

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Vammaisten henkilöiden välttämättömän avun ja tuen kilpailuttamisen lopettaminen

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Vammaisten henkilöiden välttämättömän avun ja tuen kilpailuttamisen lopettaminen (KAA 2/2018 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- aloitteen tekijä Markku Virkamäki
- johtava asiantuntija Riikka Hietanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Elise Pekkala, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Jaana Huhta, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtava asiantuntija Päivi Nurmi-Koikkalainen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- erityisasiantuntija Jaana Viemerö, Suomen Kuntaliitto
- toiminnanjohtaja Lisbeth Hemgård, FDUV Förbundet de utvecklingsstördas väl
- pääjohtaja Petri Pohjonen, Invalidiliitto ry
- toiminnanjohtaja Risto Burman, Kehitysvammaisten Tukiliitto ry
- yksikön johtaja Susanna Hintsala, Kehitysvammaliitto ry
- lakimies Kirsi Väättä, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
- lakimies Henrik Gustafsson, Vammaisfoorumi ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Autismi- ja Aspergerliitto ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Aloitteen tavoitteet

Kansalaisaloitteen tavoitteena on julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jäljempänä hankintalaki) muuttaminen siten, että lakia ei sovellettaisi sellaisten

Valiokunnan lausunto StVL 10/2018 vp

palvelujen hankintaan, jossa on kyse vammaisten henkilöiden välttämättömän huolenpidon ja tuen tarpeista ja tarpeisiin liittyvistä palveluista asumisessa ja jokapäiväisessä elämässä.

Kansalaisaloitteen tekijöiden keskeisenä viestinä on, että kilpailutus ei ole toimiva tapa järjestää kestävästi vammaisten henkilöiden elintärkeitä, elämänmittaisia palveluja. Aloitteen tekijöiden mukaan julkisina hankintoina ja siten kilpailuttamalla järjestetyt vammaisten palvelut ovat usein osoittautuneet palvelujen käyttäjien tarpeita vastaamattomiksi tai riittämättömiksi. Asiakkaat kokevat, ettei heitä ole asianmukaisesti kuultu palveluiden suunnittelussa ja tarjouspyyntöjen laadinnassa. Kansalaisaloitteen laatijat ovat sitä mieltä, että palveluiden hankinnassa korostuu hinta laadun kustannuksella eivätkä ostetut palvelut vastaa palvelun käyttäjien tarvetta.

Aloitteen perusteluissa korostetaan, että vammaisilla henkilöillä tulisi olla oikeus valita oma asuinpaikkansa ja että kilpailuttamismenettelyn seurauksena heillä ei ole osallisuutta eikä oikeussuojakeinoja itseään koskevien asioiden järjestämisessä. Lisäksi aloitteessa tuodaan esille henkilökunnan vaihtuminen jo kilpailutettujen palvelujen uudelleen kilpailuttamisen seurauksena, millä saattaa olla kohtalokkaat vaikutukset asukkaiden mielenterveyteen ja toimintakykyyn.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää aloitteessa ja valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa esille tuotuja ongelmia vammaisten henkilöiden palvelujen hankinnoissa vakavina. Aloite osoittaa, että kilpailuttamalla hankitut palvelut ovat huono tapa järjestää palvelut silloin, kun kyse on vammaisten henkilöiden asumispalveluista tai muista pitkäkestoisista välttämättömän huolenpidon tai tuen tarpeita koskevista palveluista. Valiokunta pitää erityisen ongelmallisena sitä, että vammaisten henkilöiden osallisuudesta heitä koskevassa päätöksenteossa ei ole riittävästi huolehdittu, palvelujen jatkuvuutta ei ole turvattu eikä palvelujen käyttäjillä ole riittäviä oikeussuojakeinoja hakea muutosta järjestämistavan valintaan. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on tullut esille kilpailuttamisen aiheuttamat kielteiset vaikutukset vammaisten henkilöiden hyvinvointiin ja terveyteen. Vammaisten henkilöiden ja heidän omaistensa näkökulmasta tilanne on ollut kestävä.

Valiokunta pitää aloitetta vahvana viestinä vammaisten henkilöiden osallisuuden ja itsemääräämisoikeuden vahvistamisen tarpeesta. Valiokunta korostaa, että vammaisten henkilöiden palveluissa on kyse keskeisten perusoikeuksien, osallisuuden ja yhdenvertaisuuden, välttämättömän huolenpidon sekä itsemääräämisoikeuden toteutumisesta. Palvelujen laadun, tarpeisiin vastaavuuden ja asiakkaan laissa säädelyjen oikeuksien huomioon ottamisen sekä palvelujen jatkuvuuden merkitys korostuu erityisesti pitkäaikaisissa ja elämänmittaisissa palveluissa, kuten asumispalveluissa. Asuinpaikan pysyvyyden ja palvelujen jatkuvuuden rinnalla myös pysyvillä vuoro-vaikutussuhteilla on olennainen merkitys vammaisten henkilöiden hyvinvoinnille ja terveydelle.

Vammaisille tärkeiden asumispalvelujen ja tulkkauspalvelujen kilpailuttamisen aiheuttamiin ongelmiin on kiinnittänyt huomiota myös yhdenvertaisuusvaltuutettu eduskunnalle antamassaan vuosikertomuksessa (K 6/2018 vp). Valtuutetun mukaan asumispalvelujen kilpailuttaminen ja siitä aiheutuva epävarmuus palveluntarjoajien pysyvyydestä ja todellisesta kyvykkyydestä aiheuttavat merkittävän riskin vammaisen asukkaan yhdenvertaisuudelle, itsemääräämisoikeudelle ja henkilökohtaiselle vapaudelle. Valtuutettu katsoo, että vammaisten henkilöiden elämänmittaisten palvelujen, kuten asumispalvelujen tai tulkkauspalvelujen, hankintamenettelytapaa ei tule

Valiokunnan lausunto StVL 10/2018 vp

jättää hankintayksiköiden eli kuntien, maakuntien tai esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen harkinnan varaan.

Vammaisten henkilöiden oikeudet

Valiokunta painottaa, että vammaisen henkilön oikeudesta määrätä itsestään ja oikeudesta osallistua häntä koskevaan päätöksentekoon säädetään laajasti niin kansainvälisessä kuin myös kansallisessa lainsäädännössä.

YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimuksen tarkoituksena on taata vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden ihmisarvon kunnioittamista. Sopimuksessa korostetaan vammaisten ihmisten itsemääräämisoikeutta, yhdenvertaisuutta ja osallisuutta kaikessa heitä koskevassa päätöksenteossa. Erityisesti asuinpaikan valinnan kannalta olennainen säännös on YK:n vammaissopimuksen 19 artikla, jonka mukaan vammaisilla henkilöillä on yhdenvertaisesti muiden kanssa mahdollisuus valita asuinpaikkansa sekä se, missä ja kenen kanssa he asuvat, eivätkä he ole velvoitettuja käyttämään tiettyä asuinjärjestelyä.

Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sen mukaan kuin lailla säädetään. Lisäksi perustuslain mukaan julkisen vallan on edistettävä jokaisen oikeutta asuntoon ja tuettava asumisen omatoimista järjestämistä. Asiakkaan oikeuksia ja sosiaalipalvelujen laatua turvaavat sosiaalihuollon yleis- ja erityislainsäädäntö: laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000), laki yksityisten sosiaalipalvelujen tuottamisesta (922/2011), sosiaalihuoltolaki (1301/2014) ja sitä täydentävä erityislainsäädäntö, vammaispalvelulaki (380/1987), kehitysvammalaki (519/1977) ja lastensuojelulaki (417/2007).

Sosiaalihuollon yleis- ja erityislainsäädännössä säädetään velvoittavasti asiakkaan edun ja hänen tarpeidensa huomioon ottamisesta sekä asiakkaan osallistumisesta, neuvonnasta, ohjauksesta ja kuulemisesta. Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinakin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu. Asiakkaan edun huomioon ottaminen koskee myös palvelujen hankintaa koskevia päätöksiä ja ratkaisuja muun muassa hankintasopimusten kestosta. Sosiaalihuoltolain perusteella on myös turvattava palvelujen jatkuvuus henkilöille, joiden tuen tarve on pysyvä tai pitkäaikainen, ellei palvelujen muuttaminen ole asiakkaan edun mukaista.

Vammaispalvelulain perusteella vammaispalvelujen järjestämisessä on otettava huomioon kunnassa esiintyvä tarve ja asiakkaan yksilöllinen avun tarve. Vammaispalvelulaissa säädetään myös asiakkaan palvelutarpeen selvittämisestä ja palvelusuunnitelman laatimisesta. Palvelusuunnitelmasta on käytävä ilmi riittävän yksityiskohtaisesti asiakkaan yksilölliset avuntarpeet ja elämäntilanne, joilla on merkitystä palvelujen sisällöstä, järjestämistavasta ja määrästä päätettäessä. Palvelusuunnitelmaan kirjattuja seikkoja ei ilman perusteltua syytä voida sivuuttaa päätöksenteossa.

Valiokunnan lausunto StVL 10/2018 vp

Vammaisten henkilöiden palvelujen järjestäminen

Sosiaali- ja terveystalokunnan saamien asiantuntija-arvioiden mukaan EU:n hankintadirektiivi ei mahdollista vammaispalvelujen rajaamista hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. Valiokunta kuitenkin painottaa, että voimassa oleva lainsäädäntö ei velvoita kuntia toteuttamaan vammaispalveluita julkisina hankintoina. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) perusteella kunnat voivat järjestää palvelut monin eri tavoin: omana tai kuntien yhteisenä tuotantona, palvelusetelillä tai ostopalveluina. Omana tuotantona järjestettyjä palveluja ei tarvitse kilpailuttaa. Palvelusetelin, asiakassetelin tai muun vastaavan palvelun saamiseen oikeuttavan sitoumuksen avulla järjestetyissä palveluissa asiakas valitsee tuottajan ja kunta valvoo, että tuottaja täyttää kunnan asettamat edellytykset. Näin järjestetyt palvelut eivät ole hankintaa, joten sitä ei tarvitse myöskään kilpailuttaa.

Valiokunta korostaa, että palvelun järjestämistavasta riippumatta kunnan tai muun järjestämistä vastuussa olevan tahon, kuten Kansaneläkelaitoksen, tulee huolehtia siitä, että palvelun järjestämisessä otetaan huomioon vammaisen henkilön oikeuksia, osallisuutta, itsemääräämisoikeutta ja palvelujen laatua ja jatkuvuutta turvaava lainsäädäntö. Myös julkisina hankintoina toteutettavissa sosiaali- ja terveystalokunnissa tulee ottaa huomioon palvelujen erityisluonne sekä asiakkaan asema ja oikeudet koko hankintaprosessin ajan.

Kansallisen hankintalain taustalla olevassa EU:n hankintadirektiivissä edellytetään erityisesti YK:n vammaissopimuksen huomioon ottamista sekä avoimuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteiden noudattamista. Hankintalain 108 §:n mukaan sosiaali- ja terveystalokunnien hankinnoissa on otettava huomioon kyseistä palvelua koskevan erityislainsäädännön lisäksi palvelujen laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen liittyvät tekijät sekä sosiaali- ja terveystalokunnien käyttävien erityistarpeet ja kuuleminen. Pitkäkestoisia hoito- ja asiakassuhteita koskevissa hankinnoissa on määritettävä sopimusten kesto ja muut ehdot siten, että sopimuksista ei muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelun käyttäjille. Valiokunta kuitenkin toteaa, että nykyinen kilpailuttamiskäytäntö ei aina täytä YK:n vammaissopimuksen ja kansallisen lainsäädännön vaatimuksia. Hankintamenettely ei myöskään anna riittäviä oikeussuojakeinoja vammaispalvelujen käyttäjille, mikä ei ole aivan YK:n vammaissopimuksen hengen mukaista.

Hankintalain perusteella hankintasopimukset voidaan tehdä toistaiseksi voimassa oleviksi, eikä laki velvoita kilpailuttamaan niitä tietyn väliajoin. Julkiset hankinnat voidaan myös toteuttaa niin, että asiakkaalle jää valinnanvaraa. Hankintalain perusteella hankintayksikkö voi kilpailuttaa puitejärjestelyllä joukon palveluntarjoajia, joista asiakas saa itse valita tarpeisiinsa parhaiten soveltuvan palveluntarjoajan. Valiokunta korostaa, että asumista ja jokapäiväiseen elämään tarvittavaa pitkäkestoista hoivaa ja tukea koskevat hankinnat tulisi pääsääntöisesti tehdä puitejärjestelyin, joissa lopullisen valinnan palvelun tuottajasta tekee asiakas tai hänen edustajansa. Lisäksi valiokunta katsoo, että asumista ja pitkäkestoista hoivaa ja tukea koskevat hankinnat tulisi tehdä kunkin asiakkaan osalta toistaiseksi voimassa oleviksi, ellei ole erityistä syytä menetellä toisin.

Valiokunta toteaa, että myös hankintalain mahdollistama yksilöllistä suorahankintaa tulee hyödyntää vammaisten henkilöiden palvelujen hankinnoissa. Hankintalain 110 §:n mukaan hankintayksikkö voi tehdä suorahankinnan yksittäisissä tapauksissa sosiaali- ja terveystalokunnin-

Valiokunnan lausunto StVL 10/2018 vp

noissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen koh- tuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakas- suhteen turvaamiseksi. Valiokunta katsoo, että yksilöllisen suorahankinnan edellytyksiä tulee pa- rantaa, jotta suorahankintaa voitaisiin käyttää nykyistä joustavammin.

Valiokunta korostaa, että palvelun järjestämisen tavasta riippumatta kunta tai muu palvelujen jär- jestäjä, kuten Kansaneläkelaitos, on aina vastuussa palveluiden laadusta ja saatavuudesta. Vastuu ei poistu, vaikka palvelut järjestettäisiin hankintalain mukaisesti. Palvelujen hankintaa varten määritettävillä palvelujen laadun vähimmäisvaatimuksilla on merkittävä vaikutus asiakkaan saa- man palvelun laatuun ja sisältöön. Hankintayksikön ja palvelujen sisällön asiantuntijoiden väli- sellä yhteistyöllä on suuri merkitys hankintoja ja niiden kestoja suunniteltaessa. Palvelun järjestä- jällä on myös velvollisuus arvioida, ohjata ja valvoa sekä yksityisten että julkisten palveluntuot- tajien toimintaa, palvelujen laatua ja palveluja koskevien sopimusten noudattamista.

Johtopäätökset

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että kunnalla on useita eri tapoja järjestää vammaispalvelut ja hankintalain mukainen hankintamenettely on vain yksi palvelujen toteuttamistapa. Järjestämistä- van valinnassa ja palvelujen toteutuksessa tulee aina ottaa huomioon vammaisen henkilön oi- keuksia ja palvelujen laatua turvaava lainsäädäntö. Kansalaisaloitteessa kuvatut ongelmat kuiten- kin osoittavat, että vammaisten henkilöiden oikeudet eivät hankintaprosessissa toteudu eivätkä kilpailuttamalla hankitut palvelut vastaa riittävästi palvelujen käyttäjien tarpeeseen.

Valiokunta painottaa, että vammaispalvelujen asiakkaiden osallisuus ja vaikutusmahdollisuudet tulee turvata nykyistä paremmin palvelujen järjestämistavan valinnasta ja palvelujen toteuttami- sesta päätettäessä. Valiokunta katsoo, että jos voimassa olevan lainsäädännön edellytyksiä vam- maisen henkilön osallisuuden, itsemääräämisoikeuden ja palvelujen laadun sekä jatkuvuuden tur- vaamisesta ei pystytä täyttämään julkisin hankinnoin järjestettävillä palveluilla, palvelut tulee järjestää muulla tavoin.

Valiokunta pitää tärkeänä, että vammaispalvelujen järjestämisen osaamista edistetään valtakun- nallisesti. Valiokunta painottaa, että kyse ei ole vain hankintaosaamisen edistämisestä, vaan oi- kean järjestämistavan valinnasta. Osaamisen edistämisessä tulee kiinnittää erityistä huomiota vammaisten henkilöiden osallisuuden ja itsemääräämisoikeuden toteutumiseen heitä koskevassa päätöksenteossa sekä palvelujen laadun ja jatkuvuuden turvaamiseen. Terveiden ja hyvinvoin- nin laitos ylläpitää sähköistä Vammaispalvelujen käsikirjaa, jolla ohjataan kuntia vammaisten henkilöiden palveluja koskevan lainsäädännön toimeenpanossa. Valiokunnan saamien tietojen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö on lisäksi käynnistämässä Terveiden- ja hyvinvoinnin lai- toksen toteuttamana koulutuskierroksen osaamisen vahvistamiseksi vammaispalvelujen järjestä- misessä ja hankinnoissa, jotta palvelut olisivat nykyistä asiakaslähtöisempiä ja asiakkaiden yksi- lölliset tarpeet huomioivia.

Vammaisten henkilöiden osallisuutta ja itsemääräämisoikeutta sekä oikeutta valita asuinpaikkan- sa on tarkoitus vahvistaa eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä vammaispal- velulaiksi (HE 159/2018 vp). Valiokunta pitää kuitenkin tarpeellisena, että vammaisten oikeuk- sien toteutumista jatkuvasti seurataan ja sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan lainsäädännön

Valiokunnan lausunto StVL 10/2018 vp

sekä hankintalain muutostarpeita arvioidaan edelleen kansalaisaloitteessa kuvattujen ongelmien ratkaisemiseksi, vammaispalvelujen laadun ja jatkuvuuden parantamiseksi sekä palvelujen käyttäjien osallisuuden ja oikeusturvakeinojen vahvistamiseksi. (*Valiokunnan lausumaesitys 1*) Lisäksi valiokunta katsoo, että vammaisten henkilöiden osallisuutta ja itsemääräämisoikeutta tulee vahvistaa osana asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeutta koskevan lainsäädännön valmistelua. (*Valiokunnan lausumaesitys 2*)

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja

että talousvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kaksi lausumaa (Valiokunnan lausumaesitykset).

Valiokunnan lausumaesitykset

1) Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto nimittää asiantuntijaryhmän, jossa ovat mukana aloitteen tekijöiden ja vammaisjärjestöjen edustajat, arvioimaan ja valmistelemaan viipymättä tarvittavat säädösmuutokset, joiden avulla turvataan vammaisten henkilöiden osallisuus ja oikeussuojakeinot heitä koskevassa päätöksenteossa. Lisäksi asiantuntijaryhmän tulee selvittää hankintalain muutostarpeet sosiaali- ja terveyspalvelujen, mukaan lukien Kansaneläkelaitoksen järjestämistä vastuulle kuuluvien palvelujen, hankintojen kehittämiseksi. Tarvittavat säädösmuutokset on annettava eduskunnalle syysistuntokaudella 2019.

2) Eduskunta edellyttää, että vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta ja osallisuutta vahvistetaan osana asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeutta koskevan lainsäädännön valmistelua.

Helsingissä 5.2.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Krista Kiuru sd
varapuheenjohtaja Hannakaisa Heikkinen kesk
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Anne Louhelainen sin

Valiokunnan lausunto StVL 10/2018 vp

jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Aino-Kaisa Pekonen vas
jäsen Pekka Puska kesk
jäsen Sari Raassina kok
jäsen Veronica Rehn-Kivi r
jäsen Kristiina Salonen sd
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Martti Talja kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sanna Pekkarinen