

11.6.2019

EOAK/1108/2018

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen**

## **VIITTOMAKIELEN TULKKAUKSEN JÄRJESTÄMINEN SUORAHANKINTANA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen (Kelan) viivyttelyä käsitellä hänen 10.1.2018 lähettämänsä vaatimusta viittomakielen tulkkauksen järjestämisestä suorahankinnalla.

---

### **2 SELVITYS**

---

### **3 RATKAISU**

3.1 Suorahankintaa koskevan asian käsittely

3.1.1 Kelan selvitys

Vammaisetusryhmän selvityksen mukaan kantelijan suorahankintaa koskeva pyyntö saapui Kelaan 9.1.2018. Kela pyysi 9.1.2018 asiamiestä (Suomen Kuurosokeat ry:n aluepäällikkö) toimittamaan Kelaan valtakirjan asiakkaan Kela-asian hoitamista varten ja se oli saatu 11.1.2018. Vammaisten tulkkauspalvelukeskus antoi selvityksensä asiaan 15.3.2018.

Kelan näkemyksen mukaan tuolloin oli ollut käytettävissä riittävän pituinen seurantajakso, jonka perusteella oli vammaisetusryhmässä voitu arvioida se, miten asiakkaan palvelu oli toteutunut uudella hankintakaudella ja pystyykö Kela järjestämään asiakkaalle palvelun tulkkauspalvelun edellyttämällä tavalla. Asiakkaan mahdollinen asian kiirehtiminen ei ole ollut vammaisetusryhmän tiedossa. Esitys suorahankinnasta oli tehty 23.3.2018.

Asiakkaalle oli selvityksen mukaan ilmoitettu 26.3.2018 päivätyllä kirjeellä, että Kela ei tule järjestämään tämän käytettävissä olevan seurantajakson perusteella asiakkaan tulkkauspalvelua tekemällä suorahankintaa. Kela oli katsonut, että perusteet hankintalain 110 §:n mukaisen suorahankinnan tekemiselle erityistilanteessa eivät ole täyttyneet tässä tapauksessa, sillä asiakkaan palvelu pystytään järjestämään puitejärjestelyyn valittujen tulkkien toimesta.

Selvityksen mukaan asiakkaalle oli kerrottu, että mikäli hän oli Kelan vammaisten tulkkauspalvelukeskuksen kanssa erimielinen tulkkauspalvelun järjestämisestä jonkin tietyn tulkkauksilauksen osalta, koskien esimerkiksi tilauksen vaativuutta, vammaisten tulkkauspalvelukeskus antaa asiakkaan vaatimuksesta kirjallisen valituskelpoisen päätöksen.

Vammaisetusryhmän mukaan asiakkaiden suorahankintaa koskevia nimenomaisia pyyntöjä ei ole aikaisemmillä hankintakausilla tullut Kelan käsiteltäväksi. Suorahankintoja oli tehty viime hankintakaudella noin kolmessa tapauksessa, joissa kaikissa asiakas tai hänen edustajansa on

lähestynyt Kelaä ja esittänyt huolen palvelun järjestämisestä. Mikäli vammaisten tulkkauspalvelukeskus omassa työssään huomaa, että jonkun asiakkaan palvelu ei järjesty tulkkauspalvelulain edellyttämällä tavalla, aloite suoraan Kelaan voi tulla myös Kelan omasta aloitteesta. Toisin kuin kantelussa todettiin, Kela ei ollut edellyttänyt, että suoraan Kelaan tulee tapahtua järjestön kautta, mutta mikäli järjestön edustaja hoitaa asiakkaan Kela-asiointia, edustajan tulee toimittaa Kelaan valtakirja asiakkaalta.

Kelan tulkkauspalvelun asiakkailla ei ole tulkkauspalvelulakiin perustuvaa subjektiivista oikeutta hakea tai valita Kelan järjestämää tulkkauspalvelua joltain tietyltä palveluntuottajalta tai sellaiseksi ehdottamaltaan, vaan palveluntuottaja määräytyy hankinnassa rakennetun puitejärjestelmän mukaisesti. Tulkkauspalvelua järjestettäessä otetaan kuitenkin huomioon muun muassa palvelunkäyttäjän toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet. Kelan etuuspalvelujen lakiyksikön vammaisryhmän selvityksen mukaan tulkkauspalvelun asiakkaan oikeus tulkkauspalveluun ratkaistaan tulkkauspalvelulain nojalla ja tämän jälkeen Kelan tulkkauspalvelun tuottajan valinta on puitejärjestelyyn perustuvaa tulkkauspalvelun toimeenpanoa.

Niissä käytännössä hyvin poikkeuksellisissa tapauksissa, joissa mikään puitejärjestelyyn valituista palveluntuottajista ei objektiivisesti arvioiden sovellu Kelan tulkkauspalvelun asiakkaan tarpeisiin, Kela tekee tarvittaessa hankintalain puitteissa yksittäisiä suoraan Kelaan.

Mikäli asiakkaan palvelun järjestämisen alueelle tulee hankintakauden edetessä saataville kuuroja tulkkeja – esimerkiksi jonkin Kelan palveluntuottajan tekemien sijaisjärjestelyjen kautta, vammaisten tulkkauspalvelukeskus huomioi asiakkaan tilauksen yhteydessä esittämien toivomusten kuurosta tulkista tulkkaustilausta välitettäessä.

### 3.1.2 Arviointi

#### *Päätöksenteko*

Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta annetun lain 10 §:n 2 momentin mukaan tulkkauspalvelua järjestettäessä on otettava huomioon palvelunkäyttäjän toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkieltensä ja kulttuuritaustansa. Säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 220/2009 vp., s. 32) mukaan tulkkauspalvelua järjestettäessä olisi erityisesti kiinnitettävä huomiota tulkkauspalvelua hakevan ja saavan henkilön oikeuksien toteutumiseen. Säännöksellä varmistettaisiin aiemmin kunnan järjestämisvelvollisuuteen kuuluneen palvelun kohdalla asiakkaan kuulemisen ja osallistumisoikeuden toteutuminen tulkkauspalveluasian käsittelyssä. Tämä tarkoittaisi palvelun käyttäjän toivomusten, mielipiteiden, edun ja yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista tulkkauspalvelua toteutettaessa.

Totean aluksi, että olen 27.12.2018 antamassani ratkaisussani Kuurojen Liitto ry:n tekemään kanteluun (EOAK/6638/2017) pitänyt tärkeänä, että tilanteessa, jossa palvelunkäyttäjän erityistarpeita ei ole ollut mahdollista kilpailutuksessa huomioida, Kela arvioi hankintalain 110 §:n näkökulmasta suoraan Kelaan mahdollisuuden yksittäisessä tapauksessa. Myös vammaisten tulkkauspalvelusta annettu laki edellyttää, että asiakkaan yksilölliset tarpeet tulee ottaa huomioon sekä palvelua kilpailutettaessa että yksittäistä tulkkauspalvelua järjestettäessä. Kelan mukaan eri käyttäjäryhmillä on erityistarpeita, mutta näiden erityistarpeiden huomioiminen ei ole ollut mahdollista kilpailutuksessa. Ratkaisussani pidin tärkeänä, että Kela arvioi hankintalain 110 §:n näkökulmasta suoraan Kelaan mahdollisuuden yksittäisessä tapauksessa, jos tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuuton tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi.

Vammaisetusryhmän mukaan silloin kun hankintayksikkö harkitsee, tehdäänkö hankinta, kyse on tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Vaikka asiakas on esittänyt toivomuksen suoramankinnasta vaatimukseksi nimettynä, se on Kelassa käsitelty asiakkaan palvelun järjestämistä koskevana toiveena/pyyntönä. Kelan hankintayksikkönä tekemästä ratkaisusta olla tekemättä hankintalain mukaista suoramankintaa ei ole annettu asiakkaalle erillistä päätöstä.

Käsitykseni mukaan Kelan tulisi antaa suoramankintavaatimukseen muutoksenhakukelpoinen päätös. Perustelen asiaa seuraavasti.

Tulkkauspalvelulain nojalla myönnettävät palvelut perustuvat lain 5 §:ssä määriteltyyn henkilön vammaan ja toisaalta tulkkauksen tarpeeseen. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu sosiaalipalveluissa, että silloin, kun kysymys on subjektiivisesta oikeudesta, valituskelpoisia ovat myös ratkaisut, joilla on päätetty subjektiivista oikeutta koskevan palvelun toteuttamisesta (esim. KHO:2017:95).

Turun hallinto-oikeus on katsonut ratkaistessaan kehitysvammaisen henkilön asumispalvelua koskevaa valitusta, että asumispalvelujen järjestämisen on aina tapahduttava yksilöllisen harkinnan perusteella. Se ei voi perustua ainoastaan kaupungin järjestämään kilpailutukseen. Vaikka asiakkaalla ei ole oikeutta saada palvelua järjestettyä juuri siellä, missä hän sitä haluaa, asiakkaan toivomukset ja mielipide on aina otettava huomioon (Turun hallinto-oikeuden päätös 7.11.2018, päätöksen numero 18/0685/2).

Tulkilla voi olla olennainen merkitys asianomaisen henkilön tulkkauspalveluoikeuden toteuttamisessa. Tämän oikeuden toteuttamiseksi tulisi olla valitusmahdollisuus tilanteessa, jossa palvelun käyttäjä katsoo erityistarpeidensa vaativan tulkkauspalvelun järjestämisen yksilöllisellä tavalla eikä hankinnassa valitut palveluntuottajat ole hänen tarpeidensa näkökulmasta sopivia.

Totean kuitenkin, että kysymys menettelytavasta ja valituskelpoisuudesta on tulkinnanvarainen ja kysymyksen ratkaisee viime kädessä tuomioistuin. Edellä esitetty tulkinta turvaisi palvelun käyttäjän pääsyn tuomioistuimeen tilanteessa, jossa sosiaali- ja terveyspalvelujen julkisessa hankinnassa ei ole otettu huomioon asianomaisen palvelun käyttäjän yksilöllisiä erityistarpeita. Selvyyden vuoksi totean myös, että kysymys valituskelpoisuudesta on eri asia kuin valituksen tosiasiallinen menestymisen mahdollisuus.

### *Käsittelyaika*

Kelan selvityksen mukaan suoramankintaa koskeva pyyntö saapui Kelaan 11.1.2018, jolloin uutta hankintakautta oli ehtinyt kulua vasta 11 päivää. Asiakkaalle oli lähetetty vastaus vaatimukseen (ilmoitus) 26.3.2017 päivätyllä kirjeellä.

Selvityksessä todettiin, että suoramankintaa koskevan vaatimuksen käsittely oli kestänyt Kelassa hankintakauden vaihtumisen ja siihen liittyvän toimeenpanon huomattavan lisääntyneen työmäärän vuoksi pidempään kuin olisi toivottavaa. Vammaisetusryhmän vastattavana oli ollut selvityksen mukaan lukuisia eri tahojen selvitys- ja kannanottopyyntöjä, joten käsittelyajat olivat väistämättä venyneet. Tarkastelujakso, jonka perusteella suoramankinnan edellytysten täyttymistä on arvioitu, ei kuitenkaan ole ollut muihin vastaavanlaisiin tapauksiin verrattuna kohtuuttoman pitkä. Kela jätti kohtuullisen käsittelyajan arvioinnin tämän luonteisessa asiassa eduskunnan oikeusasiamiehen harkintaan.

Totean aluksi, että hallintolaissa ei ole säädetty aikarajaa asian viivytyksettömälle käsittelylle. Hyvään hallintoon kuuluu, että asiat tulee käsitellä asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Mikäli asian käsittelyn voidaan katsoa viivästyneen,

viivästymiselle pitää olla jokin perusteltu syy, esimerkiksi lisäselvityksen tarve, jotta asian käsittelyn voidaan katsoa tapahtuneen ilman aiheetonta viivytystä.

Saamassani selvityksessä on myönnetty, että vaatimuksen käsittely oli kestänyt pidempään kuin olisi toivottavaa. Syynä tähän näyttäisi olleen hetkellisesti lisääntyneet työtehtävät. Tapahtuneen johdosta korostan Kelalle asian viivytyksettömän käsittelyn tärkeyttä.

- - -

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä kohdassa 3.1.2 esittämäni käsityksen Kansaneläkelaitoksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kelalle.