

YHDENVERTAISUUS- ja TASA-ARVOLAUTAKUNTA/Jaosto

Tulkkauspalvelu, vammaisuus, syrjintäoletta, välillinen syrjintä, uhkasakko

Diaarinumerot: YVTLTK/7XX/2019, 7XX/2019, 7XX/2019, 7XX/2019, 7XX/2019, 7XX/2019, 7XX/2019, 7XX/2019, 7XX/2020, 8XX/2020, 8XX/2020 ja 8XX/2020

Antopäivä: XX.XX.2020

Kuulonäkövammaisen hakija katsoi tulleen syrjityksi, kun hän ei ollut saanut tulkkia useisiin tulkkaustilauksiinsa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi useiden ennen vuotta 2020 tehtyjen tulkkaustilausten osalta, että Kelan käytäntö siitä, ettei toisen tulkkaustuotteen tulkkia välitetty kuin Kelan antaman ohjeistuksen mukaisissa hyväksytyissä tilanteissa, oli johtanut hakijan tulkkauspalvelun epäämiseen. Hakijalle ei voitu Kelan ohjeistuksen mukaan välittää toisen asiakasryhmän tulkkia, vaikka tulkki olisi ollut vapaana ja pätevä tulkaamaan kuulonäkövammaisen tulkkausmenetelmillä. Kelan menettely tulkkaustuotteiden rajaamisessa oli näennäisesti yhdenvertainen käytäntö, joka oli saattanut hakijan kuulovammaisia tulkkauspalveluja tarvitsevia epäedullisempaan asemaan kuulonäkövammaan liittyvän syyn takia. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi, että näissä tilanteissa Kelan menettely oli ollut yhdenvertaisuuslain 13 §:ssä tarkoitettua hakijan välillistä syrjintää hänen vammaisuutensa perusteella. Lautakunta kielsi Kela uusimasta hakijaan kohdistuvaa syrjintää.

Vuoden 2020 aikana tehtyjen tulkkaustilausten osalta yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta totesi, että Kelan aiemmin antama ohjeistus koskien tulkin välittämistä toisesta asiakasryhmästä ei ollut enää käytössä. Lautakunta katsoi, että asiassa saadun selvityksen perusteella se, että hakijalle ei löytynyt tulkkia, ei ollut perustunut hakijan henkilöön liittyvään syyhyn. Lautakunta totesi, ettei asiassa saadun selvityksen perusteella mahdollinen tulkkiresurssien riittämättömyys ollut aiheuttanut syrjintää. Lautakunta totesi lisäksi, että Kelalla oli oikeus järjestää tulkkauspalvelu ja sen hankinta haluamallaan tavalla. Lisäksi hakija ei ollut tuonut Kelalle tietoon vapaana olevaa tulkkia, joten Kela ei ollut voinut tällöin evätä hakijalta kohtuullista mukautusta.

Lautakunta katsoi, ettei objektiivisesti arvioiden ole aiheutta olettaa, että vastaaja olisi toiminut näiden tulkkaustilausten osalta yhdenvertaisuuslain 8 §:n syrjinnän kiellon vastaisesti. Lautakunta hylkäsi hakemukset koskien vuonna 2020 tehtyjä tulkkaustilauksia.

(Lainvoimainen)

Asioiden käsittely yhdessä

Hallintolain (434/2003) 25 §:n mukaan, jos viranomaisessa tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa muun samassa viranomaisessa samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisemiseen, viranomaisen on valmisteltava asiat yhdessä ja ratkaistava samalla kertaa, jollei yhdessä

käsitlemisestä aiheutu haitallista viivytystä tai jollei se ole asian laadun taikka luonteen vuoksi tarpeetonta.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on valmistellut yhdessä ja ratkaissut samalla kertaa asiat dno 7XX/2019, 7XX/2019, 7XX/2019, 7XX/2019, 7XX/2019, 7XX/2019, 7XX/2019, 7XX/2019, 7XX/2020, 8XX/2020, 8XX/2020 ja 8XX/2020 hallintolain 25 §:n nojalla, koska asioissa tehtävillä päätöksillä saattaa olla merkittävä vaikutus toisiinsa.

Asioiden tausta

Hakija on henkilö, jolla on kuulonäkövamma. Hänelle on myönnetty Kansaneläkelaitoksen (jatkossa Kela) tulkkauspalvelupäätöksellä oikeus saada Kelan tulkkauspalvelun kautta tulkkauspalvelua. Hakija ei pärjää kuulovammaisten tulkkausmenetelmillä, vaan tarvitsee kuulonäkövammaisille tarkoitettuja tulkkausmenetelmiä.

Hakija on jäänyt ilman tulkkausta 16.10.2019, 17.10.2019, 18.10.2019, 4.11.2019, 30.11.2019, 5.12.2019, 9.12.2019, 12.12.2019, 14.12.2019, 17.12.2019, 31.1.2020, 17.2.2020, 3.4.2020 ja 7.4.2020, koska Kela ei löytänyt hakijalle tulkkia.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on aiemmin antanut useamman päätöksen koskien hakijan syrjintää tulkkauspalvelun järjestämisessä.

Hakijan vaatimukset

Hakija vaatii, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa Kelan syrjineen hakijaa tulkkauspalvelun järjestämisessä. Hakija vaatii kieltämään syrjinnän ja päätöksen tehosteeksi uhkasakon asettamista.

Hakija vaatii hakemuksissaan dno 7XX/2019, 7XX/2019, 7XX/2019, 7XX/2019, 7XX/2019, 7XX/2019, 7XX/2019, 7XX/2019, 7XX/2020, 8XX/2020, 8XX/2020 ja 8XX/2020, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan aiemmin määräämä uhkasakko tuomitaan maksettavaksi (dno 3XX/2018, antopäivä XX.XX.2018, lainvoimainen).

Hakija vaatii myös hakemuksissaan dno 8XX/2020, 8XX/2020 ja 8XX/2020, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan aiemmin määräämät uhkasakot tuomitaan maksettavaksi (dno 4XX/2018, antopäivä XX.XX.2019, lainvoimainen; dno 4XX/2018, antopäivä 14.11.2019 ja dno 5XX/2018, antopäivä XX.XX.2019, lainvoimainen).

Hakijan perustelut

Hakija ei ole saanut tulkkia 16.10.2019, 17.10.2019 ja 18.10.2019, 4.11.2019, 30.11.2019, 5.12.2019, 12.12.2019, 14.12.2019, 17.12.2019, 31.1.2020, 17.2.2020, 3.4.2020 ja 7.4.2020, koska Kela ei noudata yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan antamaa päätöstä dno 390/2018 ja on jatkanut näkövammaisia koskevaa syrjivää käytäntöä. Hakija teki tiedusteluja tulkeille ja vapaana olisi ollut päteviä tulkkeja tulkkaamaan kuulonäkövammaisille, mutta tulkit hyväksyttiin Kelan 1.1.2018 alkaneessa hankinnassa toiselle asiakasryhmälle. Esimerkiksi tilauksiin 5.12.2019, 31.1.2020 ja 17.2.2020 on ollut vapaana tulkkeja, jotka tekivät tilatun kaltaisia tulkkauksia vuoden 2017 loppuun asti. Lisäksi tilaukseen 17.2.2020 tulkki olisi etäisyyden puolesta ehtinyt tilaukseen. Hakija sai tietää vapaista ja pätevistä tulkeista vasta, kun

tulkkaustarve oli mennyt jo ohi. Näkövammaisille, jotka tarvitsevat opastusta ja kuvailua, välitetään vain pientä joukkoa tulkeista, vaikka vapaana olisi vapaita ja päteviä tulkkeja.

Kela on mitoittanut tulkkien määrän alakanttiin 1.1.2018 alkaneella hankintakaudella. Tämä ilmenee siitä, että kirjoitustulkit laitetaan kelluvien listalle jo viikkoja ennen tilausta. Listalta tulkit näkevät, mitä tilauksia Kela ei ole onnistunut välittämään lainkaan. Listalla on suuri määrä kirjoitustulkkauksia, ja samaan aikaan vapaana on kymmeniä päteviä ja vapaita kirjoitustulkkeja. Kela kielsi 1.1.2018 lähtien suurelta osalta kirjoitustulkkeja oikeuden tehdä tulkkauksia ja välittämättä jääneiden kirjoitustulkkauksen määrä nousi. Aiemmin vuonna 2017 hakija sai lähes aina tulkin tilauksiinsa. Hakijan näkemyksen mukaan Kela edelleen jatkaa alkuperäisessä vuoden 2018 kilpailutuksessa hyväksytyjen tulkkien suosimista ja suosimisen seurauksena kuulonäkövammaiset jäävät ilman tulkkia. Kela välittää tilaukset omasta aloitteestaan vain niille tulkeille, joille Kela teki sopimukset 1.1.2018 alkaen. Käytännössä rajoitus, jonka mukaan kuulovammaiset asiakkaat eivät voi tilata kuulonäkövammaisille alun perin kilpailutuksessa hyväksytyjä tulkkeja, on edelleen samanlainen kuin asia oli vuoden 2018 alussa.

Kelalla on velvollisuus tulkkauspalvelulain 10 §:n mukaisesti järjestää tulkkauspalvelu. Se, että hakija on toimittanut itsestään kaikki tarvittavat tiedot esimerkiksi kommunikaatiotavoistaan ja tilauksen paikasta, pitäisi riittää siihen, että tulkkauspalvelulain järjestämisvelvollisuus täyttyy. Kela ei tiedustele häneltä, olisiko hänellä ehdotuksia, miten tilaus voitaisiin toteuttaa. Vapaiden tulkkaustilausten etsiminen ei ole myöskään tulkin vastuulla. Kelan olisi dno 3XX/2018 päätöksen jälkeen pitänyt luoda uusi suorahankintakanava. Tällöin Kelan olisi tullut lisätä välitysjärjestelmään kilpailutuksessa hankinnan ulkopuolelle jääneiden tulkkien tiedot. Asiassa dno 3XX/2018 ei ole ollut kyse kommunikaatiotavasta tai koulutuksesta. Hakemukset, jotka hakija on vienyt lautakuntaan 1.1.2018 jälkeen, eivät miltään osin liity tulkkien koulutukseen, vaan siihen, että merkittävää osaa tulkeista ei käytetä, jolloin asiakkaita jää jatkuvasti ilman tulkkia.

Kelan suorahankinta on näennäinen toimenpide, eikä poista syrjintää ja hakija on sen aloittamisen jälkeenkin jäänyt ilman tulkkia. Kela epäsuorasti myöntää syrjinnän jatkumisen 12.2.2020 jälkeen, sillä Kela muutti 30.3.2020 ohjeistustaan liittyen suorahankintaan ja tästä huolimatta hakija jäi huhtikuussa ilman tulkkausta. Kela ei ole ryhtynyt sellaisiin toimenpiteisiin, jotka tosiasiallisesti poistaisivat vuonna 2018 luotuja esteitä hankinnassa. Koska tulkkia ei edelleenkään välitetä, on mahdotonta saada varmuutta, onko taustalla edelleenkin erottelut hankinnassa alun perin hyväksytyihin ja hankinnassa pois jääneisiin.

Käytännössä Kelan ratkaisu suorahankinnan hinnoittelussa ylläpitää kiellettyä syrjintää, sillä tulkeilla oli aiemmin vuoden 2017 loppuun asti hyvin erilaiset hinnat kuulovammaisille ja kuulonäkövammaisille. Lautakunnan kieltävä syrjintä ei poistu, jos tuottajat voivat tehdä huomattavasti haastavampaa työtä eri palvelulle tarkoitetulle hinnalle. Kela näyttää siis jatkavan syrjintää muodollisesti sallimalla tuottajille mahdollisuuden tehdä työtä, mutta jos hinnoittelu on räikeällä tavalla erilainen, kuin mitä tuottaja kyseisen kaltaiselle palvelulle laittaisi hinnaksi, niin Kela jatkaa kahden ryhmän välillä erottelua.

Lisäksi Kelan järjestelmässä englannin kielen taito on määritelty tulkeille useampaan taitotasoon. Usein tulkkaustilaukseen löytyisi tulkki, kun joustetaan muodollisista kielitaitovaatimuksista. Englannin kielen taitotasot ovat ohjeellisia. Aiemmin Kela välitti tilauksia joustavammin, ja vaativan tason tulkkaustilausta välitettiin välityksen aloitteesta soveltuville tulkeille. Esimerkiksi eräs tulkki tekee ammatikseen englannin kääntämistä ja tulkkausta, mutta Kelan kriteereiden mukaan hän on vain keskitason englannin osaajaksi. Kela ei ota huomioon muita kriteereitä kuin omia ohjeistuksiaan. Tulkki on voinut myös omasta tahdostaan jättää kielitaito-osuuden pois profiilistaan. Välityksen tehtävänä on pyrkiä löytämään jokaiseen

tilaukseen tulkki, ja tämä pyrkimys sisältää myös velvollisuuden kysyä asiakkaalta tarvittaessa lisäkysymyksiä.

Vastaaajan vastaus

Vastaaaja osittain kiistää syrjineensä hakijaa ja vastustaa uhkasakon asettamista. Vastaaaja myöntää, että osan tulkkaustilausten osalta on kyse samankaltaisesta tilanteesta, jossa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on aiemmin katsonut olleen kyse hakijan syrjinnästä.

Vastaaajan perustelut

Tulkkauspalvelun hankinta 1.1.2018 alkaen

Tulkkauspalvelun järjestämiseen vaikuttaa ratkaisevalla tavalla se, kuinka Kela on hankkinut tulkkauspalvelun ulkopuolisilta palveluntuottajilta noudattaen hankinnassa hankintalakia. Vuoden 2017 toteutetussa tulkkauspalvelun kilpailutuksessa palvelu hankittiin siten, että palveluntuottaja hyväksyttiin mukaan puitejärjestelyyn viidessä eri tulkkauustuotteessa (kuulovammaisten tulkkauus, kuulovammaisten kirjoitustulkkauus, kuulonäkövammaisten tulkkauus, kuulonäkövammaisten kirjoitustulkkauus ja puhevammaisten tulkkauus). Kela ei valinnut mukaan puitejärjestelyyn kaikkia tarjouksen antaneita palveluntuottajia, vaan palvelua ostettiin arvioidun tulkkiresurssien tarpeen mukaan. Kun hankinnan palvelumalli muuttui, oli välttämätöntä hankkia tulkkauuspalvelu resurssitarpeen mukaisesti, eikä siten, että kaikki vähimmäisvaatimukset täyttäneet tarjoajat olisivat päässeet mukaan puitejärjestelyyn.

Kaikki kuulonäkövammaisten tulkkauukseen tai kirjoitustulkkauukseen pätevyityneet tulkit eivät tulleet kilpailutuksessa valituksi tuottamaan näitä tuotteita. Hankinnan perusteella kunkin tulkkauustuotteen osalta puitejärjestelyyn valittujen palveluntuottajien kanssa on tehty sopimukset tulkkauustuotteen tuottamisesta. Jos palveluntuottajan kanssa on sovittu, että Kela ostaa tulkkauustuotetta A sovitulla hinnalla, ei Vammaisten tulkkauuspalvelukeskuksen (VATU-keskus) voi tuon sopimuksen perusteella välittää tulkkia tuottamaan samalla hinnalla tulkkauustuotetta B. Mikäli palvelu poikkeaa siitä, mistä sopimuskumppaneiden kanssa on sovittu, kyseessä on sopimusrikkomus. Jos sopimuksia yleisesti laajennettaisiin koskemaan myös muita tulkkauustuotteita kuin mitä palveluntuottaja hankinnan perusteella on valittu tuottamaan, olisi kyseessä oleellinen sopimuskauden aikainen muutos, ja tällainen sopimuksen muuttaminen on hankintalain 136 §:n mukaan kiellettyä.

Mikäli asiakkaan palvelua ei saada järjestymään puitejärjestelyyn valittujen palveluntuottajien tulkeilla, voi Kela selvittää mahdollisuutta turvata asiakkaan palvelun järjestäminen suorahankinnalla. Suorahankinta ei ole kuitenkaan lähtökohtaisesti vaihtoehto yksittäisten tilausten järjestämiseen.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätös dno 3XX/2018 on erilainen kuin mitä nyt käsiteltävänä olevissa hakemuksissa on kyseessä. Tässä päätöksessä oli kyse tilanteesta, jossa kuulonäkövammaisten tulkkauusta tuottavaa tulkkia ei ollut saatavilla ja kuulonäkövammaiselle asiakkaalle ei oltu tulkin puuttuvaan osaamiseen perustuen välitetty kuulovammaisten tulkkauusta tuottavaa tulkkia, vaikka asiakkaan mukaan hänelle olisi tähän yksittäiseen tilaukseen riittänyt kuulovammaisten tulkkauusmenetelmien käyttäminen.

Kela on muuttanut menettelyään 29.3.2018 annetun ohjeistuksen mukaan. Tilanteissa, joissa kuulonäkövammaisen asiakas olisi jäämässä ilman tulkkia, voidaan hakijalle välittää toisen

asiakasryhmän tulkki. Tällöin hakijan on tätä pyydettävä ja vahvistettava, että hänelle riittää kuulovammaisten tulkkausmenetelmät yksittäisessä tulkkaustilanteessa.

Kela on hankkinut tarvitun määrän kuulovammaisten, kuulonäkövammaisten ja puhevammaisten tulkkeja kutakin asiakasryhmää varten. Kelalla ei ole järjestelmissään tietoja tulkeista, jotka eivät ole Kelan sopimuskumppaneiden tulkkeja. Kelalla ei ole myöskään rekisterissään tietoa siitä, mitä muita tulkkausmenetelmiä tulkit mahdollisesti osaavat käyttää niiden menetelmien lisäksi, joita palveluntuottaja on valittu tuottamaan tulkkauspalvelun hankinnassa, ja jotka palveluntuottaja on ilmoittanut tulkin osaamiseen kuuluviksi menetelmiksi.

Kelan 12.2.2020 aloittama suorahankintajärjestely

Kelan suorahankintajärjestelyn tarkoitus on toteuttaa kuulonäkövammaisten ja kuulovammaisten asiakkaiden yhdenvertaisuus yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätösten dno 4XX/2018, 4XX/2018 ja 5XX/2018 mukaisesti. Suorahankintajärjestelyn perusteella kilpailutuksessa ainoastaan kuulovammaisten tuotteeseen valittujen palveluntuottajien tulkit voivat tuottaa myös kuulonäkövammaisten palvelua vastaavassa tuotteessa kuin missä he tuottavat kuulovammaisten palvelua 2017 toteutetun kilpailutuksen perusteella.

Kelan suorahankintajärjestelystä on päätetty 9.1.2020 päivätyllä hankintapäätöksellä. Suorahankintajärjestely on otettu käyttöön 12.2.2020 ja sen on tarkoitus olla voimassa väliaikaisten hankintasopimusten päättymispäivään asti. Suorahankinta merkitsee välitystoiminnassa sitä, että mikäli kuulonäkövammaisen asiakas on jäämässä ilman tulkkia, tilaukseen voidaan etsiä välitysjärjestelmästä ja välittää kuulonäkövammaisten palvelua suorahankinnan perusteella tuottava tulkki. Suorahankintasopimuksen ovat voineet tehdä kaikki sellaiset palveluntuottajat, jotka ovat tulleet kilpailutuksessa valituksi kuulovammaisten tulkkaukseen ja/tai kuulovammaisten kirjoitustulkkaukseen. Suorahankintasopimuksen perusteella palveluntuottajan kuulovammaisten tulkkausta ja/tai kuulovammaisten kirjoitustulkkausta tuottavat tulkit voivat tuottaa vastaavaa tai vastaavia kuulonäkövammaisten tuotteita suorahankintana. Mikäli kenelläkään tulkilla ei ole kalenterissaan avointa ja vapaata tulkkiaikaa, Kela lähettää palveluntuottajille sähköpostitiedustelun. Tilaus välitetään ensisijaisesti hankintasopimusten perusteella palvelua tuottavalle tulkille, koska suorahankintaa voidaan hankintalain mukaan käyttää vain, mikäli palvelua ei voida järjestää kilpailutukseen perustuvalla hankintasopimuksella.

Ennen suorahankintajärjestelyn käyttöönottoa Kela toteutti suorahankintoja yksittäisille kuulonäkövammaisille asiakkaille lautakunnan päätöksen dno 4XX/2018 mukaisesti asiakkaan pyynnöstä kohtuullisina mukautuksina, mikäli asiakas on jäämässä ilman tulkkia. Kuulonäkövammaisten palvelun tuottaminen ei sisälly Kelan näiden tuottajien kanssa tekemiin sopimuksiin, eikä palvelun tuottamista ilman suorahankintasopimusta voi edellyttää. Kelan välitysjärjestelmässä ei ole tietoa siitä, ketkä tulkit voisivat tehdä kuulonäkövammaisille tulkkauksia. Suorahankintajärjestelyn myötä tiedot lisättiin välitysjärjestelmään ja näitä tulkkeja voidaan välittää asiakkaalle aina asiakkaan ollessa vaarassa jäädä ilman tulkkia ilman, että asiakas pyytää kohtuullista mukautusta.

Kun suorahankintoja tehtiin kuulonäkövammaisille asiakkaille kohtuullisina mukautuksina ennen 12.2.2020 aloitettua järjestelyä, Kela arvioi tilauksen tapauskohtaisesti ja teki tilauskohtaisen suorahankintasopimuksen, mikäli se on mahdollista tilauksen edellyttämässä aikataulussa. VATU-keskus yritti ensin välittää tilauksen tiedustelemalla kilpailutuksessa valittujen tulkkien käytettävyyttä Kelan sopimuskumppaneilta. Mikäli

tulkkia ei löytynyt ja asiakas pyysi suoramarkintaa, Kela tiedusteli palveluntuottajien kiinnostusta suoramarkintaan alueen palveluntuottajilta. Saatuaan vastauksia tiedusteluun Kela oli yhteydessä yleensä edullisimmat tarjouksen tehneeseen tuottajaan ja teki tämän kanssa suoramarkintasopimuksen. Tämän jälkeen tulkki voitiin välittää asiakkaan tilaukseen. Mikäli tilaus saapui Kelaan vasta hyvin lähellä tulkkaukstopahtuman ajankohtaa, ei suoramarkinnan toteuttaminen kohtuullisena mukautuksena ole käytännössä mahdollista.

Tilauksen välittäminen 12.2.2020 aloitetun suoramarkinnan perusteella palvelua tuottavalle tulkille ei poikkea tilauksen välittämisestä kilpailutuksen perusteella palvelua tuottavalle tulkille. Alun perin suoramarkinnan aloittamisen yhteydessä annetun ohjeen mukaan suoramarkinnan perusteella palvelua tuottavien tulkkien käytettävyys tuli tiedustella palveluntuottajilta ennen tilauksen lisäämistä tulkin kalenteriin. Sähköpostitiedustelua alueen palveluntuottajille tuli ohjeistuksen mukaan käyttää, jos tilaus saapui hyvissä ajoin ennen tilausta. Hyvin lähellä tulkkaukstopahtuman ajankohtaa saapuneiden tilausten osalta VATU-keskus ohjeistettiin katsomaan myös suoramarkinnan perusteella palvelua tuottavien tulkkien käytettävyys suoraan heidän kalentereistaan ja olemaan tämän jälkeen yhteydessä palveluntuottajaan tilauksen lisäämiseksi tulkkikalenteriin vapaaseen tulkkiaikaan (näin tehdään myös kilpailutuksessa hyväksytyjen tulkkien osalta). VATU-keskukselle 12.2.2020 annetussa ohjeessa kuvatun menettelyn oli tarkoitus varmistaa, että kilpailutuksessa valituksi tulleen palveluntuottajan tulkki tuli ensisijaisesti välitetyksi asiakkaan tilaukseen, mikäli tilaus oli saapunut VATU-keskukseen niin hyvissä ajoin, että alueen palveluntuottajille ehdittiin lähettää sähköpostitiedustelu. Tämä oli perusteltua ottaen huomioon, että suoramarkintaa voidaan hankintalain mukaan käyttää vain, mikäli palvelua ei voida järjestää kilpailutukseen perustuvalla hankintasopimuksella.

Kela tarkensi välitystä koskevaa ohjeistusta 30.3.2020 siten, että VATU-keskus välittää tilauksen aina suoraan suoramarkinnan perusteella palvelua tuottavan tulkin kalenteriin vapaaseen tulkkiaikaan, mikäli yhdelläkään kilpailutuksen perusteella palvelua tuottavalla tulkilla ei ole kalenterissaan vapaata tulkkiaikaa tilauksen ajankohdalle. Tällöin tilauksen välittäminen suoramarkinnan perusteella palvelua tuottavalle tulkille ei poikkea tilauksen välittämisestä kilpailutuksen perusteella palvelua tuottavalle tulkille. Ohjeistusta on siis muutettu hakijan antaman palautteen perusteella.

Hakijan tulkkaukstilaukset

Hakijan tilauksiin 16.10.2019, 17.10.2019, 18.10.2019, 4.11.2019, 12.12.2019 ja 17.12.2019 ei ole löytynyt tulkkia. Hakija ei pyytänyt tulkkaukstilauksessa tai VATU-keskuksen kanssa käymässään viestinvaihdossa, että tilaukseen välitettäisiin kuulovammaisten menetelmiä käyttävä tulkki tai muu sellaisen palveluntuottajan tulkki, joka ei ole Kelan tulkkaukstopalvelun hankinnassa tullut valituksi tuottamaan kirjoitustulkkaukstopalvelua kuulonäkövammaisille henkilöille. Hakija ei ole myöskään tilauksissa 4.11.2019, 12.12.2019 ja 17.12.2019 ilmoittanut, että hänelle riittää kuulovammaisten menetelmiä käyttävä tulkki, joten kyse ei ole ollut vastaavasta tilanteesta, kuin mihin liittyen lautakunta on kieltopäätöksensä dno 3XX/2018 tehosteeksi asettanut uhkasakon. Tilauksen 31.1.2020 osalta asiakas ei esittänyt tilauksessaan tai muussa kommunikaatiossa VATU-keskuksen kanssa pyyntöä etsiä tulkkia suoramarkinnalla tai muutenkaan ilmaissut, että Kelan tulisi tehdä tulkkihaussa kohtuullinen mukautus.

Kela katsoo, että tilauksissa 4.11.2019, 30.11.2019, 5.12.2019, 9.12.2019, 12.12.2019, 14.12.2019, 17.12.2019 ja 17.2.2020 on ollut kyse yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätöksen dno 4XX/2018 kaltaisesta tilanteesta. Samoin Kela katsoo, että tilauksissa 3.4.2020 ja 7.4.2020 on kyse samankaltaisesta tilanteesta kuin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätöksissä dno 4XX/2018, 4XX/2018 ja 5XX/2018. Tällöin asiakas on jäänyt ilman palvelua tulkkaustuotteiden rajaamista koskevan käytännön vuoksi. Koska tämä käytäntö on todettu syrjiväksi, Kela on toteuttanut suorahankinnan, jolla turvataan palvelun saaminen kuulonäkövammaisille asiakkaille siten, että kuulonäkövammaiset asiakkaat ovat yhdenvertaisessa asemassa suhteessa kuulovammaisiin asiakkaisiin.

Tilausten 17.2.2020, 3.4.2020 ja 7.4.2020 osalta Kela toteaa kuitenkin, että tilaukset ovat saapuneet niin lähellä tulkkaustapahtuman ajankohtaa, että Kela on tarkistanut sekä kilpailutuksen että suorahankinnan perusteella palvelua tuottavien tulkkien käytettävyyden heidän kalentereistaan, mutta yhtään vapaata tulkkia ei ole löytynyt. Tämä on tehty jo ennen 30.3.2020 päivitettyä ohjetta koskien suorahankintaa. Hakijan jääminen ilman tulkkia ei ole siten voinut johtua siitä, että Kela ei olisi yrittänyt selvittää suorahankinnan perusteella palvelua tuottavien tulkkien käytettävyyttä samalla tavalla kuin kilpailutuksen perusteella palvelua tuottavien tulkkien käytettyys selvitetään. Tilauksen 17.2.2020 osalta tulkkien sijainnit olivat myös niin kaukana tulkkauspaikasta, että kukaan tulkeista ei olisi ehtinyt tilaukseen.

Kela on hakijan tulkkaustilauksissa tehnyt kaikki hankintalain ja Kelan tulkkauspalvelun puitejärjestelyn puitteissa mahdolliset toimenpiteet hakijan palvelun järjestämiseksi.

Englannin kielen taitotasotulkkauspalvelussa

Kela katsoo, että tulkkauspalvelun laadun varmistamiseksi kielitaitotasot ovat välttämättömiä. Ylin kielitaitotaso voidaan merkitä tietyin kriteerein. Yksi näistä on yleinen kielitutkinto, joka on kaikille avoin näyttötutkinto, jonka tulkki voi suorittaa pelkkänä kielikokeena ilman opintoja ja se järjestetään kaksi kertaa vuodessa eri paikkakunnilla. Kaikille Kelan tulkeille on siis mahdollista osoittaa ylimmän englannin kielitaidon osoittaminen.

VATU-keskus on 23.4.2020 ottanut yhteyttä hakijaan kysyäkseen, keitä keskitasoisesti englannin kieltä osaavia tulkkeja hakija pitää kielitaidoltaan vaativan tason tilauksiin riittävinä. Hakija on yksilöinyt muutaman tulkin, joiden käytettävyyden ja halukkuuden tehdä vaativan tason kielitaitoa edellyttävä tilaus Kela selvittää jatkossa, mikäli hakijan tilauksiin ei löydy englannin kielen taidoltaan vaativan tasoista tulkkia. Hakija ei ole hakemuksissaan tai ennen 23.4.2020 lähetettyä tiedustelua ilmaissut VATU-keskukselle, että hänelle riittäisi myös Kelan luokittelun mukaan englannin kielen taidoltaan keskitasoinen tulkki tai yksilöinyt tulkkeja, joiden kielitaidon hän katsoo riittävän tilauksiinsa.

Esittelijän esitys

1. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että Kelan menettely hakijan tulkkauspalvelun järjestämisessä tulkkaustilauksissa 16.10.2019, 17.10.2019, 18.10.2019, 4.11.2019, 30.11.2019, 5.12.2019, 9.12.2019, 12.12.2019, 14.12.2019, 17.12.2019 ja 31.1.2020 on ollut yhdenvertaisuuslain 13 §:ssä tarkoitettua hakijan välillistä syrjintää hänen

vammaisuutensa perusteella. Lautakunta kieltää Kelaan uusimasta hakijasta kohdistuvaa syrjintää.

2. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että tulkkaustilausten 17.2.2020, 3.4.2020 ja 7.4.2020 osalta asiassa ei ole syntynyt yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaista syrjintäolettaa. Lautakunta hylkää hakemukset tältä osin.
3. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että hakijan muissa esiin tuomissa asioissa liittyen tulkkauspalvelun järjestämiseen ei ole syntynyt yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaista syrjintäolettaa. Lautakunta hylkää siten hakemukset näiltä osin.
4. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta hylkää hakijan vaatimukset uhkasakon asettamisesta lautakunnan päätöksen tehosteeksi.

Kysymyksenasettelu

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

Perustelut

Sovellettavat oikeusohjeet

Perustuslain (731/1999) 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. Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 2 momentin mukaan myös kohtuullisten mukautusten epääminen on syrjintää.

Välittömänä syrjintänä pidetään yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaan sitä, että jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Välillisenä syrjintänä pidetään yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaan sitä, että näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Yhdenvertaisuuslain 15 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoriutua työtehtävistä ja edetä työuralla.

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) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on, edistää vammaisen henkilön

mahdollisuuksia toimia yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä. 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.

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

Hakijan vaatimukset koskien uhkasakkojen maksuun määräämistä

Hakija on hakemuksissaan vaatinut lautakunnan päätöksessä dno 3XX/2018 asetetun uhkasakon maksuun määräämistä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että lautakunta on käsitellyt vaatimuksen uhkasakon maksuun määräämisestä hakijan toisen hakemuksen yhteydessä ja antanut XX.XX.2020 päätöksen asiasta (dno 6XX/2019, lainvoimainen). Lautakunta siten katsoo, ettei ole tarpeellista käsitellä uhkasakon maksuun määräämistä nyt kyseessä olevassa päätöksessä, koska hakemukset ja niihin liittyvät selvitykset sekä vastaajan vastaukset ovat saapuneet ennen XX.XX.2020 ja ovat tällöin olleet lautakunnan tiedossa.

Lisäksi hakija on hakemuksissaan dno 8XX/2020, 8XX/2020 ja 8XX/2020 hakenut myös uhkasakon maksuun määräämistä koskien lautakunnan päätöksiä dno 4XX/2018, 4XX/2018 ja 5XX/2018 (dno 4XX/2018, antopäivä XX.XX.2019, lainvoimainen; dno 4XX/2018, antopäivä XX.XX.2019, lainvoimainen; dno 5XX/2018, antopäivä XX.XX.2019, lainvoimainen). Lautakunta toteaa, että lautakunta käsittelee nämä vaatimukset erikseen hakemuksista dno 8XX/2020, 8XXX/2020 ja 8XXX/2020 annettavassa päätöksessä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan aiemmin antamat päätökset Kelalle

Kela on saanut useita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätöksiä tulkkauspalvelun järjestämisestä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on XX.XX.2018 antanut päätöksen (dno 3XX/2018, lainvoimainen), jonka mukaan Kelan menettely tulkkauspalvelun järjestämisessä on ollut yhdenvertaisuuslain 13 §:ssä tarkoitettua hakijan välillistä syrjintää, kun Kela ei ollut välittänyt kuulonäkövammaiselle hakijalle kuulovammaisten asiakasryhmän tulkkia. Hakija oli jäänyt ilman tulkkia, koska Kela ei kyennyt välittämään hänen tilauksiinsa kuurosokeiden tulkeilta edellyttämänsä lisäpätevyiden omaavia tulkkeja.

Kela on muuttanut menettelyään lautakunnan XX.XX.2018 antaman päätöksen 3XX/2018 jälkeen, kun XX.XX.2018 annetun ohjeistuksen mukaan toisen asiakasryhmän tulkki

voidaan välittää, jos omasta asiakasryhmästä ei ole löytynyt tulkkia. Tällöin kuitenkin tulkki voi käyttää vain niitä tulkkausmenetelmiä, johon tulkki on Kelan hankinnassa hyväksytty. Kelan antama ohjeistus on viitannut alun perin lautakunnan XX.XX.2017 päätökseen (dno 2XX/2017). Helsingin hallinto-oikeus on pysyttänyt lautakunnan antaman päätöksen dno 2XX/2017 antamallaan päätöksellä (dno 004XX/18/1205, antopäivä XX.XX.2020, lainvoimainen).

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kieltopäätösten (dno 4XX/2018, antopäivä XX.XX.2019, lainvoimainen; dno 5XX/2018, antopäivä XX.XX.2019, lainvoimainen; dno 4XX/2018, antopäivä XX.XX.2019, lainvoimainen; dno 4XX/2018, antopäivä XX.XX.2019, lainvoimainen; dno 4XX/2018, antopäivä XX.XX.2019, lainvoimainen) myötä Kelan 29.3.2018 antama ohjeistus on edelleen jatkanut syrjintää ja tapauksissa oleva kuulonäkövammaisen hakija on jäänyt ilman tulkkausta, vaikka kuulonäkövammaisille pätevä tulkki, mutta Kelan hankinnassa kuulovammaisille hyväksytty tulkki olisi ollut vapaana. Hakija on tarvinnut tällöin kuulonäkövammaisille tarkoitettuja tulkkausmenetelmiä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on katsonut näissä päätöksissään, että Kelan käytäntö tulkkaustuotteiden rajaamisessa on joustamaton, eikä sitä sovellettaessa ole otettu huomioon kuulonäkövammaisten yksilöllisiä tarpeita tulkkauspalvelulain 10 §:n mukaisesti. Kelan 29.3.2018 antama ohjeistus on myös joustamaton, eikä se sovellu kuulonäkövammaiselle hakijalle, joka useimmiten tarvitsee sellaisia tulkkausmenetelmää, jota kuulovammaisen tulkkauspalvelun käyttäjä ei tarvitse. Asiassa saadun selvityksen perusteella tällöin käytännössä hakijalle, kuulonäkövammaisena, ei voida ohjeistuksen mukaan välittää toisen asiakasryhmän tulkkia, vaikka tulkki olisikin pätevä tulkkaamaan kuulonäkövammaisen tulkkausmenetelmillä (taktiiliviittomilla). Lautakunta on asettanut Kelalle uhkasakkoja kieltopäätösten tehosteeksi.

Asian arviointi

Hakijan tulkkaustilaukset 16.10.2019, 17.10.2019, 18.10.2019, 4.11.2019, 30.11.2019, 5.12.2019, 9.12.2019, 12.12.2019, 14.12.2019, 17.12.2019 ja 31.1.2020 (dno 749/2019, 760/2019, 768/2019, 772/2019, 773/2019, 776/2019, 778/2019, 782/2019, 799/2020)

Syrjintäolettamien syntyminen

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan pelkkä väite tai epäily syrjinnän tai vastatoimien kiellon rikkomisesta ei riitä olettamien 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 oletettava syrjinnän tai vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä. Oletettava 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 on todennut, että hänen tulkkaustilauksiinsa 16.10.2019, 17.10.2019, 18.10.2019, 4.11.2019, 30.11.2019, 5.12.2019, 9.12.2019, 12.12.2019, 14.12.2019,

17.12.2019 ja 31.1.2020 on ollut vapaana pätevä tulkki, joka on Kelan hankinnassa hyväksytty toiselle asiakasryhmälle. Kela ei ole kiistänyt tätä asiaa.

Kelan 29.3.2018 antaman ohjeistuksen mukaan Kela voi asiakkaan pyynnöstä tiedustella yksittäistä tulkkia, mikäli kuulonäkövammaisten palvelun tuottamiseen hankitusta resurssista ei vapaata tulkkia löydy. Tällöin kuitenkin asiakkaan kyseisessä tilauksessa tarvitsema tulkkausmenetelmän on vastattava sitä tuotetta, johon tulkki on Kelan hankinnassa hyväksytty.

Hakijalle ei ole tarjottu tulkkausta, koska Kelan hankinnassa hyväksyttyä kuulonäkövammaisille tulkkaavaa tulkkia ei ole ollut saatavilla. Tulkkauspalvelua järjestettäessä on otettava huomioon palvelunkäyttäjän toivomukset ja yksilölliset tarpeet. Vapaana olevaa pätevää tulkkia ei ole hankinnassa hyväksytty tulkkaamaan kuulonäkövammaisille ja hakijan tarvitsema tulkkausmenetelmä (taktiili) ei vastaa sitä tulkkausmenetelmää ja -tuotetta, johon tulkki on valittu hankinnassa. Hakija on jäänyt ilman tulkkausta 16.10.2019, 17.10.2019, 18.10.2019, 4.11.2019, 30.11.2019, 5.12.2019, 9.12.2019, 12.12.2019, 14.12.2019, 17.12.2019 ja 31.1.2020.

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan välillistä syrjintää voi olla menettely, jonka seurauksena johonkin tiettyyn, henkilöön liittyvien syiden perusteella määräytyvään ryhmään kuuluva henkilö joutuu muihin nähden erityisen rajoituksen, vaatimuksen, rasitteen, velvoitteen tai muun haitan kohteeksi. Säännön, perusteen tai käytännön välillinen syrjivyyden ilmenee usein siten, että johonkin tiettyyn ryhmään kuuluvien henkilöiden on tosiasiallisesti vaikeampi täyttää jokin asetettu edellytys tai siten, että valitulla toteuttamistavalla on kielteisiä vaikutuksia nimenomaan ja vain heihin. (HE 19/2014 vp s. 76.)

Tässä tapauksessa Kelan käytäntö siitä, ettei toisen tulkkaustuotteen tulkkia välitetä kuin Kelan antaman ohjeistuksen mukaisissa hyväksytyissä tilanteissa, on johtanut hakijan tulkkauspalvelun epäämiseen. Asiassa esitetyn selvityksen perusteella kuulonäkövammaiselle pätevä tulkki olisi ollut vapaana. Kelan ohjeistuksen perusteella hakija ei voisi saada kuulovammaisten tulkkia, koska hän tarvitsi tilauksessaan kuulonäkövammaisten tulkkausmenetelmiä. Kelan käytäntö tulkkaustuotteiden rajaamisessa on näennäisesti yhdenvertainen käytäntö, joka on saattanut hakijan kuulovammaisia tulkkauspalveluja tarvitsevia epäedullisempaan asemaan kuulonäkövammaan liittyvän syyn takia. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että asiassa on tällä perusteella syntynyt oletama yhdenvertaisuuslain 13 §:ssä tarkoitetusta välillisestä syrjinnästä edellä mainittujen tulkkaustilausten osalta.

Syrjintäoletettaman kumoaminen

Yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaan syrjintäoletettaman kumoamiseksi olisi Kelan käytännöllä oltava hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot asianmukaisia ja tarpeellisia. Kela on palveluntarjoajana halunnut asettaa käytännön, jonka tarkoitus on ollut tuottaa hyvää tulkkauspalvelua. Kela on vedonnut asiassa esimerkiksi hankintalakiin, hankintasopimukseen ja tulkkauksen laatuun. Kela on todennut tulkkaustilausten 4.11.2019, 30.11.2019, 5.12.2019, 9.12.2019, 12.12.2019, 14.12.2019 ja 17.12.2019 osalta, että niissä on kyse samankaltaisesta tilanteesta kuin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan

antamissa päätöksissä dno 4XX/2018, joissa kuulonäkövammaisen hakija on jäänyt ilman tulkkausta syrjivän käytännön vuoksi.

Kela on todennut, että ohjeistuksensa mukaan Kela voi asiakkaan pyynnöstä tiedustella yksittäistä tulkkia, mikäli kuulonäkövammaisten palvelun tuottamiseen hankitusta resurssista ei vapaata tulkkia löydy. Tällöin kuitenkin asiakkaan kyseisessä tilauksessa tarvitsema tulkkausmenetelmän on vastattava sitä tuotetta, johon tulkki on Kelan hankinnassa hyväksytty. Hakija on tarvinnut kuulonäkövammaisten tulkkausmenetelmiä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että ohjeistus on joustamaton, eikä se sovellu kuulonäkövammaiselle hakijalle, joka useimmiten tarvitsee sellaisia tulkkausmenetelmää, jota kuulovammaisen tulkkauspalvelun käyttäjä ei tarvitse. Asiassa saadun selvityksen perusteella tällöin käytännössä hakijalle, kuulonäkövammaisena, ei voida ohjeistuksen mukaan välittää toisen asiakasryhmän tulkkia, vaikka tulkki olisikin pätevä tulkkaamaan taktiiliviittomilla.

Kelan käytäntö tulkkaustuotteiden rajaamisessa on johtanut siihen, että hakija ei ole saanut lainkaan tulkkausta 16.10.2019, 17.10.2019, 18.10.2019, 4.11.2019, 30.11.2019, 5.12.2019, 9.12.2019, 12.12.2019, 14.12.2019, 17.12.2019 ja 31.1.2020, eikä Kela ole tiedustellut kuulovammaisille tulkkaavien tulkkien saatavuutta. Myöskään Kelan antama ohjeistus ei ole mahdollistanut tulkin välittämistä hakijalle. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että Kelan käytäntö tulkkaustuotteiden rajaamisessa on joustamaton, eikä sitä sovellettaessa ole otettu huomioon kuulonäkövammaisten yksilöllisiä tarpeita tulkkauspalvelulain 10 §:n mukaisesti.

Kela on selvittänyt noudattavansa hankintalakia ja hankintasopimusta tulkkauspalvelua järjestäessään. Kela on kuitenkin jo aiemmin poikennut hankintasopimuksestaan esimerkiksi tekemällä suorahankintoja. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, ettei hankintalaista ole seurannut estettä tässä asiassa hakijan tarvitseman tulkkaustilauksen toteuttamiselle, etenkin kuin suorahankinta on hankintalain 110 §:n mukaan mahdollista. Vaikka erilainen kohtelu perustuisi välillisesti hankintalain asettamiin vaatimuksiin, olisi sillä silti oltava asianmukainen ja tarpeellinen keino tavoitteen saavuttamiseksi.

Asiaa arvioitaessa on myös 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. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että sinänsä hyväksyttävän, hankintalain noudattaminen ja hankintasopimuksen noudattamiseen liittyvän tavoitteen saavuttamiseksi käytetty keino ei ole ollut asianmukainen ja tarpeellinen yhdenvertaisuuslain 13 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Se seikka, että hakija on tehnyt osan tulkkaustilauksista hyvin lähellä tulkkaustapahtumaa, ei anna aihetta muuttaa tätä arviota.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että Kela ei ole tulkkauspalvelulain 10 §:n mukaisesti huomioinut hakijan toiveita ja yksilöllisiä tarpeita tulkkauspalvelua järjestettäessä, ottaen erityisesti huomioon, että hakijan tulkkauspyyntöön olisi ollut

käytettävissä kuulovammaisille tulkkamaan hyväksytty tulkki, ja 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 yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, ettei Kela ole kyennyt kumoamaan asiassa syntyneitä syrjintäolettamia. Lautakunta toteaa, että Kelan ohjeistus on johtanut syrjivään käytäntöön tulkkauksien välittämiseksi. Näin ollen lautakunta katsoo, että Kela on välillisesti syrjinyt hakijaa niin, että hän on joutunut epäedullisempaan asemaan kuulonäkövammaisuutensa perusteella. Lautakunta kieltää Kelaa uusimasta hakijaan kohdistuvaa syrjintää.

Koska yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että Kelan menettely on ollut hakijan välillistä syrjintää vammaisuuden perusteella, ei kohtuullisten mukautusten epäämistä arvioida erikseen.

Hakijan tulkkauksilaukset 17.2.2020, 3.4.2020 ja 7.4.2020 (dno 8XX/2020, 8XX/2020, 8XX/2020)

Syrjintäolettamien syntyminen

Hakija on todennut tilausten 17.2.2020, 3.4.2020 ja 7.4.2020 osalta, että pätevä tulkki olisi ollut vapaana. Kela on todennut, että se on etsinyt tilauksiin 17.2.2020, 3.4.2020 ja 7.4.2020 tulkkeja sekä normaalin hankintajärjestelyn kautta että suorahankinnan kautta. Kela on lisäksi todennut, että tilauksen 17.2.2020 osalta tilausajankohta on ollut niiden lähellä tilausta, että muiden suorahankintana kuulonäkövammaisten tulkkauksista tuottavien tulkkien sijainnit olivat niin kaukana tulkkauksipaikasta, että kukaan heistä ei olisi ehtinyt tilaukseen.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että asiassa ei ole esitetty, että hakijan tulkkauksien käsittely olisi perustunut johonkin Kelan syrjivään käytäntöön tai ohjeeseen. Kelan 29.3.2018 antama ohjeistus koskien tulkin välittämistä toisesta asiakasryhmästä ei ole ollut enää käytössä. Lautakunta katsoo, että asiassa saadun selvityksen perusteella se, että hakijalle ei löytynyt tulkkeja, ei ole perustunut hakijan henkilöön liittyvään syyhyn. Lautakunta toteaa, ettei asiassa saadun selvityksen perusteella mahdollinen tulkkiresurssien riittämättömyys aiheuta syrjintää. Lautakunta toteaa lisäksi, että Kelalla on oikeus järjestää tulkkauspalvelu ja sen hankinta haluamallaan tavalla. Lisäksi asiassa saadun selvityksen perusteella hakija ei ole tuonut Kelalle tietoon vapaana olevaa tulkkeja, joten Kela ei ole voinut tällöin evätä hakijalta kohtuullista mukautusta.

Edellä todetuista perusteista lautakunta katsoo, ettei objektiivisesti arvioiden ole aiheutta olettamaa, että vastaaja olisi toiminut 17.2.2020, 3.4.2020 ja 7.4.2020 tulkkauksien osalta yhdenvertaisuuslain 8 §:n syrjinnän kiellon vastaisesti. Asiassa ei ole syntynyt yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaista syrjintäolettamia. Lautakunta siten hylkää hakemukset koskien tulkkauksilauksia 17.2.2020, 3.4.2020 ja 7.4.2020.

Muut hakijan esiin tuomat asiat

Hakija on lisäksi tuonut esiin Kelan käytännöt liittyen englannin kielen taidon kriteereihin liittyen hänen tulkkaustilaustensa välittämisessä esimerkiksi tulkkaustilauksen 17.2.2020 osalta. Kela on todennut, että kaikilla tulkeilla on mahdollisuus suorittaa kielikoe, jonka perusteella hänet voidaan merkitä Kelan järjestelmässä ylimmän tason osaajaksi. Lisäksi Kela on 23.4.2020 kysynyt hakijalta, ketkä keskitason osaajista hän katsoo voivan tulkata hänelle myös ylimmän tason kielitaitoa. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, ettei asiassa esitetyn selvityksen perusteella ole objektiivisesti arvioiden aihetta olettaa, että Kela olisi menetellyt englannin kielen taitotason kriteerien osalta asiassa yhdenvertaisuuslain 8 §:n syrjinnän kiellon vastaisesti.

Hakija on lisäksi todennut, että Kelan suorahankinnan hinnoittelu palveluntuottajille edelleen jatkaa syrjivää käytäntöä. Lautakunta toteaa, että hinnoittelu koskee kaikkia tulkkauspalvelun asiakkaita. Asiassa saadun selvityksen perusteella yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, ettei objektiivisesti arvioiden ole aihetta olettaa, että Kela olisi kohdellut hakijaa tulkkauspalvelun hinnoittelussa yhdenvertaisuuslain 8 §:n syrjinnän kiellon vastaisesti.

Hakija on lisäksi todennut, että käytännössä rajoitus, jonka mukaan kuulovammaiset asiakkaat eivät voi tilata kuulonäkövammaisille alun perin kilpailutuksessa hyväksyttyjä tulkkeja, on edelleen samanlainen kuin asia oli vuoden 2018 alussa. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, ettei sen tehtävänä ole ottaa kantaa hypoteettisiin tilanteisiin, vaan tutkia konkreettisia tapauksia siitä, onko hakijaa syrjitty häneen henkilöön liittyvän syyn perusteella yhdenvertaisuuslain 8 §:n syrjinnän kiellon vastaisesti. Hakija on kuulonäkövammaisen, eikä lautakunta voi siten tutkia syrjitäänkö kuulovammaisia suhteessa kuulonäkövammaisiin, koska hakemuksissa ei ole kyse sellaisesta tilanteesta.

Edellä todetuin perustein yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, ettei hakijan muiden esiin tuomien asioiden osalta koskien tulkkauspalvelun järjestämistä ole syntynyt yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaista syrjintäolettaa. Lautakunta siten hylkää hakemuksen näiltä osin.

Johtopäätös

1. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että Kelan menettely hakijan tulkkauspalvelun järjestämisessä tulkkaustilauksissa 16.10.2019, 17.10.2019, 18.10.2019, 4.11.2019, 30.11.2019, 5.12.2019, 9.12.2019, 12.12.2019, 14.12.2019, 17.12.2019 ja 31.1.2020 on ollut yhdenvertaisuuslain 13 §:ssä tarkoitettua hakijan välillistä syrjintää hänen vammaisuutensa perusteella. Lautakunta kieltää Kelaa uusimasta hakijaan kohdistuvaa syrjintää.
2. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että tulkkaustilausten 17.2.2020, 3.4.2020 ja 7.4.2020 osalta asiassa ei ole syntynyt yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaista syrjintäolettaa. Lautakunta hylkää hakemukset tältä osin.
3. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että hakijan muissa esiin tuomissa asioissa liittyen tulkkauspalvelun järjestämiseen ei ole syntynyt yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaista syrjintäolettaa. Lautakunta hylkää siten hakemukset näiltä osin.

Uhkasakko

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

Uhkasakon määräämiseen ja tuomitsemiseen sovelletaan, mitä uhkasakkolaissa säädetään. Uhkasakkolain (1113/1990) 4 §:n mukaan viranomainen voi asettaa uhkasakon, jos niin on laissa säädetty. Yhdenvertaisuuslain 20 §:n 3 momentin mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi asettaa antamansa kiellon tai määräyksen tehosteeksi uhkasakon. Koska Kela on 12.2.2020 aloittanut suorahankintamenettelyn kuulonäkövammaisten asiakkaiden yhdenvertaisuuden turvaamiseksi, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta hylkää vaatimukset uhkasakon määräämisestä lautakunnan päätökseen tehosteeksi.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätös

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta päätti hyväksyä esittelijän esityksen.

Lainkohdat

Perustuslaki (731/1999) 22 §

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) 2, 8, 10, 13, 15, 20 ja 28 §

Laki vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (26/2016) 1 §

YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 26-27/2016) 5 artikla 2 kohta

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

Uhkasakkolaki (1113/1990) 4 ja 5 §

Hallintolaki (434/2003) 25 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhakuohjaus liitteenä.

Asian ovat päättäneet Tuomas Ojanen (puheenjohtaja), Riitta-Maija Jouttimäki, Pirkko Mahlamäki, Timo Saranpää ja Jukka Siro. Asian esittelijä Julia Puumalainen.