

1.4.2009

Dnro 3447/4/07

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio
Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Leena-Maija Vitie

OYS EI MENETELLYT HALLINTOLAIN MUKAISESTI KÄSITELLESSÄÄN ASIAKIRJAPYYNTÖÄ

1

KANTELU

Kantelija pyysi 3.11.2007 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan, onko Oulun yliopistolaisen sairaalan (OYS) psykiatrian klinikan potilasasiakirjojen luovuttamista koskeva käytäntö lainmukainen. Klinikan käytännön mukaan hoitosuhteen vielä jatkuessa hoitava lääkäri päättää potilasasiakirjojen luovuttamisesta. Kantelija pyysi myös selvittämään, onko kysymyksessä OYS:n puolelta aiheeton viivytyks, kun tietoja ei luovutettu heti, kun terveydenhuollon ammattihenkilö oli saanut pyynnön.

Kantelija arvosteli myös saamaansa kohtelua. Hänen mielestään sen henkilön, joka kieltäytyy antamasta tietoja, tulee myös antaa kieltäytymistodistus. Kantelija paheksui vielä sitä, että hänelle ei soitettu 22.10.2007 ja kerrottu, että asiakirjoja ei luovutetakaan, vaan hän joutui matkustamaan sairaalaan turhaan.

Kantelija huomautti lopuksi, että psykiatrian klinikan käytäntö poikkeaa hänen saamiensa tietojen perusteella OYS:n muiden poliklinikoiden noudattamasta käytännöstä.

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumat kantelun mukaan

Kantelun mukaan kantelija soitti 19.10.2007 OYS:n osastolle 73, jonka neuropsykiatrian poliklinikalla hän oli ollut tutkittavana syksystä 2006 lähtien. Hän halusi tarkastusoikeutensa toteuttamiseksi jäljennökset itseään koskevista potilasasiakirjoista. Puhelimeen vastannut sairaanhoitaja ilmoitti, että kantelijan pitäisi soittaa osastonsihteerille, joka sitten lupasikin ottaa asiakirjoista jäljennökset niin, että kantelija voisi noutaa ne vielä samana iltapäivänä.

Osastonsihteeri soitti kuitenkin jonkin ajan kuluttua kantelijalle ja kertoi, että tulosyksikön johtajan ohjeen mukaan potilasasiakirjat pitää pyytää hoitavalta lääkäriltä. Kantelijalle kerrottiin, että hänen hoitava lääkäriensä olisi paikalla vajaan kolmen viikon kuluttua, ja vasta silloin häneltä voitaisiin kysyä asiakirjojen lähettämistä. Kantelijan pyynnöstä osastonsihteeri lupasi lähettää hänelle kieltäytymistodistuksen.

Kantelija soitti sitten OYS:n arkistoon, josta hänelle ilmoitettiin, että sieltä lähetetään yleensä tiedot

suoraan potilaalle kysymättä asiasta lääkäriltä. Arkistosta ilmoitettiin, että kantelija saisi omat paperinsa psykiatrian klinikan arkistosta.

Kantelijan mukaan psykiatrian klinikan arkistosta kerrottiin, että tulosityksikön johtaja käsittelee asiakirjapyyntöjä, ja asiakirjat luovutetaan tämän jälkeen. Arkistossa luvattiin ottaa jäljennökset kantelijaa koskevista potilasasiakirjoista ja luovuttaa ne hänelle seuraavana maanantaina samalla, kun hän antaisi kirjallisen rekisteritietojen tarkastuspyynnön. Kantelijan kanssa sovittiin, että hän soittaa sairaalaan saavuttuaan arkistoon, minkä jälkeen asiakirjat tuodaan.

Kantelija meni 22.10.2007 noutamaan papereita, mutta hänen soitettuaan arkistoon niitä ei luvattu antaa. Hänelle ilmoitettiin, että koska hän on edelleen osastolla 73 tutkittavana, paperit pitäisi pyytää sieltä. Kantelija pyysi, että hänen mukanaan ollut tietojen tarkastuspyyntö tultaisiin hakemaan ja kieltäytymistodistus annettaisiin myöhemmin. Tähän ei kantelijan mukaan suostuttu.

26.10.2007 kantelija sai osaston 73 osastonsihteeriltä 25.10.2007 päivätyn kirjeen, jonka mukana olivat hänen pyytämänsä jäljennökset potilasasiakirjoista. Kirjeessä todettiin, että kantelijaa hoitava lääkäri oli ollut poliklinikalla edellisenä päivänä, jolloin sihteerillä oli esittänyt hänelle asiakirjapyyntöä.

3.2

Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän selvitys

Sairaanhoitopiirin ohjeet

Sairaanhoitopiirin tietosuojakäsikirjan mukaan potilasrekistereiden vastuuhenkilönä toimii johtajaylilääkäri. Käsikirjan mukaan tietojen antaminen rekisteristä on tehtävä, jonka hoitaminen tulee aina osoittaa nimetylle henkilölle. Käsikirjan mukaan potilasrekisterin hoito- ja tutkimustieto-osaan kohdistuvat tarkastuspyynnöt ohjataan ensisijaisesti potilasta hoitavalle lääkärille tai viimeksi hoitaneelle lääkärille. Mikäli hoitava lääkäri ei ole enää kyseisessä hoitoyksikössä, tarkastuspyyntö esitetään asianomaiselle ylilääkärille. Lääkäri huolehtii erikoisalansa tietojen antamisesta itse tai tiedot antaa hänen luvallaan muu terveydenhuollon koulutuksen saanut henkilö.

Psykiatrian tulosityksikön laatukäsikirjassa ei ole erikseen ohjeita potilaan tarkastusoikeuden toteuttamisesta, vaan siinä todetaan, että potilasasiakirjojen luovuttamista koskevat ohjeet löytyvät sairaanhoitopiirin tietosuojakäsikirjasta.

Selvitykset

Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän johtajaylilääkärin mukaan psykiatrian klinikka on noudattanut tietosuojakäsikirjan mukaisia ohjeita, joita noudatetaan koko sairaanhoitopiirin alueella. Potilasasiakirjoja säilytetään osastolla hoidon ollessa kesken ja vasta tämän jälkeen asiakirjat siirretään arkistoon. Osastonsihteerillä ei ole valtuuksia luovuttaa potilasasiakirjoja, vaan pyyntö välitetään joko hoitavalle lääkärille tai tulosityksikön johtajalle.

Psykiatrian tulosityksikön johtajan mielestä kantelijan pyytämät tiedot luovutettiin ilman aiheutonta viivytystä. Tietoja ei kieltäydytty antamasta, vaan kantelijalle pyrittiin kertomaan, miten luovutus tapahtuu.

3.3

Oikeusohjeet

Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain (434/2003) 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Lain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002) mukaan hallinnon palvelun asianmukaisuutta koskevien säännösten keskeisiä painopistealueita on asiakasnäkökulman korostaminen. Lain yhtenä tarkoituksena on varmistaa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävää huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin. Palveluperiaate merkitsee muun muassa sitä, että asiointiin tulee voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti.

Esityksen mukaan säännös hallintoasian hoitamiseen liittyvästä neuvonnasta ilmentää lähinnä vaatimusta menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta. Tämä edellyttää, että viranomaisen antaa asiakkailleen neuvoja esimerkiksi siitä, miten asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja tulee esittää. Menettelyneuvontaan kuuluu myös tietojen antaminen viraston käytännöstä, kuten käsittelytavasta ja -vaiheista. Tosiasiallisessa neuvonnassa voi olla kysymys esimerkiksi siitä, kuka asiaa hoitaa ja milloin tämä on paikalla tai kuinka kauan asian käsittely kestää.

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992, jäljempänä potilaslaki) 5 §:n 3 momentin (653/2000) mukaan potilaan oikeudesta tarkastaa häntä itseään koskevat potilasasiakirjoissa olevat tiedot on voimassa, mitä henkilötietolain (523/1999) 26–28 §:ssä säädetään. Potilaan oikeudesta tietojen saantiin on lisäksi voimassa, mitä siitä säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 11 ja 12 §:ssä.

Henkilötietolain (523/1999) 26 §:n mukaan jokaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus tiedon etsimiseksi tarpeelliset tiedot ilmoitettuaan saada tietää, mitä häntä koskevia tietoja henkilörekisteriin on talletettu. Lain 27 §:ssä säädetään siitä, millä perusteilla tätä oikeutta voidaan rajoittaa.

Lain 28 §:n 1 momentin mukaan sen, joka haluaa tarkastaa itseään koskevat tiedot 26 §:ssä tarkoitettulla tavalla, on esitettävä tätä tarkoittava pyyntö rekisterinpitäjälle omakätisesti allekirjoitetussa tai sitä vastaavalla tavalla varmennetussa asiakirjassa tai henkilökohtaisesti rekisterinpitäjän luona.

Oikeuskirjallisuudessa (Ylipartanen, Arto: Tietosuoja terveydenhuollossa, 2004, s. 131) on kuitenkin katsottu, että tiedot voidaan toimittaa myös, jos rekisterinpitäjä tunnistaa esimerkiksi puhelinsoiton perusteella luotettavasti potilaan, joka pyytää tietojaan tarkastettavaksi.

Pykälän 2 momentin mukaan rekisterinpitäjän on ilman aiheetonta viivytystä varattava rekisteröidylle tilaisuus tutustua 26 §:ssä tarkoitettuihin tietoihin tai annettava tiedot pyydettyä kirjallisesti. Tiedot on annettava ymmärrettävässä muodossa. Jos rekisterinpitäjä kieltäytyy antamasta tietoja, hänen on annettava tästä kirjallinen todistus. Todistuksessa on mainittava myös ne syyt, joiden vuoksi tarkastusoikeus on evätty. Tarkastusoikeuden epäämisen veroisena pidetään sitä, että rekisterinpitäjä ei ole kolmen kuukauden kuluessa pyynnön esittämisestä antanut kirjallista vastausta rekisteröidylle. Rekisteröity voi saattaa asian tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi.

Pykälän 3 momentin mukaan sen, joka haluaa tietää, mitä häntä koskevia tietoja on talletettu terveydenhuollon viranomaisen tai laitoksen, lääkärin tai muun terveydenhuollon ammattihenkilön pitämään, terveydentilaa tai sairautta koskevia henkilötietoja sisältävään rekisteriin, tulee tehdä pyyntö tarkastusoikeutensa käyttämisestä lääkärille tai muulle terveydenhuollon ammattihenkilölle, joka huolehtii tietojen hankkimisesta rekisteröidyn suostumuksella ja antaa tälle tiedon rekisterissä olevista merkinnöistä. Menettelystä tarkastusoikeuden toteuttamisessa tai sen epäämisessä on voimassa, mitä 2 momentissa säädetään.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007) 20 §:n 4 momentin mukaan sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimintayksikön vastaavan johtajan tulee antaa kirjalliset ohjeet asiakastietojen käsittelystä ja noudatettavista menettelytavoista sekä huolehtia henkilökunnan riittävästä asiantuntemuksesta ja osaamisesta asiakastietojen käsittelyssä. Lisäksi jokaisella palvelujen antajalla on oltava seuranta- ja valvontatehtävää varten tietosuojavastava.

Lainkohtaa koskevan hallituksen esityksen (HE 253/2006) mukaan sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimintayksikön vastaavan johtajan tulee antaa kirjalliset ohjeet asiakastietojen käsittelystä ja noudatettavista menettelytavoista sekä huolehtia henkilökunnan riittävästä asiantuntemuksesta ja osaamisesta asiakastietojen sähköisessä käsittelyssä. Riittäväällä asiantuntemuksella tarkoitetaan muun muassa tarpeellisen lainsäädännön, ohjeistuksen ja menettelyjen tuntemusta. Tietosuojavastavaan tehtävänä on muun muassa lisätä yksikön henkilökunnan tietämystä asiakastietojen sähköiseen käsittelyyn liittyvistä tietosuojanäkökohdista ja tuoda esille mahdollisia puutteita yksikön käytännöissä. Tietosuojavastava toimii henkilökunnan tukena asiakastietojen käsittelyn tietosuojaan liittyvissä asioissa.

Sosiaali- ja terveysministeriön potilasasiakirjojen laatimisesta sekä niiden ja muun hoitoon liittyvän materiaalin säilyttämisestä antaman asetuksen (99/2001, potilasasiakirja-asetus) 3 §:n mukaan potilasasiakirjajärjestelmän suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaa terveydenhuollon toimintayksikkö, jonka terveydenhuollosta vastaavan johtajan tulee rekisterinpitäjän edustajana antaa kirjalliset ohjeet potilasasiakirjoihin sisältyvien tietojen käsittelystä ja menettelytavoista toimintayksikössä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on laatinut terveydenhuollon henkilöstölle oppaan potilasasiakirjojen laatimisesta ja niiden ja muun hoitoon liittyvän materiaalin säilyttämisestä (Oppaita 2001:3). Oppaan mukaan rekisterinpitäjän velvollisuutena on muun muassa suunnitella potilasrekisteriin liittyvä henkilötietojen käsittely, vastata potilasrekisterin ylläpidosta, suojaamisesta ja säilyttämisestä ja huolehtia potilasasiakirjoja käsittelevän henkilökunnan ohjaamisesta asianmukaisiin menettelytapoihin. Terveydenhuollosta vastaavan johtajan velvollisuutena oleva ohjeiden antaminen liittyy oppaan mukaan esimerkiksi potilasasiakirjamerkintöjen korjaamiseen, potilaan tarkastusoikeuden käytännön toteuttamiseen sekä potilasasiakirjatietojen luovuttamiseen.

3.4

Arviointi

3.4.1

Sairaanhoitopiirin ohjeet

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain mukaan terveydenhuollon toimintayksikön vastaavan johtajan tulee antaa kirjalliset ohjeet asiakastietojen käsittelystä ja noudatettavista menettelytavoista toimintayksikössä.

Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymässä on laadittu tietosuojakäsikirja, jossa on ohjeet muun muassa potilasasiakirjojen tarkastuksesta ja luovuttamisesta. Tarkastusoikeuden toteuttamista varten tehtävästä potilasasiakirjojen luovuttamisesta päättää ohjeiden mukaan potilasta hoitava tai hoitanut lääkäri taikka asianomainen ylilääkäri. Ohjeissa ei tehdä eroa asiakirjojen luovuttamisessa sen perusteella, onko hoito kesken vai päätynyt. Jos hoito on kesken, asiakirjoja säilytetään osastolla; jos taas hoito on päätynyt, asiakirjat siirretään arkistoon.

En ole havainnut OYS:n ohjeissa tai käytännössä tältä osin oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

3.4.2

Kantelijain tarkastusoikeuden toteutuminen

Kantelija esitti potilasasiakirjojensa tarkastamista koskevan pyynnön osaston 73 osastonsihteerille puhelimitse 19.10.2007. Saadun selvityksen perusteella on epäselvää, pidettiinkö tätä puhelua OYS:ssa henkilötietolain mukaisena tarkastuspyyntönä, miten sen suhteen ajateltiin menetellä ja mitä asiasta ilmoitettiin kantelijaille.

Puhelun jälkeen kantelija soitti OYS:n arkistoon, mistä hänet ohjattiin ottamaan yhteyttä psykiatrian klinikan arkistoon ja sieltä jälleen osastolle 73.

Hallintolaissa säädetyn mukaisesti hallinnossa asioivalla on oikeus saada asianmukaisesti hallinnon palveluita. Hallintolaissa viranomaiselle säädetään myös neuvontavelvollisuus, jonka perusteella viranomaisen on tarpeen mukaan annettava asiakkailleen hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa, kuten tietoja viraston käytännöistä, sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Katson, että OYS:ssa ei menetelty hallintolain neuvontavelvollisuuden mukaisesti kantelijan asiakirjapyyntöä käsittelyssä. Asiassa saadusta selvityksestä on pääteltävissä, että kantelijalle ei ilmoitettu riittävän selvästi, käsitelläänkö hänen puhelimitse 19.10.2007 esittämänsä pyyntö henkilötietolain mukaisena tarkastuspyyntönä. Lisäksi kantelijalle osastolta ja arkistoista annetut tiedot asiakirjojen luovuttamisesta olivat ristiriitaiset ja osittain sairaalassa käytössä olleen tietosuojakäsikirjan vastaiset sen suhteen, kenelle tietojen luovuttamista koskeva pyyntö tulee esittää ja kuka luovuttamisesta päättää. Kantelijain oikeus saada asiansa käsiteltyksi perustuslain 21 §:ssä edellytetyin tavoin asianmukaisesti ja hyvän hallinnon vaatimuksia noudattaen ei tältä osin toteutunut.

Mielestäni olisi ollut hyvään asiakaspalveluun kuuluvaa, että psykiatrian klinikan arkistosta olisi ilmoitettu kantelijalle etukäteen, että hänen pyytämiään asiakirjoja ei luvasta poiketen voida luovuttaa hänelle. Näkemykseni mukaan hänelle olisi myös tullut ilmoittaa, mihin hän voi jättää tarkastuspyyntönsä.

Kantelija sai 19.10.2007 pyytämänsä asiakirjat postitse 26.10.2007. Asiakirjojen toimittamiseen kuluneen ajan osalta en ole havainnut sellaista henkilötietolaissa tarkoitettua aiheetonta viivytystä, joka edellyttäisi toimenpiteitäni.

Kieltäytymistodistuksen osalta totean, että sen antaminen on rekisterinpitäjän tehtävä tilanteessa, jossa se asiaa harkittuaan katsoo, että asiakirjoja ei voida luovuttaa. Rekisterinpitäjällä tarkoitetaan tässä tapauksessa terveydenhuollon toimintayksikköä.

Terveydenhuollon toimintayksikön vastaavan johtajan tulee edellä esitetyn mukaisesti huolehtia henkilökunnan riittävästä asiantuntemuksesta ja osaamisesta asiakastietojen käsittelyssä. Riittävällä asiantuntemuksella tarkoitetaan muun muassa tarpeellisen lainsäädännön, ohjeistuksen ja menettelyjen tuntemusta. Terveydenhuollosta vastaavan johtajan velvollisuuksiin kuuluu näin ollen huolehtia potilasasiakirjoja käsittelevän henkilökunnan ohjaamisesta asianmukaisiin menettelytapoihin muun muassa potilaan tarkastusoikeuden käytännön toteuttamiseen sekä potilasasiakirjatietojen luovuttamiseen liittyen.

Asiassa saadusta selvityksestä käy ilmi, että kantelija ei saanut yksityiskohtaisia ja yksiselitteisiä ohjeita tarkastusoikeutensa toteuttamiseen liittyvästä menettelystä. Tämä näyttäisi johtuneen siitä, että asianmukaiset menettelytavat asiakirjojen luovuttamisessa eivät olleet kaikilta osin henkilökunnan tiedossa.

3.4.3

Muut esitetyt seikat

Muilta osin asiassa ei käytettävissäni olevan selvityksen perusteella ole ilmennyt aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4.2 esittämäni käsityksen Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän johtajaylilääkärin tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Samalla kiinnitän johtajaylilääkärin huomiota sairaalan terveydenhuollosta vastaavan johtajan lain mukaiseen velvollisuuteen huolehtia potilasasiakirjoja käsittelevän henkilökunnan riittävästä osaamisesta, kuten tarpeellisen lainsäädännön, ohjeistuksen ja menettelyjen tuntemuksesta, asiakastietojen käsittelyssä. Tietojen käsittelyyn kuuluvat myös asianmukaiset menettelytavat potilaan tarkastusoikeuden käytännön toteuttamiseen sekä potilasasiakirjatietojen luovuttamiseen liittyen.

Pyydän Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymältä selvitystä siitä, miten sairaanhoitopiirin alueella on varmistettu henkilökunnan riittävästä osaamisesta potilaan tarkastusoikeuden käytännön toteuttamiseen sekä potilasasiakirjatietojen luovuttamiseen liittyvien menettelytapojen osalta.

Pyydän sairaanhoitopiiriä toimittamaan minulle pyydetyn selvityksen 20.8.2009 mennessä.

Muilta osin asia ei anna aiheita toimenpiteisiini.