

YHDENVERTAISUUS- ja TASA-ARVOLAUTAKUNTA/Jaosto

Tulkkauspalvelu, vammaisuus, syrjintäolettama, resurssit

Diaarinumero: 7xx/2019

Antopäivä: xx.xx.2020

Hakija on oikeutettu Kelan tulkkauspalveluun ja katsoi, ettei tulkkauspalvelu toimi yhdenvertaisesti Lapin alueella. Hakija katsoi, ettei hän ole saanut Kelan tulkkiresurssien vuoksi tulkkeja ja että Kelan pitäisi antaa hänen käyttää tulkkia, joka on aiemmalla hankintakaudella tulkannut hänelle.

Kela totesi etsineensä tulkkeja monin tavoin, mutta tulkkeja ei löytynyt. Tulkin järjestämiseen vaikutti myös kahden tulkin poistuminen palveluntuottajan palveluksesta. Kela totesi, että se voi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätösten (dno 3xx/2018, antopäivä xx.xx.2018, lainvoimainen ja dno 4xx/2018, antopäivä xx.xx.2019, lainvoimainen) myötä välittää myös toisen asiakasryhmän tulkin hakijalle.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta totesi, ettei lautakunnan toimivaltaan kuulu tutkia luonteeltaan hypoteettisia kysymyksiä, eikä arvioida yleisellä tasolla jonkin menettelyn tai käytännön yhdenvertaisuuslain mukaisuutta lainkäyttöpäätöksissään. Lautakunta tutki, onko hakijaa syrjitty hakemuksessa tarkoitettussa tilanteessa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi, ettei hakija esittänyt asiassa sellaista selvitystä, jonka perusteella olisi objektiivisesti arvioiden oletettavissa, että Kelan menettely tulkin välittämisessä tai tulkkiresurssien riittävydessä olisi perustunut hänen kuulonäkövammansa tai muuhunkaan hänen henkilöönsä liittyvään syyhyn. Lautakunta katsoi, että asiassa esitetyn selvityksen perusteella hakijaa ei ole kohdeltu hänen kuulonäkövammansa tai muunkaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin muita tulkkauspalvelun asiakkaita, jotka ovat hakijan kanssa vertailukelpoisessa asemassa. Näin ollen asiassa ei syntynyt yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaista syrjintäolettamaa. Lautakunta hylkäsi hakemuksen.

(Äänestys 4-1)

(Lainvoimainen)

Asian tausta

Hakija on henkilö, jolla on kuulonäkövamma. Hänelle on myönnetty Kansaneläkelaitoksen (Kelan) tulkkauspalvelupäätöksellä oikeus saada Kelan tulkkauspalvelun kautta tulkkauspalvelua. Hakija on jäännyt usein ilman tulkkauksia Lapin alueella.

Hakijan vaatimukset

Hakija katsoo, että Kelan tulkkauspalvelu ei toimi yhdenvertaisesti Lapin alueella.

Hakijan perustelut

Kela on rajannut kokemuspohjaisten kuulonäkövammaisten tulkkien käyttöä alueilla, joissa ei ole tarvetta kaikilla kommunikaatiomenetelmillä tulkkaaville tulkeille. Kuulonäkövammaisten asiakkaiden tulisi mahdollisuuksien mukaan käyttää oman vammaisryhmänsä ulkopuolisia tulkkeja sillä varauksella, että heillä on kokemusta myös kuulonäkövammaisten tulkkeina.

Hakija ei ole saanut tulkkeja vammaisneuvoston tilaisuuksiin 21.2.2019, 8.5.2019 ja 16.5.2019, eikä siten ole pystynyt osallistumaan näihin. Lisäksi tulkkiresursseja on vähemmän Lapissa kuin aiemmin. Tulkki, joka on aiemmin tulkannut hänelle, ei saa enää tulkata hänelle. Hakija toivoo Kelan palauttavan tälle tulkille oikeuden toimia hänen tulkkinään erityisesti akuuteissa tilanteissa harvaan asutulla haja-asutusalueilla. Lisäksi hakija on jäännyt usein ilman tulkkia, kun hän on tilannut kirjoitustulkkauksia. Hakija pyytää myös aikalisää vuoden 2020 loppuun, jotta hän näkisi, miten Kela ratkaisee kuluvaan vuoden aikana kirjoitustulkkauksen vajeen.

Vastaajan vastaus

Vastaaja kiistää syrjineensä hakijaa.

Vastaajan perustelut

Hakijan tilauksiin 26.2.2019 (21.2.2019 tilaisuus oli siirtynyt), 8.5.2019 ja 16.5.2019 on etsitty tulkkeja, mutta tulkkeja ei valitettavasti ole löytynyt. Tulkkeja on etsitty hakijan tulkkilistalta, hakijan suostumuksella sen ulkopuolelta ja kuulovammaisten tulkkiryhmästä. Hakua on myös laajennettu muille välitysalueille.

Palvelun järjestymiseen on vaikuttanut se, että Kelan tulkkauspalvelun hankinnan pohjoiselta hankinta-alueelta poistui palveluntuottajan palveluksesta kaksi kirjoitustulkkia, eikä palveluntuottaja pystynyt rekrytoimaan korvaavia tulkkiresursseja näiden tilalle. Tilanteen paikkaamiseksi Kela teki suorahankintoja kesällä 2019 ja resurssivaje on nyt täytetty 31.12.2020 saakka tehdyllä suorahankinnalla sekä palveluntuottajan rekrytoimalla korvaavalla tulkkiresurssilla. Kelan alkuvuonna 2020 toteuttaman suorahankintajärjestelyn perusteella myös turvataan palvelun saaminen kuulonäkövammaiselle asiakkaalle tilanteessa, jossa asiakas on jäämässä ilman palvelua. Tällä turvataan palvelun saaminen kuulonäkövammaisille asiakkaille siten, että kuulonäkövammaiset asiakkaat ovat yhdenvertaisessa asemassa suhteessa kuulovammaisiin asiakkaisiin. Kela on siis muuttanut menettelyään yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan antamien päätösten myötä (dno 3xx/2018, antopäivä xx.xx.2018, lainvoimainen ja dno 4xx/2018, antopäivä xx.xx.2019, lainvoimainen).

Esittelijän esitys

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta hylkää hakemuksen.

Kysymyksenasettelu

Asiassa on kysymys siitä, onko vastaaja syrjinyt hakijaa hänen kuulonäkövammaansa liittyvän syyn perusteella, kun vastaaja ei ole välittänyt hakijalle tulkkia hänen tulkkitilauksiinsa.

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 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 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.

Syrjintäoletaman syntyminen

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan pelkkä väite tai epäily syrjinnän tai vastatoimien kiellon rikkomisesta ei riitä oletaman syntymiseen. Täyttää 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

syjinnän 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.)

Hakija katsoo, ettei hän ole saanut Kelan tulkkiresurssien vuoksi tulkkeja ja että Kelan pitäisi antaa hänen käyttää tulkkia, joka on aiemmalla hankintakaudella tulkannut hänelle.

Kela on todennut etsineensä tulkkeja monin tavoin, mutta tulkkeja ei ole löytynyt. Tulkin järjestämiseen on vaikuttanut myös kahden tulkin poistuminen palveluntuottajan palveluksesta. Kela on todennut, että se voi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätösten (dno 3xx/2018, antopäivä xx.xx.2018, lainvoimainen ja dno 4xx/2018, antopäivä xx.xx.2019, lainvoimainen) myötä välittää myös toisen asiakasryhmän tulkin hakijalle.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa aluksi, ettei hakemuksen jättäminen odottamaan myöhempää käsittelyä ole mahdollista. Lautakunta toteaa lisäksi, ettei lautakunnan toimivaltaan kuulu tutkia luonteeltaan hypoteettisia kysymyksiä, eikä arvioida yleisellä tasolla jonkin menettelyn tai käytännön yhdenvertaisuuslain mukaisuutta lainkäyttöpäätöksissään. Lautakunta tutkii, onko hakijaa syrjitty hakemuksessa tarkoitetussa tilanteessa.

Saadun selvityksen mukaan Kela on etsinyt tulkkitilauksiin 26.2.2019, 8.5.2019 ja 16.5.2019 tulkkeja, mutta tulkkeja ei ole löytynyt. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, ettei hakija ole esittänyt asiassa sellaista selvitystä, jonka perusteella olisi objektiivisesti arvioiden oletettavissa, että Kelan menettely tulkin välittämisessä tai tulkkiresurssien riittävydessä olisi perustunut hänen kuulonäkövammansa tai muuhunkaan hänen henkilöönään liittyvään syyhyn. Hakija on lisäksi todennut, että hän tyytyy Kelan vammaisten tulkkauspalvelua koskevaan selvitykseen Lapin alueella. Lautakunta katsoo, että asiassa esitetyn selvityksen perusteella hakijaa ei ole kohdeltu hänen kuulonäkövammansa tai muunkaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin muita tulkkauspalvelun asiakkaita, jotka ovat hakijan kanssa vertailukelpoisessa asemassa. Näin ollen asiassa ei ole syntynyt yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaista syrjintäolettaa.

Edellä todetuin perustein yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo saadun selvityksen perusteella, ettei objektiivisesti arvioiden ole aihetta olettaa, että Kela olisi kohdellut hakijaa hänen kuulonäkövammansa tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella yhdenvertaisuuslain 8 §:n syrjinnän kiellon vastaisesti. Näin ollen lautakunta hylkää hakemuksen.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätös

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta päätti hyväksyä esittelijän esityksen.

(Äänestys 4-1)

Lainkohdat

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

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

Muutoksenhaku

Muutoksenhakuohjaus liitteenä.

Asian ovat päättäneet Tuomas Ojanen (puheenjohtaja), Pirkko Mahlamäki (eri mieltä), Anna Moring, Jukka Siro ja Milka Sormunen. Asian esittelijä Julia Puumalainen.

Äänestyslausuma

Jäsen Pirkko Mahlamäen eriävä mielipide:

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 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 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 äidinkiелensä ja kulttuuritaustansa.

Syrjintäoletaman syntyminen

Yhdenvertaisuuslain esitöiden 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. 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.)

Asiassa annetun selvityksen mukaan hakijan tarvitsemaa tulkkausmenetelmää, kirjoitustulkkausta, tuottavia tulkkeja ei ole ollut alueella saatavissa usean kuukauden ajan. Resurssin puutetta on pyritty korjaamaan usein eri keinoin, mutta hakija on silti jäänyt useasti ilman tulkkia. Hän on pyytänyt saada käyttää tulkkia, joka aiemmin on tulkannut hänelle.

Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon, että tulkkauspalvelun järjestämisessä on kyse julkisen vallan käytöstä ja perustuslain 22 §:n julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lisäksi huomioitavaa on perustuslain 22 §:n mukainen perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinnan periaate ja tulkkauspalvelulain tarkoitus sen 1 §:n mukaisesti edistää vammaisen henkilön mahdollisuuksia toimia yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä. Katson, että sinänsä hyväksyttävän, hankinnan noudattamiseen liittyvän tavoitteen saavuttamiseksi käytetty keino ei ole ollut asianmukainen ja tarpeellinen yhdenvertaisuuslain 13 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Se seikka, että kuulonäkövammaisten tulkkaustuotteiden ml. kirjoitustulkkauksen saatavuutta on sittemmin alueella vastaajan toimesta parannettu, ei anna aihetta muuttaa valituksen kohteena olevien tilanteiden arvioita.

Katson, että Kela ei ole tulkkauspalvelulain 10 §:n mukaisesti huomioinut hakijan toiveita ja yksilöllisiä tarpeita tulkkauspalvelua järjestettäessä, ottaen huomioon kuulonäkövammaisen henkilön tulkkauspalvelun luonne subjektiivisena oikeutena. Asiassa on myös huomioitava korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussaan 12.1.2018 (KHO 2018:16) antama linjaus siitä, että henkilökohtaisen avun luonteesta subjektiivisena oikeutena seuraa, ettei henkilökohtaista apua saa järjestää siten, että sen käyttö järjestämistavan vuoksi tosiasiallisesti estyy.

Edellä esitetyin perustein katson, ettei Kela ole kyennyt kumoamaan asiassa syntynyttä syrjintäolettaa. Näin ollen katson, että Kela on välillisesti syrjinyt hakijaa niin, että hän on joutunut epäedullisempaan asemaan kuulonäkövammaisuutensa perusteella.