

12.12.2013

Dnro 3984/4/12

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pirkko Äijälä-Roudasmaa**

## **VANHUSTEN ASEMA PALVELUTALOASUMISEN KILPAILUTTAMISESSA**

1

### **KANTELU**

Kantelija arvosteli 19.10.2012 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjoituksessa yhdessä usean A:n kunnan vanhuksen ja heidän omaistensa kanssa A:n kunnan perusturvalautakunnan ratkaisua ja menettelyä monin tavoin. Kanteluun yhtyi A:n kunnassa toimivan palvelutalo B:n toiminnanjohtaja 19.12.2012 päivätyllä kirjeellään.

Kantelijoiden mielestä vanhusten palveluasumisen kilpailuttamisessa oli sovellettu hankintalakia väärin. Tämä oli johtanut kantelijoiden mielestä kestävämpään tilanteeseen, jossa A:n kunta pyrki pakkosiirtämään heikommassa asemassa olevia kuntalaisiaan (iäkkäitä ja hoivaa tarvitsevia vanhuksia) toisen kunnan alueella sijaitsevaan ostopalveluyksikköön. Tarjouskilpailun voittanut X Oy tarjosi palveluasumista ja hoivaa C:n kunnassa, jonne vanhuksset eivät halunneet muuttaa nykyisistä palveluasunnoistaan, joissa he asuivat voimassa olevien huoneenvuokrasopimusten turvin. Kantelijoiden mielestä sellaisten jo toimivien sosiaalipalveluiden jatkuva kilpailuttaminen, jotka tarjosivat vanhuksille viimeisen kodin ja huolenpidon, tulisi kokonaan lopettaa.

- - -

3

### **RATKAISU**

3.1

Vanhusten palveluasumista koskevan hankintakilpailun toteuttamisesta

Kantelukirjelmästä ja sen liitteenä minulle toimitetuista A:n perusturvalautakunnan pöytäkirjoista ja muista asiakirjoista ilmenee, että A:n kunnassa sijaitsee palvelutaloyhdistyksen ylläpitämä palvelutalo B, jonka palveluihin siellä asuvat vanhuksset ja heidän omaisensa ovat olleet tyytyväisiä. Kunta hankki sieltä palvelutaloasumista ja tarvittavia hoivapalveluja omille vanhuksilleen ostopalveluna.

Perusturvalautakunnan pöytäkirjoista ilmenee muun muassa seuraavaa:

– Perusturvalautakunta päätti 7.4.2010 § 42 sosiaali- ja terveydenhuollon kilpailuttamisesta mm. vanhusten palvelutaloasumisesta ja kotihoidon palveluiden järjestämisestä D kuntien alueella (D on lakannut toimimasta vuoden 2012 lopussa).

Perusturvalautakunta teki hankintapäätöksen 20.10.2010 § 111 palveluasumisesta. Päätöksellä palveluasumisen järjestäminen olisi siirtynyt uudelle yrittäjälle. Hankintasopimusta ei ollut vielä tehty. Asiasta oli jätetty valitus 11.11.2010 markkinaoikeuteen.

Kuntalaisilla oli pyrkimys vaikuttaa tiedossa olevaan hankintakilpailuun saattamalla perusturvalautakunnan tietoon 8.11.2010 yli sadan vanhuksen ja heidän omaistensa ym. kuntalaisten vetoamus, jossa toivottiin, että kaikki vanhukset saisivat jatkaa nykyisissä palveluasunnoissa jo tehtyjen vuokrasopimusten nojalla ja saisivat tarvitsemansa hoivapalvelut ja ateriapalvelut kuten ennenkin. Adressi toimitettiin kunnalle syksyllä, josta se toimitettiin perusturvalautakunnan tiedoksi vasta vuoden päästä 21.12.2011, jossa se kirjattiin pöytäkirjaan vastaanotetuksi.

A:n perusturvalautakunta on 2.12.2010 tekemällään päätöksellä (§ 124) hankintalain 80 §:n nojalla poistanut hankintaoikaisuna 2.10.2010 tekemänsä päätöksen vanhusten palveluasumisen osalta ja päättänyt kilpailuttaa ko. hankinnan uudelleen.

Markkinaoikeus hylkäsi asiasta tehdyt valitukset 30.8.2011 antamallaan lainvoimaisilla päätöksillä. Palveluasumista ja palvelukeskustoimintaa koskeva hankinta tuli kilpailuttaa uudelleen hallintaoikaisupäätöksen 2.12.2010 nojalla. Kotihoidon hoito- ja hoivapalveluiden hankinta tuli toteuttaa A:n kunnan perusturvalautakunnan 20.10.2010 päätöksen § 112 mukaisesti (palveluntuottaja Y Oy).

Perusturvalautakunta totesi kokouksessaan 15.2.2012, että kunnalle kuuluu palveluiden järjestämisvastuu. Kunta voi järjestää palvelut itse, ostopalveluna tai palvelusetelillä. Palveluasuminen on kilpailutettava, koska sen hankinta-arvo ylittää 100 000 euroa. D yhteistoiminta-alueen kunnat - - - kuuluvat Z-Hankinta Oy:n osakkaisiin.

Perusturvalautakunta päätti, että D kuntien palveluasumisen palvelujen kilpailutuksen hallinnointi siirretään kokonaisuudessaan Z-Hankinta Oy:n hoidettavaksi. Z-Hankinta Oy tulee hoitamaan kilpailutuksen järjestämisen yhtiön omien prosessikuvausten mukaisesti ja täten myös hankintapäätöksen sekä hankintasopimuksen tekeminen tapahtuu Z-Hankinta Oy:ssä.

Perusturvalautakunnan kokouksessa 23.5.2012 § 43 merkittiin tiedoksi, että Z-Hankinta Oy oli tehnyt hankintapäätöksen 11.5.2012 tavallisen palveluasumisen tuottajasta. Ottaen huomioon ennalta sovittujen painotettujen mukaiset hinnat, palveluntuottajaksi oli valittu kokonaishinnaltaan edullisin X Oy:n tarjous.

Palvelutalo B:n asukkaat ja omaiset (50 henkilöä) ovat 8.6.2012 laatimassaan kirjeessä vaatineet, että palveluntuottajaa ei vaihdeta ja että asukkaiden ei tarvitse muuttaa toisen palveluntuottajan tiloihin toiselle paikkakunnalle. Perusturvalautakunta on 20.6.2012 pöytäkirjassaan § 59 lähettänyt asukkaille tiedoksi pöytäkirjan, jossa se ensin selvittää hankinnan kilpailutusmenettelyä. Päätöksessään lautakunta merkitse saamansa kirjeen tiedoksi ja toteaa, että palveluasumisen osalta käydään asukaskohtaiset neuvottelut kilpailutuksen mukaisen ratkaisun käynnistämistä (syksyllä 2012). Lautakunta on liittänyt pöytäkirjaan hallintovalituksen valitusosoituksen.

Saamansa valitusosoituksen mukaisesti päätöksen saajat ovat laatineet Kuopion hallinto-oikeudelle laajan valituskirjelmän, jossa he vaativat perusturvalautakunnan päätöksen kumoamista monin perustein. Kuopion hallinto-oikeus poisti A:n perusturvalautakunnan päätökseen 20.8.2012 § 59 virheellisesti liitetyn valitusosoituksen ja jätti valituksen tutkimatta. Samalla se ohjeisti valittajia, että yksittäisellä asumispalvelunsaajalla on mahdollisuus hakea muutosta häntä koskevaan asumispalvelun myöntämisestä koskevaan päätökseen erikseen hallintovalituksella.

Saamani tiedon mukaan B:ssä asuvien asukkaiden tilannetta alettiin tarkastella ja asiakassuunnitelmia laatia syksyllä 2012.

## 3.2

### A:n kunnan selvitys asiassa

A:n kunnan antamassa selvityksessä korostetaan, että kyse on kunnan *tavallisen* palveluasumisen järjestämisestä. Kantelijat ovat yksityishenkilöitä, jotka asuvat A:n kunnan palvelutaloyhdistyksen palvelutaloasunnoissa, tai heidän omaisiaan. Kunta on hankkinut vanhusten palveluasumisen palveluita yhdistykseltä vuodesta 1998 alkaen aina kilpailuttamiseen saakka. Pakottavan hankintalainsäädännön mukaan hankinta on kuitenkin tullut kilpailuttaa.

A:n perusturvalautakunta on 15.2.2012 päättänyt, että silloisen D alueen kunnat (- - -) siirtävät kokonaisuudessaan tavallisen palveluasumisen hankinnan kilpailuttamisen hallinnonin Z-Hankinta Oy:lle. Z-Hankinta Oy on julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007, jatkossa hankintalaki) 11 §:n mukainen yhteishankintayksikkö. Se on tarjouskilpailun jälkeen tehnyt 11.5.2012 lainvoimaisen hankintapäätöksen, jolla palveluntuottajaksi on valittu X Oy.

A:n kunta katsoo seuraavin perustein, että kunta on noudattanut sille kuuluvia lakisääteisiä velvoitteita. Kunta on toiminut moitteettomasti, minkä vuoksi kantelu on aiheeton.

### 3.2.1

#### Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisvelvollisuus

Kunta katsoo noudattaneensa kaikessa toiminnassaan perustuslain 19 §:n 3 momenttia ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta annetun lain 4 §:ää, joissa säädetään järjestämisvelvollisuudesta. Kunta kiistää kantelijoiden väitteet, joiden mukaan se olisi perustuslain 9 §:n vastaisesti pakkosiirtämässä asukkaita yhdistykseltä vuokraamistaan asunnoista X Oy:n palvelutaloon. Asukkailla on oikeus jatkaa asumistaan nykyisissä palvelutaloasunnoissaan omalla kustannuksellaan. Mikäli kantelijat haluavat kuitenkin käyttää kunnan lakisääteisiä palveluita, kunta ostaa palveluita lähtökohtaisesti hankintakilpailun voittaneelta X Oy:ltä. Kunnan asukas ei voi selvityksen mukaan olettaa, että saadessaan kunnan järjestämisvastuulla olevia palveluita, hän voisi itse määrittellä, missä hänelle palveluita annetaan.

### 3.2.2

#### Kilpailuttamisvelvollisuus

Selvityksessä todetaan, että koska kyse oli yli 100 000 euron suuruudesta hankinnasta, se oli kilpailutettava. Hakijoita oli kohdeltava tasapuolisesti ja syrjimättömästi eikä siksi hankintamenettelyn aikana ollut mahdollisuus kuulla kantelijoita, jotka vaativat yhden tarjoajan valintaa. Koska asuvat A:n kunnan palvelutaloyhdistyksen tarjous ei ollut asetetuilla vertailuperusteilla edullisin, ei sitä voitu valita palveluntuottajaksi. Hankintalain 72 §:n mukaan tarjouksista on hyväksyttävä se, joka on hankintayksikön kannalta kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin. Tarjousten arvioinnissa käytettävien valintaperusteiden tulee liittyä ainoastaan hankinnan kohteeseen, ja mahdollistaa tarjousten puolueeton arviointi. Hankintakilpailua ei voitu järjestää siten, että palvelu olisi tuotettava A:n kunnassa entisissä tiloissa, koska silloin vain tilat omaava yhdistys olisi voinut tehdä siitä tarjouksen, jolloin Z-Hankinta Oy olisi menetellyt hankintalain vastaisesti.

A:n kunta toteaa, että sosiaali- ja terveystalveluiden hankinnat ovat haastavia. Myös sosiaali- ja terveysministeriön raportissa 1.3.2012 todetaan, että sosiaali- ja terveystalveluiden kilpailuttamiseen ja hankintalain toimivuuteen liittyy monia ongelmia. Kunnan mielestä Z-Hankinta Oy on noudattanut hankintamenettelyssä hankintalain mukaisia tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden vaatimuksia. Hankittu palvelu on kunnan mielestä laadukasta ja palveluntarjoaja pystyy tuottamaan palvelut luotettavasti.

### 3.2.3

#### Suorahankinta

Kunta on todennut selvityksessään, että palveluasumisen hankinnassa ei olisi voitu soveltaa hankintalain 67 §:n mukaista suorahankintaa. Suorahankintaa voidaan käyttää yksittäisissä tapauksissa sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelujen hankinnoissa, jos palvelun tarjoajan vaihto olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi. Selvityksen mukaan suorahankinnalla on mahdollisuus uudistaa sellainen yksittäinen asiakassuhde, jolla on asiakkaana olevan henkilön elämäntilanteessa erityinen merkitys. Suorahankinnan käyttöedellytykset on siis kunnan arvion mukaan harkittava ja perusteltava jokaisen asiakkaan osalta erikseen. Kunta korostaa, että kyse on tavallisesta palveluasumisesta. Hankintalain 67 § ei kunnan mielestä mahdollista sitä, että Z-Hankinta Oy olisi tehnyt suorahankinnan siten, että kaikkien A:n palvelutalo yhdistyksen asukkaiden palveluasumisen palvelut olisi jatkossakin hankittu suoraan yhdistykseltä ilman kilpailutusta.

### 3.2.4

#### Z-Hankinta Oy:n asema yhteishankintayksikkönä

Selvityksessä kiistetään kantelijoiden väitteet, joiden mukaan kunta olisi menetellyt perustuslain 124 §:n vastaisesti, kun hankinnan on tehnyt Z-Hankinta Oy. Perustuslain 124 §:n mukaan kunta saa siirtää julkisia hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Hankintalain 11 §:n mukaan yhteishankintayksiköllä tarkoitetaan sellaista hankintayksikköä, joka hankkii sen suoraan tai välillisesti omistaville hankintayksiköille tavaroita tai palveluja taikka tekee näille mm. palveluja koskevia hankintasopimuksia. Edellytyksenä on, että hankintayksikkö toimii edellä mainittujen tehtävien hoitamiseksi ja että se on nimenomaisesti perustettu hoitamaan näitä tehtäviä, taikka näiden tehtävien hoitaminen on säädetty tai määrätty yhteishankintayksikön toimialaksi.

Z-Hankinta Oy on perustettu hankintalain 11 §:n mukaiseksi yhteishankintayksiköksi tekemään hankintoja osakkailleen, joita ovat mm. - - -. Z-Hankinta Oy tekee hankintoja yhteishankintayksikkönä omistajilleen. A:n kunta on yksi Z-Hankinta Oy:n osakkaista ja sopinut Z-Hankinta Oy:n kilpailuttavan A:n kunnan hankintoja toimeksiannoista hankintalain edellyttämällä tavalla.

### 3.2.5

#### Kantelijoiden asianosaisuus

Selvityksen mukaan kantelijoita ei katsota hankintalain 81 §:n ja 86 §:n mukaisiksi asianosaisiksi, joilla olisi oikeus valittaa Z-Hankinta Oy:n päätöksestä. Valituskelpoisia ovat hankintakilvassa mukana olleet yritykset, eivät palvelunsaajat. Valitustie kulkee markkinaoikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

A:n kunta ei katso toimineensa virheellisesti kun se on antanut virheellisen muutoksenhakuohjeistuksen 8.6.2012 tekemäänsä päätökseen, jonka johdosta kantelijat olivat turhaan valittaneet asiasta Kuopion hallinto-oikeuteen. Se, että asukkaiden yksilöpäätösten teko on kestänyt kantelijoiden mielestä liian kauan, on kunnan mukaan ollut hyvää hallintoa, jolla on pyritty valvomaan asukkaiden oikeuksia muutostilanteessa ja varaamaan heille riittävä aika varautua muutoksiin.

Lopuksi kunta toteaa ymmärtävänsä kantelijoiden huolen asuinpaikastaan, mutta katsoo asiassa toimitun perustuslain ja hankintalain säännöksiä noudattaen. Asukkaiden sijoituspaikkaa koskevat neuvottelut on käyty asianmukaisesti syksyllä 2012 asukastiedotteen 21.6.2012 mukaisesti. Yksittäisellä asumispalvelun saajalla on ollut mahdollisuus hakea muutosta häntä koskevaan asumispalvelun myöntämistä koskevaan päätökseen.

### 3.3

#### Itä-Suomen aluehallintovirasto asiassa antama lausunto

Itä-Suomen aluehallintovirasto toteaa lausuntonsa aluksi, että aluehallintovirastolla ei ole asiantuntemusta eikä toimivaltaa sosiaalipalveluiden kilpailuttamista koskevissa asioissa. Siksi aluehallintovirasto ottaa kantaa lausunnossaan asiakkaan asemassa ja oikeusturvassa esiintyviin ongelmiin sosiaalipalvelujen kilpailuttamistilanteessa.

#### 3.3.1

##### Asiakkaan asema ja oikeusturva sosiaalihuollon asumispalvelujen kilpailuttamisessa

Aluehallintovirasto toteaa, että kilpailuttamisella voi olla negatiivisia vaikutuksia sosiaalihuollon asiakkaan asemaan ja oikeusturvaan. Asumispalvelujen kilpailuttamiset voivat käytännössä aiheuttaa asiakkaiden hoitopaikkojen muutoksia. Asiakassiirrot voivat olla erityisen haasteellisia muistisairaille henkilöille.

Aluehallintoviraston arvion mukaan asiakkaan oikeusturvan näkökulmasta haaste on siinä, että hankintalaki ei sisällä oikeussuojakeinoja hankinnan perusteella asumispalvelujen käyttäjäksi tuleville asiakkaille. Sosiaalipalvelujen kilpailuttamisessa hankintalaki turvaa lähtökohtaisesti palveluntuottajan oikeudet. Käytännössä voi käydä niin, että hankinta on toteutettu lainsäädännön mukaisesti, mutta kuten OTT Anja Karvonen-Kälkäjä väitöskirjassaan (2012) toteaa, vanhus palvelunkäyttäjänä on jäänyt asiassa ulkopuoliseksi eikä hänellä ole ollut mitään mahdollisuutta vaikuttaa itseään koskeviin ratkaisuihin. Lisäksi aluehallintovirasto arvioi, että kunnallisvalitusta on pidettävä riittämättömänä keinona hankintapäätöksen jälkeen vaikuttaa päätökseen.

Karvonen-Kälkäjän mukaan hankintalaki ei estä tai rajoita asiakkaan tarpeiden huomioimista ja vaikutusmahdollisuuden vahvistamista. Nykyisten lakien puitteissa palvelunkäyttäjä voidaan ottaa mukaan palvelunostajan ja -tuottajan väliseen vuoropuheluun jo hankinnan valmisteluvaiheessa, vaikka vanhus ei olekaan ostopalvelusopimuksessa osapuolena. Karvonen-Kälkäjän mukaan tämä edellyttää sitä, että palvelunkäyttäjän vaikutusmahdollisuudet turvataan jo hankinnan valmistelussa. Tämä voidaan toteuttaa hankinnan suunnitteluvaiheessa kunnan ja mahdollisten palveluntuottajien välisellä avoimella vuoropuhelulla, tiedottamisella kuntalaisille ostettavista palveluista esimerkiksi keskustelufoorumeissa ja kansalaisraadeissa sekä antamalla vanhuksille mahdollisuus vaikuttaa ostettavien palvelujen sisältöön ja toteuttamistapaan.

Aluehallintovirasto toteaa, että hallintolain 3 §:n 2 momentin mukaan hallintosopimusta tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuus vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee. Lisäksi sosiaalihuollon asiakaslaki) 4 §:n 2 momentin mukaan ensisijaisesti on otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide sekä asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa omien palvelujensa suunnitteluun ja toteutukseen.

Aluehallintovirasto toteaa, että A:n kunnan toimittamista asiakirjoista ei käy selkeästi ilmi, miten edellä mainitut hallintolain ja asiakaslain kohdat on huomioitu hankintaprosessissa. Aluehallintoviraston kokemuksen mukaan hankintaprosessien aikana kunnissa harvoin kuullaan palvelunkäyttäjiä ja huomioidaan heidän mielipiteensä.

Kunnallisen itsehallintonsa perusteella kunta voi lähtökohtaisesti käyttää harkintavaltaansa järjestäessään sosiaalihuollon mukaisia asumispalveluja. Tämä tarkoittaa yleisesti sitä, etteivät asiakkaat voi vaatia sosiaalipalveluja tietyn sisältöisinä tai tietyssä asumispalveluyksikössä varsinkaan niissä tilanteissa, joissa palveluntuottajaksi on kilpailutuksen perusteella valittu yksityinen palveluntuottaja.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan perustuslaissa säädetty oikeus valita asuinpaikkansa ja oikeus sosiaaliturvaan sekä hallintolain hyvän hallinnon oikeusperiaatteet ja sosiaalihuollon asiakaslain säännökset muun muassa asiakkaan itsemääräämisoikeudesta ja kuulemisesta voivat kuitenkin tapauskohtaisesti tarkoittaa sitä, että asiakkaalla on oikeus saada tarvitsemansa sosiaalihuollon palvelut kunnan järjestäminä edelleen siinä toimintayksikössä, jossa hän asuu palveluja kilpailutettaessa.

Aluehallintovirasto pitää liian yksioikoisena A:n kunnan selvityksessään esittämää ehdotonta käsitystä siitä, että kantelun tehneiden asukkaiden tulisi hyväksyä palvelujen saaminen tarjouskilpailun voittaneelta yritykseltä tai vaihtoehtoisesti omalla kustannuksellaan hankkia tarvitsemansa palvelut nykyiseltä palvelujen tuottajalta. Aluehallintovirasto katsoo, että asukkaiden oikeus palvelujen saamiseen ja palvelujen järjestämistapa olisi arvioitava yksilöllisesti jokaisen asukkaan kohdalta erikseen.

Toisin kuin A:n kunnan selvityksessä todetaan, saattaa myös palvelujen hinnalla olla merkitystä arvioitaessa yksilötason sosiaalihuollon asiakkaan oikeutta saada palvelut edelleen kunnan järjestäminä. Esimerkiksi, onko palveluja tarjouskilpailun hävinneeltä tuottajalta useita vuosia saaneen asiakkaan vaihdettava palvelujensa tuottajaa, vaikka kunnan palveluista maksama hinta olisikin vain vähän aikaisempaa edullisempi? Kysymys olisi tuolloin sen arvioimisesta, millainen säästö kunnan menoissa on oikeudellisesti merkittävämpi kuin esimerkiksi asiakkaan oikeutettu odotus palvelun jatkuvuudesta.

Lisäksi asiakkaan oikeus oman asunnon vuokrasuhteen säilymiseen sitä koskevien säännösten mukaisesti on syytä ottaa huomioon järjestettäessä hoivapalveluja kilpailutettuna.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan kilpailuttaminen tulisi suorittaa siten, ettei palveluiden käyttäjiä perusteettomasti siirretä asuinpaikasta toiseen. Kuntaliiton julkaisussa Palveluasumisen järjestäminen ja kilpailuttaminen (2012) todetaan, että kilpailutuksen seurauksena on syntynyt tilanteita, joissa asukkaat ovat kunnan päätöksin joutuneet siirtymään toiseen yksikköön. Suositeltavaa on, että kunta jatkaisi ostopalvelusopimusta nykyisessä yksikössä niiden asukkaiden osalta, jotka sitä toivovat. Pidemmillä aikavälillä kunta voi valita palveluasumisen strategian, jonka mukaan palveluntuottaja asumispalveluyksikössä voi vaihtua, mutta asukkaat saavat asua samassa yksikössä.

### 3.3.2

Asumispalvelujen käsittelyaika ja jälkikäteisen oikeusturvan toteutuminen

Kuten perustuslain 21 §:ssä todetaan, jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Aluehallintovirasto toteaa, että sillä ei ole ollut käytettävissä tietoja päätösten käsittelyajoista. Oikeus välttämättömään huolenpitoon on turvattu perusoikeutena perustuslain 19 §:ssä. Aluehallintovirasto toteaa, että mitä suurempi merkitys järjestettävällä palvelulla on iäkkään henkilön selviytymiselle, sitä joutuisammin asia on käsiteltävä.

### 3.4

#### Arvioni kilpailutuksen toteuttamisesta

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Kuntalain 2 §:n 3 momentin mukaan kunta hoitaa sille laissa säädettyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.

Hankintalain 1 §:n mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa siten kuin tässä laissa säädetään. Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Lailla on pantu täytäntöön mm. julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY, jäljempänä hankintadirektiivi.

Lain 2 §:n mukaan hankintayksikön on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Lain 11 §:n mukaan hankintayksikön, joka hankkii tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita käyttäen yhteishankintayksikköä, katsotaan noudattaneen tätä lakia, jos yhteishankintayksikkö on noudattanut sitä.

Yhteishankintayksiköllä tarkoitetaan sellaista hankintayksikköä, joka hankkii sen suoraan tai välillisesti omistaville hankintayksiköille tavaroita tai palveluja taikka tekee näille tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita koskevia hankintasopimuksia tai puitejärjestelyjä. Edellytyksenä on, että yhteishankintayksikkö toimii edellä mainittujen tehtävien hoitamiseksi ja että se on nimenomaisesti perustettu hoitamaan näitä tehtäviä taikka näiden tehtävien hoitaminen on säädetty tai määrätty yhteishankintayksikön toimialaksi.

Lain 8 ja 15 §:t vahvistavat, että hankintalakia sovelletaan myös nyt kyseessä oleviin yli 100 000 euron arvoisiin sosiaali- ja terveystalushankintoihin.

Edellä esitettyyn lain kohtiin viitaten katson, että A:n perusturvalautakunnalla on ollut oikeus antaa vanhusten palveluasumisen kilpailutus Z-Hankinta Oy:n kilpailutettavaksi ja myös siirtää sille päätöksentekovalta hankinnan hyväksymisestä. Z-Hankinta Oy on hankintalain 8 §:ssä tarkoitettu yhteishankintayksikkö, jonka osakas A:n kunta on.

Asia on ratkaistu markkinaoikeuden 30.8.2011 antamalla lainvoiman saaneella päätöksellä. Oikeusasiamies ei voi muuttaa tuomioistuimen päätöksiä.

### 3.5

#### Arvioni asiasta tiedottamisesta ja vanhusten kohtelusta

Kun sosiaalisia palveluja eri kunnissa kilpailutetaan, asiassa olisi oman käsitykseni ja Kuntaliiton sekä työ- ja elinkeinoministeriön ohjeiden mukaan tarpeellista kuulla vanhuksia, heidän omaisiaan ja kuntalaisia ylipäätään, jotta erityisesti sosiaalisten palvelujen kilpailutuksessa nousisi esiin muitakin arvoja kuin pelkkä raha. Käsitykseni mukaan on lähdettävä siitä, että kuntalaisille on hankintakilpailua suunniteltaessa hyvinkin merkittävä asia se, missä kunnassa vanhuksat jatkossa hoidetaan. Ottaen huomioon vanhustenhoitoon liittyvät perus- ja ihmisoikeusvaikutukset niin vanhuksille kuin heidän omaisilleen, tulisi kuntapäätäjien kuunnella tätä keskustelua jo ennen hankintakilpailun aloittamista, ja järjestää asiasta tiedotus- ja keskustelutilaisuuksia. Vanhusten asuinpaikan muuttaminen pelkästään siksi, että se tuottaa kunnalle jonkin verran säästöjä, ei ole mielestäni hyvää sosiaalipolitiikkaa eikä tällaisilla päätöksillä kunnioiteta vanhuksen ihmisarvoa. Siihen, koituuko asiasta ylipäätään säästöjä vai päinvastoin lisäkuluja, vaikuttaa myös itse kilpailutusprosessin raskaus muutoksenhakukuluineen.

Tässä asiassa yli 100 vanhusta ja heidän omaistaan oli pyrkinyt olemaan yhteydessä A:n perusturvalautakuntaan allekirjoittamalla ja toimittamalla lautakunnalle 10.11.2010 adressin, josta ilmeni huoli vanhusten palvelujen kilpailuttamisesta. Adressista ilmeni hätä vanhusten tulevasta asumisesta ja siitä, miten ja missä heidän tarvitsemansa hoivapalvelut tulisi jatkossa toteuttamaan.

Vaikka adressissa esitettiin kesken hankintakilpailun, että nykyiset palvelut voisivat jatkaa entisellään, en jo edellä viitatu perus- ja ihmisoikeusvaikutukset huomioiden pidä oikeana tapaa, että adressiin ei vastattu mitenkään. Mielestäni adressin lähettäjiille olisi pitänyt vastata selkeästi ja ymmärrettävästi tuolloin meneillään olevien palveluiden kilpailutuksesta ja asukkaiden oikeudesta hakea muutosta siihen päätökseen, jolla heidän omakohtaiset palvelunsa tullaan jatkossa järjestämään. Koska hankintamenettely oli kesken, vastauksessa ei olisi luonnollisesti voinut kertoa mitään sellaista tietoa, joka hankintakilpailussa oli salassa pidettävää.

Yhden adressin allekirjoittajan otettua vuoden päästä perusturvalautakuntaan uudelleen yhteyttä ja tiedusteltua perusturvalautakunnan arviota tähän asiaan, perusturvalautakunta merkitsi pöytäkirjaan saaneensa tiedoksi yli vuoden vanhan adressin. Tällainen menettely ei arvioni mukaan millään tavoin puolusta hyvää hallintoa ja kuntalaisten avointa keskustelua kuntapäätäjien kanssa.

### 3.6

#### Vanhusten oikeudesta asua omassa kodissaan

Kunnan on sosiaalihuoltolain mukaan huolehdittava sosiaalipalveluiden järjestämisestä asukkailleen sen sisältöisinä ja siinä laajuudessa kuin kulloinkin säädetään. Sosiaalihuoltolain 17 §:n nojalla sosiaalipalveluihin kuuluvat muun ohella tuen tarpeessa oleville vanhuksille järjestettävät asumispalvelut palveluasumisena.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät muun muassa hoitamalla toiminnan itse tai hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta tai antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti. Mainitun säännöksen 3 momentin mukaan hankittaessa palveluja (osastopalvelusopimuksin tai palvelusetelillä) yksityiseltä palvelun tuottajalta kunnan tai



kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Sosiaalihuoltolain vanhuksia koskevan palveluasumisen tarkoituksena on turvata ja mahdollistaa henkilön asuminen palveluasumiseen kuuluvien palvelujen ja tukitoimien avulla. Kunta päättää palveluasumisen tai siihen liittyvien tukitoimien järjestämistavasta. Palveluja ja tukitoimia järjestäessään kunnan on otettava huomioon kunnassa esiintyvän tarpeen ohella asiakkaan yksilöllinen avun tarve.

Vaikka kunnalla on siis oikeus päättää palvelujen järjestämistavasta, rajoittavat tätä päätöksenteko-oikeutta mm. vanhuksen yksilölliseen tilanteeseen vaikuttavat syyt ja seikat. Nämä seikat on siis otettava huomioon myös palveluja järjestettäessä, palveluja kilpailutettaessa ja niitä hankittaessa esimerkiksi yksityiseltä palvelun tuottajalta. Kun hankittavilla palveluilla turvataan osaltaan asiakkaana olevan henkilön mahdollisuuksia elää ja toimia omassa kodissaan tai yhteiskunnassa, on kysymys sellaisista palveluista, joilla edistetään vanhuksen päivittäisissä toiminnoissa selviytymistä. Tästä syystä esimerkiksi palvelun laadulla ja sillä, miten ja missä palvelu tosiasiaa järjestetään, on korostettu merkitys palvelun saajalle.

Jatkossa vanhusten asumispalveluita kilpailutettaessa on huomioitava myös uuden pääosin 1.7.2013 voimaan tulleen lain ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (jatkossa vanhuspäätös) määräykset.

Lain 14 §:n mukaan kunnan on toteutettava iäkkään henkilön pitkäaikainen hoito- ja huolenpito ensisijaisesti hänen yksityiskotiinsa tai muuhun kodinomaiseen paikkaan järjestettävillä sosiaali- ja terveyspalveluilla, jotka sovitaan sisällöltään ja määrältään vastaamaan iäkkään henkilön kulloisiakin palveluntarpeita.

Pitkäaikaista hoitoa ja huolenpitoa turvaavat sosiaali- ja terveyspalvelut on toteutettava niin, että iäkäs henkilö voi kokea elämänsä turvalliseksi, merkitykselliseksi ja arvokkaaksi ja että hän voi ylläpitää sosiaalista vuorovaikutusta sekä osallistua mielekkääseen, hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä edistävään ja ylläpitävään toimintaan. Iäkkäille avio- ja avopuolisolle on järjestettävä mahdollisuus asua yhdessä.

Lain myötä kunnalle tulee velvollisuus kuulla vanhuksia ja esim. vanhusten neuvostoja siitä, miten palveluita toivotaan jatkossa järjestettävän.

Kuten todettu, sosiaalihuollosta vastaava toimielin voi järjestää sosiaalipalveluja ostamalla palvelut muulta palveluntuottajalta. Oikeusasiamies ei voi puuttua kunnan harkintavallan puitteissa tekemään päätökseen.

Kunnan asukas voi valvoa kunnan menettelyn lainmukaisuutta ostopalveluina hankittavien palvelujen järjestämisessä kuntalaissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja käyttäen. Kunnan sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä on puolestaan velvollisuus valvoa palvelun laadun toteutumista. Kunnallisen toimielimen ja sen alaisten viranhaltijoiden on ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin, mikäli palvelun laadussa on puutteita, tai jos palvelun järjestäminen vaarantaa asiakkaana olevien henkilöiden yksilöllisen edun toteutumisen.

Totean, että kun kysymys on sellaisista palveluista tai tukitoimista, joiden tarkoituksena on turvata heikommassa asemassa olevien henkilöiden tai ihmisryhmien asemaa, on kunnalla korostettu valvontavelvollisuus.

Kunnan on järjestäessään palvelutuotantoaan ostamalla palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta varmistuttava kaikilta osin palvelujen laadusta ja niiden sopivuudesta palveluja annettaessa. Sosiaalihuollon asiakkaalla on aina oikeus myös kääntyä palvelun järjestäjänä olevan kunnan puoleen, mikäli palvelun tuottamisessa tapahtuu virheitä tai palvelua ei voida antaa häiriöttömästi. Tämän palautteen perusteella palvelunjärjestäjän ja ostajana olevan kunnan on ryhdyttävä asianmukaiseen toimenpiteisiin mahdollisten palvelujen järjestämisessä havaittujen virheiden korjaamiseksi.

Muilta osin yhdyn tässä asiassa aluehallintoviraston edellä lausumaan.

4

#### TOIMENPITEET

Kiinnitän edellä kohdissa 3.5 ja 3.6 esiintuomiini käsityksiin - - - kunnan ja perusturvalautakunnan huomiota ja saatan päätökseni tässä tarkoituksessa niiden tietoon. Kantelijaa pyydän antamaan tiedon tästä päätöksestäni hänen kanssakantelijoilleen.