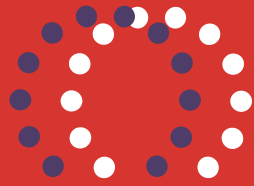


Maija Faurie

Saamelainen Kelan asiakkaana

Saamelaisten oikeudet ja asema alkuperäiskansana
Kelan toimeenpanemassa sosiaaliturvassa



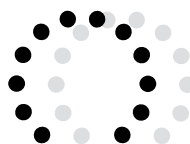
75/2011

Sosiaali- ja terveysturvan selosteita

Maija Faurie

Saamelainen Kelan asiakkaana

Saamelaisten oikeudet ja asema
alkuperäiskansana Kelan toimeenpanemassa
sosiaaliturvassa



75/2011
Sosiaali- ja terveysturvan
selosteita

Kela[®]

KELAN TUTKIMUSOSASTO | HELSINKI 2011

ISBN 978-951-669-861-1 (nid.), 978-951-669-862-8 (pdf)
ISSN 1455-0113

Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy
Tampere 2011

SISÄLTÖ

Tiivistelmä	3
Čoahkkáigeassu	3
Čuákánkiäsu	4
Vuännös	4
Sammandrag	5
Abstract	5
Alkusanat	6
1 Johdanto	7
1.1 Universaali sosiaaliturva	7
1.2 Saamelaisten sosiaali- ja terveystalvet 1990-luvulla	7
1.3 Palvelut 2000-luvulla	8
1.4 Saamenkielinen palvelu Kelassa	9
2 Saamelaiset Suomessa	10
3 Saamelaisten perusoikeudet ja asema lain- säädännössä	11
3.1 Saamelaiset alkuperäiskansana	11
3.2 Saamen kielilaki	12
3.3 Perinteisten elinkeinojen sääntely	13
3.4 Oikeus sosiaaliturvaan	14
3.5 Yhdenvertaisuus ja positiivinen erityis- kohtelu	15
3.6 Saamelaisten kansainvälinen suojele	17
3.7 Perus- ja ihmisoikeuksien sitovuus	21
4 Saamelaiset ja Kelan hoitava sosiaaliturva	21
4.1 Kelan yhdenvertaisuussuunnitelma	21
4.2 Saamenkieliset palvelut ja saamelaisten asiakaspalvelu	23
4.2.1 Kielilain ohjeistus	23
4.2.2 Palvelujen tämänhetkinen tilanne	25
4.2.3 Palvelujen kehittäminen	26
4.3 Sosiaaliturvaetuudet	28
4.3.1 Perinteiset elinkeinot toimeentulon lähteenä	28
4.3.2 Perinteisiä elinkeinoja harjoittavien vakuuttamisesta	28
4.3.3 Sairausvakuutus	30
4.3.4 Kuntoutus	33
4.3.5 Työttömyysturva	36
4.3.6 Eläkkeet ja eläkeläisen tuet	38
4.3.7 Asumisen tuet	39
5 Saamelaisasioinnin erityispiirteitä	39
5.1 Saamelainen asiakkaana	40
5.2 Saamenkieliset palvelut	40
5.3 Saamelaisen kulttuurin tuntemus	41
5.4 Erityiset sosiaaliturvan ongelmakohdat	41
6 Saamelaiset ja sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoimenpiteet	42
6.1 SATA-komitea	42
6.2 KASTE-ohjelma	42
6.3 PARAS-hanke	44
7 Katsaus muihin maihin	46
7.1 Tutkimus alkuperäiskansojen terveydestä ja hyvinvoinnista	46
7.2 Norja	46
7.3 Ruotsi	47
7.4 Venäjä	48

8 Johtopäätökset	48
8.1 Palvelujen kehittäminen	48
8.2 Yhdenvertaisuussuunnittelu	49
8.3 Positiivinen erityiskohtelu	49
8.4 Kulttuurisen ymmärryksen tarve	49
8.5 Lainsäädännön kehittäminen	49
8.6 Yhteistyö saamelaiskäräjien kanssa	50
8.7 Etninen vai alueellis-paikallinen ilmiö?	50
8.8 Jatkotutkimuksen tarve	50
Lähteet	50

Kirjoittaja

Maija Faurie, tutkija, LL.M
Kelan tutkimusosasto
etunimi.sukunimi@gmail.com

Sarjan julkaisu on hyväksytty
tieteellisessä arvioinnissa.

© Kirjoittaja ja Kelan tutkimusosasto
www.kela.fi/tutkimus
tutkimus@kela.fi

Tiivistelmä

Faurie Maija. **Saamelainen Kelan asiakkaana. Saamelaisten oikeudet ja asema alkuperäiskansana Kelan toimeenpanemassa sosiaaliturvassa.** Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 75, 2011. 55 s. ISBN 978-951-669-861-1 (nid.), 978-951-669-862-8 (pdf).

Tässä selvityksessä kartoitetaan, miten saamelaisten oikeudet ja asema alkuperäiskansana on otettu huomioon Kelan toimeenpanemassa sosiaaliturvalainsäädännössä: miten saamelaisten kielelliset oikeudet toteutuvat, miten saamelainen kulttuuri otetaan huomioon ja miten perinteisiä elinkeinoja tuetaan sekä miten saamelaisten tosiasiallista yhdenvertaisuutta edistetään. Lisäksi tarkastellaan, minkälaiset mahdollisuudet saamelaisilla on vaikuttaa heitä koskeviin sosiaaliturvapalveluihin. Lainsäädännön ja sen ohjeistuksen tarkastelun lisäksi kerättiin tietoa sosiaaliturvan toimivuudesta saamelaisten osalta haastattelemalla saamelaisalueen viranomaisia. Lisäksi saamelaisten kokemia sosiaaliturvan epäkohtia pyritään havainnollistamaan tapausesimerkein. Kelassa saamenkielisiä palveluja on kehitetty kiitettävästi viime aikoina. Asiakaspalvelussa tulisi ottaa huomioon myös kulttuuriset asiointitavat. Ongelmia sosiaaliturvan toimeenpanossa on erityisesti saamelaisen kulttuurin sekä perinteisten elinkeinojen ja sosiaaliturvalainsäädännön yhteensovittamisessa. Saamen kulttuurin ja perinteisten elinkeinojen tuntemus tulisi turvata myös ratkaisutyössä. Tulinnan ja toiminnan kehittämisen lisäksi myös lainsäädäntöä tulisi arvioida uudelleen. Sääntelyssä tulisi ottaa huomioon saamelaiselinkeinojen erityispiirteet ja kulttuurinen merkitys ja tukea saamelaisten mahdollisuutta ansaita toimeentulonsa perinteisillä elinkeinoillaan. Saamelaiset ovat voineet vaikuttaa saamiinsa sosiaaliturvapalveluihin melko vähän. Kelan palvelustrategiassa ei myöskään varsinaisesti tunnusteta positiivista erityiskohtelua. Palvelujen ja lainsäädännön kehittämistoimenpiteissä tulisi ottaa huomioon saamelaiskäräjien näkemykset ja sallia sellaiset positiiviset erityistoimet, joilla voidaan turvata ja edistää paitsi saamelaisten kielellisiä oikeuksia myös heidän asemaansa alkuperäiskansana ja heidän mahdollisuuttaan harjoittaa kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan.

Avainsanat: sosiaaliturva, sosiaalioikeus, perusoikeudet, ihmisoikeudet, yhdenvertaisuus, alkuperäiskansat, kielelliset oikeudet, saamelaiset, elinkeinot

Čoahkkáigeassu

Faurie Maija. **Sápmelaš ÁEL:a áššehassan. Sápmelaččaid vuoigatvuođat ja sajádat álgoálbmogiin ÁEL:a doibmiibidjan sosiáladorvvus.**

Dán čielggadusas kártejuvvo, movt sámiid vuoigatvuođat ja sajádat álgoálbmogin lea váldon vuhtii ÁEL (Álbmotealáhuslágadus) doibmiibidjan sosiáladorvoláhkaásaheamis: movt sámiid gielalaš vuoigatvuođat ollašuvvet, movt sámiid kultuvra váldo vuhtii ja movt dat doarju árbevirolaš ealáhusaid ja maid dan movt sámiid duodalaš ovtaveardásašvuohta ovddiduvvo. Dan lassin guorahallo, makkár vejolašvuođat sámiin lea váikkuhit sidjiide guoskevaš sosiáladorvobálvalusaide. Láhkaásaheami ja dan bagadeami guorahallama lassin čohkkejuvvui diehtu das movt sosiáladorvu doaimá sámiid oasis. Diehtu čohkkejuvvui jearahallamiin sámevuovllu eiseválddiid. Dan lassin dat heajos bealit maid sámit leat vásihan sosiáladorvvu ektui, viggat buktit ovdan dáhpáhusovdamearkkaid bokte. ÁEL:s sámegeilat bálvalusat leat ovddiduvvon buori láhkai manemus ággiid. Áššehasbálvalusas galggašii váldit vuhtii maid kultuvrralaš áššemeannudanvuogit. Váttisvuođat sosiáladorvvu doaimmain lea earenoamážit sámiid kultuvrra ja árbevirolaš ealáhusaid ja sosiáladorvoláhkaásaheami oktiiheiveheamis. Sámiid kultuvrra ja árbevirolaš ealáhusaid dovdamuš galggašii dorvvastuvvot áššiid čoavdinbarggus. Dulkoma ja doaimma ovddideami lassin maiddá láhkaásaheami galggašii árvoštallat odđasit. Njuolggadusain galggašii váldot vuhtii sámi ealáhusaid earenoamáš iešvuođat ja dan kultuvrralaš mearkkašupmi ja doarjut sámiid vejolašvuođa dinet sisabohtuset árbevirolaš ealáhusain. Sámit leat sáhtán váikkuhit oalle unnán daidda sosiáladorvobálvalusaide, maid sii leat ožžon. ÁEL bálvalanstrategiijas ii maiddá albmaláde boade ovdan positiivalaš earenoamášmeannudeami. Bálvalusaide ja láhkaásaheami ovddidandoaimmain berrešii váldit vuhtii sámedikki oainnuid ja dohkkehit dakkár positiivalaš earenoamášdoaimmaid, maid vehkiin sáhtá dorvvastit ja ovddidit sámiid gielalaš vuoigatvuođaid ja maiddá sin sajádaga álgoálbmogin ja sin vejolašvuođa bargat iežaset kultuvrrain ja árbevirolaš ealáhusaiguin.

Čoavddasámit: sámit, álgoálbmogat, sosiáladorvvu, sosiálavuoigatvuohta, vuodđovuoigatvuođat, olmmošvuoigatvuođat, gielalaš vuoigatvuođat, ovtaveardásašvuohta, ealáhusat

Čuákánkiäsu

Faurie Maija. **Sämmiláš AIL äššigázzân. Sämmilij vuoigádvuođah já algáalmug sajattáh AIL olášuttem sosiaaltorvoost.**

Taam čielgiittásast kárttejuvvo, maht sämmilij vuoigádvuođah já sajattáh algáalmugin láa valdum vuotân AIL (Aalmugiäláttáslájádás) olášuttem sosiaaltorvolaháasátmist: maht sämmilij kieláliih vuoigádvuođah olášuveh, maht säämi kulttuur váldoo vuotân já maht ärbivuáváliih iäláttásah uázžuh torjuu sehe maht sämmilij tuođáláš oovtviárdásášvuotâ ovededuvvo. Lasseen tárkkuojuvvo, magareh máhĐulášvuođah láa sämmilijn vaikuttid ssi kyeskee sosiaaltorvopalvállussáid. Laháasáttás já ton ravvui tarkkum lasseen nurrui tiätu sosiaaltorvo toimâmvuodâst sämmilij uásild sahhiittálmáin sâmikuávu virgeomáháid. Lasseen sämmilij vuáttám sosiaaltorvo tuhhiimettumijd oosijd keččâleh aicâlmistiĐ tábâhtusovdâmerháiguin. Majemui aagij láa sâmi-kieláliih palvâlusah AIL:st ovededum pyreest. Äššigášpalvâlmist kolgáččij váldiĐ vuotân meiddei kulttuurlijd ášástállâmvuovijd. Čuolmah sosiaaltorvo olášutmist láa eromášávt säämi kulttuur sehe ärbivuávâlij iäláttásâi já sosiaaltorvolaháasáttás oohtânheivtmist. Säämi kulttuur já ärbivuávâlij iäláttásâi identifisistem kolgáččij turviĐ meid čuávdimpargoost. Aašij tulkum já tooimâ ovededem lasseen kolgáččij meiddei laháasáttás árvuštállâđ uđĐâsist. Asáttálmist kolgáččij váldiĐ vuotân sämmilášialáttásâi sierânâsjiešvuođâid já kulttuurlii merhásume já tuárjuđ sämmilij máhĐulášvuođâ ánšâsiĐ áigápuáĐus ärbivuávâlij iäláttásâidiskuin. Sämmiliih láa puáhtám vaikuttid jieijâs uázžum sosiaaltorvopalvállussáid viehá uccáá. AIL palvâlemstrategiast iä meiddei riävtui tuubdá positiivláš sierânâskohtâlem. Palvâlusâi já laháasáttás ovededemtoimâin kolgáččij váldiĐ vuotân sâmitige uáinuid já suovváđ tagarijd positiivlijd sierânâstooimâid, moiguin puáhtá turviĐ já ovedediĐ nuvvt sämmilij kielâlijd vuoigádvuođâid ko meid ssi sajattuv algáalmugin já ssi máhĐulášvuođâ hárvuttid jieijâs kulttuur já ärbivuávâlijd iäláttásâid.

Čoovdásâäni: sämmiliih, algáalmugeh, sosiaaltorvo, sosiaalvuoigádvuođâ, vuáĐuvuoigádvuođah, olmoošvuoigádvuođah, kieláliih vuoigádvuođah, oovtviárdásášvuotâ, iäláttásah

Vuännös

Faurie Maija. **Sä mmlaž Kela ää ššli žžen. Saa mi vuoigádvuođ da algmeera staattus Kela tuáimpeijjâm sosialstaanâst.**

Tân čiolgtõõzzâst čiolggeet, mä htt saami, kook liä algmeer da mä htt sij vuoigádvuođ da staattus liä valddum lokku Kela (Naroodjeältökstrooite l) tuáimpeijjâm sosialstaanlää jjeättmõõžžâst: mä htt saa mi kiöll'laž vuoigádvuođ teáuddje, mä htt sää m kulttur vää ldet lokku da mä htt ää rbvuálaž jie llemvue jjiid staanâd di mä htt saa mi õout'tää ssvuođ tuottâ ššest viiggât ooudâs. Lää ssen ta rkkõlât, mõõnnallsem vuáittmõõžž saa min liä vaikkted si jjiid kuõskki sosialstaankääzkkõõzzi beä lnn. Lää jjeättmõõžž da tön vuä ppõõzzi ta rkkõem láa ssen noorim nákam teádaid, kook kuõ skke sosialstaan tuáimjemvuodâ saa mi beä lnn. Tân noorrâm diott mij saaggtõõlim sää mvuu d ve rggnee kkid. Lää ssen kiččlõõđât pu htted ouddmeárkkan, saa mi jiijâs vuámmšem tobddmõõžž, kook liä šõddâm sosialstaan pannaä šši mie ldd da koid sij liä jouddâm tobddâd pannä ššen. Kelast leät mõõnni aai jin vikkum pue relld sää mkiõllsaid kääzkkõõzzid. Ää ššlaskääzkkõõzzâst õõlgci vä ldded lokku še kulttuursaž ää ššeemvue jji. Pro bleem sosialstaan tuáimpeijjâmõõžžâst liä jeärben saa mi kulttuur di ää rbvuálaž jie llemvue jji da sosialstaankää jjeättmõõžž õ httesuávtõõllmõõžžâst. Sää m kulttuur da ää rbvuálaž jie llemvue jji tobddmõõš õõlgci staanâd rá tkkeemtuájast. Tu lkkeem da tuáimjem ooudâsviikkâm láa ssen, õõlgci á te láa jjeättmõõžž še ärvvtõõllâd oddest. Meärrõõžžâst õõlgci váldded lokku sää mjie llemvue jji jiijâsnallsem da kulttuursaž miárkktõs da staanâd saa mi vuáittmõõžž teä njed pi rggumuužžes ää rbvuálaž jie llemvue jjeezvui m. Sä mmla liä vuáittam vaikkted vuõžžum sosialstaankääzkkõõzzid miálggâd occanj. Kela kääzkkõõstrategiast jeät vä lddveárlânji tobdstuku ni positiivláš takai ke nnvõs áannmõõžž. Kääzkkõõzzi da láa jjeättmõõžž ooudâsviikkâm tuáimtuájain õõlgci vä ldded lokku sää mtee gğ vuáinalm da sâá všed nákam positiivláš jiijâsnallšemtuaimid, koin vuei tet staanâd da viikkâd ooudâs grää m gu saa mi kiöll'laž vuoigádvuođid da še sij staattuuzzes algmeeran da sij vuáittmõõžžes spráavtõõttâd kulttuures da ää rbvuálaž jie llemvue jjeez.

Čõõudsää n: sä mmla, algmeer, sosialstaan, sosialvuoigádvuođ, vuáđđvuoigádvuođ, ooumažvuoigádvuođ, kiöll'laž vuoigádvuođ, õout'tää ssvuođ, jie llemvue jji

Sammandrag

Faurie Maija. **Samer som FPA-kunder. Samernas rättigheter och ställning som urfolk inom ramen för den sociala trygghet som FPA verkställer.**

Studien kartlägger hur samernas rättigheter och ställning som urfolk beaktas i den lagstiftning och social trygghet som FPA verkställer: hur lagstiftningen tryggar samernas språkliga rättigheter, hur den beaktar deras kultur och stöder traditionella näringar samt hur den *de facto* främjar jämlikhet. Vidare undersöks hur samerna har kunnat påverka de sociala tjänster som berör dem. Förutom att granska lagstiftningen och anvisningar om dess tillämpning samlade man in information om tillämpligheten av social trygghet i fråga om samerna genom intervjuer med offentliga myndigheter inom det samiska hembygdsområdet. Missförhållanden i det sociala trygghetssystemet har om möjligt illustrerats med hjälp av individuella exempel. Vid FPA har service på samiska främjats på ett berömligt sätt under den senaste tiden. Kundenservice bör också ta hänsyn till kulturella skillnader i fråga om det sätt på vilket samerna sköter sina ärenden. Problem vid tillämpningen av den sociala tryggheten uppstår särskilt vid sammanjämkandet av den samiska kulturen och traditionella näringar med lagstiftningen om social trygghet. Förståelse av samisk kultur och traditionella näringar bör säkras även då man fattar beslut om förmåner. Förutom att utveckla tolkning och processer bör man vid FPA omvärdera de regler som styr dessa. Lagstiftningen bör ta hänsyn till de samiska näringarnas särdrag och deras kulturella betydelse samt stödja samernas möjlighet att försörja sig på traditionella näringar. Samerna har haft föga möjlighet att påverka sina sociala tjänster. Tills vidare tillåter FPA:s servicestrategi inte positiv särbehandling som sådan. Vid utvecklingen av tjänster och lagstiftning bör man ta Sametingets synpunkter i beaktande och tillåta sådana positiva åtgärder som är nödvändiga för att skydda och främja inte bara samernas språkliga rättigheter utan också deras ställning som urfolk samt deras möjlighet att utöva sin kultur och traditionella näringar.

Nyckelord: samer, urfolk, social trygghet, social rätt, grundrättigheter, mänskliga rättigheter, språkliga rättigheter, jämlikhet, näringar

Abstract

Faurie Maija. **A Sami as a customer in Kela. The rights and status of the Sami as an indigenous people in the social security implemented by Kela.**

The study examines how the rights and status of the Sami as an indigenous people are taken into account in the social security legislation implemented by Kela (The Social Insurance Institution of Finland): how it fulfills the linguistic rights of the Sami, how it takes account of their culture and supports their traditional livelihoods and how it promotes their *de facto* equality. Further, it studies how the Sami have been able to influence the social security services that concern them. In addition to reviewing the legislation and the guidelines on its application, information on the applicability of social security in relation to the Sami was collected by interviewing public authorities in the Sami homeland. Gaps in the social security encountered by the Sami have been illustrated by individual case examples where possible. Recent improvements in Kela regarding services in Sami are commendable. Also the cultural characteristics of dealing with authorities should be taken into account in customer service. Problems in the application of social security arise especially in relation to the reconciliation of Sami culture and traditional livelihoods with the social security legislation. An understanding of Sami culture and traditional livelihoods should thus be ensured also in decision making concerning benefits. Besides developing the interpretation and processes in Kela, the rules that govern them should be reassessed. Legislation should take account of the special characteristics of Sami livelihoods as well as their cultural significance, and it should support the Sami people's possibility of earning their living from traditional livelihoods. The Sami have had few possibilities of influencing their social security services. Furthermore, Kela's service strategy does not as such acknowledge positive discrimination. The development of social security services and legislation should take account of the views of the Sami parliament and it should allow for such positive measures that are necessary to protect and promote not only the linguistic rights of the Sami, but also their status as an indigenous people as well as the possibility of practising their culture and traditional livelihoods.

Keywords: social security, social law, basic rights, human rights, equality, indigenous peoples, linguistic rights, Sámi people, livelihoods

Alkusanat

Saamelaiskäräjät esitti vuonna 2009 Kelan tutkimusosastolle tarpeen selvittää saamelaisväestön sosiaaliturvan toimivuutta. Tarkoituksena oli selvittää, miten Kelan toimeenpanema sosiaaliturvalainsäädäntö ottaa huomioon saamelaisten aseman alkuperäiskansana sekä saamelaisten kieleen, kulttuuriin ja perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen liittyvät erityistarpeet. Tätä varten käytiin läpi lainsäädäntöä sekä sen toimeenpanoa koskevaa ohjeistusta. Lisäksi haluttiin selvittää, millaisia sosiaaliturvan ongelmakohtia saamelaiset kohtaavat eri elämäntilanteissa ja eri elinkeinojen harjoittajina. Tietoja kerättiin saamelaisjärjestön edustajalta sekä saamelaisten kotiseutualueen viranomaisilta. Selvitys rahoitettiin Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain (566/2005) 12 §:n mukaisesti. Siinä on kiinnitetty erityistä huomiota niihin etuuksiin, jotka liittyvät sairausvakuutukseen ja kuntoutukseen.

Selvitys suunniteltiin yhteistyössä saamelaiskäräjien hallintopäällikkö Juha Guttormin ja sosiaali- ja terveysneuvoston Pia Ruotsalan kanssa. Piale kiitos jatkuvasta avusta myös selvityksen muissa vaiheissa. Selvityksen suunnitteluun ja ohjaukseen osallistuivat myös Kelan vastaava tutkija, tällä hetkellä eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen virkaa hoitava Maija Sakslin, erikoistutkija Markku Laatu sekä Kelan Inarin toimiston johtaja Outi Törmänen ja asiakasneuvoston Mervi Semenoff – kiitos suuresta avustanne ja panostuksestanne. Asiantuntevista neuvoista ja palautteesta kiitos myös SamiSoster Ry:n Ristenrauna Maggalle ja Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen Lydia Heikkilälle. Lisäksi haluan kiittää selvitystä sen eri vaiheissa kommentoineita Kirsti Helanderia, Toomas Kotkasta ja Laura Kalliomaa-Puhaa. Lauralle kiitos myös tuesta ja kannustuksesta.

Saamelaisalueen viranomaisten haastattelut järjesti ja toteutti Tuuli Miettunen – kiitos suuremmoisesta työstä. Kiitokset myös haastatteluihin osallistuneille viranomaisille. Tiivistelmän saamennoksista haluan kiittää Anne Kirste Aikiota, Ilmari Mattusta sekä Katri Fofonoffia. Selvityksen painokuntoon saattamisesta kiitos kuuluu Kelan tutkimusosaston julkaisutoimitukselle – kiitos Tarja ja Maini!

Helsingissä kesäkuussa 2011

Maija Faurie

1 Johdanto

Saamelaiset ovat Euroopan unionin alueen ainoa alkuperäiskansa, jolla on oma kieli, kulttuuri ja elämäntapa. Poronhoito ja perinteiset elinkeinot ovat olennainen osa saamelaista kulttuuria. Saamelaisen asema alkuperäiskansana on vahvistettu Suomen perustuslaissa ja Suomessa voimaan tulleissa kansainvälisissä sopimuksissa. Alkuperäiskansana saamelaisilla on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisen oikeudesta käyttää saamen kieltä muun muassa asioidessaan viranomaisessa on säädetty laissa. Sitä vastoin tavallisessa lainsäädännössä ja soveltamiskäytännössä alkuperäiskansan aseman vahvistaminen ja kulttuurin ja perinteisten elinkeinojen harjoittamisen turvaaminen on epäselvempää.

Tässä selvityksessä kartoitetaan, miten saamelaisten asema alkuperäiskansana on otettu huomioon Kelan toimeenpanemassa ja soveltamassa sosiaaliturvalainsäädännössä ja sen toimeenpanoa koskevassa ohjeistuksessa. Erityisesti tarkastellaan, otetaanko Kelan asiakaspalvelussa ja sen toimeenpanemassa lainsäädännössä ja lainsäädännön ohjeistuksessa huomioon saamelaisten kielen, kulttuurin ja perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen liittyvät erityistarpeet. Erityistä huomiota on kiinnitetty sairausvakuutuksen ja kuntoutuksen soveltamiseen. Tarkoitus on selvittää, millaisia sosiaaliturvan aukkoja tai ongelmakohtia saamelaiset kohtaavat eri elämäntilanteissa. Näitä pyritään havainnollistamaan yksittäisin tapausesimerkein.

Samalla kartoitetaan, miten palveluja koskevat rakenteelliset muutokset vaikuttavat saamelaisten palvelujen saatavuuteen ja minkälaiset mahdollisuudet saamelaisilla on ollut osallistua heitä koskevien palvelujen kehittämiseen.

Lopuksi luodaan yleiskatsaus alkuperäiskansoja koskevaan tutkimukseen ja siihen, kuinka saamelaisten sosiaaliturva on järjestetty muissa Pohjoismaissa.

1.1 *Universaali sosiaaliturva*

Omasta kielestään, kulttuuristaan ja perinteisistä elämäntavoistaan huolimatta saamelaiset elävät osana valtakulttuuria ja sen yhteiskunnallisia käytäntöjä, ja heitä koskevat muun väestön tavoin sen institutionaaliset rakenteet, kuten sosiaaliturva.¹

Suomen sosiaalipolitiikka seuraa universalismin periaatetta, jonka mukaan kaikkien yksilöiden tulisi saada tasa-arvoisesti samanlaisia palveluja tulotasosta, asuinpaikasta ja muista eroista riippumatta. Kuten Anttola ja Sipilä toteavat, malli ei kuitenkaan sovi heterogeeniseen, esimerkiksi etnisesti moniääniseen yhteiskuntaan. Kulttuurisesti suhteellisen homogeenisessakin yhteiskunnassa on marginaaliryhmiä, jotka eivät löydä tai saa haluamaansa palvelua järjestelmästä.² Universaalien palvelujen ja etuuksien tasa-arvon ja kansalaisten oikeuksien vahvistamisen käänköpuolena on vaikeus ymmärtää ja suvaita erilaisuutta.³ Tällöin saatetaan aiheuttaa eriarvoisuutta ja heikentää valtaväestöstä poikkeavien ryhmien oikeuksia. Esimerkiksi saamelaisten elämäntapojen ja -arvojen sekä elinolosuhteiden mahdollisia eroja ja näistä juontuvia erityistarpeita ei tällöin voida ottaa kovin hyvin huomioon.⁴

Saamelaisten sosiaalista turvaa 1990-luvun puolesävalissä tutkinut Markku Laatu mainitsee vuonna 1992 voimaan tulleen saamen kielilain yhtenä tärkeimmistä 1990-luvun saavutuksista, joka on tarjonnut mahdollisuuden ottaa aiempaa paremmin huomioon saamelaisväestön erityispiirteet ja -tarpeet. Laatu totesi saamen kielilain jääneen kuitenkin käytännössä tavoitteissaan puolitiehen.⁵

Toinen saamelaisten oikeuksien kannalta merkittävä virstanpylväs oli vuoden 1995 perusoikeus uudistus, jonka yhteydessä saamelaisten asema alkuperäiskansana kirjattiin Suomen hallitusmuotoon ja saamelaisille turvattiin omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto. Itsehallinnolla pyrittiin parantamaan saamelaisten mahdollisuuksia vaikuttaa heidän kieltään ja kulttuuriaan koskeviin asioihin ja päätöksentekoon sekä ylläpitää ja kehittää heidän taloudellisia ja sosiaalisia olojaan.⁶

1.2 *Saamelaisten sosiaali- ja terveyspalvelut 1990-luvulla*

Saamelaisvaltuuskunta⁷ on korostanut, että saamelaisväestön sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut on järjestettävä saamelaisten omalla kielellä ja niiden

1 Magga 2009.

2 Anttonen ja Sipilä 2000, 149, 184–185.

3 Hellsten 2001, 33.

4 Laatu 1997, 103.

5 Laatu 1997, 114–117.

6 HE 248/1994 vp, 14.

7 Nykyisin saamelaiskäräjät.

on pohjauttava saamelaisten omaan kulttuuriin. Saamelaisilla ei valtuuskunnan 1993 laatiman muistion mukaan ollut riittävästi heidän tarvitsemiaan omakielisiä ja omaan kulttuuriin pohjautuvia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja edes kotiseutualueellaan. Saamelaisvaltuuskunta näki myös puutteita saamen kielilaissa – valtuuskunnan mukaan valtaosa sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnasta jäi saamen kielilain ulkopuolelle. Myös saamen kielen taitoista sosiaali- ja terveydenhuollon henkilökuntaa oli riittämättömästi. Valtuuskunta näki arveluttavia puolia myös valtiosuusudistuksessa – nyt kun kunnat saivat itse päättää, mihin supistuneet resurssinsa käyttävät, ei saamenkielisiä palveluja, joihin oli kautta aikojen suhtauduttu nihkeästi, järjestettäisi.⁸

Vuonna 1996 sosiaali- ja terveysministeriö pyysi Lapin lääninhallitusta selvittämään saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tilannetta, tarvetta ja sitä, miten saamelaiset kokevat selviytyvänsä sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmässä. Lisäksi kaittiin selvitystä siitä, miten sosiaali- ja terveyspalveluja tulisi kehittää niin, että saamelaiset kielelliset ja kulttuuriset erityistarpeet tulevat huomioiduksi. Saamelaisalueen kunnissa tehdyn asiakaskyselyn vastauksissa korostui saamen kielen ja kulttuurin huomioon ottamisen merkitys palveluissa kielen ja kulttuurin kehittämiseksi. Saamenkielisiä palveluja oli vähän ja saamenkielististä ja saamelaiskulttuuria tuntevista työntekijöistä oli puute. Vaikka valtaosa asiakaskyselyyn vastanneista sanoi tulevansa hyvin toimeen suomen kielellä, suurin osa kuitenkin halusi palveluja saamen kielellä. Lasten päivähoito ja vanhusten palvelut nousivat useista vastauksista esille. Selvityksen tehneen työryhmän mukaan saamelaisten sosiaali- ja terveyspalvelut tulisi suunnitella saamelaisista lähtökohdista ja järjestää saamen kielellä. Työryhmä esitti, että saamelaisten tulisi voida paremmin osallistua sekä valtakunnalliseen, alueelliseen että paikallisen tason suunnitteluun sosiaali- ja terveydenhuollon alalla ja että valtion tulisi korvata kokonaisuudessaan saamenkielisten palvelujen järjestämisestä aiheutuvat erityiset kustannukset. Lisäksi työryhmä esitti, että oikeus käyttää saamen kieltä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastilanteissa tulisi turvata saamen kielilaissa ja sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä.⁹

Vuonna 1999 sosiaali- ja terveysministeriö asetti selvitysmiehen selvittämään kielellisten vähemmistöjen mahdollisuuksia saada palveluja omalla kielellään. Selvitysmiehen mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujen saaminen saamen kielellä oli toteutunut heikosti. Yhtenä syynä tähän selvitysmies näki sen, etteivät saamelaisten kotiseutualueen kunnat ja kuntayhtymät saaneet erityistä valtiovastusta palvelujen tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Kunnilla ei siten ollut taloudellisia resursseja järjestää palveluja. Problematiikkaa lisäsi lisäksi se, että saamen kieliä on kolme (pohjoissaame, koltansaame ja inarinsaame) ja yhden kielen osaaminen ei välttämättä tarkoita sitä, että ymmärtäisi toista – jokaiselle kieliryhmälle pitäisi turvata omakieliset palvelut, vaikka maantieteellisten tekijöiden vuoksi peruspalvelujen järjestäminen vain yhdellä saamen kielellä sekä suomeksi tuottaa tarpeeksi vaikeuksia. Ongelmia aiheutti selvitysmiehen mukaan myös se, että aikaisemmat sukupolvet eivät saaneet käyttää äidinkieltään ja siten peruskielitaito puuttuu tänä päivänä monelta. Selvityksestä nousi esille saamen kielen lisäksi myös saamen kulttuurin tuntemuksen ja huomioon ottamisen tarve palvelujen järjestämisessä.¹⁰

1.3 Palvelut 2000-luvulla

Saamelaisten oikeuksia parannettiin 2000-luvun alussa. Vuodesta 2002 lähtien valtion talousarviosta on myönnetty vuodeksi kerrallaan kiinteä valtiovastus saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi saamelaisten kotiseutualueella. Saamen kielilakia uudistettiin vuonna 2003. Tarkoituksena oli turvata saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä käyttää kieltään viranomaisessa.¹¹ Edellä mainittujen uudistusten jälkeenkin saamen kielilain toteutuminen ja saamenkielisten palvelujen järjestäminen on todettu riittämättömäksi.

Vuoden 2007 Pohjois-Lapin seutukunnan hyvinvointibarometrin mukaan saamen kieltä äidinkielenään puhuneet vastaajat kokivat mahdollisuutensa saada palveluja äidinkielellään pääosin varsin pieniksi.¹² Vähemmistövaltuutetun vuonna 2008 julkaiseman selvityksen mukaan saamenkieliset palvelut toteutuvat myös pääkaupunkiseudulla

8 Muistio saamelaisten asemasta sosiaali- ja terveydenhuollossa, jonka saamelaisvaltuuskunta luovutti sosiaali- ja terveysministeri Jorma Huuhtraselle, eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan puheenjohtajalle Jouko Skinnarille ja Stakesin pääjohtaja Vappu Taipaleelle TERVE-SOS 93 -tapahetkessä. Ks. lisää Suoninen 1993, 4–6.

9 STM 1997.

10 STM 2001.

11 HE 46/2003 vp, 1

12 Viinamäki 2007.

puutteellisesti. Selvityksestä käy myös ilmi, ettei saamelainen kulttuuri juurikaan näy pääkaupungissa.¹³

Vuonna 2007 tehdyn Tunturi-Lapin kuntien sosiaali- ja terveystalvelujen kehittämisselvityksen mukaan melko harva saamelainen työskentelee kodin ulkopuolella. Siksi harva heistä saa työeläkettä ja heidän tulonsa ovat melko niukat.¹⁴ Lisäksi omakielisten palvelujen tarjoaminen saamelaisille on vaikeasti toteutettavissa, sillä saamea osaavia on vähän ja alkuperäisväestöstä vain harva hakeutuu sosiaali- ja terveystalvelulle. Nuori saamelaisväestö muuttaa pois alueelta muun muassa koulutuksen perässä, mutta vanhempi väestö haluaa asua omissa kylissään niin pitkään kuin mahdollista. Laajan asuinalueen ja pitkien etäisyyksien takia saamenkielisten palvelujen järjestäminen onkin haasteellista.¹⁵

Saamen kielen toimisto antaa saamelaiskäräjien asettaman saamen kielineuvoston kanssa vaalikausittain saamelaiskäräjille saamen kielilain mukaisen kertomuksen saamen kieltä koskevan lainsäädännön soveltamisesta sekä saamelaisten kielellisten oikeuksien toteutumisesta ja kieliolojen kehityksestä. Ensimmäinen kertomus, joka annettiin maaliskuussa 2008, perustuu Klemetti Näkkäljärven tekemään selvitykseen, jonka mukaan saamelaisten kotiseutualueen kunnissa saamen kielen taitoisen henkilökunnan määrä oli vähentynyt ja ainoastaan Utsjoen kunnassa saamen kieli oli viranhoidon edellytys tai ansio. Saamelaisalueen kuntien ja valtion työntekijöistä 9,5 % voi antaa asiakaspalvelua saameksi. Saamelaisalueen kuntien asenneilmapiiri saamen kielilain toteuttamiseksi ei ollut myönteinen. Joissain kunnissa saamenkielisiä palveluja pidettiin turhana rahamenona.¹⁶

Myöskään kielilainsäädännön soveltamista koskevan valtioneuvoston kertomuksen (2009) mukaan saamelaisten kotiseutualueen kunnissa ei saamen taitoisen henkilöstön määrä ole muuttunut eikä saamenkielisten palvelujen määrä ole lisääntynyt viime vuosina. Kotiseutualueen viranomaiset suhtautuvat saamen kielilakiin usein kielteisesti, ja käytännössä saamenkielisiä palveluja järjestetään ainoastaan, mikäli asiakas osaa niitä vaatia. Kertomuksesta ilmenee myös, että vaikka sosiaali- ja ter-

veydenhuoltoa koskeva valtionavustus on edistänyt merkittävästi lapsi- ja vanhusväestön saamenkielisen palvelun saamista ja kehittämistä, saamelaisten kielelliset oikeudet toteutuvat kotiseutualueen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa sattumanvaraisesti.¹⁷

Saamelaiskäräjien lokakuussa 2008 hyväksymässä saamelaisten sosiaali- ja terveystalvelun kehittämishjelmassa (2008–2011) todetaan yhteenvedona, että kaikissa saamelaisten omakielisten ja omaan kulttuuriin pohjautuvien sosiaalialan palvelujen toteutumisesta ja tarpeista tehdyissä selvityksissä ja kartoituksissa on osoitettu olevan tarvetta saamelaisten omakielisille palveluille ja lisäksi on todettu, että saamelaisten omakieliset palvelut sosiaali- ja terveydenhuollossa toteutuvat heikosti. Saamelaisten sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuudesta ei kuitenkaan ole tehty kattavaa selvitystä vuoden 2001 jälkeen eikä palvelujen vaikuttavuutta tai laatua ole tutkittu lainkaan.¹⁸

Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, Lapin yliopiston sosiaalityön laitos ja Saamelaisalueen koulutuskeskus ovat yhteistyössä laatineet tutkimus- ja koulutuskokonaisuuden, joka koostuu muun muassa saamelaisten elinolotutkimuksesta, hyvinvointipalvelujen asiakastytyväisyys- ja tarveselvityksestä, kulttuurisen erityisyyden huomioimisesta hyvinvointipalvelujen tuotannossa sekä osallistavan terveystutkimuksen käynnistämisestä. Tähän liittyen saamelaiskäräjät on todennut tarpeen selvittää myös sosiaaliturvan toimivuutta saamelaisväestön kannalta katsottuna.¹⁹

1.4 Saamenkielinen palvelu Kelassa

Saamenkielisiä palveluja selvitettiin Kelassa viimeksi vuonna 2004. Kelan Pohjois-Lapin vakuutuspiirissä toteutettiin valvonta, jonka tavoitteena oli selvittää, miten saamenkielinen palvelu Kelassa toteutuu. Valvonnan johtopäätöksenä todettiin, että vaikka Kela oli suhtautunut myönteisesti saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan ja pyrkinyt edistämään saamen kielen käyttöä, ei saamelaisten palvelu käytännössä ollut kaikilta osin saamenkielistä palvelua koskevien säännösten edellyttämällä tasolla.²⁰

13 Länsman 2008. Julkaisussa käsitellään muun muassa saamelaislasten kielellisiä tarpeita. Lisää saamelaislasten oikeuksien toteutumisesta, ks. esim. Rasmus 2008b, 92–96 ja Rasmus 2008c.

14 Kokko ym. 2007, 72.

15 Kokko ym. 2007, 73, ks. myös 21.

16 Näkkäljärvi K, 2007.

17 Valtioneuvosto 2009.

18 Saamelaiskäräjät 2008b.

19 Saamelaiskäräjien muistio 2009.

20 Kela 2004.

2 Saamelaiset Suomessa

Saamelaiset polveutuvat kansasta, joka asutti Pohjois-Fennoskandian jääkauden jälkeen noin 10 000 vuotta sitten. Etnisesti saamelaisuus kehittyi saamen kielen synnyn myötä, noin 2000 eKr. suomalais-saamelaisen kieliyhteyden hajotessa. Suomessa saamelaiset asuttivat laajimmillaan lähes koko nykyisen Suomen alueen lounais- ja etelärannikkoalueeseen ottamatta. Suomalaisen uudisasutuksen levitessä saamelaiset sulautuivat pääväestöön eteläisessä Suomessa. 1500-luvulta eteenpäin Pohjoismaat alkoivat hallinnoida Saamenmaata osana omia alueitaan ja omalla hallintojärjestelmällään. Uudisasutuksen voimistuessa 1800-luvulla ne alkoivat vahvistaa pääväestön etuja ja sulauttaa saamelaisia pääväestöön heikentäen saamelaisten yhteyttä omaan kieleen ja kulttuuriin. Saamelaisten etninen ja kansallinen herääminen alkoi 1800-luvun lopulla, ja ensimmäiset saamelaisyhdistykset perustettiin Skandinaviassa 1900-luvun alussa. Suomessa saamelaisten poliittinen toiminta alkoi sotien jälkeen. Saamelaiskulttuurin todellinen ”renessanssi” alkoi 1960-luvun lopulla ja Suomessa ajatus saamelaisparlamentista syntyi 1970-luvulla. Idea toteutui Saamelaisvaltuuskuntana vuonna 1973. Saamelaiskäräjät on jatkanut valtuuskunnan työtä vuodesta 1996 lähtien.²¹

Saamelaisten perinteinen asuinalue ulottuu neljän valtion alueelle: Suomen, Ruotsin, Norjan ja Venäjän. Kaiken kaikkiaan saamelaisia on arviolta yli 75 000. Eniten saamelaisia on Norjassa, Suomessa saamelaisia on noin 9 000. Suomessa saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvat Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnat sekä Sodankylän kunnassa sijaitseva Lapin paliskunnan alue. Utsjoki on näistä ainoa saamelaisemmistöinen kunta. Saamelaisista jo yli 60 % asuu kotiseutualueen ulkopuolella.²² Saamelaisten kotiseutualue on maantieteellisesti erittäin laaja. Sen väestöpohja on pieni ja alue on harvaan asuttua. Etäisyydet taajama-alueille ja julkisten palvelujen luo ovat pitkiä ja vaikeakulkuisia ja asioiden hoito viranomaisessa tai käynti lääkärissä on kallista ja aikaa vievää.²³

Suomessa puhutaan kolmea saamen kieltä: pohjoissaamea, inarinsaamea ja koltansaamea. Näistä kieliryhmistä suurin on pohjoissaame, jota puhuu Suomessa, Norjassa ja Ruotsissa yhteensä noin

20 000 ihmistä, Suomessa noin 2 000. Koltansaamea puhutaan Suomessa ja Venäjällä, inarinsaamea vain Suomessa. Sekä koltan- että inarinsaamea puhuu vain noin 300 ihmistä.²⁴ Kaikilla kolmesta kielestä on oma kirjakielensä ja ortografiansa, eivätkä niiden puhujat ymmärrä toistensa kieltä muuten kuin opettelemalla sitä vieraana kielenä.²⁵

Luonnonolot ja vuodenaajat ovat perinteisesti ohjanneet saamelaisia hankkimaan elantonsa eri elinkeinoista. Saamelaisten alkuperäisiä luontaiselinkeinoja ovat olleet metsästyks ja kalastus ja näiden vaihtelu vuotuiskierron mukaan. Riista- ja kalakantojen vähentymisen sekä talouden tehostamisen myötä saamelaiset kehittivät myös muita elinkeinoja, kuten poronhoitoa.²⁶ Myös luonnontuotteiden keruu ja käsityöt ovat perinteisiä saamelaisia elinkeinoja. Käsitöitä harjoitetaan usein ns. yhdistelmäelinkeinona muun elinkeinon, kuten poronhoidon ohella, sekä taidekäsityönä. Saamelaiset ovat lisäksi harjoittaneet pienimuotoista maataloutta sekä nykyään kasvavasti myös matkailua.

Noin 40 % saamelaisista saa elantonsa näistä elinkeinoista.²⁷ Nykyään saamelaiset harjoittavat perinteisiä elinkeinoja myös yhdistelmäelinkeinona muiden elinkeinojen, muun muassa matkailun, ohella ja merkittävä osa saamelaisista saa elantonsa täysin muista ammateista. Vaikka perinteisiä elinkeinoja harjoitetaan melko vähän, on niillä erityinen kulttuurinen merkitys saamelaisille.²⁸ Pienestä määrästä huolimatta perinteisiä elinkeinoja harjoittaa suurempi osuus saamelaisista kuin valtaväestöstä.

Saamelaisalueella on enää arviolta kymmenkunta saamelaista kalastajaa. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen vuonna 2010 tekemän kalatalousbarometrin mukaan kalatalouden alkutuotannossa, kuten kalastuksessa, elinkeinon taloudellinen tilanne ja kannattavuus on aiempaa heikompi.²⁹ Metsästyksen taloudellinen merkitys on melko pieni ja sitä harjoitetaan usein muiden elinkeinojen ohella tai vapaa-ajan harrastuksena ja saalis käytetään pääosin omassa taloudessa.³⁰

21 Lehtola 2005; Saamelaiskäräjät 2008a.

22 Saamelaiskäräjät 2008a.

23 Ks. lisää Laatu 1997, 130–131; Penttilä 2010.

24 Saamelaiskäräjät 2008a.

25 Kotimaisten kielten tutkimuskeskus 2011.

26 Saamelaiskäräjät 2008a; Lehtola 2011.

27 Saamelaiskäräjien esitys 2008b.

28 Saamelaiskäräjät 2008a.

29 Honkanen ym. 2010, 7.

30 Lehtola 2011.

Myös poronomistajien määrä on vähentynyt.³¹ Kuitenkin esimerkiksi saamelaisten poronhoitajien määrä suhteessa koko saamelaisväestöön on suurempi kuin suomalaisporonhoitajien määrä suhteessa koko valtaväestöön. Poronhoitovuonna 2007–2008 Suomessa oli 4 800 poronomistajaa.³² Saamelaisalueella oli 1 272 poronomistajaa, joista paliskunnan yhdistyksen arvion mukaan saamelaisia oli noin 800–1 000.³³ Pienemmissä kunnissa, kuten Enontekiöllä, poronhoito on edelleen vahvin elinkeino, ja lähes kaikki kunnan asukkaat ovat tavalla tai toisella sidoksissa siihen.³⁴ Myös naisten ja nuorten osuus poronomistajista on suurempi saamelaisten keskuudessa. Naispuolisista poronomistajista (1 500) poronhoitovuonna 1998–1999 vajaa kolmannes oli saamelaisia (414), jotka omistivat yli puolet kaikista naisten omistamista eloporoista.³⁵ Saamelaisista poronomistajista alle 25-vuotiaita oli yli 25 %, kun taas eteläisellä poronhoitoalueella heitä oli noin 20 %.³⁶

Saamelaisalueen poronhoidolle ominaista on muun muassa vapaaseen laidunnukseen perustuva poronhoito. Poronhoitotavaltaan saamelaisten kotiseutualue poikkeaa muista myös töiden organisoimisessa. Siinä missä koko poronhoitoalueella paliskunnalle tehtyjä työpäiviä poronhoitovuonna 1998–1999 oli lähes puoli päivää lukuporoa kohti, saamelaisalueella määrä oli vain 0,2 työpäivää lukuporoa kohden.³⁷

Käsityöyrittäjien määrästä ei ole vastaavia tilastoja saatavilla. Sellaisten käsityöntekijöiden määrän, jotka harjoittavat saamelaiskäsityötä pääelinkeinona tai saavat siitä pääasiallisen toimeentulonsa, arvioidaan kuitenkin olevan pieni.³⁸

3 Saamelaisten perusoikeudet ja asema lainsäädännössä

3.1 Saamelaiset alkuperäiskansana

Saamelaisten asema alkuperäiskansana kirjattiin Suomen perustuslakiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995.³⁹

Saamelaisuus on määritelty laissa saamelaiskäräjistä (974/95). Saamelaisella tarkoitetaan

”henkilöä, joka pitää itseään saamelaisena, edellyttäen: 1) että hän itse tai ainakin yksi hänen vanhemmistaan tai isovanhemmistaan on opinut saamen kielen ensimmäisenä kielenä; tai 2) että hän on sellaisen henkilön jälkeläinen, joka on merkitty tunturi-, metsä- tai kalastajalappalaiseksi maa-, veronkanto- tai henkikirjassa; taikka 3) että ainakin yksi hänen vanhemmistaan on merkitty tai olisi voitu merkitä äänioikeutetuksi saamelaisvaltuuskunnan tai saamelaiskäräjien vaaleissa.” (3 §.)

Perustuslaki takaa saamelaisille heidän kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon saamelaisten kotiseutualueella sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään (PL 121.4 §). Itsehallinnosta säädetään laissa saamelaiskäräjistä (974/1995). Itsehallinnon tavoitteena on luoda saamelaisille perustuslain turvaama hallinnollis-poliittinen asema, jonka avulla he voisivat aikaisempaa paremmin vaikuttaa heidän kieltään ja kulttuuriaan ja asemaansa alkuperäiskansana koskeviin asioihin ja päätöksentekoon. Tämä edistäisi saamelaisten mahdollisuuksia huoltaa, ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä sosiaalisia ja taloudellisia olojaan.⁴⁰ Itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten saamelaiset valitsevat vaaleilla keskuudestaan saamelaiskäräjät (1 §).

Lain saamelaiskäräjistä mukaan viranomaiset neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella muun muassa saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännöllistä tai hallinnollista muutosta, saamenkielisen ja saamen kielen koulutuksen sekä sosiaali- ja terveystalvelujen kehittämistä tai muuta vastaavaa saamelaisten kieleen,

31 Rantamäki-Lahtinen 2008, 73.

32 Jänkälä ym. 2009, 10–12.

33 Lapin liitto 2009, 12.

34 Tämä nousi vahvasti esille muun muassa saamelaisalueen viranomaisille tehdyissä haastatteluissa.

35 Poronhoitolain 5 §:n mukaan eloporolla tarkoitetaan erotusten yhteydessä eloon jätettyjä poroja. Lukuporolla tarkoitetaan poronomistajalla viimeksi vahvistetun poroluettelon mukaan olevia vuotta vanhempia elo- ja teurasporoja.

36 Kemppainen ja Nieminen 2001, 26–28.

37 Kemppainen ja Nieminen 2001, 26–28. Ks. myös STM 2009a, 20.

38 Ks. myös Nuorgam ja Karhu 2010, 181.

39 HE 309/1993 vp, 65.

40 HE 248/1994 vp, 14.

kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa. Neuvotteluvuoroituksen täyttämiseksi asianomaisen viranomaisen on varattava saamelaiskäräjille tilaisuus tulla kuulluksi ja neuvotella asiasta. Tilaisuuden käyttämättä jättäminen ei kuitenkaan estä viranomaista jatkamasta asian käsittelyä. (9 §.)

Lakia saamelaiskäräjistä ehdottaneeseen hallituksen esitykseen kantaa ottaneen perustuslakivaliokunnan mukaan

”neuvotteluvuoroituksen oikeudellinen vaikuttavuus rajoittuu siihen, että viranomaisten on pykälässä tarkoitetuissa asioissa varattava saamelaiskäräjille tilaisuus tulla kuulluksi ja mahdollisuus neuvotella vireillä olevasta asiasta. Kuulemisen osalta kysymys on saamelaiskäräjille varattavasta tilaisuudesta lausua käsityksensä esimerkiksi kirjallisesti jostakin ehdotuksesta, jonka toteuttaminen vaikuttaisi saamelaisten asemaan; neuvottelumahdollisuus tarkoittaa suoraa vuorovaikutusta viranomaisten edustajien kanssa. Jotta viranomaisen neuvotteluvuoroitus tulisi täytetyksi hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti, viranomaisen on huolehdittava siitä, että saamelaiskäräjät saavat riittävän ajan perehtyä neuvottelukysymykseen ja että neuvottelutilanne muodostuu muutoinkin saamelaisten edustajien kannalta kohtuulliseksi. Tarjotun neuvottelumahdollisuuden käyttämättä jättäminen ei toisaalta voi muodostua lopulliseksi esteeksi sille, että asianomainen viranomainen etenee asiassa vaikkapa omaan päätöksentekoonsa asti.”⁴¹

Perustuslakivaliokunta on vahvistanut vuoroituksen merkityksen viimeksi muun muassa kunta- ja palvelurakennemuutosten toteutusta valmisteltaessa.⁴²

Perustuslain mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan (17.3 §). Säännöksen tarkoituksena on turvata saamelaisten säilyminen väestöryhmänä sekä heidän kulttuurinsa säilyminen. Säännös tarjoaa valtiosääntöisen perustan saamelaisten elinolosuhteiden kehittämiseksi saamelaisten omaa kulttuuriperinnettä kunnioittaen.⁴³

3.2 Saamen kielilaki

Saamen kieli sai vuonna 1992 saamen kielilain myötä virallisen aseman Suomessa. Laki saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa (516/1991) pyrki turvaamaan saamelaisille yhdenvertaiset mahdollisuudet asioiden hoitoon äidinkielellään ja edistämään saamelaisten kieliturvaa ja oikeusturvaa. Saamen kielen virallistamisella pyrittiin turvaamaan saamen kielen ja kulttuurin säilyminen.⁴⁴ Lakia on uudistettu sittemmin. Uudistetun saamen kielilain (1086/2003) tarkoituksena on yhdessä perustuslain 17.3 §:n kanssa turvata perustuslaissa säädetty saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Laissa säädetään saamelaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään tuomioistuimissa ja muussa viranomaisessa sekä julkisen vallan velvollisuuksista toteuttaa ja edistää saamelaisten kielellisiä oikeuksia. Tavoite on, että saamelaisten oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon taataan kielestä riippumatta ja että saamelaisten kielelliset oikeudet toteutetaan ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota. (1 §.) Lakia sovelletaan muun muassa saamelaisten kotiseutualueen kuntien ja kuntayhtymien toimielimiin sekä Kelaan, verohallintoon ja Maatalousyritysten eläkelaitokseen. Lisäksi lakia sovelletaan niihin valtion hallintoviranomaisiin, jotka muutoksenhakuviranomaisina käsittelevät edellä mainituissa viranomaisissa vireille pantuja asioita. (2 §.) Saamelaisella on oikeus omassa asiassaan tai asiassa, jossa häntä kuullaan, käyttää saamen kieltä asioidessaan viranomaisessa, eikä viranomainen saa rajoittaa tai kieltäytyä toteuttamasta oikeutta sillä perusteella, että saamelainen osaa myös muuta kieltä, kuten suomea tai ruotsia (4 §).

Viranomaisilla on saamelaisten kotiseutualueella erityisiä saamen kielen käyttöön viranomaisissa, asiakirjoihin sekä saamen kielen taitoon ja kelpoisuusvaatimukseen liittyviä velvollisuuksia (11 §). Saamelaisella on aina oikeus käyttää viranomaisessa asioidessaan valintansa mukaan suomen tai saamen kieltä ja saamelaiselle asianomaiselle on pyynnöstä annettava eräät asiakirjat saamen kielellä siltä osin kuin asia koskee hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan (12 ja 13 §).⁴⁵ Kun lain nojalla käytetään asian suullisessa käsittelyssä saamen kieltä, on asian käsitteleminen pyrittävä antamaan

41 PeVM 17/1994 vp.

42 PeVL 37/2006.

43 HE 309/1993 vp, 65.

44 HE 180/1990 vp, 4–5.

45 Oikeudesta käyttää ruotsin kieltä on säädetty kielilaissa (423/2003).

saamen kielen taitoisen henkilön hoidettavaksi. Jos viranomaisessa ei ole sellaista saamen kielen taitoista henkilöä, joka voisi käsitellä asiaa, on viranomaisen järjestettävä maksuton tulkkaus, jolle se itse huolehdi tulkkauksesta. (19 §.) Viranomaisen tulee lain mukaan toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että saamen kielilain turvaamat kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Sen tulee osoittaa yleisölle palvelevansa myös saameksi. Viranomaisen voi antaa parempaakin kielellistä palvelua kuin laissa edellytetään. (24 §.)

Saamen kielilain velvoittamien viranomaisten on noudatettava lain säännöksiä myös sovellettaessa potilaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia (785/1992) ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia (812/2000). Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan potilaan äidinkieli, hänen yksilölliset tarpeensa ja kulttuurinsa on mahdollisuuksien mukaan otettava hänen hoidossaan ja kohtelussaan huomioon (3.3 §). Säännöksellä on haluttu korostaa yhdenvertaisuuden periaatetta ja sitä, että yhdenvertaisuusperiaate ja syrjintäkielto eivät vain edellytä samanlaista kohtelua, vaan ne voivat yhtä lailla edellyttää erilaista kohtelua erilaisten olosuhteiden näin vaatiessa eikä tällaista positiivista erityiskohtelua näin ollen pidetä syrjintänä.⁴⁶ Laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista säädetään vastaavasti, että sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon muun muassa asiakkaan äidinkieli ja kulttuurista (4.2 §).

3.3 Perinteisten elinkeinojen sääntely

Perustuslain 17.3 §:n saamelaiskulttuurille takaama suoja on perusoikeusuudistuksen esitöistä lähtien katsottu ulottuvan myös saamelaisten perinteisten elinkeinojen, kuten poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen, harjoittamiseen.⁴⁷ Perinteisistä elinkeinoista poronhoito muodostaa elämäntapana yhden tärkeimmistä saamelaiskulttuurin ilmeneismuodoista.⁴⁸ Suomessa, toisin kuin Ruotsissa ja Norjassa, poronhoito ei kuitenkaan ole saame-

laisten yksinoikeus, ja täten myös valtaväestöön kuuluvat saavat harjoittaa poronhoitoa perinteisillä saamelaisalueilla.⁴⁹

Saamelaisilla ei myöskään ole erityistä asemaa poronhoidon hallinnossa: poronhoitolaki (848/1990) säättää ainoastaan Paliskuntain yhdistykseen nimetävästä saamelaisten edustajasta (20 §). Saamelaisasiain neuvottelukunnassa oli poronhoitolain esitöiden aikaan valmisteilla ehdotus saamelaislaiksi, eikä kysymystä saamelaisten oikeuksista näin ollen katsottu olevan syytä käsitellä erikseen poronhoitolain valmisteluissa.⁵⁰ Perustuslakivaliokunta korosti kuitenkin poronhoidon tärkeyttä osana saamelaisten kulttuurimuotoa ja kiirehti saamelaislakiehdotuksen valmistelua ja saattamista eduskunnan käsiteltäväksi todeten, että silloin olisi mahdollista tarpeen mukaan muuttaa myös poronhoitolakia.⁵¹ Neuvottelukunnan ehdotus saamelaislaiksi ja erinäisten lakien muuttamiseksi⁵² ei kuitenkaan edennyt poronhoitoon liittyvien oikeuksien osalta.

Kysymys nousi uudelleen esille, kun poronhoitolakia muutettiin Suomen liittyessä Euroopan unioniin.⁵³ Saamelaisvaltuuskunta oli toimittanut maa- ja metsätalousvaliokunnalle ehdotuksen lakiehdotuksen 4 §:n täydentämisestä säännöksillä, joiden mukaan saamelaisten kotiseutualueella poroja saisi omistaa alueella pysyvästi asuvien saamelaisten lisäksi vain sellainen alueella pysyvästi asuva Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalainen, joka lain voimaan tullessa omistaa poroja tai lain voimaan tultua saa niitä omistukseensa perinnön tai testamentin nojalla. Täten ei-saamelaisen Suomen kansalaisen oikeus omistaa poroja saamelaisten kotiseutualueella olisi rajoitettu. Ehdotukseen kantaa ottaneen perustuslakivaliokunnan mukaan valtuuskunnan ehdotukselle ei sinänsä ollut esteitä. Valiokunnan mukaan ehdotuksen tavoite – turvata saamelaisille etuoikeus poronhoidon harjoittamiseen kotiseutualueellaan – ottaen huomioon poronhoidon tärkeys osana saamelaisten kulttuuria oli katsottava sellaiseksi erityisperusteeksi, jonka vuoksi ehdotus voitaisiin silloisen hallitusmuodon 7 §:n⁵⁴ estämättä toteuttaa tavallisessa lainsäädäntö-

46 Ahtela ym. 2006, 221. Ks. myös HE 137/1999, 19–20.

47 HE 309/1993 vp, 65. Ks. myös PeVL 3/1990 vp; PeVL 8/1993; HE 248/1994 vp, 6; PeVM 17/1994 vp, 1; PeVL 29/2004 vp, 2. HE 309/1993 vp: 14 §:n 3. momentti (Saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan): ”Säännös ei rajoittuisi pelkästään vähemmistöjen kielellisten oikeuksien turvaamiseen vaan ulottuisi laajemmin turvaamaan vähemmistöjen kulttuurimuotoja. Siten esimerkiksi säännöksen turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästy.”

48 Saamelaiskäräjät 2008b, 17.

49 PeVL 29/2004 vp, 2.

50 HE 244/1989 vp, 4.

51 PeVL 3/1990 vp, 1.

52 KM 1990:32.

53 KM 2001:14, 20–21.

54 Säännöksen mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa, valita asuinpaikka ja kulkea paikkakunnasta toiseen.

järjestyksessä.⁵⁵ Valiokunta ei kuitenkaan katsonut ehdotuksen olevan tarkoituksenmukainen saamelaislakiehdotuksen valmistelun ollessa edelleen kesken ja puolsi lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.⁵⁶ Nykyisen säännöksen mukaan poroja saavat omistaa poronhoitoalueella pysyvästi asuvat Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiset sekä paliskunnat. Lisäksi Paliskuntain yhdistys saa omistaa poroja koe- ja tutkimustarkoituksia varten.⁵⁷

Kalastuslakikään (286/1982) ei turvaa nimenomaan saamelaisille erityisoikeutta kalastamiseen. Kalastuslainsäädännön pääsääntönä on se, että kalastusoikeus kuuluu vesialueen omistajalle. Saamelaisten omistus- ja hallintaoikeudet pohjoisten kuntien vesiin on katsottu olevan asia, joka tulisi selvittää erikseen. Saamelaisten selvittämättömiin omistus- ja hallintaoikeuksien vuoksi vuonna 1982 voimaan tullut uusi kalastuslaki ei alun perin koskenut lainkaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntia. Lakia muutettiin vasta vuonna 1997 koskemaan myös näitä kolmea kuntaa.⁵⁸ Muutoksella pyrittiin turvaamaan yleisesti Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien paikalliselle väestölle vanhaan käytäntöön perustuva mahdollisuus kalastaa valtion vesillä. Edellytyksenä oikeudelle tulisi kalastusta harjoittaa ammattikalastuksena, turvakalastuksena tai luontaiselinkeinona.⁵⁹ Vaikka lakimuutos ei kohdistunut erityisesti saamelaisiin vaan yleisesti mainittujen kuntien asukkaisiin, edellytys koski perustuslakivaliokunnan mukaan varsinkin saamelaisia, ja valiokunta katsoi esityksen täten osaksi turvaavan saamelaisten oikeutta käyttää kyseisissä kunnissa olevia vesialueita.⁶⁰

Metsästyslain (615/1993) lähtökohta on se, että oikeus harjoittaa metsästystä ja määrätä siitä kuuluu alueen omistajalle (6 §). Lisäksi henkilöllä, jonka kotipaikka on Lapin lääniin kuuluvassa kunnassa tai eräissä Oulun läänin kunnissa, on oikeus metsästää kotikunnassaan valtion omistamilla alueilla (8 §). Lain esitöiden asiantuntijakuulemisissa oli esitetty, ettei lakia ainakaan siinä vaiheessa ulotettaisi koskemaan saamelaisten kotiseutualueita, koska siinä muodossaan laki loukkaisi saamelaisten omaisuudenturvaa ja saamelaisten kulttuurinharjoittamista

– lakiehdotuksen mukaan metsästys-oikeus kuuluisi pääsäännön mukaan maanomistajalle, jolloin saamelaisten epäselvä maahan kohdistuva omistusoikeus tai mahdollinen muuhun kuin maanomistusoikeuteen perustuva metsästys-oikeus tulisi ensin selvittää. Maa- ja metsätalousvaliokunta kuitenkin totesi, että voimassa olevan lainsäädännön mukaan metsästys-oikeus kuului pääsääntöisesti maanomistajalle eivätkä lakiehdotuksen säännökset muuttaisi merkittävästi sen hetkisiä valtion alueilla käytössä olevia metsästysjärjestelyä, eikä hallituksen esitykseen tältä osin ollut aihetta esittää muutoksia. Saamelaisten aseman ja oikeuksien osalta maa- ja metsätalousvaliokunta viittasi perustuslakivaliokunnan poronhoitolain valiokuntakäsittelyssä antamiin lausuntoihin.⁶¹

3.4 Oikeus sosiaaliturvaan

Perustuslaki takaa jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (19.1 §). Edellytyksenä on, että henkilö ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä.⁶² Perustuslain mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella (19.2 §).

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä (PL 19.3 §). Säännöksessä ei määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa, mutta palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttaa välillisesti muista perusoikeussäännöksistä muun muassa yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö.⁶³ Julkisen vallan on perustuslain mukaan lisäksi tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (19.3 §), ja sen tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukeaa asumisen omatoimista järjestämistä (19.4 §).

55 HE 192/1992 vp, PeVL 8/1993 vp, MmVM 8/1993 vp.

56 MmVM 8/1993 vp.

57 Poronhoitolaki (848/1990) 4 §.

58 KM 2001:14, 19.

59 HE 143/1997 vp, 2.

60 PeVL 27/1997 vp, 3–4.

61 MmVM 7/1993 vp, 3. Saamelaisten elinkeinoista ja niiden sääntelystä lisää ks. Hyvärinen 2010, 120–148.

62 HE 309/1993 vp, 69.

63 HE 309/1993 vp, 71.

3.5 Yhdenvertaisuus ja positiivinen erityiskohtelu

Perustuslain 6.1 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Muodollisen yhdenvertaisuuden kannalta tämä tarkoittaa sitä, että kahta ihmistä, jotka ovat ratkaistavana olevan asian suhteen samassa asemassa, esimerkiksi määrätty ehdot täyttämänä tietyn etuuden hakijoina, on kohdeltava samalla tavoin muun muassa sukupuolesta tai etnisestä alkuperästä huolimatta. Toisaalta tosiasiallisen yhdenvertaisuuden kannalta oikeuden tehtävä on paitsi kohdella ihmisiä yhtäläisesti myös edistää eriarvoisuuden poistamista. Eriarvoisuus saattaa johtua lainsäädännön lisäksi myös muista julkisen vallan toimista tai yksityisistä toimijoista. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi julkiselta vallalta saatetaan vaatia ns. positiivisia erityistoimia, poikkeamista muodollisesta yhdenvertaisuudesta. Poikkeaminen sallitaan kuitenkin vain perus- tai ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävän tarkoituksen ja kohtuullisuuden tai suhteellisuuden rajoissa ja vain siinä määrin kuin erityiskohtelu ei muodostu toisia syrjiväksi.⁶⁴

6.2 §:n 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. Syrjintäkielto ei kuitenkaan estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista diskriminointia tai erityiskohtelua eli tietyn ryhmän, esimerkiksi vähemmistön, asemaa ja olosuhteita parantavia toimia.⁶⁵

Yhtäältä yhdenvertaisuus siis rajoittaa lainsoveltajan, esimerkiksi viranomaisen, harkintavaltaa. Viranomaisen ei lakia soveltaessaan saisi tehdä muita eroja kuin laista ilmenee. Toisaalta 6 §:n kokonaisuus, luettuna yhdessä perustuslain 1 §:n ja muiden perusoikeuksien kanssa, antaa lainsäätäjälle toimintavapauden tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseen. Muodollinen yhdenvertaisuuskaan ei rajoita lakia sovellettaessa sellaisten perustuslain ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävien erityisjärjestelyiden toteuttamista, joita lainsäätäjä on säätänyt eriarvoisuuden poistamiseksi ja heikommassa asemassa olevien väestöryhmien aseman parantamiseksi.⁶⁶

Järjestelyt eivät saa olla mielivaltaisia vaan niiden tulee perustua suunnitelmaan, ja niiden tulee pääsääntöisesti olla väliaikaisia. Vammaisiin kohdistuvat erityistoimet, jotka liittyvät kulloiseenkin vammaan, ovat poikkeus tästä säännöstä.⁶⁷ Pysyvämpi positiivinen erityiskohtelu saattaa olla hyväksyttävää myös silloin, kun sen kohteena on esimerkiksi kielellinen vähemmistö, joka ei ole yhteiskunnalliselta asemaltaan muita heikommassa asemassa. Erialaisuus tai monikulttuurisuus nähdään yhteiskunnassa arvona, jota pyritään suojaamaan. Eriyistoimet eivät tällöinkään saa muodostua muita syrjiviksi ja niistä pitää olla valmis luopumaan, jos niiden hyväksyttävyyys perusoikeuksien kannalta lakkaa.⁶⁸

Perustuslakivaliokunta on arvioinut yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa muun muassa maahanmuuttajien kotouttamista koskevan lakiehdotuksen osalta, jossa maahanmuuttajat asetettiin muihin Suomessa pysyvästi asuviin nähden eri asemaan muun muassa työmarkkinatuen ja toimeentulotuen osalta. Lakiehdotuksen tavoite oli edistää ja parantaa maahanmuuttajien edellytyksiä hakeutua työelämään ja jatkokoulutukseen sekä yleensäkin lisätä heidän kykyään toimia suomalaisessa yhteiskunnassa ja siten parantaa heidän asemaansa ja edistää tosiasiallista tasa-arvoa. Ottaen huomioon sen, että maahanmuuttajien työllisyystilanne on muuta väestöä heikompi ja että työllistymisen esteet liittyvät usein juuri sellaisiin seikkoihin, kuten kielitaidon ja koulutuksen puutteeseen, joihin ehdotetuilla toimenpiteillä pyrittiin vaikuttamaan, oli perustuslakivaliokunnan mukaan maahanmuuttajien asettamiselle muista ryhmistä jonkin verran poikkeavaan asemaan perustuslain mukainen hyväksyttävä peruste.⁶⁹

Yhdenvertaisuuslain (21/2004) tarkoitus on edistää ja turvata yhdenvertaisuuden toteutumista sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojaa lain soveltamisalaa kuuluvissa syrjintätilanteissa (1 §). Lakia sovelletaan etnisen alkuperän perusteella tapahtuvaan syrjintään, kun kysymys on muun muassa sosiaali- ja terveyspalveluista ja sosiaaliturvaetuuksista tai muista sosiaalisin perustein myönnettävistä tuista, alennuksista tai etuuksista

64 Ojanen ja Scheinin 2011a, 228, 239 ja 252.

65 HE 309/1993 vp, 44. Ks. tähän liittyen myös Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen 4 artikla.

66 HE 309/1993 vp, 42; Ojanen ja Scheinin 2011a, 232–233 ja 253.

67 Ahtela ym. 2006, 273.

68 Ojanen ja Scheinin 2011a, 253.

69 PeVL 20/1998 vp; Tuori 2011, 737–738.

(2.2 §).⁷⁰ Muun muassa saamelaiset ovat lain tarkoittama etninen ryhmä.⁷¹

Viranomaisilla on velvollisuus lain 4 §:n mukaan edistää yhdenvertaisuutta sekä vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Lain perusteluiden mukaan tämä tarkoittaa sitä, että viranomaisen tulee ottaa lain tarkoitus huomioon esimerkiksi suunnittelussa, tiedottamisessa, voimavarojen kohdentamisessa, valvonnassa, työkäytäntöjä kehitettäessä sekä soveltamisohjeita laadittaessa ja uudistettaessa.⁷² Viranomaisen tulee erityisesti muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisuuden toteutumisen. Viranomaisten on laadittava yhdenvertaisuussuunnitelma etnisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi. Lain eduskuntakäsittelyssä eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti tärkeänä, että viranomaiset yhdenvertaisuussuunnitelmaa laatissaan ottavat huomioon muun muassa saamelaiset. Erityistä huomiota työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mielestä tulee kiinnittää saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana ja saamelaisten kulttuurin tärkeimmän aineellisen perustan eli poronhoidon turvaamiseen. Valiokunnan mielestä viranomaisten tulee suunnitelmallisesti edistää saamelaisten mahdollisuuksia harjoittaa poronhoitoa ja saada siitä toimeentulonsa.⁷³

Yhdenvertaisuuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa syrjiä iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.⁷⁴ Syrjintänä ei kuitenkaan pidetä yhdenvertaisuussuunnitelman mukaista menettelyä, jolla pyritään lain tarkoituksen toteuttamiseen

käytännössä. Lailla ei myöskään estetä sellaisia erityistoimenpiteitä, joiden tavoitteena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttaminen syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäisemiseksi tai lievittämiseksi. Tällaisen positiivisen erityiskohtelun on oltava pyrytytavoitteen kannalta oikeasuhteista. (7 §.)

Syrjintälautakunta antoi vuonna 2008 kaksi kieltopäätöstä, jotka koskivat saamelaisten syrjintää sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjonnassa. Ensimmäinen koski Enotekiön kuntaa.

Vähemmistövaltuutettu oli pyytänyt syrjintälautakuntaa tutkimaan, oliko Enontekiön kunta järjestäessään lasten päivähoidon, terveyspalveluja, vanhustenpalveluja ja perusopetusta toiminut yhdenvertaisuuslain ja erityislakien syrjintäkieltojen vastaisesti. Vähemmistövaltuutettu pyysi syrjintälautakuntaa kieltämään sakan uhalla Enontekiön kuntaa jatkamasta tai uusimasta kunnassa asuviin saamelaisiin kohdistuvaa syrjivää menettelyä. Syrjintälautakunta totesi Enontekiön kunnan olevan saamelaisten kotiseutualueella, jolloin viranomaisilla on saamen kielilain mukaan erityinen velvollisuus huolehtia julkisten palvelujen saatavuudesta saamen kielellä. Syrjintälautakunta katsoi muun muassa, että Enontekiön kunta ei ollut järjestänyt lain edellyttämiä tulkkauspalveluja terveyspalveluissa, vaan saamelaisväestön oli edellytettävä käyttävän suomen kieltä. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan, jota sovellettaessa viranomaisten on noudatettava saamen kielilain säännöksiä, potilaan äidinkieli, hänen yksilölliset tarpeensa ja kulttuurinsa on mahdollisuuksien mukaan otettava hänen hoidossaan ja kohtelussaan huomioon (3.3 §). Terveystieteiden ammattihenkilöstön on annettava potilaalle selvitys siten, että tämä riittävästi ymmärtää sen sisällön. Jos terveydenhuollon ammattihenkilö ei osaa potilaan käyttämää kieltä, on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava tulkkauksesta, tarpeen mukaan myös saamen kielelle. (5.2 §)

Saamen kielilain esitöissä on erikseen todettu, että tarve saada saamenkielistä palvelua sosiaali- ja terveydenhoidossa on suuri (HE 46/2003 vp, s. 44) ja laissa on erikseen säädetty, ettei saamenkielisen henkilön oikeutta palvelujen saamiseen äidinkielenään voida jättää toteuttamatta sillä perusteella, että hän osaa suomen tai ruotsin kieltä (4.2 §). Syrjintälautakunnan mukaan kunta ei myöskään vapaudu lakisääteisistä velvoitteistaan siirtämällä ne muun tahon hoidettavaksi. Enontekiön kunta ei ollut osoittanut, että se olisi ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin näiden lakisääteisten palvelujen asianmukaiseksi järjestämiseksi saamenkieliselä väestölle.

70 Sosiaalipalveluilla tarkoitetaan kunnan järjestämien sosiaalipalvelujen lisäksi myös muun muassa erityislainsäädännössä säädettyjä sosiaalipalveluja, kuten lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea. Terveyspalveluilla tarkoitettuihin lakisääteisiin terveyspalveluihin kuuluu muun muassa Kelan järjestämä kuntoutus. Sosiaaliturvaetuuksilla tarkoitetaan sosiaalivakuutusta ja sen nojalla maksettavia rahamääräisiä etuuksia, kuten sairaus- ja työttömyyspäivärahoja, työmarkkinatukea, asumistukea, toimeentulotukea. HE 44/2003 vp, 36. Ks. myös Ahtela ym. 2006, 193.

71 Ks. myös Ahtela ym. 2006, 191.

72 HE 44/2003 vp, 37–38.

73 TyVM 7/2003 vp, 6.

74 Syrjinnällä tarkoitetaan sitä, että jotakuta kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa (*välitön syrjintä*), ja sitä, että näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa jonkun erityisen epäedulliseen asemaan muihin vertailun kohteena oleviin nähden, paitsi jos säännöksellä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia (*välillinen syrjintä*).

Lisäksi Enontekiön kunta oli jättänyt valtion saamenkielisten sosiaalipalvelujen turvaamiseksi varatusta erityisrahoituksesta saamenkieliselle väestölle tarkoitetun kotipalvelutoiminnan ja muun vanhustyön sekä mielenterveyskuntoutujille tarkoitetun palvelun kokonaan järjestämättä useiden kuukausien ajaksi, vaikka siihen oli olemassa valtion rahoitus, ja vastaavana aikana suomenkielisen väestön kotipalvelutoiminta ja vanhustyö oli jatkunut katkeamatta. Lisäksi vastaava palvelu oli muuna aikana jäänyt toteuttamatta saamelaiskulttuurin lähtökohtiin perustuvana saamenkielisenä palveluna, kun kunnassa ei ollut saamen kielen taitoista kodinhoitajaa. Saamen kielilain säännöksiä on noudatettava sovellettaessa muun muassa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia. Saamelaisilla on oikeus käyttää saamen kieltä sosiaalihuollon asiakastilanteissa ja saada sosiaalihuollon palveluja saamen kielillä. Syrjintälautakunnan tulkin mukaan saamen kielilaki edellyttää sitä, että viranomaisen on ensisijaisesti palkattava asianmukaisesti saamen kielen taitoista henkilökuntaa tai toissijaisesti järjestettävä asianmukainen tulkkaus. Tämän veloitteen täyttäminen syrjintälautakunnan mukaan on erityisen tärkeää vanhustyössä, sillä asiakirjoista ilmeni, että monien saamelaisvanhusten suomen kielen taito oli puutteellinen.

Saamenkielisen väestön oikeus sosiaalipalveluihin äidinkielellään ei ollut toteutunut heidän kotiseutualueellaan yhtäläisesti suomenkielisen väestön kanssa. Enontekiön kunta ei myöskään ollut osoittanut syrjintälautakunnalle, että se olisi ryhtynyt kaikkiin mahdollisiin toimenpiteisiin lakisääteisten veloitteidensa täyttämiseksi saamenkielisen väestön perusopetuksen asianmukaiseksi järjestämiseksi. Saamenkielisten lasten oikeus päivähoidon ei ollut toteutunut heidän kotiseutualueellaan yhtäläisesti suomenkielisten lasten kanssa. Syrjintälautakunta katsoi Enontekiön kunnan syrjineen saamenkielistä väestöä heidän etnisen taustansa perusteella ja kielsi kuntaa jatkamasta tai uusimasta saamenkieliseen väestöön kohdistuvaa yhdenvertaisuuslain 6 §:n vastaista etnistä syrjintää päivähoidon, terveydenhoidon, vanhustenpalvelujen ja perusopetuksen järjestämisessä ja asetti syrjintäkiellon välittömäksi noudattamiseksi kunnalle uhkasakon.⁷⁵

Syrjintälautakunnan toinen päätös koski Rovaniemen kaupunkia.

Vähemmistövaltuutettu oli pyytänyt syrjintälautakuntaa tutkimaan, onko Rovaniemen kaupunki

järjestäessään lasten päivähoidon toiminut saamelaisväestöä syrjivästi ja tarvittaessa kieltämään sakan uhalla Rovaniemen kaupunkia jatkamasta tai uusimasta kaupungissa asuviin saamelaisiin kohdistuvaa syrjivää menettelyä. Syrjintälautakunta katsoi, että saamelaisilla lapsilla on laissa säädetty oikeus päivähoidon omalla äidinkielellään yhtäläisesti suomenkielisten lasten kanssa. Rovaniemen kaupunki ei osoittanut, että se olisi ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin lakisääteisten veloitteidensa täyttämiseksi saamelaislasten päivähoidon asianmukaiseksi järjestämiseksi. Syrjintälautakunta katsoi Rovaniemen kaupungin toteuttamien päivähoidonjärjestelyjen syrjineen saamenkielisiä lapsia heidän etnisen taustansa perusteella ja kielsi kaupunkia jatkamasta tai uusimasta saamenkieliseen väestöön kohdistuvaa yhdenvertaisuuslain 6 §:n vastaista etnistä syrjintää päivähoidon järjestämisessä ja asetti syrjintäkiellon välittömäksi noudattamiseksi kaupungille uhkasakon.⁷⁶

Tapaukset osoittavat, kuinka yhdenvertaisuusperiaate ja syrjinnänkielto yhdessä saamen kielilain kanssa velvoittavat viranomaisia järjestämään saamelaisille heidän omakieliset palvelunsa.

3.6 Saamelaisten kansainvälinen suojele

Yhdenvertaisuuslain tulkinta on sidottu sillä toimeen pantaviin Euroopan yhteisön direktiiveihin, esimerkiksi rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta 29.6.2000 annettuun neuvoston direktiiviin (2000/43/EY) niin, että lain säännöksiä on tulkittava direktiiveissä tarkoitettulla tavalla. Myös saamelaisten kulttuuristen, kielellisten ja sosiaalisten oikeuksien sisältö ja vaadittavan suojan taso määräytyvät Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten mukaisesti. Esimerkiksi perustuslaisa saamelaisille alkuperäiskansana säädetty oikeus kulttuuriin saa laajemman merkityssisällön alkuperäiskansoja koskevista ihmisoikeussopimuksista, jotka tunnustavat laajemmin muun muassa alkuperäiskansojen perinteisten elämäntapojen ja elinkeinojen merkityksen kulttuurille.⁷⁷

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen⁷⁸ (KP-

76 Syrjintälautakunnan päätös, Diaarinumero 2008-25/Pe-2.

77 Ojanen ja Scheinin 2011b, 662. Ks. myös KM 2001:14, 35.

78 Sopimuksen eräät määräykset on hyväksytty lailla 7/1976, ja sopimus on saatettu Suomessa voimaan asetuksella 8/1976.

sopimus) 1 artiklan mukaan kaikilla kansoilla on itsemääräämisoikeus, jonka nojalla ne määräävät vapaasti poliittisen asennoitumisensa ja harjoittavat vapaasti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten olojensa kehittämistä. Sopimuksen 27 artiklan mukaan niissä valtioissa, joissa on kansallisia, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöjä, tällaisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään. YK:n ihmisoikeuskomitean vuonna 1994 hyväksymän yleisen kannanoton mukaan 27 artiklan tulkinnasta erityisesti alkuperäiskansojen kohdalla kulttuuri ilmenee monessa muodossa, esimerkiksi maan ja luonnonvarojen nautintaan liittyvänä erityisenä elämäntapana. Oikeus nauttia omasta kulttuuristaan voi käsittää myös perinteisten elinkeinojen, kuten kalastuksen ja metsästyksen, harjoittamisen.⁷⁹ Ihmisoikeuskomitea on vahvistanut Suomea koskevissa päätöksissään myös poronhoidon olevan kiistaton osa saamelaisen kulttuuria artiklan 27 tarkoittamalla tavalla.⁸⁰ Se, että poronhoitaja harjoittaa muuta taloudellista toimintaa ansaitakseen lisätuloja, ei ihmisoikeuskomitean mukaan muuta tätä.⁸¹ Artikla 27 ei ihmisoikeuskomitean mukaan myöskään suojele yksinomaan perinteisiä elinkeinoja vaan se suojaa yhtä lailla poronhoidon, jonka menetelmät ovat muokkautuneet vuosien varrella ja jota harjoitetaan modernin teknologian avulla.⁸² Artiklaan on viitattu myös kotimaisessa oikeuskäytännössä.⁸³

Vapausoikeuspainotteisen kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen lisäksi Suomea sitoo YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (TSS-sopimus).⁸⁴ Suomi on sitoutunut takaamaan, että yleissopimuksessa mainittuja oikeuksia käytetään ilman minkäänlaista rotuun, väriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai

yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa syrjintää (2 artikla) sekä takaamaan miehille ja naisille yhtäläisen oikeuden kaikkien yleissopimuksessa mainittujen taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien nauttimiseen (3 artikla). KP-sopimuksen 1 artiklaa vastaavan kansojen itsemääräämisoikeuden lisäksi sopimus tunnustaa muun muassa oikeuden sosiaaliturvaan (9 artikla), oikeuden tyydyttävään elintasoon, riittävään asumiseen ja ravinnonsaantiin (11 artikla) sekä oikeuden terveyteen (12 artikla).

YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen⁸⁵ 2 artiklan 2 kohdan mukaan Suomen tulee olosuhteiden antaessa siihen aihetta ryhtyä muun muassa sosiaalisella, taloudellisella ja sivistyksellisellä alalla erityisiin ja konkreettisiin toimiin, joilla voidaan varmistaa tietyille roturyhmille ja niihin kuuluville yksilöille riittävä kehitys ja suojelu ja täten taata heille täydelliset ja yhtäläiset oikeudet ihmisoikeuksien ja perusvapauksien nauttimiseen. Tällaisia erityisiä toimenpiteitä ei katsota rotusyrjinnäksi, kunhan ne eivät johda erilaisten oikeuksien voimassa pitämiseen eri roturyhmille eikä niitä jatketa sen jälkeen, kun tavoite, jonka vuoksi niihin ryhdyttiin, on saavutettu.⁸⁶ Sopimuksen artiklan 5 mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat lisäksi kieltämään ja lopettamaan rotusyrjinnän sen kaikissa muodoissa sekä takaamaan jokaiselle rotuun, ihonväriin tai kansalliseen tai etniseen alkuperään katsomatta yhdenvertaisuuden lain edessä. Tämä koskee muun muassa taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia, kuten oikeutta suojaan työttömyyttä vastaan, oikeutta yleiseen terveyden- ja lääkärinhoitoon sekä oikeutta sosiaaliturvaan ja sosiaalihuoltoon.

Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen⁸⁷ sopimuspuolena Suomi on sitoutunut tarvittaessa ryhtymään riittäviin toimenpiteisiin täyden ja tehokkaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi kaikilla talous- ja yhteiskuntaelämän sekä poliittisen elämän ja kulttuurielämän aloilla kansalliseen vähemmistöön ja valtaväestöön kuuluvien välillä. Tässä suhteessa Suomen tulee asianmukaisesti ottaa huomioon kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden erityisolosuhteet. Näin toteutettuja toimen-

79 YK:n ihmisoikeuskomitea. General Comment 23: The rights of minorities (Art. 27). 08.04.1994. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5.

80 YK:n ihmisoikeuskomitean päätökset Ilmari Länsman ym. v. Suomi (Valitus nro. 511/1992), CCPR/C/52/D/511/1992; Jouni E. Länsman ym. v. Suomi (Valitus nro. 671/1995), CCPR/C/58/D/671/1995; Anni Äärelä ja Jouni Näkkäläjärvä v. Suomi (Valitus nro. 779/1997), CCPR/C/73/D/779/1997.

81 YK:n ihmisoikeuskomitean päätös Jouni E. Länsman ym. v. Suomi (Valitus nro. 671/1995), CCPR/C/58/D/671/1995.

82 Ks. esim. YK:n ihmisoikeuskomitean päätös Ilmari Länsman ym. v. Suomi (Valitus nro. 511/1992), CCPR/C/52/D/511/1992.

83 Ks. esim. KKO:1995:117 ja KHO:1999:14.

84 Saatettu Suomessa voimaan asetuksella 51/1975.

85 Saatettu Suomessa voimaan asetuksella 37/1970.

86 Ks. myös 1 artiklan 4 kohta.

87 Sopimuksen eräät määräykset on hyväksytty lailla 1/1998, ja sopimus on saatettu Suomessa voimaan asetuksella 2/1998.

piteitä ei pidetä syrjintänä. (4 artikla.) Suomi on sopimuspuolena sitoutunut edistämään sellaisia olosuhteita, jotka ovat tarpeellisia, jotta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt voivat ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä säilyttää identiteettinsä oleelliset perustekijät, nimittäin heidän uskontonsa, kielensä, perinnäistapansa ja kulttuuriperintönsä (5 artikla). Sopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä tarkennetaan, että vaikka sopimukseen kirjatut periaatteet velvoittavat sopimusvaltiota saattamaan kansallisten vähemmistöjen oikeusolot asianmukaisin keinoin sopimuksen mukaiseen tilaan, on sopimuksen edellyttämä kansallisten vähemmistöjen suojelun taso kuitenkin monissa suhteissa vaatimaton ja kansallisten vähemmistöjen oikeudet on Suomen oikeusjärjestyksessä yleensä taattu paremmin kuin sopimus edellyttää, eikä muutokset lainsäädäntöön ole siten tarpeen sen voimaan saattamiseksi.⁸⁸

Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus) sitoo sen allekirjoittaneita kaikkia Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden hallituksia takaamaan yleissopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttimisen ilman minkäänlaista muun muassa sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää (14 artikla). Euroopan ihmisoikeussopimus on vapausoikeuspainotteinen ja kattavuudeltaan melko suppea.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäksi lähes kaikki Euroopan neuvoston jäsenet, Suomi mukaan lukien, ovat allekirjoittaneet Euroopan sosiaalisen peruskirjan tai uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan, jotka puolestaan takaavat laajat sosiaaliset oikeudet. Uudistetun peruskirjan sopimuspuolena Suomi on sitoutunut takaamaan muun muassa jokaisen oikeuden terveyden suojeluun, oikeuden sosiaaliturvaan, oikeuden sosiaalivastuuseen ja lääkinälliseen apuun, oikeuden sosiaalipalveluihin, ikääntyneiden henkilöiden oikeuden sosiaaliseen suojeluun, oikeuden suojeluun köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä vastaan sekä oikeuden asuntoon (artiklat 11, 12, 13, 14, 23, 30 ja 31).⁸⁹ Peruskirjan mukaiset oikeudet tulee turvata ilman rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen,

kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, terveyteen, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaan syrjintää (V osa, E artikla).

Suomi on sitoutunut soveltamaan alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan eräitä, muun muassa koulutusta, oikeusviranomaisia, hallintoviranomaisia ja julkisia palveluja sekä talous- ja yhteiskuntaelämää koskevia kohtia saamen kieleen.⁹⁰ Kohdat sitovat Suomea muun muassa hallintoviranomaisten ja niiden puolesta toimivien henkilöiden tarjoamien julkisten palvelujen osalta varmistamaan, kielen tilanne huomioon ottaen ja sikäli kuin voidaan kohtuudella katsoa mahdolliseksi, että saamen kieltä käyttävät henkilöt voivat jättää hakemuksia ja saada niihin vastauksia saamen kielellä. Saattaakseen tämän voimaan Suomi on sitoutunut ryhtymään toimenpiteisiin järjestääkseen käännöksen ja tulkkauksen tarpeen mukaan sekä palkatakseen ja tarvittaessa kouluttaakseen virkamiehiä ja muita julkisella sektorilla työskenteleviä henkilöitä. (10 artikla.) Talous- ja yhteiskuntatoiminnan osalta vähemmistökielialueella Suomi on sitoutunut varmistamaan, sikäli kuin julkiset viranomaiset ovat alalla toimivaltaisia ja siinä määrin kuin kohtuudella voidaan katsoa mahdolliseksi, että sosiaalialan hoitolaitoksissa – kuten sairaaloissa, vanhainkodeissa ja hoitoloissa – on mahdollisuudet ottaa vastaan ja hoitaa sairauden tai vanhuuden johdosta tai muusta syystä hoitoa tarvitsevia saamenkielisiä henkilöitä heidän omalla kielellään (13 artiklan 2 c kohta).

Suomea sitoo lisäksi muun muassa YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista⁹¹, jossa tunnustetut oikeudet tulee taata kaikille Suomen lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansallisiin, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua (2 artikla). Sopimus sisältää erikseen säännöksen, jonka mukaan niissä maissa, joissa on etnisiä, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöryhmiä tai alkuperäiskansoihin kuuluvia henkilöitä, tällaiseen vähemmistöryhmään tai alkuperäiskansaan kuuluvalta lapselta ei saa kieltää oikeutta nauttia yhdessä ryhmän muiden jäsenten kanssa omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään

88 HE 107/1997, 9.

89 Sopimus on saatettu Suomessa voimaan asetuksella 80/2002.

90 Peruskirja on saatettu Suomessa voimaan asetuksella 23/1998.

91 Sopimus on saatettu Suomessa voimaan asetuksella 60/1991.

(30 artikla). Suomi on sitoutunut noudattamaan myös YK:n kaikkinaista naisten syrjinnän poistamista koskevaa yleissopimusta⁹², jonka tavoitteena on edistää naisten ihmisoikeuksien tasa-arvoista toteutumista. Sopimus sisältää säännöksiä muun muassa koulutuksesta, työelämään osallistumisesta, terveydenhuollosta sekä naisten taloudellisista oikeuksista.

YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistus ei säädä uusista ihmisoikeuksista vaan tunnustaa ja vahvistaa jo olemassa olevat ihmisoikeudet myös alkuperäiskansoille. Se vahvistaa alkuperäiskansojen yhdenvertaisuuden muiden kansojen kanssa ja painottaa muun muassa niiden oikeutta ylläpitää ja kehittää omia instituutioitaan, kulttuuriaan ja perinnettään sekä osallistua niitä koskeviin asioihin ja päätöksentekoon. Julistuksen 21 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus niiden taloudellisten ja sosiaalisten olosuhteidensa kehittämiseen, muun muassa terveyden ja sosiaaliturvan aloilla. Valtioiden tulee ryhtyä tehokkaisiin ja tarvittaessa erityisiin toimenpiteisiin taatakseen heidän taloudellisten ja sosiaalisten olosuhteidensa jatkuvan kehityksen. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää alkuperäiskansoihin kuuluvien vanhusten, naisten, nuorten, lasten ja vammaisten oikeuksiin ja erityistarpeisiin. Julistus ei ole oikeudellisesti sitova, mutta se sisältää moraalisen velvollisuuden sen allekirjoittaneille valtioille.

Suomen, Ruotsin, Norjan ja Itävallan vuoden 1994 Euroopan unionin liittymissopimuksen pöytäkirjalla No: 3 saamelaisista Suomi tunnusti kansallisen ja kansainvälisen oikeuden nojalla olevat velvoitteet ja sitoumukset saamelaisiin nähden, otti huomioon olevansa sitoutunut saamelaisten elinkeinojen, kielten ja kulttuurin ja elämäntavan säilyttämiseen ja kehittämiseen ja katsoi, että perinteinen saamelaiskulttuuri ja saamelaiselinkeinot ovat riippuvaisia luontaiselinkeinoista, kuten poronhoidosta, saamelaisten perinteisillä asuinalueilla. Lisäpöytäkirjan mukaan sen estämättä, mitä EY:n perustamissopimuksessa määrätään, saamelaisille saadaan myöntää yksinoikeuksia poronhoidon harjoittamiseen saamelaisalueilla, ja pöytäkirja voidaan laajentaa koskemaan muitakin perinteisiin saamelaiselinkeinoihin liittyviä saamelaisten yksinoikeuksia niiden vastaisen kehityksen huomioon ottamiseksi.⁹³

Edellä mainittuja kansainvälisiä ihmisoikeus- ja puiteyleissopimuksia valvovat komiteat ovat otta-

neet kantaa saamelaisten kielellisten, kulttuuristen ja sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen Suomessa.

Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen neuvonantava komitea on pannut merkille Suomea koskevassa lausunnossaan maaliskuussa 2006 muun muassa, että on epäiltävissä, että vaikka saamelaiskäräjiä kuullaan usein, sen näkemyksille ei aina anneta riittävästi painoarvoa tietyillä päätöksenteon osa-alueilla. Lausunnossaan komitea suosittelee, että olisi kehitettävä menettelyohjeet siitä, miten ”neuvotteluelvoite” olisi pantava käytäntöön. Komitea kehottaa viranomaisia varmistamaan, että saamelaiskäräjien kanssa käytävät neuvottelut ovat paitsi pelkkää kuulemistä myös neuvotteluja sanan tosiasiallisessa merkityksessä ja että saamelaiskäräjien näkemykset otetaan täysimittaisesti huomioon saamelaisten suojeluun vaikuttavassa päätöksenteossa.⁹⁴ Päätöslauselmassaan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa Euroopan neuvoston ministerikomitea kehottaa viranomaisia ryhtymään neuvonantavan komitean suositusten lisäksi muun muassa puuttumaan niihin puutteisiin, joita esiintyy saamen kielilain täytäntöönpanossa, ja varmistamaan, että viranomaiset noudattavat laillista velvoitettaan neuvotella saamelaiskäräjien kanssa sille kuuluvissa kysymyksissä.⁹⁵ Vuonna 2007 antamassaan suosituksessa alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan soveltamisesta Suomessa ministerikomitea puolestaan suositteli, että Suomen viranomaiset ensisijaisesti muun muassa toteuttavat lisätoimia varmistaa saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuden.⁹⁶

YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea on Suomen viidennen ja kuudennen määräaikaishuolehdin loppupäätelmässään maininnut olevansa huolestunut siitä, että saamelaisnaiset kohtaavat edelleen moninkertaista syrjintää, mukaan lukien heidän on vaikea saada asiamukaista terveydenhuoltoa Pohjois-Suomen lääkäripulan vuoksi. Komitea on pannut erityisesti merkille sen, ettei saamelaispolitiikassa oteta huomioon sukupuolinäkökulmaa ja että saamelaisnais-

94 Advisory Committee on the framework convention for the protection of national minorities. Second opinion on Finland adopted on 2 March 2006. Opinion ACFC/OP/II(2006)003.

95 Euroopan neuvoston ministerikomitea. Päätöslauselma ResCMN (2007)1. Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa, 31.1.2007.

96 Euroopan neuvoston ministerikomitea. Suositus CM/RecChL(2007)7. Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan soveltamisesta Suomessa, 21.11.2007.

92 Sopimus on saatettu Suomessa voimaan asetuksella 68/1986.

93 Virallinen lehti nro C 241, 29/08/1994, 0352.

ten poliittinen edustus on riittämätön sekä heidän yhteisössään että valtakunnan tasolla. Komitea on kehottanut Suomea varmistamaan, että saamelaisnaisille järjestetään asianmukaiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, mukaan lukien neuvola- ja synnytyspalvelut, ja että sukupuolinäkökulma valtavirtaistetaan kaikkeen saamelaisiin koskevaan politiikkaan ja ohjelmiin.⁹⁷

3.7 Perus- ja ihmisoikeuksien sitovuus

Suomen perustuslaki ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset turvaavat saamelaisille oikeuden omaan kieleen ja kulttuuriin, mukaan lukien perinteisiin elinkeinoihin. Ne säätävät lisäksi yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa sekä muun muassa sosiaaliturvan alalla. Useat säännökset kuitenkin varta vasten sallivat erityisolosuhteiden huomioon ottamiseksi ja tosiasiallisen tasa-arvon toteuttamiseksi tehdyt toimenpiteet eli ns. positiivisen erityiskohtelun.

Julkisen vallan on perustuslain mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (22 §). Säännökset yhdessä velvoittavat julkista valtaa sallimaan ja tukemaan saamelaisten oman kielen ja kulttuurin kehittämistä.⁹⁸ Vaikka perusoikeussääntelyn lähtökohtana on yksilön ja valtion välisen suhteen sääntely, kaikki julkisen vallan käyttö ei perustu ainoastaan valtion toimintaan. Perusoikeussuoja saattaa olla yhtä tärkeä muun muassa kuntien sekä niin sanotun välillisen julkishallinnon organisaatioiden, kuten Kelan, toiminnan aloilla.⁹⁹ Yleisesti perustuslakivaliokunnan mukaan voidaan todeta, että valtio sekä kunnat ja kuntayhtymät virkamiehineen ja päätöksentekelimineen ovat keskeisimmät velvoitettavat tahot. Esimerkiksi taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevat säännökset voivat ulottua tämän ydinryhmän ulkopuolelle vain sikäli kuin tällaisiin oikeuksiin liittyviä tehtäviä on asianmukaisessa järjestyksessä annettu muille yksiköille.¹⁰⁰ Sosiaaliturvaa Suomessa hallinnoi ja toimeenpantava sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksen ja valvonnan alaisten kuntien ja kuntayhtymien lisäksi muun muassa Kela, jonka sosiaaliturvaa koskevista tehtävistä säädetään etuuksia koskevissa eri laeissa.

97 Naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea. Loppupäätelmät: Suomi. CEDAW/C/FIN/CO/6, 18.7.2008.

98 HE 309/1993 vp, 65.

99 HE 309/1993 vp, 25.

100 PeVM 25/1994, 3.

4 Saamelaiset ja Kelan hoitama sosiaaliturva

Seuraavassa keskitytään Kelan toimeenpanemaan sosiaaliturvalainsäädäntöön ja sen toimeenpanoa koskevaan ohjeistukseen¹⁰¹ ja tarkastellaan, toteuttaako se saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksia ja otetaanko siinä huomioon saamelaisten kielellinen ja kulttuurinen erityisasema alkuperäiskansana, saamelaisten kulttuuriin ja perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen liittyvät erityistarpeet ja -tekijät, sekä saamelaisalueen maantieteelliset erityispiirteet.

Saamelaiset asuttavat kotiseutualuettaan ja harjoittavat perinteisiä elinkeinojaan, kuten poronhoitoa, yhdessä valtaväestön kanssa. Selvityksessä tulee näin ollen pitää mielessä, että muun muassa alueen etäisyyksien ja perinteisten elinkeinojen sosiaaliturvajärjestelmälle asettamat haasteet voivat koskea yhtä lailla pohjoisessa asuvaa muuta väestöä.

4.1 Kelan yhdenvertaisuussuunnitelma

Kelan yhdenvertaisuussuunnitelma 2007–2011 hyväksyttiin Kelan johtoryhmässä 10.10.2006.¹⁰² Suunnitelma kattaa yhdenvertaisuuden Kelan kaikessa toiminnassa paitsi etnisen tai kansallisen alkuperän myös kaikkien yhdenvertaisuuslaissa mainittujen muiden syrjintäperusteiden eli iän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Suunnitelmassa tarkastellaan Kelan toimintaa mahdollisimman laajasti yhdenvertaisuuden näkökulmasta, ja siinä on pyritty tunnistamaan mahdollisia ongelmakohtia ja kehittämistarpeita. Suunnitelma sisältää konkreettiset toimenpiteet yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi ja edistämiseksi erityisesti asiakaspalvelussa ja työyhteisössä.¹⁰³ Suunnitelmassa tunnustetaan, että etnisen tai kansallisen alkuperän tai kansalaisuuden perusteella syrjinnän vaarassa voivat olla maahanmuuttajataustaisten henkilöiden lisäksi

101 Etuusohje on Kelassa laadittu toimintaohje, jota käytetään apuna etuuksien ratkaisutyössä ja neuvonnassa.

102 Kelan pääjohtaja asetti 27.10.2004 työryhmän Kelan yhdenvertaisuussuunnitelman laatimista varten yhdenvertaisuuslain mukaisesti. Työryhmä luovutti ehdotuksensa Kelan ensimmäiseksi yhdenvertaisuussuunnitelmaksi 2007–2010 liitteineen pääjohtajalle 15.6.2006.

103 Kela 2006, 2.

myös vanhat etniset vähemmistöt, muun muassa saamelaiset.¹⁰⁴

Yksi suunnitelman tavoitteista on se, että Kelan asiakkaat saavat yhdenvertaiset mahdollisuudet asioida Kelassa ja he saavat heille lain mukaan kuuluvat Kelan etuudet yhdenvertaisesti. Tavoitteeseen pääseminen edellyttää muun muassa, että Kelassa tiedostetaan ja tunnustetaan erilaisten asiakkaiden erilaiset tarpeet, jotta ne voidaan ottaa huomioon tarvittaessa positiivisin erityistoimin. Asiakaspalvelun lähtökohtana on toimiva asiakkaan ja toimihenkilön vuorovaikutus. Yhteinen ja molempien ymmärtämä kieli on edellytys vuorovaikutukselle. Tämä koskee muun muassa saamea.¹⁰⁵ Saamenkielistä palveluntarjontaa on tarpeen lisätä saamelaisten kotiseutualueella, ja valmiudet tulkki- ja käännöspalveluihin tulisi luoda kaikille kolmelle saamen kielelle. Saamen kielen tarpeen voidaan olettaa kasvavan saamelaisten ikääntymisessä, sillä esimerkiksi dementoituva saamelaisvanhus saattaa unohtaa myöhemmin oppimansa suomen kielen.¹⁰⁶ Tähän liittyen muun muassa varmistetaan, että asiakaspalvelussa on riittävästi saamentaitoisia toimihenkilöitä ja että Kelan esitteistä ja muusta materiaalista on saatavilla riittävästi päivitettyjä käännöksiä muun muassa saamen kielellä.¹⁰⁷ Konkreettisesti tämä vaatii sitä, että lisätään Lapin vakuutuspiirissä riittävästi saamentaitoisia siten, että saamenkieliset asiakkaat voivat asioida äidinkiellään Kelassa kielilaisilla tarkoitettulla tavalla, päivitetään saamenkieliset esitteet, lomakkeet, päätökset, opasteet ym. vastaamaan saamen kielilain vaatimuksia, huolehditaan käännösten ylläpidosta ja tarjotaan saamenkielisiä lomakkeita myös Kelan internetsivuilla.¹⁰⁸

Toinen suunnitelman keskeinen tavoite on yhdenvertainen asiakaspalvelu ja sen tuki. Yhdenvertaisuusnäkökulma tulisi ottaa entistä suunnitelmallisemmin huomioon, kun jaetaan resursseja, laaditaan ohjeita ja kehitetään asiakaspalveluun yhtenäisiä käytäntöjä ja toimintamalleja. Yhdenvertaisuutta edistäviä toimintamalleja voidaan kehittää muuttamalla työkäytäntöjä ja ohjeita. Asiakaspalvelun yhdenvertaisuuden varmistaminen edellyttää myös koulutusta sekä yhdenvertaisuuden huomioon ottamista viestinnässä. Tarkempina tavoitteina ja

toimenpiteinä suunnitelmassa mainitaan muun muassa yhdenvertaisuuden huomioiminen palvelustrategiassa – asiakaspalvelun kattavuutta, tasoa ja saatavuutta määriteltäessä otetaan huomioon yhdenvertaisuus esimerkiksi arvioitaessa toimistoverkkoa, aukioloaikoja ja monikanavaisuutta, kuten sähköistä asiakaspalvelua – sekä riittävän ajan ja resurssien varaaminen vähemmistöjen palveluun. Suunnitelman mukaan tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että luodaan asiakaspalvelua varten mittari, jossa otetaan huomioon erikseen vähemmistöjen palvelun vaatima aika. Lisäksi vakuutuspiirin resursoinnissa tulossopimusneuvotteluissa tulee ottaa huomioon erilaisten vähemmistöjen määrä ja ajantarpeet asiakaskunnan erilaisuuden mukaan ja suunniteltaessa ajanvarausjärjestelmää tulee ottaa huomioon vähemmistöjen erityinen neuvonnan tarve ja muu palvelun vaatima aika.¹⁰⁹ Viestinnässä päämäärä on tavoittaa kaikki asiakkaat oikeassa elämäntilanteessa. Tämän saavuttamiseksi viestinnässä otetaan yhdenvertaisesti huomioon eri asiakasryhmät erilaisine tarpeineen: esimerkiksi syvennetään vaiheittain tietoja etuuksista internetsivuilla ottaen huomioon myös erilaisten vähemmistöjen tarpeet, jatketaan eri vähemmistöryhmille kohdennettujen informaatiotilaisuuksien järjestämistä muun muassa yhteistyössä niitä edustavien järjestöjen kanssa sekä tiedotetaan maahanmuuttajien ja muiden vähemmistöjen lehdissä ja radio-ohjelmissa Kelan toiminnasta ja etuuksista.¹¹⁰

Kela on sisäasiainministeriön suositusten mukaisesti yhdenvertaisuussuunnitelmassaan määritellyt tavoitteita, keinoja ja konkreettisia toimenpiteitä, joiden avulla se edistää yhdenvertaisuutta toiminnassaan. Kelan hallinto-osasto on lähettänyt Kelan eri osastoille kyselyn siitä, mitä toimenpiteitä kullakin osastolla on tehty yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Suunnitelman toteutumisesta ei kuitenkaan ole tehty kattavampaa seurantaa eikä uutta suunnitelmaa ole vielä laadittu. Suosituksissaan sisäasiainministeriö korostaa suunnitelman toimeenpanoa ja toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia sekä yhdenvertaisuustilanteen seurantaa. Seuraamalla suunnitelmansa toteutumista viranomaisen voi kehittää toimintaansa vastaamaan sellaisia tarpeita, joita ensimmäistä suunnitelmaa laadittaessa ei osattu ehkä ottaa huomioon.¹¹¹ Jos seurannan tuloksena esimerkiksi havaitaan ongelmia jonkin tietyn ryhmän kohdalla, voidaan seuraava suunnitelma

104 Kela 2006, liite 2, 4.

105 Kela 2006, liite 2, 10.

106 Kela 2006, liite 2, 12.

107 Kela 2006, 4–5.

108 Kela 2006, liite 1, 4–6.

109 Kela 2006, liite 1, 11.

110 Kela 2006, liite 1, 14.

111 SM 2009, 8.

laatia kyseisen ryhmän osalta perusteellisemmin, vaikka kyseessä olisikin suhteellisen pieni ryhmä. Suosituksissa korostetaan myös tiedottamista niin henkilöstölle, asiakkaille kuin sidosryhmillekin. Henkilökuntaa tulisi kouluttaa suunnitelman tavoitteista ja sisällöstä, jotta sen toteuttaminen voidaan ottaa kattavammin toiminnassa huomioon.¹¹²

Seuraavaa suunnitelmaa laatiessaan ja omaa toimintaansa arvioidessaan Kelan olisi suositeltavaa kiinnittää erityistä huomiota saamelaisiin, jotka eroavat muista etnisistä vähemmistöistä siinä, että he ovat alkuperäiskansa, jolla on lain turvaama oikeus kehittää ja ylläpitää omaa kieltään ja kulttuuriaan, sekä näitä koskeva itsehallinto kotiseutualueellaan. Varsinkin saamelaisten kotiseutualueella tulisi siis ottaa huomioon velvollisuus neuvotella saamelaiskäräjien kanssa. Yhdenvertaisuussuunnittelussa ja suunnitelmien seurannassa olisi lisäksi tarkoituksenmukaista tehdä yhteistyötä saamelaisjärjestöjen kanssa. Yhteistyötä on hyvä tehdä paitsi suunnitelman laatimisessa myös siitä tiedottamisessa ja seurannan tulosten sekä yhdenvertaisuustilanteen kehittymisen arvioinnissa.¹¹³ Sisäasiainministeriön mukaan hyvä suunnitelma on paitsi konkreettinen myös paikallinen.¹¹⁴ Kelassa tulisikin miettiä, pitäisikö esimerkiksi saamelaisten kotiseutualueen kunnissa tai niillä alueilla, joilla Kelalla on saamelaisasiakkaita enemmän kuin muualla maassa, laatia erillinen suunnitelma.

Yhdenvertaisuussuunnitelman tulisi kattaa myös sukupuolivaikutukset ja moniperusteisen syrjinnän, esimerkiksi saamenkielisten vammaisten henkilöiden palveluissa. Se voi sisältää tarkemmin eri ryhmien ja syrjintäperusteiden osalta erikseen kohdennettuja toimenpiteitä sekä tarvittaessa kohtuullisen mukautuksen ja positiivisen erityiskohtelun muotoja. Suunnitelma tulisi ulottaa koskemaan myös palvelustrategian kehittämistä sekä talousarvion laatimista ja tulosohjausta, ettei sen toteuttaminen keskeydy taloudellisten resurssien puutteeseen.¹¹⁵

Pohjois-Lapin työvoimatoimiston yhdenvertaisuussuunnitelmaa vuodelta 2007 on pidetty esimerkkinä hyvästä yhdenvertaisuussuunnitelmasta. Se sisältää syrjintävaarassa olevien tilannekartoituksen toimipaikoittain. Syrjintätekijöinä tilannekartoituksessa otetaan huomioon muun muassa

vajaakuntoisuus, pitkäaikaistyöttömyys, ikä, saamelaisuus ja maahanmuuttajuus. Lisäksi suunnitelmassa tunnustetaan moniperusteinen syrjintä, esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa saamenkielisen vajaakuntoisen on vaikea tulla ymmärrettyksi asiakaspalvelussa. Saamelaisuuden perusteella syrjintävaarassa olevien kartoitus on tehty kunkin saamen kielen osalta erikseen. Suunnitelma ei käsitä saamelaisia vain kielivähemmistönä vaan heidät tunnustetaan myös alkuperäiskansana, jonka perinteisten elinkeinojen toimintaedellytyksiä kielen lisäksi suunnitelmalla turvataan. Toimenpiteet on määritelty suunnitelmassa syrjintäperusteittain, ja se sisältää toimenpiteet myös suunnitelman seurantaan ja arviointia varten. Pohjois-Lapin työvoimatoimisto teki suunnitelmasta lausuntopyyntöön saamelaiskäräjille.

4.2 Saamenkieliset palvelut ja saamelaisten asiakaspalvelu

Ristenrauna Magga on todennut, että saamen kansan perusta on sen äidinkielessä. Omakielisyys ja kulttuurisen ymmärryksen tarve korostuvat erityisesti sosiaali- ja terveystalouksissa, joissa asiat ovat henkilökohtaisia ja vaikeasti kommunikoitavissa.¹¹⁶ Lisäksi Anne-Maria Näkkäljärven mukaan saamelaisasiakas poikkeaa monessa suhteessa suomalaisasiakkaasta: hän tarvitsee enemmän aikaa, kommunikaatiotavoissa on eroja, asiakas–työntekijä-suhteen luottamuksellisuus on tärkeätä eikä se ole itsestäänselvyys.¹¹⁷ Tämä nousi esille myös saamelaisalueen viranomaisille tehdyissä haastatteluissa. Saamelaiskulttuurille on ominaista, että vaikeista asioista ei puhuta ulkopuolisille, ja näin ollen myös esimerkiksi asiakastilanteessa kolmannen henkilön, kuten tulkin, läsnäolo voi olla kiusallista sekä asiakkaalle että tulkille.¹¹⁸ Seuraavassa tarkastellaan, miten saamen kielilaki on Kelassa ohjeistettu sekä miten saamenkieliset palvelut ja saamelaisten asiakaspalvelu Kelassa käytännössä toteutuvat.

4.2.1 Kielilain ohjeistus

Saamelaisten oikeudesta käyttää kieltään viranomaisessa säädetään saamen kielilain (2 §). Saamen kielilain soveltaminen

¹¹² SM 2009, 4–5.

¹¹³ SM 2009, 4–5.

¹¹⁴ SM 2009, 6.

¹¹⁵ SM 2009, 6.

¹¹⁶ Magga 2010a, 5.

¹¹⁷ Ks. Näkkäljärvi A-M 2007.

¹¹⁸ Magga 2010b, 675.

on ohjeistettu Kelassa vuonna 2011 valmistuneella ohjeella. Ohje on kommentaari, jossa käydään läpi pykäläkohtaisesti saamen kielilain Kelalle asettamat vaatimukset.

Kelalla on saamelaisten kotiseutualueella toimisto Inarissa. Lisäksi Kelan asiakkaat voivat asioida yhteispalvelupisteissä Enontekiöllä ja Utsjoella.¹¹⁹ Vaikka Kelan Muonion toimisto, joka hoitaa Enontekiön kunnan asiakaspalvelun, ja Sodankylän toimisto sijaitsevat saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella, ohjeen mukaan näissä yksiköissä käytännössä asioi saamelaisia ja ne on täten syytä rinnastaa saamen kotiseutualueella sijaitseviin Kelan yksiköihin. Rinnastus on merkittävä, sillä saamelaisten kielelliset oikeudet heidän asioidessaan viranomaisissa ovat vahvemmat saamelaisten kotiseutualueella kuin muualla Suomessa. (3 § ja 3 luku.)

Saamen kielilakia sovelletaan ohjeen mukaan kaikissa Kelan yksiköissä. Saamelaisella on missä tahansa Kelan yksikössä asioidessaan oikeus käyttää saamen kieltä omassa etuusasiassaan tai asiassa, jossa häntä kuullaan. (2 ja 4 §.) Saamelaisella on siten oikeus ohjeen mukaan käyttää saamen kieltä asioidessaan esimerkiksi Helsingissä Kampin toimistossa. Tällöin voidaan esimerkiksi ottaa puhelimitse yhteys sellaiseen Kelan yksikköön, jossa on saamen kielen taitoista henkilökuntaa, tai järjestää maksuton tulkkkaus. Tulkkkaus voidaan hoitaa esimerkiksi siten, että asian käsittely tapahtuu asianmukaisessa tilassa, jossa on kaiutinpuhelin, ja Kelan työntekijä ottaa puhelimitse yhteyttä saamen kielen tulkkiin. Se, mitä saamen kieltä Kelan tulee kulloinkin käyttää, määräytyy asiakkaan käyttämän saamen kielen tai pääasiallisen kohderyhmän mukaan. Kelan tulee esimerkiksi antaa asiakkaalle etuuspäätös tämän käyttämällä saamen kielellä. Kelan tiedottamisessa tulee käyttää sitä saamen kieltä, jota käyttäviä asia pääasiallisesti koskee. Jos asia koskee saamelaisia yleensä, voidaan harkinnanvaraisesti käyttää pohjoissaamea. (3.1 §.) Saamelaisen oikeus käyttää saamen kieltä ei riipu ohjeen mukaan kansalaisuudesta. Myös ulkomaan kansalainen voi siten käyttää pohjoissaamea, inarinsaamea tai koltansaamea Kelassa. Kela ei saa rajoittaa tai kieltäytyä toteuttamasta saamelaisten kielellisiä oikeuksia, vaikka saamelainen osaisi myös muuta kieltä, kuten suomea tai ruotsia (4 §).

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 samanlainen oikeus käyttää saamen kieltä myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella sosiaaliturvan muutoksenhakuviranomaisissa silloin, kun nämä käsittelevät muutoksenhakuasteena saamelaisten kotiseutualueella Kelassa vireille tulleita etuusasioita. (12 §.)

Saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevien Kelan yksiköiden tulisi antaa saamelaiselle asianosaiselle tämän pyynnöstä etuuspäätös, lisäselvityspyyntö ja erilaiset kuulemiskirjeet saamen kielellä. Jos saamelainen asianosainen on käyttänyt kirjallisesti tai suullisesti saamen kieltä ottaessaan Kelaan yhteyttä, Kelan on annettava päätös tai muu asiakirja saameksi, ilman että asianosainen erikseen pyytää asiakirjaa saamen kielellä. (13 §.) Kelan etuusjärjestelmästä ei kuitenkaan toistaiseksi ole mahdollista saada asiakirjoja suoraan saamen kielellä. Käytännössä ohjeen mukaan joudutaan menettelemään siten, että päätös tai muu asiakirja laaditaan ensin suomeksi ja käännetään saamen kielelle. Kela vastaa kääntämisestä aiheutuneista kustannuksista. Muutoksenhakuoikeus tulee vireille vasta, kun saamenkielinen asiakirja on annettu (7 + 30 päivää). Jos kyseessä on asian ratkaisuun ilmeisesti vaikuttamaton asiakirja, Kelan ei tarvitse antaa asiakirjaa saamen kielellä.

Kelan tulee saamelaisten kotiseutualueella kyetä antamaan saamenkielisiä palveluja pääsääntöisesti ilman, että tarvitsisi turvautua tulkkaukseen. Kotiseutualueella sijaitsevissa Kelan yksiköissä on huolehdittava siitä, että saamelaisen asiakkaan kielelliset oikeudet voivat toteutua jokaisessa yksittäistapauksessa esimerkiksi varmistamalla, että henkilöstössä on kielitaitoisia henkilöitä. Saamenkieliset palvelut on mahdollista järjestää ohjeen mukaan myös siten, että tarvittaessa otetaan yhteys puhelimitse tai videoneuvottelulaitteita apuna käyttäen sellaiseen Kelan yksikköön, josta on mahdollisuus saada saamenkielistä palvelua. Kelan tulee henkilöstöä palvelukseen ottaessaan huolehtia siitä, että sen henkilöstö pystyy saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevissa toimipaikoissa palvelemaan asiakkaita myös saameksi. Kelan on lisäksi koulutusta järjestämällä tai muilla toimenpiteillä huolehdittava siitä, että henkilöstöllä on Kelan tehtävien edellyttämä saamen kielen taito. (14 §.)

¹¹⁹ Yhteispalvelupisteet ovat Kelan ja muiden julkisten organisaatioiden yhdessä ylläpitämiä palvelupisteitä, joista saa Kelan hakemuslomakkeita ja esitteitä ja joihin voi jättää hakemuksia ja saada yleistä opastusta etuuksista sekä Kelan verkkopalvelujen käytöstä.

Kun Kela lähettää saamelaisten kotiseutualueella asianosaiselle kirjeen, sen on asian käsittelykielestä riippumatta käytettävä vastaanottajan omaa kieltä, jos se on tiedossa tai kohtuudella selvittävissä. Epäselvissä tapauksissa tulee käyttää sekä suomen että saamen kieltä. Kelan tulee toiminnassaan muutenkin edistää saamen kielen käyttämistä. (15 §.) Tällaisia edistäviä toimenpiteitä voivat ohjeen mukaan olla esimerkiksi saamenkieliset nauhoitteet puhelinvastaajissa ja puhelimeen vastaaminen sekä saamen että suomen kielillä. Myös keskeisimmät etuuslomakkeet ja ainakin joitakin keskeisimpiä etuusesitteitä tulisi kääntää kaikille Suomessa puhuttaville saamen kielille.

Kelan ilmoitukset ja muut yleisölle annettavat tiedotteet sekä opasteet ja yleisön käytettäväksi tarkoitettut lomakkeet täyttöohjeineen on saamelaisen kotiseutualueella laadittava ja annettava myös saamen kielellä. Pääasiallisesta kohderyhmästä riippuu, mitä kieltä ilmoittamisessa ja tiedottamisessa tulee käyttää. Tarvittaessa voidaan käyttää kaikkia Suomessa puhuttavia saamen kieliä. Esimerkiksi Inarin toimistossa tiedotetaan kaikilla kolmella saamen kielellä. Utsjoen ja Enontekiön yhteispalvelussa sekä Sodankylän toimistossa tiedotetaan pohjoissaameksi. Kela pyrkii kääntämään keskeisimmät etuuksia koskevat lomakkeet kaikille kolmelle saamen kielelle ja julkaisemaan ne Kelan internetsivuilla. Kotiseutualueella sijaitsevissa Kelan yksiköissä tulisi ohjeen mukaan asettaa lomakkeita näkyvästi esille. Kelan on käytettävä yleisölle suunnatussa tiedottamisessa myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella saamen kieltä. Kelan tulisi julkaista keskeisimpiä etuuksia koskevat esitteet ja tärkeimmät etuuksia koskevat lomakkeet kaikilla kolmella saamen kielellä. Asiakkaan tulisi voida tulostaa ne tarvittaessa Kelan internetsivuilta. (8 §.)

Jos asiakas käyttää Kelassa asioidessaan suullisessa käsittelyssä 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. Tulkkaus voi järjestyä Kelan paikalle kutsuman ja kustantaman tulkin avulla. Kela voi myös itse huolehtia tulkkauksesta; 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. Kelan tulee luoda valmiudet saamenkielisten

tulkkipalvelujen hankkimiseksi kaikilla kolmella saamen kielellä. (19 §.)

Kelan saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella sijaitsevien yksiköiden on annettava saamelaiselle asianosaiselle tämän pyynnöstä maksuton virallinen käännös esimerkiksi etuuspäätöksestä, lisäselvityspyynnöstä tai kuulemiskirjeestä, jos tällainen asiakirja on laadittu suomen tai ruotsin kielellä. Jos kyseessä on asian ratkaisuun ilmeisesti vaikuttamaton asiakirja, Kelan ei ohjeen mukaan tarvitse antaa asiakirjasta saamenkielistä käännöstä. Kela arvioi käännöksen laajuuden tarpeen erikseen kussakin yksittäistapauksessa. Kela voi joko itse kääntää asiakirjan saamen kielelle tai teettää käännöksen joko saamen kielen toimistossa tai muulla laillistetulla kääntäjällä. Kelan itse tekemää käännöstä pidetään aina virallisena. Käännös on annettava mahdollisimman pian ja joka tapauksessa sellaisessa ajassa, ettei asianosaisen oikeusturva ja lainmukainen muutoksenhakuoikeus vaarannu. (20 §.) Muutoksenhakuoikeus tulee vireille vasta sitten, kun saamenkielinen asiakirja on annettu asiakkaalle (7 + 30 päivää). Kela vastaa kääntämisestä aiheutuneista kustannuksista. (22 §.)

Kelan tulee huolehtia oma-aloitteisesti siitä, että saamelaisten lain turvaamat kielelliset oikeudet toteutuvat myös käytännössä, ilman että niihin tarvitsee erikseen vedota. Annettavan palvelun laatu ei saa riippua siitä, käyttääkö palvelua saava esimerkiksi suomen tai saamen kieltä. Kelan tulee ohjeen mukaan tarpeen vaatiessa kysyä, haluaako asiakas käyttää saamen kieltä. Kela ei saa pyytää saamelaista käyttämään muuta kuin saamen kieltä. Saamen kielilaissa on säädetty saamelaisten kielellisten oikeuksien vähimmäisvaatimukset. Kela voi antaa saamelaisille parempaakin kielellistä palvelua kuin saamen kielilaissa edellytetään. (24 §.)

Kelan tulee ohjeen mukaan itse valvoa saamen kielilain noudattamista Kelassa. Vastuu siitä, että saamelaisten kielelliset oikeudet toteutuvat Kelassa saamen kielilain edellyttämällä tavalla, on paitsi Kelan ylimmällä johdolla myös kaikilla esimiehillä. Lisäksi vastuu käytännön toteutuksesta ja tietous asiasta on oltava kaikilla toimihenkilöillä. (28 §.)

4.2.2 Palvelujen tämänhetkinen tilanne

Kelan Inarin toimistossa asiakassihteerit palvelee asiakkaita koltan- ja pohjoissaameksi. Inarinsaamenkielistä asiakaspalvelua toimistossa saa tulkin välityksellä kaikissa asiakaspalvelutilanteissa.

Kaikki saamenkielisiä koskevat päätökset ja kirjeet käännetään mahdollisuuksien mukaan Inarin toimistossa tai käännetetään saamen kielitoimistossa.¹²⁰ Muonio-Enontekiön toimistossa asiakkaita palveli määräaikainen palveluneuvoja pohjoissaameksi vuoden 2010 loppuun saakka. Sodankylän toimistossa ei saa saamenkielistä asiakaspalvelua. Nykyään saamenkielistä asiakaspalvelua järjestää ainoastaan Inarin toimisto. Utsjoen ja Enontekiön yhteispalvelupisteissä palvelee pohjoissaamenkielinen palveluneuvoja. Sevettijärven yhteispalvelupisteestä sai 1.7.2010 saakka koltansaamenkielistä palveluneuvontaa muun muassa Kelan etuuksista, mutta Inarin kunta on irtisanonut yhteispalvelusopimuksen 1.7.2010 alkaen, koska palvelua omansa työnsä ohella antanut koltansaamenkielinen terveydenhoitaja on irtisanoutunut eikä uutta ole saatu tilalle.

Jos asiakas halusi aikaisemmin asioida saameksi puhelimitse Kelassa, puhelu ohjattiin Inarin toimistoon saamenkielentaitoiselle asiakassihteerille. Nykyään Lapin vakuutuspiirissä Kelan asiakaspuhelut ohjautuvat Kelan yhteyskeskukseen, joka ei palvele saamen kielillä. Jos saamenkielinen asiakas haluaa henkilökohtaista neuvontaa saameksi, hän voi soittaa siihen palvelunumeroon, jota asia koskee, ja jättää soittopyynnön. Asiakkaan tulee ilmoittaa soittopyynnössä yhteystietonsa, henkilötunnuksensa sekä tiedon siitä, millä kielellä hän haluaa palvelua. Saamenkielinen virkailija tai Kelan järjestämä tulkki soittaa asiakkaalle takaisin sopiakseen tulkkausajankohdan. Palveluun liittyvät yksityiskohdat on kuvattu tarkemmin saamenkieliseen asiakaspalvelutilanteeseen laaditussa toimintaohjeessa. Toimintaohjeessa opastetaan vaihe vaiheelta, kuinka palveluneuvojan tulee toimia, kun asiakas haluaa saamen kielilain mukaisesti asioida jollain kolmesta saamen kielestä. Vammaistulkkausten järjestäminen siirtyi 1.9.2010 Kelalle. Kelan palveluihin ei kuulu saamen viittomakielistä tulkkia, sillä tämän palvelun tuottajaa ei ollut tarjolla.

Kelan internetsivuista on kolme kieliversiota: suomi, ruotsi ja englanti. Sivuilta löytyy suppeammin tietoa myös saameksi, osoitteessa www.kela.fi/samegillii. Saamenkielisille sivuille pääsee myös Kelan internetsivujen oikeasta yläkulmasta, Muut kielet -linkistä. Saamenkielisellä johdantosivulla on Kelan saamenkieliset selkoesitteet ja lomakkeet. Johdantosivu on kaikilla kolmella saamenkielellä,

mutta esitteet ja lomakkeet ovat vain pohjoissaameksi. Pohjoissaamenkielisiä lomakeita on yhteensä 16. Kaikkia Kelan lomakkeita ei ole käännetty saamen kielelle. Lisäksi sivulla kerrotaan kaikilla kolmella saamen kielellä saamenkielisten oikeudesta asioida omalla äidinkielellään Kelassa, sekä annetaan toimintaohjeet siitä, kuinka Kelasta voi saada palvelua saameksi.

Saamenkielisistä palveluista on saamelaisalueella tiedotettu pääasiassa Sámi Radiossa ja paikallislehdissä. Sámi Radiossa toimitettiin säännöllisesti vuosien 2002–2005 aikana koltansaamenkielistä radio-ohjelmaa, jossa esiteltiin Kelan etuuksia Kelan saamenasiainsihteerin radiolle toimittamien tiedotteiden pohjalta. Saamenasiainsihteerin virkaa ei enää ole. Inarin toimiston saamenkielinen asiakassihteerin lähettää Sámi Radioon edelleen ajoittain ajankohtaisia tiedotteita, mutta varsinainen vastuu tiedottamisesta on siirtynyt Sámi Radioon, jolle lähetetään kaikki Kelan lehdistötiedotteet.

4.2.3 Palvelujen kehittäminen

Kuten edellä selvitettiin, Kelalla on saamen kielilain säättämä velvollisuus huolehtia siitä, että sillä on saamen kielen taitoista henkilökuntaa (14 §). Lain perusteluiden mukaan saamelaisten kotiseutualueella jokaisen saamen kielilain piiriin kuuluvan viranomaisen olisi vastaisuudessa kyettävä antamaan saamenkielisiä palveluja pääsääntöisesti tarvitsematta turvautua tulkkaukseen.¹²¹ Kelan tulee muun muassa henkilöstöä palvelukseen ottaessaan huolehtia siitä, että sen henkilöstö kussakin toimipaikassa saamelaisten kotiseutualueella pystyy palvelemaan asiakkaita myös saameksi. Voi tosin olla, kuten lain perusteluissa tiedostetaan, että saamenkielisiä työnhakijoita ei ole riittävästi. Säännös antaa kuitenkin mahdollisuuden joustavaan sääntelyyn, ja tarvittaessa viranomaiset voisivat jakaa työtehtävät eri henkilöiden suoritettaviksi ja saamenkieliset palvelut voitaisiin järjestää yksiköittäin.¹²² Esimerkiksi Kelassa saamenkielinen palvelu on keskitetty Inarin toimistoon.

Kelan olisi lain mukaan koulutusta järjestämällä tai muilla toimenpiteillä huolehdittava siitä, että henkilöstöllä on sen tehtävien edellyttämä saamen kielen taito (14 §). Lain perusteluiden mukaan viranomaiset voivat mukauttaa kielivaatimukset työtehtävien luonteen mukaan – esimerkiksi osalta

¹²⁰ Saamelaiskäräjien saamen kielen toimisto vastaa muun muassa kielilakiin liittyvien käännösten toimittamisesta viranomaisille, työskentelee saamen kielen aseman parantamiseksi sekä osallistuu erinäisiin terminologiaprojekteihin.

¹²¹ HE 46/2003 vp, 37.

¹²² HE 46/2003 vp, 38.

henkilökuntaa voidaan edellyttää parempaa kielitaitoa kuin muilta.¹²³ Saamenkielisen työntekijän rekrytoinnin esteeksi voi nimittäin muodostua kielitutkinnon tai jopa kirjallisen saamen kielen taidon puute. Kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia määriteltäessä tulisi pitää mielessä, että saamelaisilla ei ole aina ollut mahdollisuutta saada koulutusta omalla kielellään. Ne saamelaiset, jotka ovat käyneet korkeakoulun tai joilla on kielitutkinto, eivät välttämättä hakeudu sosiaaliturva-alalle töihin. Jos kielivaatimuksia täyttäviä hakijoita ei ole, voidaan miettiä, tuleeko esimerkiksi kirjallista kielitaitoa vaatia, jos halutaan turvata välitön suullinen saamenkielinen palvelu.¹²⁴

Viestinnässä tulisi pyrkiä siihen, että kaikki tieto on ajantasaisesti saatavilla saamen kielellä. Metsähallitus on ratkaissut asian palkkaamalla saamenkielisen tiedottajan. Saamelaiskäräjien saamen kielineuvosto myönsikin Metsähallitukselle ensimmäisen Saamen kieliteko -palkinnon. Saamelaiskäräjien mielestä Metsähallitus on ansiokkaasti toteuttanut saamen kielilain veloitteita ja edistänyt saamen kielen asemaa verkkoviestinnässään, asiakaspalvelussaan ja tiedotustoiminnassaan. Metsähallitus halusikin palkintoa vastaanottaessaan muistuttaa muita virastoja ja laitoksia siitä, että saamen kielilaki ei ole tehty vain lain kirjaimen täyttämistä varten, vaan se on koettava mahdollisuutena ja myönteisyyden viestinä.¹²⁵ Kuten edellä todettiin, kolme Suomessa käytettyä saamenkieltä ovat hyvin erilaisia, eikä yhtä puhuva ymmärrä toista erikseen sitä opettelematta. Pohjoissaamea taitamaton hyötyy toisin sanoen pohjoissaamenkielisistä lomakkeista yhtä vähän, ellei vähemmän, kuin suomen- tai ruotsinkielisistä lomakkeista. Tärkeimmät etuusesitteet ja lomakkeet tulisivat kääntää kaikille kolmelle saamen kielelle.

Yhdenvertaisuuslain mukaan Kelan tulee kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa (4 §).

Yhdenvertaisuuslakia ja sen mukaista yhdenvertaisuussuunnitelmaa sekä kielilakia ja sen ohjeistusta tulisi käyttää Kelassa työvälineenä, kun asiakaspal-

velua, palvelukanavia ja toimintamalleja kehitetään. Vuonna 2007 hyväksytyssä Kelan palvelutoiminnan kehittämissuunnitelmassa, jossa linjataan muun muassa asiakaspalvelun periaatteita ja toimintamallia sekä palvelukanavia vuosille 2007–2010, ei saamelaisten oikeuksiin, saamen kielilakiin eikä yhdenvertaisuuslakiin tai sen nojalla tehtyyn suunnitelmaan kuitenkaan viitattu lainkaan.¹²⁶ Kelan palvelutoiminnan kehittämisessä ei myöskään tiettävästi ole kuultu saamelaiskäräjiä.¹²⁷

Palveluja kehitettäessä tulisi pitää mielessä myös se, että kun yhtä palvelua muutetaan, voi se vaikuttaa toiseenkin. Esimerkiksi kun tiedottamista saamen kielellä lisätään ja saamenkielisten lomakkeiden saatavuus paranee, on odotettavissa, että myös saamenkielisten hakemusten määrä lisääntyy. Kun saamelaisten asiakaspalveluun ei ole ollut toimintamallia, esimerkiksi saamenkielisen asiakkaan puhelua ei ole voitu ohjata yhteyskeskuksesta saamenkieliselle asiakaspalvelijalle. Edellä viitattu toimintaohje saamenkieliseen asiakaspalvelutilanteeseen parantaa saamenkielisten asiakkaiden oikeuksien toteutumista. Asiakaspalvelun toimintaohjeen lisäksi Kelassa ollaan viimeistelemässä ratkaisutyön toimintamallia saamenkielisiin asioihin.

Kelan yhdenvertaisuussuunnitelmassa viitataan erilaisten asiakkaiden eri tarpeiden huomioon ottamiseen positiivisin erityistoimin, mutta tällä hetkellä mittaristo ei varsinaisesti mahdollista niin sanottua positiivista erityiskohtelua. Kun palvelutoimintaa standardoidaan ottamatta huomioon eri alueiden ja eri väestöryhmien tarpeita, voi palvelun saaminen näillä alueilla ja alueiden väestöryhmillä vaikeutua. Voidaanko poikkeaminen näistä standardeista sallia jälkepäin esimerkiksi positiivisen erityiskohtelun nimissä? Tai kun palveluja standardoidaan ja toimintaa tehostetaan, pitäisikö hyväksyä se, että joillekin asiakasryhmille, kuten saamelaisille, palvelun tuottaminen voi olla kalliimpaa? Kaikki palvelukanavat eivät myöskään välttämättä ole yhtäläisesti koko väestön käytettävissä. Miten esimerkiksi toimii sähköinen asiointi tai virtuaalinen asiakaspalvelu Utsjoella, jonne ei ollut vielä vuonna 2010 rakennettu laajakaistaverkkoyhteyttä.

Maanlaajuisesti kannustetaan tehokkuuteen ja taloudellisuuteen, eikä enempää aikaa tai resursseja voida antaa yksittäisille asiakasryhmille. Mutta kuten Kelan yhdenvertaisuussuunnitelmassa todetaan, yhdenvertaisuutta edistäviä toimintamalleja

123 HE 46/2003 vp, 38.

124 Ks. lisää kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista ja niiden määrittämisestä, laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003) ja HE 92/2002 vp.

125 Sallinen 2010.

126 Ks. esim. Kela 2009.

127 Laki saamelaiskäräjistä 9 §.

voidaan kehittää muuttamalla työkäytäntöjä ja ohjeita. Yhdenvertaisuus ja saamelaisten kielelliset oikeudet tulisi huomioida palvelustrategiassa ja asiakaspalvelun kattavuudessa, tasossa ja saatavuudessa sekä arvioitaessa palvelukanavia, kuten puhelinpalvelua ja sähköistä asiakaspalvelua. Riittävät resurssit tulisi varata saamelaisten ja saamenkieliseen palveluun. Myös saamenasioiden osaaminen ja saamen kulttuurin tuntemus tulisi turvata asiakaspalvelussa.

4.3 Sosiaaliturvaetuudet

Seuraavassa tarkastellaan sosiaaliturvalainsäädäntöä ja sen soveltamista Kelassa. Tarkoitus ei ole käsitellä Kelan toimeenpanemaa sosiaaliturvalainsäädäntöä kauttaaltaan vaan pikemminkin nostaa esiin muutamia selvityksen kannalta olennaisia etuuksia – yhtäältä etuuksia, jotka palvelevat saamelaisten alueellisia, kulttuurisia tai elinkeinon harjoittamiseen liittyviä erityistarpeita ja toisaalta etuuksia, joiden normit on standardoitu normaalin työsuhteen ja -historian mukaisesti ja jotka eivät siten sovellu esimerkiksi kausiluonteisiin perinteisiin elinkeinoihin tai ota näiden erityistä kulttuurista merkitystä saamelaisille huomioon.

4.3.1 Perinteiset elinkeinot toimeentulon lähteenä

Perinteisten elinkeinojen rooli toimeentulon lähteenä ei välttämättä ole kovin merkittävä. Esimerkiksi porotalouden yrittäjätulo on maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen (MTT) mukaan vähäinen verrattuna esimerkiksi koko maan kirjanpitoiltojen keskimääräiseen maatalouden yrittäjätuloon.¹²⁸ Maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) (MYEL) mukaan vakuutettujen poronhoitajien keskimääräinen työtulo 31.1.2011 oli 641 euroa kuukaudessa, kun maatilatalouden harjoittajilla keskimääräinen työtulo oli 1 511 euroa.¹²⁹ Saamelaiskäräjien arvion mukaan saamelaisporonhoitajien vuotuinen työtulo on alle 5 000 euroa.¹³⁰ MYEL-vakuutettujen kalastajien keskimääräinen työtulo oli 982 euroa kuukaudessa. Heistä tosin vain murto-osa on tiettävästi saamelaisia. Toisaalta esimerkiksi poronomistajan toimeentulo muodostuu vain osin porotaloudesta ja muista luontaiselin-

keinoista saadusta tulosta. Kuten edellä todettiin, poronhoitoa harjoitetaan usein yhdistelmäelinkeinona muun elinkeinon ohella. Poronhoidolla voi myös olla taloudellista merkitystä muun muassa ruokakunnan ravinnon lähteenä sekä saamelaiskäsityön materiaalin tuottajana. Myöskään perinteisten elinkeinojen kulttuurista merkitystä ei pidä väheksyä.

Monien elinkeinonharjoittajien toimeentuloa täydentävät eläkkeet ja muut sosiaaliturvaetuudet, kuten työttömyysetuudet. MTT:n selvityksen mukaan porotalousruokakunnan suurin tulonlähde ovat eläkkeet, etenkin saamelaisten poronhoitoalueella ja kun on kyseessä pieni porokarja.¹³¹ Poronhoitoon ja muihin luonnon kiertokulkuun perustuviin luontaiselinkeinoihin sekä yhdistelmäelinkeinoina harjoitettuihin perinteisiin elinkeinoihin liittyy usein töiden kausiluonteisuus sekä epäsäännölliset ja epätyypilliset työajat. Näiden seikkojen vuoksi elinkeinonharjoittajan voi olla vaikea määrittää etuuksiin tai tukiin vaikuttavia työtuloja tai säännöllisiä työaikoja.¹³² Lisäksi sosiaaliturvaetuuksien edellyttämät työssäoloehdot tai työttömyyshistoria voivat jäädä täyttymättä.¹³³ Kausiluonteisuuden vuoksi luontaiselinkeinojen harjoittajat ovat myös paljon työttöminä. Avoimia työpaikkoja on saamelaisten kotiseutualueella vähän. Esimerkiksi Enontekiön kunnassa, johon aiemmin viitattiin poronhoidon yleisyyden osalta, työttömyysaste oli maaliskuussa 2011 tilastojen mukaan 19,7 %. Työttömiä työnhakijoita kunnassa oli yhteensä 174 ja avoimia työpaikkoja vain 3.¹³⁴

Kuten edellä mainittiin, kausiluonteisten ja usein yhdistelmäelinkeinona muun elinkeinon kanssa harjoitettavien luontaiselinkeinojen osalta voi olla hankalaa määrittää elinkeinosta saatavia tuloja. Tulot voivat olla erittäin vähäisiä suhteessa elinkeinon työllistävyyteen.¹³⁵

4.3.2 Perinteisiä elinkeinoja harjoittavien vakuuttamisesta

Maatalousyrittäjien, mukaan lukien kalastajien ja poronhoitajien, lakisääteistä sosiaaliturvaa hoitaa

128 Rantamäki-Lahtinen 2008, 67.

129 Mela 2011.

130 Saamelaiskäräjien lausunto 2007.

131 Rantamäki-Lahtinen 2008, 23.

132 Lisää patkätöntekijöiden työttömyysturvasta ks. Santamäki-Vuori 2008, 71–78.

133 Ks. Laatu 1997, 126–128.

134 Lapin ELY-keskus 2011.

135 Tulojen määrittämisestä ja elikeinojen, kuten käsityön, työllistävyydestä lisää luvussa 5.4.

Maatalousyrittäjien eläkelaitos (Mela). Myös apurahansaajat kuuluvat MYELin mukaisen työeläketurvan piiriin.

MYELin mukainen vakuutus on useimmille maatalousyrittäjille pakollinen. Jos yrittäjä ei kuulu pakollisen vakuutuksen piiriin, hän voi ottaa vakuutuksen vapaaehtoisena. Vakuutus perustuu MYEL-työtuloon, jonka mukaan lasketaan kaikki eläkkeet, korvaukset ja päivärahat. Työikäinen maatalousyrittäjä saa MYEListä tapaturmaturvan ja oikeuden Mela-sairauspäivärahaan. Jos yrittäjä menettää työkykynsä, hän saa kuntoutustuen tai työkyvyttömyyseläkkeen. MYEL-vakuutetulla on myös oikeus työttömyyseläkkeeseen ja maatalousyrittäjien lomituspalveluihin. Eläkeiän lähestyessä yrittäjällä on mahdollisuus saada osa-aikaeläkettä ja luopumistukea. 63–68 vuoden iässä yrittäjä voi jäädä vanhuuseläkkeelle oman valintansa mukaan. MYEL-vakuutus antaa turvaa myös perheelle. Vakuutetun kuoleman jälkeen leskellä ja lapsilla on oikeus perhe-eläkkeeseen ja ryhmähenkivakuutuskorvaukseen.¹³⁶

Poronhoitaja vakuutetaan MYELin mukaan, jos hän tekee poronhoitotyötä omaan, perheenjäsenensä tai paliskunnan lukuun (3.3 §). Vakuutus on pakollinen, jos poronhoitajan vuotuinen työtulo on vähintään 3 388 euroa (v. 2010). Jos työtulo jää alle säädetyn rajan, poronhoitaja voi ottaa vakuutuksen vapaaehtoisena. Vapaaehtoiseen vakuutukseen ei kuitenkaan sisälly automaattisesti tapaturmaturvaa. MYELin mukainen MATA-työtaturmavakuutus voidaan haluttaessa liittää siihen. Poronomistajan vuotuinen työtulo on 22,06 euroa hänen omistamaltaan poronhoitolaissa tarkoitettulta lukuporolta lisättyä 44,11 eurolla jokaiselta hänen työpäivältään MYELin piiriin kuuluvassa poronhoitotyössä. Työtuloon lisätään palkkiot hänen poronhoitolaissa tarkoitettuna paliskunnan poroisäntänä tai paliskunnan rahastonhoitajana tekemästään työstä. (20 §.) Poronhoitajan perheenjäsenenä vakuutetaan tämän kanssa samassa taloudessa asuva aviopuoliso tai poronhoitajan tai tämän aviopuolison ylenevässä tai alenevassa polvessa oleva sukulaista (MYEL 4.1 §) sekä poronhoitajan avopuoliso, joka hän asuu poronhoitajan kanssa samassa taloudessa avioliitonomaisessa suhteessa (MYEL 3.4 ja 3.5 §), jolla ei ole omistuksessaan yhtään poroa mutta joka tekee poronhoitotyötä paliskunnassa samaan perheeseen kuuluvan poronomistajan kanssa. Perheenjäsenen työtuloksi vahvistetaan hänelle maksettu palkka luontaisetuineen. Perheenjäsenen pitää ottaa va-

kuutus, vaikka palkkaa ei työskentelystä huolimatta maksettaisikaan. Tällöin työtulona käytetään työpanoksen määrää.

Melan tilastojen mukaan MYEL-vakuutettuja poronhoitajia 31.1.2011 oli 1 125. Luku sisältää poronhoitajien perheenjäsenet, mutta siinä ei ole eroteltu saamelaisia ja ei-saamelaisia poronhoitajia.¹³⁷ Saamelaisten osuutta kaikista MYEL-vakuutetuista poronhoitajista ei tiedetä. Joidenkin arvioiden mukaan karjakoot ruokakunnittain ovat saamelaisalueella keskimääräistä suuremmat.¹³⁸ Suurempi poromäärä viittaa suurempiin tuloihin, mutta saamelaisalueella poronhoitoa harjoittavat muutkin kuin saamelaiset, eli suurempia johtopäätöksiä tästä ei voida tehdä. Saamelaiskäräjien arvion mukaan saamelaisporonhoitajien tulot ovat kuitenkin erittäin pienet. Lisäksi MYEL-vakuutettujen osuus kaikista poronomistajista on suhteellisen pieni, mikä merkitsee sitä, että saamelaisissa poronomistajissa on melko varmasti sellaisiakin poronomistajia, joilla ei ole MYEL-vakuutusta.

Kalastaja vakuutetaan MYELin mukaan, jos hän olematta työsuhteessa harjoittaa ammattimaisista kalastusta ja häntä verotetaan kalastustulosta. MYEL-vakuutus on vastaavasti kalastajalle pakollinen, jos työtulo kalastuksesta on vähintään 3 388 euroa (v. 2010) vuodessa. Jos työpanos jää alle tämän alarajan, kalastaja voi ottaa MYEL- ja MATA-työtaturmavakuutuksen vapaaehtoisena. Kalastajan perheenjäsen vakuutetaan MYELin mukaan, jos hän osallistuu kalastusyrityksen työhön (MYEL 3.4 §). Perheenjäsenellä tarkoitetaan kalastajan kanssa samassa taloudessa asuvaa aviopuolisoa tai kalastajan tai tämän aviopuolison ylenevässä tai alenevassa polvessa olevaa sukulaista (MYEL 4.1 §). Myös kalastajan avopuoliso voidaan vakuuttaa, jos hän asuu kalastajan kanssa samassa taloudessa avioliitonomaisessa suhteessa ja osallistuu kalastusyrityksen työhön (MYEL 3.4 ja 3.5 §). Perheenjäsenen työtulo määräytyy hänelle maksetusta palkasta luontaisetuineen (MYEL 19 §). Jos palkkaa ei makseta, työtulo vahvistetaan työpanoksen mukaan. MYELin tilastojen mukaan tammikuussa 2011 MYEL-vakuutettuja kalastajia oli perheenjäsenet mukaan lukien 677. Saamelaisten kalastajien MYEL-vakuuttamisesta ei ole tietoa.

¹³⁷ Mela 2011.

¹³⁸ Ks. esim. Rantamäki-Lahtinen 2008, 70.

¹³⁶ Lisää tietoa osoitteesta www.mela.fi.

4.3.3 Sairausvakuutus

Luontoiselinkeinojen harjoittajien, kuten poronhoitajien ja kalastajien, sosiaaliturvaa täydentävät tai MYEL-vakuutuksen puuttuessa korvaavat sairausvakuutuksesta maksettavat Kelan korvaukset ja päivärahat, jotka perustuvat sairausvakuutuslakiin (1224/2004) (SVL). Sairausvakuutuslaissa tarkoitetaan yrittäjällä sellaista henkilöä, joka on MYELin 1.2 §:n mukaisesti velvollinen ottamaan lain mukaisen vakuutuksen (SVL 1: 4.9 §). Sairausvakuutuslaissa säädetään myös ns. omasta työstä, joksi katsotaan vakuutetun omassa tai perheenjäsenen yrityksessä, liikkeessä tai ammatissa taikka maa-, metsä-, koti- tai muussa taloudessa suoritettu työ ja itsenäinen tieteellinen tai taiteellinen työ sekä päätoiminen opiskelu (SVL 4: 4.1 §). Sairausvakuutuslain eräitä säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen vakuutettuun, jolla ei ole velvollisuutta ottaa MYELin mukaista vakuutusta mutta joka ottaa tällaisen vapaaehtoisesti.

Sairausvakuutuslaissa säädetään oikeudesta korvaukseen tarpeellisista sairauden hoidon aiheuttamista kustannuksista ja lyhytaikaisen työkyvyttömyyden sekä raskauden ja lapsenhoidon aiheuttamasta ansiomenetyksestä. Lisäksi sairausvakuutuslaissa säädetään muun muassa hyvän työterveyshuoltokäytännön mukaisen työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta.¹³⁹

Sairausvakuutuslain mukaisen päivärahan perusteena olevana tulona otetaan huomioon MYELissä vahvistettu työtulo, vaikka vakuutettu olisi ottanut MYEL-vakuutuksen vapaaehtoisena (SVL 11: 2.2 §). Sivutoimisen yrittäjän päivärahaa laskettaessa otetaan huomioon sekä palkkatulo että vakuutuksen työtulo. Jos vakuutettu ei ole ottanut MYEL-vakuutusta, hän voi saada Kelalta sairauspäivärahaa verotuksessa vahvistettujen tulojen mukaan. Poronhoitajan tulona otetaan huomioon tuloverolain (1535/1992) mukainen porotalouden ansiotulo (44 §). Kalastajan ja metsästäjän tuloina huomioidaan kalastuksella ja metsästyksellä saatujen tuotteiden luovutushinnat (Maatilatalouden tuloverolaki 543/1967 5.7 §).

¹³⁹ Sairausvakuutuksen sairauspäiväraha hakemus, korvaushakemus sairaanhoitokustannuksista, matkakorvaushakemukset sekä äidin ja isän vanhempainetuksien hakulomakkeet ovat saatavissa Kelan internetsivuilta pohjoissaamen kielellä. Lisäksi äitiyspakkauksessa olevasta kuvakirjasta on saamenkielinen käännös, joka lähetetään pakkauksen mukana. Äitiyspakkauksen opasvihkot ovat olleet aiemmin saatavilla vain suomen ja ruotsin kielellä, mutta niistä on luovuttu vuoden 2011 pakkauksissa.

Sairauspäiväraha

Oikeus sairauspäivärahaan työtulojen perusteella on tietyn edellytyksin vakuutetulla, jonka vuosityötulot ovat vähintään 1 285 euroa (v. 2011). Käytännössä kuitenkin esimerkiksi poronhoitajan vuositulot ovat usein niin pienet, että ne oikeuttavat vain vähimmäismääräiseen sairauspäivärahaan.¹⁴⁰

Vanhempainpäivärahat

Myös vanhempainpäivärahat jäävät samasta syystä poronhoitajilla usein vähimmäispäivärahan tasolle. Isyys- ja vanhempainrahaa koskevia säännöksiä sovelletaan lapsen isään, joka on avioliitossa lapsen äidin kanssa eikä asu välien rikkoutumisen vuoksi hänestä erillään. Säännöksiä sovelletaan myös lapsen äidin kanssa yhteisessä taloudessa asuvaan avopuolisoosin (TTL 9: 1.3 §). Isyysrahaa voi poikkeuksellisesti saada myös isä, joka on naimisissa lapsen äidin kanssa ja erossa asuminen johtuu esim. työtilanteesta.¹⁴¹

Kela oli hylännyt isyysraha hakemuksen 3.1.2011 sillä perusteella, että isä ei asunut yhteisessä taloudessa lapsen äidin kanssa. Isä on hakenut 3.1.2011 sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalta muutosta kielteiseen päätöksen vedoten siihen, että hän osallistuu lapsen hoitoon lapsen kotona, vaikka hänen osoitteensa onkin eri kunnassa. Vanhemmat ovat ratkaisseet lapsen hoidon liikkumalla kotikuntiansa välillä. Molemmat vanhemmat ovat porolinkeinoharjoittajia ja saavat toimeentulonsa poronhoidosta. He ovat eri paliskuntien osakkaita. Poronhoitolain 9 §:n mukaan poronhoitoalueella asuvalla poronomistajalla on oikeus saada poronsa hoidetuksi sellaisen paliskunnan alueella, joka kokonaan tai osittain sijaitsee hänen kotikuntansa alueella. Poronomistajan porot on hoidettava saman paliskunnan alueella. Jos poronomistaja muuttaa toiseen kuntaan eikä voi viedä porojaan toisen paliskunnan alueelle hoidettavaksi, hänellä on oikeus saada poronsa hoidetuksi entisen paliskunnan alueella kolme vuotta muutosta lukien. Kummankin vanhemman paliskunnassa suurin sallittu poroluku on saavutettu eikä siellä ts. ole tilaa tuoda poroja paliskunnan ulkopuolelta, joten he eivät voi muuttaa yhteen ilman, että toinen heistä joutuisi luopumaan elinkeinostaan ja etsimään uusia toimeentulon mahdollisuuksia. Porokarjan hävittäminen vaatisi uusien ammattien ja työmahdollisuuksien hankkimista. Avovaimolle, joka on saamelainen, poronhoito on

¹⁴⁰ Lisää tietoa ja laskentakaava ks. Kela 2011b.

¹⁴¹ Kela 2011a.

*saamelaiseen kulttuurimuotoon kuuluva aineellinen perusta ja sellaisena oman kielen, kulttuurin ja elämänmuodon ylläpitämisen ja kehittämisen keskeisin osatekijä. Muutoksenhaku asiassa on vielä kesken.*¹⁴²

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mukaan laadittaessa yhdenvertaisuuslain mukaista yhdenvertaisuussuunnitelmaa erityistä huomiota tulee kiinnittää saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana ja poronhoidon turvaamiseen ja edistää saamelaisten mahdollisuuksia harjoittaa poronhoitoa ja hankkia sillä toimeentulonsa.¹⁴³ Sairausvakuutuslain esitöiden mukaan isän vanhempainpäivärahoikeudella edistetään isän osallistumista lapsenhoitoon ja tuetaan isän ja lapsen välisen myönteisen suhteen kehitystä.¹⁴⁴ Kelan tulisi edellä mainitun valossa ja perustuslain, yhdenvertaisuuslain sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tunnustaman positiivisen erityiskohtelun periaatteen nimissä voida ratkaista etuusasia sellaisella tavalla, että asiakkaan oikeudet yhtäältä sosiaaliturvauteen ja toisaalta elinkeinon harjoittamiseen eivät joutuisi vastakain asetetuksi.

Matkakustannusten korvaaminen

Sairausvakuutuslain 4 luvun 1 §:n mukaan vakuutetulla on oikeus saada sairauden hoitoon ja kuntoutukseen liittyvistä matkakustannuksista korvaus, jos matka on tehty valtion, kunnan tai kuntayhtymän terveydenhuollon toimintayksikköön tai yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa tarkoitettuun terveydenhuollon toimintayksikköön tai ammatinharjoittajan luokse, jos suoritettu tutkimus tai annettu hoito on sairausvakuutuslain mukaan korvattavaa.¹⁴⁵ Vakuutetun matkakustannukset korvataan sen mukaan, kuinka paljon matka olisi tullut maksamaan käyttäen halvinta käytettävissä olevaa matkustustapaa. Vakuutetun matkakustannukset korvataan kuitenkin erityisajoneuvon käytöstä aiheutuneiden kustannusten perusteella, jos vakuutetun sairaus, vaikea vamma tai liikenneolosuhteet edellyttävät erityisajoneuvon käyttöä. (5 §.) Erityisajoneuvoksi katsotaan Kelassa muun muassa taksi sekä moottorikelkka tai muu

vastaava ajoneuvo¹⁴⁶. Tämä on hyödyksi saamelaisalueella, jossa maasto on vaikeakulkuista ja julkinen liikenne vähäistä.

Sairausvakuutuslain 4 luvun 1.3 §:n mukaan matkakustannuksista maksetaan lain mukaista korvausta myös silloin, kun vakuutettu on joutunut hoidon tarpeeseen laissa vastavuoroisesta sairaan- ja terveydenhoidosta rajaseudulla (307/1961) tarkoitettulla rajaseudulla. Rajaseudulla laissa tarkoitetaan niitä kuntia, joiden maaraja ulottuu Ruotsin tai Norjan valtakunnan rajaan (1 §). Säännöstä sovelletaan silloin, kun lähin hoitopaikka on naapurivaltion puolella.¹⁴⁷ Muutosta sairausvakuutuslakiin ehdottaneen hallituksen esityksen mukaan Lapin sairaanhoitopiiri järjestää ostopalvelusopimuksen perusteella erikoissairanhoidon palveluja Norjan julkisen terveydenhuollon piirissä. Pääpaino on saamenkielisen väestön palveluissa ja rajaläheisyydessä.¹⁴⁸ Sairausvakuutuslakia muutettiin marraskuussa 2007 siten, että vakuutetulla on oikeus saada korvausta matkakustannuksista myös silloin, kun kansanterveyslain (66/1972) tai erikoissairanhoidon lain (66/1972) mukaan järjestettäväksi tarkoitettu hoito on annettu vastavuoroisesta sairaan- ja terveydenhoidosta rajaseudulla annetussa laissa tarkoitettulla rajaseudulla.¹⁴⁹

Kelan etuusohjeen mukaan, jos asiakas lääkärissäkäynnin yhteydessä käy apteekissa, voidaan matkasta aiheutuneet lisäkilometrit lähimpään apteekkiin korvata. Lisäksi voidaan taksilla tehdystä matkasta korvata odotusaikaa enintään 15 minuuttia asti. Yhteiskuljetuksissa korvataan vain yksi apteekkipoikkeama ja odotusta enintään 15 minuuttia asti.¹⁵⁰ Erillisiä matkoja apteekkiin ei korvata. Jos lähimpään apteekkiin on satoja kilometrejä, voi lääkkeet tilata postissa, mutta lääkkeiden lähetyskuluja ei korvata. Lääkkeiden lähetyskustannukset saattavat kuitenkin koitua suureksi menoeräksi niin saamelaisalueella kuin muillakin syrjäseuduilla asuville.¹⁵¹

Joillakin alueilla, esimerkiksi Rovaniemellä, Kelan korvaamat kuljetukset tilataan Matkapalvelukeskuksesta, joka koordinoi ja yhdistelee samaan suuntaan matkustavien asiakkaiden taksimatkoja,

¹⁴² Asiakkaalta on saatu lupa käyttää tapausta nimettömänä esimerkkinä tässä selvityksessä.

¹⁴³ TyVM 7/2003 vp, 5–6.

¹⁴⁴ HE 50/2004 vp, 43.

¹⁴⁵ Kuntoutuksen matkakustannuksista säädetään lain Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista (566/2005) 15 §:ssä.

¹⁴⁶ Euusohje – matkakorvaukset, 50.

¹⁴⁷ HE 41/2007 vp, 1.

¹⁴⁸ HE 41/2007 vp, 1.

¹⁴⁹ Muutettu lailla 26.10.2007/912. Ks. myös HE 41/2007 vp.

¹⁵⁰ Etuusohje – matkakorvaukset, 24.

¹⁵¹ Lisää syrjäseuduilla asuvien palveluista, ks. MMM 2010, 16–.

aina kun se on mahdollista. Matkat voivat muodostua erittäin pitkiksi harvaan asutuilla alueilla, kuten saamelaisten kotiseutualueella. Arvio potilaan kunnosta ja siitä, voiko tämä matkustaa pitkiä etäisyyksiä, on lääkärin vastuulla.

Asumiskustannukset ennen synnytystä

Lapin sairaanhoitopiirin alueen synnytykset hoidetaan keskitetysti Rovaniemellä Lapin keskussairaalassa. Maantieteellisen sijainnin vuoksi saamelaisnaiset ja muut saamelaisalueen synnyttäjät joutuvat usein matkustamaan useita satoja kilometrejä Rovaniemelle synnyttämään. Yöpymisrahaa koskevaa sairausvakuutuslain 4 luvun 9 §:ää tulkittiin ennen siten, ettei se koskenut niitä tilanteita, joissa vakuutettu odotti synnytyksen käynnistymistä ilman, että äidille tai sikiölle tehtäisiin päivittäisiä kontrolli- tai hoitotoimenpiteitä. Saamelaiskäräjät on esittänyt, että myös ennen laskettua aikaa aiheutuvat asumiskustannukset tulisi saattaa Kelan korvauksen piiriin.¹⁵²

Lailla 20.11.2009/929 pykälään lisättiin uusi, 2 momentti: Vakuutetulla on oikeus yöpymisrahaan myös, jos hän on joutunut lääkärin raskaudesta tekemän arvion vuoksi yöpymään terveydenhuollon toimintayksikön läheisyydessä ja hänelle on todistettavasti aiheutunut yöpymisestä kustannuksia. Säännöstä sovelletaan esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa lähimpään terveydenhuollon yksikköön on niin pitkä matka, että lääkäri arvioi synnytyksen riskien pienentämiseksi välttämättömäksi, että potilas majoittuu sairaalan läheisyyteen.¹⁵³ Lakiesitykseen kantaa ottanut sosiaali- ja terveysvaliokunta piti muutosta tarkoituksenmukaisena ja katsoi, että tulevaisuudessa tulee arvioida yöpymisrahan riittävyyttä suhteessa yöpymisistä aiheutuviin todellisiin kustannuksiin.¹⁵⁴

Yöpymiskustannukset korvataan myös, jos asiakas tai hänen perheenjäsenensä joutuu yöpymään hoito- tai kuntoutuspaikkakunnalla ehtiäkseen tutkimukseen, hoitoon tai kuntoutukseen, kun julkiset liikenneyhteydet ovat puuttelliset tai välttääkseen tutkimus- ja hoitoaikojen aiheuttamat edestakaiset matkan kodin ja hoidopaikkakunnan välillä.¹⁵⁵ Tämä on ensiarvoista saamelaisten kotiseutualueel-

la, jossa etäisyydet ovat pitkät ja julkinen liikenne vähäistä.

Pitkät etäisyydet voivat olla myös perheen kannalta hankalia. Kun synnytys on keskitetty satojen kilometrien päähän, ei koko perheen ole välttämättä mahdollista lähteä mukaan. Kotiin jäävälle perheelle tulisi järjestää kotipalvelu, mutta kotihoitajat ovat ylityöllistettyjä vanhusten palvelujen kasvun ja palvelujen karsimisen myötä, eikä palvelua ole aina mahdollista järjestää. Tämä ja asianmukaisten palvelujen järjestäminen saamen kielellä on kunnan vastuulla.

Työterveyshuolto

Työterveyshuoltolain (1383/2001) tarkoitus on edistää muun muassa työhön liittyvien sairauksien ja tapaturmien ehkäisyä sekä työntekijöiden terveyttä sekä työ- ja toimintakykyä työuran eri vaiheissa (1 §). Yrittäjien työterveyshuollon järjestämisessä noudatetaan soveltuvin osin, mitä laissa säädetään. Yrittäjällä ja muulla omaa työtä tekevällä on oikeus korvaukseen laissa säädetyn työterveyshuollon ja muun terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuneista kustannuksista siten kuin sairausvakuutuslaissa säädetään (9 §). Yrittäjällä ja omaa työtään tekevällä työterveyshuoltolaissa tarkoitetaan MYELin 3 ja 13 §:issä tarkoitettua maatalousyrittäjää (3.6 §). Säännös pätee näin ollen paitsi poronhoitajaan, joka omaan, perheenjäsenensä tai paliskunnan lukuun tekee poronhoitotyötä ja kalastajaan, joka olematta työsuhteessa harjoittaa ammattimaista kalastusta (MYEL 3 §), myös poronhoitajaan ja kalastajaan, jonka työtulot eivät ylitä MYELin säätämää vähimmäisrahaa eikä näin ollen ole velvollinen ottamaan vakuutusta (MYEL 13 §). MYEL-vakuutettu poronhoitaja tai kalastaja voi halutessaan liittyä maatalousyrittäjien työterveyshuoltoon, joka tekee yrittäjän kanssa sopimuksen ja suunnitelman työterveyshuoltopalveluista. Maatalousyrittäjän työterveyshuoltoon kuuluvia palveluja ovat ennalta ehkäisevä työterveyshuolto, johon sisältyvät työoloselvitykset ja työterveystarkastukset, sekä sairaanhoito, joka kattaa yleislääkäritasoiset sairaanhoitopalvelut, jos yrittäjä on sopinut ennalta ehkäisevästä työterveyshuollosta.

Sairausvakuutuslain mukaan työterveyshuoltolain mukainen yrittäjä ja muu omaa työtään tekevä, joka on järjestänyt itselleen edellä tarkoitettua työnantajan velvollisuudeksi säädettyä tai määrättyä ehkäisevää työterveyshuoltoa, on oikeutettu korvaukseen tästä toiminnasta aiheutuneista tarpeellisista ja

152 Saamelaiskäräjien esitys 2008b.

153 HE 191/2009 vp, 12.

154 StVM 36/2009 vp.

155 Etuusohje – matkakorvaukset, 25.

kohtuullisista kustannuksista. Kela korvaa työterveyshuollon kustannukset siten kuin sairausvakuutuslaissa säädetään.¹⁵⁶

Yrittäjään ei päde työterveyshuoltolaissa säädetty työntekijän velvollisuus osallistua terveystarkastukseen, joka työhön sijoitettaessa tai työn kestäessä on välttämätön hänen terveydentilansa selvittämiseksi erityistä sairastumisen vaaraa aiheuttavassa työssä tai työympäristössä tai hänen työ- tai toimintakykynsä selvittämiseksi työstä aiheutuvien, terveydentilaan kohdistuvien vaatimusten vuoksi. (13 §) Kenelläkään ei siten ole kokonaisvastuuta esimerkiksi poronhoitajien tai kalastajien terveyden edistämisestä.¹⁵⁷

Poronhoitajien oma-aloitteista hoitoon hakeutumista on arvioitu hankaloittavan muun muassa se, että työtapaturmia ei pidetä oleellisena asiana poronhoidossa ja tapaturmia saatetaan vähätellä ammattiylpeyden tai miehisyyden korostamisen vuoksi.¹⁵⁸ Silti poronhoidon toimintaympäristön ja työolosuhteiden on todettu asettavan poronhoitajien terveydelle monia haasteita. Sääolosuhteet ovat vaativia työssä, jota tehdään pääasiassa ulkona. Poronhoitoon liittyy elimistöä kuormittavia työkaksoja, kuten porojen käsittely erotuksissa, mikä on raskasta, fyysistä ja nopeatahtista työtä. Moottorikelkalla, mönkijällä ja moottoripyörällä ajaminen vaativissa maasto-olosuhteissa on myös haastavaa – hankalat työasennot ja lumeen tai mutaan kiinni jääneiden ajoneuvojen nostot rasittavat tuki- ja liikuntaelimistöä, ja myös ajaessa syntyvä melu ja värinä lisäävät osaltaan työn rasittavuutta.¹⁵⁹ Poronhoidon on myös tutkittu olevan hyvin riskialtis ja henkisesti kuormittava ammatti. Työtapaturmia ja työperäisiä sairauksia tai vammoja esiintyy huomattavan paljon ja poronhoitajien puolisoiden stressikuormituksen on todettu olevan suuri, kun he yrittävät selviytyä perinteisen elinkeinonharjoittamisen ja palkkatyön vaatimuksista.¹⁶⁰

Poronhoitajien työtapaturmia ilmoitetaan Melaan vuosittain noin 100. Vuonna 2007 ilmoitettiin yh-

teensä noin 130 sellaista työ- ja vapaa-ajan tapaturmaa, joista on aiheutunut työkyvyttömyys. Työkyvyttömyyden keskimääräinen kesto näissä oli 36,6 päivää. Vuonna 2007 Mela on maksanut MYEL-vakuutetuille poronhoitajille Mela-sairauspäivärahaa noin sadalle työkyvyttömyysjaksolle.¹⁶¹ MYEL-vakuutettujen poronhoitajien määrään nähden luku on melko suuri. Herää kysymys, tulisiko poroelinkeinon harjoittajia kouluttaa elinkeinon työturvallisuuteen, työhyvinvointiin ja elinkeinon vaaroihin liittyvissä asioissa, ja olisiko Melan tietoon tuleva työtapaturmien ja ammattitautien määrä vielä suurempi, jos poronhoitajien ja muiden MYEL-vakuutettujen maatalousyrittäjien työterveyshuolto olisi pakollinen ja elinkeinonharjoittajien terveyden ja työkyvyn seuranta tarkempaa.

4.3.4 Kuntoutus

Kela voi järjestää lain Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista (KKRL) (566/2005) mukaan työkyvyttömyyden estämiseksi tai työ- ja ansiokyvyn parantamiseksi tarkoituksenmukaista ammatillista kuntoutusta, jos ammatillinen kuntoutus ei ole järjestetty MYELin säännösten perusteella. Sairausvakuutuslain mukaan vakuutetulla on oikeus saada ammatillista kuntoutusta, jos sairaus, vika tai vamma todennäköisesti aiheuttaa sellaisen uhkan, että hän tulee työkyvyttömäksi, tai hänen työkykynsä ja ansiomahdollisuksiensa on katsottava sairauden, vian tai vamman vuoksi olennaisesti heikentyneen. Työkyvyttömyyden uhkalla tarkoitetaan tilannetta, jossa on todennäköistä, että vakuutetulle lähivuosina ilman ammatillista kuntoutusta tulisi myönnettäväksi työkyvyttömyyseläke, vaikka otettaisiin huomioon hoidon ja lääkinnällisen kuntoutuksen mahdollisuudet. Työkyvyn ja ansiomahdollisuuksien olennaista heikentymistä arvioitaessa otetaan huomioon vakuutetun jäljellä oleva kyky hankkia itselleen ansiotuloja sellaisella saatavissa olevalla työllä, jonka tekemistä vakuutetulta voidaan kohtuudella edellyttää ottaen huomioon hänen koulutuksensa, aikaisempi toimintansa, ikänsä, asumisolosuhteensa ja muut näihin verrattavat seikat. Kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa otetaan huomioon vakuutetun ikä, ammatti, aikaisempi toiminta, koulutus, sosiaaliset ja taloudelliset seikat sekä se, johtaako haettu kuntoutus todennäköisesti hakijan terveydentilan kohenemiseen niin, että hän voi jatkaa sopivassa

156 Korvaushakemusta tai siihen liittyviä lomakkeita ei ole käännetty saamen kielelle.

157 Ks. Saamelaiskäräjien esitys 2008b.

158 Eskola ja Pekkarinen 2005. Artikkelin perustuu Juha Eskolan tutkimukseen porotyökulttuurista. Eskolan tutkimus on osa Oulun alueterveyslaitoksella tehtyä tutkimusprojektia, jossa keskityttiin hyvän poronhoitotyökäytännön kehittämiseen työkykymallin avulla.

159 Ks. Heikkilä ja Magga 2010, 92–95. Ks. myös Näyhä ja Hassi 1993.

160 Ks. Saamelaiskäräjien muistio 2009. Ks. myös esim. Daerga ym. 2008; Heikkilä ja Magga 2010, 95.

161 STM 2009a, 24.

työssä tai hän voi palata tai siirtyä terveydentilaansa sopivaan työhön. (6 §.)

Kela järjestää ammatillisena kuntoutuksena muun muassa kuntoutustarvetta ja -mahdollisuuksia selvittäviä tutkimuksia, työ- ja koulutuskokeiluja sekä työkykyä ylläpitävää ja parantavaa valmennusta, jonka tavoite on mahdollistaa kuntoutujan työssä jatkaminen. Lisäksi Kela voi myöntää elinkeinon tai ammattinharjoittamisen tukemiseksi tarpeellista ja kohtuullista taloudellista avustusta muun muassa työvälaineiden ja työkoneiden hankkimista varten. Avustusta työvälaineiden ja koneiden hankintaan myönnetään vain, jos laitteet tulevat kuntoutujan henkilökohtaiseen käyttöön ja niistä on hänen vajaakuntoisuutensa huomioon ottaen olennaista hyötyä hänen työstä suoriutumisessaan. Avustus myönnetään, jotta turvattaisiin kuntoutujan työllistyminen hänelle soveltuvassa ja kohtuullisen toimeentulon tuottavassa ammatissa tai työssä. (7 §.) Kelan mukaan yritystoimintaa tuettaessa tuen tavoitteena on ensisijaisesti kuntoutujan kohtuullisen kokonaistoimeentulon turvaaminen. Avustuksen tavoite voi olla myös se, että kuntoutuja saa tuloja ansiotulo- ja eläketulojen lisäksi, jolloin tuloilla on oltava olennainen merkitys kuntoutujan toimeentulolle. Pelkästään harrastusluonteiseen toimintaan elinkeinotukea ei myönnetä.¹⁶² Arvio siitä, onko tuloilla olennainen merkitys kuntoutujan toimeentulolle, perustuu harkintaan, jossa otetaan huomioon kuntoutujan kokonaistilanne, mukaan lukien esimerkiksi hakijan tulot ja huollettavat henkilöt.

Poroelinkeinonharjoittaja oli hakenut Kelalta elinkeinotukea moottorikelkkaan ja mönkijään. Kela oli hylännyt hakemuksen 12.11.2010 sillä perusteella, että verotustietojen mukaan asianomaisen porotaloudesta saamat tulot olivat pieniä. Asianomainen on hakenut 2.12.2010 sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalta muutosta kielteiseen päätöksen. Hän vaati, että arvioitaessa porotalouden merkitystä hänen kokonaistoimeentulonsa turvaajana huomioidaan poronhoidon luonne ja tulojen muodostuminen todelliselta pohjalta.

Hänen mukaansa poronhoito on hänelle merkittävä toimeentulon lähde, koska hän saa siitä olennaisen osan toimeentulostaan. Verotustiedoista saatava tieto ei anna riittävää kuvaa poronhoidon tuloista, koska poronomistajan verottaminen tapahtuu puhtaasti tuoton perusteella ja lasketaan kertomalla lukuporojen määrä paliskunnan puhtaalla lukuporo kohtaisella tuotolla. Ansiotulon verotiedot lasketaan paliskunnan

maksamien verollisten palkkojen perusteella. Hänen paliskuntansa ei kuitenkaan maksa palkkaa poronhoitotyöstä – jokainen osakas tekee poronhoitotyöt omaan lukuunsa jolloin verotettavaa ansiotuloa ei ole. Hänen porotaloudesta saamansa tulot koostuvat teurasporojen myynnistä, poronhoitotyöstä sekä eläin kohtaisesta tuesta, jota maksetaan ruokakunnan eloporojen määrän mukaan. Lisäksi poronhoidolla on suuri taloudellinen merkitys ravintomenoissa, koska hän saa kaiken ruokahuollossa tarvittavan lihan, sivutuotteet ja lihajalosteen poroistaan. Poronhoidon tulojen merkitys korostuu myös saamenkäsitöiden, vaatteiden ja asusteiden materiaalin tuottajana, koska hänen ei tarvitse ostaa niitä muilta.

Poronhoidolla on merkitystä paitsi toimeentulon tuojana myös hänen omaan saamelaiseen kulttuurimuotoonsa kuuluvana aineellisena perustana ja sellaisena oman kielen, kulttuurin ja elämänmuodon ylläpitämisen ja kehittämisen keskeisimpänä osatekijänä. Poronhoito tukee merkittävästi hänen hyvinvointiaan ja ehkäisee syrjäytymistä, koska poronhoidon kautta hän kuuluu tiiviisti poronhoitoyhteisöön ja poronhoito antaa hänelle onnistumisen ja osallisuuden tunteita. Hänen tehtävänsä on myös perheen isänä opastaa hänen alle 18-vuotiasta tyttärtään poronhoitotöihin. Elinkeinotuki turvaisi hänelle kohtuullisen kokonaistoimeentulon mahdollistamalla poronhoitotyöhön osallistumisen eri vuodenaikoina.

Vastineessaan Kelan lausuntoon hän viittaa eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan, joka yhdenvertaisuuslain esitöissä piti tärkeänä, että viranomaiset suunnitelmallisesti edistävät saamelaisten mahdollisuuksia harjoittaa poronhoitoa ja hankkia sillä toimeentulonsa.¹⁶³ Asianomaisen mukaan hänen hakemansa elinkeinotuki edistää hänen mahdollisuuksiaan harjoittaa poronhoitoa ja hankkia sillä toimeentulonsa.

Kela oli lausunnossaan todennut, että mönkijä ja moottorikelkka ovat liikkumisen apuvälineitä. Asianomaisen mukaan poronhoidossa asia ei ole näin, vaan mönkijä ja moottorikelkka ovat päivittäisiä ja välttämättömiä työvälineitä. Ilman niitä hän ei voi osallistua lainkaan poronhoitotyöhön, sillä porot laiduntavat laajalla alueella ja vapaasti, joten jokaisen on vuorollaan osallistuttava tokkakuntansa porojen paimennukseen. Ilman moottorikelkkaa hän ei pysty suorittamaan paimennukseen liittyviä tehtäviä lainkaan. Paimennuksen lisäksi moottorikelkan avulla kootaan porot syyskaudella erotuksia varten. Moottorikelkalla hän myös kuljettaa eväät, muut työvälineet

¹⁶² Etuusohje – ammatillinen kuntoutus, 59.

¹⁶³ TyVM 7/2003 vp, 6.

yms. Moottorikelkkaa ei voi siis pitää liikkumisen apuvälineenä vaan välttämättömänä työvälineenä. Kesämaan aikana välttämätön työväline on mönkijä. Sen avulla muun muassa kootaan porot aitaukseen vassojen merkitsemistä varten ja sillä kuljetetaan muut työvälineet, eväät ja yöpymisvälineet.

*Asianomainen pyysi myös ottamaan huomioon, ettei hän ollut alkuperäisessä hakemuksessaan osannut selittää riittävän hyvin ja perustellusti porotalouden tulojen merkitystä tai mönkijän ja moottorikelkan merkitystä työvälineenä, sillä asiat ovat hänelle ja poronhoitoyhteisössä yleisesti itsestäänselvyyksiä. Niiden kuvaaminen toisille on senkin vuoksi vaikeaa, että kaikkiin asioihin ei ole olemassa suomenkielisiä ilmaisia. Muutoksenhaku asiassa on vielä kesken.*¹⁶⁴

Kelan etuusohjeessa todetaan, että elinkeinotukipäätöksen tueksi saattaa olla tarpeen pyytää lisäselvityksiä elikeinoelämän asiantuntijoilta.¹⁶⁵ Poronhoidon merkitystä elinkeinona ja olennaisena osana saamelaiskulttuuria ei saisi unohtaa, vaan vastaavissa tapauksissa lisäselvitystä tulisikin pyytää asianmukaiselta, erityisesti saamelaiseen poronhoitoon perehtyneeltä asiantuntijalta.

Kela voi järjestää ja korvata ammatillisena kuntoutuksena työkyvyn ja ansiomahdollisuuksien parantamiseksi ja säilyttämiseksi tarpeelliset yksilölliset, erityistä teknistä tasoa edellyttävät ja täten myös kalliit ja vaativat apuvälineet, jos hakija ei sairauden, vian tai vamman aiheuttaman haitan vuoksi suoriudu työstä ilman niitä tai työstä suoriutuminen ilman niitä olisi kohtuuttoman vaikeaa tai rasittavaa (KKRL 8 §). Kuitenkaan esimerkiksi poronhoitajan lämmitettävät ajohansikkaat eivät täytä kalliiden ja vaativien apuvälineiden edellytyksiä.

Apuvälineet voidaan tietyin edellytyksin myöntää myös harkinnanvaraisena kuntoutuksena työstä selviytymiseksi. Tällaisia apuvälineitä ovat esimerkiksi erikoistyötuolit ja erityisistuimet.¹⁶⁶

Kuntoutuksen elinkeinotuen etuuskäsittely on koko Kelan osalta keskitetty Keski-Pohjanmaalle. Kuntoutuksen apuvälineiden etuuskäsittely on Pohjois-Suomen osalta keskitetty Pohjois-Pohjanmaan vakuutuspiiriin. On mahdollista, että kuntouspäätökset tehdään kaukana etuuden hakijan

paikallisia olosuhteita tuntematta, ei olosuhteiden asettamia tarpeita aina osata ottaa huomioon.¹⁶⁷

Ammatillisen kuntoutuksen lisäksi Kela voi järjestää ja korvata harkinnanvaraista kuntoutusta eduskunnan vuosittain vahvistaman määrärahan puitteissa (KKRL 12 §). Harkinnanvarainen kuntoutus voi olla esimerkiksi ammatillisesti syvennettyä lääketieteellistä kuntoutusta (ASLAK), jonka avulla pyritään työkyvyn parantamiseen ja säilyttämiseen silloin, kun työkyvyn heikkenemisen riskit ovat jo todettavissa. ASLAK on luonteeltaan ennalta ehkäisevää ryhmämuotoista kuntoutusta. Se on suunniteltu niille työntekijäryhmille ja ammattialoille, joilla työstä johtuva fyysinen, henkinen ja sosiaalinen kuormitus on suuri ja johtaa helposti terveysongelmien kasautumiseen. ASLAK-kursseja toteutetaan alueellisina ja valtakunnallisina kursseina, ja ne ovat työpaikka- ja/tai ammattialakohdaisia. Kurssin kesto, sisältöön ja jaksotukseen vaikuttavat kuntoutujan, työpaikan, ammattialan ja työterveyshuollon esille nostamat tarpeet.¹⁶⁸

Kelan laitospuotoisen kuntoutuksen (mukaan lukien ASLAK-kurssit) standardin mukaan kuntoutujalla on oikeus käyttää kansallista äidinkieltään (suomi ja ruotsi ja erityistilanteessa saame) kuntoutustilanteessa sekä kuntoutuksen toteuttamiseen liittyvissä muissa tilanteissa. Hänen tulee myös saada mahdollisuuksien mukaan kuntoutukseen liittyvät asiakirjat, lausunnot ja kuntoutusselosteet kyseisellä kielellä.¹⁶⁹

Invalidiliiton Lapin kuntoutuskeskus on yksi Kelan kilpailuttamista kuntoutuksen palveluntuottajista, joka tarjoaa ASLAK-kursseja. Se sijaitsee Rovaniemellä. Kela korvaa kuntoutukseen tehdyt matkat siten kuin sairausvakuutuslaissa säädetään.¹⁷⁰

Kelalla on edellytykset järjestää kuntoutusta poronhoitajien ja muiden perinteisten elinkeinojen lähtökohdista ja lähellä saamelaisten kotiseutualuetta. Saamenkielisiä ASLAK-kuntoutuskursseja onkin järjestetty, ja vuonna 2011 järjestetään viisi kurssia. Kuntoutuksen järjestämisessä tulisi kaiketi myös huomioida kielensä menettäneet saamelaiset, joille kuntoutus tulisi järjestää suomen kielellä mutta

167 Ks. Laatu 1997, 128.

168 Etuusohje – harkinnanvarainen kuntoutus, 29–31.

169 Kela 2007, 3. Kela valvoo kuntoutuksen laatua standardein, joissa kuvataan kuntoutuksen toimittamisen prosessia ja etenemistä sekä asetetaan kuntoutukselle laatuvaatimukset.

170 Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuksista ja kuntoutusrahaetuksista 566/2005 15 §.

164 Asiakkaalta on saatu lupa käyttää tapausta nimettömänä esimerkkinä tässä selvityksessä.

165 Etuusohje – ammatillinen kuntoutus, 23.

166 Etuusohje – harkinnanvarainen kuntoutus, 50.

kuitenkin saamelaisen kulttuurin ja perinteisten elinkeinojen lähtökohdista, etteivät he kokisi kaksinkertaista syrjintää palvelujen tarjonnassa.¹⁷¹

Vähäisten osallistujamäärien takia kursseja joudutaan välillä perumaan. Tarkkaa tietoa syistä vähäiseen kuntoutujien määrään ei ole. Siihen saattaa vaikuttaa esimerkiksi kurssien ajankohta, jota voi olla vaikea sovittaa yhteen tietyille elinkeinoille ominaisten, luonnon kiertokulkuun perustuvien ja täten esimerkiksi sääolosuhteista riippuvaisten töiden kanssa. Työssäoloaikaa ei kyseisissä töissä voida aina tarkoin ennakoida.¹⁷² Kuntoutujien määrään saattaa osaltaan vaikuttaa myös pakollisen työterveyshuollon puute maatalousyrittäjillä. Kuntoutustarve nousee usein työterveyshuollon yhteydessä esille, joten kattavampi työterveyshuolto ja -seulonta saattaisi tuoda kuntoutustarpeita laajemmin esille, varsinkin kun ottaa huomioon esimerkiksi poronhoitotyön todetun kuormittavuuden. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan vuonna 2010 vajaat 40 % Suomen maatalousyrittäjistä kuului työterveyshuoltoon.¹⁷³

4.3.5 Työttömyysturva

Työttömän työnhakijan perustoimeentulo työttömyyden aikana turvataan työttömyysturvalain (1290/2002) (TTL) mukaisesti työttömyyspäivärahalla ja työmarkkinatuella (1: 2 §). Työttömyyspäivärahaa maksetaan lain mukaan vakiintuneesti työmarkkinoilla olleelle ja palkkatyöstä, yritystoiminnasta tai siihen rinnastettavasta omasta työstä toimeentulon saaneelle työnhakijalle (2 §). Yrittäjäksi katsotaan muun muassa henkilö, joka on velvoitettu ottamaan MYEL-vakuutuksen (1: 6 §). Työministeriön mukaan valitusasteet ovat katsonneet ratkaisukäytännössään, että poronhoitoa harjoittavan henkilön oikeus työttömyysetuuteen ratkaistaan omassa työssä työllistymisen perusteella. Omassa työssä työllistymisestä ei työttömyysturvalaissa ole tarkemmin säädetty, ja työministeriö katsoo, että poronhoitoa voidaan aina pitää omassa työssä työllistymisenä myös niissä tilanteissa, joissa työttömyysturvalaissa säädetty yrittäjäsaman tunnusmerkistö ei täyty.¹⁷⁴

Työttömyyspäiväraha maksetaan ansiopäivärahana tai peruspäivärahana. Ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahaan on oikeus yrittäjäkassan jäsenellä, joka on ollut vakuutettuna vähintään 18 edellistä kuukautta ja joka vakuutettuna ollessaan on täyttänyt yrittäjän työssäoloehdon. Yrittäjällä, joka ei kuulu yrittäjäkassaan, on oikeus peruspäivärahallaan, jos hän täyttää työssäoloehdon. (5: 6 §.) Yrittäjän työssäoloehto täyttyy, kun henkilö lähinnä edellisten 48 kuukauden aikana on työskennellyt vähintään 18 kuukautta yrittäjänä siten, että yritystoiminta on ollut laajuudeltaan olennaista (MYEL-vakuutetun työtulo on ollut vähintään 400 euroa kuukaudessa v. 2010) (5: 7 §). Peruspäivärahaa haettaessa yrittäjän työssäoloehtoon luetaan yrittäjätöiminnan lisäksi palkansaajan työssäolohtoon luettava työ edellisten 28 kuukauden ajalta (5: 8 §).

Työnhakijalle, joka ei ole ollut vakiintuneesti työmarkkinoilla eikä täytä työssäolohtoa tai on saanut työttömyyspäivärahaa enimmäisajan, maksetaan työttömyysturvalain mukaista työmarkkinatukea (1: 2 §). Saamelaiskäräjien arvion mukaan suuri osa poronhoitajista kuuluu työmarkkinatuen piiriin. Porotalouden tulot ovat saamelaisporonhoitajilla keskimäärin melko pienet, ja vaikka he voivat olla poroelinkeinon harjoittamisen ohella palkkatyössä, palkkatyötä tehdään kuitenkin niin vähäisessä määrin, ettei työssäoloehto täyty. Vaikka MYEL-vakuutus kerryttää työssäoloa Kelan työttömyyspäivärahalle, yleisesti vakuutus on niin pieni, ettei sillä ole merkitystä työttömyyden ajalle.¹⁷⁵ Työmarkkinatuki on tarveharkintainen etuus, jonka suuruuteen vaikuttavat työttömän omien tulojen lisäksi muun muassa työttömän puolison tulot (TTL 7: 6 §). Mikäli työttömän puoliso on palkkatyössä, voi työttömän poronhoitajan etuus jäädä erittäin pieneksi.

Työnhakijalle, joka ei ole täyttänyt työssäolohtoa eikä ole suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta, työmarkkinatukea maksetaan vasta viiden kuukauden odotusajan jälkeen. Odotusaika täyttyy muun muassa, kun työnhakija on työttömäksi työnhakijaksi rekisteröidyttään ollut yhteensä viisi kuukautta yrittäjänä (TTL 8: 4 §). Omassa työssä työllistyminen ei työministeriön mukaan kerrytä odotusaikaa. Jos poronhoitoa harjoittavalle henkilölle tulisi asetettavaksi odotusaika ja häntä olisi pidettävä työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:n mukaisena yrittäjänä esimerkiksi pakollisen MYEL-vakuutuksen perusteella, työvoimatoimisto

171 Kelan lomaketta, jolla haetaan kuntoutusta, ei ole käännetty saamen kielelle.

172 Saamelaiskäräjien esitys 2008b.

173 STM 2010.

174 TM 2006, 2.

175 Saamelaiskäräjien esitys 2008b.

voi tutkia, riittääkö yritystoiminta kerryttämään odotusaikaa.¹⁷⁶

Työmarkkinatukeen ei pääsääntöisesti ole oikeutta alle 25-vuotiaalla ammatillista koulutusta vailla olevalla nuorella (TTL 8: 2 §). Näin ollen kun esimerkiksi ammatillista koulutusta vailla oleva nuori, joka on lapsesta asti oppinut kotona poroelinkeinoja tai muuta perinteistä tai maatalouselinkeinoja, muuttaa pois vanhempien luota, hän ei ole oikeutettu työttömyystukeen.¹⁷⁷

Työttömyysturvalain mukaan henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen siltä ajalta, jona hän työllistyy päätoimisesti yrittäjänä tai sitä vastaavalla tavalla omassa työssään (2: 4 §). Poronhoitajan sovelletaan työministeriön ohjeen mukaan työllistämiskertoimiin ja vyöhykejakoon perustuvaa työllistymispäivien laskemista. Vyöhyke I koostuu saamelaisalueen paliskunnista. Laskennalliset poropäivät vyöhykkeellä I muodostetaan laskemalla omasta työstä (kerroin 0,65 päivää/eloporo) ja palkiskunnalle tehtävistä töistä (kerroin 0,18 päivää/eloporo) lasketut poropäivät.¹⁷⁸

Työttömyysturvalain mukaan työ katsotaan sivutoimiseksi, jos henkilön työssäolon perusteella tai muutoin voidaan päätellä hänen työmääränsä olevan niin vähäinen, ettei se ole esteenä koko-aikaisen työn vastaanottamiselle. Työ katsotaan sivutoimiseksi muun muassa silloin, jos henkilö on ollut vähintään 10 kuukautta kyseiseen työhön liittymättömässä kokoaikatyössä tai koulutuksessa. (2: 4 §.) Työministeriön ohjeen mukaan henkilön eloporomäärän ollessa 10–29 työllisyyden edistämistoimikunta voi todeta henkilön työllistymisen omassa työssä poronhoitajana olevan sivutoimista. Laskennallisia poropäiviä ei tällöin aseteta. Eloporojen lukumäärän ollessa 1–9 poronhoito katsotaan harrastusmuotoiseksi, eikä henkilöä pidetä edes sivutoimisesti omassa työssä työllistytynä. Todettaessa työllistyminen työhistorian perusteella sivutoimiseksi eloporojen lukumäärällä ei ole merkitystä eikä laskennallisia poropäiviä aseteta. Koska poronhoidon työllistävät vaiheet jakautuvat lyhyehköihin ajanjaksoihin ympäri vuoden, vaadittavan 10 kuukauden työhistorian on oltava pääsääntöisesti yhdenjaksoista ja henkilön on kyettävä esittämään

näyttöä siitä, että hän on itse tänä aikana suorittanut poronhoitoon liittyvät työt.¹⁷⁹

Työttömyysturvalain mukaan päätoimisesti omassa työssä työllistyneen henkilön katsotaan edelleen työllistytyn siinä siihen ajankohtaan asti, jona työ on todistettavasti lopetettu tai se on ollut yhdenjaksoisesti keskeytyneenä neljän kuukauden ajan. Työn lopettamista tai neljän kuukauden keskeytystä edellytyksenä työttömyysetuuden saamiselle ei kuitenkaan vaadita, jos yritystoimintaa on luonnonolosuhteista johtuen pidettävä kausiluonteisena. Kausiluonteisena pidetään yritystoimintaa, jota on keskimäärin mahdollista harjoittaa yhteensä enintään kuuden kuukauden ajan vuodessa. (2: 5 §.) Tämä tarkoittaa työministeriön mukaan sitä, että kun laskennallisia poropäiviä on enemmän kuin 180, henkilöä on pidettävä päätoimisena yrittäjänä ympärivuotisesti eikä hänellä ole oikeutta työttömyysetuuteen ennen kuin toiminta on todisteellisesti lopetettu tai se on ollut keskeytyneenä vähintään neljä kuukautta. Vyöhykkeellä I eloporokatto, ts. pienin eloporomäärä, jolla laskennallinen yli 180 poropäivän lukema saavutetaan ja henkilön katsotaan työllistytyn päätoimisesti, on 217. Poronhoitoa harjoittavan henkilön katsotaan työllistytyn kausiluonteisesti, jos eloporojen lukumäärä on 30 tai enemmän mutta alle edellä mainitun eloporokaton.¹⁸⁰

Kuten esimerkki alle 25-vuotiaan työmarkkinatuesta osoittaa, työministeriön ohjeistuksella poroelinkeinojen harjoittaja voi joutua työttömyysturvajärjestelmän ulkopuolelle. Poronhoito on saamelaiskäräjien mukaan rinnastettava palkkatyöhön, joka täyttää työssäoloehdon.¹⁸¹ Näin ollen poronhoitoon ei muun muassa sovellettaisi työmarkkinatuen maksamista edeltävää odotusaikaa ja esimerkiksi alle 25-vuotiaan työpanos ruokakunnan porotalouteen ei jäisi ottamatta huomioon nuoren työttömyysturvaetuuksia myönnettäessä.

Työttömyysturvalakia sovellettaessa tulisi ottaa huomioon sekä poronhoidon kulttuurinen merkitys saamelaisille että yhdenvertaisuuslain viranomaiselle asettama velvollisuus edistää saamelaisen mahdollisuutta ansaita toimeentulonsa poronhoidosta. Ymmärrys elinkeinosta olisi hyödyksi myös asiakaspalvelu- ja etuuskäsittelytyössä. Työministeriö ei kuullut saamelaiskäräjiä valmistaessaan ohjetta. Kuten saamelaiskäräjät lausunnossaan työministe-

176 TM 2006, s. 3.

177 Nykyään elinkeinon on tosin mahdollista kouluttautua oppisopimuksella. Ks. Opetushallitus 2009.

178 TM 2006, 4–5.

179 TM 2006, 5–6.

180 TM 2006, 6–8.

181 Saamelaiskäräjien lausunto 2006c.

riön ohjeesta toteaa, ohjeessa ei ole huomioitu saamelaisien alkuperäiskansan asemaa tai perustuslain saamelaisille turvaamia kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia eikä omaa kieltä ja kulttuuria koskevaa itsehallintoa. Ohjeessa ei niin ikään ole huomioitu viranomaisten velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta. Ohje ei saamelaiskäräjien mukaan huomioi saamelaisien poronhoitotapaa ja sitä, että poronhoitotyössä ei aina voida todeta säännöllisiä työaikoja – poronhoitotyöt ja työskentelytavat vaihtelevat lisäksi paliskunnittain, tokkakunnittain ja vuosittain riippuen sääolosuhteista. Ohje ei myöskään ota huomioon sitä, että saamelaisien kotiseutualueella poronhoitajien muut työllistymismahdollisuudet kausiluonteiseen työhön ovat heikot.¹⁸²

Vaikka perinteisiä elinkeinoja harjoitetaan usein yhdistelmäelinkeinona muiden elinkeinojen tai palkkatöiden ohella, lisäänsioiden hankintaa voivat vaikeuttaa saamelaisalueen huonon työtilanteen ja töiden kausiluonteisuuden lisäksi myös alueen pitkät etäisyydet.¹⁸³ Töiden kausiluonteisuuden vuoksi perinteisen elinkeinon harjoittajalla voi jäädä myös pitkäaikaistyöttömille tarkoitettujen tukien, kuten pitkäaikaistyöttömien eläketuen, edellyttämä riittävä työttömyysaika täyttymättä.¹⁸⁴

4.3.6 Eläkkeet ja eläkeläisen tuet

Yhtenäisen työttömyys- ja työhistorian puute johtaa perinteisten elinkeinojen harjoittajilla sekä heidän puolisoillaan usein myös pieneen eläketurvaan.¹⁸⁵

182 Saamelaiskäräjien lausunto 2006c.

183 Rantamäki-Lahtinen 2008, 10.

184 Saamelaiskäräjien esitys 2008b. Lain eräiden pitkäaikaisesti työttöminä olleiden henkilöiden eläketuista (39/2005) tarkoitus on siirtää erittäin pitkään työttömyysaikoja saaneet henkilöt työmarkkinatuen saajista eläketuen saajiksi. Tuki antaa pitkäaikaistyöttömille vähintään kansaneläkkeen suuruisen toimentulon. Lain mukaiseen tukeen on oikeus vuonna 1941–1947 syntyneellä Suomessa asuvalla henkilöllä, joka 31. päivänä joulukuuta 2004 on ollut työmarkkinatukeen oikeutettu ja julkisesta työvoimapaikasta annetun lain (1295/2002) tarkoittamalla tavalla pitkäaikaistyötön ja jolle on maksettu 1.1.1992 ja 31.12.2004 välisenä aikana työttömyysturvalain mukaista työmarkkinatukea vähintään 2 500 päivältä tai vaihtoehtoisesti enimmäisaika (500 päivää) työttömyysturvalain mukaista päivärahaa sekä sen lisäksi työmarkkinatukea vähintään 2 000 päivältä. Julkisesta työvoimapaikasta annettu laki (1295/2002) määrittää pitkäaikaistyöttömän työttömäksi työnhakijaksi, joka on ollut yhtäjaksoisesti 12 kuukautta työttömänä työnhakijana, tai työttömäksi työnhakijaksi, joka on ollut useammassa työttömyysjaksoissa yhteensä vähintään 12 kuukautta työttömänä työnhakijana ja joka työttömyyden toistuvuuden ja kokonaiskeston perusteella on rinnastettavissa yhtäjaksoisesti 12 kuukautta työttömänä olleeseen työnhakijaan (1: 7 §). Etuuden hakulomaketta ei ole käännetty saameksi. Työttömyyssetuushakemus ja ilmoitus työttömyysajasta sekä niiden täyttämiseen liittyvät ohjeet on käännetty pohjoissaameksi. Eläkkeiden osalta vain työkyvyttömyyseläkehakemus on käännetty pohjoissaameksi.

185 Ks. Laatu 1997, 127.

Eläkettä saavan hoitotuki

Lain vammaisuuksista (570/2007) mukaan sairas tai vammaisen henkilö, joka saa esimerkiksi kansaneläkelain tai MYELin mukaista työkyvyttömyyseläkettä tai vanhuuseläkettä voi saada Kelalta eläkettä saavan hoitotukea kotona asumiseen ja siellä annettavan hoidon tukemiseksi sekä sairaudesta tai vammaisuudesta johtuvien erityiskustannusten korvaamiseksi.¹⁸⁶ Lisäksi edellytetään, että henkilön toimintakyvyn voidaan arvioida olevan sairauden, vian tai vamman vuoksi yhtäjaksoisesti heikentynyt vähintään vuoden ajan ja että henkilön sairaudesta, viasta tai vammasta aiheutuu avuntarvetta tai ohjauksen ja valvonnan tarvetta taikka erityiskustannuksia. (9 §.)

Kelan etuusohjeen mukaan avuntarvetta ja sen määrää arvioitaessa on aina otettava huomioon sairauden laatu ja vaikeusaste, henkilön yksilölliset olosuhteet (esimerkiksi asumismuoto, asunnon varustetaso ja perhesuhteet) sekä paikalliset olosuhteet, kuten avun saatavuus.¹⁸⁷ Huomioon voitaneen ottaa myös saamelaisien kotiseutualueen kuten muidenkin syrjäseutujen pitkät etäisyydet. Hyväksyttävät erityiskustannukset arvioidaan aina tapauskohtaisesti hakijan yksilölliset olosuhteet huomioiden. Erityiskustannuksina hyväksytään vain sellaiset kustannukset, joista eläkkeensaaja itse vastaa. Erityiskustannuksia voivat olla tietyin edellytyksin esimerkiksi lääkarissäkäynnit, kunnan tai yksityisen palveluntarjoajan kotipalvelujen, tukipalvelujen tai kotisairaanhoidon kustannukset, lääkekustannukset tai sairaanhoitoon ja kuntoutukseen liittyvät matkakustannukset. Lähiomaisen (puolison tai lapsen) palkkaamisesta aiheutuneita palkkakustannuksia ei hyväksytä erityiskustannuksiksi, mutta omaiselle tai muulle läheiselle henkilölle hoivasta maksettavia palkkioita voidaan hyväksyä erityiskustannuksina, jos hoiva katsotaan tarpeelliseksi ja jatkuvaksi.¹⁸⁸ Tämä mahdollistaa sen, että saamelainen sairas tai vammaisen saa korvauksen hoivasta, jota hän saa kotonansa saamen kielellä ja saamelaisen kulttuurin lähtökohdista. Kuten edellä mainittiin, lääkkeiden lähetyskustannuksista koituu usein saamelaisalueen kaltaisella syrjäseudulla suuri menoera. Näitä ei kuitenkaan

186 Laki vammaisuuksista 570/2007. Tarkka lista tukeen oikeuttavista eläkkeistä ja etuuksista ks. lain 9 §. Hakemus eläkettä saavan hoitotukeen löytyy Kelan internetsivuilta pohjoissaameksi.

187 Etuusohje – eläkettä saavan hoitotuki, 8.

188 Etuusohje – eläkettä saavan hoitotuki, 10–17.

hyväksyttyä eläkkeensaajan hoitotuella korvattaviksi erityiskustannuksiksi.¹⁸⁹

4.3.7 Asumisen tuet

Kela tukee asumista eri tavoin eri elämäntilanteissa.¹⁹⁰ Esimerkiksi pienituloisen eläkeläisen asumisesta aiheutuneita menoja voidaan korvata maksamalla hänelle eläkkeensaajan asumistukea.

Yleinen asumistuki

Kela voi asumistukilain (408/1975) mukaan myöntää ruokakunnalle Suomessa sijaitsevan, vakinaiseksi katsottavan vuokra-asunnon, asumisoikeusasunnon tai omistusasunnon asumismenojen vähentämiseksi asumistukea (1 §). Asumistuen saamisen edellytys on, että ruokakunnan hallinnassa oleva asunto on kelvollinen asuntona käytettäväksi eikä ruokakuntaan kuuluvien henkilöiden pysyvien kuukausitulojen yhteismäärä ylitä valtioneuvoston vuosittain vahvistamaa määrää.

Maatalousyrittäjän tai porotalousyrittäjän tulona otetaan huomioon MYELin mukainen työtulo. Toisin kuin monen muun etuuden laskennassa, jos maatalousyrittäjällä tai porotalousyrittäjällä ei ole MYEL-vakuutusta, asumistuessa tuloksi arvioidaan Kelan etuusohjeen mukaan vähimmäistulo tai oman arvion mukainen tulo.¹⁹¹ Porotalouden ja käsityön kuukausitulojen arvioiminen koetaan kuitenkin usein hankalaksi.¹⁹²

Samassa asunnossa pysyvästi asuvat henkilöt katsotaan samaan ruokakuntaan kuuluviksi, elleivät he hallitse osaa asunnosta erillisen vuokrasopimuksen perusteella. Samassa asunnossa asuvat aviopuolisot, avopuolisot ja keskenään etenevässä tai takenevassa polvessa asuvat sukulaiset sekä alaikäiset sisarukset katsotaan aina samaksi ruokakunnaksi. (1 §.) Samaan ruokakuntaan kuuluvaksi katsotaan myös puoliso, joka on toisella paikkakunnalla esimerkiksi työn vuoksi. Jos ruokakunnalla on Suomessa

kaksi vuokra-asuntoa, he voivat valita, kumpaan asuntoon asumistukea haetaan.¹⁹³ Asumistukea maksetaan kuitenkin vain yhteen Suomessa sijaitsevaan, vakinaiseen asuntoon eli asuntoon, jossa ruokakunta asuu pääosan vuodesta.¹⁹⁴ Asumismenoiksi luetaan vuokra-asunnossa vuokra sekä erikseen maksettavat lämmityskustannukset ja vesimaksut asunnosta ja omistusasunnossa vastike sekä erikseen maksettavat lämmityskustannukset ja vesimaksut taikka kiinteistön hoitomenot (6 §).

Poroja laidunnetaan talvella yhdessä paikassa ja kesällä toisessa paikassa. Paikkojen välillä voi olla useita satoja kilometrejä. Erityisesti saamelaiseen poronhoitoon kuuluu paimentaminen, joka vaatii jatkuvaa läsnäoloa, ja poronomistajalla saattaakin olla kaksi asuntoa. Kuten edellä selvitettiin, asumistuen myöntämisessä ei kuitenkaan voida ottaa huomioon kahden asunnon asumismenoja.

5 Saamelaisasioinnin erityispiirteitä

Kelan toimeenpaneman sosiaaliturvan toimivuutta saamelaisväestön kannalta on edellä tarkasteltu lainsäädännön ja sen ohjeistuksen kautta. Erityisiä ongelmakohtia sosiaaliturvajärjestelmässä on lisäksi pyritty havainnollistamaan muutamin tapausesimerkein. Selvityksen kannalta oli tarkoituksenmukaista kerätä tietoja lisäksi järjestelmän ja sen soveltamisen käytännön toimivuudesta saamelaisväestön näkökulmasta. Näin voidaan tukea taustatyöstä ja lainsäädännön tarkastelusta esille nousseita ensioletuksia sekä tuoda esille myös sellaisia seikkoja, jotka eivät lainsäädännön selvityksestä tai yksittäisistä tapauksista käyneet ilmi.

Aiemman selvityksen perusteella vaikutti siltä, että saamelaisten perinteiset elinkeinot ja erityisesti poronhoito olisivat hankalasti yhteen sovitettavissa sosiaaliturvan normiston kanssa. Tietoja yritettiin kerätä saamelaisalueen paliskuntien poroisännille lähetettävällä kyselyllä, mutta vastausten määrä jäi niin vähäiseksi, ettei niistä ollut tehtävissä yleisiä johtopäätöksiä. Ilmeisesti kirjallinen kyselylomake ei ollut toimiva tapa kerätä tietoja. Sen sijaan tietoja kerättiin sosiaaliturvalainsäädäntöä toimeenpanevilta saamelaisalueen viranomaisilta: Inarin, Utsjoen, Enontekiön ja Sodankylän kunnista haasteltiin yhteensä yhdeksää henkilöä Kelasta, kunnan sosiaalitoimesta, työ- ja elinkeinotoimistosta sekä Melasta.

189 Saamelaiskäräjät on ehdottanut lääkkeiden lähetyskustannusten saattamista korvattavien kustannusten piiriin. Ks. Saamelaiskäräjien esitys 2008b.

190 Asumiseen saatavien tukien hakemukset on sotilasavustushakemusta lukuun ottamatta käännetty pohjoissaameksi ja ne löytyvät Kelan internetsivuilta. Hakemuksiin liitettäviä selvityksiä ja liitteitä ei kuitenkaan ole käännetty saameksi.

191 Etuusohje – yleinen asumistuki, 62.

192 Tämä nousi esille saamelaisalueen viranomaisille tehdyistä haastattelusta.

193 Etuusohje – yleinen asumistuki, 10.

194 Etuusohje – yleinen asumistuki, 12.

5.1 Saamelainen asiakkaana

Haastateltavat olivat yleisesti sitä mieltä, että asioiminen saamelaisasiakkaan kanssa vie usein enemmän aikaa kuin ei-saamelaisen asiakkaan kanssa. Etenkin vanhemman saamelaisasiakkaan kanssa ei aina voida mennä suoraan asiaan, vaan asiakkaan ja työntekijän välisen luottamuksellisuuden luominen on tärkeä osa prosessia, joka vie aikaa. Suku on saamelaiskulttuurissa erittäin tärkeä ja saamelaisella asiakkaalla voi esimerkiksi olla tarve selvittää asiakaspalvelijan sukutaustoja. Haastateluista nousi esille myös saamelaisten tietynlainen varautuneisuus tai varovaisuus suhtautumisessaan viranomaisiin, etenkin ikäihmisillä.¹⁹⁵ Tästä johtuen vanhemmilla ikäpolvilla kynnys hakea viranomaiselta apua voi olla korkea. Saamelaisessa kulttuurissa ei myöskään ole tapana puhua vaikeista asioista ulkopuolisille. On puhuttu ”pärjäämispakosta”, joka osaltaan korottaa kynnystä.¹⁹⁶ Lisäksi haastateluista kävi ilmi, että pienillä paikkakunnilla ja etenkin tietyissä ammattiryhmissä, kuten poronhoitajien keskuudessa, voidaan asiointia sosiaaliturvaviranomaisessa pitää häpeällisenä. Poronhoitajien asioinnista kysyttäessä yksi haastateltava totesikin:

”– heille se on, tabu se on heille, että niin alas en vajoa, että minä sossun luukulle lähtisin. He kokee tämän niinku vaivaisapuna, että se on niinkö häpeäksi koko ammattikunnalle. Ehkä kävis, jos ois tämmönen salainen yöpäivystys. Ettei vaan kukaan näe.”

Etenkin ikäihmisillä raha-asioista puhuminen vieralle voi olla arka aihe.

”Esimerkiks tämäki, joka tässä joku aika sitten kävi niin sillä oli, oisko se ollu pojantyttö tai tyttärentyttö matkassa, joka sitten hoiti sen asian. Sano aina sille, että näytä säästökirjaa. Muori oli, että en näytä.”

Ero nuoremman ja vanhemman ikäpolven asiointitavoissa on haastateltavien mukaan ilmeinen. Nuoret käyttävät internetpalveluja hakemusten

195 Varautuneisuuden syyt johtunevat osittain siitä, että vanhempi ikäpolvi muistaa vielä ajan, kun hallinnollinen järjestelmä yritti sulauttaa saamelaisia pääväestöön ja lapset lähetettiin kauas kotoa suomalaisiin asuntoloihin, joissa saamen kielen käyttöä rajoitettiin ja saamelaisuutta saatettiin jopa pitää häpeänä; on myös esitetty, että saamelaiset ovat olleet pidättyväisiä avun pyytämiseksi ja kärsineet mieluummin puutetta säilyttääkseen vapautensa ja identiteettinsä. Ks. lisää Laatu 1997, 87–89, Siuruainen 1977, 95.

196 Minna Rasmus on kirjoittanut ns. asuntolasukupolven saamelaisten pärjäämisestä. Ks. esimerkiksi Rasmus 2008a.

lähettämiseen ja täyttämiseen. Kaikkialla internet-yhteydet eivät kuitenkaan toimi. Vanhempi ikäpolvi asioi puhelimitse tai paikan päällä. Jälkimmäisessä tilanteessa pyritään usein hoitamaan useampi asia kerralla, ja kasvatusten asioidessaan asiakas saa tarvitsemaansa tukea, neuvontaa ja ohjausta.

Joustaminen toimistojen aukioloajoissa ja muutenkin asioimisessa ja asiointitavoissa vaikutti olevan monen haastateltavan virkamiehen arkea. Niissä toimipisteissä, jotka palvelevat asiakkaita vain tietynä päivinä tai vain ajanvarauksella, ei kaukaa matkustaneita asiakkaita käännytetä pois toimiston ovien sulkeuduttua tai ajanvarauksen puuttuessa, vaan heitä pyritään palvelemaan. Poronhoitajat ovat töissä sellaisissa paikoissa, joissa virastopapereita ei voi pitää mukana eivätkä puhelimet toimi, joten he saattavat soitella myöhään illalla tai lähettää lisätietoja tai pyyntöjä tekstiviestitse. Haastateltavat ovat myös paljolti oma-aloitteisia. He saattavat soitella asiakkaalle esimerkiksi jos jokin asia tai etuus on jäänyt aiemmin ottamatta huomioon. He ovat usein yhteydessä myös muihin viranomaisiin yrittäen hoitaa asiakkaan tilannetta kokonaisuutena. Viranomaisten yhteistyön tärkeys korostuikin haastateluissa. Sen myötä on tullut esiin muun muassa sellaisia tapauksia, joissa avun tarpeessa oleva asiakas on jäänyt täysin tuetta ja avutta mutta tilanne on voitu korjata.

5.2 Saamenkieliset palvelut

Haastateltavat pitivät saamenkielisten palvelujen tarjoamista pääosin positiivisena velvollisuutena. Useasta haastattelusta nousi kuitenkin esille se, että saamenkielisiä palveluja ei kovin usein kuitenkaan pyydetä tai vaadita. Saamenkieliselle palvelulle vaikuttaa olevan kysyntää lähinnä niissä toimipisteissä, joissa on asiakkaiden tuntema tai tiedossa oleva saamenkielinen asiakaspalvelija. Tulkin käyttö taas koetaan usein kiusalliseksi eikä palvelua ehkä siksi haluta pyytää tai käyttää, vaan käytetään mieluummin suomen kieltä. Yksi haastateltava oli sitä mieltä, että taustalla saattaisi olla jopa se, että asiakas ajattelee saavansa asiansa paremmin ja helpommin läpi suomeksi. Useat haastateltavat toivat esille kuitenkin myös sen, että saamelaisalueen viranomaisissa asioi Norjan tai Venäjän puolelta tulleita saamelaisia, jotka eivät osaa lainkaan suomea.

Useat haastateltavat pitivät hankalasti ymmärrettävää ja jäykkää viranomaiskieltä ongelmallisena, etenkin saamenkielisten vanhusten kohdalla, joiden suomen kielen taito on rapistunut iän myötä mutta

joilla myös saamen kielen luku- ja kirjoitustaito on jäänyt heikoksi. Yhtäältä suomenkieliset lomakkeet ja Kelan kielteiset päätökset koetaan vaikeaselkoisiksi ja niiden täyttämiseen ja ymmärtämiseen haetaan usein viranomaisilta apua. Toisaalta myös saamenkielinen sosiaaliturvasanasto koetaan jokseenkin ongelmallisena – se on uutta eikä varsinkaan vanhemmalle väestölle tuttua, mikä saattaa osaltaan vaikuttaa siihen, ettei sitä osata käyttää viranomaisten kanssa asioidessa. Haastateltavat kiittelivät Kelan selkokielisiä esitteitä. Tiedottamisesta ja tiedon levittämisestä kysyttäessä haastateltavat pitivät erityisesti Sámi Radiota ja paikallislehtiä, kuten Inarilaista, hyvinä ja tehokkaina tiedotuskanavina.

5.3 Saamelaisen kulttuurin tuntemus

Haastateltavat korostivat paikallisen tietämyksen sekä saamelaisen kulttuurin ja elämäntapojen tuntemusta sosiaaliturvan toimeenpanossa sekä asiakaspalvelussa. Niiden tarve korostuu muun muassa ratkaisutyössä, kun yritetään määritellä asiakkaan avuntarvetta. Yksi haastateltava oli pohtinut, miten saamelaisasiakkaiden etuuspäätösten keskittäminen muualle Suomeen vaikuttaa kulttuuristen erityispiirteiden huomioon ottamiseen, kuten avuntarpeen arviointiin poronlihan pilkkomisessa:

”Esimerkiksi näitä hoitotukihakemuksia täytettäessä niin olemme asiakhaan kanssa yhteistyössä täyttäneet että minkälaisiin tilanteisiin asiakas tätä tarvitsee. Sinähän täytyy määritellä se avuntarve, että missä tilanteessa asiakas tarttee apua. Niin kyllä siinä monesti tulee juuri tämmöset ku esimerkiks täällä miettii, on näitä poronhoitajaihmissä, jotka on tottuneet syömään poronlihaa niin on tämmönen lihojen pieniminen, mikä ei varmasti ole Kelan toimistossa niin kauhean tuttua – nykyisinhän Kelalla päätökset tapahtuvat eri puolilla, eri toimipisteissä, että ei ole enää niinku aikaisemmin oli meilläki oli täällä, että se oli X:n toimipiste¹⁹⁷, joka päätti asioista, teki päätöksiä, niin se oli ehkä silloin helpompaa.”

5.4 Erityiset sosiaaliturvan ongelmakohdat

Poronhoitajien sosiaaliturva, etenkin työttömyysturva, nousi haastatteluissa toistuvasti esille. On-

gelmalliseksi poronhoidon osalta koetaan muun muassa työllistymisen määrittäminen arvioitaessa poronhoitajan oikeutta työttömyysturvaan. Työllistyminen lasketaan työministeriön ohjeen mukaisesti lukuporomääräisen työllistämiskertoimen mukaan. Poronomistajalle määrätään siis hänen omistamiensa lukuporojen mukaan lasketut työllistymispäivät riippumatta hänen todellisesta työllistymisestään. Työllistämiskertoimessa otetaan huomioon poronomistajan oman työn lisäksi hänen paliskunnalle tekemänsä työ. Jälkimmäisestä ei kuitenkaan aina saa palkkaa – osa paliskunnalle tehtävistä töistä voidaan laskea esimerkiksi paliskunnan vuosimaksujen hyväksi. Poronomistaja voi toki työllistyä myös enemmän kuin hänen omistamiensa lukuporojen määrä työministeriön työllistämiskertoimen mukaan edellyttää.

Se, että poronhoitotyöt eivät kerrytä työssäoloa, tuntui yhdestä haastateltavasta kohtuuttomalta:

”Että ehkä siinä täytyis jollain tavalla huomioia yleensäki sitä elinkeinon harjottamista nuorilla-ki ihmisillä, että toiset voi tehdä ihan 15-vuotiaasta asti palkkatyötä ja toiset tekkee porotaloutta kotona harjottaa ja sitte ku mennään tuonne työkkärin maailmaan niin siellä sitten toinen voiki saada peruspäivärahaoikeuden, kun on ollu palkkatyössä niin paljon ja sitten porotaloutta käsitellään siellä sitten eri tavalla.”

Myös tulojen määrittäminen koetaan poroelinkeinojen kannalta hankalaksi. Usein perinteistä luontoiselinkeinoä harjoitetaan muun, jopa usean muun, toimeentulon lähteen ohella. Kyse on usein pienistä tuloista, joiden merkitys etuuden kannalta on erittäin pieni suhteessa niiden selvittämisen vie-mään aikaan. Monen tulonlähteen lisäksi tulojen määrittämistä mutkistaa eri tukimuotojen laskennassa käytettävät monenlaiset ja vaihtelevat käsitykset tuloista, muun muassa MYEL-vakuutuksen mukainen työtulo, verottajan määrittelemä elinkeinon tulo, eri etuuskohtaiset tulon määritelmät ja asiakkaan oma käsitys tuloistaan. Poronhoidon tulot jäävät usein kuitenkin melko pieniksi, etenkin pienten porokarjojen omistajilla. Tämä vaikuttaa paitsi heidän etuuksiensa, kuten eläkkeen¹⁹⁸ tai sairauspäivärahan, määrään myös viranomaisen tekemään säännönmukaiseen arvioon heidän yritystoimintansa kannattavuudesta:

198 Eläkkeiden osalta naiset voivat olla erityisen epäedullisessa asemassa. Esimerkiksi jos pariskunta harjoittaa poroelinkeinoä yhdessä, heistä miehelle saatetaan maksaa isompi vakuutus.

197 Kyse on lähellä sijaitsevasta toimipisteestä.

”Ja se lähtökohtahan on, että me ei voija tukea siis niinku lain mukkaankaan semmosta yritystoimintaa, joka ei kannata. Niin sitten jos ihmiset hakkee toimeentulotukea niin meidän pittää hirviän tarkat selvitykset saaha siitä niin sanotusta yritystoiminnasta, vaikka se voi olla tietynlainen perinne. Että se on semmonen oma puolensa meillä, että miten me saahaan selvitettyä, että mitä mitä tuloja ihmisillä on, mitä menoja heillä on ja tuota tosiaanki, jos sillä ei ole niin meidän pittää tämmösiin ikäviin uhkai-, tai kuitenkin silleen että teidän pittää lopettaa tää toiminta ja ryhtyy työnhakijoiksi tai jotain muuta vastaavaa tämmöstä.”

Haastateltavia puhutti myös poronhoitajien työterveyshuolto ja kuntoutus. Niiden vähäisen käytön syiksi veikattiin muun muassa ajan puutetta ja ajoituksen hankaluutta. Myös edellä viitatus ”pärjäämispakon” veikattiin osaltaan vaikuttavan asiaan.

Usean haastateltavan mukaan tulojen ja työllistävyyden kanssa pähkäilevät poronhoitajien lisäksi myös käsityöyrittäjät. Ristiriidassa saattavat esimerkiksi olla TE-toimiston käsitys käsityön työllistävyydestä ja asiakkaan oma käsitys siitä elämisestä. Asumistuen mukaisten tulojen määrittämistä pidettiin sekä poronhoitajien että käsityöyrittäjien osalta hankalana.

Haastatteluista nousi keskeisesti esille yhtäältä saamenkielisten palvelujen saatavuus ja toisaalta perinteiset elinkeinot ja niiden yhteensovittaminen sosiaaliturvalainsäädännön koukeroihin. Haastateltavien mukaan jälkimmäinen vaikuttaa saamelaisten kotiseutualueella yhtäläillä saamelaisiin kuin valtaväestön edustajiin. Ikäihmisten ja vammaisten omakieliset palvelut, esimerkiksi terapiapalvelut, mainittiin lisäksi useaan otteeseen asioina, jotka kaipaisivat lisää huomiota.

6 Saamelaiset ja sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoimenpiteet

Edellä saamelaisten sosiaaliturvaa on tarkasteltu eri näkökulmista ja katsottu, kuinka saamelaisten kielelliset oikeudet toteutuvat, otetaanko saamelaisten erityistarpeet huomioon Kelan toimeenpanemassa sosiaaliturvalainsäädännössä sekä miten viranomaiset kokevat sosiaaliturvan toimivuuden saamelaisten osalta. Seuraavassa käydään lyhyesti läpi viimeaikaisia kansallisia sosiaaliturvan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoimen-

piteitä ja uudistuksia ja tarkastellaan, onko niissä huomioitu saamelaisten oikeudet ja käyty saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisia neuvotteluita.

6.1 SATA-komitea

Valtioneuvosto asetti kesäkuussa 2007 Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) valmistelemaan sosiaaliturvan uudistamista. Komitean tehtävänä oli hallitusohjelman mukaisesti laatia ehdotus sosiaaliturvan kokonaisuudistuksesta. Uudistuksen tavoitteena oli työn kannustavuuden parantaminen, köyhyyden vähentäminen sekä riittävän perusturvan tason turvaaminen kaikissa elämäntilanteissa.¹⁹⁹

Saamelaiskäräjien SATA-komitealle tekemän esityksen mukaan muun muassa poronhoitajien toimeentuloturva, työterveyshuoltoa, työkykyä, kuntoutusta ja lomitusjärjestelmää tulisi kehittää ja edistää saamelaisten kotiseutualueella poronhoidon erityispiirteet paremmin huomioon otaviksi. Ikäihmisille tulisi turvata subjektiivinen oikeus oman kielen ja kulttuurin mukaiseen kotihoitoon.²⁰⁰

Komitea ei tietävästi kuitenkaan kuullut työssään saamelaiskäräjiä, eikä edellä mainittuja asioita tai saamelaisia ole huomioitu komitean linjauksissa.

6.2 KASTE-ohjelma

Valtioneuvosto vahvisti 31.1.2008 sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (KASTE), 2008–2011, joka käynnistää toimenpiteitä, joiden tavoitteena on uudistaa toimintatapoja niin, että ne entistä vahvemmin edistäisivät hyvinvointia ja terveyttä. Ohjelmalla halutaan kehittää palveluja niin, että ne vastaavat aiempaa paremmin asiakkaiden tarpeita.²⁰¹ Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut viisi alueellista johtoryhmää, joiden tehtävä on tukea ja edistää ohjelman toteutumista omalla alueellaan. Alueellisissa johtoryhmissä on kuntien edustajien lisäksi järjestöjen, yksityisten palveluntuottajien, sosiaalialan osaamiskeskusten, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, lääninhallitusten, maakuntaliittojen ja oppilaitosten edustajat. Pohjois-Suomen alueellisessa johtoryhmässä on

199 STM 2009b.

200 Saamelaiskäräjien esitys 2008b.

201 STM 2008.

myös saamelaiskäräjien edustaja. Johtoryhmien tärkein tehtävä on tehdä koko ohjelmakautta koskeva kehittämistoiminnan suunnitelma, jonka pohjalta sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta neuvottelee alueelle suunnattavasta kehittämissuunnitelmasta. Suunnitelmassa huomioidaan erikseen myös ruotsinkielisten ja saamenkielisten palvelujen kehittäminen. Neuvottelut kehittämissuunnitelmasta käydään vuosittain.²⁰²

Saamelaiskäräjät on esittänyt, että kehittämissuunnitelmaan lisätään teksti, jonka mukaan turvataan saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan perustuslaissa säädetyn kulttuuritieteiden hallinnon pohjalta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä edistetään saamelaisten omakielisten ja oman kulttuurin pohjalta toteutettavien palvelujen ja tukitoimien saatavuutta ja kehittämistä varaamalla tätä tarkoitusta varten täysimääräinen valtionavustus.²⁰³ Saamelaiskäräjät on esittänyt lisäksi, että saamelaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämistä ja toteuttamista varten laaditaan hallituskaudeksi erillinen saamelaisten sosiaali- ja terveysohjelma saamelaisten tarpeiden pohjalta, jonka toteuttamiseen saamelaisalueen kunnat sitoutuvat.²⁰⁴

Ehdotettua lisäystä ohjelmaan ei tehty, mutta saamelaiskäräjät hyväksyi syksyllä 2008 saamelaisten sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissuunnitelman.²⁰⁵ Yksi ohjelman päätavoitteista on se, että saamelaiset saavat sosiaali- ja terveyspalvelut saamen kielellä ja palvelut on toteutettu saamelaisista lähtökohdista saamelainen kulttuuri, elämänmuoto ja arvot huomioon ottaen.

Tavoitteena on muun muassa, että saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa kehitetään sosiaali- ja terveydenhuollossa ja saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia vahvistetaan rahoituksessa, lainsäädännössä, palvelujärjestelmässä ja koulutuspalveluissa.

Toinen ohjelman keskeinen tavoite on saamelaisten perinteisistä elinkeinoista ja yhdistelmäelinkeinoista toimeentulonsa saavien ammattiharjoittajien hyvinvoinnin edistäminen ja sosiaaliturvan parantaminen. Lisäksi ohjelmassa ehdotetaan, että saamelaisten rajat ylittävää yhteistyötä edistetään sosiaali- ja terveysalalla saamelaisten elinolojen ja

sosiaaliturvan kehittämiseksi. Utsjoen kunnan ja Norjan lähialueiden sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämishanke (2005–2007) osoitti yhteistyön parantavan palvelujen toimivuutta, mutta vaativan myös resursointia, joka tulisi huomioida kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien perusteena. Saamelaisten sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissuunnitelma sisältää kansallisen sosiaali- ja terveysohjelman tavoin myös lainsäädännön ja tutkimuksen kehittämistoimenpiteitä: Olisi tärkeää selvittää tarkemmin, mitkä osatekijät vaikuttavat saamelaisten syrjäytymiseen ja osallisuuteen ja millä tavoin, sekä tutkia eri hallinnollisten toimenpiteiden vaikutuksia saamelaisten kulttuuriin ja elämäntapaan. Saamelaisten kulttuurinen ja oikeudellinen erityisasema pitäisi ottaa asianmukaisesti huomioon myös lainvalmistelussa.

Kunnat ja kuntayhtymät voivat saada valtionavustusta KASTE-ohjelman mukaisiin kehittämishankkeisiin, mutta saamelaiskäräjillä ei siihen ole mahdollisuutta. Saamelaisten palvelut ovat kuitenkin yksi painopiste muun muassa rahoituksen saaneissa Pohjois-Suomen monialaiset sosiaali- ja terveyspalvelut -hankkeessa (PaKaste) sekä Tenonlaakson sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämishankkeessa (Tenojoki-hanke).

PaKaste käynnistyi 1.3.2009. Hanketta hallinnoi Kolpeneen palvelukeskuksen kuntayhtymä ja koordinoinnista vastaa Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus (POSKE) Lapin toimintayksikkö. POSKEN Saamelaisyksikössä huomioidaan erityisesti saamelaiskäräjien tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollossa. PaKasteen ohjelmakauden vuosien 2009–2011 yksi painopiste on saamenkielisten hyvinvointipalvelujen kehittäminen. POSKEN Saamelaisyksikön tavoite on keskeisesti saamelaisen varhaiskasvatuksen, sosiaalityön ja vanhustenhuollon kehittäminen sekä sosiaalipalvelujen sisällöllinen kehittäminen siten, että palvelujen taso ja saatavuus voidaan turvata saamelaisväestölle.²⁰⁶

Tenojoki-hankkeessa kehitetään Suomen ja Norjan rajat ylittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja. Hankkeen hallinnoinnista vastaa Utsjoen kunta. Hanke kestää 1.8.2010–31.10.2012. Hankkeen tavoitteena on tarjota Utsjoen kunnan asukkaille mahdollisuus käyttää Norjan puolella sijaitsevien Tanan ja Karasjoen sosiaali- ja terveyspalveluja – etäisyydet Nuorgamin ja Karigasniemen kylistä Norjan kuntakeskuksiin ovat lyhyemmät kuin etäisyys oman

202 STM 2008, 51.

203 Saamelaiskäräjien esitys 2007.

204 Saamelaiskäräjien muistio 2007. Ks. myös Saamelaiskäräjien esitys 2007.

205 Saamelaiskäräjät 2008b.

206 Ks. lisää POSKEN saamelaisyksiköstä www.sosiaalikallega.fi/toiminta/saamelaisten-palvelut ja PaKasteesta www.sosiaalikallega.fi/kaste.

kunnan kuntakeskukseen tai Suomen puolen naapurikuntaan. Hanke kaventaa alueellisia eroja ja parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua maiden välisen yhteistyön avulla ja turvaa koko väestön sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuden raja-alueella. Koska Utsjoki on Suomen ainoa saamelaisenemistöinen kunta ja Tenonjokilaakso saamelaisten ydinaluetta, hankkeessa korostuvat erityisesti saamelaisten mahdollisuus omakielisiin palveluihin ja palvelujen kulttuurisensitiivinen sisältö.²⁰⁷

Saamelaiskäräjät on esittänyt saamelaisen alkuperäiskansan erillistä huomioon ottamista sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöhankkeissa ja palvelurakennemuutoksessa.²⁰⁸ KASTE-ohjelman keskeinen lainsäädäntöhanke oli kunta- ja palvelurakennemuutokseen (PARAS) liittyvä lainsäädäntö.

6.3 PARAS-hanke

Vuonna 2005 käynnistetyn PARAS-hankkeen tavoite on varmistaa koko maassa laadukkaat ja kansalaisten saatavilla olevat palvelut. 24.1.2006 päivätyssä kannanotossaan saamelaiskäräjät katsoi, että uudistus mahdollistaa kuntien ja saamelaiskäräjien välisen tehtävä- ja vastuujaon selkeyttämisen ja vahvistaa samalla saamelaiskäräjien asemaa saamelaisten itsehallintoelimenä. Tehtävä- ja vastuujaon selkiyttämiseksi oli saamelaiskäräjien mukaan tarvetta, koska saamenkielisten palvelujen tuottaminen koetaan kunnissa usein vaikeaksi. Saamelaiskäräjät totesi ehdotuksissaan, että kunta- ja palvelurakennemuutoksessa on otettava huomioon alueelliset erityispiirteet: saamelaisten kotiseutualue on maantieteellisesti laaja ja sen väestöpohja pieni; asutus on harvaa ja etäisyydet ovat pitkiä; syrjäseudut tyhjenevät työikäisestä väestöstä; ikääntyvät ihmiset jäävät asuinsijoilleen ja tarvitsevat enenevästi sosiaali- ja terveyspalveluja. Lisäksi olisi huomioitava se, että saamelaisalueen kuntien resurssit ovat vähäiset ja alueen suuren koon vuoksi seutuyhteistyön mahdollisuudet ovat muita alueita heikommalla, sekä se, että hyvinvointipalvelujen järjestäminen kuntalaisille maksaa saamelaisten kotiseutualueella keskimääräistä enemmän.

Saamelaiskäräjien erityinen tavoite kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeessa oli paitsi saamelaisten kielellisen ja kulttuurisen alkuperäiskansan erityisaseman huomioon ottaminen hyvinvointipalveluissa myös näiden palvelujen täysimääräisen,

korvamerkityn valtionrahoituksen turvaaminen sekä näitä palveluja koskevan suunnittelu- ja ohjauksvallan siirtäminen ja kyseisten tehtävien hoitamista varten riittävien resurssien osoittaminen tarkoituksenmukaisilta osin saamelaiskäräjille.²⁰⁹

Vuonna 2007 voimaan tulleen lain kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (9.2.2007/169) 1.3 §:n momentin 6 kohdan mukaan lain mukaisia järjestelyjä suunniteltaessa ja toteutettaessa on otettava huomioon saamelaisten kielelliset oikeudet samoin kuin saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto heidän kotiseutualueellaan. Lain 5.5 §:n 3 kohdan mukaan on mahdollista poiketa kunnan ja yhteistoiminta-alueen muodostamista koskevista pykälän 3 ja 4 momentin edellytyksistä, jos poikkeaminen on tarpeen saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi. Maininta saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevasta itsehallinnosta lisättiin perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta. Perustuslakivaliokunta oli kuullut asiassa saamelaiskäräjiä. Valiokunta piti tärkeänä sitä, etteivät kuntajaon mahdolliset muutokset heikennä saamelaisille lain esitöiden aikaan voimassa olleen lainsäädännön mukaan kuuluvia kielellisiä tai kulttuurisia oikeuksia taikka kulttuuri-itsehallinnon edellytyksiä.²¹⁰

Saamelaiskäräjät esitti lisäksi lausunnossaan eduskunnan hallintovaliokunnalle, että neuvotteluluvon huomioon ottamista kunnissa korostaisi se, että edellä mainitun lainkohdan poikkeamissäännökseen lisättäisiin maininta siitä, että saamelaiskäräjien arvio on tarpeen harkittaessa poikkeamista.²¹¹ Esitystä ei pantu toimeen, mutta perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä säädetyn neuvotteluluvon merkitystä kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteutusta valmisteltaessa.²¹²

Saamelaiskäräjät antoi lausunnon 27.4.2010 eduskunnan hallintovaliokunnan pyynnöstä valtioneuvoston kunta- ja palvelurakennemuutoksesta selonteosta.²¹³ Kunta- ja palvelurakennemuutostusta ei saamelaiskäräjien mukaan ole saamelaisten kotiseutualueella toistaiseksi vaikuttanut

209 Saamelaiskäräjien kannanotto 2006.

210 PeVL 37/2006 vp. Ks. myös Saamelaiskäräjien lausunto 2006a.

211 Saamelaiskäräjien lausunto 2006b.

212 PeVL 37/2006 vp.

213 Saamelaiskäräjien lausunto 2010.

207 Ks. lisää <http://www.ouka.fi/kaste/pdf/Tenonjoki.pdf>.

208 Saamelaiskäräjien muistio 2007.

saamelaisten asemaan. Lausunnossaan saamelaiskäräjät toteaa, että vaikka erillisiä selvityksiä saamelaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisestä on tehty, itse kehittämistyöhön ei ole resursoitu osittain sen vuoksi, että kehittämisrahoitusta voivat hakea ja saada vain ne kunnat ja kuntayhtymät, joilla saamelaisten palvelujen kehittäminen ei ole prioriteetti. Saamelaiskäräjät on esittänyt vuosittain sosiaali- ja terveysministeriölle, että saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskäräjät voisi toimia kehittämishankkeiden rahoituksen saajana ja toteuttajana.²¹⁴ Esitys ei tietävästi ole saanut vastakaikua.

Valtion talousarviossa on vuodesta 2002 lähtien myönnetty vuodeksi kerrallaan kiinteä valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi saamelaisten kotiseutualueella. Talousarvion mukaan määrärahaa saa käyttää valtionavustuksen maksamiseksi saamelaiskäräjien kautta saamelaiskäräjistä annetun lain 4 §:ssä tarkoitetuille saamelaisten kotiseutualueen kunnille saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi. Valtionavustus jaetaan sellaisten palvelujen kehittämiseen, joissa toteutetaan saamelaisten kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtionavustuksen hallinnoinnista vastaavana valtioapuviranomaisena toimii Lapin aluehallintovirasto (ent. lääninhallitus).

Saamelaiskäräjien mukaan perusongelma saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisessa on edellä mainitun valtionavustuksen riittämättömyys – rahan vähyyden vuoksi lasten ja vanhusten palvelutarpeet joutuvat usein vastakkain. Avustus on vuodesta 2004 lähtien ollut 600 000 euroa. Siitä noin puolet kuluu yksinomaan saamenkielisen päivähoiton kustannuksiin. Jäljelle jäävällä osuudella tuetaan saamenkielisen vanhustenhuollon, perheyön, sosiaalityön ja terveydenhoidon palvelujen järjestämistä. Saamelaiskäräjien mukaan riittävien saamenkielisten palvelujen ja tukitoimien kehittämiseksi avustuksen tasoa tulisi nostaa 1 500 000 euroon. Lisärahoitusta kaivattaisiin erityisesti vanhuspalvelujen tuottamiseksi kotiin saamelaisten kotiseutualueella, jolla ikäihmiset asuvat pääasiassa syrjäkylissä hajallaan.

Toinen ongelma on avustuksen määräaikaisuus: se vaikeuttaa muun muassa saamenkielisten palvelujen saatavuutta, koska palvelut ovat määräaikaista ja tilapäisiä, sekä niiden pitkäjänteistä kehittämistä. Lisäksi avustuksen määräaikaisuus vaikeuttaa koulutetun henkilöstön saatavuutta.

Kolmas ongelma valtionavustuksessa on uusi menettely määrärahan jakamisessa. Vuosina 2002–2006 järjestelmä toimi siten, että kunnat tekivät vuosittain esityksensä määrärahalta tuotettavista palveluista, jonka jälkeen saamelaiskäräjien sosiaali- ja terveyslautakunta laati kuntien ja saamelaiskäräjien neuvottelujen pohjalta määrärahan käyttösuunnitelman, jonka Lapin lääninhallitus vahvisti. Lapin lääninhallitus muutti menettelyä vuonna 2007 katsottuaan, että saamelaiskäräjien ja kunnan välinen suhde on yksityisoikeudellinen oikeussuhde, joka edellyttää yksityisoikeudellisen sopimuksen tekemistä valtioavustuksen käytöstä. Saamelaiskäräjien mukaan nykyinen menettely on vastoin saamelaiskäräjälain 8 §:ää, jonka mukaan saamelaiskäräjät päättää saamelaisten yhteiseen käyttöön osoitettujen varojen käytöstä. Lisäksi se heikentää selkeästi saamelaisten itsemääräämisoikeutta – sopimukseen pääsemiseksi kunnat edellyttävät määrärahan käytössä otettavan huomioon kunnan etu. Kunnat puolestaan kokevat saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon olevan ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa ja ovat vastustaneet määrärahan myöntämistä saamelaiskäräjille vaatien sen ohjaamista suoraan kuntien käytettäväksi.²¹⁵

Lakia kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta uudistettiin vuonna 2010. Lain 10 §:n mukaan saamelaisten kotiseutualueen kunnille on aiemmin maksettu kielikorotusta, jonka tarkoitus on korvata kunnille saamenkielisistä palveluista aiheutuvia lisäkustannuksia. Uutta laissa (1704/2009) on saamelaisten kotiseutualueen lisäosa, jota maksetaan saamelaisten kotiseutualueen kunnille saamenkielisten osuuden perusteella (28 §).²¹⁶ Lisäosan tarkoitus on turvata kuntien mahdollisuudet turvata peruspalvelut.²¹⁷ Lausunnossaan valtion kunta- ja palvelurakennemuutoksen selonteosta saamelaiskäräjät esitti, että kunnat ovat usein todenneet, ettei valtionosuutta voi käyttää erikseen saamenkielisten palvelujen käyttämiseen, koska sitä ei ole siihen erikseen korvamerkitty. Saamelaisalueen kunnille saamenkielisen väestön perusteella maksettavaan valtionosuuteen tulisi sisällyttää velvoite saamenkielisten palvelujen järjestämisestä.²¹⁸

215 Saamelaiskäräjien esitys 2008a.

216 HE 174/2009 vp, 85. Ks. myös Magga 2010b, 673.

217 HE 174/2009 vp, 130.

218 Saamelaiskäräjien lausunto 2010. Ks. myös Saamelaiskäräjien lausunto 2009.

214 Saamelaiskäräjien lausunto 2010.

7 Katsaus muihin maihin

7.1 Tutkimus alkuperäiskansojen terveydestä ja hyvinvoinnista

Saamelaisten terveyttä sekä erityisesti saamelaisten ja yleisestikin poronhoitajien hyvinvointia, terveyttä sekä työperäisiä sairauksia ja työtapaturmia on tutkittu melko laajasti Pohjoismaissa ja Venäjällä.²¹⁹ Terveyspalveluja on tutkittu myös Pohjois-Amerikan, Australian ja Uuden-Seelannin alkuperäiskansojen osalta.²²⁰ Vuonna 2009 valmistuneen amerikkalaisen selvityksen mukaan kulttuurisesti sopeutettu kuntoutus vähentää eroja ja parantaa tuloksia erilaisista vammoista kärsivien, muun muassa etnisten ja kielellisten vähemmistöedustajien kuntoutuksessa.²²¹ Australiassa alkuperäiskansan ja sosiaaliturvajärjestelmän suhdetta sekä universalismin soveltuvuutta vähemmistöihin on tutkittu vuosikymmenet.²²² Myös Uudessa-Seelannissa alkuperäiskansoihin liittyvää politiikkaa on pohdittu hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan näkökulmasta.²²³

7.2 Norja

Norjassa on ollut melko runsaasti tutkimus-, kehittämis- ja kokeilutoimintaa saamelaisten sosiaali- ja terveyspalveluista. Kielellistä ja kulttuurista osaamista on kaivattu niin terveydenhuollossa kuin sosiaalipalveluissakin.²²⁴ Norjan sosiaaliturvaviranomaiselta NAV:lta (*Arbeds- och velferdsetaten*) on toivottu saamenkielisten palvelujen lisäksi saamen kulttuurin ymmärrystä.²²⁵

Norjan valtioneuvosto hyväksyi vuonna 1995 Norjan saamenkielisen väestön sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämistä koskevan toimintasuunnitelman, jonka mukaan saamenkieliselle väestölle taataan tasavertaiset mahdollisuudet saada sosiaali- ja terveyspalveluja omalla kielellään. Lähtökohta on se, että päättäjät ja viranhaltijat eri tasoilla sosiaali-

li- ja terveystoimessa ottavat huomioon saamenkielisen väestön tarpeet ja osoittavat ymmärrystä, avoimuutta ja kunnioitusta saamenkielisiä palvelun käyttäjiä kohtaan. Suunnitelmassa korostetaan kulttuuri- ja kielitaitoisen henkilökunnan rekrytointia kommunikaatio-ongelmien poistamiseksi sekä koulutuksen järjestämistä kielitaidottomalle henkilökunnalle. Suunnitelmassa todetaan, että yhteistyö käyttäjien kanssa palveluja suunniteltaessa on erityisen tärkeää, kuten myös saamelaisten epävirallisten auttamisjärjestelmien tunnistaminen ja huomioiminen.²²⁶

Norjan perustuslain²²⁷ 110a §:n mukaan valtion viranomaisten tulee huolehtia siitä, että saamelaisväestö voi säilyttää kielensä, kulttuurinsa ja yhteiskuntaelämänsä sekä kehittää niitä. Tästä sekä saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä tuomioistuimissa ja hallinnossa sekä terveys- ja sosiaalisektorilla on säädetty saamelaislaissa²²⁸. Lain mukaan saamen kieli ja norja ovat samanarvoisia (1–5 §). Saamen kielen hallinnollisella alueella, johon kuuluvat Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Porsanger, Tana ja Kåfjord, kenellä tahansa, joka haluaa ajaa omaa asiaansa paikallisessa tai alueellisessa terveys- tai sosiaalilaitoksessa, on oikeus saada palvelua saamen kielellä. (3–5 §.)²²⁹

Norjassa poronhoito on saamelaisten yksinoikeus, ja poronhoitolaki²³⁰ painottaakin saamelaisten kulttuuria, perinteitä ja tapoja.²³¹ On oletettavaa, että tästä poronhoidon erityisasetelmästä ja sääntelystä seuraa se, että myös sosiaaliturvassa poronhoidon merkitys saamelaisille olisi kyetty ottamaan paremmin huomioon kuin Suomessa. Käyttökelpoisen mallin löytämiseksi Norjan järjestelmästä olisi kuitenkin tullut tehdä perusteellinen selvitys, johon tämän selvityksen puitteissa ei ollut mahdollisuutta.

Norjan sosiaaliturvaviranomaisella NAV:lla on saamenkieliset verkkosivut. Myös joitain lomakkeita on saatavilla saameksi. Toimivalta saamen kieleen ja kulttuuriin liityvissä asioissa on NAV:ssa keskitetty Finnmarkiin, jossa toimii NAV:n saamelaisasiamies

219 Ks. esim. Snellman ym. 1998; Daerga 2004; Hassler 2004; Pekkarinen 2006; Daerga ym. 2008; Sami Health Special ... 2008.

220 Ks. esim. Marrone 2007.

221 The use of ... 2009.

222 Ks. esim. Sanders 2004.

223 Ks. esim. Humpage 2010.

224 Ks. esim. Nystad ym. 2008; Hedlund ja Moe 2010; Hetta 2011. Ks. myös Henriksen 2009.

225 Ks. esim. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet 2008; NAV 2008; Valle 2010.

226 NOU 1995. Ks. myös STM 2001.

227 Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17 de Mai 1814.

228 Sameloven tai Lov 1987-06-12 nr 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold.

229 Lisää saamelaisten oikeuksista Norjassa ks. esim. Ravna 2010.

230 Lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift.

231 Ravna 2010, 214.

(*Samisk kommunikasjons rådgiver*), joka vastaa alueen saamen kieltä ja kulttuuria koskevista asioista. Saamelaisasiamies toimii myös kansallisella tasolla.

Norjan saamelaiskäräjät ja hallitus hyväksyivät vuonna 2005 menettelylliset suositukset²³² neuvotteluihin valtion viranomaisten ja saamelaiskäräjien välillä. Kuulemismenettelyn tarkoitus on pyrkiä yksimielisyyteen valtion viranomaisten ja saamelaiskäräjien välillä lainsäädännöllisissä tai hallinnollisissa toimenpiteissä, jotka voivat suoraan vaikuttaa saamelaisten asioihin. Kuulemisvelvoite koskee muun muassa hallitusta ja ministeriöitä sekä niiden hallinnonalaisia valtion laitoksia ja toimenpiteitä. Kuulemismenettelyt koskevat sellaisia asioita, jotka voivat vaikuttaa suoraan saamelaisten etuun tai intresseihin. Kuulemisvelvoite koskee muun muassa terveyden- ja sosiaalihuoltoa sekä poronhoitoa. Kuulemisvelvoite ei periaatteessa ulotu asioihin, jotka ovat yleisiä ja voivat oletettavasti vaikuttaa koko yhteiskuntaan. Suositusten mukaan valtion viranomaiset voivat järjestää saamelaiskäräjien kanssa kuulemismenettelyitä myös muiden saamelaisyhteisöjen tai saamelaistoimielinten kanssa.²³³

7.3 Ruotsi

Ruotsin syrjintävaltuutetun mukaan Ruotsin saamelaispolitiikka perustuu saamelaisten asemaan kansallisena vähemmistönä, ei niinkään asemaan alkuperäiskansana.²³⁴ Ruotsin hallitusmuodon²³⁵ 1 luvun 2 §:n 6 momentissa säädetään, että etnisten vähemmistöjen mahdollisuuksia säilyttää ja kehittää omaa kulttuuri- ja yhteisöelämää pitää edistää. Sanaan kulttuuri on ajateltu sisältyvän saamelaisten poronhoito. Pykälä ilmaisee kuitenkin vain tiettyjä tavoitteita Ruotsin valtiojärjestykselle, eikä sen katsota olevan suureksi oikeudelliseksi hyödyksi saamelaisille.²³⁶

Ruotsissa saamelaisten oikeudesta asioida viranomaisessa saamen kielellä säädetään laissa kansallisista vähemmistöistä ja vähemmistökielistä²³⁷. Laki sisältää säännöksiä kansallisista vähemmistöistä, kansallisista vähemmistökielistä, hallintoalueista,

oikeudesta käyttää vähemmistökieltä viranomaisissa sekä viranomaisten velvollisuuksista (1 §). Saamelaiset ovat yksi lain tarkoittamista vähemmistöistä ja saamen kieli yksi lain kattamista vähemmistökielistä (2 §). Hallintoviranomaisten tulee lain mukaan tiedottaa kansallisia vähemmistöjä lain heille turvaamista oikeuksista (3 §).

Julkisen vallan tulee lain mukaan suojella ja edistää vähemmistökieliä sekä tukea vähemmistöryhmien mahdollisuutta säilyttää ja kehittää omaa kulttuuriaan Ruotsissa (4 §). Hallintoviranomaisten tulee antaa kansallisille vähemmistöille mahdollisuus vaikuttaa heitä koskeviin asioihin ja heidän tulee neuvotella mahdollisimman pitkälle näistä asioista vähemmistöjen edustajien kanssa (5 §).

Lain mukaan yksilöllä on oikeus käyttää suullisesti ja kirjallisesti saamen kieltä asioidessaan viranomaisessa, jonka maantieteellinen toimiala sijoittuu kokonaan tai osittain vähemmistökielen hallintoalueelle (8 §). Laissa saamen kielen hallintoalueella tarkoitetaan 17:ää kuntaa: Arjeplog, Arvidsjaur, Berg, Gällivare, Härjedalen, Jokkmokk, Kiruna, Lycksele, Malå, Sorsele, Storuman, Strömsund, Umeå, Vilhelmina, Åre, Älvdalen ja Östersund (6 §). Yksilöllä on lisäksi aina oikeus käyttää kirjallisesti saamen kieltä asioidessaan omassa asiassa tai toisen puolesta muun muassa Ruotsin sairausvakuutuslaitoksen (*Försäkringskassan*) kanssa (10 §). Hallintoviranomaisten tulee määrittää erityisiä asiantaikoja ja -paikkoja saamenkielisiä yksilöitä varten sekä viranomaisilla tulee olla heitä varten erityiset puhelinajat (12 §). Yksilöllä on lisäksi saamen hallinnollisella alueella oikeus saada päivähoitoa sekä vanhustenhuoltoa joko osittain tai kokonaan omalla kielellään (17 ja 18 §).

Hallintoalueen kunnat saavat valtiolta tukea lain nojalla syntyneisiin kustannuksiin. Myös muut kunnat voivat hakea valtiolta lupaa vapaaehtoisesti liittyä hallintoalueisiin ja täten saada tukea edellä mainittuihin kustannuksiin (7 §).

Försäkringskassanin internetsivuilla on tietoa yleisesti sosiaalivakuutusjärjestelmästä sekä tarkemmin eri etuuksista, hakemisprosessista yms. pohjoissaameksi. Myös pohjoissaamenkielisiä lomakkeita on saatavilla. Försäkringskassanin sivuilta voi lisäksi varata ”kielipalvelun” muun muassa saamen kielellä, jotta saamenkielinen asiakas saa saman palvelun kuin ruotsinkielinen asiakas. Käy-

²³² Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sameetinget.

²³³ Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 2005.

²³⁴ Diskriminerings ombudsmannen 2010.

²³⁵ Regeringsformen SFS 1974:152.

²³⁶ Tästä ja saamelaisten oikeuksista Ruotsissa lisää ks. esim. Torp 2010.

²³⁷ Lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk SFS 2009:724.

tännössä tämä tarkoittaa sitä, että asiakas tekee saamenkielisen soittopyynnön valitsemalleen ajalle.²³⁸

Ruotsin eläkelaitoksen (*Pensionsmyndigheten*) internetsivuilla ei ole tietoa eikä lomakkeita saamen kielellä. Saamenkielisen palveluajan voi varata asiakaspalvelusta puhelimitse tai sähköpostitse.²³⁹

7.4 Venäjä

Venäjän federaation tasolla on annettu useita Kuolan saamelaisia koskevia lakeja ja asetuksia. Esimerkiksi 25.10.1991 hyväksytty laki Venäjän federaation kansojen kielistä takaa, että Venäjällä voidaan käyttää myös muita kieliä kuin venäjää. Venäjä on kuitenkin maan ainoa virallinen kieli, eivätkä saamelaiset ole tietävästi vedonneet lakiin puolustaessaan kulttuurisia oikeuksiaan. Lukuisista säännöksistä huolimatta niiden saamelaisille ja saamelaiskulttuurille antama suoja ei kuulemma toteudu käytännössä. Tähän arvellaan vaikuttavan muun muassa sen, että säännökset ovat usein ristiriidassa keskenään eikä niissä ei ole mekanismeja toimeenpanolle, sekä sen, etteivät saamelaiset tunne säädösten takaamia oikeuksiaan.²⁴⁰

Leif Rantalan mukaan on muistettava myös se, että venäläisessä, Neuvostoliitosta periytyvässä oikeuskulttuurissa ei välttämättä ole vielä sisäistetty länsimaisia yksilöiden oikeuksia tai alkuperäiskansojen yhteisöllisiä oikeuksia, eikä näitä oikeuksia olla myöskään Venäjällä Pohjoismaiden saamelaisten tavoin tehokkaasti vaatimassa.²⁴¹

8 Johtopäätökset

Saamenkielisiä palveluja on kehitetty Kelassa kiihtävästi viime aikoina. Kelan internetsivut ja selkokieliset esitteet on käännetty saamen kielelle. Saamenkielinen palvelu on Kelassa ohjeistettu toimintaohjeella, joka on laadittu yhdessä saamenkielistä palvelua keskitetysti tarjoavan Inarin toimiston kanssa. Myös ratkaisutyön toimintamallia ollaan kehittämässä. Kelan saamenkielisillä internetsivuilla saamenkielinen asiakas ohjataan hakemaan oma-kielistä palvelua. Tällä hetkellä palvelu toimii siten, että asiakas soittaa siihen palvelunumeroon, jota

hänen asiansa koskee, ja tekee soittopyynnön, josta ilmenee, millä kielellä hän haluaa palvelua. Palvelun jatkokehitystä ajatellen Ruotsin Försäkringskassanin käytäntö vaikuttaa hyvältä toimintatavalta: asiakas voi jättää Försäkringskassanin saamenkielisten internetsivujen kautta soittopyynnön, eikä hänen täten tarvitse missään prosessin vaiheessa käyttää ruotsia.

Kielilain soveltaminen on ohjeistettu Kelassa hiljattain valmistuneella ohjeella, joka sisältää kielilain Kelalle asettamat vaatimukset ja konkreettiset toimenpiteet niiden täyttämiseksi. Kielilain ohjeistus täyttää lainsäädännön vaatimukset, ja palveluja onkin parannettu, mutta sen käytännön toteutus edellyttää yhä palvelujen kehittämistä.

8.1 Palvelujen kehittäminen

Palvelujen kehittämisen myötä on odotettavissa, että myös saamenkielisten hakemusten määrä lisääntyy. Saamenkielisen henkilöstön rekrytointia tai kielikoulutusta tulisi edistää, jotta saamenkielinen asiointi ja asioiden käsittely etenisivät sujuvasti vastedeskin ja tulkkaukseen jouduttaisiin turvautumaan vain poikkeuksellisesti. Viestinnässä tulisi ottaa huomioon, että Suomessa puhutaan kolmea eri saamen kieltä. Kelan etuuksia koskevat esitteet ja hakulomakkeet tulisi kääntää pohjoissaamen lisäksi myös inarin- ja koltansaameksi. Kelan etuuksista tiedottaessa tulisi huomioida myös se, että internettyhteydet eivät toimi kaikkialla saamelaisten kotiseutualueella. Myös muita tiedotuskanavia, kuten paikallislehtiä ja Sámi Radiota, tulisi käyttää. Kelassa toimi ennen saamenasiain sihteeri, joka oli vastuussa Kelan ohjelman toimittamisessa Sámi radiossa ja joka toimi konsulttina Kelan asioissa niissä toimistoissa, joissa käy saamenkielisiä asiakkaita. Virka perustettiin Kelan ja saamelaisvaltuuskunnan 18.11.1991 allekirjoittaman yhteistyösopimuksen tuloksena. Yhteistyösopimusta ei tietävästi ole irtisanottu, ja Kelassa voitaisiinkin harkita Norjan NAV:n lailla saamelaisasiamiehen nimeämistä, joka vastaisi saamen kieltä ja kulttuuria sekä saamelaisien palveluita koskevista asioista.

8.2 Yhdenvertaisuussuunnittelu

Kela on sisäasiainministeriön suositusten mukaisesti yhdenvertaisuussuunnitelmassaan määritellyt tavoitteita, keinoja ja konkreettisia toimenpiteitä, joiden avulla se edistää yhdenvertaisuutta toiminnassaan, muun muassa saamenkielisten palvelujen

238 Ks. Försäkringskassan 2011.

239 Ks. Pensionsmyndigheten 2011.

240 Lisää Venäjän saamelaisten asemasta ks. Rantala 2010.

241 Rantala 2010, 260.

osalta. Suunnitelman mukaan yhdenvertaisuuden toteuttaminen edellyttää muun muassa, että Kelassa tiedostetaan ja tunnistetaan erilaisten asiakkaiden erilaiset tarpeet, jotta ne voidaan ottaa huomioon tarvittaessa positiivisin erityistoimin. Suunnitelman konkreettiset toimenpiteet saamelaisen osalta keskittyvät kuitenkin pääosin saamenkielisten palvelujen turvaamiseen. Kattavaa seuranta suunnitelmasta ei ole tehty. Seuraavaa suunnitelmaa laatiessaan Kelan tulisi kiinnittää erityistä huomioita saamelaisiin alkuperäiskansana, jolla on oman kielen lisäksi myös oma kulttuuri, elämäntapa ja perinteiset elinkeinot. Yhdenvertaisuussuunnitelman tulisi kattaa myös sukupuolivaihtokukset ja moniperusteisen syrjinnän, esimerkiksi saamenkielisten vammaisten henkilöiden palvelut. Kelassa voitaisiin miettiä, pitäisikö esimerkiksi saamelaisen kotiseutualueen kunnissa tai alueilla, joilla Kelalla on enemmän saamelaisasiakkaita, laatia erillinen suunnitelma. Yhdenvertaisuussuunnitelman toteutumista tulisi tulevaisuudessa seurata systemaattisesti, jotta seurannassa havaitut mahdolliset ongelmat voitaisiin ottaa paremmin huomioon jatkosuunnittelussa ja palvelujen kehittämisessä.

8.3 Positiivinen erityiskohtelu

Kelan palvelustrategia ei yhdenvertaisuussuunnitelmaa lukuun ottamatta tällä hetkellä tunnista positiivista erityiskohtelua. Maanlaajuisesti kannustetaan tehokkuuteen ja taloudellisuuteen, minkä vuoksi yksittäisille asiakasryhmille ei voida antaa enempää aikaa tai resursseja. Kun palvelua Kelassa standardoidaan, pitäisi hyväksyä se, että joillekin asiakasryhmille, kuten saamelaisille, palvelun tuottaminen voi vaatia positiivisia erityistoimia ja se voi olla kalliimpaa. Saamelaisen ja saamenkieliseen palveluun ja sen kehittämiseen tulisi varata riittävät resurssit.

8.4 Kulttuurisen ymmärryksen tarve

Saamelaisalueen viranomaisille tehdyissä haastatteluissa nousi keskeisesti esille kulttuurisen ymmärryksen tarve saamelaisen asiakaspalvelussa. Asiakaspalvelua tulisikin ohjeistaa Kelassa paitsi saamen kielen myös kulttuurin osalta. Esimerkiksi Utsjoen kunnassa on tehty mallinnus erityisestä saamelaispalvelusta vanhustyössä. Siinä tiedostetaan, että palvelu on saamelaisen positiivista erityiskohtelua, jonka toteuttamiseksi tarvitaan saamenkielisten työntekijöiden rekrytointia, priorisointia, työsuhteiden pysyvyyttä ja erityispalkkausta. Myös

etuasiat tulisi ratkaista saamelaista kulttuuria ja perinteisten elinkeinon harjoittamista ylläpitävällä ja kannustavalla tavalla. Tietoon tulleiden tapausten ja saamelaisalueen viranomaisten haastattelujen perusteella on ilmeistä, että tämä ei kuitenkaan toteudu käytännössä. Selvityksestä ilmeni, että ongelmia sosiaaliturvan toimeenpanossa on erityisesti saamelaisen kulttuurin sekä perinteisten elinkeinon ja sosiaaliturvalainsäädännön yhteensovittamisessa. Saamen kulttuurin ja perinteisten elinkeinon tuntemus tulisikin turvata myös ratkaisutyössä.

8.5 Lainsäädännön kehittäminen

Kela ei kuitenkaan voi tehdä lainvastaisia tulkintoja. Lainsäätäjät pystyvät lainsoveltajaa paremmin edistämään tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Olisi kuitenkin tärkeää, että kielelliset ja kulttuuriset oikeudet sekä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi vaadittavat positiiviset erityistoimet otettaisiin huomioon myös Kelan toimeenpanemassa sosiaaliturvalainsäädännössä. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää muun muassa seuraaviin ongelmakohtiin, joita elinkeinon harjoittavat kohtaavat sosiaaliturvassa:

- *Poroelinkeinojen tulojen ja työllistymisen sääntönmukainen määrittely ei aina vastaa niiden todellisuutta.* Esimerkiksi ammatillisena kuntoutuksena myönnettävän elinkeinotuen sääntely ei ota huomioon poronhoidon kulttuurista merkitystä, siitä muodostuvia todellisia tuloja tai sen muuta taloudellista merkitystä muun muassa ravintomenoissa ja saamenkäsitöiden materiaalin tuottajana.
- *Poroelinkeinojen erityispiirteitä tai sen sääntelyä ei aina huomioida.* Esimerkiksi isyysrahan sääntely ei ota huomioon sitä, että avopuolisot, jotka hoitavat porojansa eri paliskunnissa, saattavat poronhoitolain nojalla joutua asumaan myös eri osoitteissa. Asumistukilaki ei puolestaan ota huomioon sitä, että saamelaiseen poronhoitoon kuuluu paimentaminen, jonka vuoksi poronhoitaja saattaa joutua matkustamaan satoja kilometrejä kesä- ja talvilaidunten välillä ja voi täten tarvita kaksi asuntoa.
- *Poronhoitotyöt eivät kerrytä työttömyysturvalain mukaista työssäoloa.* Alle 25-vuotiaan työpanos ruokakunnan porotalouteen jää ottamatta huomioon arvioitaessa hänen työttömyysturvoikeutta.

Elinkeinojen työllistävyyden ja tulojen määrittely koetaan usein hankalaksi. Kausiluonteisen työllistymisen, alueen huonon työllistävyyden sekä pienten tulojen vuoksi perinteisten elinkeinojen harjoittajilla jää eläke-, työttömyys- sekä sairausajan turva usein pieneksi. Näiden sääntelyssä tulisi ottaa huomioon saamelaisten perinteisten elinkeinojen erityispiirteet sekä niiden erityinen kulttuurinen merkitys ja tukea saamelaisten mahdollisuutta ansaita niillä toimeentulonsa.

8.6 Yhteistyö saamelaiskäräjien kanssa

Saamelaisilla on toistaiseksi ollut vain vähäiset mahdollisuudet osallistua Kelan palvelujen kehittämiseen. Saamelaiskäräjien näkemykset tulisi ottaa asianmukaisesti huomioon lainsäädännön ja palvelujen kehittämisessä. Sairausvakuutuslain mukaiset matkakustannusten sekä ennen synnytystä aiheutuneiden asumiskustannusten korvaukset ovat hyviä esimerkkejä toimivasta yhteistyöstä viranomaisen ja saamelaiskäräjien kanssa, minkä seurauksena lain valmistelussa on voitu ottaa huomioon saamelaisten erityistarpeet, tässä tapauksessa liittyen saamelaisten kotiseutualueen maantieteellisiin erityispiirteisiin. Saamelaiskäräjien kuuleminen myös PARAS-hankkeen aikana näkyy lainsäädännössä. Myös alueellisessa tai paikallisessa kehittämistoiminnassa voidaan paremmin ottaa huomioon saamelaisten tarpeet: KASTE-ohjelman alueelliset ala-hankkeet ovat hyvä esimerkki tästä.

8.7 Etninen vai alueellis-paikallinen ilmiö?

Saamelaiset asuttavat kotiseutualuettaan yhdessä valtaväestön kanssa ja esimerkiksi pitkistä matkoista johtuvat ongelmat sosiaali- ja terveysturvan toteutumisessa ovat yhteisiä. Edellä mainitut sairausvakuutuslain mukaiset korvaukset matkakustannuksista ja ennen synnytystä aiheutuneista asumiskustannuksista koskevat siis paitsi saamelaisia myös muita suomalaisia. Saamelaisten harjoittamia luontaiselinkeinoja harjoittavat kotiseutualueella ja sen ulkopuolella muutkin kuin saamelaiset. Siten selvityksessä havaittuihin ongelmiin perinteisten elinkeinojen ja sosiaaliturvalainsäädännön yhteensovittamisessa voi törmätä saamelaisten lisäksi myös samoissa olosuhteissa elävä ja samanlaista elinkeinoa harjoittava valtaväestö.

Tässä yhteydessä on kuitenkin korostettava perinteisen asuinalueen ja perinteisten elinkeinojen

harjoittamisen erityistä kulttuurista merkitystä saamelaisille sekä perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusosopimusten sille takaamaa suojaa. Edellä mainitun valossa voidaan ja tuleekin sallia saamelaisten erityinen huomio ottaa sekä sellaiset positiiviset erityistoimet, joilla voidaan turvata ja edistää saamelaisten mahdollisuutta tulevaisuudessakin puhua äidinkieltään, asua kotiseutualueellaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan ilman vaaraa syrjäytyä tai tulla syrjityksi.

8.8 Jatkotutkimuksen tarve

Erityisesti syrjinnän ja syrjäytymisen vaarassa saamelaisalueen viranomaisten mukaan ovat saamenkieliset vanhukset ja vammaiset henkilöt. Esimerkiksi joitakin Kelan korvaamia kuntoutuspsykoterapian muotoja, kuten 16–25-vuotiaan musiikkiterapiaa, ei ole lainkaan saatavilla saamen kielellä. Näiden järjestämismahdollisuuksia tulisi selvittää. Myös poronhoitajien työterveyshuollon ja kuntoutuksen alikäyttöä tulisi tutkia: selvityksestä nimittäin ilmeni, että vaikka poronhoitajien työterveyshuollolle ja saamenkieliselle ammatilliselle kuntoutukselle on lainsäädännölliset edellytykset, palveluja ei käytetä.

Lähteet

Ahtela K, Bruun N, Koskinen PK, Nummijärvi A, Saloheimo J. Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Helsinki: Talentum, 2006.

Anttonen A, Sipilä J. Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere: Vastapaino, 2000.

Daerga L. Work-related musculoskeletal pain among reindeer herding Sami in Sweden. A pilot study. *Int J Circumpolar Health* 2004; 63 (Suppl 2): 343–348.

Daerga L, Edin-Liljegren A, Sjölander P. Quality of life in relation to physical, psychosocial and socio-economic conditions among reindeer-herding Sami. *Int J Circumpolar Health* 2008; 67 (1): 10–28.

Diskriminerings ombudsmannen. The Sámi indigenous people in Sweden and the right to participate in decision-making. Stockholm: Diskriminerings ombudsmannen, 2010. Saatavissa: <<http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/ExpertMechanism/3rd/docs/contributions/SwedishEqualityOmbudsman.pdf>>. Viitattu 24.5.2011.

Eskola J, Pekkarinen A. Itse minä vammat parante-
lin, enkä viittinyt valitella. Poromies 2005; 6.

Etuusohjeet. Helsinki: Kela. Saatavissa: <<http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/130605084128MH>>. Viitattu 24.5.2011.

Etuusohje – matkakorvaukset. 4.1.2011.

Etuusohje – ammatillinen kuntoutus. 7.1.2011, 59.

Etuusohje – harkinnanvarainen kuntoutus.
5.1.2011.

Etuusohje – eläkettä saavan hoitotuki. 14.3.2011.

Etuusohje – yleinen asumistuki. 28.1.2011.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departemen-
tet. Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige
myndigheter og Sametinget. Oslo, 11.5.2005.
Saatavissa: <<http://www.regjeringen.no/nn/dep/fad/tema/samepolitikk/midtpalte/prosedyrer-for-konsultasjoner-mellom-sta.html?id=450743>>.
Viitattu 10.6.2011.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departemen-
tet. Protokoll fra halvårlig konsultasjon mellom
Sametinget og arbeids- og inkluderingsministeren
29. mai 2008. Saatavissa: <<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/samepolitikk/midtpalte/protokoll-fra-halvarlig-konsultasjon-mel.html?id=526931>>.
Viitattu 9.6.2011.

Försäkringskassan. Boka samtal på ditt språk. Stock-
holm: Försäkringskassan. Saatavissa: <http://www.forsakringskassan.se/kontakt/kundcenter_privat/boka_samtal_pa_ditt_sprak?cmpe=_00022-boka_samtal-samiska-20100920-sprak_samiska-fkse->.
Viitattu 12.4.2011.

Hallituksen esitykset:

HE 244/1989 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle
poronhoitolaiksi.

HE 180/1990 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle
laiksi saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa
ja kielilain 1 §:n muuttamisesta.

HE 192/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle
laiksi poronhoitolain 4 §:n muuttamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle
perustuslakien perusoikeussäännösten muuttami-
sesta.

HE 248/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnal-
le saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien
säännösten ottamisesta Suomen hallitusmuotoon
ja muuhun lainsäädäntöön.

HE 107/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnal-
le kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan
puiteyleissopimuksen eräiden määräysten hyväk-
symisestä.

HE 143/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle
laiksi kalastuslain muuttamisesta.

HE 137/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle
laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oi-
keuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja
eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 92/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle
uudeksi kielilaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädän-
nöksi.

HE 44/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle
laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräi-
den siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 46/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle
saamen kielilaiksi.

HE 50/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle
sairausvakuutuslaiksi.

HE 41/2007 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle
laiksi sairausvakuutuslain muuttamisesta.

HE 174/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle
laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta,
laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja la-
eiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.
HE 191/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle
laeiksi yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain
ja sairausvakuutuslain muuttamisesta.

Hassler S. Fatal accidents and suicide among rein-
deer-herding Sami in Sweden. Int J Circumpolar
Health 2004; 63 (Suppl 2): 384–388.

Hedlund M, Moe A. Redefining relations among
minority users and social workers. Eur J Soc Work
2010; 13 (2): 183–198.

Heikkilä L, Magga R. Dearvasit eallin – Terveem-
pi elämä. Julkaisussa: Magga R, Guttorm S, toim.
Bálgá nala – Kulttuurisia erityispiirteitä etsimässä.
Inari: SámiSoster, 2010: 85–103.

Hellsten K. 1900-luvun sosiaalipolitiikan tilinpä-
tös. Sosiaalivakuutus 2001; 1: 32–33.

Henriksen, JE. Samisk sosialt arbeid. Fra ildsjeler
til institusjonalisering? Julkaisussa: Grønningsæter
A, toim. Sosialt arbeid. Tilbakeblikk, utfordringer,
visjoner. Oslo: FO, 2009: 157–170.

Hetta OM. Culturally adapted health care? Puheen-
vuoro tapahtumassa Arctic Health Ministers' Meet-
ing, Grönlanti, Nuuk 16.2.2011. Saatavissa: <http://uk.nanoq.gl/Emner/Government/Departments/ministry_of_health/~media/8BDD5918B50143E98CFFC0527FC7F7AC.ashx>. Viitattu 20.4.2011.

- Honkanen A, Ahvonen A, Veneranta L. Kalatalousbarometri 2010. Yritysten taloudelliset näkymät. Helsinki: Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos, Selvityksiä 5, 2010.
- Humpage L. Institutions, interests and ideas. Explaining social policy change in welfare states incorporating an indigenous population. *J Eur Soc Pol* 2010; 20 (3): 235–247.
- Hyvärinen HJ. Saamelaisten kulttuurin ja elinkeinon sääntely. Julkaisussa: Kokko KT, toim. Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta. Rovaniemi: Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja B 30, 2010: 120–148.
- Jänkälä A-L, Kavakka M, Särkelä M. Poronomistuksen rakenne. *Poromies* 2009; 4: 10–12.
- Kela. Saamen kielilain toteutumisen valvonta Pohjois-Lapin vakuutuspiirissä 2004. Valvontakertomus PS 04/08/HA, 2004.
- Kela. Monimuotoisuus voimavaraksi. Kelan yhdenvertaisuussuunnitelma 2007–2010. Helsinki: Kela, 2006.
- Kela. Kelan laitosten kuntoutuksen standardi, 2007. Saatavissa: <[http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/\(WWWAllDocsById\)/E9B9CA36D34A13DDC225744A0029D9E0/\\$file/STANDARD14.pdf](http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/(WWWAllDocsById)/E9B9CA36D34A13DDC225744A0029D9E0/$file/STANDARD14.pdf)>. Viitattu 24.5.2011.
- Kela. PASTE. Palvelutoiminnan kehittämisohjelma 2006–2011. Loppuraportti. Helsinki: Kela, 2009.
- Kela. Isyysraha isyysvapaan ajalta. Helsinki: Kela, 2011a. Saatavissa: <<http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/120701121608EH>>. Viitattu 25.5.2011.
- Kela. Sairauspäivärahan määrä. Helsinki: Kela, 2011b. Saatavissa: <<http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/280302122630EH>>. Viitattu 26.5.2011.
- Kempainen J, Nieminen M. Poronhoito Suomen saamelaisalueella. *Poromies* 2001; 1: 22–29.
- Komiteanmietinnöt:*
KM 1990:32. Saamelaisasiain neuvottelukunnan mietintö I. Ehdotus saamelaislaiksi ja erinäisten lakien muuttamiseksi.
KM 2001:14. Saamelaistoimikunnan mietintö. Ehdotus maahan, veteen, luonnonvaroihin ja perinteisiin luontaiselinkeinoihin liittyvien oikeuksien järjestämisestä saamelaisten kotiseutualueella valtion mailla.
- Kokko S, Jokiranta V, Veikkolainen M, Silvennoinen, A. Tunturi-Lapin kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämisselvitys. Helsinki: Stakes, Kehittämisselvityksiä 35, 2007.
- Kotimaisten kielten tutkimuskeskus. Saamen kielet. Saatavissa: <<http://www.kotus.fi/index.phtml?s=207>>. Viitattu 30.5.2011.
- Laatu M. Saamelaiset ja sosiaalinen turva. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 17, 1997.
- Lapin ELY-keskus. Lapin työllisyyskatsaus. Maaliskuu 2011. Rovaniemi: Lapin ELY-keskus. Saatavissa: <http://www.ely-keskus.fi/fi/ELYkeskukset/LapinELY/Ajankohtaista/Julkaisut/Documents/ty%C3%B6llisyyskatsaukset/Maaliskuu_%202011.pdf>. Viitattu 13.6.2011.
- Lapin liitto. Lapin hyvinvointiohjelma 2010–2015. Lappi antaa elämänvoimaa! Rovaniemi: Lapin liitto, 2009.
- Lehtola V-P. Saamelaisten Parlamentti, Inari: Saamelaiskäräjät, 2005.
- Lehtola V-P. Elinkeinot. Galdú Resource Centre for the rights of indigenous peoples. <<http://www.galdu.org/web/index.php?artihkkal=293&giella1=spa>>. Viitattu 10.3.2011.
- Länsman A. Saamen kieli pääkaupunkiseudulla. Helsinki: Vähemmistövaltuutetun julkaisusarja 5, 2008.
- Magga R. Palvelumalleja uudistamassa. Puheenvuoro seminaarissa Kunta – paras paikka palveluille? Sosiaali- ja terveysturvan päivät, Rovaniemi 13.8.2009. Saatavissa: <http://www.stkl.fi/sotu_2009/puheenvuorot_Magga.php>. Viitattu 24.5.2011.
- Magga R. Johdanto. Julkaisussa: Magga R, Guttorm S, toim. Bálgá nala – Kulttuurisia erityispiirteitä etsimässä. SámiSoster, 2010a: 5–9.
- Magga R. Saamelaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisen haasteet Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 2010b; 6: 670–678.

Marrone S. Understanding barriers to health care. A review of disparities in health care services among indigenous populations. *Int J Circumpolar Health* 2007; 66 (3): 188–198.

Mela. Kuukausitilastot. Espoo, Mela, 2011. Saatavissa: <<http://asp.hci.fi/mela/tilastot.nsf/Melatilastot/tilastotpkuor>>. Viitattu 14.3.2011.

MMM. Harvaan asutun maaseudun erityiskysymyksiä selvittävän työryhmän muistio. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö, Työryhmämuistio 4, 2010.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnöt:

MmVM 7/1993 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä HE 300/1992 metsästyslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. MmVM 8/1993 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä HE 192/1992 laiksi poronhoitolain 4 §:n muuttamisesta.

NAV. Det samiske perspektivet i NAV. Oslo: NAV, publisert 27.2.2008. Saatavissa: <<http://www.nav.no/Lokalt/Troms/Det+samiske+perspektivet+i+N AV.805378643.cms>>. Viitattu 20.5.2011.

NOU. Plan for helse- og sosialtjenester til den samiske befolkning i Norge. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet, Norges offentlige utredninger 6, 1995.

Nuorgam P, Karhu J. Saamelaiskäsityön (duodjin) oikeudellinen suoja osana saamelaiskulttuuria. Julkaisussa: Kokko KT, toim. Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta. Rovaniemi: Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja B 30, 2010: 172–184.

Nystad T, Melhus M, Lund E. Sami speakers are less satisfied with general practitioners' services. *Int J Circumpolar Health* 2008; 67 (1): 116–123.

Näkkäläjärvä A-M. Saamelainen sosiaalityö – ihmisen vai kulttuurin kohtaamista. Puheenvuoro NOPUS-seminaarissa Rajat ylittävä verkostoituva saamelainen sosiaalityö, Levi, Kittilä 6–7.11.2007.

Näkkäläjärvä K. Saamen kielilain toteutuminen vuosina 2004–2006. Saamen kielineuvoston kertomus saamelaiskäräjille saamen kielilain toteutumisesta. Inari: Saamelaiskäräjät, 2007.

Näyhä S, Hassi J. Poronhoitajien elintavat, työ ja terveys. Helsinki: Kela, Kansaneläkelaitoksen julkaisuja ML 127, 1993.

Ojanen T, Scheinin M. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö. Julkaisussa: Hallberg P, Karapuu H, Ojanen T, Scheinin M, Tuori K, Viljanen V-P, toim. Perusoikeudet. Helsinki: WSOYpro, 2011a: 227–280.

Ojanen T, Scheinin M. Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin. Julkaisussa: Hallberg P, Karapuu H, Ojanen T, Scheinin M, Tuori K, Viljanen V-P, toim. Perusoikeudet. Helsinki: WSOYpro, 2011b: 631–670.

Opetushallitus. Luonto- ja ympäristöalan perustutkinto 120 ov, porotalouden koulutusohjelma/osaamisala, poronhoitaja. Tutkintotodistuksen liite (tutkinnon perusteet). Helsinki: Opetushallitus, 2009.

Pekkarinen A. Changes in reindeer herding work and their effects on occupational accidents. *Int J Circumpolar Health* 2006; 65: 4: 357–364.

Pensionsmyndigheten. Tolkservice. Stockholm: Pensionsmyndigheten. Saatavissa: <<http://www.pensionsmyndigheten.se/Tolkservice.html>>. Viitattu 12.4.2011.

Penttilä M. Pohjoisessa on totuttu pärjäämään. *Sosiaalivakuutus* 2010; 2: 10–14.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot:

PeVL 3/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä HE 244/1989 vp.

PeVL 8/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä HE 192/1992 vp.

PeVL 20/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä HE 66/1998 vp laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta.

PeVL 27/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 173/1997 vp.

PeVL 29/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä HE 169/2003 vp laeiksi Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta sekä eräiden luonnonsuojelualueiden perustamisesta valtiomaille annetun lain muuttamisesta.

PeVL 37/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 155/2006 vp Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan mietinnöt:

PeVM 17/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä HE 248/1994 vp.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä HE 309/1993 vp.

Rantala L. Venäjän saamelaisten asema. Julkaisussa: Kokko KT, toim. Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta. Rovaniemi: Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja B 30, 2010: 238–260.

Rantamäki-Lahtinen L. toim. Porotalouden taloudelliset menestystekijät. Helsinki: MTT Taloustutkimus, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen selvityksiä 156, 2008.

Rasmus M. Bággu vuolgit, bággu birget. Sámemánáid ceavzinstrategiijat Suoma álbmotskuvlla ásodagáin 1950–1960-logus [Pakko lähteä, pakko pärjätä. Saamelaislasten selviytymisstrategioita Suomen kansakoulun asuntoloissa 1950–1960-luvuilla.] Oulu: Oulun yliopisto, Publications of the Giellagas Institute 10, 2008a.

Rasmus M. Saamelaislasten oikeuksien toteutuminen Suomen saamelaisalueella. Julkaisussa: Lapsella on oikeus osallistua. Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2008. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö ja Lapsiasiavaltuutettu, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 20, 2008b.

Rasmus M. Saamelaisuus on kuin lahja. Saamelaislasten hyvinvointi ja heidän oikeuksiensa toteutuminen Suomen saamelaisalueella. Jyväskylä: Lapsiasiavaltuutettu, Lapsiasiavaltuutetun toimiston selvityksiä 1, 2008c.

Ravna Ø. Saamelaisoikeus ja saamelaisten oikeudet Norjassa. Julkaisussa: Kokko KT, toim. Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta. Rovaniemi: Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja B 30, 2010: 199–223.

Saamelaiskäräjien asiakirjat:

Saamelaiskäräjien esitys (Dnro 256/D.a.2/07) Sosiaali- ja terveysministeriölle saamelaisten aseman huomioimisesta sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisessa kehittämissuunnitelmassa, 2007.

Saamelaiskäräjien esitys (Dnro 462/D.a.2/08) saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksesta, 2008a.

Saamelaiskäräjien esitys (Dnro 544/D.a.2/2008) Sosiaali- ja terveysministeriölle/sosiaaliturvan uudistamiskomitealle saamelaisten sosiaaliturvan kehittämisestä, 2008b.

Saamelaiskäräjien kannanotto (Dnro 94/D.a.2) Sisäasiainministeriölle kunta- ja palvelurakennemuutostuennakkeeseen, 2006.

Saamelaiskäräjien lausunto (Dnro 507/D.a.4) eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 155/2006 vp laiksi kunta- ja palvelu-

rakennemuutoksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtolain muuttamisesta, 2006a.

Saamelaiskäräjien lausunto (Dnro 538/D.a.4) eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta, 2006b.

Saamelaiskäräjien lausunto (Dnro 348/D.a.2) Työministeriön ohjeesta poronhoitajan oikeudesta työttömyysetuuteen, 2006c.

Saamelaiskäräjien lausunto (Dnro 46/D.a.6/07) Pohjois-Lapin työvoimatoimiston yhdenvertaisuussunnitelmasta, 2007.

Saamelaiskäräjien lausunto (Dnro 558/D.a.2/2009) Valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaostolle saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamista ja kehittämistä koskevasta valtioneuvostuudesta, 2009.

Saamelaiskäräjien lausunto (Dnro 260/D.a.2/2010) valtioneuvoston kunta- ja palvelurakennemuutostuusta koskevasta selonteosta, 2010.

Saamelaiskäräjien muistio (Dnro 410/D.a.2/07) saamelaisen alkuperäiskansan huomioon ottamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisessa kehittämissuunnitelmassa, 2007.

Saamelaiskäräjien muistio (Dnro 91/D.a.9/2009) saamelaisten sosiaaliturvaan liittyvistä tutkimustarpeista, 2009.

Saamelaiskäräjät. Saamelaiset Suomessa. Inari: Saamelaiskäräjät, Saamelaiskäräjien julkaisuja, 2008a.

Saamelaiskäräjät. Saamelaisten sosiaali- ja terveysalan kehittämissuunnitelma 2008–2011, 2008b.

Sallinen A. Saamelainen kulttuuriperintö tarvitsee yhteistyötä ja suojaa. Lapin Kansa 4.12.2010.

Sami Health special Issue of the Int J Circumpolar Health 2008; 67 (1): 1–160.

Sanders W. Indigenous Australians and the rules of the social security system. Universalism, appropriateness and justice. Aust J Publ Admin 2004; 63 (3): 3–9.

Santamäki-Vuori T. Parempi työttömyysturva päätöksentekijöille. Julkaisussa: Hirvilampi T, Laatu M, toim. Toinen vääryyskirja. Lähikuvia sosiaalisista epäkohdista. Helsinki: Kela, 2008.

Siuruainen E. Suomen saamelaisalueen väestöstä ja sen toimeentulosta. Oulu: Oulun yliopisto, Pohjois-Suomen tutkimuslaitoksen julkaisuja B 1, 1977.

SM. Yleiset suositukset yhdenvertaisuussuunnitelman sisällöiksi. Helsinki: Sisäasiainministeriö, SM003:00/2009, 2009.

Snellman A, Hetta OM, Dubovtseva M. Post-Soviet Russian indigenous health. The Sami people of the Kola Peninsula. *Int J Circumpolar Health* 1998; 57 (Suppl 1): 636–638.

STM. Birge ja eale dearvan. Saamelaisten sosiaali- ja terveyspalveluprojektin loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 25, 1997.

STM. Omakielisten palvelujen turvaaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1, 2001.

STM. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma. KASTE 2008–2011. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 6, 2008.

STM. Poronhoitajien sijaisapukokeilu. Poronhoitajien sijaisapukokeilua valmistelleen työryhmän muistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 35, 2009a.

STM. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 62, 2009b.

STM. Maatalousyrittäjien työterveys ja turvallisuus näkyvät Farmari-näyttelyssä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Tiedote 220, 2010. Saatavissa: <<http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/view/1520654>>. Viitattu 14.3.2011.

StVM 36/2009 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 191/2009 vp.

Suoninen L. Saamelaiset haluavat itse päättää sosiaali- ja terveyspalveluistaan. *Sosiaaliturva* 1993; 13–14: 4–6.

The use of culturally adapted competency interventions to improve rehabilitation service outcomes for culturally diverse individuals with disabilities. A Campbell Collaboration systematic review and meta-analysis. Education review group disability subgroup. Final review November 2, 2009. Saatavissa <http://www.ncddr.org/partners/subgroup/resources/hasnain_

[competency_interventions_review_2010.pdf?bcsi_scan_877679723254A017=0&bcsi_scan_filename=hasnain_competency_interventions_review_2010.pdf](http://www.ncddr.org/partners/subgroup/resources/hasnain_competency_interventions_review_2010.pdf?bcsi_scan_877679723254A017=0&bcsi_scan_filename=hasnain_competency_interventions_review_2010.pdf)>. Viitattu 18.5.2011.

Torp E. Saamelaisten oikeudet Ruotsissa. Julkaisussa: Kokko KT, toim. Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta. Rovaniemi: Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja B 30, 2010: 224–237.

Tuori K. Sosiaaliset oikeudet. Julkaisussa: Hallberg P, Karapuu H, Ojanen T, Scheinin M, Tuori K, Viljanen V-P, toim. Perusoikeudet. Helsinki: WSOYpro, 2011: 711–752.

TyVM 7/2003 vp. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 44/2003 vp.

TM. Ohje poronhoitajan työttömyysturvan työvoimapolitiittisista edellytyksistä. Työ- ja elinkeinoministeriö, Nro O/16/2006 TM, 2006.

Valle R. Velferdsstaten i et samisk perspektiv. Kommunekonferansen i Nordland, Bodø 20. mai 2010. Saatavissa: <http://www.regjeringen.no/mobil/nb/dep/fad/aktuelt/taler_og_artikler/av_ovrig_politisk_ledelse/taler-og-artikler-av-statssekretar-rainimo/2010/velferdsstaten-i-et-samisk-perspektiv.html?id=612175>. Viitattu 30.5.2011.

Valtioneuvosto. Kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2009. Helsinki: Valtioneuvosto, 2009.

Viinamäki L, toim. Pohjois-Lapin seutukunnan hyvinvointibarometri 2007. Kemi: Kemi-Tornion ammattikorkeakoulun julkaisuja, Sarja A: Raportteja ja tutkimuksia 6, 2007.