

31.3.2014

Dnro 1404/4/13

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

PÄÄTÖKSEN TEKEMINEN TULKKAUSPALVELUSTA

1 KANTELU

A Oy pyysi selvittämään Kansaneläkelaitoksen (Kelan) Vammaisten tulkkauspalvelukeskuksen ja terveystosaston toimintaa, koska kantelun mukaan Kela päätti yllättäen lopettaa viitottujen kielten välisen tulkkauspalvelun järjestämisen vuoden 2013 alkupuolella. - - - Kantelun mukaan Kelan tulisi järjestää tulkkauspalvelu niille kuulo- ja kuulonäkövammaisille henkilöille, jotka kokevat tarvitsevansa tulkkausta ulkomaalaisten kuurojen kanssa.

- - -

3 RATKAISU

Katson, että Kelan tulisi antaa tulkkauspalvelun epäämisestä valituskelpoinen päätös ainakin silloin, kun se katsoo, että asiakkaan tulkkitilaus ei kuulu sen järjestämisvelvollisuuteen.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1 Kelan selvitys

Kelan selvityksen mukaan tulkkauspalvelulain esitöissä ei ole suoraan todettu mitä tai minkälaista tulkkausta tulkkauspalvelun piiriin voidaan lukea. Esitöissä on kuitenkin avattu, mitä tietyt tulkkaustilanteet tarkoittavat tai mitä ne pitävät sisällään. Näin esitöistä on selvityksen mukaan osin luettavissa, mitä tulkkauksen määritelmällä tarkemmin tarkoitetaan ja toisaalta minkälainen tulkkaus kuuluu tulkkauspalvelulain piiriin ja siten Kelan järjestämisvelvollisuuden piiriin voidaan lukea.

Tulkkauspalvelulain esitöissä todetaan, että puhutun ja viitotun kielen välinen tulkkaus on viestin kääntämistä kieleltä toiselle. Tulkkaus on myös viestin välittämistä tai selventämistä kielimuodosta tai -kanavasta toiselle. Kielen sisäisellä tulkkauksella tarkoitetaan viestin välittämistä samalla kielellä eri viesti- ja aistikanavien kautta. Kielen sisäistä tulkkausta ovat muun muassa puheen suullinen toisto, kirjoitustulkkaus ja viitottu puhe. Välittäminen tässä yhteydessä sisältää myös puhevammaisten ja kuulonäkövammaisten henkilöiden tarvitseman viestin tulkinnan.

Selvityksen mukaan alkuvuodesta 2013 käsittelyssä olleessa tapauksessa päädyttiin tulkintaan, jonka mukaan tulkkauspalvelulain mukaiseen tulkkaukseen kuuluu sellainen tulkkaus, jota kyseinen henkilö tarvitsee viestin välittämiseksi omasta äidinkielestään, viittomakielestään puhutulle tai viitotulle suomen tai ruotsin kielelle taikka toisin päin, kun taas kahden viitotun kielen välinen tulkkauksen ei voida katsoa kuuluvan lain piiriin.

Terveysosasto katsoi, että Kela on alkuvuodesta 2013 käsitellyn tapauksen käsittelyssä ja sen yhteydessä tehdyn linjauksen mukaisesti toimiessaan noudattanut voimassa olevaa tulkkauspalvelulakia ja tulkinnut sitä asianmukaisesti. Koska tulkkauspalvelulakia on terveystosaston näkemyksen mukaan tulkittu ja noudatettu asianmukaisesti, ei kuulovammaisia henkilöitä ole perusteettomasti asetettu eriarvoiseen tai huonompaan asemaan suhteessa muihin tulkkauspalveluun oikeutettuihin asiakkaisiin. Siten terveystosasto katsoo, ettei Kela myöskään ole laiminlyönyt kuulovammaisia tulkkauspalveluun oikeutettuja asiakkaita.

3.2 Lainsäädäntö

Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta annetun lain (133/2010) 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 välityskeskuksesta käymällä.

Tulkkauspalvelulain 5 §:ssä on säädetty tulkkauspalvelun edellytyksistä. Pykälän 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 6 §:ssä on säädetty tulkkauspalvelun määrästä.

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

Tulkkauspalvelulain 17 §:n mukaan Kelan päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta valittamalla sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan. Mainitun lautakunnan päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta valittamalla vakuutusosasto, joka on asiassa viimeinen muutoksenhakuaste.

Hallintolain 19 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen. Viranomaisen suostumuksella asian saa panna vireille myös suullisesti.

Asian ratkaisemista koskevassa hallintolain 7 luvussa säädetään päätöksen muodosta, sisällöstä ja sen perustelemisesta. Hallintolain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Hallintolaissa ei säädetä viranomaisen velvollisuudesta tehdä päätös eikä myöskään hallinnossa asioivan oikeudesta saada päätös omassa asiassaan. Viranomaisen päätöksentekovelvollisuus ja vastaavasti hallinnon asiakkaan oikeus saada päätös perustuvat perustuslain 21 §:ään. Jokaisella on perustuslain 21 §:n mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Hallintolain 44 §:n mukaan päätöksestä on käytävä ilmi päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu. Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava ilmoittamalla, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Tulkkaukspalvelua koskevaan päätökseen voi hakea muutosta valittamalla sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan. Vakuutusosoikeus viimeisenä muutoksenhakuasteena ratkaisee, onko hakijalla oikeutta tulkkaukspalveluun.

Arviointi

Laki vammaisten henkilöiden tulkkaukspalvelusta liittyy kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä sovittuun vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain mukaisten tulkkipalvelujen järjestämisen- ja rahoitusvastuun siirtoon kunnilta valtiolle. Kela on vastannut tulkkaukspalvelun järjestämisestä ja siihen liittyvien kustannusten korvaamisesta tulkkaukspalvelua välittävillä välityskeskuksille sekä palveluntuottajille 1.9.2010 lukien. Kela voi järjestää tulkkaukspalvelun joko tuottamalla palvelun itse tai hankkimalla sen muilta palveluntuottajilta. Tulkkaukspalveluun kuuluu tulkkauksen järjestäminen mukaan lukien siitä aiheutuvat välttämättömät oheiskustannukset sekä etätulkkauksessa käytettävät välineet ja laitteet. Tulkkaukspalvelu on palvelunkäyttäjälle maksutonta. Tulkkaukspalvelun siirtäminen kunnilta Kelalle nähtiin vaihtoehtoisena tapana turvata maan eri osissa asuville vammaisille riittävät ja yhdenvertaiset palvelut.

Kelan tulee siis antaa hakijalle kirjallinen päätös hänen oikeudestaan käyttää Kelan järjestämää tulkkaukspalvelua. Lisäksi hallituksen esityksen mukaan hakijalle tulisi antaa kirjallinen päätös, kun henkilöltä evätään oikeus käyttää tulkkaukspalvelua. Esityksen mukaan tällaisessa tilanteessa päätös annettaisiin väliaikaisena. Näyttää siltä, että hallituksen esityksessä eikä tulkkaukspalvelulaissa ole käsitelty tilannetta, jossa henkilölle on myönnetty tulkkaukspalvelu, mutta tulkkaukspalvelun yhteydessä Kela katsoo, ettei tulkin välittäminen haettuun tilanteeseen kuulu sen järjestämisvelvollisuuteen. Näin on kantelun mukaan tapahtunut vuoden 2013 alussa, jolloin Kela ei enää katsonut, että viitottujen kielten välinen tulkkaukspalvelu kuuluu sen järjestämisvelvollisuuteen.

Oikeusasiamiehen tehtävä

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Oikeusasiamiehen tehtäviin ei kuulu lain tulkintaa koskevien kannanottojen antaminen esimerkiksi siitä, onko asiakkaalla oikeus saada tulkki hakemaansa tilanteeseen/tilaisuuteen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan ottanut kantaa muutoksenhakuoikeuden tarpeellisuuteen. Sen mukaan viranomaisen päätöstä voidaan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla pitää yksilön oikeutta tai velvollisuutta koskevana silloin, kun lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Selkein tällainen peruste on ns. subjektiivinen oikeus, jolloin viranomaisen on myönnettävä tai toteutettava oikeus lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täytyessä.

Kannanotto

Tapauksessa on kysymys siitä, onko Kelan tehtävä tulkkipalveluun oikeutetulle henkilölle päätös tilanteessa, jossa se katsoo, että tulkkipalvelun järjestäminen tietyssä tilanteessa ei kuulu sen tehtäviin eikä sen vuoksi asiakas saa tilaamaansa tulkkia. Asiakkaalle ei anneta yksittäisestä tulkkauksilauksesta tai tilauksen hylkäämisestä päätöstä, josta voisi valittaa vaan tilaukset perustuvat aiemmin annettuun päätökseen, jossa on päätetty henkilön oikeudesta tulkkaukspalveluun.

Korostan, että perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti sekä oikeus saada oikeuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitykseni mukaan Kelan tulee ainakin silloin, jos tulkkauksilauksen ei katsota kuuluvan tulkkaukspalvelulain piiriin, tehdä asiasta hakijalle kirjallinen päätös, johon on liitetty muutoksenhakuohjaus. Kyseessä on ratkaisu, joka koskee hakijan etua ja oikeutta. Päätöksessä tulisi käydä selkeästi ilmi ne perusteet, joiden vuoksi asiakas ei ole oikeutettu saamaan tulkkia.

- - -

4 TOIMENPITEET

Saatan Kelan tietoon edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen menettelyn virheellisyydestä. Tässä tarkoituksessa lähetän Kelalle jäljennöksen tästä päätöksestäni. Lähetän päätökseni tiedoksi myös sosiaali- ja terveysministeriölle.