



**PÄÄTÖS JULKISEN VALLAN KÄYTÖSTÄ  
KUNNALLISESSA TERVEYDENHUOLLOSSA**

# SISÄLLYSLUETTELO

## PÄÄTÖS JULKISEN VALLAN KÄYTÖSTÄ KUNNALLISESSA TERVEYDENHUOLLOSSA

1		
ASIA		
	<i>Julkisen vallan käyttöä sisältävät lääkärin tehtävät</i>	4
	<i>Keikkalääkärin ja virkalääkärin erilainen vastuu</i>	5
	<i>Säännösten yhteensovittaminen</i>	5
2		
SELVITYS		5
	2.1 Valviran ja professori Veli-Pekka Viljasen lausunnot	5
	<i>Julkisen vallan käyttöä sisältäviä lääkärin tehtäviä</i>	5
	<i>Muita julkisen vallan käytön kannalta merkityksellisiä lääkärin tehtäviä</i>	8
	<i>Säännösten yhteensovittaminen</i>	9
	<i>Keikkalääkärin ja virkalääkärin erilainen vastuu</i>	10
	2.2 Lääkärityövoimaa vuokraavien yritysten selvitykset	10
	2.3 Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto	12
	2.4 Aikaisemmat esitykset	14
	<i>Terveysministeriön esitys</i>	14
	<i>Etelä-Suomen lääninhallituksen esitys</i>	15
	2.5 Hennamari Mikkolan tutkimus	15
3		
RATKAISU		16
	3.1 Julkisen vallan käsite ja virkamieshallintoperiaate	16
	<i>Perustuslain 124 §</i>	16
	<i>Kuntalain 44 §:n 2 momentti</i>	17
	3.2 Virkavastuu	19
	<i>Yleistä</i>	19
	<i>Rikosoikeudellinen virkavastuu</i>	20
	3.3 Oikeuskäytäntö	21
	3.4 Oikeudellinen arviointi	23
	3.4.1 Julkisen vallan käyttöä sisältäviä lääkärin tehtäviä kunnallisessa terveydenhuollossa	23
	<i>Mielenterveyslain mukaiset tehtävät</i>	23
	<i>Tartuntatautilain mukaiset tehtävät</i>	25
	<i>Päihdehuoltolain mukaiset tehtävät</i>	26
	<i>Somaattista hoitoa antavissa terveydenhuollon toimintayksiköissä käytettävät pakkotoimet</i>	27
	<i>Muita julkisia vallan käytön kannalta merkityksellisiä tehtäviä kunnallisessa terveydenhuollossa</i>	28
	3.4.2 Johtopäätös	28
	<i>Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin</i>	28
	<i>Nykytilanne on lainvastainen</i>	30
	<i>Lainsäädäntöä on syytä täsmentää</i>	31
	<i>Sosiaali- ja terveysministeriön suorittamat ohjaus- ja valvontatoimet</i>	31
4		
TOIMENPITEET		33

Sosiaali- ja terveysministeriö  
Jakelu

## **PÄÄTÖS JULKISEN VALLAN KÄYTÖSTÄ KUNNALLISESSA TERVEYDENHUOLLOSSA** Keikkalääkäreiden oikeudellinen asema ja terveyspalveluiden ulkoistaminen

1  
ASIA

Eräässä tutkittavanani olleessa asiassa (dnro 1147/2/04) oli arvioitava sitä, käyttikö terveyskeskuksessa ns. keikkalääkärinä toiminut lääketieteen opiskelija julkista valtaa, kun hän arvioi, oliko päihtynyt henkilö hoidon tarpeessa ja otettiinko hänet hoitoon. Päädyin siihen, että hän ei käyttänyt julkista valtaa tässä tehtävässään. Siten hän ei ollut toiminnastaan myöskään rikosoikeudellisessa virkavastuussa.

Tuossa yhteydessä tuli selkeästi esille, että kun kunta hoitaa terveydenhuollon tehtäviä hankkimalla palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta, tehtävää suorittavan vastuu on erilainen kuin silloin, kun tehtävän suorittaja on julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa suoraan kuntaan.

Potilasnäkökulmasta tarkasteltuna myös potilaat ovat erilaisessa asemassa siitä riippuen, hoitaako heitä keikkalääkäri vai virkalääkäri. Toisin kuin keikkalääkäri virkalääkäri toimii virkavastuulla, joka ei ole riippuvainen tehtävien tosiasiallisesta luonteesta.

Tämän johdosta ja koska voimassa olevan lainsäädännön perusteella ei ole selvää, mitkä ovat ne tehtävät, joissa terveyskeskuslääkäri tai sairaalalääkäri käyttää julkista valtaa tai mahdollisesti merkittävää julkista valtaa, päätin selvittää julkisen vallan käyttöä kunnallisessa terveydenhuollossa sekä sosiaali- ja terveysministeriön ohjaus- ja valvontatoimia asiassa.

Asia on erityisen ajankohtainen siitä syystä, että 2000-luvulla kunnat ovat kasvavassa määrin ostaneet terveystalvveluita lääkäreitä ja hoitohenkilökuntaa vuokraavilta yrityksiltä.

Asian selvittämiseksi pyysin, että sosiaali- ja terveysministeriö harkkii asiassa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) selvityksen ja antaa sen johdosta minulle lausuntonsa. Lausunnossa ja selvityksessä pyysin vastaamaan seuraaviin kysymyksiin.

### *Julkisen vallan käyttöä sisältävät lääkärin tehtävät*

Mitkä ovat ministeriön käsityksen mukaan julkisen vallan käyttöä sisältävät lääkärin tehtävät julkisessa terveydenhuollossa?

Onko julkisen vallan käyttöä pidettävä esimerkiksi seuraavia tehtäviä:

- virka-avun pyytäminen poliisilta (mielenterveyslain (1116/1990) 31 §),
- tarkkailulähetteen laatiminen ja potilaan sairaalaan toimittaminen (mielenterveyslain 29 §),
- tarkkailuun ottaminen (mielenterveyslain 9 §),
- tarkkailulausunnon laatiminen (mielenterveyslain 10 §),
- psykiatriseen sairaalahoitoon määrääminen (mielenterveyslain 11 §)
- potilaan perusoikeuksien rajoittaminen tahdosta riippumattoman psykiatrisen sairaalahoidon ja tutkimuksen aikana (mielenterveyslain 4 a luku),
- hoidon jatkaminen (mielenterveyslain 12 §),
- omasta tahdostaan psykiatriseen sairaalahoitoon otetun määrääminen hoitoon hänen tahdostaan riippumatta (mielenterveyslain 13 §),
- hoidon lopettaminen ja sairaalasta poistaminen (mielenterveyslain 14 §),
- tartuntatautilain (583/1986) 17, 19, 22 ja 23 §:ssä tarkoitetut toimet
- päihdehuoltolain (41/1986) 11, 26 ja 27 §:ssä tarkoitetut toimet sekä
- somaattista hoitoa antavissa terveydenhuollon toimintayksiköissä käytettävät pakkotoimet, esimerkiksi eristäminen, sitominen ja pakkolääkitys.

Pyysin ministeriötä tähän liittyen myös selvittämään, millä tavoin se on ohjeistanut terveydenhuollon toimintayksiköitä sen suhteen, että julkista valtaa käyttävät laissa edellytetyllä tavalla virkasuhteessa olevat lääkärit.

Samoin pyysin selvittämään, millaisissa tehtävissä keikkalääkärit toimivat julkisessa terveydenhuollossa ja miten heidät on ohjeistettu toimimaan tehtävissään.

#### *Keikkalääkärin ja virkalääkärin erilainen vastuu*

Pyysin myös vastausta siihen, onko ja millä perusteilla hyväksyttävää, että julkisessa terveydenhuollossa samaa työtä tekevilla lääkäreillä on erilainen vastuu tehtävistään? Pyysin arvioimaan asiaa myös potilasnäkökulmasta.

#### *Säännösten yhteensovittaminen*

Lopuksi pyysin ministeriötä esittämään käsityksensä siitä, miten ovat yhteensovitettavissa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain (733/1992, jäljempänä STVOL) 4 §:n 1 momentin 4 kohdan ja kuntalain (365/1995) 2 §:n 3 momentin sekä perustuslain 124 §:n ja kuntalain 44 §:n 2 momentin säännökset tilanteessa, jossa kokonaisen terveyskeskuksen toiminta ulkoistetaan. Terveystieteiden tutkimuskeskuksen muistiossa (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:28) todetaan, että kokonaisten terveyskeskusten tai yksittäisten terveysasemien toiminnan ulkoistaminen työvoiman vuokrausyrityksille jatkunee vielä lähivuosina ja että terveydenhuollon vaativimmat toiminnot pysyvät edelleen kuntien ja kuntayhtymien järjestettävänä.

## 2

### SELVITYS

#### 2.1

#### Valviran ja professori Veli-Pekka Viljasen lausunnot

Valvira antoi lausuntonsa 29.10.2009. Lausuntoon liittyi valtiosääntöoikeuden professorin, oikeustieteen tohtorin Veli-Pekka Viljasen 24.9.2009 antama lausunto. Valvira ja professori Viljanen toteavat lausunnoissaan muun muassa seuraavaa.

#### *Julkisen vallan käyttöä sisältäviä lääkärin tehtäviä*

Valvira yhtyy professori Veli-Pekka Viljasen lausunnossaan esittämän arvioinnin lähtökohtaan, että selkeästi hoidolliset toimenpiteet eivät yleensä merkitse julkisen vallan käyttöä. Tilanne kuitenkin muuttuu, kun kyse on sellaisista huollon ja hoidon yhteydessä toteutettavista toimista, joilla selkeästi puututaan yksilön perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin.

Professori Viljanen toteaa, että jos hoitosuhde on poikkeuksellisesti ns. pakkohoitosuhde, joka perustuu potilaan suostumuksen korvaavaan lainsäädäntöön, se tuo hoitosuhteeseen epäsymmetrisen valtaelementin. Tällöin hoidolliset ja vallankäytölliset toimenpiteet limittyvät toisiinsa.

Luonteeltaan hoidollisina voidaan pitää mielenterveyslain 14 §:ssä tarkoitettua tahdosta riippumattoman hoidon lopettamista ja sairaalasta poistamista, tartuntatautilain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua eristämisen lopettamista, 22 §:ssä tarkoitettua tartuntatautiin sairastuneen potilaan ja mahdollisesti muiden tartunnan saaneiden saattamista tutkimukseen ja hoitoon. Myöskään tartuntatautilain 23 §:ssä tarkoitettujen tartuntatauti-ilmoitusten tekeminen ei merkitse sellaista yksipuolista puuttumista toisen oikeusasemaan, että sitä olisi pidettävä julkisen vallan käyttönä.

Valvira yhtyy professori Viljasen näkemyksiin siitä, että useita lausunto- ja selvityspyynnöissäni mainittuja lääkärin tehtäviä voidaan kuitenkin pitää selkeästi julkisen vallan käyttöä.

Julkisen vallan käyttöä ovat muun muassa mielenterveyslain 9 §:ssä tarkoitettu tarkkailuun ottaminen, kyseisen lain 10 §:ssä tarkoitettu tarkkailulausunnon laatiminen, lain 11 §:ssä tarkoitettu psykiatriseen sairaalahoitoon määrääminen ja 12 §:ssä tarkoitettu hoidon jatkaminen, lain 13 §:ssä tarkoitettu omasta tahdostaan hoitoon otetun määrääminen hoitoon hänen tahdostaan riippumatta ja lain 4 a luvussa tarkoitettut, tahdosta riippumattoman psykiatrisen sairaalahoidon ja tutkimuksen aikana mahdolliset potilaan perusoikeuksien rajoitustoimet.

Selkeästi julkisen vallan käyttöä ovat vastaavasti tartuntatautilain 17 §:ssä tarkoitettu eristäminen (johon voi lisäksi pykälän 2 momentin perusteella liittyä lain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua lääkärin päättämään tahdosta riippumattomaan hoitoon), päihdehuoltolain 11 §:ssä tarkoitettu tahdosta riippumattomaan hoitoon määrääminen, saman lain 26 §:ssä tarkoitettu eristäminen ja lain 27 §:ssä tarkoitettut pakotteet ja rajoitteet sekä somaattisista hoitoa antavissa terveydenhuollon toimintayksiköissä käytettävät pakkotoimet.

Merkittävänä julkisen vallan käyttönä on professori Viljasen näkemyksen mukaan perusteltua pitää mielenterveyslain 11–13 §:ssä tarkoitettujen päätösten tekemistä ja tartuntatautilain 17 §:ssä tarkoitettua, ainakin pitempiaikaisesta eristämisestä päättämistä. Valvira yhtyy näihin professori Viljasen näkemyksiin.

Professori Viljanen katsoo, että myös mielenterveyslain 31 §:ssä tarkoitettu virka-avun pyytäminen poliisilta on selkeästi julkisen vallan käyttöä perustaessaan poliisille toimintavelvoitteen.

Valvira toteaa, että poliisin on poliisilain 40 §:n 1 momentin mukaan annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään. Päätöksen virka-avun antamisesta tekee pykälän 3 momentin mukaan päällystään kuuluva poliisimies, jollei erikseen toisin säädetä tai määrätä.

Valvira pitää perusteltuna professori Viljanen näkemystä siitä, että virka-avun pyytäminen on luonteeltaan julkisen vallan käyttöä. Vaikka päätöksen virka-avun antamisesta tekeekin poliisi, poliisilla ei ole mielenterveyslain 31 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa käytännössä yleensä edellytyksiä kyseenalaistaa lääkärin tekemää arviota. Lääkärin virka-apupyyntö merkitsee käytännössä tällöin myös virka-avun antamista.

Professori Viljanen toteaa lausunnossaan, että myös mielenterveyslain 29 §:ssä tarkoitetun tarkkailulähetteen laatiminen voidaan katsoa julkisen vallan käytöksi. Viljanen viittaa siihen tosiasiaan, että tarkkailulähetete voidaan laatia myös yksityisessä terveydenhuollossa, jolta osin mielenterveyslaissa ei kuitenkaan ole säädetty lääkärille suoranaista velvollisuutta tällaisen lähetteen laatimiseen. Viljanen näkee terveyskeskuslääkärille pykälässä säädetyn toimintavelvollisuuden merkitseväksi sitä, että tarkkailulähetteen laatimista on arvioitava tällöin toisin kuin yksityisessä terveydenhuollossa, jonka osalta lääkärin toimintateeseen ei sisälly samankaltaisia "vallankäyttöllisiä" piirteitä.

Valvira toteaa, että mielenterveyslain 29 §:ssä käytetään vastaavaa "lähete" -käsitettä kuin terveydenhuollossa yleensäkin käytetään ohjattaessa potilas hoitoon toiseen terveydenhuollon yksikköön. Tarkkailulähetteen laatiminen edellyttää, että henkilö todennäköisesti täyttää mielenterveyslain 8 §:ssä säädetty tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytykset. Henkilön toimittaminen hoitoon pykälän tarkoittamassa tilanteessa, jossa hän ei usein kykene sairautensa vuoksi ymmärtämään hoidon tarvettaan, on siten tärkeää hänen oman terveytensä ja turvallisuutensa suojelemiseksi. Tilanteeseen saattaa liittyä myös merkittävää yhteiskunnallista intressiä muiden henkilöiden terveyden tai turvallisuuden varmistamiseksi.

Valvira toteaa, että terveyskeskuslääkärille on säädetty mielenterveyslain 29 §:ssä velvoite paitsi tarvittaessa laatia tarkkailulähete, myös toimittaa potilas sairaalaan. Velvoitteeseen liittyy mielenterveyslain 31 §:ssä säädetty poliisin velvoite antaa virka-apua eli avustaa henkilön kuljettamisessa sairaalaan, mihin puolestaan liittyy mahdollisuus käyttää välttämättömiä voimakeinoja. Valvira katsoo siten, että säännökset mahdollistavat sen kaltaisen yksipuolisen puuttumisen henkilön oikeusasemaan, hänen vapauteensa ja koskemattomuuteensa, että näkemystä lääkärin kyseisten tehtävien julkisen vallan käytön luonteesta voidaan pitää perusteltuna. Valviran käsityksen mukaan tilanteessa ei kuitenkaan ole kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä, minkä vuoksi mielenterveyslain 29 §:ssä tarkoitettu toimivaltuus lie-

nee mahdollista lailla säätää koskemaan myös muita kuin virkasuh-  
teessa toimivia.

*Muita julkisen vallan käytön kannalta merkityksellisiä lääkärin tehtäviä*

Valviran näkemyksen mukaan tartuntatautilakiin sisältyy muitakin säännöksiä, jotka merkitsevät sellaista puuttumista yksilön perusoikeuksiin, että niiden perusteella suoritetuista lääkärin tehtäviä on pidettävä julkisen vallan käyttönä.

Tällaisia ovat karanteeniin määräämistä koskeva 15 a §:n 1 momentti, jonka mukaan terveyskeskuksen tartuntataudeista vastaava lääkäri voi kiireellisessä tapauksessa tehdä kyseisen päätöksen, lain 16 §:n 1 momentti, jonka mukaan terveyskeskuksen tartuntataudeista vastaava lääkäri voi muun muassa antaa yleisvaaralliseen tartuntatautiin sairastuneen tai sairastuneeksi perustellusti epäillyn tutkimusta koskevia määräyksiä, 16 §:n 2 momentin ja lain 20 §:n 4 momentin säännökset, joiden perusteella terveyskeskuksen tartuntataudeista vastaava lääkäri voi kiireellisessä tapauksessa määrätä henkilön olemaan poissa ansiotyöstään sekä lain 16 §:n 3 momentti, jonka mukaan hän voi kiireellisessä tapauksessa määrätä henkilön olemaan poissa päivähoitopaikasta tai oppilaitoksesta. Myös lain 39 §:ssä tarkoitetun poliisin virka-avun pyytämiseen voidaan katsoa sisältyvän julkisen vallan käyttöä.

Yksilön perusoikeuksiin puuttumista tarkoittaviin tilanteisiin rinnastettavia tilanteita ovat Valviran mukaan myös tilanteet, joissa terveyskeskuslääkäri kansanterveyslain 14 §:n 2 momentin perusteella antaa virka-apua poliisille tai vankeinhoitoviranomaisille oikeuslääkeopillisten tutkimusten suorittamiseksi elävälle henkilölle, koska tutkimus voidaan tällöin tehdä tutkittavan tahdosta riippumatta. Tällaisten tutkimusten tekemistä on siten pidettävä julkisen vallan käyttönä.

Kunnallisessa terveydenhuollossa, erityisesti terveyskeskuksessa toimivan lääkärin tehtäviin voi Valviran mukaan sisältyä myös muun kaltaisia kuin varsinaisesti yksilön perusoikeuksiin puuttuvia toimia, joita esimerkiksi kuntalain 44 §:n 2 momentin valossa voidaan pitää julkisen vallan käyttönä. Kyse voi olla tällöin esimerkiksi esittelytehtävistä julkisen vallan käyttöä sisältävässä kunnallisessa päätöksenteokprosessissa.

Julkisen vallan käytöstä on Valviran mukaan kyse myös hallinnollisluonteisessa päätöksenteossa, esimerkiksi maksusitoumusten antamiseen liittyvissä ratkaisuissa tai viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaiseen tietojen antamiseen liittyvissä ratkaisuissa, ainakin tapauksissa, joissa tietojen saaminen evätään tai joissa asianosaiselle annetaan toista henkilöä koskevia salassa pidettäviä tietoja ilman tämän suostumusta. Julkisen vallan käytön piiriin kuu-



luu velvollisuuksia asettavan tai oikeuksia rajoittavan päätöksenteon ohella myös oikeuksia ja etuja suova päätöksenteko.

### *Säännösten yhteensovittaminen*

Valviran ja professori Viljasen käsitysten mukaan yksityisen palvelujen tuottajan kanssa kuntalain 2 §:n 3 momentin tai STVOL 4 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella tehty sopimus palvelujen hankkimisesta ei muodosta riittävää oikeusperustaa julkisen vallan käyttöä koskevien kunnan tehtävien hoitamiseksi, vaan julkisen vallan käyttöä koskevan toimivallan tulee perustua nimenomaiseen laintasoiseen säännökseen. Silloin kun kunta hankkii esimerkiksi lääkäriä työvoimanvuokrausyrityksiltä, kyse on Valviran mukaan työsopimuslain 1 luvun 7 §:n 3 momentissa tarkoitetusta työntekijän siirtämisestä toisen työnantajan käyttöön. Kuntalain säännös (44 §:n 2 mom.) ja perustuslain säännökset (2 §:n 3 mom. ja 124 §) ovat Valviran mukaan myös tällöin esteenä sille, että työntekijä voisi suorittaa julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä.

Valviran mukaan kunta voi voimassa olevan lainsäädännön perusteella siten hankkia sellaisia palveluita, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, vain toiselta julkisyhteisöltä ja siten, että tällaisia toimia hoitavat henkilöt ovat julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa. Osa edellä käsitellyistä tehtävistä, terveyskeskustoiminnan osalta ainakin tartuntatautilain mukainen eristäminen, ovat luonteeltaan sellaisia, ettei niitä perustuslain 124 §:n perusteella ole mahdollista uskoa yksityisoikeudelliselle toimijalle edes lailla.

Valvira viittaa professori Viljasen toteamukseen siitä, että perustuslain 124 §:n mukaisena pääsääntönä on julkisen vallan käytön kuuluminen viranomaisille. Pykälän tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien – joihin myös kunnan järjestämisvastuulla olevien terveyspalvelujen voidaan katsoa kuuluvan – osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Valvira viittaa tässä yhteydessä myös kuntalain säätämistä koskevan hallituksen esityksen yleisperusteluihin. Palveluiden ostamista muilta on pidetty perusteluissa sinänsä periaatteessa ongelmattomana. Asia tulee perustelujen mukaan kuitenkin ongelmalliseksi silloin, jos ostettaviin palveluihin sisältyy julkisen vallan käyttöä. Perusteluissa on todettu olevan lähtökohtana, että päätösprosessin pitää näissä viranomaistehtävissä pysyä kunnassa, kuntayhtymässä tai muussa kuntien yhteistoimintasäännösten mahdollistamassa järjestelyssä, jossa julkisuus-, salassapito-, vastuu- ja oikeusturvanäkökohdat voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon. Jos kunta on velvoitettu hoitamaan joku tehtävä, se ei perustelujen mukaan voi antaa tehtävän hoitamista yksityiselle ilman lain antamaa valtuutta "puhtaita täytäntöönpanotehtäviä" lukuun ottamatta (HE 192/1994 vp).

Valvira toteaa, että terveyskeskuksessa tulee aina olla julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä varten kuntaan tai kuntayhtymään virkasuhteessa – vähintään osa-aikaisessa virkasuhteessa – oleva lääkäri. Kunta tai kuntayhtymä voi hankkia "virkalääkäri" palvelut myös toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä. Palvelujen ulkoistamistilanteissa näiden "virkalääkäripalvelujen" tuottamista ei voi esteellisyyssyistä johtuen järjestää esimerkiksi siten, että ulkoistettuja terveyspalveluja tuottavan yrityksen palveluksessa oleva henkilö otettaisiin osa-aikaiseen virkasuhteeseen kyseiseen kuntaan tai kuntayhtymään.

### *Keikkalääkäri ja virkalääkäri erillinen vastuu*

Valvira ei pidä sen enempää lääkäreiden kuin potilaidenkaan yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta tyydyttävänä eikä oikeudenmukaisena nykyistä tilannetta, jossa kunnallisen terveydenhuollon tehtävissä toimivan lääkärin menettelyn rikosoikeudellinen arviointi on erilaisista riippuen siitä, onko hän keikkalääkäri tai virkalääkäri. Valvira toteaa, että keikkalääkäreiden ja virkalääkäreiden menettelyn erillinen arviointi ilmenee muun muassa lausunto- ja selvityspyynnössäni kuvatuissa kahdessa putkakuolematapauksessa. Toisessa virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa kuntaan toimineen terveyskeskuslääkäriä katsottiin syyllistyneen tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen, kun taas toisessa terveyskeskuslääkäriä toimineen, työvoimanvuokrausta harjoittavaan yritykseen työsuhteessa olleen henkilön menettelyä ei voitu arvioida rikoslain virkarikossäännösten perusteella, koska hänen ei kyseisen potilaan hoidon tarvetta arvioidessaan voitu katsoa käyttäneen julkista valtaa.

Palvelussuhteen luonne voi Valviran mukaan vaikuttaa teon rikosoikeudelliseen arviointiin myös esimerkiksi tilanteessa, jossa kunnallisessa terveydenhuollossa toimiva lääkäri on paljastanut potilastietoja luvattomasti sivulliselle. Jos lääkäri on virkasuhteessa tai työsuhteessa julkisyhteisöön, menettelyyn voidaan soveltaa rikoslain 40 luvun 5 §:n virkasalaisuuden rikkomista tai tuottamuksellista virkasalaisuuden rikkomista koskevia säännöksiä. Jos hän sen sijaan on keikkalääkäri eli työsuhteessa yksityisoikeudelliseen yhteisöön, mainitut säännökset eivät tulle kysymykseen, vaan menettelyä arvioidaan lievemmin rangaistavien rikoslain 38 luvun salassapitorikosta tai salassapitorikkomusta koskevien säännösten mukaan.

## 2.2

### Lääkäri työvoimaa vuokraavien yritysten selvitykset

Valvira pyysi viideltä lääkäri työvoimaa välittävältä yritykseltä tietoja:

- yritysten palveluksessa olevien lääkäreiden määrästä,

- koulutustasosta (itsenäisesti ammattiaan harjoittamaan oikeutetut lääkärit, perusterveydenhuollon lisäkoulutusvaiheen lääkärit, lääketieteen opiskelijat), siitä,
- millaisissa yksiköissä he toimivat (perusterveydenhuolto, erikoissairaanhoito, psykiatrisen sairaala, päihdehuollon toimintayksikkö),
- laativatko lääkärit mielenterveyslain mukaisia tarkkailulähetteitä ja tekevätkö he päätöksiä tarkkailuun ottamisesta, tahdosta riippumattomasta hoidosta tai mielenterveyslain 4 a luvussa tarkoitettua potilaan itsemääräämisoikeuden rajoituksista,
- toimivatko lääkärit tehtävissä, joissa he tekevät tartuntatautilain ja päihdehuoltolain mukaisia henkilön itsemääräämisoikeuteen puuttuvia päätöksiä, sekä siitä,
- toimivatko lääkärit muissa tehtävissä, joihin voi sisältyä julkisen vallan käyttöä.

Valvira sai pyytämänsä tiedot kolmelta lääkäriyövoimaa välittävältä yritykseltä (Attendo MedOne Oy, MediradiX Oy ja Mediverkko Oy).

Valvira totesi, että tiedot yritysten palveluksessa olevien lääkäreiden lukumääristä eivät ole tarkkoja eivätkä myöskään keskenään vertailukelpoisia, koska osa yrityksistä ilmoitti määrän kokoaikaisiksi palvelussuhteisiksi muutettuna, kun taas osalla myös osa-aikaiset ja satunnaisesti toimivat ovat mukana lukumäärässä. Valviran mukaan on myös mahdollista, että yritysten palveluksessa on osittain samoja lääkäreitä. Kokonaismäärä on kuitenkin yli 1 000 lääkäriä.

Itsenäisesti ammattiaan harjoittamaan oikeutettujen lääkäreiden osuus yritysten palveluksessa olevien lääkäreiden kokonaismäärästä vaihteli yrityksittäin noin 20 prosentista 50 prosenttiin. Perusterveydenhuollon lisäkoulutusvaiheen lääkäreiden osuus vaihteli noin 40 prosentista 60 prosenttiin ja lääketieteen opiskelijoiden osuus noin 10 prosentista 20 prosenttiin.

Osa yrityksistä vuokraa ilmoituksensa mukaan lääkäriyövoimaa valtaosin perusterveydenhuollon toimintayksiköille, mutta osalla jakautuma perusterveydenhuollon ja somaattisen erikoissairaanhoidon kesken on tasaisempi. Psykiatrisessa sairaalatyössä yritysten työntekijöistä toimii pitkin prosenteja, lukumääräisesti yhteensä kymmeniä lääkäreitä. Vain yksi yritys ilmoitti, että sen työntekijöitä toimii päihdehuollossa (muutamia prosenteja työntekijöistä).

Yritysten antamien tietojen perusteella niiden palveluksessa olevat lääkärit laativat terveyskeskuksissa toimiessaan myös mielenterveyslain mukaisia tarkkailulähetteitä. Tämä koskee erään yrityksen ilmoituksen mukaan erityisesti perusterveydenhuollon virka-ajan ulkopuolista päivystystä. Osa yrityksistä ilmoitti työntekijöidensä tekevän myös virka-apupyynnöitä poliisille erityisesti päivystystilanteissa, kun

taas osa ilmoitti, etteivät yrityksen palveluksessa olevat lääkärit tee virka-apupyyntöjä, vaan terveysasemilla on tätä varten kunnallisessa virkasuhteessa oleva lääkäri.

Yrityksistä yksi ilmoitti, että sen palveluksessa olevat, psykiatrisessa sairaalatyössä toimivat lääkärit ovat eräissä tilanteissa laatineet tarkkailulausuntoja sekä tehneet päätöksiä tarkkailuun ottamisesta ja myös mielenterveyslain 4 a luvussa tarkoitettuja päätöksiä. Muut yritykset ilmoittivat, että heidän työntekijänsä eivät tee tällaisia päätöksiä.

Yritysten palveluksessa olevat lääkärit eivät toimi tehtävissä, joissa he tekisivät päihdehuoltolain mukaisia henkilön itsemääräämisoikeuteen puuttuvia päätöksiä. Osa yrityksistä ilmoitti sen sijaan, että heidän työntekijänsä saattavat, erityisesti päivystystyössä, tehdä tartuntatautilain mukaisia, henkilön itsemääräämisoikeuteen puuttuvia päätöksiä.

## 2.3

### Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö viittaa lausuntonaan Valviran ja professori Veli-Pekka Viljasen lausuntoihin. Lisäksi ministeriö toteaa lausunnossaan 29.12.2009 muun muassa seuraavaa.

Kuntien järjestämismvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä voivat hoitaa nykyisin osittain tai kokonaan viranomaisorganisaation ulkopuoliset tahot kuten työvoimanvuokrausyritysten palveluksessa olevat. Muutos on ollut nopea. Vaikka vuokrausyritysten toiminnassa periaatteessa on olennaista toiminnan väliaikaisuus tai ainakin määräaikaisuus, joillain alueilla palvelujen antaminen on siirretty laajasti vuokrausyritykselle. Yleensä on kuitenkin kyse sellaisesta terveydenhuollon ammattihenkilöiden työtehtävien hoitamisesta, joihin ei ole saatu vakinaista henkilökuntaa tai joihin ei haluta käyttää omaa henkilöstöä. Muun muassa useiden terveyskeskusten päivystyspalvelut hoitaa vuokratyövoima. Erityisesti syrjäseuduilla perusterveydenhuollon palvelut saatetaan hoitaa pitkältikin väliaikaisella työvoimalla, usein käyttäen vuokrausyritysten palveluja. Tästä voi aiheutua käytännön ongelmia esimerkiksi mielenterveyslain 31 §:ssä tarkoitettussa tapauksessa silloin, kun potilaan kuljettamiseen tarvitaan terveydenhuollon ammattihenkilön lisäksi muu saattaja.

Ministeriön lausunnon mukaan voimassa olevissa sosiaali- ja terveyspalveluja koskevissa laeissa ei yleensä ole säännöksiä niistä erityisistä menettelyistä, joita noudatetaan silloin, kun palvelun tuottaa yksityinen palvelujen tuottaja. Myöskään yksityistä sosiaalihuoltoa ja yksityistä terveydenhuoltoa koskevissa laeissa ei ole otettu huomioon yksityisen palvelujen tuottajan asemaa silloin, kun toimintaan kuuluu

palvelun tuottaminen joko yksinomaan tai pääosin kunnalle tai kuntayhtymälle.

Ministeriössä on sen lausunnon mukaan parhaillaan valmisteltavana sekä julkisen että yksityisen terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluja koskevat laajat säädöshankkeet. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annettua lakia ollaan uudistamassa. Näiden säädösuudistusten yhteydessä on mahdollista käsitellä ja arvioida eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto- ja selvityspyynnössä esille nostamia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuuseen ja organisoimiseen liittyviä periaatteita sekä ratkaista niihin liittyvät oikeudelliset ja säädöstekniset kysymykset.

Ministeriö toteaa, että viranomaisen tehtäviä ja niiden suorittamisen tapaa koskevat kysymykset ovat viranomaisorganisaation autonomiaan kuuluvia asioita. Työ on tehtävä virkasuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään silloin, kun työtehtävät sisältävät säännönmukaisesti julkisen vallan käyttöä. Muutoin on asianomaisen viranomaisen harkinnassa itse päättää, millaisessa palvelussuhteessa tai sopimussuhteessa sen tehtäviin kuuluvat työt suoritetaan. Henkilön itsemääräämisoikeuden rajoituksia koskevissa asioissa on ministeriön lausunnon mukaan yleensä kyse merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä. Toisaalta sekä mielenterveyslain itsemääräämisoikeuden rajoituksia koskevissa päätöksissä ja vastaavissa päihdehuoltolain ja tartuntatautilain säännöksissä on kyse paitsi oikeudesta tehdä tietyin edellytyksin henkilön itsemääräämisoikeutta rajoittavia päätöksiä myös toimimisvelvollisuudesta. Valtaosaltaan terveyden- ja sairaanhoitoon liittyvät tehtävät ovat kuitenkin luonteeltaan sellaisia hoitoon liittyviä tosiasiallisia toimia, jotka perustuvat hoitoa koskevaan suostumukseen tai yhteisymmärrykseen ja joissa ei tehdä erillistä hallintopäätöstä eikä käytetä muutoinkaan julkista valtaa.

Ministeriössä on käynnistynyt vuonna 2009 itsemääräämisoikeutta ja sen rajoja sosiaali- ja terveydenhuollossa koskeva säädöshanke. Tarkoituksena on, että mielenterveyslakiin, päihdehuoltolakiin ja lakiin kehitysvammaisten erityishuollosta sisältyvät itsemääräämisoikeuden rajoituksia koskevat nykyiset säännökset kumotaan ja itsemääräämisoikeuden rajoituksista sosiaali- ja terveyspalveluissa säädettäisiin tätä koskevassa erityislaissa. Uudistuksella pyritään vahvistamaan yksityisissä ja julkisissa palveluissa sekä avo- ja laitospalveluissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden itsemääräämisoikeutta. Valmistelun yhteydessä arvioidaan muun muassa suostumuksen merkitystä suhteessa perustuslaissa turvattuun itsemääräämisoikeuteen, eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto- ja selvityspyynnössä esille nostamia julkisen vallan ja virkamiesvastuun sisältöä ja tarvetta sekä itsemääräämisoikeuden rajoitusten tarvetta ja hyväksyttävyyttä sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Ministeriön lausunnon mukaan se on kuntatiedotteessaan 21.6.2006 todennut, että terveyskeskuskeskuksessa pitää olla julkisen vallan käyttöön liittyvien tehtävien hoitamista varten virkasuhteessa oleva lääkäri eli ns. virkalääkäri. Tällaisina tehtävinä kuntatiedotteessa mainitaan esimerkiksi tartuntatautilaissa vastaavalle lääkärille säädetty tehtävät (eristäminen), jossa puututaan itsemääräämisoikeuteen. Julkisen vallan käyttöön liittyvät muodolliset edellytykset voidaan turvata esimerkiksi siten, että kunnassa on osa-aikainen virkasuhteeseen palkattu henkilö hoitamassa virkalääkäripalveluja. Tällaista ratkaisua ei ministeriön näkemyksen mukaan voida kuitenkaan pitää sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden ja asiakkaiden oikeusturvan kannalta tyydyttävänä.

## 2.4

### Aikaisemmat esitykset

#### *Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen esitys*

Terveydenhuollon oikeusturvakeskus totesi sosiaali- ja terveysministeriölle 23.6.2008 tekemässään esityksessä (dnro 4169/00/002/08) muun ohella seuraavaa.

"Terveydenhuollon oikeusturvakeskukseen on tullut sekä terveydenhuollon organisaatioilta että yksittäisiltä terveydenhuollon ammattihenkilöiltä toistuvasti yhteydenottoja, jotka koskevat vuokralääkäreiden valtuuksia käyttää julkista valtaa.

Lääkäripula on johtanut terveydenhuollon toimintayksiköissä (mm. terveyskeskuksissa ja psykiatrisissa sairaaloissa) tilanteisiin, joissa ei ole varmistettu, että virkasuhteessa oleva lääkäri on käytettävissä esimerkiksi virka-apupyynnön tai mielenterveyslain mukaisten tahdosta riippumattoman hoidon päätösten tekemiseksi.

Asiaa on käsitelty Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen ja lääninhallitusten yhteistyöryhmissä (Mielenterveyspalveluiden ohjausta ja valvontaa käsittelevässä työryhmässä sekä Koordinaatioryhmässä). Etelä-Suomen lääninhallitus on sisällyttänyt vuokralääkäreiden julkisen vallan käyttöä koskevan kysymyksen Sosiaali- ja terveysministeriölle 19.5.2008 mielenterveyslain tarkentamiseksi tekemäänsä esitykseen.

Terveydenhuollon oikeusturvakeskus ja lääninhallitukset päättivät koordinaatioryhmän kokouksessa 5.6.2008 esittää, että Sosiaali- ja terveysministeriö ottaisi kantaa syntyneeseen ongelmatilanteeseen ja antaisi ohjeet julkisen

vallan käyttöön liittyvistä järjestelyistä vuokralääkäreitä rekrytoitaessa."

### *Etelä-Suomen lääninhallituksen esitys*

Etelä-Suomen lääninhallitus totesi sosiaali- ja terveysministeriölle 19.5.2008 tekemässään esityksessä (STK825A) muun muassa seuraavaa.

"Lääninhallitus on saanut tietoonsa, että joissakin psykiatrisissa sairaaloissa joudutaan lääkäripulan vuoksi käyttämään vuokralääkäreitä osastonlääkärien tehtävissä. Tästä syntyy kuntalain 44 §:n 2 momentin pohjalta ongelma, koska psykiatrisen sairaalan osastonlääkärien tehtävissä toimiva lääkäri joutuu käyttämään julkista valtaa soveltaessaan mielenterveyslakia. Lääkäripulan vuoksi monissa sairaaloissa ollaan kuitenkin käytännössä tilanteessa, jossa mahdollisesti joudutaan valitsemaan, onko sairaalassa lääkäriä tietyllä osastolla lainkaan vai saadaanko vuokralääkäri rekrytoituksi.

Em. johdosta Etelä-Suomen lääninhallitus kohteliaimmin esittää, että sosiaali- ja terveysministeriö ottaisi kantaa lääkäreiden rekrytointivaikeuksien seurauksena syntyneeseen ongelmatilanteeseen koskien lääkäreiden valtuuksia käyttää julkista valtaa."

## 2.5

### Hennamari Mikkolan tutkimus

Saamistani selvityksistä ei käy yksityiskohtaisesti ilmi, missä laajuudessa keikkalääkäreitä käytetään kunnallisessa terveydenhuollossa. Lääkäreitä ja hoitohenkilökuntaa vuokraavat yritykset ovat tulleet 2000-luvulla uutena toimialana kilpailemaan kuntien tarjoamista palvelusopimuksista. Hennamari Mikkola on tutkinut toimialan kehitystä valtakunnallisen kyselytutkimuksen perusteella (Mikkola, Hennamari: Toimiiko kilpailu lääkäripalveluissa? Kunnallisalan kehittämissäätiö 2009). Kyselytutkimus suunnattiin kansanterveystyön kuntayhtymien ja sairaanhoitopiirien johtaville yllilääkäreille.

Mikkolan tutkimuksen mukaan kunnallisten lääkäripalvelujen ulkoistaminen on edennyt vauhdilla 2000-luvun puolivälin jälkeen. Vuonna 2009 palveli 37 ulkoistettua terveysasemaa yhteensä noin 400 000 asukkaan väestöä eri puolilla Suomea. Päivystyspalvelujen ulkoistamista voidaan pitää jo vakiintuneena tuotantomallina. Kunnallisten terveydenhuoltopalveluiden ulkoistaminen on ollut valtakunnallinen ilmiö eikä ole erityisesti keskittynyt tietyille alueille.

Mikkolan tutkimuksessa lähes kaikki vastaajat (yli 90 %) olivat sitä mieltä, että kilpailutus on tullut jäädäkseen avoterveydenhuoltoon. Vastaava kysymys esitettiin ulkoistamisen osalta, jolloin vastaajista hieman pienempi määrä (yli 80 %) uskoi ulkoistamisen tulleen perusterveydenhuoltoon jäädäkseen. Vastaajien joukosta erottui myös ryhmä (noin 40 %), joka ei usko yritysten kysynnän kasvavan tulevaisuudessa. Myös suunnilleen yhtä moni vastaajista ei pidä yritysten asemaa pysyvänä perusterveydenhuollossa. Valtaosa (yli 70 %) vastaajista uskoi, että yritysten kysyntä vähenee, kun lääkäripula hellittää.

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Julkisen vallan käsite ja virkamieshallintoperiaate

Virkamiesten erityisasema liittyy heidän julkisoikeudelliseen palvelusuhteeseensa, virkasuhteeseen. Perustuslain 124 §:stä ilmenevän niin sanotun virkamieshallintoperiaatteen mukaan julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille. Tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain lailla. Kuntalain 44 §:n 2 momentin mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa.

#### *Perustuslain 124 §*

Perustuslain 124 §:ssä säädetään niistä edellytyksistä, joita on noudatettava, kun julkisia hallintotehtäviä luovutetaan muille kuin viranomaisille. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Säännöksen sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitusti. Lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle voidaan säätää tai päättää myös lain nojalla; tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on kuitenkin tällöinkin perustuttava lakiin. Julkisen hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle voidaan säätää tai päättää vain säännöksessä tarkoitettujen edellytysten vallitessa (HE 1/1998 vp).



Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain 124 §:ssä verraten laajaan tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp).

Lakisääteistä julkisten terveystalvelujen järjestämisvelvollisuutta on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Tämä tulkinta saa myös tukea oikeuskirjallisuudesta (Huhtanen Raija: Sosiaali- ja terveydenhuollon yksityiset ostopalvelut ja perustuslain 124 § / Raija Huhtanen, julkaisussa: Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945 – 14/10 – 2005. Joensuu: Joensuun yliopisto 2005. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja; n:o 15).

Hallituksen esitystä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi käsitellessään perustuslakivaliokunta piti tärkeänä sitä, että kun hallintotehtävä uskotaan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle, tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Lisäksi valiokunta korosti, että siltä osin kuin tällainen hallintotehtävä saattaa pykälän rajoissa merkitä julkisen vallan käyttöä, on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä (HE 1/1998 vp - PeVM 10/1998 vp).

Perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna merkittävänä julkisen vallan käytönä pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Tällaisia valtuuksia ei säännöksen mukaan saisi antaa muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp).

#### *Kuntalain 44 §:n 2 momentti*

Kuntalain 44 §:n 2 momentin mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Hallituksen esityksessä laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 196/2002 vp) todetaan asianomaisen säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa seuraavaa: Julkista valtaa käytetään ensinnäkin tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa perusteella yksipuolisesti päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Tällaisesta on kyse esimerkiksi sosiaalityöntekijän tehdessä yksittäistä henkilöä koskevan toimeentulotuen myöntämispäätöksen taikka oppilaitoksessa oppilaaksi ottamisessa, kurinpidossa, oppilasarvostelussa ja tutkintojen hyväksymisessä. Kunnan järjestämässä terveydenhuollossa on kyse julkisen tehtävän hoidosta, mutta tavanomaisessa potilaan hoidossa ei käytetä julkista valtaa. Kuitenkin esimerkiksi lääkäreiden tehtäviin voi sisältyä sellaista potilasta koskevaa (esimerkiksi pakkohoito) tai hallinnollisorganisatorista päätöksentekoa, joka on katsottava julkisen vallan käyttöksi.

Kuntalain 44 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan edelleen, että julkista valtaa käytetään myös tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa nojalla yksipuolisesti antaa toista velvoittavan määräyksen tai muulla tavalla tosiasiallisesti puuttua toisen etuun tai oikeuteen. Tällaisesta on kyse esimerkiksi, kun henkilöllä on oikeus antaa yksilöä tai yhteisöä koskevia määräyksiä (kieltoja ja käskyjä) tai oikeus päästä kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin taikka suorittaa toisen omaisuuteen kohdistuvia toimenpiteitä muiden suurempien vahinkojen välttämiseksi. Julkisen vallan käyttöä voi sisältyä myös tehtävään, johon kuuluu esittelyä kunnallisessa päätöksentekoprosessissa. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä. Jos päätöksen kohteena oleva asia on sellainen, että päätöksenteossa on kyse julkisen vallan käytöstä, esittelijän katsotaan käyttävän julkista valtaa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan kuntalain muotoilu ei ollut ongelmallinen perustuslain kannalta edellyttäen, että julkisen vallan käsite tulkitaan riittävän laajasti ja että virkasuhdetta käytetään silloinkin, kun henkilön tehtäviin kuuluu vain vähäisessä määrin julkisen vallan käyttöä (HE 196/2002 vp – PeVL 64/2002 vp).

Hallintovaliokunta piti lähtökohtana, että julkisyhteisön tehtäviä hoidettaessa korostetaan niiden hoitamisen lainmukaisuutta, yhtenäisyyttä ja objektiivisuutta. Nämä seikat puoltavat virkasuhteen laajaa käyttöalaa. Kunnan hoidettavana olevissa tehtävissä on kysymys muun muassa erilaisista hyvinvointipalveluista ja tehtäviin voi sisältyä myös esimerkiksi yksilöön kohdistuvaa päätöksentekoa.

Hallintovaliokunnan mukaan jo asian valmistelun aikana oli vallinnut yksimielisyys siitä, että esimerkiksi hoitotyötä tekevillä henkilöillä on tehtävissään erityinen vastuu. Kuitenkaan valmistelussa ei katsottu tämän vastuun taustalla olevien seikkojen vaativan virkasuhteen olemassaoloa. Valiokunnan mukaan tällainen näkemys ei ole ongelmaton. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta totesi, että esimerkiksi sairaanhoidon ja terveydenhuollon tehtävissä työskentelevän henkilön tehtäviin saattaa sisältyä tosiasiallisesti myös sellaisia osia, jotka vaativat virkasuhteen käyttöä julkisen vallan käytön perusteella. Valiokunta korosti, että jos tehtävään sisältyy vain vähäisessäkin määrin julkisen vallan käyttöä, henkilö tulee ottaa virkasuhteeseen. Näin on asianlaita silloinkin, vaikka julkisen vallan käyttö tulee tehtävässä kyseeseen vain teoriassa (HE 196/2002 vp – HaVM 31/2002).

## 3.2 Virkavastuu

### *Yleistä*

Virkamiehen erityisasemaan kuuluu muita laajempi vastuu työssä tehdyistä virheistä eli virkavastuu. Virkavastuun yleisinä perusteina ovat perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 118 §:n säännökset. Perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetaan hallinnon lainalaisuuden periaate: Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava lakia tarkoin.

Perustuslain 118 §:ssä säädetään vastuusta virkatoimista. Virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut (1 mom.). Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään (2 mom.). Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (3 mom.).

Perustuslain 118 §:n 3 momentin tarkoituksena on turvata yksilön mahdollisuus osallistua julkisen vallan käytön valvontaan. Tämä perustuslaissa säädetty asianomistajan syyteoikeus on poikkeus rikosasian asianomistajan toissijaisesta syyteoikeudesta, jonka mukaan asianomistaja itse saa nostaa syytteen rikoksesta vain, jos virallinen syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta. Perustuslain 118 §:n mukaisen syyteoikeuden käyttäminen ei edellytä toimitettua esitutkintaa tai muutakaan viranomaisen toimenpidettä tai ratkaisua. Tällä sääntelyllä on nimenomaisesti haluttu turvata se, että yksilön oikeus virkatoimeen perustuvan rangaistus- tai vahingonkorvausvastuun toteuttamiseen ei ole riippuvainen mistään viranomaisesta. Tämä oikeus on periaatteelliselta kannalta tärkeä: virkatoiminnassa mielestään oikeudenloukkauksen kokeneella yksilöllä on itsellään aina käytettävissä laillinen oikeusturvakeino.

Virkavastuu voidaan määritellä tehostetuksi ja laajennetuksi oikeudelliseksi vastuuksi, jonka kohteena on virkasuhteessa olevan henkilön julkisen vallan käyttö ja muiden hallintotehtävien toteuttaminen. Erityisen virkatoimia koskevan vastuunalaisuuden taustalla on ollut kaksi yleistä periaatetta. Ensinnäkin vakiintuneen käsityksen mukaan vain virkasuhteessa olevalla henkilöllä on katsottu olevan oikeus julkisen vallan käyttöön. Toiseksi virkatehtävien hoitaminen vaatii korostettua julkista luotettavuutta ja objektiivisuutta. Siksi myös oikeudellisen vastuun tulee olla ankarampi. Virkavastuun katsotaan vakiintuneesti sisältävän sekä vahingonkorvausoikeudellisen että rikosoikeudellisen

vastuun. Seuraavassa käsittelen tarkemmin rikosoikeudellista virkavastuuta.

### *Rikosoikeudellinen virkavastuu*

Rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädetään rikoslaissa (jäljempänä RL). Virkarikoksia koskevat rangaistussäännökset sisältyvät rikoslain 40 lukuun.

Kaikki RL 40 luvun rangaistussäännökset (lahjuksen ottamista kansanedustajana koskevaa säännöstä lukuun ottamatta) ilmentävät virkavelvollisuuden vastaista menettelyä. Lahjusrikoksista (RL 40:1-4), virkasalaisuuden rikkomisesta (RL 40:5) ja virka-aseman väärinkäytämisestä (RL 40:7 ja 40:8) on erityissäännökset, mutta muunlainen virkavelvollisuuden vastainen menettely arvostellaan joko tahallisena (RL 40:9) tai tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena (RL 40:10). Lisäksi lukuun sisältyy virkarikosten soveltamisalaa rajaava määritelmäsäännös RL 40:11:ssä ja soveltamisalasäännös 40:12:ssa.

Virkarikosten erityisistä seuraamuksista, viraltapanosta ja varoituksista säädetään RL 2:7:ssä ja 2:10:ssä sekä 6:1.3:ssa.

RL 40 luvun rangaistussäännöksissä rikoksen tekijänä mainitaan virkamies. Virkarikossäännösten soveltamisesta muihin henkilöryhmiin säädetään RL 40:12:n soveltamisalasäännöksessä. Se, keitä on pidettävä virkamiehinä, ja muut virkarikossäännösten soveltamisalaan RL 40:12:n mukaan kuuluvat henkilöryhmät määritellään RL 40:11:ssä.

Julkisyhteisön työntekijällä tarkoitetaan RL 40:11:n 3 kohdan mukaan henkilöä, joka on työsopimussuhteessa valtioon, kuntaan tai kuntayhtymään taikka muuhun 1 kohdassa mainittuun julkisyhteisöön tai laitokseen. Jos julkisyhteisön työntekijä käyttää tehtävässään julkista valtaa, häntä pidetään julkista valtaa käyttävänä henkilönä ja häneen soveltuvat julkista valtaa käyttävää henkilöä koskevat säännökset.

Julkista valtaa käyttävän henkilön määritelmä RL 40:11:n 5 kohdassa on tarkoitettu määrittelemään niiden henkilöiden piiriä, joihin rikosoikeudellinen virkavastuu on perusteltua ulottaa heidän tehtävänsä sisältyvän julkisen vallan käytön ohjaamiseksi.

RL 40:11:n 5 kohdan mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan ensiksi sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen (a-kohta) ja toiseksi sitä, joka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai ase-

tuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella osallistuu edellä tarkoitetun päätöksen valmisteluun säännöksessä kuvatuin tavoin (b-kohta).

RL 40:11:n 5a kohdassa kuvataan oikeustieteessä vakiintuneen käsityksen mukainen julkisen vallan käytön ydinalue. Määritelmän piiriin kuuluu myös tosiasiallinen julkisen vallan käyttö eli se, että henkilö lakiin tai asetukseen perustuvin oikeuksin tehtävissään tosiasiallisesti puuttuu toiseen etuun tai oikeuteen.

Julkisen vallan käytölle virkavastuun perustavana tekijänä on ominaista, että julkisen vallan käyttö ilmentää yhteiskunnan toimintaa, jolla sen elimet toteuttavat oikeusjärjestystä. Virkavastuulla tapahtuvalle julkisen vallan käytölle on ominaista se, että asianomaisella on paitsi oikeus käyttää julkista valtaa myös velvollisuus ryhtyä johonkin julkisen vallan käyttöä sisältävään toimeen (HE 77/2001 vp).

RL 40:12:1:n mukaan 40 luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista valtaa käyttävään henkilöön. Julkista valtaa käyttävää henkilöä voidaan siis syyttää lahjusrikoksista, virkasalaisuuden rikkomisesta ja virka-aseman väärinkäytämisestä sekä virkavelvollisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.

### 3.3

#### Oikeuskäytäntö

Viimeaikaisessa oikeuskäytännössä on otettu kantaa julkisen vallan käyttöön kunnallisessa terveydenhuollossa.

Eräs tällainen ratkaisu on Vaasan hovioikeuden 23.8.2007 päätös nro 1058 (R 06/339). Kyse oli terveyskeskuslääkärin uhkaamisesta väkivallalla. Käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta. Rikoslain 16 luvun 1 §:n mukaan virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta on tuomittava muun muassa se, joka käyttää tai uhkaa käyttää väkivaltaa pakottaakseen virkamiehen tekemään tai jättämään tekemättä julkisen vallan käyttöä sisältävän virkatoimen. Hovioikeus katsoi, että rikosoikeudellisessa arvioinnissa ei voida lähteä tulkinnallisesti laajentamaan julkisen vallan käsitteen sisältöä käsitteelle muilla oikeudenaloilla annetun merkityssisällön perusteella. Rikoslain 16 luvun 1 §:n perustelujen mukaan julkisen vallan käyttöä ei ole niin sanottu tosiasiallinen toiminta, esimerkiksi potilaan hoitaminen julkisyhteisön ylläpitämässä sairaalassa.

Hovioikeuden mukaan oli selvää, että terveyskeskuslääkärin virkaan kuuluu toimia, joissa on tehtävä hallinnollisia päätöksiä ja niihin rinnastettavia ratkaisuja, jotka koskevat toisten etuja ja oikeuksia ja ovat siten julkisen vallan käyttöä. Kyseisessä tapauksessa vastaaja oli uhkauksellaan yrittänyt pakottaa terveyskeskuslääkärin päästämään hänet vastaanotolle ja uusimaan hänen lääkemääräyksensä. Hovi-

oikeus katsoi tällaisen toiminnan olevan sellaista tosiasiallista, suoritettavaa toimintaa, joka ei ole julkisen vallan käyttöä. Tätä kuvaa hovioikeuden mukaan myös se, että kyseisenlaisia terveydenhoitopalveluja on saatavilla yhtäläillä yksityisen kuin julkisen terveydenhuollon piiristä. Näin ollen hovioikeus katsoi, että kyseisissä terveyskeskuslääkärin virkatoimissa ei ollut kyse rikoslain 16 luvun 1 §:ssä tarkoitetulla tavalla julkisen vallan käytöstä ja siten vastaajan teko ei täyttänyt virkamiehen väkivaltaisen vastustamisen tunnusmerkistöä.

Pieksämäen kärjäoikeuden 18.9.2007 ratkaisemassa tapauksessa nro 07/366 (R 06/469) syytettiin tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta neljää vastaajaa, jotka olivat työsopimussuhteessa kärjäoikeuden julkisyhteisöksi katsomaan kuntoutuskeskukseen. Vastaajina olivat lähihoitaja, sairaanhoitaja, kehitysvammaistenhoitaja ja vajaamielishoitaja. Kärjäoikeus totesi vastaajien voivan joutua rikosvastuuseen rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ssä tarkoitetuista rikoksista vain, jos he työssään käyttävät julkista valtaa. Vastaajia syytettiin muun muassa siitä, että he olivat laiminlyöneet virkavelvollisuuttaan jättämällä laitoksessa asukkaana ja potilaana olleen, vaikea-asteisesti kehitysvammaisen valvonnatta yksin kylpyammeeseen seurauksin, että tämä oli kuollut hukkumalla. Kärjäoikeus totesi muun muassa, että yhden vastaajan tehtävänä oli ollut huolehtia hoidettaville määrättyjen lääkkeiden jakelusta ja että kaksi vastaajaa olivat hoidettavaa kylvettäessään tehneet hoitajille kuuluvaa perushoitotyötä. Kärjäoikeus katsoi jääneen näyttämättä, että vastaajat olisivat työsopimussuhteissaan käyttäneet julkista valtaa siten, että he voisivat joutua vastuuseen rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ssä tarkoitetuista virkarikoksista.

Turun kärjäoikeuden tuomiossa 21.8.2007 nro 07/2685 (R 07/1152) puolestaan terveyskeskuslääkärin katsottiin syyllistyneen tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Terveyskeskuslääkäri oli lähettänyt terveyskeskukseen tuodun, alkoholin nauttimisen johdosta tajuttoman henkilön poliisilaitoksen päihtyneiden osastolle sen jälkeen, kun henkilöä oli ensin tarkkailtu parisen tuntia terveyskeskuksessa. Päihtynyt kuoli poliisin tiloissa. Terveyskeskuslääkäri toimi sijaisena virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa suoraan terveyskeskuksen ylläpitäjänä toimineeseen kaupunkiin, minkä vuoksi ratkaisussa ei ollut tarpeen ottaa kantaa siihen, oliko terveyskeskuslääkäri virheellisesti menetellessään käyttänyt julkista valtaa.

Korkein oikeus katsoi 10.4.2008 antamassaan ratkaisussa (dnro R2007/1029, taltio 1590), että henkilö ei ollut syyllistynyt virkamiehen väkivaltaiseen vastustamiseen, kun hän oli uhkaamalla käyttää väkivaltaa vaatinut terveyskeskuslääkärinä uusimaan hänen lääkemääräyksensä. Lääkemääräyksen antamista ei pidetty julkisen vallan käyttöä sisältävänä toimena.

Korkeimman oikeuden ratkaisu syntyi äänestyksen jälkeen. Esittelijä ja eri mieltä olevat kaksi jäsentä katsoivat puolestaan, että lääkemääräyksen antamista on pidettävä sellaisena virkatoimena, joka sisältää julkisen vallan käyttöä. Lääkemääräyksen perusteella apteekilla on oikeus myydä ja luovuttaa lääke, jonka myynti ja luovutus edellyttävät lääkemääräystä sille henkilölle, jolle lääkettä on määrätty. Samalla tälle henkilölle syntyy oikeus saada tällainen lääke käyttöönsä. Näin ollen lääkäri lääkemääräystä antaessaan päättää lain ja asetuksen nojalla lääkemääräyksen saajan oikeudesta ja rikoslaissa tarkoitettuihin tavoin käyttää julkista valtaa. Merkitystä ei ole sillä, toimiiko lääkäri tällöin virkasuhteessa vai työskenteleekö hän yksityisen palveluksessa, koska ratkaisevaa on se, onko henkilölle laissa tai asetuksessa annettu sellainen tehtävä, joka käsittää julkisen vallan käytöksi katsottavia toimia. Esittelijä ja eri mieltä olleet jäsenet katsoivat tekijän syylistyneen käräjäoikeuden hänen syykseen lukemaan rikokseen.

### 3.4

#### Oikeudellinen arviointi

##### 3.4.1

#### Julkisen vallan käyttöä sisältäviä lääkärin tehtäviä kunnallisessa terveydenhuollossa

Edellä mainitut perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan kannanotot sekä viimeaikainen oikeuskäytäntö huomioon ottaen lähtökohtana oikeudellisessa arvioinnissa voidaan pitää sitä, että selvästi hoidolliset toimenpiteet eivät yleensä merkitse julkisen vallan käyttöä. Tilanne on kuitenkin toinen, kun kyse on sellaisista hoidon yhteydessä toteutettavista toimenpiteistä, joilla puututaan yksilön perustuslaisissa turvattuihin perusoikeuksiin.

Pyysin edellä kerrotulla tavalla lausunto- ja selvityspyynnössäni kannanottoa siitä, mitkä ovat julkisen vallan käyttöä sisältävät lääkärin tehtävät julkisessa terveydenhuollossa ja yksilöin esimerkkeinä mielenterveyslaissa, tartuntatautilaissa ja päihdehuoltolaissa säädettyjä lääkärin tehtäviä.

#### *Mielenterveyslain mukaiset tehtävät*

Saadun selvityksen perusteella julkisen vallan käyttönä voidaan pitää useita mielenterveyslaissa säädettyjä yleisiä lääkärin tehtäviä. Eräät näistä tehtävistä tarkoittavat myös merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Mielenterveyslain 29 §:ssä säädetään terveyskeskuslääkärille kuuluvasta lakisääteisestä toimintavelvollisuudesta: Jos on syytä epäillä, että edellytykset terveyskeskuksen toimialueella asuvan tai oleskelevan hoitoon määräämiseen hänen tahdostaan riippumatta ovat olemassa, terveyskeskuksen tai hänen määräämänsä lääkärin on tarvit-

taessa laadittava hänestä tarkkailulähete ja toimitettava hänet sairaalaan.

Toimintavelvollisuuteen liittyy mielenterveyslain 31 §:ssä säädetty poliisin velvollisuus antaa virka-apua eli avustaa henkilön kuljettamisessa sairaalaan, mihin puolestaan liittyy mahdollisuus käyttää välttämättömiä voimakeinoja. Virka-avun pyytämistä poliisilta voidaan perustellusti pitää julkisen vallan käyttönä, vaikka päätöksen virka-avun antamisesta tekeekin poliisi. Poliisilla ei ole näissä tilanteissa kuitenkaan käytännössä yleensä edellytyksiä kyseenalaistaa lääkärin tekemää arviota.

Käsitykseni mukaan myös tarkkailulähetteen laatiminen voidaan katsoa julkisen vallan käytöksi. Kyseiset säännökset mahdollistavat sellaisen yksipuolisen puuttumisen henkilön oikeusasemaan, hänen vapauteensa ja koskemattomuuteensa, että lääkärin kyseisiä tehtäviä on käsitykseni mukaan pidettävä julkisen vallan käyttönä.

Tahdosta riippumattomaan psykiatriseen sairaalahoitoon määrääminen koostuu neljästä itsenäisestä vaiheesta: tarkkailulähetteen laadimisesta (9 §:n 2 mom.), tarkkailuun ottamisesta (9 §:n 1 ja 3 mom.), tarkkailulausunnon laadimisesta (10 §) ja hoitoon määräämisestä (11 §). Omasta tahdostaan psykiatriseen sairaalahoitoon otettu potilas voidaan määrätä hoitoon hänen tahdostaan riippumatta (13 §).

Tahdosta riippumattomaan psykiatriseen sairaalahoitoon määrääminen merkitsee käsitykseni mukaan voimakasta puuttumista potilaan henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Kyse on perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettua vapaudenmenetyksestä. Tähän päätökseen rinnastuu päätös hoidon jatkamisesta. Hoitoon määräämistä koskeva päätös voi oikeuttaa potilaan hoidossa pitämisen enintään kolme kuukautta ja hoidon jatkamista koskeva päätös enintään kuusi kuukautta. Potilas voidaan määrätä näillä päätöksillä tahdostaan riippumatta hoitoon varsin pitkäksi ajaksi. Koska tahdosta riippumaton psykiatrinen sairaalahoito merkitsee vapaudenriistoa, käsitykseni mukaan on perusteltua pitää hoitoon määräämistä ja hoidon jatkamista koskevia lääkärin päätöksiä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna merkittävänä julkisen vallan käyttönä.

Mielenterveyslain 9 §:n mukaan henkilö voidaan ottaa sairaalaan tarkkailuun sen selvittämiseksi, ovatko edellytykset henkilön hoitoon määräämiseen hänen tahdostaan riippumatta olemassa. Päätös tarkkailuun ottamisesta merkitsee jo sinänsä vapaudenmenetystä useaksi päiväksi. Vaikka tarkkailuun ottaminen perustuu tarkkailuläheteeseen, tarkkailuun ottaminen on itsenäinen toimenpide. Koska tarkkailuun ottaminen merkitsee puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, sitä on mielestäni pidettävä julkisen vallan käyttönä.



Myös mielenterveyslain 10 §:ssä tarkoitettu tarkkailulausunnon antaminen on julkisen vallan käyttöä. Tarkkailulausunnon tulee sisältää perusteltu kannanotto siitä, ovatko edellytykset henkilön hoitoon määrittämiseen hänen tahdostaan riippumatta olemassa. Tarkkailulausunto on tarkkailulähetteen ja sairauskertomuksen ohella keskeinen asiakirja hoitoon määrittämisestä koskevassa päätöksentekoprosessissa. Kuten professori Viljanenkin toteaa, tarkkailulausunto ei sellaisenaan merkinne merkittävän julkisen vallan käyttämistä perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä, koska lausunto ei sido hoitoon määrittämisestä päätettäessä.

Mielenterveyslain 4 a luku koskee potilaan perusoikeuksien rajoittamista tahdosta riippumattoman hoidon ja tutkimuksen aikana. Rajoittaminen koskee useita perusoikeuksia, kuten perustuslain 7 §:ssä tarkoitettua henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta (eristäminen ja sitominen, psyykkisen ja ruumiillisen sairauden hoito, henkilöntarkastus ja -katsastus), perustuslain 9 §:ssä tarkoitettua liikkumisvapautta (liikkumisvapauden rajoittaminen), perustuslain 15 §:ssä tarkoitettua omaisuuden suojaa (omaisuuden haltuunotto), perustuslain 10 §:ssä tarkoitettua yksityiselämän suojaa ja perustuslain 12 §:ssä tarkoitettua sananvapautta (yhteydenpidon rajoittaminen ja lähetysten tarkastaminen). Sairaalan lääkärin päätökseen, joka koskee potilaan omaisuuden haltuunottoa tai yhteydenpidon rajoittamista, saa hakea muutosta valittamalla. Perusoikeuksia rajoittava päätöksenteko on julkisen vallan käyttöä. Potilaan omaisuuden ja lähetysten tarkastamista koskeva rajoitusvaltuus etäännyty selkeästi varsinaisista hoito- toimenpiteistä.

#### *Tartuntatautilain mukaiset tehtävät*

Saadun selvityksen perusteella myös tartuntatautilaissa säädetään lääkärin tehtävistä, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä, joka voi olla merkittävääkin.

Tartuntatautilain 17 ja 18 §:ssä säädetään yleisvaaralliseen tartuntatautiin sairastuneen eristämisestä sairaanhoitolaitokseen. Välttämättömän hoito voidaan antaa eristetylle hänen tahdostaan riippumatta. Päätöksen eristämisestä tekee laissa tarkoitettu kunnan toimielin enintään kahdeksi kuukaudeksi. Kiireellisessä tapauksessa eristämisestä voi päättää terveyskeskuksen tartuntataudeista vastaava lääkäri, jonka päätös on heti alistettava kunnan toimielimen vahvistettavaksi.

Tartuntatautilain mukaista eristämistä on pidettävä perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettuna vapauden menettämisenä. Kyse on käsitykseni mukaan selkeästi sellaisesta toimivallasta puuttua yksilön perusoikeuksiin, joka merkitsee julkisen vallan käyttöä. Yhdyn Valviran ja professori Viljasen käsitykseen siitä, että ainakin pitempiaikaisesta

eristämisestä päättäminen on merkittävää julkisen vallan käyttöä perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä.

Tartuntatautilaissa on muitakin säännöksiä, jotka merkitsevät sellaista puuttumista yksilön perusoikeuksiin, että säännöksissä tarkoitettuja lääkärin tehtäviä on pidettävä julkisen vallan käyttönä.

Tällaisia säännöksiä ovat karanteeniin määräämistä koskeva 15 a §:n 1 momentti, jonka mukaan terveyskeskuksen tartuntataudeista vastaava lääkäri voi kiireellisessä tapauksessa tehdä kyseisen päätöksen, lain 16 §:n 1 momentti, jonka mukaan terveyskeskuksen tartuntataudeista vastaava lääkäri voi muun muassa antaa yleisvaaralliseen tartuntatautiin sairastuneen tai sairastuneeksi perustellusti epäillyn tutkimusta koskevia määräyksiä, 16 §:n 2 momentin ja lain 20 §:n 4 momentin säännökset, joiden perusteella terveyskeskuksen tartuntataudeista vastaava lääkäri voi kiireellisessä tapauksessa määrätä henkilön olemaan poissa ansiotyöstään sekä lain 16 §:n 3 momentti, jonka mukaan hän voi kiireellisessä tapauksessa määrätä henkilön olemaan poissa päivähoitopaikasta tai oppilaitoksesta. Myös lain 39 §:ssä tarkoitettu poliisin virka-avun pyytäminen on julkisen vallan käyttöä.

Vapaudenmenetyksellä tartuntatautilaissa on katsottu olevan vaikutuksia myös perustuslain 16 §:n suojaamiin sivistyksellisiin oikeuksiin sekä perustuslain 18 §:n suojaamaan oikeuteen työhön ja ammatinharjoittamisoikeuteen.

#### *Päihdehuoltolain mukaiset tehtävät*

Saadun selvityksen perusteella myös päihdehuoltolaki antaa mahdollisuuden ryhtyä sellaisiin lääkärin tehtäviin, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä.

Päihdehuoltolain 11 §:n mukaan henkilö voidaan terveysvaaran perusteella määrätä hoitoon tahdostaan riippumatta enintään viideksi vuorokaudeksi. Koska kysymyksessä on henkilökohtaiseen vapautteen puuttuminen, hoitoon määräämistä on pidettävä julkisen vallan käyttönä. Lain 26 §:n mukainen tahdostaan riippumatta hoitoon määrätyn henkilön eristäminen merkitsee niin ikään puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen, minkä vuoksi eristämistä koskeva päätös on julkisen vallan käyttöä.

Päihdehuoltolain 27 §:ssä säädetään pakotteista ja rajoituksista, joilla puututaan tahdostaan riippumatta hoitoon määrätyn henkilön perusoikeuksiin, kuten omaisuudensuojaan (aineiden ja esineiden haltuunotto), henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (henkilöntarkastus) sekä yksityiselämän suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuteen

(postin tai lähetysten tarkastaminen). Näistäkin pakotteista ja rajoituksista päättäminen on julkisen vallan käyttöä.

*Somaattista hoitoa antavissa terveydenhuollon toimintayksiköissä käytettävät pakkotoimet*

Somaattisen terveydenhuollon toimintayksikössä ovat yleisiä tilanteet, joissa rauhaton, sekava tai väkivaltainen potilas aiheuttaa häiriötä. Toimintayksikön henkilökunta on tällöin joutunut turvautumaan joko potilaan oman terveyden tai turvallisuuden taikka toisen henkilön terveyden tai turvallisuuden takaamiseksi esimerkiksi potilaan eristämiseen, hänen omaisuutensa haltuun ottamiseen, hänen sitomiseensa tai hänen lääkitsemiseensä vastoin hänen tahtoaan. Potilaan itsemääräämisoikeutta rajoittaviin tällaisiin toimenpiteisiin henkilökunnalla ei ole lakiin perustuvaa oikeutta. Rajoitustoimenpiteiden oikeutusta perustellaan viittaamalla esimerkiksi pakkotilaa tai hätävarjelua koskeviin rikoslain säännöksiin.

On mielestäni erittäin ongelmallista, että potilaan itsemääräämisoikeuden rajoittamiseen joudutaan tällaisissa tilanteissa asianmukaisen lainsäädännön puuttuessa soveltamaan rikoslain hätävarjelua ja pakkotilaa koskevia säännöksiä. Tämä on sekä potilaan että henkilökunnan oikeusturvan kannalta riittämätöntä. Tällaiset potilaaseen kohdistettavat rajoitustoimenpiteet merkitsevät voimakasta puuttumista hänen itsemääräämisoikeuteensa. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) säännökset eivät täytä tältä osin niitä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia, jotka perustuslaissa asetetaan henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta rajoittavalle lainsäädännölle. Olen 14.4.2009 esittänyt sosiaali- ja terveysministeriölle tämän lainsäädännössä olevan puutteen poistamista.

Myös vanhusten hoitopaikoissa käytetään yleisesti pakotteita ja rajoitteita, esimerkiksi sitomista vyöllä tai muilla siteillä tuoliin tai sänkyyn (päätökseni 18.2.2010, dnro 213/2/09: Ympäri vuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen).

Perusoikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen antaa suojaa henkilöön käyviä tarkastuksia ja pakolla toteutettavia lääketieteellisiä ja vastaavia toimenpiteitä vastaan (HE 309/1993). Perusoikeuksiin puuttuvista rajoitustoimenpiteistä päättäminen on näissäkin tapauksissa julkisen vallan käyttöä. Niistä puuttuu hoitosuhteeseen normaalisti kuuluva potilaan suostumus. Niin kuin professori Viljanen lausunnossaan toteaa, mitä enemmän hoitotoimenpiteeseen sisältyy pakkoa, sitä selvemmin on kyse vallan käytöstä.

### *Muita julkisen vallan käytön kannalta merkityksellisiä tehtäviä kunnallisessa terveydenhuollossa*

Yksilön perusoikeuksiin puuttumista merkitsevät käsitykseni mukaan myös tehtävät, joissa terveyskeskuslääkäri kansanterveyslain 14 §:n 2 momentin perusteella antaa virka-apua poliisille tai vankeinhoitoviranomaisille oikeuslääkeopillisten tutkimusten suorittamiseksi elävän henkilön kliinisen tutkimuksen osalta, koska tutkimus voidaan tällöin tehdä tutkittavan tahdosta riippumatta. Tällaisten tutkimusten tekemistä on siten pidettävä julkisen vallan käyttönä.

Kunnallisessa terveydenhuollossa, erityisesti terveyskeskuksessa toimivan lääkärin tehtäviin voi sisältyä myös muunlaisia kuin varsinaisesti yksilön perusoikeuksiin puuttuvia toimia, joita voidaan pitää kuntalain 44 §:n 2 momentin perusteella julkisen vallan käyttönä. Kyse voi olla esimerkiksi esittelytehtävistä julkisen vallan käyttöä sisältävässä kunnallisessa päätöksentekoprosessissa.

Julkisen vallan käytöstä on kyse myös hallinnollisessa päätöksenteossa, esimerkiksi maksusitoumusten antamiseen liittyvissä ratkaisuissa tai viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaiseen tietojen antamiseen liittyvissä ratkaisuissa, ainakin tapauksissa, joissa tietojen saaminen evätään. Julkisen vallan käyttöä on velvollisuuksia asettavan tai oikeuksia rajoittavan päätöksenteon ohella myös oikeuksia ja etuja suova päätöksenteko.

Myös joidenkin lääkintölaillisten todistusten antamisessa voi olla kysymys julkisen vallan käytöstä. Esimerkiksi lausunnonantajalääkärinä toimiminen raskauden keskeyttämistä koskevissa asioissa voi merkitä julkisen vallan käyttöä.

#### 3.4.2

#### Johtopäätös

#### *Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin*

Kunnille kuuluu julkisten terveysten palvelujen lakisääteinen järjestämisvelvollisuus, joka on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotohtävä. Kuntalain 2 §:n 3 momentin mukaan kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa ja se voi hankkia tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja myös muilta palvelujen tuottajilta. Kunnilla on erilaisia vaihtoehtoisia tapoja tuottaa näitä palveluja. STVOL 4 §:n 1 momentin mukaan kunta voi järjestää terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät hoitamalla toiminnan itse (1 kohta), sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa (2 kohta), olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä (3 kohta), hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhty-

mältä tai muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta (4 kohta) taikka antamalla palvelujen käyttäjälle palvelusetelin (5 kohta).

Kunnat voivat kuntalain ja STVOL:n edellä mainittujen säännösten perusteella siis toteuttaa terveystalouden lakisääteistä järjestämisen velvollisuuttaan myös hankkimalla palveluja yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Säännökset perustuvat tehtävien ja palvelujen käsitteelliselle erottelulle. Kunta ei voi näiden säännösten nojalla siirtää yksityisille palvelujen tuottajille velvollisuuttaan järjestää lakisääteiset tehtävänsä. Lainsäädännön esityöt eivät kuitenkaan anna yksiselitteistä johtoa siihen, mitä täsmällisesti ottaen kuuluu kunnalle – tai kuntien yhteistoimintamuodoille – jäävään tehtävän hoitamisen tai järjestämisen velvollisuuteen, mitä puolestaan palveluihin, jotka sopimusperusteisesti voidaan uskoa yksityisille palvelujen tuottajille.

Selvää kuitenkin on, että jos tehtävä sisältää julkisen vallan käyttöä, sen käytön tulee perustua lain nimenomaisesti toimivaltasäännöksiin.

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetään kahdesta oikeusvaltioperiaatteen olennaisesta ainesosasta: Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan käyttäjällä tulee aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste.

Kuntalain 2 §:n 3 momentti tai STVOL 4 §:n 1 momentin 4 kohta eivät riitä vaadittavaksi valtuutusperustaksi. Tämä on todettu myös oikeuskirjallisuudessa (Tuori, Kaarlo: Sosiaalioikeus 3. laitos 2008, s. 54 - 55, Sutela Marja: Sosiaali- ja terveystalouden ulkoistaminen. Helsinki 2003, s. 79, ks. myös Keravuori - Rusanen Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjä. Helsinki 2008, s. 312 - 313). Kunta voi siis uskoa yksityisille sellaisia lakisääteisiä tehtäviä, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä, ainoastaan tähän nimenomaisesti valtuuttavan lain tasoisen säännöksen nojalla. Tällaista säännöstä ei tällä hetkellä ole.

Lainsäädännössä ei ole yhtenäistä julkisen vallan määritelmää, vaan sillä on eri asiayhteyksissä – esimerkiksi virkarikossäännöksissä, vahingonkorvausoikeudessa ja kuntalaissa – jonkin verran toisistaan poikkeava sisältö. Lainsäädännössä ja oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin vallinnut jokseenkin riidaton käsitys julkisen vallan käytön ydinalueesta laintasoiseen toimivaltanormiin perustuvana yksityisen oikeusasemaan puuttumisena joko hallintopäätöksin tai tosiasiallisin toimin. Olennaisena on pidetty toimenpiteen yksipuolisuutta eli sopimukseen perustumatonta määräämistä ulkopuolisen oikeuspiiristä (Keravuori-Rusanen Marietta, emt. s. 116).

Professori Veli-Pekka Viljanen toteaa lausunnossaan, että perustuslain 124 §:n ilmaisu "julkinen hallintotehtävä" on julkisen vallan käyttöä tietyiltä osin laajempi käsite, joka viittaa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi yksityisten henkilöiden oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.

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 säännöksen mukaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Johtopäätökseni on, että kunnan tai kuntayhtymän yksityisen palvelujen tuottajan kanssa kuntalain tai STVOL:n perusteella tekemä sopimus terveystalujen hankkimisesta ei ole riittävä oikeusperusta julkisen vallan käyttöä sisältävien kunnan tai kuntayhtymän tehtävien hoitamiseksi, vaan julkisen vallan käyttöä koskevan toimivallan tulee perustua nimenomaiseen lainsäädännön sääntöön. Siten kunta tai kuntayhtymä voi voimassa olevan lainsäädännön perusteella hankkia terveystaluita niiltä osin kuin niissä käytetään julkista valtaa vain toiselta julkisyhteisöltä ja siten, että julkista valtaa käyttävät henkilöt ovat virkasuhteessa.

### *Nykytilanne on lainvastainen*

Edellä kohdassa 3.4.1 on tarkasteltu esimerkinomaisesti niitä lääkärin tehtäviä kunnallisessa terveydenhuollossa, joissa käytetään julkista valtaa ja merkittävää julkista valtaa.

Saadun selvityksen mukaan keikkalääkäreitä toimii tehtävissä, joissa käytetään julkista valtaa. Tällaisten tehtävien suorittamiseen heillä ei voimassa olevan lainsäädännön mukaan ole nimenomaiseen lainsäädännön sääntöön perustuvaa toimivaltaa. Sitä paitsi kuntalain 44 §:n 2 momentti edellyttää, että tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Kuntalain tämä säännös menee siis vielä pidemmälle kuin perustuslain 124 §.

Saadusta selvityksestä ilmenee, että keikkalääkärit suorittavat myös tehtäviä, jotka sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä. Käsittekseni mukaan tällainen tilanne korostuu silloin, kun kokonaiset terveysasemat ulkoistetaan. Tässä yhteydessä on huomattava, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaisille.

Vallitseva tilanne on siis edellä sanotuilla perusteilla lainvastainen.

### *Lainsäädäntöä on syytä täsmentää*

Mikäli julkisen vallan käyttöä sisältäviä lääkärin tehtäviä kunnallisessa terveydenhuollossa annetaan keikkalääkäreille, heidät tulee valtuuttaa tällaisten tehtävien hoitamiseen lain nimenomaisin säännöksin. Tämä edellyttää myös kuntalain 44 §:n 2 momentin muuttamista sekä virkavastuun ulottamista tehtävissään julkista valtaa käyttäviin keikkalääkäreihin.

Lisäksi julkisen vallan käyttöä ja merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävistä lääkärin tehtävistä kunnallisessa terveydenhuollossa tulee käsitykseni mukaan säätää laissa. Perustuslain 22 §:n mukaan valtion ja kuntien on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Keskeisiin keinoihin kuuluu perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen (HE 309/1993 vp). Tällä hetkellä lainsäädännössä ei ole määritelty niitä lääkärin tehtäviä kunnallisessa terveydenhuollossa, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä tai merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tehtävien täsmällistä määrittelyä laissa puoltaa käsitykseni mukaan myös perustuslain 8 §:n mukainen rikosoikeudellinen laillisuusperiaate. Lisäksi perustuslain 80 §:n 1 momentti velvoittaa säätämään lailla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Tässä samassa yhteydessä saattaa olla perusteltua arvioida, millainen vastuu kunnallisessa terveydenhuollossa toimivilla keikkalääkäreillä tulisi olla sellaisten tehtävien hoitamisesta, joissa ei käytetä julkista valtaa. Viitataan tältä osin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöön, jossa on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 46/2002 vp, PeVL 33/2004 vp, PeVL 11/2006, PeVL 20/2006 vp ja PeVL 3/2009 vp). Näin näyttää valiokunnan viimeaikaisen tulkintakäytännön mukaan olevan asianlaita silloinkin, kun on kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, mutta ei julkisen vallan käytöstä (PeVL 20/2006 ja PeVL 3/2009).

### *Sosiaali- ja terveysministeriön suorittamat ohjaus- ja valvontatoimet*

Terveydenhuollon yleinen ohjaus ja valvonta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle.

Lausunto- ja selvityspyynnössäni pyysin ministeriötä selvittämään, millä tavoin se on ohjeistanut terveydenhuollon toimintayksiköitä sen suhteen, että julkista valtaa käyttävät laissa edellytetyllä tavalla virkasuhteessa olevat lääkärit.

Ministeriö viittasi 29.12.2009 antamassaan lausunnossa 21.6.2006 antamaansa kuntatiedotteeseen "Sosiaali- ja terveysministeriön kannanotot opiskelijoiden ja vuokratyövoiman käytöstä kunnallisessa terveydenhuollossa", KT 8/2006. Ministeriö totesi kuntatiedotteessaan mm. seuraavaa.

Terveyskeskuskeskuksessa pitää olla julkisen vallan käyttöön liittyvien tehtävien hoitamista varten virkasuhteessa oleva lääkäri eli ns. virkalääkäri. Terveydenhuollon lainsäädännössä on monia tilanteita, joissa tarvitaan virkalääkäriä. Tartuntatautilaissa (583/1986) on säännöksiä muun muassa siitä, että terveyskeskuksen tartuntataudeista vastaava lääkäri voi päättää esimerkiksi potilaan eristämisestä. Myös päivystävällä lääkärillä pitää olla muun muassa oikeudet tehdä päätös eristämisestä. Erityisesti yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi tehtävät toimenpiteet edellyttävät nopeita viranomaisena tehtäviä toimia ja julkisen vallan käyttöä, jossa pitää olla virkasuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään. Vastaavasti esimerkiksi mielenterveyslaissa (1116/1990) säädetään eräistä sellaisista terveyskeskuslääkärin tehtävistä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä. Tällöin lääkärin pitää olla virkasuhteessa terveyskeskusta ylläpitävään kuntaan tai kuntayhtymään. Terveyskeskus voi hankkia virkalääkärin palvelut myös toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä.

*Julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä hoitavan lääkärin pitää aina olla virkasuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään. Esteellisyysyistä vastaava lääkäri ei voi samanaikaisesti olla sekä kunnan että vuokratyövoiman palveluksessa. Vastaavan lääkärin palkan maksaa kunta tai kuntayhtymä.*

Edellä kohdassa 1 selostetun asian (dnro 1147/2/04) selvittämiseksi pyysin 16.4.2007 ministeriötä esittämään näkemyksensä siitä, onko voimassa olevassa lainsäädännössä säännelty riittävästi terveyskeskuslääkärin tehtäviä hoitavien virkavastuusta ja siitä, mitkä terveyskeskuslääkärin tehtävät mahdollisesti ovat julkisen vallan käyttöä. Pyysin ministeriötä jo tuolloin ottamaan kantaa myös yleisemmin siihen, että keikkalääkäreitä terveyskeskuksissa käytettäessä turvataan toisaalta lääkäreiden ja toisaalta kansalaisten yhdenvertaisuus ja virkamieshallintoperiaate. Pyysin ministeriötä toimittamaan minulle lausuntonsa asiassa 22.6.2007 mennessä.

Ministeriö totesi 7.9.2007 päivätyssä, oikeusasiamiehen kansliaan 30.1.2009 saapuneessa lausunnossaan, että "tiedotteessa olevat ministeriön kannanotot eivät ole muuttaneet käytäntöä tarkoitettuun



suuntaan. Valvontaviranomaisilta saadun palautteen perusteella pelkästään informaatio-ohjaus tässä tapauksessa ei ole riittävä ohjauksen väline."

Edellä kohdassa 2.4 esitetyn mukaisesti Terveydenhuollon oikeusturvakeskus ja lääninhallitukset tekivät kesäkuussa 2008 ministeriölle esityksen siitä, että se ottaisi kantaa vuokralääkäreiden julkisen vallan käyttöä koskevaan ongelmatilanteeseen ja antaisi ohjeet julkisen vallan käyttöön liittyvistä järjestelyistä vuokralääkäreitä rekrytoitaessa. Tämä esitys ei johtanut ministeriössä toimenpiteisiin. Toimenpiteisiin ei myöskään johtanut Etelä-Suomen lääninhallituksen ministeriölle tekemä esitys aikaisemmin samana vuonna.

Asian periaatteellinen ja käytännön tärkeys sekä laajakantoisuus huomioon ottaen ministeriölle kuuluva terveydenhuollon yleinen ohjaus- ja valvontatehtävä olisi käsitykseni mukaan edellyttänyt tilanteen korjaamiseksi aktiivisempia ja tehokkaampia toimenpiteitä.

#### 4 TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsitykset lainsäädännön täsmentämistarpeista sekä puutteista sosiaali- ja terveysministeriön ohjaus- ja valvontatehtävän hoitamisessa ministeriön tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille tämän päätökseni.

Pyydän ministeriötä viimeistään 30.9.2010 mennessä ilmoittamaan eduskunnan oikeusasiamiehelle niistä toimenpiteistä, joihin käsitykseni on antanut aiheutta.

Apulaisoikeusasiamiehen  
sijainen

Riitta-Leena Paunio

Vanhempi  
oikeusasiamiehensihteeri

Kaija Tanttinen-Laakkonen