

27.3.2019

EOAK/206/2018 ja EOAK/739/2018

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

TULKKAUSPALVELU ULKOMAANMATKALLE

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen muuttunutta käytäntöä, jonka mukaan ulkomaanmatkan tulkkaustapahtumat tulisi määritellä etukäteen. Hän tiedusteli sitä, voiko Kansaneläkelaitos vain "päättää", asiaa hakijalta kysymättä, että tulkkipalvelua ei tarvita joinain aikoina (EOAK/206/2018).

Toisessa kantelussaan kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen vammaisten tulkkauspalvelukeskuksen viivyttelyä tulkkittelauksensa käsittelyssä. Kantelija kertoi tiedustelleensa useaan otteeseen kuukauden ajan, arviolta kymmenellä eri viestillä, mitä välitys tekee Portugalin ja Espanjan matkan tilauksille. Kantelun mukaan välitys tai vammaisten tulkkauspalvelukeskus ei ollut kantelun mukaan vastannut kantelijan tiedusteluihin vaan häneltä oli tivattu äärimmäisen tarkkoja aikatauluja, joita ei lomamatkaksi tarkoitettulta Portugalin matkalta ollut saatavilla. Kantelija oli pyytänyt Kelan pääjohtajan apua, jotta tilaus olisi mennyt eteenpäin (EOAK/739/2018).

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Kansaneläkelaitoksen lakipalveluryhmä antoi lausunnon 14.3.2018, jossa se viittasi selvityksensä Kansaneläkelaitoksen etuuspalvelujen lakiyksikön vammaisetusryhmän selvitykseen asiassa.

Toiseen kanteluun Kansaneläkelaitoksen lakipalveluryhmä antoi lausunnon 28.5.2018 ja vammaisten tulkkauspalvelukeskus selvityksen 15.5.2018.

3 RATKAISU

3.1 Ulkomaanmatkan tulkkaustapahtumien määrittely etukäteen

Kelan selvitys

Kela ilmoitti toimeenpanneensa tulkkauspalvelua vuodesta 2010 lukien. Kela on hankkinut tulkkauspalvelut ulkopuolisilta palveluntuottajilta noudattaen hankinnassa hankintalakia (laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista).

Kelan vammaisetusryhmän selvityksen mukaan edellisellä sopimuskaudella asiakkaan tuli tilaushetkellä ilmoittaa tulkkauksen tarpeensa myös ulkomaan matkalla. Asiakkaan tarvitsemien tulkkaustuntien ilmoittaminen ei kuitenkaan ollut palvelun järjestämisessä keskeisessä roolissa, koska Kela korvasi palveluntuottajalle tuntihinnan sijaan päiväkohtaisen kokonaiskorvauksen riippumatta siitä, kuinka monta tuntia tulkki päivittäin tulkkasi.

Kela ilmoitti selvityksessään täsmentäneensä sisäisiä ohjeitaan 1.11.2017 lukien uuden hankintakauden vaihteessa siten, että Kela pyrkii aikaisempaa täsmällisemmin varmistamaan jo tilaushetkellä asiakkaan yksilöidyn tulkkauksen tarpeen. Asiakkaille muutos näkyy siten, että vammaisten tulkkauspalvelukeskus pyytää aikaisempaa tarkemmin asiakkaita yksilöimään tulkkauksen tarpeen tilaushetkellä. Tämä koskee tulkkaustilauksia sekä kotimaassa että ulkomailla.

Tulkkauspalvelua ei selvityksen mukaan voida järjestää oletetun tarpeen perusteella tai mahdollisesti jossain vaiheessa syntyvän tulkkauksen tarpeen perusteella. Tulkkauspalvelulain mukainen vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelu ei ole ns. ennakoiva tulkkauspalvelu. Se, että asiakkaalla on tulkkauspalvelulain mukainen vamma, ei yksinään riitä perusteeksi järjestää asiakkaalle palvelua, vaan asiakkaan tulee aina tilaushetkellä yksilöidä tulkkauspalvelun tarve. Asiakkaan tulee näin ollen tilaushetkellä kertoa, mikä on se tulkkaustilanne ja tarve, johon hän tulkkausta tarvitsee, eli onko kyse esimerkiksi pankkiasioinnista, luentotilaisuudesta vai kaupunkikiertoajelusta. Tarvittaessa asiakkaan tulee lisäksi kertoa, kuka on tulkkaustilanteen kolmas osapuoli ja mitä vuorovaikutustilannetta varten tulkkausta tarvitaan. Tämä tosiasiallisen tulkkauksen tarpeen yksilöinti koskee myös ulkomaanmatkoja.

Tulkkaustarpeen ilmoittaminen etukäteen vapaa-ajan ulkomaanmatkoille on selvityksen mukaan asiakkaalle usein haastavaa, koska tulkkaustilaukset saatetaan tehdä kuukausia ennen matkaa. Asiakkaalla on kuitenkin mahdollisuus täsmentää tulkkauksen tarvetta lähempänä, viimeistään kuitenkin viikkoa ennen matkaa. Tulkkaustarpeen kertominen etukäteen työ- ja opintoihin liittyvillä matkoilla ei ole osoittautunut vastaavalla tavalla haasteelliseksi. Useimmiten tulkkauksen tarve on asiakkaalla hyvin tiedossa etukäteen ennen matkaa. Kelalla ei ole mahdollista antaa asiakkaalle avointa valtakirjaa päättää palvelun käytöstä esimerkiksi vasta matkakohteessa. Asiakkaan ei tarvitse yksilöidä tulkkauksen tarvettaan minuutilleen, mutta päiväkohtainen tarve tulee kertoa Kelalle ennakolta. Myös tilauksen välitettävän tulkin tulee saada ennakolta tieto ostettavan palvelun määrästä.

Kelan vammaisetusryhmän selvityksen mukaan asiakkaan oikeutta käyttää tulkkauspalvelua seurataan tulkkaustunteina. Asiakkaalle on tulkkauspalvelulain mukaan järjestettävä tulkkauspalvelua vähintään 180 tuntia tai 360 tuntia vuodessa. Tämä tarkoittaa keskimäärin noin 3,5 tuntia tai 7 tuntia viikossa.

Suomen Viittomakielen Tulkit ry on selvityksen mukaan määritellyt, että tulkki voi työskennellä laadukkaasti 5 tuntia päivässä. Ulkomaanmatkojen tulkkaustilauksissa asiakkaat ovat aiemmin saattaneet tilata viikon ulkomaanmatkalle tulkkausta joka päivälle 12 tuntia päivässä. Kuulonäkövammaisten asiakkaiden palvelun tarve on vamman vuoksi jo lähtökohtaisesti suuri. Tästä huolimatta, viitaten muun muassa edellä mainittuun Suomen Viittomakielen Tulkit ry:n määritelmään, aktiivisen laadukkaan tulkkauksen määrä yhtäjaksoisella matkalla ei selvityksen mukaan käytännössä voi olla joka päivä 12 tuntia päivässä. Yksittäisinä päivinä matkan aikana, esimerkiksi matkustus- tai retkipäivinä, näin luonnollisesti voi olla.

Lainsäädäntö

Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta annetun lain (133/2010, jäljempänä tulkkauspalvelulain) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön mahdollisuuksia toimia yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä. Laki toteuttaa perustuslain 17 §:n 3 momentin toimeksiantoa turvata viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeuksia. Tulkkauspalvelulla turvataan ja edistetään vammaisuutensa vuoksi tulkkausta tarvitsevien henkilöiden perustuslaissa turvattuja oikeuksia, oikeutta omaan kieleen ja vuorovaikutukseen toisten ihmisten kanssa, osallistumisoikeutta, sananvapautta ja tiedonsaantia.

Tulkkauspalvelulain 5 §:n mukaan oikeus tulkkauspalveluun on henkilöllä, jolla on kuulonäkövamma, kuulovamma tai puhevamma ja joka vammansa vuoksi tarvitsee tulkkausta työssä käymiseen, opiskeluun, asiointiin, yhteiskunnalliseen osallistumiseen, harrastamiseen tai virkistykseen. Lisäksi edellytyksenä on, että henkilö kykenee ilmaisemaan omaa tahtoaan tulkkauksen avulla ja hänellä on käytössään jokin toimiva kommunikointikeino.

Tulkkauspalvelulain 7 §:n mukaan se, jolle on myönnetty oikeus tulkkauspalveluun, voi käyttää palvelua myös ulkomaan matkoilla, jos matka liittyy henkilön tavanomaiseen elämään, opiskeluun tai työssä käymiseen.

Muuta kuin Suomesta etätulkkauksena annettavaa tulkkauspalvelua ulkomaan matkalle on haettava etukäteen. Palvelu voidaan järjestää osittain tai kokonaan etätulkkauksena, jos se on palvelunkäyttäjän yksilölliset tarpeet huomioon ottaen mahdollista ja perusteltua. Palvelua järjestetään kahden viikon ylittävältä ajalta vain perustellusta syystä. Kansaneläkelaitos voi perustellusta syystä korvata palvelunkäyttäjälle hänen ulkomaan matkalla itse hankkimansa tulkkauspalvelun kustannukset, jos muut tässä pykälässä säädetyt tulkkauspalvelun saamisen edellytykset täyttyvät.

Tulkkauspalvelulain 13 §:n mukaan oikeutta tämän lain mukaiseen tulkkauspalveluun haetaan kirjallisesti Kelalta. Lain esitöissä (HE 220/2009 vp, s.33) todetaan, että tulkin tilaaminen olisi edelleen mahdollista tehdä suullisesti tai henkilökohtaisesti välityskeskuksessa käymällä.

Tulkkauspalvelulain 15 §:n mukaan Kansaneläkelaitoksen tulee antaa hakijalle kirjallinen päätös hakemuksesta ja uudelleenarvioinnista. Kansaneläkelaitos antaa tarvittaessa erillisen päätöksen 6 §:ssä säädettyjen vähimmäistuntimäärien ylittävistä tulkkaustunneista, opiskelutulkkauksesta, ulkomailla tapahtuvasta tulkkauksesta, etätulkkauksessa tarvittavista henkilökohtaisista välineistä ja laitteista sekä etäyhteyden käytöstä aiheutuvista välttämättömistä kustannuksista, jollei näitä koskeva ratkaisu sisälly edellä tarkoitettuun päätökseen.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu päätös voidaan tehdä toistaiseksi tai määräajaksi. Erityisestä syystä päätös oikeudesta käyttää tulkkauspalvelua voidaan tehdä väliaikaisesti. Väliaikainen päätös on voimassa, kunnes asia lopullisesti ratkaistaan.

Arviointi

Totean aluksi, että lähtökohtaisesti viranomaisen voi muuttaa palvelua koskevia sisäisiä ohjeitaan. Korostan kuitenkin, että ohjeella ei voi rajoittaa laissa turvattua oikeutta palveluun eikä asettaa palvelun saamiselle tai niiden tasolle tai sisällölle sellaisia rajoituksia, jotka eivät perustu lakiin. Lisäksi muuttuneesta käytännöstä tulee tiedottaa asiakkaille asianmukaisesti.

Totean lisäksi, että tulkkaustarpeen ilmoittaminen ja siitä päättäminen etukäteen voi aiheuttaa sen, että tulkkausta myönnetään vähemmän tai mahdollisesti enemmän kuin palvelun käyttäjän todellinen tulkkaustarve on sittemmin ollut käytännössä. Pidän tulkkaustarpeen etukäteistä määrittelyä ongelmallisena erityisesti pitemmällä ulkomaan- ja muilla matkoilla, joissa todellisen tulkkaustarpeen ennakointi voi perustellusti olla vaikeaa. Palaan tähän kysymykseen tulevaisuudessa sopivassa yhteydessä.

Arvioin asiaa vielä seuraavasti.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aiheutta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Kanteluun liitetystä sähköpostitse käydystä keskustelusta ilmeni muun muassa, että palveluneuvoja oli ilmoittanut kantelijalle 27.12.2017, että hänelle ei voida järjestää palvelua siten, että Portugalin tilauksessa tulkin aktiivinen tulkkaus aika päättyy edellisenä päivänä klo 24 ja alkaa seuraavana päivänä taas jo klo 04. Samassa viestissä kantelijalle ilmoitettiin, että palvelua järjestetään lain mukaan aina asiakkaan ilmoittamaan tulkkaustarpeeseen (mitä tehdään ja mihin aikaan), joka tulee selkeästi ilmoittaa välitykseen tilausvaiheessa.

Palveluneuvojan viestistä lienee pääteltävissä, että mikäli kantelija olisi täsmentänyt tulkkaus-tarvettaan selkeästi, olisi palvelu voitu järjestää.

Kelan selvityksen mukaan asiakkaan tulee kertoa tulkkauksen tarve riittävän yksilöidysti ennen matkaa ja Kela päättää palvelun järjestämisestä asiakkaan kussakin tapauksessa antamien tietojen perusteella.

Pidän sinänsä hyvänä asiakaspalveluna sitä, että asiakas voi vielä viikkoa ennen matkaa täsmentää tulkkauksen tarvettaan. Asiakkaan ja Kelan näkemykset voivat kuitenkin poiketa siitä, onko tulkkauksen tarve yksilöity riittävästi.

Käsitykseni mukaan Kelan tulisi tehdä asiasta asiakkaan vaatiessa kirjallinen muutoksenhaku-kelpoinen päätös tilanteessa, jossa Kelan mielestä hakija ei ole yksilöinyt tulkkauksen tarvettaan riittävästi ja hakija on asiasta toista mieltä. Saatan tämän käsitykseni Kelan tietoon.

3.2 Tulkkitilausten käsittely ja sähköpostiviesteihin vastaaminen

Tapahtumat selvityksen mukaan

Saadun selvityksen mukaan kantelija oli 13.11.2017 toimittanut tulkkauspalveluhakemuksen Portugalin matkalle (matkustusaika 6.-14.6.2018) ja 7.12.2017 Espanjan matkalle (matkustusaika 17.6.-28.6.2018).

Portugalin matkaa koskeva hakemus oli ratkaistu 24.11.2017 ja Espanjan matkaa koskeva 20.12.2017. Selvityksen mukaan Kela myönsi kantelijalle oikeuden käyttää tulkkauspalvelua edellä mainittujen ulkomaanmatkojen aikana.

Vammaisten tulkkauspalvelukeskuksen selvityksen mukaan Portugalin matkan tulkkitilauksen (TL1032781) käsittely aloitettiin 11.12.2017 ja kantelijalle lähetettiin matkan tulkkaustarvetta koskeva selvityspyyntö sähköpostitse 18.12.2017. Tämän jälkeen keskustelua tulkkauksen tarpeesta/käytöstä matkalla oli selvityksen mukaan käyty asiakkaan ja vammaisten tulkkauspalvelukeskuksen välillä sähköpostitse ajalla 18.12.2017–13.2.2018. Viimeiset, tulkin välitykseen tarvittavat tiedot olivat selvityksen mukaan saatu asiakkaalta 13.2.2018 ja kantelijan toivoma tulkki oli kiinnitetty tilaukseen 14.2.2018.

Espanjan matkan käsittely alkoi selvityksen mukaan 20.12.2017, jolloin kantelijalle oli lähetetty tulkkaustarvetta koskeva selvityspyyntö sähköpostitse. Kantelijan lähettämiin lukuisiin väliaikataidusteluihin oli saadun selvityksen mukaan vastattu ja kantelijaa oli pyydetty tarkentamaan matkaan liittyvää tulkkaustarvetta. Tilaukseen etsittiin edelleen selvityksen antohetkellä (15.5.2018) sopivia ja vapaita tulkkeja.

Vammaisten tulkkauspalvelukeskuksen selvitys

Selvityksen mukaan molempiin matkoihin oli niiden keston ja luonteen vuoksi liittynyt paljon selvitystyötä, jota vammaisten tulkkauspalvelukeskus oli toimeenpanevana yksikkönä tehnyt sisäisenä yhteistyönä ohjeistavan yksikön kanssa. Matka-aikojen muutoksia, matkojen kestoja selvittelyä ja tulkkaustarpeen selvittämistä oli tehty kantelijan lisäksi myös muiden asiakkaiden ulkomaille kohdistuvissa matkoissa, joiden kesto tai esimerkiksi tulkkaustarve on vaatinut perusteellisempaa selvittämistä. Asioiden selvittämiseen ja käsittelyyn keston eivätkä selvityksen mukaan olleet vaikuttaneet asiakkaan Kelan pääjohtajalle tekemät kirjelmät tai muutkaan kantelijan kantelussaan esittämät spekulatiot.

Vammaisten tulkkauspalvelukeskus totesi, että tulkkauspalvelun järjestäminen ulkomailla edellyttää asiakkaan yksilöityä ilmoitusta siitä, mihin tilanteisiin tulkkausta ulkomaanmatkalla tarvitaan. Tulkkauspalvelukeskuksen mukaan mitä nopeammin keskus saa asiakkaalta vastauksen esittämiinsä kysymyksiin, sitä nopeammin se pystyy reagoimaan tilauksen käsittelyyn ja tulkkien välittämiseen.

Tulkkauspalvelukeskuksen mukaan kantelijalle ei ollut aiheutunut hakemuksen ja varsinaisen matkan ajankohdan perusteella asiassa kohtuutonta haittaa.

Lakipalveluryhmän lausunto

Lakipalveluryhmän mukaan hallintolain 23 § edellyttää, että asia käsitellään ilman aiheetonta viivytystä. Lausunnossa viitattiin tulkkauspalvelukeskuksen antamaan selvitykseen ja siihen liitettyihin sähköpostiviesteihin, joista lausunnon mukaan ilmenee, että tulkkitilausasiaa oli selvitetty ja tilausta oli käsitelty perusteellisesti ja kantelijalle oli vastattu hänen kysymyksiinsä ilman aiheetonta viivytystä.

Kannanotto

Saamastani selvityksestä ilmeni tulkkitilausten käsittelyn kestäneen Portugalin matkan osalta yli kaksi kuukautta ja Espanjan matkan osalta lähes viisi kuukautta (selvityksen antohetkellä). Selvityksen mukaan matkaan liittyvän tulkkivälitystyön käsittelyaika on ollut riippuvainen asiakkaan ilmoittamista tiedoista, joita ilman välitystyötä ei ollut voitu tehdä asianmukaisesti.

Hyvään hallintoon kuuluu, että asiat tulee käsitellä asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Huomioon on otettava esimerkiksi asian käsittelyn kiireellisyys hakijan kannalta.

Saamani selvityksen pohjalta näyttää siltä, että erityisesti Espanjan matkan osalta käsittelyaikaan on vaikuttanut se, että kantelijalta ei ollut saatu tarvittavia yksilöityjä tietoja tulkkaustarpeesta.

Tulkkitilauksen käsittely on järjestetty joustavaksi siten, että asiakas voi vielä viikkoa ennen tulkkaustapahtumaa täsmentää tulkkauksen tarvettaan ulkomaanmatkalla. Tästä johtuen tilauksen käsittelyaika voi muodostua pitkäksi, mikäli tilaus on tehty kuukausia ennen matkustusajankohdasta.

Vammaisten tulkkauspalvelukeskuksen selvitykseensä liittämistä sähköpostiviestiketjusta ilmenee, että keskus oli vastannut kantelijalle 9.2.2018, että sekä Portugalin että Espanjan matkan tilaus voidaan kirjata myös arvioituna kokonaiskestona ja tilaus välitetään annetun tulkkauksen tarpeen arvion perusteella. Viestissä kehoitettiin kuitenkin kertomaan hyvissä ajoin ja viimeistään viikkoa ennen matkan alkua matkan todellinen tulkkauksentarve, minkä perusteella tilauksen kellonaikoja mahdollisesti tarkennetaan.

Käytettävissäni olevista selvityksistä tai kantelusta ei ilmene sellaista, joiden johdosta olisi havaittavissa, että Kansaneläkelaitos olisi menetellyt tilausten välityksessä tai sähköpostiviesteihin vastaamisessa lainvastaisesti. Tämän vuoksi asia ei tältä osin antanut aihetta puoleltani enempään.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen Kansaneläkelaitoksen tietoon.