

YHDENVERTAISUUS- JA TASA-ARVOLAUTAKUNTA/Jaosto

Vammaisuus, syrjintäolettan syntyminen, välillinen syrjintä, kohtuulliset mukautukset

Diaarinumero: YVTLTK/13XX/20XX

Antopäivä: XX.XX.2024

Hakija on kuulovammainen ja viittomakielinen henkilö, jolle on myönnetty oikeus saada Kelan järjestämää tulkkauspalvelua. Hakija oli asiassa vastaajana olevan kaupungin vammaisneuvoston jäsen. Hän esitti vastaajalle pyynnön, että vastaaja tilaisi tulkkauksen etukäteen vammaisneuvoston tilaisuuksiin muun muassa siksi, että Kelan järjestämän tulkkauksen laatu ja saatavuus oli heikkoa ja epävarmaa.

Vastaaja päätti, että se järjestää tulkkauksen toissijaisesti sellaisessa tapauksessa, jossa tulkin järjestäminen vammaisneuvoston kokoukseen Kelan kautta on ylivoimaisen tai yllättävän esteen takia mahdotonta ja vastaajalla on tosiasiallinen mahdollisuus järjestää tulkkaus. Hakijan mukaan menettely ei toimi, sillä pääsääntöisesti Kela ilmoittaa vasta kokouspäivää edeltävänä päivänä tai kokouspäivänä, ovatko tulkit käytettävissä vai eivät, jolloin tulkkien järjestäminen vastaajan toimesta ei yleensä enää onnistu.

Tulkkauspalvelulaki on toissijainen eli sen mukaista palvelua järjestetään, jos henkilö ei saa riittävää ja hänelle sopivaa tulkkausta muun lain nojalla. Asiassa ei ilmennyt lainsäädäntöä, joka muodostaisi vastaajalle ensisijaisen velvollisuuden järjestää tulkkaus hakijalle.

Lautakunta katsoi, että hakija oli joutunut yhdenvertaisuuslain 13 §:n tarkoittamalla tavalla muita vammaisneuvoston jäseniä epäedullisempaan asemaan hänen vammaisuutensa perusteella, kun hänelle ei ollut järjestynyt tulkkausta vammaisneuvoston tilaisuuksiin ja ne olivat siten olleet hakijalle esteelliset. Epäedullinen asema oli kuitenkin syntynyt Kelan järjestämän tulkkauspalvelun puutteiden takia, minkä johdosta asiassa ei syntynyt olettamaa välillisestä syrjinnästä vastaajan kohdalla. Se, että hakija oli joutunut käyttämään henkilökohtaista etuuttaan vammaisneuvoston toiminnassa, ei yksinään ollut saattanut hakijaa epäedulliseen asemaan. Asiassa ei syntynyt olettamaa välillisestä syrjinnästä.

Yhdenvertaisuuslain 30.5.2023 saakka voimassa olleen 15 §:n 1 momentin mukaan muun ohella viranomaisen on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa muun ohella asioida viranomaisissa. Kyseisen pykälän sanamuoto ”asioida viranomaisissa” on muutettu 1.6.2023 alkaen muotoon ”käyttää viranomaisen palveluita”. Lautakunta katsoi vammaisyleissopimuksen velvoitteiden sekä perustuslain 22 §:stä johtuvan perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaate huomioden, että yhdenvertaisuuslain 15 § muodostaa vastaajalle velvollisuuden tehdä kohtuullisia mukautuksia sen kunnanhallituksen asettamassa vammaisneuvostossa, jonka tarkoituksena on varmistaa vammaisten henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

Lautakunta katsoi, että hakijalla oli tarve vastaajan toteuttamaan mukautukseen silloin, kun Kelan järjestämä tulkkaus tilauksesta huolimatta puuttuu tai peruuntuu. Vastaajalla on tällaisessa yksittäistapauksessa velvollisuus järjestää kohtuullinen mukautus hakijalle, jotta hän voisi toimia vammaisneuvostossa yhdenvertaisesti muiden jäsenten kanssa.

Koska esteellisyys aiheutui Kelan tulkkauspalvelun puutteesta, lautakunta katsoi, ettei vastaajan epäonnistumista tulkkauksen järjestämisessä yrityksestä huolimatta voitu pitää

mukautuksen epäämisenä tai kohtuullista mukautusta koskevan velvollisuuden laiminlyöntinä. Tilanteessa, jossa tieto Kelan tulkkauksen puuttumisesta ilmoitettiin juuri ennen tilauksen alkamisajankohtaa, oli kyse tosiasiallisesta olosuhteesta, mikä ei muodosta yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettua henkilöön liittyvää syytä.

Vammaisneuvoston kokouksessa kokoussihteeri oli avustanut hakijaa kirjoittaen hänelle kaikki kokouksessa käsitellyt asiat ja puheenvuorot sekä kertoen hakijan kirjoittamat asiat muille kokoukseen osallistuneille. Hakijan väite siitä, että kokoussihteeri ei tilaisuuden alusta asti ollut avustanut hakijaa ei yksinään synnyttänyt olettaa syrjinnästä. Koska hakijan mukautustarve ei kuitenkaan ollut esitetyn selvityksen perusteella täysimääräisesti toteutunut, lautakunta katsoi, että asiassa syntyi syrjintäoletta.

Lautakunta katsoi, että olennaisena seikkana mukautuksen kohtuullisuutta arvioitaessa on pidettävä sitä, että hakijalla on oikeus Kelan järjestämään tulkkaukseen osallistuakseen vammaisneuvoston toimintaan. Esitetyn selvityksen perusteella ei ilmennyt muita keinoja, joilla vastaaja olisi voinut jo toteuttamiensa toimien lisäksi kohtuudella toteuttaa hakijan tarvitsema mukautus lyhyellä varoitusaajalla Kelan tulkkauksen puuttuessa. Lautakunta katsoi, että syrjintäoletta oli kumoutunut.

Lautakunta katsoi, ettei vastaaja ollut laiminlyönyt sille yhdenvertaisuuslain 5 §:ssä säädettyä velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta hylkäsi hakemuksen.

(Lainvoimainen)

Asian tausta

Hakija on kuulovammainen ja viittomakielinen henkilö. Hänelle on myönnetty oikeus saada Kansaneläkelaitoksen (jatkossa Kela) järjestämää tulkkauspalvelua.

Hakija on vastaajakaupungin vammaisneuvoston jäsen. Meneillään oleva valtuustokausi on alkanut elokuussa 2021.

Hakija on elokuussa 2022 ensimmäisen kerran esittänyt vastaajalle pyynnön, että vastaaja tilaisi tulkkauksen etukäteen vammaisneuvoston kokouksiin ja iltakouluihin. Hakijan mukaan tulkkauspalvelulain nojalla järjestetyn Kelan tulkkauspalvelun laatu ja saatavuus on heikkoa ja epävarmaa eikä tilattu tulkkaus ole aina järjestynyt vammaisneuvoston kokouksiin tai iltakouluihin.

Vastaaja järjesti tulkkauksen vammaisneuvoston 15.11.2022 ja 8.12.2022 kokouksiin sekä tapaamiseen 7.12.2022, jossa asianosaiset keskustelivat tulkkauspalvelun järjestämisestä luottamushenkilötoiminnassa.

Vastaaja on 20.03.2023 päättänyt, että vastaaja järjestää tulkkauksen toissijaisesti sellaisessa tapauksessa, jossa tulkin järjestäminen vammaisneuvoston kokoukseen Kelan kautta on ylivoimaisen tai yllättävän esteen takia mahdotonta ja vastaajalla on tosiasiallinen mahdollisuus järjestää tulkkaus.

Hakijan vaatimukset

Hakija pyytää yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa kieltämään vastaajaa jatkamasta ja uusimasta tulkkausveloitteen laiminlyöntiin liittyvää syrjintää.

Hakijan perustelut

Hakija katsoo, että vastaajan tulee viranomaisena järjestää vammaisneuvoston kokoukset ja iltakoulut kielellisesti ja viestinnällisesti esteettömällä ja saavutettavalla tavalla huomioiden aistivammaisten tarpeita ja kielellistä identiteettiä. Kuulovammaisena ja viittomakielisenä vammaisneuvoston jäsenenä ja luottamushenkilönä hakija esitti viranhaltijoille pyynnön syksyllä 2022, että he huolehtisivat esteettömien vammaisneuvoston kokousten ja iltakoulujen järjestämisestä tilaamalla tulkkauksen etukäteen esimerkiksi kaupungin tulkkauspalveluiden tuottajalta Monetralta.

Hakijan mukaan vammaisneuvoston tulkkauksen järjestämiseen liittyviä asioita päätettiin vuoden 2022 lopulla käsitellä ylimääräisessä vammaisneuvoston kokouksessa 8.2.2023, mutta kokous muutettiin vastaajan ja vammaisneuvoston puheenjohtajan päätöksellä iltakouluksi. Hakija oli lähetettyjen sähköpostien perusteella siinä käsityksessä, että vastaaja järjestäisi tulkkauksen häntä koskevaan kokoukseen. Hakija sai kokouspäivän aamulla tiedon, että vastaaja ei ollut onnistunut järjestämään iltakouluun viittomakielen tulkkausta. Hakija ei tämän jälkeen saanut järjestettyä itselleen tulkkausta Kelan tulkkauspalvelun kautta, minkä hän ilmoitti vastaajalle ja vammaisneuvoston puheenjohtajalle.

Iltakoulu pidettiin siitä huolimatta, että siihen ei järjestynyt tulkkausta. Hakijan mukaan vuoden 2022 lopulla pidetyssä kokouksessa todettiin yhteisesti toimintaperiaatteeksi, että kokouksen esteellisyys on syy peruuttaa kokous. Näin ei kuitenkaan toimittu 8.2.2023 pidetyssä iltakoulussa. Iltakoulu ja sitä edeltävä vapaamuotoinen keskustelu kahvitarjoilun aikana olivat siten hakijalle esteellisiä eikä hän pystynyt ilmaisemaan kantojaan. Hakijan mukaan iltakoulu koski yksinomaan hänen tilannettaan, sillä aiheena oli ”viittomakielen tulkkauksen järjestäminen luottamustehtävässä” eikä vammaisneuvostossa ole muita tulkkausta tarvitsevia aistivammaisista henkilöitä. YK:n vammaisyleissopimuksessa todetaan, että vammaisilla henkilöillä tulee olla mahdollisuus osallistua aktiivisesti päätöksentekoprosesseihin, myös sellaisiin, jotka koskevat henkilöä itseään. Hakijan mukaan vastaaja ei kysyttäessä kertonut valtuutetuille, milloin iltakoulun tulkkaustilaus oli tehty.

Tulkittomia vammaisneuvoston tilaisuuksia on hakijan mukaan ollut vähintään kolme: 24.5.2022, 27.10.2022 ja 8.2.2023. Tällöin hakija on ollut paikalla ilman tulkkia tai poissa.

Hakija toteaa, että muun muassa yhdenvertaisuuslaki, Suomen perustuslaki ja YK:n vammaisyleissopimus takaavat kansalaisten ja myös luottamustehtävässä toimivan yhdenvertaisen aseman. Hakijan mukaan vastaaja ei ole ryhtynyt toimenpiteisiin järjestääkseen vammaisneuvoston toimintaan viittomakielen tulkkausta. Näin ollen vastaaja on asettanut hakijan viittomakielisenä kuurona hänen vammansa ja kielensä perusteella eri asemaan suhteessa muihin vammaisneuvoston jäseniin. Tämä on vaikuttanut olennaisesti hakijan mahdollisuuksiin käyttää hänen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiaan. Vastaaja ei voi asettaa vammaisneuvoston jäseniä keskenään erilaiseen asemaan esteettömyyden ja saavutettavuuden toteuttamisessa esimerkiksi siten, että liikuntavammaisen vammaisneuvoston jäsenen yhdenvertaisuus taataan, mutta kuulovammaisen jäsenen ei.

Hakija katsoo ensisijaisesti, että vastaaja on syyllistynyt yhdenvertaisuuslain kieltämään välilliseen syrjintään laiminlyömällä sen esteettömyys- ja saavutettavuusvelvoitteensa.

Vastaaja esittää, ettei sillä ole velvollisuutta järjestää tulkkausta vammaisneuvoston kokouksiin, vaan velvollisuus on Kelalla tulkkaukspalvelulain nojalla, jos henkilöllä on oikeus tulkkaukspalvelulaissa tarkoitettuun tulkkaukseen. Hakija on tulkinnasta eri mieltä. Vaikka tulkkaukspalvelulaissa tarkoitettujen tulkkaukspalvelujen on tarkoitettu muun muassa yhteiskunnalliseen osallistumiseen, on kuitenkin huomattava tulkkaukspalvelulain toissijaisuus.

Hallintolain mukaan viranomaisilla on velvollisuus järjestää tulkitseminen ja kääntäminen asiassa, joka tulee viranomaisen aloitteesta. Hakija katsoo, että vammaisneuvosto kuuluu kunnallishallintoon ja on siten viranomaisaloitteinen. Lisäksi kuntalain 28 §:n mukaan kunnanhallituksen on huolehdittava vammaisneuvoston toimintaedellytyksistä. Hakijan mukaan toimintaedellytysten, kuten vammaisneuvostotyöskentelyyn riittävän laadukkaiden tulkkaukspalveluiden hankkiminen, ei saa kuluttaa jäsenen voimavaroja tai hänen henkilökohtaisia palvelukiintiöitään. Toisin kuin vastaaja väittää, kyse ei ole vain hakijan yksilöllisestä tarpeesta tulkkaukseen. Vammaisneuvostossa myös muut jäsenet tarvitsevat tulkkausta ymmärtääkseen hakijan puheenvuorot. Näin ollen kyse on koko vammaisneuvoston toimintaedellytyksistä. Vastaajalla on siten ensisijainen velvollisuus järjestää tulkkaus vammaisneuvoston toimintaan.

Hakija on viitannut kuntalain 90 §:ään ja katsonut, että vastaajan ei olisi tullut ratkaista vammaisneuvoston tulkkausta koskevaa asiaa kansliapäällikön sijaisen päätöksellä, vaan asiasta pitäisi määrätä hallintosäännössä.

Asiaa on hakijan näkemyksen mukaan arvioitava toissijaisesti vielä kohtuullisen mukautuksen epäämisenä.

Hakija on tuonut vastaajalle esiin, ettei tulkkaukspalvelulain nojalla kuulovammaisten tulkkaukspalveluista vastaava Kela nykyisellään kykene tarjoamaan viittomakielen tulkkia kaikkiin niihin tilaisuuksiin, joihin sille esitetään laissa tarkoitettu tulkkilaus. Kelan tulkkaukspalvelun käyttäjä ei itse voi vaikuttaa, ketkä tulevat tulkeiksi kokoukseen. Tulkkauksen laatu ja saatavuus on tulkkipulan ja Kelan kilpailutetun palvelujärjestelmän vuoksi heikkoa ja epävarmaa. Hakija on tuonut vastaajan tietoon useita kertoja, ettei hänen yhdenvertainen oikeutensa toimia vammaisneuvoston jäsenenä tule turvatuksi Kelan järjestämien tulkkaukspalveluiden kautta. Vastaajan järjestämä tulkkaus vastaisi vammaisen hakijan tarvetta, koska sillä tavalla varmistetaan hakijan mahdollisuus käyttää perus- ja ihmisoikeuksia yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Hakija on saanut vammaisneuvoston esittelijältä sähköpostin, jossa todetaan, että tulkkaukspalvelu voidaan järjestää tavalla, mikä parhaiten palvelee hakijaa. Tämän jälkeen vastaaja järjesti tulkkauksen useamman kerran syksyllä 2022. Vammaisneuvoston sihteeri lähetti myöhemmin kuitenkin sähköpostia, että vammaisneuvoston rajallisen budjetin vuoksi kaikkiin kokouksiin ei voida järjestää tulkkausta, sillä budjetti ei välttämättä kata koko seuraavan vuoden tulkkauskuluja, koska niitä ei ole otettu huomioon budjetin laskennassa. Hakijan näkemyksen mukaan tulkin järjestäminen ei suhteessa vastaajan budjettiin aiheuta vastaajalle kohtuutonta taloudellista rasitetta eikä muutenkaan merkittävää rasitetta.

Vastaajan käyttämä menettely, jossa vastaaja järjestää tulkkauksen, jos se on tosiasiallisesti mahdollista vasta Kelan ilmoittaessa tulkin puuttumisesta, ei hakijan mukaan ole realistinen. Tämä johtuu siitä, että pääsääntöisesti Kela ilmoittaa vasta kokouspäivää edeltävänä päivänä virka-ajan lopussa tai kokouspäivänä, ovatko Kelan tulkit käytettävissä vai eivät, jolloin tulkkien järjestäminen vastaajan toimesta ei yleensä enää onnistu. Vastaaja on päättänyt menettelystä, jonka se tietää

olevan toimimaton. Hakijan mukaan ongelman ratkaisisi se, että vastaaja tilaa tulkkauksen ajoissa etukäteen.

Kun kohtuullisen mukauttamisen tarve johtuu yhden viranomaisen kyvyttömyydestä hoitaa tehtäviään, ei kohtuulliseen mukauttamiseen veloitettu viranomainen voi hakijan mukaan oikeudellisesti tehokkaasti vedota siihen, että asia kuuluisi toiselle viranomaiselle. Sen sijaan sen on oman toimivaltansa puitteissa ryhdyttävä kohtuullisiin mukautuksiin. Hakijan pyytämä mukautus ei ylitä vastaajan viranomaisena käyttämää toimivaltaa.

Hakija on eri mieltä vastaajan väitteestä, että kyse olisi ollut konkreettisen kohtuullisen mukautuksen tyyppiesimerkki, kun kokoussihteeri iltakoulussa 8.2.2023 avusti hakijaa kirjoittaen hänelle kaikki kokouksessa käsitellyt asiat ja puheenvuorot sekä kertoen hakijan kirjoittamat asiat muille kokoukseen osallistuneille. Hakijan mukaan kokoussihteeri ei tullut hakijan viereen vastaajan aloitteesta, vaan vammaisneuvoston jäsenen vaatimana. Hakija oli ollut ilman tulkkausta noin 35–40 minuuttia. Kyse ei ollut suunnitellusta mukautuksesta, vaan sihteerillä oli muita tehtäviä. Tosiasiallisesti kokoussihteeri ei pystynyt kirjoittamaan kaikkia asioita ja puheenvuoroja. Hakijan mukaan kirjoitustulkkaus ilman kirjoitustulkin pätevyyttä sekä tarkoitusta varten suunniteltua ohjelmistoa ei yllä lähellekään minimivaatimusten mukaista laadukasta kirjoitustulkkauksista. On kohtuutonta ajatella, että äidinkieleltään viittomakielinen kykenisi ilmaisemaan itseään nopealla tahdilla suomea kirjoittamalla. Sihteerin välityksellä toimiminen sisälsi koko ajan riskin viestinnän ja tiedonvälityksen laadun huomattavasta heikentymisestä sekä väärinymmärryksistä. Hakija joutui samaan aikaan katsomaan dioja isolta näytöltä, seurata kokoussihteerin kirjoittelua ja kirjata omia muistiinpanojaan sekä kirjoittaa seuraavia puheenvuorojaan. Sihteeri kertoi hakijan kirjoittamat puheenvuorot osallistujille vain 1–2 kertaa. Muissa tapauksissa toinen vammaisneuvoston jäsen kertoi puheenvuorot. Kyseessä ei ollut aito hakijan tarpeiden mukainen kohtuullinen mukautus. Hakija koki iltakoulun 8.2.2023 turvattomana ja henkisesti raskaana.

Hakija katsoo, että vastaaja on lisäksi laiminlyönyt sen velvollisuuden edistää yhdenvertaisuutta, kun vastaaja ei ole huolehtinut vammaisneuvoston toimintaedellytyksistä ja on muun muassa päättänyt vammaisneuvoston tulkkauksen osalta toimintatavasta, jonka se tietää olevan toimimaton.

Hakija toteaa, että hänellä on oikeus omaan äidinkieleensä. Vastaajan vammaisneuvoston kokouksissa hakijalla ei ole tulkin puuttuessa tai kokoussihteerin avustaessa ollut mahdollisuutta käyttää äidinkieltään, suomalaista viittomakieltä, voidakseen vapaasti ja itsenäisesti ilmaista ajatuksiaan ja kantojaan. Viestinnällistä ulossulkemista on tapahtunut myös siten, että vastaajan viranhaltijat ja vammaisneuvoston puheenjohtaja eivät ole vastanneet tai ovat vastanneet ympäripyöreästi tai epäselvästi hakijan sähköpostiviesteihin.

Vastaajan vastaus

Vastaaja ei ole toiminut asiassa syrjivästi.

Vastaajan perustelut

Ensimmäiset tiedot tulkkien saatavuusongelmista tulivat vastaajan tietoon elokuussa 2022 hakijan viestittämänä. Meneillään oleva valtuustokausi on alkanut elokuussa 2021. Kysymyksessä

olevasta aiheesta järjestettiin vammaisneuvoston ylimääräinen iltakoulu 27.10.2022, jossa hakijalle ei järjestynyt tulkkausta.

Vastaaja päätyi poikkeuksellisesti järjestämään tulkkauksen Monetran kautta vammaisneuvoston 15.11. ja 8.12. kokoukseen, sillä asia oli vielä selvityksen alla. Tapaamisessa 7.12. keskusteltiin asianosaisten kesken tulkkauspalvelun järjestämisestä luottamushenkilötoiminnassa. Tapaamiseen hankittiin vastaajan toimesta tulkkaus.

Hakijan viittaama vammaisneuvoston ylimääräinen iltakoulu tulkkausasiasta järjestettiin 8.2.2023. Ennakkokutsussa ilmoitettiin, että kyseessä on iltakoulukäsittely eikä varsinainen kokous.

Hakija viestitti 24.1., että odottaa vastaajan järjestävän tulkkauksen kokoukseen. Vastaajan taholta puolestaan vastattiin hakijalle, että hänen tulee toimia 7.12. keskustellun käytännön mukaisesti siten, että hän tilaa itse tulkin. Vastaaja pyysi samalla ilmoittamaan mahdollisimman pian, mikäli tulkkia ei ole saatavilla, jotta vastaaja voi tilata tulkkauksen.

Vastaaja tiedusteli 31.1., onko hakija tilannut kokoukseen Kelan kautta tulkin. Hakija vastasi 1.2. sähköpostilla, ettei hän ollut tilannut tulkkia ja että tilaaminen on vastaajan tehtävä. Hakija lähetti toisen viestin, jossa hän kirjoitti, että Kelan tulkkauspalvelu on epäluotettava ja suositteli kaupunkia tilaamaan tulkin kokoukseen. Lisäksi hän ilmoitti, että jos tulkkaustilauksen tekeminen on vastaajalle vaikeaa, niin hakija pyytää varajäsentään tulemaan hänen tilalleen kokoukseen. Viesti meni kopiona myös hänen varajäsenelleen.

Vastaaja lähetti vielä 2.2. hakijalle viestin, jossa häntä pyydettiin yrittämään saada mahdollisimman pikaisesti Kelan kautta tulkin ja ilmoittamaan, jos se ei onnistu, jotta vastaaja voi tilata tulkkauksen. Hakija vastasi viestiin 2.2. ja ilmoitti, ettei tulkkaus järjesty. Hän pyysi asiassa virallista päätöstä sekä vastaajaa ilmoittamaan, järjestääkö vastaaja tulkkauksen vai ei. Samalla hän viittasi jälleen siihen, että muussa tapauksessa varajäsen osallistuu hänen tilalleen.

Tosiasiallisesti vastaajalla ei ollut tietoa, oliko Kelan kautta tilattu tulkki estynyt vai oliko varajäsen osallistumassa kokoukseen. Lopulta iltakoulua edeltävänä päivänä hakija laittoi vammaisneuvoston puheenjohtajalle viestin, että hän ei tiedä, järjestyykö vastaajan kautta tulkkaus, mutta tulee joka tapauksessa iltakouluun odottaen, että tulkkaus on tilattu. Kun vammaisneuvoston puheenjohtaja ilmoitti asiasta vastaajalle, yritti vastaaja tilata tulkin Monetran kautta, mutta siinä ei onnistuttu. Hakijan osallistumista iltakouluun tuettiin siten, että kokoussihteeri istui koko iltakoulun ajan hakijan vieressä kirjoittaen hänelle kaikki kokouksessa käsitellyt asiat ja puheenvuorot sekä kertoi hakijalle kirjoittamat asiat muille kokoukseen osallistuneille.

Vastaaja ei ole tunnistanut sellaista ensisijaista lainsäädäntöä, joka velvoittaisi kunnan järjestämään tulkkauspalvelun vammaisneuvoston kokoukseen. Tällainen velvollisuus voisi perustua kunnan omaan käytäntöön, jolloin kunnalla olisi velvollisuus järjestää yhdenvertaisuuden perusteella tulkkaus tai muutenkin tarvittavat esteellisyyden poistavat palvelut.

Hallintolain 26 §:ssä todetaan, että viranomaisen järjestämä tulkitseminen tai kääntäminen edellyttää sitä, että kysymys on asiasta, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta ja henkilöllä on asianosaisasema. Vastaajan mukaan asiassa ei ole kyse viranomaisen aloitteesta vireille tulleesta asiasta, sillä kyse on kuntalain 28 §:n mukaiseen toimielimeen perustuvasta vapaaehtoisesta osallistumisesta. Vammaisneuvostossa ei voida ratkaista kenenkään neuvoston jäsenen henkilökohtaista oikeutta palveluun tai etuuteen.

Vastaajan mukaan kuntalain 28 §:n perusteella ei muodostu kunnalle velvollisuutta tulkkauspalvelun ensisijaiseen järjestämiseen vammaisneuvostossa. Säännös on kirjoitettu varsin

väljästi, eikä esimerkiksi lainvalmisteluaineistosta ole löydettävissä viittausta ensisijaiseen tulkkauspalvelun järjestämiseen. Lain esitöiden mukaan toimintaedellytyksistä huolehtiminen tarkoittaa muun muassa sitä, että kunta osoittaa kokoustilan, huolehtii kokousten järjestämisestä, vastaa kokouksista aiheutuneista kustannuksista sekä antaa tarvittaessa apua kokousasioiden valmisteluun ja kokouksen sihteerin tehtäviin eli mahdollistaa vammaisneuvoston toiminnan (HE 268/2014 vp, s. 155).

Vastaaja on kansliapäällikön sijaisen päätöksellä 20.3.2023 hylännyt tulkkauksen järjestämistä koskevan vaatimuksen siltä osin, kun tulkkaus on järjestettävissä vammaisen henkilön tulkkauspalvelusta annetun lain tarkoittamalla tavalla. Niin ikään päätöksessä on katsottu, että vastaaja järjestää tulkkauksen toissijaisesti sellaisessa tapauksessa, jossa tulkin järjestäminen Kelan kautta on ylivoimaisen tai yllättävän esteen takia mahdotonta ja vastaajalla on tosiasiallinen mahdollisuus järjestää tulkkaus. Näin ollen tulkkaus tulee järjestää ensisijaisesti tulkkauspalvelulain perusteella, jossa nimenomaan tunnustetaan tulkkaukseen oikeuttavana tilanteena yhteiskunnallinen osallistuminen.

Kuntalain 90 §:n tarkoittamassa hallintosäännössä ei voida ratkaista yksittäisen hallinnon asiakkaan tai luottamushenkilön hakemusasiaa. Kunta ei voisi hallintosäännön määräyksellä tai sen puuttumisella poissulkea lakiin perustuvia velvollisuuksia.

Vammaisneuvostossa ei ole linjausta siitä, että yhdenkin henkilön ollessa estynyt osallistumaan tulisi kokous perua. Tämä on hakijan subjektiivinen käsitys asiasta.

Yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaan muun ohella viranomaisen on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa muun ohella asioida viranomaisissa. Lain esitöiden mukaan kohtuulliset mukautukset on käsitteellisesti erotettava yleis- ja pysyväisluonteisista esteettömyystoimenpiteistä, joista säädetään muualla lainsäädännössä. Mukautukset ovat luonteeltaan tapauskohtaisia ja niiden tulee vastata kyseisessä konkreettisessa tilanteessa vammaisen ihmisen tarpeisiin. Mukautusten tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon julkiselta vallalta saatavissa oleva tuki. Viranomaiselta ei voi vaatia sellaisia kohtuullisia mukautuksia, jotka ylittäisivät viranomaisen toimivallan.

Vastaajan mukaan keskeistä on, kenellä on ensisijainen vastuu tulkkauspalvelun järjestämisestä. Vastaajan tulkinnan mukaan vastuu on Kelalla. Tällöin kyse on lainsäädännön tasolla toteutetusta esteellisyyden poistavasta toimenpiteestä. Kelan järjestämä palvelu on pysyväisluonteinen etuus, joka lähtökohtaisesti tulee järjestää yhteiskunnallista osallistumista varten. Vastaaja on päättänyt, että se voi toissijaisesti järjestää tulkkauksen. Kyse ei ole kohtuullisen mukautuksen epäämisestä, mikäli ylipäättänsä voidaan katsoa tulkkauspalvelun järjestämisen olevan laissa tarkoitettu kohtuullinen mukautus.

Edellä tapahtumankuvauksessa on myös tuotu esiin, että kokoussihteeri on avustanut hakijaa 8.2.2023 iltakoulussa kirjoittaen hänelle kaikki kokouksessa käsitellyt asiat ja puheenvuorot sekä kertoen hakijan kirjoittamat asiat muille kokoukseen osallistuneille. Tämä on lainkohdan ja sen esitöiden mukainen tyypiesimerkki konkreettisesta kohtuullisesta mukautuksesta, johon on turvauduttu, kun tulkkia ei ole saatu järjestettyä Kelan kautta eikä vastaaja kyennyt annetussa lyhyessä ajassa hankkimaan tulkkia Monetran kautta.

Vastaaja on viranhaltijoiden toimesta selvittänyt kattavasti tulkkauspalvelun vastuukysymyksiä. Vastaaja on tiedustellut muiden kuntien käytäntöjä tulkkauspalvelun järjestämisessä luottamustehtävän hoidossa. Vastauksissa käytännöt vaihtelivat.

Vastaaja on kysynyt Kelasta tulkkauksen järjestämisvastuusta sekä väitetyistä tulkkien saatavuusongelmista. Kela on vastannut, että Kelan tulkkaukspalvelua voidaan käyttää yhteiskunnalliseen osallistumiseen. Saatavuusongelmat liittyvät lähinnä tilanteisiin, joissa tulkki esimerkiksi sairastuu lyhyellä varoitusajalla tai palvelupyyntö tehdään myöhäisessä vaiheessa eikä sijaista saada edes etätulkkauksena järjestettyä. Kela suositteli luottamushenkilöä olemaan yhteydessä Kelaan, jotta tilanteet, joissa tulkki ei ole päässyt paikalle voidaan selvittää, jotta vastaava ei toistuisi.

Vastaaja on tiedustellut asiaa kuntaliitosta, jonka vastaus on ollut vastaajan käsityksen mukainen. Vastaaja on neuvotellut yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa. Vastaajan linja käytiin läpi eikä valtuutetulla ollut huomauttamista vastaajan toimintatavasta.

Yhteenvedona vastaaja toteaa, että sellaista lainsäädäntöä, joka velvoittaisi kaupungin järjestämään tulkkauksen luottamushenkilölle ei ole tunnistettu. Vastaaja on selvittänyt asian lainsäädännöllisen tilanteen erittäin kattavasti. Vammaisneuvosto ei ole varsinainen päätöksentekotoimielin, vaan se keskittyy vaikuttamiseen.

Hakija ei voi kohdistaa vastaajaan vaatimuksiaan koskien Kelan järjestämän tulkkaukspalvelun laatua tai saatavuutta eikä vastaajalla ole toimivaltaa ratkaista sellaista asiaa. Tulkkaukspalvelun järjestäminen tulkkaukspalvelulain nojalla on sellainen hakijan henkilökohtaista oikeutta tai etua koskeva asia, jossa asianosaisena on Kela ja hakija. Vastaaja ei voi vaikuttaa siihen, miten ja missä vaiheessa hakija tilaa itselleen Kelan kautta tulkin, vaan se on hakijan henkilökohtainen asia.

Vastaajan mukaan asian kattava selvittäminen sekä asiasta käyty keskustelu eri tahojen kanssa osoittavat, että vastaaja on ottanut asian vakavasti ja pyrkinyt löytämään yhdenvertaisen ja kestävä ratkaisun. Se seikka, että vastaaja ei vapaaehtoisesti ota itselleen muille viranomaisille kuuluvia tehtäviä ei tee menettelystä syrjivää edellyttäen, että linja on sama kaikille. Näin ollen vastaaja on toiminut asiassa yhdenvertaisesti sekä voimassa olevan lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Esittelijän esitys

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta hylkää hakemuksen.

Kysymyksenasettelu

Asiassa on kysymys siitä, onko vastaaja syrjinyt hakijaa hänen vammaisuutensa perusteella, kun vastaaja ei ole järjestänyt vammaisneuvoston jäsenenä olevalle hakijalle tulkkaukspalvelua vammaisneuvoston tilaisuuksiin.

Perustelut

Sovellettavat oikeusohjeet

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on arvioitava, miten sen toiminta vaikuttaa eri väestöryhmiin ja miten yhdenvertaisuus muutoin toteutuu sen toiminnassa, 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 1 momentin mukaan syrjintä muun muassa vammaisuuden perusteella on kielletty. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan syrjintää on myös kohtuullisten mukautusten epääminen.

Yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.

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.

Yhdenvertaisuuslain 30.5.2023 saakka voimassa olleen 15 §:n 1 momentin mukaan muun ohella viranomaisen on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa muun ohella asioida viranomaisissa. Mainitun pykälän 30.5.2023 saakka voimassa olleen 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 1.6.2023 alkaen voimassa olevan 15 §:n 1 momentin mukaan muun ohella viranomaisen on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa muun ohella käyttää viranomaisen palveluita. Mainitun pykälän 1.6.2023 alkaen voimassa olevan 2 momentin mukaan mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan ensisijaisesti huomioon vammaisen ihmisen tarpeet ja lisäksi 1 momentissa tarkoitetun toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki.

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.

Viittomakielilain 3 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toiminnassaan edistettävä viittomakieltä käyttävän mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään.

Viittomakielilain 4 §:n 2 momentin mukaan oikeudesta käyttää viittomakieltä tai viranomaisen järjestämästä tulkittamisesta ja kääntämisestä säädetään hallintolaissa, oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa, esitutkintalaissa, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa, sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa, potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa, ulosottokaareissa, vankeuslaissa, tutkintavankeuslaissa, poliisin

säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetussa laissa sekä muussa eri hallinnonaloja koskevassa lainsäädännössä. Mainitun pykälän 3 momentin mukaan tulkkauksen järjestämisessä viittomakieltä käyttävälle noudatetaan vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta annettua lakia, jos viittomakieltä käyttävä ei saa riittävää ja hänelle sopivaa tulkkausta muun lain nojalla.

Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta annetun lain (tulkkauspalvelulaki) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön mahdollisuuksia toimia yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä.

Tulkkauspalvelulain 2 §:n mukaan laissa säädetään Suomessa asuvan vammaisen henkilön oikeudesta Kansaneläkelaitoksen järjestämään tulkkauspalveluun.

Tulkkauspalvelulain 3 §:n 1 momentin mukaan tulkkauspalvelulain mukaista tulkkauspalvelua järjestetään, jos vammaisen henkilö ei saa riittävää ja hänelle sopivaa tulkkausta muun lain nojalla. Pykälän 2 momentin mukaan tulkkauspalvelua voidaan kuitenkin järjestää, jos muun lain nojalla annettavan palvelun saaminen viivästyy tai palvelun antamiseen on muu perusteltu syy.

Tulkkauspalvelulain 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.

Kuntalain 28 §:n 1 momentin mukaan vammaisten henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallituksen on asetettava vammaisneuvosto. Kunnanhallituksen on huolehdittava vammaisneuvoston toimintaedellytyksistä.

Hallintolain 26 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, jos 1) viittomakieltä käyttävä asianosainen ei osaa viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä tai 2) asianosainen ei vammaisuuden perusteella voi tulla ymmärretyksi. Mainitun pykälän 3 momentin mukaan asian selvittämiseksi tai asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi viranomainen voi huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä muussakin kuin 1 momentissa tarkoitetussa asiassa.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (vammaisyleissopimus) 2 artiklan mukaan "syryntä vammaisuuden perusteella" tarkoittaa vammaisuuteen perustuvaa erottelua, syrjäyttämistä tai rajoittamista, jonka tarkoituksena tai vaikutuksena on heikentää tai mitätöidä kaikkien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien tunnustamista, nauttimista tai käyttämistä yhdenvertaisesti muiden kanssa politiikan, talouden, sosiaaliturvan, kulttuurin tai yksilön oikeuksien alalla tai muulla alalla. Se sisältää kaikki syrjinnän muodot, kohtuullisen mukauttamisen epääminen mukaan lukien.

Vammaisyleissopimuksen 2 artiklan mukaan "kohtuullinen mukauttaminen" tarkoittaa tarvittaessa yksittäistapauksessa toteutettavia tarpeellisia ja asianmukaisia muutoksia ja järjestelyjä, joilla ei aiheuteta suhteetonta tai kohtuutonta rasitetta ja joilla varmistetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuus nauttia tai käyttää kaikkia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Vammaisyleissopimuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän poistamiseksi sopimuspuolet toteuttavat kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen kohtuullisten mukautusten tekemisen.

Vammaisyleissopimuksen 9 artiklan 2 e kohdan mukaan sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet, joilla järjestetään avustajia ja muuta apua, mukaan lukien oppaat, lukijat ja koulutetut viittomakielen tulkit, helpottamaan yleisölle avoimien rakennusten ja muiden tilojen esteettömyyttä. Mainitun artiklan 2 f kohdan mukaan sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet, joilla edistetään muita asianmukaisia vammaisten henkilöiden avustamisen ja tukemisen muotoja tarkoituksena varmistaa heille tiedon saavutettavuus.

Vammaisyleissopimuksen 29 artiklan b kohdan mukaan sopimuspuolet takaavat vammaisille henkilöille poliittiset oikeudet ja mahdollisuuden nauttia niistä yhdenvertaisesti muiden kanssa sekä sitoutuvat edistämään aktiivisesti ympäristöä, jossa vammaiset henkilöt voivat tehokkaasti ja täysimääräisesti osallistua julkisten asioiden hoitoon ilman syrjintää ja yhdenvertaisesti muiden kanssa, sekä kannustamaan heidän osallistumistaan julkisiin asioihin, kuten i) osallistuminen maan julkisen ja poliittisen elämän parissa toimivien kansalaisjärjestöjen ja yhdistysten toimintaan sekä poliittisten puolueiden toimintaan ja hallintoon; ii) vammaisia henkilöitä kansainvälisellä, kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla edustavien vammaisjärjestöjen perustaminen ja niihin liittyminen.

Muita tulkintaohjeita

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommentin nro 2 mukaan velvollisuus taata esteettömyys ja saavutettavuus on ex ante -velvollisuus eli ennakoon täytettävä velvollisuus yksittäisen vammaisen henkilön tarpeista riippumatta. Kohtuullinen mukauttaminen on puolestaan ex nunc -velvollisuus eli se on taattava siitä hetkestä alkaen, kun vammaisen henkilön esteettömyyden ja saavutettavuuden tarve ilmenee tietyssä tilanteessa voidakseen kyseisessä yhteydessä nauttia oikeuksistaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Esteettömyyden ja saavutettavuuden toteuttamista koskeva velvoite on ehdoton, eli toimija, jolla on velvollisuus varmistaa vammaisille henkilöille esteettömyys ja saavutettavuus, ei voi vedota laiminlyönnin syynä tästä aiheutuvaan rasitteeseen. Kohtuullisen mukauttamisen velvoite sen sijaan pätee ainoastaan, jos sen toteuttamisesta ei aiheudu toimijalle kohtuutonta rasitetta. (Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea, yleiskommentti nro 2 (2014) Artikla 9: esteettömyys ja saavutettavuus, kohdat 25–26)

Asian arviointi

Syrjintäolettan syntymisen yhdenvertaisuuslain 28 §:ssä tarkoitetulla tavalla edellyttää, että vireillepanijan esittämien tai muiden asiaa käsiteltäessä esiin tulleiden seikkojen perusteella voidaan objektiivisesti arvioiden olettaa syrjinnän kieltoa rikotun. Pelkkä väite tai epäily syrjinnän kiellon rikkomisesta ei riitä olettan syntymiseen. Täyttä näyttöä syrjinnästä ei kuitenkaan edellytetä, vaan riittävää on, että tuomioistuimelle tai muulle asiaa käsittelevälle toimivaltaiselle viranomaiselle syntyy esille tulleiden seikkojen valossa perustellusti olettan syrjinnän kiellon vastaisesta menettelystä. (HE 19/2014 vp s. 93.)

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa aluksi, ettei jälkikäteen ole mahdollista selvittää tapahtumien tarkempia yksityiskohtia. Koska osapuolilla on osittain erilainen käsitys tapahtumien yksityiskohdista, lautakunta arvioi näyttöä syrjintäolettan syntymisen osalta kokonaisuutena ottaen huomioon kaiken asiassa kertyneen selvityksen.

Lautakunta toteaa lisäksi selvyiden vuoksi, että se arvioi hakijan esittämää syrjintäväitettä yksinomaan yhdenvertaisuuslain vaatimusten perusteella. Esimerkiksi esteettömyyttä koskevista vaatimuksista sekä yleis- ja pysyväisluonteisista esteettömyystoimenpiteistä ei säädetä yhdenvertaisuuslaissa, vaan muualla lainsäädännössä. Lautakunnalla ei ole toimivaltaa arvioida asiaa muun ohella kuntalain, hallintolain tai viittomakielilainsäädännön noudattamisen kannalta.

Välillinen syrjintä

Hakija katsoo ensisijaisesti, että vastaaja on syrjinyt hakijaa välillisesti laiminlyömällä sille kuuluvan esteettömyys- ja saavutettavuusvelvoitteen, kun se ei ole suostunut järjestämään hakijalle tulkkausta vammaisneuvoston kokouksiin. Hakijan näkemyksen mukaan vastaajalla on ensisijainen velvollisuus järjestää tulkkaus vammaisneuvoston kokouksiin hallintolain 26 §:n ja kuntalain 28 §:n nojalla, sillä tulkkauspalvelulain mukainen tulkkauspalvelu on toissijainen. Vastaajan mukaan sillä ei ole ensisijaista velvollisuutta järjestää tulkkausta, vaan ensisijainen vastuu on Kelalla tulkkauspalvelulain nojalla.

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.

Epäedulliseen asemaan saattamisessa kyse voi olla menettelystä, jonka seurauksena johonkin tiettyyn, henkilöön liittyvien syiden perusteella määräytyvään ryhmään kuuluva henkilö joutuu muihin nähden erityisen rajoituksen, vaatimuksen, rasitteen, velvoitteen tai muun haitan kohteeksi. Ilmaisu ”asema” jo itsessään sisältää ajatuksen siitä, että kyse ei voi olla vähäisestä haitasta. (HE 19/2014 vp s. 76–77)

Tulkkauspalvelulain tarkoitus on lain 1 §:n mukaan edistää vammaisen henkilön mahdollisuuksia toimia yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä. Hakijalla on oikeus tulkkauspalvelulain tarkoittamaan Kelan järjestämään tulkkauspalveluun muun muassa osallistuakseen vammaisneuvoston toimintaan. Tulkkauspalvelulaki on lain 3 §:n mukaan toissijainen eli sen mukaista palvelua järjestetään, jos henkilö ei saa riittävää ja hänelle sopivaa tulkkausta muun lain nojalla.

Vaikka vammaisneuvoston toimintaedellytysten huolehtiminen voi lautakunnan arvion mukaan sisältää toimenpiteitä, jotka liittyvät esteettömyyteen ja saavutettavuuteen, ei vastaajalle muodostu nimenomaista velvollisuutta järjestää tulkkausta vammaisneuvoston kokouksiin kuntalain 28 §:n 1 momentin perusteella. Asiassa ei myöskään ole kyse hallintolain 26 §:n tarkoittamasta hallintoasiasta. Kysymyksessä olevassa asiassa ei ilmene muutenkaan lainsäädäntöä, joka muodostaisi vastaajalle ensisijaisen velvollisuuden järjestää tulkkaus hakijalle.

Lautakunta katsoo, että hakija on joutunut yhdenvertaisuuslain 13 §:n tarkoittamalla tavalla muita vammaisneuvoston jäseniä epäedullisempaan asemaan hänen vammaisuutensa perusteella, kun hänelle ei ole järjestynyt tulkkausta vammaisneuvoston kokouksiin tai iltakouluihin ja ne ovat siten olleet hakijalle esteelliset. Epäedullinen asema on kuitenkin syntynyt Kelan järjestämän tulkkauspalvelun puutteiden takia. Koska esteellisyys muodostuu Kelan tulkkauspalvelun käytännöistä, ei asiassa synny olettaa välillisestä syrjinnästä sen perusteella, että vastaajan vammaisneuvoston toiminta on ollut hakijalle esteellinen. Se, että hakija on joutunut käyttämään henkilökohtaista etuuttaan osallistuakseen vammaisneuvoston toimintaan, ei yksinään ole saattanut hakijaa epäedulliseen asemaan yhdenvertaisuuslain tarkoittamalla tavalla.

Lautakunta katsoo edellä selostetun perusteella, ettei asiassa objektiivisesti arvioituna synny olettaa siitä, että vastaaja olisi syrjinyt hakijaa välillisesti.

Kohtuulliset mukautukset

Hakija on vedonnut siihen, että vastaajalla on velvollisuus tilata hakijalle tulkkaus vammaisneuvoston kokouksiin ja iltakouluihin yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä tarkoitettuna kohtuullisena mukautuksena, jotta hakija pystyisi osallistumaan niihin yhdenvertaisesti muiden kanssa. Vastaaja on päättänyt järjestää hakijalle tulkkauksen sellaisessa tapauksessa, jossa tulkin järjestäminen Kelan kautta on ylivoimaisen tai yllättävän esteen takia mahdotonta ja vastaajalla on tosiasiallinen mahdollisuus järjestää tulkkaus. Vastaajan mukaan kyse ei ole kohtuullisen mukautuksen epäämisestä.

Kohtuullisilla mukautuksilla tarkoitetaan tarvittaessa yksittäistapauksissa toteutettavia tarpeellisia ja asianmukaisia muutoksia ja järjestelyjä, joilla ei aiheuteta suhteetonta tai kohtuutonta rasitetta, ja joilla varmistetaan vammaisten ihmisten mahdollisuus nauttia tai käyttää kaikkia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia yhdenvertaisesti muiden kanssa. Mukautusten tulee vastata kyseisessä konkreettisessa tilanteessa vammaisen ihmisen tarpeisiin. (HE 19/2014 vp, s. 79)

Asiassa tulee ensiksi arvioida, soveltuuko yhdenvertaisuuslain 15 §:n velvollisuus tehdä kohtuullisia mukautuksia vammaisneuvoston toimintaan vastaajan kohdalla.

Yhdenvertaisuuslain 30.5.2023 saakka voimassa olleen 15 §:n 1 momentin mukaan muun ohella viranomaisen on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa muun ohella asioida viranomaisissa. Kyseisen pykälän sanamuoto ”asioida viranomaisissa” on muutettu 1.6.2023 alkaen muotoon ”käyttää viranomaisen palveluita”. Sanamuotoa on tarkennettu vastaamaan vallitsevaa soveltamiskäytäntöä, että kohtuulliset mukautukset voivat viranomaisia koskien koskea myös sisällöllisiä muutoksia eli viranomaisen palvelun järjestämistapaa (HE 148/2022 vp, s. 39 ja 47).

Suomessa vammaisyleissopimus on lailla voimaansaatettu. Yhdenvertaisuuslain 15 §:n sisältöä tulee tulkita vammaisyleissopimuksen ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean (CRPD-komitea) tulkintojen valossa.

Vammaisyleissopimuksen 2 artiklan mukaan kohtuullisella mukauttamisella varmistetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuus nauttia tai käyttää kaikkia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia yhdenvertaisesti muiden kanssa. Yleissopimuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän poistamiseksi sopimuspuolet toteuttavat kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen kohtuullisten mukautusten tekemisen.

Yleiskommentissaan nro 6 CRPD-komitean mukaan kohtuullinen mukauttaminen on olennainen osa välittömästi sovellettavaa velvollisuutta torjua vammaisuuteen liittyvää syrjintää. Osallistumista poliittiseen ja julkiseen elämään koskevasta 29 artiklasta komitea toteaa, että sopimuspuolten olisi pyrittävä muun ohella tekemään kohtuulliset mukautukset yksittäisille vammaisille henkilöille ja järjestämään tukitoimia vammaisten henkilöiden yksilöllisten tarpeiden mukaisesti, jotta he voivat osallistua poliittiseen ja julkiseen elämään. (CRPD-komitean yleiskommentti nro 6 (2018) yhdenvertaisuudesta ja syrjimättömyydestä kohdat 23 ja 70 c)

Lautakunta katsoo edellä todetun perusteella, perustuslain 22 §:stä johtuvan perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaate huomioiden, että yhdenvertaisuuslain 15 § muodostaa vastaajalle velvollisuuden tehdä kohtuullisia mukautuksia sen kunnanhallituksen asettamassa vammaisneuvostossa, jonka tarkoituksena on varmistaa vammaisten henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

Seuraavaksi lautakunta arvioi, onko hakijalla ollut tarve kohtuulliseen mukautukseen.

Toimenpide on ”tarvittava” esimerkiksi silloin, kun jokin palvelu ei ole vammaisen ihmisen saatavilla muihin henkilöihin verrattuna vastaavalla tavalla ilman mukautusta (HE 19/2014 vp, s. 79).

Hakija tarvitsee viittomakielen tulkkausta voidakseen osallistua yhdenvertaisesti muiden jäsenten kanssa vammaisneuvoston toimintaan. Hakija on oikeutettu saamaan tulkkauspalvelulain mukaista Kelan järjestämää tulkkauspalvelua. Esitetyn selvityksen perusteella tulkkauspalvelussa on kuitenkin ilmennyt puutteita, eikä hakija ole tilauksesta huolimatta saanut tulkkausta kaikkiin vammaisneuvoston tilaisuuksiin, jolloin hän ei ole voinut osallistua vammaisneuvoston toimintaan.

Lautakunta katsoo, että hakijalla on tarve vastaajan toteuttamaan mukautukseen silloin, kun Kelan järjestämä tulkkaus tilauksesta huolimatta puuttuu tai peruuntuu. Kohtuullisten mukautusten tapauskohtaisuuden takia niillä ei ole tarkoitettu luoda yleisiä käytäntöjä. Vastaajalla on lautakunnan näkemyksen mukaan tällaisessa yksittäistapauksessa velvollisuus järjestää kohtuullinen mukautus hakijalle, jotta hän voisi toimia vammaisneuvostossa yhdenvertaisesti muiden jäsenten kanssa.

Vastaajan päättämää käytäntöä, että se tilaa tulkkauksen, kun tulkin järjestäminen Kelan kautta ei onnistu, voidaan pitää hakijan tarvetta vastaavana mukautuksena. Hakija on kuitenkin tuonut esille, että tieto Kelan tulkkauksen puuttumisesta saatetaan ilmoittaa juuri ennen tilauksen alkamisajankohtaa, esimerkiksi vammaisneuvoston kokouspäivänä tai vasta kokouksen aikana. Tällaisessa tapauksessa vastaaja ei lyhyen varoitusaajan johdosta ole ehtinyt järjestämään tulkkausta kaupungin tulkkauspalveluiden tuottajalta, eikä mukautusta ole tosiasiallisesti toteutunut.

Koska esteellisyys muodostuu edellä kuvatusti Kelan tulkkauspalvelun puutteesta, lautakunta katsoo, ettei vastaajan epäonnistumista tulkkauksen järjestämisessä yrityksestä huolimatta voida pitää mukautuksen epäämisenä tai kohtuullista mukautusta koskevan velvollisuuden laiminlyöntinä. Edellä kuvatussa tilanteessa hakijan kohtelussa vastaajan toimesta on kyse tosiasiallisesta olosuhteesta, mikä ei muodosta yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettua henkilöön liittyvää syytä.

Vastaajan mukaan vammaisneuvoston kokoussihteeri on kohtuullisena mukautuksena avustanut hakijaa 8.2.2023 iltakoulussa kirjoittaen hänelle kaikki kokouksessa käsitellyt asiat ja puheenvuorot sekä kertoen hakijan kirjoittamat asiat muille kokoukseen osallistuneille. Hakijan mukaan häntä ei aluksi avustettu eikä kokoussihteerin myöhemmin tarjoama apu vastannut laadukasta kirjoitustulkkausta, jolloin hakijalla ei ollut mahdollisuutta vapaasti ja itsenäisesti ilmaista itseään.

Esitetyn selvityksen perusteella hakija ei ollut ajoissa tilannut Kelalta tulkkausta 8.2.2023 järjestettyyn iltakouluun, koska osapuolilla oli eri käsitys siitä, kuka on vastuussa tulkkauksen tilaamisesta. Lopulta kumpikaan osapuoli ei onnistunut tulkkauksen hankkimisessa. Lautakunta katsoo, että hakijalla on ollut tarve mukautukselle kyseisessä tilanteessa, kun Kelan tulkkausta ei ole järjestynyt. Esitetyn selvityksen perusteella kokoussihteerin hakijalle antama apu ei ole täysmääräisesti vastannut hakijan mukautustarvetta.

Hakijan väite siitä, että kokoussihteerin ei tilaisuuden alusta asti avustanut hakijaa ei yksinään synnytä oletttamaa syrjinnästä. Koska hakijan mukautustarve ei kuitenkaan ole esitetyn selvityksen perusteella täysimääräisesti toteutunut, lautakunta katsoo, että asiassa syntyy syrjintäoletttama.

Seuraavaksi lautakunta arvioi, onko muiden kuin yllä mainittujen vastaajan jo toteuttamien mukautusten tekeminen vastaajalle kohtuullista.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa lähtökohtana on vammaisen ihmisen tarve kyseessä olevassa yksittäisessä tilanteessa. Kohtuullisuuden arvioinnissa on otettava huomioon toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki. Mukautusten kohtuullisuutta arvioidaan kokonaisuutena ottaen huomioon konkreettisesti tilanteessa olennaiset seikat. Yhdenvertaisuuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan on selvää, että mukautusten toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset ja muut merkitykselliset seikat huomioon ottaen kohtuuttomaksi muodostavien mukautusten tekemiseen ei ole velvollisuutta (HE 19/2014 vp, s. 80–81).

Lautakunta katsoo, että olennaisena seikkana mukautuksen kohtuullisuutta arvioitaessa on pidettävä sitä, että hakijalla on oikeus Kelan järjestämään tulkkaukseen osallistuakseen vammaisneuvoston toimintaan. Vaikka vastaajalla on taloudellisia resursseja järjestää tulkkaus vammaisneuvoston toimintaan Kelan tulkkauksen puuttuessa, ei ole kohtuullista edellyttää, että vastaajan tulisi tilata tulkkaus jo ennen tietoa Kelan tulkkauksen puuttumisesta. Esitetyn selvityksen perusteella ei ilmene muita keinoja, joilla vastaaja voisi jo toteuttamiensa toimien lisäksi kohtuudella toteuttaa hakijan tarvitsema mukautus lyhyellä varoitusaajalla Kelan tulkkauksen puuttuessa.

Lautakunta katsoo edellä todetun perusteella, että syrjintäoletttama on kumoutunut.

Yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuus

Hakijan näkemyksen mukaan vastaaja on lisäksi laiminlyönyt sen velvollisuuden edistää yhdenvertaisuutta.

Asiaa kokonaisuutena arvioiden lautakunta katsoo, ettei vastaaja ole laiminlyönyt sille yhdenvertaisuuslain 5 §:ssä säädettyä velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta.

Johtopäätös

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, ettei vastaaja ole kohdellut hakijaa hänen vammaisuutensa perusteella yhdenvertaisuuslain 8 §:n syrjinnän kiellon vastaisesti eikä

laiminlyönyt sen yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaista velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta. Lautakunta hylkää hakemuksen.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätös

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta päätti hyväksyä esittelijän esityksen.

Lainkohdat

Suomen perustuslaki (731/1999) 17 ja 22 §

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

Viittomakielilaki (359/2015) 3 ja 4 §

Hallintolaki (434/2003) 26 §

Kuntalaki (401/2015) 28 §

Laki vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta (133/2010) 1, 2, 3 ja 5 §

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehty yleissopimus (SopS 26–27/2016) 2, 5, 9 ja 29 artikla

Muutoksenhaku

Muutoksenhakuohjaus liitteenä.

Asian ovat päättäneet Outi Anttila (puheenjohtaja), Husein Muhammed, Vinh Pham ja Immi Tallgren. Asian esittelijä Rasmus Johnson.