



YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Lausunto

1 (6)

10.5.2021

VTDno-2021-365

Etelä-Suomen aluehallintoviraston saavutettavuudenvalonnan yksikkö

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto asiassa ESAVI/35810/2020.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää Etelä-Suomen aluehallintoviraston saavutettavuudenvalonnan yksikköä mahdollisuudesta lausua useissa korkeakouluissa käytettävästä Sisu-opintohallintajärjestelmästä. Valtuutettu pitää lausunnossaan yhdenvertaisuuslain sekä YK:n vammaisyleissopimuksen näkökulmissa, jättäen saavutettavuusdirektiivin ja muun lainsäädännön tulkinnan aluehallintoviraston vastuulle.

Lainsäädäntöä

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) soveltamisala on yleinen ja sitä sovelletaan rinnan muun lainsäädännön kanssa. Sen lisäksi, että yhdenvertaisuuslaissa on nimenomainen koulutuksen järjestäjää koskeva yhdenvertaisuuden edistämismääräys, lain sisältämiä syrjintäkieltoja sovelletaan muun muassa oppilaitosten toimintaan.

Yhdenvertaisuuslain 6 §:n mukaan ”koulutuksen järjestäjän ja tämän ylläpitämän oppilaitoksen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava oppilaitoksen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Koulutuksen järjestäjän on huolehdittava siitä, että oppilaitoksella on suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Koulutuksen järjestäjän ja tämän ylläpitämän oppilaitoksen on varattava oppilaille ja heidän huoltajilleen sekä opiskelijoille tai heidän edustajilleen mahdollisuus tulla kuulluiksi edistämistoimenpiteistä.”

Lain 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 tässä laissa tarkoitettua syrjintää on häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen sekä ohje tai käsky syrjiä.”

Lain 10 §:n mukaan ”syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.”

Lain 13 §:n mukaan syrjintä on välillistä, ”jos 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.”

Kohtuullisilla mukautuksilla tarkoitetaan lain 15 §:n mukaan viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan velvollisuutta tehdä ”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. Mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon vammaisen ihmisen tarpeiden lisäksi 1 momentissa tarkoitettun toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki.”

Syrjintäasioiden käsittelyssä käytettävää jaetun todistustaakan periaatetta kuvataan yhdenvertaisuuslain 28 §:ssä seuraavasti: ”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. Mitä tässä pykälässä säädetään, ei sovelleta rikosasian käsittelyssä.”

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto muodostuu alla vastauksina lausuntopyynnössä esitettyihin kysymyksiin.

1. Sisun kehittäminen on käynnistynyt vuonna 2014 ja otettiin käyttöön Helsingin yliopistossa vuonna 2017. Käyttöä laajennetaan vuonna 2021, koska monen yliopiston käyttämä Oodi-järjestelmän ylläpito loppuu. EU:n saavuttavuusdirektiivi hyväksyttiin 2016 ja osaksi kansallista lainsäädäntöä

digipalvelulaki tuli huhtikuussa 2019. Mikä on yhdenvertaisuusvaltuutetun käsitys siitä, miten ja millä tasolla korkeakouluissa käytettävien sähköisten järjestelmien saavutettavuus ja esteettömyys tuli ottaa huomioon uusien palvelujen kehitys- ja suunnittelutyössä ja käyttöönotossa ennen digipalvelulain voimassaoloa?

Nykyinen yhdenvertaisuuslaki astui voimaan 1.1.2015. Sisu-opintohallintajärjestelmän suunnittelu on alkanut ennen lain voimaantuloa, mutta ohjelmistokehitys vasta lain voimaantulon jälkeen. Opintohallintajärjestelmän tulisi vastata lain vaatimuksia käyttöönottovaiheessaan. Yliopiston vastauksessa ohjelmiston osittaisen käyttöönoton ajaksi on kerrottu vuosi 2017 ilman tarkempaa päivämäärää tai kuukautta. Yhdenvertaisuuslain soveltamisesta verkkopalveluiden saavutettavuuteen on ollut oikeuskäytäntöä kevästä 2017 asti (ks. alla YVTltk 152/2016, annettu 20.4.2017). Nämä olisi tulleet huomioida ennen Sisu-opintohallintajärjestelmän täysimittaista käyttöönottoa vuonna 2021.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu huomauttaa myös, että YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus on laadittu vuonna 2006 ja tullut voimaan 2008. Suomi allekirjoitti sopimuksen jo vuonna 2007, mutta ratifioi sopimuksen vasta 10.6.2016.

YK:n vammaisyleissopimus on Suomessa saatettu voimaan lailla. Yleissopimus on kaikkia sopijavaltion viranomaisia ja muita julkista valtaa käyttäviä elimiä velvoittava, ja samalla erottamaton osa perustuslain 2 §:ssä tarkoitettua lakia, jota julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että julkisen vallan on pyrittävä tulkitsemaan kansallista oikeutta ja kansallisesti sovellettavaa EU-oikeutta vammaisyleissopimuksen mukaisella tavalla. Vammaisyleissopimus ja sen tulkintakäytäntö toimivat myös keskeisenä ohjenuorana yhdenvertaisuuslain vammaisia henkilöitä koskevien syrjintätapausten linjauksissa.

Vammaisyleissopimus kieltää kaiken syrjinnän vammaisuuden perusteella. Yleissopimuksen saavutettavuutta ja esteettömyyttä koskeva 9 artikla käsittelee myös tietojärjestelmien saavutettavuutta.

Yleissopimuksen koulutusta koskevan 24 artiklan mukaisesti sopimuspuolten tulee varmistaa, että vammaisille henkilöille annetaan syrjimättä ja yhdenvertaisesti muiden kanssa mahdollisuus yleiseen kolmannen asteen koulutukseen, ammattikoulutukseen, aikuiskoulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommentissa nro 2 (2014) koskien 9 artiklan (esteettömyys ja saavutettavuus) tulkintaa todetaan koulutuksen ja opiskelun osalta seuraavaa:

”Ilman esteettömiä ja saavutettavia koulukuljetuksia, esteettömiä koulurakennuksia ja saavutettavaa tietoa ja viestintää vammaiset henkilöt eivät voisi hyödyntää oikeuttaan koulutukseen (yleissopimuksen 24 artikla). Sen vuoksi koulujen on oltava esteettömiä, kuten yleissopimuksen 9 artiklan 1 kappaleen a kohdassa nimenomaisesti määrätään. Rakennusten lisäksi koko inklusiivisen koulutuksen prosessin on oltava esteetön ja saavutettava. Tämä koskee siis myös kaikkea tiedotusta ja viestintää ja edellyttää esimerkiksi ympäristön tietotekniikka-avusteisia apujärjestelmiä ja FM-laitteita, tukipalveluja ja kouluissa tehtäviä kohtuullisia mukautuksia.”

Yhdenvertaisuuslakiin nojaavat velvoitteet saavutettavan opintohallintojärjestelmän kehittämiseksi ovat olleet olemassa järjestelmän kehittämisen alkuvaiheista lähtien.

2. Helsingin yliopisto perustelee saavutettavuuspuutteiden pitkiä korjausajoja mm. sillä että opiskelijamäärä, joka ei pysty käyttämään Sisua nykyisellään, on pieni. Saavutettavuusvalvonnan yksikön käsitys on kantelujen ja Helsingin yliopiston toimittamien selvitysten perusteella, että esimerkiksi näkövammaisen opiskelija ei pysty käyttämään Sisua itsenäisesti. Mikä on yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemys siitä, että palvelut eivät ole lähtökohteisesti yhdenvertaisesti kaikkien käytettävissä eikä Sisua suunniteltaessa ole otettu huomioon kaikkien käyttäjäryhmien tarpeita?

Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan tapauksessa syntyy vahva oletama välillisestä syrjinnästä vammaisuuden perusteella. Mikäli järjestelmän saavutettavuusongelma on ollut yliopiston tiedossa jo järjestelmän kehittämissä vaiheissa, voidaan yliopiston menettelyä tarkastella myös välittömänä vammaisuuteen perustuvana syrjintänä. Asiassa on tällöin otettava huomioon lisäksi yliopiston velvollisuus edistää yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Yliopistolla on aktiivinen yhdenvertaisuusvaikutusten arviointivelvollisuus, mikä korostuu erityisesti laajoissa ja toiminnan järjestämisen kannalta merkityksellisissä hankkeissa.

Helsingin yliopistolle tulee tarjota yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukainen mahdollisuus kumota syntynyt syrjintäoletama. Alla oleva yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto perustuu nyt käytettävissä olevaan materiaaliin.

Helsingin yliopiston vastauksessa aluehallintovirastolle todetaan, että näkövammaisen opiskelijan on mahdotonta käyttää järjestelmää itsenäisesti normaali apuvälineiden avulla. Yliopiston vastauksen mukaan mm. opintojen suunnittelu ja kurseille ilmoittautuminen tapahtuvat Sisu-opintohallintajärjestelmässä. Opiskelijat, jotka eivät tarvitse apuvälineitä voivat suunnitella opintojaan ja ilmoittautua kurseille haluamanaan aikana ja haluamassaan paikassa. Opiskelija, joka voisi käyttää saavutettavaa järjestelmää itsenäisesti apuvälineiden avulla on opintohallintajärjestelmän esteellisyyden vuoksi sidottu opintojen suunnittelussa ja ilmoittautumisissa avustavaan henkilöön. Näkövammaiset opiskelijat ovat näin selkeästi epäedullisessa asemassa verrattuna opiskelijoihin, jotka voivat käyttää opintohallintajärjestelmää itsenäisesti.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on 20.4.2017 antamassaan ratkaisussa linjannut seuraavaa: ”Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi Rovaniemen matkapalvelukeskuksen syrjineen hakijaa välillisesti hänen näkövammansa perusteella, kun sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain mukaisten kuljetusten käyttäjille tarkoitettu ohje ei ollut luettavissa matkapalvelukeskuksen internet-sivuilta ruudunlukuohjelmalla. Lisäksi lautakunta katsoi Rovaniemen kaupungin laiminlyöneen velvollisuutensa edistää yhdenvertaisuutta yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin tavoin, kun se ei ollut tarkastellut kohtuullisten mukautusten tarvetta hakijan matkapalvelukeskukselle antaman palautteen johdosta. Lautakunta kielsi Rovaniemen kaupunkia jatkamasta hakijaan tai muihin henkilöihin kohdistuvaa syrjintää ja hylkäsi hakemuksen muilta osin.” (YVTltk 152/2016)

Helsingin yliopisto yksin ja erityisesti yhdessä muiden Sisu-opintohallintajärjestelmän kehittämisessä ja käyttämisessä mukana olevien oppilaitosten kanssa on suuri toimija ja opintohallintajärjestelmä on keskeinen osa opintoja. Tämän kokoluokan uudistuksessa tulisi yhdenvertaisuuslain 6 §:n mukaisesti arvioida yhdenvertaisuusvaikutuksia. Arvion olisi voinut tehdä osana laajempaa yhdenvertaisuussuunnittelua tai erillisenä opintohallintajärjestelmän kehittämishankkeessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää huolestuttavana Helsingin yliopiston vastauksessa ilmenevää asennetta saavutettavuutta kohtaan. Lausunnossa perustellaan saavutettavuuspuutteiden korjaamattomuutta sillä, että ” Sisun käyttöönottoihin liittyviä välttämättömiä töitä on osin jouduttu priorisoidaan muiden korjausten edelle”. Opintohallintajärjestelmän saavutettavuus on lakisääteinen välttämättömyys, ei lisäominaisuus. Lakisääteisten vaatimusten ohi ei voi priorisoida muita töitä. Työhön on kohdennettava tarvittaessa lisäresursseja.

3. Yhdenvertaisuusvaltuutetun muut huomiot asiassa?

Helsingin yliopisto kuvaa vastauksessaan erityisesti näkövammaisille käyttäjille suunnattua tukea henkilökohtaisiin tarpeisiin opintohallintajärjestelmän käyttämisessä. Sisu-opintohallintajärjestelmän ilmeisten puutteiden vuoksi tarpeen kohtuullisille mukautuksille voi ennakoida olevan merkittävä. Helsingin yliopisto kertoo vastauksessaan tiedottamisesta ja henkilöstön perehdyttämisestä. Näiden sinänsä tarpeellisten toimien lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee lisäresurssien kohdentamista näkövammaisten opiskelijoiden henkilökohtaisiin tarpeisiin opintohallintajärjestelmän käyttämisessä, kunnes järjestelmän saavutettavuuden puutteet on saatu korjattua. Apua tulisi olla saatavilla myös ns. virka-ajan ulkopuolella. Valtuutettu korostaa myös, että vaikka mukautukset voivatkin vähentää esteellisyydestä johtuvia haittoja, ne eivät poista esteellisen opintohallintajärjestelmän mahdollista yhdenvertaisuuslain vastaisuutta ja yliopiston mahdollista syylistymistä välilliseen tai välittömään syrjintään vammaisuuden perusteella.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kristina Stenman

Ylitarkastaja

Matti Jutila