

YHDENVERTAISUUS- ja TASA-ARVOLAUTAKUNTA/Jaosto

Vammaisuus, tulkkauspalvelu, apuvälineet, syrjintäolettama, yhdenvertaisuuden edistäminen

Diaarinumero: 8xx/2020

Antopäivä: xx.xx.2021

Hakija on kuulonäkövammaisen henkilö. Hänelle on myönnetty Kansaneläkelaitoksen (jatkossa Kela) tulkkauspalvelupäätöksellä oikeus saada Kelan järjestämää tulkkauspalvelua. Hakija katsoi, että vastaaja syrji häntä hänen kuulonäkövammaisuutensa perusteella, kun Kela järjesti kuulovammaisille tarvittavat laitteet tulkkauksen seuraamiseen, mutta Kela ei järjestänyt laitteita kuulonäkövammaisille. Hakija vaati, että Kela tarjoaisi tarvittavat apuvälineet tulkkauspalvelulain ja Kelan palvelukuvauksen nojalla.

Kela katsoi, ettei sillä ole velvollisuutta järjestää henkilökohtaisia apuvälineitä tulkkauspalvelulain nojalla ja niiden järjestäminen ylittäisi Kelan toimivallan. Kyse oli lisäksi palveluntuottajien työvälineistä. Kela on tulkkauspalvelunsa hankinnassa edellyttänyt palvelukuvauksen mukaan, että palveluntuottaja vastaa kirjoitustulkkaukseen kuuluvista laitteista sekä niiden käytöstä ja huollosta aiheutuvista kustannuksista.

Kelan palvelukuvauksessa todettu koski yleisesti kirjoitustulkausta, eikä vain tiettyä asiakasryhmää. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta totesi, että palveluntuottajat ovat itse hankkineet työssään tarvitsemansa apuvälineet, ja kyse oli tulkkien työvälineistä. Kela ei määrännyt tai edellyttänyt, että palveluntuottajien tulee käyttää tiettyjä laitteita tiettyjen asiakasryhmien kanssa.

Käytännössä tämä johti siihen, että näkevä tulkkauspalvelun käyttäjä voi seurata tulkausta tulkin työvälineeltä. Kuulonäkövammaisen hakija taas joutui itse järjestämään tavan seurata kirjoitustulkausta, esimerkiksi henkilökohtaisilla apuvälineiden avulla. Hakijaan tämä käytäntö vaikutti siten, että hän on seurannut kirjoitustulkausta vanhoilla Kelan tarjoamilla apuvälineillä, joiden toimivuus on ollut vaihtelevaa. Asiassa ei voitu luotettavasti selvittää tulkkauspalvelun asiakkaiden yksilöllisiä tarpeita eikä sitä, miten he seuraavat tulkausta ja mikä taho heille on järjestänyt apuvälineet seurata tulkausta. Lautakunta katsoi, ettei hakija ole Kelasta johtuvasta syystä joutunut eri asemaan kuin muut tulkkauspalvelun asiakkaat. Kyse ei siten ollut yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettusta välillisestä tai välittömästä syrjinnästä.

Hakijan vaatimus järjestää tulkkauksen seuraamiseksi tarvittavat apuvälineet voitiin tulkita kohtuullista mukautusta koskeväksi pyynnöksi. Asiaa koskeva vakuutusoikeuden päätös huomioon ottaen mukautusta ei kuitenkaan voitu pitää Kelan näkökulmasta kohtuullisena. Hakija oli myös toisaalta saanut asiassa vastaajan palvelua, ja hänellä oli käytettävissään tarpeelliset apuvälineet tulkkauksen seuraamiseksi. Lautakunta katsoi, että objektiivisesti arvioiden asiassa ei ollut syytä olettaa, että Kela olisi kohdellut hakijaa yhdenvertaisuuslain 8 §:n syrjinnän kiellon vastaisesti tulkkauksen seuraamiseksi tarvittavien laitteiden järjestämisessä. Asiassa ei syntynyt yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaista syrjintäolettamaa.

Tulkkauspalvelun järjestämisessä oli kuitenkin kyse Kelan lakisääteisestä tehtävästä. Lisäksi Kelalla oli mahdollisuus vaikuttaa sekä palveluntuottajiin että hankinnan järjestelyihin yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Lautakunnan käsityksen mukaan vaikutti siltä, että Kela ei ole riittävällä tavalla ottanut huomioon kuulonäkövammaisia tulkkauspalvelun käyttäjiä apuvälineiden järjestämisessä eikä siten heidän syrjinnän vaarassa olevaa asemaansa.

Kelan selvityksistä ei käynyt ilmi, että Kela olisi arvioinut yhdenvertaisuuden edistämistä asiassa. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta kiinnitti Kelan huomiota yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaiseen edistämisveloitteeseen ja kehotti sitä ryhtymään toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden edistämiseksi tulkkauspalvelujen järjestämisessä koskien tulkkauksen seuraamiseen tarvittavia apuvälineitä.

(Ei lainvoimainen)

Asian tausta

Hakija on kuulonäkövammaisen henkilö. Hänelle on myönnetty Kansaneläkelaitoksen (jatkossa Kela) tulkkauspalvelupäätöksellä oikeus saada Kelan järjestämään tulkkauspalvelua.

Kelan tulkkauspalvelun palvelukuvauksen (Kela 56-61/331/2017, palvelukuvaus, s. 16.) mukaan palveluntuottaja vastaa kirjoitustulkkaukseen kuuluvista laitteista sekä niiden käytöstä ja huollosta aiheutuvista kustannuksista. Kela ei korvaa kirjoitustulkkaukseen kuuluvia laitteita eikä niiden käytöstä ja huollosta aiheutuvia kustannuksia. Kela ei aseta vaatimuksia kirjoitustulkkauksessa käytettäville tekniikoille ja ohjelmistoille.

Hakijan mukaan Kela järjestää kuulovammaiselle tulkkauspalvelun käyttäjälle tulkkauksen seuraamiseen tarvittavat näytöt ja apuvälineet, mutta kuulonäkövammaisille tulkkauspalvelun käyttäjälle näitä ei järjestetä.

Hakija on hakenut Kelalta tulkkauspalvelun käyttämiseen tarvittavan ohjelmiston ja laitteiston myöntämistä. Kela on hylännyt hakijan vaatimuksen, ja hakija on valittanut asiasta sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan. Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta on hylännyt hakijan valituksen päätöksellään, josta hakija on valittanut vakuutusosoikeuteen.

Vakuutusosoikeus on antanut asiassa päätöksen (dnro 4299/2018/2051, antopäivä 18.5.2020), jossa hakijan valitus on hylätty. Vakuutusosoikeuden mukaan asiassa ei ollut ilmennyt, että vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta annetun lain säännöksiä olisi hakijan kohdalla sovellettu eri tavalla kuin muiden vastaavassa asemassa olevien etuushakijoiden kohdalla. Vakuutusosoikeus totesi, ettei se voinut yleisellä tasolla ottaa kantaa siihen, oliko Kela menetellyt vastoin yhdenvertaisuuslakia.

Hakijan vaatimukset

Hakija vaatii, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta kieltää Kelaa uhkasakon uhalla jatkamasta syrjintää hänen näkövammaisuutensa perusteella.

Hakijan perustelut

Kela hankkii kirjoitustulkausta tarvitseville näkeville henkilöille tulkit, ja työstä tehtyyn sopimukseen sisältyy velvoite tuoda tarvittavat laitteet tulkkauksen seuraamiseksi. Tämä tarkoittaa, että Kela maksaa tulkkauksen tuottajalle hinnan palvelusta, ja tämä hinta

sisältää tulkkaustyön ja tulkkauksen seuraamiseksi tarvittavat laitteet. Näkövammaisille henkilöille Kela järjestää vain tulkit, eikä Kela järjestä tulkkauksen seuraamiseksi tarvittavia laitteita tai ohjelmia. Kela asettaa näkövammaiset huonompaan asemaan kuin näkevät kirjoitustulkkauksen käyttäjät.

Hakija on vaatinut, että Kela jollakin valitsemallaan tavalla huolehtisi, että myös näkövammaisella hakijalla on keino seurata Kelan järjestämää kirjoitustulkkausta samoin kuin Kela järjestää keinon, jolla näkevät asiakkaat voivat seurata tulkkausta. Hakijan hakemus ei ole koskenut etätulkkausta, jossa asiakas ja tulkki ovat eri tilassa. Hakija ei ole myöskään hakenut henkilökohtaisia välineitä tulkkaukseen. Muut tahot (vammapalvelu, terveyskeskus ja erikoissairaanhoido) ovat antaneet asiassa kielteiset päätökset ja katsovat, etteivät ne kuulu vammapalveluun tai sairaanhoitoon, koska kyseessä on kalliit ja tekniset apuvälineet, ja niitä käytetään yksinomaan tulkkauksen seuraamiseen. Kela järjesti hakijalle tarvittavat ohjelmat ja laitteet harkinnanvaraisena lääkinnällisenä kuntoutuksena 1995-2012. Vuonna 2012 Kelassa katsottiin, että asia kuuluu tulkkaukspalvelun puolelle.

Tulkkaukspalvelua koskevassa hallituksen esityksessä ei oteta asiaan kantaa. Hallituksen esityksessä tarkoitettut kommunikaatioapuvälineet ovat aiemmin kuuluneet kunnille ja sairaaloille, ja kyse on aivan eri välineistä. Nyt haetun kaltaisia ohjelmistoja ja laitteita eivät kunnat ja sairaalat ole koskaan järjestäneet. Kunnille ja sairaaloille ovat kuuluneet yksinkertaiset kommunikaatioapuvälineet ja puhtaasti lääkinnälliset laitteet, kuten kuulolaitteet. Tulkkauksen seuraamiseksi tarvittavat näytöt ja laitteet pitäisi hoitaa yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti näkeville ja näkövammaisille.

Kela vaatii, että palveluntuottaja Kelan tulkkaustyöstä maksamaa korvausta vastaan hankkii ja ylläpitää laitteet ja ohjelmat näkeviä asiakkaita varten. Tämä on todettu palvelukuvauksessa. Sen sijaan näkövammaisille asiakkaille Kela esittää, että he maksavat itse näkövammaisesta huomioivat vastaavat laitteet ja ohjelmistot, vaikka tulkkaukspalvelulain 10 §:ssä säädetään maksuttomuudesta. Palveluntuottajien järjestämät laitteet riittävät täysin näkeville, joiden ei tarvitse tuoda itse mitään tulkkauksilanteeseen, vaan tulkki tuo monitorin tai videotykin ja asiakas vain seuraa. Nyt näkövammaiset maksavat itse tulkkauksen seuraamiseen tarvittavat välineet.

Laitteet ovat välttämättömiä niille, jotka seuraavat kirjoitustulkkausta näkövammaisena vuoksi pistenäyttöä käyttäen. Kela hankkii tällaisia laitteita rutiininomaisesti näkövammaisille työhön ja opiskeluun. Näkeviä kuuroutuneita tulkkaukspalvelun käyttäjiä varten Kela järjestää hankinnan kautta muun muassa videotykit, joita kuuroutunut näkevä tulkkaukspalvelun asiakas voi toivoa tulkkauksilanteesta tehdessään tulevaksi tulkin mukana. Kela ei vaadi heitä kääntymään sairaalan puoleen tai kustantamaan videotykkiä itse. Palvelun järjestäminen pitää olla sellaista, ettei täysin samaa kirjoitustulkin tulkkauksen seuraamiseen tarvittavaa näyttöä voi järjestää vain toisille erotellen ihmiset näkökyvyn mukaan. Kyse ei ole siitä, että kuulonäkövammaiselle pitäisi saada jokin tietty laite tai ohjelma. Mikään ei estäisi Kelaa kehottamaan myös näkeviä hankkimaan itse kirjoitustulkin tarvitsemat laitteet ja ohjelmat.

Hakija käyttää pistenäyttöä, joka on yhdistetty kannettavaan, jotta hän voi seurata kirjoitustulkkausta. Hän ei voi käyttää muulla tavalla kirjoitustulkkausta, sillä hän ei kuule puhetta, eikä näe tietokoneen näyttöä. Palveluntuottajat eivät ole tarjonneet hänelle välineitä, laitteita tai ohjelmia kirjoitustulkkauksen seuraamiseen. Heiltä ei voi sitä vaatia,

sillä heitä on nykyisin vain kymmeniä. Kuulovammaisille palveluntuottajat järjestävät laitteet ja ohjelmat.

Hakija käyttää tällä hetkellä Kelan 1990-luvulla hankkimia pistenäyttöjä ja tietokoneita. Näille pistenäyttöille ei ole langattomia yhteyksiä tai USB-johtoja, vaan ne toimivat 1990-luvulla yleisessä käytössä olleilla sarja- ja rinnakkaiskaapeleilla. Kela ei ole huoltanut tai tukenut laitetta enää vuosikymmeneen. Koska käytössä on vanha apuväline, jolle ei saa huoltoa, on tulkkauksen seuraaminen riippuvaista siitä, toimiiko vanha laite. Vanhan laitteiston johtojen rikkoutuminen on johtanut siihen, että hakija ei ole voinut seurata tulkkausta, vaan hänen on pitänyt lähteä etsimään atk-kauppaa, joka myy jo useimmista atk-kaupoista poistuneita johtoja.

Mikäli Kela järjestäisi tarvittavat laitteet, voisi pistenäyttöä tukeva ”läppäri” olla pienikokoinen ja se tukisi langattomia yhteyksiä eli Bluetooth-yhteyttä pistenäyttöön. Olisi myös mahdollista hankkia ohjelmisto, jota voisi käyttää USB-tikulta. Laittamalla tällaisen ohjelmiston tulkin kannettavaan tai tablettiin kyseinen kannettava tukisi pistenäyttöä ja ohjelmisto itsessään olisi myös tulkkausohjelma niin, että tarvittaisiin vain pistenäyttö ja ohjelmisto.

Mikäli palvelu ei ole jonkun käytettävissä kyseisen henkilön vamma vuoksi, on viranomaisella velvollisuus tehdä sellainen mukautus, että kyseinen henkilö voi vammasta huolimatta käyttää viranomaisen palvelua. Kohtuullisen mukautuksen tekeminen ei ylitä Kelan toimivaltaa yhdenvertaisuuslain hallituksen esityksessä tarkoitetulla tavalla. Hakemusta voisi pohtia myös välittömän tai välillisen syrjinnän näkökulmasta.

Vastaajan vastaus

Vastaaja kiistää syrjineensä hakijaa.

Vastaajan perustelut

Hakijan vaatimat ohjelmisto ja laitteisto ovat hakijan henkilökohtaisia kommunikaation apuvälineitä tulkkauspalvelun käyttämiseen, joiden järjestäminen ei sisälly Kelan vammaisten tulkkauspalvelun järjestämisvastuuseen. Asiaa on käsitelty sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa ja vakuutusosoikeudessa. Vakuutusosoikeuden antaman päätöksen (dnro 4299/2018/2051, antopäivä 18.5.2020) mukaan Kelalla ei ole velvollisuutta järjestää hakijan vaatimaa laitteistoa.

Kela järjestää etätulkkausta käyttävälle henkilölle tulkkauksessa tarvittavat hinnaltaan kohtuulliset välineet ja laitteet sekä vastaa etäyhteyden käytöstä aiheutuvista välttämättömistä kustannuksista. Hakija ei ole hakenut Kelalta oikeutta etätulkkauksen laitteisiin. Hakijan etätulkkauksen käyttämiseen tarvitsemat ohjelmistot ja laitteet ovat hakijan henkilökohtaisia kommunikaation apuvälineitä. Henkilökohtaisten kommunikaation apuvälineiden järjestäminen ei kuulu tulkkauspalvelulain soveltamisalan piiriin, eikä Kelalla siten ole toimivaltaa niiden järjestämiseen.

Yhdenvertaisuuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 19/2014 vp s. 82) mukaan viranomaiselta ei voi vaatia sellaisia kohtuullisia mukautuksia, jotka ylittäisivät

viranomaisen toimivallan. Hakijan vaatiman laitteiston ja ohjelmiston järjestäminen ei olisi yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukainen kohtuullinen mukautus, vaan kyse olisi tulkkauspalvelulain vastaisesta toimeenpanosta, jossa Kela olisi veloitettu toimeenpanemaan palvelua tulkkauspalvelulain vastaisesti toimivaltansa ylittäen.

Henkilöt, joilla ei ole kuulonäkövammaa, voivat vastaanottaa kirjoitustulkausta tulkin käyttämän tietokoneen ruudulta, eivätkä tarvitse henkilökohtaisia apuvälineitä kirjoitustulkkauksen käyttämiseen. Hakijan viittaamat ruudut ja ohjelmistot ovat siis tulkin työvälineitä, jotka palveluntuottaja hankkii, huoltaa ja josta aiheutuvista kustannuksista palveluntuottaja vastaa. Palveluntuottajat hankkivat esimerkiksi tietokoneet ja näytöt, jotta tulkit voivat tehdä työtään ja tuottaa tulkkausta asiakkaille. Jos asiakas, on hänen vammansa mikä tahansa, kykenee seuraamaan kirjoitustulkausta tulkin näytöltä eli tulkin työvälineeltä, ei Kela tällaista menettelyä kiellä. Jos taas asiakas ei syystä tai toisesta voi tulkkausta tulkin näytöltä seurata, on asiakkaan tarvittavien laitteiden ja ohjelmistojen saamiseksi käännyttävä erikoissairaanhoidon tai kunnan vammaispuoleen tai viime kädessä hankittava laitteet ja ohjelmistot itse.

Kela ei ole asettanut hakijaa muita tulkkauspalvelun asiakkaita huonompaan asemaan näkövammaisuuden perusteella. Kelan käytäntö olla järjestämättä asiakkaille heidän tulkkauspalvelunsa käyttöä varten tarvitsemiaan henkilökohtaisia apuvälineitä osana tulkkauspalvelua perustuu tulkkauspalvelulakiin.

Esittelijän esitys

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, ettei objektiivisesti arvioiden ole aihetta olettaa, että Kela olisi kohdellut hakijaa yhdenvertaisuuslain 8 §:n syrjinnän kiellon vastaisesti koskien tulkkauksessa tarvittavia apuvälineitä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta kiinnittää Kelan huomiota yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaiseen edistämisveloitteeseen ja kehottaa sitä ryhtymään toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden edistämiseksi tulkkauspalvelujen järjestämisessä koskien tulkkauksen seuraamiseen tarvittavia apuvälineitä.

Kysymyksenasettelu

Asiassa on kyse siitä, onko vastaaja syrjinyt hakijaa hänen vammaisuutensa liittyvän syyn perusteella, kun vastaaja ei ole järjestänyt hakijalle tarvittavia laitteita tulkkauksen seuraamiseksi.

Perustelut

Sovellettavat oikeusohjeet

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Yhdenvertaisuuslakia sovelletaan sen 2 §:n 1 momentin mukaan julkisessa ja yksityisessä toiminnassa.

Yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaan viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava viranomaisen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n mukaan syrjintä muun ohella vammaisuuden perusteella on kielletty. Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 2 momentin mukaan syrjintää on myös kohtuullisten mukautusten epääminen.

Välittömänä syrjintänä pidetään yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaan sitä, että jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.

Välillisenä syrjintänä pidetään yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaan sitä, että näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Yhdenvertaisuuslain 15 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoriutua työtehtävistä ja edetä työuralla. Lain 15 §:n 2 momentin mukaan mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon vammaisen ihmisen tarpeiden lisäksi 1 momentissa tarkoitetun toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki.

Yhdenvertaisuuslain 20 §:n 3 momentin mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi muissa kuin työsuojeluviranomaisen toimivaltaan 22 §:n mukaan kuuluvissa asioissa kieltää asianomaista jatkamasta tai uusimasta syrjintää tai vastatoimia taikka määrätä tämän ryhtymään kohtuullisessa määräajassa toimenpiteisiin tässä laissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi. Lautakunta voi asettaa antamansa kiellon tai määräyksen tehosteeksi uhkasakon.

Yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaan vireillepanijan on syrjintää tai vastatoimia koskevaa asiaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa käsiteltäessä esitettävä selvitystä seikoista, joihin vaatimus perustuu. Jos asiaa käsiteltäessä esitettyjen selvitysten perusteella voidaan olettaa syrjinnän tai vastatoimien kieltoa rikotun, vastapuolen on kumotakseen oletuksen osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu.

Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta annetun lain (133/2010, jäljempänä tulkkauspalvelulaki) 5 §:n mukaan oikeus tulkkauspalveluun on henkilöllä, jolla on kuulonäkövamma, kuulovamma tai puhevamma ja joka vammansa vuoksi tarvitsee tulkkausta työssä käymiseen, opiskeluun, asiointiin, yhteiskunnalliseen osallistumiseen, harrastamiseen tai virkistykseen. Lisäksi edellytyksenä on, että henkilö kykenee ilmaisemaan omaa tahtoaan tulkkauksen avulla ja hänellä on käytössään jokin toimiva kommunikointikeino.

Tulkkauspalvelulain 8 §:n 3 momentin mukaan lisäksi etätulkkauksen järjestämiseen kuuluvat välineiden ja laitteiden 1) määrittelemisen saatujen asiantuntijaselvitysten perusteella; 2) kokeileminen; ja 3) käytön opetus ja seuranta sekä huollon järjestäminen.

Tulkkauspalvelulain 10 §:n mukaan Kansaneläkelaitos voi järjestää tulkkauspalvelun joko tuottamalla palvelun itse tai hankkimalla sen muilta palveluntuottajilta. Kansaneläkelaitoksen tulee järjestää tulkkauspalvelu kokonaistaloudellisesti edullisimmin, huomioiden 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.

Asian arviointi

Yhdenvertaisuuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan pelkkä väite tai epäily syrjinnän tai vastatoimien kiellon rikkomisesta ei riitä oletaman syntymiseen. Täyttä näyttöä syrjinnästä tai vastatoimista ei kuitenkaan edellytetä, vaan riittävää on, että tuomioistuimelle tai muulle asiaa käsittelevälle toimivaltaiselle viranomaiselle syntyy esille tulleiden seikkojen valossa perustellusti oletama syrjinnän tai vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä. Oletama syrjinnän tai vastatoimien kiellon rikkomisesta voi perustua paitsi vireillepanijan, myös vastapuolen esille tuomiin seikkoihin taikka mahdolliseen muuhun asiaa käsiteltäessä saatuun selvitykseen. (HE 19/2014 vp s. 93.)

Vakuutusosikeus on asiaa koskevassa päätöksessään (dnro 4299/2018/2051, antopäivä 18.5.2020) katsonut, ettei Kelalla ole tulkkauspalvelulakiin perustuvaa velvollisuutta järjestää hakijalle hakemuksessa vaadittuja apuvälineitä. Vakuutusosikeus totesi, ettei se voi yleisellä tasolla ottaa kantaa siihen, onko Kela menetellyt vastoin yhdenvertaisuuslakia.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ei toimivaltansa puitteissa ota kantaa siihen, onko Kelalla velvollisuutta tulkkauspalvelulain nojalla järjestää tulkkauksen seuraamiseksi tarvittavat näytöt ja laitteet. Lautakunta tutkii, onko hakijaa syrjitty yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Hakija on katsonut, että vastaaja on syrjinyt häntä hänen kuulonäkövammaisuutensa perusteella, kun Kela on järjestänyt kuulovammaisille tarvittavat laitteet tulkkauksen seuraamiseen, mutta Kela ei ole järjestänyt laitteita kuulonäkövammaisille. Hakija on kustantanut tulkkauksen seuraamiseen tarvittavat laitteet itse. Hän käyttää myös Kelan vanhoja laitteita, joiden toimivuus on epävarmaa.

Kela on katsonut, ettei sillä ole velvollisuutta järjestää henkilökohtaisia apuvälineitä tulkkauspalvelulain nojalla ja niiden järjestäminen ylittäisi Kelan toimivallan. Kyse on lisäksi palveluntuottajien työvälineistä.

Kela on tulkkauspalvelunsa hankinnassa edellyttänyt palvelukuvauksen (Kela 56-61/331/2017, palvelukuvaus, s. 16) mukaan, että palveluntuottaja vastaa kirjoitustulkkaukseen kuuluvista laitteista sekä niiden käytöstä ja huollosta aiheutuvista kustannuksista. Kela ei aseta vaatimuksia kirjoitustulkkauksessa käytettäville tekniikoille ja ohjelmistoille.

Asiassa saadun selvityksen perusteella Kelan palvelukuvauksessa todettu on koskenut yleisesti kirjoitustulkkausta, eikä vain tiettyä asiakasryhmää. Lautakunta toteaa, että

palveluntuottajat ovat itse hankkineet työssään tarvitsemansa apuvälineet, ja kyse on tulkkien työvälineistä. Kela ei ole määrännyt tai edellyttänyt, että palveluntuottajien tulee käyttää tiettyjä laitteita tiettyjen asiakasryhmien kanssa.

Saadun selvityksen perusteella käytännössä tämä on johtanut siihen, että näkevä tulkkauspalvelun käyttäjä voi seurata tulkkausta tulkin työvälineeltä. Kuulonäkövammaisen hakija taas joutuu itse järjestämään tavan seurata kirjoitustulkkausta, esimerkiksi henkilökohtaisilla apuvälineiden avulla. Hakijaan tämä käytäntö on vaikuttanut siten, että hän on seurannut kirjoitustulkkausta vanhoilla Kelan tarjoamilla apuvälineillä, joiden toimivuus on ollut vaihtelevaa.

Asiassa ei voida luotettavasti selvittää tulkkauspalvelun asiakkaiden yksilöllisiä tarpeita eikä sitä, miten he seuraavat tulkkausta ja mikä taho heille on järjestänyt apuvälineet seurata tulkkausta. Lautakunta katsoo joka tapauksessa, ettei hakija ole Kelasta johtuvasta syystä joutunut eri asemaan kuin muut tulkkauspalvelun asiakkaat. Kyse ei siten ole ollut yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua välillisestä tai välittömästä syrjinnästä.

Hakija on vaatinut, että Kela tarjoaisi hänelle tulkkauksen seuraamiseksi tarvittavat apuvälineet tulkkauspalvelulain ja Kelan palvelukuvauksen nojalla. Vaatimus voidaan tulkita kohtuullista mukautusta koskeväksi pyynnöksi. Vakuutusoikeuden päätös huomioon ottaen mukautusta ei kuitenkaan voida pitää Kelan näkökulmasta kohtuullisena. Hakija on myös toisaalta saanut asiassa vastaajan palvelua, ja hänellä on ollut käytettävissään tarpeelliset apuvälineet tulkkauksen seuraamiseksi, joskin välineiden toimivuus on ollut vaihtelevaa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että objektiivisesti arvioiden asiassa ei ole syytä olettaa, että Kela olisi kohdellut hakijaa yhdenvertaisuuslain 8 §:n syrjinnän kiellon vastaisesti tulkkauksen seuraamiseksi tarvittavien laitteiden järjestämisessä. Asiassa ei ole syntynyt yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaista syrjintäolettaa.

Viranomaisen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta

Yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentissa säädetään viranomaisen velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta. Viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi.

Yhdenvertaisuuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan toiminnan yhdenvertaisuusarvioinnin tulisi kohdistua mahdollisuuksien mukaan siihen, miten yhdenvertaisuusnäkökulma on otettu huomioon viranomaisen tehtäviin kuuluvien toimintojen järjestämisessä samoin kuin siihen, miten sen toiminta on tosiasiallisesti vaikuttanut syrjinnän vaarassa olevien ryhmien asemaan. Arvioinnissa tulisi käsitellä myös niitä viranomaisesta riippumattomia olosuhteita, jotka vaikeuttavat yhdenvertaisuuden toteutumista sen toimialalla. Viranomaisen tulee toimialallaan arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista esimerkiksi asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Laajoissa tai muutoin merkitykseltään tärkeissä hankkeissa on arvioitava, vaikuttaako hanke syrjinnän vaarassa olevien ryhmien oikeuksiin, velvollisuuksiin tai asemaan. Viranomaisen toiminta voi kohdistua julkista hallintotehtävää hoitavaan yksityiseen. Viranomaisen tulisi ottaa huomioon velvollisuutensa edistää yhdenvertaisuutta toimialallaan myös, kun se esimerkiksi ohjaa tällaisen yksityisen toimintaa. (HE 19/2014 vp s. 61.)

Yhdenvertaisuuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan viranomaisen olisi arvioinnin lisäksi ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Tarvittavilla toimenpiteillä viitataan sellaisiin käytännöllisiin keinoihin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi, joihin arvioinnissa havaitut kehittämiskohteet ja mahdolliset ongelmat antavat aiheita. Toimenpiteille ei toisaalta ole tarvetta, jos arviointi osoittaa yhdenvertaisuusnäkökohdat jo asianmukaisesti huomioon otetuiksi. Edistämisessä olisi usein kyse toimenpiteistä, joilla julkiset palvelut pyritään järjestämään syrjinnän vaarassa olevien ryhmien tarpeet paremmin huomioon ottavalla tavalla. Edistämistoimet voivat olla luonteeltaan toimenpiteitä syrjinnän havaitsemiseksi tai ennaltaehkäisemiseksi tai yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua positiivista erityiskohtelua. Selvää on, että viranomaisen on erityisesti muutettava niitä olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisuuden toteutumista. (HE 19/2014 vp s. 61.)

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisukäytännön mukaan lautakunnalla on toimivalta määrätä vastaaja ryhtymään yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaisiin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden edistämiseksi. (Ks. myös korkeimman hallinto-oikeuden päätös asiassa dnro 2091/3/18, taltionumero 448, antopäivä 3.2.2020.)

Tulkkauspalvelun järjestämisessä on kyse Kelan lakisääteisestä tehtävästä. Lisäksi Kelalla on mahdollisuus vaikuttaa sekä palveluntuottajiin että hankinnan järjestelyihin yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Lautakunnan käsityksen mukaan vaikuttaa siltä, että Kela ei ole riittävällä tavalla ottanut huomioon kuulonäkövammaisia tulkkauspalvelun käyttäjiä apuvälineiden järjestämisessä eikä siten heidän syrjinnän vaarassa olevaa asemaansa. Yhdenvertaisuuden edistäminen on yhdenvertaisuuslaissa viranomaiselle säädetty velvollisuus.

Kelan selvityksistä ei ole käynyt ilmi, että Kela olisi arvioinut yhdenvertaisuuden edistämistä asiassa. Lautakunta kiinnittää Kelan huomiota tähän velvollisuuteen ja toteaa, että sillä ei tässä asiassa ole toimivaltaa määrätä Kelaa tältä osin ryhtymään joihinkin tiettyihin yksilöityihin toimenpiteisiin. Edistämisvelvoitteensa Kela voisi toteuttaa esimerkiksi selvittämällä, onko palveluntarjoajilla mahdollisuuksia tarjota tarvittavat laitteet kirjoitustulkkauksen seuraamiseksi kaikille tulkkauspalvelun asiakkaille sekä ryhtymällä tarvittaessa positiivisen erityiskohtelun toimenpiteisiin asiantilan korjaamiseksi.

Johtopäätös

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo saadun selvityksen perusteella, ettei objektiivisesti arvioiden ole aiheita olettaa, että Kela olisi kohdellut hakijaa yhdenvertaisuuslain 8 §:n syrjinnän kiellon vastaisesti koskien tulkkauksessa tarvittavia apuvälineitä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta kuitenkin kiinnittää Kelan huomiota yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaiseen edistämisvelvoitteeseen ja kehottaa sitä ryhtymään toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden edistämiseksi tulkkauspalvelujen järjestämisessä koskien tulkkauksen seuraamiseen tarvittavia apuvälineitä.

Uhkasakko

Yhdenvertaisuuslain 20 §:n 3 momentin mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi asettaa antamansa kiellon tai määräyksen tehosteeksi uhkasakon.

Hakija on vaatinut uhkasakon asettamista yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätöksen tehosteeksi.

Uhkasakon määräämiseen ja tuomitsemiseen sovelletaan, mitä uhkasakkolaissa säädetään. Uhkasakkolain (1113/1990) 4 §:n mukaan viranomaisen voi asettaa uhkasakon, jos niin on laissa säädetty. Uhkasakkolain 8 §:n mukaan uhkasakon suuruutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun mahdollisuus noudattaa sitä sekä muut asiaan vaikuttavat seikat.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ei katso aiheelliseksi asettaa päätöksensä tehosteeksi uhkasakkoa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätös

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta päätti hyväksyä esittelijän esityksen.

Lainkohdat

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) 1, 2, 5, 8, 10, 13, 15, 20 ja 28 §

Laki vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta (133/2010) 5, 8 ja 10 §

Uhkasakkolaki (1113/1990) 4 ja 8 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhakuohjeus liitteenä.

Asian ovat päättäneet Outi Anttila (puheenjohtaja), Tatu Hyttinen, Pirkko Mahlamäki, Niina Mäntylä ja Milka Sormunen. Asian esittelijä Julia Puumalainen.