

**ASIA****Saamenkieliset palvelut Kelassa****KANTELU**

Kantelija on oikeuskanslerille osoittamassaan 30.6.2018 päivätyssä kirjoituksessa arvostellut Kansaneläkelaitoksen (jäljempänä Kela) menettelyä. Kantelija on arvostellut sitä, että saamelaiden kotiseutualueella palvelemaan valittu Kela-taksien välityskeskus ei palvele asiakkaita saamenkielellä eikä saamenkielistä palvelua ole muutenkaan järjestetty. Kantelija on viitannut myös oheistamaansa Yle-uutisten artikkeliin, jossa on arvosteltu saamenkielisten vanhusten aseman huonontumista uuden taksilain myötä. Kantelijan mukaan Kelalla on muutenkin ollut haasteita saamenkielisten henkilöiden lakisääteisten kielellisten oikeuksien toteuttamisessa, muun muassa saamenkielisten viestien käsittelyssä.

SELVITYS

Pyysin Kelaä hankkimaan kantelun tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen ja antamaan lausuntonsa asiasta. Selvityksessä ja lausunnossa tuli kiinnittää erityisesti huomiota saamelaisten oikeuteen käyttää omaa kieltään sekä saamenkielisten palvelujen toteutumiseen Kelassa.

Kela on antanut 5.11.2018 päivätyyn Lakipalveluryhmän yksikön päällikön ja lakipalvelupäällikön lausunnon, jonka liitteenä on Etuuspalvelujen lakiyksikön 25.9.2018 päivätty selvitys, Asiakkuuspalvelujen tulosityksikön 9.10.2018 päivätty selvitys, Pohjoisen asiakaspalveluyksikön 5.10.2018 päivätty selvitys ja Kehittämispalvelujen tulosityksikön 23.10.2018 päivätty selvitys.

Taksimatkojen suorakorvausmenettelystä Kela on todennut kilpailuttaneensa korvaamiensa taksimatkojen suorakorvausmenettelyn vuoden 2018 alkupuolella siten, että kilpailutettu toiminta alkoi 1.7.2018. Samassa yhteydessä sairausvakuutuslain 4 lukua muutettiin siten, että vakuutettu voi saada korvauksen taksin käytöstä aiheutuneista kustannuksista vain, jos matka tilataan Kelan kanssa sopimuksen suorakorvausmenettelystä tehneestä tilausvälityskeskuksesta. Kela ei ole taksimatkoja koskevassa hankinnassa edellyttänyt, kuten kantelussakin todetaan, että valittava palveluntuottaja pystyisi ottamaan tilauksia vastaan saamen kielellä. Saamenkielisten välittäjien edellyttäminen olisi voinut olla ottaen huomioon taksimatkoja käyttävien saamenkielisten vakuutettujen verrattain pieni määrä kohtuuton vaatimus valittavalle palvelun-

tuottajalle. Lisäksi edellytys ei välttämättä olisi johtanut tavoiteltuun lopputulokseen, jos välittäjä ja vakuutettu eivät puhuisi samaa saamen kieltä.

Kelan korvaamia taksimatkoja käyttää saamelaisten kotiseutualueella noin 300 saamen kieltä puhuvaa henkilöä. Kelan käsitys on, että näistä henkilöistä valtaosa on jo ennen 1.7.2018 ollut ns. vakiotaksiasiakkaita, joiden puolesta tilauksen on tehnyt heidän vakiotaksikuljettajansa. Palautteiden myötä Kela oli tehnyt heinäkuussa 2018 päätöksen, että Lapin saamenkielillä alueilla asuvien saamelaisten Kelan korvaamissa taksimatkoissa noudatetaan kielen perusteella poikkeuksellisesti vakiotaksiasiakkuuksia koskevaa tilaustapaa. Käytännössä saamenkielinen asiakas voi tilata taksin suoraan saamenkieliseltä taksiautoilijalta, joka on liittynyt suorakorvausmenettelyyn. Saamenkielinen asiakas ei ano Kelasta erikseen vakiotaksioikeutta, vaan tilaa taksimatkan suoraan autoilijalta. Tilausvälityskeskus on tietoinen toimintatavasta Lapin saamenkielisten asiakkaiden kohdalla. Asiasta on tiedotettu Kelan saamenkielisillä sivuilla kaikilla kolmella saamenkielellä. Kelan mukaan on vielä selvittämättä, voiko Kelan sivuille laittaa tietoa saamenkielisistä taksiautoilijoista ja miten mahdollinen tieto pidetään ajan tasalla. Lisäksi selvitetään, miten asiakas saa taksitilauksen hoidettua puhelimitse saamenkielellä, koska välityskeskuksessa ei ole näillä tiedoilla saamenkielentaitoista henkilökuntaa.

Kelan saamenkielisistä palveluista on lausunnossa ja selvityksissä todettu, että saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella saamen kielilain 3 luvun mukaiset laajemmat kielelliset oikeudet kuin muualla Suomessa. Saamelaisten kotiseutualueella tarkoitetaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevaa Lapin paliskunnan aluetta. Saamelaisten kotiseutualueella Kelan velvollisuudet palvella saameksi ja toteuttaa saamelaisten kielellisiä oikeuksia ovat laajemmat kuin muissa Kelan yksiköissä. Kotiseutualueella saamelaisella on oikeus käyttää Kelassa asioidessaan saamen kieltä riippumatta siitä, kenen asiasta on kyse. Saamelaisella on siten kotiseutualueella oikeus käyttää saamen kieltä sekä omassa asiassa että esimerkiksi toimiessaan toisen asiamiehenä. Saamelaisella on samanlainen oikeus käyttää valintansa mukaan suomen tai saamen kieltä myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella sosiaaliturvan muutoksenhakuviranomaisissa silloin, kun nämä käsittelevät muutoksenhakuasteena saamelaisten kotiseutualueella Kelassa vireille tulleita etuusasioita.

Saamelaisten kotiseutualueella sijaitsee Kelan Inarin toimisto. Lisäksi Kelan palveluja saadaan Enontekiön ja Utsjoen yhteis palvelupisteistä. Sodankylän toimisto sijaitsee saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella, koska saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluu Sodankylän kunnasta ainoastaan kunnan pohjoisosassa sijaitseva Lapin paliskunnan alue. Toimistosta saa tarvittaessa saamenkielistä asiakaspalvelua. Kelan on syytä soveltaa saamen kielilain 3 luvun säännöksiä myös Sodankylän toimistossa. Myös Kelan Muonion toimisto, joka hoitaa Enontekiön kunnan asiakaspalvelun, sijaitsee saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella. Koska Sodankylän ja Muonion yksiköissä käytännössä asioi saamelaisia, on ne syytä rinnastaa saamelaisten kotiseutualueella sijaitseviin Kelan yksiköihin.

Saamen kielilaki velvoittaa Kelan kaikkia yksiköitä myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella. Saamelaisella on saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella missä tahansa Kelan yksikössä asioidessaan oikeus käyttää saamen kieltä omassa etuusasiassaan tai asiassa, jossa häntä kuullaan. Kun saamelainen käyttää asioidessaan kotiseutualueen ulkopuolella sijaitsevassa Kelan yksikössä saamen kieltä, hänellä on saamen kielen taitoisen henkilön puuttuessa oikeus tulkkaukseen saamen kielelle.

Saamen kielilain tavoitteena on, että saamelaiset voisivat asioida saamen kielen soveltamisalaan kuuluvissa viranomaisissa saamen kielellä ilman tulkkausta. Tämän tulisi toteutua erityisesti saamelaisten kotiseutualueella. Jos asiakas käyttää Kelassa asioidessaan suullisessa käsit-

telyssä saamen kieltä, asian käsitteleminen on pyrittävä antamaan saamen kielen taitoisen henkilön hoidettavaksi. Jos Kelassa ei ole saamen kielen taitoista henkilöä, joka voisi käsitellä asiaa, Kelan on viran puolesta järjestettävä maksuton tulkkaus. Kelan voi myös itse huolehtia tulkkauksesta eli esimerkiksi saamen kieltä osaava Kelan työntekijä voi toimia tulkkina. Jos kyseisessä Kelan yksikössä ei ole saamen kielen taitoista työntekijää, yksikkö voi esimerkiksi ottaa puhelimitse yhteyden toisessa yksikössä työskentelevään saamen kielen taitoiseen Kelan työntekijään. Tulkkaus voi järjestyä myös Kelan paikalle kutsuman ja kustantaman tulkin avulla. Kelan tulee luoda valmiudet saamenkielisten tulkkipalveluiden hankkimiseksi kaikilla kolmella saamen kielellä.

Kehittämispalvelujen antamassa selvityksessä on viitattu kantelussa esitettyyn, jonka mukaan Kelan verkkoasiointipalvelun viestipalvelu ei tunnista saamen kielten merkistöä. Selvityksen mukaan verkkoasiointipalvelussa voi asioiden suomen tai ruotsin kielellä. Asiointipalvelu tunnistaa näihin kieliin liittyvän merkistön. Samat kielet ovat käytössä Kelan eri etuuksien käsittelyyn liittyvissä tietojärjestelmissä. Kelan uudistaa lähivuosina verkkoasiointipalvelunsa. Tämän kehitystyön yhteydessä selvitetään saamen kielellä verkossa asioimisen tukemisen tarpeet ja toteutusmahdollisuudet. Asiointipalvelu on tiiviisti yhteydessä Kelan etuuksien käsittelyn tietojärjestelmäkokonaisuuteen, ja tähän liittyvät riippuvuudet tulee huomioida verkkoasioinnin kehittämisessä.

VASTINE

Kantelija on antanut lausunnosta ja selvityksistä 6.6.2019 päivätyn vastineen.

Kantelija on katsonut, että Kela ei ole oma-aloitteisesti ottanut saamenkielisten henkilöiden oikeuksia huomioon valmistellessaan 1.7.2018 voimaan tullutta uudistusta. Muutoksia oli tehty vasta palautteiden saamisen jälkeen ja kun asia oli ollut esillä tiedotusvälineissä. Myös saamenkielinen tiedottaminen oli alkanut vasta uudistuksen tultua voimaan, kun taas tiedottaminen suomen ja ruotsin kielellä oli alkanut useita viikkoja ennen sitä.

Kantelijan mukaan Kelan uusikaan menettely ei takaa sitä, että saamelaisalueella asuvilla saamenkielisillä olisi tosiasiallisesti mahdollisuus käyttää omaa äidinkieltään kuljetuksia tilatesaan. Selvitysten perusteella Kela ei ole huolehtinut siitä, että asiakkaat saavat tiedon, ketkä Kelan kanssa suorakorvaussopimuksen tehneet taksiautoilijat palvelevat saamen kielellä. Selvityksistä ei myöskään ilmene, että Kela olisi tehnyt mitään toimenpiteitä huolehtiakseen siitä, että myös pienimpiä saamen kieliä (inarin- ja koltansaamea) puhuvia taksiautoilijoita sisältyy sen kanssa suorakorvaussopimuksen tehneisiin yrittäjiin.

Kantelija on viitannut lausunnossa mainittuun hankesuunnitelmaan kehittämishankkeesta, jonka tavoite on saamelaisten kielellisten oikeuksien ja kielilain velvoitteiden täyttyminen kaikilta osin. Lausunnon perusteella hankesuunnitelma on vielä käsittelemättä ja hyväksymättä, joten varmuutta hankkeen toteutumisesta ja aikataulusta ei ole.

Vastineen mukaan saamen kielilaki on säädetty vuonna 2003 eli yli 15 vuotta sitten. Kelalla on näin ollen ollut yli 15 vuotta aikaa valmistella sähköisiä palvelujaan siihen, että myös saamenkieliset asiakkaat voisivat asioida yhdenvertaisesti muiden asiakkaiden kanssa sähköisesti. Kela ei ole myöskään tuonut selvityksissään esille, että se olisi ottanut saamenkielisille asiakkaille käyttöön jonkin vaihtoehdoisen tavan asioida sähköisesti (esimerkiksi turvasähköpostipalvelua käyttäen).

Kantelijan mukaan Kelan olisi tullut jo mainitun 15 vuoden aikana suunnitelmallisia rekrytointeja ja täydennyskoulutusta hyödyntämällä huolehtia siitä, että saamelaisalueella sijaitsevassa toimipisteessä (Inarin toimisto) ja Kelan siihen rinnastamassa yksikössä (Sodankylän toimisto, jonka asiakkaista osa asuu saamelaisten kotiseutualueella) on riittävästi saamenkielentaitoista henkilökuntaa. Ottaen huomioon näiden toimipisteiden lukumäärä suhteessa Kelan koko toimintavolyymiin ei 15 vuoden reagointiaikaa kantelijan näkemyksen mukaan voida pitää kohtuuttomana. Lisäksi Kelan olisi tullut mainitun 15 vuoden aikana huolehtia siitä, että sillä on valmiudet saamenkielisten tulkkipalveluiden hankkimiseksi kaikilla kolmella saamen kielellä.

RATKAISU

Sovellettavat säännökset

Perustuslain 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Hallintolain (434/2003) 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Lain 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista. Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Lain 7 §:ssä (368/2014) säädetään palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Saamen kielilain (1086/2003) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on osaltaan turvata perustuslaisissa säädetty saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Laissa säädetään saamelaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä julkisen vallan velvollisuuksista toteuttaa ja edistää saamelaisten kielellisiä oikeuksia. Tavoitteena on, että saamelaisten oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon taataan kielestä riippumatta sekä että saamelaisten kielelliset oikeudet toteutetaan ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota. Lain 2 §:n 1 momentin 7) kohdan mukaan Kansaneläkelaitos on viranomaisen, johon lakia sovelletaan.

Saamen kielilain 4 §:n mukaan saamelaisella on oikeus omassa asiassaan tai asiassa, jossa häntä kuullaan, käyttää tässä laissa tarkoitettussa viranomaisessa saamen kieltä. Viranomaisen ei saa rajoittaa tai kieltäytyä toteuttamasta tässä laissa säänneltyjä kielellisiä oikeuksia sillä perusteella, että saamalainen osaa myös muuta kieltä, kuten suomea tai ruotsia.

Saamen kielilain 8 §:n mukaan viranomaisten on yleisölle suunnatussa tiedottamisessa käytettävä myös saamen kieltä. Viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet sekä opasteet ja yleisön käytettäviksi tarkoitettut lomakkeet täyttöohjeineen on saamelaiden kotiseutualueella laadittava ja annettava myös saamen kielellä.

Saamen kielilain 3 luvussa ovat saamelaiden kotiseutualueella lisäksi sovellettavat säännökset. Lain 12 §:n mukaan saamelaisella on oikeus käyttää viranomaisessa asioidessaan valintansa mukaan suomen tai saamen kieltä. Oikeudesta käyttää ruotsin kieltä säädetään kielilaissa (423/2003). Sama oikeus on saamelaisella saamelaiden kotiseutualueen ulkopuolellakin valtion viranomaisissa silloin, kun nämä muutoksenhakuviranomaisina käsittelevät kotiseutualueen viranomaisessa vireille tulleita asioita.

Saamen kielilain 13 §:ssä säädetään oikeudesta saada toimituskirja tai muu asiakirja saamen kielellä. Saamelaiselle asianosaiselle on pyynnöstä annettava haastehakemus, tuomio, päätös, pöytäkirja tai muu asiakirja saamen kielellä siltä osin kuin asia koskee hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan, paitsi jos kysymyksessä on asian ratkaisuun ilmeisesti vaikuttamaton asiakirja. Jos saamelainen asianosainen on käyttänyt kirjallisesti tai suullisesti saamen kieltä ottaessaan yhteyttä asiaa käsittelevään viranomaiseen, on saamenkielinen toimituskirja vastaavassa laajuudessa ja vastaavin edellytyksin annettava ilman, että sitä erikseen pyydetäisiin. Toimituskirjasta on kuitenkin annettava vain virallinen saamenkielinen käännös, jos asianosaisia on useita, eivätkä he ole yksimielisiä saamen kielen käyttämisestä.

Saamen kielilain 14 §:ssä säädetään saamen kielen taidosta ja sitä koskevista kelpoisuusvaatimuksista. Viranomaisen on henkilöstöä palvelukseen ottaessaan huolehdittava siitä, että sen henkilöstö kussakin virastossa tai muussa toimipaikassa pystyy palvelemaan asiakkaita myös saameksi. Viranomaisen on lisäksi koulutusta järjestämällä tai muilla toimenpiteillä huolehdittava siitä, että henkilöstöllä on viranomaisen tehtävien edellyttämä saamen kielen taito. Saamen kielen taito voidaan asettaa kielitaitoa koskevaksi kelpoisuusvaatimukseksi valtion viranomaisten henkilöstölle lailla taikka lain nojalla valtioneuvoston tai asianomaisen ministeriön asetuksella sekä kunnallisten viranomaisten henkilöstölle kuntalain (410/2015) mukaisessa järjestyksessä, jollei tällaista kelpoisuusvaatimusta säädetä lailla tai lain nojalla. Saamen kielen taito katsotaan erityiseksi ansioksi, vaikka sitä ei ole asetettu viran, toimen tai tehtävän kelpoisuusvaatimukseksi. Saamen kielen taitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista on soveltuvin osin voimassa, mitä julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetussa laissa (424/2003) säädetään. Saamen kielen taito osoitetaan yleisistä kielitutkinnoista annetussa laissa (964/2004) tarkoitetulla kielitutkinnoilla tai opintojen yhteydessä suoritettulla kielikokeella tai korkeakouluopinnoilla.

Saamen kielilain 19 §:n mukaan, kun lain nojalla käytetään asian suullisessa käsittelyssä saamen kieltä, on asian käsitteleminen viranomaisessa pyrittävä antamaan saamen kielen taitoisen henkilön hoidettavaksi. Jos viranomaisessa ei ole sellaista saamen kielen taitoista henkilöä, joka voisi käsitellä asiaa, on viranomaisen järjestettävä maksuton tulkkaus, jollei se itse huolehdi tulkkauksesta. Lain 20 §:n mukaan, jos hallintoasiassa, hallintolainkäyttöasiassa tai rikosasias- sa haastehakemus, tuomio, päätös, pöytäkirja tai muu asiakirja on laadittu suomen tai ruotsin kielellä, on viranomaisen annettava saamelaiselle asianosaiselle pyynnöstä maksuton virallinen saamenkielinen käännös näistä asiakirjoista siltä osin kuin asia koskee hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan, paitsi jos kysymyksessä on asian ratkaisuun ilmeisesti vaikuttamaton asiakirja. Käännös on liitettävä toimituskirjaan tai muuhun asiakirjaan.

Saamen kielilain 24 §:n mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että tämän lain turvaamat kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Sen tulee osoittaa

yleisölle palvelevansa myös saameksi. Viranomainen voi antaa parempaakin kielellistä palvelua kuin tässä laissa edellytetään.

Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019) on tullut voimaan 1.4.2019 (ks. lain siirtymäsäännökset). Lain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää digitaalisten palvelujen saatavuutta, laatua, tietoturvallisuutta sekä sisällön saavutettavuutta ja siten parantaa jokaisen mahdollisuuksia käyttää yhdenvertaisesti digitaalisia palveluja. Lailla pannaan täytäntöön julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/2102 (saavutettavuusdirektiivi).

Suomessa lailla (107/1976) ja asetuksella (108/1996) voimaan saatetun kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) 27 artiklan mukaan kansallisiin, uskonnollisiin ja kielellisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei muun ohella saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan ja käyttää omaa kieltään.

Suomi on ratifioinut Euroopan neuvoston alueellisia ja vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan (SopS 23/2008) ja määritellyt ratifioinnin yhteydessä vähemmistökieleksi saamen kielen.

Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevaa puiteyleissopimusta (SopS 1-2/1998) sovelletaan saamelaisiin alkuperäiskansana ja kansallisena vähemmistönä. Sopimuksen 10 artiklan mukaan: 1. Sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan, että jokaisella kansalliseen vähemmistöön kuuluvalla henkilöllä on oikeus vapaasti ja ilman ulkopuolista puuttumista käyttää vähemmistökieltään yksityisesti ja julkisesti, suullisesti ja kirjallisesti. 2. Alueilla, joilla asuu perinteisesti tai huomattava määrä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä, sopimuspuolet pyrkivät mahdollisuuksien mukaan varmistamaan olosuhteet, joissa vähemmistökieltä voitaisiin käyttää heidän ja hallintoviranomaisten välisissä suhteissa, mikäli he sitä vaativat ja tällainen vaatimus vastaa todellista tarvetta. 3. Sopimuspuolet sitoutuvat takaamaan jokaiselle kansalliseen vähemmistöön kuuluvalla henkilölle oikeuden saada viipymättä hänen ymmärtämällään kielellä tieto vapaudenriiston syistä ja häneen kohdistetun syytteen sisällöstä ja perusteesta sekä oikeuden puolustaa itseään tällä kielellä, tarvittaessa maksutta tulkin avustamana.

Suomi on sitoutunut saattamaan sopimuksessa esitetyt periaatteet kansallisten vähemmistöjen oikeusoloista sopimuksen mukaiseen tilaan kansallisella lainsäädännöllä, hallintokäytäntöään muuttamalla tai tekemällä kahden- tai monenvälisiä sopimuksia. Sopimuksen selitysmuistion mukaan ne eivät sellaisinaan ole sovellettavissa kansallisessa oikeudenkäytössä, eikä kansalliseen vähemmistöön kuuluva henkilö niiden perusteella suoraan saa oikeuksia tai tule velvoitetuksi. (HE 107/1997 vp)

Arviointia

Perustuslain 6 §:n 2 momentti sisältää laaja-alaisen syrjintäkiellon. Säännöksessä ei käytetä syrjinnän käsitettä, vaan kiellettyä on henkilön asettaminen eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta. Säännös sisältää eräänlaisen syrjinnän työmääritelmän: syrjinnällä tarkoitetaan ei-hyväksyttävää erottelua ihmisten kesken näiden välillä esiintyvien erojen vuoksi. Syrjintä voi olla välillistä tai välitöntä. Välitön syrjintä tarkoittaa muodollisesti erilaista kohtelua (erottelua) jonkin ei-hyväksyttävän perusteen nojalla. Välittömässä syrjinnässä jotakuta kohdellaan epäedullisemmin (haitallisesti) kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai voitaisiin kohdella vertailukelpoisessa tilanteessa. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, että henkilö ei saa jotakin yleisesti saatavilla olevaa palvelua tai että hän ei saa palvelua samoin ehdoin kuin muut. Välittö-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

män syrjinnän kannalta ei yleensä ole merkitystä sillä, onko menettelyyn ryhtyneen ollut tarkoitus syrjiä vai onko menettelyyn ollut muu, esimerkiksi taloudellisiin seikkoihin perustuva syy. (Oikeuden perusteokset. Perusoikeudet. 2011. s. 238, 245).

Perustuslain 17 §:n 3 momentin säännöstä saamelaisten oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan turvataan muun muassa saamen kielilainilla. Sen tarkoituksena on lisäksi turvata saamelaisten oikeus käyttää tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa omaa saamen kieltään eli inarinsaamea, koltansaamea tai pohjoissaamea. Lain pääpaino on selkeästi jälkimmäisessä osassa. Saamen kielen ja saamelaiskulttuurin ylläpitämiseen ja yleiseen kehittämiseen laki liittyy ennen muuta vahvistaessaan saamen kielen virallista asemaa ja madaltamalla kynnystä käyttää kieltä virallisissa yhteyksissä. Lain sisältämät keinot tarkoittavat yhtäältä pyrkimystä lisätä saamen kieltä taitavien henkilöiden määrää niissä viranomaisissa, joita laki koskee. Tämän toteutuessa voidaan saamelaisten kotiseutualueen väestölle järjestää nykyistä useammin laadullisesti ja määrällisesti samanlaiset palvelut äidinkielestä riippumatta. Tulkkauksen ja kääntämisen käyttäminen merkitsisivät myös tulevaisuudessa tärkeää keinoa tavoitteiden saavuttamiseksi. (PeVM 4/2003 vp)

Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen.

Kelan toimintaa koskevat lisäksi hallintolain hyvän hallinnon periaatteet.

Suomen hallitus antoi tammikuussa 2019 viidennen määräaikaisraportin kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta. Raportti kattaa ajanjakson tammikuusta 2015 tammikuuhun 2019. Välittömiä toimenpiteitä edellyttävien Euroopan neuvoston ministerikomitean suositusten täytäntöönpanossa on mainittu muun muassa kieliryhmien huomioiminen julkisen hallinnon tietojärjestelmien kehittämisessä (kohta 55). Vuonna 2017 Euroopan neuvoston ministerikomitea päivitti viranomaisten tietojärjestelmien käyttöön liittyvän suosituksen (JHS 173), jossa korostetaan kieliryhmien huomioimista julkisen hallinnon tietojärjestelmien kehittämisessä. Suosituksen mukaan myös saamen kielilain mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että saamen kielilain turvaamat kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Oikeusministeriö on laatinut tähän liittyvää ohjeistusta siitä, miten kieliryhmät tulee huomioida digitaalisissa julkisissa palveluissa, Suomi.digi -verkkosivuille.

Muina toimenpiteinä puiteyleissopimuksen täytäntöönpanon kehittämiseksi ministerikomitea kiinnittää huomiota myös digitalisaation aiheuttamiin haasteisiin viranomaisten toiminnassa. Siinä nostetaan esille muun muassa tietyissä kielissä, kuten saamen kielissä, esiintyvien fonttien sivuuttaminen viranomaisten tietojärjestelmissä (kohdat 294, 296, 297). Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on antanut Väestörekisterikeskukselle huomautuksen sen menettelystä, joka ei sallinut, että väestötietojärjestelmään merkitään kaikki saamenkieliset diakriittiset merkit (EOAK/3592/2017). Ratkaisunsa mukaan apulaisoikeusasiamies tulee seuraamaan, että väestötietojärjestelmä ottaa käyttöön uuden merkistön ilmoituksensa mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä.

Kelan lausunnon mukaan Kela uudistaa lähivuosina verkkoasiointipalvelunsa ja tämän kehitystyön yhteydessä selvitetään saamen kielellä verkossa asioiden tukemisen tarpeet ja toteutumismahdollisuudet.

Totean kannanottonani, että saamenkielisen verkkoasiointimahdollisuuden puuttuminen loukkaa saamenkielisten yhdenvertaisuutta Kelan palvelujen saamisessa. Tältä osin katson, että Ke-

la on laiminlyönyt saamenkielisten palvelujen kehittämisen perustuslain ja saamen kielilain edellyttämällä tavalla. Toimivalla verkkoasiointipalvelulla on erityisen tärkeä merkitys hallinnon digitalisaatiota kehitettäessä ja lisättäessä, eikä ole saamelaisten kielellisten oikeuksien ja yhdenvertaisuuden kanssa sopusoinnussa, että tämä palvelukanava on jäänyt saamenkielisten asiakkaiden ulottumattomiin. Perustuslain tarkoittamana hyväksyttävä syynä saamenkielisten eri asemaan asettamiselle ei voida pitää teknisiä kielen merkistöihin liittyviä seikkoja. Kelan verkkoasiointipalvelun tärkeys ja digitalisaation hyödyllisyys nähdäkseni korostuvat saamelaisten kotiseutualueella, koska alueella on pitkät välimatkat ja toimipaikkoja vähän alueen maantieteelliseen kokoon nähden. Vaiheittain sovellettavaksi tuleva laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta edellyttää myös huolehtimista digitaalisten palvelujen saatavuudesta.

Kelan lausunnon mukaan Kelassa on parhaillaan meneillään saamenkielisten palveluiden kartoitus ja kehittäminen. Hankesuunnitelma on vielä käsiteltävänä ja hyväksymättä. Kehittämissä on mukana Kelan Pohjoinen asiakaspalveluyksikkö ja Viestintä. Kelan mukaan kehittäminen on pitkäjänteistä ja suunnitelmallista, ja sen tarkoituksena on, että saamelaisten kielelliset oikeudet ja kielilain velvoitteet täyttyvät kaikilta osin. Lisäksi Kelan mukaan sen sisäistä tiedotusta saamen kielilain velvoitteista ja toimintamalleista pyritään lisäämään, jotta jokainen kelalainen tuntee prosessin saamenkielisessä palvelussa ja päätöksenteossa.

Ottaen huomioon perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteet sekä sen, että saamen kielilaki on tullut voimaan jo vuoden 2004 alusta, edellä mainittu kehittäminen on näkemykseni mukaan viivästynyt.

Kelan antamien selvitysten mukaan sen tulisi pyrkiä esimerkiksi rekrytointien ja saamen kielen opiskelun tukemisen avulla siihen, että kotiseutualueen toimipaikoissa voitaisiin palvella asiakkaita ilman tulkkausta. Tulkkauksen tulisi vähitellen jäädä toissijaiseksi keinoksi asiakkaan ja Kelan välisissä yhteyksissä. Kelan mukaan kotiseutualueella sijaitsevilla Kelan yksiköissä on huolehdittava siitä, että saamelaisen asiakkaan kielelliset oikeudet voivat toteutua jokaisessa yksittäistapauksessa esimerkiksi varmistamalla, että henkilöstössä on kielitaitoisia henkilöitä.

Käsitykseni mukaan rekrytointeja ja saamen kielen opiskelua olisi tullut tehokkaammin käyttää saamen kielen taitoisen henkilöstön saamiseksi varsinkin kotiseutualueella ja huomioon ottaen tältäkin osin se, että saamen kielilaki on ollut voimassa jo 15 vuotta. Saamen kielilain 14 § edellyttää, että henkilöstö pystyy palvelemaan myös saameksi ja että henkilöstöllä on viranomaisen tehtävien edellyttämä saamen kielen taito. Säännöksen mukaan viranomaisen on huolehdittava edellä mainittujen vaatimusten täyttymisestä henkilöstöä palvelukseen ottaessaan sekä koulutusta järjestämällä tai muilla toimenpiteillä. Tulkkauksen käyttäminen asiointitilanteissa on usein huonompi vaihtoehto, ja ammattitaitoisten tulkkiin saatavuus kaikilla kolmella saamen kielellä voi olla haasteellista.

Kelan antamassa selvityksessä on todettu, että sen tulisi julkaista keskeisimpiä etuuksia koskevia esitteitä ja tärkeimmät etuuksia koskevat lomakkeet kaikilla saamen kielillä. Selvityksensä mukaan Kela pyrkii käännättämään keskeisimmät etuuksia koskevat lomakkeet kaikille kolmelle saamen kielelle ja julkaisemaan ne Kelan internetsivuilla. Kotiseutualueella sijaitsevilla Kelan yksiköissä tulisi lomakkeita asettaa näkyvästi esille.

Saamen kielilain 8 §:n 2 momentti edellyttää, että muun muassa yleisön käytettäväksi tarkoitettujen lomakkeiden täyttöohjeineen on saamelaisten kotiseutualueella laadittava ja annettava myös saamen kielellä. Kelan selvityksen perusteella herää kysymys, onko esitteiden ja lomakkeiden saamen kielellä julkaiseminen riittävän kattavaa tarpeeseen nähden ja täyttääkö se edellä mainitun säännöksen vaatimukset.

Kaiken kaikkiaan selvityksessään Kela kertoo pikemmin aikomuksistaan kuin lain jo pitkään edellyttämien velvoitteiden toteuttamisesta.

Lausunnon ja selvitysten mukaan korjaaviin toimiin taksimatkojen suorakorvausmenettelyn osalta on ryhdytty vasta palautteen saamisen jälkeen. Näin ollen saamenkielisten asiakkaiden palveluun ei ollut alun perin kiinnitetty riittävä huomiota, ja näkemykseni mukaan saamenkielisten asiakkaiden palvelua taksimatkojen suorakorvausmenettelyssä on tarpeen edelleen kehittää.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saamenkielisen verkkoasiointimahdollisuuden puuttuminen loukkaa saamenkielisten yhdenvertaisuutta Kelan palvelujen saamisessa ja katson, että Kela on laiminlyönyt saamenkielisten palvelujen kehittämisen perustuslain ja saamen kielilain edellyttämällä tavalla.

Saamelaisten kotiseutualueella sovellettava saamen kielilain 14 § edellyttää, että henkilöstö pystyy palvelemaan myös saameksi ja että henkilöstöllä on viranomaisen tehtävien edellyttämä saamen kielen taito. Viranomaisen on huolehdittava näiden vaatimusten täyttymisestä henkilöstöä palvelukseen ottaessaan sekä koulutusta järjestämällä tai muilla toimenpiteillä.

Kiinnitän Kelan vakavaa huomiota edellä saamenkielististä Kelan palveluista lausumaani.

Muutoin kiinnitän Kelan huomiota edellä saamenkielisten kielellisten oikeuksien toteuttamisesta ja edistämisestä lausumaani.

Pyydän Kelaa ilmoittamaan 30.4.2020 mennessä toimenpiteistään saamenkielisten palvelujensa toteuttamiseksi saamenkielisten oikeuksien edellyttämällä tavalla.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
