

8.5.2014

Dnro 2205/4/13

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

KELAN TULEE ANTAA VALITUSKELPOINEN PÄÄTÖS TULKKAUSPALVELUN HYLKÄÄMISESTÄ

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 16.5.2013 ja 17.5.2013 saapuneissa kirjeissään Kansaneläkelaitoksen (Kelan) Vammaisten tulkkauspalvelukeskuksen menettelyä tulkkauspalvelujen toteutuksessa.

Kantelijan mukaan tulkkauspalvelukeskus oli kieltänyt häneltä äänikirjan tulkkauksen, jonka vuoksi kantelija oli joutunut lukemaan mm. opiskeluunsa liittyviä kirjoja suomen kielellä, joka ei ole hänen äidinkieltensä.

Kantelija ei ollut kertomansa mukaan päässyt mukaan etätulkkausjärjestelmän käynnistämisvaiheessa perustettuun pilottiin, koska ilmoittautumisaika oli jo päättynyt. Hän olisi halunnut saada asiassa kielteisen valituskelpoisen päätöksen. Hän koki, ettei hänen yksilöllisiä tarpeitaan ollut otettu asiassa huomioon.

Kantelija kiinnitti yleisellä tasolla huomiota siihen, että kuurolla henkilöllä ei ole mahdollista valita itselleen sopivaa tulkkiä. Kantelijan mukaan hän ei ollut saanut lukuisista tilauksistaan huolimatta tulkkeja kuin harvoin asuinpaikalleen Heinolaan ja silloinkin hänen on pitänyt mukautua välityksen asettamiin aikatauluihin. Hän kertoi vaatineensa Kelalta korvauksia ylisuurista puhelinlaskuistaan.

Kantelija liitti kanteluunsa jäljennöksiä käymistään sähköpostikeskusteluista Kelan toimihenkilöiden kanssa.

- - -

3

RATKAISU

Katson, että Kelan tulee antaa tulkkauspalvelun hylkäämisestä valituskelpoinen päätös, mikäli se katsoo, että hakijan pyytämä tulkkauspalvelu ei kuulu sen järjestämisvastuulle.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1

Opiskelutulkkkaus

Kelan terveysosaston selvitys

Kelan selvityksen mukaan tulkkauspalvelulain mukaisessa tulkkauspalvelun tuottamisessa tulkin tehtävä on välittää haluttu viesti kolmannen tahon ja tulkkauspalvelun saajan välillä. Välitettävä viesti voi olla esimerkiksi henkilön puhetta tai kirjallisessa muodossa oleva lähdeteksti. Tulkkauspalveluun voi siten kuulua pienimuotoisten kirjallisten dokumenttien, kuten hakemuslomakkeiden, tulkkauksesta. Tulkkauspalvelulain mukaiseen tulkkauspalveluun ei Kelan selvityksen mukaan kuitenkaan kuulu kirjojen tai muiden vastaavien kääntämistä, kirjoitustöitä, asiakkaan työasioiden hoitamista taikka kielen oikeellisuuden tarkistamista.

Terveysosaston näkemyksen mukaan kantelijan esittämässä tapauksessa on kyse siitä, että opiskeluun liittyvien kirjojen tai äänikirjojen kääntäminen ei kuulu tulkkauspalvelulain mukaiseen tulkkaukseen, sillä sitä ei ole pidettävä pienimuotoisena kirjallisten dokumenttien tulkkauksena. Siten sillä, millä kielellä kääntämisen kohteena olevat kirjat tai äänikirjat on kirjoitettu tai tallennettu ja mille kielelle ne käännetään, ei ole asiassa merkitystä.

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 toimeksianto turvata viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeuksia. Tulkkauspalvelulla turvataan ja edistetään vammaisuutensa vuoksi tulkkauksesta tarvitsevien henkilöiden perustuslaissa turvattuja oikeuksia, oikeutta omaan kieleen ja vuorovaikutukseen toisten ihmisten kanssa, osallistumisoikeutta, sananvapautta ja tiedonsaantia.

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 välityskeskuksesta käymällä.

Tulkkauspalvelulain 4 §:n mukaan laissa tulkkauksella tarkoitetaan viittomakielellä tai jollakin kommunikointia selventävällä menetelmällä tapahtuvaa viestin välittämistä. Viestin välittäminen voi tulkkauspalvelulain mukaisesti tapahtua kahden kielen välisenä taikka kielen sisäisenä, kun käytetään jotakin kommunikaatiota täydentävää tai selventävää menetelmää.

Tulkkauspalvelulain 9 §:ssä on säädetty lain toimeenpanosta. Säännöksen mukaan tämän lain mukaisen tulkkauspalvelun kehittämisestä vastaa sosiaali- ja terveysministeriö, joka myös seuraa lain toimeenpanoa. Säännöksen 2 momentin mukaan tämän lain toimeenpanosta vastaa Kansaneläkelaitos, joka myös päättää tulkkauspalvelun järjestämisestä ja siihen liittyvien kustannusten korvaamisesta.

Tulkkauspalvelulain 5 §:ssä on säädetty tulkkauspalvelun edellytyksistä. Pykälän mukaan oikeus tulkkauspalveluun on henkilöillä, jolla on kuulonäkövamma, kuulovamma tai puhevamma ja joka vammansa vuoksi tarvitsee tulkkauksesta 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 tulkkauksista, opiskelutulkkauksesta, ulkomailla tapahtuvasta tulkkauksesta, etätulkkauksessa tarvittavista henkilökohtaisista välineistä ja laitteista sekä etäyhteyden käytöstä aiheutuvista välttämättömistä kustannuksista, jollei näitä koskeva ratkaisu sisälly 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 vakuutusoikeuteen, 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 erikseen säädetä viranomaisen velvollisuudesta tehdä päätös eikä myöskään hallinnossa asioivan oikeudesta saada päätös omassa asiassa. Viranomaisen päätöksentekovelvollisuus ja vastaavasti hallinnon asiakkaan oikeus saada päätös seuraa joka tapauksessa perustuslain 21 §:stä. Jokaisella on perustuslain 21 §:n mukaan oikeus saada asiansa käsiteltyksi 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.

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.

Arviointi

Kelan tulee tulkkauspalvelulain mukaan antaa hakijalle kirjallinen päätös hänen oikeudestaan käyttää Kelan järjestämää tulkkauspalvelua. Lisäksi hallituksen esityksen (HE 220/2009 vp) mukaan hakijalle tulee antaa kirjallinen päätös, kun henkilöltä evätään oikeus käyttää tulkkauspalvelua. Esityksen mukaan tällaisessa tilanteessa päätös kuitenkin annettaisiin väliaikaisena.

Saadusta selvityksestä tai kantelusta ei käy ilmi tietoa siitä, onko Kela tehnyt erikseen kantelijalle päätöstä opiskelutulkkauksesta.

Kantelijan ja Kelan näkemykset siitä, onko tulkkauspalveluun oikeutetulla henkilöllä oikeus saada tulkkauspalvelulain mukaan äänikirja tulkattuna opiskelutulkkauksena eroavat toisistaan. Tulkkauspalvelulain mukaan Kela antaa tarvittaessa erillisen päätöksen opiskelutulkkauksesta. Nähdäkseni tällaisessa tilanteessa Kelan tulisi antaa tulkkauspalveluun oikeutetulle muutoksenhakukelpoinen päätös, mikäli asiakas on hakenut edellä mainitun

sisältöistä tulkkauspalvelua. Kyseessä on ratkaisu, joka koskee hakijan etua ja oikeutta. Päätöksessä tulisi käydä selkeästi ilmi ne perusteet, joiden vuoksi Kela katsoo, ettei se ole velvollinen järjestämään haettua tulkkauspalvelua. Viime kädessä vakuutusosoikeus ratkaisee sen, kuuluuko tietynlaisen tulkkauspalvelun järjestäminen Kelan vastuulle. Saatan tämän käsitykseni Kelan tietoon.

3.2

Pilottiryhmä etätulkkauksen toimivuuden testauksessa

Tulkkauspalvelulain 8 §:n mukaan tulkkauspalvelu voidaan järjestää myös etätulkkauksena, jos se on palvelunkäyttäjän yksilölliset tarpeet huomioon ottaen mahdollista ja perusteltua. Tulkkauspalvelulain 4 §:n mukaan etätulkkauksella tarkoitetaan tulkkausta, jossa vähintään yksi osapuoli on fyysisesti eri paikassa ja muihin osapuoliin kuva- ja ääniyhteydessä. Kirjoitustulkkauksessa kuvayhteys voidaan korvata myös tekstillä.

Kelan antaman selvityksen mukaan etätulkkaus on vaihtoehtoinen tapa toteuttaa tulkkauspalvelu. Se ei kuitenkaan sovellu kaikille tulkkausta tarvitseville henkilöille eikä kaikkiin tilanteisiin, minkä vuoksi se toimii täydentävänä tulkkauspalvelun muotona.

Kelan terveysosaston antamassa selvityksessä on selostettu etätulkkauksen järjestämisen eri vaiheita sen jälkeen kun tulkkauspalvelu siirtyi Kelan järjestämisvastuulle 1.9.2010. Aluksi etätulkkaus järjestettiin 1.9.2010–30.9.2011 välisenä aikana väliaikaisjärjestelyin niille asiakkaille, jotka olivat käyttäneet etätulkkausta jo ennen palvelun järjestämisvastuun siirtämistä Kelalle.

Kela hankki selvityksen mukaan etätulkkauksessa tarvittavat laitteet, ohjelmistot ja yhteydet sekä tukipalvelut kilpailuttamalla keväällä 2011. Koska kyseessä oli toimittajalle uusi ja monitahoinen palvelukokonaisuus, sopimuskauden alkuun määriteltiin lyhyt pilottivaihe, jolla haluttiin varmistua sopimuskumppanin toimitusprosessien toimivuudesta. Pilotissa eli testijakson aikana testattiin selvityksen mukaan etätulkkausjärjestelmän toimivuutta.

Selvityksen mukaan asiakkaat pilottiryhmään otettiin ilmoittautumisjärjestyksessä (50 testaushenkilöä). Osallistumismahdollisuutta pilottiin tarjottiin niille asiakkaille (myös kantelijalle), jotka olivat käyttäneet etätulkkausta jo edellä mainitun väliaikaisjärjestelyn aikana. Kelan tietojen mukaan kantelija ei ollut toimittanut mainittua ilmoittautumislomaketta testijaksolle. Terveysosasto katsoi, että pilottiryhmän mukaan ottamista tai ottamatta jättämistä ei ole pidettävä sellaisena asiakkaan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevana toimenpiteenä tai päätöksenä, jonka antamisesta tulkkauspalvelulain 15 §:ssä tai tulkkauspalvelulaissa muutoin säädetään. Pilottiryhmään osallistuminen oli vapaaehtoista ja pilottiryhmän toiminta oli luonteeltaan palvelua kehittävää toimintaa, jossa Kela palvelun järjestäjänä yhdessä vapaaehtoisten asiakkaiden kanssa kehitti tulkkauspalvelun järjestämistä.

Sen jälkeen kun etätulkkauspalveluun liittyvien seikkojen toimivuus varmistui Kelan ja Soneran välillä etätulkkauspalvelua koskevien hakemusten käsittely aloitettiin välittömästi. Hakemusten käsittely aloitettiin niiden saapumisjärjestyksessä.

Arviointi

Saamani selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä Kelan menetelleen lainvastaisesti tai laiminlyöneen velvollisuuksiaan asiassa.

3.3

Muut asiat

Tulkkien saatavuus ja asiakkaan mahdollisuus valita tulkki

Kantelija kiinnitti yleisellä tasolla huomiota siihen, että kuurolla henkilöllä ei ole mahdollista valita itselleen sopivaa tulkkia.

Kelan terveystoimiston antaman selvityksen mukaan tulkki määräytyy asiakkaalta kysytyjen ja välitysjärjestelmään kirjattujen tietojen perusteella kilpailutusjärjestyksen mukaan. Kela on kilpailuttanut tulkkiauspalvelun tuottamisen ja palvelun järjestämisestä on sovittu palveluntuottajien kanssa tehdyissä sopimuksissa. Selvityksen mukaan tulkkiauspalvelulain 10 §:n mukaan Kelan tulee järjestää tulkkiauspalvelu kokonaistaloudellisesti edullisimmin huomioiden samalla asiakkaiden yksilölliset tarpeet. Kela on kilpailuttanut tulkkiauspalvelun tuottamisen ja palvelun järjestämisestä on sovittu palveluntuottajien kanssa tehdyissä sopimuksissa.

Terveystoimiston näkemyksen mukaan tulkkiaustilauksen vaativuuden arviointi lähtee tulkkiauspalvelutilauksen sisällöstä eikä esimerkiksi asiakkaan toiveista. Laissa ei ole säädetty asiakkaalle oikeutta valita tulkkia. Asiakkaalla on kuitenkin mahdollisuus toivoa tiettyä tulkkia. Täältä osin on Kelan mukaan huomioitava, että toivotun tulkin välittäminen edellyttää samalla yleensä edellä mainitusta kilpailutuksen mukaisesta järjestyksestä poikkeamista. Lisäksi on syytä huomioida selvityksen mukaan, että tulkkiaustapahtumaan ei voida välittää tiettyä tulkkia esimerkiksi silloin, kun toivottu tulkki on jo kiinnitetty toiseen tilaukseen tai tulkki ei muusta perustellusta syystä johtuen kykene vastaanottamaan tilausta.

Kantelijan mukaan tulkkien määrässä ja saamisessa on suuria alueellisia eroja. Kantelija kertoi, että hänen yritystoimintansa oli vaikeutunut nimenomaan tulkkiauspalvelun saatavuuden riittämättömyyden vuoksi. Hän kertoi, ettei ollut saanut tulkkeja lukuisista tilauksista huolimatta kuin harvoin Heinolaan ja silloinkin hänen on pitänyt mukautua välityksen asettamiin aikatauluihin. Edellä mainittu oli kantelijan mukaan vaikeuttanut myös hänen yritystoimintaansa.

Kelan terveystoimisto ei antamassaan selvityksessä ottanut kantaa yksityiskohtaisesti kantelijan väitteisiin, koska antamansa selvityksen mukaan tapausten yksilöinti oli kantelijan esittämällä tiedolla mahdotonta. Sen sijaan terveystoimisto totesi tulkkien välitystoiminnasta yleisesti, että Kela ja tulkkien välityskeskukset seuraavat jatkuvasti tulkkien riittävyttä ja kapasiteettia sen osalta, onko jollakin alueella pulaa tulkeista. Tarvittaessa Kela ryhtyy lisähankintoihin myös sopimuskauden aikana. Vuoden 2014 alusta alkaen tulkkien välityskeskustoiminta on siirretty Kelan omaksi toiminnaksi. Selvityksen mukaan yksi syy välityskeskustoiminnan siirtämiseen Kelan omaksi toiminnaksi oli paremman palvelun takaaminen asiakkaille. Tulkkien välittämiseen liittyviä toimintoja voidaan selvityksen mukaan jatkossa hallita paremmin ja esimerkiksi tulkkien riittävyttä eri alueilla voidaan aikaisempaa paremmin kontrolloida, kun välityskeskustoiminta tuotetaan Kelan omana toimintana.

Tulkkitilausten tekeminen ja palautteen antaminen sekä tulkin tilaamisesta aiheutuvat kustannukset

Kelan terveystoimiston antaman selvityksen mukaan tulkkiauspalvelutilauksen voi tehdä tekstiviestillä, sähköpostilla, puhelimella, 3G-puhelimella, kuvapuhelulla käyttäen web-kameraa ja internet-yhteyttä (selvityksen antohetkellä ei ollut kuitenkaan vielä käytössä), käymällä tulkkiauspalvelukeskuksessa, kirjeellä tai faksilla. Tilauksen voi tehdä myös tulkin

välityksellä aiemman tulkkaustapahtuman yhteydessä. Tulkkaustilauksen voi siten tehdä tilaustavasta riippuen myös viittomakielellä, esimerkiksi suomalaisella viittomakielellä, esimerkiksi käyttäen 3G-puhelinta tai käymällä välityskeskuksessa. Tilausmuotoja on useita, jotta tilauksen tekeminen olisi tulkkauspalvelun käyttäjälle mahdollisimman yksinkertaista ja vaivatonta.

Kelan selvityksen mukaan tulkkauspalvelulaissa ei säädetä velvollisuudesta korvata asiakkaalle tulkin tilaamisesta aiheutuneita kustannuksia.

Puhelinlaskuja ym. koskeva vahingonkorvausvaatimus

Saadun selvityksen mukaan kantelija oli toimittanut puhelinlaskunsa ja tämän korvaamista koskevan vahingonkorvausvaatimuksensa Kelaan. Lisäksi kantelija oli vaatinut Kelaa korvaamaan kantelijalle aiheutuneet ansionmenetykset.

Kelan terveystoimisto oli 3.6.2011 päivätyllä kirjeellä vastannut kantelijan vahingonkorvausvaatimukseen. Vastauksen mukaan asiassa saadun selvityksen mukaan Kelan Pohjois-Suomen välityskeskuksessa tulkkaustilauksia käsiteltäessä ei ollut tehty sellaista virhettä tai laiminlyöntiä, jonka perusteella Kelalle syntyisi velvollisuus maksaa vahingonkorvauksia. Vastauksessa kantelijaa ohjattiin saattamaan asia tuomioistuimen käsiteltäväksi, mikäli on tyytymätön Kelan ratkaisuun, nostamalla vahingonkorvauslain 7 luvun 4 §:n nojalla vahingonkorvauskanne Kelaa vastaan käräjäoikeudessa.

Kelan terveystoimiston selvityksen mukaan kantelijan vahingonkorvausvaatimus tutkittiin ja siihen vastattiin asianmukaisella tavalla, eikä kantelussa ole esitetty sellaista selvitystä, jonka mukaan asiassa olisi syytä ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Arviointi

Oikeusasiamiehen tehtäviin ei kuulu ratkaista vahingonkorvauskysymyksiä. Saamani selvityksen perusteella Kelan terveystoimisto on käsitellyt kantelijan korvausvaatimuksen asianmukaisesti. Asia ei näin ollen ole antanut minulle aihetta toimenpiteisiin.

4

TOIMENPITEET

Saatan Kelan tietoon kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen siitä, että Kelan tulee antaa tulkkauspalvelun epäamisestä valituskelpoinen päätös, mikäli se katsoo, että haettu tulkkauspalvelu ei kuulu sen järjestämisvastuulle.