9.9.2024 YVV/1525/2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunta
pev@eduskunta.fi

K 2/2024 vp

Perustuslakivaliokunnan kuuleminen koskien hallituksen vuosikertomusta 2023

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävänä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta. Valtuutetun tehtävänä on myös ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien edistäminen. Valtuutettu toimii lisäksi kansallisena ihmiskaupparaportoijana ja naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana, sekä maasta poistamisen täytäntöönpanon valvojana. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävistä säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) ja ulkomaalaislaissa (301/2004).

Valtuutettu kiittää perustuslakivaliokuntaa lausuntopyynnöstä.

1. Viittomakieltä käyttävien oikeudet

Viittomakieltä käyttävien kielellisistä oikeuksista säädetään perustuslain 17 § 2 momentissa, sekä viittomakielilaissa (359/2015). Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että viittomakielisten kielellisten oikeuksien toteutumista on edelleen syytä seurata, ja valtioneuvostolle arvioida, onko lainsäädännölle tarkistamistarpeita. Yhdenvertaisuusvaltuutettu saa jatkuvasti yhteydenottoja, jotka liittyvät viittomakielisten kielellisten oikeuksien toteutumisen puutteisiin eri elämänalueilla, ja näin mahdolliseen syrjintään. Tässä lausunnossa käsitellään erityisestä Kansaneläkelaitoksen tulkkauspalvelulain nojalla järjestämää tulkkauspalvelua, sekä sosiaali- ja

terveydenhuollossa ilmenneitä ongelmia viittomakielisten henkilöiden kielellisten oikeuksien toteutumiseksi.

2. Kansaneläkelaitoksen työelämätulkkaus

Tulkkauspalvelulaissa (133/2010) säädetään Kansaneläkelaitoksen (Kela) järjestämästä tulkkauspalvelusta henkilölle, 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 (5 §). Kelan järjestämä tulkkaus on erittäin merkittävää viittomakielisen henkilön osallistumiselle opintoihin ja työelämään. Kelalla on erittäin suuri rooli siinä, miten Suomi noudattaa YK:n vammaisyleissopimuksen 27 artiklan mukaisia velvoitteita liittyen vammaisten henkilöiden oikeuteen tehdä työtä yhdenvertaisesti muiden kanssa. Tässä lausunnossa käsitellään erityisesti tulkkauspalvelulain soveltamiseen liittyviä yhdenvertaisuusongelmia.

Suomessa arvioidaan olevan äidinkieleltään viittomakielisiä henkilöitä muutamia tuhansia. Viittomakieltä äidinkielenään käyttävät henkilöt ovat varsin heterogeeninen ryhmä. Osa viittomakielisistä kommunikoi myös puheella suomeksi (esimerkiksi codat eli kuurojen vanhempien kuulevat lapset) ja pieni osa syntymäkuuroista on täysin kirjoitettua suomea osaamattomia henkilöitä. On tärkeää ymmärtää, että suomen kieli kirjoitettuna on viittomakieliselle vieras kieli kuten myös aikuisena kuuroutuneiden suomenkielisten käyttämä viitottu puhe tai kehitysvammaisten käyttämät tukiviittomat. Viittomakielessä on oma kielioppinsa ja rakenteensa ja viittomakielen ”sanoja” ovat viittomat, jotka koostuvat käsimuodoista, liikkeestä, paikasta ja suunnasta. Myös ilmeillä ja huuliolla (suun liikkeillä) on oma kieliopillinen merkityksensä.

Kelan tilastojen mukaan työelämätulkkauksen käyttäjiä on noin 750 henkilöä, mutta säännöllisesti (viikoittain) ja runsaasti työelämätulkkausta käyttävien viittomakielisten henkilöiden määrä on Kelan mukaan vain 88 henkilöä. Tulkkauspalvelu on työelämään pyrkiville ja työelämässä toimiville viittomakielisille luonnollisesti välttämätön ja tärkeä palvelu, joka mahdollistaa yhdenvertaisen työelämäosallisuuden ja vaikuttaa olennaisesti siihen miten viittomakielinen henkilö suoriutuu työstään ja etenee työurallaan. Viittomakielisiltä henkilöiltä ja heitä edustavilta

järjestöiltä saatu viesti kuitenkin kertoo, että tulkkauspalvelun käytännöt sivuuttavat työelämän tarpeet ja vaatimukset. Yhteydenotoissa on usein kyse tulkkien huonosta saatavuudesta tai liiallisesta vaihtuvuudesta. Kela käsittelee työelämän tulkkaustilauksia samalla tavalla kuin vapaa-ajan asioimistulkkaustilauksia. Tästä johtuen tulkkien vaihtuvuus on runsasta ja tulkkaustehtäviä välitetään vain muutamia viikkoja eteenpäin, vaikka työelämän vaatimukset ja yksilölliset tarpeet edellyttäisivät muuta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettuun yhteyttä ottanut viittomakielinen henkilö kertoi muun muassa, että hänellä oli julkisen sektorin asiantuntijana asiakastyötä tehdessään kahden kuukauden ajanjaksolla työhönsä liittyvissä tulkkaustilanteissa yhteensä 37 eri tulkkia. On selvää, että tällainen vaihtuvuus lisää valtavasti tulkkien perehdyttämisen tarvetta ja siihen työntekijältä kuluvaa aikaa, eikä mahdollista tulkkien asiakkaansa työhön liittyvän ammattisanaston hallitsemista riittävällä tavalla sekä häiritsee työntekijän työskentelyä ja työyhteisöön kiinnittymistä. Valtuutettu katsoi tässä yksittäisessä tapauksessa Kelan evänneen tulkkauspalvelun asiakkaalta hänen tarvitsemansa kohtuulliset mukautukset ja siten syrjineen häntä, kun Kela ei ollut suostunut välittämään asiakkaalle tulkkeja yli neljän viikon välitysjakson tai mahdollistanut sopia erikseen tulkkaustilanteista palvelun tuottajien kanssa. Valtuutettu esitti asiassa sovintoa ja hyvityksen maksamista syrjinnän uhrille, josta Kela kieltäytyi.

Sittemmin valtuutettu on selvittänyt Kelalta muun muassa sitä, voitaisiinko työelämätulkkausta järjestää samalla tavalla kuin opiskelutulkkausta, jossa Kela käyttää kunkin opiskelevan viittomakielisen kohdalla muutamaa palveluntuottajaa, joiden kanssa käyttäjä voi itse sopia tulkkaustilanteista Kelan asettamien reunaehtojen mukaisesti, eikä välityskeskusta, joka välittää työelämätulkkausten ohella asioimistulkkaukset.

Valtuutettu on yleisesti suosittanut Kelaa varmistamaan, että vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelu toteutetaan työelämätulkkauksissa siten, ettei tulkkien suuri vaihtuvuus tai määrä tosiasiallisesti hankaloita vammaisen henkilön mahdollisuuksia suoriutua työstään ja vaaranna hänen perustuslaillista oikeuttaan työhön. Lisäksi valtuutettu on suositellut YVL 15 § mukaisten kohtuullisten mukautusten toteuttamista tapauksissa, joissa tulkkauspalvelun toiminnassa yksittäisen henkilön kohdalla esiintyy ongelmia.

Valtuutetun tulkinta on, että tulkkauspalvelulaki ei aseta esteitä työelämätulkkauksen joustavalle ja sujuvalle toteutukselle. Laki päinvastoin lähtee siitä, että palvelu

järjestetään asiakkaan yksilöllisen tarpeen mukaisesti. Työelämätulkkauksessa nämä yksilölliset tarpeet luonnollisesti vaihtelevat hyvinkin paljon riippuen kunkin tulkkauspalvelun asiakkaan työn sisällöstä ja vaatimuksista. Valtuutettu on katsonut sekä tulkkien suuren vaihtuvuuden että yksittäisessä tapauksessa tulkkauksen toteuttamatta jäämisen aiheuttaneen tilanteita, joissa Kela on rikkonut yhdenvertaisuuslain 8 § syrjintäkieltoa.

Kela sen sijaan katsoo tulkkauspalvelulain 6 §:n perusteella, että opiskeluun liittyvästä ja työelämään liittyvästä tulkkauksesta olisi säädetty laissa siinä määrin erilailla, että opiskelijatulkkauksessa on mahdollista sallia opiskelijan sopia tiettyjen tulkkien kanssa itsenäisesti tulkkauksen toteuttamisesta, kun taas työelämätulkkauksessa tulkin välittämisen on tapahduttava Kelan kautta. Käsityksemme mukaan ainoa ero sääntelyssä on kuitenkin se, ettei opiskelijatulkkauksen määrää ole rajattu yhtä tiukasti kuin työelämätulkkauksen.

Yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisia ovat myös tilanteet, joissa yrityksistä huolimatta vammaiselle henkilölle ei kyetä Kelan välityskeskuksen toimesta järjestämään tulkkausta esimerkiksi siksi, että kaikki Kelan kanssa sopimussuhteessa olevat tulkit ovat varattuina. Kelan tilastot osoittavat, ettei tulkkaustilaukseen kyetä aina vastaamaan ajoissa niin, että vammaisen henkilön subjektiivinen oikeus tulkkaukseen toteutuisi täysimääräisesti. Kelan tilastojen mukaan vuonna 2023 tehdyistä työelämätulkkauksista peruuntui noin 20 %. Peruuntuneiden tilausten osuus on kasvanut vuosittain. Vuonna 20921 se oli noin 13 %.

Kela on esittänyt käsityksenään, että hankintaoikeudelliset näkökohdat muodostaisivat esteen toimia siten, että asiakas voisi tällaisessa tilanteessa Kelan korvaamana tilata tulkin itsenäisesti toimijoilta, jotka eivät ole sopimussuhteessa Kelaan. Arviomme mukaan näihin tilanteisiin puuttuminen on ensiarvioisen tärkeää, koska käytännössä jokainen tilanne, jossa tulkkauspalvelu jää resurssien tehottoman hyödyntämisen vuoksi toteutumatta, on ilmeinen vammaisen henkilön oikeuden loukkaus. Arviomme mukaan myös voimassa oleva lainsäädäntö antaa Kelalle valmiudet tähän.

Muun muassa edellä mainittujen tilanteiden ja Kelan ja valtuutetun eriävien näkemysten johdosta tulisi hallituksen osana viittomakielisten henkilöiden oikeuksien toteutumista kartoittaa tulkkauspalvelulain toimeenpanon arviointia ja mahdollisia lainsäädännön uudistamistarpeita, jotta viittomakielisten henkilöillä olisi yhdenvertaiset mahdollisuudet päästä ja osallistua työelämään.

3. Kelan käyttöön ottama vuorovaikutusedellytys vaikeavammaisten tulkkauspalvelun saamisen edellytyksenä yhdenvertaisuuslain näkökulmasta

Vuorovaikutusedellytyksellä tarkoitetaan tässä sitä, että Kela on yllättäen keväällä 2024 linjannut tulkkauspalvelun sisältöä kieltämällä tulkkeja tulkkaamasta tilanteita, joissa ei Kelan arvion mukaan ole kyse vuorovaikutuksesta vammaisen henkilön ja toisen henkilön välillä, vaan erilaisen esimerkiksi video- tai tekstimuodossa olevan materiaalin tulkkauksesta vammaiselle henkilölle ilman liityntää välittömään vuorovaikutustilanteeseen. Lisätietoa Kelan sivuilta.

Kela on yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa käymissään neuvotteluissa perustellut uutta keväällä 2024 käyttöönottamaansa vuorovaikutusedellytystä sillä, että tulkkauspalvelulain 5 §:ssä mainitaan palvelun edellytykseksi se, että henkilö kykenee ilmaisemaan omaa tahtoaan tulkkauksen avulla. Kyseisen pykälän esitöissä kyseinen edellytys näyttää kuitenkin kytkeytyvän siihen, että henkilöllä on tosiasiallisesti kyky ilmaista itseään (tahtonsa) eikä siihen, millaisessa tilanteessa tulkkauspalvelua voidaan yleensä myöntää. Sen sijaan kyseisissä esitöissä todetaan:

> ”Tulkkauspalvelua tarvitaan myös riittävään tiedonsaantiin, joka mahdollistaa tasavertaisen osallistumisen yhteiskunnassa. Tämän vuoksi tulkkauspalveluun kuuluisi myös aikaisemman soveltamiskäytännön mukaisesti mahdollisuus käyttää kirjallista muotoa tulkkaustilanteissa lähdetekstinä eli tekstinä, josta tulkkaus tehdään.”

Tämä näyttäisi viittaavan siihen, että tulkkauspalvelun soveltamista ei ole rajattu vain perinteisiin välittömiin vuorovaikutustilanteisiin. Lisäksi vaikka kyseisissä esitöissä korostetaan sitä, että tulkkauspalvelua esiintyy kyllä kaikissa vuorovaikutustilanteissa, ei niissä kuitenkaan aseteta välitöntä vuorovaikutustilannetta palvelun saamisen edellytykseksi, vaan korostetaan vammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta. Esitöissä todetaan:

> ”Tulkkauspalvelun tarvetta esiintyy sitä vammaisuutensa vuoksi tarvitsevilla henkilöillä kaikissa niissä tilanteissa, joissa tarvitaan vuorovaikutusta toisen ihmisen kanssa. Pykälässä mainituilla elämänalueilla järjestettävän tulkkauspalvelun tulisi siis mahdollistaa vammaiselle henkilölle vuorovaikutus ja osallistuminen yhdenvertaisesti muiden ihmisten kanssa. Yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää, että asiakkaalla on oikeus saada tulkkauspalvelua niissä tilanteissa, joissa hän sitä tarvitsee. Tämän vuoksi on tärkeää, että asiakkaalla on oikeus itse määritellä mihin ja missä hän

käyttää tulkkia. Tämä edellyttää myös mahdollisuutta itse tilata tulkki tulkkikeskuksen tai välityspalvelun kautta.”

Nykyisen kaltaisessa informaatioyhteiskunnassa vuorovaikutus ei enää rajaudu samalla tavoin ja yhtä laajasti välittömiin läsnäoloa vaativiin keskustelutilanteisiin kuin esimerkiksi ennen internetin aikaa. Nykyisin merkittävä osa monien henkilöiden vuorovaikutuksesta tapahtuu sähköisesti ilman välitöntä vuorovaikutustilannetta. Siksi, vaikka vuorovaikutuksen katsottaisiinkin olevan tulkkauspalvelun ehdoton edellytys, ei kyseistä kriteeriä voi kuitenkaan vammaisen henkilön perus- ja ihmisoikeuksia tehokkaasti turvatessa perustuslain 22 §:n ja yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaisesti tulkita niin, että tulkinta jättää vammaisen henkilön ulottumattomiin monet sellaiset modernin vuorovaikutuksen tilanteet, joita vammattomat henkilöt voivat hyödyntää.

Kela soveltaa vuorovaikutusedellytystä myös työ- ja opiskelutulkkauksessa. Näissä tilanteissa Kela linjaa järjestävänsä tulkkauksen silloin kun se on henkilön opintojen tai työn kannalta välttämätöntä eikä tallenne ole oppilaitoksen tai työnantajan toimesta tehty saavutettavaksi (tekstitetty). Tällaiset tilanteet eivät Kelan mukaan kuitenkaan voi olla toistuvia tai jatkuvia. Kela käsittelee jokaisen tilanteen yksilöllisesti ja tulkkauskeskuksen arviota varten tulkkauspalvelun käyttäjien tulee selvittää yksityiskohtaisesti kunkin tallenteen tai muun audiomateriaalin tulkkauksen välttämättömyys suhteessa hänen työtehtäviinsä.

Työelämässä tilanteita, joissa Kelan vuorovaikutusedellytys saattaa estää tulkkauksen, syntyy ymmärrettävästi usein. Seminaari- ja koulutustilanteisiin tai työhön liittyviin muihin materiaaleihin (esim. esitutkinta-aineistoon) saattaa liittyä tekstittämättömiä videoita. Ammatilliset podcastit ja verkkokoulutukset ilman tekstitystä eivät useinkaan ole saavutettavia kuulovammaisille.

Valtuutettu katsoo, että mikäli tulkkauspalvelu jää toteutumatta vuorovaikutusedellytyksen puuttumisen vuoksi, asettaa se vammaisen henkilön epäsuotuisampaan asemaan vammaisuuden vuoksi (välitön syrjintä). Tulkkauspalvelulaki ei valtuutetun tulkinnan mukaan sisällä sellaista sääntelyä joka lakiin perustuvana oikeuttaisi epäsuotuisampaan asemaan saattamisen (Yhdenvertaisuuslain 11 § mukainen oikeuttamisperuste). Asiaa voidaan arvioida myös välillisenä syrjintänä (YVL 13 §). Valtuutettu ei katso, että Kelalla olisi esittää sellaista tavoitetta, jonka johdosta viittomakielisten henkilöiden epäedulliseen asemaana asettaminen olisi heidän perus- ja ihmisoikeuksiensa kannalta hyväksyttävää taikka oikeasuhtaista.

4. Viittomakielisten potilaiden yhdenvertaisuus terveydenhuollossa

Se, että henkilö on oikeutettu Kelan tulkkauspalveluun ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö sosiaali- ja terveydenhuollon viranomainen olisi velvollinen järjestämään viittomakieliselle henkilölle hänen tarvitsemaansa tulkkausta. Kelan ohjeistuksen mukaan vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluun ei ole oikeutta, jos henkilö saa riittävää ja hänelle sopivaa tulkkausta muun lain nojalla, kuten esim. potilaslaki tai asiakaslaki. Tällöin muu järjestämisvelvollinen taho huolehtii tulkin tilaamisen. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon on saatettu tapauksia, joissa terveydenhuollon toimijat ovat sivuuttaneet viittomakielisten asiakkaiden tarpeet tulkkaukselle.

Valtuutettu on kiinnittänyt jo aikaisemmin muun muassa perustuslakivaliokunnan huomiota sote-järjestämislain 5 § 3 momentin sanamuotoon, joka tulisi olla velvoittava sen sijaan että sanamuoto edellyttää tulkitsemisen huolehtimisesta ja tulkin hankkimista viittomakieliselle asiakkaalle *mahdollisuuksien mukaan*. Valtuutettu on edellyttänyt viittomakielisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen seurantaa uudessa sote-järjestelmässä jo aiemmissa lausunnoissaan (K 21/2021 sekä K 2/2023).

Mitä tulee potilaslain ja yhdenvertaisuuslain väliseen suhteeseen, on sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan vakiintunut tulkinta se, että yhdenvertaisuuslaki on perustuslain sekä kansainvälisen ja EU-tason perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita konkretisoivana lakina ristiriitatilanteessa nimenomaan ensisijainen ja muun lain ohella sovellettava laki, jonka kanssa muun lain tulkinnan tulee olla sopusoinnussa. Tulkkausvelvollisuuden laiminlyönti saattaa johtaa myös yhdenvertaisuuslain 13 § välillisen syrjinnän tilanteeseen, jolloin viittomakielinen henkilö ilman hyväksyttävää syytä joutuu epäedulliseen asemaan vammaisuutensa ja kielensä perusteella. Tulkkauksen puute johtaa helposti myös potilaan itsemääräämisoikeuden loukkauksiin sekä henkilön terveydentilan edellyttämän hyvän hoidon saamisen epäämiseen.

Nykytilanne edellyttää ehdottomasti viittomakielisten sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden oikeuksien toteutumisen huolellista seuraamista.

Lopuksi

Perustuslaki ja yhdenvertaisuuslaki, sekä viittomakielilaki ja tulkkauspalvelulaki, luovat vahvan oikeudellisen kehikon viittomakielisten henkilöiden yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Lainsäädännön käytännön soveltamistilanteet kuitenkin osoittavat, että viittomakielisten henkilöiden kohtaamiin käytännön esteisiin ja syrjintään on edelleen kiinnitettävä huomiota, ja arvioitava lainsäädännön toimivuutta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman

Erityisasiantuntija Elli Björkberg

Digital PDF Signature / Digitaalinen PDF-allekirjoitus
Elli Björkberg
Erityisasiantuntija
Yhdenvertaisuusvaltuutettu
elli.bjorkberg@oikeus.fi

Digital PDF Signature / Digitaalinen PDF-allekirjoitus
Kristina Stenman
Yhdenvertaisuusvaltuutettu
Yhdenvertaisuusvaltuutettu
kristina.stenman@oikeus.fi