

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

---

Mari Pietiäinen

VAMMAISEN HENKILÖN OIKEUS TULKKAUSPALVELUUN

---

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2015

# TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

PIETIÄINEN, MARI: Vammaisen henkilön oikeus tulkkauspalveluun

Pro gradu -tutkielma, IX + 77 sivua.

Julkisoikeus

Toukokuu 2015

---

Tutkielmassa käsitellään vammaisen henkilön subjektiivista oikeutta tulkkauspalveluun. Perustuslain 17.3 §:ssä säädetään, että viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkkitsemis- ja käänösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Käsittelyn keskiössä on laki vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta (133/2010), jossa säädetään vammaisille henkilöille subjektiivisena oikeutena turvatusta tulkkauspalvelusta. Oikeutettuja tulkkauspalveluun ovat henkilöt, joilla on kuulonäkövamma, kuulovamma tai puhevamma ja tarvitsevat tulkkausta työssä käymiseen, opiskeluun, asiointiin, yhteiskunnalliseen osallistumiseen, harrastamiseen tai virkistykseen.

Vuodesta 2010 tulkkauspalvelun järjestämisvastuussa on ollut Kansaneläkelaitos. Rahoitusvastuun kantaa valtio. Tulkkauspalvelulaki tuli voimaan vuonna 2010. Tätä ennen tulkkauspalvelun järjestämis- ja rahoitusvastuussa olivat kunnat, jotka järjestivät palvelua vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) nojalla. Vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden takaamiseksi ja osana kunta- ja palvelurakenne uudistusta palvelun järjestämis- ja rahoitusvastuu siirrettiin kunnilta valtiolle. Tulkkauspalvelulaki on toissijaisesti sovellettava, joten palvelua järjestetään henkilölle, jos hän ei sitä muun lain nojalla saa.

Oikeus tulkkauspalveluun on subjektiivinen. Subjektiivinen oikeus on lakisääteinen oikeus, etu tai palvelu, jonka viranomaisen on velvollinen myöntämään tai muuten järjestämään henkilölle, joka täyttää oikeuden tai edun saamiseen säädetyt edellytykset. Oikeustulkkauspalveluun on kuulonäkövammaisella, kuulovammaisella tai puhevammaisella henkilöllä, joka tarvitsee tulkkausta päivittäiseen elämään. Palvelun saamisedellytyksenä on myös, että henkilölle on olemassa sopiva ja toimiva kommunikointikeino. Kommunikointikeinoja tulkkauspalvelussa ovat suomalainen ja suomenruotsalainen viittomakieli, suomen tai ruotsin kielen mukaan viitottu puhe, kirjoitustulkkaus, taktiili viittominen sekä kirjoittaminen.

Kansaneläkelaitoksessa tulkkauspalvelusta päätettäessä noudatetaan hyvän hallinnon periaatteita, perusoikeusmyönteistä tulkintaa ja otetaan huomioon sosiaaliset oikeudet. Erityisesti yhdenvertaisuusperiaate ja kielelliset oikeudet ovat tulkkauspalvelua käyttävien kannalta tärkeitä. Viittomakieliset ovat perustuslaissa tunnustettu kieli- ja kulttuurivähemmistö. Kieli on yksi inhimillisen elämän perustekijöistä ja se luo pohjan yhteisöllisyydelle ja yhteiskunnalliselle toiminnalle sekä luo perustan kulttuuriselle identiteetille ja vaikuttaa ryhmän yhtenäisyyteen.

# Sisällys

<b>Lähteet.....</b>	<b>V</b>
<b>Lyhenteet.....</b>	<b>IX</b>
<b>1 Johdanto.....</b>	<b>1</b>
1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen.....	1
1.2 Tulkkauksen ja vammaisten oikeuksien historiasta lyhyesti.....	6
1.3 Tutkimustehtävä ja rajaukset.....	8
1.4 Metodi ja rakenne.....	11
<b>2 Tulkkauspalvelua määrittävä lainsäädäntö.....</b>	<b>15</b>
2.1 Tulkkauspalveluun liittyvät vammaisen henkilön oikeudet.....	15
2.1.1 Tulkkauspalvelua määrittävistä perusoikeuksista.....	15
2.1.2 PL 17.3 §:n velvoite säätää tulkkauspalvelun järjestämisestä lailla.....	21
2.1.3 Sosiaaliset oikeudet ja viittomakielisten kielelliset oikeudet.....	21
2.2 Tulkkauspalvelun saamisedellytykset.....	24
2.2.1 Subjekttiivinen oikeus tulkkauspalveluun.....	24
2.2.2 Vammaisuuden määritelmä tulkkauspalvelulakia sovellettaessa.....	28
2.2.3 Millaiseen tilanteeseen tulkkauspalvelua voi saada?.....	33
2.3 Tulkkauspalvelulain soveltaminen toissijaisesti.....	35
2.3.1 Lain soveltaminen toissijaisesti.....	35
2.3.2 Tulkitseminen ja kääntäminen hallintolain nojalla.....	38
2.3.3 Muu ensisijaisesti sovellettava tulkkauksta koskeva lainsäädäntö.....	40
<b>3 Tulkkauspalvelun sisältö.....</b>	<b>43</b>
3.1 Kansaneläkelaitoksen järjestämismvastaun toteuttaminen.....	43
3.1.1 Tulkkauspalvelun järjestämismvastuu.....	43
3.1.2 Kansaneläkelaitoksen sisäiset oikeusohjeet.....	45
3.1.3 Tulkkauspalvelun järjestäminen kokonaistaloudellisesti edullisimmin ja palvelun rahoitus.....	47

<b>3.2 Tulkkauspalvelun määrä.....</b>	<b>51</b>
3.2.1 Vähimmäistuntimäärät ja tarvittaessa myönnettävät lisätunnit.....	51
3.2.2 Vähimmäistuntien riittävydestä ja lisätuntien myöntämisperusteista.....	54
<b>3.3 Tulkkauspalvelun eri palvelumuodot.....</b>	<b>56</b>
3.3.1 Yleistulkkaus ja tulkkaus työelämässä.....	56
3.3.2 Opiskelutulkkaus.....	58
3.3.3 Tulkkaus ulkomaanmatkoilla.....	60
3.3.4 Etätulkkaus.....	63
<b>4 Tulkkauspalvelupäätöksen hallintomenettelystä.....</b>	<b>66</b>
4.1 Hyvän hallinnon perusteet tulkkauspalvelusta päätettäessä.....	66
4.2 Hallintolain soveltaminen tulkkauspalvelusta päätettäessä.....	69
4.3 Tulkkauspalvelun saamisedellytysten selvittäminen.....	71
<b>5 Johtopäätökset.....</b>	<b>75</b>

# Lähteet

## Oikeuskirjallisuus

*Ahtela, Karoliina – Bruun, Niklas – Koskinen, Pirkko K. - Nummijärvi, Anja – Saloheimo, Jorma:* Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Helsinki 2006.

*Arajärvi, Pentti:* Johdatus sosiaalioikeuteen. Helsinki 2011.

*Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. Helsinki 2010.

*Huhtanen, Raija:* Kansalaisten oikeuksista sosiaalihuollossa. Oikeus 5/1989, s. 367–379.

*Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo:* Kirjoitetaan juridiikkaa. 2., uudistettu painos. Helsinki 2008.

*Iveskero, Mika:* Sosiaaliturvan muutoksenhaussa puutteita. Defensor Legis N:o 1/2011, s. 3–4.

*Jyränki, Antero:* Valta ja vapaus. 3., uudistettu painos. Jyväskylä 2003.

*Kulla, Heikki:* Hallintomenettelyn perusteet. 8., uudistettu painos. Liettua 2012.

*Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo:* Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.

*Lappi, Päivi:* Viittomakielen lainsäädännöllinen asema. Teoksessa Anja Malm (toim.) Viittomakieliset Suomessa. Helsinki 2000.

*Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Helsinki 2013.

*Mäkelä, Marianne:* Yhdenvertaisuus sivistyksen portailla. Lakimies 5/2013, s. 917–923.

*Niemivuo, Matti – Keravuo-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi:* Hallintolaki. 2., uudistettu laitos. Juva 2010.

*Pekkala, Elise – Pohjonen, Mika:* Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 4., uudistettu laitos, 5. painos. Latvia 2012.

*Räty, Tapio:* Vammaispalvelut: vammaispalvelujen soveltamiskäytäntö. 4., uudistettu painos. Helsinki 2010.

*Sakslin, Maija:* Sosiaaliset oikeudet ja perustuslaki. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet Suomessa, s. 221–254. Helsinki 1999.

*Salmi, Eeva – Laakso, Mikko:* Maahan lämpimään: Suomen viittomakielisten historia. Helsinki 2005.

*Siltala, Raimo:* Johdatus oikeusteoriaan. Helsinki 2001.

*Siltala, Raimo:* Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.

*Suksi, Markku:* Reglering av teckenspråkliga rättigheter. JFT 1/2006, s. 153–186.

*Suksi, Markku:* Sosiaaliturvan muutoksenhaku – Oikeusturvan karvalakkimalli. Oikeus 3/2009, s. 322–329.

*Tuori, Kaarlo:* Kriittinen oikeuspositivismi. Vantaa 2000.

*Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas:* Sosiaalioikeus. 4., uudistettu painos. Helsinki 2008.

*Wallvik, Birgitta:* Viitotulla tiellä. Tampere 2001.

## **Virallislähteet**

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta sekä vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta. HE 220/2009 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle viittomakielilainiksi. HE 294/2014 vp.

Kansaneläkelaitoksen etuusohje: Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelut (päivätty 16.3.2015):

[http://www.kela.fi/documents/10180/578283/vammaisten\\_henkiloiden\\_tulkkauspalvelut.pdf/a9c6ce3f-9bc3-4ece-858e-1f9569917b9a](http://www.kela.fi/documents/10180/578283/vammaisten_henkiloiden_tulkkauspalvelut.pdf/a9c6ce3f-9bc3-4ece-858e-1f9569917b9a)

Kansaneläkelaitoksen etuusohje: Hallintolain soveltaminen etuusasioissa (päivätty 17.12.2014):

[http://www.kela.fi/documents/10180/582475/hallintolain\\_soveltaminen+etuusasioissa.pdf/95d1a4b6-1331-479d-a2e3-e54f851e6d81](http://www.kela.fi/documents/10180/582475/hallintolain_soveltaminen+etuusasioissa.pdf/95d1a4b6-1331-479d-a2e3-e54f851e6d81)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta sekä vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta 31/2009 vp.

Vahva pohja osallisuudelle ja yhdenvertaisuudelle. Suomen vammaispoliittinen ohjelma VAMPO 2010–2015. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2010:4.

## Internet-lähteet

Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus vuodelta 2010:

[http://www.kela.fi/documents/10180/12149/kela\\_valtuutetut\\_tk10\\_suomi\\_netti.pdf](http://www.kela.fi/documents/10180/12149/kela_valtuutetut_tk10_suomi_netti.pdf) (viitattu 10.9.2013)

Kansaneläkelaitoksen vuositilastot – vammaisetuustilasto 2011–2013:

[http://www.kela.fi/vuositilastot\\_kelan-vammaisetuustilasto](http://www.kela.fi/vuositilastot_kelan-vammaisetuustilasto) (viitattu 12.5.2015)

Kelan toimintakertomukset vuosilta 2011–2013:

<http://www.kela.fi/vuosi-ja-toimintakertomukset> (viitattu 12.5.2015)

Kelan terminologinen sanasto. Etuuksiin liittyvät käsitteet. 3. laitos.

[http://www.kela.fi/documents/10180/1169690/Kelan\\_terminologinen\\_sanasto.pdf/3e9844c1-002f-4571-a4ce-1e3ded93461a](http://www.kela.fi/documents/10180/1169690/Kelan_terminologinen_sanasto.pdf/3e9844c1-002f-4571-a4ce-1e3ded93461a) (viitattu 30.4.2015)

Kotimaisten kielten keskus: Kielitoimiston sanakirjan verkkoversio.

<http://www.kielitoimistonsanakirja.fi/> (viitattu 27.4.2015)

Oikeusministeriön julkaisuja: Mietintöjä ja lausuntoja 24/2011. Viittomakielisten kielelliset oikeudet. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-130-2> (viitattu 14.4.2014).

Oikeusministeriön julkaisuja: Mietintöjä ja lausuntoja 42/2014. Viittomakielilakia valmistelevan työryhmän mietintö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-381-8> (viitattu 5.4.2015).

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:4. Työelämäosallisuuden lisääminen on yhteinen asia. Asiantuntijaryhmän ehdotukset heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämäosallisuuden lisäämiseksi. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3160-2> (viitattu 1.12.2013).

Suomen viittomakielten kielipoliittinen ohjelma 2010–2015. Kuurojen liitto ry ja Kotimaisten kielten tutkimuskeskus. <http://www.kl-deaf.fi/kipo> (viitattu 5.4.2015)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen sähköinen käsikirja: Vammaispalvelujen käsikirja. <https://www.thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja> (viitattu 29.5.2015).

## **Oikeustapaukset**

KHO 1997:149

KHO 1997:150

KHO 2006:31

## **Taulukot**

Taulukko 1: Tulkkauspalveluun oikeutetut ja palvelunkäyttäjät vuosina 2011–2015 sekä tulkkauspalvelukustannukset vuositasolla, s. 44.



## Lyhenteet

EU	Euroopan unioni
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki
Kela	Kansaneläkelaitos
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KP-sopimus	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
StVM	Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö
TSS-sopimus	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus
VAMPO	Suomen vammaispoliittinen ohjelma
VATU-keskus	Vammaisten tulkkauspalvelukeskus
vp	Valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat

# 1 Johdanto

## 1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen

Vammaiset henkilöt ovat erityissuojelun tarpeessa aivan kuten lapset ja vanhukset ja he kuuluvat ryhmiin, joiden on vaikea puolustaa asemaansa julkisen vallan päätöksenteossa, ja siksi onkin erityisen perusteltua, että heidän tarvitsemansa palvelut turvataan lainsäädännössä subjektiivisina oikeuksina<sup>1</sup>. Suomen perustuslaissa (731/1999, myöh. perustuslaki) säädetään yksilön vapauksista ja oikeuksista (1 §) ja siitä, että kaikki ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa syrjiä vammaisuuden perusteella (6 §). Perustuslain 17 §:n kolmannessa momentissa säädetään, että viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkittamis- ja käänösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Kuulovammaisille, kuulo-näkövammaisille ja puhevammaisille perustuslaissa taattu oikeus heidän tarvitsemaansa tulkkaukseen järjestetään vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluista annetun lain (133/2010, myöh. tulkkauspalvelulaki) nojalla.

Tulkkauspalveluiden järjestämis- ja rahoitusvastuu siirrettiin syyskuun 2010 alusta kunnilta valtiolle. Tämä toteutettiin niin, että Kansaneläkelaitoksen katsottiin olevan sopivin järjestämään tulkkauspalvelut, ja rahoitusvastuu päätettiin siirtää valtiolle.<sup>2</sup> Kansaneläkelaitos on eduskunnan valvonnassa oleva itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka asema perustuu perustuslakiin<sup>3</sup>. Palvelun järjestämis- ja rahoitusvastuun siirtäminen kunnilta valtiolle on yksi vaihtoehtoinen tapa, jolla turvataan riittävät ja yhdenvertaiset palvelut läpi maan. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta on todennut, että valtion tulee huolehtia kuntien riittävästä voimavaroista, jotta kunnat tosiasiallisesti selviytyisivät uudistuksen aiheuttamista uusista velvoitteista. On tärkeää, että maan eri osissa eläville vammaisille turvataan perustuslain takaamat riittävät palvelut ja yhdenvertainen huolenpito.<sup>4</sup> Rätty tuo esiin, että valtion on ryhdyttävä positiivisiin lainsäädäntötoimiin perusoikeuksien turvaamiseksi ja toteuttamiseksi<sup>5</sup>.

---

1 Tuori & Kotkas 2008, s. 269.

2 HE 220/2009 vp, s. 1.

3 Tuori & Kotkas 2008, s. 59.

4 PeVL 31/2009 vp, s. 3.

5 Rätty 2010, s. 18.

Tulkkauspalvelulain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön mahdollisuuksia toimia yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä (1 §). Aiemmin tulkkauspalvelujen järjestämisestä säädettiin lailla vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987, myöh. vammaispalvelulaki). Vammaispalvelulaissa säädettiin, että kunnan oli järjestettävä tulkkauspalvelut ja palveluun oikeutettuja olivat vaikeavammaiset henkilöt. Tulkkauspalvelulain mukaan, kuten myös vammaispalvelulaissa, kuulo- ja kuulo-näkövammaisilla sekä puhevammaisilla henkilöillä on subjektiivinen oikeus tulkkauspalveluihin. Tulkkauspalvelu on erittäin tärkeä palvelu, sillä kommunikaation puute voi johtaa eristymiseen ja syrjäytymiseen, minkä vuoksi opiskelu, työllistyminen, omien asioiden hoitaminen ja kaikkinaisen osallistuminen ovat uhattuja ja pahimmassa tapauksessa jopa kokonaan poissuljettuja tulkkauspalvelua tarvitsevalle<sup>6</sup>.

Kansaneläkelaitoksen tilastojen mukaan Suomessa on vuonna 2013 ollut 5313 tulkkauspalvelunkäyttäjää, joista 3500 oli kuulovammaista, 1500 puhevammaista ja 300 kuulo-näkövammaista. Tulkkauspalvelun palvelun järjestämiseen on käytetty vuonna 2013 34,7 miljoonaa euroa.<sup>7</sup> Vuonna 2008, kun tulkkauspalvelun järjestämisvastuussa oli kunnat, palveluita käytti 4024 asiakasta<sup>8</sup>. Arvioidaan, että Suomessa on noin 4000–5000 kuuroa ja huonokuuloista henkilöä, jotka käyttävät viittomakieltä. Tämän lisäksi kuulevia, jotka käyttävät viittomakieltä, on arvioitu olevan noin 6000–9000. Suomenruotsalaisen viittomakielen käyttäjiä arvioidaan olevan noin 300, joista noin 150 on kuuroja. Suomen Kuurosokeat ry:n palveluita käyttää yhteensä noin 800 kuurosokeaa henkilöä.<sup>9</sup> Lisää tilastoista ja niissä tapahtuneista muutoksista luvussa 3.1.1, jossa käsitellään tulkkauspalvelun järjestämistä ja palvelunsaajan oikeuksia palvelua järjestettäessä.

Tulkkauspalvelulaille asetettu tavoite on se, että Kansaneläkelaitoksen järjestäessä tulkkauspalvelut asiakkaiden yhdenvertaisuus pystyttäisiin takaamaan entistä paremmin. Kunnat järjestivät tulkkauspalvelut keskenään hyvin eri tavoin. Kunnat saattoivat hoitaa velvollisuuden tulkkauspalvelun järjestämisen tekemällä siitä kirjallisen päätöksen. Tämän jälkeen asiakas hankki itse tarvitsemansa tulkin, joka laskutti kunnalta tulkkauksesta. Tämä vaati asiakkaalta paljon omaa aktiivisuutta, ja pienemmillä paikkakunnilla tulkin saaminen saattoi olla hankalaa

---

6 HE 220/2009 vp, s. 5.

7 Kelan toimintakertomus 2013, s. 17–18.

8 HE 220/2009 vp, s. 11.

9 HE 294/2014 vp, s. 3.

jo siitäkin syystä, että lähin saatavilla oleva tulkki saattoi sijaita hyvinkin kaukana. Osalla kunnista oli palveluksessaan tulkkeja ja osa kunnista taas kuului kuntayhtymään, joka huolehti kuntien velvollisuudesta järjestää tulkkaukspalvelut.<sup>10</sup> Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomuksessa vuodelta 2010 todetaan, että alussa olleita teknisiä ongelmia lukuun ottamatta tulkkivälitys Kansaneläkelaitoksen järjestämisvastuun alaisena on lähtenyt hyvin käyntiin<sup>11</sup>.

Tulkkaukspalvelulain kannalta keskeisin perustuslain säännös on 17 §, jossa säädetään lainsäätäjään kohdistuvasta toimeksiannosta säätää lailla tulkkauksen järjestämisestä. Tämä lakivaara antaa lainsäätäjälle velvoitteen säätää tulkkaukspalvelujen järjestämisestä parhaaksi katsomallaan tavalla. Perustuslain 17 §:n mukaan viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Tulkkaukspalveluihin oikeutetuille henkilöille tulkkauksen kannalta tärkeitä perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia ovat yhdenvertaisuus (PL 6 §), sananvapaus (PL 12 §), sivistykselliset oikeudet (PL 16 §) ja oikeus työhön (PL 18 §).

Oikeus tulkkaukspalveluun on subjektiivinen oikeus, kuten lähes kaikkiin muihinkin Kansaneläkelaitoksen järjestämiin palveluihin. Kun henkilöllä on johonkin palveluun tai etuuteen subjektiivinen oikeus, on julkisen vallan velvollisuus toteuttaa kyseinen oikeus kaikissa olosuhteissa ja tarkoitukseen varatuista määrärahoista riippumatta. Suurimpaan osaan rahamääräisistä etuuksista ja suppeaan joukkoon palveluita on niihin oikeutetuilla henkilöillä subjektiivinen oikeus. Vaikkakin subjektiivisena oikeutena tarjottavia palveluita ei ole montaa, ovat tällaiset palvelut ovat erittäin perustavanlaatuisia siihen oikeutetuille henkilöille.<sup>12</sup>

Tulkkaukspalvelulakia sovelletaan lain 3 §:n mukaan toissijaisesti, joten lain mukaan tulkkaukspalvelut järjestetään ensisijaisesti muun lainsäädännön nojalla. Esimerkiksi viranomaisaloitteisissa asioissa viranomaisen on hallintolain (434/2003) perusteella järjestettävä asian selvittämiseen vaadittava tulkkaukspalvelu asianosaiselle. Viranomaisaloitteisissa tapauksissa vuoro-vaikutuksen onnistuminen asian käsittelyssä on viranomaiselle tärkeää.<sup>13</sup> Tulkkaukspalvelulain soveltamisesta toissijaisesti tarkemmin luvussa 2.3. Hallintolain 26 §:ssä säädetään, että viran-

---

10 HE 220/2009 vp, s. 9.

11 Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus 2010, s. 6.

12 Arajärvi 2011, s. 89.

13 Tuori & Kotkas 2008, s. 266.

omaisen on järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, jos asianosainen ei vammaisuuden tai sairauden perusteella voi tulla ymmärretyksi. Asia voidaan tulkita tai kääntää sellaiselle kielelle, jota asianosaisen voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän. Samaisessa pykälässä säädetään kuitenkin myös, että asian selvittämiseksi tai asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi viranomainen voi huolehtia tulkitsemisesta muussakin kuin viranomaisaloitteisessa asiassa. Myös esimerkiksi perusopetuslaissa (628/1998) säädetään tulkkauksesta.

Tulkkauspalvelulakiin on kirjattu, että sen tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön mahdollisuuksia toimia yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä. Laissa säädetään Suomessa asuvan vammaisen henkilön oikeudesta Kansaneläkelaitoksen järjestämään tulkkauspalveluun. Tulkkauspalvelulain 5 §:n mukaan oikeus tulkkauspalveluihin on henkilöllä, jolla on kuulo-näkövamma, kuulovamma tai puhevamma ja joka vammansa vuoksi tarvitsee tulkausta työssä käymiseen, opiskeluun, asiointiin, yhteiskunnalliseen osallistumiseen, harrastamiseen tai virkistykseen. Lisäksi palvelun saamisedellytyksenä on, että henkilö kykenee ilmaisemaan omaa tahtoaan tulkkauksen avulla ja hänellä on käytössään jokin toimiva kommunikointikeino. Kommunikointi on määritelty Maailman terveysjärjestö WHO:n julkaisemassa Toimintakyvyn, toimintarajoitteiden ja terveyden kansainvälisessä luokituksessa (The International Classification of Functioning, Disability and Health, ICF) seuraavasti: "Kommunikointi on kielellä, merkeillä tai symboleilla viestimistä mukaan lukien viestien ymmärtäminen ja tuottaminen, keskustelun jatkaminen sekä kommunikointilaitteiden ja -tekniikoiden käyttäminen."<sup>14</sup>

Tulkkauspalvelulain 6.1 §:ssä säädetään, että kuulo-näkövammaisella henkilöllä on oikeus saada vähintään 360 tulkkautuntia kalenterivuoden aikana. Kuulo- tai puhevammaisella henkilöllä taas on oikeus vähintään 180 tulkkautuntiin. Jos asiakkaan yksilölliset tarpeet huomioon ottaen on perusteltua, voidaan tulkkauspalvelua järjestää enemmän kuin mitä ensimmäisessä momentissa säädetään. Perusopetuksen jälkeisiin opintoihin on mahdollista saada tulkkauspalvelua. Lain 6.3 §:n mukaan opiskeluun liittyvää tulkkauspalvelua on järjestettävä siinä laajuudessa kuin henkilö sitä välttämättä tarvitsee. Opintojen tulee johtaa tutkintoon tai ammattiin; edistää ammatilliseen opiskeluun pääsemistä tai työllistymistä tai

---

14 Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen sähköinen käsikirja: <https://www.thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/itsenaisen-elaman-tuki/kommunikointi>.

tukea työelämässä pysymistä tai etenemistä.

Työelämässä tarvittavasta tulkkauksesta ei ole nimenomaisella pykälällä säädetty kuten opiskelutulkkauksesta. Tulkkauspalvelulakia koskevassa hallituksen esityksessä mainittiin, että tarvetta säädellä työelämätkkausesta on käsitelty lainvalmisteluprosessin aikana, mutta säädöstä ei kuitenkaan tulkkauspalvelulakiin otettu<sup>15</sup>. Tulkkauspalvelujen käyttäjien koulutus-taso on tulkkauspalvelujen ja opiskelutulkkiin saatavuuden myötä parantunut ja he työskentelevät yhä useammin tulkkausta vaativilla aloilla. Asioimiseen tarkoitettut minimituntimäärät, eli tulkkauspalvelulain takaamat 360 tai 180 tuntia, eivät useimmiten ole riittäviä muun elämän tarpeiden lisäksi myös työelämässä selviämiseksi tarvittavaan tulkkaukseen. Työnantajat eivät pääsääntöisesti korvaa työntekijän tarvitsemaa tulkkausta, joten tämä on asettanut paineen muuttaa lainsäädäntöä niin, että työssä tarvittavasta tulkkauksesta säädettäisiin kuten opiskelutulkkauksesta.<sup>16</sup>

Vammaisten ja viittomakielisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on epävarmaa muun muassa lainsäädännössä esiintyvistä puutteista johtuen<sup>17</sup>. On myös huomattava, että tulkkauspalvelua ei voida korvata millään muulla julkisella palvelulla, ja että tulkkauspalveluilla voidaan olennaisesti vähentää kuulo- ja puhevammasta aiheutuvia toimintarajoituksia.<sup>18</sup> Tulkkauspalveluiden käyttäminen on niitä tarvitseville henkilöille perustavanlaatuisen välttämättömyys, jotta he voisivat nauttia perusoikeuksista. Suomen vammaispoliittisessa ohjelmassa 2010–2015 vammaispolitiikan haasteet ryhmitellään seuraaviin osaluokkiin: itsenäinen elämä, yhteiskunnallinen osallisuus ja osallistuminen, rakennettu ympäristö, liikennepalvelut, koulutus ja opiskelu, työ, terveydenhuolto- ja kuntoutus, sosiaaliturva, oikeusturva, turvallisuus ja koskemattomuus sekä kulttuuri ja vapaa-aika. Tulkkauspalveluita päivittäisessä elämässään tarvitsevan henkilön kohdalla ovat tulkkauspalvelut yksi perusedellytyksistä edellä mainittujen haasteiden voittamiseksi.<sup>19</sup>

Tulkkauspalvelua sekä vammaisten ja viittomakielisten oikeuksia määrittävää kansainvälistä Suomea koskevaan sääntelyä on Yhdistyneiden Kansakunnan (jatkossa YK) ja Euroopan neuvoston sekä unionin piirissä. Sääntelyä on koskien kielellisiä oikeuksia, syrjintäkieltoja

---

15 HE 220/2009 vp, s. 5.

16 HE 220/2009 vp, s. 14.

17 Suomen viittomakielisten kielipoliittinen ohjelma 2010–2015, s. 5.

18 Rätty 2010, s. 191.

19 Suomen vammaispoliittinen ohjelma VAMPO 2010–2015, s. 29–32.

sekä vammaisten oikeuksia. YK:n sopimuksista merkittävimmät ovat kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus), yleissopimus lapsen oikeuksista, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva sopimus (TSS-sopimus) ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus, jossa viittomakieli tunnustetaan kieleksi ensimmäistä kertaa kansainvälisellä sopimustasolla. Tärkeitä ovat myös Euroopan neuvoston alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva Eurooppalainen peruskirja ja kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus. Tärkeitä kansainvälisiä sopimuksia ovat Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja. Näiden lisäksi Pohjoismaiden kielisopimus turvaa pohjoismaalaisten kielellisiä oikeuksia heidän vieraillessa tai asuessa muissa Pohjoismaissa.<sup>20</sup>

Tulkkauspalvelun järjestämisestä säädetään tulkkauspalvelulain 10 §:ssä. Sen mukaan Kansaneläkelaitos voi järjestää tulkkauspalvelun joko tuottamalla palvelun itse tai hankkimalla sen muilta palveluntuottajilta. Kansaneläkelaitoksen tulee järjestää tulkkauspalvelu kokonaistaloudellisesti edullisimmin huomioiden kuitenkin samalla asiakkaiden yksilölliset tarpeet. Vaativissa tulkkaustilanteissa palvelu voidaan järjestää siten, että käytettävissä on kaksi tai useampia tulkkeja. Tulkkauspalvelua järjestettäessä on otettava huomioon palvelunkäyttäjän toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkielensä ja kulttuuritaustansa. Jos Kansaneläkelaitos järjestää tulkkauspalvelua 3 §:n 2 momentin perusteella, sillä on oikeus periä järjestämänsä tulkkauspalvelun kustannukset tulkkauspalvelusta vastuussa olevalta taholta. Tulkkauspalvelun järjestämisvastuu kattaa myös palvelusta aiheutuvat välttämättömät oheiskustannukset sekä 8 §:ssä mainitut välineet ja laitteet. Tulkkauspalvelu on palvelunkäyttäjälle maksutonta.

## **1.2 Tulkkauksen ja vammaisten oikeuksien historiasta lyhyesti**

Ammattitulkkiin puute oli ongelma pitkälle 1970-luvulle saakka, kunnes tulkkauspalveluista säädettiin lailla. Lääkärissä tai viranomaisissa asioidessaan kuurot joutuivat turvautumaan tulkkauksessa omaisiinsa, kuurojen yhdistyksissä toimiviin kuuleviin, kuurojenpappeihin, kuurojendiakonisseihin tai Pelastusarmeijan viittomakieltä osaaviin upseereihin. Ei ollut tavatonta, että kuurojen vanhempien kuuleva alaikäinen lapsi tulkkasi vaativissakin tilanteissa.

---

<sup>20</sup> Viittomakielisten kielelliset oikeudet 2011, s. 21.

Kuurojen Liitto ja kuurojenyhteisö on tehnyt aloitteita kuurojen oikeuksien parantamiseksi 1900-luvun alusta lähtien. Pääasiallisena perusteena tulkkiin tarvitsemiselle on kuuron oikeus tulla ymmärretyksi asioidessaan sekä viranomaisissa että oikeusistuimissa. Ensimmäinen tulkki- ja kääntäjäkurssi järjestettiin Kuurojen Liiton toimesta 1960-luvulla ja seuraava vasta reilu vuosikymmen myöhemmin. Vuonna 1970 vaatimaan oikeustulkkaukseen pystyviä tulkkeja oli vain 24. Kuurot eivät vaatineet erityiskohtelua, vaan oikeuden samoihin palveluihin muiden suomalaisten kanssa. Ammattitulkkiä tarvittiin erityisesti viranomaisessa asiointiin mutta myös arkipäiväisten asioiden hoitoon.<sup>21</sup>

Tulkkipalvelut ovat vuodesta 1979 lähtien perustuneet lakiin. Tätä ennen tulkkipalvelut ovat olleet alueellisia kokeiluja muun muassa Porissa ja Kokkolassa<sup>22</sup>, eikä niiden järjestämisestä ole säädetty lailla. Oikeus tulkkipalveluun on lainsäätäjän näkökulmasta puhtaasti lääketieteellinen, sillä se perustuu vammaisuuteen eikä siihen, että viittomakieli on kuurojen äidinkieli. Viittomakielen tulkkiin koulutus on kehittynyt parissa kymmenessä vuodessa paljon. Alussa tarjolla oli vain lyhyt tulkki- ja kääntäjäkurssi ja nykyään tulkit ovat ammatillisesti koulutettuja. Tulkkiin koulutus oli pitkälti Kuurojen liiton vastuulla, mutta vuodesta 1983 alkaen tulkkiin koulutusvastuu on ollut viranomaisilla.<sup>23</sup> Koulutetut tulkit kuuluvat rekisteriin, jota ylläpitää tulkkiin toiminnan yhteistyöryhmä. Tulkkipalvelu on mahdollistanut viittomakielisille itsenäisen toiminnan kaikilla elämän alueilla. Opiskelutulkkipalvelu mahdollistaa viittomakielisille laajemman valikoiman ammatteja ja urakehityksen. Kuntien järjestäessä tulkkauspalveluja asiantila oli käytännössä sellainen, että kunnat tekivät lain vaatimat päätökset tulkkauspalveluista ja palvelujen organisoiminen oli kunnissa puutteellista.<sup>24</sup>

Invaliidihuoltolakiin lisättiin vuonna 1979 säännös vaikeasti kuulovammaisille järjestettävistä tulkkipalveluista. Myöhemmin tulleen sosiaalihuoltolain ohjeissa määriteltiin tulkkauspalvelun enimmäistuntimäärät. Kuuroille ihmiselle voitiin myöntää vuodessa enintään 120 tuntia ja kuurosokealle enintään 240 tuntia tulkkauspalvelua. Tulkkipalveluista säättäminen oli kuurojen oikeuksien kannalta tärkeää, vaikkakin palvelu ei alkuvuosina toiminut toivotulla tavalla ja invaliidihuoltolakiin sisältyi varallisuusharkinta, jonka vuoksi taloudellisesti toimeentulevat kuurot eivät olleet oikeutettuja palveluun. Varallisuusharkinta poistui

---

21 Salmi & Laakso 2005, s. 275–277.

22 Salmi & Laakso 2005, s. 279.

23 Salmi & Laakso 2005, s. 281.

24 Lappi 2000, s. 74–75.



vammaispalvelulain myötä.<sup>25</sup>

Viittomakieli on saanut kielen aseman vasta viime vuosikymmeninä. Sitä ennen sitä on lainsäädännössä käsitelty kommunikaatiota selventävänä menetelmänä eikä kielenä. Kuurojen Liitto ry:n toiminta on ollut vahvasti mukana viittomakielen aseman vahvistamisessa Suomen kansainvälistyessä ja monikulttuuristen arvojen noustessa esiin. Perustuslakiuudistuksen myötä viittomakielen asema kielenä tunnustettiin ja tämä oli askel kohti kielellistä tasa-arvoa ja tärkeää viittomakieliselle yhteisölle. Viittomakielisille on tärkeää, että heidät nähdään myös lainsäädännössä kieli- ja kulttuuriryhmänä. Lainsäädännössä viittomakielen asema kielellisenä oikeutena ei ole kuitenkaan vielä vakiintunut. Oikeudesta tulkkauspalveluun on poikkeuksetta säädetty nimenomaisesti vammaisuuden perusteella eikä kielellisenä oikeutena, myös tulkkauspalvelulaissa on näin.<sup>26</sup> Mahdollisuus opetukseen, itsensä elättämiseen työllä ja perustaa perhe ovat niitä tekijöitä, joiden avulla voidaan selvittää millainen asema vammaisryhmillä on yhteiskunnassa.<sup>27</sup>

### 1.3 Tutkimustehtävä ja rajaukset

Pro gradu -tutkielman tutkimustehtävä on selvittää vammaisen henkilön subjektiivista oikeutta tulkkauspalveluun. Tutkielmassa selvitetään, mitä tulkkauspalvelulaissa säädetään tulkkauspalvelun järjestämisestä, palvelun sisällöstä ja ensiasteen menettelystä. Tarkoitus on siis selvittää voimassaolevan lainsäädännön sisältöä, edellä mainittujen osa-alueiden määrittelyä tulkkauspalvelulaissa ja sitä miten lakia pitäisi noudattaa ottaen huomioon perusoikeudet. Päättökäytännönä on tutkia vammaisen henkilön subjektiivista oikeutta tulkkauspalvelulain nojalla järjestettävään tulkkauspalveluun. Tämä pääkysymys jakaantuu kahteen laajempaan kokonaisuuteen, ensinnäkin sisällöllisiin ja toiseksi menettelyllisiin kysymyksiin. Viitekehyksenä tutkielmassa on tulkkauspalvelun välttämättömyys palvelunkäyttäjille ja positiivinen erityiskohtelu.

Sisällölliset kysymykset voidaan jakaa sekä palvelun saamisedellytyksiä että palvelun sisältöä ja järjestämistä koskeviin kysymyksiin. Selvitettäviä seikkoja ovat palvelun saamisedelly-

---

25 Salmi & Laakso 2005, s. 280–281, 283.

26 Lappi 2000, s. 71–72.

27 Wallvik 2001, s. 278.

tykset, kuka ja millä edellytyksillä on oikeutettu tulkkauspalveluun, millaista palvelua lain nojalla voi saada ja missä tilanteissa palveluun on oikeus. Selvitettäväksi tulee myös, mitä vammaisuudella tarkoitetaan tulkkauspalvelua järjestettäessä. Onko tulkkauspalvelun saamisen edellytyksenä olevan vammaisuuden arviointin puhtaasti lääketieteellinen? Eräs mielenkiintoa herättävä säännös on tulkkauspalvelulain 10 §, jonka mukaan Kansaneläkelaitoksen tulee järjestää tulkkauspalvelu kokonaistaloudellisesti edullisimmin huomioiden samalla asiakkaiden yksilölliset tarpeet. Millaista punnintaa Kansaneläkelaitos joutuu tekemään ottaessaan huomioon sekä palvelunkäyttäjän intressit että vaatimuksen järjestää palvelu kuitenkin kokonaistaloudellisesti edullisimmin? Menettelyä koskevat kysymykset vastaavat ensiasteen menettelyä ja ennakkollista oikeusturvaa koskeviin kysymyksiin.

Tutkielmassa ei ole nähty tarpeelliseksi rajata aihetta tulkkaukseen jollain tietyllä elämänalueella. Tulkkaus opiskelussa ja ulkomaan matkoilla sekä etätulkkaus korostuvat jossain määrin tutkielmassani, sillä näistä on säädetty tulkkauspalvelulaissa nimenomaisilla säännöksillä. Opiskelu, ammattiin kouluttautuminen, ammattitaidon ylläpito ja työssäkäynti kulkevat käsi kädessä jokaisen elämässä. Tutkielman ulkopuolelle rajautuu kuitenkin yleiseen oppivelvollisuuteen liittyvä opetustulkkauksen, sillä tällaiseen tilanteeseen tulkkausta ei järjestetä tulkkauspalvelulain nojalla. Tutkielmassa tarkastellaan miten muussa lainsäädännössä on säädetty tulkkauksen järjestämisestä, sillä tulkkauspalvelulakia sovelletaan toissijaisesti muuhun lainsäädäntöön nähden. Tutkielman kannalta ei ole tarpeellista käsitellä tutkimustehtävää yhdestä tietystä näkökulmasta. Tutkimustehtävää lähestytään joko lainsoveltajan tai palvelunkäyttäjän näkökulmasta. Esimerkiksi tarkastellessa, miten lainsoveltaja on tulkinut lainsäätäjän tarkoitusta ja miten se mahdollisesti poikkeaa lainsäätäjän tarkoituksesta, on tarkoituksenmukaista ottaa esille lainsoveltajan näkökulma.

Tutkielmassa ei ole nähty tarpeeksi käsitellä tulkkauspalvelun hallintomenettelyä ensiasteen käsittelyn niiltä osilta, joista on tulkkauspalvelulaissa tarkemmin säädetty tai jotka sivuavat oleellisesti tulkkauspalveluun oikeutettujen oikeuksia. Tutkimuskysymysten keskittyessä subjektiiviseen oikeuteen ja tulkkauspalvelunkäyttäjien sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen, on tarpeellista rajata menettelyn käsittelystä teknisimpiä osioita. Tutkielmasta on rajattu pois muutoksenhaun lisäksi tulkkauspalvelulain 5. luvussa säädetty tietojen saaminen ja luovuttaminen. Hallintomenettelyn osioista, joista ei ole tulkkauspalvelussa erikseen säädetty ja jotka eivät ole tulkkauspalvelunkäyttäjän subjektiivisen oikeuden toteutumisen keskiössä, on rajattu tutkielmasta pois. Tutkielmassa ei käsitellä viranomaisen esteellisyyttä, vireillepanomenet-

telyn teknisiä ulottuvuuksia, viranomaisen toiminnan julkisuutta eikä päätöksentekoa yleistäsoa syvemmälle. Hallintomenettelyn osalta tutkielmassa käsitellään hyvän hallinnon perusteita ja asian käsittelyn yleisiä vaatimuksia.

Tutkielmassa käytetään käsittelyssä olevissa lainsäädöksissä käytettyjä termejä. Vammaisista henkilöistä ja tulkkauspalvelunkäyttäjistä puhuttaessa tutkielmassa käytetään tulkkauspalvelunlain mukaisia termejä. Kansaneläkelaitoksesta ei tässä tutkielmassa puhuta Kelana, vaan pitäydytään lakiteksteissä yleisesti käytetyssä pidemmässä muodossa. Lyhempi muoto nimestä esiintyy kuitenkin lähdeviitteissä, kun lähteen nimessä on käytetty muotoa ”Kela”. Tutkielmassa käytettyjä termejä ja Kansaneläkelaitoksen tulkkausohjeita on avattu Kelan etuuksiin liittyvien käsitteiden terminologisen sanaston avulla. Vaikkakaan sanasto ei ole juridinen eikä siis suoraan velvoittavaa oikeutta, perustuu se suurimmilta osin lainsäädäntöön ja ilmentää Kelan suositusta sosiaaliturvaa koskevista termeistä ja avaa niiden merkityksiä. Sanasto on suunnattu asiantuntijoille ja esimerkiksi lainvalmistelijoille ja sitä käyttävät luonnollisesti myös Kansaneläkelaitoksen etuuskäsittelijät.<sup>28</sup>

Tutkielman keskeisimmät lähteet ovat tyypillisiä oikeusdogmaattisen tutkielman lähteitä, eli voimassa oleva lainsäädäntö, lainvalmisteluaineisto sekä oikeuskirjallisuus. Tärkeimpiä oikeustieteellisiä teoksia tutkielmani kannalta ovat *Kaarlo Tuorin ja Toomas Kotkaksen Sosiaalioikeus*, *Tapio Rädyn Vammaispalvelut - Vammaispalvelujen soveltamiskäytäntö*, *Pentti Arajärven Johdatus sosiaalioikeuteen sekä Olli Mäenpään Hallinto-oikeus*. Kansaneläkelaitos, oikeusministeriö ja muut julkiset tahot ovat julkaisseet paljon erilaisia tutkimuksia ja selvityksiä, vaikka tulkkauspalvelut ovatkin olleet vasta lyhyen aikaa kyseisen laitoksen järjestettävänä. Kansaneläkelaitoksen pitkän historian vuoksi, sen lainsoveltamiskäytäntöä koskevaa tietoa löytyy paljon.

Myös Kansaneläkelaitoksen etuuskäsittelijöille antamat toimintaohjeet saavat tärkeän roolinsa tutkielman lähdeaineistona. Tutkielman kannalta oleellimmat Kansaneläkelaitoksen toimintaohjeet ovat *Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelut* ja *Hallintolain soveltaminen etuasioissa*. Muihin oikeudenaloihin verrattuna sosiaalioikeuden kentällä ensi asteen päätöksentekijät eivät yleensä ole lakimiehiä vaan esim. kunnan sosiaalityöntekijöitä tai Kansaneläkelaitoksen etuuskäsittelijöitä. Tästä johtuen päätöksenteko on usein joukkoluonteista. On

---

28 Kelan terminologinen sanasto, s. 3.

tärkeää huomata, että sosiaalioikeudessa lainsäädäntöä täydennetään viranomaisnormeilla. Kansaneläkelaitos antaa etuuskäsittelijöilleen soveltamisohjeita, joilla se ohjaa päätöksentekoa. Tuori ja Kotkas teoksessaan toteavat, että soveltamisohjeiden oikeuslähdeopillinen asema on jossain määrin epäselvä, mutta tosiasiallisesti niillä saattaa olla jopa suurempi päätöksen tekoa ohjaava merkitys kuin itse lakitekstillä.<sup>29</sup> Tuori ja Kotkas toteavat myös, että Kansaneläkelaitoksen antamat etuuksien sisältöä ja niiden saamisedellytyksiä koskevat ohjeet ovat enintään heikosti velvoittavia oikeuslähteitä<sup>30</sup>.

Tulkkauspalvelujen järjestämistä koskien on tehty kolme korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä vuosina 1997 ja 2006. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä 1997:149 oli kyse tapauksesta, jossa ammatillinen oppilaitos ei kyennyt tarjoamaan opiskelijalle opintoihin nähden riittävää tulkkausta ja kunta veloitettiin järjestämään tarvittava lisätulkkkaus. Vaikka tulkkauspalveluiden järjestämisvastuu on siirtynyt kunnilta Kansaneläkelaitokselle, on mahdollista, että samankaltaisia tulkintatilanteita voi tulla tulkkauspalvelulakia sovellettaessa. KHO 2006:31 koskee opintomatkaa varten myönnettyyn tulkkaukseen liittyviä matka- ja päivärahakulujen korvaamista tulkille. Tulkkauspalvelulain nojalla tehdyistä päätöksistä ei saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joten uutta tulkkauspalvelua koskevaa korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntöä ei ole enää tiedossa.

## 1.4 Metodi ja rakenne

Tutkielma on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen ja sijoittuu julkisoikeuden oikeudenalaan ja siinä on sekä sosiaalioikeudellisia että hallinto-oikeudellisia piirteitä. Lainopillinen tutkimus rakentuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan, joita käytetään etusija- ja käyttöjärjestyssääntöjen osoittamassa järjestyksessä. Tarkoituksena on siis selvittää, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö käsiteltävässä oikeusongelmassa ja kuinka kyseessä olevassa tilanteessa pitäisi toimia voimassa olevan oikeuden mukaan. Lainopissa tutkitaan oikeusjärjestykseen kuuluvia sääntöjä ja pyritään niiden sisällön selvittämiseen. Tutkielmassa käytetään myös sisällönerittelyä eli tekstianalyysiä tulkitsemaan lakitekstin epämääräisyyksiä ja moniselitteisiä ilmauksia ja pyrkimällä selventämään niiden sisältöä.<sup>31</sup>

---

29 Tuori & Kotkas 2008, s. 6.

30 Tuori & Kotkas 2008, s. 147.

31 Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 20, 25.

Modernissa lainopissa tulkitaan ja systematisoidaan voimassa olevaa oikeutta. Tulkintakanonottojen perustelut johdetaan vallitsevasta oikeuslähdeopista ja tulkintateoriaan perustuen. Oikeudellisella tulkinnalla tarkoitetaan voimassa olevan oikeuden sisällön selvittämistä, eli annetaan merkityssisältö lakitekstille ja muille kirjallisille oikeuslähteiden kielellisille ilmaisuille. Oikeuden systematisointi tarkoittaa sitä, että hahmotetaan tutkimuskohteena olevan oikeussäännön oikeudellinen tulkintakonteksti, joka muodostuu muista samassa asiayhteydessä olevista oikeussäännöistä, eli tutkimuskohteena olevia oikeussääntöjä tulkitaan asettamalla ne laajempaan tulkintakontekstiin. Oikeudellisen tulkinnan ratkaisu tulee olla lainmukainen ja muutoinkin hyväksyttävä. Tulkintaperusteet tulee johtaa voimassa olevasta lainsäädännöstä, lainvalmisteluaineistosta ja tuomioistuinten ennakkoratkaisuista.<sup>32</sup> Tuorin mukaan moderni oikeus on positiivista, perustuu päätöksiin ja sitä voidaan muuttaa uusilla päätöksillä. Modernin oikeuden luonteeseen ei kuulu tunnustaa luonnon oikeudellisia periaatteita, joita pidetään ikuisina sekä ajasta ja paikasta riippumattomia. Oikeuden monitasoisuutta voidaan käsitellä oikeuden historiallisen ulottuvuuden avulla, johon päästään käsiksi modernin oikeuden positiivisuuden ja muutettavuuden kautta.<sup>33</sup>

Metodiopillisesti lainoppi on tulkintatiede, jossa oikeuslähteisiin on sidoksissa oppi oikeudellisen tiedon perusteista, lähteistä ja arviointikriteereistä. Lainopin metodi on oikeudellista argumentaatiota, joka pitää sisällään oikeussääntöjen tulkintaa ja oikeusperiaatteiden punnintaa sekä oikeussääntöjen ja muiden vastaavien normien systematisointia. Lainoppi metodina on kokonaisuus, jossa oikeudellista päättelyä tehdään määrättyistä oikeustositseikoista oikeusseuraamuksiin ja myös määritetään oikeusnormien keskinäisiä suhteita ohjaavia metatason sääntöjä ja periaatteita.<sup>34</sup>

Tuorin kriittisen oikeuspositivismin mukaan oikeusjärjestys on kerrostunutta ja näkyvän pintatason lisäksi siihen kuuluu pinnan alla piilevät tasot, joita ovat oikeuskulttuuri ja oikeuden syvärakenne. Myrskyisässä pintatasossa on uudet oikeussäädökset, uudet oikeustapakset ja oikeustieteellinen kirjallisuus, joten pintatasossa oikeus on aina vain väliaikainen sen hetkistä oikeudentilaa kuvaavaa. Oikeuslähdeoppi kuuluu oikeuskulttuurin tasolle ja se osoittaa oikeuden sisäisesti oikeusjärjestyksen sisältöä koskevan keskustusten osanottajat ja painoarvot. Kun oikeuslähdeoppi tyypittää oikeuslähteet ja erittelee niiden keskinäiset suhteet

---

32 Siltala 2001, s. 22–24.

33 Tuori 2000, s. 163.

34 Siltala 2003, s. 326, 328.

ja etusijajärjestyksen, antavat oikeuslähteet tietoa voimassa olevasta oikeusjärjestyksestä.<sup>35</sup>

Oikeuslähteiden normatiivinen sisältö saadaan selville ainoastaan tulkinnan avulla niiden kielellisen ilmiönsä vuoksi. Oikeuslähteet vaativat jatkuvaa uudelleen tulkintaa eikä niitä voida soveltaa antamatta merkityssisältöjä lainsäädännön kielellisille ilmaisuille. Oikeutta on tulkittava uudestaan jokaisessa soveltamistilanteessa, sillä tulkinta on suoraan sidonnainen käsillä olevaan soveltamistilanteeseen. Tavallaan oikeusjärjestys luodaan aina jokaisessa lainkäyttö- ratkaisussa uudestaan, sillä niissä ei vain sovelleta oikeusjärjestystä yksittäiseen tapaukseen, vaan muokataan oikeusjärjestyksen sisältöä.<sup>36</sup>

Tuorin mukaan oikeuskulttuurin menetelmälliseen puoleen kuuluu normatiivisesti velvoittavia standardeja eli oikeusjärjestyksen metanormeja. Oikeuslähteopin ja oikeusnormien tulkintaa ohjaavien standardien lisäksi metanormeja ovat oikeusnormien välisiä ristiriitoja ratkaisevat standardit. Yksi näistä normiristiriitojen ratkaisustandardeista on *Lex specialis derogat legi generali*, eli erityissäännös syrjäyttää samantasoisien yleissäännöksen.<sup>37</sup> Oikeusnormit jaetaan sekä normeihin että sääntöihin, ja näistä kahdesta oikeuslähteoppi ja ristiriitojen ratkaisustandardit soveltuvat ensisijaisesti oikeussääntöjen tulkintaan. Tätä metanormia, ja tarkemmin poikkeusta jolloin sitä ei sovelleta, käsitellään tarkemmin luvussa 2.3.1, jossa käsitellään tulkkauspalvelulain toissijaisuutta.

Kansaneläkelaitoksen hallintolain soveltamista etuusasiassa koskevassa ohjeessa sanotaan, että Kansaneläkelaitoksen on soveltaessaan lakeja noudatettava perusoikeusmyönteistä lain- tulkintaa<sup>38</sup>. Perustuslain 22 §:ssä säädetään perusoikeuksien turvaamisesta ja se pitää sisällään hyväksynnän perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta. Jos oikeuspulmana on perusoikeuksien väliset suhteet ja normikollisio, ei perusoikeusmyönteisellä laintulkinnalla saada ongelmaan tyydyttävää ratkaisua. Perusoikeuskeskeisessä laintulkintaopissa keskipisteenä on voimassa olevan perustuslain hyväksymä perusoikeusjärjestelmä. Tätä perustuslain selväsanaisesti hyväksymää tai vähintäänkin hiljaisesti edellyttämää perusoikeusjärjestelmää vasten arvioidaan oikeudellisen tulkinnan, systematisoinnin ja punninnan oikeellisuutta ja johon voidaan palauttaa oikeuden systematisointi, normitason tulkinta ja oikeudellisten periaatteiden

---

35 Tuori 2000, s. 163, 172 ja 174.

36 Tuori 2000, s. 176.

37 Tuori 2000, s. 184–185, 292.

38 Kansaneläkelaitoksen etuusohje: Hallintolain soveltaminen etuusasioissa (jatkossa alaviitteessä Kelan etuusohje: Hallintolaki), s. 2.

punninta. Perusoikeuskeskeistä laintulkintaoppi on valtiosääntöoikeuden alalla käytetty, mutta se on saanut jalansijaa myös muussa oikeudellisessa tutkimuksessa.<sup>39</sup>

Tutkielman rakenne etenee lain sisältöä käsittelevistä kysymyksistä kohti menettelyä käsitteleviin kysymyksiin noudattaen jossain määrin loogisesti tulkkauspalvelun hakuprosessia. Aluksi tehdään selkoa tulkkauspalvelua määrittävästä lainsäädännöstä eli perustuslaissa turvatuista perusoikeuksista, sosiaalisista oikeuksista ja kielellisistä oikeuksista. Kolmannessa luvussa käsitellään tulkkauspalvelulaissa säädetyn palvelun sisältöä, saamisedellytyksiä ja palvelun järjestämistä. Tämän jälkeen käsittelemme ensiasteen menettelyä, eli sitä mitä tulkkauspalvelun hakemisesta säädetään tulkkauspalvelulaissa ja hallintolaissa. Tutkimusekonomisista syistä tässä tutkielmassa ei perehdytä muutoksenhakuun, vaikkakin siihen sisältyy monia mielenkiintoisia oikeudellisia ongelmia. Tulkkauspalvelua koskevaan etuuspäätökseen haetaan muutosta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta, jota on kritisoitu<sup>40</sup> paljon. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan päätöksestä valitetaan vakuutusoikeuteen.

---

39 Siltala 2003, s. 571–572.

40 Ks. tarkemmin Suksi, Markku: *Sosiaaliturvan muutoksenhaku – Oikeusturvan karvalakkimalli* ja Ilveskero, Mika: *Sosiaaliturvan muutoksenhaussa puutteita*.

## 2 Tulkkauspalvelua määrittävä lainsäädäntö

### 2.1 Tulkkauspalveluun liittyvät vammaisen henkilön oikeudet

#### 2.1.1 Tulkkauspalvelua määrittävistä perusoikeuksista

Suomen Perustuslaissa (731/1999) säädetään perusoikeuksista, jotka ovat yleisiä oikeuksia ja ne ovat perustuslailla erityisesti taattu jokaiselle. Viranomaisen tulee kaikessa toiminnassaan ottaa perusoikeudet huomioon ja soveltaa perusoikeusnormeja päätöksenteossaan. Julkisen vallan nimenomaisena velvollisuutena on turvata ja toteuttaa perusoikeudet kaikille. Jokainen yksityinen henkilö voi välittömästi vedota perusoikeuteen suhteessaan viranomaiseen. Toimivaltasäännöksen mahdollistaessa perusoikeuden rajoittamisen, on viranomaisen pyrittävä soveltamaan tätä perusoikeuksien rajoitusmahdollisuutta suppeasti, jotta viranomaisen toiminnassaan tukee ja korostaa perus- ja ihmisoikeuden toteuttamista. Kun viranomaisella on käytössään harkintavaltaa, on toiminnassa aina pyrittävä ratkaisuun, joka edistää perusoikeuksien toteutumista ja minimoi niiden rajoituksen.<sup>41</sup> Perustuslain 17.3 §:n mukaan viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käänösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluista annettu laki (133/2010, myöh. Tulkkauspalvelulaki) on säädetty täyttämään tämän lainsäätämiskaavan.

Räty toteaa, että etuuspäätöstä tehdessä kun kyseessä on kaikkein heikoimmassa asemassa olevat henkilöt, on viranomaisen valittava perustuslain mukaisia oikeuksia ja velvoitteita parhaiten toteuttava ratkaisuvaihtoehto. Perustuslain mukaista perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta viranomaisen toteuttaa perusoikeusmyönteisellä laintulkinnalla. Koska perustuslain nojalla ei voida suoraan ratkaista mihin palveluihin tai tukitoimiin henkilö on oikeutettu, tehdään ratkaisu siitä tulkkauspalvelulain tai muun lainsäädännön perusteella. Perusoikeusmyönteinen tulkinta tarkoittaa ensisijaisesti sitä, että viranomaisessa asioidessaan henkilö saa turvattua lakiin perustuvat oikeutensa.<sup>42</sup>

---

41 Mäenpää 2013, s. 253.

42 Räty 2010, s. 18.



Perusoikeudet ovat normihierarkkisesti tavallista lakia ja muuta lainsäädäntöä ylemmänasteisia ja niille voidaan asettaa kriteerejä, joista tärkeimmät ovat pysyvyys, perustavanlaatuisuus ja yleisyys. Perustavanlaatuisuus merkitsee sitä, että perusoikeus jäsentää yksilön asemaa yhteiskunnassa. Yleisyydellä tarkoitetaan yleisesti kaikkia koskevaa perusoikeutta. Tosin perustuslaissa on myös perusoikeuksia, jotka kuuluvat ryhmälle, kuten tulkkauspalvelulaki. Tällainen ryhmän perusoikeus koskee yleisesti vähemmistöä, esimerkiksi kielivähemmistöä, jollainen ryhmä viittomakieliset ovat. Yleisesti perustuslaissa tarkoitettut etuudet taataan poikkeuksetta kaikille ilman, että kukaan tai mikään ryhmä putoaa sen ulkopuolelle. Perusoikeuden pysyvyys merkitsee sitä, että perustuslaissa taattu perusoikeus on sellainen, jonka arvo ja merkitys säilyy pitkällä aikavälillä.<sup>43</sup>

Jyrängin mukaan perustuslainmukaisen laintulkinnan periaatteella ja perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteella viitataan usein toisiinsa, mutta niitä erottaa toisistaan erilaiset painotukset. Perusoikeusmyönteinen laintulkinta ei kuitenkaan ota huomioon koko perustuslain kontekstia. Perustuslain 106 § viittaa kuitenkin perustuslain huomioon ottamiseen kokonaisuudessaan. Näin tulkintatilanteessa tulisi periaatteessa hakea koko perustuslain toteuttavaa ratkaisuvaihtoehtoa.<sup>44</sup>

Perusoikeuksien oikeusvaikutukset riippuvat siitä, millä sanamuodolla niistä on säädetty ja mitkä ovat niiden tavoitteet. Voidaan puhua kolmesta julkisen vallan perusoikeuksista johtuvasta velvollisuudesta: kunnioittamis-, suojaamis- ja toteuttamisvelvollisuus. Kunnioittamisvelvollisuus tarkoittaa julkisen vallan velvollisuutta olla passiivinen, jotta yksilö saa mahdollisuuden toteuttaa perusoikeuksiaan. Suojaamisvelvollisuus taas edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimia, jotta yksilön perusoikeuksia ei loukkaa yksityinen eikä julkinen valta. Myös toteuttamisvelvollisuus edellyttää julkisen vallan aktiivista toimintaa, jotta se turvaa ja edistää yksilön perusoikeuksia. Eri velvollisuuksilla on kuitenkin erilainen vaikutus riippuen perusoikeuden luonteesta.<sup>45</sup> Säännös tulkkauspalvelunjärjestämisen säätämisestä lailla sisältää julkiselle vallalle annetun velvollisuuden toimia vammaisten henkilöiden ja viittomakieltä käyttävien oikeuksien turvaamisesta.

---

43 Arajärvi 2011, s. 43.

44 Jyränki 2003, s. 483.

45 Arajärvi 2011, s. 45–46.

Perusoikeuksille tavallisesti määritellään myös viisi vaikutusta: ohjelmallinen tai toimeksiantovaikutus, tulkintavaikutus, kompetenssivaikutus, abrogaatio- eli syrjäyttävä vaikutus ja oikeuden perustava vaikutus. Näistä perustuslain 17.3 §:n kannalta oleellisin on toimeksiantovaikutus, joka tarkoittaa perustuslaillista toimeksiantoa. Tällöin julkisella vallalla on velvollisuus toteuttaa perusoikeus mahdollisimman laajasti käyttäen lainsäädäntöä, hallintolainkäytäntöä ja talousarviota. Esimerkiksi perustuslain 17.3 § antaa lainsäätäjälle velvollisuuden säätää tulkkauspalvelusta lailla. Tulkintavaikutus merkitsee vaikutusta muihin oikeusnormeihin, eli lainsäädäntöä on yleisesti tulkittava perusoikeusmyönteisesti. Kompetenssivaikutus tarkoittaa sitä, että perusoikeuden toteuttamiseksi voidaan säätää laki tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, vaikka sillä rajoitettaisiin toista perusoikeutta. Syrjäyttävä vaikutus taas estää säännöksen soveltamisen, kun se on ristiriidassa perusoikeuden kanssa. Oikeuden perustava vaikutus luo edellytykset vaatia perusoikeuden toteutumista tuomioistuimessa, tämä vaikutus on näistä vahvin.<sup>46</sup>

Oikeusturvasta säädetään perustuslain 21 §:ssä. Kyseisessä pykälässä säädetään jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeudesta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslaki asettaa (PL 21.2 §) lainsäätäjälle velvollisuuden säätää oikeusturvan toteuttamisesta ja turvaamisesta lailla. Oikeusturva jaetaan ajallisesti ennalta vaikuttavaan tai ennakkolliseen<sup>47</sup> oikeusturvaan eli preventiiviseen oikeusturvaan ja jälkikäteiseen eli repressiiviseen oikeusturvaan. Ajallinen jako perustuu hallintopäätöksen tekemiseen. Ennakollinen oikeusturva koskee hallintopäätöksen tekemisen edeltäviä vaiheita, eli asian käsittelyä ja viranomaisen menettelyn sääntelyä. Yksityisen henkilön oikeuksia ja etuja voidaan suojata ennakoivasti, kun hallinnossa toteutetaan hyvää hallintoa ja asianmukaista menettelyä. Jälkikäteinen oikeusturva koskee päätöksen antamisen jälkeisiä vaiheita. Oikeusturvan muotoja ovat muun muassa muutoksenhaku, oikaisu- ja korjausmenettely ja laillisuusvalvonta. Kun kansalliset oikeusturvakeinot on käytetty, voi oikeusturvaa hakea Euroopan ihmisoikeussopimuksen nojalla.<sup>48</sup>

---

46 Arajärvi 2011, s. 45–46.

47 Arajärvi 2011, s. 568–571.

48 Mäenpää 2013, s. 281–283.

Tulkkauspalvelulain kannalta keskeisin perustuslain säännös on 17.3 §, jossa säädetään lain-sääntäjään kohdistuvasta toimeksiannosta säätää lailla viittomakieltä käyttävien ja vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeuksista. Tämä lakivaraus antaa lain-sääntäjälle velvollisuuden säätää tulkkauspalvelujen järjestämisestä parhaaksi katsomallaan tavalla. Tulkkauspalveluihin oikeutetuille henkilöille palvelun kannalta tärkeitä perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia ovat yhdenvertaisuus (PL 6 §), liikkumisvapaus (PL 9 §) sananva-paus (PL 12 §), osallistumisoikeus (PL 14.3 §), sivistykselliset oikeudet (PL 16 §), oikeus kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §), oikeus työhön (PL 18 §) ja oikeus toimeentuloon ja huolenpi-toon (PL 19.1 §) sekä oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalveluihin (PL 19.3 §). Tulkkaus-palvelu on sitä tarvitseville ja siihen oikeutetuille tärkeä keino, joka mahdollistaa edellä mainituista perusoikeuksista nauttimisen. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on tulkkaus-palvelulailla nähty yhteys perustuslain 17.3 §, 19 §, 16.2 § ja 14.3 §:ään ja 22 §:n mukaiseen julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisvelvoitteeseen<sup>49</sup>.

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin on taattu perustuslain 17 §:ssä. Oikeudesta käyttää tuo-mioistuimessa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään suomea tai ruotsia säädetään kyseisen pykälän toisessa momentissa. Kolmannessa momentissa säädetään viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkkaus- ja käännösapua tarvitsevien oikeuksien turvaamisesta lailla. Kieli on yksi inhimillisen elämän perustekijöistä ja se luo pohjan yhteisöllisyydelle ja yhteiskunnalliselle toiminnalle. Viittomakielisille, kuten muillekin kielivähemmistöille, kieli luo perustan kulttuuriselle identiteetille ja vaikuttaa ryhmän yhtenäisyyteen. Kielellisiä oikeuksia ovat vapaus oman kielen käyttämiseen, suoja kielen perusteella johtuvalta syrjinnäl-tä, oikeus yhdenvertaiseen kohteluun viranomaistoiminnassa kielen perusteella, oikeus kielel-liseen identiteettiin, oikeus omakieliseen opetukseen, oikeus tiedonsaantiin omalla kielellä ja oikeus osallistua omalla kielellä poliittisesti ja yhteiskunnallisesti.<sup>50</sup> Viittomakielisistä noin 150:llä on äidinkielenään suomenruotsalainen viittomakieli, eli kyseessä on hyvin pieni vähemmistö vähemmistön sisällä.<sup>51</sup>

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat lain edessä yhdenvertaisia ja ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa kielen, vammaisuuden tai muuhun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain 6.2 § mahdollistaa jonkin tietyn ryhmän

---

49 PeVL 31/2009 vp, s. 2.

50 Ojanen & Scheinin 2010, s. 633–634.

51 Suksi 2006, s. 154.

positiivisen erityiskohtelun, jotta heidän oikeutensa ja myös tosiasiallinen tasa-arvo turvataan<sup>52</sup>. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus aiheuttaa sen, että oikeuden tehtävänä on edistää eriarvoisuuden poistamista. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus saattaa myös pakottaa julkisen vallan toimiin. Jotta tosiasiallinen yhdenvertaisuus toteutuu, saattaa se edellyttää muodollisesta yhdenvertaisuudesta poikkeamista. Perustuslain syrjinnän kieltö (PL 6.2 §) on laaja-alainen ja sillä kielletään ei-hyväksyttävä erottelu ihmisten kesken heidän välillä esiintyvien erojen vuoksi. On olemassa myös hyväksyttävää erottelua, joka riippuu erottelun syystä ja sen vaikutuksista. Ei ole tarkoituksen mukaista kieltää kaikkea erottelua, joka perustuu perustuslaissa mainittuihin kiellettyihin erottelusyihin. Säännös mahdollistaa positiivisen erityiskohtelun, jotta tietyn ryhmän, kuten vammaisten ja viittomakielisten, asemaa ja olosuhteita voidaan parantaa erilaisilla toimilla.<sup>53</sup>

Perustuslain säännös yhdenvertaisuudesta pitää sisällään myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Perustuslaki ei kiellä kaikkea erilaista kohtelua, vaan yhdenvertaisuusperiaate saattaa edellyttää sellaista erottelua, jolla saavutetaan tosiasiallinen tasa-arvo. Myös positiivinen erityiskohtelu on sallittua, kun sillä pyritään esiintyvän syrjinnän poistamiseen parantamalla syrjityn ryhmän asemaa ja olosuhteita. YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa painotetaan tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi julkisen vallan velvollisuutta toteuttaa kohtuullisia mukautuksia.<sup>54</sup>

Sivistyksellisistä oikeuksista säädetään perustuslain 16 §:ssä. Perustuslain 16 §:n toimeksiantoja toteutettaessa on otettava huomioon 17 §:n kieliryhmiä koskevat säännökset<sup>55</sup>. Perusopetuksen opetuskielestä, joka voi siis olla myös viittomakieli sitä äidinkielenään käyttäville, ja tarvittavasta tulkkauksesta opetuksessa säädetään perusopetuslaissa (628/1998). Myös lukiossa (lukiolaki 29 §) ja ammatillisessa koulutuksessa (laki ammatillisesta koulutuksesta 38 §) tarvittavasta tulkkauksesta on säädetty erikseen. Muuhun opiskeluun tarvittavaa tulkkausta voi sitä tarvitseva henkilö hakea tulkkauspalvelulain nojalla. Jotta tulkkauspalvelulaissa tarkoitettu vammaisen henkilö voi nauttia hänelle perustuslaissa säädetystä oikeudesta saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä, on tulkkauspalvelu välttämätön.

---

52 HE 220/2009 vp, s. 6.

53 Ojanen & Scheinin 2010, s. 228, 238.

54 Viittomakielisten kielelliset oikeudet 2011, s. 20.

55 Tuori 2010, s. 606.

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19.1 §). Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä (PL 19.3 §).<sup>56</sup> Välttämätön huolenpito tarkoittaa sosiaali- ja terveyspalveluita, joihin kuuluu myös vammaisten tukijärjestelmät, jotka takaavat ihmisarvoisen elämän perusedellytykset.<sup>57</sup>

Tuorin ja Kotkaksen mukaan ihmisoikeussopimukset muodostavat yksilöitä koskevassa päätöksenteossa samanlaisen tulkintavaikutuksen kuin kansalliset perusoikeussäännökset. Perustuslain 22 § velvoittaa, että viranomaisen on päätöksenteossa pyrittävä antamaan kansalliselle lainsäädännölle mahdollisimman ihmisoikeusmyönteinen tulkinta, sillä julkisen vallan yleinen tehtävä on turvata paitsi perusoikeuksien myös ihmisoikeuksien toteutuminen.<sup>58</sup>

Kansainvälisten sopimusten määräykset kuuluvat valtiosisäisesti noudatettavaan oikeusjärjestykseen, jos ne ovat asianmukaisessa järjestyksessä saatettu voimaan. Jos kansainvälisessä sopimuksessa säädetty velvoite pitää sisällään Suomen lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, tulee ne saattaa voimaan eduskuntalailla. Sosiaalioikeudellisesti merkittävät kansainväliset sopimukset jakautuvat kahteen ryhmään, joista ensimmäinen pitää sisältään ihmisoikeussopimukset ja toinen monen- tai kahdenkeskiset sosiaaliturvasopimukset. Tärkeimmät ihmisoikeussopimukset ovat YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus), taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva sopimus (TSS-sopimus) ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus. Näistä jälkimmäisimmän eduskunta on ratifioinut vasta keväällä 2015. Tärkeät ihmisoikeussopimukset ovat myös Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja. Pohjoismainen sosiaaliturvasopimus (SopS 105-106/1993) turvaa muissa Pohjoismaissa asuvien pohjoismaalaisten oikeudet saada sosiaaliturvaa asuinmaassaan.<sup>59</sup>

---

56 HE 220/2009 vp, s. 6.

57 Tuori 2010, s. 731–732.

58 Tuori & Kotkas, s. 125.

59 Tuori & Kotkas, s. 123–125.

## 2.1.2 PL 17.3 §:n velvoite säätää tulkkauspalvelun järjestämisestä lailla

Viittomakielisten oikeudet kieli- ja kulttuuriryhmänä turvataan perustuslaissa (17 §). Viittomakielen aseman tunnustaminen muiden vähemmistökielien joukkoon on edistänyt kuurojen yhteisön vahvistumista nimenomaan kieli- ja kulttuuriryhmänä. Viittomakielinen yhteisö rakentuu kielen, kulttuurin ja identiteetin varaan, ja heitä sitoo yhteinen historia ja kokemukset. Viittomakieliset määrittelevät itsensä ensisijaisesti kielensä kautta eivätkä miellä itseään niinkään vammaisryhmäksi. Viittomakieltä käyttävät puhuvatkin itsestään nykyään yhä useammin viittomakielisinä<sup>60</sup>, eivätkä määritä itseään kuulovammansa kautta. Kuulon puute näkyy heidän elämässään vain vuorovaikutustilanteissa kuulevien kanssa.<sup>61</sup>

Perustuslain 17.3 §:ssä turvataan kaikille kieliryhmille, jollaiseksi myös viittomakieliset katsotaan, oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tämän lisäksi samassa momentissa säädetään viittomakieltä käyttävien ja vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeuksien turvaamisesta lailla, mikä tarkoittaa oikeuksien toteutumista sekä lainsäädännössä että arkielämässä. Viittomakielen asema siis tunnustetaan perustuslainsäädännöllä. Julkisen vallan tulee siis täyttää turvaamisvelvoitteensa antamalla lainsäädäntöä, jolla mahdollistetaan viittomakielisille tosiasialliset mahdollisuudet käyttää omaa kieltään. On tärkeää kohdentaa taloudellisia voimavaroja ja huomioida viittomakieli sitä koskevassa päätöksenteossa, jotta perusoikeudet voivat tosiasiallisesti toteutua.<sup>62</sup>

## 2.1.3 Sosiaaliset oikeudet ja viittomakielisten kielelliset oikeudet

Sosiaaliset oikeudet voidaan määritellä olevan sosiaalisia etuuksia koskevia julkiseen valtaan kohdistuvia oikeuksia. Sosiaaliset oikeudet voidaan ryhmitellä normiperustan, sisällön ja oikeusvaikutusten perusteella. Normiperustan mukaan ryhmiteltynä voidaan erottaa ihmisoikeussopimusten sosiaaliset ihmisoikeudet, kansallisen perustuslain mukaiset sosiaaliset perusoikeudet ja tavallisessa lainsäädännössä taatut sosiaaliset oikeudet. Sosiaalisia oikeuksia koskevaa säätelyä löytyy ihmisoikeussopimuksista, perustuslaista ja tavallisesta lainsäädännöstä. Sosiaalisten oikeuksien avulla korjataan markkinamekanismien synnyttämiä epäkohtia

---

60 Suomen viittomakielten kielipoliittinen ohjelma 2010-2015, s. 5.

61 Viittomakielisten kielelliset oikeudet 2011, s. 15–16.

62 Viittomakielisten kielelliset oikeudet 2011, s. 18–19.

ja yksilöiden toimeentulon ja sosiaalisen suoriutumisen riippuvuutta markkinamekanismeista.<sup>63</sup>

Sosiaalisista ihmisoikeuksista tärkeimmät Suomea sitovimmat ovat sisältönsä puolesta jaoteltuna vapausoikeuspainotteiset ja TSS-oikeuspainotteiset sopimukset. Vapausoikeuspainotteisia ja vaikutuksiltaan negatiivisia ja passiivisuuteen velvoittavia sopimuksia ovat KP-sopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimus. TSS-oikeuspainotteisia ja vaikutuksiltaan positiivisia eli aktiiviseen toimintaan velvoittavia sopimuksia ovat TSS-sopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja. Edellä mainittu jako negatiivisiin ja positiivisiin vaikutuksiin ei kuitenkaan ole täsmällinen, sillä sekä KP-sopimus että Euroopan ihmisoikeussopimus myös asettavat positiivisia toimintavelvoitteita.<sup>64</sup>

Sosiaalisia oikeuksia turvaa perustuslaki monella eri tavalla. Sosiaalisten oikeuksien toteuttaminen edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimia ja taloudellisia voimavaroja ja niiden voidaan katsoa toteutuvan sitä tehokkaammin, mitä enemmän julkiselle vallalle on aktiivisia toimintavelvoitteita. Muiden perusoikeuksien toteutumisen edellytys on sosiaalisten oikeuksien toteutuminen, mutta sosiaalisten oikeuksien toteutuminen riippuu muiden perusoikeuksien toteutumisesta. Sosiaalisten oikeuksien toteutumisen kannalta tärkeitä perusoikeuksia ovat muun muassa yhdenvertaisuus, syrjinnän kielto, oikeus tulla kuulluksi ja hyvä hallinto.<sup>65</sup>

Perustuslaissa säädetyt sosiaaliset oikeudet edellyttävät oikeuksia turvaavaa lainsäädäntöä. Perustuslain 80.1 §:n mukaan kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista tulee säätää lailla, eli sosiaalisia oikeuksia koskevan sääntelyn tulee olla aina lain tasoista, jolloin asetuksella tai alempi tasoisella säädöksellä ei voida turvata perusoikeuksia. Julkisen vallan tulee perustuslain 22 §:n turvaamisveloitteen nojalla turvata ja täsmentää perusoikeuksia, tämä toteutuu lainsäädännöllä sekä taloudellisten voimavarojen kohdentamisella.<sup>66</sup>

Perustuslainsäännöksissä ei oteta kantaa miten tai kenen tehtävänä sosiaaliset perusoikeudet tulee toteuttaa. Tästä johtuen julkisella vallalla on laajat mahdollisuudet valita toteuttamiskeinoista. Sosiaalisen palvelun järjestäjä voi olla julkinen tai yksityinen, vaikkakin vastuu on

---

63 Tuori & Kotkas 2008, s. 179–181.

64 Tuori & Kotkas 2008, s. 185–186.

65 Sakslin 1999, s. 223–226.

66 Sakslin 1999, s. 226–227.

aina julkisella vallalla tämän siirtäessä tehtävän yksityisen hoidettavaksi. Julkiselle vallalle annettu perusoikeuksien toteuttamistehtävää koskevat säännökset eivät säätele sitä, miten vastuu jakautuu kuntien ja valtion välillä. Perustuslain nojalla kunnalle suoraan ei ole säädetty kuin velvollisuus järjestää viimesijainen toimeentuloturva, kaikesta muusta sosiaalisten oikeuksien vastuun jakamisesta kunnan ja valtion välillä tulee säätää lailla.<sup>67</sup>

Säännönmukaisesti perusoikeuden haltijana on yksilö, mutta myös ryhmä voi olla oikeuksien haltijoina. Kielelliset oikeudet taataan nimenomaisesti ryhmälle, sillä vain siinä oikeus voi toteutua täysimääräisesti. Perustuslain 17 §:ssä säädetty oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin ja tätä oikeutta vahvistavat muut perustuslain säännökset. Esimerkiksi perustuslain 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuudesta ja kielletään syrjintä kielen perusteella. Kielellisiä oikeuksia koskeva perustuslain 17 § turvaa sen, että kieliryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tätä säännöstä voidaan kutsua yleiseksi vähemmistöjen turvasäännökseksi.<sup>68</sup>

Uuden viittomakielilain (359/2015, voimaan 1.5.2015) tarkoituksena on edistää viittomakieltä käyttävän kielellisten oikeuksien toteutumista. Laki on luonteeltaan suppea yleislaki eikä se sisällä aineellisia säännöksiä viittomakielisten kielellisistä oikeuksista. Laissa säädetään viranomaisen edistämismääräyksestä (3 §) ja viittomakieltä käyttävien kielellisistä oikeuksista (4 §). Viranomaisella on velvollisuus edistää omassa toiminnassaan viittomakielisten mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada sillä tietoa. Lailla pyritään ennen kaikkea lisäämään viranomaisten tietoisuutta viittomakielisistä ja viittomakielisistä kieli- ja kulttuuriryhmänä.<sup>69</sup> Tulokauspalvelun järjestämisen kannalta ei uudesta viittomakielilaista ole vaikutusta, mutta onnistuessa parantamaan viittomakielisten yhdenvertaisuutta suhteessa kuuleviin ja poistaessaan esteitä muun muassa viranomaisasioinnista.

---

67 Sakslin 1999, s.231–232.

68 Viittomakielisten kielelliset oikeudet 2011, s. 18.

69 HE 294/2014 vp, s. 1.



## 2.2 Tulkkauspalvelun saamisedellytykset

### 2.2.1 Subjektiiivinen oikeus tulkkauspalveluun

Subjektiiivisina oikeuksina taattuina sosiaalisia oikeuksia koskeva sääntely on pääasiassa tavallisen lainsäädännön tasoista. Ihmisoikeussopimusten määräysten ja perustuslain TSS-oikeuksien säädöksistä ei yleensä seuraa yksilölle välittömiä subjektiiivisiä oikeuksia sosiaaliin etuiksiin, mutta niillä on kuitenkin tavallisen lainsäädännön tulkintaa ohjaava ja täsmen-tävä merkitys subjektiiivisten oikeuksien sisällön suhteen ja esimerkiksi velvoittaa turvaamaan jokin etuus tavallisessa lainsäädännössä subjektiiivisena oikeutena.<sup>70</sup> Tulkkauspalveluun oikeu-tetulla on siihen subjektiiivinen oikeus. Tässä luvussa selvitetään subjektiiivisen oikeuden luonnetta ja mitä merkitystä on sillä, että tulkkauspalvelu on subjektiiivinen oikeus eikä har-kinnanvarainen.

Subjektiiivinen oikeus on lakisääteinen oikeus, etu tai palvelu, jonka viranomaisen on velvol-linen myöntämään tai muuten järjestämään henkilölle, joka täyttää oikeuden tai edun saami-seen säädetyt edellytykset. Vammaisella henkilöllä on tulkkauspalvelulaissa säädetyt edelly-tykset täyttäessään subjektiiivinen oikeus tulkkauspalveluun. Viranomaiselta puuttuu itsenäi-nen harkintavalta päätettäessä subjektiiivisen oikeuden toteuttamisesta. Yleensä edellytykset oikeuden saamiseen on määritelty täsmällisesti ja yksiselitteisesti. Näin ollen viranomaisen tehtäväksi jää vain selvittää toteutuvatko säädetyt edellytykset. Jokaisella säädetyt edelly-tykset täyttävällä on oikeus saada myönteinen päätös subjektiiivista oikeutta, etua tai palvelua koskevaan hakemukseensa tai vaatimukseensa.<sup>71</sup> Subjektiiivista oikeutta koskeva asia tulee voida perustuslain 21 §:stä johtuen saattaa viime kädessä tuomioistuimen tai muun riippumat-toman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi<sup>72</sup>.

Tuori ja Kotkas toteavat, että subjektiiivisen oikeuden edellytyksenä ei teoreettisesti välttä-mättä aina ole siihen liittyvä valitusoikeus. Vaikkakin valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oi-keuteen asti on vahva peruste pitää sosiaalista etuutta subjektiiivisena oikeutena, voi subjektii-iviseen oikeuteen liittyä valituskielto ylimpään oikeusasteeseen. Subjektiiivisen oikeuden

---

70 Tuori & Kotkas 2008, s. 242–243.

71 Mäenpää 2013, s. 254.

72 Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 76.

tunnistaminen muutoksenhakuoikeuden perusteella ei ole aukoton siksikään, että valitusoikeus voi liittyä etuuksiin, joihin ei ole subjektiivista oikeutta. Subjektiivisina oikeuksina taattuina sosiaalisia etuuksia koskeviin päätöksiin tulee järjestää oikeus muutoksenhakuun (PL 21 §). Tämän lisäksi perustuslakivaliokunta on vaatinut, että valitusoikeus järjestetään myös etuuksiin, joihin ei ole subjektiivista oikeutta<sup>73, 74</sup>.

Viranomaisella voi olla subjektiivisesta oikeudesta riippuen velvollisuus taata subjektiivisen oikeuden toteutuminen oma-aloitteisesti. Subjektiivisen oikeuden takeena voidaan katsoa olevan esimerkiksi viranomaiselle säädetty velvollisuus olla ennakolta rajoittamatta sananvapautta. Usein subjektiivinen oikeus takaa tietynsisältöisen taloudellisen edun, esimerkiksi tulkkauspalvelu on tällainen taloudellinen etu. Toki subjektiivinen oikeus voi olla myös aineeton, kuten yleinen tiedonsaantioikeus julkisesta asiakirjasta<sup>75</sup>. Yleensä subjektiivisesta oikeudesta säädetään laintasoisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeuden saamisen edellytyksiin ei voida vaikuttaa hallinnollisilla normeilla tai määrärahapäätöksillä.<sup>76</sup>

Subjektiivista oikeutta ei voida rajoittaa, poistaa tai evätä hallinnollisilla määräyksillä, ellei siitä ole säädetty lailla. Myöskään määrärahojen puuttuminen tai muu viranomaisen puutteellinen varautuminen eivät riitä perusteeksi subjektiivisen oikeuden rajoittamiselle. Subjektiivisista oikeuksista on säädetty kahdella tavalla. Ensinnäkin oikeuksien toteuttamisesta on voitu säätää viranomaisia välittömästi sitovana velvollisuutena, jolloin viranomaiselle on kuitenkin saatettu antaa vaihtoehtoisia keinoja järjestää oikeuden toteutumisesta. Toiseksi oikeus voidaan taata suoraan oikeussubjektille, joka voi vaatia oikeutensa toteutumista. Perustuslain 88 §:ssä säädetty budjettioikeudellinen periaate turvaa subjektiivisia oikeuksia. Julkisyhteisön on toteutettava lakisääteiset velvollisuutensa talousarviosta tai määrärahapäätöksistä riippumatta, sillä kyseisen lainkohdan mukaan jokaisella on oikeus talousarviosta riippumatta saada valtiolta se, mitä hänelle laillisesti kuuluu.<sup>77</sup>

Säännökset subjektiivisista oikeuksista ovat velvollisuusnormeja etuuspäätöksiä tekeväälle viranomaiselle. Näistä etuuksista on päätettäessä on aina käytettävä laillisuusharkintaa. Tuori ja Kotkas kuvailevat näiden velvollisuusnormien noudattavan konditionaalista jos–niin-ohjel-

---

73 Ks. tarkemmin PeVL 47/2002 vp.

74 Tuori & Kotkas 2008, s. 243.

75 Mäenpää 2013 s. 245.

76 Mäenpää 2013 s. 254–256.

77 Mäenpää 2013 s. 254–256.

maa. Tämä tarkoittaa sitä, että hakijan täyttäessä jos-lauseen sisältämät etuuden saamisedellytykset on viranomaisen myönnettävä niin-lauseen tarkoittama etuus. Kuitenkin jos-lauseen mukaisten etuuden saamisedellytysten ja niin-lauseen mukaisen sisällön määrittelyn täsmällisyydestä riippuu se, millaista argumentaatiota päätöksen teossa tulee noudattaa. Koska saamisedellytysten ja etuuksien sisällön täsmällisyyksissä on vaihtelua, voidaan subjektiivisten oikeuksien sanoa olevan eri vahvuisia. Luonteeltaan vahvimmat subjektiiviset oikeudet ovat täsmällisimmin määriteltäviä. Vahvimpia, eli selkeimmin lainsäädännössä määriteltäviä subjektiivisina oikeuksina turvattuja etuuksia ovat standardoidut ja tulositonnaiset toimeentuloturvan etuudet. Näiden subjektiivisen oikeuden luonne on yleensä lakitekstin perusteella selvä. Tarveperusteiset etuudet ovat edellä mainittuja tulkinnanvaraisempia ja niihin liittyy rajanveto-ongelmia suhteessa harkinnanvaraisiin etuuksiin.<sup>78</sup>

Yksittäisen oikeuden subjektiivinen luonne on tunnistettavissa lain esitöissä omaksutun systematiikan ja lain soveltamisesta syntyneen oikeuskäytännön avulla. Esimerkiksi vammaispalvelulaissa subjektiiviset oikeudet erotetaan määrärahasidonnaisista palveluista lakitekstin käskymuodon avulla. Esimerkiksi vammaispalvelulaissa käytetään muun muassa käskymuotoja ”on korvattava” ja ”on järjestettävä”, kun puhutaan palveluista, joihin vammaisella henkilöllä on subjektiivinen oikeus. Määrärahasidonnaisista eli kunnan yleiseen järjestämisvelvollisuu-teen kuuluvista etuuksista säädetään indikatiivimuodolla kuten ”annetaan” ja ”korvataan”.<sup>79</sup> Subjektiivista ja harkinnan varaisista oikeuksista on käytetty samanlaisia muotoiluja myös tulkkauspalvelulaissa<sup>80</sup>.

Joskus kuitenkin subjektiivisten oikeuksien ja määrärahasidonnaisten etuuksien välille voi olla hankala tehdä eroa säännösten sanamuotojen perusteella. Lakitekstissä ei yleensä todeta erikseen subjektiivisen oikeuden olemassa oloa, vaan järjestämisvelvollista kohtaan saatetaan käyttää edellä mainittua käskymuotoa. Säännöksissä käytetty passiivin indikatiivimuoto kuten ”järjestetään” jättää yleisesti epäselväksi onko kyseiseen etuuteen subjektiivinen oikeus vai ei. Voidaan kuitenkin päätellä, että samassa laissa käytettyinä näiden muotojen välillä on merkitysero, jolloin käskymuoto muodostaa subjektiivisen oikeuden ja indikatiivimuoto ei. Vaikka etuuteen liitetty valitusoikeus tai -kielto eivät kerro aukottomasti onko kyseessä subjektiivinen

---

78 Tuori & Kotkas 2008, s. 243–245.

79 Tuori & Kotkas 2008, s. 269.

80 HE 220/2009 vp, s. 27. Hallituksen esityksessä sanotaan, että vammaispalvelulain aikana syntyneitä oikeuskäytäntöä voidaan edelleen käyttää tulkinta-apuna tulkkauspalvelulakia sovellettaessa.

oikeus vai määrärahasidonnainen, voidaan valitusmahdollisuutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti pitää vahvana argumenttina subjektiivisen oikeuden puolesta.<sup>81</sup> Tulkkauspalvelulaissa on käytetty muotoja ”on järjestettävä”, ”järjestetään” ja ”voidaan järjestää”, näitä käsitellään tarkemmin luvuissa 3 ja 4.

Subjektiivisen oikeuden tunnistamisen yhtenä tunnusmerkkinä on pidetty päätöksen valituskelpoisuutta. Toimivaltanormien analysoinnilla selvitetään osoittavatko säännökset etuudesta päätettäessä viranomaiselle laillisuus- vai myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Laillisuuseli oikeusharkinnalla ratkaistaviin etuuksiin on hakijalla subjektiivinen oikeus. Sosiaaliset etuudet voidaan siis ryhmitellä harkintavallan kahtiajaon avulla subjektiivisen oikeuden suhteen. Toimivaltanormien sitovuuden aste ohjaa viranomaista päätöksenteossa, kun sitovasti kirjoitettu säännös viittaa oikeusharkintaan ja subjektiiviseen oikeuteen, mutta löysemmin muotoiltu säännös viittaa viranomaisen vapaampaan harkintaan ja subjektiivisen oikeuden perustamattomuuteen.<sup>82</sup>

Subjektiivisesta oikeudesta säädetään lailla, joten sen saamisedellytyksiä ei voida heikentää tai koventaa muuten kuin lainsäädännöllä. Hallinnollisilla määräyksillä ei voida vaikuttaa subjektiivisen oikeuden saamisedellytyksiin oikeudellisesti sitovalla tavalla. Esimerkiksi hallinnollisilla normeilla, suunnitelmilla ja määrärahapäätöksillä ei voida poistaa, evätä tai rajoittaa subjektiivista oikeutta. Ei ole myöskään mahdollista, että hallinnollisella päätöksellä perustettaisiin subjektiivisia oikeuksia. Esimerkiksi pelkkä määrärahapäätös, hallinnon sisäinen suunnitelma tai tietty toiminnan järjestämiseen myönnetty valtionosuus ei luo yksityiselle ehdoton oikeutta vaatia itselleen päätöksessä tarkoitettua etua. Jos laissa ei ole säädetty hallinnollisella päätöksellä säädetystä määrärahan käytöstä tai hallinnollisen suunnitelman toteuttamisesta, on viranomaisen harkinnassa se, miten se päättää käyttää resurssinsa. Aivan vapaat kädet viranomaisilla ei ole päättää tällaisten määrärahojen käytöstä tai suunnitelmien toteuttamisesta, sillä hallintopäätökset ovat virallislähteitä, jotka sitovat sitä viranomaista, johon ne kohdistuvat, ja viranomaisen tulee aktiivisesti toteuttaa suunnitelmaa tai toimia tavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>83</sup>

---

81 Tuori & Kotkas 2008, s. 246–247.

82 Huhtanen 1989, s. 368.

83 Mäenpää 2013, s. 255.

Palvelun saamisedellytysten täyttyminen ei ole aina selkeää, sillä joissakin tapauksissa subjektiivinen oikeus palveluun saattaa olla selkeästi todettavissa, kun taas toisissa tapauksissa oikeutta palveluun joudutaan arvioimaan säädettyjen edellytysten kautta. Tällaisia arvionvaraisia tekijöitä on liittyy vaikeavammaisille subjektiivisena oikeutena turvattuihin palveluihin kuten tulkkauspalveluun. Tulkkauspalvelun saamisesta päätettäessä, voi olla jossain määrin arvionvaraista se, täyttääkö palvelua hakeva henkilö vammaisuudelle asetetut kriteerit.<sup>84</sup>

Lappi erittelee tulkkauspalvelussa ilmenneitä ongelmia kuntien järjestämistävuon aikana. Kuntien järjestäessä tulkkauspalvelua oli eri kuntien välillä suuri ero palvelun laadussa ja sen saamisessa. Vaikka kunnat tekivät lain edellyttämien päätökset, oli palvelujen organisointi puutteellista. Tällöin tilanne saattoi olla se, että tulkkaustunteja olisi ollut mahdollista käyttää, mutta kunta ei käytännössä pystynyt tarjoamaan tulkkia tehtävään. Yksi merkittävästä palvelun järjestämisen esteistä olivat rahoitukseen liittyvät ongelmat. Esimerkiksi opiskelutulkkausjärjestämisen velvollisuudesta saattoi olla kunnan sisällä erimielisyyksiä, kun ei ollut selvää järjestetäänkö tulkkaus opetustoimen vai sosiaalitoimen rahoituksella. Pahimmassa tapauksessa epäselvä tilanne johti siihen, että opiskelu peruuntui kokonaan, aloittaminen lykääntyi tai opiskelu hankaloitui kohtuuttomasti. Kuntien hoitaessa tulkkauspalvelua, oli tilanne se, että vuosittain noin kymmenesosa kuuroista opiskelijoista jäi ilman tärkeitä opiskelutulkkauspalveluita.<sup>85</sup>

## 2.2.2 Vammaisuuden määritelmä tulkkauspalvelulakia sovellettaessa

Tulkkauspalvelulakiin on kirjattu, että sen tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön mahdollisuuksia toimia yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä. Laissa säädetään Suomessa asuvan vammaisen henkilön oikeudesta Kansaneläkelaitoksen järjestämistävuulla olevaan tulkkauspalveluun. Tulkkauspalvelulain 5 §:ssä säädetään tulkkauspalvelun edellytyksistä:

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<sup>86</sup>.

84 Arajärvi 2011, s. 90–91.

85 Lappi 2000, s. 75–76.

86 Kelan terminologinen sanasto, s. 171: Kommunikointikeino: *keino, jolla ihminen voi ilmaista itseään ja saada tietoa. Kommunikointikeinot perustuvat näköön (esim. kirjoitus, viittoma, graafiset symbolit), kuuloon (esim. puhe) ja tuntoaistiin (esim. pistekirjoitus, kehon koskeminen). Vammaisten tulkkauspalvelun*

Räty toteaa, että vammaisia henkilöitä ei tule nähdä yhteisenä ryhmänä, vaan jokaisessa erillisessä tapauksessa pitäisi arvioida niitä toimintarajoituksia, jotka aina kyseessä oleva vamma aiheuttaa yksittäiselle henkilölle. *Vammaisuus* tai *vammainen henkilö* tulee määritellä yksilön tilana ja kokemuksena ja toki myös yhteiskunnallisena ja sosiaalipoliittisena kysymyksenä. Vammaisuuden haitat määrittyvät henkilön vamman ja hänen olosuhteidensa suhteesta. Toimintaohjeiden laatimisessa tulee täsmentää miten vammaisuus vaikuttaa yksilöön toimintakykyyn ja toiminta mahdollisuuksiin, sillä vammaisuuden yleisluontoinen määrittely ei ole riittävä.<sup>87</sup>

Maailman terveysjärjestö WHO:n määrittelemän vammaisuuden ja sen aiheuttamien haittojen porrastuksen mukaisesti vamma ei välttämättä suoraan merkitse toimintakyvyn rajoitusta. Yksilölle vammasta voi kuitenkin aiheutua sellaista toiminnanvajavuutta, joka kyseisen yksilön olosuhteissa aiheuttaa haittaa. Ympäristö- ja yhteisötekijät muodostava olosuhteet, joissa vammasta aiheutuva haitta käytännössä ilmenee. Vammaisuus voidaan määritellä laajan tai suppean merkityksen mukaan. Laajasti käsitettynä vammaisuus pitää sisällään sairaudet ja vammat, mutta suppeasti käsitettynä vammaisuuteen käsitetään suoriutumista haittaavat tilat.<sup>88</sup>

Vammaispalvelulaissa tulkkauspalvelun saannin edellytyksenä oli vaatimus vamman pysyvyydestä ja vaikeudesta, mutta tulkkauspalvelulakiin se on korvattu edellytyksellä toimivasta kommunikointikeinosta. Tulkkauspalvelua ei voida korvata millään muulla palvelulla, joten vaikeavammaisuuden raja ei ole niin merkittävässä roolissa kuten esimerkiksi kuljetuspalveluissa tai muissa vammaispalvelulaissa säädetyissä palveluissa.<sup>89</sup> Tulkkauspalvelulaissa tulkkauspalveluun oikeutetusta henkilöstä käytetään läpi lain termiä palvelunkäyttäjä. Onko lainmuutoksella sitten syntynyt asiallista eroa siihen miten tulkkauspalveluun oikeutettu määritellään? Vai onko muutos vain terminologinen muutos? Kansaneläkelaitos on järjestänyt tulkkauspalveluita nyt lähes viiden vuoden ajan ja tulkkauspalveluun oikeutettujen ja palvelua käyttävien määrä sekä palvelusta aiheutuvat kustannukset ovat olleet kasvussa. Näitä käsitellään tarkemmin luvussa 3.1.1, jossa selvitetään tulkkauspalvelun järjestämistä ja palvelunsaajan oikeuksien huomioimista palvelua järjestettäessä.

---

*asiakkaalla voi olla käytössään useita kommunikointikeinoja ja keinot voivat vaihdella tilanteittain.*

87 Räty 2010, s. 32.

88 Räty 2010, s. 32–33.

89 HE 220/2009 vp, s. 27.

Huhtanen tuo esiin sen, että vammaisten palveluja koskevassa lainsäädännössä vammaisuuden kriteereitä ei ole täsmennetty lakitekstissä tarkkarajaisesti. Säännöksissä määrätään, että eri tukimuotoja annetaan ”vammansa tai sairautensa johdosta” välttämättä tarvitseville henkilöille. Vammaispalvelulain osalta tarkemmista saamisedellytyksistä ja vammaisuuden määrittelystä on säädetty asetuksella jokaisesta palvelumuodosta erikseen, mutta asetuksessa ilmaistut kriteerit ovat varsin joustavassa muodossa. Tulkkauspalvelulakiin ei liity täsmentävää asetusta, eikä itse laissa ole säädetty tarkemmin vammaisuuden määritelmästä. Huhtanen toteaa, että näistä lain epämääräisyyksistä seuraa tietynlainen heikennys etuuksien suojattuun luonteeseen, sillä viranomaisilla on suhteellisen itsenäinen harkinta päättää siitä, kenelle palveluja eri tilanteissa annetaan. On selvää, että asiaan kuulumattomat seikat, kuten kunnan taloudellinen tilanne, vaikuttavat kriteerien tulkintaan sitä enemmän mitä epätasemmallisemmin etuuksien saajista säädetään.<sup>90</sup>

Tulkkauspalvelulain lähtökohtana on henkilön vammaisuus. Tutkielmassa on huomioitu kuitenkin myös YK:n yleissopimuksen asetelma siitä, että sekä vammaisuus että kieli- ja kulttuurinäkökulma ovat rinnakkaisia eivätkä keskenään ristiriidassa.<sup>91</sup> Palvelunkäyttäjien oikeuksia tutkiessa on erotettavissa kaksi erilaista ryhmää, joiden intressit saada palvelua ovat jokseenkin erilaiset. Kuurot joiden äidinkieli on viittomakieli tarvitsevat tulkkausta kommunikoidakseen kuulevien kanssa ja näkökulma tulkkaukseen, varsinkin heidän itsensä näkökulmasta, on enemmänkin kielellinen kuin vammaan liittyvä. Kuulo-näkövammaisille ja puhevammaisille tulkkaus mahdollistaa kommunikoimisen pääasiassa koko muun maailman kanssa. Tällöin tulkkauksessa ei ole niinkään kyse kielellisistä oikeuksista vaan siitä, että poistetaan vammaisuudesta johtuvia esteitä. Viittomakieliset haluaisivat tulla kohdelluksi vähemmistönä kuten muut kielelliset tai etniset vähemmistöt.<sup>92</sup>

Kuulo-näkövamma on kuulon ja näön toimintarajoitteiden yksilöllinen yhdistelmä, ja tämän vuoksi kuulo-näkövammaisten henkilöiden kommunikaatiotavoissa on vaihtelua erilaisten vamman ilmenemismuotojen vuoksi. Vamman vaikutukset ulottuvat laajalti kuulo-näkövammaisen kommunikaatioon, tiedonsaantiin, liikkumiseen sekä jokapäiväiseen arjessa selviytymiseen. Tulkkaustilanteessa käytettävät keinot ovat puhe, viittomakieli, viitottu puhe, kirjoitustulkkaus tai menetelmät, jotka perustuvat informaation välittämiseen kosketuksen kautta,

---

90 Huhtanen 1989, s. 371–372.

91 Viittomakielisten kielelliset oikeudet 2011, s.16.

92 Suksi 2006, s. 154.

kun välitetään ympäristöä koskevaa tietoa kuvailemalla ja opastamalla.<sup>93</sup> Kelan terminologisessa sanastossa kuulo-näkövamma määritellään niin, että henkilöllä on ”sekä kuulo- että näkövamma, joka vaikuttaa hänen kommunikointiinsa, tiedonsaantiinsa ja liikkumiseensa sekä arkielämässä selviytymiseensä”.<sup>94</sup> Kuulo-näkövammaisen henkilön kohdalla on mahdollista, että oikeudesta palveluun päätettäessä, arvioidaan erityisesti sitä, onko henkilölle löydettävissä toimiva kommunikointikeino.

Kuulovamma on henkilöllä, joka on kuuro, kuuroutunut tai kuulee niin huonosti, ettei hän kuulolaitteen tai sisäkorvaimplantin avulla pärjää arjen vuorovaikutustilanteissa. Useimmat kuuroista on syntynyt kuurona tai kuuroutunut ennen puhutun kielen oppimista. Niinpä viittomakieli on kuurojen luonnollinen äidinkieli, ja he käyttävät sitä ensisijaisesti tiedonhankintaan, osallistumiseen ja jokapäiväisessä elämässä. Myös kirjoitustulkkkaus tai viitottu puhe voi olla osalle viittomakielisistä tarpeen. Kuuroutunut henkilö on menettänyt kuulonsa puhutun kielen oppimisen jälkeen, jolloin he yleensä säilyttävät ymmärrettävän puheen. Tulkkauskeinoina voi olla esimerkiksi kirjoitustulkkkaus, viitottu suomi, ruotsi tai muu puhuttu kieli tai viittomakieli. Vaikka kuuroutuneet henkilöt saattavat pystyä lukemaan huulilta, on se yksinään liian epävarma ymmärtämisen keino.<sup>95</sup> Kelan terminologisessa sanastossa kuulovammaiseksi on määritelty ”henkilö, joka ei kuule lainkaan tai kuulee niin huonosti, ettei kuulolaitteen tai sisäkorvaimplantin avulla selviydy normaaleista vuorovaikutustilanteista ilman tulkkausta”.<sup>96</sup>

Puhevamma ilmenee vaikeutena ilmaista itseään puheen avulla tai ymmärtää puhetta tai näiden yhdistelmänä. Päivittäiseen kommunikointiin tarvittava tulkkausmenetelmä on puhevammaisen henkilön tarpeista lähtevä, yksilöllinen ja toimiva. Tällaisia menetelmiä ovat esimerkiksi puhe, kirjoittaminen, viittomat, bliss-kieli<sup>97</sup> ja erilaiset graafiset merkit. Toimiva kommunikointi keino rakennetaan puhevammaisen henkilön, tämän lähipiirin ja puheterapeutin yhteistyönä. Apuna kommunikoinnissa on erilaisia apuvälineitä, kuten kuvakansiot, puhelaitteet tai tietokonepohjaiset ratkaisut. Yksinkertaiset apuvälineet järjestetään yleisen

---

93 HE 220/2009 vp, s. 26. Kansaneläkelaitoksen etuusohje: Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelut (jatkossa alaviitteessä Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelut), s. 8.

94 Kelan terminologinen sanasto, s. 169.

95 HE 220/2009 vp, s. 26. Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelut, s. 8.

96 Kelan terminologinen sanasto, s. 168.

97 Bliss-symboli: *graafisia kuvioita, joita käytetään puheen tukena tai asemesta puhevammaisen kanssa kommunikoidessa.* (MOT Kielitoimiston sanakirja).



terveydenhuollon ja laajemmat tekniset ratkaisut erikoissairaanhoidon lääkinällisenä kuntoutuksena.<sup>98</sup> Kelan terminologisessa sanastossa puhevammainen on määritelty henkilöksi, ”jolla on vaikeuksia ilmaista itseään puheen avulla tai ymmärtää puhetta tai kirjoittaa tai ymmärtää kirjoitettua tekstiä”<sup>99</sup>.

Toisena ehtona tulkkauspalvelun saamiselle on se, että palvelunsaajalle löytyy toimiva kommunikointikeino, ja että oman tahdon ilmaisu on mahdollista tulkkauksen avulla. Palvelun käyttäjäkään ei hyödy tulkkauspalvelusta, jos tulkkaus ei tuo apua itsensä ilmaisuun. Jos toimivaa kommunikointikeinoa ei ole käytössä, tulee puhevammainen henkilö ohjata lääkinällisen kuntoutuksen, jotta käyttökelpoinen kommunikointitapa ja sopivat apuvälineet löydetään. Tietämyksen lisääntyessä ja tekniikan kehittyessä löydetään uusia kommunikointikeinoja, jotka voivat auttaa henkilöitä joille ei ole aikaisemmin löytynyt toimivaa kommunikointikeinoa. Puhevammaisilla henkilöillä voi olla käytössä yksilöllisiä apuvälineitä kuten puhelaitteet, kommunikointikansiot ja tietokonepohjaiset kommunikointiohjelmat. Yksi tärkeimmistä toimivan kommunikoinnin edellytyksistä on henkilön halu tulla ymmärretyksi ja myös halu kuunnella toisia.<sup>100</sup>

Tulkkauspalvelua koskevassa Kansaneläkelaitoksen etuusohjeessa kommunikointikeinoiksi määritellään muun muassa suomalainen ja suomenruotsalainen viittomakieli, suomen tai ruotsin kielen mukaan viitottu puhe, kirjoitustulkkaus, taktiili viittominen<sup>101</sup> sekä kirjoittaminen. Etuusohjeessa esitellään tulkkauspalvelulain mukaista toimivaa kommunikointikeinoa koskeva esimerkkitapaus, jossa oikeutta tulkkauspalveluun hakee syntyperäinen venäläinen kuuro henkilö, joka ilmoittaa kommunikointikeinonsa olevan venäläinen viittomakieli mikä lisäksi hän ymmärtää jonkin verran kirjoitettua venäjää. Koska venäläinen viittomakieli ei kuulu tulkkauspalvelun piiriin, ei hänellä ole käytössään lain edellyttämää toimivaa kommunikointikeinoa, eikä hän siis ole oikeutettu tulkkauspalveluun.<sup>102</sup>

Vammaispalvelulain 6 §:ssä säädetään yhteiskunnan ja elinolosuhteiden kehittämisen periaatteesta. Viranomaisten on pyrittävä toiminnallaan ehkäisemään epäkohtien syntymistä ja pyrit-

---

98 HE 220/2009 vp, s. 26. Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelut, s. 8–9.

99 Kelan terminologinen sanasto, s. 169.

100 HE 220/2009 vp, s. 26–27.

101 Taktiili viittominen: *viittominen tuntoaistin välityksellä niin, että viittojan kädet koskettavat viittomien vastaanottajan käsiä.* (MOT Kielitoimiston sanakirja)

102 Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelut, s. 6.

tävä poistamaan haittoja sekä edistettävä ja seurattava vammaisten henkilöiden elinehtoja. Muuten nämä saattavat rajoittaa vammaisen henkilön toimintamahdollisuuksia ja osallistumista. Periaate on laaja ja ulottuu kaikkeen viranomaistoimintaan, esimerkiksi rakentamiseen, maankäyttöön ja vastaaviin toimintoihin. Myös kunnan tulee pitää huoli siitä, että yleiset palvelut soveltuvat myös vammaiselle henkilölle, ja että vammaisille tarkoitetut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan kunnassa esiintyvän tarpeen mukaisiksi. Vammaispalvelulaki, kuten myös tulkkauspalvelulaki, ovat luonteeltaan toissijaisia. Normaalisuusperiaatteen mukaisesti palvelut tulee järjestää ensisijaisesti yleislainsäädännön perusteella (esim. sosiaalihuoltolain, kansanterveyslain, erikoissairaanhoidon tai terveydenhuoltolain nojalla).<sup>103</sup>

### **2.2.3 Millaiseen tilanteeseen tulkkauspalvelua voi saada?**

Vammaisuutensa vuoksi tulkkauspalvelua tarvitseville tarve palveluun näkyy kaikissa niissä arkipäiväisissä tilanteissa, joissa vuorovaikutus muiden ihmisten kanssa on edellytys toimintaan yhteiskunnassa. Tulkkauspalvelulain 5 §:ssä säädetään, että palvelua saa työssä käymiseen, opiskeluun, asiointiin, yhteiskunnalliseen osallistumiseen, harrastamiseen sekä virkistykseen. Näille elämänalueille järjestettävä tulkkaus mahdollistaa siis vammaisen henkilön vuorovaikutuksen ja osallistumisen yhdenvertaisesti muiden kanssa. Jotta yhdenvertaisuus muiden ihmisten kanssa toteutuu, on vammaisella henkilöllä oltava oikeus tulkkauspalveluun juuri silloin ja siten kun hän sitä tarvitsee. Siksi on ensiarvoisen tärkeää, että asiakkaalla on oikeus määrittää itse ne tilanteet, joissa hän haluaa käyttää tulkkiä. Mahdollisuus tilata tulkki itse tulkkikeskuksen tai välityspalvelun kautta mahdollistaa tämän.<sup>104</sup>

Tulkkauspalvelulain 6.3 §:n mukaan tulkkauspalvelua saa opiskeluun, joka johtaa tutkintoon tai ammattiin tai parantaa vammaisen henkilön ammattitaitoa ja mahdollisuuksia työllistyä. Tulkkauspalvelun edellytyksistä säättävässä pykälässä tarkoitetaan opiskelulla myös vammaisen opiskelijan valmentavaa ja kuntouttavaa opetusta. Muunlainen opiskelu katsotaan harrastukseksi ja siihen käytetään tulkkauspalvelulaissa yleistulkkauskeskukseen tarkoitettuja tulkkaustunteja.<sup>105</sup>

---

103 Arajärvi 2011, s. 419–420.

104 HE 220/2009 vp, s. 27.

105 HE 220/2009 vp, s. 27.

Kansaneläkelaitoksen tulkkauspalveluita koskevassa soveltamisohjeessa sanotaan, että tulkkauspalveluja on järjestettävä opiskeluun siinä laajuudessa kuin henkilö palvelua välttämättä tarvitsee selviytyäkseen perusopetuksen jälkeisistä opinnoista. Tutkintoon tai ammattiin johtavaa opiskelua on opiskelu lukiossa, ammattioppilaitoksessa, ammattikorkeakoulussa ja yliopistossa. Ammatilliseen opiskeluun pääsemistä tai työllistymistä edistävää opiskelua on esimerkiksi opiskelu pitkäkestoisilla avoimen yliopiston kursseilla ja harjoittelujaksot. Työelämässä pysymistä tai siinä etenemistä tukevaa opiskelua on työvoimapoliittinen koulutus ja kuntoutus, kun niiden kesto on paria viikkoa pidempi ja kun tulkkaus kuluttaisi merkittävästi muuhun tavanomaiseen toimitaan tarkoitettuja tulkkaustunteja sekä kouluretket ja muut vastaavat opintoihin liittyvät tilaisuudet. Harrastukseksi katsotaan lyhyet kurssit, kuten kansalaisopiston- tai työväenopistonkurssit ja autokoulu, vaikka ne liittyisivät jollakin tapaa työhön. Kuitenkin lisätunteja voidaan myöntää yksilöllisen tarpeen mukaan, jos lisätunneille aiheutuu kursseista johtuen tarvetta.<sup>106</sup> Tarkemmin opiskelutulkkauksesta luvussa 3.3.2.

Työstä ei ole tulkkauspalvelulaissa erikseen omia säädöksiä kuten opiskelusta. Vammaispalvelulain aikana syntynyt tulkkauspalveluja koskeva oikeuskäytäntö on käyttökelpoista tulkinta-apua myös tulkkauspalvelulakia sovellettaessa<sup>107</sup>. Kuten vammaispalvelulain aikana on määritetty, työllä tarkoitetaan työsuhteeseen perustuvaa toimintaa ja yritystoimintaa. Jos toimeentuloa hankitaan esiintyvänä taiteilijana, freelancerina tai oppisopimuskoulutuksessa, voivat nämä tilanteet rinnastua työssä tarvittavaan tulkkaukseen.<sup>108</sup> Tätä kuitenkin arvioidaan työnkeston kannalta, hyvinkin satunnainen keikkatyö ei välttämättä oikeuta ylimääräisten tulkkaustuntien saamiseen.

Asiointi, yhteiskunnallinen osallistuminen, harrastaminen ja virkistys ovat tavanomaiseen elämään liittyviä tilanteita, joihin tulkkauspalvelua saa. Käytännössä näihin tilanteisiin käytetään tulkkauspalvelulaissa säädettyjä vähimmäistuntimääriä kuulo-näkövammaisen saa 360 tulkkaustuntia vuodessa ja kuulo- tai näkövammaisen henkilö 180 tulkkaustuntia vuodessa, ellei ole tarpeen myöntää lisää tulkkaustunteja esimerkiksi aktiiviselle palvelunkäyttäjälle. Kun palvelua järjestetään näihin tilanteisiin, on lähtökohtana se, että lain tarkoitus toteutuu, jolloin palvelu edistää vammaisen henkilön mahdollisuuksia vuorovaikutukseen ja mahdollistaa toi-

---

106 Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelut, s. 23–24.

107 HE 220/2009 vp, s. 27. Hallituksen esityksessä sanotaan, että vammaispalvelulain aikana syntynyttä oikeuskäytäntöä voidaan edelleen käyttää tulkinta-apuna tulkkauspalvelulakia sovellettaessa.

108 HE 220/2009 vp, s. 27.

mimisen yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä. Palvelunkäyttäjä valitsee itse mihin elämänalueille hän haluaa käyttää tulkkauspalvelua, eli hänen omat valintansa päivittäisessä elämässä määräävät tilanteet, joissa tulkkausta tarvitaan. Onkin tärkeää, että palvelun järjestäminen ei arvota vammaisen henkilön valintoja tai rajaa hänen itsemääräämisoikeutta tai yhdenvertaisuutta. Jotta vammaisen henkilö voi osallistua yhteiskunnan toimintaan tasavertaisena, käytetään tulkkauspalvelua turvaamaan riittävää tiedonsaantia. Onkin mahdollista käyttää kirjallises-  
sessa muodossa olevaa kohdetta tulkkauksen lähdetekstinä, esim. tilanteissa, joissa palvelunkäyttäjän suomen- tai ruotsinkielen taito ei riitä lukemaan kaikenlaista tekstiä.<sup>109</sup>

Kun perusteet tulkkauspalvelun myöntämiselle eivät enää täyty lakkautetaan palvelu sen käyttäjältä. Syitä tulkkauspalvelun lakkauttamiseen Kansaneläkelaitoksen etuusohjeen mukaan ovat esimerkiksi palvelunkäyttäjän terveyden tilan muuttuminen sellaiseksi, ettei hän enää tarvitse tulkkauspalvelua; kun palvelunkäyttäjän kotikunta ei ole enää Suomessa tai palvelunkäyttäjä itse kirjallisesti luopuu palvelusta.<sup>110</sup>

## **2.3 Tulkkauspalvelulain soveltaminen toissijaisesti**

### **2.3.1 Lain soveltaminen toissijaisesti**

Tulkkauspalvelun 3 §:ssä säädetään lain toissijaisuudesta:

Tämän lain mukaista tulkkauspalvelua järjestetään, jos vammaisen henkilö ei saa riittävää ja hänelle sopivaa tulkkausta muun lain nojalla.

Tulkkauspalvelua voidaan kuitenkin järjestää, jos muun lain nojalla annettavan palvelun saaminen viivästyy tai palvelun antamiseen on muu perusteltu syy.

Tulkkauspalvelulain 3 §:n mukaisesti tulkkauspalvelua järjestetään, jos vammaisen henkilö ei saa riittävää ja hänelle sopivaa tulkkausta muun lain nojalla. Palvelua voidaan kuitenkin järjestää, jos muun lain nojalla annettavan palvelun saaminen viivästyy tai palvelun antamiseen on muu perusteltu syy. Vaikkakin tulkkauspalvelulakia on sovellettava toissijaisesti, pohdittiin hallituksen esityksessä sitä, pitäisikö laki säätää ensisijaisesti sovellettavaksi niissä tilanteissa, joissa henkilö tarvitsee palvelua laissa mainittuihin toimintoihin. Tätä perusteltiin ensinnäkin sillä, että käytännössä tulkkipalvelut olivat vammais- ja palvelulain aikana lähestulkoon

---

109 HE 220/2009 vp, s. 27–28.

110 Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelut, s. 44.

ensisijaisena palveluna. Toki myös vammaispalvelulaki on sen 4 §:n mukaan toissijaisesti sovellettava laki. Koska tulkkauspalvelun järjestämistä koskeva uudistus oli hallinnollinen ja se tehtiin kustannusneutraalisti, oli lakia valmisteltaessa päädytty pysymään toissijaisuudessa.<sup>111</sup>

Tulkkauspalvelun järjestämisestä säädetään muun muassa hallintolaissa, perusopetuslaissa, potilaslaissa, asiakaslaissa ja esitutkintalaissa. Seuraavissa luvuissa käsitellään tarkemmin hallintolain ja tulkkauspalvelulain välistä suhdetta sekä mitä muussa lainsäädännössä säädetään tulkkauspalvelusta.

Kansaneläkelaitoksen etuusohjeessa eritellään muutama tapaus, joissa tulkkauspalvelua voidaan järjestää henkilölle, kun tarvittavan palvelun saaminen muun lain nojalla viivästyy tai palvelun antamiseen on jokin muu perusteltu syy, kuten jos esi- tai perusopetusta järjestetään muussa kuin erityiskoulussa. Kansaneläkelaitos voi järjestää palvelun myös epäselvissä tilanteissa, kun palvelun järjestämisvastuussa oleva taho ei ole tiedossa, mutta tarve palveluun on jo olemassa. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi, kun selvitetään oikeutta työhallinnon vastuulla olevien työllistämistä edistäviin tukitoimiin. Kansaneläkelaitos perii palvelusta aiheutuneet kustannukset ensisijaisesti vastuussa olevalta taholta.<sup>112</sup>

Lakisäädösten keskinäisiä normiristiriitoja ratkaistaan käyttäen metanormeja, jotka määräävät normien etusijajärjestyksen. Lex specialis -periaatetta käytetään sosiaalioikeudessa, kun esimerkiksi arvioidaan suhdetta yleishallinto-oikeudellisten säännösten ja sosiaalioikeuden erityislainsäädännön välillä. Yleisesti ottaen erityislainsäädännön suhde yleislainsäädäntöön ratkaistaan lex specialis -periaatetta käyttäen. Tämä tarkoittaa sitä, että ristiriitatilanteessa erityislainsäädännölle on annettava etusija, jos kyseisestä seikasta säännellään sekä erityislaissa että yleislaissa. On huomattava, että nimenomaisilla säännöksillä voidaan poiketa näistä säännösten etusijajärjestyksestä määräävistä normeista. Sosiaalioikeuden piirteisiin kuuluu se, että lähtökohtaisesti erityisryhmien tarpeet ensisijaisesti pyritään tyydyttämään esimerkiksi sosiaalihuoltolaissa säädetyillä yleisillä sosiaalipalveluilla. Jos yleislaissa turvatut sosiaalipalvelut eivät ole riittävät tai tarkoituksen mukaiset, on turvauduttava erityislaissa säädettyihin palveluihin. Samanlaisen merkityksen saa tulkkauspalvelulain 3 §:n mukainen toissijaisuus.<sup>113</sup>

---

111 HE 220/2009 vp, s. 18, 25.

112 Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelut, s. 9.

113 Tuori & Kotkas 2008, s. 121–123.

Samantasoisten oikeusnormien välistä suhdetta arvioidaan metanormien avulla ja *lex specialis*-periaatteen mukaan erityissäännös syrjäyttää samaa asiaa koskevat yleissäännökset. Yleislakia (*lex generalis*) sovelletaan, ellei muussa laissa ole käsiteltävästä asiasta säädetty toisin. Erityissäännöksellä (*lex specialis*) säädetään tietystä asiasta ja se saa etusijan suhteessa samantasoiseen yleissäännökseen. Yleislain ja erityissäännösten välisestä suhteesta voidaan myös säätää nimenomaisella säännöksellä.<sup>114</sup>

Tulkkauspalvelulakia koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että monet tahot mieluusti haluaisivat tulkkauspalvelulain olevan ensisijaisesti sovellettava laki. Tämä johtaisi viranomaisten keskinäisten kustannusvastuuta koskevien epäselvyyksien poistumiseen ja palvelun maksajatahon määrittelyminen oli selkeää. Tällöin myös esimerkiksi terveydenhuollon yksiköt ja muut vastaavat toimijat voisivat tilata tulkkauksen omien tarpeidensa mukaan. Nyt asiakas tilaa tulkin itse ja palveluun käytetyt tulkkaustunnit vähentävät asiakkaan käytettävissä olevia yleistulkkauksen tuntimääriä, vaikka tulkkaus olisi myös palveluyksikön intressin mukaista.<sup>115</sup>

Tulkkauspalvelulain esitöistä käy selkeästi ilmi, että vaikka tulkkauspalvelun säädetään olevan toissijaisesti sovellettava, oli hyvin todennäköistä, että tulkkauspalvelulain mukainen tulkkauspalvelu tulee olemaan käytännössä ensisijainen palvelu. Tulkkauspalvelun kustannuksiin ovat muut tahot osallistuneet lähinnä hallintolain mukaisissa viranomaisaloitteisissa asioissa. Lain toissijaisuutta vastaan puhuu se, että tulkkauspalvelu turvaa palvelunkäyttäjien keskeisten perusoikeuksien toteutumisen ja on selvää, että näiden oikeuksien toteutumiseen ei saisi vaikuttaa epäselvyys kustannusvastuussa olevasta tahosta. Lain säätämistä ensisijaisesti sovellettavaksi selvitettiin hallituksen esityksen valmistelutyössä. Tällöin palvelun järjestäminen olisi selkeämpää kun järjestämis- ja kustannusvastuita ei eroteltaisi valtion viranomaisten kesken. Palvelun luonne selkeytyisi myös asiakkaiden kannalta. Toissijaisuuteen päädyttiin ennen kaikkea uudistuksen hallinnollisen ja kustannusneutraalin luonteen vuoksi.<sup>116</sup>

Viittomakielilain valmistelussa todetaan, että tulkkauspalvelulakia on tosiasiallisesti sovellettu ensisijaisesti. Lakia tulisi soveltaa toissijaisesti, mutta käytännössä palvelua haetaan ensisijai-

---

114 Mäenpää 2013, s. 121.

115 HE 220/2009 vp, s. 5.

116 HE 220/2009 vp, s. 9, 18–19.

sesti Kansaneläkelaitokselta.<sup>117</sup> Tällä hetkellä keskeinen viittomakielen tulkkauksen järjestämistä koskeva tulkintaa sisältävä oikeusongelma näyttää olevan tulkkauspalvelulain suhde muuhun lainsäädäntöön. Tulkkauspalvelun ja muiden lakien suhteesta ei ole vielä juurikaan ratkaisuja, mutta epäselvyyttä on ollut milloin tulkkaus järjestetään potilaslain ja milloin tulkkauspalvelulain nojalla<sup>118</sup>.

### 2.3.2 Tulkitseminen ja kääntäminen hallintolain nojalla

Tulkitsemisesta ja kääntämisestä säädetään hallintolain (434/2003) 26 §:ssä. Viranomaisen on järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen viranomaisaloitteisissa asioissa, jos viittomakielen asianosainen ei osaa viranomaisen käyttämää suomea tai ruotsia tai hän ei voi vammaisuuden tai sairauden vuoksi tulla ymmärretyksi. Hallintoasioissa asianosaisen ja viranomaisen välinen viestintä ja kommunikaatio tulee olla toimivaa, ja tämä toteutuu ainoastaan jos he ymmärtävät toisiaan. Jos asianosainen ei ymmärrä viranomaisessa käytettävää kieltä tai sairaudesta tai vammasta johtuvat syyt vaikeuttavat asioiden hoitamista, voi käydä niin, ettei asiaosainen pysty valvomaan omia etujaan ja oikeuksiaan riittävällä tasolla. Tästä johtuen asianosaisen tulee olla perillä viranomaisen päätöksen tekoon vaikuttavista oikeudellisista ja tosiasiallisista perusteista ja pystyä itse esittämään asian käsittelyn kannalta oleellisia tietoja ja selvityksiä ja kommentoimaan käsittelyn edetessä.<sup>119</sup>

Hallintolain (434/2003) 26 §:ssä säädetään siitä, että viranomaisen on järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, jos viittomakieltä käyttävä asianosainen ei osaa viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä tai hän ei vammaisuuden tai sairauden perusteella voi tulla ymmärretyksi. Asia voidaan tulkita kielelle, jota asianosaisen voidaan todeta ymmärtävän riittävästi. Kuitenkin viranomaisen voi huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä asian selvittämiseksi ja asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi, vaikka asia ei olisikaan viranomaisaloitteinen. Hallintoasiassa asianosaisella on oikeus viranomaisen järjestämään ja kustantamaan tulkkaukseen ja kääntämiseen. Tällainen asia, joka voi tulla viranomaisaloitteisesti vireille, koskee yleensä julkisen edun toteuttamista ja velvollisuutta ja se kohdistuu asianosaiseen.<sup>120</sup>

---

117 HE 294/2014 vp, s. 30.

118 Viittomakielisten kielelliset oikeudet 2011, s. 38.

119 Niemivuo et al. 2010, s. 258.

120 Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 146.

On huomattava, että jos asianosainen osaa viranomaisessa käytettyä suomen tai ruotsin kieltä, ei viranomaisella ole velvoitetta tulkitsemiseen tai kääntämiseen. Yleensä hallintoasioissa käsitteily tapahtuu kirjallisesti. Kun asia on asianosaisaloitteinen, on asianosaisen huolehdittava tulkitsemisesta ja kääntämisestä omalla kustannuksellaan, ellei viranomaisen käytä harkintavaltaansa ja huolehdi tästä asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi.<sup>121</sup> Ei ole merkitystä onko hallintoasia sellainen, että sen olisi voinut vireillepanna myös asianosainen, jos asia on kuitenkin tosiasiallisesti tullut vireille viranomaisaloitteisesti, tällöin asianosainen on oikeutettu hallintolain mukaiseen maksuttomaan tulkitsemiseen ja kääntämiseen.<sup>122</sup> Esimerkiksi myös myönnetyn etuuden takaisinperintä on viranomaisaloitteinen hallintoasia, vaikka asianosainen olisi saanut etuutta oman hakemuksensa perusteella. Hallintolain 26.1 §:n kohteena on siis hallintoasiat, joissa asianosaiselle kohdistetaan velvoitteita, kieltoja tai rajoituksia.<sup>123</sup>

Hallintolaisissa puhutaan ”kääntämisestä” ja ”tulkitsemisestä”, näillä termeillä on haluttu tehdä tietoinen ero ammattimaiseen tulkkaukseen, josta on kyse tulkkauspalvelulaisissa. Termi ”tulkitseminen” on valittu hallintolakiin, sillä se on vapaamuotoisempi ja jättää viranomaiselle laajan harkintavallan tulkitsemisen ja kääntämisen tosiasiallisesta toteuttamisesta. Tällä on merkitystä viranomaisen toiminnan taloudellisuuteen, sillä viranomaisella ei ole lainvelvoitetta turvautua ulkopuoliseen kääntäjään tai tulkkiin, jos se pystyy huolehtimaan kääntämisestä ja tulkitsemisestä itse. Hallintolain 26.2 §:ssä säädetään, että asia on käännettävä tai tulkittavan niin, että voidaan katsoa asianosaisen on asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän asiaa. Viranomaisen ei siis edellytetä tulkitsevan jokaista sanaa tai elettä, ellei tämä asian huomioiden olen välttämätöntä. Asianosaisen oikeusturva ei kuitenkaan saa vaarantua, vaan tulkitsemisen tulee aina olla tarpeeksi kattavaa. Viranomaisen ei tarvitse kääntää tai tulkita hallintoasiassa, jos asianosaisen voidaan katsoa selviytyvän kohtuudella asiansa hoitamisesta suomeksi tai ruotsiksi, vaikka hän käyttäisi jotain muuta kieltä.<sup>124</sup>

Viittomakielisellä henkilöllä ei siis ole oikeutta hallintolain mukaiseen tulkitsemiseen, jos hän voi hoitaa asiansa esimerkiksi kirjallisesti suomeksi tai ruotsiksi. Jos asiaosainen kuitenkin haluaa käyttää tulkkiä hallintoasian hoitamiseen vaikka pystyisikin kohtuudella suoriutumaan siitä viranomaisen käyttämällä kielellä, joutuu hän hankkimaan tulkin itse ja omalla kistan-

---

121 Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 146.

122 Kulla 2012, s. 171.

123 Niemivuo et al., s. 260.

124 Niemivuo et al., s. 261, 264–265.



nuksellaan. Asianosaisaloitteisissa hallintoasioissa tulkkauspalveluun oikeutetut henkilöt luonnollisesti käyttävät tulkkauspalvelulain mukaisia tulkkauspalvelutuntejaan tarvitsemaansa tulkkaukseen. Kun tulkkauspalvelulain mukaan palvelunkäyttäjät saavat tulkkauksen maksutta, niin ”omalla kustannuksella” tarkoittaa käytännössä tulkkauspalveluihin oikeutetuille sitä, että henkilö joutuu käyttämään omia kiintiöityjä tulkkaustunteja asiointiin viranomaisessa tai jos tämä ei ole mahdollista, niin ostamalla tarvitsemansa palvelun itse.

Vammaisten ja vähemmistökieliä käyttävien oikeuksien parannuttua perusoikeusuudistuksen myötä, pohdittiin olisiko mahdollista laajentaa viranomaisen velvollisuutta tulkitsemiseen ja kääntämiseen myös asiaosaisaloitteisiin asioihin. Tämä tulkitsemis- ja kääntämisvelvollisuuksien laajentaminen oli erityisesti vammaisjärjestöjen mielestä tarpeellista. Asia ei kuitenkaan toteutunut, sillä sen katsottiin aiheuttavan viranomaisille kustannuksia ja lisäävän työmäärää. Lähtökohtaisesti tulkitsemis- ja kääntämisvelvollisuuden laajentaminen olisi toki tavoiteltavaa ja perusoikeuksia toteuttava, mutta rajalliset taloudelliset ja henkilöstölliset resurssit tekevät sen käytännössä mahdottomaksi.<sup>125</sup>

### **2.3.3 Muu ensisijaisesti sovellettava tulkkausta koskeva lainsäädäntö**

Perusopetuslain (628/1998) nojalla perusopetuksessa opetuksen järjestävä huolehtii siitä, että viittomakieltä äidinkielenään käyttävät saavat opetuksensa viittomakielellä. Sosiaali- ja terveyspalveluissa tulkkauksesta säädetään laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) ja laissa potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992). Seurakuntien ja eri järjestöjen tilaisuuksissa saattaa olla järjestäjän toimesta tulkkaus.<sup>126</sup> Viranomaisen järjestämästä tulkkauksesta tai oikeudesta käyttää viittomakieltä säädetään muun muassa myös hallintolaisissa (434/2003), hallintolainkäyttölaisissa (586/1996), oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa (689/1997), ulosottokaareissa (705/2007), vankeuslaissa (767/2005), poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetussa laissa (841/2006), esitutkintalain 12.5 §:ssä (805/2011) ja ulkomaalaislain (301/2004) 10 §:ssä.

Perusopetuslain 10 §:ssä säädetään peruskoulun opetuskielestä, joka voi olla myös viittomakieli. Oikeus saada perusopetusta viittomakielellä riippuu kuulovamman laadun suhteen, mutta kuurot, joiden ensimmäinen kieli on viittomakieli, ovat oikeutettuja viittomakieliseen

---

125 Niemivuo et al., s. 260.

126 HE 220/2009 vp, s. 9, 18.

opetukseen. Säännös opetuskielestä pitää sisällään kaikki opetukseen liittyvät palvelut. Perusopetuslaissa säädetään myös erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden oikeudesta maksuttomiin tulkitsemis- ja avustajapalveluihin, jotta osallistuminen opetukseen on mahdollista. Tässä tulkitsemispalvelut tarkoittavat yksilöllisesti annettavaa viittomakielistä tai muilla kommunikaatiokeinoilla toteutettua tulkkausta.<sup>127</sup> Perusopetuslain mukaisesta tulkkauksesta vastaa kunta. Voitaneen olettaa, että rajatapauksissa oppilaan vanhempien ja kunnan välillä voi olla erimielisyyksiä tulkkaustarpeesta sekä oikeudesta viittomakieliseen opetukseen.

Kuten peruskoulussa myös päiväkodin päivittäisessä toiminnassa on kunnan vastuulla järjestää lapsen tarvitsema tulkkaus. Kansaneläkelaitos voi kuitenkin järjestää päiväkotia käyvälle lapsella tulkkauksen, jos sitä tarvitaan päiväkodissa yksittäisessä tilanteessa ja lapsi ei pärjää päiväkodin omilla normaaleilla tulkkausjärjestelyillä. Tällaisia tilanteita voi Kansaneläkelaitoksen etuusohjeen mukaan olla esimerkiksi varhaiskasvatussuunnitelmaan liittyvä keskustelu, kehityskeskustelu, kevät- tai joulujuhla, päiväkodin järjestämä teatteri tai uimakoulu.<sup>128</sup>

Vammaisella tai muulla erityistä tukea tarvitsevalla oppilaalla on perusopetuslain mukaan oikeus saada opetukseen osallistumisen edellyttämät maksuttomat tulkkauspalvelut. Kansaneläkelaitoksen etuusohjeessa todetaan, että jos oppilaalle on järjestetty peruskouluun perusopetuslain mukainen tulkkaus, tulee kunnan järjestää myös leirikouluun tarvittava tulkkaus. Leirikoulu katsotaan osaksi opetusta, sillä se on koulun ulkopuolista toimintaa, joka on kirjattu lukuvuositaiseen suunnitelmaan. Kunta vastaa myös esiopetuksen ja lisäopetuksen tulkkauksen järjestämisestä. Kansaneläkelaitos järjestää kuitenkin oppivelvollisuusiän ylittäneen henkilön peruskouluopinnoissa tarvitseman tulkkauksen, tällöin tilanne on siis se, että henkilö ei ole enää oikeutettu perusopetuslain mukaiseen tulkkauspalveluun ikänsä vuoksi. Oppilaan käydessä aamupäivä- tai iltapäiväkerhossa järjestää Kansaneläkelaitos tarvittavan tulkkauspalvelun.<sup>129</sup>

Peruskoulun jälkeisissä opinnoissa, eli lukiossa ja ammatillisessa koulutuksessa opiskelijalla on oikeus tulkkauspalvelulain mukaiseen opiskelutulkkaukseen (tästä lisää luvussa 3.3). Lukiolain (629/1998) ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) mukaan

---

127 HE 220/2009 vp, s. 8–9.

128 Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelut, s. 10–11.

129 Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelut, s. 10.

opetuskielenä voi olla myös viittomakieli. Toisen asteen opetusta koskevassa lainsäädännössä on korostettu koulutuksen järjestävän vastuuta tarjota tukea, opinto-ohjausta ja apua opiskelun järjestämiseen, kun opiskelijalla on vammaisuuden vuoksi tai muuten tarvetta erityiselle tuelle.<sup>130</sup>

Kansaneläkelaitoksen etuusohjeessa on eritelty, milloin tulkkausta järjestettäessä sosiaali- ja terveydenhuollossa sovelletaan ensisijaisesta potilaslakia tai asiakaslakia, ja missä tapauksissa palvelu järjestetään tulkkauspalvelulain nojalla. Potilas ja asiakaslaisissa säädetään, että jos henkilöstö terveyden- tai sosiaalihuollossa ei osaa potilaan käyttämää kieltä tai potilas ei tule ymmärretyksi aisti- tai puhevian takia, on terveydenhuollon viranomaisten ja sosiaalihuollon henkilöstön huolehdittava tulkkauksesta mahdollisuuksiensa mukaan. Tämä ”mahdollisuuksiensa mukaan” tarkoittaa, että potilaslain ja asiakaslain säännöksissä ei ole ehdotonta velvoitetta järjestää tulkkauspalvelu. Potilaslaissa oleva mahdollisuus järjestää tulkkauspalvelu tulee sovellettavaksi esimerkiksi terveydenhuollon lähettäessä potilaalle kutsun johonkin toimenpiteeseen tai tutkimuksiin. Tällöin terveydenhuollossa on tiedossa tulkkauspalvelun tarve ennen kuin potilas saapuu yksikköön ja heillä on mahdollisuus järjestää tulkkauspalvelu tilannetta varten. Tulkkauspalvelulaki tulee sovellettavaksi palvelunkäyttäjän varatessa itse aika terveydenhuoltoon tai jos hän joutuu sairaalahoitoon hätätilanteessa. Jos palvelunkäyttäjä joutuu kuitenkin viipymään sairaalassa pidemmän ajanjakson, voidaan Kansaneläkelaitoksen etuusohjeen mukaan katsoa, että tulkkausvastuu siirtyy terveydenhuollolle heti kun he pystyvät järjestämään tarvittavan tulkkauksen.<sup>131</sup>

Työtapaturmasta tai liikennevahingosta johtuva kuulo- tai puhevamma voi aiheuttaa tulkkauspalvelun tarpeen, jolloin henkilöllä saattaa olla oikeus tulkkauspalveluun tapaturmavakuutuslain tai liikennevakuutuslain nojalla.<sup>132</sup>

---

130 HE 220/2009 vp, s. 9.

131 Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelu, s. 9–10.

132 Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelu, s. 11.

## 3 Tulkkauspalvelun sisältö

### 3.1 Kansaneläkelaitoksen järjestämismvastuun toteuttaminen

#### 3.1.1 Tulkkauspalvelun järjestämismvastuu

Tulkkauspalvelulain 10.1 §:n mukaan Kansaneläkelaitos järjestää tulkkauspalvelun itse tuottamalla tai hankkimalla sen muilta palveluntuottajilta. Käytännössä Kansaneläkelaitos on päättänyt ostaa palvelut ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Lain mukaan palvelu tulee järjestää kokonaistaloudellisesti edullisimmin, kuitenkin huomioiden samalla asiakkaiden yksilölliset tarpeet. Tulkkauspalvelua järjestettäessä on otettava huomioon palvelunkäyttäjän toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkieltensä ja kulttuuri-taustansa. Tulkkauspalvelun järjestämismvastuu kattaa myös palvelusta aiheutuvat välttämättömät oheiskustannukset sekä 8 §:ssä mainitut välineet ja laitteet. Tulkkauspalvelu on palvelunkäyttäjälle maksutonta.

Kuten tässä tutkielmassa aiemmin on todettu, perusoikeutena turvatus yhdenvertaisuuden toteutumiseksi, siirrettiin palvelun järjestämismvastuu Kansaneläkelaitokselle ja rahoitusvastuu valtiolle. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 31/2009 vp) mukaan perusoikeuksien turvaamiseksi, riittävien palveluiden turvaamiseksi ja yhdenvertaisuuden takaamiseksi voidaan palvelun rahoitus- ja järjestämismvastuu siirtää kunnilta valtiolle.

Kansaneläkelaitoksen tulkkauspalvelun toiminta-alue on koko Suomi mukaan lukien Ahvenanmaa. Tulkkaustilaus välitetään Kansaneläkelaitoksen Turussa sijaitsevasta välityskeskuksesta ja itse palvelu hankitaan tulkkauspalveluntuottajilta, jotka on kilpailutettu. Tulkkauspalvelua tuottavat ainoastaan tarjouspyynnön kelpoisuusehdot täyttävät palveluntuottajat, joiden kanssa Kansaneläkelaitos on tehnyt sopimuksen. Asiakas ottaa puhelimitse, tekstiviestillä, sähköpostilla tai muulla teknisellä apuvälineellä yhteyttä välityskeskukseen tehdäkseen tulkkaustilauksen.<sup>133</sup>

---

133 Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelu, s. 38.

Tulkkauspalvelun asiakkaista laaditaan asiakasprofiili, johon merkitään palvelunkäyttäjän käyttämät kommunikaatiotavat ja -menetelmät sekä yksilölliset tarpeet. Tiedot tallennetaan tulkkauspalvelun välitysjärjestelmään ja VATU-keskus voi päivittää tietoja tarvittaessa. Tiedot asiakasprofiilia varten saadaan asiakkaan toimittamana yhdessä tulkkauspalveluhakemuksen kanssa. On mahdollista luoda asiakkaalle myös toissijainen asiakasprofiili. Se voidaan pyytää asiakkaalta tai hän voi toimittaa sen Kansaneläkelaitokselle myös oma-aloitteisesti. Toissijaisista asiakasprofiilia käytetään tilanteissa, joissa asiakas käyttää toisen asiakasprofiilin mukaista kommunikointimenetelmää. Esimerkiksi puhevammaisen tulkkauspalvelun käyttäjä voi käyttää viittomakieltä kommunikointiin. Toissijainen profiili voi olla ainoastaan puhe- tai kuulovammaisen profiili.<sup>134</sup>

Tulkkauspalveluiden kustannukset ovat kasvaneet tasaisesti Kansaneläkelaitoksen järjestämistä vastuun aikana. Kaikki palveluun oikeutetut eivät kuitenkaan käytä palvelua, esimerkiksi vuonna 2012 palvelua käytti noin 65 prosenttia siihen oikeutetuista.<sup>135</sup> Taulukkoon on koottu tilastotiedot vuosittain vammaisten tulkkauspalveluihin oikeutetuista, oikeutetut eriteltynä vammaustyypin mukaan, tulkkauspalvelun käyttäjämääristä sekä kustannuksista. Vuosilta 2011–2013 on saatavissa tilastotietoa, mutta kehityksen suunnan osoittamiseksi mukaan on otettu myös arvioitu tilanne vuosilta 2014 ja 2015.

	2011	2012	2013	2014 (arvio)	2015 (arvio)
Vammaisten tulkkauspalveluihin oikeutetut yhteensä	4 873	5 159	5 313	5 500	5 600
Kuulovammaisen	3 377	3 465	3 489	-	-
Puhevammaisen	1 198	1 386	1 510	-	-
Kuulonäkövammaisen	298	308	314	-	-
Tulkkauspalvelunkäyttäjät	-	3 333	3 283	3 400	3 500
Tulkkauspalvelukustannukset	27,0 milj.	31,8 milj.	34,7 milj.	38,5 milj.	41,5 milj.

Taulukko 1: Tulkkauspalveluun oikeutetut ja palvelunkäyttäjät vuosina 2011–2015 sekä tulkkauspalvelukustannukset vuositasolla.<sup>136</sup>

134 Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelut, s. 22–23.

135 HE 294/2014 vp, s. 30.

136 Taulukkoon on koottu tulkkauspalveluun oikeutetuista tilastotiedot Kelan vammaisestustilastoista vuosilta 2011–2013. Tiedot tulkkauspalvelun kustannuksista on Kansaneläkelaitoksen toimintakertomuksista vuosilta 2011–2013. Vuosilta 2014 ja 2015 tilastotietoa ei ole vielä saatavilla, joten taulukossa arvio käyttäjien kokonaismäärän ja kustannusten osalta viittomakielilain hallituksen esityksestä: HE 294/2014 vp, s. 30. Hallituksen esityksestä on otettu myös tilastotieto palvelunkäyttäjämääristä ja arvioista.

Palvelukustannusten nousuun vaikuttavia syitä voi olla useita, kuten kasvu palvelun käyttö-  
määrissä tai yleisen kustannustason nousu. Tulkkauspalvelun käyttäjien määrän kasvuun  
vaikuttavia tekijöitä voivat olla Kansaneläkelaitoksen tiedotus, muuten lisääntynyt tietoisuus  
palvelusta, palvelun saamiseksi yhdenmukaistuminen ja uudet palvelumuodot kuten  
etätulkkaukset.

### 3.1.2 Kansaneläkelaitoksen sisäiset oikeusohjeet

Viranomaisen harkintavallan käyttöön voidaan vaikuttaa hallinnon sisäisellä ohjauksella. Täl-  
laista ohjausta voi olla esimerkiksi toimeenpanoa koskevat määräykset, lain soveltamista kos-  
kevat ohjeet, hallinnolliset suunnitelmat ja määrärahojen käyttöä koskeva ohjaus. Hallinnon  
sisäinen ohjaus ei kuitenkaan voi vaikuttaa yksityisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin itsenäi-  
sesti, sillä perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja yksityisen  
oikeuksista ja velvollisuuksista määrätään lailla. Koska hallinnon lainalaisuus edellyttää  
päättöksenteon perustumista lakiin, ei ohjauksella voida velvoittaa viranomaista ratkaisemaan  
päättöä tietyllä tavalla.<sup>137</sup>

Kansaneläkelaitoksen sisäiset oikeusohjeet eli etuusohjeet ovat hallinnon virallislähteitä. Ylei-  
sesti ottaen hallinnon virallislähteet ovat määräyksiä, ohjeita ja muita normeja, jotka hallinto-  
viranomaisen on antanut. Luonteeltaan hallinnon virallislähteet ovat epäitsenäisiä oikeusläh-  
teitä, sillä ne eivät voi perustaa viranomaiselle uutta yksityishenkilöön kohdistuvaa toimival-  
taa. Oikeusvaltiollinen lakivaraus (PL 80.1 §) edellyttää sen, että yksilön oikeuksista ja vel-  
vollisuuksista säädetään lailla. Viranomaisen tulee voida johtaa toimivaltansa eduskunnan sää-  
tämästä laista, kuten perustuslaissa säädetään hallinnon lainalaisuudesta (PL 2.3 §).<sup>138</sup> Sosiaa-  
lioikeudessa lainsäädäntöä täydennetään usein viranomaisnormeilla. Myös Kansaneläkelaitos  
antaa etuuskäsittelijöille soveltamisohjeita, joilla se ohjaa päätöksentekoa. Vaikka soveltamis-  
ohjeiden oikeuslähdeopillinen asema on jossain määrin epäselvä, tosiasiallisesti niillä saattaa  
kuitenkin olla jopa suurempi päätöksen tekoa ohjaava merkitys kuin oikeussäännöksillä.<sup>139</sup>

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 20 §:ssä säädetään, että Kansaneläkelaitos  
voi yhdenmukaisen ratkaisukäytännön varmistamiseksi antaa ohjeita etuuskäsittelijöiden käsittelemises-

---

137 Mäenpää 2013, s. 506.

138 Tuori & Kotkas 2008, s. 130.

139 Tuori & Kotkas 2008, s. 6.

tä. Myös esimerkiksi sairausvakuutuslaissa (1224/2004) on säädetty Kansaneläkelaitoksen velvollisuudesta seurata ja valvoa kyseisen lain noudattamista ja toteuttamista. Näin voidaan katsoa, että Kansaneläkelaitoksen tehtävä on ohjeistaa korvausten hakemisesta ja asioiden käsittelystä sen toimistoissa. Yhdenmukaisen ratkaisukäytännön varmistaminen on säädetty Kansaneläkelaitoksen keskushallinnon harjoittaman ohjauksen ja valvonnan tavoitteeksi. Kansaneläkelaitoksen keskushallinnon alaisuudessa paikallishallinnon muodostavat vakuutuspiirit, joihin kuuluu yksi tai useampia Kansaneläkelaitoksen toimistoja (laki Kansaneläkelaitoksesta 10 §). Kansaneläkelaitoksen hallinnonalaan kuuluvat etuuspäätökset tehdään yleensä paikallishallinnossa.<sup>140</sup> Tuori ja Kotkas teoksessaan toteavat, että soveltamisohjeiden oikeuslähdeopillinen asema on jossain määrin epäselvä, mutta tosiasiallisesti niillä saattaa olla jopa suurempi päätöksen tekoa ohjaava merkitys kuin itse lakitekstillä.<sup>141</sup>

Kansaneläkelaitoksen tulkkauspalvelua koskevassa etuusohjeessa kerrotaan sen olevan ensisijaisesti sisäiseen käyttöön tarkoitettu toimintaohje, jota Kansaneläkelaitoksessa käytetään apuna etuuksien ratkaisutyössä sekä neuvonnassa. Tässä tutkielmassa käytetään kansaneläkelaitoksen Internet-sivuilta PDF-tiedostona saatavia etuusohjeita, jotka muodostuvat automaattisesti Kansaneläkelaitoksen intranetissä olevasta etuusohjeen verkkosivuista.<sup>142</sup> Nämä etuusohjeet ovat kaikkien saatavilla Kansaneläkelaitoksen verkkosivuilla.

Tuorin ja Kotkaksen mukaan Kansaneläkelaitoksen etuuskäsittelijöille antamat etuuksien sisältöä tai niiden saamisedellytyksiä koskevat ohjeet ovat enintään heikosti velvoittavia oikeuslähteitä. On kuitenkin huomattava, että Kansaneläkelaitos voi antaa omassa organisaatiossa noudatettavia menettelyä koskevia oikeudellisesti sitovia määräyksiä. Määräykset eivät saa olla ristiriidassa hallintolain ja erityissäännösten kanssa. Kansaneläkelaitoksen keskushallinnon toimistoihin kohdistaman ohjauksen ja valvonnan tavoitteeksi on säädetty varmistaa yhdenmukainen ratkaisukäytäntö. Tuori ja Kotkas huomauttavat, että lähtökohtaisesti Kansaneläkelaitoksella ei ole yleissäännösten nojalla toimivaltaa antaa yksilöllisiin etuuspäätöksiin vaikuttavia oikeudellisesti velvoittavia normeja. Tämä on johdettavissa siitä, että norminantovallan delegoimista koskevia täsmällisyysvaatimuksia on noudatettava normien vaikuttaessa yksityisten subjektien asemaan.<sup>143</sup>

---

140 Tuori & Kotkas 2008, s. 147.

141 Tuori & Kotkas 2008, s. 6.

142 Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelut, s. 4.

143 Tuori & Kotkas 2008, s. 147.

Kansaneläkelaitoksen etuusohjeiden asemaa oikeuslähteenä voidaan pohtia myös Kansaneläkelaitoksen asiakkaan näkökulmasta. Kuten Tuori ja Kotkas edellä totesivat, voidaan etuusohjeita pitää heikosti velvoittavina oikeuslähteinä. Hallinnon asiakkaan näkökulmasta etuusohjeessa ei voi olla sellaisia Kansaneläkelaitoksen omalla tulkinnallaan antamia etuus-käsittelijää ohjaavia normeja, jotka olisivat ristiriidassa sovellettavien lakien tai perustuslain kanssa. Yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista tulee säätää lailla (PL 80.1 §), joten etuusohjeella ei ole lain tasoista velvoittavuutta. Koska etuusohjeet ovat asiakkaan saatavilla, tulee hänen voida toisaalta myös luottaa siihen, että häntä koskeva päätös tehdään etuusohjeen menettelyohjausta noudattaen.

### **3.1.3 Tulkkauspalvelun järjestäminen kokonaistaloudellisesti edullisimmin ja palvelun rahoitus**

Tulkkauspalvelulain toimeenpanosta vastaa Kansaneläkelaitos, joka myös päättää tulkkauspalvelun järjestämisestä ja siihen liittyvien kustannusten korvaamisesta tulkkauspalvelua välittävillä välityskeskuksille sekä palveluntuottajille (9 §). Kansaneläkelaitos hankkii tulkkauspalvelun tulkkauspalveluntuottajalta, mutta vastaa nykyään itse välityskeskuksista.<sup>144</sup> Tulkkauspalveluun liittyvät hankinnat kilpailutetaan julkisista hankinnoista annettua lakia (348/2007) noudattaen ja ottaen samalla huomioon asiakkaan yksilölliset tarpeet, myös yksittäistä tulkkauspalvelua järjestettäessä. Asiakkaan yksilölliset tarpeet tuleekin ottaa huomioon palvelua kilpailutettaessa, niin että tulkkauspalvelun laatua edistetään.<sup>145</sup>

Käytettävissä olevista taloudellisista voimavaroista riippuu millä tasolla sosiaaliset perusoikeudet toteutuvat. Taloudellisten voimavarojen käytettävyys vaikuttaa palvelun tasoon sekä julkisen vallan taloudelliseen tilanteen mukaan tehtävään arvioon siitä, millaisia rajoituksia perusoikeuteen on sallittua tehdä. Perusoikeudet määrittelevät sen, miten taloudelliset tekijät voivat vaikuttaa sosiaalisten oikeuksien toteuttamiseen.<sup>146</sup>

Palvelua kilpailutettaessa valintaperusteena on joko kokonaistaloudellinen edullisuus tai pelkkä hinta, näistä ensimmäinen on tyypillisin. Tulkkauspalvelulain 10 §:n mukaan palvelu tulee järjestää kokonaistaloudellisesti edullisimmin, eli hinta ei saa olla kilpailutuksessa määräävä

---

144 Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelut, s. 38.

145 HE 220/2009 vp, s. 31–32.

146 Sakslin 1999, s. 232–233.



tekijä. Hankintalakiä tulkiten *kokonaistaloudellisesti edullisimmin* tarkoittaa sitä, että hankintayksikkö asettaa hankinnalle tarpeeksi yksilöidyt vertailuperusteet, jotka voivat saada erilaisia painotuksia keskenään. Annetut tarjoukset pisteytetään ja korkeimmat pisteet saanut tarjous voittaa. Vertailuperusteita voi olla esimerkiksi laatu, hinta, tehtävän suorittajan työkokemus vuosina jne. Hankintalaissa on esitetty luettelo mahdollisista vertailuperusteista, mutta se ei ole tyhjentävä.<sup>147</sup> Kansaneläkelaitoksen kilpailuttaessa tulkkauspalveluntarjoajia on hinnan painoarvo 60 % ja laadun 40 %. Laatupisteitä annetaan henkilöstön koulutuksesta, työkokemuksesta ja palvelun ajallisesta saatavuudesta.<sup>148</sup>

Kuten tulkkauspalvelulaissakin todetaan, voidaan palveluhankinnoissa ottaa huomioon palvelunkäyttäjän yksilölliset tarpeet ja tällöin saattavat suorahankinnan edellytykset täytyä. On otettava huomioon, että tällöin mitään tahoa ei saa suosia tai syrjiä. Vertailuperusteilla tulee olla hankintayksikölle taloudellista merkitystä. Onkin selvää, että julkisia varoja käytettäessä tulee kiinnittää riittävästi huomiota kustannuksiin. Yleisesti tarjoajan kelpoisuuteen liittyviä seikkoja ei saa olla vertailuperusteena, mutta hankintalain 72 §:n mukaan palveluhankinnoissa voidaan vertailuperusteena käyttää pätevyyttä, kokemusta ja ammattitaitoa. Tällöin palveluntarjoamisesta vastaavien henkilöiden asiantuntemuksella, ammattitaidolla tai pätevyydellä on suuri merkitys ja aina ei voidakaan selkeästi erottaa palvelun sisältöä ja palvelun suorittajan osaamista. Henkilön ammattitaidolla ja osaamisella voi olla suora vaikutus palveluun, se voi olla parempaa, nopeampaa ja tehokkaampaa. Tarjoajan ominaisuuden tulee liittyä suoraan palvelun laatuun.<sup>149</sup>

Suorahankinta voidaan hankintalain 67 §:n mukaan tehdä, kun esimerkiksi palveluntarjoajan vaihto olisi asiakkaalle tärkeän asiakassuhteen turvaamiseksi kohtuutonta. Tällaisissa tilanteissa kyse on yksittäistapauksista ja suorahankinnan käyttö on harkittava ja perusteltava jokaisen asiakkaan kohdalta erikseen, vaikka suorahankinta koskisikin useampaa henkilöä.<sup>150</sup> Varsinkin vaikeasti kuulo-näkövammaisen tai puhevammaisen henkilön kohdalla suorahankinta lienee perusteltua, jos henkilölle on löydetty oma yksilöllinen kommunikointikeino, joka on tietyille tulkille tuttu.

---

147 Pekkala & Pohjonen 2012, s. 434–442, 543.

148 Viittomakielisten kielelliset oikeudet 2011, s. 38.

149 Pekkala & Pohjonen 2012, s. 434–442, 543.

150 Pekkala & Pohjonen 2012, s. 434–442, 543.

Kilpailutuksesta johtuen tulkkauspalvelun laatu tai asiakkaan oikeudet eivät saa kärsiä missään tilanteessa. Joskus onkin tarpeen poiketa kilpailutuksesta, kun yksittäistä tulkkauspalvelua järjestettäessä on tarpeellista varmistua valitun tulkin riittävästä ammattitaidosta, jotta hän suoriutuu vaativasta tulkkaustapahtumasta. Vaativassa tulkkaustilanteessa on joskus tarpeen järjestää palvelu niin, että käytettävissä on kaksi tai useampia tulkkeja. Tulkkaustilanteen vaatavuutta arvioidaan keston ja tilanteen muun vaativuuden perusteella, esimerkiksi tilanteessa, jossa hyvän tulkkauspalvelun järjestämiseen tarvitaan kaksi tai useampi tulkki. Tällaisia vaativia tilanteita ovat muun muassa oikeustulkkaukset. Pitkäkestoisena tulkkaustilanteena pidetään yli kahden tunnin tulkkausta.<sup>151</sup>

Jotta asiakkaalle löydetään sopiva tulkki, ilmoittaa asiakas omat yksilölliset tarpeensa tulkkauspalvelun järjestämistä varten hakemuslomakkeella, josta muodostuu palvelunkäyttäjän profiili. Nämä tiedot otetaan huomioon asiakkaalle sopivaa tulkkia etsittäessä. Kansaneläkelaitoksen Vammaisten tulkkauspalvelukeskus (jatkossa VATU-keskus) kirjaa nämä profiilitiedot tulkkien välitysjärjestelmään, sekä ylläpitää ja päivittää asiakas- ja tulkkitietoja. Kun asiakkaalla on tulkkauspäätös, voi hän tarvitessaan tilata tulkin. Tulkki tilataan oman alueen välityskeskuselta, josta tulkki välitetään tilaisuuteen. Välityskeskus etsii asiakkaan profiilia vastaavan vapaana olevan tulkin ja välittää tulkkille asiakkaan. Välitysjärjestelmässä tulkit ovat Kansaneläkelaitoksen kilpailutuksessa valittuja sopimus-kumppaneita. Kun tulkki ottaa toimeksiannon vastaan, hän tulkkauksen hoidettuaan raportoi sen välitysjärjestelmään.<sup>152</sup>

Tulkkauspalvelun maksuttomuudesta sen käyttäjälle on säädetty tulkkauspalvelulain 10.5 §:ssä. Palvelunkäyttäjälle ei siis aiheudu missään tilanteessa itse korvattavia kuluja, ellei kyseessä ole jonkinlainen poikkeustapaus, jolloin palvelunkäyttäjä joutuu ensin itse maksamaan palvelusta ja hakemaan hyvitystä myöhemmin Kansaneläkelaitokselta. Tällainen tilanne voi tulla esimerkiksi ulkomaanmatkalla, jossa palvelunkäyttäjä joutuu yllättäen tulkkausta vaativaan tilanteeseen. Jos palvelunkäyttäjälle aiheutuu tulkin käyttämisestä tällaisessa tilanteessa kuluja, voidaan ne korvata jälkikäteen. Pääsääntöisesti, kun tulkki hankitaan välityskeskuksen kautta, tulkkauspalveluntuottajat laskuttavat kerran kuukaudessa tulkkiensa tekemästä työstä Kansaneläkelaitoksen Vammaisten tulkkauspalvelukeskusta. Tulkeille korva-

---

151 HE 220/2009 vp, s. 31–32.

152 Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelut, s. 22–23.

taan sovittu hinta ja siihen liittyvät lisät. Lisäksi tulkeille korvattavia ovat matkakulut, päivärahat ja oheiskustannukset, joita voi olla esimerkiksi osallistumis-, majoitus- ja pääsymaksut.<sup>153</sup>

Tulkkauspalvelua järjestettäessä tulee kiinnittää huomiota tulkkauspalvelua hakevan ja palvelunsaajan oikeuksien toteutumiseen. Asiakkaan kuuleminen ja osallistumisoikeus toteutuvat tulkkauspalveluasian käsittelyssä, kun palvelunkäyttäjän toivomukset, mielipiteet, edut, yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkieltensä ja kulttuuritaustansa otetaan huomioon palvelua järjestettäessä. Kansaneläkelaitos noudattaa<sup>154</sup> toiminnassaan hallintolakia. Hallintolain 7 §:n palveluperiaatteen mukaisesti asiointi ja asian käsittely pitäisi järjestää niin, että tulkkauspalvelua hakeva ja palvelunkäyttäjä saavat palveluja asianmukaisesti. Hallintolain 8 §:n mukaan asiakkaalle pitää antaa riittävästi tietoa ymmärrettävässä muodossa ja tätä tulee neuvoa ja ohjata tulkkauspalveluun liittyvissä kysymyksissä.<sup>155</sup>

Tulkkauspalvelun rahoituksesta säädetään tulkkauspalvelulain 11 §:ssä. Valtio korvaa Kansaneläkelaitokselle kustannukset, jotka sille aiheutuvat tulkkauspalvelun järjestämisestä. Kansaneläkelaitoksen on kuukausittain viisi arkipäivää ennen valtion ennakon maksupäivää ilmoitettava valtiolle määrä, jonka se arvioi aiheutuvan seuraavana kuukautena järjestettävästä tulkkauspalvelusta. Arvion yhteydessä Kansaneläkelaitoksen on ilmoitettava valtiolle ne tulkkauspalvelun järjestämisestä aiheutuneet kustannukset, jotka se on maksanut edellisenä kuukautena. Valtio maksaa kustannusten korvaamiseksi Kansaneläkelaitokselle sosiaaliturvan yleisrahastoon ennakkoa kunkin kuukauden ensimmäisenä arkipäivänä. Ennakkoa määrättäessä otetaan huomioon Kansaneläkelaitoksen antaman arvion lisäksi Kansaneläkelaitoksen edellisenä kuukautena maksamien kustannusten yhteismäärä ja Kansaneläkelaitoksen vastaavana aikana saamat ennakot. Valtio korvaa Kansaneläkelaitokselle tämän lain toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset. Toimeenpanosta aiheutuvat toimintakulut luetaan sosiaaliturvan yleisrahastosta maksettaviksi Kansaneläkelaitoksen toimintakuluiksi.

---

153 Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelut, s. 23.

154 Tulkkauspalvelusta päätettäessä laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) ei tule sovellettavaksi.

155 HE 220/2009 vp, s. 32.

Välittömien tulkkaus kustannusten lisäksi tulkkauspalveluun liittyvät tulkkauksesta aiheutuvat välttämättömät oheiskustannukset, joita ovat muun muassa tulkin matka-, majoitus- ja päivärahakustannukset. Tulkkaustilanteeseen liittyy myös muita kuluja, kuten osallistumiskustannukset ja pääsymaksut. Puhevammaisen asiakkaan kommunikaatiokeinoon ja apuvälineisiin perehtymisestä aiheutuvat kulut kuuluvat myös oheiskustannuksiin, sillä puhevammaisen kommunikaatiokeinot voivat olla hyvinkin yksilöllisiä ja niihin perehtyminen on edellytys uuden asiakkaan tulkkina toimimiselle.<sup>156</sup>

Kansaneläkelaitos hankkii etätulkkauksen järjestämiseksi tarvittavat laitteet ja välineet kilpailutuksella, jotka sopimuskumppani toimittaa palvelunkäyttäjille. Etätulkkauksen käyttämiseen tarvittavat laitteet ovat tietokone, sen lisälaitteet, etätulkkausohjelma sekä tietoliikenneyhteys. Kansaneläkelaitos tuottaa etätulkkauspalvelua osittain itse ja osa palveluista on hankittu palveluntuottajalta. Sopimuskumppani tuottaa etätulkkauspalvelun puhevammaisille ja suomenruotsalaista viittomakieltä käyttäville asiakkaille. Kansaneläkelaitoksen viittomakielentaitoiset välittäjät tuottavat etätulkkauksen suomalaista viittomakieltä käyttäville Turussa sijaitsevasta välityskeskukseen rakennetuista etätulkkausstudioista.<sup>157</sup>

## **3.2 Tulkkauspalvelun määrä**

### **3.2.1 Vähimmäistuntimäärät ja tarvittaessa myönnettävät lisätunnit**

Tulkkauspalvelulain 6.1 § säädetään tulkkauspalvelun määrästä:

Tulkkauspalvelua *on järjestettävä* siten, että kuulonäkövammaisella henkilöllä on mahdollisuus saada vähintään 360 ja kuulo- tai puhevammaisella henkilöllä vähintään 180 tulkkaustuntia kalenterivuoden aikana.

Tulkkauspalvelulaissa säädettyjen vähimmäistunteja koskeva säätely on suhteellisen selkeää. Jos vammaisen henkilö on oikeutettu tulkkauspalveluun, hän saa käyttöönsä vammastaan riippuen 180 tai 360 tulkkauspalvelutuntia ja voi käyttää ne miten itse haluaa. Vähimmäistunteja koskeva lainsäädännöllinen ongelma liittyy itse säännöksen tarpeellisuuteen ja sen pohtimiseen, miksi on nähty tarpeelliseksi asettaa tuntimääräisiä rajoja näinkin tärkeälle palvelulle

---

<sup>156</sup> HE 220/2009 vp, s. 32.

<sup>157</sup> Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelut, s. 38.

Tulkkauspalvelulain 6.2 §:ssä säädetään tulkkauspalvelun määrästä:

Tulkkauspalvelua *järjestetään* 1 momentissa säädettyä enemmän, jos se on asiakkaan yksilölliset tarpeet huomioon ottaen perusteltua.

Pykälässä käytetty muoto *järjestetään* ei ole muotoilultaan vahvasti velvoittava, vaan se antaa Kansaneläkelaitokselle luvan käyttää harkintaa ja luo mahdollisuuden muodostaa tulkinnan siitä, milloin lisätuntien myöntäminen on asiakkaan yksilölliset tarpeet huomioon ottaen perusteltua. Vaikka Kansaneläkelaitoksen tulee tehdä tulkinta siitä, milloin lisätunnit ovat perusteltuja, on kuitenkin hyvä huomata, että tähän mennessä Kansaneläkelaitos ei ole hylännyt yhtään lisätuntihakemusta<sup>158</sup>.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintöön jätettiin kaksi vastalauseetta<sup>159</sup> joista ensimmäisessä ehdotettiin tulkkauspalvelulain 6.2 § muotoiltavan muotoon *on järjestettävä*, jolloin lisätunteja koskeva momentti olisi ollut velvoittavammassa muodossa. Tätä perusteltiin sillä, että kyse on vammaisen henkilön perusoikeuksien toteutumisesta ja aikana ennen lakimuutosta lisätuntien hakeminen oli työlästä ja hankalaa. Vastalauseessa otettiin myös esille se, että paljon osallistuvilla (yhteiskunnalliseen toimintaan, harrastustoimintaan) ja kuulo-näkövammaisilla henkilöillä eivät tulkkaustunnit yksinkertaisesti riitä. Toisessa mietintöön jätetyssä vastalauseessa ehdotettiin vähimmäistuntimäärien korottamista, jotta perustuslaissa turvattu yhdenvertaisuus toteutuisi. Ehdotuksessa todettiin, että kuntien hoitaessa tulkkauspalvelua, oli usein laissa säädetty vähimmäistuntimäärä asettunut ylärajaksi.<sup>160</sup>

Kansaneläkelaitoksen etuusohjeessa eritellään muutamia esimerkkitalanteita, jolloin tulkkauspalvelulle saattaa olla vähimmäistuntimääriä suurempi tarve. Esimerkiksi kuulo-näkövammaisen tai puhevammaisen henkilön tiedonsaanti voi perustua täysin tulkkaukseen. Tulkkauspalvelun käyttäjä voi kohdata odottamaton elämäntilanne tai kriisi jolloin tarve tulkkaukseen saattaa yllättäen lisääntyä, myös pitkäaikainen hoito tai terapia saattavat johtaa lisätuntien tarpeeseen. Työssäkäyntiin käytetään yleistulkkaukseen kuuluvia vähimmäistuntimääriä, mutta joskus työssäkäynti tai muutokset työelämässä, kuten kurssit tai koulutusjaksot, voivat lisätä tulkkaustarvetta. Tulkkauspalvelua käyttävä henkilö saattaa tarvita lisätunteja, koska osallis-

---

158 HE 294/2014 vp, s. 30.

159 Mietintöön jätetyt vastalauseiden esille ottaminen on tässä perusteltua, sillä asiaa on pohdittu myös tulkkauspalvelulakia koskevassa hallituksen esityksessä. Ks. HE 220/2009 vp, s. 17.

160 StVM 47/2009 vp, s. 7–8.

tuu aktiivisesti esimerkiksi järjestötoimintaan tai harrastustoimintaan.<sup>161</sup> Etuusohjeeseen kootut esimerkit ovat melko kattavat ja antavat todennäköisesti etuuskäsittelijälle kuvan kuinka laajalti erilaisiin tilanteisiin voi olla tarvetta saada tulkkauspalvelua.

Tarvittaessa myönnettäviä lisätunteja saa, jos se on asiakkaan yksilölliset tarpeet huomioon ottaen perusteltua. Laki tai hallituksen esitys eivät anna viranomaiselle suuntaviivoja sille, milloin lisätuntien saaminen on perusteltua ja milloin ei. Myöskään Kansaneläkelaitoksen etuusohjeessa ei ole ilmaistu milloin lisätunteja ei myönnetä. Viittomakielinen yhteisö on hyvin monimuotoinen ja viittomakieliset osallistuvat yhteiskunnan toimintoihin monin eri tavoin<sup>162</sup>. Tuskin on normaaliin elämään kuuluvaa tulkkaustarvetta, johon ei olisi perusteltua saada lisätunteja.

Lisätuntien myöntämistä koskien laissa on määrätty ehdoksi ”jos se on perusteltua”. Kulla huomauttaa oikeustosiasiaa koskevaa oikeudellista tulkinnanvaraisuutta voidaan ilmaista näin lainsäädännössä. Avoimella ilmaisulla ”perustellusta syystä” tai ”jos se on perusteltua” on määritelty oikeustosiasia. Tästä johtuen tosiasian arviointiin liittyy soveltamistilanteessa tulkintaa.<sup>163</sup> Tulkkauspalvelulaissa käytetään myös ilmaisuja ”perustellusta syystä” ja ”jos on perusteltu syy”, jotka antavat lainsoveltajalle edellä kuvaillun tilanteen, jossa tulee käyttää harkintaa.

Tulkkauspalvelunkäyttäjälle myönnetään automaattisesti kalenterivuoden alussa vähimmäistunnit sen mukaan onko hän oikeutettu 180 vai 360 tulkkaustuntiin. Jos myönnetyt tuntimäärät loppuvat vuoden aikana, voidaan niitä myöntää lisää kun se on käyttäjän yksilölliset tarpeet huomioon ottaen perusteltua. Kansaneläkelaitoksen välityskeskus seuraa tulkkaustuntien riittävyyttä. Etuusohjeessa Kansaneläkelaitos ohjeistaa, että palvelunkäyttäjän olisi hyvä hakea lisätunteja viimeistään silloin, kun myönnettyjä tulkkaustunteja on jäljellä enää noin 50 lopulle kalenterivuodelle.<sup>164</sup>

Kuten edellä on aiemmin mainittu, kuntien järjestäessä tulkkauspalvelua oli kunnasta riippuen palvelunkäyttäjillä vaikeuksia saada tarvitsemiaan lisätunteja. Viittomakielilakia koskevassa

---

161 Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelut, s. 22.

162 Viittomakielisten kielelliset oikeudet, s. 16.

163 Kulla 2012, s. 208.

164 Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelut, s. 18.

hallituksen esityksessä on arvioitu tilanteen muuttumista tulkkauspalvelulain myötä. Hallituksen esityksen laatimisen aikaan vuonna 2014 laki oli ollut voimassa noin neljä vuotta. Lain arvioitiin edistäneen yhdenvertaisuutta, sillä vammaiset henkilöt ovat saaneet palveluja samanlaisilla perusteilla aiempaa paremmin. Myös palvelun laadun arvioitiin parantuneen Kansaneläkelaitoksen järjestäessä pääsääntöisesti ammattitaitoisia viittomakielen tulkkeja eri tulkkaustilanteisiin. Tulkkauspalvelulain mukaisten tuntimäärät ovat olleet riittäviä suhteessa käytettyihin tulkkaustunteihin. Huomattavaa on se, että lisätunteja on haettu aiempaa enemmän eikä Kansaneläkelaitos ole hylännyt yhtään lisätuntihakemusta.<sup>165</sup>

### **3.2.2 Vähimmäistuntien riittävydestä ja lisätuntien myöntämisperusteista**

Tulkkauspalvelulain 6.1 §:ssä säädetään, että kuulo-näkövammaisella henkilöllä on oikeus saada vähintään 360 tulkkaustuntia kalenterivuoden aikana. Kuulo- tai puhevammaisella henkilöllä taas on oikeus vähintään 180 tulkkaustuntia. Jos on perusteltua, voidaan tulkkauspalvelua järjestää tätä enemmän. Tällöin sen tulee olla asiakkaan yksilölliset tarpeet huomioon ottaen perusteltua. Tulkkauspalvelulakia koskevassa hallituksen esityksessä arvioitiin, että suurimmalle osalle käyttäjistä laissa määritellyt tuntimäärät ovat riittäneet.<sup>166</sup>

Viestin tuottaminen ja sen vastaanottaminen mahdollistavat toimivan vuorovaikutuksen. Eriytyinen tarve kommunikaation yksilöllisiin tukitoimiin on niillä palvelunkäyttäjillä, joilla on vaikeuksia itsensä ilmaisemisessa ja viestin vastaanottamisessa. Näin on esimerkiksi kuulo-näkövammaisilla ja puhevammaisilla henkilöllä. Tietyissä tilanteissa tulkkauspalvelua voidaan tarvita enemmän. Esimerkiksi kun kuulo-näkövammaisen tai puhevammaisen tiedonsaanti perustuu täysin tulkkaukseen; palvelunkäyttäjää kohtaa odottamaton elämäntilanne, kriisi tai pitkä aikainen hoidon ja terapian tarve; palvelunkäyttäjän työssä käynnissä tai työelämässä tapahtuu muutos, kuten koulutusjakso tai kurssille osallistuminen tai palvelunkäyttäjän elämään kuuluu aktiivinen osallistuminen esimerkiksi järjestötoimintaan tai harrastuksiin.<sup>167</sup>

Tulkkauspalvelulakiin sisällytetyt vähimmäistuntimäärät pohjautuvat jo vammaispalvelulaissa säädettyihin vähimmäistuntimääriin. Säädettyjen vähimmäistuntimäärien tarkoituksena vammaispalvelulaissa oli taata tietty vähimmäistaso, jolla turvattiin vaikeavammaisen henkilön

---

165 HE 294/2014 vp, s. 30.

166 HE 220/2009 vp, s. 28.

167 HE 220/2009 vp, s. 28–29.

välttämätön osallistuminen ja vuorovaikutus kaikkialla Suomessa. Tulkkauspalvelulain hallituksen esityksen mukaan tätä tarvetta ei olisi enää ollut palvelun järjestämisvastuun siirtyessä Kansaneläkelaitokselle, sillä päätökset tehdään koko maassa yhtenäisesti. Vammaisjärjestöt olivat lain esitöissä vähimmäistuntimäärien poistamisen kannalla, sillä heidän kantansa mukaisesti tulkkauspalvelu tulisi järjestää vammaisen henkilön omien valintojen ja toimintakyvyn mukaisesti. Laista johtuvien tuntirajojen ei tulisi rajoittaa vammaisen henkilön ilmaisuvapautta.<sup>168</sup> Perustuslain 12 §:ssä perusoikeutena turvattu sananvapaus koskee tietojen ja viestien vastaanottamista, minkä tulkkauspalvelu sitä tarvitseville mahdollistaa<sup>169</sup>.

Tuntimääristä luopuminen poistaisi paljon lisätyötä palvelunkäyttäjältä, palvelun järjestäjältä ja palvelun tuottajalta, jota nyt tehdään lisätuntien hakemiseen, niistä päättämiseen ja niiden seuraamiseen. Nämä voimavarat voitaisiin Kansaneläkelaitoksessa käyttää johonkin muuhun ja helpottaisi ja vähentäisi myös palvelunkäyttäjän hakuprosesseja. Arvioidaan, että tuntimäärien poistaminen ei lisäisi palvelun kysyntää, koska käyttö perustuu tarpeeseen ja väärinkäytöksiä ei ole ilmennyt. Koska muutoksia vammaispalvelulain lähtökohtiin ei haluttu ja lakimuutos tehtiin kustannusneutraalisti, säilytettiin tuntimäärät samoina kuin vammaispalvelulaissa, eli 360 tulkkaustuntia kuulo-näkövammaisille ja 180 tulkkaustuntia kuulo- tai puhevammaiselle kalenterivuoden aikana.<sup>170</sup>

Tulkkauspalvelulakia koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettiin, että vähimmäistuntimääristä huolimatta olennaista on se, että tulkkauspalvelua tarvitsevalle henkilölle palvelu on järjestettävä, jos se on yksilölliset tarpeet huomioon ottaen perusteltua. Perustuslakivaliokunta katsoi, että perustuslain 17.3 §:n vuoksi tulkkauspalvelulaissa olisi ollut asianmukaista säätää yksilöllisten tarpeiden arvioinnista. Nyt tulkkauspalvelulaissa ei ole oikeusohjeita siitä kuinka lisätuntien myöntämisen tarpeellisuutta tulisi arvioida.<sup>171</sup> Perustuslakivaliokunnan esille tuomaa seikkaa ei huomioitu lakia säädettäessä.

---

168 HE 220/2009 vp, s. 16–17.

169 Viittomakielisten kielelliset oikeudet 2011, s. 19.

170 HE 220/2009 vp, s. 16–17.

171 PeVL 31/2009 vp, s. 3.



### 3.3 Tulkkauspalvelun eri palvelumuodot

#### 3.3.1 Yleistulkkaus ja tulkkaus työelämässä

Termiä yleistulkkaus käytetään lähinnä Kansaneläkelaitoksen julkaisemassa aineistossa. Tässä tutkielmassa kyseistä termiä käytetään saman sisältöisenä kuin Kansaneläkelaitoksen etuusohjeissa ja muussa tulkkauspalvelua koskevassa aineistossa. Erittäin käyttökelpoisella yleistulkkaus-termillä tarkoitetaan tulkkauspalvelulaisissa tarkoitettua tulkkausta, jota käytetään työssä käymiseen, asiointiin, yhteiskunnalliseen osallistumiseen, harrastamiseen tai virkistymiseen<sup>172, 173</sup>. Viittomakielisiä on työelämässä muun muassa hoivapalveluluissa, tietoteknisellä alalla, metallialalla, opetus- ja tutkimustöissä sekä vaikuttajina<sup>174</sup>.

Yleistulkkausta on tulkkausta, jota palvelunkäyttäjä tarvitsee työssäkäyntiin, asiointiin, yhteiskunnalliseen osallistumiseen, harrastuksiin tai virkistykseen. Tulkkauspalvelulaisissa säädetty vähimmäistuntimäärät on tarkoitettu yleistulkkaukseen, opiskelutulkkauksesta ja tulkkausesta ulkomaan matkoilla säädetään erikseen. Yleistulkkaus jaetaan kahteen eri tasoon: perustason tulkkaus ja vaativa tulkkaus. Tavanomaiset tulkkaustilanteet ovat perustason tulkkausta, kun vaativia tulkkaustilanteita ovat oikeudenkäynnit, teatteriesitykset, seminaarit, kongressit tai vastaavat tilanteet. Myös pitkäkestoiset tulkkaustilanteet tai monelle suunnatut tilanteet voidaan katsoa vaativiksi, kun yhdelle suunnatut tilanteet ovat yleistulkkausta. Henkisesti ja kognitiivisesti kuormittavat tilanteet, kuten psykoterapiaistunnot, ovat vaikeita tulkkaustilanteita.<sup>175</sup>

On tärkeää huomata, että vaikka yleisessä keskustelussa tehdään jako vammaisiin ja vammattomiin sekä myös työkyvyttömyys liitetään vammaisuuteen, ei vammaisuus sinänsä ole yleensä este työkykyisyydelle ja työelämästä suoriutumiselle<sup>176</sup>. Perustuslain 18 §:ssä säädetään oikeudesta työhön, jonka mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä

---

172 Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelut, s. 23.

173 Kelan terminologisessa sanastossa annetaan yleistulkkaukselle myös kaksi muuta merkityssisältöä, joita ei kuitenkaan tässä tutkielmassa käytetä: *Yleistulkkauksella tarkoitetaan toisinaan myös monelle henkilölle suunnattua tulkkausta erotuksena henkilökohtaisesta eli vain yhdelle henkilölle suunnatusta tulkkauksesta. Joskus käytetään myös asioimistulkkaus-termiä, kun tarkoitetaan yleistulkkausta. Asioimistulkkaus voidaan myös ymmärtää suppeammin tarkoittamaan vain asioimisessa tarvittavaa tulkkausta.* Kelan terminologinen sanasto, s. 170.

174 Viittomakielisten kielelliset oikeudet 2011, s. 16.

175 Kelan terminologinen sanasto, s. 170.

176 Rätty 2010, s. 32–33.

turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeusministeriön Viittomakielisten kielelliset oikeudet -julkaisussa todetaan, että viittomakieliset ovat sijoittuneet suhteellisen hyvin työelämään, mutta kuurojen keskuudessa työttömiä on suhteessa valtaväestöä enemmän.<sup>177</sup>

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevista toimista eli työhön sijoittumista edistävästä kuntoutus- ja muista tukitoimista säädetään sosiaalihuoltolaissa. Näiden toimien piiriin kuuluvat ne henkilöt, joilla on vamman tai sairauden tai muun vastaavan syyn takia vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämään kuuluvista toiminnoista. He usein tarvitsevat tukitoimia työllistyäkseen avoimille markkinoille. Sosiaalihuoltolaissa säädetään myös vammaisten henkilöiden työtoiminnasta, eli työkyvyn ylläpitämisen ja sen edistämisen mahdollistavista toiminnoista. Tällaista toimintaa järjestetään henkilöille, jotka ovat työkyvyttömiä eikä heillä siksi ole edellytyksiä osallistua työllistymistä tukevaan toimintaan. Heidän toimeentulonsa koostuu pääosin sairauteen tai työkyvyttömyyteen perustuvista etuuksista.<sup>178</sup>

Kansaneläkelaitoksen etuusohjeessa sanotaan, että työksi katsotaan työsuhteeseen perustuva työnteko sekä yritystoiminta. Esiintyvät taiteilijat, freelancerit ja oppisopimuskoulutuksessa olevat katsotaan myös tulkkauspalvelun kannalta työskentelyksi, mikäli kyse on toimeentulon hankkimisesta.<sup>179</sup>

Vammaisten henkilöiden työelämään pääsyä edistävää lainsäädäntöä on yhdenvertaisuuslaissa (1325/1024), jossa säädetään muun muassa työnantajan velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuuslaissa säädetään kohtuullisista mukautuksista vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi. Nämä mukautukset vammaisia varten katsotaan lainsäädännössä sallituksi positiiviseksi erityiskohteluksi (9 §). Yhdenvertaisuuslain mukaisia asianmukaisia järjestelyjä on vammaisen henkilön yksilölliset tarpeet huomioiden esimerkiksi työolot ja työn organisointi muokkaaminen, työaikajärjestelyt, työmenetelmät ja apuvälineet. Työnantajalle tulevien järjestelyjen kohtuullisuutta arvioidaan muun muassa aiheutuneita taloudellisia kustannuksia, organisaation kokoa ja taloudellista asemaa sekä julkisten varojen tai muun tuen saamista. Järjestelyt ovat työnantajan näkökulmasta kohtuuttomia, jos esimerkiksi työpaikan toiminta muuttuu liikaa tai järjestelyt vaikuttavat työturvallisuuteen.<sup>180</sup>

---

177 Viittomakielisten kielelliset oikeudet 2011, s. 20.

178 Arajärvi 2011, s. 425.

179 Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelut, s. 23.

180 Ahtela et al., s. 251–252.

### 3.3.2 Opiskelutulkkkaus

Perustuslaissa säädetty yksilöiden yhdenvertainen oikeus sivistykseen on keskeinen perusoikeudellinen kokonaisuus, koska sillä on vahva yhteiskunnallinen arvo- ja oikeusperusta taustalla. Tuorin oikeuden tasoja tarkastellen yhdenvertaisella oikeudella sivistykseen on oikeuden pintatason lisäksi ulottuvuutta myös oikeuden syvemmille tasoille asti. Yhdenvertaisuuden sääntelyyn liittyy oleellisesti syrjinnän kielto, sillä yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden osalta aineellisen yhdenvertaisuuden edistämässä on erityisesti huomioitava erityisiä tarpeita omaavien, eri kieliryhmien edustajien sekä varattomien aseman parantaminen.<sup>181</sup> Tämän vuoksi tulkkkauspalvelulain opiskelutulkkkausta koskeva sääntely on yhdenvertaisuuden kannalta erittäin tärkeä. Opintotulkkkaus mahdollistaa viittomakieltä käyttävien ja tulkkkausta tarvitsevien oikeuden sivistykseen. Opiskelutulkkkaukseen myönnetään erikseen tulkkkausta tarpeen mukaan ja se ei kuluta palvelunkäyttäjän yleistulkkkaustunteja<sup>182</sup>.

Jokaisella täytyy olla yhdenvertaiset mahdollisuudet päästä sivistyspalvelujen piiriin, ja toisaalta yhdenvertaisuuden tulee näkyä myös sivistyspalvelujen sisällöllisenä yhdenvertaisuutena. Yksilön yhdenvertainen oikeus sivistykseen pohjaa kolmeen perusoikeuteen: yhdenvertaisuus (PL 6 §), sivistykselliset oikeudet (PL 16 §) sekä kielelliset ja kulttuuriset oikeudet (PL 17 §). Mäkelä toteaa, että yhdenvertaisuudella sivistyspalveluissa on kolmen perusoikeuden muodostama oikeussuoja. Sivistykselliset perusoikeudet turvaavat perusopetuksen ja itsensä kehittämisen lisäksi myös tiedon hankinnan, tieteellisen ja taiteellisen toiminnan, taiteesta nauttimisen sekä liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittamisen.<sup>183</sup> Tulkkkauspalveluilla on merkittävä edistävä vaikutus vammaisten henkilöiden yhdenvertaiseen mahdollisuuteen saada opiskella peruskoulua pidemmälle, päästä työelämään ja saada virkistäytyä esimerkiksi taiteen tai liikunnan parissa.

Kansaneläkelaitoksen tulkkkauspalvelua koskevassa etuusohjeessa sanotaan, että opiskelutulkkkauksen osaksi katsotaan myös opiskeluun kuuluvat kouluaikana tapahtuvat retket ja opintomatkat sekä muut samankaltaiset opiskeluun liittyvät tilaisuudet. Myös ulkomaille suuntautuvat opintomatkat katsotaan kuuluvan opiskelutulkkkauksen piiriin. Opiskelutulkkkauksen sujumiseksi Kansaneläkelaitos myös tutustuttaa oppilaitoksen henkilökuntaa tulkkkauksen periaat-

---

181 Mäkelä 2013, s. 917–918.

182 Kelan etuusohje: Tulkkkauspalvelut, s. 24.

183 Mäkelä 2013, s. 919–920.

teisiin. Tämän lisäksi tärkeänä osana palveluun kuuluu palvelunkäyttäjän, oppilaitoksen ja tulkin välinen yhteistyö. Opiskelutulkkaukseen ei saa työhön liittyviin lyhyisiin kursseihin, kansalais- ja työväenopistonkursseille eikä autokouluun.<sup>184</sup>

Opiskelutulkkauksen päätös tehdään koko arvioidulle opintoajalle, mutta opintojen keston muuttuessa alun perin arvioidusta, esimerkiksi opintojen viivästyessä, haetaan uudella hakemuksella tarvittavaksi ajaksi opiskelutulkkaukseen. Tästä tehdään uusi päätös uudelle jaksolle uuden hakemuksen perusteella.<sup>185</sup> Uusi opiskelutulkkauksen hakemus täytyy tehdä myös, jos opiskelutulkkauksen päätöksen saanut opiskelija aloittaa uuden opiskelun jossain toisessa oppilaitoksessa tai esimerkiksi vaihtaa toiselle opintolinjalle samassa oppilaitoksessa. Tällöin voimassaoleva opiskelutulkkauksen päätös lakkautetaan ja tehdään uusi päätös uutta opiskelua varten. Opiskelujen keskeytyessä tai päättyessä, opiskelijan itsensä tai oppilaitoksen ilmoittamana, voidaan oikeus opiskelutulkkaukseen keskeyttää.<sup>186</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden päätösten (KHO 1997:149 ja KHO 1997:150) mukaan ammattioppilaitoksen opiskelijalla oli oikeus saada tarvitsemansa tulkkauksen palvelu kotikunnaltaan niiltä osin kuin hän ei saanut riittäviä tulkkauksen palveluita oppilaitokseltaan. Oppilaitos saa korotettua määrärahaa tukitoimia tarvitsevista opiskelijoista, mutta opetusministeriö korosti perusteluissa, että opetustoimen rahoitussäännöksillä on tarkoitus ainoastaan mahdollistaa erityisopetuksen järjestäminen, eikä vastuu tulkkauksen palvelusta voi määräytyä rahoitussäännösten mukaan. Perusteluissa todettiin, että opiskelijalla ei ollut subjektiivista oikeutta saada tulkkauksen palvelua oppilaitokselta, mutta hän oli kuitenkin saanut tarvitsemansa palvelun osittain. Henkilön tarvitsemat palvelut ja tukitoimet järjestetään vammaispalvelulain (nykyisin tulkkauksen palvelulain) mukaan silloin, kun vammaisen henkilö ei saa riittäviä palveluja muun lain nojalla. Kunnan tuli ammattioppilaitoksen tuli keskenään selvittää lopullisen vastuun jakautuminen.

Tulkkauksen palvelulaissa ei säädetä vaihto-opiskelusta, mutta Kelan etuusohjeessa siitä on omat ohjeensa. Opiskelutulkkaukseen oikeutettu opiskelija voi saada tulkkauksen palvelua opintoihinsa liittyvään vaihto-opiskeluun tai ulkomaille suuntautuvalla opintomatalla, mutta silloin sovellettavaksi tulee tulkkauksen palvelulain 7 §, jossa säädetään tulkkauksesta ulkomaan matkalla.

---

184 Kelan etuusohje: Tulkkauksen palvelut, s. 24.

185 Kelan etuusohje: Tulkkauksen palvelut, s. 37.

186 Kelan etuusohje: Tulkkauksen palvelut, s. 44.

Tässä pykälässä säädetään, että tulkkauspalvelua järjestetään yli kahden viikon kestäväälle ulkomaan matkalle vain perustellusta syystä.

### 3.3.3 Tulkkaus ulkomaanmatkoilla

Tulkkauspalvelulain 7 §:ssä säädetään tulkkauksesta ulkomaan matkoilla:

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 säädettyt tulkkauspalvelun saamisen edellytykset täyttyvät.

Vammaispalvelulaissa ulkomaanmatkoille tarvittavasta tulkkauksesta ei ollut säännöksiä, vaan kunnan lainsoveltaja harkitsi, onko ulkomaanmatka sellainen normaaliin elämään kuuluva asia, johon tulkkausta myönnettäisiin. Tästä johtuen ulkomaanmatkoille tarvittavaa tulkkausta koskeva soveltamiskäytäntö ei ollut yhtenäinen eri kuntien välillä. Lainsäätäjä näki, että tulkkauspalvelulaissa on tarpeen säätää ulkomaan matkoille tarvittavasta tulkkauksesta nimenomaisella säännöksellä, jotta soveltamiskäytäntö on yhtenäinen ja yhdenvertaisuus toteutuu palvelunsaajien kesken. Hallituksen esityksessä todetaan, että myös tulkin matkakustannukset tulee korvata, jotta palvelunsaaja pystyy tosiasiallisesti käyttämään oikeuttaan tulkkauspalveluun.<sup>187</sup>

Tulkkauspalveluun oikeutettu henkilö saa käyttää palvelua tavanomaiseen elämään, opiskeluun ja työssä käymiseen liittyviin ulkomaanmatkoihin. Kansaneläkelaitoksen etuusohjeessa ulkomaanmatkoiksi on määritelty kaikki Suomen rajojen ulkopuolelle suuntautuvat matkat. Kansaneläkelaitos on kuitenkin tulkinnut, että lyhyet esimerkiksi 20 tai 22 tunnin kestoiset risteilyt, joiden aikana ei käydä maissa tai tulkille ei synny oikeutta ulkomaanpäivärahaan, eivät ole laissa tarkoitettuja ulkomaanmatkoja, vaan matka katsotaan kotimaassa matkustamiseksi. Palvelua myönnettäessä tulee arvioida kuuluuko matka asiakkaan tavanomaiseen elämään, opiskeluun tai työhön. Tätä arvioitaessa tulee ottaa huomioon henkilön yksilölliset tar-

---

187 HE 220/2009 vp, s. 29.

peet ja olosuhteet. Kansaneläkelaitoksen etuusohjeessa ei ole tarkemmin ohjeistettu miten arvio tehdään.<sup>188</sup>

Tulkkauspalvelu on palvelunkäyttäjälle maksutonta, joten Kela korvaa myös tulkin työtehtävien hoitamisesta johtuvat muut kulut. Kelan etuusohjeen mukaan näitä ovat matka-, majoitus- ja päivärahaikulut. Myös muut tulkin käyttämisestä aiheutuvat kulut korvataan, esimerkiksi osallistumis- tai pääsymaksut.<sup>189</sup> Jos palvelunkäyttäjä joutuu ulkomaan matkallansa itse hankkimaan tulkkauspalveluja, voidaan ne korvata hänelle perustellusta syystä (7.4 §). Tämä edellyttää sitä, että muut 7 pykälässä säädetyt tulkkauspalvelun saamisen edellytyksen täytyvät. Kelan etuusohjeen mukaan tällainen poikkeustapaus voi tulla juurikin ulkomaanmatkalla, jos palvelunkäyttäjä matkallaan äkillisesti tarvitsee tulkkauspalvelua ja hankkii tulkin itse tähän tilanteeseen. Ennakoimaton tarve tulkkauspalveluun voi johtua esimerkiksi sairastumisesta tai sairaanhoitoon joutumisesta<sup>190</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä (KHO 2006:31) käsiteltiin vammaisen henkilön oikeutta saada tulkki opintomatkalle ja tulkin matkakulujen korvaamista. Palvelun tarkoituksena on poistaa vaikeasti kuulo- ja puhevammaisen henkilön kommunikaatioesteitä tavanomaisiin elämän toimintoihin kuten opiskeluun ja virkistykseen liittyvissä tilanteissa. Kunta oli myöntänyt tulkkauspalvelun A:n opintomatkalle, mutta oli kieltäytynyt korvaamasta tulkin matka- ja päivärahaikuluja. Koska palvelu oli yksilöllisen harkinnan jälkeen myönnetty A:lle, oli kunta jo ottanut sen kannan, että matka kuului tavanomaisiin elämän toimintoihin ja kunnan tuli korvata kaikki tulkkauspalvelusta aiheutuneet kulut. Päätöksessä katsottiin, että jos tulkin matkakuluja ei korvata, voi tämä johtaa tilanteeseen, jossa palveluun oikeutettu ei tosiasiallisesti pysty käyttämään hänelle kuuluvaa oikeutta tulkkipalveluun. Olisi kohtuutonta, että vammaisen tulisi itse vastata tulkin matkakustannuksista. Kunnan tuli huolehtia myös tulkin työtehtävien hoitamisesta aiheutuvista matka- ja päivärahaikulujen korvaamisesta.

Ulkomaille suuntautuvalla matkalla tulkkia haetaan kirjallisesti etukäteen siihen tarkoitettulla lomakkeella, johon liitetään yli kaksi viikkoa kestävien matkojen osalta selvitys matkaohjelmasta tai matkan sisältöä kuvaava selvitys.<sup>191</sup> Kelan etuusohjeen mukaan asiakkaan itse ulko-

---

188 Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelut, s. 24.

189 HE 220/2009 vp, s. 18.

190 Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelut, s. 42.

191 Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelut, s. 12.

mailla hankkima tulkkaus voidaan korvata jälkikäteen myös niissä tapauksissa, kun tulkkaus kohdemaassa on halvempaa kuin Suomesta hankittuna. Vammaisten tulkkauspalvelukeskus tekee tällöin vertailun palvelunkäyttäjän kustannuksia koskevan selvityksen perusteella, ja aiheutuneet kustannukset korvataan edullisemman mukaisesti.<sup>192</sup>

Tulkkauspalvelulain 7 §:n mukaan etätulkkauksista on mahdollista käyttää ulkomaanmatkoilla. Tällöin palvelua ei tarvitse välttämättä hakea etukäteen, toisin kuin muuta tulkkausta ulkomaan matkoille. Etätulkkaus lienee kätevä vaihtoehto esimerkiksi ulkomailla järjestettäviin konferensseihin tai vastaaviin tapahtumiin, joissa verkkoyhteys ja tarvittavat laitteet ovat helposti käytettävissä. Vaikka laki mahdollistaa etätulkkauksen ulkomaille, todetaan Kansaneläkelaitoksen etuusohjeessa, että etätulkkauspalvelua ei ole mahdollista käyttää ulkomaan matkoilla. Tämä johtuu siitä, että tarvittavaa tietoliikenneyhteyden toimivuutta ei voida varmistaa eikä käytöstä aiheutuvia kustannuksia voida ennakoida.<sup>193</sup> Tästä huolimatta lienee mahdollista saada etätulkkauksia ulkomaan matkalle, jos palvelunkäyttäjä sitä itse haluaa ja hänellä on käytössä esimerkiksi tapahtuman tai konferenssin puolesta tarpeeksi nopea ja ilmainen tietoliikenneyhteys.

Tulkkauspalvelunkäyttäjä voi kohdata ulkomaan matkalla tilanteita, joita hän ei ole pystynyt ennakoimaan tai joihin hän ei ole tiennyt tarvitsevänsä tulkkauspalvelua. Jos tarve tulkkauspalveluun ei ole ollut tiedossa matkalle lähdettäessä, voidaan ulkomailta itse hankitun tulkkauksen kustannukset maksaa poikkeuksellisesti jälkikäteen. Tällainen yllättävä tilanne voi olla sairastuminen tai hoidon tarve matkalla. Kansaneläkelaitoksen tulkkauspalvelua koskevassa etuusohjeessa määritellään, että tulkkauspalvelusta ulkomaille aiheutuneet kustannukset voidaan korvata jälkikäteen, jos kohdemaasta hankittu tulkkaus on halvempaa kuin Suomesta hankittuna.<sup>194</sup>

Ennen tulkkauspalvelulain voimaantuloa ei ulkomaille järjestettävistä tulkkauspalveluista ollut nimenomaisesti säädetty. Tulkkauspalvelulaissa on säädetty, että tulkkauspalvelua voi saada ulkomaille kohdistuvalla matkalla kahden viikon ylittävältä ajalta vain perustellusta syystä (7.3 §). Missä vaiheessa ulkomaille oleskelun katsotaan olevan sellaista, ettei henkilö ole enää oikeutettu tulkkauspalveluun? On katsottu, että vain satunnainen oleskelu, jollaisiksi

---

192 Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelut, s. 42.

193 Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelut, s. 25.

194 Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelut, s. 42.

normaaliin elämään kuuluvat esimerkiksi loma-, työ- tai opiskelumatkat katsotaan, ei poista oikeutta palvelun saamiseen. Satunnainen oleskelu ei johda kotikunnan muuttumiseen eikä sitä ole suunniteltu pitkäkestoiseksi. Kun arvioidaan oikeutta tulkkauspalveluun ulkomailla, on tarkasteltava oleskelun luonnetta ja tarkoitusta. Pelkkä kotikunnan säilyminen Suomessa ei tarkoita, että oleskelu olisi satunnaista. Esimerkiksi talvien vietto, opiskelu tai työskentely ulkomailla ei ole satunnaista oleskelua, vaikka oleskelu keskeytyisikin välillä henkilön käydessä Suomessa.<sup>195</sup>

### 3.3.4 Etätulkkaus

Etätulkkaus on tulkkauspalvelulaisissa tarkoitettua tulkkausta, jossa yksi tai useampi osapuoli on fyysisesti eri paikassa ja yhteydessä muihin tulkkaustilanteen osapuoliin kuva- ja ääniyhteydellä. Tulkkauspalvelulain 8 §:ssä säädetään mahdollisuudesta järjestää tulkkauspalvelu etätulkkauksena. Ehtona etätulkkauksen järjestämiselle on se, että palvelunkäyttäjän yksilölliset tarpeet huomioon ottaen etätulkkaus on mahdollista ja perusteltua. Hallituksen esityksessä todetaan, että kirjoitustulkkausta käytettäessä on mahdollista korvata kuvayhteys tekstillä<sup>196</sup>. Laissa säädetään mahdollisuudesta järjestää etätulkkaus tulkkauspalveluun oikeutetulle, eli tähän nimenomaiseen palvelumuotoon ei palvelunkäyttäjällä ole subjektiivista oikeutta. Tulkkauspalveluun oikeutettu henkilö voi hakea etätulkkaukseen, ja jos hänelle myönnetään se, on Kelalla lakiin perustuva velvollisuus hoitaa etäyhteydestä aiheutuvat kustannukset (8.2 §).

#### Tulkkauspalvelulain 8 § Etätulkkaus

Tulkkauspalvelu voidaan järjestää myös etätulkkauksena, jos se on palvelunkäyttäjän yksilölliset tarpeet huomioon ottaen mahdollista ja perusteltua.

Kansaneläkelaitos järjestää etätulkkausta käyttävälle henkilölle tulkkauksessa tarvittavat hinnaltaan kohtuulliset välineet ja laitteet sekä vastaa etäyhteyden käytöstä aiheutuvista välttämättömistä kustannuksista.

Lisäksi etätulkkauksen järjestämiseen kuuluvat välineiden ja laitteiden:

- 1) määrittelemisen saatujen asiantuntijaselvitysten perusteella;
- 2) kokeileminen;
- 3) käytön opetus ja seuranta sekä huollon järjestäminen.

Hallituksen esityksestä on nähtävissä, että lainsäätäjän pyrkimyksenä on ollut laajentaa etä-

---

195 Räty 2010, s. 148–149.

196 HE 220/2009 vp, s. 26.



tulkkauksen käyttöä ja saada se kattavasti käyttöön koko maassa. Etätulkkauksen hyviä puolia ovat sen spontaanisuus ja palveluiden monipuolistuminen. Kela kehittää etätulkkausta ja lainsäätäjän näkemyksen mukaan sekä kehitys että käyttö on selkeämpää ja yhdenmukaisempaa kun sen on keskitettyä. Hallituksen esityksessä todetaan, että etätulkkauksen on perinteiselle tulkkaukselle vaihtoehtoinen muoto ja että se ei sovellu kaikille palvelunkäyttäjille eikä kaikkiin tilanteisiin.<sup>197</sup> Luonnollisesti laitteiden ja verkon kattavuudesta johtuen voi ilmetä rajoitteita etäpalvelun käyttöön.

Tulkkauksen palvelu on tulkkauksen palvelulain 10.4 ja 10.5 §:n mukaisesti käyttäjälleen maksutonta sisältäen palvelusta aiheutuvat välttämättömät kustannukset. Tämän lisäksi lain 8.2 §:ssä on nimenomaisesti säädetty etätulkkaukseen tarvittavien laitteiden kustannuksista. Kela järjestää tarvittavat välineet ja laitteet sekä vastaa etäyhteydestä johtuvista välittömistä kustannuksista. Etätulkkauksen tarvittavan välineistön järjestämiseen määritellään kuuluvan myös laitteiden ja välineiden määrittäminen asiantuntijaselvitysten perusteella, niiden kokeileminen sekä käytön opetus, seuranta ja huollon järjestäminen.

Tulkkauksen palvelulakiin ei ole kirjattu asiakkaan velvollisuutta sitoutua palveluun, mutta hallituksen esityksessä sanotaan, että kyseisen palvelumuodon käyttäminen edellyttää sitoutumista ja kykeneväisyyttä palvelun käyttöön<sup>198</sup>. Etäyhteyden järjestämisestä koituu ymmärrettävästi Kansaneläkelaitokselle kustannuksia tarvittavien laitteiden ja välineiden hankinnasta ja niiden käyttöön liittyvästä koulutuksesta. Kustannukset eivät ole myöskään ainutkertaisia, sillä laitteet ja ohjelmat tarvitsevat huoltoa ja päivityksiä. Tämän vuoksi on ymmärrettävää, että palvelunkäyttäjän tulee sitoutua käyttämään etätulkkausta, jos hänelle järjestetään siihen tarvittavat laitteet ja välineet. Laissa oleva muoto ”voidaan järjestää” ei muodosta Kansaneläkelaitokselle velvollisuutta järjestää etäkäyttöä palvelunkäyttäjälle kuin harkinnanvaraisesti. Tästä johtuen palvelumuotoon voidaan sisällyttää sitoutumisvelvollisuus ja voidaan edellyttää riittävää kykyä palvelun käyttämiseen.

Kansaneläkelaitoksen etuusohjeessa kerrotaan millä perusteilla etätulkkauksen myöntämisperusteista ja siitä, että palvelun käyttömääriä seurataan. Jos palvelua ei käytetä Kansaneläkelaitoksen määrittelemien määrien mukaan, voidaan oikeus etätulkkaukseen poistaa. Etuusohjeessa

---

<sup>197</sup> HE 220/2009 vp, s. 15.

<sup>198</sup> HE 220/2009 vp, s. 30.

ei ole mainintaa siitä, pitääkö palvelunkäyttäjän ensisijaisesti aina suosia etätulkkausta, jos hänelle on se myönnetty, vai voiko hän oman mielensä mukaan käyttää tavallista tulkkauspalvelua ilman pelkoa etätulkkauspalvelun menettämisestä.

## 4 Tulkkauspalvelupäätöksen hallintomenettelystä

### 4.1 Hyvän hallinnon perusteet tulkkauspalvelusta päätettäessä

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista, jotka ohjaavat viranomaistoimintaa yleisesti ja menettelyllisiä säännöksiä täydentäen. Nämä kyseisessä luvussa säädetty hyvän hallinnon perusteet ovat hallinnon oikeusperiaatteet (6 §), palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (7 §), neuvonta (8 §), hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §) ja viranomaisten yhteistyö (10 §). Säännökset hyvästä hallinnosta eivät ole tyhjentäviä, vaan niistä ilmenee viranomaistoiminnalle asetetut laadulliset vähimmäisvaatimukset.<sup>199</sup> Asianosaisten puutteelliset valmiudet turvata omien oikeuksiensa toteutuminen hallintoasiasta päätettäessä on otettu huomioon hallintolaissa säätämällä muun muassa hyvän hallinnon periaatteista<sup>200</sup>.

Kansaneläkelaitoksen hallintolain soveltamista koskevassa soveltamisohjeessa määritellään, että Kansaneläkelaitoksen on noudatettava perusoikeusmyönteistä laintulkintaa soveltaessaan lakeja, eli lain tulkintavaihtoehtoista tulee valita se perustuslain tarkoituksen parhaiten toteutettava vaihtoehto. Etuusohjeessa ohjeistetaan esimerkiksi kuulemaan asiakasta ja perustelemaan päätös aina, jos siitä on epäselvyyttä. Etuuskäsittelyssä tulee myös noudattaa myönteisen tulkinnan ensisijaisuuden periaatetta ja siis valita aina ratkaisuvaihtoehtoista asiakkaalle edullisin. Jos asiaa on asianmukaisesti selvitetty ja päätökseen on olemassa useampi ratkaisuvaihtoehto, on niistä valittavat rajatapauksessa asiakkaalle edullisin ratkaisu. Esimerkiksi hakemuksen saapumisajankohtaan liittyvissä epäselvyyksissä asia ratkaistaan asiakkaan hyväksi.<sup>201</sup>

Viranomaisten harkintavaltaa ohjaavista hallinnon oikeusperiaatteista säädetään hallintolain 6 §:ssä. Näitä ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteetti-periaate, suhteellisuusperiaate sekä luottamuksensuojaperiaate.<sup>202</sup> Hallinnon oikeusperiaatteita kutsutaan myös hallinto-oikeuden yleisiksi periaatteiksi. Hallinnon oikeusperiaatteet asettavat hallintotoiminnalle sisällöllisiä laatuvaatimuksia, joten ne ovat ensisijaisesti aineellisia ratkai-

---

199 Niemivuo et al. 2010, s. 119.

200 Tuori & Kotkas 2008, s. 308.

201 Kelan etuusohje: Hallintolaki, s. 2.

202 Niemivuo et al. 2010, s. 125.

superiaatteita. Esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaatteella on kuitenkin myös menettelyllinen ulottuvuus.<sup>203</sup>

Yhdenvertaisuusperiaate tulee hallintolain 6 §:n virkkeestä viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti, tämä periaate pohjaa perustuslaissa säädettyyn yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Yhdenvertaisuusperiaate sisältää vaatimuksen yleisestä yhdenvertaisuudesta ja syrjintäkiellon. Yhdenvertaisuudesta on säädetty myös yhdenvertaisuuslaissa (21/2004) ja tasa-arvolaissa (609/1986). Perusoikeutena turvattu yhdenvertaisuusperiaate edellyttää viranomaisen soveltavan lakia tekemättä muita kuin laista ilmeneviä eroja. Positiivinen erityiskohtelu on kuitenkin sallittu. Syrjintäkielto on asetettu viranomaisen mielivallan estämiseksi.<sup>204</sup>

Kansaneläkelaitoksen hallintolakia koskevassa etuusohjeessa korostetaan yhdenvertaisuusperiaatteen yhteydessä johdonmukaista käytäntöä ja tasapuolista kohtelua. Oikea ja yhdenmukainen ratkaisukäytäntö tarkoittaa sitä, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samoin perustein samanlaisissa tapauksissa. Vain laissa ilmeneviä ja lain oikeuttamia eroja saa harkintaa käyttäessä tehdä eri tapausten välillä. Positiivinen erityiskohtelu<sup>205</sup>

Hallintolain vaatimus tasapuolisesta kohtelusta tarkoittaa hallinnon velvoitetta pyrkiä turvaamaan hallinnon asiakkaille yhdenvertaiset mahdollisuudet hoitaa asioitaan ja valvoa oikeuksiaan. Tasapuolisen kohtelun vaatimus on erittäin oleellinen, kun viranomaisen harkintaa, joka kohdistuu yksityisen oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin. Samankaltaisia tapauksia tulee siis kohdella samalla tavalla ja erilaisia eri tavalla ja tästä voidaan poiketa vain objektiivisilla perusteilla.<sup>206</sup> Kuten tässä tutkielmassa on aiemmin todettu, tulkkauspalveluun liittyen ongelma vaatimukseen tasapuolisesta kohtelusta näkyi alueellisina eroina tulkkauspalvelupäätöksissä ja palvelun saamisessa silloin, kun palvelun järjestämisvastuussa oli vielä kunnat. Vammaiset henkilöt eivät olleet yhdenvertaisia keskenään riippuen asuinkuntansa suhtautumisesta jossain määrin harkinnanvaraisiin tulkkauspalvelun osiin, kuten lisätunnit, opiskelutulkkaus ja tulkkaus ulkomaan matkoilla.

---

203 Kulla 2012, s. 94.

204 Niemivuo et al. 2010, s. 126–127.

205 Kelan etuusohje: Hallintolaki, s. 5.

206 Niemivuo et al 2010, s. 127.

Suhteellisuusperiaate tarkoittaa sitä, että viranomaisten toimien tulee olla asianmukaisia, tarpeellisia ja oikein mitoitettuja suhteessa tavoiteltuun lopputulokseen. Tämä lainkohta ohjaa viranomaisen harkintavaltaa ja käytännössä sillä pyritään ohjaamaan viranomaista mitoittamaan toimintaansa tasolle, jolla tarvittava vaikutus saadaan aikaan. Suhteellisuusperiaatteen mukaan esimerkiksi asiakkaalta ei voida vaatia lisäselvityksiä enempää kuin on tarpeen asian ratkaisemisen kannalta.<sup>207</sup> Tulkkauspalvelupäätöstä koskevassa hallintoprosessissa suhteellisuusperiaatetta sovelletaan selkeimmin tulkkauspalvelun saamisedellytysten selvittämisen yhteydessä. Saamisedellytysten selvittämisestä tarkemmin luvussa 4.2.2.

Hyvä kielenkäytön vaatimuksen (HL 9 §) mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Viranomaiselta edellytetään sekä kielellisesti että sisällöllisesti selkeää esitystapaa. Hallinnon asiakkaan tulee voida yksiselitteisesti ymmärtää asian sisällön ja saavan siitä riittävästi tietoa. Hyvää kieltä tulee käyttää sekä kirjallisesti että suullisesti, myös puhelinkeskusteluissa. Hallintolaissa säädetään ainoastaan kielenkäytön laadusta, kielellisistä oikeuksista säädetään kielilaissa (423/2003).<sup>208</sup>

Hallintolakia koskevassa soveltamisohjeessa Kansaneläkelaitos ohjeistaa, että hallinnon oikeusperiaatteet ohjaavat Kansaneläkelaitoksen harkintavaltaa. Ohjeessa oikeusperiaatteiksi avataan yhdenvertaisuus, objektiivisuus, suhteellisuus, tarkoitussidonnaisuus ja luottamuksen-suoja sekä palveluperiaate.<sup>209</sup>

Hallintolain 7 §:ssä säädetyt palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus ovat osa hyvää hallintoa. Asiakaslähtöisen hallinnon keskeisiä piirteitä ovat asioinnin tehokkuus ja tarkoituksenmukaisuus.<sup>210</sup> Hyvään hallintoon kuuluu viranomaisen neuvontavelvollisuus (HL 8 §), eli viranomaisen on annettava neuvoja viranomaisen toimialaan kuuluvan asian vireillepanosta ja siitä miten asiaa käsiteltäessä on toimittava sekä neuvoa aineellisoikeudellisissa kysymyksissä ja vastata viranomaiselle esitettyihin asiallisiin ja riittävän yksilöityihin kysymyksiin. Tulee huomata, että neuvonta on rajattu hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin liittyviin kysymyksiin. Viranomaisen tulee antaa tietoa vireillepanoa koskevien kysymysten ja neuvonnan lisäksi yleisesti viraston käytännöistä. Viranomaisen tulisi myös pyrkiä oikaisemaan asiakkaalle mah-

---

207 Niemivuo et al. 2010, s. 130–131.

208 Niemivuo et al. 2010, s. 141–143.

209 Kelan etuusohje: Hallintolaki, s. 5.

210 Niemivuo et al. 2010, s. 133.

dollisesti muodostuneet menettelyä koskevat väärinymmärrykset, sillä viranomaisen velvollisuutena on huolehtia, että asiakkaalla on riittävän selkeä käsitys menettelystä. Viranomaisen neuvontavelvollisuuteen ei kuulu avustaa asiakkaita esimerkiksi lomakkeiden täyttämässä tai asiakkaalta pyydettyjen asiakirjojen laatimisessa.<sup>211</sup>

## 4.2 Hallintolain soveltaminen tulkkauspalvelusta päätettäessä

Sosiaalisten oikeuksien ja niitä täsmentävien oikeusperiaatteiden lisäksi tulkkauspalvelun saajan oikeusasemaa suojaavat hallintolain menettelysäännökset ja niihin liittyvät oikeudelliset takeet. Niillä turvataan se, että etuus päätöksessä päädytään aineellisesti oikeaan lopputulokseen ja toteutetaan asianosaiselle kuuluvat sosiaaliset oikeudet. Menettelyä koskevilla oikeusturvatakeilla on siis välineellinen asema suhteessa aineellisiin normeihin ja niillä pyritään ennalta ehkäisevään oikeusturvaan. Erityisesti sosiaalioikeudessa hallintomenettelyä koskevilla oikeusturvatakeilla on suuri merkitys johtuen usein muun muassa asianosaisen huonosta sosiaalisesta asemasta ja epäyhtenäisyydestä suhteessa asiaa käsittelevään viranomaiseen.<sup>212</sup>

Kansaneläkelaitoksen hallintolain soveltamista etuusasioissa koskeva soveltamisohje korostaa, että päätöksenteossa käytetään julkista valtaa ja lakia on noudatettava tarkoin. Huomiota kiinnitetään myös siihen, että hallintolain noudattamatta jättämisestä tai menettelyvirheestä johtuen muutoksenhakuviranomainen voi kumota päätöksen ja palauttaa sen uudelleen käsiteltäväksi. Hallintolain menettelysäännösten tavoitteena on, että asia ratkaistaan oikein ja yksilön laissa turvatut oikeudet toteutuvat yhdenvertaisesti.<sup>213</sup>

Hallintolaki on yleislaki, joka sääntelee hallinnon toimintaa ja on soveltamisalaltaan laaja ulottuessaan koko julkishallintoon. Menettelysäännökset ovat sitovia ja niitä noudattamalla viranomaisen pitäisi saada tosiasioita vastaavaa tietoa. Tällöin päätöksenteko nojaa asianmukaisiin perusteisiin ja päätös on sisällöltään oikea. Menettelysäännöksiä noudattaen taataan myös oikeusturva. Viranomaiset ratkaisevat ja käsittelevät hallintoasiat puolueettomasti ja kansalaisia kohdellaan yhdenvertaisesti, kun julkishallinto noudattaa lailla vahvistettuja

---

211 Niemivuo et al. 2010, s. 136–137.

212 Tuori & Kotkas 2008, s. 307.

213 Kelan etuusohje: Hallintolaki, s. 2.

menettelytapoja. Palveluperiaate on keskeinen osa hyvää hallintoa ja varsinkin Kansaneläkelaitoksen toiminnassa merkittävä periaate tulkkauspalvelua hakevan henkilön kannalta. Palveluperiaatteen mukaan ihmisille taataan mahdollisuus hoitaa asiaansa viranomaisessa ja myös osallistua asian käsittelyyn.<sup>214</sup>

Hallintolaki on yleislaki ja sitä sovelletaan toissijaisesti suhteessa muuhun lainsäädäntöön. Jos muussa lainsäädännössä on hallintolaista poikkeavia menettelysäännöksiä, sivuuttavat ne hallintolain.<sup>215</sup> Hallintolaki on yleislakina hallintotoimintaa ohjaava perussäännöstö, josta poiketaan vain laintasoisilla erityissäännöksillä joko tiukentamalla tai väljentämällä menettelyä<sup>216</sup>. Tulkkauspalvelulain 3 §:n mukaisesti tulkkauspalvelua järjestetään toissijaisesti, jos vammaisella henkilöllä on oikeus palveluun jonkun muun, kuten hallintolain nojalla. On huomattava, että säännös toissijaisuudesta koskee vain palvelun järjestämistä. Menettelyllisissä sääöksissä hallintolakia sovelletaan toissijaisesti yleislakiluonteensa mukaisesti ja tulkkauspalvelulakia ensisijaisesti.

Tulkkauspalvelusta säätäminen perustuu perustuslakiin ja mahdollistaa vammaisille henkilöille heidän perusoikeuksiansa toteutumisen, joten asian selvittämisessä tulee erityisesti noudattaa yleistä huolellisuusvelvoitetta. Tulkkauspalvelu on sosiaalinen etuus, joka on ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön palvelu. On palvelunkäyttäjän kannalta erittäin tärkeää, että palvelun saamisesta päätettäessä kaikki siihen liittyvät asiat selvitetään huolellisesti. Mikäli on mahdollista, tulisi asian käsittelyssä ottaa huomioon myös sellaiset tiedot, jotka asianosainen antaa vapaamuotoisesti. Tämä on tärkeää, ettei tärkeä etuus jää saamatta tietojen puuttumisen tai muotoseikkojen noudattamatta jättämisen vuoksi.<sup>217</sup> Mäenpää toteaa, että virheen tai oikeudenloukkauksen todennäköisyys on pienempi menettelyn ollessa asianmukaista ja kun asiaa selvitetään riittävästi, kuin jos asiaa käsitellään huolimattomasti tai mielivaltaisesti<sup>218</sup>.

Hallintolaissa säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet asettavat hallintotoiminnalle sisällöllisiä laatuvaatimuksia ja ovat siis ensisijaisesti aineellisia ratkaisuperiaatteita. Näitä periaatteita kutsutaan myös harkintavallan rajoitusperiaatteiksi. Hallinnon oikeusperiaatteita rikottaessa

---

214 Kulla 2012, s. 67, 69–70.

215 Tuori & Kotkas 2008, s. 310.

216 Kulla 2012, s. 89.

217 Niemivuo et al., 2010, s. 278.

218 Mäenpää 2013, s. 281.

puhutaan harkintavallan väärinkäytöstä.<sup>219</sup> Kun viranomaisen harkintavallan laajuutta arvioidaan, saavat harkintavallan käyttöä ohjaavat periaatteet keskeisen aseman. Hallintolain 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista, jotka ovat puolueettomuus-, suhteellisuus-, luottamuksensuoja- ja yhdenvertaisuusperiaatteet sekä tarkoitussidonnaisuuden periaate<sup>220</sup>.

Hyvän hallinnon perusteita koskeva säätely hallintolaissa on tarkoitettu hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä täydentäväksi. Tämä tarkoittaa sitä etuuskäsittelyssä sitä, että hyvän hallinnon perusteet otetaan huomioon menettelysäädösten rinnalla. Laajemmin periaatteita noudatetaan tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Menettelyä tukevia ja muodollisia hyvän hallinnon perusteita ovat neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus ja viranomaisten yhteistyö, kun taas palveluperiaate ohjaa toimintaa sisällöllisesti. Hallintolain luettelo perusteista ei ole tyhjentävä vaan niistä voidaan säätää muuallakin lainsäädännössä.<sup>221</sup>

Tuorin ja Kotkaksen mukaan huomiota tulee kiinnittää yksilölle myönteisen tulkinnan etusijaan, tarveperiaatteeseen sekä asiakkaan itsemääräämisoikeuteen. Itsemääräämisoikeuteen liittyä asiakkaan omien tulkintojen ja toivomusten huomioiminen, omatoimisuuden edistäminen sekä integriteetin kunnioittaminen.<sup>222</sup>

### **4.3 Tulkkauspalvelun saamisedellytysten selvittäminen**

Hallintoasiaa ratkaistessaan viranomaisen on tunnettava kyseessä olevan asian tosiasiallinen tausta. Hallintomenettelyssä pyritään aina aineellisesti oikeaan ratkaisuun, eli lainmukaiseen ja tosiasioita vastaavaan lopputulokseen. Viranomaisen tulee selvittää ratkaistavan asian kannalta tosiasialliset seikat ja olosuhteen sekä sovellettavat oikeusohjeet. Suomen voimassa oleva oikeus viranomaisen tulee tuntea viran puolesta. On huomattavaa, että asianosainen voi aina esittää oman kantansa ja normeista ja niistä tehdystä tulkinnasta.<sup>223</sup>

Hallintolaissa säädetään asian selvittämisestä (31 §), selvityspyynnöstä (32 §), asianosaisen kuulemisesta (34 §) ja suullisesta vaatimuksesta ja selvityksestä (37 §). Kansaneläkelaitoksen hallintolakia koskevassa soveltamisohjeessa todetaan, että Kansaneläkelaitoksen on huoleh-

---

219 Kulla 2012, s. 94.

220 Mäenpää 2013, s. 506.

221 Kulla 2012, s. 93.

222 Tuori & Kotkas 2008, s. 271.

223 Kulla 2012, s. 207.



dittava asian selvittämisestä niin, että se hankkii kaikki asian ratkaisemisen kannalta tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Tarvittavat tiedot voidaan hankkia itse tai pyytää asiakasta toimittamaan ne asian käsittelyä varten.<sup>224</sup> Säännös asian selvittämisestä (31 §) jakaa selvittämisvelvollisuuden viranomaiselle ja asianosaiselle, mutta kyseisessä säännöksestä ei ilmene se jakautuu. Yleensä kuitenkin selvittämisvelvollisuus kuuluu sille, joka voi esittää tarvittavat tosiasiat täydellisimmin ja luotettavimmin. Viime kädessä selvittämisvastuu on joka tapauksessa viranomaisella.<sup>225</sup>

Tulkkauspalvelulain 14 §:ssä säädetään tulkkauspalvelun saamiseksi tehtävästä saamisedellytysten selvittämisestä:

Tulkkauspalvelun hakijan on toimitettava Kansaneläkelaitokselle sosiaali- tai terveydenhuollon asiantuntijan<sup>226</sup> tai muun asiantuntijan lausunto tulkkauspalvelun tarpeesta ja vamman laadusta sekä muut mahdolliset selvitykset, jotka ovat tarpeen asian ratkaisemiseksi.

Kansaneläkelaitos voi erityisestä syystä myös itse hankkia 1 momentissa tarkoitettuja lausuntoja ja selvityksiä, jos asiaa ei voida ratkaista asiakkaan toimittaman selvityksen perusteella.

Tulkkauspalvelun edellytysten selvittämiseksi tai uudelleen arvioimiseksi Kansaneläkelaitos voi perustellusta syystä osoittaa henkilön tutkimuksiin sosiaali- tai terveydenhuollon asiantuntijan luo tai sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikköön. Kansaneläkelaitos vastaa tutkimuksesta aiheutuvista kustannuksista.

Tulkkauspalvelua koskeva hakemus ja uudelleenarviointi voidaan ratkaista käytettävissä olevien tietojen perusteella, jos hakija kieltäytyy antamasta hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeellista tietoa tai esittämästä sellaista selvitystä, jota häneltä kohtuudella voidaan vaatia. Samoin menetellään, jos hakija ei osallistu 3 momentissa tarkoitettuihin tutkimuksiin.

Säännöksen mukaan hakijan on toimitettava Kansaneläkelaitokselle lausunto tulkkauspalvelun tarpeesta ja vamman laadusta sekä muut asian ratkaisemisen kannalta tarpeelliset selvitykset. Ilman näitä tietoja oikeudenmukaisen tulkkauspalvelupäätöksen tekeminen on mahdotonta. Lausunnon voi antaa sosiaali- tai terveydenhuollon asiantuntija tai muu asiantuntija. Muu asiantuntija voi olla esimerkiksi puheterapeutti, mutta tulkki tai tulkkauspalveluntuottaja ei voi olla lausunnonantaja. Lausunnosta tulee ilmetä palveluntarpeen aiheuttava sairaus tai vamma, millainen se on ja mitä kommunikaatiokeinoja asiakas tästä johtuen käyttää. Vaikeavammaisen asiakkaan kohdalla on erityisen tärkeää, että lausunnosta selviää, mikä on lausunnonantajan näkemys siitä, hyötyykö asiakas tulkkauspalvelusta.<sup>227</sup>

---

224 Kelan etuusohje: Hallintolaki, s. 27.

225 Kulla 2012, s. 210.

226 Terveydenhuollon ammattihenkilöstä säädetään laissa terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994).

227 Kelan etuusohje: Tulkkauspalvelut, s. 11–12.

Kansaneläkelaitos voi perustellusta syystä osoittaa henkilön tarvittaviin tutkimuksiin palvelun saamisedellytysten selvittämiseksi tai uudelleen arvioimiseksi. Tällöin Kansaneläkelaitos vastaa tutkimuksesta aiheutuvista kustannuksista, muuten tarvittavien selvitysten kustannukset ovat hakijan vastuulla. Jos hakija kieltäytyy antamasta tarvittavia tietoja tai osallistumasta tarvittaviin tutkimuksiin, ratkaistaan asia käytettävissä olevien tietojen perusteella. Tällöin päätöksestä tulee käydä ilmi mitkä puutteet hakemuksessa johtivat hylkäävään päätökseen ja miksi lisäselvitystä on pyydetty. Jos asiaa ei voida ratkaista hakijan toimittamien selvitysten perusteella, voi Kansaneläkelaitos erityisestä syystä hankkia tarvittavat lausunnon ja selvitykset itse<sup>228</sup>. Tulkkaukspalvelua hakevalla henkilöllä on oikeus hakeutua muualle lääkärin tai muun asiantuntijan tutkimuksiin, jos hänen mielestään Kelan osoittama tutkimus ei anna riittävää selvitystä hänen tulkkaukspalvelun tarpeestaan. Jos henkilö oma-aloitteisesti hakeutuu vaihtoehtoihin tutkimuksiin, täytyy hänen itse huolehtia niiden kustannuksista.<sup>229</sup>

Asianosaisen tulee selvittää viranomaiselle vaatimuksensa perusteet erityisesti hakemusasioissa mutta myös muissa asianosaisaloitteisissa asioissa. Selvittämisvelvollisuuden vuoksi hakijan tulee liittää hakemukseensa asian ratkaisemisen kannalta tarpeelliset selvitykset. Luonnollisesti hakemusasioissa asiaosaisen intresseissä on pyrkiä selvittämään asiaa mahdollisimman perusteellisesti ja tuomaan esille hakemustaan tukevia seikkoja. Jos asianosainen ei omasta aloitteestaan anna selvitystä eikä reagoi viranomaisen varaamaan kuulemiseen, jää laiminlyönti asiaosaisen vahingoksi.<sup>230</sup> Kansaneläkelaitoksen hallintolakia koskevassa soveltamisohjeessa todetaan, että asiakkaan tulee vaatimukseensa liittyvien selvitysten lisäksi muutoinkin myötävaikuttaa asian selvittämiseen.<sup>231</sup>

Hallinto-oikeudellisen virallisperiaatteen mukaan on viranomaisen vastuulla selvittää hallintoasian ratkaisemisen kannalta oleelliset asiat ja tiedot<sup>232</sup>. Asiaa on selvitetty viranomaisessa tarpeeksi, kun asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot on saatu selville. Hallintolain mukaan viranomaisella on yleisen velvollisuus huolehtia riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hallintoasiassa. Asianmukaisuus tarkoittaa, että viranomainen johtaa menettelyä ja voi tarvittaessa hankkia selvityksiä niin asianosaiselta kuin muilta viranomaisilta tai tahoilta.<sup>233</sup>

---

228 Kelan etuusohje: Tulkkaukspalvelut, s. 21.

229 Rätty 2010, s. 38.

230 Kulla 2012, s. 212.

231 Kelan etuusohje: Hallintolaki, s. 27.

232 Niemivuo et al., s. 275.

233 Kulla 2012, s. 210–211.

Asianosaisen kuuleminen korostaa ennakkollista oikeussuojaa ja se on hyvän hallinnon keskeinen tae (PL 21 §). Asianosaisella on mahdollisuus kyseenalaistaa toimenpiteen perusteet ja lainmukaisuus, ja samalla viranomaisella on tilaisuus hankkia hallintoasiassa selvitystä. Hallintolain 34 §:ssä säädetään asianosaisen oikeudesta saada tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta ja antaa selityksensä asiaan vaikuttavista vaatimuksista ja selvityksistä.<sup>234</sup> Kansaneläkelaitoksen hallintolakia koskevassa soveltamisohjeessa todetaan, että periaatteessa Kansaneläkelaitoksella ei ole enempää tietoa asiakkaasta ja häntä koskevista asioista kuin asiakkaalla itsellään on. On selvää, että asiakasta tulee kuulla Kansaneläkelaitoksen tietoon tulleista asioista ja selvityksistä, joista hänellä itsellään ei ole tietoa. Tällainen ulkopuolelta tullut selvitys voisi olla esimerkiksi oppilaitokselta Kansaneläkelaitokselle tullut opiskelun lopettamisilmoitus, josta opiskelija ei jostain syystä olisi tietoinen.<sup>235</sup> Tulkkauspalvelua koskien asianosaisen kannalta merkittäviä kuulemistilanteita voi olla esimerkiksi etätulkkauksta tai opiskelutulkkauksta koskevat lopettamispäätökset.

---

234 Kulla 2012, s. 239–342.

235 Kelan etuusohje: Hallintolaki, s. 28.

## 5 Johtopäätökset

Kansaneläkelaitoksen järjestämisvastuulla tulkkauspalvelulaki lähtökohtaisesti turvaa palvelunkäyttäjien yhdenmukaisen kohtelun päätöksenteosta lähtien. Kuitenkin edelleen tarvitaan lainsäädännön kehittämistä, jotta viimeisetkin esteet kuulevien ja kuurojen väliltä poistettaisiin. Koska tulkkauspalvelu on subjektiivisena oikeutena turvattu ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön sosiaalinen palvelu, on erittäin tärkeää, että se järjestetään kaikille palvelua tarvitseville yhdenvertaisesti koko maassa. Ilman tulkkauspalvelua vammaisen henkilö on eristetty valtaväestöstä. Kommunikaation puute voi johtaa eristymiseen ja syrjäytymiseen, minkä vuoksi opiskelu, osallistuminen työelämään, omien asioiden hoitaminen ja kaikkinaisen osallistuminen ovat uhattuja ja pahimmassa tapauksessa jopa mahdottomia saavuttaa.

Tulkkauspalvelun järjestämis- ja rahoitusvastuu siirrettiin kunnilta valtiolle, jotta julkisen vallan tehtävä toteutetaan riittävällä tasolla ja palvelu ja siitä päättäminen on yhdenvertaista koko Suomessa. Tulkkauspalvelunkäyttäjien tulee olla keskenään yhdenvertaisia ja myös suhteessa valtaväestöön. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat lain edessä yhdenvertaisia ja ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa kielen, vammaisuuden tai muuhun muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain 6.2 § mahdollistaa ryhmään kohdistuvan positiivisen erityiskohtelun, jotta heidän oikeutensa ja tosiasiallinen tasa-arvo turvataan.

Tutkielmassa selvitettiin tulkkauspalvelun luonnetta subjektiivisena oikeutena. Tämä pääkysymys on jaettu sisällöllisiin ja menettelyllisiin kysymyksiin. Sisällölliset kysymykset koskevat palvelun saamisedellytyksiä sekä palvelun sisältöä ja järjestämistä. Menettelyä koskevat kysymykset vastaavat ensiasteen menettelyä ja ennakkollista oikeusturvaa koskeviin kysymyksiin.

Koska oikeus tulkkauspalveluun on subjektiivinen, ei palvelua koskevassa päätöksessä voida vedota muuhun kuin lain edellytysten täyttymiseen. Tämän vuoksi määrärahojen vähyys tai jokin muu oikeuden saamisedellytysten täyttymiseen liittyvä asia, ei voi olla perusteena kielteiselle päätökselle. Kun henkilöllä on johonkin palveluun tai etuuteen subjektiivinen oikeus, on julkisen vallan velvollisuus toteuttaa kyseinen oikeus kaikissa olosuhteissa ja määrärahoista riippumatta. Subjektiivisesta oikeudesta säädetään laintasoisesti ja sen toteutumiseen ei voida vaikuttaa viranomaisen menettelyä koskevalla ohjeistuksella tai määrärahapäätöksillä.

Perusoikeusmyönteisellä laintulkinnalla turvataan parhaiten palvelua hakevan henkilön subjektiivisen oikeuden toteutuminen.

Tulkkauspalvelulain säädöstehtävissä on jonkin verran tulkinnanvaraisuutta ja epämääräisyyksiä. Viranomaisen joutuu käyttämään harkintavaltaa tehdessään päätöksiä muun muassa lisätuntien myöntämisestä, yli kahden viikon ulkomaan matkojen tulkkauksesta ja etätulkkauksesta. Viranomaisen on hallintopäätöstä tehdessään ja harkintavaltaa käyttäessään aina pyrittävä ratkaisuun, joka edistää perusoikeuksien toteutumista ja minimoi niiden rajoittamisen.

Opiskelutulkkauksesta säädetään nimenomaisesti tulkkauspalvelulain 6 §:ssä. Opiskelutulkausta myönnetään kaikille sitä tarvitseville peruskoulun jälkeisiin opintoihin. Kansaneläkelaitoksen etuusohjeen perusteella näyttää siltä, että opiskelutulkausta on järjestetty hyvin ja että se myönnetään lähtökohtaisesti kaikille sitä hakeville, joilla on riittävät perusteet. Tulkkauspalvelulaissa ei ole kuitenkaan säännöksiä työelämässä tarvittavalle tulkkaukselle. Jotta julkinen valta tukisi viittomakielisten ja tulkkausta tarvitsevien pääsyä työelämään, olisi erittäin perusteltua, että siitä säädettäisiin erikseen. Tällä hetkellä työelämässä tarvittavaan tulkkaukseen käytetään vähimmäismääränä turvattuja yleistulkaustunteja ja tarvittaessa henkilö voi hakea lisätulkausta. Tulkkauspalvelun käyttäjän perusoikeuksien toteutumisen kannalta on, tässä erityisesti perustuslain 18 §:ssä turvattua oikeutta työhön, työelämä sellainen perusteltu syy, jolla pitää myöntää lisätulkaustunteja.

Etätulkkauspalvelu on moderni vaihtoehto perinteiselle tulkkaukselle. Tulkkauspalveluun oikeutettu voi saada etätulkkauksen käyttöönsä, jos hän on tietoteknisiltä taidoiltaan kykenevä käyttämään tarvittavia laitteita ja hän haluaa sitoutua palveluun. Palveluun sitoutuminen on Kansaneläkelaitoksen omassa harkinnassaan päättämä ehto. Tulkkauspalvelulaissa on säädetty mahdollisuudesta käyttää etätulkausta myös ulkomaille suuntatuilla matkoilla, mutta tämä ei ole vielä Kansaneläkelaitoksen mukaan mahdollista. Tämä johtuu lähinnä tietoliikenneverkosta johtuvista syistä ja kustannusten arvioimisen vaikeudesta.

Perustuslakivaliokunta on lausunut, että perustuslain kirjainta noudattaisi kaikista eniten tulkkauspalveluiden järjestäminen paljon laajempaan ja vapaille tuntimäärillä. Kuitenkin on katsottu, että se ei ole välttämätöntä vammaisten henkilöiden oikeuksien turvaamiseksi. Suurimpana ja merkittävimpänä esteenä tulkkaustuntien vapauttamiselle ja tulkkauspalvelulain ensisijaisuudelle ovat taloudelliset syyt. Ottaen huomioon Kansaneläkelaitoksen vuosittain

kasvavat tulkkaukspalvelusta syntyvät menot ja Suomen taloudellisen tilanteen, ei liene lähitulevaisuudessa odotettavissa lakimuutoksia perusoikeuksia turvaavampaan suuntaan.