomakkeita 26 a §:n muuttuneen sääntelyn takia ennen kuin uusien lomakkeiden vahvistaminen muuten teknisistä tai sisällöllisistä syistä tulee ajankohtaiseksi.

