



22.11.2022

WTDno-2022-5

**YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU****DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOBAÁITTARDEADDJI**

Turun hallinto-oikeus
turku.hao@oikeus.fi

Lausuntopyyntö 25.10.2022, diaarinumero 880/03.04.04.10/2022

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto näkövammaisen henkilön ja hänen saattajansa maksutonta joukkoliikennelippua koskevassa asiassa

Turun hallinto-oikeus on varannut yhdenvertaisuusvaltuutetulle tilaisuuden tulla kuulluksi yhdenvertaisuuslain 27 §:n nojalla näkövammaisen henkilön ja hänen saattajansa maksuttomasta joukkoliikenteen lipusta tehdystä kunnallisvalituksesta asiassa Dnro 880/03.04.04.10/2022. Lausunnon määräaika on 22.11.2022.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomaisen, jonka pääasiallisena tehtävänä on puuttua syrjintään ja edistää yhdenvertaisuutta siten, kun yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) ja laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) tarkemmin säädetään.

Valtuutettu pyytää, että hallinto-oikeus toimittaa valtuutetulle tiedoksi tulevan ratkaisunsa asiassa. Ratkaisu pyydetään toimittamaan osoitteeseen yvv@oikeus.fi ja mainitsemaan asian käsittelytunnus WTDno-2022-5.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu keskittyy lausunnossaan yhdenvertaisuuslain ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen

säännöksiin ja niiden soveltamiseen eikä ota kantaa siihen, kuinka asia tulisi ratkaista.

Taustaa

Satakunnan Näkövammaiset ry on tehnyt aloitteen Porin joukkoliikennejaostolle näkövammaisen matkustajan ja hänen saattajansa maksuttomasta joukkoliikennelipusta. Satakunnan Näkövammaiset ry on neuvotellut 1990-luvulla Porin Linjojen kanssa oikeudesta maksuttomiin matkoihin joukkoliikenteessä. Käytäntö on jatkunut Porin Linjat Oy:n käyttöoikeussopimuksen päättymiseen asti 6.6.2021. Näkövammaisten maksuttomia matkoja ei huomioitu joukkoliikennejaoston hankintasopimuksen mukaisessa päätöksessä hyväksyttävistä lipputuotteista ja niiden käyttöehdoista. Joukkoliikennejaoston jäsenet olivat kuitenkin todenneet, että poliittista tahtotilaa maksuttomien matkojen jatkamiselle on olemassa ja uusi joukkoliikennejaosto käsittelee asian uudelleen.

Joukkoliikennejaosto on kokouksessaan 29.3.2022 käsitellyt Satakunnan Näkövammaiset ry:n jättämää kuntalaisaloitetta, jossa on esitetty näkövammaisille matkustajille ja heidän saattajilleen maksuttomia matkoja Porin Linjat Oy:n vuoroilla. Asian esittelijä oli tehnyt joukkoliikennejaostolle ehdotuksen, jonka mukaan jaosto päättäisi, että yhdenvertaisuuslain perusteella näkövammaisille ja heidän saattajilleen ei myönnettäisi maksuttomia matkoja joukkoliikenteessä 1.6.2022 alkaen. Asiassa tehtiin jaostossa muutosehdotus, jonka mukaan näkövammaisille ja heidän saattajilleen säilytettäisiin jatkossakin oikeus maksuttomiin matkoihin. Muutosehdotus hyväksyttiin liikennejaostossa äänin 2–7.

Joukkoliikennejaoston päätöksestä tehtiin oikaisuvaatimus, jonka tekijä on esittänyt joukkoliikennejaoston päätöksen oikaisua siten, että kaikki vammaiset henkilöt maksaisivat oman matkansa avoimessa joukkoliikenteessä, eikä näkövammaisia tulisi kohdella erityisryhmänä, joilla on oikeus maksuttomiin matkoihin. Elinvoima- ja ympäristölautakunta on hylännyt oikaisuvaatimuksen kokouksessaan 24.5.2022. Lautakunnan päätöksestä on tehty kunnallisvalitus, jossa vaaditaan lautakunnan tekemää päätöstä kumottavaksi.

Asiassa on kyse siitä, voidaanko näkövammaisten ja heidän saattajiensa maksuttomien joukkoliikennematkojen katsoa olevan yhdenvertaisuuslain mukaista positiivista erityiskohtelua.

Vammaisyleissopimus sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta

YK:n vammaisyleissopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti ihmisoikeudet ja

perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden ihmisarvon kunnioittamista. Yleissopimuksen 18 artikla turvaa liikkumisen ja kansalaisuuden vapauden, jonka mukaan vammaisilla henkilöillä on yhdenvertaisesti muiden kanssa oikeus liikkumisvapauteen ja asuinpaikan valinnan vapauteen. Yleissopimuksen 19 artiklan mukaan vammaisten henkilöiden yhdenvertainen oikeus elää yhteisössä, jossa heillä on muiden kanssa yhdenvertaisen valinnanmahdollisuudet, tunnustetaan. Osallisuus yhteisössä tarkoittaa täysipainoista sosiaalista elämää ja koko väestölle suunnattujen palveluiden saataavuutta, jotka mahdollistavat heidän täysimääräisen osallisuutensa ja osallistumisensa kaikkeen sosiaaliseen elämään. Nämä palvelut liittyvät muun muassa liikkumiseen, vapaa-ajan toimintaan ja muihin yleisölle tarkoitettuihin tiloihin pääsyn ja osallistumisen. Suomi on sitoutunut toteuttamaan tehokkaat ja asianmukaiset toimet tehdäkseen vammaisille henkilöille helpommaksi nauttia tästä oikeudesta täysimääräisesti sekä helpottamaan heidän täysimääräistä osallisuuttaan ja osallistumistaan yhteisöön.

Yleissopimuksen 20 artikla puolestaan velvoittaa toteuttamaan tehokkaita toimia varmistamaan vammaisille henkilöille mahdollisimman itsenäisen henkilökohtaisen liikkumisen mm. helpottamalla vammaisten henkilöiden henkilökohtaista liikkumista sillä tavalla kuin ja silloin kun he haluavat sekä kohtuulliseen hintaan ja helpottamalla laadukkaiden liikkumisen apuvälineiden, laitteiden, apuvälineteknologian sekä erilaisten avustajien ja välittäjien saatavuutta vammaisille henkilöille, muun muassa tarjoamalla niitä kohtuulliseen hintaan.

Valtuutettu toteaa, että asiassa tulisi soveltaa perustuslain 22 §:n mukaisesti perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatetta. Perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tähän liittyy keskeisesti perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan vaatimus, johon myös ylimmät oikeusasteet ovat vakiintuneesti viittanneet. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on katsonut perustuslain 22 §:n velvoittavan tuomioistuimia perustuslakimyönteiseen laintulkintaan (esimerkiksi KHO 2002:43). Perus- ja ihmisoikeusmyönteiseen tulkintaan kuuluvan vammaisoikeusmyönteisen tulkinnan periaatteen mukaista on valita käytettävissä olevista tulkintavaihtoehdoista se, joka toteuttaa parhaiten hakijan tosiasiallisesti yhdenvertaisia mahdollisuuksia itsenäiseen elämään ja osallisuuteen yhteisössä hänen vammaisuudestaan huolimatta. Vammaisen henkilön oikeuksia tosiasiallisen yhdenvertaisesti parhaiten toteuttavan tulkintavaihtoehdon valitsemista puoltaa myös yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentin mukainen viranomaisen sekä julkista valtaa käyttävän ja julkista hallintotehtävää hoitavan tahon velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta.

Vammaisten henkilöiden osallistaminen heitä koskevaan päätöksentekoon

Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean (CRPD-komitean) yleiskommentti nro 7 käsittelee YK:n vammaisyleissopimuksen velvoitetta osallistaa vammaiset henkilöt heitä koskevaan päätöksentekoon (4 artikla 3 kohta) ja yleissopimuksen kansallisen toimenpanon seurantamenettelyyn (33 artikla 3 kohta). Velvoite osallistaa vammaiset henkilöt heitä koskevaan päätöksentekoon kattaa kaiken, mikä koskee suoraan tai välillisesti vammaisia henkilöitä. Osallistaminen edellyttää sopimusosapuolina olevilta valtioilta, että ne ovat järjestelmällisesti ja avoimesti yhteydessä vammaisia henkilöitä edustaviin järjestöihin, neuvottelevat niiden kanssa ja hyödyntävät niiden osaaamista merkityksellisellä tavalla ja oikea-aikaisesti. Vammaisia henkilöitä ja heitä edustavia järjestöjä ei pidä kuulla pelkästään näennäisesti tai muodollisuuden takia, vaan näkemyksille on annettava asianmukainen painoarvo.

Kuntalain 28 §:n mukaan vammaisten henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallituksen on asetettava vammaisneuvosto. Vammaisilla henkilöillä sekä heidän omaisillaan ja järjestöillään tulee olla vammaisneuvostossa riittävä edustus. Vammaisneuvostolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä vammaisten henkilöiden hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen tai päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta.

Valtuutettu pitää tärkeänä, että kunta osallistaa ja konsultoi merkityksellisellä tavalla vammaisneuvostoa ja ottaa huomioon eri ryhmien näkökulmat päätöksiä valmisteltaessa ja päätöksiä tehtäessä. Myös tehtyjen päätösten jälkeiseen arviointiin ja seurantaan on tärkeää osallistaa vammaisneuvostoa sekä tarvittaessa uudelleenarvioida tehtyjä linjauksia ja toimintatapoja vammaisneuvoston konsultoinnin jälkeen.

Arvio yhdenvertaisuuslain näkökulmasta

Yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentissa säädetään viranomaisen velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta. Tämä tarkoittaa, että viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Tämä edistämisvelvollisuus koskee laajasti viranomaisia niin valtio- kuin kuntatasollakin.

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan,

vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen. Välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi myös kohtuullisten mukautusten epäminen on yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua syrjintää.

Positiivisesta erityiskohtelusta säädetään yhdenvertaisuuslain 9 §:ssä, jonka mukaan sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen, ei ole syrjintää. Positiivisessa erityiskohtelussa on kysymys tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavista toimista tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen yhteiskunnassa ei tarkoita kaikkien henkilöiden samanlaista kohtelua, koska kaikkien lähtökohdat ja mahdollisuudet yhteiskunnassa ovat erilaisia. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen edellyttää, että syrjintään puututaan aktiivisesti esimerkiksi erilaisilla edistämistoimenpiteillä. Vaikka kaikkia kohdeltaisiin samalla tavalla, voivat samanlaisen kohtelun vaikutukset olla välillisesti vammaisia henkilöitä syrjiviä. Viranomaisten velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta tukee tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista.

On kiistatonta, että näkövammaisten henkilöiden itsenäinen matkustaminen julkisilla joukkoliikennevälineillä on hankalampaa kuin vammattomilla matkustajilla. Matkustamisen hankaluus tulee ilmi esimerkiksi joukkoliikennevälineeseen nousemisen yhteydessä, matkan maksamisen tai lipun leimaamisen yhteydessä, oikealla pysäkillä poisjäämisen kohdalla sekä joukkoliikennevälineestä ulospääsyn yhteydessä. Näkövammaiset matkustajat ja heidän saattajansa ovat voineet matkustaa maksutta Porin Linjat Oy:n vuoroilla 1990-luvulta lähtien. Positiivisen erityiskohtelun toimenpiteiden kannalta on otettava huomioon julkisten joukkoliikennevälineiden tekninen kehitys 1990-luvulta lähtien sekä se, miten tekninen kehitys mahdollistaa esteettömän matkustamisen ja erityisryhmien huomioimisen. Joukkoliikennevälineiden tekninen kehityskään ei kuitenkaan poista sitä, että näkövammaisten henkilöiden liikkuminen sekä ympäristön ja tilan hahmottaminen on haastavampaa kuin henkilöllä, jolla ei ole näkövammaa.

Huomionarvoista asian arvioinnissa on se, että myös muissa kunnissa näkövammaiset ja heidän saattajansa ovat oikeutettuja maksuttomaan joukkoliikenteeseen. Esimerkiksi Helsingin seudun liikenne (HSL) tarjoaa maksuttomat matkat näkövammaisille ja heidän saattajilleen. Maksuton matka liittyy siihen, että HSL:n lipun leimauslaitteet ovat näkövammaiselle henkilölle esteellisiä käyttää. Asiasta on yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisu (Dnro 178/2016), jonka mukaan sokealla henkilöllä oli oikeus kohtuullisena mukautuksena maksuttomaan lippuun silloin kun hän matkusti HSL:n

liikennevälineissä muutoin kuin työhönsä liittyviä matkoja. Sittemmin HSL on myöntänyt oikeuden vapaalippuun kaikille näkövammaisille, joiden haitta-aste on vähintään 50 prosenttia, heidän asuinkunnastaan riippumatta.

HSL-alueella asuvat henkilöt, joilla on liikuntakykyä heikentävä pysyvä vamma tai pitkäaikainen sairaus, voivat saada alennusta lippujen hinnoista. Pyörätuolia käyttävät matkustajat eivät tarvitse lippua lainkaan HSL:n joukkoliikenteessä. Myös Rovaniemellä on kaupungin järjestämä kokeilu vuoden 2022 loppuun saakka, jossa paikallisliikenteessä matkustaminen on maksutonta henkilöille, joilla on vammaispalvelulain tai sosiaalihuoltalain perusteella myönteinen kuljetuspäätös.

Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämisen lisäksi positiivinen erityiskohtelun on oltava myös oikeasuhtaista. Toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta on arvioitava aina tapaus- ja tilannekohtaisesti eikä hyväksyttäväkään tarkoitus oikeuta tavoitteisiin nähden suhteettoman pitkälle meneviä erityistoimenpiteitä. Oikeasuhtaisuutta arvioitaessa, yhtenä arvioitavana seikkana on pidetty positiivista erityiskohtelua tarkoittavien toimenpiteiden määräaikaaisuutta. Positiivisesta erityiskohtelusta olisi syytä luopua siinä vaiheessa, kun näiden toimien tavoite on toteutunut ja tosiasiallinen yhdenvertaisuus on saavutettu.

Henkilön vamma itsessään ei vielä välttämättä kerro henkilön avun tarpeesta tai määrästä, vaan henkilön mahdollisuus osallistua yhteiskuntaan riippuu vamman lisäksi yhteiskunnassa olevista esteistä ja rajoitteista. Henkilön avun tarvetta tuleekin aina arvioida suhteessa sekä toimintaympäristöön että vammaisen henkilön yksilölliseen elämäntilanteeseen. Positiivisen erityiskohtelun määräaikaaisuuden oikeasuhtaisuutta on arvioitava joukkoliikennevälineiden teknisen kehityksen lisäksi sitä taustaa vasten, että esimerkiksi näkövamma on pysyvä asiantila, mikä lähtökohtaisesti voi tarkoittaa, että positiivista erityiskohtelua toteuttavat toimenpiteet ovat pitkäaikaisia. Lisäksi arvioinnissa on merkityksellistä se, onko joukkoliikenteen kulkuvälineillä matkustaminen Porissa nykyisin esteetöntä näkövammaiselle sekä myös muille vamma ryhmille. Merkityksellistä on joukkoliikenteen esteettömyys, eli pääsy liikennevälineeseen esteettömästi, lipun hankintaan ja leimaukseen liittyvä saavutettavuus näkövammaisille, tilat liikennevälineissä matkustaville apuvälineiden käyttäjille ja pyörätuolilla liikkuville henkilöille sekä heidän turvallisuutensa matkan aikana.

Arvioitaessa positiivisen erityiskohtelun toimenpiteiden ja maksuttoman joukkoliikenteen ulottamista koskemaan myös muita vammaisia henkilöitä kuin näkövammaisia henkilöitä, on lähtökohta se, että jos vamma estää käyttämästä julkista joukkoliikennettä tosiasiallisesti yhdenmukaisesti

vammattomaan ihmiseen verrattuna, tulisi maksuttomuuden koskea myös muita henkilöryhmiä. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon, että taloudelliset syyt eivät ole sellaisia syitä, että niillä voitaisiin oikeuttaa kiellettyihin syrjintäperusteisiin liittyvä erilainen kohtelu. Vammaisten henkilöiden työllisyysaste on matalampi ja taloudellinen tilanne on usein heikompi kuin vammattomien henkilöiden. Heikko taloudellinen tilanne yhdistettynä itsenäistä elämää rajoittavaan toimintarajoitteeseen tarkoittaa, että vammaiset henkilöt ovat vammattomia ihmisiä alttiimpia syrjinnälle ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen on haastavampaa usealla eri perusteella. Tämä tarkoittaa, että vammaiset henkilöt ovat erityisen alttiita moniperusteiselle syrjinnälle.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että näkövammaisen henkilön ja hänen saattajansa maksuton joukkoliikennelippu edistää näkövammaisen henkilön itsenäistä elämää ja osallisuutta yhteiskunnassa sekä mahdollistaa itsenäisen liikkumisen vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalveluiden ohella. Maksuttoman joukkoliikennelipun lisäksi kunnan on yhdenvertaisuuden edistämismääräyksen nojalla kehitettävä joukkoliikenteen yleistä esteettömyyttä ja saavutettavuutta. Tämä tarkoittaa esimerkiksi pysäkkikuvutuksia näkövammaisille, esteettömiä matalalattiaisia liikennevälineitä sekä esteettömiä matkalippuautomaatteja ja leimauslaitteita. Itsenäisen liikkumisen mahdollistaminen on kokonaistaloudellisesti kunnalle kannattavaa ja toteuttaa myös vammaisen henkilön perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan toteuttamista.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun sijainen

Ylitarkastaja

