

Eduskunta
Sosiaali- ja terveysvaliokunta
stv@eduskunta.fi

Viite: Asiantuntijakutsu sosiaali- ja terveysvaliokuntaan, HE 108/2016 vp

Kehitysvammaliiton lausunto hallituksen esityksestä 108/2016 vp

Kehitysvammaliitto ry kiittää sosiaali- ja terveysvaliokuntaa mahdollisuudesta esittää näkemyksensä esityksestä hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

Kehitysvammaliiton kohderyhmänä ovat kehitysvammaiset ihmiset ja muut oppimisessa, ymmärtämisessä ja kommunikoinnissa tukea tarvitsevat ihmiset. Maassamme on noin 40 000 kehitysvammaista ja noin 65 000 puhevammaista henkilöä. Liitto edustaa 93 jäsenorganisaatiota – kuntayhtymiä, kuntia, seurakuntia, rekisteröityjä yhdistyksiä ja säätiöitä – sekä yksityisiä ihmisiä. Liiton jäsenet tekevät kehitys- ja puhevammaistyötä tai toimivat muuten vammaisten henkilöiden hyväksi.

Lausunnon keskeinen sisältö

- Hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle tulee rajata vammaisten ihmisten tarvitsemat elämänmittaiset palvelut.
- Soveltamisalan ulkopuolelle jäävien henkilöiden määrä on käytännössä hyvin pieni, maksimissaan tarkoittaen noin 10 000 kehitysvammaista henkilöä ja 5000 vaikeavammaista henkilöä. Kyseiset henkilöt ovat erityisen haavoittuvassa asemassa.
- Vammaispalveluissa olennaista on niiden yksilöllisyys. Palvelujen erityispiirteenä on se, että palvelujen käyttäjät tarvitsevat useita palveluja samaan aikaan ja tarpeet vaihtelevat yksilöllisen tilanteen mukaan. Tarpeisiin vastaaminen edellyttää vahvaa palvelujen räätälöintiä.
- Vammaiset henkilöt ovat kokeneet palvelujen hankintamenettelyn monilla eri elämänalueilla (asuminen, kuntoutus, puhe- ja viittomakielen tulkkaus) ongelmallisena.
- Kehitysvammaliitto korostaa laadun merkitystä palvelujen hankinnassa. Nyt käsitellyssä olevassa lakiluonnoksessa on säädetty asiakkaan osallisuudesta ja palvelujen laadusta liian väljästi. Asiakkaan osallisuus oman elämän suunnitteluun ja toteutukseen on edellytys hyvinvointiin.
- Palvelujen tuottamiskysymys ei saa olla missään nimessä ensisijainen suhteessa palvelujen käyttäjien asemaan ja perustuslaissa turvattuihin oikeuksiin, joiden toteuttamisesta on säädetty tarkemmin mm. sosiaalihuollon yleis- ja erityislaissa.
- Massahankinnan sijaan Kehitysvammaliitto korostaa erilaisten palvelujen järjestämistapojen soveltamista (mm. palvelusetelimalli) ja niiden kehittämistä (mm. henkilökohmainen budjetointi) sekä substanssilakien (sosiaalihuoltolaki, asiakaslaki, vammaispalvelulaki) soveltamisen ensisijaisuutta palvelujen järjestämisessä. Erityisen tärkeää on huomioida em. seikat siirtymävaiheessa ennen sote- ja valinnanvapauslainsäädännön voimaantuloa.
- Palvelujen järjestämisessä tulee noudattaa YK:n vammaisten ihmisten ihmisoikeussopimuksen velvoitteita, joiden mukaan vammaisia henkilöitä ei voi pakottaa vasten heidän tahtoaan järjestettyihin palveluihin.

Yksityiskohtaiset perustelut:

Uudistettavan hankintalain **soveltamisala on rajattava siten, että lakia ei sovelleta vammaisten ihmisten tarvitsemien elämänmittaisten palveluiden järjestämiseen**. Näin on linjattu useissa EU-jäsenvaltioissa myös uuden EU:n hankintadirektiivin jälkeen.

Vammaisten henkilöiden elämänmittaisten, monimutkaisten ja yksilöllisten palveluiden kilpailutus on vastoin ihmisoikeuksia ja tulee pitkällä tähtäimellä sekä inhimillisesti että kansantalouden kannalta kalliiksi.

Hankintalain soveltaminen on osoittautunut huomattavan raskaaksi. Nykyisellään se kuluttaa huomattavan paljon resursseja. Prosessissa menestyvät parhaiten ne toimijat, joilla on eniten resursseja prosessin pyörittämiseen. Tämä johtaa markkinoiden toimivuuden ja yhteiskunnan kokonaisedun kannalta epäsuotuisaan keskittymiskehitykseen. Pienet toimijat ovat tässä erityisen epäedullisessa asemassa.

Palvelun käyttäjien huomioimista hankinnoissa on terävöitettävä

Hankintalain 108 §ssä on tarkoitus säätää sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttäjien huomioon ottamisesta hankinnoissa. **Asiakkaan asemaa turvaavan säännöksen ottaminen lakiin on kannatettavaa.**

108 §:n 1 momentti velvoittaa sosiaali- ja terveyspalveluissa ja muissa erityispalveluissa ottamaan huomioon kyseistä palvelua koskevan lainsäädännön. Sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnassa palvelun käyttäjien yksilöllisten ja pitkäaikaisten sekä toistuvien hoito- tai sosiaalipalveluiden turvaamiseksi hankintayksikön on otettava huomioon käyttäjien erityistarpeet ja kuuleminen siten kuin muualla lailla säädetään. Hallituksen esityksen mukaisesti lainkohdalla on tarkoitus muistuttaa hankintayksiköitä näistä lähtökohtaisesti itsestään selvistä asioista.

108 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että hankintayksikön on sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnassa *pyrittävä ottamaan huomioon* palvelujen laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijät. 3 momentissa kehoitetaan hankintayksikköä *pyrkimään* siihen, että se määrittää sopimuksen keston ja muut ehdot siten, että sopimuksista ei muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelun käyttäjille.

Kyseinen ei-pakottava muotoilu antaa sosiaali- ja terveyspalveluita koskevan lainsäädännön sitovuudesta hankintoja toteutettaessa väärän viestin. Palveluja koskeva lainsäädäntö ja kansainväliset sopimukset sisältävät selkeitä, viranomaista velvoittavia säännöksiä. Lainsäädännön valossa ei esimerkiksi ole riittävää, että hankintayksikkö (palveluiden järjestäjä) *pyrkii siihen, etteivät hankintasopimuksen ehdot ole palvelunkäyttäjän kannalta kohtuuttomia*. 108 § 2 momentin luettelo seikoista, joita hankintayksikön olisi siis pyrittävä huomioimaan (mm. palvelujen laatu, jatkuvuus, esteettömyys) ovat asioita, joiden mm. sosiaalihuoltolain mukaan tulee asiakkaan palvelussa toteutua, asiakaskohtaisen palvelutarpeen arvion ja asiakassuunnitelman mukaisesti.

108 §:n muotoilua tulisi siis muuttaa vastaamaan palveluja koskevaa lainsäädäntöä. Muutoin on pelättävissä, että nykytilan mukainen sosiaali- ja terveyspalveluiden kilpailuttamisen keskeinen ongelma, eli *substanssilainsäädännön tosiasiallinen alisteisuus hankintalain menettelysäännöksiin verrattuna* voi jatkua.

Suorahankinnan käyttöä erityistilanteissa on selkeytettävä

Hankintalain hallituksen esityksessä on oma, erityinen sosiaali- ja terveyspalveluita koskeva suorahankinnan sääntelynsä. Kyseinen sääntely sisältyy lakiesityksen 110 §:ään, joka vastaa nykyisin voimassa olevan lain 67 §:ää.

Ehdotetun 110 §:n mukaan hankintayksikkö voi tehdä suorahankinnan yksittäisissä tapauksissa sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä muissa hankintalain liitteen E mukaisissa palveluhankinnoissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen tai palveluntarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi.

Kilpailutettu valikoima ei koskaan voi vastata kaikkien asiakkaiden tarpeisiin. Kilpailuttamiskäytännössä palvelut hankitaan tyypillisesti laajoilla, melko kaavamaisilla puitejärjestelyillä. Parhaassakaan kilpailutuksessa ei pystytä todellisuudessa milloinkaan siihen, että kilpailutettu valikoima vastaisi *kaikkien asiakkaiden kaikkiin tarpeisiin*. Tästä syystä suorahankinnan joustava käyttö kilpailutetun valikoiman rinnalla on välttämätöntä – erityisesti vammaispalvelun kaltaisissa pitkäkestoiseen ja yksilölliseen tarpeeseen perustuvissa palveluissa.

Nykytilan ongelmana on, että suorahankintoja ei aina tehdä silloinkaan, kun kilpailutus tai palveluntarjoajan vaihtaminen johtaa pakottavan palveluja koskevan lainsäädännön sivuttamiseen tai ilmeiseen kohtuuttomuuteen. Suorahankintapykälän tulkinta on tiukkaa ja suorahankinnan mahdollisuutta käytetään edelleen perusteluna asiakkaan oikeuksien sivuuttamiselle.

Lainkohtaa tulisi selkeyttää siten, että siitä käy yksiselitteisemmin ilmi suorahankinnan käyttämisen mahdollisuus silloin, kun hankintalain mukainen menettely johtaisi yksittäisen asiakkaan kohdalla palveluja koskevan lainsäädännön sivuttamiseen, asiakkaan kannalta epätarkoituksenmukaisiin tai hänen etunsa vaarantaviin ratkaisuihin tai kohtuuttomuuteen. Sääntelyn selkiyttäminen on myös hankintayksiköiden kannalta hyödyllistä. Laittomista suorahankinnoista voi seurata hankintayksikölle ankariakin seuraamuksia, jolloin mahdollisimman selkeä sääntely on sekä asiakkaiden, että hankkijoiden etu.

Asiakkaan oikeusturvan puutteet on korjattava

Asiakaskunnalla ei nykyisellään ole käytännössä tehokkaita oikeussuojakeinoja hankintamenettelyissä. Tämä on ongelma, koska tarjouspyyntöjen ja sopimusten sisällöt, kilpailuttamisesta vastaavien osaaminen ja palvelukuvausten ehdot määrittävät usein tosiasiallisesti, saavatko vammaiset henkilöt lainmukaiset palvelunsa. Asiakas voi valittaa omaa palveluaan koskevasta asiakaskohtaisesta palvelupäätöksestä, mutta siitä ei ole apua, koska päätös tehdään käytännössä vasta hankintaprosessin tultua loppuunsaatetuksi. Näin menetelmällä asiakasosallisuus jää toteutumatta hankintaprosessissa.

Kilpailuttamisvelvollisuus on Suomessa ulotettu hyvin laajalle ja se kattaa myös kaikkien haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden elämänmittaiset

palvelut. Tästä syystä **on tärkeää, että asiakkaalla on tehokkaat oikeussuojakeinot käytössään, jos käy niin, että hankintamenettely uhkaa johtaa asiakkaan oikeuksien tosiasialliseen sivuuttamiseen.** Koska kyseessä ovat tapauskohtaisesti hyvinkin merkittävät, ihmisten elämää koskevat ratkaisut, ei oikeussuojan tulisi perustua pelkästään jälkikäteiseen oikeussuojaan, kuten valitus- tai kantelumahdollisuuteen. Asiakkaalla tulisi olla mahdollisuus viime kädessä vaikuttaa asemaansa jo hankintaprosessin aikana.

Asiakkaan oikeussuojaa tulee parantaa esimerkiksi seuraavasti:

- Hankintoja valvomaan kaavailun Kilpailu- ja kuluttajaviraston nimenomaiseksi tehtäväksi säädettäisiin hankintalain 108 §:n noudattamisen valvonta
- Valvonnassa tulisi kiinnittää huomiota erityisesti siihen, onko hankintaprosessissa otettu hankintalain 108 §:n mukaisesti palvelujen käyttäjien tarpeet huomioon
- Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tulisi oikeus keskeyttää hankintamenettely tai hankintapäätöksen täytäntöönpano, jos sen jatkaminen johtaisi palveluja tai asianosaisen asemaan koskevan lainsäädännön ilmeiseen loukkaamiseen ja
- Kilpailu- ja kuluttajavirastolle osoitettaisiin sosiaali- ja terveystieteiden valvontaan tarvittavat resurssit ja osaaminen.

Helsingissä 28.9.2016

KEHITYSVAMMALIITTO RY.

Marianna Ohtonen
Toiminnanjohtaja

Susanna Hintsala
Kansalaisuusyksikön johtaja