

YHDENVERTAISUUS- JA TASA-ARVOLAUTAKUNNAN PÄÄTÖS koskien syrjintää yliopistokurssin tallenteen tulkkauksessa, YVTLTK/92/2024

päätös annettu 2.10.2024

Tausta

Kuulonäkövammaisen henkilö, jolle on myönnetty Kansaneläkelaitoksen (jatkossa Kela) tulkkauspalvelupäätöksellä oikeus saada Kelan järjestämää opiskelutulkkausta yliopisto-opintoihin, osallistui yliopiston kurssille 18.3.2024, johon hän sai tulkkausta. Kurssin opettaja pyysi kurssilaisia katsomaan kurssia varten tehdyn tallenteen. Tallenne piti katsoa itsenäisesti ennen seuraavaa opetuskertaa. Tallenteessa oli tekstitys ja se oli näkeville esteetön. Tulkki ei tulkannut tallennetta Kelan antaman ajankohtaistiedotteen perusteella.

Kela antoi 15.3.2024 ajankohtaistiedotteen 1/2024 tulkkausta koskevasta ohjeistuksesta. Tiedotteen mukaan tulkkauksilanteessa on aina vähintään kolme osapuolta eli asiakas, asiakkaan kanssa kommunikoiva henkilö ja tulkki. Kela ei järjestä tulkkauspalvelua tilanteisiin, joissa ei ole kyse tulkkauspalvelulain mukaisesta tulkkauksilanteesta ja tarpeesta, esimerkiksi erilaisten ääni- ja/tai kuvatallenteiden, kuten podcastien, televisio- tai radio-ohjelmien tai elokuvien tulkkaukseen. Näin ollen tulkkauksilanne ei voi olla vain teknisen tallenteen ja tulkkauspalvelun asiakkaan välinen. Edelleen Kelan ajankohtaistiedotteen mukaan myös esimerkiksi verkon kautta toteutettava live-webinaari voi olla tulkkauspalvelulain mukainen tulkkauksilanne. Sen sijaan webinaarin tallenteen katselu jälkikäteen ei ole tulkkauspalvelulain mukainen vuorovaikutustilanne. Esimerkiksi työelämässä tai opinnoissa voi tulla eteen tilanne, jossa asiakkaan tulisi seurata teknistä tallennetta, esimerkiksi koulutustallennetta. Näissäkään ei ole kyse tulkkauksilanteista, eikä niihin tulkkauspalvelulain mukaista tulkkausta järjestetä. Lähtökohtaisesti työnantajien ja oppilaitosten tulee pyrkiä saavutettavuuteen ja huomioimaan toiminnassaan vammaiset henkilöt. Jokainen tilanne harkitaan yksilöllisesti. Esimerkiksi palvelua voi olla mahdollista järjestää opiskeluun ja työelämään liittyvien tallenteiden seuraamiseen silloin, kun asiakas sitä välttämättä tarvitsee opinnoistaan tai työtehtävistään suoriutuakseen, mutta tällainen tilanne ei voi olla toistuvaa ja jatkuvaa. Tällainen tilanne voi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin kun työnantaja tai oppilaitos ei ole ehtinyt tehdä tallennetta saavutettavaksi.

Kela julkaisi 28.3.2024 annettuun ajankohtaishjeeseen lisäohjeen, jossa muun muassa opiskelutulkkauksen osalta tallenteiden tulkkausta tarkennettiin siten, että asiakaskohtaista harkintaa tulee käyttää siten, ettei asiakkaan opintoihin tai työelämään aiheudu katkoksia. Edelleen asiakkaan tulisi kuitenkin olla yhteydessä oppilaitokseen ja oppilaitoksen tulee huolehtia oppimateriaalin tekemisestä saavutettaviksi. Tilanteessa, jossa materiaalit eivät vielä ole saavutettavia, voidaan tulkkaus näihin tilanteisiin järjestää. Lisäksi ohjetta täsmennettiin siten, että mikäli tallenteen tulkkauksen tarve ilmenee osana vuorovaikutustilannetta, voidaan tulkkauspalvelu järjestää. Asiakkaiden palvelun järjestämisen näkökulmasta ei ole tarkoituksenmukaista estää vuorovaikutustilanteissa mahdollisesti yllättäen esille tulevien yksittäisten tallenteiden tulkkausta.

Hakijan perustelut

Yliopiston tallenne on näkeville esteetön, mutta hakija ei näe tallennetta tai sen tekstitystä. Yliopisto ei tee asialle enempää, koska tallenne on esteetön. Yliopistolla on lähes joka kurssissa nykyään verkossa katsottava tallenne. Ainoa tapa, miten hakija voi katsoa tallenteita on käyttää tulkkia, joka kuvailee ja tulkkaa tallenteen. Kuvatallenteisiin hakija tarvitsee tulkkauksen lisäksi kuvailua. Nyt hakija ei voi muiden ihmisten tavoin katsoa video- tai radiotallennetta. Tähän asti hakijan radio-ohjelmien kuuntelun ja kuvatallenteiden katsomisen on mahdollistanut tulkkauspalvelu.

Kielto on tullut yllättäen. Mikään laki, asetus tai ministeriön ohje ei ole muuttunut. Tulkkauspalvelulakia koskevan hallituksen esityksen (HE 220/2009 vp) mukaan kuurosokeiden tulkkaukseen liittyy tulkkaus, kuvailu ja opastus. Hallituksen esitys mainitsee siis myös kuvailun. Nyt Kelan vaatiessa kolmannen henkilön läsnäoloa kaikissa tilanteissa, Kela tosiasiaa vesittää hakijan opiskelutulkkauksen järjestämisen.

Hallituksen esityksen mukaan tulkkaus voi olla yksisuuntaista tai tarvittaessa kaksisuuntaista, jolloin tulkki tulkaa asiakkaan viestin muille. Hallituksen esitys lisäksi suhtautuu kielteisesti siihen, että Kela voisi arvottaa ja luokitella sitä, missä tulkkia voi ja ei voi käyttää. Ääni- ja kuvatallenteiden tulkkaus on rinnastettavissa tekstilähteiden tulkkaukseen, joka tulkkauspalvelulain esitöissä mainitaan. Näin saataisiin hakija yhdenvertaiseen asemaan vammattomien kanssa ja tulkinta on myös YK:n vammaisyleissopimuksen 30 artiklan mukainen.

Tilanne voidaan tulkita kohtuulliseksi mukautukseksi niin, että valitaan lain ja lain esitöiden vaietessa sellainen tulkinta, että tällä tulkinnalla poistetaan erottelu vammaisen ja vammattomien välillä siinä, voivatko he katsoa televisiota, podcasteja ja radiota. Asiassa ei ole edes väitetty, että hakija saisi muualta kuin Kelasta tulkin, jonka avulla katsoa esimerkiksi MOT-ohjelmaa, kuunnella radio-ohjelmaa, katsoa oman lapsen joulujuhlan tallenne tai katsoa Kelan omia tiedotteita.

Asiaan vaikuttaa YK:n vammaisyleissopimuksen monet artiklat, kuten syrjintää koskeva 5 artikla, viestinnän esteettömyyttä koskeva 9 artikla ja kulttuuria koskeva 30 artikla. Hakija viittaa myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuun Guberina v. Kroatia valtion instituutioiden suppeasta harkintavallasta. Kela arvioi asiaa vain etuusasiana, eikä anna merkitystä sille, että yhdenvertaisuuslaki kieltää välittömän ja välillisen syrjinnän, jos niitä ei ole perusteltu. Perustelun hyväksyttävyydelle on kriteerit, joita Kela ei hakijan mukaan edes yritä täyttää.

Tulkkauksen estymisen aiheutti sen hetkinen Kelan ohje. Kyseinen ohje oli niin täsmällinen ja selkeä, ettei tulkilla tai asiakkaalla ollut syytä kysyä Kelalta asiasta. Kelan ohje yksiselitteisesti esti tulkkia tulkkauksesta. Kela kertoo muuttaneensa ohjetta lukuisia kertoja. Lautakunnan asia on ratkaista, poistuuko syrjintä sillä, että ohjetta muutetaan useita kertoja kuukaudessa.

Vastaajan vastaus

Kela kiistää syrjineensä hakijaa tämän näkövammaisuuden vuoksi ja vastustaa hakijan vaatiman uhkasakon asettamista.

Vastaajan perustelut

Kelan toimivalta toimeenpanna tulkkauspalvelulakia on sidottu voimassa olevaan tulkkauspalvelulain säädöksiin ja näitä säädöksiä toimeenpanemalla edistetään tulkkauspalvelulain 1 §:ssä säädettyä lain tarkoitusta. Tulkkauspalvelulain 9 §:ssä säädetään toimeenpanosta. Kela vastaa lain toimeenpanosta ja Kela myös päättää tulkkauspalvelun järjestämisestä.

Kelan vastuulla on järjestää tulkkauspalvelut lain mukaisesti lainsäätäjän Kelalle asettaman toimivallan rajoissa. Kela ei voi ylittää sille laissa säädettyä toimivaltaa. Tulkkauspalvelulain 4 §:n koskevien hallituksen esityksen (HE 220/2009) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan puhutun ja viitotun kielen välinen tulkkaus on viestin kääntämistä kieleltä toiselle. Tulkkaus on myös viestin välittämistä tai selventämistä kielimuodosta tai -kanavasta toiselle. Kuulonäkövammaiselle henkilölle viestin välittäminen koostuu tulkkauksesta, opastuksesta ja kuvailusta, joita ei voi erotella toisistaan. Kela toteaa, että lain 4 §:n mukaan on selvää, että tulkkauksella tarkoitetaan viestin välittämistä tulkkaustilanteeseen osallistuvien eri osapuolten välillä. Näin ollen on selvää, ettei osapuolella voida tarkoittaa ääni- ja kuvatallennetta, vaan tulkkauksessa on kyse kommunikaatiotilanteesta sellaisten osapuolten välillä, jotka kommunikoivat keskenään.

Tulkkauspalvelulain 5 §:ssä säädetään tulkkauspalvelun edellytyksistä. Kyseistä lainkohtaa koskevien hallituksen esityksen (HE 220/2009 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tulkkauspalvelun tarvetta esiintyy sitä vammaisuutensa vuoksi tarvitsevilla henkilöillä kaikissa niissä tilanteissa, joissa tarvitaan vuorovaikutusta toisen ihmisen kanssa. Lisäksi todetaan, että tulkkauspalvelua tarvitaan myös riittävään tiedonsaantiin, joka mahdollistaa tasavertaisen osallistumisen yhteiskuntaan. Tämän vuoksi tulkkauspalveluun kuuluisi myös aikaisemman soveltamiskäytännön mukaisesti mahdollisuus käyttää kirjallista muotoa tulkaustilanteissa lähdetekstinä eli tekstinä, josta tulkkaus tehdään. Riittävän tiedon saamiseksi tulkkauspalvelua voi käyttää tilanteissa, joissa tulkkausta tehdään tekstistä käsin, kun siihen on vammaisuuden vuoksi tarvetta. Näitä 5 tilanteita voivat olla esimerkiksi lomakkeet, kirjallisissa muodossa olevat viestit, verkkomedian kirjoitetut tekstit sekä sanomalehden pienimuotoinen tulkkaus tilanteissa, joissa henkilön suomen- tai ruotsinkielentaito ei riitä kaikenlaisen tekstin lukemiseen.

Tulkkauspalvelulain 5 §:n ja kyseistä lainkohtaa koskevien hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tulkkauspalvelun tulisi mahdollistaa vammaiselle henkilölle vuorovaikutus ja osallistuminen yhdenvertaisesti muiden ihmisten kanssa pykälässä mainituilla elämänalueilla. Sosiaaliturvasioiden muutoksenhakulautakunta on 5.4.2023 antamassaan päätöksessä 13031/22/27 todennut, että yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää, että asiakkaalla on oikeus saada tulkkauspalvelulain mukaista tulkkauspalvelua niissä tilanteissa, joissa hän sitä tarvitsee.

Kelan käsityksen mukaan lainsäätäjä on tarkoittanut kyseistä lainkohtaa sovellettavan siten, että vammaisuutensa vuoksi henkilöllä on tulkkauksen tarve tilanteissa, joissa tulkkauspalveluun oikeutetulla henkilöllä on tarve vuorovaikutukseen toisen henkilön kanssa ja heiltä puuttuu yhteinen kieli tai kommunikaatiomenetelmä. Kaikkien 5 §:ssä säädettyjen edellytysten tulee täytyä, jotta kyseessä on tulkkauspalvelulain mukainen tulkaustilanne. Koska lainsäätäjä on nimenomaisesti todennut, että lisäksi edellytyksenä on henkilön kyky ilmaista omaa tahtoa tulkkauksen avulla, ei tulkkauspalvelulain mukaisessa tulkaustilanteessa voi olla kyse vain ääni- ja kuvatallenteen ja asiakkaan välisestä tilanteesta. Äänitallenteen ja asiakkaan välisessä tilanteessa ei tarvita asiakkaan oman tahdon ilmausta, koska tilanteessa ei myöskään ole toista osapuolta, eikä näin ollen myöskään vuorovaikutusta, eikä siten tarvetta viestin välittämiseen osapuolten välillä.

Vuorovaikutuksen merkitystä tulkaustilanteessa on käsitelty yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisussa YVTLTK 491/2018 (antopäivä 9.3.2020, lainvoimainen). Tapauksessa asiakas tilasi tulkin videoblogin tekemiseen. Tulkaustilaus edellytti viittomakielisen asiakkaan viestin kääntämistä puhutulle kielelle, eikä todennettavaa vuorovaikutustilannetta syntynyt. Kela ei järjestänyt tulkkausta, koska tilanteessa ei ollut lain 5 §:ssä edellytettyä vuorovaikutusta tai osapuolta. Kelan päätös pysyi lautakunnassa.

Myös sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta on 5.4.2023 antamassaan päätöksessä 13031/22/27 käsitellyt tulkkauspalvelulain mukaista tulkaustilannetta. Tapauksessa oli kysymys tilanteesta, jossa asiakas haki tulkkauspalvelua keilahalliharjoituksiin. Tulkiksi asiakas oli vaatinut kuuroa tulkkiä. Asiakkaan mukaan kyseiset tilaisuudet ovat täysin viittomakielisiä, sillä asiakas keilailee yksin tulkkinsa avustuksella, eikä tulkaustilanteessa ole kolmatta osapuolta. Tulkaustilanteissa tulkki tulkaa asiat kuurosokealle asiakkaalle taktiilisti. Muutoksenhakulautakunta hylkäsi valittajan valituksen ja perusteli ratkaisua seuraavasti: ”Kyseessä ei ole tulkkauspalvelulain mukainen tulkaustilanne, sillä esitetyn selvityksen perusteella tilanteeseen ei liity kolmansiä osapuolia, joiden välisiä viestejä tulkin tulisi välittää. Tulkkauspalvelulain mukainen tulkaustilanne ei voi olla pelkästään keilailupelin ja hakijan välinen, vaan siihen vaaditaan myös kolmas osapuoli.”

Kela päivitti ohjettaan 14.3.2024 ja antoi siitä ajankohtaistiedotteen 15.3.2024. Ohjeen täsmentäminen katsottiin tarpeelliseksi, koska toimeenpanosta saatiin havaintoja siitä, että tulkkauspalvelua oltiin järjestetty tai sitä oltiin järjestämässä sellaisiin tilanteisiin, joihin sitä ei lain mukaan olisi pitänyt järjestää eli

tallenteiden, kuten podcastien tulkkaukseen. Tästä syystä arvioitiin välttämättömäksi täsmentää ohjetta, jotta kaikkia asiakkaita kohdeltaisiin yhdenvertaisesti erilaisten tallenteiden osalta, eikä syntyisi tilannetta, jossa yhdelle asiakkaalle tulkkaukset järjestetään ja toiselle asiakkaalle ei. Ohjeen täsmennyksessä todettiin, että yksinomaan ääni- ja/tai kuvataallenteiden tulkkaukset kuten podcast-ohjelmataallenteiden, televisio-ohjelmien, elokuvien tai radio-ohjelmien tulkkaukset ei kuulu Kelan järjestämisvelvollisuuteen.

Annettu ohjeen täsmennys koski siis vain niitä tulkkauksilanteita, jossa asiakas tilaa tulkkaukset vain ääni- ja/tai kuvataallenteiden tulkkaukseen, eikä tilanteeseen liity kolmansia osapuolia ja vuorovaikutusta. Ohjeessa on jo aiemmin todettu, että äänikirjojen tulkkaukset ei kuulu Kelan järjestämisvelvollisuuteen, eikä siihen palvelua järjestetä.

Ohjetta täydennettiin 28.3.2024 ja siitä lähetettiin uusi tiedote. Ohjeistuksessa todettiin, että asiakkaan vuorovaikutustilanteeseen kiinteästi liittyvät nauhoitteet, tallenteet tai lähetykset tulkit voi tulkit. Näissä tilanteissa on kyse asiakkaan tulkkauksilauksesta vuorovaikutteiseen tilanteeseen, esimerkiksi työpaikan kokoukseen, ja jonka yhteydessä tallenne ilmenee. Vuorovaikutustilanteen tulkkaukset ei ole mahdollista toteuttaa kokonaisuutena ja laadukkaasti, jos tallennetta ei tilanteessa tulkit. Näitä tilanteita ei oltu tarkoitettu rajata palvelun ulkopuolelle ensimmäisessäkin toimeenpanolle annetussa ohjeessa. Tällaisia tulkkaukspalvelulain mukaisia tulkkauksilanteita, joissa tallenteita voi esiintyä, ovat esimerkiksi puheluiden valinta- ym. nauhoitteet, lentokenttäkuulutukset tai keskustelutilaisuudessa esiin tuleva tallenne.

Kela ei edellytä kolmannen henkilön läsnäoloa kaikissa tulkkauksilanteissa. Työhön ja opintoihin liittyvien tilanteiden lisäksi, riittävän tiedon saamiseksi tulkkaukspalvelua voi käyttää myös tilanteissa, joissa tulkkaukset tehdään tekstistä käsin, kun siihen on vammaan vuoksi tarvetta. Oppilaitoksilla on velvollisuus huolehtia opinnoissaan käytettävien materiaalien saavutettavuudesta ja huomioida vammaiset opiskelijat toiminnassaan. Lisäksi opiskelija voi hakea opinnoissa tarvittavia apuvälineitä käyttöönsä muun muassa Kelalta. Jos kuitenkin opiskelija on tilanteessa, jossa oppimateriaalit eivät ole hänelle saavutettavia, voidaan tulkkaukset näihin tilanteisiin järjestää, jotta asiakas voi suoriutua opinnoistaan, eikä opintoihin tästä syystä aiheudu katkoksia.

Kelan opiskelutulkkaukspalvelun järjestämisen tavoitteena on, että tulkkaukspalvelun avulla asiakas voi suoriutua onnistuneesti opinnoistaan. Tätä varten tulkkaukspalvelua järjestetään siinä laajuudessa kuin henkilö sitä välttämättä tarvitsee selviytyäkseen opinnoista. Tiedotteen mukaan opinnoissa voi tulla eteen tilanne, jossa asiakkaan tulisi seurata teknistä tallennetta, esimerkiksi koulutustallennetta. Tämän tiedotteen kohdan mukaan tulkin olisi pitänyt tulkit hakijalle opintotallenne.

Kela ei ole kieltänyt hakijan tulkkaukset tulkkauksesta opintoihin liittyvää tallennetta, vaan tallenteen tulkkaukset olisi nimenomaan ollut mahdollista 15.3.2024 annetun ohjeen perusteella. Palveluntuottaja vastaa siitä, että hänen henkilöstönsä on tietoinen voimassa olevista ohjeista. On selvää, että hakijalle opiskelutulkkaukset tuottavalle palveluntuottajalle ja yrityksen tulkkaukset on jäänyt epäselväksi Kelan 15.3.2024 antaman ohjeen sisältö. He eivät ole missään vaiheessa ottaneet yhteyttä Kelaan ja pyytäneet neuvoa hakijan tarvitseman opintoihin liittyvän tallenteen tulkkaukseen.

Kelan tekemässä täsmennyksessä ei ole ollut kyse siitä, että Kela olisi linjannut lain soveltamista uudella tavalla, eikä myöskään siitä, että Kela olisi kaventanut voimassa olevan lain soveltamisalaa. Kyse on ollut ainoastaan sen tarkentamisesta, mikä kuuluu voimassa olevan tulkkaukspalvelulain soveltamisalan piiriin. Kun Kela vastaa tulkkaukspalvelulain toimeenpanosta, tulee Kelan varmistua siitä, että järjestettävä palvelu kuuluu lain soveltamisalaan ja siitä, että Kela toimeenpanijana ei ylitä toimivaltaansa

Lautakunnan päätös

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo Kelan syrjineen hakijaa yhdenvertaisuuslain 8 §:n syrjintäkiellon vastaisesti epäämällä hakijalta kohtuullisen mukautuksen, kun Kelan ohjeen perusteella hakija

ei ole saanut tulkkausta yliopistokurssin tallenteeseen. Lautakunta kieltää vastaajaa jatkamasta tai uusimasta hakijaan kohdistuvaa syrjintää.

Lautakunta hylkää hakijan vaatimuksen uhkasakon asettamisesta päätöksen tehosteeksi.

Lautakunta suosittaa Kelaä maksamaan hakijalle hyvityksenä 1 500 euroa.

Sovellettavat oikeusohjeet:

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Yhdenvertaisuuslakia 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 syrjintää on myös kohtuullisten mukautusten epääminen. 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 käyttää viranomaisen palveluita 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 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 20 §:n 3 momentin mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi muissa kuin työsuojeluviranomaisen toimivaltaan 22 §:n mukaan kuuluvissa asioissa kieltää asianomaista jatkamasta tai uusimasta syrjintää tai vastatoimia taikka määrätä tämän ryhtymään kohtuullisessa määräajassa toimenpiteisiin tässä laissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi. Lautakunta voi asettaa antamansa kiellon tai määräyksen tehosteeksi uhkasakon. 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 8 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 äidinkielensä ja kulttuuritaustansa.

Suomessa lailla (26/2016) voimaansaatetun YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (CRPD, jälj. YK:n vammaisyleissopimus) 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.

Hakijan tarve kohtuulliseen mukautukseen

Yhdenvertaisuuslakia koskevan hallituksen esityksen 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.)

Yhdenvertaisuuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan kohtuullisilla mukautuksilla tarkoitetaan YK:n vammaisyleissopimuksen mukaisesti tarvittaessa yksittäistapauksessa 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 kohtuullisuudella tarkoitetaan yhtäältä sitä, että toimenpiteistä 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. Mukautusten tulee olla kulloisessakin tilanteessa tarvittavia. Tarkoituksena on siten edistää 9 vammaisten ihmisten muihin verrattuna yhdenvertaisia mahdollisuuksia sekä tukea heidän itsenäistä ja täysimääräistä osallistumistaan. (HE 19/2014 vp s. 79–80.) Yhdenvertaisuuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan kohtuullisessa mukautuksessa kyse on joka tapauksessa yksilöllisestä kokonaisharkinnasta, eikä tarkoituksena ole sivuuttaa esimerkiksi myönnettävien palvelujen tai etuisuuksien yleisiä edellytyksiä. Mukautusten arvioinnin kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan ensisijaisesti huomioon vammaisen henkilön tarpeet. (HE 148/2022 vp s. 68–69.)

Hakija on katsonut, että häntä on syrjitty, kun hänelle ei ole tulkattu yliopistokurssin tallennetta Kelan ohjeen perusteella. Hakijan mukaan yliopiston tallenne on ollut näkeville esteetön.

Asiassa on ensin arvioitava, onko hakijalla tarve kohtuulliseen mukautukseen. Tulkkauspalvelulain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön mahdollisuuksia toimia yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä. Tulkkaus on olennainen palvelu hakijalle, jotta hän voi yhdenvertaisesti muiden kanssa osallistua yhteiskuntaan. Kelan ohjeistus on johtanut hakijan tulkkauspalvelun epäämiseen. On selvää, että hakijan on ollut vaikea osallistua yhdenvertaisesti yliopiston kurssille ilman kurssilla vaadittavien tallenteiden tulkkausta. Hakijalla on siis ollut tarve kohtuulliseen mukautukseen, jotta hän voi yhdenvertaisesti muiden kanssa osallistua yliopiston kurssille. Ottaen lisäksi huomioon tulkkauspalvelun luonne hakijan subjektiivisena oikeutena yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että asiassa on syntynyt yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukainen syrjintäolettava kohtuullisen mukautuksen epäämisestä.

Olisiko mukautus ollut kohtuullinen toteuttaa?

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan mukautusten kohtuullisuutta arvioidaan kokonaisuutena ottaen huomioon konkreettisesti 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 vaihtoehdoilla 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.

Asiamukaisuusvaatimus pitää sisällään ajatuksen toimenpiteiden tehokkuudesta ja käytännöllisyydestä. Toimenpiteen tulee vastata vammaisen ihmisen tarpeeseen, se tulee toteuttaa kohtuullisessa ajassa mukauttamispyyntöön esittämisestä, ja sen tulee olla käytännön näkökulmasta olosuhteisiin soveltuva. (HE 19/2014 vp s. 79–80.)

Asiassa on arvioitava, olisiko mukautuksen toteuttaminen ollut kohtuullista Kelalle. Mukautuksen kohtuullisuutta arvioidessa lähtökohtana on vammaisen ihmisen tarve kyseessä olevassa yksittäisessä tilanteessa. Kohtuullisuuden arvioinnissa on otettava huomioon toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä 10 mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki. Kela on iso toimija ja Kelan lakisääteinen tehtävä on järjestää tulkkauspalvelua. Kela on todennut, että annetun ohjeen perusteella hakijalle olisi tullut tulkata kurssin tallenne. Kelan mukaan palveluntuottaja ei ole ymmärtänyt Kelan antamaa ohjeen täsmennystä oikein, eikä pyytänyt neuvoa Kelalta ohjeen tulkinnaissa. Kela on todennut, että tulkkaus olisi tullut järjestää hakijalle, joten mukautusta voidaan pitää kohtuullisena Kelan kannalta.

Asiassa on siten arvioitava, miten Kelan ohjeistuksen on voinut ymmärtää ja onko palveluntarjoajan kieltäytyminen tulkkauksesta Kelan antaman ohjeen perusteella ollut Kelan vastuulla. Kela on antanut ajankohtaistiedotteen 15.3.2024. Hakijan yliopistokurssi on järjestetty 19.3.2024. Ajankohtaistiedotteeseen on annettu lisäohje tapahtuneen jälkeen 28.3.2024. Kelan 15.3.2024 antaman tiedotteen mukaan tulkkauspalvelulain mukaan tulkkauspalvelun tarvetta esiintyy sitä vammaisuutensa vuoksi tarvitsevilla henkilöillä kaikissa niissä tilanteissa, joissa tarvitaan vuorovaikutusta toisen ihmisen kanssa. Tulkkauksitilanteessa on aina vähintään kolme osapuolta eli asiakas, asiakkaan kanssa kommunikoiva henkilö ja tulkki. Opinnoissa olevan koulutustallenteen seuraamisessa ei ole kyse tulkkauksitilanteista, eikä niihin tulkkauspalvelulain mukaista tulkkauksia järjestetä. Ohjeessa todetaan, että jokainen tilanne harkitaan yksilöllisesti. Ohjeen mukaan esimerkiksi palvelua voi olla mahdollista järjestää opiskeluun ja työelämään liittyvien tallenteiden ym. seuraamiseen silloin, kun asiakas sitä välttämättä tarvitsee opinnoistaan tai työtehtävistään suoriutuakseen, mutta tällainen tilanne ei voi olla toistuvaa ja jatkuvaa. Tällainen tilanne voi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin kun työnantaja tai oppilaitos ei ole ehtinyt tehdä tallennetta saavutettavaksi.

Lautakunta katsoo, että Kelan 15.3.2024 antaman ajankohtaistiedotteen perusteella hakijalle ei ole tulkattu kurssin tallennetta. Ohjeessa todetaan, että tulkkauksitilanteessa on oltava kolme henkilöä ja että opinnoissa olevan koulutustallenteen seuraamisessa ei ole kyse tulkkauksitilanteesta. Ohjeesta on voinut saada perustellusti käsityksen, että opintoihin liittyvän tallenteen tulkkauksia ei tulisi lähtökohtaisesti järjestää ja sen järjestäminen on poikkeuksellista. Ohjeen on antanut Kela, ja Kela on vastuussa palveluntarjoajien toiminnasta, kun he noudattavat Kelan antamaa ohjeistusta. Palveluntarjoaja ja hakija ovat ymmärtäneet ajankohtaistiedotteen samalla tavalla, eli että tallenteen tulkkauksia ei ole mahdollista. Toisaalta palveluntarjoaja tai hakija eivät ole olleet yhteydessä Kelaan asiasta selvittääkseen mahdollista mukautuksen tarvetta. Lautakunta katsoo kuitenkin, että Kelan 15.3.2024 antama ajankohtaistiedote on ollut kategorinen ja näennäisesti yhdenvertainen, eikä se ole ottanut riittävästi huomioon mahdollista mukautuksen tarvetta yksittäisissä tilanteissa.

Kun arvioidaan nyt kyseessä olevaa yksittäistä tilannetta, on tulkki ollut läsnä ja tulkkaus olisi järjestynyt helposti. Hakija on myös voinut perustellusti odottaa, että hänelle tulkataan yliopistokurssin tallenne kuten aiemminkin on tulkattu. Hakijalla on ollut selkeä tarve saada tallenteen tulkkauksia.

Edellä todetuista perusteista Kela ei ole kumonnut asiassa syntyneitä syrjintäolettamia. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että Kela on syrjinyt hakijaa epäämällä hakijalta yhdenvertaisuuslain 15 §:n

kohtuullisen mukautuksen, kun hakijalle ei ole tulkattu yliopistokurssin tallennetta Kelan ohjeen perusteella. Lautakunta kieltää vastaajaa jatkamasta tai uusimasta hakijaan kohdistuvaa syrjintää.

Hyvitystä koskeva suositus

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi yhdenvertaisuuslain 20 §:n 3 momentin mukaan suosittaa hyvityksen maksamista syrjinnän kohteeksi joutuneelle. Yhdenvertaisuuslain 24 §:n 1 momentin mukaan hyvityksen tulee olla oikeudenmukaisessa suhteessa teon vakavuuteen. Teon vakavuutta arvioidaan ottamalla huomioon rikkomuksen laatu, laajuus ja kesto. Pykälän 3 momentin mukaan hyvitystä voidaan kohtuullistaa tai se voidaan jättää määräämättä, jos hyvitys muodostuisi kohtuuttomaksi ottaen erityisesti huomioon kieltoa rikkoneen pyrkimykset estää tai poistaa menettelyn vaikutukset ja kiellon rikkojan taloudellinen asema.

Yhdenvertaisuuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan rikkomuksen laatu, laajuus ja kesto vaikuttavat hyvityksen määrään siten, että mitä vakavammasta ja mitä kauemmin jatkuneesta oikeudenloukkauksesta on kysymys, sitä suurempi tuomittavan hyvityksen tulisi olla. Rikkomuksen vakavuutta arvioidaan objektiivisten kriteerien eikä pelkästään loukatun subjektiivisen kokemuksen perusteella. Syrjinnän laatua ja laajuutta arvioitaessa voidaan kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, mitä ja kuinka vakavia seurauksia syrjinnästä on loukatulle aiheutunut, onko syrjintä ollut tietoista ja onko syrjintä perustunut useaan syrjintäperusteeseen.

Hallituksen esityksessä korostetaan oikeasuhtaisuutta hyvityksen määrän arviointia ohjaavana periaatteena. (HE 19/2014 vp s. 90.) Pykälän 3 momentin perusteluissa on todettu, että hyvityksen kohtuullistamisen ja määräämättä jättämisen tulee perustua kokonaisvaltaiseen harkintaan, jossa erityisesti huomioon otettavia seikkoja ovat rikkojan pyrkimykset estää tai poistaa menettelynsä vaikutukset sekä hänen taloudellinen asemansa. Lisäksi harkinnassa voidaan ottaa huomioon myös kohtuullisuusarvioinnin kannalta merkitykselliset seikat ja olosuhteet. Hyvitys saattaisi joissakin tapauksissa olla kohtuuton seuraamus esimerkiksi palveluja tarjoavalle pienelle yhdistykselle taikka sellaiselle yksityis- tai pienyrittäjälle, jonka liikevaihto on hyvin vähäinen. Hyvitys voi olla kohtuuton seuraamus myös esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa rikkoja on pyrkinyt toimimaan syrjinnän kieltoa tai vastatoimien kieltoa koskevan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti taikka joissa hän 12 on loukattua tyydyttävällä tavalla korjannut menettelynsä seuraukset. Tällaisissa tilanteissa hyvitystä voitaisiin kohtuullistaa tai se voitaisiin jättää määräämättä. (HE 19/2014 vp s. 91.)

Edellä todetun mukaisesti hakija ei ole saanut tulkkausta opintoihinsa liittyvään tallenteeseen, eikä hän ole siten yhdenvertaisesti muiden kanssa saanut tietoa tallenteesta opintojaan varten. Tämä on johtunut siitä, että Kela on täsmentänyt ohjeistustaan. Kelan tarkoituksena kuitenkin on ollut, että kyseisen kaltaiseen tilanteeseen myönnetään tulkkausta, mutta ohjeistus ei ole ollut tältä osin selkeä. On tästä huolimatta selvää, että Kelalla on ollut tiedossa, että ohjeen täsmennys vaikuttaa erityisesti kuulonäkövammaisiin tulkkauspalvelun käyttäjiin, eikä ohje ole ottanut huomioon yksittäistapauksissa tehtäviä kohtuullisia mukautuksia. Kela on tapahtuneen jälkeen joutunut täsmentämään ohjeistustaan. Hyvitystä arvioitaessa on myös huomioitava tulkkauspalvelun olennaisuus hakijalle ja se, että Kelan lakisääteinen tehtävä on tulkkauspalvelun järjestäminen. Toisaalta kyse on ollut yksittäisen tallenteen tulkkauksesta.

Todetut seikat kokonaisuutena huomioon ottaen lautakunta suosittaa Kela maksamaan hakijalle 1 500 euron hyvityksen, jota on pidettävä määrältään oikeudenmukaisena suhteessa teon vakavuuteen.

Johtopäätös

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo Kelan syrjineen hakijaa yhdenvertaisuuslain 8 §:n syrjintäkiellon vastaisesti epäämällä hakijalta kohtuullisen mukautuksen, kun Kelan ohjeen perusteella hakija

ei ole saanut tulkkausta yliopistokurssin tallenteeseen. Lautakunta kieltää vastaajaa jatkamasta tai uusimasta hakijaan kohdistuvaa syrjintää.

Lautakunta hylkää hakijan vaatimuksen uhkasakon asettamisesta päätöksen tehosteeksi.

Lautakunta suosittaa Kelaa maksamaan hakijalle hyvityksenä 1 500 euroa.

Asian ovat päättäneet Henrik Gustafsson (puheenjohtaja), Satu Honkala, Petteri Plosila ja Milka Sormunen.
Asian esittelijä Julia Puumalainen