LAUSUNTO

Helsinki 13.4.2018

EDUSKUNNAN TALOUSVALIOKUNTA

Viite: KAA 2/2018 vp / Asiantuntijapyyntö

Asia: Kansalaisaloite liittyen vammaisten henkilöiden välttämättömän avun ja tuen kilpailuttamisen lopettamiseen

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry on valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen kattojärjestö. SOSTE on sosiaali- ja terveyspoliittinen vaikuttaja ja asiantuntijajärjestö, joka rakentaa sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiä yhteistyössä jäsenyhteisöjensä kanssa. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n varsinaisina jäseninä on 226 valtakunnallista sosiaali- ja terveysalan järjestöä ja yhteistyöjäseninä 81 muuta sosiaali- ja terveysalan toimijaa.

Liitteenä SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n lausunto yllä mainitusta asiasta.

Lisätietoja: lakimies Kirsi Väätämöinen, 040 839 7913, kirsi.vaatamoinen@soste.fi

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

Jukka Tahvanainen
Puheenjohtaja

Vertti Kiukas
Pääsihteeri

Vammaiset henkilöt ovat ulkopuolisia elämänsä tärkeissä päätöksissä

Itsemääräämisoikeus tarkoittaa yksilön oikeutta määrätä omasta elämästään ja oikeutta päättää itseään koskevista asioista. Itsemääräämisoikeus perustuu perus- ja ihmisoikeuksiin. Niitä säätelevistä kansainvälisistä sopimuksista vammaisten ihmisten kannalta tärkein on YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus eli ns. YK:n vammaissopimus. Sopimus astui Suomessa voimaan 10.6.2016, ja siitä tuli osa Suomen kansallista lainsäädäntöä. Käsiteltävänä olevan aloitteen kannalta keskeisimpiä 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.

Henkilön oikeutta määrätä itsestään ja toimistaan turvataan laajalti myös Suomen lainsäädännössä. Esimerkiksi asiakkaan asemaa ja oikeuksia sosiaalihuollossa turvataan sosiaalihuoltolaissa ja laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista. Niiden mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin 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. Hallintolain mukaan asiakasta on kuultava ennen häntä koskevan päätöksen tekemistä.

Erityistä huomiota on kiinnitettävä lasten ja nuorten sekä erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden itsemääräämisoikeuden kunnioittamiseen. Jos täysi-ikäinen asiakas ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi pysty osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa tai sosiaalihuoltoonsa liittyvien muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen taikka ymmärtämään ehdotettuja ratkaisuvaihtoehtoja tai päätösten vaikutuksia, on asiakkaan tahtoa selvitettävä yhteistyössä hänen laillisen edustajansa taikka omaisensa tai muun läheisen henkilön kanssa.

Kansalaisaloitteella vaaditaan eduskuntaa puuttumaan vammaisten henkilöiden palvelujen kilpailutuksissa esiintyneisiin ongelmiin: **palvelun käyttäjiä ei kuulla eikä heidän näkemyksiään ja tarpeitaan huomioida palveluja hankittaessa eikä heillä ole käytössään tehokkaita oikeussuojakeinoja silloin, kun hankintamenettelyllä loukataan heidän oikeuksiaan.** Ongelmat ovat kärjistyneet jatkuvien palvelujen (kuten asumispalvelujen) toistuvissa kilpailutuksissa.

Aloitteen tekijät ovat esittäneet useita esimerkkejä tilanteista, joissa palvelujen käyttäjille on aiheutunut lievimmillään epävarmuutta, stressiä ja mielipahaa, pahimmillaan epätoivoa ja suurta kärsimystä. Tilanteet ovat olleet kohtuuttomia ja suoranaisesti sosiaalilainsäädännön vastaisia.

Palvelujen käyttäjien oikeusturva ei toteudu hankinnoissa

SOSTE painottaa sitä, että aloitteessa esitetyt ongelmat ovat todellisia. SOSTE haluaa myös tuoda esiin sen, että vaikka kansalaisaloite rajoittuu vammaisiin henkilöihin, samat ongelmat koskevat muitakin palvelujen käyttäjäryhmiä, kuten vaikkapa vanhuksia ja lastensuojelun asiakkaita.

Vuoden 2017 alussa voimaan tullut hankintalaki noudattaa vuonna 2014 uudistettua EU:n hankintadirektiiviä, joka kattaa myös sosiaali- ja terveyspalvelut, mukaan lukien mm.

vammaishuoltopalvelut, vanhustenhuoltopalvelut ja lasten ja nuorten sosiaalipalvelut. Jäsenmaat eivät voi omassa lainsäädännössään kaventaa direktiivin soveltamisalaa.

Hankintadirektiivissä edellytetään YK:n vammaissopimuksen huomioon ottamista sekä avoimuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteiden noudattamista. Kansalliseen hankintalakiin on lisäksi otettu erityisiä määräyksiä turvaamaan palvelujen käyttäjien asemaa. Niihin lukeutuvat suorasanaiset velvoitteet muun muassa käyttäjien erityistarpeiden, kuulemisen ja osallistumisen sekä palvelujen laadun, jatkuvuuden ja esteettömyyden huomioimiseksi. Hankintalaki velvoittaa myös sosiaali- ja terveysalan sisältölainsäädännön huomioimiseen, joka yllä kuvatusti sisältää vastaavia vaatimuksia asiakkaiden tarpeiden, mielipiteiden ja itsemääräämisoikeuden kunnioittamiseksi.

Hankintalain 108§:ssä säädetään palvelujen käyttäjien tarpeiden huomioon ottamisesta seuraavasti:

> *Tämän 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.***
>
> *Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, hankintayksikön on 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.***
>
> *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.***

Kansalaisaloitteessa esitetyt ongelmat tulevatkin esiin silloin, kun kunta tai muu hankintayksikkö ei noudata lain velvoitteita. Ne kulminoituvat palvelujen käyttäjien oikeussuojan puutteeseen.

Koska palvelun käyttäjillä tai heidän edustajillaan ei ole hankinnassa asianosaisasemaa, heillä ei myöskään ole hankintaa koskevaa valitusoikeutta markkinaoikeuteen. Sisältölainsäädännön rikkomiseen taas liittyvät erilliset oikeussuojakeinot, kuten kunnallisvalitus, hallintovalitus tai joissakin tapauksissa mahdollisesti hallintoriitamenettely. Viranomaisen päätöksen laadusta ja sitovuudesta riippuen nämä oikeussuojakeinot kuitenkin vaihtelevat suuresti ja niiden soveltuvuus kulloinkin käsillä oleviin hankintoihin on vähintäänkin epäselvää.

Käytännössä markkinaoikeus on katsonut, ettei sillä ole toimivaltaa sisältölainsäädännön tulkitsemiseen ja sisältölainsäädäntöä tulkitsevat viranomaiset katsoneet, ettei niillä ole mahdollisuutta puuttua markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaan hankintamenettelyyn. Tehokasta oikeustietä ei siten ole. Sellainen tulee luoda.

Markkinoiden toimivuuden kannalta on nähtävissä, että hankinnat suosivat käytettävästä hankintamenettelystä riippumatta suuria toimijoita, joilla on puolellaan mittakaavaetu niin toimintojen

keskittämisen kuin hankintaosaamisenkin suhteen. Tämä on johtanut palvelujen vahvaan keskittymiskehitykseen. Uudistettu hankintalaki ei ole tuonut asiaan muutosta.

Eduskunnan onkin ryhdyttävä toimiin sosiaali- ja terveyspalvelujen sulkemiseksi hankintadirektiivin ulkopuolelle, mikä mahdollistaisi vastaavan muutoksen kansallisessa laissa. Sitä ennen direktiivin antama liikkumavara tulee ottaa täysimääräisesti käyttöön ja nostaa sosiaali- ja terveyspalvelujen (hankintalain liite E, kohdat 1-4) direktiivin tasolle 750 000 euroon. Tämä lisäisi hankintayksikköjen käytössä olevaa joustovaraa ja tekisi helpommaksi yksilöllisemmät, niin asiakkaiden henkilökohtaiset tarpeet kuin vallitsevan markkinatilanteenkin huomioon ottavat ratkaisut.

Laadun merkityksen vahvistamiseksi sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnoissa ainoaksi valintaperusteeksi tulee säätää paras hinta-laatusuhde. Tällöin tarjousten vertailuperusteena ei enää voisi käyttää pelkkää hintaa, vaan keskenään vertailtaviksi tulisi aina asettaa myös laatutekijöitä.

SOSTE esittää, että:

- Hankintalakiin tai aineelliseen lainsäädäntöön tulee lisätä erityiset säännökset osoittamaan sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttäjille ja/tai heidän edustajilleen selkeä valitustie tapauksissa, joissa palvelut toteutetaan hankinnoin tavalla, joka loukkaa palvelujen käyttäjien lakisääteisiä oikeuksia.
- Eduskunta ryhtyy toimiin sosiaali- ja terveyspalvelujen poistamiseksi EU:n hankintadirektiivistä.
- Hankintalain sosiaali- ja terveyspalveluja (hankintalain liite E, kohdat 1-4) koskeva kynnysarvo korotetaan direktiivin tasolle 750 000 euroa.
- Hankintalakia muutetaan niin, että sosiaali- ja terveyspalveluissa ainoaksi valintaperusteeksi tulee paras hinta-laatusuhde.

Asiakasvalintajärjestelmät hankintojen vaihtoehtoina

Palveluja voidaan siirtää pois (EU:n ja kansallisen) hankintalainsäädännön piiristä toteuttamalla ne muulla tavoin kuin hankinnoin. Hankintalakia sovelletaan ainoastaan hankintoihin eli ostopalveluihin. Sen ulkopuolelle jäävät viranomaisten oman tuotannon lisäksi järjestelmät, joissa viranomainen ei valitse palvelun tuottajaa, vaan sen tekee asiakas itse. Tällaisia ovat esimerkiksi parhaillaan eduskunnassa käsiteltävänä olevan valinnanvapauslakiesityksen asiakassetelijärjestelmä ja henkilökohtainen budjetti. Mitä enemmän palveluja toteutetaan niiden kautta, sitä vähemmän tarvitaan julkisia hankintoja.

Niin vammaisten henkilöiden kuin muidenkin asiakasryhmien kannalta on tärkeää, että heidän asumisensa ja jokapäiväiseen elämäänsä liittyvä pitkäkestoinen hoiva ja tuki tulee mahdollisimman laajasti henkilökohtaisen budjetin ja asiakasseteleiden piiriin. Erityisesti henkilökohtaisen budjetin kautta voidaan mahdollistaa asiakkaiden palvelukokonaisuuksien yksilöllinen räätälöinti ja siten vahvistaa heidän itsemääräämisoikeuttaan.

Eduskunnan käsiteltävänä olevan valinnanvapauslakiesityksen mukaan vain osa iäkkäistä tai vammaisista henkilöistä pääsisi henkilökohtaisen budjetoinnin piiriin, sillä kaikki vanhus- ja vammaispalvelujen asiakkaat eivät tarvitse lakiluonnoksen 27 §:n 3 momentissa mainittua jatkuvaa ja laaja-alaista tukea tai kykene itse tai tuetusti suunnittelemaan ja hankkimaan omia tarvitsemiaan

palveluja. Lisäksi maakunta voi määrittää, mitä palvelutarpeen laaja-alaisuus tarkoittaa. Nämä seikat luovat selvän uhan henkilökohtaisen budjetin piiriin pääsemisestä.

Kun valinnanvapaus sosiaali- ja terveydenhuollossa lisääntyy, on asiakkaan neuvonnalla ja ohjauksella palvelujen suunnittelussa erittäin tärkeä merkitys, jotta mahdollisuus ja oikeus omista asioista päättämiseen toteutuu. Asiakkaalla on oltava oikeus asianmukaisen tiedon saamisen lisäksi päätöksenteon tuelle, jolla edistetään itsemääräämisoikeuden toteutumista tukemalla henkilön omaa elämää koskevien päätösten ja valintojen tekemistä sekä niiden toteutumista. Tukea pitää olla tarjolla tarpeen mukaan, erityisesti niille henkilöille, joilta puuttuu luontainen tukiverkosto. Tässä on erityisesti huomioitava kognitiivisen toimintakyvyn ja kommunikaation haasteet (kehitysvammaiset, muistisairaat ja dementoituvat sekä muut aivosairaat ja aivovammaiset henkilöt).

Henkilökohtaisen budjetin käyttöä ei tule rajata liian suppealle asiakasryhmälle, vaan sen tulee olla myös niiden ihmisten käytössä, joiden itsemääräämisoikeuden toteutumisessa on suuria haasteita. Edellytystä ”kykenee itse tai tuettuna suunnittelemaan ja hankkimaan omat palvelunsa” tulee lain perusteluissa täsmentää siitä YK:n vammaissopimuksen mukaisesta lähtökohdasta, että jokainen – esimerkiksi vaikeimminkin vammainen – henkilö pystyy vaikuttamaan palveluihinsa, kun hän saa siihen tarpeeksi vahvan oikeanlaisen tuen. Tällaisen tuen tulee olla julkisena palveluna tarjolla kaikille sitä tarvitseville ihmisille, myös heille, joilla ei ole sopivaa tukijaa tai tukijoita lähipiirissään. Kun julkinen taho vastaa päätöksenteon tuesta, on kiinnitettävä huomiota siihen, että tuki on neutraalia ja riippumatonta edistäen asiakkaan parasta.

Siksi lainsäädäntöön tulee sisällyttää tuettu päätöksenteko myös palveluna kaikille sitä tarvitseville asiakkaille. Toisen henkilön tulee voida asiakkaan suostumuksella huolehtia käytännössä budjetin hallinnoinnista ja palveluiden hankkimisesta asiakkaan näkemykset huomioiden.

Asiakasseteleiden käyttöönotto edellyttää siirtymävaihetta. Siksi sen tulee tapahtua suunnitellusti ja vaiheittain kunkin maakunnan päättämällä tavalla. Maakuntien pitää itse saada päättää asiakasseteleiden käytöstä ja myöntämisestä alueensa erityispiirteet huomioiden, mutta sen pitää tapahtua syrjimättömästi.

Maakunnan mahdollisuus rajata tietyt palvelut asiakasseteleiden käytön ulkopuolelle luo potentiaalisen uhan esimerkiksi vammaisten henkilöiden pääsylle asiakasseteleiden piiriin, jos maakunta haluaa kohdistaa rajoituksia juuri heihin vaikkapa olemassa olevan infrastruktuurin takia. Siksi valinnanvapauslakiluonnoksen perusteluihin tulee lisätä, että maakunnan myöntäessä asiakasseteleitä tiettyä palvelua varten se ei saa rajata ulos mitään asiakasryhmää ilman erityistä, yhdenvertaisuuslain ja muiden yhdenvertaisuussäännösten mukaista perusteltua syytä.

SOSTE korostaa:

- Palveluja voidaan siirtää pois hankintalain piiristä käyttämällä henkilökohtaista budjettia ja asiakassetelijärjestelmää.
- Asumiseen ja jokapäiväiseen elämään tarvittava pitkäkestoinen hoiva ja tuki tulee saattaa mahdollisimman laajasti henkilökohtaisen budjetin ja asiakasseteleiden piiriin.
- Henkilökohtaisen budjetin on oltava mahdollinen myös henkilöille, joilla on vaikeita kognitiivisia ongelmia (esimerkiksi vaikeasti kehitysvammaisille tai muistisairaille ihmisille), joiden omaiset, läheiset tai edunvalvojat voivat heidän tahtoaan tulkiten suunnitella ja valita heidän palvelujaan.

- Valinnanvapauslain perusteluja (§27, 3 momentti) on täsmennettävä tältä osin lisäämällä siihen esimerkiksi seuraavassa kursiivilla kirjoitettu lisäys: ”Sillä edellytyksellä, että henkilö pystyy joko itse tai tuettuna suunnittelemaan ja hankkimaan omat palvelunsa, on haluttu korostaa erityisesti sitä, että esimerkiksi omaisen tai läheisen tuki on yhtä lailla käytettävissä oleva vaihtoehto, jos se tukee ihmisen itsemääräämisoikeutta. *Edellytyksen voidaan katsoa täyttyvän, vaikka henkilöllä olisi vaikeuksia ilmaista tahtoaan, jos omaiset tai läheiset pystyvät sitä tulkitsemaan esimerkiksi hänen elekielensä tai käyttäytymisensä perusteella.”*
- Lainsäädäntöön tulee sisällyttää säännökset päätöksenteon tuen myöntämisestä palveluna niille sitä tarvitseville henkilöille, joiden lähipiiristä ei löydy sopivaa tukijaa tai tukijoita.
- Asiakasseteleiden käyttöönoton tulee tapahtua mahdollisimman laajasti, mutta suunnitellusti ja vaiheittain kunkin maakunnan itse päättämällä tavalla.
- Valinnanvapauslain perusteluja tulee täydentää seuraavalla lisäyksellä: *Maakunnan myöntäessä asiakasseteleitä tiettyä palvelua varten se ei saa rajata ulos mitään asiakasryhmää ilman erityistä, yhdenvertaisuuslain ja muiden yhdenvertaisuussäännösten mukaista perusteltua syytä.*

Asiakkaiden valintoja mahdollistavat ja palvelun jatkuvuuden turvaavat hankinnat

Palvelujen käyttäjien valinnan mahdollisuuksia voidaan myös lisätä hankinnoissa. Hankintoja voidaan tehdä esimerkiksi sellaisin puitejärjestelyin, joihin otetaan mahdollisuuksien mukaan useita palveluntuottajia ja lopullisen valinnan tuottajien välillä tekee asiakas. Käytännössä tätä mahdollisuutta ei ole juurikaan käytetty.

Hankintayksiköt eivät myöskään ole juurikaan käyttäneet mahdollisuutta tehdä pitkäkestoisia, esimerkiksi asumista ja hoivaa koskevia hankintasopimuksia toistaiseksi voimassaoleviksi. Vähälle käytölle on myös jäänyt hankintalain 110 §, joka mahdollistaa asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamisen suorahankinnalla.

SOSTE esittää, että:

- Eduskunta hyväksyy hankintalain 108§:ään lisäykset, joiden mukaan
    - Asumista ja jokapäiväiseen elämään tarvittavaa pitkäkestoista hoivaa ja tukea koskevat hankinnat tulee pääsääntöisesti tehdä puitejärjestelyin, joissa lopullisen valinnan palvelun tuottajasta tekee asiakas;
    - Tällaisia hankintoja koskevat sopimukset tulee tehdä toistaiseksi voimassa oleviksi, ellei ole perusteltua syytä menetellä toisin.

Lopuksi

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 19 artiklan mukaan vammaisilla henkilöillä on yhdenvertaisesti muiden kanssa mahdollisuus valita asuinpaikkansa sekä se, missä ja kenen kanssa he asuvat, eivätkä he ole velvollisia käyttämään tiettyä asuinjärjestelyä.

SOSTE katsoo, että vammaisten henkilöiden asumispalvelujen saattamisen valinnanvapauden piiriin henkilökohtaisen budjetin ja asiakasseteleiden kautta tulee olla näitä palveluja koskeva ensisijainen

ratkaisu. Sikäli kun näitä palveluja toteutetaan hankinnoin (esimerkiksi asiakkaan kieltäydyttyä asiakassetelistä/henkilökohtaisesta budjetista), tulee mahdollisuuksien mukaan käyttää asiakkaan valinnan mahdollistavia puitejärjestelyjä. Näiden vaihtoehtojen muodostaman kokonaisuuden voidaan katsoa täyttävän mainitun artiklan vaatimukset.