

Ekonomiutskottet

Sluta konkurrensupphandla assistans och stöd som är nödvändiga för personer med funktionsnedsättning

INLEDNING

Remiss

Sluta konkurrensupphandla assistans och stöd som är nödvändiga för personer med funktionsnedsättning (MI 2/2018 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- social- och hälsovårdsutskottet ShUU 10/2018 rd

Sakkunniga

Utskottet ordnade en öppen sakkunnigutfrågning den 17 april 2018 och hörde då

- verkställande direktör Markku Virkamäki, Servicestiftelsen för personer med utvecklingsstörning
- avdelningschef, överdirektör Pekka Timonen, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Tarja Sinivuori-Boldt, arbets- och näringsministeriet
- regeringsråd Jaana Huhta, social- och hälsovårdsministeriet
- jurist Tarja Krakau, Finlands Kommunförbund
- expert Susanna Lehti, Susanna Lehti ja kumppanit Oy
- verksamhetsledare Tarja Parviainen, Autism- och Aspergerförbundet rf
- ordförande Jyrki Pinomaa, Kehitysvammaisten Tukiliitto ry
- jurist Kirsi Väättämoinen, SOSTE Finlands social och hälsa rf
- verksamhetsledare Marju Silander, Finlands CP-förbund rf
- styrelseledamot Markku Niemelä, Handikappforum rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Lasse Lehtonen
- professor Pauli Rautiainen.

Betänkande EkUB 35/2018 rd

MEDBORGARINITIATIVET

Det strider mot FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning att nödvändig assistans och nödvändigt stöd till personer med funktionsnedsättning upphandlas. I medborgarinitiativet föreslås det att 9 § i lagen om offentlig upphandling (lagen om offentlig upphandling och koncession) får en ny 16 punkt med följande avgränsning av tillämpningsområdet: ”[Denna lag tillämpas inte på] upphandling av service på grund av funktionsnedsättning när den hänför sig till behoven av omsorg och stöd som är nödvändiga för personer med funktionsnedsättning och som de behöver i sitt boende och sitt dagliga liv.”

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund och syfte

Medborgarinitiativet om att sluta konkurrensupphandla assistans och stöd som är nödvändiga för personer med funktionsnedsättning undertecknades av 72 059 personer. Det stöddes av bland annat Handikappforum rf och Delegationen för boende för personer med utvecklingsstörning. Initiativet har väckt stor debatt om funktionshindrade personers rätt att vara med och besluta om frågor som gäller dem själva och rätt att betraktas som jämbördiga medlemmar i samhället.

Den bärande tanken bakom initiativet är att konkurrensutsättning enligt upphandlingslagstiftningen inte är ett fungerande sätt att ordna service till personer med funktionsnedsättning, varken mänskligt eller samhällsekonomiskt sett. Samtidigt är det risk för att personerna inte får vara delaktiga i beslut som inverkar i väsentlig grad på deras liv. De har heller inga rättsmedel eftersom de inte har partsställning vid upphandling.

Enligt initiativet har de boendes behov av assistans och stöd inte utretts eller dokumenterats i upphandlingsförfarandet. Vidare sägs det att poäng för kvalitet har getts på ett sätt som inte har haft något relevant samband med den faktiska kvaliteten på en tjänst. Vid upphandlingar har nya tjänstепroducenter tagit över och de nya medarbetarna har inte känt till klienternas behov eller förhållanden. De har upplevt att syftet med servicen har urholkats.

Initiativet motiveras också med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Initiativtagarna påpekar att konventionen understryker likabehandling av personer med funktionsnedsättning och deras rätt att vara delaktiga i alla beslutsfattande processer. Vidare påpekar de att konventionen föreskriver att personer med funktionsnedsättning har rätt att välja sin bosättningsort och att de inte är tvungna att bo i särskilda boendeformer. Finland ratificerade konventionen i juni 2016.

Extra stor skada har människor i denna grupp och deras närstående åsamkats när kommunerna ordnar en ny upphandlingsomgång och personalen efter upphandling inte övertas av den nya aktören, sägs det vidare. När personalen byts ut är det risk för att klienternas funktionsförmåga försämras.

Betänkande EkUB 35/2018 rd

Initiativet lyfter fram viktiga och aktuella frågor, anser ekonomiutskottet. För att lösa problemen krävs det fungerande lagstiftning och hållbara handlingsmodeller som tar hänsyn till både samhälleliga och mänskliga aspekter. Medborgarinitiativet är en välkommen debattinledning kring temat hur vi ska säkerställa hög kvalitet i servicen till personer med funktionsnedsättning. Ekonomiutskottet har tagit ställning till om de föreslagna lagändringarna kan vara ett möjligt och lämpligt sätt att uppfylla de mål för hög kvalitet och kontinuitet i servicen till personer med funktionsnedsättning som läggs fram i initiativet. Utskottet utgår från hur frågan är reglerad i den gällande upphandlingslagen, på vilket sätt upphandlingslagen medverkar till att målen i medborgarinitiativet kan uppfyllas och om initiativet kräver ändringar i lagstiftningen.

Lagstiftningsförslagen

I initiativet föreslås det att servicen till personer med funktionsnedsättning ska undantas tillämpningsområdet för lagen om offentlig upphandling och koncession (upphandlingslagen). Lagen föreslås därför i 9 § bli kompletterad med följande inskränkning i tillämpningsområdet: ”[Denna lag tillämpas inte på] upphandling av service på grund av funktionsnedsättning när den hänför sig till behoven av omsorg och stöd som är nödvändiga för personer med funktionsnedsättning och som de behöver i sitt boende och sitt dagliga liv.”

Utlåtandet från social- och hälsovårdsutskottet

Social- och hälsovårdsutskottet har lämnat utlåtande om medborgarinitiativet (ShUU 10/2018 rd — MI 2/2018 rd) och anser att initiativet lyfter fram allvarliga problem med servicen till personer med funktionsnedsättning. Vidare anser social- och hälsovårdsutskottet det vara problematiskt att personer med funktionsnedsättning inte getts tillräckligt stora möjligheter att vara delaktiga när beslut som gäller dem själva fattas, att det inte finns någon garanterad kontinuitet i servicen och att användarna inte har relevanta rättsmedel för att söka ändring i det sätt som servicen ordnas på. Rättigheterna för personer med funktionsnedsättning tillgodoses inte i upphandlingsprocessen och konkurrensupphandlade tjänster motsvarar inte i tillräckligt hög grad användarnas behov.

Personer med funktionsnedsättning måste ges bättre och tryggade möjligheter att delta och påverka när sättet att organisera tjänsterna på väljs och när besluten om tjänsterna fattas, anser social- och hälsovårdsutskottet och tillägger att det är viktigt att kompetensen i att ordna service till personer med funktionsnedsättning höjs i hela landet. Utskottet anser det också nödvändigt att fortlöpande följa upp hur rättigheterna för personer med funktionsnedsättning tillgodoses och att behovet av ändringar i lagstiftningen om social- och hälsovård och i upphandlingslagen utreds. Utskottet föreslår uttalanden om frågorna.

Ekonomiutskottet håller med social- och hälsovårdsutskottet vad beträffar problemen med servicen till personer med funktionsnedsättning, villkoren i lagstiftningen och behovet av ändrad lagstiftning. De följande bedömningarna av åtgärder som medborgarinitiativet kan ge upphov till bygger dels på utlåtandet från social- och hälsovårdsutskottet, dels på utvecklingsbehov och expertbedömningar som kommit fram under behandlingen i ekonomiutskottet. Ekonomiutskottet koncentrerar sig på att ta ställning till upphandlingslagstiftningen i enlighet med sitt ansvarsområde och temat i medborgarinitiativet.

Betänkande EkUB 35/2018 rd

Upphandlingslagstiftningen – premisser och villkor

Upphandlingslagen bygger på EU:s upphandlingsdirektiv, som bestämmer innehållet och villkoren i lagen. Med avseende på medborgarinitiativet är det av stor betydelse att upphandlingsdirektiven anger tillämpningsområdet för upphandlingslagstiftningen också i fråga om service till personer med funktionsnedsättning. Enligt artikel 74 i upphandlingsdirektivet (2014/24/EU) ska offentliga kontrakt för sociala tjänster och andra särskilda tjänster som anges i bilaga XIV tilldelas i enlighet med upphandlingsreglerna. Tjänster till personer med funktionsnedsättning nämns bland tjänsterna i bilagan. Ekonomiutskottet anser det vara utrett att service till personer med funktionsnedsättning ingår i tillämpningsområdet för upphandlingsdirektivet och att den därför inte kan undantas tillämpningsområdet för den nationella upphandlingslagen. Det betyder dock inte att servicen måste ordnas via offentlig upphandling. Utskottet går närmare in på denna aspekt längre fram.

Både EU:s upphandlingsdirektiv och den nationella upphandlingslagen kräver att rättigheterna för personer med funktionsnedsättning beaktas, trots att upphandlingslagstiftningen ska betraktas som procedurlagstiftning och därför inte i sig definierar service för personer med funktionsnedsättning i materiellt hänseende. I skälen i upphandlingsdirektivet sägs det ut att FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska beaktas vid genomförandet av direktivet. Artikel 76 föreskriver dessutom att medlemsstaterna ska se till att de upphandlande myndigheterna får beakta behovet av att garantera tjänsternas kvalitet, kontinuitet, åtkomlighet, överkomlighet, tillgänglighet och omfattning, olika användarkategoriernas specifika behov, inklusive missgynnade och utsatta grupperns behov, deltagande och egenansvar för användarna samt innovation. Medlemsstaterna får också föreskriva att valet av tjänsteleverantör ska göras på grundval av det anbud som har det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet med hänsyn till kvalitets- och hållbarhetskriterier för sociala tjänster.

EU:s upphandlingsdirektiv har genomförts nationellt via upphandlingslagen (1397/2016). I betänkandet om upphandlingslagen framhöll ekonomiutskottet vikten av att i upphandlingar ta hänsyn till tjänsteanvändarnas behov.

I 12 kap. i upphandlingslagen föreskrivs det om social- och hälsovårdstjänster samt om andra särskilda tjänsteupphandlingar. I 108 § ingår det bestämmelser om att beakta tjänsteanvändarnas behov vid upphandling. Enligt 1 mom. ska den upphandlande enheten vid tjänsteupphandling enligt kapitlet beakta den lagstiftning som gäller den aktuella tjänsten. Vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster ska den upphandlande enheten beakta användarnas särskilda behov och samråd med användarna på det sätt som föreskrivs annanstans i lag. Detta för att trygga individuella, långvariga och regelbundna vård- och socialtjänster för dem som använder tjänsterna.

Vid behandlingen av upphandlingslagen preciserade ekonomiutskottet dessutom 108 § 2 och 3 mom. utifrån utlåtandena från social- och hälsovårdsutskottet och grundlagsutskottet. Grundlagsutskottet hade påmint om att också EU i artikel 26 i stadgan om de grundläggande rättigheterna erkänner och respekterar rätten för personer med funktionsnedsättning att få del av åtgärder som syftar till att säkerställa deras oberoende, sociala och yrkesmässiga integrering och deltagande i samhällslivet. I paragrafen preciserade utskottet 2 och 3 mom. till att den upphandlande enheten ska beakta, inte bara försöka beakta, de föreskrivna kriterierna. Den upphandlande enheten ska

Betänkande EkUB 35/2018 rd

enligt 2 mom. vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster beakta faktorer som har samband med tjänsternas kvalitet, kontinuitet, åtkomlighet, överkomlighet, tillgänglighet och omfattning, användarkategoriernas särskilda behov, användarnas deltagande och ökade möjligheter till påverkan samt innovation. Enligt 3 mom. ska den upphandlande enheten vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster som gäller långvariga vård- och klientförhållanden bestämma kontraktens längd och de andra kontraktsvillkoren så att kontrakten inte har oskäliga eller oändamålsenliga följder för tjänsteanvändarna.

Dessutom föreskriver 110 § i upphandlingslagen att den upphandlande enheten får använda direktupphandling vid tjänsteupphandling av social- och hälsovård, om det med hänsyn till tryggheten av ett för klienten betydelsefullt vård- eller klientförhållande skulle vara uppenbart oskäligt eller särskilt oändamålsenligt att ordna ett anbudsförfarande eller byta tjänsteleverantör. Syftet är att den upphandlande enheten ska kunna ta hänsyn till enskilda klienters situation exempelvis när en klient redan har anknytning till tjänsteleverantören och dennes tjänster.

Upphandlingslagen ska säkerställa att upphandlingsförfarandet är öppet och att anbudsgivarna inte diskrimineras. Tack vare konkurrensupphandling kan det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet försöka uppnås. Samtidigt kan upphandlingslagen ses som ett verktyg för att säkerställa kvalitet och öppenhet vid upphandlingar. Utan kraven i upphandlingslagen kan det hända att upphandlingar skulle genomföras på oändamålsenliga grunder eller utan att motiveras.

Av det som sägs ovan följer att lagstiftningsförslaget för att uppfylla målen i medborgarinitiativet, det vill säga att undanta service till personer med funktionsnedsättning från tillämpningsområdet för upphandlingslagstiftningen, inte kan införas på grund av villkoren i EU-lagstiftningen och dessutom inte är önskvärt med avseende på kvalitetsaspekten vid upphandling eller öppenheten i förfarandet. Förslaget hindrar dessutom inte kommunerna från att konkurrensupphandla tjänsterna. Även om ekonomiutskottet inte ser några möjligheter att införa den föreslagna lagändringen, betyder det inte att målen i medborgarinitiativet måste frångås. Utskottet anser det nämligen viktigt dels att vi kan utnyttja de verktyg som den gällande upphandlingslagstiftningen erbjuder, dels att vi kan tillämpa den lagstiftning som lägger fast innehållet i servicen till personer med funktionsnedsättning för att uppfylla målen i medborgarinitiativet. Vidare anser utskottet det angeläget att utreda om lagstiftningen bör ändras.

Hur servicen till personer med funktionsnedsättning ordnas och vilka verktyg upphandlingslagstiftningen innehåller

Det uppstår inga inskränkningar i sättet att ordna service till personer med funktionsnedsättning, även om villkoren i upphandlingslagstiftningen betyder att servicen inte kan undantas tillämpningsområdet. Inte heller EU:s upphandlingslagstiftning föreskriver hur medlemsstaterna ska ordna sina tjänster till personer med funktionsnedsättning. Utöver att konkurrensupphandla enligt upphandlingslagen kan kommunen ordna servicen själv, köpa den av en utomstående tjänsteleverantör eller låta klienten själv välja tjänsteleverantör med hjälp av exempelvis kundsedel, personlig budgetering eller valfrihet.

I motiven till 4 § i upphandlingslagen hänvisar regeringen till skäl 4 i upphandlingsdirektivet. Där sägs det att situationer där samtliga aktörer som uppfyller vissa villkor har rätt att utföra en be-

Betänkande EkUB 35/2018 rd

stämd uppgift utan selektivitet, exempelvis vid valfrihet för kunden och system med servicecheckar, inte ska ses som upphandling, utan enbart som auktorisationssystem. I dessa fall utövar den upphandlande enheten själv ingen annan makt i valet av tjänsteleverantör än att den lägger upp minimikraven för att få ingå bland de leverantörer som kan väljas. Sättet att ordna en tjänst liknar mer eller mindre ett upphandlingskontrakt om den upphandlande enheten ställer många ingående krav på leverantören som inte är förankrade i lagstiftningen.

Upphandlingslagen tillåter alltså att servicen ordnas på flera olika sätt och kräver inte att den konkurrerupphandlas. Det hör därmed till den upphandlande enheten att själv lägga fast vad en upphandling ska innehålla och hur den ska ordnas. Individuella lösningar utanför tillämpningsområdet för upphandlingslagstiftningen kan ordnas exempelvis med servicecheck eller personlig budgetering. Då kan klienten själv välja tjänsteleverantör. System som utgår från valfrihet för klienten eller som bygger på servicecheckar anses inte vara upphandling och står därför utanför upphandlingslagen.

Om kommunen bestämmer sig för att upphandla servicen enligt upphandlingslagen, kan den antingen välja den mest lämpliga serviceleverantören efter att ha jämfört olika tjänster eller införa ett ramavtal, som innebär att slutanvändaren själv får välja den mest lämpliga leverantören bland ett flertal som erbjuds av kommunen. Målet med detta är att möjliggöra flexibel upphandling av tjänster som är relevanta med avseende på klientens rättigheter och högkvalitativ service.

Upphandlingslagen ingår i procedurlagstiftningen, vilket betyder att den föreskriver hur upphandling som ingår i tillämpningsområdet ska göras. Däremot föreskriver den inte vad som ska upphandlas eller till vilket pris och med vilken kvalitet. I betänkandet om upphandlingslagen framhöll ekonomiutskottet också att den upphandlande enheten kan ställa vilka kvalitetskriterier den vill som absolut villkor för deltagande i anbudsförfarandet.

För att klienternas behov ska beaktas och upphandlingen utfalla väl krävs det att processen planeras, förbereds noggrant och prioriterar kvalitet och individuella behov. Ekonomiutskottet håller med om bedömningen att det många gånger är svårt att i förväg lägga fast kriterierna för upphandling av service till personer med funktionsnedsättning och att det inte är självklart att upphandling genererar någon nytta. Vid den här typen av service spelar upphandlingskompetens, anvisningar och rådgivningen en stor roll.

Vidare vill utskottet understryka vikten av att klienternas möjligheter till deltagande och påverkan säkerställs i hela upphandlingsprocessen; i planering, genomförande och uppföljning. Det gäller således att fullt ut utnyttja de medel och strukturer som lagstiftningen ger. I det hänseendet är rådet för personer med funktionsnedsättning av stor betydelse. Bestämmelser om rådet finns i 28 § i kommunallagen.

Kontinuitet i tillvaron är ett av de stora problem som ligger bakom medborgarinitiativet. Ekonomiutskottet understryker att upphandlingslagen exempelvis inte kräver att kommunen ska upphandla en tjänst på nytt om en person redan får boendeservice. Avsikten med 108 § i upphandlingslagen är bland annat att livslång service ska innebära att ingen ska behöva byta hem vid ny upphandling. God praxis vore att bara upphandla boendeservice när det kommer till nya klienter. Den upphandlande enheten kan ingå ett kontrakt som gäller tills vidare. Därmed gäller komman-

Betänkande EkUB 35/2018 rd

de upphandlingar bara nya boende. För att upphandlingsförfarandet ska ge gott resultat spelar det också en roll att kontraktsvillkoren läggs fast tillräckligt flexibelt redan i upphandlingsfasen. Dessutom bör den upphandlande enheten redan i upphandlingsprocessen lyfta fram på vilket sätt servicebehovet eventuellt kan förändras med tiden. På så sätt kan man försäkra sig om att kontraktet kommer att motsvara det verkliga servicebehovet vid varje tidpunkt.

Under behandlingens gång har det kommit fram att alla till bud stående medel enligt upphandlingslagen inte utnyttjas i tillräckligt hög grad för att möta de särskilda behoven bland personer med funktionsnedsättning. I mångt och mycket handlar det om brister i hur upphandlingslagen tillämpas och bristande anvisningar och rådgivning. Offentliga upphandlingar är inga lätta uppdrag utan det krävs både juridiska kunskaper och fackkompetens inom den sektor som upphandlingen gäller. I stora upphandlande enheter finns den nödvändiga kompetensen ofta inom organisationen eller alternativt kan man skaffa utomstående sakkunskap genom avtal. I små enheter däremot genomför man sällan upphandling, och det går inte alltid att utan svårigheter få tag på relevant kompetens. Det visar att det finns ett behov av rådgivning och vägledning i hela landet.

Rättsmedel vid upphandling

Vilken betydelse upphandlingslagens 108 § om beaktande av tjänsteanvändarnas behov får beror i hög grad dels på den upphandlade enhetens förmåga att tillämpa regelverket, dels på rättsmedlen i anknytning till bestämmelsen och i vidare bemärkelse på den rättspraxis som utformas på grundval av det. Paragrafen säger också att den upphandlande enheten vid tjänsteupphandling ska beakta den lagstiftning som gäller tjänsten i fråga. Tidigare i detta betänkande redogör utskottet för vad bestämmelsen innehåller. Bestämmelsen omfattas av de allmänna rättsmedlen i upphandlingslagen, vilket betyder att marknadsdomstolen är den behöriga domstol som ska bedöma exempelvis om kvalitet, kontinuitet och åtkomlighet har beaktats i tillräckligt hög grad vid upphandling. Det betyder samtidigt att en part enligt 145 § som har rätt att överklaga, det vill säga en anbudsgivare eller en potentiell anbudsgivare. Vidare bör det noteras att marknadsdomstolens kompetensområden är upphandlings-, konkurrens- och marknadsrättsliga frågor, medan 108 § handlar om att bedöma andra materiella lagar och om kvaliteten uppfyller villkoren.

Enligt utskottet räcker rättsmedlen i upphandlingslagen inte till för att avhjälpa de brister i rättsmedlen som nämns i medborgarinitiativet. Därför anser utskottet att det måste göras en separat utvärdering av rättsmedlen när det utreds som upphandlingslagen och lagstiftningen om service till personer med funktionsnedsättning behöver ses över. Samtidigt anser utskottet att partsställning och besvärsmått till marknadsdomstolen enligt upphandlingslagen inte entydigt är ett effektivt rättsmedel för att servicen till personer med funktionsnedsättning ska hålla hög kvalitet. Detta eftersom bestämmelserna i slutändan inte ger användarna någon rättssäkerhet när ett företag tillhandahåller en tjänst utifrån klientens val eller när kommunen exempelvis producerar en tjänst i egen regi.

Konkreta och praktiska anvisningar, öppenhet och information är medel som hjälper kommunen att genomföra upphandlingar enligt lagbestämmelserna och snabbar upp den samlade upphandlingsprocessen. När alla vet hur förfarandet förlöper och vilka kriterier besluten grundar sig på, kommer man undan överklagandeprocesser som beror på felaktiga uppfattningar av beslutskrite-

Betänkande EkUB 35/2018 rd

rierna eller upphandlingsprocessens förlopp. Det medverkar till att ge tjänsteanvändarna bättre rättssäkerhet.

Rättigheter för personer med funktionsnedsättning och materiella krav på servicen till dem

I och med att upphandlingslagen till sin karaktär är procedurlagstiftning måste de materiella kraven på servicen till personer med funktionsnedsättning läggas fast via annan lagstiftning än upphandlingslagstiftningen. Vid valet av sättet att ordna tjänsterna måste man därför alltid beakta personens rättigheter och den lagstiftning som garanterar vårdkvaliteten.

Dessutom måste det noteras att riksdagen vid behandlingen av upphandlingslagen förutsatte att regeringen i lagstiftningen om social- och hälsovårdstjänster ser till att boendeservice för äldre och för personer med funktionsnedsättning ordnas på ett mänskligt och klientorienterat sätt.

I sitt utlåtande om initiativet redogör social- och hälsovårdsutskottet för lagstiftningen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Precis som social- och hälsovårdsutskottet understryker ekonomiutskottet att både folkrätten och vår nationella lagstiftning har omfattande bestämmelser om funktionshindrade personers rätt att bestämma över sig själva och rätt att vara delaktiga i beslut som gäller dem själva. Utskottet hänvisar i detta avseende till utlåtandet från social- och hälsovårdsutskottet och framhåller följande.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning utgör den folkrättsliga grunden för funktionshindrade personers rättigheter. Finland ratificerade konventionen 2016. Medborgarinitiativet bygger till stora delar på konventionen. Syftet med konventionen är att säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för personer med funktionsnedsättning och att främja respekten för deras människovärde. I detta sammanhang vill ekonomiutskottet peka på att vår nationella upphandlingslag bygger på EU:s upphandlingsdirektiv, som kräver att i synnerhet FN-konventionen beaktas och att principerna om öppenhet och likabehandling följs.

Enligt grundlagen ska det allmänna enligt vad som närmare bestäms genom lag tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. Utifrån 19 § i grundlagen skapar socialvården förutsättningar för ett människovärdigt liv och deltagande på lika villkor, också om en person av olika skäl kan ha stort behov av assistans och stöd. Vidare säger grundlagen att det allmänna också ska främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende. Klienternas rättigheter och god kvalitet på socialtjänsterna garanteras därutöver i både allmän lagstiftning och speciallagstiftning: lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000), lagen om privat socialservice (922/2011), socialvårdslagen (1301/2014) och speciallagstiftning som kompletterar den, lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987), lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977) och barnskyddslagen (417/2007).

För närvarande behandlar riksdagen förslag till lagstiftning om ordnande av social- och hälsovård, produktion av tjänster och valfrihet för de som använder tjänster. Den bärande tanken är att lagstiftningen ska höja kvaliteten på social- och hälsovården och göra den mera klientorienterad. Propositionen med förslag till lag om ordnande av social- och hälsovård och en annan aktuell pro-

Betänkande EkUB 35/2018 rd

position som bland annat innehåller förslag till landskapslag (RP 15/2017 rd) lägger båda ansvaret för att ordna social- och hälsovård på landskapen. I fortsättningen ska landskapen svara för att patienter och klienter får lagstadgade tjänster på lika villkor och att deras rättigheter tillgodoses. Vidare behandlar riksdagen lagstiftning om valfrihet inom vården (RP 16/2018 rd) och utgår i sin tur från människors varierande behov av tjänster. Vid sidan av de nuvarande sätten att ordna och skaffa fram tjänster tillför propositionen nya verktyg, bland annat kundsedlar och personlig budgetering. Syftet är att ge äldre och personer med funktionsnedsättning bättre möjligheter att själva välja tjänsteleverantör och att på vissa villkor undanta tjänsterna helt och hållet från tillämpningsområdet för upphandlingslagstiftningen.

Också i fortsättningen kommer innehållet i tjänsterna att bestämmas utifrån den berörda allmänna lagstiftningen och speciallagstiftningen, påpekar utskottet. De kommer att spela en större roll än tidigare, om en stor del av tjänsteproduktionen i fortsättningen kommer att vara undantagen upphandlingslagstiftningen och dess mekanism för rättssäkerhet. Om man ser till medborgarinitiativet intar i synnerhet lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda en framträdande roll. I en revidering av lagen med förslag till en funktionshinderlag (RP 159/2018 rd) ingår bestämmelser för att ge personer med funktionsnedsättning bättre möjligheter att vara delaktiga, större självbestämmanderätt och rätt att välja boställningsort.

Ekonomiutskottet understryker att den lagstiftning som lägger fast innehållet i social- och hälsovården inte behandlas i medborgarinitiativet och att det inte ingår i utskottets ansvarsområde att ta ställning till den lagstiftningen. Det är dock uppenbart att många av de faktorer som är viktiga för att målen i initiativet ska uppfyllas bestäms via den lagstiftningen. Följaktligen är det av stor relevans att kommande lagreformer lägger tonvikten på att utvärdera den lagstiftningen som säkerställer klientens rättigheter och kvaliteten på socialvården.

Den materiella lagstiftningen om social- och hälsovård, sättet att ordna upphandlingsförfarandet respektive servicen och tillsynen över servicen eller brister i den kan medföra problem för de som använder servicen, men också med avseende på likvärdiga verksamhets- och konkurrensvillkor för tjänstetillhandahållarna. Vidare kan det uppstå problem om besluts- och tillsynspraxis inte är enhetlig vad gäller förutsättningarna för att utöva verksamheten. Det kan exempelvis vara problem med de krav som ska ställas på verksamhetslokalerna. Det är följaktligen viktigt att ta reda på om den gällande lagstiftningen, tillämpningen och tillsynen över den säkerställer konkurrensneutrala verksamhetsmöjligheter för tjänsteleverantörer av olika slag och storlek.

Slutsatser

För att ge personer med funktionsnedsättning tryggade villkor behövs det verktyg som finns inskrivna dels i upphandlingslagstiftningen, dels i den materiella lagstiftningen om service till personer med funktionsnedsättning. Procedurerna, om tjänster över huvud taget ska konkurrensupphandlas, finns i upphandlingslagen, medan de materiella bestämmelserna om servicen ingår i annan lagstiftning.

Den lagstiftning som styr upphandling av service till personer med funktionsnedsättning ska i först hand bedömas med avseende på om den möjliggör upphandling av tjänster av hög kvalitet och tryggade villkor för personer med funktionsnedsättning eller om den ställer hinder i vägen för

Betänkande EkUB 35/2018 rd

att uppfylla dessa mål. Med hänvisning till inkommen information och utfrågningen av sakkunniga anser ekonomiutskottet att det nuvarande rättsläget i och för sig inte ställer några hinder i vägen för att uppfylla målen. Dessutom innehåller upphandlingslagstiftningen en omfattande uppsättning verktyg för att tillhandahålla högkvalitativ service. Därutöver måste man också fråga sig om de gällande bestämmelserna är tillräckligt tydliga och förpliktande för att målen ska uppfyllas. Det är en aspekt som bör analyseras närmare.

Upphandlingslagen erbjuder visserligen ett stort antal verktyg för att tillgodose rättigheterna för personer med funktionsnedsättning, men de har inte alltid utnyttjats i tillräckligt hög grad när lagen tillämpas. Följaktligen krävs det tydligare och mer övergripande anvisningar och rådgivning i tillämpningen av lagen. Dessutom gäller det att i hela landet satsa mer på att förbättra kompetensen i att ordna service till personer med funktionsnedsättning. Det handlar inte bara om att behärska procedurerna enligt upphandlingslagstiftningen, utan också om att kunna välja rätt sätt att ordna servicen på, vilket betyder att en tjänst kan ordnas på något annat sätt än genom konkurrensutsättning enligt upphandlingslagen. Vidare är det viktigt att det utreds om lagstiftningen erbjuder relevanta rättsmedel. Samtidigt bör man utreda om lagstiftningen om social- och hälsovård behöver ses över för att säkerställa hög kvalitet och kontinuitet i servicen till personer med funktionsnedsättning. Ekonomiutskottet föreslår därför ett uttalande som bygger på förslaget till uttalande från social- och hälsovårdsutskottet, men anser att det måste kompletteras med en passus om behovet att ändra lagstiftningen om social- och hälsovård och mer anvisningar om upphandling. Dessutom är det viktigt att arbetsgruppen får tillräckligt med tid på sig för att kunna ta fram förslag som håller hög kvalitet. Däremot är det angeläget att förslagen bereds så snart som möjligt. *(Utskottets förslag till uttalande 1)*

Ekonomiutskottet håller med social- och hälsovårdsutskottet om att delaktigheten och självbestämmanderätten för personer med funktionsnedsättning måste stärkas när lagstiftning om klienters och patienters självbestämmanderätt bereds och föreslår samma uttalande som social- och hälsovårdsutskottet. *(Utskottets förslag till uttalande 2)*

Med avseende på lika villkor för tjänstetillhandahållare och klienter är det viktigt att säkerställa konkurrensneutraliteten. Lagstiftningen, tillämpningen av den och tillstånds- och tillsynspraxis måste vara konsekventa och säkerställa både att servicen håller hög kvalitet och att alla tjänstleverantörer behandlas lika. Här gäller det också att ta hänsyn till mindre aktörers verkliga möjligheter att finnas på marknaden på lika villkor. *(Utskottets förslag till uttalande 3)*

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

Riksdagen förkastar lagförslaget i medborgarinitiativ MI 2/2018 rd.

Riksdagen godkänner tre uttalanden. (Utskottets förslag till uttalanden)

Betänkande EkUB 35/2018 rd

Utskottets förslag till uttalanden

1. *Riksdagen förutsätter att statsrådet utnämner en expertgrupp med företrädare för initiativtagarna till medborgarinitiativet och funktionshindersorganisationerna med uppdraget att så snart som möjligt bedöma och bereda nödvändiga lagstiftningsändringar för att säkerställa delaktighet och rättsmedel för personer med funktionsnedsättning vid beslut som gäller dem själva. Dessutom ska expertgruppen utreda behoven att ändra social- och hälsovårdslagstiftningen och upphandlingslagstiftningen samt rådgivningen och anvisningarna om dem i syfte att förbättra upphandlingen av tjänster inom social- och hälsovården, inbegripet tjänster som Folkpensionsanstalten ska ordna. Nödvändiga lagstiftningsändringar ska lämnas till riksdagen så snart som möjligt.*
2. *Riksdagen förutsätter att delaktigheten och självbestämmanderätten för personer med funktionsnedsättning stärks när ny lagstiftning om klienters och patienters självbestämmanderätt bereds.*
3. *Riksdagen förutsätter att statsrådet utreder om och samtidigt säkerställer att lagstiftningen om förutsättningarna för att tillhandahålla service till personer med funktionsnedsättning, exempelvis kraven på verksamhetslokaler, är ändamålsenlig och att anknytande besluts- och tillsynspraxis är enhetlig för att alla tjänsteanvändare ska behandlas lika och tjänstetillhandahållarna ha likvärdiga konkurrensvillkor.*

Helsingfors 13.2.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Martti Mölsä blå
vice ordförande Harri Jaskari saml
medlem Touko Aalto gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Lauri Ihalainen sd
medlem Katri Kulmuni cent
medlem Eero Lehti saml
medlem Lea Mäkipää blå
medlem Arto Pirttilahti cent
medlem Hanna Sarkkinen vänst
medlem Ville Skinnari sd.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.