

6.8.2020

EOAK/4285/2020

Sosiaali- ja terveysministeriö

PL 33
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite: Lausuntopyyntö (17.6.2020, dnro VN/9812/2019)

LAUSUNTO SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoani luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain, terveydensuojelulain sekä ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain muuttamisesta. Esitän lausuntonani seuraavaa. Lausuntoni koskee luonnoksen 1. lakiehdotusta (laki kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain muuttamisesta).

Yleistä

Luonnoksessa esitetään muutettavaksi kuolemansyyn selvittämisestä annettua lakia, terveydensuojelulakia sekä ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annettua lakia.

Kuolemansyyn selvittämisestä annetussa laissa säädettäisiin perussäännökset kuoleman toteamisen menettelyistä, kun nyt kuoleman toteamisesta säädetään asetuksella.

Lisäksi laissa säädettäisiin menettelyistä, jossa ennakoidussa kuolemantapauksessa lääkärin ohjeistama sairaanhoitaja voisi tehdä kuoleman toteamiseksi suoritettavat tutkimukset, jotta vainajan ruumis voidaan siirtää kylmäsäilytystilaan odottamaan varsinaista lääkärin suorittamaa kuoleman toteamista. Lisäksi säädettäisiin edellytyksistä, joiden täytyessä poliisimiehen tekemien kuolemaa koskevien havaintojen perusteella vainajan ruumis voitaisiin siirtää kylmäsäilytystilaan. Näin voitaisiin toimia, kun kuolema on ilmeinen ruumiin tuhoutumisen tai pitkälle edenneiden kuolemanjälkeisten muutosten takia.

Sääntelyä kuoleman ilmoittamisesta sekä vainajan ruumiin käsittelystä ja säilyttämisestä täsmennettäisiin säätämällä tarkemmin eri toimi-

joiden velvoitteista. Lisäksi kuolemansyyn selvittämisestä annetussa laissa säädettäisiin ulkomailla kuolleista henkilöistä.

Terveysturvallisuuslakiin lisättäisiin aineellinen säännös ruumiin käsittelystä, säilytyksestä, kuljettamisesta, vastaanottamisesta ja haudatun ruumiin siirtämisestä laissa olevan asetuksen antovaltuuden laajentamiseksi perustuslain edellyttämällä tavalla. Asetuksella säädettäisiin näistä asioista tarkemmin.

Lisäksi terveysturvallisuuslakiin sekä ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annettuun lakiin tehtäisiin eräitä teknisiä tarkennuksia, jotka osaksi aiheutuvat siitä, että kuoleman toteamisesta säädettäisiin jatkossa kuolemansyyn selvittämisestä annetussa laissa.

Vaatus lailla säätämistä ja asetuksen antovaltuudet

Ihmisen elimen, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain (101/2001, kudoslaki) 8 §:n 2 momentin mukaan kuolema on todettava siten kuin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella säädetään. Kyseisen säädös on kuoleman toteamisesta annettu sosiaali- ja terveysministeriön asetus (27/2004, asetus kuoleman toteamisesta).

Käsitellessään hallituksen esitystä kudoslain muuttamisesta (HE 276/2009 vp) perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan (PeVL 24/2010 vp) perustuslain 7 §:n säännökseen, jossa säädetään oikeudesta elämään ja 80 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunta piti välttämättömänä, että valtioneuvoston piirissä ryhdytään välittömästi toimenpiteisiin kuoleman toteamisesta koskevan perussäännöksen säätämiseksi lain tasolla. Käsitellessään toista kudoslain lakimuutosehdotusta (202/2019, HE 54/2018 vp) vuonna 2018 perustuslakivaliokunta totesi, että valiokunnan aiemmasta kannanotosta huolimatta kudoslakia ei tältä osin ole muutettu vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta uudisti aikaisemmin esittämänsä kannan ja kiirehti perustuslainvastaisen sääntelyn pikaista korjaamista (PeVL 27/2018 vp).

Luonnoksen keskeisenä tarkoituksena on siis korjata tämä perustuslain vastainen, pitkään jatkunut oikeustila ja ottaa lakiin perussäännös kuoleman toteamisesta. Luonnoksen mukainen sääntely tältä osin on siten välttämätön. Myös oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on kiinnitetty sosiaali- ja terveysministeriön huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 24/2010 vp) kuoleman toteamisesta koskevan perussäännöksen ottamisesta lakiin (oikeusasiamies Petri Jääskeläisen päätös 13.4.2016, dnro 836/4/15).

Luonnokseen sisältyy useita asetuksenantovaltuuksia eikä vain kaksi asetuksenantovaltuutta, kuten luonnoksen kohdassa ”Lakia alemman asteinen sääntely” sivulla 61 todetaan. Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Totean, että perustuslakivaliokunnan aiheesta antamat lausunnot huomioon ottaen jatkovalmistelussa tulee arvioida asetuksen antamista koskevien valtuutussäännösten yhteensopivuus perustuslain 80 §:n kanssa. Jatkovalmistelussa tulee varmistua oikeasta säädöstasosta.

Kiinnitän huomiota siihen, että luonnoksen ”Lakia alemman asteinen sääntely” -kohdassa selostetaan ainoastaan kahden asetuksenantovaltuutta koskevan säännöksen sisältöä. Jatkovalmistelussa tulee arvioida jokaisen ehdotettavan asetuksen antamista koskevan valtuutussäännöksen suhde perustuslain lailla säätämisen vaatimukseen.

Kuoleman toteaminen (1 a §)

Uudessa 1 a §:ssä säädettäisiin lakitasoiset perussäännökset kuoleman toteamisesta. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan säännökset perustuisivat kuoleman toteamisesta annettuun asetukseen, joskaan lakiin ei otettaisi yhtä yksityiskohtaisia säännöksiä kuoleman toteamisesta. Asetus kumottaisiin.

Perusteluiden mukaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) antaisi ohjeita yksityiskohtaisemmista menettelytavoista. THL antaisi tarkemmat ohjeet kuoleman toteamiseksi. Myös aivokuoleman toteamisen edellytyksistä ja riittävästä tutkimuksista annettaisiin tarkemmat ohjeet. Korostan sitä, että kuoleman toteamiseen liittyy merkittäviä oikeusvaikutuksia ja sen suorittamiseen erityisiä oikeudellisia velvoitteita. Ohjeet eivät ole kuitenkaan sitovia oikeusnormeja. Jos ohjeissa todetut asiat halutaan saada sitoviksi ja velvoittaviksi, niistä tulee säätää lailla.

1 a §:n 3 momentissa säädettäisiin kuoleman toteamisen edellytyksistä. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan momentti vastaa kuoleman toteamisesta annetun asetuksen 3 §:ää ja 4 §:n 1 momenttia. Totean, että säännösten tekstit eivät vastaa toisiaan.

Kiinnitän huomiota siihen, että 1 a §:stä puuttuu asetuksen 4 §:ää vastaava säännös kuoleman toteamisesta sydämen vielä sykkiessä.

Asetuksen 4 §:n mukaan ihminen voidaan todeta kuolleeksi kaikkien aivotoimintojen pysyvästi loputtua (*aivokuolema*). Edellytyksenä kuoleman toteamiselle sydämen vielä sykkiessä on, että aivoperäiset vasteet puuttuvat ja hengityskeskuksen toiminta on loppunut ja että aivotoimintojen loppumisen syy tai patofysiologinen mekanismi on selvitetty (1 mom.). Aivoperäisten vasteiden puuttumisen ja hengitys-

keskuksen toiminnan loppumisen toteamiseksi on tehtävä tarpeelliset kipureaktion, lihasjänteveyden sekä aivohermojen ja hengitystä säätelevien aivorakenteiden toimintaa koskevat tutkimukset. Tarvittaessa perustutkimuksia on täydennettävä lisätutkimuksilla (2 mom.). Kun on viitteitä siitä, että aivotoiminnan häiriö on ohimenevä tai että tilan on aiheuttanut aivojen ulkopuolinen syy, on tehtävä riittävät täydentävät ja poissuljentatutkimukset (3 mom.).

1 a §:n 3 momentti ja voimassa oleva asetus eivät ole sisällöltään perusteluissa esitetyllä tavalla toisiaan vastaavia. Luonnoksesta ei käy selville, onko tarkoituksena luopua asetusta vastaavasta sääntelystä tältä osin kokonaan.

Totean, että jos asetuksen 4 §:ssä nyt säädetty halutaan sitovaksi ja velvoittavaksi, THL:n ohjeet eivät ole riittäviä.

1 a §:n 3 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, mitä kuolemanmerkkejä voidaan pitää ns. ensisijaisina ja mitä merkkejä toissijaisina kuolemanmerkkeinä. Perusteluissa todetaan edelleen, että vainajaa tulee tarkkailla vähintään viisi minuuttia sen toteamiseksi, että nämä elintoiminnot ovat päättyneet. Mikäli elintoiminnoista on havaittavia merkkejä tarkkailuajana, seuranta on edelleen jatkettava vähintään viisi minuuttia. Korostan sitä, että jos kuvattu menettely halutaan sitovaksi ja velvoittavaksi, siitä tulee säätää, eikä jättää perusteluiden varaan.

1 a §:n 4 momentin yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan lääketieteen opiskelija, joka voisi todeta kuoleman, olisi terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen 3 §:n 1 momentin mukainen lääketieteen opiskelija, joka on suorittanut hyväksytysti yliopistojen tutkinnoista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (794/2004) tarkoitetut, vähintään viiteen ensimmäiseen opintovuoteen kuuluvat opinnot ja jolla on suoritettujen opintojen perusteella riittävät edellytykset kyseisen tehtävän suorittamiseen. Totean, että jos tarkoituksena on säätää näin, pykälässä tulisi viitata selkeästi terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen (564/1994) 3 §:n 1 momenttiin. Perusteluita tulisi pykälän tekstiä vastaavasti täydentää siten, että lääketieteen opiskelija voisi todeta ainoastaan muun kuin aivokuoleman.

1 a §:n 5 momentin mukaan aivokuoleman toteaminen edellyttäisi lailistetulta tai luvan saaneelta lääkäriltä erityistä pätevyyttä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan kuoleman toteamisesta annettuun asetukseen (6 §:n 2 mom.), jonka mukaan aivokuoleman toteaminen edellyttää, että aivoperäisiä vasteita tutkivalla lailistetulla tai luvan saaneella lääkärillä on neurologisten tutkimusten tekemiseen riittävä koulutus ja että hengitystä säätelevien aivorakenteiden toimintaa tutkivalla lääkärillä riittävä anestesiologian alan koulutus.

Edellä esitetyn mukaisesti aivokuoleman toteamisen edellytyksistä ja riittävästä tutkimuksista annettaisiin tarkemmat ohjeet. Kuoleman ja sen ajankohdan toteaminen ovat aina oikeudellisesti merkittäviä toimenpiteitä. Kiinnitän ministeriön huomiota siihen, etteivät ohjeet ole sitovia oikeusnormeja. Toistan jo edellä esittämäni, että jos ohjeissa todetut asiat halutaan saada sitoviksi ja velvoittaviksi, niistä tulee säätää lailla. Korostan vielä sitä, että perusteluilla ei voida säätää. Jos ja kun aivokuoleman toteaminen edellyttää lääkäriltä erityistä pätevyyttä, siitä tulee säätää laissa.

Sairaanhoitajan tekemät kuoleman toteamisessa suoritettavat tutkimukset (1 c §)

Lääkärin ennakoimassa kuolemantapauksessa lääkärin ohjeistama sairaanhoitaja voisi 1 c §:n 1 momentin mukaan tehdä kuoleman toteamisessa suoritettavat tutkimukset ennen lääkärin suorittamaa vainajan ruumiin ulkoista tarkastusta ja kuoleman toteamista, jos kuolema tapahtuu: 1) sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikössä; 2) terveydenhuoltolain 25 §:n mukaisen kotisairaanhoidon piirissä; tai 3) sosiaalihuoltolain 20 §:n mukaisen kotihoidon piirissä.

1 b §:n 2 momentin mukaan lääkärin olisi 1 momentissa säädetyssä tilanteessa suoritettava vainajan ruumiin ulkoinen tarkastus ja todettava kuolema viimeistään kolmen vuorokauden kuluessa sairaanhoitajan tekemistä kuoleman toteamisessa suoritettavista tutkimuksista.

10 b §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan vainajan ruumis voitaisiin siirtää säilytystiloihin, jos sairaanhoitaja olisi tehnyt kuoleman toteamisessa suoritettavat tutkimukset 1 c §:n mukaisesti.

Totean, että vastaavia säännöksiä ei sisälly voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Luonnoksen kohdassa 2.2 ”Nykytilan arviointi” sivulla 22 todetaan seuraavaa: ” Käytännössä voimassa olevan lainsäädännön edellytys siitä, että kuolema on todettava ”viivytyksettä”, merkitsee sitä, että kuoleman tapahtuessa muualla kuin sairaalassa lääkärin on tehtävä ylimääräinen päivystyskäynti kuoleman toteamista varten. Kuitenkin muun muassa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen terveydenhuollon vainajakyselyn 2019 perusteella tiedetään, että muualla päivystävää lääkärinä ei kaikissa tapauksissa kutsuta erikseen toteamaan kuolemaa heti sen tapahduttua, vaan on odotettu seuraavaan arkipäivään tai päivystyskäyntiin. Vainajan ruumis on voitu siirtää kylmätiloihin odottamaan virallista kuoleman toteamista. Menettelytapa on resursien tarkoituksenmukaisen käytön kannalta periaatteessa perusteltu ennakoitujen kuolemantapausten kohdalla esimerkiksi potilaan ollessa saattohoidossa, kun ei ole riskinä väärin tehdyt havainnot henkilön kuolemasta. Tällaisesta menettelystä ei kuitenkaan säädetä nyky-

sessä lainsäädännössä, ja laillisuusvalvojat ovat edellä todetun mukaisesti todenneet tällaisen menettelyn mahdollistavan ohjeistuksen lainvastaiseksi. Niin vainajan kuin terveydenhuollon ammattihenkilöiden oikeusturvan kannalta perusteltua olisi laissa säätää menettelyn mahdollistavasta sääntelystä ja menettelyä koskevista edellytyksistä.”

Viittauksella tarkoitetaan oikeusasiamies Petri Jääskeläisen ratkaisuja dnro 1478/4/10 ja dnro 836/4/15. Ratkaisut koskevat kuoleman toteamiskäytäntöjä.

Totean, että tarkoituksena olisi siis kirjata kyseinen menettely lakiin. 1 c §:n 1 momentin mukainen sääntely on kuitenkin mielestäni hyvin puutteellinen. Lainkohta jättäisi avoimiksi kysymykset muun muassa siitä, mitä lääkärin ennakoimalla kuolemantapauksella tarkoitetaan, mitkä kuoleman toteamisessa suoritettavat tutkimukset sairaanhoitaja tekisi, ja mitä tarkoitetaan lääkärin ohjeistuksella. Sääntelyä tulisi mielestäni ehdottomasti täsmentää.

Poliisin tekemät kuolemaa koskevat alustavat havainnot (1 d §)

Kuoleman ollessa ilmeinen ruumiin tuhoutumisen tai pitkälle edenneiden kuolemanmerkkien ilmaantumisen takia, poliisimies voisi 1 d §:n 1 momentin mukaan tehdä kuolemaa koskevat alustavat havainnot ennen lääkärin suorittamaa vainajan ruumiin ulkoista tarkastusta ja kuoleman toteamista.

10 b §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan vainajan ruumis voitaisiin siirtää säilytystiloihin, jos poliisimies olisi tehnyt alustavan havainnoinnin 1 d §:n 1 momentin mukaisesti ja poliisi katsoo siirron olevan mahdollinen kuoleman olosuhteisiin liittyvän tutkinnan kannalta.

Totean, että vastaavia säännöksiä ei sisälly voimassa olevaan lainsäädäntöön.

1 d §:n 1 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Poliisimies havainnoi kuoleman pitkälle edenneiden kuolemanjälkeisten muutosten tai selvästi todettavien toissijaisten kuolemanmerkkien perusteella. Toisaalta tiedetään, että mikään kuoleman toissijaisista merkeistä ei yksin varmuudella osoita kuolemaa ja jokainen toissijaisista kuolemanmerkeistä voi jäädä ilmaantumatta. Arvioitaessa ruumiin tuhoutumista sen silpoutumisen tai murskaantumista takia on huomattava, että toisinaan keho voi olla vaikeasti vaurioitunut ja vielä palautettavissa toiminnalliseksi.”

On epäselvää, mitä poliisimiehen tekemillä kuolemaa koskevilla avustavilla havainnoilla tarkoitetaan. Perusteluiden mukaan ”Kyseessä ei olisi lääketieteellisten tutkimusten suorittaminen vaan elämänkokemukseen ja koulutukseen perustuva havainnointi. Jos on pienikin epäily, ettei

henkilö ole kuollut, tulisi hänet välittömästi saattaa terveydenhuollon piiriin mahdollisia hoitotoimenpiteitä varten, ja toisaalta lääkärin tulisi todeta kuolema, jos hoitotoimenpiteitä ei enää tarvita.” Säännösluonnoksessa käytetty muotoilu - elämäkokemukseen ja koulutukseen perustuva kuoleman havainnointi - vaikuttaa mielestäni epämääräiseltä. Se ei mielestäni täytä lainsäädännön täsmällisyydeltä edellytettäviä vaatimuksia.

Sääntelyä tulisi mielestäni täsmentää.

Luonnoksen 1 d §:n 2 momentti pitää mielestäni muotoilla lääkäriä velvoittavaksi (vrt. 1 c §:n 2 mom.). Ehdotettu muotoilu (”lääkäri voi”) jättää lääkärille harkintavaltaa siitä, suorittaako hän vainajan ruumiin ulkoisen tarkastuksen ja toteaako hän kuoleman vai ei.

Vainajan ruumiin käsittely ja säilytys (3 a luku)

Oikeusasiamies Jääskeläinen on ottanut kantaa vainajan säilytykseen kylmätiloissa (dnro 1598/4/09). Tapauksessa vainaja jäi yli neljäksi kuukaudeksi kylmäsäilytystilaan yliopiston oikeuslääketieteen laitoksella muun muassa tiedonkulun ongelmien takia. Oikeusasiamies edellytti, että laitoksella on selkeät menettelyohjeet vainajien säilyttämisestä. Oikeusasiamies totesi, että laitoksen tulee järjestää toimintansa siten, että kylmäsäilytystiloihin ei ”unohdu” vainajia, vaan vainajien säilytysaikojen pituutta ja säilytyksen perustetta seurataan. Seurannan tulee olla suunnitelmallista ja säännönmukaista. Oikeusasiamies ei pitänyt riittävänä eikä asianmukaisena menettelyä, jossa vainajien kylmäsäilytystilojen tarkastus toteutuu esimerkiksi vain siivousten yhteydessä.

Luonnoksen kohdassa ”Nykytilan arviointi” sivulla 25 todetaan seuraavaa: ”Oikeusasiamiehen ratkaisussa esillä olleen tapauksen voidaan arvioida olleen poikkeuksellinen, mutta perusteltuna ohjeena kaikkea vainajien käsittelyä varten olisi selkeä menettelytapojen luonti ja ylläpito vainajien ruumiiden käsittelyssä ja säilyttämisessä. Asiakokonaisuuteen sisältyy erityisesti se, että sairaaloissa ja sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköissä ensinnäkin on asianmukaiset säilytystilat alueellisen tarpeen mukaisesti, sekä vainajan ruumiin vastaanotto- ja luovutustilanteissa vainajan henkilöllisyys varmennetaan ja varmistutaan siitä, että tieto vainajan ruumiin säilytyspaikasta kulkeutuu sitä tarvitseville viranomaisille, omaisille ja hautaustoimistolle.”

Olisi myös arvioitava tulisiko laissa säännellä myös pandemian kaltaisten poikkeustilanteiden edellyttämiä poikkeusjärjestelyjä vainajien ruumiin käsittelyssä ja säilyttämisessä. Lisäksi olisi arvioitava, olisiko lakiin otettava säännökset omaisten ja läheisten osallistumisesta.

Perustuslain 1 §:n 2 momentin säännös ihmisarvon loukkaamattomuudesta ulottaa vaikutuksensa laajemmalle kuin elossa olevien ihmisyyksilöiden kohteluun. Vainajan ruumiin käsittelyyn ja säilytykseen liittyvät seikat ovat merkityksellisiä ihmisarvon loukkaamattomuuden kannalta.

Pidän perusteltuna ja tarpeellisenä, että lakiin lisätään uusi 3 a luku vainajan ruumiin käsittelystä ja säilytyksestä.

Joitakin lakitekniisiä huomioita

10 a §:n 3 momentissa säädettäisiin vainajan ruumiissa olevien hoitolaitteiden poistamisesta. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että momentin sanamuodossa viitattaisiin vain terveydenhuollon yksikköihin. Totean, että momentin sanamuoto ja perustelut eivät vastaa toisiaan.

10 a §:n 4 momentissa puhutaan vainajan ruumiin kunnioittavasta sääntelystä, ilmeisesti tarkoitetaan vainajan ruumiin kunnioittavaa käsittelyä.

Lopuksi

Lopuksi totean, että kuoleman toteaminen on merkityksellinen toimenpide inhimillisesti, mutta myös koko perusoikeusjärjestelmän ja ihmisoikeusjärjestelmän kannalta. Jokainen ihminen on kaikkien perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien haltija ja niiden täysimääräisen suojan piirissä eläessään. Vasta, kun on selvää, että henkilö ei enää elä, saattaa hänen perusoikeuksiansa suoja lakata. Hallituksen esityksen luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei mielestäni riittävän selkeästi ilmene, että yhtäältä henkilön kuoleminen ja sen seuraukset ja toisaalta lakiehdotuksessa säänneltäväksi ehdotettu menettely sen toteamiseksi, että henkilö on kuollut ja tuon tapahtuman ajankohdan toteaminen, ovat valtiosääntöoikeudellisesti, oikeudellisesti ja tosiasiallisesti toisistaan erillisiä. Tämän eron selkeyden puute rasittaa nähdäkseni koko esitystä.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Esittelijäneuvos

Kaija Tanttinen-Laakkonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.