Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori 5.10.2026

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI KUOLEMANSYYN SELVITTÄMISESTÄ ANNETUN LAIN SEKÄ IHMISEN ELIMIEN, KUDOKSIEN JA SOLUJEN LÄÄKETIETEELLISESTÄ KÄYTÖSTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 183/2026 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuolemansyyn selvittämisestä annettua sekä ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annettua lakia. Kuolemansyyn selvittämisestä annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi perussäännökset menettelyistä kuoleman toteamiseksi. Laissa säädettäisiin edellytyksistä, joiden täyttyessä lääkärin lisäksi sairaanhoitaja tai ensihoitaja voisivat todeta kuoleman. Sääntelyä kuolemasta ilmoittamisesta, lääketieteellisestä kuolemansyyn selvittämisestä sekä vainajan ruumiin käsittelystä ja säilyttämisestä täsmennettäisiin säätämällä tarkemmin eri toimijoiden velvoitteista. Poliisia koskevaa sääntelyä muutettaisiin säätämällä mahdollisuudesta siirtää vainajan ruumis kylmäsäilytystilaan poliisimiehen päätöksen perusteella tiettyjen edellytysten täyttyessä. Kuolintodistusta ja hautauslupaa sekä eräitä muita seikkoja koskevat säännökset siirrettäisiin asetuksesta lakiin, ja niiden sääntelyä ajantasaistettaisiin. Tilastokeskukselle säädettäisiin mahdollisuus saada kuolintodistus Kanta-palveluiden kautta. Lain rangaistussääntelyä täsmennettäisiin. Ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annettuun lakiin tehtäisiin muista esityksen ehdotuksista johtuvat muutokset. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

Esitykseen sisältyvä arviointi perusteineen

Esityksen mukaan (jakso 3) tavoitteena on korjata valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen tilanne, jossa kuoleman toteamisesta ei ole lakitasoisia perussäännöksiä. Tavoitteena on myös sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen ja tuottamisen kannalta toimivien käytännön toimintamallien luominen ja on terveydenhuollon ammattihenkilöiden työpanoksen tarkoituksenmukaisempi kohdentaminen. Lisäksi tavoitteena on sellaisten käytännössä ongelmallisiksi osoittautuneiden säännösten selkeyttäminen ja tunnistettujen lainsäädännön aukkojen paikkaaminen, jotka ovat tarkoituksenmukaista tehdä tämän lakihankeen yhteydessä. Edelleen ehdotettavien menettelytapojen muutoksien tarkoituksena on turvata potilasturvallisuus, yksilöiden oikeusturva ja ihmisarvon kunnioittaminen kestävällä tavalla.

Esitykseen sisältyy vaikutusarviointia koskeva jakso (4.2). Jaksossa (s. 21) on todettu, että esityksen seurauksena hyvinvointialueiden menojen arvioidaan alenevan 0,8 miljoonalla eurolla vuosittain koko maan tasolla. Arviossa epävarmuutta aiheuttaa kuoleman toteamisen käytäntöjen huomattava vaihtelu hyvinvointialueiden välillä. Terveydenhuollossa tapahtunutta

kuolemaa ei todeta lääkärin erillisenä päivystyskäyntinä, eikä esityksen oleteta muuttavan tätä käytäntöä. Lisäksi on todettu (s. 23), että säännösten ei käytännön tasolla ennakoida muuttavan jo nykyisin tosiasiallisesti tapahtuvia menettelyjä, joissa lääketieteelliset kuolemansyyn selvittämiset pääosin ohjautuvat hyvinvointialueiden hoidettavaksi.

Perus- ja ihmisoikeuksia koskevien vaikutusarviointien (s. 31–32) mukaan lakimuutosten merkittävin käytännöllinen yhteiskunnallinen vaikutus olisi, että ihmisen kuolemaan liittyviä menettelytapoja selkeytettäisiin ja päivitettäisiin vastaamaan nykyisen palvelujärjestelmän tarpeita oikeusturvaa ja ihmisarvon kunnioittamista edistävällä ja turvaavalla tavalla. Selkeät ja ajantasaistetut säännökset estävät esimerkiksi sitä, että vielä elossa olevia ihmisiä viedään kylmäsäilytystilaan ennenaikaisesti tai ruumiita säilytetään lämpimässä tai epäasianmukaisesti välisäilytystiloissa. Kuoleman luotettava toteaminen on osa potilasturvallisuutta. Lain toimeenpanossa keskeistä on, että kuoleman toteamiseen koulutettavat sairaanhoitajat ja ensihoitajat koulutetaan toteamaan kuolema ajantasaisten ja asianmukaisten käytänteiden mukaisesti, millä vältetään esimerkiksi sinänsä harvinaisesta Lasarus-ilmiöstä syntyvät vaaratilanteet. Potilasturvallisuuskysymys ei yksin ole riippuvainen siitä, minkä koulutustaustan omaava henkilö toteaa kuoleman, vaan olennaista on, että niin lääkärit kuin sairaanhoitajat ja ensihoitajat noudattavat kuoleman toteamisessa asianmukaisia käytänteitä.

Esityksessä (s. 32) on nostettu esille, että sairaanhoitajien ja ensihoitajien mahdollisuus todeta kuolema olisi rajattu tiettyihin laissa määritettyihin tilanteisiin, ja vainaja voitaisiin siirtää kylmäsäilytykseen poliisimiehen päätöksellä ennen kuoleman toteamista vain kuoleman ollessa maallikollekin ilmeinen. Kuoleman toteaisi edelleen vain lääkäri (ei myöskään siis lääketieteen opiskelija), kun kyseessä olisi sikiön kohdunsisäisen kuoleman ja kuolleena syntyneen kuoleman toteaminen, ja aivokuoleman toteaminen edellyttäisi kahden lääkärin tekemää kuoleman toteamista.

Myös muita toteuttamisvaihtoehtoja on käsitelty (jakso 5), jossa on muun muassa (s. 37–38) todettu, että kuoleman toteamisen elintoimintoja tarkkailemalla ei itsessään ole kovin monimutkainen toimenpide, ja työnantaja voisi kouluttaa henkilökunnan tehtävään. Kuoleman toteaminen lain 2 a §:ssä ehdotetun mukaisesti edellyttäisi kuitenkin kuoleman toteavalta riittävää tietoa potilaan tilasta, jotta voitaisiin arvioida kuoleman olevan ennakoitu, mikä on luonteeltaan terveydenhuollon osaamista vaativaa toimintaa.

Esityksessä on lisäksi jakso (12) lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen. Jaksossa on tuotu esille perustuslain 1 §:n 2 momentti (ihmisarvon loukkaamattomuus), 2 §:n 3 momentti (oikeusvaltioperiaate), 7 §:n 1 momentti (oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen), 8 § (rikosoikeudellinen laillisuusperiaate), 10 §:n 1 momentti (yksityiselämän suoja), 21 § (oikeusturva), 19 §:n 3 momentti (julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut), 80 §:n 1 momentti (asetuksenantaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen), 118 § (virkavastuu), 121 § (kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto) sekä 124 § (hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle). Lisäksi on viitattu Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Perus- ja ihmisoikeuksienmukaisuuden arviointi on kohdistettu erityisesti esityksen suhteeseen ihmisarvon loukkaamattomuuteen ja oikeuteen elämään, julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle, kunnalliseen ja muuhun alueelliseen itsehallintoon sekä rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää (s. 87) kuitenkin perusteltuna pyytää asiasta perustuslakivaliokunnan lausuntoa, ”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”.

Oikeustila ja valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Voimassa olevassa oikeustilassa kuoleman toteamisesta säädetään kuolemansyyn selvittämisestä annetussa laissa (459/1973), kuolemansyyn selvittämisestä annetussa asetuksessa (948/1973), ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetussa laissa (101/2001, jäljempänä ”kudoslaki”) sekä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa kuoleman toteamisesta (27/2004). Kuoleman toteamisesta säädetään nykyisin keskeisesti asetuksella. Kuoleman toteaa vainajasta ilmoituksen saatuaan viivytyksettä ensisijaisesti se laillistettu lääkäri, jonka hoidossa potilas oli viimeisen sairautensa aikana, tai vaihtoehtoisesti kuolinpaikan terveyskeskuksen lääkäri. Kuoleman toteamisen yhteydessä lääkärin on suoritettava ulkotarkastus kuoleman varmistamiseksi ja sen syiden selvittämiseksi.

Esitys on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen etenkin perustuslain 1 §:n 2 momentin (ihmisarvon loukkaamattomuus), 7 §:n 1 momentin (oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen), 8 §:n (rikosoikeudellinen laillisuusperiaate), 80 §:n 1 momentin (asetuksenantaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen) ja 124 §:n (hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle) kannalta.

Perustuslain 1 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Ihmisarvon loukkaamattomuuden vaatimuksella on ilmaistu perustavanlaatuisten oikeuksien yleisinhimillinen perusta ja viitattu kaikkien ihmisyksilöiden periaatteelliseen yhdenvertaisuuteen (HE 309/1993 vp, s. 42).

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Perusoikeudet kuuluvat ihmiselle hänen elinaikanaan. Ihminen tulee perusoikeuksien haltijaksi täysimääräisesti syntymänsä hetkellä ja on perusoikeuksien suojan piirissä kuolemaansa saakka (HE 309/1993 vp, s. 24). Vainaja ei ole perusoikeuksien subjekti. Perustuslain 1 §:n 2 momentin säännös ihmisarvon loukkaamattomuudesta ulottaa kuitenkin vaikutuksensa laajemmalle kuin elossa olevien ihmisyksilöiden kohteluun, ja sillä rajoitetaan vainajaan kohdistettavissa olevia julkisen vallan toimenpiteitä. (PeVL 18/2014 vp, s. 9/I, PeVL 24/2010 vp, s. 2, PeVL 19/2008 vp, s. 2, PeVL 71/2002 vp, s. 2.)

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artikla suojaa jokaisen oikeutta elämään. EIT on tulkinnut ihmisoikeussopimuksen 2 artiklaa siten, että sopimusmääräys paitsi kieltää mielivaltaisen hengenriiston myös sisältää velvollisuuden tutkia perusteellisesti kuolemaan johtaneet viranomaisoperaatiot ja muut tapahtumat (ks. esim. Ergi v, Turkki, tuomio 28.7.1998, kts. kohdat 82 ja 86.) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että kuolleiden kunnioittava kohtelu lähiomaisten tunteiden suojelemiseksi kuuluu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan (yksityis- ja perhe-elämän kunnioitus) soveltamisalaan, joten säännöksillä, jotka turvaavat vainajien ruumiin asianmukaista käsittelyä on yhteys myös vainajan omaisten oikeuksiin. Lisäksi vainajan ruumiin käsittelyllä ja viivytyksettömällä hautaamisella on yhteys myös uskonnonharjoitukseen.

Käsitellessään hallituksen esitystä kudoslain muuttamisesta perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että kudoslain 8 §:n 2 momentin mukaan kuolema on todettava siten kuin asetuksella säädetään. Kyseisen säädös on kuoleman toteamisesta annettu sosiaali ja terveysministeriön asetus. Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan 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 toteamista koskevan perussäännöksen säätämiseksi lain tasolla. (PeVL 24/2010 vp, s. 4.) Käsitellessään toista kudoslain lakimuutosehdotusta 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, s. 4.)

Yleisarvio

Huomio kiinnittyy ensinnäkin siihen, että kuolemansyyn selvittämistä ja sekä vainajien käsittelyä koskeva lainsäädäntö on varsin vanhaa ja hajanaista. Kuolemansyyn selvittämistä koskeva laki ja asetus tulivat voimaan 1.1.1974. Lainsäädäntöön on 1990- ja 2000- luvuilla tehty eräitä tarkistuksia, mutta monet lainsäädännön perusratkaisut ovat vuosikymmeniä vanhoja. Esityksessä (s. 4) on tuotu esille, että osittain vanhentunut ja aukollinen lainsäädäntö on aiheuttanut ongelmia käytännön toiminnassa. Laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty huomiota tarpeeseen lyhentää vainajien säilytysaikoja sekä tuotu esille lainsäädännön kokonaisuudistuksen tarve (ks. EOAK/4242/2025, EOAK/2342/2024, EOAK/5820/2020, EOAK/3530/2020, EOAK/2250/2020, EOAK/1999/2019, EOAK/836/2015). Tähän nähden esityksessä (s. 5) on ongelmallisesti nostettu esille, että resurssien vuoksi lainvalmistelutyö supistui syksyllä 2019 siten, että kuolemansyyn selvittämisen lainsäädännön kokonaisuudistuksesta luovuttiin.

Merkille pantavaa on, että hallituksen esityksessä ei ole kyse kuolemansyyn selvittämistä koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksesta, vaan nyt ehdotetaan säädettäväksi kuoleman toteamisen menettelyistä lailla. Pidän perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta hyvin huolestuttavana, että kuolemansyyn selvittämistä koskevan lainsäädännön tarpeellinen kokonaisuudistus ei etene resurssisyistä. Pidän tärkeänä korostaa, että kuolemansyyn selvittämistä koskeva lainsäädäntö tarvitsee laajempaa uudistusta kuin vain kuoleman toteamisista

koskevien säännösten uudistamisen. Tämä kytkeytyy myös perustuslain 22 §:n mukaiseen julkisen vallan velvoitteeseen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Esityksellä kuitenkin puututaan keskeiseen ongelmaan asianmukaisesta säädöstasosta sekä osin poistetaan sääntelyn hajanaisuutta ehdottamalla perussääntelyä kuolemansyyn selvittämisestä annettuun lakiin. Kyse on selvästi sääntelystä, joka koskee yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita siten, että siitä on säädettävä perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisesti lailla. Esitys on vastaus perustuslakivaliokunnan kantaan siitä, että on välttämätöntä, että kuoleman toteamisesta koskevasta perussäännöksestä säädettäisiin lain tasolla (PeVL 27/2018 vp, PeVL 24/2010 vp). Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että kyseessä olevan välttämättömyyden toteuttamiseen on kulunut varsin pitkä aika.

Kuoleman toteamiseen liittyy erittäin merkittäviä oikeusvaikutuksia. Kuoleman toteamisella on välitön yhteys perustuslain 7 §:ssä turvattuun jokaisen oikeuteen elämään, mutta myös kaikkiin muihin perustuslaissa suojattuihin perusoikeuksiin. Ihmisen perusoikeuksien suoja lakkaa, kun hänet todetaan kuolleeksi. Ehdotettu sääntely on siten merkityksellinen ylipäätään sen kannalta, että miten määrittyy se, ettei henkilö ei enää ole perusoikeuksien piirissä. Perustuslain 1 §:n 2 momentille ja 7 §:llä tulee antaa ehdotetun sääntelyn kannalta myös itsenäistä merkitystä. Sääntelyn tulee toteuttaa perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaista ihmisarvon loukkaamattomuutta, joka rajoittaa vainajaan kohdistettavissa olevia julkisen vallan toimenpiteitä. Tähän kuuluu vainajan arvokas kohtelu. Kuolema on todettava asianmukaisesti ja oikea-aikaisesti. Ylipäänsä kuoleman toteamiseen ei saa kytkeytyä perustuslain 1 §:n mukaiseen ihmisarvon loukkaamattomuuteen tai 7 §:n mukaisen oikeuden elämään toteutumiseen liittyviä ongelmia.

Esityksessä on tunnistettu laajasti ehdotusten perustuslakikytkennät. Tehty perustuslain- ja ihmisoikeuksien mukaisuuden arviointi on myös pääosin asianmukaista perusteiltaan ja johtopäätöksiltään. Myönteisenä on esimerkiksi pidettävä perustuslain 8 §:n kannalta sitä, että rangaistussääntelyä täsmennettäisiin, ja perustuslain 80 §:n 1 i nähden sitä, että asetuksenantovaltuuksia päivitettäisiin. Suhde perustuslain 124 §:ään muodostaa kuitenkin esityksen keskeisen ongelmakohdan. Katson siksi tarpeelliseksi arvioida seuraavassa erikseen kuoleman toteamismenettelystä ehdotetun suhdetta perustuslain 124 §:ään.

Menettely kuoleman toteamiseksi

Ehdotus kuoleman toteamismenettelyksi perusteluineen

Kuolemansyyn selvittämisestä annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi perussäännökset menettelyistä kuoleman toteamiseksi. Laissa säädettäisiin edellytyksistä, joiden täyttyessä lääkärin lisäksi sairaanhoitaja tai ensihoitaja voisivat todeta kuoleman. Sääntelyä kuolemasta ilmoittamisesta, lääketieteellisestä kuolemansyyn selvittämisestä sekä vainajan ruumiin käsittelystä ja säilyttämisestä täsmennettäisiin säätämällä tarkemmin eri toimijoiden velvoitteista.

Lakiehdotuksen keskeinen muutos nykytilanteeseen on se, että sairaanhoitajat ja ensihoitajat voisivat tietyissä tapauksissa ja asetettujen edellytysten täyttyessä suorittaa kuoleman toteamiseen tarvittavat tutkimukset. Kuoleman toteamisen voisi tehdä myös yksityisen palveluntuottajan palveluksessa toimiva terveydenhuollon ammattihenkilö. Tällainen kuoleman

toteamisen menettely tapahtuisi ennen laillistetun lääkärin suorittamaa kuoleman toteamista ja vainajan ulkotarkastusta. Lisäksi vainaja tulisi voida tietyin ehdoin siirtää kuolinpaikasta säilytystiloihin poliisin päätöksellä ennen lääkärin tekemää kuoleman toteamista.

Perusteluiden (s. 54) mukaan säännöksen tarkoitus on välttää sitä, että kuoleman toteamiseksi paikalle kutsutaan poliisin tutkinnassa apuna käyttämä lääkäri vain siksi, että kuolema voidaan todeta, vaikka kuoleman toteaminen ja vainajan ulkotarkastus ja mahdollinen oikeuslääketieteellinen ruumiinavaus tulee tapahtumaan osana oikeuslääketieteellistä kuolemansyyn selvittämistä lähiaikoina.

Esityksen tavoitteet on osin kohdistettu sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen ja tuottamisen kannalta toimivien käytännön toimintamallien luomiseen ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden työpanoksen nykyistä tarkoituksenmukaisempaan kohdentamiseen.

Esityksen perustuslakijaksossa todetaan perustuslain 124 §:ään liittyen, että kuoleman toteamisessa ei olisi kyse julkisesta hallintotehtävästä eikä julkisen vallan käytöstä. Sellaisesta ei katsota olevan esityksessä kyse myöskään aivokuoleman toteamisessa. Esityksessä on katsottu, että kuoleman toteamisessa tehtäviä tutkimuksia voidaan pitää hoidolliseen toimenpiteeseen rinnastuvana toimenpiteenä eikä niihin sisälly varsinaista harkintavaltaa tai päätöksentekoa.

Vaikutusarviointijaksossa on viitattu (s. 22) siihen, että jos perustuslakivaliokunta päätyy vastakkaiseen arvioon esityksen kanssa, siitä onko kyse julkisen vallan käytöstä, hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 92 §:n 2 momentti todennäköisesti rajoittaisi merkittävästi esityksen sisältyvää säästöpotentiaalia, ellei mainitusta säännöksestä voitaisi säätää poikkeusta, jonka mukaan kuoleman saa todeta myös muu kuin virkasuhteessa hyvinvointialueeseen oleva. Tämä kuitenkin vaatisi esityksen eduskuntakäsittelyssä sen arviointia, onko tällaista muutosta mahdollista tehdä osana esityksen eduskuntakäsittelyä vai vaatisiko muutos erillisen lainvalmistelun. Vaihtoehtoisesti olisi mahdollista, että eduskunta hyväksyy esitetyt kuoleman toteamista koskevat lakimuutokset, muttei tekisi poikkeusta mainitun 92 §:n 2 momentin sääntelyyn, ja hyvinvointialueet mahdollisesti ainakin pidemmällä tähtäimellä siirtyisivät virkasuhteen käyttöön niiden sairaanhoitajien osalta, jotka toteavat kuolemia. Käytännössä siis perustuslakivaliokunnan asiassa tekemä valtiosääntöoikeudellinen arviointi ja sen perusteella tehtävät ratkaisut voivat merkittävästi vaikuttaa esityksen taloudellisiin vaikutuksiin. Mainittuja seikkoja on sivuttu myös perustuslakijaksossa (ks. s 84).

Arviointiperusta

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.

Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain valmisteluasiakirjojen mukaan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Säännös kattaa sen perustelujen mukaan sekä

viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179, ks. myös PeVM 10/1998 vp, s. 35).

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisten näkökohtien lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava arvioinnissa huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön keskeisiä oikeuksia koskevaa päätöksentekovaltaa siirrettäessä. (Ks. esim. PeVL 5/2014 vp, s. 3, PeVL 23/2013 vp, s. 3, PeVL 10/2013 vp, s. 2, PeVL 6/2013 vp, PeVL 53/2010 vp.)

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännöksellä korostetaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa (PeVM 10/1998 vp, s. 35, ks. esim. PeVL 5/2014 vp, s. 3–4). Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (ks. esim. PeVL 53/2014 vp, s. 4–5, PeVL 5/2014 vp, s. 4, PeVL 11/2006 vp, PeVL 33/2004 vp, PeVL 46/2002 vp).

Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179, ks. PeVL 55/2005 vp, s. 2, PeVL 19/2005 vp, s. 8).

Arviointi

Valtiosääntöoikeudellinen ydinkysymys on tässä yhteydessä se, onko kuolemansyyn toteaminen perustuslain 124 §:n mukainen julkinen hallintotehtävä tai merkittävän julkisen vallan käyttöä. Esityksessä on asianmukaisesti tunnistettu, että ehdotus on merkityksellinen perustuslain 124 §:n kannalta. Esityksessä on myös sinänsä varsin laajasti arvioitu sitä, onko kuoleman toteamisessa kyse julkisesta hallintotehtävästä tai julkisen vallan käyttämisestä. Tarkasteluperusta on kuitenkin käyty läpi sekavasti ja arviointi suhteessa perustuslain 124 §:n säännökseen jää epämääräiseksi.

Esityksessä (s. 82) on todettu havaintojeni mukaan oikeansuuntaisesti, että ”ei ole sellaista perustuslakivaliokunnan käytäntöä, jonka perusteella voitaisiin yksiselitteisesti arvioida, onko kuoleman toteaminen julkinen hallintotehtävä vai ei”. Kuitenkin vaille asianmukaista huomiota jää ylipäänsä perustuslain 124 §:ään kytkeytyvän tulkintakäytännön ja siinä

muodostuneiden linjausten huomioon ottaminen. Sinänsä esille on nostettu monta asian arvioinnin kannalta relevanttiakin perustuslakivaliokunnan kannanottoa (esim. PeVL 11/2016 vp, PeVL 5/2014 vp), mutta niiden perusteella ei ole nähdäkseni tehty täysimittaista tulkinta-analyysia. Perustuslakijaksossa (s. 81) on muun muassa tarkasteltu perustuslakivaliokunnan yhtä lausuntoa (PeVL 49/2025 vp, kappale 8) ja todettu, että "Käytännössä tämä tarkoittaa, että perustuslakivaliokunnan kannan mukaan valtaosa sosiaali- ja terveydenhuollossa annettavista palveluista eivät ole julkisia hallintotehtäviä". Tämäntyyppinen perustelutapa ei riitä vakuuttumaan, että esityksessä tarkoitetut tehtävät eivät olisi julkisia hallintotehtäviä.

Esityksessä on siis päädytty siihen, ettei kuoleman toteamisessa ole kyse julkisesta hallintotehtävästä eikä julkisen vallan käytöstä. Merkille pantaa on, että edes aivokuolleeksi toteamista ei ole arvioitu julkiseksi hallintotehtäväksi, saati merkittäväksi julkisen vallan käytöksi. Toisaalta perustuslakijaksossa on ilmaistu epävarmuutta esitetyistä tulkinnoista. Esityksessä (s. 83) on muun muassa spekuloitu tarvetta muuttaa 1. lakiehdotusta tietyin osin, jos perustuslakivaliokunta tulkitsee, että kyse on julkisesta hallintotehtävästä ja (ei merkittävästä) julkisen vallan käytöstä. On toki asianmukaista, että tulkinnallinen epäselvyys tuodaan avoimesti esille. Esityksessä omaksu tarkastelutapa aiheuttaa kuitenkin enemminkin hämmennystä kuin varmuutta siitä, että esityksessä olisi kyetty esittämään selkeä ja perusteltu kanta siitä, miten laissa tarkoitettuja tehtäviä olisi viime kädessä luonnehdittava. Vaikutelmaksi jää ylipäänsä se, että arviointi on jätetty pitkälti perustuslakivaliokunnan käsittelyn varaan ilman, että esityksen suhteesta perustuslain 124 §:ään olisi tehty syvällinen ja kaikin puolin valtiosääntöoikeudellisesti asianmukainen analyysi.

Pidän lisäksi hyvin erikoisena tapaa, jolla esityksessä on käsitelty ehdotuksen suhdetta hyvinvointialueesta annetun lain 92 §:n 2 momenttiin. Mainitun säännöksen mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Esitykseen ei sisälly ehdotusta poikkeussäännöksestä mainittuun säännökseen. Pidän tärkeänä huomauttaa, että esityksessä esille tuotu menettely, jonka mukaan "hyvinvointialueet mahdollisesti ainakin pidemmällä tähtäimellä siirtyisivät virkasuhteen käyttöön niiden sairaanhoitajien osalta, jotka toteavat kuolemia" (s. 22, ks. myös 84), ei tee esitettyjä kuoleman toteamista koskevia lakimuutoksia perustuslain 124 §:n kannalta ongelmattomiksi. Pidän tärkeänä myös selvittää ehdotuksen suhde hyvinvointialueesta annetun lain 92 §:n 2 momenttiin.

On syytä korostaa, että perustuslain 124 §:n kannalta on keskeistä arvioida tarkoitettujen tehtävien luonteen kannalta sitä, onko kyse julkisesta hallintotehtävästä tai merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Esityksessä tätä on käsitelty epäselvästi, ja epämääräiseksi jää myös erottelu siitä, onko kyse julkisen vallan käytöstä vai merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Nähdäkseni myös tarkastelu (s. 84) siitä, voiko viranomaiseen työsopimussuhteessa oleva henkilö käyttää julkista valtaa, sekavoittaa arviointia.

Arvioni mukaan kyse on selvästi yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyvistä sellaisista tehtävistä, joita on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä. En pidä toisaalta poissuljettuna arvioida, että kyse olisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta merkittävän julkisen vallan käytöstä, jos voidaan katsoa, että tehtävässä puututaan merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Tältä osin merkitystä voinee olla myös kuoleman toteamisen eri tilanteilla. Sinänsä ehdotettuun sääntelyyn sisältyy tiettyä erilaisten tilanteiden huomioon ottamista (ainakin 2 a §:n 2 ja

3 momentissa). Esityksessä ei ole kuitenkaan tehty yksiselitteistä erontekoa yksinkertaisten ja selkeiden toimenpiteiden (kuten yleensä sydämen toiminnan lakkaamisen ja veronkierron pysyvän pysähtymisen) sekä vaikeammin arvioitavien tilanteiden (kuten aivokuolema tai ns. Lasarus-ilmiö) välillä siihen nähden, mikä on tehtävän luonne suhteessa perustuslain 124 §:ään. Pidän mahdollisena arvioida, että etenkin hankalammat kuolemansyyn toteamisen tilanteet voisivat tarkoittaa perustuslain 124 §:n mukaista merkittävän julkisen vallan käyttöä. Nähdäkseni asiassa olisi kuitenkin syytä saada lisäselvitystä kuolemansyyn toteamisen tilannekirjosta ja varmistua sen merkityksestä perustuslain 124 §:n kannalta.

Perustuslakijaksossa (s. 85) on käsitelty perustuslain 124 §:ää sisältyvien edellytysten täyttymistä tilanteessa, jossa kuolemansyyn toteaminen katsottaisiin julkiseksi hallintotehtäväksi. Tältä osin huomiota on kiinnitetty asiassa olennaisiin seikkoihin. Huomionarvoista on kuitenkin se, että etenkin perustuslakijaksossa on varsin vähän perusteltu sitä, miksi tehtävänsiirto yksityiselle olisi tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Myös esitetyt vaikutusarvioinnit hallinnon tehostamisen osalta ovat osin keskenään jännitteisiä. Lisäksi huomio kiinnittyy siihen, että arviointia ei ole kaikilta osin kytketty siihen, voisiko ehdotettu vaarantaa perusoikeuksien toteutumista. Etenkin suhteessa perustuslain 7 §:n 1 momentissa taattuun oikeuteen elämään ei ole juurikaan arvioitu mahdollisia ongelmia, joita voi seurata ylipäätään siitä, että muu kuin lääkäri voisi todeta kuoleman tai päättää kylmäsäilytystiloihin siirtämisestä.

Helsingissä 5.10.2026

Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori