

Asiakkaan vaikutusmahdollisuudet hankintasopimukseen

Esitys perustuu 9.11.2012 hyväksytyyn väitöskirjaan ”Unohtuuko vanhus? Oikeustieteellinen tutkimus hallintosopimuksen asianosaissuhteista vanhuksen vaikuttamismahdollisuuden näkökulmasta” Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnassa.

Tutkimuksen aihepiiri

- Sosiaali- ja terveystalvelujen käyttäjän vaikuttamismahdollisuus tai sen puute omiin palveluihin kunnan ostaessa lakisääteisiä palveluja hankintalain mukaan yksityiseltä palveluntuottajalta
- Vaikka kunnilla paineita kehittää entistä taloudellisempia toimintatapoja, samalla tulisi voida turvata palvelujen käyttäjien vaikuttamismahdollisuus ja osallisuus omissa palveluissa
- Tutkimuksessa aihepiiriä on tarkasteltu kolmesta näkökulmasta:
 - 1) palvelun käyttäjän,
 - 2) hankintayksikön (julkisen vallan) ja
 - 3) yksityisen palveluntuottajan (tarjouskilpailussa voittaneen) näkökulmasta

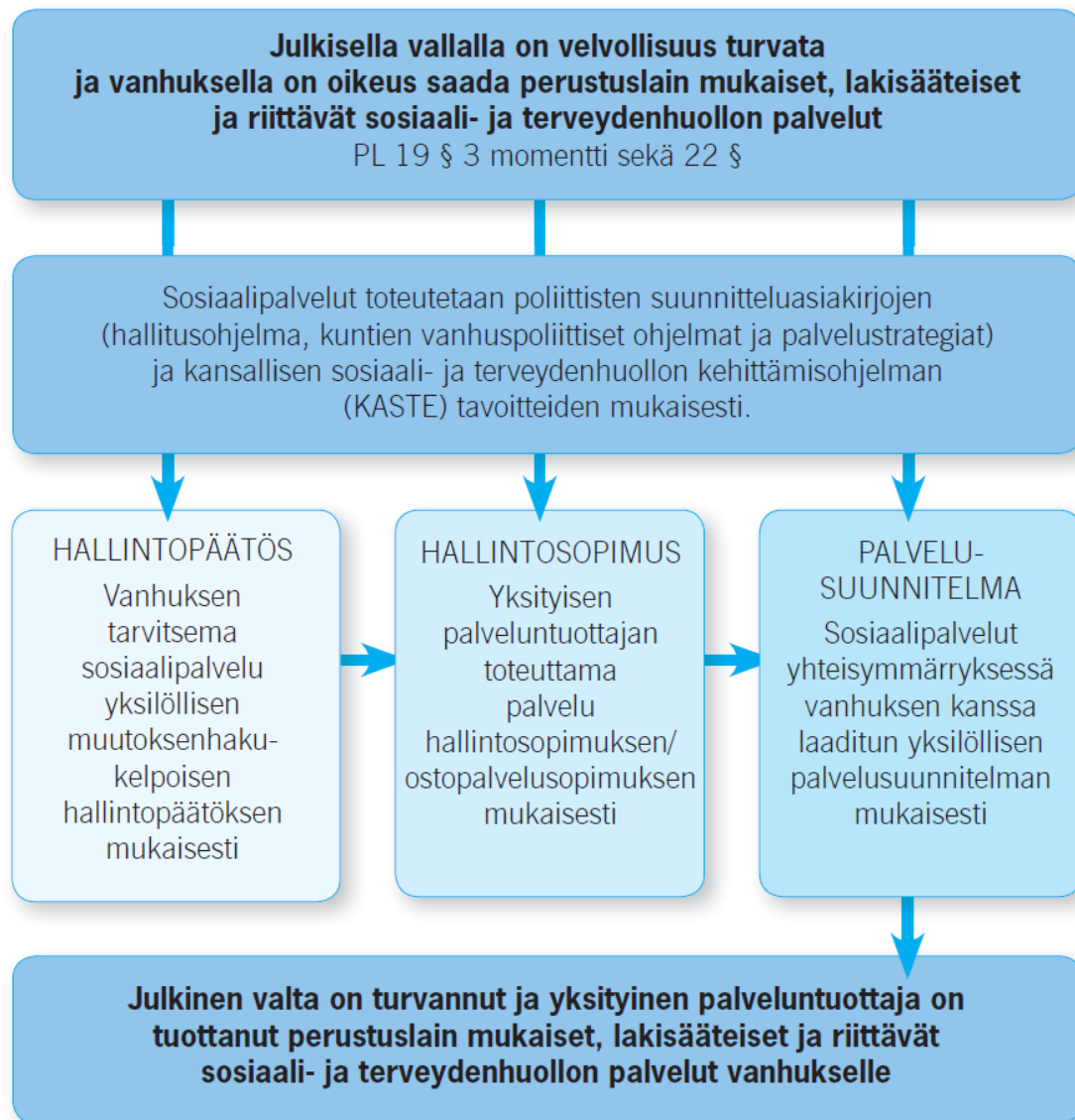
Tutkimuskysymykset

1. Millä keinoin lakisääteisiä julkisia sosiaalipalveluja käyttävällä asiakkaalla on mahdollisuus vaikuttaa niihin palveluihin, joita kunta järjestämisvastuunsa perusteella hankkii hänelle yksityiseltä palveluntuottajalta?
2. Missä hankintamenettelyn vaiheessa palvelun käyttäjä voi käyttää vaikuttamismahdollisuuttaan saamaansa lakisääteiseen julkiseen palveluun?

Aihepiirin hahmottaminen

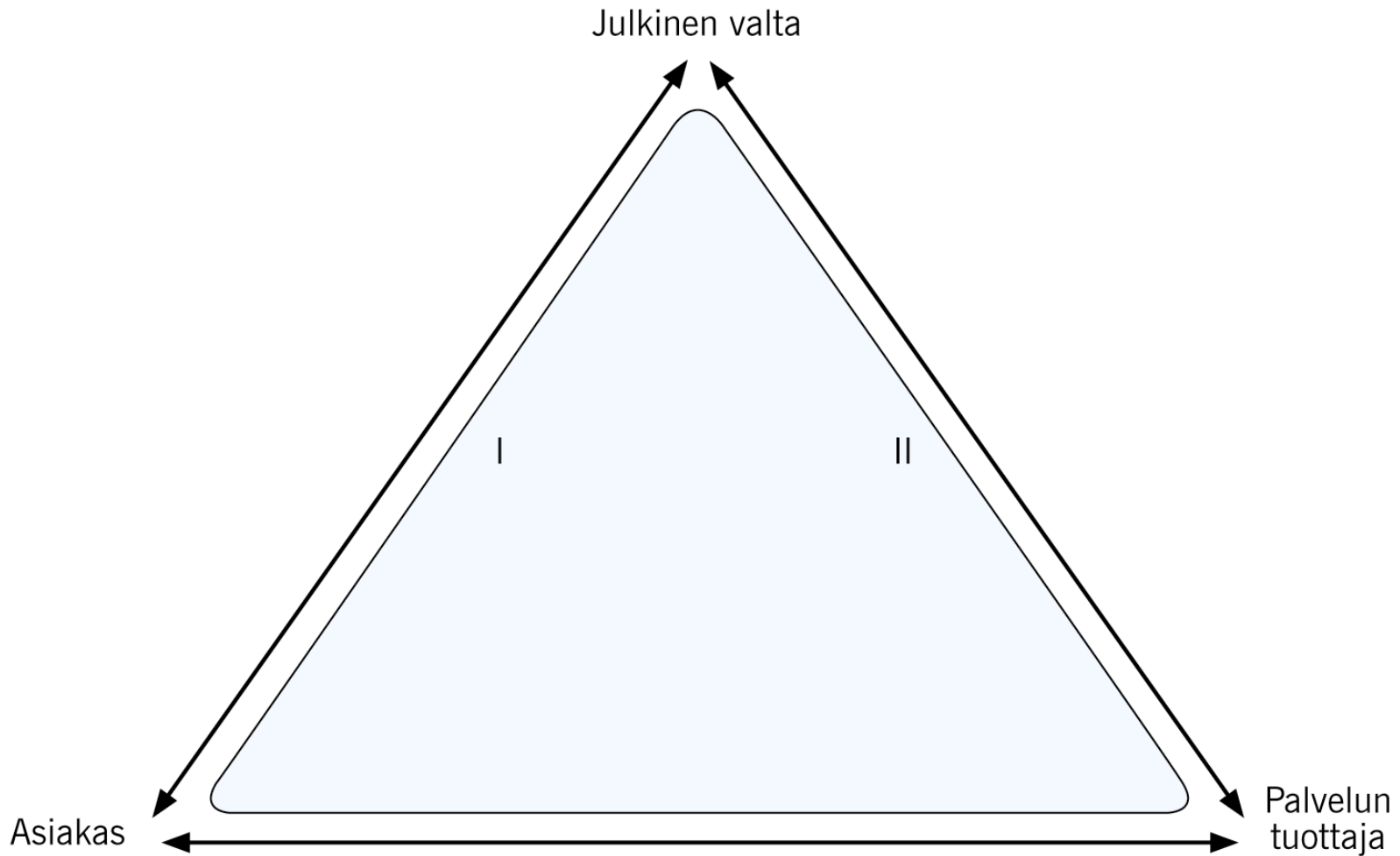
Tutkimusaiheen analysoinnissa on huomioitava:

- **Hallinto-oikeuden säädökset** (palvelunkäyttäjälle palvelutarpeeseen perustuva yksilökohtainen muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös)
- **Valtiosääntöoikeuden säädökset** (perustuslain turvaamat peruspalvelut kaikille)
- **Sosiaalioikeuden säädökset** (sosiaalihuollon asiakkaan asemaan ja oikeuksiin liittyvät kysymykset) ja
- **Julkisia hankintoja koskevan lainsäädäntö** (kilpailuttamiseen liittyvät kysymykset)



Kuvio 5. Perustuslain mukaiset lakisääteiset vanhusten julkiset sosiaalipalvelut ja niiden toteuttaminen.

Merkitykselliset asianosaissuhteet



Julkisen hallintotehtävän toteuttaminen

- Asiakkaan saama sosiaalipalvelu perustuu kunnan tekemään **muutoksenhakukelpoisen hallintopäätökseen** ja palvelun tuottaa yksityinen palveluntuottaja ostopalvelusopimuksen mukaisesti.
- Ostopalvelusopimus julkisoikeudellisena sopimuksena on luonteeltaan hallintosopimus, jolla toteutetaan kunnan **julkista hallintotehtävää** ja siinä on sekä yksityisiä että julkisoikeudellisia piirteitä.
- Kun palvelunkäyttäjä ei ole ostopalvelusopimuksen osapuolena, hänen mahdollisuutensa vaikuttaa sopimuksen sisältöön ja palvelujen toteuttamiseen tulee turvata **muulla tavoin kuin sopimuksen kautta**.

Asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet

- Sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:n 2 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa asiakkaan **toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet** on otettava huomioon palveluntuottajasta riippumatta.
- Jotta sosiaalihuollon asiakkaan toivomuksia, mielipiteitä tai yksilöllisiä tarpeita pystyttäisiin huomioimaan palveluja suunniteltaessa ja niitä toteutettaessa, tarvitaan sopivia **välineitä**, joilla näitä tavoitteita voidaan paremmin saavuttaa.

Merkitykselliset asianosaissuhteet ja instrumentit



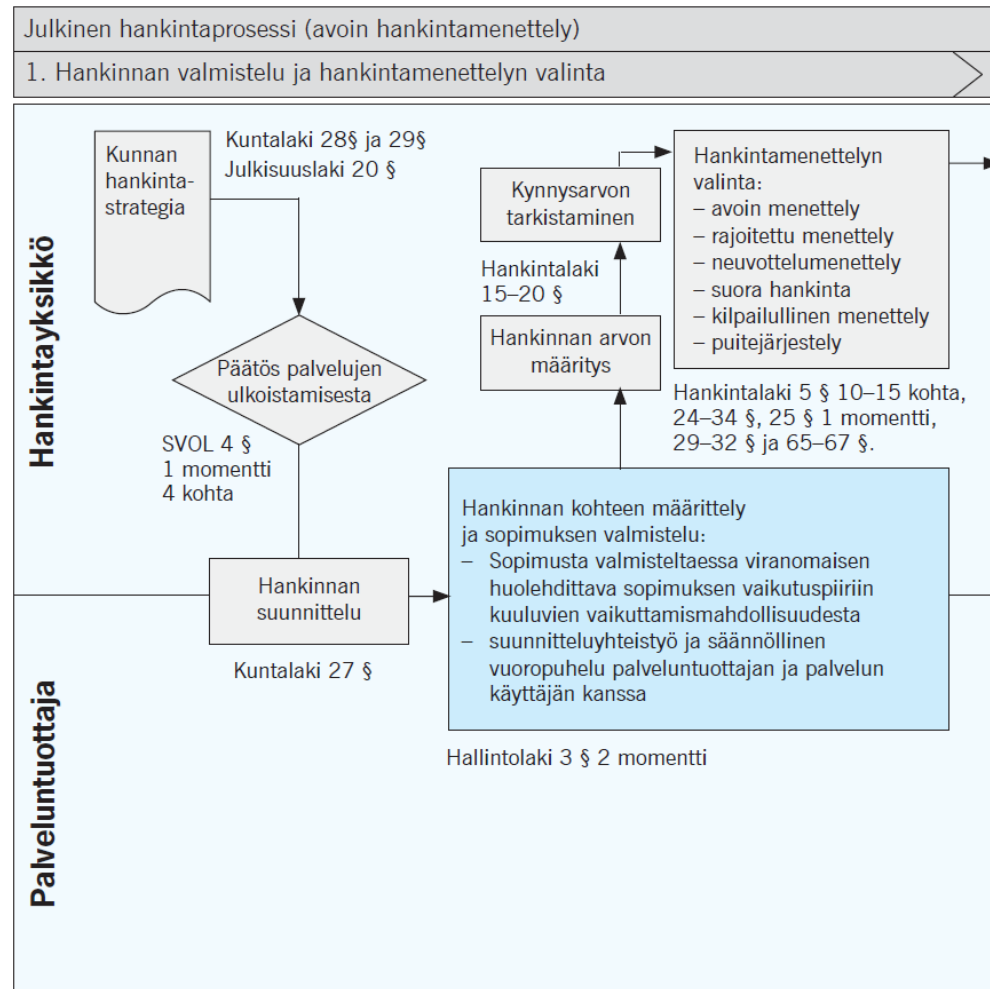
Palvelunkäyttäjän asianosaisasema

- Palvelua ostopalvelusopimuksen perusteella saavan henkilön oikeudellinen asema on ongelmallinen, koska hän ei ole ostopalvelusopimuksen osapuolena. Tämän vuoksi hänellä ei ole asianosaisen menettelyoikeudellista asemaakaan, kuten muutoksenhakuoikeutta markkinaoikeuteen.
- Asia on kuitenkin osittain epäselvä, sillä palvelua saava henkilö kuuluu ostopalvelusopimuksen vaikutuspiiriin, koska hankinta kohdistuu juuri hänen oikeuteensa saada palvelua. Tämän vuoksi ongelmaa voidaan tulkita niinkin, että sosiaalipalvelun käyttäjä on jo lähellä asianosaisasemaa.
- Suorahankintana hankittavassa palvelussa ollaan jo niin lähellä palvelun käyttäjän asianosaisasemaa, että palvelua saavalle henkilölle saatetaan joutua hallintolain tulkinnan mukaankin varaamaan oikeus tulla asiassa kuulluksi.

Asiakas kuuluu sopimuksen vaikutuspiiriin

- Hallintolain 3 §:n 2 momentin mukaan ostopalvelusopimusta tehtäessä on noudatettava hallintolain periaatteita ja riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa ja mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee.
- Koska palvelun käyttäjä ei ole sopimuksen osapuoli, hallintolain 3 §:n 2 momentin mukainen mahdollisuus vaikuttaa sopimuksen sisältöön saattaa olla ongelmallinen. Vaikuttamista ja osallisuutta tulee tarkastella jo tarjouspyynnön laatimisen vaiheessa. Tämä turvaisi palvelunkäyttäjän mahdollisuudet vaikuttaa saamiinsa palveluihin jo sopimuksen valmisteluvaiheessa.
- Hallintolain 11 §:n asianosaisen käsite hallintoasiassa on kirjoitettu väljäksi ja joustavaksi ja mahdollistaa tapauskohtaisen harkinnan. Hallintoasian käsittelyllä tarkoitetaan sekä hallintopäätökseen johtavaa päätöksentekoa että julkisen palvelun toteuttamista.

Hankinnan valmistelu ja hankintamenettelyn valinta



Kuvio 9. Hankinnan valmistelu ja hankintamenettelyn valinta.

Lähde: SimLab 2008

Konkreettiset toimenpiteet vaikuttamismahdollisuuden toteuttamiseksi

- Palvelut tuotetaan kunnan palvelustrategian, hankintastrategian, ja muiden sen kaltaisten poliittisten asiakirjojen mukaisesti ja niistä tiedotetaan yleisesti kuntalaisille ja asianomaisille kohderyhmille.

Vaikuttamismahdollisuuden lainsäätely:

- Kuntalain 29 §:n mukainen tiedottaminen.
- Julkisuuslain 20 §:n mukainen viranomaisen velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa.
- Kuntalain 28 §:n mukainen kuntalaisten aloiteoikeus kunnan toimintaa koskevissa asioissa.
- Kuntalain 27 §:n mukaiset kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

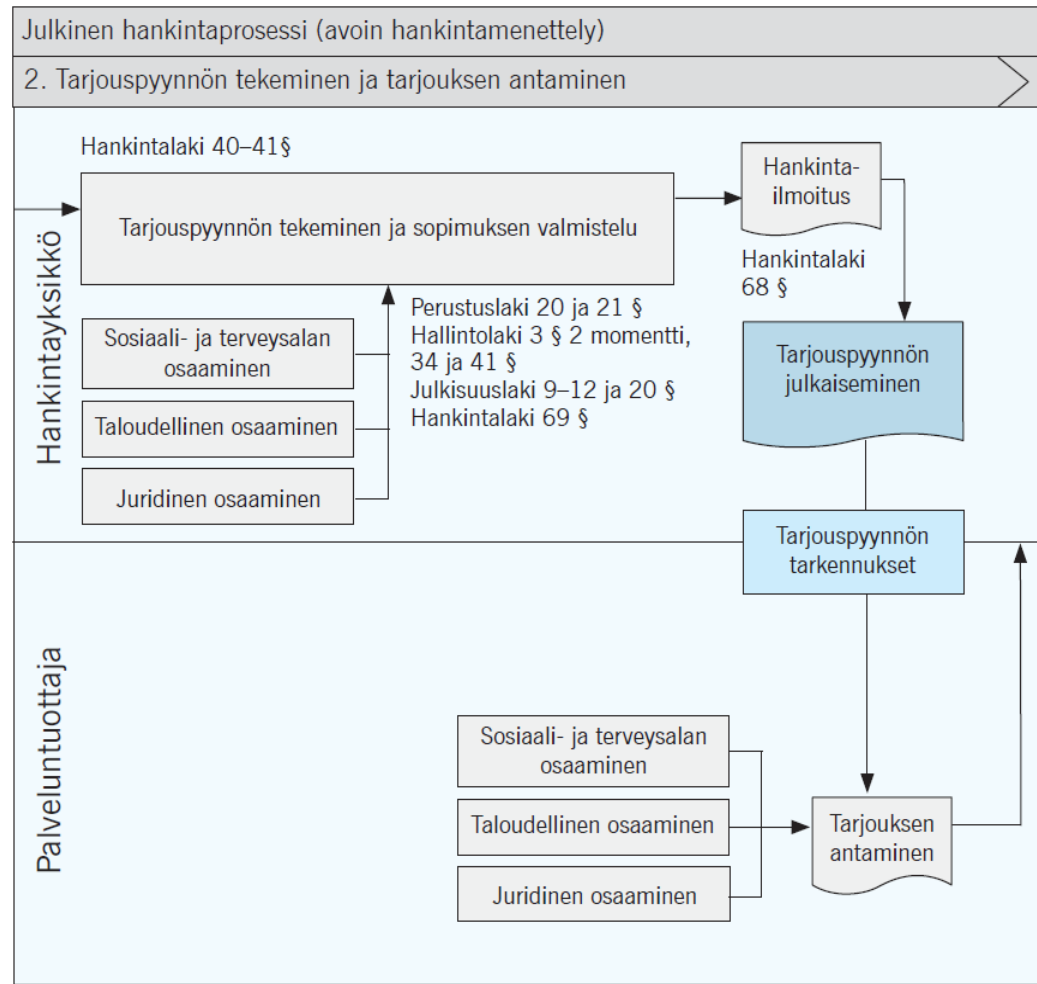
Hankittavan palvelun sisällön ja määrän arvioiminen sekä tarjouspyynnön ja sopimuksen alustava valmistelu.

- Suunnitteluyhteistyö kunnan ja palveluntuottajien välillä.
- Säännöllisen vuoropuhelun kehittäminen palveluntuottajien ja palvelunkäyttäjien kanssa
- Palvelunkäyttäjien toiveiden selvittäminen asiakaskyselyjen ja haastattelujen avulla.

Vaikuttamismahdollisuuden laintasoinen säätely:

- Hallintolain 3 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava sopimuksen vaikutuspiiriin kuuluvien henkilöiden vaikuttamismahdollisuus sopimuksen valmistelussa.

Tarjouspyynnön tekeminen ja tarjouksen antaminen



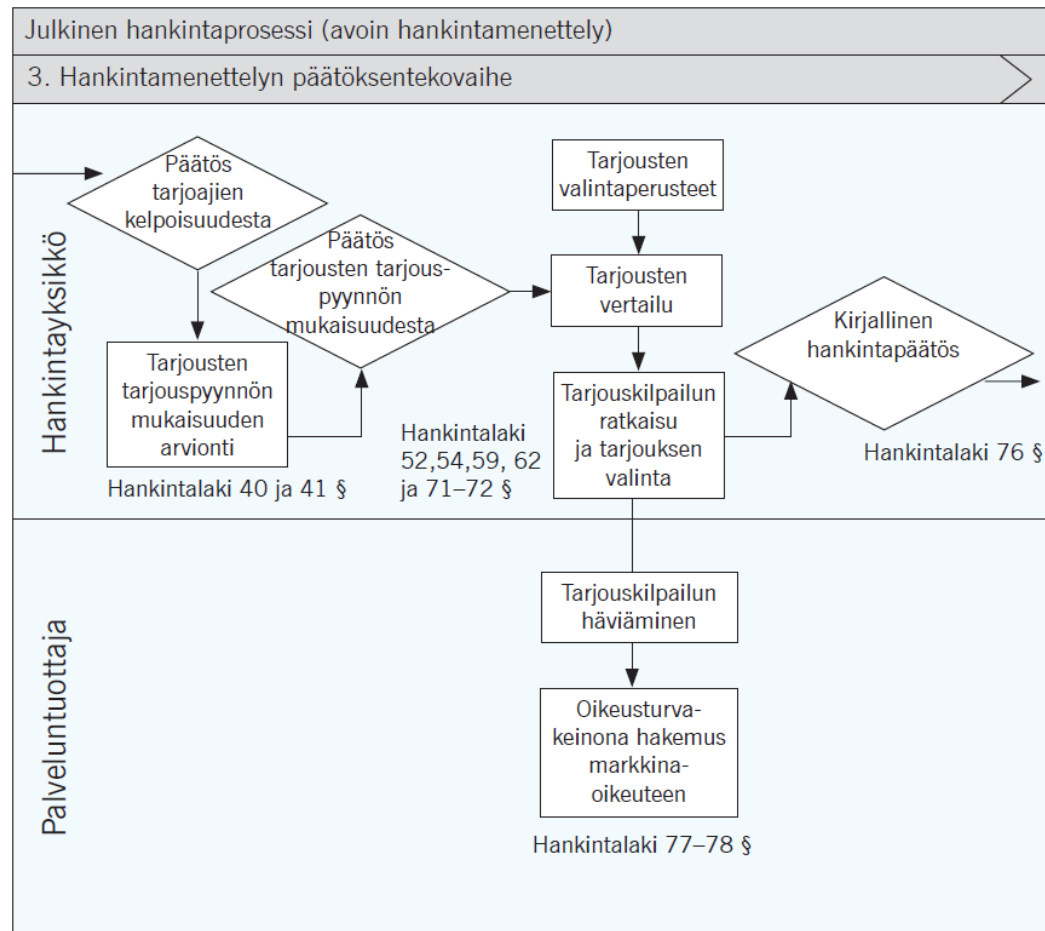
Kuvio 10. Tarjouspyynnön tekeminen ja tarjouksen antaminen.

Lähde: SimLab 2008

Vaikuttamismahdollisuuden laintasoinen säätely:

- Perustuslain 20 §:n perusteella julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevan päätöksentekoon.
- Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisen oikeus tulla asiassaan kuulluksi on turvattava lailla.
- Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan velvollisuutena on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaaminen.
- Hallintolain 3 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on huomioitava sopimuksen vaikutuspiiriin kuuluvien oikeudet sopimuksen valmistelussa.
- Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä ja antaa selityksensä sekä 41 §:n mukaan viranomaisen varattava mahdollisuus saada tietoja ja lausua mielipiteensä asiasta, jos asian ratkaisulla huomattava vaikutus henkilön elinympäristöön tai muihin oloihin.
- Julkisuuslain 9–12 §:n mukaan jokaisella oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja aina oikeus saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta.

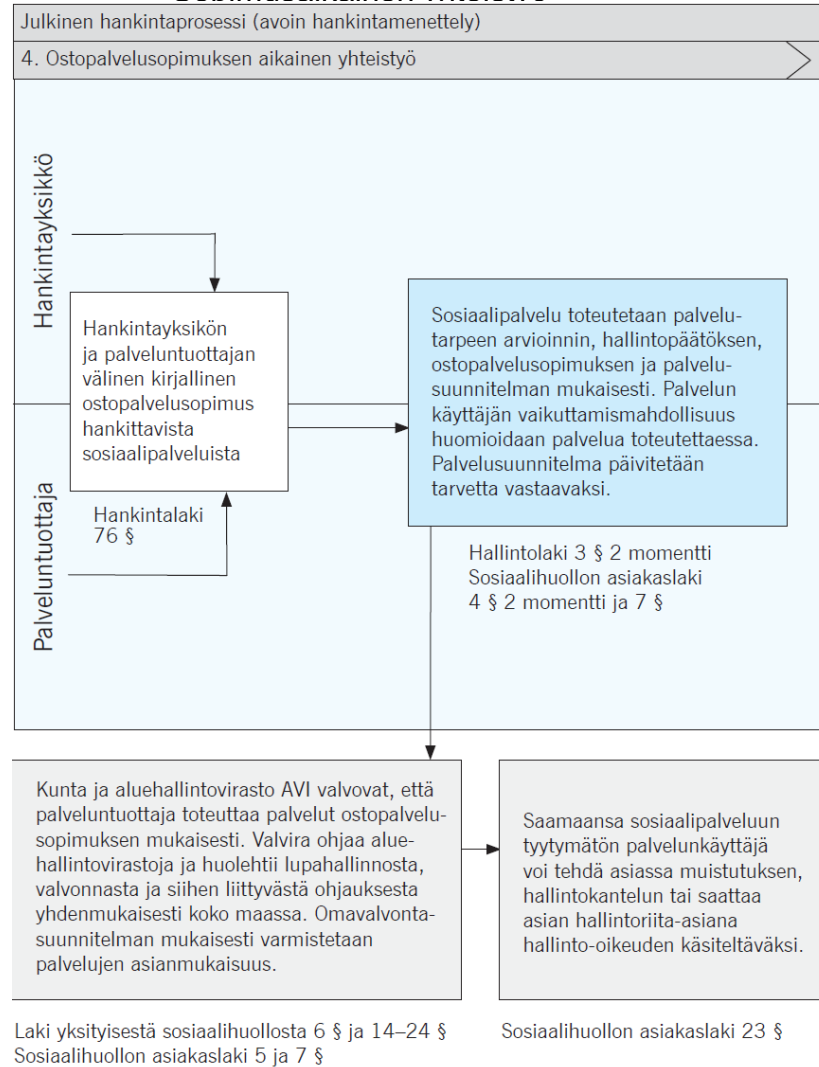
Hankintamenettelyn päätöksentekovaihe



Kuvio 11. Hankintamenettelyn päätöksentekovaihe.

Lähde: SimLab 2008

Sopimusaikainen yhteistyö



Kuvio 12. Ostopalvelusopimuksen aikainen yhteistyö

Lähde: SimLab 2008

Sopimusaikainen yhteistyö

- Sosiaalipalvelua toteutettaessa huomioidaan sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:n 2 momentin mukaisesti asiakkaan toivomukset, mielipide ja yksilölliset tarpeet.
- Yksityisestä sosiaalihuollosta annetun lain 14–24 §:n mukaan valvontaviranomaisen tulee valvoa, että yksityisen palveluntuottajan toteuttama sosiaalipalvelu perustuu sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:n mukaiseen palvelusuunnitelmaan ja täyttää saman lain 5 §:n mukaan palvelulle asetettavat vaatimukset.
- Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 6 §:n mukaan palveluntuottajan laadittava omavalvontasuunnitelma palvelujen asianmukaisuuden varmistamiseksi.
- Hallintoriitamenettely hallinto-oikeudessa saamatta jääneen palvelun osalta.

Jälkikäteinen oikeusturva

- Sosiaalihuollon asiakaslain 23 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus kohtelustaan sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle.
- Palvelunkäyttäjä voi tehdä hallintokantelun valvovalle viranomaiselle, aluehallintovirastolle tai Valviralle. Lisäksi kannella voi myös ylimmille lainvalvojille eduskunnan oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille. Sosiaalipalvelun osalta kantelu perustuu sosiaalihuoltolain 5 §:n velvollisuuteen lainmukaisen julkisen sosiaalihuollon järjestämisestä.
- Hallintoriitamenettely saamatta jääneen palvelun osalta.