

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 24/2010 vp**

Hallituksen esitys laeiksi ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 5 §:n ja sairausvakuutuslain 7 luvun 4 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä helmikuuta 2010 lähettäänsä hallituksen esityksen laeiksi ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 5 §:n ja sairausvakuutuslain 7 luvun 4 §:n muuttamisesta (HE 276/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lääkintöneuvos Raija Asola ja lakimies Kirsi Ruuhonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- lääketieteen tohtori, oikeustieteen tohtori Lasse Lehtonen
- oikeustieteen tohtori, dosentti Salla Lötjönen
- oikeustieteen tohtori Matti Pellonpää.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettuja lakeja sekä sairausvakuutuslakia.

Kuolleelta tapahtuvaa elimien, kudoksien ja solujen irrottamista koskevaa suostumussäännöstä muutettaisiin siten, että niitä saadaan irrottaa, jos vainaja ei ole elinaikanaan oletettavasti vastustanut toimenpidettä. Henkilön eläessään ilmaisemaa näkemystä olisi noudatettava. Alaikäisen vainajan osalta irrotus edellyttäisi, että

huoltaja ei vastusta toimenpidettä. Jos täysi-ikäinen henkilö ei sairauden, mielenterveyden häiriön tai muun vastaavan syyn vuoksi ole eläessään voinut muodostaa käsitystä irrotuksesta, edellytettäisiin, että lähiomainen tai muu omainen ei vastusta.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2010.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan kuolleen ihmisen elimien, kudosten ja solujen irrottamista toisen ihmisen sairauden tai vamman hoitoa varten perustuslain 1 §:n 2 mo-

mentissa säädetyn ihmisarvon loukkaamattomuuden, 6 §:n 2 momentin uskoon perustuvan syrjinnän kiellon, 7 §:n 1 momentissa säädetyn oikeuden elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan kannalta. Lisäksi ehdotusta tarkastellaan Euroopan neuvoston bio-

lääketiedesopimusta täydentävän ihmisen elinten ja kudosten siirrosta annetun lisäpöytäkirjan 17 artiklan näkökulmasta. Lakiehdotus katsotaan voitavan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt tarkoituksenmukaisena, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Arvioinnin lähtökohtia

Perusoikeudet kuuluvat luonnolliselle henkilölle hänen elinaikanaan ja hän on niiden suojan piirissä kuolemaansa saakka (HE 309/1993 vp, s. 24/I). Vainaja ei siten lähtökohtaisesti ole Suomen perusoikeusjärjestelmässä perusoikeuksien subjekti. Perustuslain 1 §:n 2 momentin säännös ihmisarvon loukkaamattomuudesta ulottaa kuitenkin vaikutuksensa laajemmalle kuin elossa olevien ihmisyksilöiden kohteluun (PeVL 71/2002 vp, s. 2/I). Henkilöllä on eläessään perustuslain turvaama itsemääräämisoikeus ruumiiseensa. Vainajan kohtelulla on tärkeä merkitys myös uskonnon- ja omantunnonvapauden kannalta. Tämän vuoksi elimien, kudosten ja solujen irrottamista vainajalta on arvioitava perusoikeuksien rajoituksena. Elimien tai kudosten irrottaminen vainajalta ilman toimenpiteen kytkemistä millään tavoin hänen eläessään omaksumiinsa käsityksiin voi johtaa siihen, että vainajan kohtelu muodostuu ihmisarvon vastaiseksi.

Vainajan elimien ja kudosten irrottaminen ei ole merkityksetöntä myöskään hänen lähiomaistensa ja muiden läheistensä perus- ja ihmisoikeussuojan kannalta (PeVL 71/2002 vp, s. 2/I). Perustuslain 10 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan säännökset yksityis- ja perhe-elämän suojasta antavat suojaan myös kuolleen henkilön lähiomaisille (ks. EIT:n tuomio Pannullo ja Forte v. Ranska, 30.10.2001).

Elimien ja kudosten irrottamisesta kuolleilta henkilöiltä koskevia määräyksiä sisältyy Euroo-

pan neuvoston ihmisoikeuksien ja ihmisarvon suojaamisesta biologian ja lääketieteen alalla tehdyn yleissopimuksen lisäpöytäkirjaan ihmisalkuperää olevien elinten ja kudosten siirroista (SopS 23—24/2010). Sopimus lisäpöytäkirjoineen on tullut Suomen osalta voimaan 1.3.2010. Lisäpöytäkirjan 17 artiklan mukaan elimiä tai kudoksia ei saa irrottaa kuolleen henkilön ruumiista, ellei tähän ole saatu laissa edellytettyä suostumusta tai lupaa. Elimiä tai kudoksia ei saa artiklan toisen kappaleen mukaan irrottaa, jos kuollut henkilö on eläessään vastustanut sitä.

Ehdotuksen arviointi

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain 9 §:ää. Ehdotetun 1 momentin mukaan kuolleen ihmisen elimiä, kudoksia ja soluja saadaan irrottaa, jos ei ole tiedossa tai jos ei ole syytä olettaa, että vainaja eläessään olisi vastustanut toimenpidettä. Jos vainaja on eläessään kieltänyt elimien, kudoksien tai solujen irrottamisen toisen ihmisen sairauden tai vamman hoitoon, toimenpidettä ei saa tehdä. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi myös siten, ettei vainajan lähiomaisen tai muun läheisen vastustus enää estäisi toimenpidettä.

Esityksen tavoitteena on lisätä vainajien elimien ja kudosten käyttöä toisten ihmisten sairauksien ja vammojen hoidossa. Elin- ja kudossiirtojen lisäämisellä voidaan säästää ihmishenkiä ja edistää siirteiden saaneiden henkilöiden terveyttä. Esityksestä ilmenee, että elinsiirtojen osalta on Suomessa yli 300 ihmistä ja vuosittain noin 5—10 prosenttia heistä kuolee, koska heil-

le ei ole löytynyt ajoissa siirrettävää elintä. Ehdotetulla sääntelyllä on siten kiistaton kytkentä perustuslain 7 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan jokaisella on oikeus elämään ja 19 §:n 3 momenttiin, joka velvoittaa julkista valtaa turvaamaan jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja edistämään väestön terveyttä. Ehdotetulla sääntelyllä on siten poikkeuksellisen painavia ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita.

Ehdotetun sääntelyn lähtökohtana on vainajan oletettu suostumus elimiensä ja kudostensa irrottamiseen. Ehdotettu sääntely on merkityksellinen yksilön itsemääräämisoikeuden kannalta. Itsemääräämisoikeus kiinnittyy useisiin perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta sekä 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta (HE 309/1993 vp, s. 46/II ja 53/I, PeVL 17/2006 vp, s. 2—3, PeVL 59/2002 vp, s. 3/II). Perustuslailla suojatun yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan (HE 309/1993 vp, s. 53/I). Säännösehdotus ei aseta lainkaan veloitetta pyrkiä selvittämään vainajan elinaikaista suhtautumista asiaan, vaikka säännöksen perusteluista saa sen käsityksen, että sitä tiedusteltaisiin hänen lähiomaisiltaan tai muilta läheisiltään. Ellei vainajan lähimmäksi omaisekseen nimeämään henkilöön saada yhteyttä, oletettaisiin henkilön suostuneen elinluovutukseen ja se voitaisiin toteuttaa (s. 10/I). Vainajan voidaan esityksen mukaan olettaa suostuneen toimenpiteeseen, koska mielipidetiedustelun mukaan vain kymmenesosa suomalaisista ei halua luovuttaa elimiään (s. 12/II).

Olettamusta henkilön suostumuksesta elimiensä ja kudoksiensa irrottamiseen hänen kuoltuaan ei voida perustaa siihen, miten muut ihmiset esimerkiksi mielipidekyselyjen mukaan suhtautuvat asiaan. Lähtökohtana on oltava kyseisen henkilön tosiasiallinen tai oletettu mielipide. Ehdotettua sääntelyä on täydennettävä siten, että ennen elimien, kudoksien ja solujen irrottamista pyritään mahdollisuuksien mukaan selvittämään vainajan oma, elinaikanaan mahdollisesti ilmaisema käsitys asiasta esimerkiksi hänen

lähiomaisiltaan tai muilta läheisiltään. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tällainen sääntely vastaa myös edellä mainitun lisäpöytäkirjan selittävän raportin 102 kohtaa. Elinsiirroilla on erityisen suuri ja konkreettinen merkitys oikeutta elämään suojaavan perustuslain 7 §:n 1 momentin kannalta, ja siksi elimien, kudoksien ja solujen irrottaminen vainajasta voidaan tehdä myös hänen oletetun suostumuksensa perusteella. Valiokunta pitää tärkeänä, että vainajan lähiomaisia tai muita läheisiä informoidaan mahdollisuuksien mukaan ennen toimenpidettä ehdotetun 9 a §:n mukaisesti samalla, kun heiltä tiedustellaan vainajan elinaikaista mielipidettä toimenpiteestä. Ellei vainajan elinaikaista mielipidettä pystytä käytettävissä olevan ajan kuluessa yrityksestä huolimatta selvittämään, voidaan elimien, kudosten ja solujen irrottaminen tehdä.

Pykälän 1 momentin toisen virkkeen mukaan toimenpidettä ei saa suorittaa, jos vainaja on eläessään kieltänyt elimien, kudoksien tai solujen irrottamisen 8 §:n 1 momentissa säädettyyn tarkoitukseen. Viitatussa säännöksessä mainittu tarkoitus on toisen ihmisen sairauden tai vammahan hoito. Säännösehdotuksen mukaan vainajan eläessään esittämän kiellon pitäisi näin ollen olla huomattavan tarkkasisältöinen. Valiokunnan käsityksen mukaan viittaus on syytä poistaa, jolloin yleisluonteisempikin kiello täyttää laissa edellytetyn vaatimuksen.

Pykälän 2 momentin mukaan alaikäisen vainajan elimiä, kudoksia ja soluja saa irrottaa, jollei hänen huoltajansa vastusta toimenpidettä. Perusteluiden mukaan henkilön ilmaisema elinluovutuskielto selvennettäisiin koskemaan vain täysivaltaisia (s. 10/I). Pykälän 1 momentista ei kuitenkaan ilmene, ettei alaikäisen tahdonilmaisella olisi lainkaan merkitystä.

Valiokunta pitää ehdotusta perustuslain 6 §:n 3 momentin kannalta ongelmallisena. Lapsia on momentin mukaan kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksellä on sen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 45/I) korostettu vaatimusta las-

ten kohtelemisesta paitsi keskenään yhdenvertaisesti myös aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä.

Perustuslaissa turvatut perusoikeudet suojaavat lähtökohtaisesti myös alaikäisiä ja muita vajaavaltaisia. Heidän osaltaan perusoikeussuojaan liittyy käytännössä perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan kuitenkin kysymys siitä, kuka käyttää perusoikeuksia koskevissa asioissa vajaavaltaisen puhevaltaa. Myös muihin vajaavaltaisiin nähden voidaan omaksua sama peruslähtökohta. (HE 309/1993 vp, s. 24/I ja s. 44/II). Myös lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklassa on määräyksiä lapsen oikeudesta ilmaista näkemyksensä kaikissa häntä koskevissa asioissa samoin kuin lapsen näkemysten huomioon ottamisesta hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti.

Lapsen mielipiteen huomioon ottamisesta ja lapsen kuulemisesta häntä koskevan päätöksen teon yhteydessä on säädetty esimerkiksi lastensuojelulain 5, 20 ja 21 §:ssä, lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 11 ja 15 §:ssä sekä potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 7 §:ssä. Sen mukaan alaikäisen potilaan mielipide hoitotoimenpiteeseen on selvitettävä silloin, kun se on hänen ikänsä ja kehitystasonsa nähden mahdollista. Jos alaikäinen ikänsä ja kehitystasonsa perusteella kykenee päättämään hoidostaan, häntä on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan.

Valiokunta katsoo, että säännösehdotusta on tarkistettava siten, että alaikäisen vainajan elinaikanaan ilmaisema mielipide on toimenpiteen kannalta ratkaiseva, jos hän on ikänsä ja kehitystasonsa perusteella kykenevä antamaan suostu-

muksensa elimiensä, kudostensa ja solujensa irrottamiseen tai kieltämään toimenpiteen. Säännöksen muuttaminen on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Lain 9 §:ään ehdotettujen muutosten jälkeen pykälän otsikko "Suostumus" ei enää vastaa pykälän sisältöä, jonka vuoksi otsikkoa on syytä tarkistaa.

Muuta

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain 8 §:n 2 momentin mukaan kuolema on todettava siten kuin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella säädetään. Ottaen huomioon perustuslain 7 §:n säännöksen oikeudesta elämään ja 80 §:n 1 momentin säännöksen, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla, valiokunta pitää välttämättömänä, että valtioneuvoston piirissä ryhdytään välittömästi toimenpiteisiin kuoleman toteamista koskevan perussäännöksen säätämiseksi lain tasolla.

Valiokunnalla ei ole huomauttamista 2. tai 3. lakiehdotuksesta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä, jos valiokunnan 1. lakiehdotuksen 9 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 11 päivänä toukokuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Elisabeth Nauc l er /r (osittain)
vpj.	Jacob Söderman /sd	Ville Niinistö /vihr
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Ulla Karvo /kok	Tapani Tölli /kesk
	Elsi Katainen /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Ilkka Viljanen /kok.
	Kari Kärkkäinen /kd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.