

7.10.2025

EOAK/3509/2024

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos jaostopäällikkönä Minna Verronen**

## **TULKKAUSPALVELUN JÄRJESTÄMINEN VAMMAISILLE HENKILÖILLE ÄÄNI- JA KUVATALLENTEITA KOSKEVIIN TULKKITILAUKSIIN**

### **TIIVISTELMÄ**

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin tutki useiden vammaisjärjestöjen kantelun Kelan tekemästä muutoksesta tulkkauspalvelun ohjeistukseen. Uuden ohjeen mukaan palvelua järjestetään vain tilanteissa, joissa tarvitaan vuorovaikutusta kolmannen osapuolen kanssa, mikä rajaa pois esimerkiksi ääni- ja kuvatalenteiden tulkkauksen, joka aiemmin oli osa palvelua.

AOA katsoi Kelan toimineen YK:n vammaisyleissopimuksen vastaisesti, koska ohjemuutoksesta ei keskusteltu asiakkaiden ja vammaisjärjestöjen kanssa ennen sen voimaantuloa maaliskuussa 2024. Asiakkaat eivät voineet osallistua valmisteluun, mikä heikensi heidän vaikutusmahdollisuuksiaan. AOA painotti, että Kelan olisi tullut tiedottaa muutoksesta ja sen vaikutuksista selkeästi ja saavutettavasti sekä kertoa, miten asiakkaat voivat osallistua valmisteluun. Lisäksi tiedottamisen tulee noudattaa hallintolain hyvän kielenkäytön vaatimuksia ja huomioida palvelun käyttäjien tarpeet.

AOA korosti myös, että jokaisesta hylätystä tulkkitalauksesta on annettava perusteltu, valituskelpoinen päätös asiakkaan oikeusturvan varmistamiseksi. Viranomaisen on käsiteltävä kaikki sen toimivaltaan kuuluvat hakemukset ja annettava niihin asianmukainen ratkaisu. Tulkkitalaus on tällainen hakemus, joka koskee asianosaisen etua, oikeutta tai velvollisuutta.

YK:n vammaisopimuksen komitea suositteli Suomelle syyskuussa 2025 oikeudellisesti vahvistettujen menettelytapojen kehittämistä vammaisten kuulemiseen ja osallistumiseen heidän edustajajärjestöjensä kautta kaikissa sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvissä asioissa. Koska Kelalla ei ole tällaista menettelyä, AOA saattoi asian sosiaali- ja terveysministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimia varten.

## 1 KANTELU

Kuurojen Liitto ry:n erityisasiantuntija (jälj. kantelija), arvosteli usean eri vammaisjärjestön (13) yhteyshenkilönä Kansaneläkelaitoksen (jälj. Kela) maaliskuussa 2024 tekemää yksipuolista linjausta siitä, että ääni- ja kuvataallenteiden tulkkaus ei tulkkauspalvelulain mukaan kuulu Kelan vastuulle vaan tulkkausta järjestetään vain sellaisiin tilanteisiin, joissa on vuorovaikutusta kolmannen osapuolen kanssa. Kantelun mukaan ääni- ja kuvataallenteiden (kuten webinaaritallenteiden, elokuvien ja lastenohjelmien, opintoihin kuuluvien luentotallenteiden, tv- ja radio-ohjelmien, työtehtäviin kiinteästi liittyvien podcastien ym.) tulkkaus on ollut normaali osa tulkkauspalvelua koko Kelan järjestämismvastuun ajan.

Kela oli tiedottanut muuttuneesta linjauksesta ensin palveluntuottajille ja jo ennen asiakkaille tiedottamista Kela kieltäytyi järjestämästä tulkkauspalveluun oikeutetun asiakkaan tilaukseen tulkkausta linjauksen mukaisesti. Kantelun mukaan linjauksen muuttaminen ja siitä tiedottamisen viive rikkoo hallintolain hyvään hallintoon kuuluvia periaatteita. Kela sivuutti linjauksellaan lisäksi sekä YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien sopimuksen valtiolle tuomat sekä yhdenvertaisuuslain viranomaiselle määrittelemät velvoitteet. Kantelija katsoi Kelan tekemän linjauksen olevan ongelmallinen perus- ja ihmisoikeuksien ja niiden heikentämisen kiellon näkökulmasta.

Kantelun mukaan linjauksen muutoksesta ei keskusteltu etukäteen YK:n vammaisyleissopimuksen velvoitteiden mukaisesti palvelun käyttäjien ja heitä edustavien järjestöjen kanssa. Ohjemuutoksen jälkeen eri järjestöt ja Kela olivat käyneet koko kevään asiasta useita keskusteluja pääsemättä asiassa yhteisymmärrykseen. Kela oli vasta 5.6.2024 järjestetyssä keskustelutilaisuudessa ilmoittanut tekemänsä linjauksen perusteita ja muutoinkin tuonut lisäperusteluita uudelle linjaukselleen.

Kantelun mukaan Kelan tulkintalinjan muutos on myös syrjivä, koska se kohtelee tulkkauspalveluun oikeutettuja eriarvoisesti.

## 2 SELVITYS

Kantelun johdosta Kela antoi oheisen 13.2.2025 päivätyn lausunnon selvityksineen.

Kela viittasi antamassaan lausunnossa etuuskien ja palvelujen suunnitteluyksikön (vammaisetusryhmän) 12.2.2025 antamaan selvitykseen. Lausunnon liitteinä olivat lisäksi ajankohtaisohje toimeenpanolle 14.3.2024, ajankohtaistiedote palveluntuottajille (ei päivämäärää), ajankohtaisohjeen täsmennys toimeenpanolle 28.3.2024, ajankohtaistiedote sopimuspalveluntuottajille 28.3.2024 ja väliaikainen ohje toimeenpanolle 13.12.2024.

## 2.1 Vammaisetuusryhmän selvitys pääpiirteittäin

Tässä päätöksessä kuvataan Kelan selvityksestä ne asiat, jotka ovat laillisuusvalvonnan näkökulmasta olennaisia. Tämän vuoksi päätös ei sisällä selvityksessä esitettyä mm. siltä osin kuin siinä on ollut kyse Kelan näkemyksistä vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta annetun lain (jäljempänä tulkkauspalvelulaki) tulkinnasta.

Kelan selvityksen mukaan työ- ja toimintakykyetuuksien osaamiskeskuksen vammaisetuusryhmä, joka vastaa tulkkauspalvelulakiin liittyvän toimeenpanon ohjeistuksesta, antoi tulkkauspalvelulain soveltamista koskevan ohjetäsmennyksen, jolla täsmennettiin tulkkauspalvelulain soveltamiseen liittyvää ohjeistusta liittyen vuorovaikutuksen ja kolmen osapuolen edellytyksiin keväällä 2024. Lausunnon mukaan Kela totesi 14.3.2024 antamassaan ajankohtaisohjeessa, että tulkkauspalvelua järjestetään silloin, kun asiakkaalla on tulkkauspalvelulain mukainen tulkkauksen tarve tilanteissa, joissa tarvitaan vuorovaikutusta toisen ihmisen kanssa. Kela tarkensi edellä mainittua ohjetäsmennystä 28.3.2024 siten, että tulkkauspalvelua on mahdollista järjestää opiskeluun ja työelämään liittyvien tallenteiden ynnä muiden seuraamiseen silloin, kun asiakas sitä välttämättä tarvitsee opinnoistaan tai työtehtävistään suoriutuakseen, mutta tällainen tilanne ei voi olla toistuvaa ja jatkuvaa. Riittävän tiedon saamiseksi tulkkauspalvelua voi käyttää myös tilanteissa, joissa tulkkausta tehdään pienimuotoisesta tekstistä käsin, kun siihen on vamman vuoksi tarve.

Kela ilmoitti selvityksessään maininneensa jo aiemmin eri yhteyksissä esille tulleissa ohjeissa ja ohjeistuksissa vuorovaikutusedellytyksestä ja kolmen osapuolen vaatimuksesta, mutta keväällä 2024 havaittiin vielä tarve täsmentää Kelan sisäistä välitystyöohjetta siten, että lähtökohtaisesti ei riitä, että tulkkaustapahtumassa ovat läsnä vain asiakas ja tulkki. Kolmen osapuolen vaatimus oli jo ennen kevään 2024 ohjetäsmennystä ollut ilmaistuna esimerkiksi Kelan julkisilla verkkosivuilla tulkkauspalveluita koskevassa osiossa ja palvelukuvauksissa (kuvaus osa Kelan ja tulkkauspalvelua tuottavien palveluntuottajien hankintasopimusta) selvityksestä tarkemmin ilmenevällä tavalla. Lisäksi verkkosivuilla on ollut maininta liittyen siihen, että tulkkauspalveluun kuuluu pienimuotoinen kirjallisen dokumentin kääntäminen.

Kela ilmoitti, että ohjetäsmennyksessä ei ollut kyse siitä, että Kelan tulkinta tulkkauspalvelulaista olisi muuttunut tai että Kela olisi muuttanut tulkintalinjaansa vaan ohjetäsmennyksessä jätettiin tilaa yksilökohtaiselle harkinnalle, jottei asiakkaille yksittäisissä tilanteissa muodostuisi kohtuuttomia tilanteita juuri luottamuksensuojanperiaatteeseen liittyen.

Kela perusteli selvityksessään menettelyään todeten, että viranomaisella on oikeus täsmentää ohjeistuksiaan, jos sille havaitaan tarve, eikä hallinto-oikeudellinen luottamuksensuojanperiaate tätä estä. Luottamuksensuojan periaate ei tarkoita, ettei viranomaisella saisi esimerkiksi täsmentää ohjeitaan ja korjata joissain tilanteissa aiemmin toimeenpantuja virheellisiä käytäntöjä. Ohjetäsmennyksessä oli kyse Kelan näkemyksestä siitä, millä tavalla tulkkauspalvelulakia on tulkittava ja tämän tulkinnan mukaisesta täsmennyksestä ja siten pyrkimyksestä varmistaa, ettei Kela ylitä toimivaltaansa.

Kela ilmoitti olevansa sidottu niihin määritelmiin ja tulkintoihin, joita tulkkauspalvelulaista ja sen esitöistä on tehtävä, eikä Kela voi näitä määritelmiä laventaa tai muutoin muuttaa. Kelalla ei myöskään missään vaiheessa millään ohjeistuksella ole ollut tarkoitus estää vuorovaikutustilanteeseen kiinteästi liittyvien äänien, kuten esimerkiksi kantelun liitteessä mainittujen äänien (poraaminen, kolahdus, palohälytys, kova meteli) tulkkaamista. Kelan mukaan kuulonäkövammaisen tulkkaustilanteeseen kiinteästi liittyvä opastus ja kuvailu kuuluvat tulkkauspalvelulain mukaiseen tulkkauspalveluun, eikä sitäkään ole ohjetäsmennyksellä estetty.

Kela ilmoitti selvityksessään, ettei se ollut myöskään rikkonut suhteellisuusperiaatetta, sillä se on antanut tulkintansa mukaisen ohjeen liittyen siihen, mikä kuuluu tulkkauspalvelulain mukaiseen tulkkauspalveluun ja mikä ei kuulu. Tällainen tulkkauspalvelulain rajankäyntiin liittyvä ohjeistus ei riko suhteellisuusperiaatetta, vaan on välttämätön ja ohjaa tulkkauspalvelutilauksia välittäviä ja muita ratkaisutyöntekijöitä olemaan ylittämättä Kelan toimivaltaa.

Ohjetäsmennyksessä viitattiin myös saavutettavuuteen, koska riippumatta kevään 2024 ohjetäsmennyksestä, jos esimerkiksi tallenne on vammaiselle henkilölle saavutettava jo ilman tulkkauspalvelua, ei vammaisella henkilöllä ole oikeutta tulkkauspalveluun.

Kantelussa oli kiinnitetty huomiota myös siihen, että Kelan mukaan tulkkauspalvelun asiakas itse on vastuussa toimintaympäristönsä saavutettavuudesta, koska henkilön tulee vaatia oppilaitosta, työnantajaa tai muuta tahoa huolehtimaan saavutettavuudesta esimerkiksi tallenteiden tekstityksellä. Kela totesi olevan totta, että vammaisella henkilöllä ei ole aina mahdollista itse vaikuttaa tallenteen saavutettavuuteen tai edes selvittää asiaa. Näin ollen useinkaan ei ole kohtuullista asettaa vammaiselle henkilölle vaatimusta itse vaikuttaa tai selvittää tallenteen saavutettavuutta. Tämän vuoksi myös Kela voi riippumatta ohjetäsmennyksestä olla tarvittaessa yhteydessä oppilaitoksiin ja muihin tahoihin, joilla on lain mukaan velvollisuus järjestää oppi- ja muut materiaalinsa saavutettaviksi. Kaikki tilanteet ratkaistaan yksilökohtaisen harkinnan perusteella.

Kelan selvityksen mukaan ohjetäsmennys jätti asian ratkaisijalle harkintavaltaa ja tilaa myös kohtuullisille mukautuksille yksittäisissä tilanteissa. Kela korosti, että kaikki etuusratkaisut tehdään ja tulkkauspalveluun vastataan yksilöllisen harkinnan perusteella, eikä tällaisessa selvityksessä ole kovin yksityiskohtaisella tasolla mahdollisuutta antaa selvitystä, miten millaisessakin tilanteessa toimitaan.

YK:n vammaisyleissopimuksen ja yhdenvertaisuuslain asettamista velvoitteista Kela totesi, että vammaisyleisoikeussopimus ei aseta velvoitteita pelkästään Kelalle, vaan myös koko Suomen valtiolle. Tulkkauspalvelulain Kelalle antama palvelun järjestämisen toimivalta ulottuu edellä kuvattuihin tilanteisiin (vuorovaikutus ja riittävän tiedon saamiseksi kirjallisessa muodossa olevan lähdetekstin tulkkaus). Se, ettei lainsäätäjät tulkkauspalvelulakia säättäessään tai myöhemminkään mahdollisesti ole huomionnut ja vastannut kaikkiin YK:n vammaisyleissopimuksen asettamiin velvoitteisiin, ei tarkoita, että Kelan tulisi se toimivalta ylittäen tehdä. Myöskään yhdenvertaisuuslain asettamat vaatimukset eivät voi johtaa siihen tilanteeseen, että Kelan tulisi ylittää tulkkauspalvelulain Kelalle antama toimivalta.

Kela ilmoitti ymmärtävänsä, että kevään 2024 ohjetäsmennys näyttäytyy asiakkaiden suuntaan muutoksena Kelan aiempaan asiakkaille näkyneeseen käytäntöön nähden, vaikka Kela tietenkin on pyrkinyt ja pyrkii jatkossakin siihen, ettei Kelan tulkkauspalvelulain ulospäin näkyvää soveltamiskäytäntöä olisi tarpeen tällä tavoin oikaista.

Kela ilmoitti kevään 2024 ohjetäsmennyksen jättäneen asian ratkaisijalle harkintavaltaa ja tilaa kohtuulliselle mukautukselle yksittäisissä tilanteissa. Mitä tarkoitussidonnaisuuteen tulee, kyse on Kelan näkemyksestä siitä, millä tavalla tulkkauspalvelulakia on tulkittava ja ohjetäsmennyksessä oli kyse tämän tulkinnan mukaisesta täsmennyksestä ja sen pyrkimyksestä varmistaa, ettei Kela ylitä toimivaltaansa. Kela ei myöskään ollut selvityksen mukaan rikkonut suhteellisuusperiaatetta, sillä Kela oli antanut tulkintansa mukaisen ohjeen liittyen siihen, mikä kuuluu tulkkauspalvelulain mukaiseen tulkkauspalveluun ja mikä ei kuulu. Tällainen tulkkauspalvelulain rajankäyntiin liittyvä ohjeistus ei riko suhteellisuusperiaatetta, vaan on välttämätön ja ohjaa tulkkauspalvelutilauksia välittäviä ja muita ratkaisutyöntekijöitä olemaan ylittämättä Kelan toimivaltaa.

Asiaan liittyvästä oikeuskäytännöstä Kela toi selvityksessään esille seuraavan.

Koko maan kattavaa oikeuskäytäntöä tulkkauspalvelulakia edeltävältä ajalta on syntynyt korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen myötä. Kyseiset ratkaisut ovat koskeneet lähinnä tulkin matkakulujen korvaamista (KHO 2006:31) sekä sitä, millä taholla on vastuu järjestää tulkkausopintoihin (KHO 2000:676, KHO 1997:149, KHO 1997:150). Kyseisten ratkaisujen mukainen oikeuskäytäntö tuotiin myös tulkkauspalvelulakiin. Kela ilmoitti, että varsinaisesti muuta selkeää koko maan laajuista aiemman lain mukaista relevanttia oikeuskäytäntöä ei Kelan tiedossa ole ja toisaalta Kela on sidottu tulkkauspalvelulakiin ja sen tulkitsemiseen riippumatta siitä, miten tulkkauspalvelua mahdollisesti joissain yksittäisissä kunnissa on aiemman lainsäädännön aikana järjestetty.

Nykyisen lain eli tulkkauspalvelulain aikaista tähän asiaan liittyvää muuta kuin Kelan toimesta syntyntä oikeuskäytäntöä ovat erityisesti seuraavat kolme tapausta: eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu EOA/2205/4/13, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisu 491/2018 sekä sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan vielä lainvoimaa vailla oleva ratkaisu 13031/22/27.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa (EOAK/2205/13) oli kyse opintoihin liittyvän kirjan tai äänikirjan tulkkauksesta. Oikeusasiamiehen ratkaisun mukaisesti viimekätisen ratkaisun siitä, tuleeko Kelan järjestää tulkkauspalvelu kirjan lukemiseen tai äänikirjan kuuntelemiseen, tekee vakuutusoikeus. Sinällään Kelan ratkaisun sisältöön ei oikeusasiamies ollut ottanut kantaa, vain siihen, että Kelan olisi tullut antaa asiakkaalle asiassa valituskelpoinen päätös, josta asiakas olisi halutessaan voinut valittaa sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan. Kela totesi vielä, että tämän päätöksen jälkeen Kela oli alkanut tarjota ja antaa asiakkaille kaikissa tulkkauspalvelun järjestämisestä koskevilla tilanteilla valituskelpoisen päätöksen, jos asiakas on sellaisen halunnut.

Kela ilmoitti selvityksessään, että sen keväällä 2024 antamassa ohjetäsmennyksessä oli ollut kyse yleisesti edellä mainitun eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisunkin äänikirja-aihetta sivuavasta ohjetäsmennyksestä. Kun äänikirjan tulkkauksessa ei ollut kyse vuorovaikutustilanteesta, tuli pohdittavaksi, oliko kyseessä tulkkauspalvelulain tarkoittama tiedonsaantiin liittyvä pienimuotoisen lähdetekstin tulkkauksena.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätös 491/2018 sen sijaan koski tapausta, jossa asiakas tilasi tulkin videoblogin tekemiseen. Tulkkauksella edellytti tulkilta viittomakielisen asiakkaan viestin kääntämistä puhutulle kielelle, eikä todennettavaa vuorovaikutustilannetta syntynyt, koska kyseessä oli videotallenteen tekeminen, jossa läsnä olivat vain asiakas ja tulkki. Kela ei ollut järjestänyt tulkkauksia, koska tilanteessa ei ollut tulkkauspalvelulain 5 §:ssä edellytettyä vuorovaikutusta kolmannen osapuolen kanssa. Se, että videotallenteen katselee kolmas henkilö myöhemmin, ei synnytä vuorovaikutustilannetta.

Kelan päätös ei lautakunnan mukaan ollut syrjivä. Kelan näkemyksen mukaan tapaus koskettaa juuri samaa asiaa kuin Kelan keväällä 2024 tekemä ohjetäsmennys: vuorovaikutuksen vaatimusta.

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ratkaisu 13031/22/27 käsitteli niin ikään kysymystä siitä, mikä on tulkkauspalvelulain mukainen tulkkausten tarve. Tapauksessa oli kysymys tilanteesta, jossa asiakas haki tulkkauspalvelua keilahalliharjoituksiin. Asiakkaan mukaan kyseiset tilaisuudet ovat täysin viittomakielisiä, sillä asiakas keilaillee yksin tulkkinsa avustuksella, eikä tulkkaustilanteissa ole kolmatta osapuolta, ainoastaan keilapeli ja sen tulostaulu. Tulkkaustilanteissa tulkki tulkkaa asiat kuurosokealle asiakkaalle taktiilisti. Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta hylkäsi valittajan valituksen ja perusteli ratkaisua seuraavasti: ”Kyseessä ei ole tulkkauspalvelulain mukainen tulkkaustilanne, sillä esitetyn selvityksen perusteella tilanteeseen ei liity kolmansia osapuolia, joiden välisiä viestejä tulkin tulisi välittää. Tulkkauspalvelulain mukainen tulkkaustilanne ei voi olla pelkästään keilailupelin ja hakijan välinen, vaan siihen vaaditaan myös kolmas osapuoli.” Tämä ratkaisu ei ollut vielä Kelan selvityksen antohetkellä lainvoimainen ja tähän tapaukseen odotettiin vielä vakuutusosoikeuden kantaa.

Kela mukaan oli joka tapauksessa selvää, että myös sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta oli tulkinnut tulkkauspalvelulakia Kelan kanssa samansuuntaisesti siten, että tulkkauspalvelulain mukainen tulkkaustilanne vaatii kolme osapuolta.

Lisäksi Kela toi esille, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta oli antanut loka-, marras- ja joulukuussa 4 ratkaisua, joissa se katsoi, että Kela oli syrjinyt vammaisia henkilöitä, kun se ei järjestänyt tulkkausta tallenteeseen kohtuullisena mukautuksena. Yhdestä ratkaisusta oli selvityksen antohetkellä vireillä Kelan tekemä valitus hallinto-oikeudessa.

Kela ilmoitti selvityksessään poistaneensa (väliaikainen ohje 13.12.2024) antamansa tallenteiden tulkkaamiseen liittyvän ohjetäsmennyksen toistaiseksi, koska yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta oli asiaan liittyvissä ratkaisuissaan asettanut Kelalle uhkasakot ja suosittanut hyvitysmaksuja. Kyseisen ohjeen mukaan Kela järjestää tulkkauspalvelua tallenteiden seuraamiseksi kohtuullisena mukautuksena.

Kela ilmoitti selvityksessään odottavansa selvityksen antohetkellä vielä erityisesti sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja vakuutusosoikeuden lainvoimaisia päätöksiä muutoksenhaussa vireillä oleviin asioihin ja tekevänsä näiden päätösten johdosta myöhemmin tarvittavat johtopäätökset ohjeistukseensa.

Mitä tulee asiakkaiden kuulemiseen, Kela ilmoitti selvityksessään, että se on mielellään kuullut ja kuulee asiakkaita, asiakasjärjestöjä ja muista sidosryhmiä tulkkauspalvelun yleiseen kehittämiseen ja vastaavan tyyppisiin asioihin liittyen. Tätä kuulemista ja yhteistyötä varten on muun muassa säännöllisesti kokoontuva Kelan tulkkauspalvelun yhteistyöverkosto, johon osallistuvat useat tulkkauspalvelun sidosryhmät, kuten useat asiakasjärjestöt.

Kela ilmoitti järjestäneensä (kantelussakin mainitun) tilaisuuden 5.6.2024, johon myös asiakkaat ja järjestöt olivat tervetulleita. Kelalla on oikeus ja velvollisuus tulkita tulkkauspalvelulakia ja antaa tulkintansa mukaisia ohjeita sekä päätöksiä, eikä Kelalla sinällään ole velvollisuutta tai edes oikeutta varsinaisesti kysyä tulkinta-apua tulkkauspalvelulain soveltamiseen esimerkiksi asiakkailta tai asiakasjärjestöiltä. Asiakkailta on halutessaan oikeus saada yksittäiseen tallennetulkkaustilaukseen valituskelpoinen päätös ja siitä asiakkaalla on mahdollisuus valittaa sosiaaliturva-asoiden muutoksenhakulautakuntaan ja lautakunnan päätöksestä tarvittaessa edelleen vakuutus-oikeuteen, joka viime kädessä ratkaisee sen, miten tulkkauspalvelulakia on tulkittava.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Tutkinnan rajaus**

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

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

Kela ilmoitti selvityksessään poistaneensa aikaisemmin antamansa ajankohtaisohjeet (annettu 14.3.2024, 28.3.2024 ja 2.7.2024) ja antaneensa väliaikaisen ohjeen tallenteiden tulkkauksesta 13.12.2024. Kyseisen ohjeen mukaan Kela järjestää asiakkaille heidän pyynnöstään kohtuullisena mukautuksena tallenteiden (esimerkiksi podcast, elokuva) ja kuva- ja äänilähetysten (esimerkiksi televisio-ohjelma, radiolähetys) tulkkauksia. Asiakas voi esimerkiksi kuulovamman vuoksi tilata tulkin tulkkamaan vain podcast-tallennetta, jos tallenne ei ole asiakkaalle ilman tulkkauksia saavutettava. Ohjeen mukaan kiireellisessä ja epäselvässä tilanteessa palvelu järjestetään asiakkaalle ilman viivytystä.

Kelan verkkosivuilta ilmeni, että Kela oli vielä minulle antamansa lausunnon jälkeen tarkentanut vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelun ohjetta vakuutusosoikeuden 26.2.2025 antaman ratkaisun perusteella 28.3.2025. Tiedotteen mukaan jatkossa tulkkauspalvelua voi käyttää myös erilaisten näyttötaulujen tulkkaukseen, jos asiakkaalla on siihen vamman vuoksi tarve. Tiedotteessa todettiin, että Kela odottaa vielä lisää muutoksenhakuasteiden päätöksiä asiasta.

Kela julkaisi 1.10.2025 uuden tiedotteen, jonka mukaan sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta on ratkaissut, että videotallenteiden tulkkaus ei kuulu Kelan tulkkauspalveluun. Kela ilmoitti kuitenkin tiedotteessaan järjestävänsä toistaiseksi tallenteiden tulkkausta esimerkiksi elokuvaan tai podcasteihin, jos asiakas tarvitsee sitä vammansa takia. Tulkkaus perustuu joulukuussa 2024 annettuun väliaikaiseen ohjeistukseen. Kela ilmoitti tiedotteessaan odottavansa edelleen muita ratkaisuja, ja voi niiden perusteella muuttaa ohjeitaan.

Myös minulle antamassaan selvityksessään Kela ilmoitti odottavansa erityisesti sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja vakuutusosoikeuden lainvoimaisia päätöksiä muutoksenhaussa vireillä oleviin asioihin ja tekevänsä näiden päätösten perusteella myöhemmin tarvittavat johtopäätökset ohjeistukseen liittyen.

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta syyskuussa 2025 saadun tiedon mukaan siellä on vireillä kaksi valitusasiaa, jossa on kyse kuulovammaisen henkilön elokuvatallenteen tulkkauksesta suomalaiselle viittomakielelle. Kela oli katsonut valituksenalaisessa päätöksessään, että tulkkauksen tilaajalla ei ollut elokuvan tulkkaukseen tulkkauspalvelulain mukaista tulkkauksen tarvetta. Perustelujen mukaan tulkkauspalvelulain mukainen tulkkauksitilanne ei voi olla pelkästään teknisen äänitallenteen ja tulkkauspalvelun asiakkaan välinen, vaan siihen vaaditaan myös kolmas osapuoli.

Oikeusasiamies ei tuomioistuinten riippumattomuuden vuoksi puutu muualla vireillä olevaan asiaan eikä asiaan, johon voi hakea muutosta. Vakiintuneen käytäntönsä mukaan oikeusasiamies ei siis tutki asiaa, joka on vireillä tuomioistuimessa tai toisessa viranomaisessa tai on mahdollista sinne saattaa. Oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana eikä sitä täydentävänä vaihtoehtona eikä myöskään muuttaa tai kumota harkintavallan rajoissa tehtyjä viranomaisten tai tuomioistuinten päätöksiä. Muutoksen saamiseksi tulee siis käyttää laissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja.

Oikeusasiamies ei voi laillisuusvalvojana ottaa kantaa siihen, milloin Kelan tulee järjestää vammaisten tulkkauspalvelulain mukaan vammaiselle henkilölle tulkkauspalvelu eikä siihen, kuuluko ääni- ja kuvatallenteiden tulkkaus Kelan järjestämän tulkkauspalvelun piiriin. Kysymys oikeudesta tulkkauspalveluun ja palvelun sisällöstä yksittäisen asiakkaan kohdalla kuuluu viime kädessä tuomioistuimen (vakuutus-oikeuden) arvioitavaksi.

### 3.2 Kelan menettely ohjetäsmennyksen antamisessa

#### Arvioinnin lähtökohdat

Kela ilmoitti toimeenpanolle antamassaan ohjeessa, että juuri toimeenpanossa tehty havainto (havainnon sisältöä ei avattu) oli ollut syy järjestämisvelvollisuutta koskevaan täsmennykseen.

Kelan mukaan ohjeen muutoksessa oli oikeastaan kyse täsmennyksestä (ei linjauksesta) eli ohjeella tarkennettiin, mikä kuuluu voimassa olevan lain soveltamisalan piiriin. Toisaalta Kela myönsi sen, että ohjeella muutettiin tulkkauspalvelulain soveltamiskäytäntöä, mutta kiisti sen, että kyse olisi ollut tulkintalinjan muutoksesta tai että sen tulkinta tulkkauspalvelulaista olisi ylipäätään muuttunut, vaikka se kertoi, että sen ulospäin näkyvää soveltamiskäytäntöä oikaistiin. Kela ei siis kiistänyt selvityksessään sitä, etteikö se olisi välittänyt aiemmin tulkkauspalvelua ääni- ja kuvatallennetta koskeviin tulkkauksiin laajemmin kuin ohjetäsmennyksen jälkeen.

Totean, että täsmennyksellä tarkoitetaan yleensä ohjeen selkeyttämistä, mutta ottaen huomioon kantelun ja Kelan antaman selvityksen asiassa, katson, että kyse oli pikemminkin muutoksesta kuin täsmennyksestä tai selkeyttämisestä. Kelan ohjeen muutos tarkoitti joidenkin tulkkauksen tekijöiden kohdalla sitä, että he eivät olleet saaneet tulkkaa tekemäänsä tilaukseen, vaikka aiemmin Kela oli järjestänyt tulkkauspalvelun tilaukseen. Ohjemuutoksella oli siten ollut välittömiä oikeusvaikutuksia ja se oli vaikuttanut nähdäkseni merkittävästi tulkkauspalvelun käyttäjien oikeuksien toteutumiseen.

#### 3.2.1 Asiakkaiden oikeus osallistua ohjemuutoksen valmisteluun

Suomessa lailla (26/2016) voimaansaatetun YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (jälj. vammaisyleissopimus) 4 artiklan 3 kohdan mukaan laadittaessa ja toimeenpantaessa lainsäädäntöä ja politiikkoja, joilla tätä yleissopimusta pannaan täytäntöön, sekä muissa vammaisia henkilöitä koskevissa päätöksentekoprosesseissa, sopimuspuolten tulee neuvotella tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistaa heidät, mukaan lukien vammaiset lapset, heitä edustavien järjestöjen kautta.

YK:n vammaisyleissopimuksen hyväksymiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 284/2014 vp) mukaan 4.3 artiklan velvoite ulottuu kaikkeen vammaisia koskevaan päätöksentekoon. Yleissopimus myös velvoittaa sopimuspuolet osallistamaan vammaiset henkilöt muun muassa heitä koskevaan asioiden valmisteluun, päätöksentekoon ja toimeenpanoon, seurantaan ja arviointiin. Artiklan määräysten toteutuminen edellyttää viranomaisilta oma-aloitteista aktiivisuutta vammaisten henkilöiden mukaan ottamiseksi eri prosesseihin. Esimerkkeinä vammaisten henkilöiden osallistumisesta ja osallistamisesta voidaan mainita hyvinvointialueiden vammaisneuvostot, asiakasneuvostot sekä kuntien uudet osallistumismallit.

Kelan selvityksen mukaan sillä on käytössään kuulemista ja yhteistyötä varten yhteistyöverkosto, jos osallistuvat useat asiakasjärjestöt. Kela ilmoitti järjestäneensä keskustelutilaisuuden ohjetäsmennyksen voimaantulon jälkeen 5.6.2024.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean antamassa yleiskommentissa (yleiskommentti nro 7/2018) todetaan, että sopimuspuolten tulisi järjestelmällisesti ja avoimesti lähestyä vammaisjärjestöjä, neuvotella niiden kanssa ja osallistaa niitä merkityksellisellä tavalla ja oikea-aikaisesti vammaisia henkilöitä koskevissa asioissa (kattaa kaikki lainsäädännölliset, hallinnolliset ja muut toimet, jotka voivat vaikuttaa suoraan tai välillisesti vammaisten henkilöiden oikeuksiin). Yleissopimus myös velvoittaa sopimuspuolet osallistamaan vammaiset henkilöt muun muassa heitä koskevaan asioiden valmisteluun, päätöksentekoon ja toimeenpanoon, seurantaan ja arviointiin.

Yleiskommentin mukaan yhteistyö 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti estää sopimuspuolia määrittämästä lakeja tai käytäntöjä, jotka voivat olla ristiriidassa yleissopimuksen ja vammaisten henkilöiden oikeuksien kanssa. Mikäli keskusteltavina olevista suorista tai välillisistä toimista on erimielisyyttä, sopimuspuolten viranomaisten on todistettava, että käsiteltävällä asialla ei ole kohtuuttoman suurta vaikutusta vammaisiin henkilöihin ja että siksi neuvotteluja ei tarvita (19-kohta).

Katson Kelan menetelleen vammaisyleissopimuksen vastaisesti, koska Kela ei ollut huolehtinut siitä, että valmistelussa olevasta merkittäväksi katsomastani ohjemuutoksesta olisi keskusteltu asiakkaiden ja vammaisjärjestöjen kanssa ennen sen voimaantuloa maaliskuussa 2024. Tapahtuneen laiminlyönnin vuoksi tulkkauspalvelun asiakkaat eivät olleet voineet osallistua ohjemuutoksen valmisteluun.

Mielestäni Kelan olisi tullut antaa riittävästi tietoa valmistelemastaan ohjemuutoksesta ja sen vaikutuksista asiakkaille sekä ilmoittaa siitä, millä tavoin palvelun käyttäjät voivat osallistua ja vaikuttaa valmisteilla olevan ohjemuutokseen Kelan selvityksessään mainitsemassaan yhteistyöelimessä tai muutoin.

### 3.2.2 Puutteita tiedottamisessa ym.

Hyvän hallinnon takeet turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla. Hyvään hallintoon kuuluu mm. palveluperiaatteen noudattaminen ja oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti sekä oikeus saada perusteltu päätös hallintoasiassa.

Hallintolain 7 §:ssä on säädetty palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Säännöksen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 §:n 2 momentissa.

Säännöksen perustelujen (HE 30/1998 vp s. 81) mukaan aktiivisen tiedottamisen avulla voidaan myös lisätä kansalaisten tietoja omista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Kelan selvityksen mukaan asiakkaille tulkkauspalvelun järjestämiseen liittyvästä täsmennyksestä tiedotettiin 18.3.2024 Kelan verkkosivuilla julkaistussa Tulkkausta arjen vuorovaikutukseen – 5 vinkkiä vammaisten tulkkauspalvelun käyttäjälle -tärpissä, vammaisten tulkkauspalvelun uutiskirjeessä 19.3.2024 sekä 28.3.2024 Kelan verkkosivuilla julkaistussa tiedotteessa.

Ajankohtaisohjeessa 14.3.2024 pyydettiin nimenomaan toimeenpanoa ohjaamaan ja neuvomaan asiakkaita ja palveluntuottajia kela.fi-sivuille, jossa on julkaistu tarkennettuja tietoja siitä, mihin tilanteisiin tulkkausta voidaan käyttää. Kuitenkin selvityksen mukaan verkkosivuilla oli muutosta koskevia tietoja vasta 18.3.2024.

Käytössäni olevassa ajankohtaisohjeessa todetaan kategorisesti, että erilaisten ääni- ja/tai kuvatallenteiden tulkkaminen kuten podcast-ohjelmatalenteiden, televisio-ohjelmien, elokuvien tai radio-ohjelmien tulkkaminen ei kuulu Kelan järjestämisvelvollisuuteen (tulkkauksilanne ei voi olla vain ääni- ja/tai kuvatallenteen ja tulkkauspalvelun asiakkaan välinen).

### Menettelyn arviointia

Kantelun mukaan Kela sovelsi muuttunutta ohjettaan asiakkaisiin jo ennen kuin muuttuneesta ohjeesta oli tiedotettu asiakkaille. Kela ei ole selvityksessään kiistänyt tätä väitettä ja toisaalta selvityksessä ilmeni, että ohjemuutokseen syynä oli toimeenpanossa (ilmeisesti tulkkivälityksessä) tehdyt havainnot.

Huomioni kiinnittyi myös siihen, että Kelan selvityksen mukaan välitystyöohjetta oli muutettu siten, että lähtökohtaisesti ei riitä, että tulkkaustapahtumassa ovat läsnä vain asiakas ja tulkki. Muutoinkin Kela selvityksessään esitti, että kevään 2024 ohjetäsmennys olisi jättänyt asian ratkaisijalle harkintavaltaa ja tilaa kohtuullisille mukautuksille yksittäisissä tilanteissa.

Kuitenkaan Kelan toimeenpanolle antamassa ajankohtaisohjeessa ei käytetty selvityksessä käytettyä ilmaisua lähtökohtaisesti eikä muutoinkaan ohjeistettu asiakkaan yksilöllisten tilanteiden tai mahdollisten kohtuullisten mukautusten huomioon ottamisesta harkinnassa. Koska ohjeen soveltaminen alkoi jo 14.3.2024, on muutos tullut yllätyksenä sellaiselle asiakkaalle, joka ei ollut saanut tulkkia tallennetulkkausta koskevaan tilaukseensa tuon ajankohdan jälkeen.

Selvityksestä ei yksiselitteisesti ilmennyt, kuinka pitkään ja minkä sisältöisenä tarkalleen tulkkauspalveluissa oli ollut voimassa käytäntö siitä, että asiakas oli voinut tilata tulkin ääni- ja kuvataallenteen tulkkaukseen eikä sitä, mikä oli toimeenpanossa tehty havainto. Kela korosti selvityksessään, että sen verkkosivuilla on ollut aiemmin maininta vain siitä, että tulkkauspalveluun kuuluu pienimuotoinen kirjallisen dokumentin kääntäminen ja että silloin kun kyse on opiskelusta tai työelämästä, kuten ohjetäsmennys maaliskuun lopulla.

Lisäksi Kela perusteli ohjemuutostaan sillä, että se oli oikeastaan jo aiemmin tuonut esille sen, että tulkkaukseen kuuluu kolme henkilöä. Kuitenkin tulkkauspalvelun käyttäjät olivat käytössäni olevien asiakirjojen mukaan saaneet aiemmin vallinneen käytännön aikana tulkkauspalvelun tallenteiden tai ohjelmien katselemiseen, vaikka tulkkaukseen ei ollut kuulunut 3 henkilöä.

## Kannanotot

Totean aluksi, että ohjeeseen tehdyn muutoksen tiedottaminen ja muutoksen käsittely on järjestettävä asiakaskunta ja palveluiden käyttäjien tarpeet ja olosuhteet huomioon ottavalla tavalla. Kun viranomainen (Kela) arvioi toiminnan muutoksien vaikuttavan yksittäisen asiakkaan oikeuksiin ja velvollisuuksiin, on sen palvelun järjestäjänä selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä muutoksen vaikutukset ja muut merkitykselliset asiat palvelun käyttämisessä.

Lähtökohta on, että viranomainen voi muuttaa palveluiden myöntämisen edellytyksiä koskevia ohjeitaan ja muuta vakiintunutta käytäntöään, mikäli se tapahtuu lain antaman harkintavallan puitteissa ja perustellusta syystä.

Käsitykseni mukaan pitkään noudatetun vakiintuneen käytännön muuttaminen edellyttää kuitenkin hyvän hallinnon näkökulmasta sitä, että viranomainen tuo esiin muuttuneen linjauksen perusteet ja lisäksi varaa vammaisille henkilöille palvelun käyttäjinä mahdollisuuden osallistua ja vaikuttaa valmisteilla olevaan ohjemuutokseen, kuten edellä on esitetty.

Katson Kelan menetelleen kyseessä olevan muutoksen valmistelussa ja tiedottamisessa muutoksen voimaantulon yhteydessä moitittavalla tavalla seuraavasti.

Pidän Kelan menettelyä moitittavana ohjemuutoksen voimaantulosta tiedottamisessa, koska se oli laiminlyönyt ennakkollisen tiedottamisen kokonaan ja koska se ei ollut tiedottanut ohjemuutoksen voimaantulosta etukäteen riittävän ajoissa asiakkaille (palvelun käyttäjille) ja antanut muutoksen voimaantulolle kohtuullista siirtymäaika.

Kun ohjemuutoksesta seuraa muutoksia tulkkitilausten toteuttamiseen ja kun ohjetäsmennys siten vaikuttaa suoraan yksittäisen asiakkaan oikeuksiin ja velvollisuuksiin, on viranomaisen kiinnitettävä erityistä huomiota tiedottamisen asianmukaisuuteen.

Korostan, että Kelalla on tulkkauspalveluiden järjestäjänä velvollisuus tiedottaa asiakkailleen oikea-aikaisesti omasta toiminnastaan selkeästi, ymmärrettävällä ja saavutettavalla tavalla, ottamalla huomioon hallintolain 9 §:n 1 momentissa säädetyn hyvän kielenkäytön vaatimukset. Tiedottaminen ja sen sisältö on järjestettävä asiakaskunta ja palveluiden käyttäjien tarpeet ja olosuhteet huomioon ottavalla tavalla.

Katson, että Kelan olisi tullut toimia asiakkaitaan huomioon ottavammin hyvän hallinnon palveluperiaatteen vaatimusten mukaisesti tiedottamalla tulevasta merkittävästä muutoksesta kaikille sen tiedossa oleville tulkkauspalvelunkäyttäjille henkilökohtaisesti. Tiedon antaminen henkilökohtaisesti kaikille tulkkitilaajille olisi ollut tärkeää erityisesti siitä syystä, että muutoksella oli ollut heidän oikeusasemaansa välitön vaikutus. Kelan olisi tullut varata asiakkaille kohtuullinen siirtymäaika ennen muuttuneen käytännön astumista voimaan.

Kelan ohjeessakin (hallintolain soveltaminen asiointi toisen puolesta Kelassa) todetaan kohdassa 1.4.5 luottamuksensuojan periaatteen edellyttävän, että asianosaisen tulee voida luottaa hänelle samojen edellytysten vallitessa annettujen myönteisten päätösten pysyvyyteen ja toiminnan johdonmukaisuuteen. Katson Kelan menettelyn olleen myös luottamuksensuojan näkökulmasta moitittavaa, koska Kela muutti tässä asiassa soveltamiskäytäntöään, kuten se itsekin selvityksessään myönsi. Tällaisen muutoksen valmistelu olisi edellyttänyt valmistelua ja tiedottamista edellä todetulla tavalla.

Kela perusteli ohjemuutostaan myös uudella oikeuskäytännöllä viittaamalla sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ratkaisuun. Pidän tätä perustetta vakavalle arvostelulle alttiina, koska kyse ei ole kuitenkaan ollut lainvoimaisesta ratkaisusta. Vakuutusosikeus kumosi myöhemmin sekä lautakunnan että Kelan päätöksen.

### 3.3 Päätöksentekomenettely ohjemuutoksen jälkeen

#### Oikeusohjeet

Viranomaisen päätöksentekovelvollisuudesta ja vastaavasti hallinnon asiakkaan oikeudesta saada päätös on säädetty perustuslain 21 §:ssä. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa ja riippumattomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Perusoikeus hyvään hallintoon sisältää menettelyoikeuksina muun muassa oikeuden saada perusteltu päätös hallintoasiassa ja oikeus hakea muutos hallintoasiassa annettuun päätökseen.

Asian ratkaisemista koskevassa hallintolain 7 luvussa säädetään päätöksen muodosta, sisällöstä ja sen perustelemisesta. Hallintolain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Hallintolaissa ei säädetä viranomaisen velvollisuudesta tehdä päätös eikä myöskään hallinnossa asioivan oikeudesta saada päätös omassa asiassa. Viranomaisen päätöksentekovelvollisuus ja vastaavasti hallinnon asiakkaan oikeus saada päätös perustuvat perustuslain 21 §:ään.

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

Perustuslain (731/1999) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

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

Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta annetun lain (133/2010) 13 §:n mukaan oikeutta tämän lain mukaiseen tulkkauspalveluun haetaan kirjallisesti Kelalta. Lain esitöissä (HE 220/2009 vp, s.33) todetaan, että tulkin tilaaminen olisi edelleen mahdollista tehdä suullisesti tai henkilökohtaisesti välityskeskuksessa käymällä. Lisäksi hallituksen esityksen mukaan hakijalle tulee antaa kirjallinen päätös, kun henkilöltä evätään oikeus käyttää tulkkauspalvelua. Esityksen mukaan tällaisessa tilanteessa päätös kuitenkin annettaisiin väliaikaisena.

Tulkkauspalvelulain 15 §:n 1 momentin mukaan Kelan tulee antaa hakijalle kirjallinen päätös hakemuksesta. Lainkohdan mukaan Kela antaa tarvittaessa erillisen päätöksen 6 §:ssä säädettyjen vähimmäistuntien ylittävistä tulkkaustunneista, opiskelutulkkauksesta, ulkomailla tapahtuvasta tulkkauksesta, etätulkkauksessa tarvittavista henkilökohtaisista välineistä ja laitteista sekä etäyhteyden käytöstä aiheutuvista välttämättömistä kustannuksista, jollei näitä koskeva ratkaisu sisälly edellä tarkoitettuun päätökseen.

Tulkkauspalvelulain 17 §:n mukaan Kansaneläkelaitoksen päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta valittamalla sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta valittamalla vakuutusoikeuteen. Vakuutusoikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

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

## Arviointi ja kannanotto

Sain Kelalta tiedon siitä, että vammaisten tulkkauspalvelukeskus oli antanut maaliskuun 2024 jälkeen 17 asiakkaalle yhteensä 24 tallenteisiin liittyvää päätöstä. Kuudesta päätöksestä oli valitettu sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan (yhteensä neljä asiakasta). Kela ilmoitti itseoikaisseensa neljä päätöstä, jotka eivät olleet menneet muutoksenhakuasteelle ratkaistavaksi.

Kela ilmoitti antamassaan selvityksessä antaneensa kaikissa tulkkauspalvelun järjestämisestä koskevissa tilanteissa valituskelpoisen päätöksen, jos asiakas on sellaisen halunnut tai pyytänyt. Kela viittasi selvityksessään oikeusasiamies Petri Jääskeläisen ratkaisuun [EOAK/2205/2013](#).

Edellä todetussa ratkaisussa oikeusasiamies katsoi, että Kelan olisi tullut antaa asiassa valituskelpoinen päätös tulkkauspalvelun asiakkaalle, koska viimekätisen ratkaisun siinä, tuleeko Kelan järjestää tulkkauspalvelu kirjan lukemiseen tai äänikirjan kuuntelemiseen, tekee vakuutusosoikeus. Tässä ratkaisussa oikeusasiamies ei ollut kuitenkaan katsonut, että Kelan tulee asiakkaan pyytäessä antaa tulkkauspalvelun hylkäämisestä valituskelpoinen päätös vaan oikeusasiamiehen päätöksen mukaan Kelan tulee antaa tulkkauspalvelun hylkäämisestä valituskelpoinen päätös, mikä se katsoo, että hakijan pyytämä tulkkauspalvelu ei kuulu sen järjestämisvastuulle.

Myös ratkaisussaan [EOAK/1404/4/13](#) ja [3704/4/13](#) apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja on lausunut käsityksensä, että Kelan tulee ainakin silloin, kun tulkkaustilauksen ei katsota kuuluvan tulkkauspalvelulain piiriin, tehdä asiasta hakijalle kirjallinen päätös, johon on liitetty muutoksenhakuohje.

Ainoastaan yhdessä oikeusasiamiehen ratkaisussa, joka erosi sisällöltään edellä mainituista muun muassa siinä, että kyse oli tulkkauspalvelun järjestämisestä ulkomaanmatkalle, oikeusasiamies katsoi, että Kelan tulee asiakkaan vaatiessa tehdä kirjallinen muutoksenhakukelpoinen päätös myös tilanteessa, jossa Kelan mielestä hakija ei ollut yksilöinyt tulkkauspalvelun tarvettaan riittävästi ja hakija oli asiasta toista mieltä (EOAK/206/2017).

Oikeusasiamiehen edellä mainitut ratkaisut löytyvät oikeusasiamiehen verkkosivuilta [www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi).

Käsitykseni mukaan Kela päättää asiakkaan edusta ja oikeudesta ratkaistessaan sen, onko tulkkauspalvelun käyttäjällä oikeus saada tulkki tulkkitalaukseensa ja/tai onko kyseessä tulkkauspalvelulaissa säädetty tulkkauspalvelun tarve. Tällainen päätös sisältää oikeudellisesti sitovan ratkaisun siitä, mihin asiakkaalla on oikeus. Kyse on tällöin viranomaisen tekemästä hallintopäätöksestä, josta tulee olla oikeus perustuslain 21 §:n mukaisesti hakea muutosta päätökseen liitetyn muutoksenhakuohjeuksen osoittamalla tavalla.

Oikeus perustellun päätöksen saamiseen perustuu suoraan perustuslain 21 §:ään. Tästä seuraa vastaavasti viranomaiselle velvoite päätöksen tekemiseen. Katson Kelan menetelleen perustuslain 21 §:n vastaisesti siinä, että se ei ollut tehnyt kirjallista muutoksenhakukelpoista päätöstä kaikille niille asiakkaille, joille ei ollut välitetty tulkkia muuttuneen oheen perusteella. Korostan, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti sekä oikeus saada oikeuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Korostan, että viranomaisen on käsiteltävä sille tehty vaatimus tai hakemus, joka kuuluu sen päätösvaltaan ja annettava siihen asianmukainen ratkaisu. Tulkkitalaus on tällainen vaatimus tai hakemus. Kun vaatimus koskee asianosaisen etua, oikeutta tai velvollisuutta, viranomainen on velvollinen tekemään asiassa hallinnollisen päätöksen.

Kiinnitän Kelan huomiota siihen, että Kelan tulee aina tehdä tulkkauspalvelun asiakkaalle valituskelpoinen perusteltu päätös, kun se katsoo, että hakijan tulkkilauksessa ei ole kyse tulkkauspalvelulain mukaisesta tulkkauksen tarpeesta eikä pyydetty tulkkauspalvelu siten kuulu Kelan toimeenpaneman lainsäädännön perusteella järjestettäviin palveluihin. Oikeus saada perusteltu päätös on tulkkauspalvelun käyttäjien oikeusturvan toteutumiseksi välttämätöntä.

### 3.4 Muita asioita

Kantelussa arvosteltiin myös sitä, että Kela oli ilmoittanut tulkkauspalvelun asiakkaan itse olevan vastuussa toimintaympäristönsä saavutettavuudesta, koska henkilön tulee vaatia oppilaitosta, työnantajaa tai muuta tahoa huolehtimaan saavutettavuudesta esimerkiksi tallenteiden tekstityksellä.

Kela ilmoitti selvityksessään olevan totta, että vammaisen henkilön ei ole aina mahdollista itse vaikuttaa tallenteen saavutettavuuteen tai edes selvittää asiaa. Näin ollen useinkaan ei ole kohtuullista asettaa vammaiselle henkilölle vaatimusta itse vaikuttaa tai selvittää tallenteen saavutettavuutta. Tämän vuoksi myös Kela voi riippumatta ohjetäsmennyksestä olla tarvittaessa yhteydessä oppilaitoksiin ja muihin tahoihin, joilla on lain mukaan velvollisuus järjestää oppi- ja muut materiaalinsa saavutettaviksi. Kaikki tilanteet ratkaistaan yksilökohtaisen harkinnan perusteella.

Kelasta saadun selvityksen mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on antanut ratkaisunsa neljässä asiassa ja selvityksen antohetkellä oli lautakunnassa vielä yksi hakemus vireillä.

Halutessaan asiakkailla on edelleen mahdollisuus saattaa epäilemänsä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu on saamani tiedon mukaan käynyt asiassa vuoropuhelua Kelan kanssa. Edellä todetun vuoksi ja koska yhdenvertaisuuslain toimeenpanon ja soveltamisen valvonta kuuluu ensisijaisesti näille tahoille, en ole katsonut aiheelliseksi arvioida asiaa yhdenvertaisuuslain näkökulmasta.

Katson, että saamani selvityksen perusteella kantelu ei ole antanut minulle aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin muilta osin.

## 4 TOIMENPITEET

Saatan Kelan tietoon edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen Kelan lainvastaisesta menettelystä päätöksenteossa.

Saatan Kelan tietoon edellä kohdassa 3.2.1 esittämäni käsityksen YK:n vammaisyleissopimuksen vastaisesta menettelystä, koska Kela ei ollut huolehtinut vammaisten henkilöiden ja vammaisjärjestöjen vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksista ennen ohjemuutoksen voimaantuloa.

Saatan Kelan tietoon edellä kohdassa 3.2.2 esittämäni moittivan käsitykseni Kelan menettelystä tiedottamisessa, ohjemuutoksen valmistelussa ja voimaansaattamisessa.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Kelalle.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea on tutkinut Suomen ensimmäisen raportin vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen täytäntöönpanosta. Komitea suosittelee 3.9.2025 julkaisemassaan suosituksessa (CRPD/C/FIN/CO/1), että Suomi kehittää oikeudellisesti vahvistetut menettelytavat vammaisten henkilöiden kuulemiseen ja aktiiviseen osallistumiseen heidän edustajajärjestöjensä kautta kaikissa yleissopimuksen täytäntöönpanoon liittyvissä asioissa

Koska Kelalla ei ole tällaista oikeudellisesti vahvistettua menettelytapaa, saatan tämän päätöksen sosiaali- ja terveysministeriön tietoon mahdollisia toimenpiteitä varten.