

13.12.2019

EOAK/3774/2018

Ratkaisija: oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

SAAMENKIELISTEN KIELELLISET OIKEUDET EIVÄT TOTEUDU HAETTAESSA KIIREELLISTÄ TOIMEENTULOTUKEA

1 KANTELU

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä asiassa, joka koski saamenkielisten henkilöiden oikeutta/mahdollisuutta hakea äidinkielellään kiireellistä toimeentulotukea.

Kantelun mukaan Kela on julkaissut eri etuuksien hakulomakkeita (toimeentulotuen hakulomake mukaan lukien) pohjoissaamen kielellä ja ilmoittanut, että kiireellinen toimeentulotukihakemus tulee aina poikkeuksetta saattaa vireille asioimalla Kelan kanssa joko henkilökohtaisesti Kelan toimistolla tai vaihtoehtoisesti soittamalla Kelan puhelinasiakaspalveluun. Kiireellistä toimeentulotukihakemusta ei kantelun mukaan voi missään tilanteessa saattaa vireille pelkästään kirjallisesti. Samalla Kela on ilmoittanut tarjoavansa saamenkielistä puhelinpalvelua (pohjois- ja koltansaameksi) vain tiettyinä päivinä viikossa ja niinäkin vain kahden tunnin ajan päivittäin. Inarinsaameksi puhelinpalvelua on mahdollista saada vain ennakkoajanvarauksella, joka kehoitetaan tekemään soittamalla suomenkieliseen palvelunumeroon.

Kantelun mukaan kiireellisen toimeentulotuen kyseessä ollen ei ole mahdollista ajatella, että asiakas voisi varata ajan ja mahdollisesti tarvittavan tulkin ennakkoon tai rajoittaa asiointinsa vain tietyille arkipäiville. Myöskään ei ole mahdollista edellyttää asiakkaalta ajan ja/tai tulkin varaamiseksi sitä, että hän käyttäisi suomen tai ruotsin kieltä.

Kantelija pyysi tutkimaan, onko Kela huolehtinut velvollisuudestaan turvata pohjois-, inarin- ja koltansaamea äidinkielenään puhuville henkilöille mahdollisuuden kaikkina arkipäivinä saattaa omaa äidinkieltään käyttäen vireille hakemus kiireellisestä toimeentulotuesta.

2 SELVITYS

2.1 Yleistä

Pyysin Kelaä hankkimaan selvityksen ja antamaan lausunnon. Huomiota tuli kiinnittää paitsi kantelussa esiin nostettuihin seikkoihin myös siihen, mihin perustui se kantelun liitteinä olevista Kelan ohjeista ilmenevä seikka, että kiireellisissä tilanteissa oli asioitava vain joko puhelimitse tai Kelan palvelupisteessä.

Asiassa saatiin seuraava selvitys:

- Kelan lakipalveluryhmän 11.3.2019 päivätty lausunto dnro 36/030/2019
- Kelan Etuuspalveluiden lakiyksikön 5.3.2019 päivätty selvitys
- Kelan Asiakkuuspalvelujen tulosityksikön 14.2.2019 päivätty selvitys, johon sisältyy Pohjoisen asiakaspalveluyksikön selvitys.

Etuuspalvelujen lakiyksikkö on antanut selvityksen siitä, mihin perustuu Kelan ohjeistus, jonka mukaan kiireellistä toimeentulotukea hakevan on asioitava henkilökohtaisesti joko puhelimitse tai palvelupisteessä. Kelan Asiakkuuspalvelut on puolestaan antanut selvityksen siitä, miten

saamenkielisten henkilöiden oikeus/mahdollisuus hakea kiireellistä toimeentulotukea on järjestetty.

Käytettävissäni ovat olleet myös apulaisoikeuskanslerin päätös 26.9.2019 dnro OKV/1161/1/2018, joka koskee saamenkielisiä palveluja Kelassa, sekä Kelan apulaisoikeuskanslerille tuossa asiassa antamat selvitykset. Kelan Asiakkuuspalvelujen yksikön oikeuskanslerille 9.10.2018 antama selvitys on pitkälti saman sisältöinen kuin oikeusasiamiehelle annettu selvitys.

Kelan oikeusasiamiehelle antamista selvityksistä ja lausunnosta ilmenee seuraavaa.

2.2 Kelan Etuuspalveluiden lakiyksikön selvitys

Toimeentulotukilain 14 b §:n mukaan kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotuesta on tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Lain esitöiden (HE 358/2014 vp) mukaan tarkoitus on, että asiaa käsittelevä toimihenkilö tai viranhaltija harkitsee tapauskohtaisesti asian kiireellisyyden. Kiireellisessä tilanteessa asiakkaalle voitaisiin myöntää esimerkiksi välttämätöntä ravintoa, apua välttämättömien lääkkeiden tai matkalipun hankintaan taikka turvata henkilön tai perheen kiireellisen majoituksen järjestäminen.

Eduskunnan oikeusasiamies on aikaisemmin todennut 30.5.2017 antamassaan ratkaisussa (EOAK/2110/2017), että toimeentulotukilaissa ei ole erikseen säädetty siitä, minkälaista asiaa koskevaa ja minkälaisessa tilanteessa toimeentulotukihakemuksen käsittelyä on pidettävä kiireellisenä. Lähtökohtana on, että toimivaltainen työntekijä arvioi asian kiireellisyyden ottaen huomioon ne yksilölliset olosuhteet ja tarpeet, joita toimeentulotuen hakijalla hakemusta tehtäessä on.

Toimeentulotukilain 17 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotuen hakijan, hänen perheenjäsenensä ja elatusvelvollisensa sekä tarvittaessa heidän huoltajansa ja edunvalvojansa on annettava perustoimeentulotuen myöntämiseksi Kansaneläkelaitokselle ja täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämiseksi kunnan toimielimelle kaikki tiedossaan olevat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot.

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Kelan etuusohjeen mukaan kiireellistä tukea myönnetään yleensä, kun syynä on akuutti tarve ravintomenoihin, sähkönsaanti tai lämmitys vaarantuu, akuutit lääketarpeet, häätö tai häätöuhka (akuutti tarve), matkakulut (sairaalaan kotiutuminen), sairastuminen tai onnettomuus (sairaala-hoito, tulipalo), perhekriisi (ero tai perheväkivalta, läheisen kuolema) tai esim. rikoksen uhriksi joutuminen. Kun hakijan toimeentulotuen tarve on kiireellinen, hakijan on asioitava palveluasiiantuntijan kanssa henkilökohtaisesti joko puhelimitse tai palvelupisteessä ja esitettävä perusteet kiireellisyydelle. Kiireellinen hakemus ratkaistaan käytettävissä olevien tietojen perusteella, mutta asian kiireellisyys ratkaistaan tapauskohtaisesti, ja lopullisen päätöksen tekee etuuskäsittelijä.

Henkilökohtainen yhteydenotto mahdollistaa sen, että kiireellisyysedellytyksiä selvitettyä voidaan samanaikaisesti selvittää ja täsmentää myös asian ratkaisemiseksi tarvittavia käytettävissä olevia tietoja ja tällä tavoin vastata paremmin asiakkaan kiireellisen tuen tarpeeseen. Käytettävissä olevilla tiedoilla tarkoitetaan asiakkaan hakemuksessaan ilmoittamia tai hakemuksen

liitteenä olevia tietoja sekä niitä tietoja, jotka käsittelijä voi itse hankkia esimerkiksi muiden etuuksien yhteydessä saaduista tiedoista tai itse saada muuten käyttöön esimerkiksi suorakäyttöyhteyden avulla.

Kun tuki myönnetään kiireellisenä, käytettävissä ei välttämättä ole kaikkia tarpeellisia tietoja. Jos kiireellisestä perustoimeentulotuesta tehdään Kelassa hylkäävä päätös, arvioidaan, onko asiakkaalla kiireellisen täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen tarve. Kela on edellyttänyt, että kiireellistä toimeentulotukea hakevan henkilön on asioitava henkilökohtaisesti, koska kiireellisen toimeentulotuen myöntötilanteissa se on lähtökohtaisesti aina tarpeen kiireellisyyssedellytysten selvittämiseksi.

Kiireellisen tuen tarve tulee ratkaista saman päivän aikana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen vireille tulosta, joten myös kiireellisen tuen tarpeen arviointi ja asian selvittäminen tulee hoitaa kiireellisesti. Tämä onnistuu parhaiten ja nopeimmin vain olemalla asiakkaaseen yhteydessä henkilökohtaisesti. Asiakkaan kokemus oman asiansa kiireellisyydestä saattaa poiketa Kelan etuuskäsittelijän ja palveluasiantuntijan näkemyksestä.

Henkilökohtaisen yhteydenoton edellyttäminen on myös asiakkaan edun mukainen tapa toimia, koska yhteydenoton aikana asiakas saa tilaisuuden lausua välittömästi näkemyksensä niistä asioista, joiden vuoksi katsoo hakemuksen kuuluvan kiireellisen toimeentulotuen käsittelyjärjestyksessä käsiteltäväksi. Tällä varmistetaan myös se, ettei kiireellisen toimeentulotuen käsittelyssä jää selvittämättä sellaisia olennaisia kiireellisyyssedellytyksiin tai kiireellisen toimeentulotukipäätöksen toimeenpanoon seikkoja, joita asiakas ei ole itse osannut tuoda hakemuksessaan esille.

Päätös kiireellisestä toimeentulotuesta tehdään käytettävissä olevilla tiedoilla, jolloin Kelalle syntyy korostunut velvollisuus huolehtia, että kiireellisyyssedellytysten käsillä oleminen tulee selvitettyksi riittävällä tavalla. Henkilökohtaista asiakkaan kohtaamista pidetään tärkeänä erityisesti asiakkaan kiiretilanteeseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden ja tarpeiden selvittämisen kannalta. Erityisen tärkeäksi henkilökohtainen yhteydenotto ja edellä mainittujen asioiden riittävä selvittäminen muodostuvat niissä tilanteissa, joissa lopulta todetaan, ettei asiakkaan asia täytä kiireellisyyssedellytyksiä.

Kelaan saapuu päivittäin tuhansia perustoimeentulotukihakemuksia. Vain murto-osa näistä hakemuksista on kiireellisen toimeentulotuen hakemuksia. Kiireellisen toimeentulotukihakemuksen käsittely on poikkeusmenettely tavanomaiseen seitsemässä päivässä käsiteltävään hakemukseen nähden. Kiireellistä toimeentulotukea ei yleensä ole tarkoituksenmukaista hakea postitse lähetetyllä hakemuksella kirjepostin kuljetuksen keston vuoksi.

Mikäli kiireellistä toimeentulotukea olisi mahdollista hakea Kelan sähköisen asiointipalvelun kautta ilman henkilökohtaista yhteydenottoa, edellyttäisi se jokaisen sähköisen asiointipalvelun kautta tulleen perustoimeentulotukihakemuksen käymistä läpi päivittäin Kelan työntekijöiden toimesta, mikä vaatisi valtavan määrän henkilöstöresursseja ja virhemarginaali kiireellisyyssedellytysten määrittämisessä saattaisi kasvaa, koska kaikki kiireellisyyssedellytyksiin vaikuttavat seikat eivät välttämättä ilmene hakemuksesta, vaan niiden selviäminen edellyttäisi henkilökohtaista asiointia. Kiireellisyyssedellytysten arvioimista ei tulisi jättää myöskään asiakkaalle itselleen, koska toimeentulotuen luonteesta johtuen jokaisen hakijan mielestä oma asia on yleensä kiireellinen, kun kyse on viimesijaisesta etuudesta.

Tästä johtuen sähköisen asiointipalvelun vireillepanoväylän avaaminen kiireellisille perustoimeentulotukihakemuksille ei olisi kustannustehokasta, eikä se vastaa kiireellisen toimeentulotuen tarpeessa olevien henkilöiden palvelun tarpeeseen yhtä hyvin kuin mitä nykyinen järjestely.

Nykyisen järjestelyn ansiosta Kela voi keskittää henkilöstöresursseja niiden asiakkaiden palvelamiseen, jotka ovat tosiasiallisesti kiireellisen toimeentulotuen tarpeessa ja heidän tilanteen kiireellisyydedellytysten tunnistamiseen sen sijaan, että se osoittaa voimavaroja kiireellisten toimeentulotukihakemusten erottamiseen muusta hakemusmassasta.

Henkilökohtaisen asioinnin aikana on myös mahdollisuus välittömästi selvittää kiireellisen toimeentulotukipäätöksen toimeenpanoon liittyviä asioita. Esimerkiksi maksusitoumusta elintarvikkeisiin myönnettäessä on kiireellisyydedellytysten tutkimisen ohella tärkeää selvittää, minkä suuruiselle maksusitoumukselle on tarve, mikä on asiakkaan lähikauppa ja miten maksusitoumus toimitetaan sekä ohjata asiakasta maksusitoumuksen käytössä. Asiakas voi näissä tilanteissa hakea maksusitoumuksen itse Kelan palvelupisteestä tai hänen suostumuksellaan se voidaan tietyissä tilanteissa toimittaa Kelasta suojatulla sähköpostilla suoraan kauppiaille.

Syrjäseuduilla asuvilla ei ole välttämättä samanlaisia mahdollisuuksia asioida Kelan toimistoissa kuin esimerkiksi pääkaupunkiseudulla asuvilla. Tästä johtuen Kela on kiinnittänyt erityistä huomioita puhelinpalveluiden toimivuuteen, jotta jokaisella on mahdollisuus yhdenvertaisesti saada henkilökohtaisesti yhteyttä Kelaan.

Yleensä kiireellistä toimeentulotukea hakeva asiakas on myös sellaisessa elämäntilanteessa, jossa hänellä on korostunut tarve saada yksilöllistä ohjausta, neuvontaa ja muuta apua, syntyipä hänelle oikeus kiireelliseen toimeentulotukeen tai ei. Kiireellistä toimeentulotukihakemusta käsiteltäessä otetaan aina huomioon asiakkaan kokonaistilanne ja siihen voi liittyä tarvetta myös asiakkaan ohjaamiseen sosiaalityöhön ja/tai ehkäisevän/täydentävän tuen hakemiseen kunnasta. Tämä onnistuu näissä tilanteissa vain henkilökohtaisen arvioinnin perusteella. Näissä tilanteissa henkilökohtaisella yhteydenotolla Kelan on mahdollista varmistaa myös neuvontavollisuuden ja palveluperiaatteen toteutuminen.

Kiireellisen toimeentulotukihakemuksen käsittelyyn liittyvää menettelyä ei ole erikseen laissa määritelty, muutoin kuin käsittelyajan osalta. Hyvä hallinto edellyttää viranomaista järjestämään toimintansa siten, että viranomainen suorittaa tehtävänsä mahdollisimman tuloksellisesti.

Nykyinen toimintatapa on asiakkaan edun mukainen ja sillä varmistetaan, että asiakkaan yksilölliset tarpeet ja kiireellisen toimeentulotuen tarpeeseen liittyvä asiakkaan kokonaistilanne tulevat erityisesti päätöksentekomenettelyssä huomioiduksi. Nykyisen toimintavan ansiosta kiireellisen toimeentulotukihakemuksen käsittely saadaan sujumaan tehokkaalla, yhdenvertaisella ja luotettavalla tavalla. Kelan saamien asiakaspalautteiden perusteella asiakkaat ovat pääosin olleet tyytyväisiä Kelan menettelyyn kiireellisen toimeentulotuen käsittelyssä.

2.3 Kelan Asiakkuuspalvelujen tulosityksikön selvitys

2.3.1 Pohjoisen asiakaspalveluyksikön selvitys

Pohjoisen asiakaspalveluyksikön mukaan asiakkailla on mahdollisuus asioida puhelimitse tai etäyhteydellä tiistaisin ja torstaisin klo 9–11 online-palvelussa pohjoissaameksi. Vastaavaa kolttankielistä ja inarinkielistä palvelua ei tällä hetkellä ole tarjolla. Mikäli tarve asioida saameksi tulee esille muuna aikana tai kiireellisenä, palvelu tarjotaan joko Kelassa olevan saamenkielisen asiantuntijan tai saamelaiskäräjien tulkin välityksellä. Tuolloin käytetään etäyhteyttä tai puhelin-yhteyttä. Tällaisessa tilanteessa asiakasta ohjeistetaan olemaan yhteydessä Kelan puhelinpalveluun, mikäli hänellä ei ole mahdollisuutta asioida toimistossa. Kelan yhteyskeskuksen puhelinpalvelun asiantuntija ottaa pyynnön asioida saameksi vastaan ja välittää tiedon Kelan Inarin palvelupisteeseen, joka vastaa saamenkielisen palvelun käytännön toteutuksesta.

Puhelinpalvelussa ei ole saamenkielisiä työntekijöitä. Kiireellisessä tapauksessa asia pyritään hoitamaan heti riippuen saamenkielisen tulkin saatavuudesta. Kela käyttää sekä Saamelaiskäräjien omia tulkkeja ja kielenkääntäjiä että heidän kauttaan saatavia freelancerkääntäjiä ja -tulkkeja. Asiakkaalla on mahdollisuus myös jättää saamenkielinen yhteydenottopyyntö inari@kela.fi sähköpostilaatikkoon.

Toimeentulotukiasian kiireellisyys arvioidaan aina Kelassa. Myös saamenkielisen palvelun osalta menetellään prosessin mukaisesti kääntämällä asiakirjoja ja käyttämällä tulkkia. Asian viereille saattaminen saameksi on mahdollista kaikkina päivinä ja asia tarvittaessa hoidetaan kiireellisenä myös saameksi. On kuitenkin huomioitava se, millä saamenkielellä asiakas asioi, sillä tämä vaikuttaa siihen, saadaanko asia hoidettua Kelan sisällä vai käytetäänkö tulkkia tai kielenkääntäjää ja miten palvelua on saatavilla.

Kela on useaan otteeseen pyrkinyt rekrytoimaan saamenkielisiä työntekijöitä. Parhaillaan on saamenkielisen palveluasiantuntujan paikka avoinna Inarin palvelupisteeseen. Inarinsaamenkielistä työntekijää ei ole onnistuttu rekrytoimaan, ja koltansaamenkielinen työntekijä lopetti Kelassa joulukuussa 2018. Saamenkielisten palveluiden järjestäminen on rekrytointivaikeuksien vuoksi haasteellista. Saamen kieltä viranomaisessa vaadittavalla tasolla osaavia on kovin vähän, erityisesti inarin- ja koltansaamessa.

Tästä johtuen saamen kielilain vaatimusten täyttäminen edellyttää pitkälti tulkkien tai kielenkääntäjien käyttämistä. Tällä hetkellä Kelassa on yksi pohjoissaamankielentaitoinen asiantuntija asiakaspalveluyksikössä, joka pitkälti vastaa toiminnan sujuvuudesta. Toiveissa on, että meillä oleva rekrytointi parantaisi tilannetta.

2.3.2 Asiakkuuksien suunnitteluyksikön selvitys

Yleistä

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta koskevan hallintolain 7 §:n noudattamiseksi asiointi ja asian käsittely Kelassa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Tämän toteuttamiseksi asioinnin tulee olla sekä asiakkaan että Kelan kannalta mahdollisimman joustavaa, yksinkertaista ja tuloksellista. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen. Asiointia järjestettäessä tulee kiinnittää riittävää huomiota kunkin asiakkaan yksilöllisiin tarpeisiin. Myös asiakkaan mahdollisuuksia hoitaa asiansa itsenäisesti tulee edistää. Kelassa kiinnitetään erityistä huomiota asiakkaiden kielellisten oikeuksien toteutumiseen.

Saamen kielilain soveltaminen Kelassa

Saamen kielilaki velvoittaa saamelaisten kotiseutualueella olevia valtionhallinnon ja kunnallishallinnon viranomaisia sekä tuomioistuimia, joiden tuomiopiiriin kotiseutualue kuuluu. Saamelaisten kielelliset oikeudet ovat vahvemmat saamelaisten kotiseutualueella kuin muualla Suomessa. Kotiseutualueen ulkopuolella laki koskee kansalaisen oikeusturvan kannalta keskeisiä viranomaisia ja laitoksia, joiden virka-alue käsittää koko maan. Kelan lisäksi laki koskee esimerkiksi korkeinta oikeutta, korkeinta hallinto-oikeutta, valtioneuvoston oikeuskansleria, eduskunnan oikeusasiamiestä, tietosuojavaltuutettua ja vähemmistövaltuutettua.

Laki velvoittaa myös esimerkiksi lakisääteisen toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmään kuuluvia muutoksenhakuviranomaisia, kuten Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaa, työttömyysturvan muutoksenhakulautakuntaa, opintotuen muutoksenhakulautakuntaa ja vakuutusoi-keutta.

Saamen kielilakia sovelletaan kaikissa Kelan yksiköissä. Saamelaisella on saamelaisten koti-seutualueen ulkopuolella missä tahansa Kelan yksikössä asioidessaan oikeus käyttää saamen kieltä omassa etuusasiassaan tai asiassa, jossa häntä kuullaan. Saamelaisella on siten oikeus käyttää saamen kieltä asioidessaan esimerkiksi Helsingissä Kampin toimistossa. Tällöin voi-daan esimerkiksi ottaa puhelimitse yhteys Kelan sellaiseen yksikköön, jossa on saamen kielen taitoista henkilökuntaa, tai järjestää maksuton tulkkaus. Tulkkaus voidaan hoitaa esimerkiksi siten, että asian käsittely tapahtuu asianmukaisessa tilassa, jossa on kaiutinpuhelin ja Kelan työntekijä ottaa puhelimitse yhteyttä saamen kielen tulkkiin.

Saamelaisten kotiseutualueella Kelan velvollisuudet palvella saameksi ja toteuttaa saamelais-ten kielellisiä oikeuksia ovat laajemmat kuin muissa Kelan yksiköissä. Kotiseutualueella saame-laisella on oikeus käyttää Kelassa asioidessaan saamen kieltä riippumatta siitä, kenen asiasta on kyse. Saamelaisella on siten kotiseutualueella oikeus käyttää saamen kieltä sekä omassa asiassaan että esimerkiksi toimiessaan toisen asiamiehenä.

Se, mitä saamen kieltä Kelan tulee kulloinkin käyttää, määräytyy asiakkaan käyttämän saamen kielen tai pääasiallisen kohderyhmän mukaan. Kelan tulee esimerkiksi antaa asiakkaalle etuus-päätös tämän käyttämällä saamen kielellä. Kelan tiedottamisessa tulee käyttää sitä saamen kieltä, jota käyttäviä asia pääasiallisesti koskee. Jos asia koskee saamelaisia yleensä, voi har-kinnanvaraisesti käyttää pohjoissaamea.

Saamelaisen oikeus käyttää saamen kieltä ei riipu kansalaisuudesta. Myös ulkomaan kansalai-nen voi siten käyttää pohjoissaamea, inarinsaamea tai koltansaamea Kelassa. Kela ei saa ra-joitaa tai kieltäytyä toteuttamasta saamelaisten kielellisiä oikeuksia, vaikka saamelainen osaisi myös muuta kieltä, kuten suomea tai ruotsia.

Palvelu saamelaisten kotiseutualueella

Saamelaisten kotiseutualueella tarkoitetaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevaa Lapin paliskunnan aluetta. Saamelaisilla on saamelaisten ko-tiseutualueella saamen kielilain 3 luvun mukaiset laajemmat kielelliset oikeudet kuin muualla Suomessa. Saamelaisten kotiseutualueella Kelan velvollisuudet palvella saameksi ja toteuttaa saamelaisten kielellisiä oikeuksia ovat laajemmat kuin muissa Kelan yksiköissä. Kotiseutu-alueella saamelaisella on oikeus käyttää Kelassa asioidessaan saamen kieltä riippumatta siitä, kenen asiasta on kyse. Saamelaisella on siten kotiseutualueella oikeus käyttää saamen kieltä sekä omassa asiassaan että esimerkiksi toimiessaan toisen asiamiehenä.

Kelan tulisi pyrkiä esimerkiksi rekrytointien ja saamen kielen opiskelun tukemisen avulla siihen, että kotiseutualueen toimipaikoissa voitaisiin palvella asiakkaita ilman tulkkausta. Tulkkauksen tulisi jäädä vähitellen toissijaiseksi keinoksi asiakkaan ja Kelan välisissä yhteyksissä.

Saamelaisella on samanlainen oikeus käyttää valintansa mukaan suomen tai saamen kieltä myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella sosiaaliturvan muutoksenhakuviranomaisissa silloin, kun nämä käsittelevät muutoksenhakuasteena saamelaisten kotiseutualueella Kelassa vireille tulleita etuusasioita. Tämä koskee työttömyysturvan muutoksenhakulautakuntaa, opin-totuen muutoksenhakulautakuntaa, Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaa ja vakuutusoi-keutta.

Kotiseutualueella sijaitsevat Kelan yksiköt

Saamelaisten kotiseutualueella sijaitsee Kelan Inarin toimisto. Lisäksi Kelan palveluja saadaan Enontekiön ja Utsjoen yhteispalvelupisteistä. Sodankylän toimisto sijaitsee saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella, koska saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluu Sodankylän kunnasta ainoastaan kunnan pohjoisosassa sijaitseva Lapin paliskunnan alue. Toimistosta saa tarvittaessa saamenkielistä asiakaspalvelua. Kelan on syytä soveltaa saamen kielilain 3 luvun säännöksiä myös Sodankylän toimistossa.

Kelan Muonion toimisto, joka hoitaa Enontekiön kunnan asiakaspalvelun sekä Sodankylän toimisto sijaitsevat saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella. Koska näissä yksiköissä käytännössä asioi saamelaisia, on ne syytä rinnastaa saamen kotiseutualueella sijaitseviin Kelan yksiköihin.

Palvelu kotiseutualueen ulkopuolella

Saamen kielilaki velvoittaa Kelan kaikkia yksiköitä myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella. Saamelaisella on saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella missä tahansa Kelan yksikössä asioidessaan oikeus käyttää saamen kieltä omassa etuusasiassaan tai asiassa, jossa häntä kuullaan. Saamelaisella on siten oikeus käyttää saamen kieltä asioidessaan esimerkiksi Helsingissä Kampin toimistossa.

Kun saamelainen käyttää asioidessaan kotiseutualueen ulkopuolella sijaitsevassa Kelan yksikössä saamen kieltä, hänellä on saamen kielen taitoisen henkilön puuttuessa oikeus tulkkaukseen saamen kielelle. Tällöin voidaan esimerkiksi ottaa puhelimitse yhteys Kelan sellaiseen yksikköön, jossa on saamen kielen taitoista henkilökuntaa, tai järjestää maksuton tulkkaus. Tulkkaus voidaan hoitaa esimerkiksi siten, että asian käsittely tapahtuu asianmukaisessa tilassa, jossa on kaiutinpuhelin ja Kelan työntekijä ottaa puhelimitse yhteyttä saamen kielen tulkkiin.

Saamen kielen taito ja sitä koskevat kelpoisuusvaatimukset

Saamelaisten kotiseutualueella Kelan tulee kyetä antamaan saamenkielisiä palveluita pääsääntöisesti ilman, että Kelan 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 myös siten, että tarvittaessa otetaan yhteys puhelimitse tai videoneuvottelulaitteita apuna käyttäen Kelan sellaiseen 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.

Kelan velvollisuus käyttää saamen kieltä

Kirjeissä, jotka Kela lähettää saamelaisten kotiseutualueella asianosaiselle tai sille, jolle lain mukaan on ilmoitettava vireillä olevasta tai vireille tulevasta asiasta, Kelan on käytettävä asian käsittelykielestä riippumatta vastaanottajan omaa kieltä, jos se on tiedossa tai kohtuudella selvitettävissä. Epäselvissä tapauksissa tulee käyttää sekä suomen että saamen kieltä.

Kelan on saamelaisten kotiseutualueella ilman, että sitä erikseen pyydetään, käytettävä saamen kieltä vastatessaan sille saamen kielellä toimitettuihin kirjallisiin yhteydenottoihin. Kelan tulee

toiminnassaan edistää saamen kielen käyttämistä. Tällaisia edistäviä toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi saamenkieliset nauhoitteet puhelinvastaajissa ja puhelimeen vastaaminen sekä saamen että suomen kielillä. Myös keskeisimmät etuuslomakkeet ja ainakin joitakin keskeisimpiä etuusesitteitä tulisi kääntää kaikille saamen kielille.

Tiedottaminen ja ilmoittelu

Kelan on yleisölle suunnatussa tiedottamisessa käytettävä myös saamen kieltä. Pääasiallisesta kohderyhmästä riippuu, mitä kieltä tiedottamisessa tulee käyttää. Jos kohderyhmänä on saamelaiset, yleensä tulee käyttää pohjoissaamea. Kela voi halutessaan käyttää tiedottamisessa ainakin jossakin laajuudessa myös muita saamen kieliä.

Kelan tulisi julkaista keskeisimpiä etuuksia koskevia esitteitä ja tärkeimmät etuuksia koskevat lomakkeet kaikilla saamen kielillä. Saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella olevissa Kelan toimistoissa saamenkielisten esitteiden ja lomakkeiden ei välttämättä tarvitse olla esillä asiakaspalvelutiloissa. Riittää, että ne on mahdollista tulostaa asiakkaalle tarvittaessa Kelan internetsivuilta.

Kelan ilmoitukset ja muut yleisölle annettavat tiedotteet sekä opasteet ja yleisön käytettäväksi tarkoitetut lomakkeet täyttöohjeineen on saamelaisten kotiseutualueella laadittava ja annettava myös saamen kielellä. Pääasiallisesta kohderyhmästä riippuu, mitä kieltä ilmoittamisessa ja tiedottamisessa tulee käyttää. Kela voi tarvittaessa käyttää tiedottamisessa kaikkia saamen kieliä. Inarin toimistossa tiedotetaan kaikilla kolmella saamen kielellä. Utsjoen ja Enontekiön yhteispalvelussa sekä Sodankylän toimistossa tiedotetaan pohjoissaamen kielellä. Kela pyrkii käännettämään keskeisimmät etuuksia koskevat lomakkeet kaikille kolmelle saamen kielelle ja julkaisemaan ne Kelan internetsivuilla. Kotiseutualueella sijaitsevissa Kelan yksiköissä tulisi lomakkeita asettaa näkyvästi esille.

Oikeus tulkkaukseen

Saamen kielilain tavoitteena on, saamelaiset voisivat asioida saamen kielilain soveltamisalaan kuuluvissa viranomaisissa saamen kielellä ilman tulkkausta. Tämän tulisi toteutua erityisesti saamelaisten kotiseutualueella. 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. 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. Tulkkaus voi järjestyä myös Kelan paikalle kutsuman ja kustantaman tulkin avulla. Kelan tulee luoda valmiudet saamenkielisten tulkkipalveluiden hankkimiseksi kaikilla kolmella saamen kielellä.

Kelan Asiakkuuspalvelujen tulosityksikön tehtävänä on vastata laadukkaasta ja vaivattomasta asiakaspalvelusta kaikissa palvelukanavissa sekä asiakkaiden neuvonnasta ja ohjauksesta asiakkaiden tarpeiden mukaisesti. Asiakkuuspalvelujen tulosityksikkö palvelee asiakkaita saamen kielellä edellä kuvatun mukaisesti.

2.4 Kelan lakipalveluryhmän lausunto

Kela on lausuntonaan viitannut edellä kohdissa 2.2 ja 2.3 selostettuihin selvityksiin.

2.5 Apulaisoikeuskanslerin päätös

Apulaisoikeuskansleri on vastikään (päätös 26.9.2019, dnro OKV/1161/1/2018) ottanut yleisemmällä tasolla kantaa muun muassa saamenkielisiin palveluihin Kelassa. Vaikka oikeuskanslerille tehty kantelu koski nimenomaisesti taksimatkojen suorakorvausmenettelyä, apulaisoikeuskansleri pyysi Kelaä ottamaan selvityksessään kantaa saamelaiden oikeuteen käyttää omaa kieltään sekä saamenkielisten palveluiden toteutumiseen Kelassa.

Apulaisoikeuskansleri otti kantaa taksimatkojen suorakorvausmenettelyn asianmukaisuuteen todeten, ettei saamenkielisten asiakkaiden palveluun ollut alun perin kiinnitetty riittävää huomiota ja palvelua oli tarpeen edelleen kehittää. Edelleen apulaisoikeuskansleri totesi, että saamenkielisen verkkoasiointimahdollisuuden puuttuminen loukkaa saamenkielisten yhdenvertaisuutta Kelan palvelujen saamisessa. Apulaisoikeuskansleri katsoi Kelan laiminlyöneen saamenkielisten palveluiden kehittämisen perustuslain ja saamen kielilain edellyttämällä tavalla. Apulaisoikeuskansleri otti kantaa myös henkilöstön rekrytointiin ja saamen kielen opiskeluun todeten, että näitä keinoja olisi tullut tehokkaammin käyttää saamen kielen taitoisen henkilöstön saamiseksi varsinkin kotiseutualueella. Vielä apulaisoikeuskansleri otti kantaa saamenkielisten esitteiden ja lomakkeiden julkaisemiseen todeten, että Kelan selvityksen perusteella heräsi kysymys, oliko esitteiden ja lomakkeiden saamen kielellä julkaiseminen riittävän kattavaa tarpeeseen nähden ja täyttikö se saamen kielilain vaatimukset.

Apulaisoikeuskansleri on pyytänyt Kelaä ilmoittamaan 30.4.2020 mennessä toimenpiteistään saamenkielisten palveluidensa toteuttamiseksi saamenkielisten oikeuksien edellyttämällä tavalla.

3 RATKAISU

3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

3.1.1 Perustuslaki

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Säännös ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä niin myönnettäessä lailla kansalaisille etuja ja oikeuksia kuin asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännöllä on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltö, jonka 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.

Syrjintäsäännös koskee myös pelkkää erilliskohtelua. Siten yhtäläistenkin palvelujen tarjoaminen erikseen eri väestöryhmille syrjintäkiellossa mainitun perusteen mukaisesti on kiellettyä, jollei sitä voida jonkin hyväksyttävän syyn perusteella pitää määrätystä tilanteesta oikeutettuna. Syrjintäkieltö koskee

myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Tältä osin syrjinnän käsillä olo arvioidaan menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta. Suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamista etuoikeutettuun asemaan pidetään säännöksen kieltämänä, jos se asiallisesti merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjintää (HE 309/1993 vp, s. 44).

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

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

3.1.2 Yhdenvertaisuuslaki

Yhdenvertaisuuslain 4 §:n 1 momentin mukaan viranomaisella tarkoitetaan tässä laissa valtion viranomaisia, kunnallisia viranomaisia, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja eduskunnan vi-rastoja sekä Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden soveltaessa valtakunnan lainsäädäntöön kuuluvia säädöksiä. Mitä viranomaisesta säädetään, sovelletaan myös muuhun julkista hallintotehtävää hoitavaan.

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen.

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

Säännöksen perusteluiden mukaan epäsuotuisalla kohtelulla viitataan sellaiseen menettelyyn, joko te-koon tai laiminlyöntiin, jolla menettelyn kohde asetetaan muihin nähden huonompaan asemaan. Kyse voi olla esimerkiksi rajoitusten, vaatimusten, rasitteiden tai velvoitteiden asettamisesta vain tietyille henkilöille tai henkilöryhmälle samoin kuin jonkin yleisesti saatavilla olevan etuuden, palvelun tai oikeuden epäämismisestä tai rajoittamisesta. Syrjinnästä voi olla kyse esimerkiksi opettajan arvioidessa oppilaan suoritusta ankarammin tämän etnisen taustan vuoksi.

Säännös ei kuitenkaan edellytä, että jokaista on aina kohdeltava täsmälleen samalla tavalla. Syrjintäkiellosta ei esimerkiksi johdu elinkeinonharjoittajalle velvollisuutta tarjota palveluita kaikilla asiakkaiden käyttämällä kielillä. Syrjinnästä sen sijaan voi olla kyse, jos elinkeinonharjoittaja kieltäytyy palvelemasta henkilöä ylipäätään käytettävissään olevilla kielillä tämän äidinkielen vuoksi. Edelleen todetaan, että vaatimus tilanteiden vertailukelpoisuudesta viittaa siihen yleiseen periaatteeseen, että ihmisiä on kohdeltava samanlaisissa tapauksissa samalla tavalla. Jotta tilanteet olisivat vertailukelpoisia, tulee niiden olla rinnastettavissa toisiinsa oikeudellisesti merkityksellisten seikkojen osalta (HE 19/2014 vp, s. 70).

Yhdenvertaisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Erilainen kohtelu on 2 momentin mukaan kuitenkin oikeutettua siinäkin tapauksessa, että kohtelun oikeuttamisperusteista ei ole säädetty, jos kohtelulla on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Tätä säännöstä ei mainitun momentin 1 kohdan mukaan kuitenkaan sovelleta, kun kyse on julkisen vallan käytöstä tai julkisen hallintotehtävän hoidosta.

Yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaan syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Säännöksen perusteluiden mukaan ilmaisulla ”käytäntö” viitataan muun muassa siihen, miten esimerkiksi koulutus ja erilaiset palvelut sekä pääsy niihin on käytännössä järjestetty. Välilliselle syrjinnälle on ominaista näennäisen yhdenvertaisuus. Tällöin sääntö, peruste tai käytäntö ei nimenomaisesti aseta ketään huonompaan asemaan 8 §:n 1 momentissa mainitun henkilöön liittyvän syyn perusteella, mutta säännöllä, perusteella tai käytännöllä on tosiasiaassa henkilöön liittyvään syyhyn perustuva syrjivä vaikutus. Välillinen syrjivyyden ilmenee usein siten, että johonkin tiettyyn ryhmään kuuluvien henkilöiden on vaikeampi täyttää jokin asetettu edellytys tai siten, että valitulla toteuttamistavalla on kielteisiä vaikutuksia nimenomaan ja vain heihin (HE 19/2014 vp, s. 77).

3.1.3 Hallintolaki

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta

Hallintolain 9 §:n 2 momentin mukaan asiakkaan oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisessa asioidessaan on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tai mitä johtuu Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista.

3.1.4 Saamen kielilaki

Saamen kielilain 1 §:n 1 momentin mukaan lain tarkoituksena on osaltaan turvata perustuslaissa säädetty saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Laissa säädetään 2 momentin mukaan saamelaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään tuomioistuimissa ja muussa viranomaisessa sekä julkisen vallan velvollisuuksista toteuttaa ja edistää saamelaisten kielellisiä oikeuksia. Tavoitteena on 3 momentin mukaan, että saamelaisten oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon taataan kielestä riippumatta sekä että saamelaisten kielelliset oikeudet toteutetaan ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota.

Saamen kielilain 2 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan Kansaneläkelaitos on viranomaisen, johon lakia sovelletaan.

Saamen kielilain 3 §:n 1 kohdan mukaan tässä laissa tarkoitetaan saamen kielellä inarinsaamen, koltansaamen tai pohjoissaamen kieltä käytetystä kielestä tai pääasiallisesta kohderyhmästä riippuen.

Saamen kielilakia koskevan hallituksen esityksen viranomaisen tiedottamista koskevan pykälän (8 §) perusteluissa todetaan, että pääasiallisesta kohderyhmästä riippuisi, mitä kieltä tiedottamisessa tulisi käyttää. Jos kohderyhmänä ovat saamelaiset yleensä, tulisi nykyiseen tapaan käyttää pohjoissaamea. Mikään ei kuitenkaan estäisi viranomaisia käyttämästä tiedottamisessa ainakin jossakin laajuudessa myös muita saamen kieliä (HE 46/2003 vp, s. 35).

Saamen kielilain 4 §:n 1 momentin mukaan saamelaisella on oikeus omassa asiassaan tai asiassa, jossa häntä kuullaan, käyttää tässä laissa tarkoitettussa viranomaisessa saamen kieltä. Viranomaisen ei 2 momentin mukaan saa rajoittaa tai kieltäytyä toteuttamasta tässä laissa säänneltyjä kielellisiä oikeuksia sillä perusteella, että saamelainen osaa myös muuta kieltä, kuten suomea tai ruotsia.

Saamen kielilain 3 luvussa ovat saamelaisten kotiseutualueella lisäksi sovellettavat säännökset. Lain 12 §:n 1 momentin mukaan saamelaisella on oikeus käyttää viranomaisessa asioidessaan valintansa mukaan suomen tai saamen kieltä. Oikeudesta käyttää ruotsin kieltä säädetään kielilaissa. Sama oikeus on 2 momentin mukaan saamelaisella saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolellakin valtion viranomaisissa silloin, kun nämä muutoksenhakuviranomaisina käsittelevät kotiseutualueen viranomaisessa vireille tulleita asioita.

Saamen kielilain 19 §:n mukaan, kun tämän lain nojalla käytetään asian suullisessa käsittelyssä saamen kieltä, on asian käsitteleminen viranomaisessa pyrittävä antamaan saamen kielen taitoisen henkilön hoidettavaksi. Jos viranomaisessa ei ole sellaista saamen kielen taitoista henkilöä, joka voisi käsitellä asiaa, on viranomaisen järjestettävä maksuton tulkkaus, jollei se itse huolehdi tulkkauksesta.

Pykälän perusteluiden mukaan pykälä sisältää säännökset siitä, miten viranomaisen olisi meneteltävä, kun joku haluaa käyttää lakiehdotuksen mukaisia kielellisiä oikeuksia tai kun viranomaisen muutoin joutuu käyttämään saamen kieltä. Lakiehdotuksella on pyritty vaikuttamaan siihen, että tulkkaus ja kääntäminen vähitellen jäisivät toissijaisiksi keinoiksi asiakkaan ja viranomaisen välisissä yhteyksissä. Pääsääntönä on asian käsittely saamen kielellä ilman tulkkausta, jos tähän vain on mahdollisuus. Tulkkaus on tarkoitettu suoran kanssakäymisen korvaavaksi menettelyksi, johon turvauduttaisiin silloin, kun viranomaisessa ei ole lainkaan saamen kielen taitoista henkilökuntaa tai kun viranomaisen palveluksessa oleva saamen kielen taitoinen henkilö ei asian käsittelemiseksi lainsäädännössä asetettujen kelpoisuusvaatimusten, esteellisyyden tai muun syyn vuoksi voisi käsitellä asiaa (HE 46/2003 vp, s. 41).

Saamen kielilain 24 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että tämän lain turvaamat kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Sen tulee osoittaa yleisölle palvelevansa myös saameksi. Viranomaisen voi 2 momentin mukaan antaa parempaakin kielellistä palvelua kuin tässä laissa edellytetään.

Pykälän 1 momentin perusteluiden mukaan, jos viranomaisessa voi lain mukaan asioida saamen kielellä, tulee sen olla kansalaisten havaittavissa ilman, että sitä erikseen tarvitsee tiedustella (HE 46/2003 vp, s. 42).

3.1.5 Laki toimeentulotuesta

Toimeentulotukilain 14 b §:n mukaan kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotuesta on tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.

Toimeentulotukilain 17 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotuen hakijan, hänen perheenjäsenensä ja elatusvelvollisensa sekä tarvittaessa heidän huoltajansa ja edunvalvojansa on annettava perustoimeentulotuen myöntämiseksi Kansaneläkelaitokselle ja täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämiseksi kunnan toimielimelle kaikki tiedossaan olevat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot.

3.2 Kannanotto

Kela on selvityksessään laajasti selostanut yleisellä tasolla saamenkielisten palveluidensa järjestämistä. Apulaisoikeuskansleri puolestaan on vastikään ottanut yleisemmällä tasolla kantaa saamenkielisiin palveluihin Kelassa (ainakin taksimatkojen suorakorvausmenettely, verkkoasiointi, saamen kielen taitoisen henkilöstön saaminen ja saamenkielisten esitteiden ja lomakkeiden julkaiseminen) ja Kelan tulee ilmoittaa apulaisoikeuskanslerille toimenpiteistään 30.4.2020 mennessä.

Siksi en tässä yhteydessä enemmälti ota yleisellä tasolla kantaa saamenkielisten palveluiden järjestämiseen Kelassa vaan arvioin vain kiireellisen toimeentulotuen hakemista ja siihen liittyvää saamenkielisen palvelun saatavuutta. Koska kantelu ei koskenut mitään yksittäistä etuuden hakemis- tai asiakaspalvelutilannetta, voin arvioida asiaa tästäkin näkökulmasta vain yleisellä tasolla.

Sikäli kuin yleisesti ottaen on kyse henkilökohtaisen asioinnin (paikan päällä tai puhelimitse) edellyttämisestä haettaessa kiireellistä toimeentulotukea, Kela on edellä kohdassa 2.2 selostuksessa selvityksessään selvittänyt menettelynsä perusteet, jotka liittyvät nimenomaan etuuden erityisluonteeseen ja tähän liittyviin erityisiin selvittämistarpeisiin sekä laissa säädettyyn hyvin kiireelliseen käsittelyaikavelvoitteeseen. Selvityksestä ilmenee myös, että Kelan palvelua järjestettäessä on yleisesti ottaen otettu huomioon syrjäseuduilla asuvien vähäisempi mahdollisuus asioida Kelan toimistoissa kuin esimerkiksi pääkaupunkiseudulla asuvilla. Tästä johtuen Kela on kiinnittänyt selvityksensä mukaan erityistä huomioita puhelinpalveluiden toimivuuteen, jotta jokaisella on mahdollisuus yhdenvertaisesti saada henkilökohtaisesti yhteyttä Kelaan.

Totean, että palveluiden ja asioinnin järjestämisen tapa jää lähtökohtaisesti viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaan, johon oikeusasiamies ei puutu sikäli kuin harkintavaltaa on käytetty lain rajoissa. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta palvelujen tarjoamisen tapa ei saa olla esimerkiksi perustuslain ja yhdenvertaisuuslain syrjintäkiellon, hallintolain tasapuolisuusvaatimuksen eikä kielilainsäädännössä säädettyjen kielellisten oikeuksien vastainen.

Saamelaisella on saamen kielilain nimenomaisten säännösten perusteella oikeus käyttää viranomaisessa asioidessaan valintansa mukaan suomen tai saamen (inarinsaamen, koltansaamen tai pohjoissaamen) kieltä. Oikeudesta käyttää ruotsin kieltä säädetään kielilaissa.

Toisaalta viranomaisen näkökulmasta saamen kielilaissa on sallittu asian hoitaminen tulkkausella – jopa siis myös saamelaisten kotiseutualueella, jossa asiakkaan kielelliset oikeudet ja viranomaisten velvoitteet ovat laajimmillaan. Kun saamen kielilain nojalla käytetään asian suullisessa käsittelyssä saamen kieltä, asian käsitteleminen on viranomaisessa pyrittävä antamaan saamen kielen taitoisen henkilön hoidettavaksi. Jos viranomaisessa ei ole sellaista saamen kielen taitoista henkilöä, joka voisi käsitellä asiaa, on viranomaisen järjestettävä maksuton tulkkaus, jollei se itse huolehdi tulkkauksesta. Saamen kielilain perusteluista ilmenevänä pääsääntönä on asian käsittely saamen kielellä ilman tulkkausta, jos tähän vain on mahdollisuus, ja tulkkaus on tarkoitettu suoran kanssakäymisen korvaavaksi menettelyksi, johon voidaan turvautua silloin, kun viranomaisessa ei ole lainkaan saamen kielen taitoista henkilökuntaa. Siten tulkkauksen käyttämisestä ei laillisuusvalvonnan näkökulmasta lähtökohtaisesti voida pitää lainvastaisena.

Korostan kuitenkin sitä, että tulkkauskin on järjestettävä siten, ettei omakielisen palvelun saaminen tulkkausella aiheuta asiakkaalle kohtuutonta lisävaivaa. Vaarana nimittäin voi olla, että henkilö luopuu tulkkauksen järjestämiseen liittyvistä syistä oikeudestaan käyttää omaa kieltään, jolloin kielivalinta ei ole ulkopuolisista vaikutteista vapaata.

Välittömän syrjinnän näkökulmasta totean, että asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä, että henkilökohtaisen asioinnin edellyttäminen haettaessa kiireellistä toimeentulotukea koskisi vain tiettyä hakijaryhmää, kuten saamenkielisiä hakijoita. Sen sijaan se koskee kaikkia kyseisen etuuden hakijoita yhtäläisesti johtuen nimenomaan etuuden luonteesta ja siihen liittyvästä selvittämistarpeen erilaisuudesta verrattuna tavanomaiseen toimeentulotukeen samoin kuin laissa säädetystä tiukasta käsittelyaikavelvoitteesta. Poikkeuksellinen hakumenettely johtuu siten etuuden luonteesta eikä hakijan henkilökohtaisista ominaisuuksista. Asiaa ei siten ole yleisestä asiakaspalvelun järjestämisen tavan näkökulmasta tarpeen enemmälti arvioida välittömän syrjinnän kiellon näkökulmasta.

Välillisen syrjinnän näkökulmasta totean, että tälle syrjinnän muodolle on ominaista näennäisen yhdenvertaisuus. Tällöin sääntö, peruste tai käytäntö ei nimenomaisesti aseta ketään huonompaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, mutta säännöllä, perusteella tai käytännöllä on tosiasiallisesti henkilöön liittyvään syyhyn perustuva syrjivä vaikutus. Välillinen syrjivyyden ilmenne usein siten, että johonkin tiettyyn ryhmään kuuluvien henkilöiden on vaikeampi täyttää jokin asetettu edellytys tai siten, että valitulla toteuttamistavalla on kielteisiä vaikutuksia nimenomaan ja vain heihin.

Edellä todettuun nähden Kelan menettely olisi siten ongelmallinen, jos tietyllä kiireellisen toimeentulotuen hakijalla tai hakijoiden ryhmällä ei edellä mainitusta sinänsä yhdenvertaisesta lähtökohdasta – eli että kaikki tätä etuutta hakevat ”joutuvat” asioimaan henkilökohtaisesti joko puhelimitse tai paikan päällä Kelan toimistossa ja syrjäseuduilla asuvien asema on turvattu kiinnittämällä erityistä huomiota puhelinpalveluiden toimivuuteen – huolimatta kuitenkin olisi henkilöön liittyvästä syystä tosiasiallisesti mahdollisuutta saada asiaansa hoidettua asianmukaisesti omalla äidinkielellään eli tässä tapauksessa saameksi, ja tämä olisi seurausta siitä, että saamenkielistä palvelua ei olisi lainkaan tarjolla tai saamenkielistä palvelua haluava joutuisi erikseen vaatimaan palvelua omalla äidinkielellään taikka pahimmassa tapauksessa luopumaan kokonaan oikeudestaan palveluun omalla äidinkielellään palvelun järjestämistävän hänelle aiheuttaman kohtuuttoman lisävaivan vuoksi.

Saadun selvityksen mukaan asiakkailta on mahdollisuus asioida puhelimitse tai etäyhteydellä tiistaisin ja torstaisin klo 9–11 online-palvelussa pohjoissaameksi. Vastaavaa koltankielistä ja inarinkielistä palvelua ei selvityksenantohetkellä ollut tarjolla. Mikäli tarve asioida saameksi tulee esille muuna aikana tai kiireellisenä, palvelu tarjotaan joko Kelassa olevan saamenkielisen asiantuntijan tai saamelaiskäräjien tulkin välityksellä. Tuolloin käytetään etäyhteyttä tai puhelinyyhteyttä. Tällaisessa tilanteessa asiakasta ohjeistetaan olemaan yhteydessä Kelan puhelinpalveluun, mikäli hänellä ei ole mahdollisuutta asioida toimistossa. Kelan yhteyskeskuksen puhelinpalvelun asiantuntija ottaa pyynnön asioida saameksi vastaan ja välittää tiedon Kelan Inarin palvelupisteeseen, joka vastaa saamenkielisen palvelun käytännön toteutuksesta. Selvityksen mukaan puhelinpalvelussa ei kuitenkaan ole saamenkielisiä työntekijöitä vaan kiireellisessä tapauksessa asia pyritään hoitamaan heti riippuen saamenkielisen tulkin saatavuudesta. Asiakkaalla on mahdollisuus myös jättää saamenkielinen yhteydenotto pyyntö inari@kela.fi sähköpostilaatikkoon.

Edellä esitetyn perusteella totean, että saamen kielilain ja yhdenvertaisuuslain vaatimukset eivät kaikilta osin toteudu Kelan puheena olevassa palvelussa. Esimerkiksi mahdollisuus asioida puhelimitse tai etäyhteydellä saameksi on tarjolla vain hyvin rajoitettuna aikoina eli neljänä tuntina viikossa, eivätkä samanlaiset rajoitukset koske suomen- ja ruotsinkielisiä asiakkaita. Lisäksi mainittu mahdollisuus on tarjolla vain pohjoissaameksi eikä vastaavaa koltankielistä ja inarinkielistä palvelua ole ollut lainkaan tarjolla, vaikka saamen kielilaissa säädetty oikeudet ja velvollisuudet koskevat kaikkia kolmea saamen kieltä.

Saadun selvityksen perusteella Kela on sinänsä pyrkinyt eri tavoin huolehtimaan saamenkielisten etuushakijoiden oikeuksista ainakin sikäli, että kiireellisenkin etuusasian vireille saattaminen saameksi on mahdollista kaikkina päivinä ja asia tarvittaessa – tavalla tai toisella – hoidetaan kiireellisenä myös saameksi. Ymmärrän, että saamen kielilain vaatimusten täysimääräinen toteuttaminen voi käytännössä olla vaikeaa. Korostan kuitenkin, että Kelan tulee pyrkiä siihen varsinkin, kun kysymys on kiireellisestä toimeentulotuesta, jota haettaessa edellytetään henkilökohtaista asiointia.

Totean vielä, että Euroopan neuvoston alueellisia tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan (1992; SopS 23/1998) täytäntöönpanon valvonnasta vastaavan Euroopan neuvoston ministerikomitean viimeisimmissä Suomea koskevissa suosituksissa (3.10.2018, CM/RecChL(2018)5) edellytetään muun muassa, että viranomaiset ryhtyvät lisätoimiin varmistukseen saamenkielisten sosiaali- ja terveystalveluiden saavutettavuuden. Suomen tulee raportoida välittömiä toimenpiteitä edellyttävistä suosituksista 1.3.2020 mennessä.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen Kelan tietoon ja pyydän sitä ilmoittamaan minulle 30.4.2020 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on tämän päätökseni johdosta ryhtynyt.