



Lainsäädännön

kehittämistarpeita

– sosiaalialan tietoteknologia-
hankkeen työskentelyssä vuosina
2008–2011 havaittuja säädös-
tarpeita

Muistio

7.12.2011

Heli Sahala ja Juha Mykkänen

Johdanto

Tähän muistioon on koottu keskeisimpiä lainsäädäntöön liittyviä ongelma- ja kehittämiskohteita, jotka ovat nousseet esiin Sosiaalialan tietoteknologiahankkeen määrittelytyön eri vaiheissa. Kun menossa on sekä sosiaalihuollon järjestämistä koskevien säädösten että sosiaalihoitolain ja sosiaalihuollon erityislainsäädännön uudistaminen, on mahdollista ottaa esitettyjä asioita huomioon valmistelussa.

Osa kehittämistarpeista liittyy nykyisen lainsäädännön tulkinnanvaraisuuteen ja eri aikoina luotuihin säädöksiin, joiden soveltaminen ei käytännössä ole helppoa. Toisaalta vanhimpien säädösten kohdalla käytännön toiminta ja palvelut ovat kehittyneet ohi säädösten. Erityisen ongelmallisina näyttäytyvät sosiaali- ja terveydenhuollon ns. rajapinnat esimerkiksi kirjaamisen ja asiakastietojen säilyttämisen osalta. Uudet työtavat (esim. kotihoito) ovat myös johtaneet tilanteisiin, joissa selkeitä säädöksiä toiminnan ohjaamiseen ei ole. Lisäksi tietoteknisten ratkaisujen lisääntyminen ja kehittyminen tuovat omia vaatimuksiaan, joihin ei lainsäädännössä ole voitu varautua. Sosiaali- ja terveydenhuollon lakeja säädettäessä tulisi tehdä lain vaikutusten arviointia myös tiedonhallinnan näkökulmasta.

Osa tässä esitetyistä lainsäädännön kehittämistarpeista on esitetty hankkeen johdoryhmän päätöksellä sosiaali- ja terveysministeriölle tiedoksi jo vuoden 2009 lopussa. Samaan aikaan näitä kysymyksiä käsiteltiin myös sosiaalihoollon tietosuojaan yhteistyöryhmässä (Sohvi). Sen perusteella tietosuojavaltuutettu antoi kannanoton, joka käsittelee mm. moniammatillisten ryhmien asiakasdokumentointia, sosiaalihoollon henkilöstön dokumentointia terveydenhuollon yksiköissä sekä terveydenhuollon henkilöstön asiakasdokumentointia sosiaalihoollon yksiköissä. Lisäksi esillä olivat sosiaali- ja terveydenhuollon yhteiset palvelut kuten päihdehuolto ja kotihoito. (Tietosuojavaltuutetun kannanotto 23.10.2009 Dnro 1773/49/2009).

1. Lainsäädännön käsitteet ja termit sekä niiden määrittely

Sosiaalipalvelu

Sosiaalihoollolaissa määritellään sosiaalipalvelut (17 §) sekä kunnan sosiaalihoollon muiden lakien perusteella hoidettavat tehtävät. Saman lain 2a luvussa (kotihoollon kokeilulainsäädäntö) puhutaan "eräistä tehtävistä", joista yksi on kotipalvelut, jotka 17 § on määritelty sosiaalipalveluksi.

Sosiaalipalveluksi on myös määritelty laitoshoitto ja perhehoito, joita käytännössä toteutetaan enemmänkin muuhun sosiaalipalveluun liittyvänä tehtävänä esim. lastensuojelussa, päihdehoollossa, vammaisten palveluissa. Määrittely ja erottelu palvelujen ja tehtävien välillä on hyvin epäselvä ja vaikeuttaa mm. asiakasrekisterien muodostamista ja asiakastietojen käsittelyä.

Sosiaalipalvelujen luokitus on hyväksytty hankkeessa syksyllä 2011 ja myös THL:n koodistopalveluun koodistoksi marraskuussa 2011. Luokitus on moniportainen ja lähtee lainsäädännössä määritellyistä palveluista. Muutokset sosiaalihoollon lainsäädännössä merkitsevät tulevaisuudessa myös muutoksia luokituksessa. Olemassa oleva luokitus tulee ottaa huomioon lainsäädännön muutoksia valmisteltaessa ja toisaalta muutosten vaikutukset luokitukseen ja tietojärjestelmiin lainsäädännön voimaantulon aikatauluissa, jotta valmisteluaikaa on riittävästi.

Termien erilaisuus ja määrittelemättömyys

Käytäntö on synnyttänyt termejä, jotka ovat jo vakiintuneet käyttöön, vaikka niillä ei ole lakiperustaa eikä yhtenäistä sisältöä. Aikuissosiaalityö on tyypillinen palvelujen toiminnallisuudesta syntynyt termi, jolle ei ole yhtenäistä määrittelyä eikä käyttöä.

Moni lainsäädännön termi ja käsite on saanut sisältönsä käytännön toiminnoissa, koska niitä ei säädöksissä ole määritelty. Mitä vanhempaa lainsäädäntöä, sitä vähemmän se sisältää määrittelyjä. Tämä on johtanut ongelmiin käytännön työssä ja myös tietojärjestelmissä, kun eri toimijat antavat termeille omia määrittelyjään tai jopa luovat omia käsitteitään.

Sosiaalialan tietoteknologiahanke on luonut sanaston tietojärjestelmiä varten vuonna 2007. Se on kuitenkin vain pohja keskeisimmistä termeistä, joille on saatava yhtenäinen määrittely. Sosiaalipalvelujen luokituksen sanasto sekä muu sanastotyö vaatii jatkuvaa kehittämistä ja päivittämistä THL:n tehtävänä.

Eryteisesti käsitteiden yhtenäistämisen tarve nousi esille vammaisten palvelujen ja kehitysvammaisten erityishuollon tietosisältöjen määrittelyssä.

Lainsäädännön uudistamisen yhteydessä termeihin ja käsitteisiin pitää kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota ja pyrkiä sekä määrittelemään termit että harmonisoimaan niiden käyttöä. Uusia termejä tulisi käyttää hyvin harkiten.

2. Säädökset asiakastietojen käsittelystä ja säilyttämisestä

Sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevan lain 26 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi tarvittaessa antaa yleisiä ohjeita asiakastietojen käsittelyyn ja säilyttämiseen liittyvistä velvoitteista. Näitä ohjeita ei ole annettu.

Jo hankesuunnitelmassa vuonna 2004 pidettiin säilytysaikoja koskevan asetuksen valmistelua yhtenä kiireisimmistä kehittämistehtävistä.

Sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen käsittelystä ja säilytyksessä noudatetaan niitä arkistolaitoksen yleisiä päätöksiä ja määräyksiä, joilla ohjataan pysyvästi säilytetävien asiakirjojen arkistokelpoisuutta, säilytysmateriaaleja, säilytysvälineitä, säilytysmuotoa ja säilytystiloja. Asiakasasiakirjat, joita ei ole määrätty pysyvästi säilytykseen, tulee hävittää niille määrätyn säilytysajan umpeuduttua siten, että tietosuojat on varmistettu.

Näitä säilytysaikoja ei nyt ole määritelty vaan toiminta perustuu pääosin 1980-luvulla annettuihin ohjeisiin, jotka ovat vanhentuneet eivätkä käsittele viime vuosikymmeninä sosiaalihuoltoon tulleita uusia tehtäviä lainkaan.

Hankkeessa valmisteltujen sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen käsittelyä ja säilyttämistä koskevien ehdotusten tavoitteena on tukea sosiaalihuollon asiakirjallisten tietojen yhdenmukaista käsittelyä, hallintaa ja säilyttämistä sekä kehittämistä siten, että asiakasasiakirjat ovat tiedon tarvitsijan saatavilla ja käytettävissä koko elinkaaren ajan. Tavoitteena on asiakastietojen käytön ja käsittelyn tehostaminen ja yhtenäistäminen, asiakastietojen löydettävyyden parantaminen, sähköisten asiakasasiakirjojen säilyttämisen ja hävittämisen mahdollistaminen sekä asiakasasiakirjojen tietosuojan ja tietoturvallisuuden parantaminen.

Asiakasasiakirjojen käsittely ja säilyttäminen on osa sosiaalihuollon laajempaa toimintojen kokonaisuutta, johon liittyvät olennaisesti koko toiminnan kehittäminen ja ohjaaminen yhdenmukaiseksi. Työryhmä katsoi vuonna 2010 olevan ensiarvoisen tärkeää, että sosiaali- ja terveysministeriö laatisi asiakasasiakirjojen käsittelyn ja säilyttämisen käytännön toimintatapojen selkeyttämistä ja yhdenmukaistamista tukevat säännökset ja ohjeet

Ehdotus säilytysaikamääräysten voimaantulosta ja soveltamisesta käytännössä ehdotetaan otettavaksi käyttöön kaksivaiheisesti:

1. siirtymävaiheen tilanne, jossa ohjataan sekä paperi että sähköisten aineistojen säilytystä. Tässä vaiheessa säilytysaikamääräyksiä sovelletaan myös uusiin tai lopetettuihin palvelutehtäviin, joista ei ole ohjattu nyt voimassa olevissa säilytysaikamääräyksissä.
2. asiakastietojen käsittely tapahtuu kokonaan sähköisesti ja liittyminen kansalliseen sähköiseen arkistointijärjestelmään on tapahtunut. Tässä vaiheessa arkistolaitoksen ja sosiaali- ja terveysministeriön tulee välillä käydä keskusteluja siitä, onko tarpeen arvioida uudelleen sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen säilytysaikoja.

Säädöstyö on edelleen ensisijaisen tärkeä kuntien asiakastietojen hallinnan ja kuntoon saattamisen kannalta. Lisäksi uusien säädösten tulee kattaa yksityisten palveluntuottajien asiakastiedotkin. Säädösvalmistelu tulee käynnistää mahdollisimman nopeasti, joskin se joudutaan sitomaan sosiaalihuoltolain uudistamisen aikatauluun ja yhteen sovittamaan lakimuutoksiin.

3. Lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007) tarvittavia täydennyksiä ja muutoksia

Koodistopalvelu ja sosiaalihuollon koodistot

Asiakastietolain 14 § 2 momentissa säädetään koodistopalvelusta, jonka sisällöstä vastaa Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Nykyisen säädöksen mukaan koodistopalvelu sisältää kaikki koodistot, joita tarvitaan potilasasiakirjojen käsittelyssä valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen avulla. Sosiaalihuollon koodistoista ei säädöksessä ole lainkaan mainintaa.

Sosiaalihuollon koodistoja on valmisteltu koodistopalveluun syksystä 2010 alkaen ja sinne on hyväksytty noin 35 koodistoa. Valmisteluhankkeina on vireillä yli 20 koodistoa ja hankkeen jälkeen selvittelyssä mahdollisiksi koodistoiksi 50–70 tietosisältömäärityksissä tehtyä esitystä.

Koodistoja voitaisiin jo ennen arkiston ja yhteisten tietojärjestelmäpalvelujen käyttöönottoa hyödyntää asiakastietojärjestelmissä tietojen yhdenmukaisuuden ja vertailtavuuden lisäämiseksi. Samalla on mahdollista testata niiden toimivuutta. Näin ollen myös säädöspohja sosiaalihuollon koodistojen ylläpidolle ja niiden jake- lulle koodistopalvelun kautta tulee saada kuntoon mahdollisimman pian.

Sosiaali- ja terveydenhuollon välinen asiakastietojen vaihto

Asiakastietolain 10 §:ssä säädetään potilastietojen luovuttamisesta valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen avulla terveydenhuollon palvelujen antajien kesken.

Tällaisena säädös ei mahdollista tietojen siirtoa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelunantajien välillä esim. kotihoidossa, päihdehuollossa tai vammaisten palveluissa. Säädöksen muuttaminen on välttämätöntä, jotta sosiaali- ja terveydenhuollon vaadittu asiakastietojen käytettävyys toteutuisi.

Arkiston perustaminen ja käyttö

Sosiaalihuollon kansallisesta arkistosta ei ole säädetty. Hankkeen määrittelyissä on sen osalta todettu: "Sosiaalihuollon kansallisen arkiston perustaminen ja sen käyttö edellyttävät vastaavia lainsäännöksiä kuin terveydenhuollon arkiston osalta on säädetty sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä koskevassa laissa (159/2007) ja asetuksessa potilasasiakirjoista (298/2009)." (Sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen sähköinen arkistointi – Vaatimukset ja toiminnallinen määrittely v2.0). Näitä säädöstarpeita on yksilöity jäljempänä.

Valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen toimijat

Asiakastietolain 14 § mukaan Kansaneläkelaitos (Kela) hoitaa terveydenhuollon arkistopalvelua (mukaan lukien hakemisto- ja potilaan tiedonhallintapalvelu sekä luovutusloki ja katseluyhteys) ja sillä on valtuudet antaa teknisiä näihin liittyviä ohjeita. Lisäksi Kela hoitaa koodistopalvelun teknistä toteutusta. THL määrittää toteutusten edellyttämät tietosisällöt, käsitemallit ja tietorakenteet sekä vastaa koodistopalvelun sisällöstä. Väestörekisterikeskus toimii terveydenhuollon henkilöstön (mukaan lukien muu kuin valtakunnallisesti rekisteröity henkilöstö) ja laitosten varmentajana.

Tikesos-hankkeen määrittelyissä ja suosituksissa on kuvattu ratkaisumalleja siten, että samat tahot voivat toimia sosiaalihuollon valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen toimijoina.

Vastaavasti kuin terveydenhuollossa, tulee säätää sosiaalihuollon palvelunantajien velvollisuudesta liittyä valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen käyttäjäksi.

Myös asiakastietolain 16 § tarkennukset eri toimijoiden vastuista mukaan lukien tiedottaminen tulee ulottaa sosiaalihuoltoon.

Asiakkaan informointiin, selosteisiin ja tiedonsaantioikeuteen sosiaalihuollon valtakunnallisista tietojärjestelmäpalveluista tarvitaan vastaavat säädökset kuin on terveydenhuollon osalta säädetty asiakastietolain 17–18 §:issä.

Valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen maksuista sosiaalihuollossa tulee säätää vastaavasti kuin terveydenhuollon osalta on säädetty asiakastietolain 22 §:ssä.

Siirtymäsäännöksiä ja määräaikoja tulee sosiaalihuollossa tarkentaa valtakunnallisten palvelujen liittymisen osalta asiakastietolain 25 §:ssä.

Hakutietojen saanti asiayhteyden perusteella

Hakutietoja koskevat säädöstarpeet ovat myös selkeitä: "Hakutiedot: Nykyisellään sosiaalihuollossa myös hakutiedot ovat salassa pidettäviä eikä niitä voida näyttää ilman suostumusta tai tiedonsaantioikeuden käyttöä. Jotta valtakunnallisesta järjestelmästä voitaisiin hakea asiayhteyden voimassa ollessa asiakkaan asioita ja asiakirjojen hakutietoja, tulee hakutietojen saatavuudesta ja sen rajoituk-

sista säätää.” (Asiayhteyden ja suostumuksen ratkaisumalli sosiaalihuollossa v1.0). Terveydenhuollon asiayhteyttä koskeva kahden erillisen henkilön tekemien asiakasmerkintöjen vaatimus ei ole realistinen sosiaalihuollon käytännön asiakastyössä, joten säädöksiin ja ohjein on tarkennettava toimintamalli ja rajaukset sille, että asiayhteyden voimassa ollessa asiakkaan tietoja pystytään hakemaan ja käsittelemään. Asiayhteyden muodostumisperusteita on eritelty Tikesos-hankkeen määrittelyissä.

Sosiaalihuollossa käytettävä suostumusmalli / suostumusmallit

Asiakkaan suostumuksen osalta on seurattu terveydenhuollon lainsäädännön kehitystä ja pyritty hyödyntämään sen ratkaisuja myös sosiaalihuoltoon. Sosiaalihuollossa lainsäädäntö edellyttää nyt tarkasti rajattua ja yksilöityä suostumusta (suppea suostumusmalli).

Sosiaalihuollossa kyseistä mallia tarvitaan palveluissa, joissa asiakkaan tiedot on rajattava koskemaan tiukasti kulloistakin asiaa tai yksittäistä palvelua. Lisäksi on esitetty, että myös sosiaalihuollossa otettaisiin käyttöön terveydenhuollossa käytössä oleva laajempi ns. ”avaussuostumusten” malli nykyisen yksilöidyn suostumuksen rinnalle. Kyseinen malli olisi tarpeen palveluissa, joissa tietojen saanti eri palvelunantajien välillä on erityisen keskeistä ja joissa asiakkaat yleisimmin ovat useiden palvelunantajien asiakkaina. (Tiedonluovutusten hallinta sosiaalihuollon tietojärjestelmissä – Vaatimukset ja toiminnallinen määrittely v1.0)

Laajan ja suppean suostumusmallin määrittely vaatii säädöksiä ja ohjeita, joilla määritellään, kuinka suostumusten ja kieltojen hallinnointi toteutetaan laajan ja suppean suostumuksen malleissa. Suppea suostumusmalli edellyttää suostumusasiakirjan säätämistä sosiaalihuoltoon. Laaja suostumusmalli edellyttää lisäksi kieltoasiakirjan säätämistä. Myös suostumus- ja kieltoasiakirjojen säilyttämisajasta on säädettävä sosiaalihuollon osalta.

Suostumusmallin säätäminen palvelutehtäväkohtaisesti

Suostumusmallien muuttaminen edellyttää myös tarkempia linjauksia, jotta toimijoiden käytännöt olisivat yhdenmukaisia.

”Suppean ja laajan mallin käyttäminen tulisi linjata säädöksellä kansallisella tasolla palvelutehtävittäin. Tilanne, jossa yhdessä kunnassa käytetään tietyssä palvelutehtävässä suppeaa suostumusmallia ja toisessa kunnassa laajaa aiheuttaisi runsaasti ongelmia tahdonilmauskäytäntöjen toteuttamisessa ja tarkistamisessa esimerkiksi tilanteissa, joissa asiakas muuttaa kunnasta toiseen. Yhdessä palvelutehtävässä ei voida käyttää molempia malleja päällekkäin.” (Tiedonluovutusten hallinta sosiaalihuollon tietojärjestelmissä - Vaatimukset ja toiminnallinen määrittely v1.0)

Asiakkaan aiempien tietojen saaminen eri palvelunantajilta palvelukohtaisesti (aiempien tietojen luovutus)

Sosiaalihuollossa on myös ratkaistava kriteerit, joilla riittävä asiayhteys asiakkaan aikaisempien tietojen hakemiseen muiden palvelunantajien rekistereistä muodostuu. Asiakastietolain 10 § säädetään potilastietojen luovuttamisesta. Sosiaalihuollon osalta on säädettävä luovuttamisen perusteista, joita on kuvattu erityislainsäädännössä sekä Tikesos-hankkeen määrittelyissä (suostumus, tiedonsaantioi-

keus, tiedonantovelvollisuus) sekä siitä että luovutus voidaan toteuttaa asiayhteyden voimassa ollessa. Lisäksi on tarkennettava säädöksin, missä määrin viranomaisen perusteltu tiedonsaantioikeus voi toimia luovutuksen perusteena huolimatta asiakkaan suostumuksen puuttumisesta tai asiakkaan asettamasta kiellosta.

”Asiakkaan tiettyyn palveluun liittyvien aiempien tietojen saanti eri palvelunantajilta: asiayhteys ei henkilötietolain mukaan voi muodostua vain sillä perusteella, että asiakkaalla on aiempi asiakkuus toiseen palveluntarjoajaan samassa palvelutehtävässä. Tieto asiakkaan aiemmista palveluista on kuitenkin tarpeen eri palvelutehtävissä esimerkiksi väärinkäytösten välttämiseksi, joten tarvitaan säädöksiä erityisesti tietojen luovuttamiseen asiakkaan aiempien palvelujen perusteella.” (Asiayhteyden ja suostumuksen ratkaisumalli sosiaalihuollossa v1.0).

Terveystietojen osalta suostumuksesta ja kiellosta laadittu potilaan allekirjoittama asiakirja on Asiakastietolain 12 § mukaisesti säilytettävä vastaanottajan toimesta rekisterinpitäjän lukuun. Paperisten arkistonhallinnan asiakirjojen säilyttäminen ei kuitenkaan ole mielekäästä, mikäli valtakunnallisilla ratkaisuilla pyritään tukemaan paperittomaan asiakastietojen käsittelyyn ja sähköiseen arkistointiin siirtymistä.

Sosiaalihuollossa tulee säätää asiakkaan laillisen edustajan oikeuksista ja valtuuksista asiakkaan tietojen luovuttamisessa vastaavalla tavalla kuin terveydenhuollossa.

Sosiaalihuollon asiakastietojen rakenteistamisen toteutus

Asiakastietolain 6 §:ssä säädetään potilastietojärjestelmien ja -asiakirjojen tietorakenteista. Mitkään näistä säädöksistä eivät toistaiseksi koske sosiaalihuollon asiakastietoja.

”Myös yleisesti sosiaalihuollon sähköisistä asiakasasiakirjoista on lausuntojen perusteella nähty tärkeäksi valmistella tarvittava lainsäädäntö, jonka avulla on mahdollista vahvistaa hankkeen alusta lähtien tehtyjä linjauksia asiakastietojen rakenteistamiseen, säilyttämiseen ja saatavuuteen liittyen (sosiaalihuollon sähköisten asiakastietojen kokonaismalli).

Käyttö- ja luovutusloki sosiaalihuollossa

Asiakastietolain 5 § määrittelee, että sosiaali- että terveydenhuollon palvelun antajien tulee kerätä lokitiedot asiakasrekisterikohtaisesti kaikesta asiakastietojen käytöstä ja jokaisesta asiakastietojen luovutuksesta seurantaan varten lokirekisteriin. Terveystietojen palvelujen antajien potilasasiakirjatietojen **luovuttamista** koskevat lokitiedot tallennetaan 14 §:ssä tarkoitettuun arkistointipalveluun, mutta sosiaalihuollon osalta nykyisissä säädöksissä sekä käyttölokin että luovutuslokin toteuttaminen jää palvelun antajan vastuulle.

Tikesos-määrittelyissä on kuvattu malli, kuinka luovutusten hallinta mukaan lukien luovutusloki voidaan toteuttaa terveydenhuoltoon jo kehitettyjä valtakunnallisia palveluja pohjana käyttäen sosiaalihuollossa.

Varmenne-, tunnistamis- ja allekirjoitusratkaisut

Asiakastietolain 8 § mukaisesti on jo voimassa, että sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palvelujen antaja, muu asiakastietojen käsittelyn osapuoli ja näiden edustajat sekä tietotekniset laitteet tulee tunnistaa luotettavasti. Potilastietojen osalta edellytetään lisäksi todentamista. Todentamisvaatimus tulee laajentaa koskemaan myös sosiaalihuoltoa viimeistään, kun tietojen luovutus valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen kautta mahdollistuu.

Tikesos-hankkeen määrittelyissä ja suosituksissa on kuvattu varmenneratkaisuja siten, että Väestörekisterikeskus voisi toimia sosiaalihuollon henkilöstön ja laitteiden varmentajana. Ratkaisu ei edellytä valtakunnallista sosiaalihuollon ammattihenkilöiden rekisteröintiä vaan voi nojautua organisaatiovarmenteisiin. VRK:n toimiminen tässä roolissa vaatii kuitenkin säädöksiä.

Asiakastietolain 9 § mukaan asiakastietojen eheys, muuttumattomuus ja kiistämättömyys tulee varmistaa sähköisellä allekirjoituksella tietojen sähköisessä käsittelyssä, tiedonsiirrossa ja säilytyksessä (koskien myös sosiaalihuoltoa). Allekirjoittamisessa tulee käyttää kehittyntä sähköistä allekirjoitusta. Sosiaalihuoltoon on ehdotettu mallia, jossa kaikki valtakunnallisten palvelujen asiakasasiakirjat allekirjoitetaan vähintään organisaatioiden ja tietoteknisten laitteiden kehittyntä sähköistä allekirjoitusta luotettavuudeltaan vastaavalla kirjoituksella. Lisäksi tulee erikseen ohjeistaa ja säätää ne sosiaalihuollon asiakirjat tai asiakirjatyytit, jotka on allekirjoitettava ammattilaisen henkilökohtaisella sähköisellä allekirjoituksella.

Asiakkaan tiedonhallintapalvelu

Asiakastietolain 14 a § määrittelee potilaan tiedonhallintapalvelun. Sosiaalihuollon osalta tulisi säätää siitä, että suostumukset ja kiellot voidaan hallita vastaavasti tiedonhallintapalvelun avulla kuin terveydenhuollossa. Asiakkaan tiedonhallintapalvelun rekisterinpitäjyydestä (Kela) ja tietojen oikeellisuudesta voidaan säätää vastaavasti kuin terveydenhuollossa.

Tiedonhallintapalvelun käyttö asiakkaan ajantasaisten perustietojen ylläpidossa ja jakamisessa on säädettävissä koskemaan sekä sosiaali- että terveydenhuoltoa. Tämä edellyttää, että Asiakastietolaissa määritellyt "potilaan terveyden- ja sairaanhoidon kannalta keskeiset tiedot" laajennetaan koskemaan myös sosiaalihuollon palvelujen tuottamisessa keskeisiä tietoja, jotka ohjeistetaan tarkemmin asetuksella.

Lisäksi Asiakastietolain 19 § tavoin on säädettävä, annetaanko asiakkaalle sosiaalihuollon tietoja sähköisen katseluyhteyden avulla, ja mitkä ovat näin annettavia tietoja.

4. Sosiaalihuollon asiakaslain (812/2000) kehittämistarpeet

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista määrittää sekä asiakkaan asemaa ja oikeuksia että sosiaalihuollon toimintatapoja. Lain määrittelyt eivät kuitenkaan riitä asiakkuuksien päättymisen määrittämiseen ja lisäksi asiakastietojen kirjaamisvelvoitekin puuttuu.

Asiakkuuden alkaminen

Asiakkaalla tarkoitetaan sosiaalihuoltoa hakevaa tai käyttävää henkilöä (3 §). Asiakkuus siis alkaa, kun asiakas hakee sosiaalipalveluja tai -etuuksia. Jos asiakas toimittaa kirjallisen hakemuksen, jota käsitellään ja johon annetaan päätös, prosessi on kohtuullisen selkeä ja syntyy tiettyyn palveluun liittyvä asiakkuus.

Tulkitaanko palvelun hakemiseksi myös asiakkaan yhteydenotto, jossa hänen tunnistetietonsa ovat käytettävissä ja hän on yksilöitävissä, mutta varsinaista asian käsittelyä mihinkään nimettyyn palveluun ei synny? Asiakas esittää elämäntilannettaan ehkä laajastikin ja keskustelusta laaditaan muistiinpanoja, mutta tilanne päättyy neuvontaan, ohjaukseen muualle tai siihen, ettei asiakas enää palaa hänelle neuvottuun palveluun.

Palvelutarpeen kirjaamisen määrittely voisi auttaa tässä ongelmassa eli ne käsiteltäisiin ilmoituksina kunnes asiakkuus selkeästi alkaa jossain palvelussa. Palvelutarpeen kirjaamisen määrittely voisi auttaa tässä ongelmassa eli kansalaisten yhteydenottoja käsiteltäisiin ilmoituksina kunnes asiakkuus selkeästi alkaa jossain palvelussa.

Uudessa lastensuojelulaisissa on pyritty ratkaisemaan tämäntyyppisiä tilanteita määrittelemällä asiakkuuden alkaminen tarkemmin kuin muissa laeissa. Asiakkuuden alkamisen ajankohta ja sen määrittelytapa on tullut ongelmana esiin lähes kaikissa sosiaalipalveluissa. Se on erittäin keskeinen kysymys mm. asiakasasiakirjojen, niiden käsittelyn ja säilyttämisen määrittelyssä.

Asiakkuuden päättyminen

Sosiaalihuollossa ei lastensuojelulakia lukuun ottamatta ole määritelty, milloin asiakkuus päättyy. 1980-luvulla annetuissa sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen säilyttämistä koskevista ohjeista säilytysaika on usein määritelty "X vuotta viimeistä merkinnästä". Pelkästään säilytysajan toteuttaminen tällaisella ohjeella on käytännössä mahdotonta. Lisäksi se ei anna tukea sille, milloin asiakkuus katsotaan päättyneeksi. Ikuisia asiakkaita lienee arkistoissa runsaasti, koska edes paperit sisältävistä akteista ei ole ollut mahdollista poistaa asiakirjoja ohjeiden mukaisesti.

Tietojärjestelmien kehittyminen antaa mahdollisuuden määritellä tietojen säilytysaika metatietona järjestelmään, jolloin säilytysajan päättyessä järjestelmä ehdottaa tietojen poistamista. Viimeinen merkintä ei kuitenkaan ole soveltuva laskentaperuste. Lisäksi asiakkaalle pitäisi olla oikeus tietää, milloin ja miten hänen asiakkuutensa sosiaalipalveluissa on päättynyt. Päätymisen määrittely tulisi mitä pikimmin ottaa lainsäädäntöön niin, että se toimii ja soveltuu eri palveluihin.

Asiakastietojen kirjaamisen velvoite

Lain 26 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi tarvittaessa antaa yleisiä ohjeita asiakastietojen käsittelyyn ja säilyttämiseen liittyvistä velvoitteista. Näitä ohjeita ei ole annettu. Asiakastietojen kirjaamiseen sosiaalihuollossa ei siten ole erityisesti säädettyä velvoitetta eikä kirjaamisen sisällöstä ohjeistusta.

Asiakas ja tietojen kirjaaminen eri palveluissa (yksilö, perhe)

Sosiaalihuollossa asiakkaana voi olla yksilö, perhe tai osa perheestä. Tällöin ei ole käytännössä selvää, kuka/ketkä kirjataan asiakkaaksi. Työtä ohjaavat vahvasti käytössä olevien tietojärjestelmien ratkaisut ja tulkinnat.

Uusi lastensuojelulaki lähtee periaatteesta, jossa jokainen lapsi on erikseen lastensuojelun asiakas. Jokaisella lapsella on oltava myös omat asiakastiedot ja dokumentit. Tietosuoja ja asiakkaan oikeus lukea vain omia asiakastietojaan asettavat kirjaamiselle omat haasteensa ja käytännön ongelmat.

Tämänhetkinen käytäntö, jossa tietoja voi olla perheenpään tai muiden lasten tiedoissa, tekee tietojen etsimisestä sirpaleista ja tiedoista vaikeasti löydettäviä. Perheen vanhempien erotessa tai perherakenteen muuttuessa, voi ns. ydinperheen tietoja jäädä uudessa perheen kokoonpanossa siihen kuulumattoman, tai muualla asuvan, aikuisen tietoihin. Myös lasten tietojen yhteiskirjaamiset yhden lapsen alle aiheuttavat tietosuojaongelman. Lisäksi kyseisen lapsen muuttaessa pois perheestä, syntyy jälleen tietojensiirto-ongelmia.

Niin kasvatus- ja perheneuvonnan kuin perheasioiden sovittelunkin asiakkaana on pääsääntöisesti perhe eikä yksittäinen henkilö. Nykyisin tehtävän kannalta välttämättömät asiakastiedot kirjataan joko yhden päähenkilön (yleensä lapsen) tai erikseen tehtävää varten muodostetun perheen henkilörekisteriin. Asiakastietojärjestelmillä tapahtuva kirjaaminen painottuu päähenkilön mukaiseen tietojen käsittelykäytäntöön. Kaikissa perheneuvoloissa ei vielä käytetä digitaalisia tietojärjestelmiä asiakastietojen käsittelyyn ja niissä yhteen asiakasaktiin sisällytetään usein kaikkien perheenjäsenten tiedot. Molemmissa käytännöissä on tietosuojaan liittyviä ongelmia.

Tästä syystä tulisi yksittäistä henkilöä laajempien asiakasasioiden (esimerkiksi parisunnan parisuhde) kirjaamisen periaatteet sosiaalihuollossa ohjeistaa. Ohjeita tarvitaan muun muassa siitä, kenen henkilörekisteriin ja miten parisuhteen käsittelyyn liittyvät tiedot tulisi kirjata ja millaisia viittaussuhteita henkilöiden välisiin tietoihin voi tehdä vaarantamatta kenenkään osapuolen yksityisyyden suoja.

Palvelu- ja hoitosuunnitelma

Asiakaslain 7 §:n mukaan asiakkaalle tulee laatia hoito- ja palvelusuunnitelma. Suunnitelmalla voi olla säädöksen mukaan muitakin nimiä, mikä ei helpota suunnitelmien käyttöä. Käytännössä sosiaalipalveluissa arvellaan olevan käytössä jopa yli 20 erinimistä suunnitelmaa. Niiden sisällöt ovat hyvin vaihtelevia.

Kun asiakkailla yhä useammin on monta palvelua samaan aikaan ja monta palvelujen tuottajaa, tulee yhteisestä suunnitelmasta yhä tärkeämpi työväline. Toisaalta kokonaissuunnitelman lisäksi tarvitaan yksittäisiä palveluja koskevia tarkempia suunnitelmia esim. asumispalveluun, työtoimintaan. Palvelusuunnitelmien rakenteen pitäisi olla samanlainen mutta sisällöt ja tarkkuustasot voisivat erottua selvästi. Tämä vaatisi säädösten tarkentamista siten, että olisi yksi ns. kokonaissuunnitelma (palvelusuunnitelma), jossa näkyvät asiakkaan sosiaalipalvelut ja niiden järjestäjät ja tuottajat sekä mahdollinen kokonaistavoite. Tätä voisi täydentää muilla palvelukohtaisilla suunnitelmilla. Samalla tulisi määritellä ne periaatteet, joilla kokonaissuunnitelman vastuutaho määrittyy. Kokonaissuunnitelmaa voisi täydentää muilla palvelukohtaisilla suunnitelmilla.

Myös palvelusuunnitelman tarkistamiselle annettavaa ehdotonta takarajaa olisi harkittava, ettei vanhoja suunnitelmia ole voimassa, vaikka palvelutarpeessa ei suunnitelman tarkistamista vaativia muutoksia olisikaan tapahtunut.

5. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteiset palvelut sekä terveydenhuolto sosiaalihuollon palveluissa ja yksiköissä

Tässä luvussa esille tuleviin kysymyksiin on hankkeessa haettu vastauksia yhteistyössä Tietosuojavaltuutetun toimiston kanssa. Toimisto on antanut apua hankkeelle. Lisäksi TSV on lähettänyt vuoden 2010 alussa sosiaali- ja terveysministeriölle kirjeen tarpeista selkeyttää lainsäädäntöä.

Palvelut, jotka voivat olla sosiaali- tai terveystalveluja

Päihdehuoltoa voidaan toteuttaa sekä sosiaali- että terveydenhuollossa. Kotihoito muodostuu sosiaali- ja terveystalveluista, jotka voidaan organisoida kumpaankin organisaatioon tai yhteiseen yksikköön jommankumman sektorin alaisuuteen. Asiakkaan palvelujen kokonaisuus muodostuu useimmiten kokoelmasta sosiaali- palveluja ja terveystalveluja, mikä edellyttää toimivia säädöksiä asiakasta koskevan tiedon käsittelystä ja siirrosta.

Terveydenhuollon ammattihenkilöt sosiaalihuollon palveluissa

Sosiaalihuollon yksiköissä toimivat terveydenhuollon ammattilaiset kirjaavat ammattinsa puolesta terveydenhuollon tietoja asiakkaan hoidosta mutta voivat kirjata myös sosiaalihuollon tietoa. Miten tiedot pidetään erillään? Minkä toiminnan rekisteriin tietoja kirjataan? Käytännössä erityisen ongelmallista rajanveto näyttäisi olevan lähihoitajien kohdalla, koska he voivat toimia sosiaali- tai terveydenhuollon tehtävissä mutta ovat terveydenhuollon ammattihenkilöitä.

Perheneuvonta on sosiaalipalvelua lainsäädännöllisesti, mutta nyt jo suurin osa työntekijöistä voi olla terveydenhuollon ammattihenkilöitä (psykologi, lääkäri, terapeutti). Ovatko asiakastiedot sosiaalihuollon asiakastietoja vai terveydenhuollon potilastietoja? Mihin rekisteriin ja millaisella säilytysajalla tiedot kuuluvat? Säädösten toimivuutta tulee arvioida sosiaalihuoltolain muuttamisen yhteydessä. Sitä ennen tarvitaan selkeä käytännön ohje toimijoille.

Vanhainkoti, kehitysvammalaitos, asumispalvelut ovat sosiaalipalvelua mutta etenkin laitoshoidossa henkilöstö on nyt pääosin terveydenhuollon ammattihenkilöitä. Ero sosiaalihuoltoon kuuluvan kirjaamisen ja potilastietojen välillä tuntuu olevan erittäin vaikea ja vaihteleva. Lisäksi näyttää siltä, että asumispalveluissa on usein tietojärjestelmäratkaisuna käytössä terveydenhuollon ohjelmisto, jolloin rekistereiden erottaminen tulee entistä vaikeammaksi.

Yhdistetty kotihoito eli kotipalvelu ja kotisairaanhoido, joita varten on annettu kokeilulainsäädännön yhteydessä ohjeistus rekisterinpidosta. Kotihoidon kirjaaminen ja asiakastietojen käsittely ovat koko hankkeen ajan nousseet esille ongelmana, koska sosiaali- ja terveystalvelujen erottaminen asiakkaan käytännössä saamassa palvelussa on yhä vaikeampaa. Kotihoidolla ei kuitenkaan ole lainsäädännössä määriteltyä perustaa lukuun ottamatta kokeilulakia. Kuntien esittämässä tarpeissa tämä on kuitenkin ehkä keskeisin ratkaisua vaativa kysymys. Ongelma heijastuu myös toiminnan tilastointiin, koska suoritteiden eriyttäminen kotipalveluksi ja kotisairaanhoidoksi on varsin epämääräistä eikä vastaa kuntien omia tietotarpeita.

6. Sosiaalihuollon tehtävät muissa organisaatioissa

Sosiaalityöntekijöitä työskentelee myös varsinaisen sosiaalihuollon ulkopuolella sosiaalityön tehtävissä. *Terveystieteiden tutkimuskeskuksen sosiaalityöllä* on pitkä perinne ja myös sen kirjaaminen on ohjeistettu potilastietojen osalta omaan sosiaalityön kokonaisuuteen.

Yhä useammin sosiaalityöntekijä työskentelee *poliisin* kanssa ja sijoituspaikkana voi olla poliisilaitos. Sosiaalityöntekijöitä työskentelee myös puolustusvoimissa ja vankeinhoidossa.

Aivan oma lukunsa on *koulun sosiaalityö (koulukuraattorit)* joiden työn lakiperusta on lastensuojelulaissa, mutta muuta ohjaavaa säännöstöä ei enää ole. Koulukuraattori toimii sosiaalityön asiantuntijana oppilashuollon suunnittelussa ja kehittämisessä kouluyhteisössä. Osa kuraattoreista työskentelee sosiaalitoimissa ja osa koulutoimissa. Myöskään kelpoisuudesta ei ole säädetty, joten työn teoriaperusteet ovat vaihtelevia.

Koulun sosiaalityön sisältömääritysten yhteydessä tuli esiin lukuisia kehittämistarpeita, jotka edellyttävät STM:n ja OKM:n yhteisiä toimenpiteitä ja mitä ilmeisimmin säädösvalmistelua molemmissa ministeriöissä.

7. Oikeusministeriön toimialaan liittyvä lainsäädäntö, jonka toimeenpano kuuluu sosiaalihuoltoon

Oikeusministeriö vastaa isyyslaista sekä lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta ja lapsen elatusta koskevasta lainsäädännöstä. Lisäksi adoptiolaki kuuluu sen toimialueeseen kuten avioliittolakikin, joihin kaikkiin liittyviä tehtäviä on säädetty kunnan sosiaalihuollon hoidettavaksi sosiaalihuoltolain säädösten kautta.

Kehittämisen kannalta ongelmallista on, että vastuu jakautuu kahdelle ministeriölle, joista säädösvalta on toisella ja toimeenpanon ohjaaminen kuuluu toiselle. Toimeenpanossa havaitut kehittämiskohteet eivät lainsäätäjän näkökulmasta useinkaan ole keskeisiä säädöstyön priorisoinnissa. Osa lainsäädännöstä vaikuttaa sosiaalipalvelujen näkökulmasta vanhentuneelta, osin myös vaadittavat menettelytavat kuten lomakkeet. Lomakkeiden merkitystä sähköistyvässä asiakirjahallinnossa tulisi pohtia. Ainakin tulisi analysoida lomakkeissa käytettäviä termejä, niissä esiintyvien tietojen tarpeellisuutta ja tietojen tallentumista sähköistetyssä prosessissa.

Perheasioiden sovittelu

Perheneuvonnan määrittelyissä tuli esille avioliittolain 5. luvussa mainittu perheasioiden sovittelu. Sovittelua tehdään sekä perheneuvoloissa että seurakuntien perheneuvonnassa. Seurakuntien osalta kyse on yksityisestä sosiaalipalvelun tuottamisesta. Perheneuvoloissa on käytännössä lähes mahdotonta erottaa tätä toimintaa tavanomaisesta perheiden kanssa työskentelystä. Oletamme, että säädökset ovat jääneet lakiin, kun avioeron perusteita muutettiin ja pakollinen sovittelu poistui. Luvun säädökset näyttäisivät myös olevan osin päällekkäisiä lasten tapaamisoikeuden toteuttamisen sovittelua koskevien uudempien säädösten kanssa. Voisiko perheasioiden sovittelu olla myös säädöksissä osa perheneuvon-
taa?

Adoptioneuvonta ja adoptiot

Adoptioneuvonta nosti esille lukuisia ongelmia alkaen lomakkeiden toteutustavasta lain vanhentuneisiin pykäliin. Adoptionlain uudistaminen on meneillään vuonna 2011.

Hankkeen selvitysten aikana tärkeimpänä ja kiireellisenä kehittämiskohteena korostui adoptioneuvonnan lomakkeiden saaminen sähköiseen muotoon. Nykyisten itsejäljentävien paperilomakkeiden käyttö alkaa epäkäytännöllisyyden lisäksi olla käytännössä mahdotonta, sillä vanhojen kirjoituskoneiden käyttö ja kunnossapito on vaikeaa laitteiden ja tarvikkeiden saamisvaikeuksien vuoksi.

Nykyinen laki lapseksi ottamisesta (vuodelta 1985) kaipaisi uudistusta sekä nimikkeistön että sisällön osalta. Lakiin toivottiin lisäyksenä säädöstä adoptoivan vanhemman yläikärajasta (sisältyy käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen). Lisäksi työryhmä toivoisi laista poistettavan 15 § kohdan, jossa todetaan, että 'lapseksi ottamisen oikeudelliset vaikutukset lakkaavat, jos ottovanhempi ja ottolapsi menevät keskenään avioliittoon.' Lainkohta koetaan virheellisiä käsityksiä aiheuttavana jäänteenä, joka aiheuttaa hämmennystä erityisesti adoptoiduille lapsille.

Adoptioprosessin asiakirjojen tietojensaantioikeuden periaate on, että adoptiolapselle voidaan antaa vain hänen omia tietojaan. Tietojensaantioikeus aiheuttaa käytännössä paljon kysymyksiä ja rajanvetoa, ja siksi siihen olisi hyvä saada selkeät ohjeet.

Käytännön ongelmana voi olla esimerkiksi, mitä tietoja adoptoidun tulee saada tietää adoptiovanhemmistaan, kuten esimerkiksi näiden ilmoittamasta adoption syystä? Käytännössä tiedot lapsesta, hänen biologisesta äidistä sekä adoptiovanhemmista ovat samoissa asiakirjoissa, joka nostattaa samalla esiin tietojen säilytystarkoituksen. Yhtäläisesti pohdittavaksi tulee usein, missä kulkee sukulaisten tiedonsaannin raja.