

16.8.2021

EOAK/6302/2020

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

HENKILÖKOHTAISEN AVUN KILPAILUTUS JA ASIAKASTIEDOTTEEN SELKEYS

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Perusturvakuntayhtymä Karviaisen menettelyä vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun palveluntuottajien valintaa ja kilpailutusta koskevassa asiassa.

Kantelija kertoi, että Karviainen oli 3.9.2020 päivätyllä kirjeellä ilmoittanut henkilökohtaisen avun asiakkaille, että henkilökohtaisen avun yksityiset palveluntuottajat oli kilpailutettu. Kirjeen mukaan asiakas ei voinut enää itse valita haluamaansa palveluntuottajaa, vaan palveluntuottaja määräytyi kilpailutuksen perusteella. Kantelija oli tyytymätön siihen, että asiakkaita ei kuulla avustajan valintaprosessissa, eikä menettely palveluntuottajien kilpailutuksessa jätä tilaa yksilölliselle tapauskohtaiselle harkinnalle.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Perusturvayhtymä Karviainen antoi 9.11.2020 päivätyyn lausunnon ja selvityksen (liitteenä).

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Saman pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annettu laki (vammaispalvelulaki)

Vammaispalvelulain 1 §:n mukaan tämän lain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja

poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä.

Vammaispalveluasetuksen 1 §:n 2 momentin mukaan vammaisten henkilöiden tarvitsemat palvelut ja tukitoimet järjestetään siten, että ne tukevat heidän omatoimista suoriutumistaan.

Vammaispalvelulain 3 §:n 2 momentin mukaan tämän lain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestettäessä on otettava huomioon asiakkaan yksilöllinen avun tarve.

Vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaista apua, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.

Vammaispalvelulain 8 c §:n mukaan henkilökohtaisen avun tarkoitus on auttaa vaikeavammaista henkilöä toteuttamaan omia valintojaan päivittäisissä toimissa, työssä ja opiskelussa, harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa ja sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä.

Vammaispalvelulain 8 d §:n 1 momentin mukaan henkilökohtaisen avun järjestämistavoista päätettäessä ja henkilökohtaista apua järjestettäessä kunnan on otettava huomioon vaikeavammaisen henkilön oma mielipide ja toivomukset sekä palvelusuunnitelmassa määritelty yksilöllinen avun tarve ja elämäntilanne kokonaisuudessaan.

Pykälän 2 momentin mukaan kunta voi järjestää henkilökohtaista apua: 1) korvaamalla vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset työnantajan maksettavaksi kuuluvine lakisääteisine maksuineen ja korvauksineen sekä muut kohtuulliset avustajasta aiheutuvat välttämättömät kulut; 2) antamalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluiden hankkimista varten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetussa laissa tarkoitetun palvelusetelin, jonka arvo on kohtuullinen; taikka 3) hankkimalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluita julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta tai järjestämällä palvelun itse taikka sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa.

Laki julkisista hankinnoista (hankintalaki)

Hankintalain 108 §:n 1 momentin mukaan tämän luvun mukaisissa palveluhankinnoissa hankintayksikön on otettava huomioon kyseistä palvelua koskeva lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen 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.

Pykälän 2 momentin mukaan sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, hankintayksikön on sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen hankinnassa otettava huomioon palvelujen laatuun, jatkuvuuteen,

esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijät.

Pykälän 3 momentin mukaan pitkäkestoisia hoito- ja asiakassuhteita koskevan sosiaali- ja terveystalouden hankinnassa hankintayksikön on määritettävä sopimusten kesto ja muut ehdot siten, että sopimuksista ei muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelun käyttäjille.

Hankintalain 110 §:n mukaan hankintayksikkö voi tehdä suorahankinnan yksittäisissä tapauksissa tämän luvun mukaisissa sosiaali- ja terveystalouden hankinnoissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi.

Hallintolain 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

3.2 Saatu selvitys

Perusturvakuntayhtymä Karviassa henkilökohtaista apua järjestetään työnantajamallilla ja ostamalla palvelua yksityisiltä palveluntuottajilta. Selvityksen mukaan alkujaan suurin osa palvelusta järjestettiin työnantajamallilla, mutta yksityisen palveluntuottajan käyttö on lisääntynyt ja hankintalain mukaisesti palvelu tuli kilpailuttaa. Karviainen kilpailutti yhtymähallituksen päätöksen mukaisesti henkilökohtaisen avun yksityiset palveluntuottajat touko-kesäkuussa 2020. Puitejärjestelmän piiriin valittiin 17 palveluntuottajaa etusijajärjestyksessä. Etusijajärjestyksen mukaisesti asiakkaan henkilökohtaisen avun järjestää ensisijaisesti kilpailutuskriteerien perusteella ensimmäiseksi tullut palveluntuottaja. Kilpailutuksen valmistelussa on kuultu Vihdin ja Karkkilan vammaisneuvostoja.

Asiakkaille lähetettiin kantelun liitteenä ollut tiedotuskirje 3.9.2020. Selvityksen mukaan kirjeestä on voinut syntyä virheellinen käsitys, ettei asiakkailla enää olisi lainkaan sananvaltaa henkilökohtaisen avustajan valinnassa. Kirjeessä pyritään kuvaamaan puitesopimusjärjestelmän muutosta. Aikaisemmin asiakkaat olivat voineet valita palveluntuottajan listalta, jossa ovat kaikki Karviaisen palvelualueella ilmoituksen tehneet palveluntuottajat. Jatkossa palveluntuottaja määräytyy kilpailutetun puitesopimusjärjestelmän ja siihen sisältyvän ensisijaisuuden perusteella, ellei asiakkaan tilanteessa ole syytä muunlaiseen järjestelyyn.

Selvityksen mukaan henkilökohtaisen avun asiakkaisiin oltiin yhteydessä elokuussa 2020, jolloin kartoitettiin asiakkaiden lääkahuoltoa. Samalla kuultiin asiakkaiden ajatuksia kilpailutuksesta. Syksyllä 2020 aloitettiin kartoitus, jossa vammaispalvelun sosiaaliohjaajat soittivat asiakkaille sopiakseen kotikäynneistä ja

kartoittaakseen asiakkaiden näkemyksiä mahdollisesta palveluntuottajan vaihtumisesta. Osa asiakkaista kieltäytyi kartoituksesta, mutta suurin osa halusi keskustella puhelimesta ja myös kotikäynnillä asiasta. Kartoituksen jälkeen asiakkailla oli mahdollista hakea nykyisen järjestämistavan pitämistä ennallaan.

Kartoitettavia asiakkaita oli yhteensä 45 ja lokakuun 2020 alkuun mennessä heistä 15 ilmoitti, etteivät halua muutoksia avustajapalveluun. Kaikkien 15 kohdalla päädyttiin siihen, että palvelu järjestetään samalla tavalla kuin tähänkin asti. Syynä tähän oli se, että nykyinen palvelun tuottaja oli kyennyt takaamaan asiakkaalle yhden tai parin pysyvän henkilön toimimisen avustajana jo pidemmän aikaa. Useilla näistä asiakkaista oli tilanne myös sellainen, että toimivan palvelun järjestäminen oli aluksi ollut haastavaa ja lopulta on löydetty toimiva palvelujen ja henkilöiden yhdistelmä, jonka muuttaminen olisi ollut asiakkaan edun vastaista ja epätarkoituksenmukaista. Suurin osa näissä tapauksissa olevista palveluntuottajista on sellaisia, jotka ovat mukana nyt kilpailutetussa puitesopimusjärjestelmässä, mutta alle viidessä tapauksessa pitää tehdä suorahankintapäätös.

Selvityksen mukaan palveluntuottajaa on vaihdettu silloin kun se on ollut tarkoituksenmukaista ja asiakas on tähän suostunut. Palveluntuottajan vaihtoon ryhtyneet asiakkaat ovat joko olleet tyytymättömiä käyttämäänsä palveluntuottajaan tai ovat muista syistä olleet kiinnostuneita uusista vaihtoehdoista.

Vammaispalvelut toteuttavat perustuslain 19 §:n oikeutta riittäviin sosiaalipalveluihin. Selvityksen mukaan aina kaikkia oikeuksia ei voida kuitenkaan toteuttaa täysimääräisesti. Palveluja järjestettäessä otetaan huomioon asiakkaiden perus- ja ihmisoikeudet ja pyritään toteuttamaan niitä mahdollisimman täysimääräisesti. Selvityksen mukaan palvelujen järjestäminen on kuitenkin viime kädessä kunnan päätettävissä, eikä asiakkaan subjektiivinen oikeus vammaispalveluihin ulotu palvelun järjestämistapaan.

Vammaispalvelujen kilpailuttamisessa otetaan huomioon hankintalain ja vammaispalvelujen järjestämiseen liittyvien lakien kuten vammaispalvelulain, sosiaalihuoltolain ja asiakaslain soveltaminen. Hankintaan osallistuvia yrityksiä tulee hankintalain perustella kohdella tasapuolisesta ja samalla toteuttaa asiakkaan palvelujen järjestämiseen liittyvien lakien suomia oikeuksia. Kilpailua toteutettaessa nämä molemmat velvoitteet pitää sovittaa yhteen. Määrävänä tekijänä ovat asiakkaan tarve, palvelut pitää järjestää asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin perusteella huomioiden asiakkaan oma mielipide ja itsemääräämisoikeus. Jos asiakkaan tarpeisiin ja huomioiden hänen mielipiteensä voitaisiin vastata useamman puitejärjestelyssä olevan palveluntuottajan palveluilla, voidaan soveltaa palveluntarjoajien etusijajärjestystä. Tällöin kunkin asiakkaan palveluntuottaja ja palvelu valitaan puitejärjestelyn piirissä olevien palveluntuottajien joukosta puitesopimukseen kirjatun valintaperusteen mukaisesti.

Sosiaali- ja terveystalvissa hankintayksiköllä on yleisten suorahankintaperusteiden lisäksi käytössään erityinen, palvelun käyttäjän asemaan liittyvä suorahankintaperuste. Hankintayksikkö voi näissä palveluissa tehdä suorahankinnan yksittäisissä tapauksissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi. Esimerkiksi velvollisuus toteuttaa vammaisen henkilön palvelut asiakkaan edun mukaisesti, siten kuin sosiaalihuoltolain 4 ja 5 §:ssä säädetään voivat johtaa siihen, että suorahankinta muodostuu ainoaksi keinoksi palvelun toteuttamiseen. Selvityksen mukaan palveluja järjestettäessä on siis noudatettu palvelua koskevaa sisällöllistä lainsäädäntöä, eikä asiakkaan oikeuksia ole sivuutettu hankintalain säännöksillä.

Selvityksessään Perusturvakuntayhtymä Karviainen myöntää, että asiakkaille lähetetty kirje ei sanamuodoltaan ollut onnistunut eikä vastannut kaikilta osin sitä menettelyä, jota kilpailutuksen ja kartoituksen jälkeen toteutettiin. Toisin kuin kantelussa esitetään, sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettu huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet. Selvityksen mukaan vammaispalvelun asiakkaiden kanssa on käyty yksilöllisesti läpi hänen palvelutarpeensa ja palvelun järjestäminen on toteutettu asiakkaan tarpeen perusteella huomioiden hänen mielipiteensä.

3.3 Arviointi ja kannanotto

Saamani selvityksen valossa en ole voinut havaita, että Perusturvakuntayhtymä Karviainen olisi menetellyt lainvastaisesti yksittäisten asiakkaiden henkilökohtaisen avun palveluntuottajan valintaa ja kilpailutusta koskevassa asiassa. Karviainen on selvityksessään kuvannut henkilökohtaisen avun kilpailutuksen toteuttamista ja sitä, miten asiakkaita on kuultu ja miten heidän mielipiteensä on otettu huomioon henkilökohtaisen avustajan valinnassa.

Totean tässä yhteydessä, että vaikka kunnalla on viime kädessä oikeus päättää henkilökohtaisen avun järjestämistavasta, tulee asian ratkaisussa ottaa huomioon asiakkaan mielipiteet ja yksilöllinen avun tarve vammaispalvelulain 8 d §:n 1 momentin mukaisesti. Kunnan harkintavaltaa rajoittaa myös korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä KHO 2019:104 ilmenevä näkökohta, jonka mukaan henkilökohtaisen avun luonteesta subjektiivisena oikeutena seuraa, ettei henkilökohtaista apua saa järjestää sillä tavoin, että henkilökohtaisen avun käyttö järjestämistapansa vuoksi tosiasiasa estyy.

Korostan vielä, että henkilökohtaisen avun myöntämisestä ja järjestämisestä tulee tehdä oikaisuvaatimuskelpoinen viranhaltijan päätös, jonka lainmukaisuus voidaan viime kädessä saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Samalla tavalla päätös on tehtävä tilanteessa, jossa henkilökohtaisen avun sisältöä, määrää tai järjestämistapaa muutetaan. Myös henkilökohtaisen avun

palveluntuottajaa vaihdettaessa asiakkaalla on oikeus saada asiasta oikaisuvaatimuskelpoinen päätös. Oikaisuvaatimuskelpoisen viranhaltijan päätöksen saamisella saattaa olla näissä tilanteissa erityistä merkitystä asiakkaan oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta.

Seuraavassa arvioin kantelussa mainitun Perusturvakuntayhtymä Karviaisen 3.9.2020 päivätyn henkilökohtaisen avun järjestämistä koskevan asiakastiedotteen asianmukaisuutta.

Kyseisen asiakastiedotteen mukaan asiakas ei voi enää itse valita haluamaansa palveluntuottajaa, vaan palveluntuottaja määräytyy kilpailutuksen perusteella. Karviaisen selvityksen mukaan asiakkaiden näkemyksiä on kartoitettu ja heitä on kuultu henkilökohtaisen avun kilpailutuksen johdosta. Palveluntuottajaa on voitu vaihtaa, jos se on ollut tarkoituksenmukaista ja asiakas on tähän suostunut. Joissain yksittäistapauksissa henkilökohtaista apua on myös hankittu suoraan ilman kilpailutusta.

Kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen valossa Perusturvakuntayhtymä Karviaisen asiakastiedote on ollut mielestäni tulkinnanvarainen ja epäselvä. Tämä on saattanut aiheuttaa epätietoisuutta ja hämmennystä kantelijalle ja muille henkilökohtaisen avun asiakkaille. Myös Karviaisen selvityksessä on todettu, että kirje ei ole ollut sanamuodoltaan onnistunut ja tämä on voinut johtaa virheellisiin tulkintoihin.

Kuten edellä on todettu, hallintolain 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Säännöksen perustelujen mukaan (HE 72/2002 vp) mainittuihin asiallisen, selkeän ja ymmärrettävän kielenkäytön vaatimukseen kuuluisi sellainen ilmaisutapa, jonka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa. Säännös edellyttäisi esitystavalta siten sekä kielellistä selkeyttä että sisällöllistä ymmärrettävyyttä. Vaatimus hyvästä kielenkäytöstä koskisi sekä kirjallista että suullista ilmaisutapaa. Säännös edellyttäisi, että päätös ja muut viranomaisen laatimat asiakirjat, tiedotteet ja ohjeet laaditaan hyvällä ja ymmärrettävällä kielellä. Samoin olisi varmistettava, että kielellinen esitys vastaa tarkoitettua asiasisältöä.

Säännöksen perusteluissa todetaan vielä, että viranomaisen käyttämän kielen laadun merkitys korostuu erityisesti silloin, kun kysymys on henkilön oikeusasemaa koskevasta asiasta. Näissä tilanteissa viranomaisen olisi pyrittävä mahdollisimman täsmälliseen ja yksiselitteiseen kielelliseen ilmaisuun, jotta asian käsittelyn kannalta olennaiset kysymykset, kuten asiakkaan vaikuttamismahdollisuuksien tai muiden menettelyllisten oikeuksien käyttäminen, eivät anna aihetta erilaisiin tulkintoihin.

Korostan vielä, että kielenkäytön laadulla ja virkamiehen tavalla

ilmaista asioita on merkitystä perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon takeiden toteutumisen kannalta.

Kiinnitän Perusturvakuntayhtymä Karviaisen huomiota edellä viranomaisen kielenkäytön ja asiakirjojen ymmärrettävyydestä ja selkeydestä sanottuun.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni näkökohdat Perusturvakuntayhtymä Karviaisen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.