

YHDENVERTAISUUS- JA TASA-ARVOLAUTAKUNTA/Jaosto

Vertailukelpoisuus, kohtuulliset mukautukset, tulkkauspalvelu

Diaarinumero: 3xx/2018

Antopäivä: xx.xx.2019

Kuulonäkövammainen hakija katsoi, että Kela oli syrjinyt häntä hänen vammaisuutensa perusteella, koska Kela oli vaatinut hakijaa ilmoittamaan tarkat tiedot tulkkauksen tarpeesta hänen lomamatkallaan. Hakija katsoi, ettei tulkkia käyttävä henkilö ollut siten yhdenvertainen muiden ihmisten kanssa. Asiassa oli hakijan mukaan kyse myös kohtuullisten mukautusten epäämisestä.

Asiassa oli riidatonta, että hakijalla oli ollut oikeus saada tulkkausta ulkomaanmatkojaan varten ja että hakijalta oli edellytetty tulkkauksen tarpeesta tarkempia tietoja. Kela oli palveluntarjoajana halunnut asettaa edellytyksen, jonka tarkoitus oli ollut tuottaa laadukasta tulkkauspalvelua. Lisäksi Kela oli vedonnut kustannusten hallintaan. Tulkkauspalvelulain 10 §:n mukaan Kelan oli järjestettävä tulkkauspalvelu kokonaistaloudellisesti edullisimmin. Kela oli myös todennut, ettei se voinut järjestää tulkkausta oletetun tarpeen perusteella tai mahdollisesti jossain vaiheessa syntyvän tulkkauksen tarpeen perusteella. Lautakunta piti Kelan esiin tuomia perusteita pyytää tarkempia tietoja tulkkauksen tarpeesta asianmukaisina.

Kelan asettama edellytys oli koskenut kaikkia tulkkauspalvelun asiakkaita. Tämä oli ollut myös riippumatonta siitä, oliko kyseessä ulkomailla tai kotimaassa tapahtuva tulkkauspyyntö. Asiassa esitetystä selvityksestä ei ilmennyt, että hakijaa olisi kohdeltu eri tavoin kuin muita tulkkauspalvelun asiakkaita, jotka olivat hakijan kanssa vertailukelpoisessa asemassa. Asiassa ei voitu myöskään verrata hakijaa yleisesti muihin ihmisiin. Lautakunta katsoi, että hakijaa ei ollut kohdeltu epäsuotuisammin kuin muita tulkkauspalvelun asiakkaita vammaisuuden perusteella. Näin ollen syrjintäolettaa ei ollut syntynyt. Lautakunta totesi, että tulkkauspalvelun tarjoamisessa oli kyse hakijan lainsäädäntöön perustuvasta subjektiivisesta oikeudesta ja että Kelan asettama tulkkaustarpeen yksilöintiä koskeva edellytys koski kaikkia tulkkauspalvelun asiakkaita. Lautakunta katsoi, ettei vastaaja ollut laiminlyönyt kohtuullisten mukautusten tekemistä asiassa, kun se ei ollut hyväksynyt hakijan vaatimusta siitä, ettei hänen tarvitsisi yksilöidä tulkkaustarvettaan.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi saadun selvityksen perusteella, ettei vastaaja ollut kohdellut hakijaa vammaisuuden perusteella epäsuotuisammin kuin vertailukelpoisessa tilanteessa olevaa tai ollutta henkilöä. Asiassa ei ollut syntynyt yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaista syrjintäolettaa, eikä kyse ollut myöskään kohtuullisten mukautusten epäämisestä, joten lautakunta hylkäsi hakemuksen.

(Lainvoimainen)

Asian tausta

Hakija on henkilö, jolla on kuulonäkövamma. Hänelle on myönnetty Kansaneläkelaitoksen (Kelan) tulkkauspalvelupäätöksellä oikeus saada Kelalta tulkkauspalvelua.

Hakija on marraskuussa ja joulukuussa 2017 tehnyt tulkkauspalvelupyynnön kolmelle ulkomaanmatkalle vuodelle 2018. Kela on pyynnön perusteella ja uusien ohjeidensa mukaisesti edellyttänyt hakijaa täydentämään yksityiskohtaisia aikataulutietoja tulkkauksen tarpeesta. Tämä on tarkoittanut sitä, milloin tulkkaus tapahtuu ja mitä silloin tapahtuu. Lisäksi on edellytetty tietoa siitä, montako tuntia aktiivista tulkkausta on päivittäin. Kela on lisäksi ilmoittanut, että yhden lomapäivän kohdalla ei tulkkausaika voi päättyä edellisenä päivänä klo 24 ja alkaa seuraavana päivänä klo 4. Hakija on ollut yhteydessä tulkkauspalvelukeskuksen kanssa tarkemmin tulkkauksen tarpeesta ja on myöhemmin saanut tulkit hänen matkoilleensa.

Hakijan vaatimukset

Hakija vaatii, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta kieltää Kelaa jatkamasta tai uusimasta syrjintää vammaisuuden perusteella. Hakija vaatii uhkasakon asettamista kiellon tehosteeksi.

Hakijan perustelut

Hakija katsoo, että Kela on syrjinyt häntä vammaisuutensa perusteella, koska Kela on vaatinut hakijaa ilmoittamaan tarkat tiedot tulkkauksen tarpeesta. Hän katsoo, ettei tulkkiä käyttävä henkilö ole siten yhdenvertainen muiden ihmisten kanssa. Asiassa on hakijan mukaan kyse myös kohtuullisten mukautusten epäamisestä.

Kuurosokea henkilö tarvitsee tulkkiä lomalla, vaikka liikkuisikin vain hotellialueella. Hakija katsoo, että hänen on mahdoton arvioida etukäteen lomamatkan aikataulua. Hakija kertoo, että aiemmin tulkin on voinut tilata niin tarvittaessa klo 8–24. Tulkki on tällöin raportoinut jälkikäteen mahdolliset tauot. Hän katsoo, ettei Kela voi päättää ilman tarkempia tietoja, mihin aikaan henkilö tarvitsee tulkkiä.

Hakija kertoo, että hakemuksen tekohetkellä tilausta ei suostuttu välittämään lainkaan siksi, että Kela vaati tarkkaan yksilöimään, mihin kellonaikoihin ja mihin tarkasti hän tarvitsee tulkkiä kuukausien päästä olevalla lomallaan. Hän katsoo olleensa eriarvoisessa asemassa suhteessa muihin ihmisiin, kun Kela viivytteli tilausta useita viikkoja ja vasta helmikuussa 2018 tuli tieto, että tulkkitilaus voidaan välittää arvioiduilla ajoilla, joita tarkennetaan viikkoa ennen matkaa.

Vastaajan vastaus

Vastaaja kiistää syrjineensä hakijaa.

Vastaajan perustelut

Vastaaja toteaa järjestäneensä vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelua tulkkauspalvelulain nojalla 1.9.2010 lukien. Kela hankkii tulkkauspalvelut ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Kela toteaa, että se on edellyttänyt jo aiemminkin, että asiakas tilaushetkellä ilmoittaa ja yksilöi tulkkauksen tarpeensa myös ulkomaanmatkaa koskien. Asiakkaan tulisi siis tilaushetkellä kertoa, mikä on tulkkaustilanne ja -tarve. Kela tarvitsee näitä tietoja tulkkauksen laadun varmistamiseksi ja lisäksi tilaukseen välitettävä tulkki tarvitsee riittävästi tietoa laadukkaasti tulkkauksen tuottamiseksi.

Aiemman sopimuskauden aikana asiakkaan tarvitsemien tulkkaustuntien ilmoittaminen ei kuitenkaan ollut palvelun järjestämisessä keskeisessä roolissa, koska Kela korvasi palveluntuottajalle tuntihinnan sijaan päiväkohtaisen kokonaiskorvauksen riippumatta siitä, kuinka monta tuntia tulkki päivittäin tulkkasi.

Kela kertoo täsmentäneensä uuden hankintakauden vaihteessa sisäisiä ohjeitaan siten, että Kela pyrkii aikaisempaa täsmällisemmin varmistamaan jo tilaushetkellä asiakkaan yksilöidyn tulkkauksen tarpeen. Vammaisten tulkkauspalvelukeskus (VATU-keskus) pyytää aikaisempaa tarkemmin kaikkia asiakkaita yksilöimään tulkkauksen tarpeen tilaushetkellä. Tämä koskee tulkkaustilauksia sekä kotimaassa että ulkomailla. VATU-keskus voi sitä nopeammin välittää tulkin, mitä nopeammin asiakas vastaa esitettyihin kysymyksiin.

Kela viittaa myös siihen, että Suomen Viittomakielen Tulkit ry:n suositus laadukkaasta tulkkauksesta on maksimissaan 5 tuntia päivässä. Ulkomaanmatkalla aktiivisen tulkkauksen määrä ei voi olla joka päivä 12 tuntia, mutta joinakin matkapäivinä näin voi olla. Kela toteaa, että asiakas voi vielä viikkoa ennen matkaa täsmentää tulkkauksen tarvetta.

Kustannusten hallinnan vuoksi Kela ei voi myöskään järjestää tulkkausta ulkomaanmatkoille ilman, että sillä on ennakkoon mahdollisimman tarkasti tiedossa matkan aikana syntyvät kustannukset. Tämän vuoksi päiväkohtainen tulkkauksen tarve tulee kertoa etukäteen, eikä asiakas voi päättää palvelun käytöstä esimerkiksi vasta matkakohteessa. Kela toteaa, ettei voi järjestää tulkkausta oletetun tarpeen perusteella tai mahdollisesti jossain vaiheessa syntyvän tulkkauksen tarpeen perusteella.

Kela katsoo, ettei sen menettelyä tiedustella tulkkaustilauksen yhteydessä tulkkauksen tarvetta voi voimassa olevan lainsäädännön mukaan pitää yksittäistä asiakasta vammaisuuden perusteella syrjivänä toimintana. Hakija ei ole tullut epäsuotuisemmin kohdelluksi muihin Kelan tulkkauspalvelun asiakkaisiin verrattuna. Kela katsoo, ettei se myöskään ole laiminlyönyt kohtuullisten mukautusten tekemistä hakemuksessa esitetyissä tilanteissa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös

Hakija on kannellut Kelan menettelystä myös eduskunnan oikeusasiamiehelle. Eduskunnan oikeusasiamies on 27.3.2019 antanut asiassa päätöksen (EOAK/2xx/2018, EOAK/7xx/2018). Oikeusasiamies katsoi, että käytettävissä olevien selvitysten perusteella ei ilmene sellaista, joiden johdosta olisi havaittavissa, että Kela olisi menetellyt tilausten välityksessä tai sähköpostiviesteihin vastaamisessa lainvastaisesti. Lisäksi oikeusasiamies totesi, että Kelan olisi annettava asiassa muutoksenhakukelpoinen päätös tilanteessa, jossa Kelan mielestä hakija ei ole yksilöinyt tulkkauksen tarvettaan riittävästi ja hakija on asiasta toista mieltä. Oikeusasiamies ei ole päätöksessään nimenomaisesti tutkinut asiaa yhdenvertaisuuden tai syrjintäkiellon kannalta.

Esittelijän esitys

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta hylkää hakemuksen.

Kysymyksenasettelu

Asiassa on kysymys siitä, onko vastaaja syrjinyt hakijaa hänen vammaisuutensa perusteella, kun vastaaja on edellyttänyt yksityiskohtaisia tietoja tulkkaustarpeesta koskien ulkomaanmatkoja.

Perustelut

Sovellettavat oikeusohjeet

Yhdenvertaisuuslakia (1325/2014) sovelletaan sen 2 §:n 1 momentin mukaan julkisessa ja yksityisessä toiminnassa. Yhdenvertaisuuslain 8 §:n mukaan syrjintä muun ohella vammaisuuden perusteella on kielletty.

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 tarkoitettujen toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki.

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 7 §:n mukaan se, jolle on myönnetty oikeus tulkkauspalveluun, voi käyttää palvelua myös ulkomaanmatkoilla, jos matka liittyy henkilön tavanomaiseen elämään, opiskeluun tai työssä käymiseen.

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 äidinkieltensä ja kulttuuritaustansa.

Syrjintäolettaman syntyminen

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.

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan pelkkä väite tai epäily syrjinnän tai vastatoimien kiellon rikkomisesta ei riitä oletettaman 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. Olettama 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)

Esitöiden mukaan yhdenvertaisuuslain 10 §:n vaatimus tilanteiden vertailukelpoisuudesta viittaa siihen yleiseen periaatteeseen, että ihmisiä on samanlaisissa tapauksissa kohdeltava samalla tavalla. Jotta tilanteet olisivat säännöksessä tarkoitettussa mielessä vertailukelpoisia, niiden tulee olla rinnastettavissa toisiinsa oikeudellisesti merkityksellisten seikkojen osalta. (HE 19/2014 vp, s. 70)

Tässä tapauksessa on riidatonta, että hakijalla on ollut oikeus saada tulkkausta ulkomaanmatkojaan varten ja että hakijalta on edellytetty tulkkauksen tarpeesta tarkempia tietoja. Kela on palveluntarjoajana halunnut asettaa tällaisen edellytyksen, jonka tarkoitus on ollut tuottaa laadukasta tulkkaukspalvelua. Lisäksi Kela on vedonnut kustannustenhallintaan. Myös tulkkaukspalvelulain 10 §:n mukaan Kelan on järjestettävä tulkkaukspalvelu kokonaistaloudellisesti edullisimmin. Kela on myös todennut, ettei voi järjestää tulkkausta oletetun tarpeen perusteella tai mahdollisesti jossain vaiheessa syntyvän tulkkauksen tarpeen perusteella. Lautakunta pitää Kelan esiin tuomia perusteita pyytää tarkempia tietoja tulkkauksen tarpeesta asianmukaisina.

Kelan asettama edellytys on koskenut kaikkia tulkkaukspalvelun asiakkaita. Tämä on ollut myös riippumatonta siitä, onko kyseessä ulkomailla tai kotimaassa tapahtuva tulkkaukspyynnö. Asiassa esitetyn selvityksen perusteella ei ilmene, että hakijaa olisi kohdeltu eri tavoin kuin muita tulkkaukspalvelun asiakkaita, jotka ovat hakijan kanssa vertailukelpoisessa asemassa. Asiassa ei voida myöskään verrata hakijaa yleisesti muihin ihmisiin. Lautakunta siten katsoo, että hakijaa ei ole kohdeltu epäsuotuisammin kuin muita tulkkaukspalvelun asiakkaita vammaisuuden perusteella. Näin ollen syrjintäolettamaa ei ole syntynyt.

Kohtuulliset mukautukset

Hakija on hakemuksessaan ilmoittanut, että asiassa on kyse myös kohtuullisten mukautusten epäamisestä siltä osin kuin Kela ei ole poikennut hänen kohdallaan tulkkaustarpeen yksilöimisen vaatimuksesta. Lautakunta toteaa, että tulkkaukspalvelun tarjoamisessa on kyse hakijan lainsäädäntöön perustuvasta subjektiivisesta oikeudesta ja että Kelan asettama tulkkaustarpeen yksilöintiä koskeva edellytys koskee kaikkia tulkkaukspalvelun asiakkaita. Lautakunta katsoo, ettei vastaaja ole laiminlyönyt kohtuullisten mukautusten tekemistä asiassa, kun se ei ole hyväksynyt hakijan vaatimusta siitä, ettei hänen tarvitsisi yksilöidä tulkkaustarvettaan.

Johtopäätös

Edellä todetuista perusteista yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, ettei saadun selvityksen perusteella vastaaja ole kohdellut hakijaa vammaisuuden perusteella epäsuotuisammin kuin vertailukelpoisessa tilanteessa olevaa tai ollutta henkilöä. Asiassa ei näin ole syntynyt yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaista syrjintäolettamaa. Kyse ei ole myöskään ollut kohtuullisten

mukautusten epäamisestä. Näin ollen hakijan vaatimukset vastaajan menettelyn kieltämiseksi ja uhkasakon asettamiseksi on hylättävä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätös

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta päätti hyväksyä esittelijän esityksen.

Lainkohdat

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

Laki vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta (133/2010) 5, 7 ja 10 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhakuohjaus liitteenä.

Asian ovat päättäneet Tuomas Ojanen (puheenjohtaja), Outi Anttila, Juha Lavapuro, Husein Muhammed ja Liisa Nieminen. Asian esittelijä Julia Puumalainen.