

31.3.2014

Dnro 3704/4/13

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

## **PÄÄTÖKSEN TEKEMINEN TULKKAUSPALVELUSTA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli 23.8.2013 eduskunnan oikeusasiamiehelle saapuneessa kantelussaan Kansaneläkelaitoksen (Kelan) Vammaisten tulkkauspalvelukeskuksen ja terveystosaston toimintaa, koska Kela oli evännyt häneltä kansainvälisen viittomakielen tulkkauksen. Hän kertoi, että pyynnöistään huolimatta hän ei ollut saanut kansainvälistä ja suomalaista viittomakieltä tulkkaavia tulkkeja 3.10.2013 järjestettyyn tilaisuuteen. Kyseisen harvinaisen tapahtuman oli järjestänyt Varkauden kuurojenyhdistys ry yhteistyössä Kuurojen Liitto ry:n kanssa. Tilaisuus vaati kansainvälisen viittomisen osaamista, koska tilaisuuteen osallistui EU kansanedustaja Adam Kosa (unkarilainen viittomakielinen kuuro).

- - -

### **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 toimeenpanossa ja erityisesti tulkkien välittämisessä nousi vuoden 2013 alussa esiin tapaus, jonka yhteydessä pohdittiin, mihin tulkkaukseen asiakkaalla on tulkkauspalvelulain mukaisesti oikeus eli mihin tulkkauspalvelulain mukainen oikeus tulkkaukseen ulottuu. Tapauksen sekä sen yhteydessä tehdyn tulkinnan osalta terveystosasto oli yhteydessä myös sosiaali- ja terveystministeriön sosiaali- ja terveystpalveluosaston sosiaalipalveluryhmään. Tapauksessa päädyttiin tulkintaan, jonka mukaan tulkkauspalvelulain mukaiseen tulkkaukseen kuuluu sellainen tulkkaus, jota kyseinen henkilö tarvitsee viestin välittämiseksi omasta äidinkielestään, kun taas kahden viitotun kielen välisen tulkkauksen ei voida katsoa kuuluvan lain piiriin. Siten myöskään kahden viitotun kielen välinen tulkkaus, esimerkiksi suomenkielisestä viittomakielestä kansainväliselle viittomakielelle, ei kuulu tulkkauspalvelulain piiriin.

Terveystosaston näkemyksen mukaan tulkkauksen sisältö määrittyy tulkkauspalveluun oikeutetun asemasta käsin. Tämä tarkoittaa, että tulkkauspalveluun oikeutetulle henkilölle järjestettävällä tulkkauksella tarkoitetaan sellaista tulkkausta, jota kyseinen henkilö vammansa vuoksi tarvitsee viestin välittämiseksi omasta äidinkielestään, viittomakielestään puhutulle tai viitotulle suomen tai ruotsin kielelle taikka toisin päin.

Saamani selvityksen mukaan kantelija oli lähettänyt 28.6.2013 Vammaisten

tulkkauspalvelukeskukseen sähköpostin, jossa hän tilasi 3.10.2013 järjestettävään tilaisuuteen tulkin mm. kansainvälisen ja suomalaisen viittomakielen välistä tulkkausta varten. Kantelijalle oli selvityksen mukaan vastattu samana päivänä sähköpostiviestillä, jonka mukaan Kelalla ei ole järjestämisvelvollisuutta kahden viittomakielen väliseen tulkkaukseen. Kantelija oli vastannut kyseiseen sähköpostikeskusteluun 21.8.2013 sähköpostitse antamalla palautetta siitä, että oikeutta tällaiseen tulkkaukseen ei voisi hänen mielestään evätä.

Terveysosaston selvityksen mukaan kunkin asiakkaan kohdalla tarkastellaan tulkkauksen tarve tapauskohtaisesti. Lisäksi yksittäinen tulkkauksetapahtumaa koskeva tulkkauksiläus tutkitaan ja käsitellään tapauskohtaisesti, milloin arvioidaan, kuuluuko tarvittava tulkkauks tulkkauspalvelulain piiriin. Selvityksen mukaan asiassa oli kyse sen arvioimisesta, onko tapauksissa kyse tulkkauspalvelulain mukaisesta tulkkauksesta vai jostakin muusta tulkkauksesta, kääntämisestä tai niihin verrattavissa olevasta toiminnasta.

Kantelija oli myös kokenut saaneensa ristiriitaisia tietoja. Terveysosaston selvityksen mukaan vammaisten tulkkauspalvelukeskuksesta 21.8.2013 lähetetty viesti koskien oikeutta kahden viitotun kielen väliseen tulkkaukseen oli tältä osin asiasisällöltään virheellinen. Terveysosaston näkemyksen mukaan kantelijalle lähetetty virheellinen viesti on korjattu siten, ettei tulkkia ole välitetty kyseiseen tilaukseen, minkä lisäksi asiasta oli ilmoitettu kantelijalle myös sähköpostitse. Selvityksestä ei kuitenkaan ilmennyt, koska kantelijalle oli lähetetty tämä ilmoitus sähköpostitse.

### 3.2 Lainsäädäntö

Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta annetun lain (133/2010, tulkkauspalvelulaki) 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 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 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. Vakuutusoikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

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 asiassa. 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 aiheutonta 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

### *Lähtökohta*

Laki vammaisten henkilöiden tulkkaukspalvelusta liittyy kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä sovittuun vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain mukaisten tulkkipalvelujen järjestämis- ja rahoitusvastuun siirtoon kunnilta valtiolle. Kela on vastannut tulkkaukspalvelun järjestämisestä ja siihen liittyvien kustannusten korvaamisesta tulkkaukspalvelua välittävälle 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.

### *Tulkkaukspalvelua koskeva päätös*

Vammaisten tulkkaukspalvelukeskus on ilmoittanut 26.8.2010 postittamallaan kirjeellä kantelijalle vammaisten tulkkaukspalvelun siirrosta Kelalle 1.9.2010 lukien. Ilmoituksen mukaan Kuopion kaupunki oli ilmoittanut Kelalle, että kantelijalla on oikeus vammaisten henkilöiden tulkkaukspalveluun. Ilmoituksessa todettiin lisäksi, että siirron vuoksi kantelijan ei tarvitse tehdä uutta hakemusta. Ilmoituksen mukaan kun tulkkauksilause tehdään 1.9.2010 jälkeen, asiakasta pyydettiin ottamaan yhteyttä suoraan välityskeskukseen (Kelan Itä-Suomen välityskeskus). Samassa ilmoituksessa todettiin, että Kuopion kaupungin antama päätös tulkkauksentien määrästä on voimassa vuoden 2010 loppuun. Lisäksi todettiin, että Kela myöntää 1.1.2011 alkaen joka vuosi 180 tuntia tulkkaukspalvelua ilman erillistä hakemusta. Ilmoituksessa pyydettiin täyttämään kirjeen mukana ollut asiakasprofiililomake. Siinä kysyttiin tietoja, jotka auttavat Kelaa välittämään tarpeisiin parhaiten sopivan tulkin. Ilmoituksen liitteenä oli myös asiakasohje tulkkaukspalvelun käyttäjälle.

Terveystieteiden selvityksessään esittämän näkemyksen mukaan tulkkaukspalvelulain mukaisen tulkkauksen sisältö määrittyi tulkkaukspalveluun oikeutetun asemasta käsin. Tämä

tarkoittaa, että tulkkauspalveluun oikeutetulle henkilölle järjestettävällä tulkkauksella tarkoitetaan sellaista tulkkausta, jota kyseinen henkilö vammansa vuoksi tarvitsee viestin välittämiseksi omasta äidinkielestään, viittomakielestään puhutulle tai viitotulle suomen tai ruotsin kielelle taikka toisin päin. Tulkkauspalvelulain ja Kelan järjestämisvelvollisuuden piiriin ei siten kuulu näistä kielistä seuraaville kielille tulkkaaminen tai kääntäminen. Siten myöskään kahden viitotun kielen välinen tulkkaus, esimerkiksi suomenkielisestä viittomakielestä kansainväliselle viittomakielelle, ei kuulu tulkkauspalvelulain piiriin.

Seuraavaksi arvioin sitä, olisiko kantelijalle tullut tehdä päätös hänen pyyntöönsä saada kansainvälistä ja suomalaista viittomakieltä tulkkaavia tulkkeja 3.10.2013 järjestettyyn tilaisuuteen.

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 tulkkitsemis- 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.

Kelan tulee tulkkauspalvelulain mukaan antaa hakijalle kirjallinen päätös hänen oikeudestaan käyttää Kelan järjestämää tulkkauspalvelua. Lisäksi hallituksen esityksen (HE 220/2009 vp) mukaan hakijalle tulisi antaa kirjallinen päätös, kun henkilöltä evätään oikeus käyttää tulkkauspalvelua. Esityksen mukaan tällaisessa tilanteessa päätös kuitenkin annettaisiin väliaikaisena. Näyttää siltä, että hallituksen esityksessä eikä tulkkauspalvelulaissa ole käsitelty tilannetta, jossa henkilölle on myönnetty tulkkauspalvelu, mutta tulkkitilauksen yhteydessä Kela katsookin, ettei tulkin välittäminen haettuun tilanteeseen kuulu sen järjestämisvelvollisuuteen.

Terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksen mukaan kunkin asiakkaan kohdalla tarkastellaan tulkkauksen tarve tapauskohtaisesti. Lisäksi kukin tulkkaustapahtumaa koskeva tulkkaustilaus tutkitaan ja käsitellään tapauskohtaisesti, milloin arvioidaan, kuuluko tarvittava tulkkaus tulkkauspalvelulain piiriin.

#### *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.

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, kun 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.

Mielestäni nyt kyseessä olevassa tapauksessa kantelijaa olisi tullut ohjata hakemaan Kelasta tulkkaukspalvelua 3.10.2013 järjestettävään tilaisuuteen tai oikeastaan hänen lähettämänsä sähköpostiviesti olisi voitu katsoa tällaiseksi hakemukseksi, johon olisi tullut tehdä päätös, josta olisi käynyt selkeästi ilmi tulkkaukspalvelun epäämisen perusteet tässä tapauksessa. Nyt kantelija oli saanut vain sähköpostitse vastauksen, jossa selvityksen mukaan todettiin, ettei Kelan tulkkaukspalvelun piiriin kuulu kahden viittomakielen välinen tulkkaukset. Nähdäkseni kantelijalla olisi pitänyt olla mahdollisuus saattaa tämä kanta muutoksenhakutuomioistuimen käsiteltäväksi. Viime kädessä vakuutus-oikeus ratkaisee sen, kuuluuko tulkin järjestäminen kyseisessä tilanteessa Kelan vastuulle.

- - -

#### 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.