

# **Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan lausunto Näkövammaisten liitto ry:lle majoitusliikkeiden opaskoiraa käyttäviltä majoittujilta perimästä lisämaksusta 7.2.2024, Dno YVTItk 1439/2023**

## **Lausuntopyyntö**

Näkövammaisten liitto ry on pyytänyt yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 20 §:n 2 momentin mukaisesti yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan lausuntoa siitä, onko opaskoiran käyttäjien majoitusmaksuja koskeva käytäntö yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua syrjintää.

Lausuntopyynnön mukaan lemmikkimaksun nimellä useimmat majoitusliikkeet perivät erillisen korvauksen majoittujan lemmikistä. Myös opaskoiran käyttäjiltä peritään joissakin majoitusliikkeissä opaskoirasta tällaista lemmikkimaksua.

Näkövammaisten liiton näkemys on se, että lemmikkimaksun periminen opaskoirasta asettaa opaskoiran käyttäjän vammaisuutensa takia eriarvioiseen asemaan ja on näin yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua syrjintää. Opaskoira ei ole lemmikki vaan apuväline, joka mahdollistaa näkövammaisen henkilön itsenäisen liikkumisen ja yhdenvertaisen aseman muihin nähden.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta kiittää Näkövammaisten liitto ry:tä lausuntopyynnöstä ja esittää lausuntonaan seuraavan.

## **Lautakunnan lausunto**

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa aluksi, että kotimaisen lainsäädännön lisäksi lausunnon kohteena olevan asian arviointiin vaikuttaa keskeisesti myös 10.6.2016 Suomessa lailla voimaan saatetun YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen velvoitteet ja erityisesti sen 3 artiklan yleiset periaatteet, 4 artiklan yleiset velvoitteet, 9 artiklan esteettömyysvelvoitteet ja 20 artiklan turvaama oikeus henkilökohtaiseen liikkumiseen.

## **Opaskoira apuvälineenä**

Terveydenhuoltolain (1326/2010) 3 §:n 3 kohdan mukaan erikoissairaanhoidolla tarkoitetaan muun muassa lääkinnälliseen kuntoutukseen kuuluvia terveydenhuollon palveluja.

Terveydenhuoltolain 29 §:n 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä potilaan sairaanhoitoon liittyvä lääkinnällinen kuntoutus, johon kuuluu myös apuvälinepalvelut.

Lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovutuksesta annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen (1363/2011, apuvälineasetus) 1 §:n 1 momentin mukaan lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovutuksen edellytyksenä on sellainen lääketieteellisin perustein todettu sairaus, vamma tai kehitysviivästymä, joka heikentää potilaan toimintakykyä ja vaikeuttaa hänen itsenäistä selviytymistään.

Lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineinä luovutettavien välineiden, laitteiden, tarvikkeiden, tietokoneohjelmien sekä muiden ratkaisujen tarkoituksena on edistää potilaan kuntoutumista, tukea, ylläpitää tai parantaa toimintakykyä jokapäiväisissä toiminnoissa taikka ehkäistä toimintakyvyn heikentymistä (2 mom.).

Apuvälineasetusta koskevassa sosiaali- ja terveysministeriön perustelumuistiossa (19.12.2011) todetaan 1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa: "Nykyisen käytännön mukaan näkövammaisten opaskoiria myönnetään lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä."

Valtakunnallisissa sosiaali- ja terveysministeriön lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovutusperusteissa 14.3.2023 (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2023:13, s. 245–46) lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiksi luetaan sekä opaskoirat että avustajakoirat.

YK:n vammaisyleissopimuksen 20 artiklan mukaan sopimuspuolten tulee toteuttaa tehokkaat toimet varmistukseksi vammaisen henkilön mahdollisimman itsenäisen henkilökohtaisen liikkumisen silloin, kun hän haluaa ja sillä tavalla, kuin hän haluaa. Vammaisopimuksen nojalla tulee helpottaa hyvälaatuisten apuvälineiden saatavuutta. Vammaisopimuksen toimeenpanoa koskevan lain perusteluissa (HE 284/2014, s. 58) todetaan 20 artiklan kohdalla, että vammaiselle ihmiselle apua ja tukea antavat kyseisen artiklan soveltamisessa myös eläimet.

Edellä selostetun perusteella yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että opaskoira myönnetään näkövammaiselle henkilölle lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä, jonka tarkoituksena on edistää hänen kuntoutumistaan, tukea, ylläpitää tai parantaa hänen toimintakykyään jokapäiväisissä toiminnoissa taikka ehkäistä toimintakyvyn heikentymistä sekä toteuttaa YK:n vammaisyleissopimuksen velvoitetta varmistaa vammaisen henkilön mahdollisimman itsenäisen henkilökohtaisen liikkumisen toteutumista silloin, kun hän haluaa ja sillä tavalla, kuin hän haluaa.

Näin ollen näkövammaisen henkilön opaskoira ei ole rinnastettavissa lemmikkieläimeen vaan se on säädöksiin perustuen lääkinnällisen kuntoutuksen apuväline, joka myönnetään lääketieteellisiin perusteisiin todetun vamman perusteella. Myös avustajakoira voidaan rinnastaa samalla tavoin opaskoiraan. (YK:n vammaisyleissopimuksen 20 artikla, sosiaali- ja terveysministeriön lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovutusperusteet 14.3.2023, EOAK/1067/2019, 14.4.2020 ja EOAK/5820/2022, 10.7.2023).

### ***Lisämaksun periminen majoittuvilta opaskoirankäyttäjiltä***

Lausuntopyynnön mukaan majoitusliikkeet ovat perustelleet opaskoirankäyttäjiltä perittävää lisämaksua ylimääräisillä siivouksekustannuksilla ja tasa-arvolla suhteessa muihin lemmikinomistajiin, joilta peritään lisämaksu heidän majoituksessaan lemmikin kanssa.

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 4 §:n 4 momentin mukaan tavaroiden tai palvelujen tarjoajalla tarkoitetaan mainitussa laissa sitä, joka ammattimaisesti tarjoaa tavaroita tai palveluja yleisesti saataville.

Suomen perustuslain (731/1999) 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

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 esitöiden (HE 19/2014 vp., s. 77) mukaan ilmaisulla ”käytäntö” viitataan muun muassa siihen, miten esimerkiksi erilaiset palvelut on käytännössä järjestetty. Esitöiden mukaan välillisesti syrjivälle säännölle perusteelle tai käytännölle on ominaista

näennäinen yhdenvertaisuus. Tällöin sääntö, peruste tai käytäntö ei nimenomaisesti aseta ketään huonompaan asemaan 8 §:n 1 momentissa mainitun henkilöön liittyvän syyn perusteella, mutta säännöllä perusteella tai käytännöllä tosiasiasa on henkilöön liittyvän syyn perusteella syrjivä vaikutus.

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan merkitystä ei ole sillä, onko tekijän tarkoituksena ollut syrjiä, jos menettelyä on objektiivisin perustein arvioituna pidettävä syrjintänä. (HE 19/2014 vp., s.71)

Suomessa lailla (26/2016) voimaansaatetun YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (CRPD, jälj. vammaisyleissopimus) 5 artiklan 2 kohdan mukaan sopimuspuolet kieltävät kaiken syrjinnän vammaisuuden perusteella ja takaavat vammaisille henkilöille yhdenvertaisen ja tehokkaan oikeussuojan syrjintää vastaan syrjintäperusteesta riippumatta.

YK:n vammaisyleissopimuksen 2 artiklan kolmannen kohdan mukaan syrjintä vammaisuuden perusteella sisältää kaikki syrjinnän muodot, kohtuullisen mukauttamisen ja saavutettavuuden tai esteettömyyden epääminen mukaan lukien.

YK:n vammaisyleissopimuksen toteutumista valvovan komitean mukaan sopimuksen 5 artiklan 2. kohdan syrjintäkielto velvoittaa määrittelemään kielletyksi syrjinnäksi pääsyn epäämisen vammaisilta yhdenvertaisesti fyysiseen ympäristöön, kuljetukseen, tiedottamiseen ja viestintään sekä muihin yleisölle avoimiin tai tarjottaviin järjestelyihin tai palveluihin. Saavutettavuus ja esteettömyys liittyvät ihmisryhmiin, kun taas kohtuulliset mukautukset liittyvät yksilöihin. Velvollisuus saavutettavuuden järjestämiseen on olemassa jo ennen kuin yksilö pyytää saada päästä johonkin paikkaan tai saada käyttää jotakin palvelua. (CRPD/C/14/D/21/2014, yksilövalitus, asia No. 21/2014, 14.9.2015, kpl. 8.4 ja kpl 8.5)

Saavutettavuuden ja esteettömyyden epääminen on syrjintää riippumatta siitä, onko kyse yksityisen tai julkisen tahon toiminnasta. (CRPD/c/GC/2, General comment No. 2, 2014, kpl. 13)

Vammaisyleissopimuksen yleisperiaatteita koskevan 3 artiklan mukaan yleissopimuksen periaatteena on muun muassa esteettömyys ja saavutettavuus, joista säädetään sopimuksen 9 artiklassa.

YK:n vammaisyleissopimuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan vammaisille henkilöille on varmistettava muiden kanssa yhdenvertainen pääsy fyysiseen ympäristöön sekä muihin yleisölle avoimiin tai tarjottaviin järjestelyihin ja palveluihin sekä kaupunki- että maaseutualueilla. Näitä toimia, joihin sisältyy saavutettavuuden esteiden tunnistaminen ja poistaminen, sovelletaan muun muassa rakennuksiin ja muihin sisä- ja ulkotiloihin.

Lisäksi 9 artiklan 2 kohdan mukaan sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet, joilla varmistetaan, että yksityiset tahot, jotka tarjoavat yleisölle avoimia tai tarjottavia tiloja ja palveluja, ottavat huomioon kaikki esteettömyyden ja saavutettavuuden osatekijät vammaisten henkilöiden kannalta.

Vammaisyleissopimuksen 30 artiklan 5 kohdan mukaan, jotta vammaiset henkilöt voisivat osallistua yhdenvertaisesti muiden kanssa vapaa-ajan toimintaan, sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet, joilla varmistetaan, että vammaiset henkilöt pääsevät virkistys- ja matkailupaikkoihin ja saavat palveluja virkistys-, matkailu- ja vapaa-ajan-toimintojen järjestäjiltä.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen toteutumista valvovan komitean mukaan sopimuksen 5 artiklan 2 kohdan syrjintäkielto velvoittaa valitsemaan vammaisten oikeuksien sopimusten mukaisten oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamisessa sellaiset kohtuulliset toimenpidevaihtoehdot, joiden avulla vammaisilla henkilöillä on mahdollisuus nauttia sopimuksessa turvatuista oikeuksista yhdenvertaisesti muiden kanssa (CRPD/C/14/D/21/2014, yksilövalitus, asia No. 21/2014, 14.9.2015, kpl. 8.7).

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan epäsuotuisalla kohtelulla viitataan sellaiseen menettelyyn, joko tekoon tai laiminlyöntiin, jolla menettelyn kohde asetetaan muihin nähden huonompaan asemaan. Kyse voi olla esimerkiksi rajoitusten, vaatimusten, rasitteiden tai velvoitteiden asettamisesta vain tietyille henkilölle tai henkilöryhmälle samoin kuin esimerkiksi jonkin yleisesti saatavilla olevan etuuden, palvelun tai oikeuden epäämisestä tai rajoittamisesta. (HE 19/2014 vp, s. 70)

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2006) esitöiden mukaan se, ettei jotakuta palvelulla yleisesti noudatettavilla ehdoilla, kattaa paitsi kieltäytymisen ottamasta asiakkaaksi tai palvelemasta asiakasta, myös asiakkaan kannalta muita epäedullisempien ehtojen, esimerkiksi korkeamman hinnan, vaatimisen kuin muilta. (HE 138/2004, s. 22)

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että majoitusliikkeen opaskoiran kanssa majoittuvalta vammaiselta henkilöltä perimä lisämaksu merkitsee korkeamman hinnan vaatimista majoituksesta.

Arvioitaessa merkitseekö opaskoiran kanssa majoittuvalta vammaiselta henkilöltä perittävä lisämaksu hänen epäsuotuisampaa kohteluaan, on ensin arvioitava, onko kyse vertailukelpoisesta tilanteesta muiden majoittujien kanssa.

### ***Vertailukelpoinen tilanne***

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan, jotta tilanteet olisivat säännöksessä tarkoitettussa mielessä vertailukelpoisia, tulee niiden olla rinnastettavissa toisiinsa oikeudellisesti merkityksellisten seikkojen osalta. Yleensä vertailu kohdistuu todellisiin tilanteisiin ja henkilöihin. Siten esimerkiksi työntekijää verrataan toiseen työntekijään ja asiakasta toiseen asiakkaaseen (HE 19/2014 vp, s. 70).

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan yhdenvertaisuuslain 10 §:n vaatimus tilanteiden vertailukelpoisuudesta viittaa siihen yleiseen periaatteeseen, että ihmisiä on samanlaisissa tapauksissa kohdeltava samalla tavalla (HE 19/2014 vp, s. 70).

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että opaskoira on näkövammaiselle henkilölle välttämätön itsenäisen liikkumisen mahdollistava lääkinällisen kuntoutuksen apuväline, joten hän on vertailukelpoisessa tilanteessa muihin majoittujiin nähden. Näin ollen, jos vain opaskoiran kanssa majoittuvalta vammaiselta henkilöltä perittäisiin lisämaksu, vammaisen henkilö asetettaisiin epäsuotuisaan asemaan hänen vammansa takia verrattuna muihin majoittujiin, jotka pääsevät liikkumaan ilman tällaista apuvälinettä. Edelleen lautakunta toteaa, että tällöin ei olisi kyse säännöstä tai käytännöstä, joka olisi näennäisesti yhdenvertainen, vaan kyse olisi välittömästä syrjinnästä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että opaskoira käyttävän vammaisen henkilön tilanne majoittumisessa ei ole vertailukelpoinen lemmikkieläimen kanssa majoittuvaan, koska opaskoira on käyttäjälleen välttämätön lääkinällisen kuntoutuksen apuväline, jota hän tarvitsee liikkumiseensa. Näin ollen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että tällöin kyse ei lisämaksun perimisen suhteen olisi oikeudellisesti vertailukelpoisesta tilanteesta, vaan näennäisesti yhdenvertaisesta säännöstä tai käytännöstä, joka merkitsisi opaskoiran kanssa majoittuvan vammaisen henkilön välillistä syrjintää.

### ***Lisämaksun perimisen oikeuttaminen***

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että vammaisuus on mainittu perustuslain (731/1999) 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosäännöksessä. Tällaisiin perustuslain

syrjintäkieltosäännöksessä nimenomaisesti kiellettyihin syrjintäperusteisiin perustuvan erottelun hyväksyttävyydelle on asetettava erityisen korkeat vaatimukset (ks. esim. PeVL 31/2013 vp ja siinä mainitut PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2).

Yhdenvertaisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Pykälän 2 momentin mukaan erilainen kohtelu on kuitenkin oikeutettua siinäkin tapauksessa, että kohtelun oikeuttamisperusteista ei ole säädetty, jos kohtelulla on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.

Yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaan syrjintä on välillistä, jos 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.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että majoitusliikkeellä on liiketoimintaa harjoittaessaan lähtökohtaisesti oikeus hinnoitella tarjoamansa palvelut parhaaksi katsomallaan tavalla edellyttäen, ettei hinnoittelu ole syrjivää.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa edellä selostetun perusteella, että kaavamainen lisämaksun vaatiminen opaskoira käyttävältä vammaiselta majoittujalta on lähtökohtaisesti syrjintää henkilön vammaisuuden perusteella.

Lautakunta toteaa, että välittömän tai välillisen syrjinnän oikeuttamisperusteiden mahdollinen soveltuvuus yksittäisessä ratkaisutilanteessa edellyttää tarkempaa tapauskohtaista arviointia.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo kuitenkin, että mahdollisten lisämaksujen perimisen tulee perustua todellisiin aiheutuneisiin lisäkuluihin joissakin poikkeuksellisissa tilanteissa kuten, jos opaskoira on tehnyt tarpeensa majoitustiloihin. Silloinkin on suhteellisuusarvioinnissa otettava huomioon, onko opaskoiran kanssa majoittujalla ollut mahdollisuus vaikuttaa syntyneisiin lisäkuluihin ulkoiluttamalla opaskoira riittävästi vai onko kyse ollut ennakoimattomasta tilanteesta, kuten opaskoiran sairaudesta tai myrkytyksestä. Samoin, jos opaskoira aiheuttaa vahinkoa majoitusliikkeen omaisuudelle esimerkiksi pureskelemalla huonekaluja rikki, on majoitusliikkeellä luonnollisesti oikeus vaatia korvaus omaisuudelleen aiheutuneesta vahingosta.

Lausunnosta ovat päättäneet Outi Anttila (puheenjohtaja), Anna Autio, Henrik Gustafsson ja Husein Muhammed. Asian esittelijä Juhani Kortteinen.