

8.5.2018

EOAK/263/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

VANHUKSEN HOITOON OSALLISTUVAN OMAISEN TIEDONSAANTIOIKEUKSISSA PUUTTEITA

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimen kotihoidon (jäljempänä kotihoito) kirjaamiskäytäntöjä. Hän oli tyytymätön siihen, että kotihoito on lopettanut ns. viestivihkojen käytön kotihoidon asiakkaille. Kotihoidon käynnit kirjataan ainoastaan sähköiseen potilastietojärjestelmään. Kirjoituksen mukaan muistisairas palvelujen saaja tai hänen asioitaan hoitava omainen ei pysty seuraamaan palvelujen järjestämistä tai niiden laatua tämän kirjaamiskäytännön vuoksi.

- - -

Kansanterveyslain 13 f §:n 1 momentin mukaan kotihoidon asiakkaan terveyden- ja sairaanhoitoa koskevien kotihoidon asiakirjojen laatimiseen, säilyttämiseen, salassapitoon sekä tietojen luovuttamiseen sovelletaan potilasasiakirjoja koskevia säännöksiä. Muiden asiakkaan kotihoitoa koskevien asiakirjojen laatimiseen, säilyttämiseen, salassapitoon sekä tietojen luovuttamiseen sovelletaan sosiaalihuollon asiakirjoja koskevia säännöksiä. Säännöksen 2 momentin mukaan kotihoidon toimintayksikön henkilöstöllä on oikeus käyttää tehtäviensä edellyttämällä tavalla kotihoidon rekisteritietoja.

Sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa ei säädetä siitä, että kotihoitoa koskevia merkintöjä tulisi tehdä asiakkaan kotona säilytettävään asiakirjaan (vihkoon tai kirjoituksessa tarkoitettuun ns. vihreään kotihoitokansioon).

Myöskään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa potilasasiakirjoista ei säädetä, että kotihoitopalvelun tapahtumista tulisi tehdä merkintöjä asiakirjalle, jota säilytetään potilaan kotona.

Toisaalta lainsäädännössä ei ole estettä tällaisten jokapäiväisiin hoitotapahtumiin liittyvien viestien ja merkintöjen kirjaamiseen ja viestien välittämiseen esimerkiksi omaisen ja työntekijöiden välillä.

Selvitys

Selvityksen mukaan kotihoito toteuttaa hoitoa asiakkaan/omaisen ja kotihoidon ohjaajan kanssa sovitun palvelu- ja hoitosuunnitelman mukaan. Käyntimäärät on sovittu yhdessä asiakkaan tarpeiden ja toivomusten mukaisiksi. Hoitoon liittyvät tavoitteet ja seurantatiedot kirjataan käyntien jälkeen kotihoidon sähköiseen terveystietojärjestelmään, jossa ne ovat kaikkien hoitoon osallistuvien ammattihenkilöiden välittömästi nähtävissä.

Selvityksen mukaan kotihoito täyttää potilasasiakirjojen laatimisvelvollisuutensa merkitsemällä potilaan hyvän hoidon järjestämisen, suunnittelun, toteuttamisen ja seurannan turvaamiseksi tarpeelliset sekä laajuudeltaan riittävät tiedot sosiaali- ja terveysviraston ylläpitämään sähköiseen potilastietojärjestelmään, jonka vastuullinen rekisterinpitäjä on sosiaali- ja terveysviraston virastopäällikkö.

Kotihoidossa tehdyn linjauksen mukaan kaksinkertaisesta hoito- ja palvelutapahtumien kirjaamisesta on luovuttu. Käyntimerkintöjä ei enää tehdä asiakkaan luona säilytettävään erilliseen vihkoon tai ns. vihreään kotihoitokansioon. Hoitajat kirjaavat kotihoitokansioon vain ne tilanteet, joissa asiakkaan voinnissa on havaittavissa jokin selkeä muutos.

Asiakas ja hänen laillinen edustajansa, jonka toimivaltuus käsittää asiakkaan salassa pidettäviin tietoihin liittyvien asioiden tiedoksisaannin, saavat pyydettäessä asiakkaan tiedot tulostein pyydytyssä laajuudessa. Selvityksen mukaan asiakkaat voivat käyttää henkilötietolain mukaista tarkastusoikeuttaan näihin rekisteritietoihin. Kotihoidon hoitajien käyntien kirjaukset tulevat jatkossa näkymään asiakkaan Omakannassa (kanta.fi –palvelussa).

Asiakkaan osallistumisoikeus palvelujensa suunnitteluun ja niiden toteuttamiseen

Oikeus osallistua itseään koskevien asioiden suunnitteluun ja saada tietoa on keskeinen yksilön perusoikeus. Osallistumismahdollisuuksien turvaaminen, johon sisältyy asiakkaan omien tarpeiden ja toivomusten huomioon ottaminen sekä tietojen saannin turvaaminen, edistää ihmisarvon kunnioitusta, itsemääräämisoikeutta ja oikeusturvan toteutumista. Asiakkaalla on oikeus osallistua ja vaikuttaa palveluihinsa.

Asiakkaan tiedollisten oikeuksien turvaamiseksi sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n säännös velvoittaa sosiaalihuollon henkilöstön selvittämään asiakkaalle hänen asiassaan kysymykseen tulevat erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset sekä muut seikat, joilla on merkitystä tai saattaa olla merkitystä hänen asiassaan. Asiakkaalla ja hänen asioitaan hoitavalla omaisella on edellä sanotun mukaisesti sosiaalihuollon asiakaslain mukainen oikeus saada toimivaltaiselta viranomaiselta sellaisia neuvoja ja selvityksiä, joiden perusteella hän voi arvioida asiassa tarvittavia mahdollisia toimenpiteitä. Viranomaiselle kuuluva selvittämisvelvollisuus tulee toteuttaa asiallisella tavalla. Viranhaltijan on perusteltava sosiaalihuollon asiakkaalle tai hänen omaisilleen ja läheisilleen, missä tilanteessa erilaisia toimenpidevaihtoehtoja mahdollisesti käytetään.

Sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan oikeus määrätä itse omista asioistaan niin pitkälle kuin se on mahdollista. Henkilön itsemääräämisoikeus edellyttää, että hänellä on edellytykset ja kyky itse tai tuettuna hallita itseään sekä kykyä harkittuihin, itsenäisiin päätöksiin ja tekoihin. Itsemääräämisoikeus on siis kykyä toimia ilman, että ulkoiset tekijät estävät tahdonmuodostusta.

Totean, että asiakkaan osallistumismahdollisuuksien ja lisäämisen keskeisinä edellytyksinä ja keinoina on *turvata ja edistää asiakkaan oikeutta tietoon*. Asiakaslain em. säännös on yhteydessä myös asiakkaan itsemääräämisoikeuteen ja sen toteutumiseen. Asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteuttaminen edellyttää yhteistyötä ja vuorovaikutusta asiakkaan ja sosiaalihuoltoa järjestävän tahon kanssa muun muassa tietojen saantia erilaisista vaihtoehdoista ja asiakkaan osallistumista päätöksentekoon.

Osallistuminen hoidon ja huollon järjestämiseen sekä tähän liittyvätiedon luovutus esimerkiksi asiakkaan omaiselle tai läheiselle tapahtuu asiakkaan suostumuksella (valtuutuksella tai asiakkaan antamalla hyväksynnällä). Tiedon luovutus päivittäisten hoitoon liittyvien tapahtumien osalta ja tiedon vaihto eri osapuolten kesken (omainen-työntekijä-omainen) voidaan toteuttaa eri tavoin esimerkiksi juuri viestivihon avulla.

Päivittäistä hoitoa koskevien tietojen luovuttaminen

Viestivihkojen tai vastaavien pääasiallisena tarkoituksena on toimia omaisten ja työntekijöiden (sekä eri vuoroissa olevien työntekijöiden) välisen tiedonkulun välineenä. Merkinnät liittyvät

niihin päivittäisiin toimiin, joihin kotihoidon palvelujakin annetaan. Merkinnät viestivihossa ovat usein sellaisia hoidon päivittäiseen toimeenpanoon liittyviä tietoja, joita ei merkitä kotihoidon asiakasta koskeviin viranomaisen ylläpitämiin asiakasasiakirjoihin. Ne kuvaavat juuri sen hetkistä kotihoidon asiakkaan elämäntilannetta (esimerkiksi mielialan muutokset) tai tapahtumia (tapaturmat, kaatumiset) kyseisenä päivänä, joilla saattaa olla merkitystä siihen mitä palveluja ja tukea kotihoidon asiakas tarvitsee, sekä tarvetta erilaiseen tukeen ja apuun (esimerkiksi syöminen, vessatus, sänkyyn laitto jne). Näiden merkintöjen avulla omaisen voi ilmoittaa työntekijöille kotihoidon asiakkaan sen hetkisestä hoidon ja avun tarpeesta ja myös reaaliaikaisesti valvoa sitä, millä tavoin kotihoitoa ja siihen liittyviä palveluja on juuri sillä hetkellä annettu.

Erityisen tärkeää tällaisen omaisen antaman informaation ja viestien välittyminen työntekijöille on silloin, kun kotihoidon asiakkaan kotona käy useita jopa päivittäin vaihtuvia työntekijöitä, jotka eivät tunne entuudestaan asiakkaan olosuhteita ja joita asiakas ei myöskään tunne. Tällöin viestien välittyminen on välttämätöntä laadukkaan ja hyvän hoidon järjestämiseksi ja toimeenpanemiseksi.

Mainitut merkinnät voivat sisältää tietoja henkilön sairauksista ja henkilökohtaisista oloista, jolloin näiden tietojen asianmukaisesta suojaamisesta ja säilyttämisestä on huolehdittava sillä tavoin, ettei ulkopuolisella henkilöllä ole mahdollisuutta saada niistä tietoja. Myös tietosuojavaltuutettu on pitänyt tällaista viestivihkojen käyttämistä työn apuvälineenä mahdollisena, kunhan tietojen salassapidosta suhteessa sivullisiin huolehditaan.

Edellä todetun mukaisesti laissa ei siis sinänsä edellytetä, että kotihoitoa koskevia merkintöjä tulisi tehdä asiakkaan kotona säilytettävään asiakirjaan (esimerkiksi ns. vihreään kotihoitokansioon). Toisaalta tietojen vaihtamisen välineenä ja työn apuvälineenä kotihoitoa koskevia merkintöjä voidaan tehdä ja säilyttää asiakkaan kotona. Viestivihon avulla voidaan tuottaa, kuten olen edellä todennut informaatiota kotihoidon asiakkaan päivittäiseen elämään liittyvistä sekä hoidon ja huolenpidon kannalta tärkeistä seikoista työntekijöille ja omaisille.

Korostan vielä, että henkilötietolain mukainen rekisterimerkintöjen tarkastusoikeus on eri asia kuin henkilön oikeus saada tietoa omasta hoidostaan tai omaisen mahdollisuus osallistua kotihoidon asiakkaan hoitoa koskevaan toimeenpanoon tai sitä koskevaan päätöksentekoon. Kotihoidon asiakkaan ja tarvittaessa hänen hoivaansa ja sitä koskevaan päätöksentekoon osallistuvan omaisensa ja läheisensä tulee voida seurata reaaliaikaisesti kotihoidon työntekijöiden asiakkaasta tekemiä, myös päivittäiseen hoitoon liittyviä, asiakasmerkintöjä. Mielestäni riittävää ei siis ole se, että asiakas tai hänen hoitoonsa osallistuva omaisensa tai läheinen saa tietoja hoidosta selvityksessä tarkoitetulla tavalla palvelu- ja hoitosuunnitelmista, tai turvautumalla henkilötietojen tarkastusoikeuteen.

Siirtyminen sähköiseen potilastietojärjestelmään saattaa mielestäni heikentää kotihoidon asiakkaan sekä hänen omaistensa mahdollisuutta itse seurata asiakkaan tilaa sekä päivittäistä palvelujen tarvetta ja riittävyttä ja siten mahdollisuutta osallistua hoivaa koskevaan päätöksentekoon. Aito osallistuminen hoitoa koskevaan päätöksentekoon ja mahdollisten hoitoa koskeviin vaihtoehtojen arviointiin ei ole mahdollista, ilman riittäviä tietoja. Tämän vuoksi on tärkeää, että kotihoidon ja asiakkaan sekä omaisten välisestä tiedonkulusta huolehditaan asianmukaisesti nyt ja myös sen jälkeen, kun Omakanta (kanta.fi-palvelu) on käytössä.

Tiedon luovutus erityistilanteessa hoitoon osallistuvalla omaisella tai läheisellä

Sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n mukaan, jos täysi-ikäinen asiakas ei sairauden, henkisen toimintakyvyn, vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi pysty osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa tai sosiaalihuoltoonsa liittyvien muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen taikka ymmärtämään ehdotettuja ratkaisuvaihtoehtoja tai päätösten vaikutuksia,

on asiakkaan tahtoa selvitettävä yhteistyössä hänen laillisen edustajansa taikka omaisensa tai muun läheisen henkilön kanssa.

Sosiaalihuollon 9 §:n säännös koskee tilannetta, jossa asiakas ei kykene päättämään ja ilmaisemaan omaa tahtoaan hoidon tai huollon järjestelyistä esimerkiksi sairautensa tai vammansa johdosta. Tällaisia asiakkaita voivat olla muun muassa muistisairaat henkilöt, kehitysvammaiset, päihdeongelmaiset ja mielenterveysongelmaiset henkilöt.

Mikäli henkilölle ei ole määrätty laillista edustajaa (edunvalvojaa), on säännöksen mukaan asiakkaan omaisen tai muun läheisen kanssa selvitettävä asiakkaan tahtoa. Tarkoituksena on, että viranomaisen pystyy järjestämään tällaisissa tilanteissa asiakkaan hoidon hänen etunsa mukaisella tavalla.

Hoidettavan tärkeiden oikeuksien ja etujen turvaamiseksi (hoidon järjestämiseksi) henkilön hoitoon osallistuvalla omaisella tai läheisellä tulee edellä mainitussa tarkoituksessa luovuttaa asiakaslain mukaisesti hoidon järjestämisen kannalta välttämättömät ja riittävät tiedot. Omaiselle tai kotihoidon asiakkaan hoitoon osallistuvalla läheisellä tulee myös tällä tavoin taata edellytykset seurata asiakkaan tarvitseman hoidon ja huolenpidon toteuttamista sekä mahdollisuudet arvioida tarvittaessa, millä tavoin hoitoa ja huolenpitoa tulisi jatkossa järjestää.

Näkemykseni mukaan hoitoa antavalla yksiköllä sekä yksikössä työskentelevillä työntekijöillä on erityinen vastuu siitä, että asiakkaana olevat henkilöt saavat laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja asianmukaista ihmisarvon tunnustavaa kohtelua. Mikäli vanhuksen, joka ei pysty päättämään omista asioistaan, palveluiden tarve on arvioitu riittämättömästi tai palvelujen järjestämisessä havaitaan puutteellisuuksia tai epäkohtia, tulisi mielestäni hoidosta järjestämisvastuussa olevan viranomaisen tai hoitoa antavan toimintayksikön palvelujen tarvetta arvioida olla tarvittaessa yhteydessä hoidettavana olevan vanhuksen omaiseen tai läheiseen tai muuhun henkilöön, joka hoitaa vanhuksen asioita. Tällainen menettely toteuttaisi mielestäni hoidettavana olevan vanhuksen oikeusturvaa, jolloin esimerkiksi omaisilla olisi edellytykset tai ainakin mahdollisuudet arvioida, minkälaisiin toimenpiteisiin kulloinkin tulisi asiassa ryhtyä ja arvioida toisaalta tarvittaessa myös sitä, missä kyseessä olevaa vanhusta tulisi kulloinkin hoitaa.

Totean tässä yhteydessä vielä seuraavaa.

Tiedon luovutus omaiselle tai läheiselle sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n mukaisissa tilanteissa, jossa sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujensa saaja ei pysty sairauden, henkisen toimintakykynsä vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi osallistumaan palvelujensa suunnitteluun, niiden kehittämiseen tai toimeenpanoon, tapahtuu asiakaslain 17 §:n mukaisella tavalla.

Asiakaslain mainitun säännöksen mukaan tietojen tulee olla välttämättömiä hoidon ja huollon järjestämiseksi tai niiden toteuttamiseksi. Tämän tiedon luovutuksen "välttämättömyyden" arvioi sosiaalihuollon viranomaisen.

Tiedossani on, että säännös on aiheuttanut soveltajilleen ja myös vanhuksen omaisille tai läheisille ongelmia siten, että tietoja esimerkiksi vanhuksen hoidosta ei ole luovutettu tai osa hoitoon sisältyvistä merkityksellisistä tiedoista on jäänyt luovutettavien tietojen ulkopuolelle.

Käytännössä asiakkaan hoitoon osallistuvalla omaisella tai läheisellä ei ole ollut mahdollisuutta tiedon saantiin, eikä häntä kuulla samalla tavoin kuin potilaslaissa on säädetty.

Nähdäkseni lainsäädäntö on tältä osin puutteellinen. Pidän lainsäädännön puutetta vakavana, koska se saattaa vaarantaa haavoittuvassa asemassa olevan sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämisoikeuden ja laissa säädetyn sosiaalihuollon asiakkaalle kuuluvan osallistumisoi-

keuden toteutumista, tarpeenmukaisen hoivan ja huolenpidon järjestämistä, sen suunnittelua ja toteuttamista. Korostan vielä, että tämä tiedonsaantia koskeva kannanottoni koskee kotihoidon lisäksi myös muita sosiaalipalveluja ja niiden järjestämistä.

Tiedossani on, että sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteilla hanke sosiaalihuollon ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahventamiseksi (asiakas- ja potilaslaki). Lailla pyritään myös edistämään asiakkaan oikeutta laadultaan hyvään palveluun ja turvaamaan asiakkaan oikeutta välttämättömään hoitoon ja huolenpitoon. Tämän takia lähetän tämän ratkaisuni sosiaali- ja terveysministeriölle otettavaksi huomioon lainvalmistelussa.

Jäljennös tästä vastauksesta lähetetään Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialalle tiedoksi.