

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan lausunto 29.11.2018, Dno. YVTItk 552/2018

Lausuntopyyntö 17.9.2018, Saamelaiskäräjät, Dnro. 362/D.a.9/2018.

Lausunnon pyytjä kuvaa ongelmaa seuraavasti.

Saamelaiskäräjät on huolissaan Lapin maakuntavalmistelussa esiin nousseesta tulkinnasta, jonka mukaan tulkkauksen järjestäminen olisi riittävä toimenpide, eikä maakunnan tarvitsisi ensisijaisesti palkata saamen kielen taitoista henkilökuntaa, jonka perusteena pidetään tulevan Lapin maakunnan riittämätöntä rahoitusta.

Saamelaiskäräjien tulkinnan mukaan saamen kielilain tarkoituksena on pyrkiä vähentämään tarvetta tulkkaukseen muun muassa kielitaitovaatimuksilla ja virkavapautta koskevilla säädöksillä, joiden mukaan saamen kielen taitoisten työntekijöiden määrää on tarkoitus saada nykyistä suuremmaksi. Lisäksi lain keskeisenä pyrkimyksenä on, että saamen kielilaissa saamelaisille taattu oikeus käyttää saamen kieltä virallisissa yhteyksissä toteutuisi myös käytännössä. Saamen kielilain mukaan Lapin maakunnassa tulisi ensisijaisesti palkata saamen kielen taitoista henkilökuntaa, eikä turvautua pelkästään tulkkaukseen.

Oikeusministeriön 25.11.2016 julkaiseman selvityksen mukaan (OM julkaisu 39/2016) saamenkielisten oikeudet saamenkielisiin palveluihin toteutuvat heikosti saamelaisten kotiseutualueella.

Saamenkielisten palveluiden heikko saatavuus asettaa saamenkielisen väestön merkittävästi heikompaan asemaan valtaväestöön nähden etenkin niiden palveluiden suhteen, jotka perustuvat kielen käyttöön. Tällaisia palveluja ovat lapsi-, perhe-, ja vanhuspalvelut sekä erilaiset terapia- ja kuntoutuspalvelut. Saamenkielisten oikeudet riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin eivät toteudu jolleivät heidän kielelliset oikeutensa toteudu.

Lausunnon antaminen

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 20 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen voi pyytää yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta lausunnon yhdenvertaisuuslain tulkinnan kannalta merkittävästä asiasta.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että Saamen kielilaissa (1086/2003) ja sen soveltamisessa sosiaali- ja terveyspalveluissa on kyse oleellisesti saamelaisten yhdenvertaisuuden toteutumisen turvaamisesta, joten saamelaiskäräjien lausuntopyyntö koskee yhdenvertaisuuslain tulkinnan kannalta merkittävää asiaa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta lausuu alla luetelluista lausuntopyynnön kysymyksistä yhdenvertaisuuslain kannalta ja siten kuin sitä on tulkittava perusoikeusmyönteisellä tavalla.

1. Miten saamen kielilakia tulisi tulkita, jotta saamelaisväestön oikeus yhdenvertaisiin sosiaali- ja terveystalviuihin inarin-, koltan- ja pohjoissaamen kielillä toteutuisi perustuslain ja saamen kielilain edellyttämällä tavalla tulevassa Lapin maakunnassa?

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa aluksi, että yhdenvertaisuuslain soveltamisala on yleinen, joten se on syrjintäasioissa sovellettavissa ensisijaisesti suhteessa muuhun lainsäädäntöön.

Kuten hallituksen esityksessä uudeksi saamen kielilain (HE 44/2017, s.3) todetaan, Suomen kansallinen lainsäädäntö ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset velvoittavat viranomaisia toteuttamaan saamelaisten erityisesti kieleen ja kulttuuriin liittyvät oikeudet, jotta saamelaisten oikeudet toteutuvat yhdenvertaisesti muihin väestöryhmiin nähden.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että Euroopan neuvoston ministerikomitea on kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanoa Suomessa koskevassa päätöslauselmassa (CM/ResCMN(2017)1; 15.3.2017) kehottanut tehostamaan pyrkimyksiä varmistaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja on asianmukaisesti saatavilla jokaisen ensimmäisellä kielellä, erityisesti ruotsin ja saamen kielillä, ja että hallinnon uudistusten yhteydessä taataan vähemmistöihin kuuluvien kielelliset oikeudet.

Hallituksen esityksessä uudeksi saamen kielilain todetaan, etteivät mahdolliset muutokset sosiaali- ja terveystalviuiden järjestämisessä sekä hallinnon järjestämisessä maakuntalain uudistuksessa saa heikentää saamelaisille nykyisen lainsäädännön mukaan kuuluvia kielellisiä tai kulttuurisia oikeuksia. Tämän takia hallituksen esityksessä saamen kielilain velvoitteet täsmennetään koskemaan myös maakuntia niin, että samat velvollisuudet, jotka nykyään ovat kunnalla, tulee olla myös maakunnalla.

SOTE –uudistuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä antamassaan lausunnossa (PeVL 26/2017 vp.) perustuslakivaliokunta korosti, että on syytä erityisesti varmistaa asiakkaiden mahdollisuus saada omakielistä palvelua.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentissa säädetään viranomaisen velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta. Viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava viranomaisen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

Yhdenvertaisuuslain esitöiden (HE 19/2014 vp., s. 58 – 59) mukaan laissa viranomaisella tarkoitetaan muun muassa itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia, ja lain säännöksiä viranomaisesta sovelletaan myös muuhun julkista hallintotehtävää hoitavaan kuin viranomaiseen. Näihin tehtäviin kuuluu julkisen palvelun tuottaminen lailla tai lain nojalla annetulla julkisella toimeksiannolla.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että maakunnat ja niiden liikelaitokset tulevat tuottamaan ja järjestämään saamelaisten sosiaali- ja terveyspalveluja ja katsoo, että maakunnan on viranomaisena silloin otettava jo palveluja suunniteltaessa ja kilpailutettaessa huomioon niin saamen kielilain velvoitteet kuin yhdenvertaisuuslain mukaiset velvoitteet yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

Kuten syrjintälautakunta on jo 11.12.2008 antamassaan päätöksessä (Dno. 2008-367/pe-2) todennut, saamelaisten kotiseutualueella viranomaisilla olevan saamen kielilain mukaisen erityisen velvollisuuden huolehtia julkisten palveluiden saatavuudesta saamenkielellä, voitiin katsoa merkitsevän sillä tavoin korostunutta järjestämisvelvollisuutta, että vastuullisten viranomaisten on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin aktiivisesti ja riittävän ajoissa saamenkielisten palveluiden asianmukaiseksi turvaamiseksi.

Saamen kielilain 14 §:n 2 momentin mukaan saamen kielen taito voidaan asettaa kielitaitoa koskevaksi kelpoisuusvaatimukseksi valtion ja kunnallisen viranomaisen henkilöstölle saamelaisten kotiseutualueella.

Perustuslakivaliokunta onkin todennut, että perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tosiasiallisessa toiminnassa huolehtia sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 24/2001 vp, s. 4/II). Asianmukaisen ja riittävän koulutuksen vaatimus korostuu erityisesti silloin, kun tosiasiallisella hallintotoiminnalla on vaikutusta perusoikeuksien toteutumiseen tai kun kyseisessä toiminnassa käytetään julkista valtaa (PeVL 27/2014 vp, s. 4/I).

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että saamen kielilain 14 §:n 2 momentin mukaisten kielitaitovaatimusten asettaminen on osa niitä tarpeellisia toimenpiteitä, joihin vastuullisten viranomaisten on ryhdyttävä aktiivisesti ja riittävän ajoissa saamenkielisten palveluiden asianmukaiseksi turvaamiseksi.

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan toiminnan yhdenvertaisuusarvioinnin tulee kohdistua mahdollisuuksien mukaan siihen, miten yhdenvertaisuusnäkökulma on otettu huomioon viranomaisen tehtäviin kuuluvien toimintojen järjestämisessä samoin kuin siihen, miten sen toiminta on tosiasiallisesti vaikuttanut syrjinnän vaarassa olevien ryhmien asemaan. Viranomaisen tulee toimialallaan arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista esimerkiksi asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Edistämistoimet voivat olla luonteeltaan toimenpiteitä syrjinnän havaitsemiseksi tai ennaltaehkäisemiseksi tai yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua positiivista erityiskohtelua. Edistämisessä on usein kyse toimenpiteistä, joilla julkiset palvelut pyritään järjestämään syrjinnän vaarassa olevien ryhmien tarpeet paremmin huomioon ottavalla tavalla. Selvää on, että viranomaisen on erityisesti muutettava niitä olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisuuden toteutumista. Laajoissa tai muutoin merkitykseltään tärkeissä hankkeissa on arvioitava, vaikuttaako hanke syrjinnän vaarassa olevien ryhmien oikeuksiin, velvollisuuksiin tai asemaan. (HE 19/2014 vp., s. 61).

Perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 26/2017 vp.) SOTE –hankkeen vaikutusten arvioinnista, että uudistuksen tavoitteena on edistää tosiasiallista tasa-arvoa julkisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa ja parantaa tässä tarkoituksessa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemaa palvelujärjestelmässä. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arvioitaessa lakiehdotuksia yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Tähän liittyy myös lainsäädännön vaikutusten ennakoarviointiin poikkeuksetta sisältyvä epävarmuuselementti. Nyt käsillä olevassa tilanteessa vaikutusarvioinnissa esitettyihin riskeihin tulee kuitenkin suhtautua poikkeuksellisen vakavasti. Syynä tälle on ensinnäkin ehdotetun uudistuksen mittaluokka. Lisäksi kyse ei ole mistä tahansa julkisesta palvelutehtävästä, vaan sellaisten palveluiden järjestämisestä, joissa on keskeisesti kyse julkiselle vallalle osoitetun, viime kädessä oikeuteen elämään kiinnittyvien perusoikeuksien turvaamistehtävän toteuttamisesta. Perustuslaillinen ongelma suhteessa perustuslain 19 §:n 3 momenttiin saattaa syntyä silloin, jos ehdotettuun lainsäädäntöön sisältyy joitakin rakenteellisia ongelmia, jotka suurella todennäköisyydellä johtavat siihen, että oikeuksien toteutuminen tosiasiallisesti vaarantuu.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että perustuslakivaliokunnan edellä selostettu kannanotto tulee ottaa vastaavasti huomioon, kun maakunta arvioi saamelaisten yhdenvertaisuuden toteutumista sosiaali- ja terveydenhuollossa yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentin yhdenvertaisuuden edistämismääräyksen mukaisesti. Tällöin arvioinnin kohteena on luonnollisesti myös saamen kielilain velvoitteiden asianmukainen toteutuminen.

2. Missä määrin taloudellisten resurssien vähyys voi vaikuttaa maakunnan velvollisuuksiin järjestää saamelaisille lakisääteisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita?

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että taloudellisten resurssien vähyttä ei ole varsin vakiintuneessa kotimaisessa ja kansainvälisessä oikeuskäytännössä pidetty sellaisena hyväksyttävänä perusteena, joka oikeuttaisi syrjintäsuojaa saavien asettamisen muita epäedullisempaan asemaan.

Syrjintälautakunta on 11.12.2008 antamassaan päätöksessä todennut, että silloin kun saamenkielisten palvelujen järjestäminen on lakisääteinen velvollisuus, kunnan tulee varata siihen riittävät resurssit, eikä resurssipulalla tai muulla vastaavalla seikalla ole merkitystä asian oikeudellisessa arvioinnissa. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että sama koskee myös maakuntaa.

3. Miten saamen kielilain velvoite saamenkielisen palvelun tarjoamisesta ja saamen kielellä tiedottamisesta koskee saamelaisten kotiseutualueella muita sosiaali- ja terveystalouden tuottajia, kuten yksityisiä yrityksiä tai järjestöjä ja heidän palveluitaan?

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta viittaa lausunnossa edellä esitettyyn ja toteaa lisäksi, että myös yksityiset yritykset ja järjestöt ovat velvollisia noudattamaan toiminnassaan yhdenvertaisuuslakia.

4. Millaisia positiivisia erityistoimia voidaan edellyttää Lapin maakunnalta inarin- ja koltansaamenkielisen väestön tosiasiallisen yhdenvertaisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi perustuslain 22 §:n nojalla?

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta viittaa lausunnossa edellä esitettyyn, eikä katso aiheelliseksi lausua aiheesta enempää.