

Talousvaliokunta

Vammaisten henkilöiden välttämättömän avun ja tuen kilpailuttamisen lopettaminen

JOHDANTO

Vireilletulo

Vammaisten henkilöiden välttämättömän avun ja tuen kilpailuttamisen lopettaminen (KAA 2/2018 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- sosiaali- ja terveysvaliokunta StVL 10/2018 vp

Asiantuntijat

Talousvaliokunta järjesti 17.4.2018 julkisen asiantuntijakuulemisen, jossa kuultavina olivat:

- toimitusjohtaja Markku Virkamäki, Kehitysvammaisten Palvelusäätiö
- osastopäällikkö, ylijohtaja Pekka Timonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Tarja Sinivuori-Boldt, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Jaana Huhta, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Tarja Krakau, Suomen Kuntaliitto
- asiantuntija Susanna Lehti, Susanna Lehti ja kumppanit Oy
- toiminnanjohtaja Tarja Parviainen, Autismi- ja Aspergerliitto ry
- puheenjohtaja Jyrki Pinomaa, Kehitysvammaisten Tukiliitto ry
- lakimies Kirsi Väättäminen, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
- toiminnanjohtaja Marju Silander, Suomen CP-liitto ry
- hallituksen jäsen Markku Niemelä, Vammaisfoorumi ry

Lisäksi valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Lasse Lehtonen
- professori Pauli Rautiainen

KANSALAISALOITE

Vammaisten henkilöiden välttämättömän avun ja tuen kilpailuttaminen on vastoin YK:n yleissopimusta vammaisten henkilöiden oikeuksista. Aloitteessa esitetään, että julkisia hankintoja koskevan lain (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista) 9 §:ään lisätään 16 kohdak-

Valiokunnan mietintö TaVM 35/2018 vp

si soveltamisalueen seuraava rajaus: ”Tätä lakia ei sovelleta sellaisten vammaispalveluiden hankintaan, joissa on kyse vammaisten henkilöiden välttämättömän huolenpidon ja tuen tarpeista ja tarpeisiin liittyvistä palveluista asumisessa ja jokapäiväisessä elämässä.”

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Aloitteen tausta ja tavoite

Vammaisten henkilöiden välttämättömän avun ja tuen kilpailuttamisen lopettamista koskeva kansalaisaloite keräsi 72 059 kannattajaa. Aloitetta ovat tukeneet muiden muassa Vammaisfoorumi ry ja Kehitysvamma-alan asumisen neuvottelukunta. Aloite on herättänyt laajaa keskustelua vammaisten ihmisten oikeudesta itseään koskevaan päätöksentekoon ja oikeuteen olla yhteiskunnan yhdenvertainen jäsen.

Aloitteen taustalla on ajatus siitä, että hankintalainsäädännön mukainen kilpailuttaminen ei ole toimiva eikä inhimillisesti tai kansantaloudellisestikaan kestävä tapa järjestää vammaispalveluita. Samalla vaarantuu vammaisten osallisuuden toteutuminen heidän elämäänsä olennaisesti vaikuttavissa päätöksissä. Myöskään tarvittavia oikeussuojakeinoja ei ole käytettävissä asianosaisaseman puuttuessa.

Aloitteen mukaan kilpailutusmenettelyissä asukkaiden avun ja tuen tarpeita ei kartoitettu eikä dokumentoitu ja tarjousten vertailuissa laatupeitteitä on annettu tavoilla, joilla ei ole ollut relevanttia yhteyttä palvelun tosiasialliseen laatuun. Kilpailutusta seuranneiden palveluntuottajan vaihtumisten seurauksena uudet työntekijät eivät ole tunteneet asiakkaiden tarpeita tai olosuhteita, mikä on koettu vesittäneen palvelun tarkoituksen toteutumisen.

Aloitetta on perusteltu myös YK:n vammaisten ihmisten oikeuksia koskevalla yleissopimuksella. Aloitteessa on tuotu esille, että sopimus korostaa vammaisten ihmisten yhdenvertaisuutta ja osallisuutta kaikessa päätöksenteossa ja että sen mukaan vammaisella ihmisellä on oikeus valita asuinpaikkansa eikä häntä saa velvoittaa käyttämään tiettyjä asumisjärjestelyjä. Suomi on ratifioinut sopimuksen kesäkuussa 2016.

Aloitteessa on arvioitu, että vammaisille henkilöille ja heidän läheisilleen aiheutuu erityisen paljon vahinkoa kuntien järjestämissä uusintakilpailutuksissa, joissa asiakkaille tärkeä henkilökunta ei kilpailutuksen jälkeen siirry uuden toimijan palvelukseen ja henkilöstön vaihtuminen voi heikentää asiakkaiden toimintakykyä.

Talousvaliokunta pitää aloitteessa esille nostettuja kysymyksiä tärkeinä ja ajankohtaisina. Aloitteesta ilmenevät ongelmat edellyttävät toimivaa sääntelyä ja yhteiskunnallisesti ja inhimillisesti kestäviä toimintamalleja. Nyt käsiteltävä kansalaisaloite on tärkeä keskustelunavaus vammaispalveluiden laadun turvaamiseksi. Talousvaliokunta on arvioinut, ovatko esitetyt lainsäädäntöehdotukset mahdollinen ja tarkoituksenmukainen tapa turvata aloitteessa esitetyt tavoitteet vammaispalveluiden laadun ja jatkuvuuden turvaamisesta. Talousvaliokunnan arvioinnin lähtökohtana on se, millä tavoin asiaa on voimassa olevassa hankintalaissa säännelty, millä tavoin hankin-

Valiokunnan mietintö TaVM 35/2018 vp

talaki mahdollistaa kansalaisaloitteen tavoitteiden toteutumisen ja aiheutuuko aloitteesta lainsäädännön muutostarpeita.

Lainsäädäntöehdotukset

Esityksessä ehdotetaan vammaispalvelut suljettavaksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (hankintalaki) soveltamisalan ulkopuolelle. Tätä toteutettaisiin lisäämällä lain 9 §:ään soveltamisalarajaus, jossa todettaisiin: ”Tätä lakia ei sovelleta sellaisten vammaispalveluiden hankintaan, joissa on kyse vammaisten henkilöiden välttämättömän huolenpidon ja tuen tarpeista ja tarpeisiin liittyvistä palveluista asumisessa ja jokapäiväisessä elämässä.”

Sosiaali- ja terveystalokunnan lausunto

Sosiaali- ja terveystalokunta on antanut aloitteesta taloustalokunnalle lausuntonsa (StVL 10/2018 vp — KAA 2/2018 vp). Sosiaali- ja terveystalokunta on pitänyt aloitteessa esille tuotuja ongelmia vammaisten henkilöiden palveluissa vakavina. Samoin talokunta on pitänyt ongelmallisena, 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. Vammaisten henkilöiden oikeudet eivät hankintaprosessissa toteudu, eivätkä kilpailuttamalla hankitut palvelut riittävästi vastaa palvelujen käyttäjien tarpeeseen.

Talokunta on painottanut, että asiakkaiden osallisuus ja vaikutusmahdollisuudet tulee turvata nykyistä paremmin palvelujen järjestämistavan valinnassa ja palvelujen toteuttamisesta päätettäessä. Lisäksi talokunta on pitänyt tärkeänä, että vammaispalvelujen järjestämisen osaamista edistetään valtakunnallisesti. Talokunta on esittänyt myös, että vammaisten oikeuksien toteuttamista jatkuvasti seurataan ja sosiaali- ja terveystalokuntia koskevan lainsäädännön ja hankintalain muutostarpeita arvioidaan. Talokunta on esittänyt näitä koskevien lausumien hyväksymistä aloitteeseen liittyen.

Taloustalokunta yhtyy sosiaali- ja terveystalokunnan arvioihin vammaispalveluihin liittyvistä ongelmista ja niitä koskevan sääntelyn reunaehdoista ja kehittämistarpeista. Seuraavassa esitetyt arviot kansalaisaloitteen johdosta tarvittavista toimenpiteistä perustuvat siten osaltaan sosiaali- ja terveystalokunnan lausunnossa esitettyyn ja osin taloustalokunnan käsittelyssä esiin tulleisiin kehittämistarpeisiin ja asiantuntija-arvioihin. Taloustalokunnan arvioinnin pääpaino on talokunnan toimialan ja aloitteen kohteen mukaisesti hankintalainsäädännön arvioinnissa.

Hankintalainsäädännön lähtökohdat ja reunaehdot

Hankintalain taustalla ovat ja sen sisällön reunaehdot määrittävät EU:n hankintadirektiivit. Nyt käsiteltävän aloitteen kannalta keskeistä on, että EU:n hankintadirektiivit määrittävät myös vammaispalvelujen näkökulmasta soveltamisalan, johon hankintalainsäädäntöä on sovellettava. Direktiivin (2014/24/EU) 74 artiklan mukaan direktiivin liitteessä XIV luetellut sosiaalipalveluja ja muita erityisiä palveluja koskevat hankintasopimukset on tehtävä kilpailuttamissäännösten mukaisesti. Vammaisille henkilöille tarkoitettut palvelut kuuluvat liitteessä lueteltuihin palveluihin. Taloustalokunta pitää selvitettyinä, että vammaisten henkilöiden palvelut kuuluvat hankintadi-

Valiokunnan mietintö TaVM 35/2018 vp

rektiivin soveltamisalaan eikä niitä siten ole mahdollista sulkea kansallisen hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä ei kuitenkaan merkitse pakkoa toteuttaa palveluita julkisena hankintana. Tätä näkökulmaa käsitellään jäljempänä erikseen.

Vaikka hankintalainsäädäntö on luonteeltaan menettelytapalainsäädäntöä eikä sellaisenaan määritä vammaispalveluiden sisältöä, sekä EU:n hankintadirektiivi että kansallinen hankintalaki edellyttävät vammaisten henkilöiden oikeuksien huomioon ottamista. Hankintadirektiivin johdanto-osassa on nimenomaisesti todettu, että tätä direktiiviä täytäntöön pantaessa olisi huomioitava YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista. Direktiivin 76 artiklassa on lisäksi säädetty jäsenvaltioiden velvollisuudesta varmistaa, että hankintaviranomaiset voivat ottaa huomioon tarpeen varmistaa palvelujen laatu, jatkuvuus, esteettömyys, kohtuuhintaisuus, saatavuus ja kattavuus, eri käyttäjäryhmien erityistarpeet, huono-osaiset ja heikossa asemassa olevat väestöryhmät mukaan luettuina, käyttäjien osallistuminen ja vaikutusvallan lisääminen sekä innovointi. Jäsenvaltiot voivat myös säätää, että palveluntarjoaja valitaan hinta-laatusuhteeltaan parhaan tarjouksen perusteella ottaen huomioon sosiaalipalvelujen laatu- ja kestävyysperusteet.

EU:n hankintadirektiivi on pantu kansallisesti täytäntöön hankintalaille (1397/2016). Talousvaliokunta on hankintalakia koskevassa mietinnössään korostanut palvelun käyttäjän tarpeiden huomioon ottamista hankinnoissa.

Hankintalain 12 luvussa säädetään sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoista sekä muista erityisistä palveluhankinnoista. Lain 108 §:ssä säädetään palvelujen käyttäjien tarpeiden huomioon ottamisesta hankinnoissa. Pykälän 1 momentissa edellytetään, että luvun mukaisissa palveluhankinnoissa hankintayksikön on otettava huomioon kyseistä palvelua koskeva lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnassa palvelun käyttäjien yksilöllisten ja pitkäaikaisten sekä toistuvien hoito- tai sosiaalipalvelujen turvaamiseksi hankintayksikön on otettava huomioon käyttäjien erityistarpeet ja kuuleminen siten kuin muualla laissa säädetään.

Hankintalakia koskevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä talousvaliokunta täsmensi lisäksi erityisesti sosiaali- ja terveysvaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella lain 108 §:n 2 ja 3 momentteja. Perustuslakivaliokunta oli muistuttanut, että EU:n perusoikeuskirjan 26 artiklan mukaan myös unioni tunnustaa vammaisten henkilöiden oikeuden päästä osallisiksi toimenpiteistä, joilla edistetään heidän itsenäistä elämäänsä, yhteiskunnallista ja ammatillista sopeutumistaan sekä osallistumistaan yhteiskuntaelämään, ja kunnioittaa tätä oikeutta. Pykälän 2 ja 3 momentteja täsmennettiin niin, että niiden mukaan on otettava huomioon, eikä vain pyrittävä ottamaan huomioon pykälässä säädetyt kriteerit: Hankintayksikön on 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnassa otettava huomioon palvelujen laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijät. Pykälän 3 momentissa säädetään siitä, että pitkäkestoisia hoito- ja asiakassuhteita koskevan sosiaali- ja terveyspalvelun hankinnassa hankintayksikön on määritettävä sopimusten kesto ja muut ehdot siten, että sopimuksista ei muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelun käyttäjille.

Tämän lisäksi hankintalain 110 § mahdollistaa myös sosiaali- ja terveyspalvelujen suorahankinnan, jos tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuu-

Valiokunnan mietintö TaVM 35/2018 vp

tonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa yksittäisen asiakkaan tilanteen huomiointi esimerkiksi silloin, kun hänellä on jo olemassa olevia siteitä tietyn palveluntarjoajan palveluihin.

Hankintalain tavoitteena on turvata hankintamenettelyn avoimuus ja tarjoajien syrjimätön kohtelu. Kilpailutuksen kautta voidaan tavoitella parasta hinta-laatusuhdetta. Toisaalta hankintalaki voidaan nähdä myös keinona turvata hankintojen laatua ja avoimuutta: ilman hankintalainsäädännön vaatimuksia hankintoja voitaisiin toteuttaa epätarkoituksenmukaisin perustein tai perustelematta.

Edellä todetusta seuraa, että kansalaisaloitteen tavoitteiden toteuttamiseksi esitetty sääntelyratkaisu, vammaispalveluiden sulkeminen pois hankintalainsäädännön soveltamisalasta, ei ole EU:n lainsäädännön asettamien edellytysten vuoksi mahdollinen eikä myöskään hankintojen laadun ja menettelyn avoimuuden näkökulmasta toivottava. Se ei myöskään estäisi kuntia kilpailuttamasta palveluja. Vaikka talousvaliokunta ei pidä mahdollisena kansalaisaloitteeseen sisältyvän lainsäädäntöehdotuksen toteuttamista, tämä ei merkitse aloitteen tavoitteiden hylkäämistä: talousvaliokunta pitää tärkeänä sekä hyödyntää nykyisen hankintalainsäädännön keinoja että soveltaa vammaispalveluiden sisältöä määrittävää lainsäädäntöä aloitteen tavoitteiden toteuttamiseksi ja selvittää asiaan liittyviä muutostarpeita.

Vammaispalveluiden järjestämistavat ja hankintalainsäädännön keinot

Vaikka edellä selvitetystä hankintalainsäädännön reunaehdoista johtuu, että vammaispalveluita ei voida sulkea hankintalainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle, tämä ei rajoita palveluiden järjestämistapaa. Myöskään EU:n hankintalainsäädäntö ei määritä sitä, miten jäsenvaltiot järjestävät vammaispalvelunsa. Mahdollisia vammaispalveluiden järjestämistapoja ovat hankintalain mukaisen kilpailutuksen lisäksi se, että kunta tuottaa palvelut itse, tai se, että palvelut ostetaan ulkopuoliselta palveluntarjoajalta ja loppukäyttäjän annetaan valita palveluntuottajansa esimerkiksi asiakassetelin, henkilökohtaisen budjetoinnin tai valinnanvapausjärjestelmän kautta.

Julkisista hankinnoista annetun lain 4 §:n perusteluissa on viitattu sääntelyn taustalla olevan hankintadirektiivin johdanto-osan 4 perustelukappaleeseen, jonka mukaan tilanteita, joissa kaikilla tietyt edellytykset täyttävillä toimijoilla on erotuksetta oikeus harjoittaa tiettyä toimintaa, kuten asiakkaan valinnanvapauteen perustuvat järjestelmät ja palvelusetelijärjestelmät, ei olisi pidettävä hankintana vaan pelkästään lupajärjestelminä. Tällaisessa tilanteessa hankintayksikkö ei itse käytä valtaa tarjoajien valinnassa muutoin kuin asettamalla vähimmäisvaatimuksia valittavien piiriin pääsemiseksi. Jos hankintayksikkö asettaa runsaasti itse lainsäädäntöön perustumattomia yksityiskohtaisia vaatimuksia toimittajille, olisi järjestely lähempänä hankintasopimusta.

Edellä sanottu merkitsee sitä, että hankintalaki mahdollistaa erilaiset palveluiden toteuttamistavat eikä edellytä palveluiden hankintaa kilpailutuksen kautta. On siten hankintayksikön harkintavallassa määrittää hankinnan sisältö ja järjestämistapa. Hankintalainsäädännön soveltamisalan ulkopuolella yksilöllisiä ratkaisuja voidaan järjestää esimerkiksi palvelusetelin tai henkilökohtaisen budjetoinnin avulla, jolloin asiakas voi valita palveluntuottajan. Asiakkaan valinnanvapau-

Valiokunnan mietintö TaVM 35/2018 vp

teen perustuvia järjestelmiä ja palvelusetelijärjestelmiä ei pidetä hankintalain soveltamisalaan kuuluvina.

Mikäli kunta päättää kilpailuttaa palvelut hankintalain mukaisesti, se voi joko valita sopivimman palveluntuottajan vertailtuaan eri palveluita tai perustaa puitejärjestelyn, jossa loppukäyttäjät saa valita usean yrityksen joukosta itselleen sopivimman palveluntarjoajan. Tämän tarkoituksena on mahdollistaa joustavuus sellaisissa hankinnoissa, jotka ovat merkityksellisiä asiakkaan oikeuksien toteutumisen ja palvelun laadun varmistamisen kannalta.

Hankintalaki on menettelytapalainsäädäntöä, jossa säännellään, miten lain soveltamisalaan kuuluva hankinta tehdään. Siinä ei sen sijaan säädetä siitä, mitä, millaista laatua ja millä hinnalla hankitaan. Talousvaliokunnan edellä viitatuun hankintalakia koskevan mietinnön perusteluissa on edelleen todettu, että hankintayksikkö voi myös asettaa haluamansa laatuvaatimukset tarjousvertailuun pääsyn ehdottomiksi edellytyksiksi.

Asiakkaan tarpeet huomioon ottavan ja onnistuneen hankinnan toteuttaminen edellyttää hankintaprosessin suunnittelua, huolellista valmistelua ja palvelun laadun ja yksilöllisiin tarpeisiin vastaamisen painottamista. Talousvaliokunta yhtyy arvioon siitä, että käytännössä monet vammais- ja palvelujen hankintaan liittyvät kriteerit ovat vaikeasti ennalta määriteltäviä, eikä kilpailun hyödyntäminen ole ongelmaton. Vammais- ja palveluiden hankinnassa korostuu hankintaosaamisen, ohjeistuksen ja neuvonnan merkitys.

Talousvaliokunta painottaa myös asiakkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamista hankintaprosessin kaikissa vaiheissa: suunnittelussa, toteutuksessa ja seurannassa. Voimassa olevan lainsäädännön keinoja ja rakenteita tulee hyödyntää täysimääräisesti. Kuntalain 28 §:n mukainen vammaisneuvosto on tässä keskeisessä asemassa.

Olosuhteiden pysyvyyden turvaaminen on yksi keskeisistä kansalaisaloitteen taustalla olevista ongelmakohtista. Talousvaliokunta korostaa, että hankintalaki ei esimerkiksi velvoita uudelleenkilpailuttamaan palvelua asumis- ja palveluihin jo sijoitettujen henkilöiden osalta. Edellä käsitellyllä hankintalain 108 §:llä pyritäänkin muun ohella siihen, että hankittaessa ihmisen elämän mittaisia palveluita kenenkään ei tarvitsisi vaihtaa kotiaan uuden kilpailutuksen myötä. Hyvä käytäntö olisi kilpailuttaa asumis- ja palvelut ainoastaan niiden piiriin tulevien uusien asiakkaiden osalta. Hankintayksikkö voi tehdä sopimuksen toistaiseksi voimassa olevana, ja näin tulevat kilpailutukset kohdistuisivat vain uusiin asukkaisiin. Keskeistä hankintamenettelyssä onnistumiselle on myös, että jo kilpailutusvaiheessa sopimusehdot suunnitellaan riittävän joustaviksi. Myös se, miltä osin palvelun tarpeen voidaan arvioida muuttuvan ajan kuluessa, tulisi tuoda esiin jo kilpailutusvaiheessa. Näin pystytään takaamaan sopimuksen vastaaminen kulloiseenkin tosiasialliseen palvelutarpeeseen.

Aloitteen käsittelyn yhteydessä on tullut ilmi, ettei hankintalain keinovalikoimaa nykyisellään hyödynnetä riittäväällä tavalla, jotta vammais- ja palveluihin liittyviin erityistarpeisiin vastattaisiin. Kyse on monilta osin hankintalain soveltamiseen ja tarvittavaan ohjeistukseen ja neuvontaan liittyvistä puutteista. Julkiset hankinnat ovat haastavia kokonaisuuksia, joissa onnistuminen edellyttää sekä oikeudellista että kunkin hankinnan kohteena olevan sektorin substanssiosaamista. Suuressa hankintayksiköissä tarvittava osaaminen on usein löydettävissä organisaation sisäältä tai

Valiokunnan mietintö TaVM 35/2018 vp

asiantuntemusta on mahdollisuus hankkia sopimusjärjestelyin ulkopuolelta. Sen sijaan pienissä toimintayksiköissä hankintoja tehdään harvemmin eikä riittävää osaamista ole aina vaikeuksitta löydettävissä. Tämä korostaa valtakunnallisesti kattavan neuvonnan ja ohjauksen järjestämisen tarvetta.

Hankintoihin liittyvät oikeussuojakeinot

Edellä kuvattu käyttäjien tarpeiden huomioimista koskevan hankintalain 108 §:n merkitys riippuu pitkälti paitsi hankintayksiköiden kyvystä soveltaa säännöstä myös säännökseen liittyvistä oikeussuojakeinoista ja tätä kautta muodostuvasta oikeuskäytännöstä. Hankintalain 108 §:ssä todetaan, että hankintayksikön on otettava huomioon kyseistä palvelua koskeva lainsäädäntö. Säännöksen tarkempaa sisältöä on käsitelty edellä. Säännökseen liittyvät hankintalain yleiset oikeussuojakeinot, mikä tarkoittaa, että markkinaoikeus on toimivaltainen tuomioistuimien arvioimaan, onko esimerkiksi laatu, jatkuvuus ja esteettömyys huomioitu hankinnassa riittävästi. Samalla tämä merkitsee sitä, että oikeus muutoksenhakuun on hankintalain 145 §:n mukaisella asianosaisella eli käytännössä tarjoajalla tai mahdollisella tarjoajalla. Lisäksi on todettava, että markkinaoikeuden osaaminen keskittyy hankinta-, kilpailu- ja markkinaoikeudellisiin kysymyksiin, kun nyt 108 §:n osalta kyse on muiden aineellisten lakien ja laadun riittävyyden arvioinnista.

Talousvaliokunta pitää hankintalakiin liittyvää oikeussuojajärjestelmää tältä kannalta riittämättömänä kansalaisaloitteessa esille tuotujen oikeussuojakeinoja koskevien puutteiden ratkaisemiseen. Talousvaliokunta katsoo, että oikeussuojakeinoja tulisi arvioida erikseen arvioitaessa hankintalain ja vammaispalveluja koskevan lainsäädännön uudistamistarpeita. Samalla valiokunta arvioi, ettei hankintalainsäädännön mukainen asianosaisasema ja valitusoikeus markkinaoikeuteen toisaalta olisi yksiselitteisesti tehokas oikeussuojakeino vammaisten palveluiden laadun toteuttamiseksi: se jättäisi loppukäyttäjän oikeussuojan ulkopuolelle niissä tilanteissa, joissa yritys tarjoaisi palvelua asiakasvalinnan perusteella tai palvelu tuotettaisiin esimerkiksi kunnan omana palveluna.

Talousvaliokunta painottaa, että konkreettinen ja käytännönläheinen ohjeistus, avoimuus ja tiedottaminen edesauttaisivat myös hankintojen lainmukaista läpivientä ja jouduttaisivat kokonaisprosesseja: kun menettelyn kulku ja päätösten perusteet ovat tiedossa, vältetään sellaisilta muutoksenhakuprosesseilta, joiden syynä on ollut virheellinen käsitys päätöksen perusteista tai hankintamenettelyn kulusta. Tämä edesauttaa osaltaan myös palvelujen käyttäjien oikeussuojan toteutumista.

Vammaisten henkilöiden oikeudet ja vammaispalveluihin kohdistuvat sisällölliset vaatimukset

Hankintalain menettelytapalainsäädännön luonteisuudesta seuraa, että vammaispalveluiden sisältövaatimukset määrittyvät muun kuin hankintalainsäädännön kautta. Järjestämistavan valinnassa tulee aina ottaa huomioon vammaisen henkilön oikeuksia ja palvelujen laatua turvaava lainsäädäntö.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että eduskunta hyväksyi lisäksi hankintalain käsittelyn yhteydessä lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus huomioi sosiaa-

Valiokunnan mietintö TaVM 35/2018 vp

li- ja terveystalvelujen lainsäädännössä vammaisten ja vanhusten asumistalvelujen järjestämisen inhimillisellä ja asiakaslähtöisellä tavalla.

Sosiaali- ja terveystalveliokunta on aloitteesta antamassaan lausunnossa selvittänyt vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaa lainsäädäntöä. Taloustalveliokunta painottaa sosiaali- ja terveystalveliokunnan tavoin, että vammaisen henkilön oikeudesta määrätä itsestään ja oikeudesta osallistua häntä koskevaan päätöksentekoon säädetään laajasti niin kansainvälisessä kuin kansallisessa lainsäädännössä. Taloustalveliokunta viittaa tältä osin sosiaali- ja terveystalveliokunnan lausunnossa todettuun ja toteaa lisäksi seuraavan.

Kansainvälisoikeudellisen perustan vammaisten henkilöiden oikeuksille muodostaa YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus, jonka Suomi on ratifioinut kesäkuussa 2016. Tämä sopimus on ollut myös kansalaisaloitteen keskeisenä lähtökohtana. Sopimuksen tarkoituksena on taata vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmis-oikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden ihmisarvon kunnioittamista. Taloustalveliokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös siihen, että kansallisen hankintalain taustalla olevassa EU:n hankintadirektiivissä edellytetään erityisesti YK:n vammaissopimuksen huomioon ottamista sekä avoimuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteiden noudattamista.

Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvelut sen mukaan kuin lailla säädetään. Sosiaalitalvelut luovat perustuslain 19 §:ään perustuen edellytykset ihmisarvoiselle elämälle ja yhdenvertaiselle osallistumiselle myös tilanteissa, joissa henkilöllä on eri syistä johtuvia vaativiakin avun ja tuen tarpeita. Lisäksi perustuslain mukaan julkisen vallan on edistettävä jokaisen oikeutta asuntoon ja tuettava asumisen omatoimista järjestämistä. Perustuslain ohella asiakkaan oikeuksia ja sosiaalitalvelujen laatua turvaavat sosiaalihuollon yleis- ja erityislainsäädäntö: laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000), laki yksityisten sosiaalitalvelujen tuottamisesta (922/2011), sosiaalihuoltolaki (1301/2014) ja sitä täydentävä erityislainsäädäntö, vammaistalvelulaki (380/1987), kehitysvammalaki (519/1977) ja lastensuojelulaki (417/2007).

Eduskunnan käsiteltävänä olevalla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, palvelun tuottamista sekä asiakkaan valinnanvapautta koskevalla lainsäädännöllä pyritään vahvistamaan sosiaali- ja terveystalvelujen laatua ja asiakaslähtöisyyttä. Vireillä oleva esitys laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä esitys maakuntalaiksi (HE 15/2017 vp) asettavat vastuun sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä maakunnalle. Maakunta vastaisi jatkossa siitä, että asiakkaat saavat lakisääteiset palvelunsa yhdenvertaisesti ja että asiakkaan oikeudet toteutuvat. Eduskunnan käsiteltävänä olevan valinnanvapauslainsäädännön (HE 16/2018 vp) lähtökohtana ovat ihmisten erilaiset palvelutarpeet. Palvelujen nykyisten järjestämis- ja hankintatapojen rinnalle lisättäisiin uusia työkaluja, kuten asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti. Tavoitteena on vahvistaa iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden omaa valintaa palvelun tuottajasta ja tietyin edellytyksin jättää palvelut kokonaan hankintalainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle.

Taloustalveliokunta painottaa, että palvelujen sisältö määräytyy jatkossakin niitä koskevan yleis- ja erityislainsäädännön mukaisesti. Näiden merkitys korostuu entisestään, jos suuri osa palvelutuotannosta siirtyy jatkossa hankintalainsäädännön ja sen oikeussuojajärjestelmän ulkopuolelle. Nyt käsiteltävän kansalaisaloitteen kannalta keskeisessä asemassa on erityisesti vammaistalvelulaki.

Valiokunnan mietintö TaVM 35/2018 vp

Vireillä olevassa vammaispalvelulain uudistuksessa (HE 159/2018 vp) on tarkoitus vahvistaa vammaisten henkilöiden osallisuutta ja itsemääräämisoikeutta sekä oikeutta valita asuinpaikkansa.

Talousvaliokunta korostaa, ettei sosiaali- ja terveystalouden sisältöä määrittävä lainsäädäntö kuitenkaan ole nyt käsiteltävän kansalaisaloitteen kohteena eikä talousvaliokunnan toimialaan myöskään kuulu tämän lainsäädännön sisällön arviointi. On kuitenkin selvää, että monet aloitteen tavoitteiden toteutumisen kannalta keskeiset seikat määrittyvät tätä kautta. Sen vuoksi on keskeistä, että tulevissa uudistuksissa tarkastelun kohteena olisi nimenomaan keskeisen asiakkaan oikeuksia ja sosiaalipalvelujen laatua turvaavan sääntelyn arviointi.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että sosiaali- ja terveystalouden sisältöä koskevasta lainsäädännöstä, hankintamenettelyjen tai palvelujen järjestämistavasta tai palveluihin kohdistuvasta valvonnasta ja sen puutteista voi seurata ongelmia sekä palvelujen käyttäjien näkökulmasta että myös palvelujen tarjoajien tasavertaisten toiminta- ja kilpailuedellytysten kannalta. Ongelmia voi aiheuttaa myös toiminnan harjoittamisen edellytyksiin liittyvä epäyhtenäinen ratkaisu- ja valvontakäytäntö. Ongelmia voi liittyä esimerkiksi toimitiloille asetettaviin vaatimuksiin. Talousvaliokunta pitää tärkeänä selvittää, varmistavatko voimassa oleva sääntely, sen soveltaminen ja valvonta eri tyyppisten ja kokoisten palveluntarjoajien toimintamahdollisuudet kilpailuneutraalilla tavalla.

Johtopäätökset

Vammaisten henkilöiden aseman turvaamiseksi tarvitaan sekä hankintalainsäädännön että vammaisten henkilöiden palveluja koskevan substanssilainsäädännön keinoja. Menettelyjä — mikäli palvelu ylipäänsä toteutetaan kilpailuttamalla — säännellään hankintalaissa, kun palvelun sisältövaatimukset määrittyvät muun lainsäädännön kautta.

Vammaispalveluiden hankintaa määrittävää lainsäädäntöä on arvioitava ensinnäkin siitä näkökulmasta, mahdollistaako lainsäädäntö laadukkaiden palveluiden hankinnan ja vammaisten henkilöiden aseman turvaamisen vai asettaako se esteitä näiden tavoitteiden toteuttamiselle. Talousvaliokunta katsoo saamansa selvityksen ja asiantuntijakuulemisessa esiin tulleen perusteella, että nykyinen oikeustila ei sinänsä aseta esteitä näiden tavoitteiden toteuttamiselle ja hankintalainsäädännön keinovalikoima palveluiden laadukkaaksi toteuttamiseksi on laaja. Tämän lisäksi on kuitenkin kysyttävä, ovatko nykyiset säännökset riittävän selkeitä ja velvoittavia, jotta tavoite toteutuisi. Tätä näkökulmaa tulee talousvaliokunnan mielestä arvioida tarkemmin.

Vaikka voimassa oleva hankintalaki tarjoaa varsin laajan keinovalikoiman, joka mahdollistaa vammaisten henkilöiden oikeuksien turvaamisen, tätä ei lain soveltamiskäytännössä ole aina pystytty riittävästi toteuttamaan. Talousvaliokunta katsoo, että tämä edellyttää nykyistä selkeämpää ja kattavampaa ohjeistusta ja neuvontaa lain soveltamisesta. Vammaispalvelujen järjestämisen osaamista tulee edistää valtakunnallisesti. Kyse ei ole vain hankintalainsäädännön mukaisten menettelyjen osaamisesta vaan oikean järjestämistavan valinnasta: järjestämistapa voi olla myös muu kuin hankintalain mukainen kilpailutus. Talousvaliokunta pitää lisäksi tärkeänä, että lainsäädännön tarjoamien oikeussuojakeinojen riittävyttä selvitetään. Samassa yhteydessä tulee selvittää sosiaali- ja terveystalouden sisältöä koskevan lainsäädännön muutostarpeita vammaispalveluiden

Valiokunnan mietintö TaVM 35/2018 vp

laadun ja jatkuvuuden turvaamiseksi. Talousvaliokunta esittää näiden näkökohtien osalta sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausumaesitykseen perustuvaa lausumaa mutta katsoo, että lausumaa tulee täydentää nimenomaisella maininnalla sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan lainsäädännön muutostarpeista ja hankintoja koskevasta ohjeistuksesta. Lisäksi lainsäädäntöehdotusten laadun turvaamiseksi työryhmän työlle tulee varata riittävästi aikaa. Ehdotukset tulee kuitenkin valmistella viipymättä. (*Valiokunnan lausumaehdotus 1*)

Talousvaliokunta yhtyy sosiaali- ja terveysvaliokunnan arvioon siitä, että vammaisten osallisuutta ja itsemääräämisoikeutta tulee vahvistaa osana asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeutta koskevan lainsäädännön valmistelua, ja esittää sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnon mukaista lausumaa asiasta. (*Valiokunnan lausumaehdotus 2*)

Palveluntarjoajien ja asiakkaiden yhdenvertaisuuden kannalta on tärkeää varmistaa myös kilpailuneutraliteetin toteutuminen. Lainsäädännön, sen soveltamisen ja lupa- ja valvontakäytäntöjen tulee olla johdonmukaisia ja turvata sekä palveluiden laatu että tasa-arvoiset lähtökohdat erilaisille palveluntuottajille. Tässä tulee huomioida myös pienempien palveluntarjoajien tosiasialliset mahdollisuudet toimia markkinoilla tasavertaisesti. (*Valiokunnan lausumaehdotus 3*)

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hylkää kansalaisaloitteeseen KAA 2/2018 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy 3 lausumaa. (Valiokunnan lausumaehdotukset)

Valiokunnan lausumaehdotukset

- 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 sosiaali- ja terveyspalveluja ja hankintalainsäädäntöä sekä niihin liittyvää neuvontaa ja ohjeistusta koskevat muutostarpeet sosiaali- ja terveyspalvelujen, mukaan lukien Kansaneläkelaitoksen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen, hankintojen kehittämiseksi. Tarvittavat säädösmuutokset on annettava eduskunnalle mahdollisimman pian.*
- 2. Eduskunta edellyttää, että vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta ja osallisuutta vahvistetaan osana asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeutta koskevan lainsäädännön valmistelua.*
- 3. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto selvittää ja varmistaa vammaispalvelujen tarjoamisen edellytyksiin, kuten toimitiloja koskeviin vaatimuksiin, liittyvän lainsäädännön tarkoituksenmukaisuuden ja siihen liittyvän ratkaisu- ja valvontakäytännön yhtenäisyyden*

Valiokunnan mietintö TaVM 35/2018 vp

palvelujen käyttäjien yhdenvertaisuuden ja palveluntarjoajien tasavertaisten kilpailuedellytysten turvaamiseksi.

Helsingissä 13.2.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Martti Mölsä sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Touko Aalto vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Lea Mäkipää sin
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen