

Asia: VN/9978/2024

Sosiaali- ja terveysministeriön asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä

Lausunnonantajan lausunto

Määritelmät. Näkemyksenne asetusluonnoksen 2 §:n määritelmistä (esim. ovatko määritelmät selkeät, onko tarvetta lisätä määritelmiin jokin käsite?)

Ei

Perustelut:

Määritelmissä (asetuksen 2§:n 1. kohdassa) on nähdäksemme väärä pykäläviittaus. Viittauksen asetuksen 2§:n 1. kohdassa tulisi kaiketi kohdistua asiakastietolain pykälään 38, ei pykälään 37.

Muutenkin määritelmien suhde asiakastietolakiin ja muuhun sote-lainsäädäntöön tulisi tarkistaa ja harkita vielä kerran. Nyt asetukseen on luotu (hyvässä tarkoituksessa mutta ehkä vähän vauhdikkaasti) täysin uusia määritelmiä, joita ei kuitenkaan käytetä muualla lainsäädännössä, tai joiden sisältö muualla on hieman erilainen kuin asetuksessa. Erityisesti kiinnitämme huomiota 2§:n määritelmiin ”sosiaalipalvelujen järjestämisen prosessi” ja ”sosiaalipalvelujen tuottamisen prosessi” sekä ”päävastuullinen palvelunantaja”.

Sosiaalihuoltolaissa (L 1301/2014) taikka sote-järjestämislaissa (L 612/2021) ei ole määritelty taikka erikseen tunnistettu em. tuottamisen ja/tai järjestämisen prosesseja. Avoimeksi jää, että paljonko näiden prosessien uudelleenmäärittelyn yritys asiakastietoasetuksessa aiheuttaa ”kentällä” takaisinheijastumia käytännön työhön ja organisaatorakenteisiin, joita jatkossa luonnollisesti yritetään yhteensovittaa asetuksen kanssa. Määritelmät eivät myöskään ole täysin selkeitä/yksiselitteisiä, sillä niissä käytetään ristiin termejä ”järjestäminen” ja ”toteuttaminen”, mikä on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä asetuksen käyttäjälle.

Lainaus asetusluonnoksen 2§stä:

”2) sosiaalipalvelun järjestämisen prosessilla sosiaalihuoltolain (1301/2014) 4 luvun mukaisen sosiaalihuollon toteuttamisen vaihetta, johon sisältyy asian vireille tulon, palvelutarpeen arvioinnin ja asiakkuuden suunnittelun vaiheiden jälkeen päätöksenteko asiakkaan sosiaalipalvelujen järjestämisestä;

3) sosiaalipalvelun toteuttamisen prosessilla asiakkaan sosiaalipalvelun toteuttamista sosiaalipalvelun järjestämisen prosessin jälkeen; ”

Asiakastietolaissa (L 703/2023) ”palvelunantajalla” tarkoitetaan viranomaista, julkisoikeudellista yhteisöä ja yksityistä elinkeinonharjoittajaa, joka järjestää tai toteuttaa sosiaalipalveluja tai terveyspalveluja sekä työterveyshuoltolain (1383/2001) 7 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua työnantajaa.

Asetuksessa (2§ kohta 7) ”päävastuullinen palveluntajaja” kuitenkin tarkoittaa vain yksityisen sosiaali- tai terveydenhuollon palvelunantajaa, jonka yhteydessä voi toimia muita palvelunantajia. Tämä on omiaan luomaan epäselvyyttä, koska termillä ”palveluntajaja” olisi nyt asetuksessa erilainen sisältö kuin mitä on sen taustalla olevassa laissa.

Käyttöoikeudet sosiaali- ja terveydenhuollon välillä. Ovatko terveydenhuollon käyttöoikeudet sosiaalihuollon asiakastietoihin tarkoituksenmukaiset (18 §)?

Kyllä

Perustelut:

Kuitenkin asetuksen 18§:ssä oleva erittely/listaus sosiaalihuollon asiakastiedoista on edelleen melko vaikeaselkoinen ja edellyttää sekä terveydenhuollon henkilöstön kouluttamista sosiaalihuollon asiakastiedon termistöön että hyvin tarkkaa ja oikeisiin asiakirjarakenteisiin kohdistuvaa asioiden kirjaamista sosiaalihuollossa.

Lisäksi pidämme epätarkoituksenmukaisena, että terveydenhuollolla ei olisi vastaavaa mahdollisuutta asiakkaan hoidon kannalta ”kaikkien välttämättömien” sosiaalihuollon asiakastietojen käyttöön; eli ts. ennalta kohdentamattomaan tarkoituksenmukaiseen käyttöön, kuin mitä sosiaalihuollolla on potilastietoihin (vrt. 19§ 1. mom.).

Pykälässä 18 käytetty termi ”toimipiste” on lokaatiosidonnainen ja siksi epätarkoituksenmukainen termi tässä yhteydessä. Tilalla tulisi käyttää termiä, joka kuvaa paremmin sote-palveluiden yhteensovittamista ilman lokaatiosidonnaisuutta. Tässä yhteydessä yhdenmukaistaisimme terminologian valvontalain (L 741/2023) 4§:n ”palveluyksikkö” -käsitteen kanssa.

Käyttöoikeudet sosiaali- ja terveydenhuollon välillä. Ovatko sosiaalihuollon käyttöoikeudet potilastietoihin tarkoituksenmukaiset (19 §)?

Kyllä

Perustelut:

Pidämme asianmukaisena, että asetus (19§ 1. mom.) mahdollistaa käyttömahdollisuuden ”kaikkiin välttämättömiin potilastietoihin” tarvittaessa, kun kyse on ”laajan asiakasvastuun ja palvelun järjestämisen tehtävästä”. Asetuksen 19§:n 1. momenttiin tulisi kuitenkin kirjoittaa sanan ”ja” tilalle sana ”tai”, koska laajan asiakasvastuun tehtävä on eri kuin palvelun järjestämisen tehtävä (vrt. asetusluonnoksen 12§ ja 13§).

Sosiaalipalvelun ”toteutuksen tehtävän” osalta (19§ 2-3 mom.) tulkinta on kuitenkin vaikeaselkoista. Niissä ikään kuin uudelleen määritellään jo 2§:ssä määriteltyä sosiaalipalvelun toteuttamisen prosessia, mikä on epätarkoituksenmukaista. Luomalla/tuomalla tässä asetuksessa jäykät rajat eri palvelumuotojen välille luodaan samalla myös sote-organisaatioissa rakenteellista jäykkyyttä, mikä on vastoin sote-uudistuksen peruseriaatteita.

Pykälässä 19 käytetty termi ”toimipiste” on lokaatiosidonnainen ja siksi epätarkoituksenmukainen termi tässä yhteydessä. Tilalla tulisi käyttää termiä, joka kuvaa paremmin sote-palveluiden yhteensovittamista ilman lokaatiosidonnaisuutta. Tässä yhteydessä yhdenmukaistaisimme terminologian valvontalain (L 741/2023) 4§:n ”palveluyksikkö” -käsitteen kanssa.

Luovutusluvan kohdentaminen. Onko ehdotus luovutusluvan kohdentamisesta asiakkaan näkökulmasta ymmärrettävä ja selkeä?

Ei

Perustelut:

Sinänsä on selkeää, että asiakas/potilas antaa luovutusluvan, jota hän sitten tarkentaa, mutta tämä vaatii kuitenkin henkilöstön aktiivista kouluttamista, jotta virheitä vältytään.

Luovutuslupien erilaisten tilanteiden tunnistaminen, eli onko kyse luovutusluvan perusteella annettavan tiedon kohdentamisesta (asiakastietolain 53§) vai luovutuslupaan liittyvien kieltojen kohdentamisesta (asiakastietolain 54§, 55§ ja 59§), edellyttää sosiaalihuollossa niin asiakkaalta kuin ammattilaisiltakin erittäin hyvää palvelutehtävien ja asiakasasiakirjojen rakenteiden tuntemusta. Ainakaan Sata-alueen organisaatorakenne ei sellaisenaan täysin vastaa kansallista palvelutehtäväluokitusta; ja sama tilanne on hyvin todennäköisesti myös muilla hyvinvointialueilla. Näin tulee haasteeksi, että osaavatko sote-ammattilaisetkaan ohjeistaa oikein asiakkaita/potilaita luovutusluvan käytössä ja sen kohdentamisessa? Järjestely edellyttää toimiakseen erittäin syvällistä asiakastietolain ja käyttöoikeusasetuksen tuntemusta niin asiakkailta kuin sote-ammattilaisiltakin ihan ”kentän” tasolla.

Pidämme asetuksen 25§:ssä olevaa säätelyä (eli asiakastietolain 53§:n tilanteet) em. syistä eräänlaisena ylisäätelynä, ottaen huomioon, että vastaava kohdentamis säätelyä ei ole olemassa taikka katsottu tarvittavan siinä tilanteessa, jossa asiakas/potilas antaa luovutusluvan tietojen luovuttamiseen terveydenhuollon palvelunantajalta toiselle tai sosiaalihuollon palvelunantajalta toiselle (asiakastietolain 54§ ja 55§:n tilanteet). Näissä tilanteissa luovutusluvan laajuutta voidaan rajata kielloilla (asiakastietolaki 59§). Käsittääksemme mikään ei sinänsä estäisi tuomasta tässä

asetuksessa samaa systematiikkaa myös terveyden- ja sosiaalihuollon väliseen tietojen luovutuslupa (eli asiakastietolain 53§:n tilanteisiin).

Yksittäisenä asiana huomautamme, että sosiaalihuollon asiakastietoja koskeva luovutuslupa, kohta 2, rajaa pois vain perheasioiden sovittelun ja turvakotipalvelun. Mikäli asetuksen systematiikka säilytetään luonnoksessa esitetyn kaltaisena, tähän listaan tulisi harkita lisättävän muitakin sensitiivisiä ja muilla tavoin erityisiä asiakastietoja kuten adoptio-asioiden asiakastyön kirjaukset (=adoptioerityisyys). Nämä kirjaukset sisältävät tietoja useista asiaan osallisista henkilöistä, ei vain luovutusluvan antajasta.

Luovutusluvan kohdentaminen. Vastaako luovutusluvan kohdentaminen sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan tarpeita?

Ei

Perustelut:

Uudistamme asiassa aiemmin lausumamme, ks. 11.1.2024, SHVA/4109/00.04.00/2023), ks. siteeraus alla.

”Asetus tekee tietojen luovuttamisesta luvallakin hyvin kompleksista ja vaatii henkilöstön laajaa kouluttamista. ”Väärin kohdennetusta” luovutusluvasta voi seurata riskejä asiakas/potilasturvallisuuden kannalta, kun oleellista tietoa ei välitykään tai lupa kohdistuu tahattomasti väärin.

Näemme erityisesti riskinä, että sote-henkilöstöllä ei ole riittäviä valmiuksia opastaa asiakkaita/potilaita luovutusluvan kohdentamisessa – eikä näitä myöskään saada ao. asetuksesta, koska asetus on sote-ammattilaisillekin vaikeaselkoinen ja monimutkainen, jotta toimisi kätevästi arkikäytännössä. On kuitenkin huomioitava, että jo lähtökohtaisesti asiakas-/potilastietoa koskevat sekä salassapitovelvollisuus että käyttöoikeuksien rajoitukset.”

Luovutusluvan kohdentaminen. Onko luovutusluvan mukainen lupien kohdentaminen toteutettavissa esitetyllä tavalla asiakas- ja potilastietojärjestelmiin (huomioiden sekä uusien tietorakenteiden mukaisesti tallennetut tiedot että aiemmin tallennetut tiedot)?

Ei

Perustelut:

Uudistamme asiassa aiemmin lausumamme, ks. 11.1.2024, SHVA/4109/00.04.00/2023), ks. siteeraus alla.

”Kohdentaminen voitaneen teoriassa ehkä teknisesti toteuttaa mutta suuri riski on, että se muodostuu ongelmaksi asiakas- ja/tai potilastietojärjestelmien määrittelyjen, vanhojen tietorakenteiden, tietosisältöjen ja niiden arkipäiväisen käytön osalta.”

Lisäksi toteamme, että erityisesti aiemmin tallennettujen tietojen osalta luovutuslupien kohdentaminen ”oikein” on järjestelmäteknisesti hankalaa toteuttaa, koska tietosisällöt ja niiden aiempi tallennuslogiikka voivat vaihdella.

Arvionne asetuksen mukaisen luovutusluvan tietojärjestelmätoteutukseen tarvittavasta ajasta ja kustannuksista:

Vaatii paljon työtä, aikaa ja rahaa, että asiakastiedon/potilastiedon käyttöoikeuksien kokonaisuus saadaan todella toimimaan kitkattomasti tämän asetuksen edellyttämällä tavalla. Nykyisessä, varsinkin hyvinvointialueita koskevassa, säästö- ja kustannuspaineessa olisi nähdäksemme tarkoituksenmukaista vielä kerran harkita, voitaisiinko asiakas- ja potilastiedon käsittelyn laadukkuus ja tarkoituksenmukaiset sekä riittävät käyttöoikeudet saada aikaan vähemmän yksityiskohtaisella säätelyllä.

Muita kommentteja asetusluonnoksesta:

Yksittäisenä asiana huomautamme, että asetuksen taustamuistion 11§:n kuvaus ei vastaa asetusluonnoksen 11§:ää. Taustamuistio on tältä osin päivittämättä/viitanee johonkin toiseen asetuksen pykälään.

Lääkkeiden käyttöön liittyvien työtehtävien osalta asetusluonnos on nyt paljon sen edellistä versiota tarkoituksenmukaisempi. Edelleen huomautamme kuitenkin, että asetuksen pykälässä 8 1 mom. 2. kohdassa ei tarvinne uudestaan määritellä ”potilasyhteenvetoa”, joka on jo kertaalleen nyt määritelty asetuksen 2§:ssä.

Asetusluonnoksen 10§:n kohdat 1 (laajan asiakasvastuun työtehtävät) ja 2 (sosiaalipalvelun järjestämisen tehtävät) ovat haastavat erottaa käytännössä, ja tämä onkin tullut useasti esiin jo nyt käyttöoikeuksia suunniteltaessa ja määriteltäessä. Tässäkin yhteydessä kiinnitämme myös huomiota termiin ”järjestäminen”, jota tässä asetuksessa käytetään hieman eri näkökulmasta ja tarkoituksessa kuin mm. sote-järjestämislaissa (L 612/2021). Ero aiheuttaa toistuvasti ihmettelyä ja selvittelyn tarvetta.

Edelleen kiinnitämme myös huomiota siihen, että opetus- ja koulutustehtävässä virassa tai toimessa olevalla terveydenhuollon ammattihenkilöllä tulisi myös olla opetettaviensa kanssa aina yhtäläiset käyttöoikeudet, jotta hän voi tosiasiaassa kouluttaa opiskelijoitaan, mm. koulutuslääkärit, opetushoitajat (vrt. 21§). Nyt asetus voi johtaa siihen, että koulutettavilla on laajemmat käyttöoikeudet kuin kouluttajalla.

Asetuksen soveltamiseen ja voimaantuloon voitaisiin ajatella annettavan siirtymäaikaa, minkä aikana asetuksen vaatimuksien toimeenpano (sen mukaisten käyttöoikeuksien reaalin toteutus) pilotoitaisiin jollain tietyllä hyvinvointialueella erillisrahoituksen perusteella hankemallilla. Tällöin

saataisiin aikaan yhtenevät toimintamallit ("best practises") ilman, että jokainen hyvinvointialue rakentaa nyt kiireellä oman versionsa asetuksen toimeenpanosta.

Satakunnan hyvinvointialue

Kirsi Varhila, hyvinvointialuejohtaja

Varhila Kirsi
Satakunnan hyvinvointialue

Tapiola Jukka
Satakunnan hyvinvointialue