

13.3.2012

Dnro 1608/4/11

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

YKSITYISELLE PALVELUNTUOTTAJALLE EI VOIDA LUOVUTTA A KUIN VÄLTTÄMÄTTÖMIÄ SOSIAALIHUOLLON ASIAKASSUHTEESEEN VAIKUTTAVIA TIETOJA

TILL PRIVAT SERVICEPRODUCENT KAN ENDAST UTLOVAS DEN NÖDVÄNDIGASTE INFORMATION SOM PÅVERKAR KLINTESKAP INOM SOCIALSERVICEN

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 17.4.2011 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjoituksessa kunnan perusturvan menettelyä henkilökohtaisen avun järjestämisessä.

Kantelija kertoi, että kunnan perusturva oli vaihtamassa palveluntuottajaa, ilman että palvelun tuottajia olisi erikseen kilpailutettu. Hän epäili, että asiassa olisi rikottu salassapitovelvollisuutta luovuttamalla häntä koskevia tietoja uudelle palveluntuottajalle.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeet

3.1.1

Palvelujen hankinta ja kilpailutus

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät muun muassa hoitamalla toiminnan itse, hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelun tuottajalta tai antamalla palvelujen järjestämiseksi asiakkaalle palvelusetelin.

Mikäli kunta hankkii edellä tarkoitetuin tavoin yksityiseltä palvelun tuottajalta palveluja, kunnan on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta (4 §:n 2 momentti). Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista annetun lain (vammapalvelulaki) 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle muun muassa henkilökohtaista apua. Henkilökohtaisen avun järjestämistavoista on säädetty vammapalvelulain 8 d §:ssä. Säännöksen mukaan kunta voi järjestää hen-

kilökohtaista apua korvaamalla vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset työnantajan maksettavaksi kuuluvine lakisääteisine maksuineen ja korvauksineen tai antamalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluiden hankkimista varten sosiaalihuoltolain 29 a §:ssä tarkoitetun palvelusetelin tai hankkimalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluita julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta tai järjestämällä palvelun itse taikka sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa.

Julkisista hankinnoista annetun lain 1 §:n mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa siten kuin julkisista hankinnoissa annetussa laissa säädetään. Lain 2 §:ssä säädetään julkisista hankinnoista noudatettavista periaatteista. Lain 27 §:ssä on säädetty suorahankintamenettelystä. Säännöksen mukaan hankintayksikkö voi valita suorahankinnan muun muassa silloin kun sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi. Lain 67 §:n mukaan suorahankintaa voidaan käyttää yksittäisissä tapauksissa sosiaali-, terveys- tai koulutuspalvelujen hankinnoissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen, neuvottelumenettelyn käyttö tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi.

3.1.2

Saatu selvitys ja arviointia

Sosiaalipalvelupäällikön lausunnon ja selvityksen mukaan kunnan vammaispalvelu ryhtyi valmistelemaan nyt kysymyksessä olevan palveluntuottajan vaihtoa sopimusoikeudellisista syistä. Lausunnon mukaan henkilökohtaista apua järjestetään kunnassa usean eri palveluntuottajan toimesta. Lausunnon ja selvityksen mukaan "Kaikkia palveluntuottajia ei ole voitu kilpailuttaa, koska palveluja on toisinaan ostettava sieltä mistä niitä on saatavilla, koska tiettyjä erityispalveluita on saatavilla vain rajallinen määrä. Koska palvelut ovat kuitenkin lain mukaan järjestettävä, ei käytännön vammaispalvelun sosiaalityössä voida toimia pelkästään tiukasti kilpailutettujen ostopalvelujen varassa."

Kunnan sosiaalitoimen antamasta lausunnosta ilmenee, että nykyinen palveluntuottaja on jatkanut kantelijan tarvitseman henkilökohtaisen avun järjestämistä. Palveluntuottajaa ei siten ole vaihdettu.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset toimivat lain säännösten mukaisesti ja sille kuuluvan harkintavaltansa puitteissa. Oikeusasiamies ei voi puuttua viranomaisen toimintaan ellei tätä harkintavaltaa ole ylitetty.

Näkemykseni mukaan, kun kysymys on ollut yksittäisen palvelun järjestämisestä (henkilökohtaisen avun järjestämisestä yksityisen palveluntuottajan toimesta) on kunnan sosiaalitoimi voinut ryhtyessään valmistelemaan palveluntuottajan vaihdosta käyttää asiassa suorahankintaa ryhtymättä asiassa julkisista hankinnoista annetun lain mukaiseen tarjouskilpailuun. Suorahankintamenettelyyn turvautumisella on nähdäkseni pyritty huolehtimaan siitä, että sosiaalihuollon asiakkaan oikeus henkilökohtaisen avun saamiseen ei palveluntuottajan mahdollisesta vaihtumisesta huolimatta vaarannu. Näkemykseni mukaan kunnan sosiaalitoimen vammaispalvelujen viranhaltijat ovat toimineet harkintavaltansa puitteissa eikä asia siten anna aiheutta puoleltani enempään.

3.2

Salassa pidettävien tietojen luovutus ja arviointia

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta taikka sosiaalihuollon palvelusta, henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta, ovat salassa pidettäviä. Säännöksen mukaan pelkääntään tieto asiakkuussuhteesta on salassa pidettävä.

Julkisuuslain 26 § sisältää yleiset perusteet salassa pidettävän tiedon antamiseen. Säännöksen mukaan viranomaisella voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty tai se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa.

Viranomaisella voi säännöksen 2 momentin mukaan antaa salassapitosäännösten estämättä tiedon terveydenhuollon tai sosiaalihuollon asiakassuhteesta tai myönnetystä etuudesta muun muassa silloin, jos tieto on tarpeen tiedot antavan viranomaisen hoidettavaksi kuuluvan korvauksen tai muun vaatimuksen toteuttamiseksi. Säännöksen 3 momentin mukaan viranomaisella voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antamansa virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannostaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi.

Sosiaalihuollon asiakaslain 17 §:n 4 momentin mukaan sosiaalihuollon viranomaisella saa antaa säännöksessä tarkoitetuilla edellytyksillä tietoja asiakkaan lailliselle edustajalle taikka muulle henkilölle tai yhteisölle, jolle tiedon antaminen on välttämätöntä asiakkaan tahdon tai sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi taikka sosiaalihuollon toimenpiteen toteuttamiseksi.

Sosiaalipalvelupäällikön lausunnon ja selvityksen mukaan sopimusneuvotteluissa mahdolliselle uudelle palveluntuottajalle annettiin kantelijan nimitiedot sekä yleisesti tietoja hänen asumispai-kastaan. Tämän lisäksi uutta palveluntuottajaa informoitiin alustavasti kantelijan sairauksista ja minkälaista avustamista hän sairauksien johdosta tarvitsee sekä missä laajuudessa sitä tulee järjestää. Kunnan sosiaalitoimi on pitänyt tällaisten valmistelevien tietojen luovuttamista yksityiselle palveluntuottajalle välttämättöminä sen johdosta, että palvelua voitaisiin järjestää palveluntuottajan vaihdoksesta riippumatta ilman katkoksia.

Arvioin asiaa seuraavasti.

Julkisuuslain ja myös sosiaalihuollon asiakaslain säännökset antavat eräissä tilanteissa mahdollisuuden luovuttaa yksityiselle palveluntuottajalle hoidon ja huollon tarpeen arvioimiseksi ja sen järjestämiseksi välttämättömässä määrin sosiaalihuollon asiakasta koskevia salassa pidettäviä tietoja.

Saadun selvityksen mukaan kunnan sosiaalitoimi oli vaihtamassa henkilökohtaista apua järjestävää yksityistä palveluntuottajaa. Kunnan sosiaalitoimi arvioi alun perin asian kiireelliseksi. Tästä johtuen on kunnan sosiaalitoimi sinänsä voinut julkisuuslain mukaisella tavalla luovuttaa asiakkuussuhteeseen vaikuttavia ja niitä koskevia tietoja yksityiselle palveluntuottajalle.

Totean kuitenkin, että viranomaisella ei ole edellä mainitsemieni säännösten perusteella oikeutta luovuttaa muita kuin hoidon tai huollon järjestämisen kannalta välttämättömiä tietoja. Vaikka kyse on voinut ollut kiiretoimenpiteestä, ei se kuitenkaan oikeuta viranomaisella luovuttamaan perusteetomasti asiakasta koskevia salassa pidettäviä tietoja.

Saamastani selvityksestä ei ilmene, millä perusteella kunnan sosiaalitoimi katsoi kantelijan nimen luovuttamisen (ja tätä kautta asiakkuussuhteen kunnan vammaispalveluihin) olevan asian käsittelyn kannalta (sopimuksen solmimiseksi) julkisuuslain tarkoittamalla tavalla välttämätöntä.

Katson saamani selvityksen perusteella, että asiassa on rikottu viranomaiselle kuuluvaa salassapitovelvollisuutta ja toimittu siten lainvastaisesti. Oikeampi menettely olisi mielestäni ollut se, että valmisteltaessa yksityisen palveluntuottajan kanssa tehtävää sopimusta kantelijaa koskevat salassa pidettävät tiedot (asiakassuhteeseen vaikuttavat tiedot) olisi tässä vaiheessa annettu mahdolliselle uudelle palveluntuottajalle ilman kantelijaa koskevia yksilöintitietoja.

Totean vielä, hyvään hallintoon kuuluu lisäksi se, että asiakasta koskevien tietojen luovuttamisesta informoidaan sosiaalihuollon asiakasta. Joka tapauksessa sosiaalihuollon asiakaslain 28 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestäjän ja toteuttajan on tehtävä asiakirjoihinsa merkintä aina kun tietoja luovutetaan tai annetaan ulkopuolisille sosiaalihuollon asiakaslain 16–22 §:n tai 27 §:n nojalla.

- - -