

24.10.2017

EOAK/5170/2016

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

HENKILÖKOHTAISEN AVUN OSTOPALVELUSOPIMUKSET

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Oulun hyvinvointipalvelujen menettelyä vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun ostopalveluiden hankkimista koskevassa asiassa. Kantelijan mukaan kaupunki ei tee kirjallisia sopimuksia niiden palveluntuottajien (yritysten) kanssa, joilta se ostaa henkilökohtaista apua. Tämä voi johtaa kantelijan mielestä siihen, ettei hyvinvointipalvelut kykene valvomaan palveluntuottajien toimintaa.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Oulun hyvinvointipalvelut antoi 21.11.2016 päivätyn lausunnon ja selvityksen.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (valtionavustuslaki) 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Saman pykälän 3 momentin mukaan hankittaessa palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Henkilökohtaisen avun järjestämisestä ja järjestämistavoista on säädetty vammaispalvelulain 8 d §:ssä. Kunta voi järjestää henkilökohtaista apua muun muassa hankkimalla avustajapalveluita julkiselta tai yksityiseltä palveluntuottajalta.

Sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain (asiakasasiakirjalaki) 25 §:n mukaan kun palvelunjärjestäjä hankkii sosiaalihuoltoa tai sosiaalipalveluja toiselta palvelunantajalta, sen on määriteltävä kirjallisessa toimeksiantosopimuksessa, miten palveluntuottajan on huolehdittava asiakastietojen toimittamisesta palvelunjärjestäjälle ja niiden asianmukaisesta käsittelystä, siihen liittyvistä 24 §:n 3 momentissa tarkoitetuista tehtävistä ja vastuista sekä salassapitovelvoitteiden noudattamisesta.

Kun palveluntuottaja käyttää palvelun toteuttamiseksi alihankkijaa, sen on varmistuttava siitä, että alihankkijana toimiva palveluntoteuttaja noudattaa asiakastietojen käsittelyssä 1 momentissa tarkoitetun sopimuksen ehtoja ja 24 §:n 3 momentissa säädettyjä velvoitteita.

Toisen lukuun tuotetussa sosiaalihuollossa tai sosiaalipalveluissa talletetuista asiakasasiakirjoista on ilmentävä niiden käsittelyperuste, palvelunjärjestäjä, palveluntuottaja sekä palvelun tosiasiallinen toteuttaja. Alihankintatilanteissa asiakasasiakirjoista on ilmentävä hankintaketju kokonaisuudessaan.

3.2 Saatu selvitys

Oulun kaupunki järjestää vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaista apua työnantajamallilla, ostopalveluna, palvelusetelillä ja myös omana toimintana.

Selvityksen mukaan asiakkaalle tehtävän palvelutarpeen arvioinnin ja palvelusuunnitelman laatimisen yhteydessä päätetään palvelun tuottamistavasta. Mikäli päädytään yhteistyössä asiakkaan kanssa järjestämään henkilökohtaisen avun palvelu ostopalveluna, tehdään palvelusta asiakaskohtainen viranhaltijan oikaisuvaatimuskelpoinen päätös. Selvityksen mukaan henkilökohtaisen avun palveluntuottajan kanssa ei tehdä tämän lisäksi erillistä sopimusta tai muita asiakirjoja. Viranhaltijan päätökseen kirjataan henkilökohtaisen avun palvelun tuottajan nimi, myönnetyn palvelun määrä ja mahdolliset muut ehdot sekä palvelun irtisanomisaika.

Kaupunki käyttää ostopalveluissa pääsääntöisesti niitä palveluntuottajia, jotka ovat kilpailutuksen mukaan hyväksytyjä kotipalvelun tuottajia ja jotka kotipalvelun lisäksi tarjoavat henkilökohtaisen avun palvelua sekä henkilökohtaisen avun palvelusetelituottajiksi hyväksytyjä tuottajia. Edellä mainittu raja on tehty sen vuoksi, että kyseisille palveluntuottajille on tuottajien hyväksymisprosessissa tiedotettu kaupungin yleiset palvelun tuottamista koskevat periaatteet ja palveluntuottajan velvollisuudet.

Selvityksen mukaan viranhaltija sopii yhteistyössä asiakkaan ja ostopalvelun tuottajan kanssa henkilökohtaisen avun palvelun aloittamisesta. Käytäntönä on sopia niin sanottu aloituspalaveri, jossa käydään läpi asiakkaan palvelutarpeet. Aloituspalaveriin osallistuu myös viranhaltija, ellei asiakas nimenomaan kiellä hänen osallistumistaan. Aloituspalaverissa asiakas määrittelee itse oman palvelutarpeensa henkilökohtaisen avun palvelun luonteen mukaisesti. Kaupunki seuraa ja valvoo palvelun toteutumista tehdyn viranhaltijan päätöksen mukaisesti.

Selvityksen mukaan kaupunki velvoittaa palveluntuottajia tuottamaan asiakkaille palvelua viranhaltijan päätöksen mukaisesti. Mikäli palveluntuottajan toiminnassa havaitaan puutteita ja/tai asiakas ei ole palveluun tyytyväinen, kaupunki selvittää tilanteet palveluntuottajan kanssa. Asiakkaalla on myös perustellusta syystä mahdollisuus vaihtaa ostopalvelun tuottajaa. Kaupungin henkilökohtaisen avun palvelusetelin sääntökirjassa esitetyt periaatteita sovelletaan ostopalveluyritysten perehdytyksessä ja valvonnassa.

3.3 Arviointi

Kantelukirjoitus koski erityisesti sitä, tuleeko kunnan ostaessaan henkilökohtaisen avun palvelua, tehdä kirjallinen sopimus palveluntuottajan kanssa.

Totean, että kunta voi järjestää vammaispalvelulain 8 d § 2 momentin perusteella henkilökohtaista apua hankkimalla palvelua julkiselta tai yksityiseltä palveluntuottajalta (ns. ostopalvelumalli).

Kunta päättää viime kädessä siitä, miten se järjestää sosiaalihuollon palvelunsa. Henkilökohtaisen avun järjestämistavoista päätettäessä ja henkilökohtaista apua järjestettäessä kunnan on kuitenkin otettava huomioon vaikeavammaisen henkilön oma mielipide ja toivomukset sekä palvelusuunnitelmassa määritelty yksilöllinen avun tarve ja elämäntilanne kokonaisuudessaan.

Ostopalvelujen hankinnassa kunnan on noudatettava muun muassa hankintalain palvelujen kilpailutusta ja suorahankintaa koskevia säännöksiä. Kantelukirjoitus ei anna minulla syytä arvioida tässä yhteydessä enemmän kaupungin hankintamenettelyä.

Saamani selvityksen mukaan hankkiessaan henkilökohtaisen avun palvelua Oulun hyvinvointipalvelut ei tee palveluntuottajien kanssa erillistä sopimusta tai muitakaan asiakirjoja. Hyvinvointipalvelut ilmoittaa seuraavansa ja valvovansa henkilökohtaisen avun palvelun toteutumista asiakkaalle tehdyn viranhaltijan päätöksen mukaisesti. Viranhaltijan päätökseen kirjataan henkilökohtaisen avun palvelun tuottajan nimi, myönnetyn palvelun määrä ja mahdolliset muut ehdot sekä palvelun irtisanomisaika.

Sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annettu laki (asiakasasiakirjalaki), jonka 25 §:ää on tullut soveltaa viimeistään 1.1.2016 lähtien, on puheena olevan sopimismenettelyn osalta yksiselitteinen.

Asiakasasiakirjalain esitöiden (HE 345/2014 vp s. 19) mukaan sosiaalihuollon asiakasasiakirjoja koskeva uudistus heijastuu ostopalveluihin, sillä rekisterinpitäjät pystyvät entistä helpommin ohjaamaan, valvomaan ja vaatimaan laadukasta henkilötietojen hallinnointia lukuunsa toimivilta ostopalveluiden tarjoajilta.

Tietosuojavaltuutetun toimiston 7.9.2016 päivitetystä oppaassa ”sosiaalihuollon asiakastietojen käsittelystä” todetaan, että kun palvelunjärjestäjä hankkii sosiaalihuoltoa tai sosiaalipalveluja toiselta palveluntarjoajalta, on asiakasasiakirjalain mukaan tehtävä kirjallinen toimeksiantosopimus. Sosiaalihuollon palvelun ostamisesta tehty sopimus on siten asiakasasiakirjalain mukaan toimeksiantosopimus ja siinä palvelunjärjestäjä säilyy rekisterinpitäjänä myös ostopalvelun yhteydessä kerättyjen asiakastietojen osalta. Toimeksiantosopimuksesta tulee yksityiskohtaisesti ilmetä osapuolten henkilötietojen käsittelyyn liittyvät tehtävät ja vastuut. Palvelunjärjestäjällä on myös asiakastietoja koskeva määräysvalta esimerkiksi tietojen arkistoinnista. Jos palvelunjärjestäjänä on esimerkiksi sosiaaliviranomainen, niin asiakastietojen antaminen palveluntuottajalta sosiaaliviranomaiselle ei tällöin merkitse niiden luovuttamista ulkopuoliselle, koska kyse on palvelunjärjestäjänä olevan sosiaaliviranomaisen asiakasasiakirjoista.

Korostan vielä tässä yhteydessä yleisesti, että kunnan on valvottava ostamiensa palveluiden laatua ja niiden järjestämistä, jos se hankkii henkilökohtaisen avun palveluita yksityiseltä palveluntuottajalta ostopalveluna. Kunta ei voi siirtää omaa järjestämisvastuutaan yksityiselle palveluntuottajalle tai kunnalle kuuluvaa valvontavastuuta yksittäiselle asiakkaalle. Kun kysymys on kunnan lakisääteisestä tehtävästä, kunnan on huolehdittava siitä, että vaikeavammaisella henkilöllä on mahdollisuus saada palveluja siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin, kun häntä koskevassa päätöksessä on erikseen päätetty.

4 TOIMENPITEET

Kiinnitän Oulun hyvinvointipalvelujen huomiota edellä kirjallisten toimeksiantosopimusten laatimisvelvollisuudesta ja kunnan valvontavastuusta sanottuun. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Oulun hyvinvointipalveluille.

Saamani selvityksen mukaan Oulun hyvinvointipalvelut ei ollut tehnyt kirjallisia sopimuksia henkilökohtaisen avun palveluntuottajien kanssa. Tämän vuoksi pyydän Oulun hyvinvointipalveluja ilmoittamaan minulle 28.2.2018 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt päätökseni johdosta.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni tiedoksi myös Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle.