

Asia: VN/30101/2021

Lausuntopyyntö virkarikossäännösten uudistamista koskevista selvityksistä

Onko muutoksia tapahtunut siinä, missä laajuudessa rikosoikeudellinen virkavastuu on katsottava tarpeelliseksi?

Vastaus

Terveydenhuollon osalta nykyisessä lainsäädännössä on kolme erityistä kokonaisuutta, jotka on tärkeää huomioida uutta lainsäädäntöä valmisteltaessa.

Ensimmäinen kokonaisuus liittyy Orpon hallituksenkin esiin nostamiin ongelmiin terveydenhuollon ammattilaisten kohtaamisissa väkivaltatilanteissa tai uhkailussa liittyen virkamiehen erityiseen suojaan. Väkivallan vähentyessä yhteiskunnassa yleisesti, terveyden- ja sosiaalihuollon toimijat joutuvat sitä työnsä puolesta yhä säännöllisesti kokemaan. Väkivallanteot ja uhkailut liittyvät nimenomaan tilanteisiin, joissa potilaan käytös estää hoidon antamista tai vaarantaa muita terveydenhuollon palveluita käyttäviä potilaita tai asiakkaita. Ilmiö vähentää merkittävästi alan kiinnostavuutta ja vaatii lisää panostuksia turvallisuuteen, mutta se ei ole ratkaistavissa vain virkarikoslainsäädäntöä muuttamalla. Asia tulee kuitenkin tunnistaa kasvavana ongelmana henkilöstöpulasta kärsivällä alalla, mikä lisää välillisesti varautumisesta aiheutuvia kustannuksia ensihoidossa, päivystyksissä ja jopa kiireettömässä hoidossa. Selvityksessä käytetään esimerkkinä vakavia rikoksia, joita julkista tehtävää hoitava henkilö voisi kohdata (s.104). On kuitenkin huomattava, että sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta ongelmallisia ovat nimenomaan lievemmat rikokset ja uhkailu sekä esimerkiksi sosiaalisen median yhteydenotot ja kotirauhan häirintä, mitkä nauttivat kuitenkin perustuslain (PL, 731/1999) 10 §:n suojaa. Lisäksi on huomioitava, että entistä useampi lääkäri toimii työsuhteisena hyvinvointialueilla ollen rinnasteinen selvityksessä esitettyyn ensihoitajien tilanteeseen.

Lääkäriin rooli poikkeaa virkamiesstatuksen osalta muista terveydenhuollon ammattilaisista siinä, että lääkäri käyttää merkittävää yhteiskunnallista valtaa diagnostiikan, todistusten ja lausuntojen kautta etuisuus ja sairausloma-asioissa, yksittäisissä hoitopäätöksissä sekä henkilöiden rajoittamiseen liittyvissä päätöksissä. Kuitenkin oikeuskäytännössä tämä vallankäyttö ei ole aina katsottu nauttivan virkamiesaseman tarjoamaa suojaa (kts. jäljempänä KKO 2008:78). Terveydenhuollossa ilmenevä väkivallan uhka kohdistuu laajasti kaikkiin terveydenhuollon

toimijoihin potilaiden käytöksen kautta, eikä yksin lääkäriin. Soteuudistuksen myötä arki on entistä moniammatillisempaa ja esimerkiksi etähoidon mahdollisuuksia käyttäen voi olla tilanteita, joissa kielteisen päätöksen kuuleva potilas on fyysisesti hoitajan kanssa samassa tilassa lääkärin ollessa etänä. Lainsäädännön muuttamisen yhteydessä on hyvä tunnistaa tämäntyyppiset toiminnalliset muutokset arjessa ja sen kautta välilliset vaikutukset myös mahdolliseen väkivallan uhkaan. Toisaalta on hyvä myös huomata, ettei virkamiesasema suojaa väkivallan uhalta, mikäli se käytännössä katsoen puretaan tuomioistuimessa lain tulkinnan kautta. Ongelma on konkretisoitunut lääkärin kohdalla jo nykyisessä lainsäädännössä (s. 92). Lääkäreitä ei ole aiemmin käsitelty virkamiehenä tilanteissa, joissa väkivallanteko on kohdistunut lääkkeen määräämiseen liittyvään tilanteeseen (KKO 2008:78). Kuitenkin kaksi lääkäriä tuomittiin virkavirheestä toisessa lääkkeen määräämiseen liittyvässä tilanteessa Itä-Suomen hovioikeuden tapauksessa 2019. Tämän tyyppisestä ristiriitaisuudesta tulee päästä eroon lainsäädännön päivittämisen myötä.

Toinen ongelma on lääkäreiden eriarvoinen asema palvelussuhteen muodosta riippuen. Täysin samaa työtä ostopalveluna julkisella tekevä lääkäri ei joudu syytteeseen virkavelvollisuuden rikkomisesta sellaisessa tilanteessa, jossa virkasuhteinen lääkäri joutuisi. Asiaa hankaloittaa se, että tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta syytetään varsin matalalla kynnyksellä, ja esimerkiksi alueellisten hoito-ohjeiden on katsottu olevan viranhaltijaa velvoittavia oikeusnormeja (esim. KKO:2019:98). Saman hoito-ohjeen tulkinnasta voitaisiin siis tuomita eri tavalla samaa työtä tehdessä eri palveluntuottajan nimissä. Nuorten Lääkärin Yhdistys ei myöskään jaa ajatusta siitä, että kaikkia arjen työn tekemistä helpottavia organisaatioiden omia hoito-ohjeita tulisi tulkita ainoana oikeana tapana toimia tilanteissa. Lääkärin tulee voida arvioida potilaiden tilanteita yksilöllisesti ja hoito-ohjeiden tulee olla työn tueksi tarkoitettua ohjeellista taustamateriaalia ja tämä mahdollisuus sisältyy jo lääkärin autonomiaan. Hoito-ohjeiden lainsäädännöllistä sitovuutta tulee muutoinkin tarkastella kriittisesti ottaen huomioon sen, ettei niitä useinkaan laadita virkamiestyönä (esim. Käypä Hoito -suositukset). Lisäksi on otettava huomioon myös EU:n perusvapauksien mahdollistama työvoiman vapaa liikkuvuus: paikallisten hoito-ohjeiden ylikorostuminen tekee käytännössä vapaan liikkuvuuden jopa mahdottomaksi. Rikoslain uudistamisen yhteydessä on syytä myös tarkastella syyttämiskynnystä kriittisesti ja yksi vaihtoehto olisi rajata nykyisin tuottamukselliset rikokset pois jättäen jäljelle kuitenkin törkeän tuottamuksen ja tahallisuuden.

Sen lisäksi, että soteuudistus on muuttanut tapaa tuottaa terveydenhuoltoa yleisesti ja lääkäreitä palkataan hyvinvointialueille entistä enemmän työsuhteisiin, tapahtuu myös yksityisen terveydenhuollon puolella isoja muutoksia valtakunnallisesti. Yhteiskunnallisena muutoksena on lisääntynyt julkisen lääkäriyön tekeminen yksityisen palveluntuottajan kautta. Viimeisin esimerkki on korotetut Kela-korvaukset yksityisistä lääkärikäynneistä, mikä lisää perinteisesti virkalääkärin tehtävien hoitamista yksityisen palveluntuottajan kautta. Tämä murros on syytä ottaa huomioon lain valmistelussa.

Kolmas huolestuttava kehityssuunta sosiaali- ja terveydenhuollossa suhteessa virkarikoslainsäädäntöön on mahdottomuus hoitaa työnsä sotejohdossa noudattaen kaikkia voimassa olevia lainsäädäntöjä. Tämä vaikuttaa myös osaltaan yksittäisen ammattilaisen

syyttämiseen tietyissä resurssipulatilanteissa. Säädettyt lait menettävät merkitystään niin kansalaisten kuin erityisesti ammattilaisten silmissä, jos niiden tavoitteet eivät ole käytännössä mahdollisia saavuttaa. Nuorten Lääkärien Yhdistys ei kannata nykylainsäädännön tarkempaa tulkintaa esimerkiksi perusterveydenhuollon hoitotakuulain osalta tilanteessa, jossa koko palvelujärjestelmä palautuu koronan aiheuttamasta hoitovelasta ja soteuudistuksesta, mutta pyytää huomioimaan tämän kokonaisuuden lainvalmistelussa soterahoituksen entisestään kiristyessä.

Virkavastuu sosiaali- ja terveydenhuollon johtajilla on erittäin haastava uudessa tilanteessa, jossa kustannusten vähentämisen paine ja toisaalta terveydenhuollon oma kiristynyt lainsäädäntö on tekemässä sen, ettei näitä johtajatehtäviä ole mahdollista hoitaa noudattaen kaikkia lainsäädäntöjä ja sortumatta virkavelvollisuuden laiminlyömiseen. Hyvinvointialueiden aluevaltuustojen rooli päätösvaltaisena toimielimenä moniin virkamiesjohdon kädet sitoviin asioihin (esimerkiksi palveluverkkopäätösten osalta) ja valtiovarainministeriön rooli rahoittajana, tuovat uudenlaiset virkavastuun tulkinnat julkisten sotepalveluiden johtamiseen. Ei liene toivottavaa, että jokainen yksikkö tekisi toiminnastaan jatkuvasti huomautuksia virkavelvollisuuden rikkomisesta, esimerkiksi hoitotakuulain toteutumattomuuden osalta.

Oikeuskäsittelyissä on useasti todettu, ettei resurssipula saa olla perusoikeuksien toteutumattomuuden peruste. Lääkärit joutuvat kantamaan henkilökohtaisesti virkavastuun potilaiden kotiutus- ja osastohoitopäätöksistä tilanteissa, joissa resurssipula on krooninen ja siitä on useasti huomautettu. Toistaiseksi langettavat päätökset kohdistuvat yksittäisiin ammattilaisiin, jolloin rikosnimikkeenä on ollut virkavelvollisuuden laiminlyönti tai potilasturvallisuuden vaarantaminen, eikä laajemmin organisaatiolle. Nuorten Lääkärien Yhdistys peräänkuuluttaa näissä tilanteissa niin virkamiesjohdon kuin poliittisen päätöksenteon roolia vastuunkantajana. Yhdistyksemme haluaisi olla etsimässä tilanteille syitä, ei syyllisiä! Tilanne, jossa yksittäinen terveydenhuollon ammattilainen kantaa vastuun systeemivirheestä ei tulisi olla (virka)rikoslain alainen tai mikäli näin halutaan säätää, tulisi ensisijaisesti vastuu olla organisaation.

Har det skett ändringar i fråga om behovet av omfattningen av straffrättsligt tjänsteansvar?

Svaran

-

Tuleeko rikosoikeudellisessa virkavastuussa säilyttää laaja ja suppea virkavastuu, vai tuleeko virkavastuun eri henkilöryhmissä olla yhtä laajaa?

Vastaus

-

Bör inom straffrättsligt tjänsteansvar bibehållas brett och snävt tjänsteansvar eller bör tjänsteansvaret i olika persongrupper vara lika omfattande?

Svaran

-

Tuleeko rikosoikeudellisen virkavastuun aineellisena keskeisperusteena julkisen vallan käyttämisen (RL 40:11 5 kohta) sijaan olla julkisen hallintotehtävän/julkisen tehtävän hoitaminen?

Vastaus

Viittaamme kohdassa yksi lausuttuun kokonaisuuteen lääkärien työn muutoksesta julkisen ja yksityisen palveluntuottajan välillä. Vastaavasta työstä tulee olla yhdenmukaiset rangaistukset ja toisaalta yhtenäinen tulkinta virkamiehen vastustamista koskien.

Bör den materiella centralgrunden för det straffrättsliga tjänsteansvaret i stället för utövning av offentlig makt (SL 40:11 5 punkten) vara skötseln av offentlig förvaltningsuppgift/offentligt uppdrag?

Svaran

-

Huomioita rikosoikeudellisen virkavastuun henkilöryhmistä?

Vastaus

Lääkärin osalta nykyinen lainsäädäntö ei palvele parhaalla mahdollisella tavalla, selvityksessä lääkärin työn erityisyys virkamiehenä ei virkamiehen oikeussuojan osalta toteudu ja lainsäädäntö on mielestämme ristiriitainen virkavastuun ja virkaan liittyvän erityisen suojan osalta (vrt. lääkkeen määräämiseen liittyvät tapaukset). Terveystieteiden ammattilaisia tulisi lainsäädännön keinoin suojella laajemmin lisääntyvältä väkivallalta ja sen uhalta, mikä ei yksin ratkea virkarikoslainsäädäntöä kehittämällä.

Observationer gällande persongrupperna av straffrättsligt tjänsteansvar?

Vastaus

-

Voitaisiinko rikosoikeudellisen virkavastuusäätelyn rakennetta kehittää huomioon ottaen rikosoikeudellinen laillisuusperiaate?

Vastaus

-

Kan strukturen hos den straffrättsliga tjänsteansvarsregleringen utvecklas under beaktande av den straffrättsliga legalitetsprincipen?

Svaran

-

Näkemyksenne rikoslain ulkopuolisista rikosoikeudellista virkavastuuta koskevista säännöksistä?

Vastaus

Viittaamme muissa kohdissa käsiteltyihin esimerkkeihin lääkäreiden ja muun terveydenhuollon henkilöstön osalta.

Er åsikt om de straffrättsliga tjänsteansvarsreglerna utanför strafflagen?

Vastaus

-

Mahdollisia kehittämistarpeita rikoslain yksittäisissä virkarikossäännöksissä?

Vastaus

Sosiaali- ja terveydenhuollon muuttunut johtamisjärjestelmä ja rahoituksen ohjaus osana palvelutuotannon toteuttamisen edellytyksiä vaatii uudenlaista arviointia ja mahdollisten sanktioiden kohdistumista yksilöiden ja organisaatioiden välillä. Valtiovarainministeriön, hyvinvointialueiden poliittisen johdon, virkamiesjohdon ja yksittäisen viranhaltijan välillä tulee olla tasapaino niin, että yksittäinen viranhaltija ei joudu henkilönä syytetyksi kroonisesta resurssipulasta johtuvissa tapauksissa, kuten jatkohoitoon liittyvissä osastopaikkojen loppumisessa.

Eventuella utvecklingsbehov beträffande strafflagens enskilda bestämmelser om tjänstebrott?

Svaran

-

Mahdollisia kehittämistarpeita virkarikosten seuraamuksissa?

Vastaus

-

Eventuella utvecklingsbehov i fråga om påföljderna för tjänstebrott?

Svaran

-

Arvionne arviomuistiossa esitetyistä ehdotuksista?

Vastaus

-

Er bedömning om förslagen i promemorian?

Svaran

-

Arvionne selvityksessä esitetyistä ehdotuksista?

Vastaus

Sosiaali- ja terveydenhuollossa vastuun, syytteiden ja suojan tulee olla yhtenäinen palvelun tuottajasta riippumatta, kun käsitellään julkisen palveluvalikoiman palvelua.

Er bedömning om förslagen i utredningen?

Svaran

-

Muita huomioita

Vastaus

Nuorten Lääkärien Yhdistys peräänkuuluttaa terveydenhuollon erityistä roolia virkarikosten ja virkamiehen suojan osalta, jotka tulisi huomioida lainsäädäntöä uudistettaessa.

Nuorten Lääkärien Yhdistys näkee ongelmallisena epäsymmetrian rikosoikeudellisessa vastuussa virkasuhteessa toimivien ja muiden lääkäreiden välillä. Mielestämme olisi syytä tarkastella virkasuhteessa toimivien lääkäreiden virkavelvollisuuden laajuutta. Virkavelvollisuuden tulisi koskea tilanteita, joissa potilaan itsemääräämisoikeutta rajoitetaan tai tehdään hallinnollisiin päätöksiin rinnastettavia toimia, kuten päätöksiä hoitopäätöksiin. Huolemme lain tulkinnassa kohdistuu etenkin diagnostisiin virhearvioihin, sillä lääketieteelliseen diagnostiikkaan sisältyy aina epävarmuustekijöitä, eikä sataprosenttisen varmoja diagnooseja ole. Diagnostiikan osalta virheitä ei tulisi käsitellä virkarikoksina muuten kuin siinä tapauksessa, että lääkäri on ollut törkeän huolimaton tai tahallinen ja siten selvästi laiminlyönyt virkavelvollisuutensa. Nykyisin yksityisen puolen lääkäri ei voi joutua syytteeseen virkarikoksesta, vaikka hän antaisi potilaalle samaa hoitoa ja tekisi saman virheen kuin virkalääkäri.

Yksikään lääkäri ei voi välttyä tahattomilta virheiltä uransa aikana. Nuorten Lääkärien Yhdistys haluaa olla parantamassa potilasturvallisuutta kohdentamalla selvitykset terveydenhuollossa tapahtuneiden virheiden juurisyihin. Ne ovat monitekijäisiä eikä vain yksittäisen lääkärin sen hetkisestä toiminnasta johtuvia. Nykylainsäädäntö kannustaa lääkäriä varmistamaan juridista selustaansa tarpeettomilla tutkimuksilla ja yllähuolellisella kirjaamisella. Lain muotoilu ja tulkinta eivät huomioi terveydenhuollon kustannusten kasvun hillitsemisen tarvetta, vaan on luonut lähinnä insentiivin tarpeettomien, kalliiden ja väestötasolla potentiaalisesti haitallisten diagnostisten tutkimusten teettämiseen. Oikeusprosessin uhka tekee potilasturvallisuuden kehittämisen vaikeaksi,

sillä virheen tehnyt ei virheeseen johtanut tapahtumaketjua halua välttämättä julkistaa itsekriminointisuojansa menettämisen pelossa.

Rikoslain muutosten ja tulkinnan lisäksi olisi erittäin tärkeää panostaa nopeaan oikeuskäsittelyyn tilanteissa, joissa ammattilaisia alasta riippumatta syytetään virkavirheestä. Prosessi on henkisesti raskas ja monella estää työn jatkamista normaaliin tapaan käsittelyn ajan. Valtaosa päätöksistä ei johda syytteeseen, mutta prosessi itsessään saattaa aiheuttaa merkittävää kuormitusta ammattilaiselle.

Övriga synpunkter

Svaran

-

Metsälä Riku
Nuorten Lääkärien Yhdistys ry