

31.3.2021

EOAK/5820/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Lotta Hämeen-Anttila

KUOLEMASTA ILMOITTAMINEN VÄESTÖTIETOJÄRJESTELMÄÄN

1 KANTELU

Kantelija kertoi, että hänen äitinsä kuoli 17.8.2020 hoivakoti A:ssa kaupunki B:ssä. Kantelija arvosteli hoivakodin lääkärin menettelyä ja katsoi, että kuolemasta ilmoittaminen väestötietojärjestelmään viivästyi.

2 SELVITYS

[- - -]

3 RATKAISU

3.1 Keskeinen lainsäädäntö

Suomen perustuslaki

Perustuslain 109 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Hallintolaki

Hallintolain (434/2003) 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Hallintolain 7 §:ssä säädetään palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Säännöksen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Asetus kuoleman toteamisesta

Kuoleman toteamisesta annetun asetuksen (STMA 27/2004) 6 §:n 1 momentin mukaan kuoleman voi todeta laillistettu tai luvan saanut lääkäri taikka terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen (564/1994) 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu, laillistetun lääkärin tehtävää valtiolla, kunnassa tai kuntayhtymässä hoitava lääketieteen opiskelija.

Asetuksen 7 §:n 1 momentin mukaan kuoleman toteamisesta ja kuoleman ajankohdasta on tehtävä merkintä potilasasiakirjoihin.

Laki ja asetus kuolemansyyn selvittämisestä

Kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain (459/1973, laki) 1 §:n 1 momentissa säädetään, että terveydenhuollon toimintayksikön tai lääkärin on ilmoitettava tieto kuolemasta väestötietojärjestelmään.

Lain 17 §:n mukaan tarkempia säännöksiä lain toimeenpanosta annetaan tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella (1 mom.).

Kuolemasta ilmoittamisesta ja haudausluvasta säädetään kuolemansyyn selvittämisestä annetun asetuksen (948/1973, asetus) 4 luvussa.

Asetuksen 18 §:n 1 momentin mukaan, kun lääkäri on todennut kuoleman, terveydenhuollon toimintayksikön, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tai asianomaisen lääkärin on viipymättä ilmoitettava tieto kuolemasta väestötietojärjestelmään.

Jos kuolinpäivää ei kyetä kuoleman toteamisen yhteydessä määrittämään, 1 momentissa tarkoitetun toimijan on viipymättä ilmoitettava tieto kuolemasta väestötietojärjestelmään, kun kuolinpäivä on määritetty tai arvioitu (2 mom.).

Jollei ilmoitusta tehdä teknisen rajapinnan avulla, tieto kuolemasta ilmoitetaan Digi- ja väestötietovirastolle tai Ahvenanmaan valtionvirastolle (3 mom.).

3.2 Asiassa saatu selvitys

Palveluntuottaja C:n selvityksessä todetaan muun muassa seuraavaa.

Palveluntuottaja C toimittaa vastuulääkäripalvelua sosiaali- terveydenhuollon kuntayhtymälle, kaupunki B:lle. Palvelun tilaaja (sote-kuntayhtymä) ja palveluntuottaja C ovat sopineet tehtävän jaosta kuolintapauksiin liittyen:

Sote-kuntayhtymän oma lääkäri toteaa kuoleman. Asiakkaan kuullessa palveluntuottaja C:n vastuulääkäripalvelun piiriin vastuulääkärin työtehtäviin kuuluu sopimuksen piirissä olevien asiakkaiden kuolintodistuksen ja haudausluvankäytön tekeminen sekä toimittaminen eteenpäin. Lisäksi vastuulääkäri ilmoittaa kuolemasta väestörekisterijärjestelmään, jos ilmoitusta ei ole tehty kuoleman todenneen lääkärin toimesta.

Sote-kuntayhtymä (kaupunki B) ja palveluntuottaja C on sopineet yhdessä käytänteistä, joiden mukaan jokaisessa kuolemantapauksessa toimitaan palveluntuottaja C:n vastuulääkäriin osalta. Lisäksi sote-kuntayhtymä on toimittanut palveluntuottaja C:lle kirjallisen ohjeistuksen. Ohjeistus on käyty läpi alueella toimivien vastuulääkäreiden kanssa ja lisäksi toimintatavoista on käyty hyvässä yhteistyössä keskustelua asiakkaan (sote-kuntayhtymä) kanssa keväällä 2020.

Eduskunnan Oikeusasiamiehelle tehtyyn kanteluun liittyen on käyty keskustelu asiaa hoitaneiden vastuulääkäreiden kanssa. Palveluntuottaja C:llä asia on viety käsiteltäväksi potilasasiamiehelle, jonka kautta vastuulääkärit kirjoittavat vastineen. Palveluntuottaja C:n potilasasiamies toimittaa vastineet asiakkaalle (sote-kuntayhtymä).

Potilas on menehtynyt 17.8.2020 hoivakodissa, jolloin vastaava lääkäri X on ollut vuosilomalla. Sijaisuutta hoitanut vastuulääkäri Y on ohjeiden mukaisesti kirjoittanut kuolintodistuksen, hautausluvan ja tehnyt ilmoituksen väestörekisterijärjestelmään. Sijainen Y on toimittanut asiakirjat saatujen ohjeiden mukaisesti postitse eteenpäin. Jostain syystä tieto asiakkaan menehtymisestä ei ole kirjautunut väestörekisterijärjestelmään, mikä on aiheuttanut kohtuuttoman viivästymisen. Vastuulääkäri X on saanut tiedon menehtyneen asiakkaan tietojen puuttumisesta väestörekisterijärjestelmässä 2.9.2020 ja toimittanut tiedon viipymättä eteenpäin. Vastuulääkäri X on lisäksi ollut asiaan liittyen yhteydessä omaisiin ja pahoitellut asiaa.

Selvityksen mukaan palveluntuottaja C tulee jatkossa kiinnittämään erityistä huomiota, jotta heidän toimintamallinsa kaikissa asiakkuuksissa on THL:n ohjeen mukainen ja ilmoitus väestörekisterijärjestelmään tehdään kuoleman todenneen lääkärin toimesta viipymättä.

Palveluntuottaja C pahoittelee syvästi tilannetta, josta on inhimillisen asian vuoksi aiheutunut epäselvyyttä ja epäluottamusta kantelun tekijälle (omainen) ja asiakkaalle (sote-kuntayhtymä).

Sote-kuntayhtymän lausunnossa todetaan muun muassa seuraavaa.

Kaupunki B:ssä sijaitsevan hoivakoti A:n lääkäripalvelut hankitaan palveluntuottaja C:ltä. Hoivakoti A:n toiminnassa ei yllilääkärin mukaan tässä tapauksessa ole tapahtunut mitään moitittavaa. Kantelijan äiti kuoli 17.8.2020. Kuoleman todennut lääkäri Z teki asianmukaiset sairauksetodotusmerkinnät.

Kuntayhtymän ohje kuoleman toteamisesta on päivitetty IV/20 ja toimitettu kaikille ostopalvelutuottajille. Ohjeen mukaisesti hoitava lääkäri laatii kuolintodistuksen ja toimittaa ilmoituksen väestötietojärjestelmään joko sähköisesti tai postittamalla kuolintodistuksen [- -] Digi- ja väestötietoviraston toimipisteeseen. Kuolintodistus tulee laatia seuraavana arkipäivänä. Tässä tapauksessa valitettavasti asiaa ei oltu hoidettu ohjeistuksen mukaan.

Tapahtumahetkellä vastuulääkärin sijaisena toiminut lääkäri Y oli kyllä aloittanut kuolintodistuksen laatimisen 24.8.20. Lomakkeeseen ei tallennettu varsinaista sisältöä. Maistraatti-ilmoitus lomake oli vahingossa

ensin postitettu hautaustoimistoon, josta se toimitettiin terveyskeskukseen kautta Digi- ja väestötietovirastolle. Hoivakoti A:n vakituinen lääkäri X palasi lomalta 1.9.20, sai tiedon kuolemasta 2.9.20 ja laati tuolloin uuden version kuolintodistuksesta, johon valitettavasti tuli väärä kuolinpäivä (18.8.20). Tämäkin lähetettiin Digi- ja väestötietovirastoon, josta puolestaan oltiin yhteydessä sote-kuntayhtymään 11.9.20, koska lomakkeissa oli eri kuolinpäivä. Asiaa selvitettiin vakituisen lääkärin X kautta soittamalla hänelle 14.9.20. lääkäri X lupasi ilmoittaa oikean päivämäärän Digi- ja väestötietovirastoon. Tämän jälkeen tehtiin vielä yksi kappale kuolintodistusta 28.9.20, jossa kuolinpäivä oli myös väärä 18.8.20. Digi- ja väestötietovirasto on onneksi kuitenkin varmistanut asian hoivakoti A:sta (puhelimitse 6.11.20 hoivakodin johtajalta saatu tieto).

Sijaisena toiminut vastuulääkäri Y ei ole hoitanut kuolintodistuksen laatimiseen liittyviä velvollisuuksiaan asianmukaisesti, ja tästä on valitettavasti seurannut viivettä kuoleman päivittymisessä väestötietojärjestelmään. Lisäksi lääkäri X:n kirjaama väärä kuolinpäivä aiheutti vielä lisäviivettä. Sote-kuntayhtymä tulee käsittelemään asiaa palveluntuottaja C:n kanssa ja edellyttää, että jatkossa toiminta täyttää sopimuksen ja ohjeistuksen vaatimukset.

3.3 Kannanottoni

Katson, että asiassa on menetelty lainvastaisesti, kun tietoa kantelijan äidin kuolemasta ei ole välitetty viipymättä Digi- ja väestötietovirastolle.

Totean, että sekä sote-kuntayhtymän että palveluntuottaja C:n menettely on ollut asiassa puutteellista ja virheellistä. Kuoleman toteamisen jälkeen kuolemasta ei ilmoitettu kuolemansyyn selvittämisestä annetussa asetuksessa edellytetyllä tavalla viipymättä.

Perustelen ratkaisunni seuraavasti.

Kuolemansyyn selvittämisestä annetun asetuksen mukaan, kun lääkäri on todennut kuoleman, terveydenhuollon toimintayksikön, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tai asianomaisen lääkärin on viipymättä ilmoitettava tieto kuolemasta väestötietojärjestelmään. Jollei ilmoitusta tehdä teknisen rajapinnan avulla, tieto kuolemasta ilmoitetaan Digi- ja väestötietovirastolle.

Asetuksen mukaan ilmoittaminen voi viivästyä, jos kuolinpäivää ei kyetä kuoleman toteamisen yhteydessä määrittämään. Tällöin kuolemasta on ilmoitettava viipymättä väestötietojärjestelmään, sen jälkeen, kun kuolinpäivä on määritetty tai arvioitu.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on ilmoitusvelvollinen vasta, jos sen tietoon tulee, että jonkun kuolemaa ei ole ilmoitettu väestötietojärjestelmään, eikä tiedossa ole lääkäriä tai terveydenhuollon toimintayksikköä, jonka tulisi tieto ilmoittaa tai jos lääkäri tai toimintayksikkö ei kehotuksesta huolimatta viipymättä tee ilmoitusta.

Koska selvityksen perusteella asiassa ei ole ollut asetuksessa määritettyä viivästymiseen oikeuttavaa perustetta, minun ei ole tarpeen

enemmälti arvioida asian käsittelyn vaiheita eikä viivästymiseen liittyneitä syitä.

Ohjeistuksen sekä sote-kuntayhtymän ja palveluntuottaja C:n työnjaon osalta totean kuitenkin seuraavaa.

Lain ja asetuksen nykyisessä systematiikassa viitataan terveydenhuollon toimintayksikön ja lääkärin tekemään ilmoitukseen väestötietojärjestelmään. Hallituksen esityksen (HE 56/1997 vp, s.7/II) perusteissa, joka johti kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain muuttamiseen (858/1997), viitattiin siihen, että ilmoituksen kuolemasta tekee lääkäri, jos kuolema tapahtuu muualla kuin terveydenhuollon yksikössä (HE 56/1997 vp, s.7/II). Sääntelyn voimaantulon jälkeen palvelurakenne on muuttunut siten, että hoitoa tarvitsevat ihmiset asuvat usein sosiaalihuollon yksiköissä, eivätkä välttämättä kuole esimerkiksi sairaalassa.

Lainsäädännön muuttaminen siten, että se vastaisi paremmin vallitsevia olosuhteita on ollut pidempään vireillä. Tätä taustaa vasten pidän sinänsä ymmärrettävänä ja myönteisenä sitä, että nykyisessä tilanteessa esimerkiksi työnjaosta on pyritty sopimaan ohjeistuksella. Korostan, että ohjeistuksella ei kuitenkaan saa ohjata toimimaan vastoin voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Eduskunnan oikeusasiamies (ratkaisut 1478/4/10 ja 836/4/15) on jo aiemmin katsonut, että viittaus seuraavaan arkipäivään on ristiriidassa lainsäädännön ”viivytyksettä” - ilmaisun kanssa. Ohjaaminen tehtävien jakamiseen siten, että toinen lääkäri tekee sairauskertomusmerkinnät ja toinen huolehtii ilmoittamisesta eri viranomaistahoille saattaa myös osaltaan viivästyttää tiedonkulkua. Toisaalta arvioin, että selkeät ja eri toimijoiden tiedossa olevat menettelyohjeet saattaisivat nopeuttaa toimintaa käytännössä.

Saadun selvityksen perusteella käsitykseni kuitenkin on, että ohjeet eivät ole olleet selkeät. Vastineen mukaan palveluntuottaja C:ssä kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että ilmoitus väestörekisterijärjestelmään tehdään kuoleman todenneen lääkärin toimesta viipymättä. Sote-kuntayhtymä ja palveluntuottaja C ovat sopineet, että sote-kuntayhtymän oma lääkäri toteaa kuoleman. Palveluntuottaja C:n vastuulääkäri ilmoittaa kuolemasta väestörekisterijärjestelmään, jos ilmoitusta ei ole tehty kuoleman todenneen lääkärin toimesta. Lisäksi on sovittu, että palveluntuottaja C:n vastuulääkäripalvelun piiriin vastuulääkärin työtehtäviin kuuluu sopimuksen piirissä olevien asiakkaiden kuolintodistuksen tekeminen sekä toimittaminen eteenpäin.

Totean, että ohjeistusta tulisi selkeyttää ja menettelyn tulisi sisältää mekanismi, jonka avulla voidaan varmistaa se, että ilmoitus menee viipymättä oikealle taholle. Toiminnassa on myös otettava huomioon sijaisten käyttö ja heidän perehdyttämisensä.

Koska lainsäädäntöä ollaan parhaillaan uudistamassa, kiinnitän eri tahojen huomiota siihen, että uutta voimaan tulevaa lainsäädäntöä ja sen toimeenpanoa tukevaa ohjeistusta jatkossa noudatetaan.

Korostan, että kuolemasta ilmoittamisella on asioiden hoitamisen kannalta keskeinen merkitys. Totean myös, että henkilöstön on noudatettava erityistä hienotunteisuutta ja huolellisuutta vainajan omaisten ja läheisten kanssa asioidessaan.

4 TOIMENPITEET

Edellä todetun vuoksi annan eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla palveluntuottaja C:lle huomautuksen vastaisen varalle.

Samalla kiinnitän huomiota siihen, että henkilökunnan käytössä olevan kuolemantapauksia koskevan ohjeistuksen on oltava riittävän selkeä ja menettelyn on sisällettävä mekanismi, jonka avulla voidaan varmistaa, että ilmoittaminen tapahtuu viipymättä oikealle taholle.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni sote-kuntayhtymälle.