

YHDENVERTAISUUS- ja TASA-ARVOLAUTAKUNTA/Jaosto

Tulkkauspalvelu, kirjoitustulkkaus, kohtuullinen mukautus, uhkasakko

Diaarinumero: YVTLTK/6XX/2018

Antopäivä: XX.XX.2020

Kela oli myöntänyt oikeuden käyttää tulkkauspalvelua kuuralle puheella kommunikoidulle henkilölle, jonka äidinkieli oli englanti. Hänen oli erittäin vaikeaa oppia suomea kuuroutensa vuoksi. Kela järjesti asianomistajalle tulkkauspalvelua puhutusta englannista kirjoitetuksi englanniksi, puhutusta suomesta kirjoitetuksi suomeksi sekä selkokielistä kirjoitustulkkausta (suomi-suomi). Asianomistaja pyysi Kelalta kirjoitustulkkausta puhutusta suomesta kirjoitetuksi englanniksi osallistuakseen kuulovammaisten vertaistukitoimintaan. Kela ei myöntänyt tulkkausta pyydetyllä tavalla. Asianomistaja olisi tarvinnut tulkkausta kirjoitustulkkauksena (suomi-englanti) vertaistukitoiminnassa. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi, että asianomistajalla oli ollut tarve saada tulkkilaukseensa kirjoitustulkkausta (suomi-englanti). Ottaen lisäksi huomioon tulkkauspalvelun luonne asianomistajan subjektiivisena oikeutena yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi, että asiassa oli syntynyt yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukainen syrjintäolettaama kohtuullisen mukautuksen epäämisestä.

Kelan mukaan sillä ei ollut velvollisuutta järjestää kirjoitustulkkausta hakijan esittämällä tavalla, koska se ei ole tulkkauspalvelulain mukaista. Kela totesi, ettei se palvelun laadun varmistamisen ja hankinnan vuoksi pysty järjestämään palvelua esitetyllä tavalla. Kela piti pyydetyn mukautuksen tekemistä mahdottomana, koska Kelan mukaan kyse ei olisi ollut tulkkauspalvelulain 4 §:n 1 kohdan mukaisesta tulkkauksesta, eikä Kelalla siten olisi toimivaltaa sen järjestämiseen.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi, ottaen huomioon tulkkauspalvelulain 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen edistää vammaisen henkilön mahdollisuuksia toimia yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä ja 10 §:n säännöksen tulkkauspalvelun järjestämisestä sekä perustuslain 22 §:n julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, ettei tulkkauspalvelulain 4 §:n 1 kohta estä puhutun suomen tulkkauksista kirjoitetuksi englanniksi. Lautakunta myös totesi, ettei Kela voinut toimivaltaansa vedoten jättää noudattamatta yksittäisessä tapauksessa yhdenvertaisuuslaissa säädettyä velvoitetta kohtuullisiin mukautuksiin. Lisäksi lautakunta totesi, että vakuutusosoikeuden päätöksen (VakO 2859:2016) mukaan tulkkauspalvelulain säännöksissä ei ole asetettu suomen, ruotsin ja saamen kieltä koskevaa rajoitusta tulkkauspalvelun järjestämiselle. Vakuutusosoikeuden päätöksen mukaan Kelan ei olisi siten tullut hylätä englanninkielisen henkilön hakemusta oikeudesta tulkkaukseen asiointitilanteissa suomen kielestä kirjoitettuun englantiin tai suomen kielestä ASL (American Sign Language) -viittomakielelle.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta totesi, ettei palvelun järjestäminen pyydetyn mukautuksen tapaan aiheuttaisi kohtuuttomia kustannuksia. Lautakunta totesi, etteivät hankinta ja sen järjestely olleet sellaisia syitä, joiden perusteella kohtuullisia mukautuksia vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi

voitaisiin jättää toteuttamatta. Lisäksi kohtuullisella mukautuksella huomioitaisiin asianomistajan toiveet ja yksilölliset tarpeet tulkkauspalvelulain 10 §:n mukaisesti. Yhdenvertaisuuslain 9 §:n mukaisesti myös sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen ei ole syrjintää.

Lautakunta katsoi, että Kela oli evännyt asianomistajalta kohtuullisen mukautuksen palvelun järjestämiseen kirjoitustulkkauksena (suomi-englanti). Lautakunta kielsi Kelaa uusimasta tai jatkamasta asianomistajan syrjintää ja asetti kieltopäätöksensä tehosteeksi 5 000 euron uhkasakon.

(Lainvoimainen)

Asian tausta

Asianomistaja on kuuro, puheella kommunikoiva henkilö. Asianomistajan äidinkieli on englanti. Hänelle on myös asennettu sisäkorvaistutteen, jonka avulla mahdollistetaan puheella käytävän kommunikoinnin jatkumisen niissä tilanteissa, joissa tavalliset kuulokojeet eivät enää riitä. Hänelle on Kansaneläkelaitoksen (jatkossa Kela) päätöksellä myönnetty oikeus käyttää tulkkauspalvelua. Kela on järjestänyt asianomistajalle tulkkauspalvelua puhutusta englannista kirjoitetuksi englanniksi, puhutusta suomesta kirjoitetuksi suomeksi sekä selkokielistä kirjoitustulkkauksia (suomi-suomi).

Asianomistaja on pyytänyt Kelalta kirjoitustulkkauksia puhutusta suomesta kirjoitetuksi englanniksi osallistuakseen 13.1.2018 kuulovammaisten vertaistukitoimintaan. Kela ei ole myöntänyt tulkkauksia pyydettyllä tavalla.

Hakijan vaatimukset

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pyytää yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa tutkimaan, onko Kela syyllistynyt yhdenvertaisuuslaissa kiellettyyn syrjintään vammaisen henkilön tulkkauspalvelua koskevassa asiassa. Mikäli näin on, valtuutettu pyytää lautakuntaa kieltämään syrjinnän jatkamisen ja uusimisen uhkasakon uhalla.

Hakijan perustelut

Asianomistajan taitotaso suomen kielessä ei hänen mukaansa riitä siihen, että hän ymmärtäisi suomeksi kirjoitettua tulketta. Kuurouden vuoksi hänellä ei ole samoja edellytyksiä oppia vierasta kieltä kuin kuulevilla ihmisillä on. Asianomistaja ei ole saanut tarvitsemaansa apua selkokielisestä kirjoitustulkkauksesta (suomi-suomi). Asianomistaja tarvitsee kohtuullisen mukautuksen hänen kuulovammaisuutensa takia. Asianomistaja tarvitsee kirjoitustulkkauksia (suomi-englanti) erityisesti hänen osallistuessa kuulovammaisten henkilöiden yhdistys- ja vertaistukitoimintaan, koska kuuroutuneet tai sisäkorvaistutteen käyttäjät osaavat harvoin englantia. Kela ei ole ottanut huomioon asianomistajan tulkkaustarvetta silloin, kun hän tarvitsee tulkkauksia tilanteissa, joissa keskustelukielenä käytetään suomea.

Kela järjestää kirjoitustulkkauksia nykyisinkin englanniksi: puhutusta englannista kirjoitetuksi englanniksi. Kela olisi voinut selvittää, onko sillä jo käytössään tulkkeja, jotka

voisivat tarjota asianomistajalle hänen tarvitsemaansa kirjoitustulkkausta (suomi-englanti). Virallisissa tilanteissa asianomistaja voisi käyttää edelleen kirjoitustulkkausta (englanti-englanti) ja mukautettua (suomi-englanti) kirjoitustulkkausta epävirallisemmissa yhteyksissä.

Tulkkauspalvelulain tarkoittama tulkkaukset voi tapahtua kahden kielen välillä tai yhden kielen sisäisenäkin. Säännöksessä ei todeta, että tulkkaukset voi tapahtua kahden kielen välillä vain viittomakielentulkkauksen puolella. Viittomakielten puolella on mahdollista olla kahden kielen välistä tulkkausta ja kielen sisäistä tulkkausta. Myös kirjoitustulkkauksen puolella tämän pitäisi olla mahdollista. Kelan soveltamiskäytäntö viittomakielisten ja kuurosokeiden henkilöiden osalta puoltaa sitä, että käännöksen sisältäviä tulkkauksia voidaan tulkkauspalvelulain nojalla tarjota. Viittomakielisten henkilöiden ollessa kyseessä Kela sallii kielikäännöksen tekemisen vieraalta kieleltä kotimaiselle viittomakielelle esimerkiksi kansainvälisissä seminaareissa. Käytännössä viittomakielinen henkilö saa tulkkauksen Kelan kautta miltä tahansa puhutulta kieleltä suomalaiselle tai suomenruotsalaiselle viittomakielelle. Kielikäännös ei siten ole tulkkauspalveluille vieras asia.

Tulkkauspalvelulaki, sen esityöt tai oikeuskäytäntö eivät kiellä Kela järjestämästä tarvittaessa kirjoitustulkkausta pyydettyllä tavalla. Kelan tulkinta tulkkauspalvelulain 4 §:stä on perus- ja ihmisoikeuskielinen, eivätkä yleiskielinen tulkinta tai tulkkauspalvelulain esityöt anna tukea sille, että viestin välittäminen ei saisi tapahtua kahden kielen välisenä silloin, kun vammaisen henkilön kommunikaatiomenetelmänä sattuu olemaan kirjoitustulkkaukset. Tulkinta, joka sallii kielikäännöksen viittomakielisille henkilöille, mutta ei kirjoitustulkkausta käytäville henkilöille, on kestävä yhdenvertaisuuden kannalta. Asiassa tulee ottaa huomioon myös yhdenvertaisuuslain kohtuullisten mukautusten ja tulkkauspalvelulain kokonaisuus, joiden perimmäisenä tarkoituksena on turvata vammaisen henkilön tosiasiallista yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa.

Pyydettyä mukautusta on haettu vammaisuuden, ei kielen perusteella. Asianomistajan toimiva kommunikaatiokeino on kirjoitustulkkaukset. Sosiaali- ja terveydenhuollon vastuulle kuuluva kommunikaatiokeinojen ja/tai viittomakielen opetus ei ole vastaus asianomistajan ongelmaan. Viittomakieli on täysin oma kielensä, jonka oppiminen kestää vuosia, eikä tämä ole asianomistajalle oikea ratkaisu, koska hän on puhuva henkilö. Lisäksi hän tarvitsisi mukautusta nimenomaan tilanteessa, jossa viittomakielen opiskelu ei auttaisi häntä. Puheella kommunikoivat sisäkorvaistutteen käyttäjät, jotka tarvitsevat kirjoitustulkkauksia, voivat tarvita kirjoitustulkkauksia kaikkien kanssa, myös keskenään.

Asianomistaja on saanut kirjoitustulkkauksia (suomi-englanti) Tampereen yliopistollisen sairaalan kustantamana, joten tällaista palvelua on mahdollista järjestää. Lisäksi käännöksen sallittavuutta puoltaa myös se, että tulkkauspalvelulain 10 §:n mukaan on otettava huomioon tulkinkäyttäjän yksilöllinen tilanne. Asianomistajalle ei ole myöskään muuta palvelua yhteiskunnassa kuin vammaisten tulkkauspalvelu, joka mahdollistaisi asianomistajalle osallistumisen kuurona henkilönä yhteiskuntaan.

Vakuutusosoikeus on katsonut antamassaan ratkaisussa (VakO 2859:2016, antopäivä 29.8.2017), ettei Kela voi rajata tulkkauspalvelun myöntämistä vain Suomen kansalliskieliin. Ratkaisussa A:lla on ollut käytössään englannin kieli ja kirjoitustulkkaukset kommunikointikeinona. A on hakenut ja tarvinnut tulkkauksia puhutusta suomesta tai englannista kirjoitettuihin englantiin. Tulkkauspalvelulain säännöksissä ei ole asetettu suomen, ruotsin ja saamen kieltä koskevaa rajoitusta tulkkauspalvelun järjestämiselle. Näin ollen A on täyttänyt tulkkauspalvelulain 2 ja 5 §:ssä säädetyt edellytykset. Vakuutusosoikeus on katsonut, että kun lisäksi otetaan huomioon Suomen perustuslain 6 §:n

syrjintäkielto, Kela ei olisi tullut hylätä A:n hakemusta oikeutta tulkkauspalveluun päätöksestään ilmenevillä perusteilla.

Kelan hankinnan kilpailutus tai se, miten se on toteutettu ei ole riittävä peruste evätä kohtuullisia mukautuksia. Yhdenvertaisuuslain velvoite tehdä kohtuullisia mukautuksia ei edellytä myöskään lääkärintodistuksia. Ottaen huomioon viranomaisen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta, julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä perus- ja ihmisoikeusystävällinen laintulkinta, YK:n laaja-alainen velvoite tehdä kohtuullisia mukautuksia vammaisen henkilön yhdenvertaisuuden turvaamiseksi, Kelan koko, Kelan taloudellinen asema, tulkkauspalvelun toiminnan luonne aistivammainen henkilöiden yhdenvertaisuutta turvaavana palveluna, Kelan toiminnan laajuus koko maan kattavana sekä mukautusten arvioidut lisäkustannukset nolla euroa ja se, että Kela sallii käännöksen viittomakielen osalta, ei esitetty mukautus ole valtuutetun näkemyksen mukaan Kelan kannalta kohtuuton.

Vastaajan vastaus

Vastaaja kiistää syrjineensä hakijaa ja vastustaa uhkasakon asettamista.

Vastaajan perustelut

Kirjoitustulkkaus, jossa tulkki kääntää puhuttua suomea kirjoitetulle englannille, ei ole tulkkauspalvelulain 4 §:n mukaista tulkkausta, eikä siten sen järjestäminen kuulu Kelan järjestämisvelvollisuuden piiriin, joten kohtuullista mukautusta ei ole mahdollista toteuttaa. Kelan järjestämisvelvollisuuteen ei kuulu kommunikaatiokeinojen, kuten viittomakielen, opetus. Kela on katsonut, että sen järjestämisvelvollisuus kattaa tulkkauspalvelun järjestämisen palveluun oikeutetuille asiakkaille kansallisilla kielillä, suomella ja ruotsilla sekä viittomakielten osalta suomalaisella ja suomenruotsalaisella viittomakielellä. Näin ollen tulkkauspalveluun oikeutetulla henkilöllä tulee olla jokin näistä kommunikointikeinoista ja kielistä hallussa hakiessaan tulkkauspalveluoikeutta.

Kirjoitustulkkauksessa ei tulkkauspalvelulain mukaan tehdä käännöstä kahden kielen välillä, toisin kuin viittomakielen tulkkauksessa, jossa kyse on aina viestin välittämisestä kääntämällä puhutun ja viitotun kielen välillä. Viittomakielen tulkkauksessa on kyse kahden eri kielen välillä tapahtuvasta vammaisuuden vuoksi tarvittavasta tulkkauksesta. Kyse ei ole vammaisten henkilöiden välisestä yhdenvertaisuudesta, vaan perustavanlaatuisesta erosta kahden eri tulkkausmenetelmän (kirjoitustulkkaus ja viittomakieli) välillä. Käännöksen sisältäviä tulkkauksia ei sallita viittomakielisessä tulkkauksessa silloin, kun kyse on kahden viittomakielen välisestä tulkkauksesta. Tulkkauksen tarve näissä tilanteissa ei johdu asiakkaan vammasta, vaan puutteellisesta vieraan viittomakielen taidosta. Tulkkauspalveluun on oikeus henkilöllä, joka vammansa vuoksi tarvitsee tulkkausta. Näin ollen Kela ei voi järjestää tulkkausta silloin, kun tulkkauksen tarve johtuu asiakkaan kielitaidon puutteesta. Asianomistajan tarve saada käännöspalvelua puhutusta suomesta kirjoitetulle englannille ei johdu asiakkaan vammasta, vaan palveluntarve liittyy asiakkaan puutteelliseen kielitaitoon.

Asianomistajalle on järjestetty tulkkauspalvelua kirjoitustulkkauksena puhutusta englannista kirjoitetuksi englanniksi, puhutusta suomesta kirjoitetuksi suomeksi sekä selkokielistä kirjoitustulkkausta (suomi-suomi). Näin ollen Kela katsoo, että se on edistänyt

asiakkaan mahdollisuuksia toimia yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä järjestäessään palvelua asiakkaalle. Yhdenvertaisuusvaltuutetun esittämä arvio, jonka mukaan asiakkaan edellytykset oppia vierasta kieltä ovat kuulovamman vuoksi heikkommat, ei Kelan näkemyksen mukaan ole peruste järjestää kirjoitustulkkausta kääntämällä lähdekieltä asiakkaan ymmärtämälle kielelle. Kela ei ota kantaa vakuutusosoikeuden ratkaisuun, koska se koskee toisen asiakkaan asiaa. Kela katsoo, että sen tulee tehdä ratkaisuja tulkkaukspalvelulain mukaisen tulkkauksen määritelmän ja myöntämisen edellytysten mukaisesti, eikä tulkkaukspalvelulain säännösten sanamuodon vastaisia ratkaisuja voida tehdä yhdenvertaisuuslain 15 §:n tai perus- ja ihmisoikeussäännösten soveltamisen vuoksi.

Kääntäminen suomesta vieraalle kielelle ei kuulu Kelalle kirjoitustulkkausta tuottavien tulkkien koulutukseen. Kela ei ole tulkkaukspalvelun hankinnassa hankkinut vieraan kielen käännöspalveluita tai edes asettanut vieraan kielen taitoa kilpailutusperusteeksi, sillä vieraiden kielten kääntäminen tai palvelun järjestäminen muilla kuin kansallisilla kielillä, ei kuulu Kelan järjestämisvelvollisuuteen. Osalla Kelan puitejärjestelyyn kuuluvista tulkeista on vieraiden kielten osaamista, mitä voidaan hyödyntää palvelun järjestämisessä, esim. ulkomaanmatkoilla. Palvelun järjestäminen pyydetyn mukautuksen mukaisesti edellyttää laadukkaan tulkkauksen toteutumisen kannalta tulkilta määrättyä erityisosaamista ja soveltuvaa koulutusta, mikä tarkoittaisi eri koulutusta kuin mitä Kelan tulkkaukspalvelua tuottavilta tulkeilta edellytetään. Kelalla ei ole tiedossa tulkkia, jotka voisivat tuottaa hakijalle käännöstulkkauksen kirjoitustulkkauksena. Simultaanitulkkauksen järjestäminen taas aiheuttaisi kustannuksia.

Jos Kela toteuttaisi mukautuksen, tulisi sen toteuttaa asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun nimissä kyseinen tulkkaukspalvelulain vastainen mukautus myös muiden vastaavassa tilanteessa olevien asiakkaiden kohdalla. Tällöin asianomistaja asetettaisiin maahanmuuttajataustansa ja äidinkielensä vuoksi parempaan asemaan kuin muut vammaiset henkilöt suhteessa saamaansa tulkkaukspalveluun. Tämä ei edistäisi yhdenvertaisuutta, vaan päinvastoin heikentää sitä. Tällöin myös tehtäisiin eri vieraiden kielten arvottamista, mikä ei olisi yhdenvertaisuuslain mukaista.

Kela ei ole syyllistynyt yhdenvertaisuuslaissa kiellettyyn syrjintään, vaan on järjestänyt asiakkaalle palvelua tulkkaukspalvelulain mukaisesti ja huomioiden asiakkaan yksilölliset tarpeet ja edistänyt asiakkaan mahdollisuuksia toimia yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä. Kela vastustaa uhkasakon asettamista.

Esittelijän esitys

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo Kelan syrjineen hakijaa epäämällä häneltä kohtuullisen mukautuksen tulkkaukspalvelun järjestämisessä vertaistukitoiminnassa kirjoitustulkkauksena (suomi-englanti). Lautakunta kieltää Kelaa jatkamasta tai uusimasta syrjivää menettelyään ja asettaa päätöksensä tehosteeksi 5 000 euron suuruisen uhkasakon.

Kysymyksenasettelu

Asiassa on arvioitava, onko vastaaja syrjinyt asianomistajaa hänen vammaisuutensa perusteella epäämällä häneltä kohtuulliset mukautukset, kun vastaaja ei ole järjestänyt asianomistajalle tulkkia kirjoitustulkkauksena (suomi-englanti).

Perustelut

Sovellettavat oikeusohjeet

Perustuslain 6 §:n (731/1999) 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.

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

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. Pykälän 2 momentin mukaan syrjintää on myös kohtuullisten mukautusten epääminen.

Yhdenvertaisuuslain 9 §:n mukaan sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen, ei ole syrjintää.

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

Yhdenvertaisuuslain 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.

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

Vammaisyleissopimuksen 2 artiklan mukaan kohtuullisella mukauttamisella tarkoitetaan 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. Sopimuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaan sopimuspuolet toteuttavat kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen kohtuullisten mukautusten tekemisen.

Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta annetun lain (133/2010, jäljempänä tulkkauspalvelulaki) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön mahdollisuuksia toimia yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä.

Tulkkauspalvelulain 4 §:n mukaan tässä laissa tarkoitetaan tulkkauksella viittomakielellä tai jollakin kommunikaatiota selventävällä menetelmällä tapahtuvaa viestin välittämistä; viestin välittäminen voi tapahtua kahden kielen välisenä taikka kielen sisäisenä, kun käytetään jotakin kommunikaatiota täydentävää tai selventävää menetelmää;

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. 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. 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.)

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan syrjintäkiellosta ei johdu velvollisuutta kohdella ihmisiä eri tavoin näiden henkilökohtaisten tarpeiden edellyttämällä tavalla, jollei kyse ole ehdotetun lain 15 §:ssä tarkoitetusta vammaisen henkilön tarvitsemasta kohtuullisesta mukautuksesta. Esitöiden mukaan kohtuullisten mukautusten tulee olla kulloisessakin tilanteessa tarvittavia. Mukautukset ovat luonteeltaan tapauskohtaisia ja niiden tulee vastata kyseisessä konkreettisessa tilanteessa vammaisen ihmisen tarpeisiin. Mukautukset voidaan toteuttaa olosuhteista riippuen eri tavoin. Mukautuksen kohtuullisuudella tarkoitetaan yhtäältä sitä, että mukautuksista ei saa koitua kohtuutonta taloudellista tai muunlaista rasitetta, ja toisaalta sitä, että mukautusten tulee vammaisten ihmisten näkökulmasta kohtuullisella tavalla toteuttaa heidän yhdenvertaiset mahdollisuutensa saada esimerkiksi palveluja. (HE 19/2014 vp s. 70 ja 79-81.)

Edelleen esitöiden mukaan toimenpide on "tarvittava" esimerkiksi silloin, kun jokin palvelu ei ole vammaisen ihmisen saatavilla muihin henkilöihin verrattuna vastaavalla tavalla ilman mukautusta. Mukautusten tarvittavuus ilmenee yleensä käytännössä siten, että vammaisen ihminen pyytää mukautusta, jos hän katsoo sellaista tarvittavan. Sääntely ei edellytä, että olosuhteet, joissa esimerkiksi palveluja tarjotaan, ovat kohtuullisten mukautusten tekemisen jälkeen vammaisille ihmisille täsmälleen samanlaiset kuin muille asiakkaille. Olennaista on, että palvelut tulevat mukautuksilla vammaisten ihmisten saataville. (HE 19/2014 vp s. 79-80.)

Tulkkauspalvelulain esitöiden mukaan esityksen tavoitteena on edistää tulkkauspalvelua tarvitsevien vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta ensinnäkin suhteessa vammattomiin henkilöihin, jotta heidän oikeutensa, mahdollisuutensa osallistumiseen ja tiedonvälitykseen sekä vuorovaikutukseen toisten ihmisten kanssa toteutuisivat nykyistä paremmin. Tavoitteena on myös korostaa tulkkauspalvelun merkitystä ja luonnetta selkeästi erillisenä kokonaisuutena vammaispalvelujen joukossa. Esityksen tavoitteena on myös korostaa tulkkauspalvelun merkitystä ja luonnetta selkeästi erillisenä kokonaisuutena vammaispalvelujen joukossa. Tulkkauspalvelulla turvataan oikeutta itseilmaisuuksiin ja vuorovaikutukseen yhteisön kanssa. Tämän vuoksi esityksellä pyritään vahvistamaan tulkkauspalvelun asemaa pikemminkin kielellisenä oikeutena kuin sosiaalihuollon palveluna. Näiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta olennaisten piirteiden vuoksi tulkkipalvelut ovat olleet yksi sosiaalihuollossa niitä tarvitseville vaikeavammaisille henkilöille tarkoitetuista subjektiivisista oikeuksista. Tulkkauspalvelu ei ole korvattavissa millään muulla palvelulla. (HE 220/2009 vp s. 14-15.)

Asiassa on riidatonta, että asianomistajalla on oikeus saada tulkkauspalvelua Kelalta. Asiassa esitetyn selvityksen perusteella asianomistajan on erittäin vaikeaa oppia suomea kuuroutensa vuoksi. Asianomistaja on pyytänyt Kelalta kohtuullista mukautusta tulkkauksessaan 13.1.2018. Myös hakija on pyytänyt Kelalta mukautuksen tekemistä. Asianomistaja olisi tarvinnut tulkkauksista kirjoitustulkkauksena (suomi-englanti) vertaistukitoiminnassa. Hän voisi muutoin käyttää Kelan tulkkauspalvelua kirjoitustulkkauksena (englanti-englanti) ja selkokielisenä (suomi-suomi). Asianomistaja on myös nimennyt tulkkauksessaan tietyt tulkit, jotka voisivat tarjota hänelle kirjoitustulkkauksista (suomi-englanti).

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että edellä esitetyn perusteella asianomistajalla on ollut tarve saada tulkkaukseensa kirjoitustulkkauksista (suomi-englanti). Ottaen lisäksi huomioon tulkkauspalvelun luonne asianomistajan subjektiivisena oikeutena yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että asiassa on syntynyt yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukainen syrjintäoletettava kohtuullisen mukautuksen epäämisestä.

Pyydetyn mukautuksen kohtuullisuus

Asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä hakijan ilmoitusta siitä, että pyydetty mukautus olisi asianomistajan kannalta asianmukainen ja tarpeellinen.

Yhdenvertaisuuslain 15 §:n 2 momentin mukaan mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon vammaisen ihmisen tarpeiden lisäksi toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki.

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan mukautusten kohtuullisuutta arvioidaan kokonaisuutena ottaen huomioon konkreettisessa tilanteessa olennaiset seikat. Selvää on, että mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös toimijan tosiasialliset mahdollisuudet tehdä mukautuksia. Toimijasta itsestään johtumattomat ulkoiset rajoitukset eivät kuitenkaan poista velvollisuutta toteuttaa kohtuullisia mukautuksia mahdollisilla vaihtoehtoisilla tavoilla. Viranomaisilta taas ei voida edellyttää esimerkiksi sellaisia mukautuksia, joiden tekeminen merkitsisi viranomaisen toimivallan ylittämistä. Selvää on, että ketään ei voida vaatia toteuttamaan esimerkiksi lain vastaisia toimenpiteitä. (HE 19/2014 vp s. 81-82.)

Edelleen esitöiden mukaan on selvää, että mukautusten toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset ja muut merkitykselliset seikat huomioon ottaen kohtuuttomaksi muodostavien mukautusten tekemiseen ei ole velvollisuutta. Mukautusten tulee siten olla tarkoituksenmukaisia ja turvallisia. Mukautuksista ei siten saa aiheutua vahingon vaaraa. Asianmukaisuusvaatimus pitää sisällään ajatuksen toimenpiteiden tehokkuudesta ja käytännöllisyydestä. Toimenpiteen tulee vastata vammaisen ihmisen tarpeeseen, se tulee toteuttaa kohtuullisessa ajassa mukauttamispyyntöä esittämisestä, ja sen tulee olla käytännön näkökulmasta olosuhteisiin soveltuva. (HE 19/2014 vp s. 79-80.)

Tulkkauspalvelulain esitöiden mukaan lain 4 §:n määritelmän mukaan puhutun ja viitotun kielen välinen tulkkaus on viestin kääntämistä kieleltä toiselle. Tulkkaus on myös viestin välittämistä tai selventämistä kielimuodosta tai -kanavasta toiselle. Kielen sisäisellä tulkkauksella tarkoitetaan viestin välittämistä samalla kielellä eri viesti- ja aistikanavien kautta. Kielen sisäistä tulkkausta ovat muun muassa puheen suullinen toisto, kirjoitustulkkaus ja viitottu puhe. (HE 220/2009 vp s. 25.)

Kelan mukaan sillä ei ole velvollisuutta järjestää kirjoitustulkkausta hakijan esittämällä tavalla, koska se ei ole tulkkauspalvelulain mukaista. Kela on lisäksi todennut, ettei se palvelun laadun varmistamisen ja hankinnan vuoksi pysty järjestämään palvelua esitetyllä tavalla.

Asiassa on otettava huomioon, että asianomistaja saa jo tulkkauspalvelua, muttei pysty käyttämään sitä täysimääräisesti. Asianomistaja on kertonut vaikeudestaan oppia kuurouden vuoksi suomen kieltä ja tarvitsevänsä kohtuullista mukautusta erityisesti vertaistukitoiminnassa. Muutoin hän voi käyttää jo hänen aiemmin käyttämiään Kelan tulkkauspalvelun muotoja.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että yhdenvertaisuuslain tarkoittamissa kohtuullisissa mukautuksissa on kysymys luonteeltaan tapauskohtaisista, yksittäisessä konkreettisessa tilanteessa vammaisen ihmisen tarpeisiin vastaavista toimenpiteistä, joiden keskeisenä tarkoituksena on varmistaa vammaisen henkilön mahdollisuus nauttia tai käyttää avoimia palveluja yhdenvertaisesti muiden kanssa. Lautakunta toteaa, että kohtuullisten mukautusten tapauskohtaisuuden takia niillä ei ole tarkoitettu luoda yleisiä käytäntöjä.

Kela on pitänyt pyydetyn mukautuksen tekemistä mahdottomana, koska Kelan mukaan kyse ei olisi tulkkauspalvelulain 4 §:n 1 kohdan mukaisesta tulkkauksesta, eikä Kelalla siten olisi toimivaltaa sen järjestämiseen.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta kuitenkin katsoo ottaen huomioon tulkkauspalvelulain 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen edistää vammaisen henkilön mahdollisuuksia toimia yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä ja 10 §:n säännöksen

tulkkauspalvelun järjestämisestä sekä perustuslain 22 §:n julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, ettei tulkkauspalvelulain 4 §:n 1 kohta estä puhutun suomen tulkkaamista kirjoitetuksi englanniksi. Lautakunta myös toteaa, ettei Kela voi toimivaltaansa vedoten jättää noudattamatta yksittäisessä tapauksessa yhdenvertaisuuslaissa säädettyä velvoitetta kohtuullisiin mukautuksiin. Lisäksi lautakunta toteaa, että vakuutusosoikeuden päätöksen 29.8.2017 (VakO 2859:2016) mukaan tulkkauspalvelulain säännöksissä ei ole asetettu suomen, ruotsin ja saamen kieltä koskevaa rajoitusta tulkkauspalvelun järjestämiselle. Vakuutusosoikeuden päätöksen mukaan Kelan ei olisi siten tullut hylätä englanninkielisen henkilön hakemusta oikeudesta tulkkaukseen asiointitilanteissa suomen kielestä kirjoitettuun englantiin tai suomen kielestä ASL (American Sign Language) -viittomakielelle.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta edelleen toteaa, että kohtuullisen mukautuksen tekeminen on aina tapauskohtaista, jolloin sen tekeminen ei tarkoittaisi sitä, että asianomistajan koko tulkkauspalvelu olisi järjestettävä kirjoitustulkkauksena (suomi-englanti) tai että mukautus tulisi automaattisesti tarjota myös muille asiakkaille. Asianomistaja on pyytänyt kohtuullista mukautusta vertaistukitoimintaan. Lisäksi kääntämistä tehdään viittomakielten puolella ja Kela tarjoaa tulkkausta muutoin ottaen huomioon muiden asiakkaiden kielitaidot (esim. ulkomaanmatkalla).

Lisäksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, ettei asiassa esitetyn selvityksen perusteella palvelun järjestäminen pyydetyn mukautuksen tapaan aiheuttaisi kohtuuttomia kustannuksia. Lautakunta toteaa, etteivät hankinta ja sen järjestely ole sellaisia syitä, joiden perusteella kohtuullisia mukautuksia vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi ei olisi syytä toteuttaa. Lisäksi käsillä olevalla kohtuullisella mukautuksella huomioitaisiin asianomistajan toiveet ja yksilölliset tarpeet tulkkauspalvelulain 10 §:n mukaisesti. Yhdenvertaisuuslain 9 §:n mukaisesti myös sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen ei ole syrjintää. Myös näiden toimenpiteiden arviointi on aina tapaus- ja tilannekohtaista (HE 19/2014 vp s. 9.).

Edellä mainituilla perusteilla ja ottaen huomioon asianomistajan tarve mukautukseen ja tulkkauspalvelulle, Kelan koko toimijana, sen taloudellinen asema, sen tehtävä lakisääteisenä tulkkauspalvelun järjestäjänä, lautakunta katsoo, että Kela on evännyt asianomistajalta kohtuullisen mukautuksen palvelun järjestämiseen hänen tulkitilauksessaan 13.1.2018 kirjoitustulkkauksena (suomi-englanti).

Johtopäätös

Edellä todetuin perustein yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo Kelan syrjineen asianomistajaa tulkkauspalvelun järjestämisessä 13.1.2018 epäämällä häneltä yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä kohtuullisen mukautuksen. Lautakunta kieltää Kelaa uusimasta tai jatkamasta asianomistajan syrjintää.

Uhtasakko

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

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

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

Uhkasakkolain 6 §:n 3 momentin mukaan määrääjän pituutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun mahdollisuus noudattaa sitä sekä muut asiaan vaikuttavat seikat.

Ottaen huomioon tulkkauspalvelulain tavoite edistää asianomistajan mahdollisuuksia toimia yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä, Kelan lakisääteinen tehtävä tulkkauspalvelun järjestäjänä sekä perustuslain 22 §:n julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo aiheelliseksi asettaa kieltopäätöksensä tehosteeksi 5 000 euron uhkasakon.

Lautakunta katsoo asian laatu huomioon ottaen perustelluksi määrätä, että päätöstä on noudatettava kolmen kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksisaamisesta lukien. Päätöstä on noudatettava yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain 13 §:n 4 momentin mukaan muutoksenhausta huolimatta, ellei hallinto-oikeus toisin määrää.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätös

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta päätti hyväksyä esittelijän esityksen.

Lainkohdat

Perustuslaki (731/1999) 6 ja 22 §

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) 2, 8, 9, 15, 20 ja 28 §

Laki vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta (133/2010) 1, 4, 5 ja 10 §

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehty yleissopimus (Sops 27/2016) 2 ja 5 artiklat

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annettu laki (1327/2014) 13 §

Uhkasakkolaki (1113/1990) 4, 6, 8 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhakuohjeus liitteenä.

Asian ovat päättäneet Tuomas Ojanen (puheenjohtaja), Tatu Hyttinen, Paula Ilveskivi, Pirkko Mahlamäki ja Jukka Siro. Asian esittelijä Julia Puumalainen.