Merituuli Mähkä
hallitusneuvos

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain sekä ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain muuttamisesta (HE 183/2026 vp)

-sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa sen valmistelemasta hallituksen esityksestä HE 183/2026 vp. Ministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Esityksen keskeinen sisältö

Kuoleman toteamista koskevat ehdotukset

Esityksessä säädettäisiin perussäännökset menettelyistä kuoleman toteamiseksi, kun nykyisin kuoleman toteamisesta säädetään asetuksella. Kuoleman toteamisestä säädettäisiin kuolemansyyn selvittämisestä annetussa laissa (459/1973).

Kuoleman määritelmän mukaan (2.1 §) ihminen on kuollut, kun kaikki hänen aivotoimintansa ovat pysyvästi loppuneet. Määritelmä vastaisi voimassa olevaa sääntelyä (laki sekä ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä, 101/2001, *kudoslaki*, 21 §).

Ehdotetun sääntelyn (2.3 §) mukaan kuolema voitaisiin todeta sen perusteella, että hengitys ja verenkierto ovat pysyvästi loppuneet, toissijaiset kuolemanmerkit ovat ilmaantuneet taikka elimistö on tuhoutunut elinkelvottomaksi. Sydämen sykkiessä kuolema voitaisiin todeta myös, kun lääketieteellisillä tutkimuksilla on osoitettu, että aivotoiminnot ovat pysyvästi lakanneet *(aivokuolema).* Perusteet, joiden mukaan ihminen voidaan todeta kuolleeksi, vastaisivat keskeisesti myös voimassa olevaa sääntelyä (kuoleman toteamisesta annettu sosiaali ja terveysministeriön asetus 27/2004, 3 ja 4 §). Lisäksi säädettäisiin siitä, milloin sikiön ja kuolleena syntyneen kuolema on todettava, eli mikäli sikiön kuollessa raskaus on kestänyt vähintään 22 viikkoa tai sikiö painaa vähintään 500 grammaa. Tämä vastaisi mainitun asetuksen 5 §:ää.

Laissa säädettäisiin kuoleman toteamisen määritelmä. Sen mukaan sillä tarkoitetaan elintoimintoihin kohdistuvan tutkimuksen tai kohdistuvien tutkimusten tekemiseen perustuvaa johtopäätöstä siitä, että ihminen on kuollut (2.2§). Kuolema olisi kuten nykyäänkin, todettava viivytyksettä (2.4 §). Lisäksi säädettäisiin velvoitteesta tehdä merkinnät kuoleman toteamisesta potilasasiakirjoihin tai oikeuslääketieteellisen kuolemansyyn selvittämisen yhteydessä kuolemansyyn selvittämisen asiakirjoihin (2.5 §)

Kuten nykyisinkin, pääsäännön mukaan kuoleman voisi todeta lääkäri tai hyväksytysti vähintään viiteen ensimmäiseen opintovuoteen kuuluvat opinnot suorittanut lääketieteen opiskelija hoitaessaan tilapäisesti lääkärin tehtävää (2 a.1 §).

Kuitenkin vain lääkäri voi todeta sikiön kuoleman sekä aivokuoleman (2 b.1 ja 2 a.6 §) Aivokuoleman on kahden lääkärin todettava. Aivokuoleman toteavilla lääkäreillä on oltava aivokuoleman toteamiseksi suoritettavien lääketieteellisten tutkimusten tekemiseen riittävä koulutus. (2 a.5 §)

Voimassa olevaan sääntelyyn nähden muutoksena lisäksi säädettäisiin edellytyksistä, jolloin sairaanhoitaja tai ensihoitaja voi todeta kuoleman.

Sairaanhoitaja voisi todeta kuoleman ennakoiduissa kuolemantapauksissa, jos kuolema tapahtuu sosiaali- tai terveydenhuoltoa toteuttavassa toimintayksikössä taikka paikassa, johon vainaja eläessään sai kotisairaanhoidon, kotisairaalahoidon tai kotihoidon palveluja. Edellytyksenä lisäksi olisi, että sairaanhoitajalla on riittävä tieto potilaan tilasta, kuoleman toteamiseksi tehtävistä tutkimuksista ja kuolemansyyn selvityksen perusteista. Sairaanhoitaja ei saa todeta kuolemaa, jos kuoleman olosuhteissa on syytä epäillä, että asiassa on suoritettava oikeuslääketieteellinen kuolemansyyn selvitys. (2 a § 2 ja 3 mom).

Lisäksi sellainen ensihoitaja, joka on suorittanut sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkinnon, johon on liitetty tutkintonimike ensihoitaja (AMK), sairaanhoitaja, jolla on ensihoidon hoitotason pätevyys, sekä muu ensihoidossa työskentelevä sairaanhoitaja saa todeta kuoleman, jos poliisi päättää vainajan löytymisen yhteydessä, että vainajalle suoritetaan oikeuslääketieteellinen kuolemansyyn selvittäminen. Kuoleman nojalla toteavalla on oltava riittävä tieto kuoleman toteamiseksi tehtävistä tutkimuksista ja kuolemansyyn selvityksen perusteista (2 a.4 §).

Sairaanhoitajan tai ensihoitajan ammattiin opiskeleva ei saisi todeta kuolemaa (2a.6 §).

Myös yksityisen palveluntuottajan palveluksessa toteava lääkäri, sairaanhoitaja ja ensihoitaja saisi todeta kuoleman. Lääkäriopiskelijoiden osalta olisi rajoitus, että hänen on oltava sellaisen yksityisen palveluntuottajan palveluksessa, joka tuottaa sosiaali- tai terveydenhuollon palveluja julkiselle palvelunjärjestäjälle (2 a.1 §).

Vainajan ruumis voidaan siirtää kylmäsäilytystiloihin, kun kuolema on todettu laissa säädetyn mukaisesti (10 b.2 §). Poikkeuksena kuitenkin vainajan ruumis voidaan siirtää kylmäsäilytystiloihin poliisimiehen päätöksen perusteella ennen kuoleman toteamista, jos kuolema on ilmeinen ruumiin tuhoutumisen tai pitkälle edenneiden kuolemanmerkkien ilmaantumisen takia ja eräät muut edellytykset täyttyvät (10 b.3 §).

Kuoleman toteamista koskevien ehdotusten tausta

Perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä, että kuoleman toteamisesta säädetään perussäännökset lain tasolla (PeVL 24/2010 vp, PeVL 27/2018 vp).

Erityisesti terveydenhuollon päivystysajan palveluita on alueellisesti keskitetty suuriin yksiköihin, ja lääkäri on saatavilla ympärivuorokautisesti yhä harvemmissa toimipisteissä. Iäkkäitä ihmisiä asuu kotonaan, laitoksissa tai palveluasumisyksiköissä, joissa lääkäri ei pääsääntöisesti ole välittömästi paikalla toteamassa kuolemaa. Päivittäisessä huolenpidossa sosiaalihuollon laitospalveluissa ja palveluasumisyksiköistä vastaavat yleensä hoitajat. Käytännön toiminnan ja yhteiskunnan resurssien käytön kannalta osoittautunut osittain ongelmalliseksi kuolemansyyn selvittämisestä annetun asetuksen sanamuoto, jonka mukaan lääkärin on saatuaan ilmoituksen kuolemasta aina ”viivytyksettä” suoritettava ulkonainen ruumiintarkastus kuoleman toteamiseksi ja sen syiden sekä muiden olosuhteiden selvittämiseksi. Käytännössä edellytys siitä, että lääkärin on todettava kuolema ”viivytyksettä”, merkitsee sitä, että kuoleman tapahtuessa muualla kuin sairaalassa lääkärin olisi tehtävä ylimääräinen päivystyskäynti kuoleman toteamista varten, tai vainajan ruumis kuljetetaan sairaalaan tai terveyskeskukseen kuoleman toteamista varten. Kuitenkin tiedetään, ettei näin aina tapahdu. Vainajan ruumis on voitu siirtää kylmätiloihin odottamaan virallista kuoleman toteamista, minkä ei ole tulkittu olevan lainmukaista, vaikkei asiasta ole nimenomaista säännöstä. Kuoleman toteamista

koskevat käytänteet ovat usein olleet eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan kohteena (mm. EOAK/1478/2010, EOAK/1999/2019 ja EOAK/6134/2024).

Lakimuutos mahdollistaa lääkäriresurssien tarkoituksenmukaisemman käyttämisen ja työnjaon uudistamista terveydenhuollon ammattihenkilöiden välillä. Kuoleman toteamista koskevien muutosten johdosta hyvinvointialueiden toimintamomenttiin 28.89.31 kohdistuisi vuodesta 2027 lähtien 0,8 miljoonan euron säästö.

Muut esityksen ehdotukset

Lakiin kuolemansyyn selvittämisestä tehtäisiin samassa yhteydessä eräitä lain puutteita korjaavia muutoksia, jotka on tarkoituksenmukaista/mahdollista tehdä osana tätä lakihanketta. Kyseessä ei kuitenkaan ole lain kokonaisuudistus.

Laissa säädettäisiin nykyistä tarkemmin siitä, milloin vainajasta tulee ilmoittaa sosiaali- tai terveydenhuoltoon ja milloin poliisille (1 §). Myös sosiaali- ja terveydenhuollon ja poliisin välisiä ilmoitusvelvoitteita siirrettäisiin asetustasolta (asetus kuolemansyyn selvittämisestä 948/1973) lakiin ja sääntelyä täsmennettäisiin (1.6, 6 a ja 7 a §).

Sääntely kuolemasta ilmoittamisesta väestötietojärjestelmään siirrettäisiin asetuksesta lakiin (2 d §) täsmennettynä. Sääntely täydentää väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) sääntelyä.

Lakiin lisättäisiin perussäännökset lääketieteellisestä kuolemansyyn selvittämisestä (3 §) ja vainajan ulkotarkastuksesta (2 c §). Niiden suorittaminen olisi edelleen lääkärin tehtävä.

Lakiin lisättäisiin perussäännökset vainajan ruumiin käsittelystä ja säilyttämisestä (10a ja 10 b §). Laissa säädettäisiin velvoite vainajan ruumiin käsittelyyn osallistuville varmistua vainajan henkilöllisyydestä ruumiin käsittelytilanteissa sekä huolehtia, että tieto vainajan olinpaikasta on selvitettävissä. Vainajan ruumista säilyttävällä olisi vastuu saattaa vainajan ruumis kuntoon, joka mahdollistaa ruumiin luovuttamisen sille, joka on ilmoittanut huolehtivansa vainajan hautaus- tai tuhkaamisjärjestelyistä. Lisäksi säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen velvoitteesta poistaa turvallisuusriskin aiheuttavat sekä vainajassa ulkoisesti näkyvät hoitolaitteet. Hyvinvointialueelle säädettäisiin velvoite huolehtia, että sen alueella on riittävästi asianmukaisia ruumiin kylmäsäilytystiloja.

Kuolintodistusta ja hautauslupaa koskeva sääntely siirrettäisiin pääosin asetuksesta lakiin ja sääntelyyn tehtäisiin eräitä täsmennyksiä (10 c–10 g §). Tilastokeskus laatii tilastoja kuolemansyistä sekä sen lakisääteinen tehtävä on säilyttää kuolintodistukset. Laissa säädettäisiin mahdollisuudesta, että se voi saada jatkossa kuolintodistukset e sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain (703/2023) 76 §:ssä tarkoitetun valtakunnalliseen tietojärjestelmäpalveluun kuuluvan kysely- ja välityspalvelun välityksellä eli Kanta-palveluiden välityksellä (10 e §).

Lain voimassa oleva rangaistussäännös (16 §) on niin sanottu blankorangaistussäännös, jonka mukaan joka rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja määräyksiä, on tuomittava, jollei teosta ole erikseen säädetty rangaistusta, kuolemansyyn selvittämissäännösten rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Säännös (16.1 §) uudistettaisiin siten, että säädettäisiin ne teot, joiden rikkomisesta seuraa rikosoikeudellinen rangaistusvastuu kuolemansyyn selvittämistä koskevana rikoksena. Säännöksen mukaan rangaistavaa olisi tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyödä eräiden ilmoitusten tekeminen poliisille, todeta kuolema laissa säädetyn vastaisesti tai jättää sikiön kuolema toteamatta laissa säädetyn vastaisesti, todeta kuoleman, vaikka hän ei ole siihen oikeutettu sekä lääkärinä tai lääkärin tehtävässä tilapäisesti toimiessa suorittaa kuolemansyyn selvittämisen tai osallistua sen suorittamiseen laissa säädetyn vastaisesti siten, että teko on omiaan vaarantamaan sen selvittämisen, mihin vainaja menehtyi. Tällöin

henkilö olisi tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, kuolemansyyn selvittämistä koskevasta rikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Pykälässä olisi lisäksi virkavelvollisuuden rikkomista ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomista sekä salassapitovelvollisuuden rikkomista koskevaan rikoslain (39/1889) sääntelyyn (16 § 2 ja 3 mom)

Esityksen suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ihmisarvon loukkaamattomuus ja oikeus elämään

Perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Säännöksellä voi tulkita olevan sekä itsenäistä oikeudellista merkitystä, jonka lisäksi se tulee ottaa huomioon perustuslain muita säännöksiä tulkittaessa (HE 1/1998 vp, s. 73). Perusoikeudet kuuluvat luonnolliselle henkilölle hänen elinaikanaan ja hän on niiden suojan piirissä kuolemaansa saakka (HE 309/1993 vp, s. 24/I). Perustuslakivaliokunta on todennut, että vainaja ei lähtökohtaisesti ole Suomen perusoikeusjärjestelmässä perusoikeuksien subjekti. Se on kuitenkin todennut, että perustuslain 1 §:n 2 momentin säännös ihmisarvon loukkaamattomuudesta ulottaa vaikutuksensa laajemmalle kuin elossa olevien ihmisyksilöiden kohteluun (PeVL 71/2002 vp, s. 2, PeVL 24/2010 vp, s. 2).

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Säännös turvaa sen esitöiden mukaan siinä lueteltuja oikeushyviä julkisen vallan itse toimeenpanemilta loukkauksilta. Toisaalta säännös edellyttää, että valtio lainsäädäntötoimin turvaa näitä oikeuksia muita ulkopuolisia loukkauksia vastaan. Oikeudesta elämään voidaan johtaa yleinen velvollisuus sellaisiin julkisen vallan toimiin, joilla edistetään elämän edellytyksiä. Turvallisuuden nimenomainen mainitseminen korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, olivatpa niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja. (HE 309/1993 vp, s. 46–47). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan mukaan jokaisen oikeus elämään on suojattava laissa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että artiklaan sisältyy myös menettelyllisiä edellytyksiä, eli sopimusmääräys paitsi kieltää mielivaltaisen hengenriiston myös sisältää velvollisuuden tutkia perusteellisesti kuolemaan johtaneet viranomaisoperaatiot ja muut tapahtumat (Ergi v. Turkki, 28.7.1998).

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Perhe-elämä kuuluu yksityiselämän suojan piiriin (HE 309/1993 vp, s. 53/I). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Vaikka ihmisoikeussopimuksen 8 artikla ulottaa vaikutuksensa pääsääntöisesti vain elossa olevin ihmisten välisiin suhteisiin, artikla voi Euroopan ihmisoikeustuomioistuomen käytännön perusteella tulla sovellettavaksi myös kuolleiden käsittelyyn ja hautaamiseen liittyvissä kysymyksissä. Tapauksessa Pannullo ja Forte v. Ranska (30.10.2001) tuomioistuin katsoi, että ranskalaisten viranomaisten liiallinen viivästys lapsen ruumiin palauttamisessa omaisille ruumiinavauksen jälkeen oli puuttumista kantajien yksityis- ja perhe-elämään.

Ehdotetun lainsäädännön nojalla terveydenhuollon ammattihenkilö voisi tehdä kuolemaa toteamisen, eli kuolemaa koskevan johtopäätöksen, joka käynnistää kuolemansyyn selvittämisen. Vainajan ruumis voidaan tämän jälkeen siirtää kylmäsäilytystilaan. Laissa säädettyjen menettelyn tuloksena tehdään merkintä kuolemasta väestörekisterijärjestelmään ja laaditaan kuolintodistus. Toimet sinänsä seuraisivat jo tapahtunutta fyysistä kuolemaa. Esityksessä ehdotetut kuoleman toteamista koskevat ja vainajan käsittelyyn liittyvät säännökset ovat merkityksellisiä ihmisarvon loukkaamattomuuden kannalta. Ihmisarvon kunnioittamisen vaikutuksen myötä käsillä olevaa sääntelykokonaisuutta voidaan arvioida vastaavin kriteerein kuin yksilön oikeuksien perusteista muutenkin säädettäessä. Kuoleman toteamista koskevilla

säännöksillä on kuitenkin myös suora liityntä perustuslain 7 §:n mukaiseen oikeuteen elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen, koska asianmukaisesti toteutettu kuoleman toteaminen estää sen, että vielä elossa oleva henkilö todetaan kuolleeksi, vaikka esillä olisi tarve hoitotoimenpiteille, tai että elossa oleva henkilö siirretään kylmäsäilytykseen, mikä olisi elossa olevalle mutta tajuttomalle henkilölle.

Laissa säädettäisiin perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla lakitasoiset perussäännökset kuoleman toteamisesta. Lakiin ei ehdotettaisi yhtä yksityiskohtaisia säännöksiä kuin voimassa olevassa kuoleman toteamisesta annetussa sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa koskien kuoleman toteamiseksi tehtäviä tutkimuksista tai aivokuoleman toteavan lääkärin pätevyyttä. Lääketieteen luonteeseen kuuluu, että lääketieteen kehittyessä tutkimusmenetelmät ja koulutussisällöt voivat muuttua, eikä ole tarkoituksenmukaista säätää niistä lain tasolla hyvin yksityiskohtaista sääntelyä. Toimintaa ohjaavat terveydenhuollon yleislainsäädäntö ja kulloinkin ajantasaiset lääketieteen sisäiset käytänteet.

Ehdotetut säännökset kuoleman toteamisesta tarjoisivat riittävät menettelylliset takeet perustuslain 7 §:n 1 momentissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklassa suojattujen oikeuksien turvaamisessa. Myös vainajan ulkotarkastusta ja lääketieteellistä kuolemansyyn selvittämistä koskevaa sääntelyä tarkennettaisiin säätämällä nykyistä tarkemmin siitä, mitä vainajan ulkotarkastus ja lääketieteellinen kuolemansyyn selvittäminen sisältävät. Kuolintodistusta ja hautauslupaa koskeva sääntely sekä kuolemasta väestötietojärjestelmään ilmoittamista koskeva sääntely siirrettäisiin asetustasoisesta sääntelystä lakiin. Myös näillä muutoksilla olisi yhteys perustuslain 80 §:n 1 momentin sääntelyyn, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

Kuoleman toteamista koskevalla sääntelyllä edistettäisiin ihmisarvon kunnioittamista, sillä mahdollistamalla palvelujärjestelmässä käytännössä toimivia toimintamalleja edistetään esimerkiksi sitä, että vainaja voidaan siirtää kylmäsäilytystilaan mahdollisimman nopeasti tai voidaan välttää tarpeettomia vainajakuljetuksia. Myös vainajan ruumiin asianmukaisella ja kunnioittavalla käsittelyllä ja niitä ohjaavilla säännöksillä toteutetaan ihmisarvon loukkaamattomuuden toteutumista.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ja julkisen vallan käyttö

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Kuoleman toteamisesta säätämisen yhteydessä on merkityksellistä, onko kuoleman toteaminen perustuslain 124 §:n mukainen julkinen hallintotehtävä ja onko se julkisen vallan käyttöä. Asia on merkityksellinen ensinnäkin siksi, että kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain nojalla kuoleman voi todeta muukin kuin viranomaisen palveluksessa oleva lääkäri, lääkäriopiskelija ja muu terveydenhuollon ammattihenkilö. Jos kyseessä on julkinen hallintotehtävä, tulee arvioida, täyttyvätkö perustuslain 124 §:n mukaiset edellytykset julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Toiseksi asia on merkityksellinen siksi, että hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 92 §:n 2 momentin mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Valtaosa sairaanhoitajista työskentelee työsopimussuhteessa. Asian arvioinnissa on siis merkityksellistä paitsi se, onko kyseessä julkinen hallintotehtävä, myös se, onko kyseessä sellainen julkinen hallintotehtävä, johon sisältyy julkisen vallan käyttöä.

Julkisen hallintotehtävän käsite on julkisen vallan käyttöä laajempi käsite, joka viittaa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE

1/1998 vp, s. 179). Hallintolain (434/2003) esitöissä todetaan, että julkinen hallintotehtävä viittaa toimintaan, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkisten palvelujen järjestämiselle luonteenomaisia piirteitä. Keskeistä on myös, että tehtävä perustuu lailla tai lain nojalla annettuun julkiseen toimeksiantoon. Julkisiin hallintotehtäviin liittyy usein oikeus käyttää julkista valtaa eli hallintopäätösten tekemistä sekä asian ratkaisemista välittömästi palvelevia valmistelu- ja täytäntöönpanotoimia. Esitöissä viitataan julkisella hallintotehtävällä myös niin sanottuun tosiasialliseen hallintotoimintaa, jolla tarkoitetaan julkista hallintotoimintaa, mikä ei ole päätöksentekoa eikä julkisen vallan käyttöä ja jolla ei tavoitella suoranaisia oikeusvaikutuksia. Tosiasiallista hallintotoimintaa on esimerkiksi erilaisten hoitotoimien suorittaminen. Tosiasialliseen hallintotoimintaan saattaa sisältyä julkisen vallan käyttöä, kuten yksityisiin kohdistuvien käskyjen ja kieltojen antamista ilman edeltäviä käsittelytoimia. Tosiasiallinen julkisen vallan käyttäminen voi ilmetä myös niin, ettei asiassa tehdä oikeudellisessa mielessä hallintopäätöstä, vaan virkamies ainoastaan suorittaa tietyn toimen. (HE 72/2002 vp, s. 48, 52).

Perustuslain esitöiden mukaan julkisen vallan käytön piiriin luetaan ensinnäkin sellaiset norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin. Toisena keskeisenä julkisen vallan käytön muotona voidaan pitää välitöntä voimakeinojen käyttämistä ulkopuolisiin nähden. Julkisen vallan käytön ydinalueeseen kuuluvat esimerkiksi poliisitoimi, tuomioistuinlaitoksen lainkäyttötoiminta, ulosottotoimi ja verotus sekä viranomaisen oikeus määrätä ulkopuolisille virallisia seuraamuksia (esim. uhkasakko). Julkisen vallan alaa ei voida kuitenkaan tyhjentävästi määritellä, vaan sitä voidaan tarpeen mukaan ja perustuslain sallimissa rajoissa lainsäädännöllä laajentaa tai supistaa. (HE 1/1998 vp, s. 74)

Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on perustuslain 124 §:n yhteydessä pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Tällaisia valtuuksia ei saisi antaa muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Merkittävänä julkisen vallan käyttönä on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (ks. esim. PeVL 62/2010 vp, s. 6/I ja PeVL 28/2001 vp, s. 5/II). Tästä näkökulmasta selvänä voidaan pitää, että kaikki ne ratkaisut, joilla olennaisesti puututaan perustuslain 7 §:ssä tarkoitettuun henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen (esim. tarkkailuun ottaminen, hoitoon määrääminen ja virka-avun pyytäminen) sisältävät merkittävän julkisen vallan käyttöä (PeVL 5/2014 vp, s. 2).

Kysymys siitä, ovatko sosiaali- ja terveyspalvelut julkisia hallintotehtäviä, on ollut esillä esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa. Perustuslakivaliokunta on tuoreessa lausunnossaan arvioinut voimassa olevan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) palveluiden hankintaa koskevaa sääntelyä. Mainitun lain 12 §:ssä säädetään niistä palveluista, joita hyvinvointialue ei saa hankkia. Pykälän mukaan terveydenhuollon palveluista ei saa hankkia palveluja, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, jollei lailla erikseen toisin säädetä; sosiaalihuoltolain 15 §:ssä tarkoitettua yksilö- ja perhekohtaista sosiaalityötä eikä 29 §:ssä tarkoitettua sosiaalipäivystystä; terveydenhuoltolain 50 §:ssä tarkoitettuja kiireellisen hoidon ja päivystyksen palveluja lukuun ottamatta mainitun perusterveydenhuollon päivä- ja ilta-aikaista kiireellistä vastaanottotoimintaa; eikä ensihoitopalvelun liittyvä valmiuteen ja varautumisen ylläpitoon liittyviä tehtäviä tai virka-apua tietyille viranomaisille. Lisäksi pykälässä säädetään siitä, miltä osin hoidon tarpeen arvioinnin voi antaa yksityisen palveluntuottajan tehtäväksi. Perustuslakivaliokunta katsoi, että sen mielestä ainakaan näin rajatuissa ostopalveluissa ei ole kyse julkisista hallintotehtävistä (PeVL 49/2025 vp, kappale 8). Käytännössä tämä tarkoittaa, että perustuslakivaliokunnan kannan mukaan valtaosa sosiaali- ja terveydenhuollossa annettavista palveluista eivät ole julkisia hallintotehtäviä.

Merituuli Mähkä
hallitusneuvos

Julkisen vallan käyttöä terveydenhuollossa on arvoitu tarkkailulähetteen laatimisen ja tartuntatautilain mukaisten kiireellisten rajoitustoimenpiteistä tehtävien päätösten osalta (PeVL 5/2014 vp ja PeVL 11/2016 vp).

Hallituksen käsityksen mukaan ei ole sellaista perustuslakivaliokunnan käytäntöä, jonka perusteella voitaisiin yksiselitteisesti arvioida, onko kuoleman toteaminen julkinen hallintotehtävä vai ei.

On kiistatonta, että henkilön kuolemalla ja siihen liittyvillä menettelyillä on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun jokaisen oikeuteen elämään. Edelleen on kiistatonta, että kuolemalla on yleisesti merkittäviä oikeusvaikutuksia. Jos asian arvioinnissa korostetaan kuoleman toteamisen luonnetta hallinnollisena toimena sekä kuoleman toteamisesta seuraavia toimia ja seuraamuksia, voidaan päätyä arvioon, että kyseessä on julkinen hallintotehtävä. Tässä arviossa painottuisi esimerkiksi se, että kuoleman toteaminen johtaa kuolemaa koskevan merkinnän tekemiseen väestötietojärjestelmään ja painotettaisiin kuoleman ajankohdan toteamiseen kytkeytyviä välittömiä tai välillisiä perhe- ja perintöoikeudellisia vaikutuksia. Jos taas asiaa arvioidaan erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon kontekstissa tapahtuvana hoitoon ja palveluiden antamiseen liittyvänä toimintana, voidaan päätyä arvioon, ettei kyseessä ole julkinen hallintotehtävä. Tässä arviossa painottuisi se, että kuoleman toteaminen ei ole toimi, joka johtaa ihmisen kuolemaan, vaan toteamisessa on kyse – kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain ehdotetun 2 §:n 2 momentin määritelmän mukaisesti –elintoimintoihin kohdistuvan tutkimuksen tai kohdistuvien tutkimusten tekemiseen perustuvaa johtopäätöstä siitä, että ihminen on kuollut. Kuoleman toteamisessa tehtäviä tutkimuksia voi pitää hoidolliseen toimenpiteeseen rinnastuvana toimenpiteenä, eikä niihin sisälly varsinaista harkintavaltaa tai päätöksentekoa. Esityksessä on päädytty jälkimmäiseen tulkintaan, eli kuoleman toteamisessa ei arvioida olevan kyse julkisesta hallintotehtävästä eikä julkisen vallan käytöstä.

Kun kuolema todetaan aivokuoleman perusteella, ihmisen sydän vielä sykkii. Lain mukaan aivokuoleman voisi todeta vain kaksi lääkäriä, joilla on aivokuoleman toteamiseen liittyvien tutkimusten tekemiseen riittävä koulutus. Aivokuolemaa seuraa lyhyehkön ajan sisällä muun elimistön kuolema, ellei elintoimintoja ylläpidetä koneellisesti yllä. Kyse on siis eri tilanteesta kuin siitä, että ihminen on maallikkotermein ”koomassa”, jossa aivotoiminnot voivat vielä palautua tai häntä keinotekoisesti pidetään nukutettuna. Aivokuoleman toteaminen on käytännössä edellytys sille, että lääkäri tekee päätöksen sydäntä, verenkiertoa ja hengitystä ylläpitävien laitteiden sammuttamisesta. On kuitenkin huomattava, että vaikka laitteilla voidaan ylläpitää verenkiertoa ja sydämen toimintaa, on ihminen jo kuollut eikä hän enää ole palautettavissa eläväksi. Elintoimintojen ylläpitäminen koneiden avulla liittyy erityisesti tilanteeseen, jossa henkilö on aivokuollut, ja häneltä kudoslaissa säädettyjen edellytysten täyttyessä irrotetaan elimiä, kudoksia tai soluja. Kudoslain 8 §:n 3 momentin mukaan lääkärit, jotka toteavat kuoleman, eivät saa osallistua elimien, kudoksien ja solujen siirtotoimintaan. Täten vaikka aivokuoleman toteaminen käytännössä johtaa muun elimistön elintoimintojen ylläpidon lopettamiseen, ei aivokuolemankaan toteamisen arvioida merkitsevän julkisen hallintotehtävän hoitamista eikä julkisen vallan käyttöä. Ainakaan hallituksen käsityksen mukaan kuoleman toteamista ei voida pitää merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä edes aivokuoleman toteamisen yhteydessä.

Jos kuitenkin perustuslakivaliokunta tulkitsee kuoleman toteamisen olevan julkinen hallintotehtävä ja siihen myös sisältyvän (ei merkittävää) julkisen vallan käyttöä, sääntelyä on syytä arvioida niiden edellytysten kautta, joita perustuslain 124 §:ssä asetetaan julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle, sillä se voisi johtaa tarpeeseen muuttaa 1. lakiehdotusta tietyin osin. Perustuslain 124 §:n mukaan tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, sen on oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä antaminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Kuolemansyyn selvittämisestä annettu laki, jossa säädettäisiin

kuoleman toteamisesta, olisi lainsäädäntö, jonka nojalla myös yksityinen voisi hoitaa tehtävän, koska sen säännökset koskevat myös yksityisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajia. On tarkoituksenmukaista, että kuoleman voi todeta myös yksityisen palveluntuottajan palveluksessa oleva ammattihenkilö, koska julkisessa terveydenhuollossa käytetään laajasti ostopalveluita ja vuokratyövoimaa. Erityisesti sosiaalihuollon vanhuspalveluissa käytetään paljon yksityistä palvelutuotantoa.

Perustuslain 124 §:n edellytys siitä, ettei tehtävän antaminen yksityiselle vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia, käytännössä on merkinnyt sitä, että yksityiseen tehtävää hoitavaan on lainsäädännössä ulotettu virkavastuuta koskeva sääntely. Virkavastuusta säädetään perustuslain 118 §:ssä ja julkisen vallan lainalaisuusperiaatteesta perustuslain 2 §:n 3 momentissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 20 §:ssä säädetään rikosoikeudellisen virkavastuun soveltumisesta hyvinvointialueen hankkimaan yksityiseen palvelutuotantoon. Laissa on myös viittaus vahingonkorvauslakiin (412/1974), jossa säädetään julkisyhteisön korvausvelvollisuudesta julkista valtaa käytettäessä. Laki kuolemansyyn selvittämisestä koskee kuitenkin myös muita viranomaisia sekä puhtaasti yksityistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa, ja laissa ei ole kaikkia toimijoita koskevaa virkavastuuta koskevaa sääntelyä. Jos kuoleman toteaminen katsottaisiin julkisen vallan käytöksi, viittaukset virkavastuuta koskevaan sääntelyyn ilmeisesti pitäisi lisätä kuolemansyyn selvittämisestä annettuun lakiin.

Tehtävää hoitavien henkilöiden sopivuutta ja pätevyyttä sekä menettelyn asianmukaisuutta varmentaisivat 2 a §:n säännökset, jossa säädetään kuoleman toteamiseen oikeutettujen henkilöiden pätevyydestä sekä edellytyksistä, milloin eri ammattihenkilöt voivat todeta kuoleman. Toiminnan valvontaan soveltuu sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnassa annetun lain ja ammattihenkilölain valvontaa koskeva sääntely. Lisäksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella on kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain nojalla ohjaus- ja valvontatehtävä, joka toteutuu erityisesti siten, että laitos tarkastaa kaikki Suomessa säädetyt kuolintodistukset ja tarjoaa ohjaus- ja neuvontapalvelua terveydenhuollolle. Lain säännösten vastaisesti suoritettuun kuoleman toteamiseen liittyisi myös rikosoikeudellinen rangaistusvastuu ehdotetun 16 §:n sääntelyn nojalla.

Jos siis kuoleman toteamisen arvioidaan olevan julkinen hallintotehtävä tai julkisen vallan käyttöä, hallituksen käsityksen mukaan perustuslain 124 §:n mukaiset edellytykset tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle lähtökohtaisesti täyttyvät, edellä todettu kuitenkin huomioon ottaen.

Edellä todetun mukaisesti hyvinvointialueesta annetun lain 92 §:n 2 momentin mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Suurin osa sairaanhoitajista työskentelee työsopimussuhteessa, ei virkasuhteessa, hyvinvointialueeseen. Jos kuoleman toteaminen katsottaisiin julkisen vallan käytöksi, ehdotetun sääntely käytännön sovellettavuus voisi jäädä merkitykseltään aiottua huomattavasti vähäisemmäksi, ellei sitten katsottaisi, että hyvinvointialueesta annetun lain 92 §:n 2 momentin säännöksestä voidaan säätää tapauskohtaisia poikkeuksia, tai elleivät hyvinvointialueet vaihtoehtoisesti siirry käyttämään virkasuhdetta ainakin osan sairaanhoitajien osalta.

Perustuslain 124 §:ssä säädetään julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, mutta siinä ei säädetä siitä, tuleeko viranomaistoiminnan piirissä julkista valtaa käyttävän olla virkasuhteessa. Niin hyvinvointialueesta annetussa laissa kuin kuntalaissa (410/2015) säädetään, että tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Säännös tuli kunnallishallintoon vuonna 2003 (HE 196/2002 vp), joskin lain esitöiden mukaan vastaava periaate oli ollut jo aiemmin kunnallishallinnossa. Perustuslakivaliokunta ei lausunut esityksestä suoraan tältä osin, joskin se käsitteli sitä, että lakimuutoksen myötä virkasuhteita voidaan muuttaa työsopimussuhteisiksi, ja ei pitänyt tätä ongelmallisena, jos alkuperäisen palvelussuhteen ehdot eivät heikkene (PeVL 64/2002 vp). Muusta julkishallinnosta voidaan esittää huomiona, että Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 11 §:n mukaan toimihenkilöiden työsuhteeseen Kansaneläkelaitokseen sovelletaan työsopimuslakia (55/2001), ja vain pääjohtaja ja johtajat

ovat virkasuhteessa. Mainitun lain hallituksen esitys ei sisältänyt laintasoisia säännöksiä henkilöstön asemasta, ja perustuslakivaliokunta lausunnossaan katsoi, että Kansaneläkelaitoksen henkilöstön oikeusaseman perusteet tulee järjestää lakisääteiselle pohjalle. Sääntelyn lähtökohdaksi on tarvittaessa otettavissa valtion virkamieslaki ja siinä säännellyt seikat. (PeVL 7/2001 vp). Esityksen jatkovalmistelussa sosiaali- ja terveysvaliokunta kuitenkin päätyi esittämään työsopimussuhteen käyttöä (StVM 20/2001 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi ortodoksista kirkkoa koskevaa lainsäädäntöehdotusta arvioidessaan, että vaikka ortodoksisen kirkon palvelussuhteen lajina on käytetty virkasuhdetta, eivät ortodoksisen kirkon julkiset tehtävät perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan edellytä perustuslain 124 §:n kannalta virkasuhteen säilyttämistä ortodoksisessa kirkossa. Lausunnossa tuotiin esiin, että lakiehdotuksen perustelujen mukaan kirkon ja seurakuntien henkilöstön tehtäviin liittyy vähäisessä määrin julkisen vallan käyttöä lähinnä vihittäessä avioliittoon ja tutkittaessa avioliiton esteitä (PeVL 28/2006 vp). Lausunnoissa PeVL 5/2014 vp ja PeVL 11/2016 vp perustuslakivaliokunta vaikuttaa kuitenkin pitävän lähtökohtana sitä, että merkittävää julkista valtaa sisältävän tehtävän voi hoitaa vain virkasuhteinen henkilö.

Hallituksen käsityksen mukaan ei ole nimenomaista valtiosääntöoikeudellista estettä sille, etteikö viranomaiseen työsopimussuhteessa oleva henkilö voi käyttää julkista valtaa. Vastakohtainen päätelmä myös johtaisi erikoiseen tilanteeseen, jossa julkista valtaa sisältävä tehtävä voitaisiin antaa lailla täysin yksityisen toimijan tehtäväksi, mutta sitä ei voisi suorittaa viranomaisessa työskentelevä työsopimussuhteessa oleva henkilö. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella merkittävää julkisen vallan käyttöä koskevan tehtävän voi ilmeisesti kuitenkin suorittaa vain virkasuhteinen henkilö.

Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Pykälän 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Eri menettelytapoja koskevien säännösten täsmentämisellä edistettäisiin myös kuntia suurempien hallintoalueiden ja Ahvenanmaan osalta myös kuntien tehtävien perustumista laintasoiseen sääntelyyn. Hyvinvointialueiden osalta laissa ehdotetaan säädettävän niille viimesijainen velvoite hoitaa eräitä tehtäviä. Säännökset selkeyttäisivät hyvinvointialueiden velvoitteita.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti

Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Peruslakivaliokunta on todennut, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (PeVL 48/2017 vp, s. 9) Voimassa olevassa kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain 16 §:ssä on niin sanottu blankorangaistussäännös. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä blankorangaistussääntelyyn on ollut syytä suhtautua torjuvasti (esim. PeVL 10/ 2016 vp, s. 8, PeVL 31/2002 vp, s. 3, PeVL 15/1996 vp, s. 2/II ja PeVL 20/1997 vp, s. 3/I), joskin sellaisen sääntelyn olevan tietyin edellytyksin mahdollista (PeVM 25/1994 vp).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuden rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset ja kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityisedellytykset. Suhteellisuusvaatimus puolestaan edellyttää sen arvioimista, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Tältä osin tulee arvioida, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin kriminalisoinnilla. Kriminalisoinnille on kyettävä esittämään painava yhteiskunnallinen ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. (PeVL 48/2017 vp, s. 7, PeVL 23/1997 vp). Rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja

rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (esim. PeVL 9/2016 vp, s. 6, PeVL 56/2014 vp, s. 3 ja PeVL 16/2013 vp, s. 2).

Kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain 16 §:ssä ehdotetaan luovuttavan blankorangaistussääntelystä, ja sen sijaan sen säädettäisiin eräät teot rangaistavaksi kuolemansyyn selvittämistä koskevana rikoksena. Rangaistuksena voitaisiin tuomita sakko tai vankeutta enintään kuusi kuukautta. Sääntelyssä myös täsmennettäisiin voimassa olevaan sääntelyyn nähden, että teot ovat rangaistavia paitsi tahallisina, myös törkeän huolimattomuuden perusteella. Ehdotettu sääntely toteuttaisi perustuslaillista edellytystä täsmällisestä rangaistussääntelystä.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa määrätään oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on katsottu siihen sisältyvän, ettei rikoksesta epäiltyä tai syytettyä saa pakottaa tai painostaa myötävaikuttamaan syyllisyytensä selvittämiseen (itsekriminointisuoja). Oikeuskäytännössä itsekriminointisuojaa on ulotettu myös rikosprosessin ulkopuolelle tietyin edellytyksin. Itsekriminointisuojan ulottuvuuksia on linjattu oikeuskäytännössä (ks. KKO:2009:80) ja käsitelty oikeuskirjallisuudessa, mutta asiaa koskevaa perustuslakivaliokunnan systemaattista lausuntokäytäntöä ei vaikuta olevan.

Lain 1 §:n 6 momentissa velvoitettaisiin tietyt sosiaali- ja terveydenhuollossa työskentelevät ilmoittamaan viivytyksettä vainajasta poliisille, jos kuoleman olosuhteet viittaavat siihen, että esillä on lain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettu poliisitutkintaa vaativa tilanne. Lain 16 §:n 1 momentin mukaan ilmoituksen tekemättä jättäminen olisi rikosoikeudellisen rangaistusvastuun piirissä. Jos velvoite ja siihen yhdistetty rikosoikeudellinen rangaistusvastuu koskisi myös henkilöä, joka on aiheuttanut henkilön kuoleman, käytännössä velvoite ilmoituksen tekemiseen voisi johtaa siihen, että häntä kohtaan kohdistetaan esitutkinta tai hän joutuu syytteeseen. Täten vaikka hajanaisen oikeus- ja lausuntokäytännön perusteella ei voida sanoa nimenomaisesti, että ilmoittamisvelvollisuus olisi itsekriminointisuojan kannalta ongelmallista, esityksen perusteluissa tuotaisiin esiin, ettei ilmoitusvelvollisuus eikä rangaistusvastuu koskisi henkilöä, joka on aiheuttanut henkilön kuoleman.

Säätämisjärjestys

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Koska kuoleman toteamiseen liittyvien säännösehdotusten arviointi edellyttää valtiosääntöoikeudellista arviointia siitä, onko kuoleman toteamisessa kyse perustuslain 124 §:n mukaisesta julkinen hallintotehtävästä tai julkisen vallan käytöstä vaiko ei, hallitus pitää perusteltuna, että esityksestä pyydettäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.