

SámiSoster ry
 PL 41
 99870 Inari
info@samisoster.fi

Lausunto

8.2.2021

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Lausuntopyyntö: sähköpostiviesti 18.12.2020

Hallituksen esitys 241/2020 vp eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Tiivistelmä SámiSoster ry:n esityksistä:

A Lakiehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä

- *Lapin hyvinvointialue tulisi velvoittaa lain 5 §:ään otettavilla säännöksillä järjestämään saamenkielisiä ja saamelaiskulttuurin mukaisia palveluja saamelaisten kotiseutualueella samaan tapaan kuin suomenkielisiäkin palveluja, jotta saamelaiset olisivat yhdenvertaisessa asemassa suhteessa pääväestöön.*

Lakiehdotuksen mukaan Lapin hyvinvointialueella ei ole velvollisuutta järjestää saamenkielisiä ja saamelaiskulttuurin mukaisia sote-palveluja edes saamelaisten kotiseutualueella. Lakiehdotus ylläpitää siten nykyhetken tilannetta, jossa kunnat ja kuntayhtymät eivät ole luoneet pysyviä valmiuksia sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjoamiseen saamen kielellä ja saamelaiskulttuurin mukaisesti, vaan saamelaisten oikeudet turvataan useimmiten tilannekohtaisesti tulkkauksen avulla saamen kielilain mukaisesti. Saamelaisten kielelliset ja kulttuuriset oikeudet eivät siten vahvistu nykyisestä, päinvastoin kuin pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa luvataan tehdä. Vasta julkaistun Saamebarometri 2020 mukaan saamenkielisten palvelujen saatavuudessa on edelleen puutteita. Barometrin kyselyyn vastanneista saamea äidinkielenään puhuvista vain 7 % pitää saamenkielisten palvelujen saatavuutta hyvänä. Kyselyyn vastanneiden mielestä terveyspalvelut ovat tärkeimpiä saamenkielisiä palveluja.¹

- *Lapin hyvinvointialueen vastuulle ehdotettua tehtävää tukea saamenkielisten palvelujen kehittämistä koko maassa tulisi konkretisoida lain 33 §:ssä jakamalla se pienempiin osatehtäviin ja osoittamalla ne Lapin hyvinvointialueen saamen kielen lautakunnan hoidettavaksi sitä koskevan hyvinvointialuelain 33 §:ssä. Nämä osatehtävät voisivat liittyä muun muassa asiantuntija-avun antamiseen, palvelujen koordinointiin ja yhdenmukaistamiseen, digitekniikan hyödyntämiseen sekä raportointiin.*

¹ Saamebarometri 2020 – selvitys saamenkielisten kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita, 2021:1.

B Saamen kielilain muuttaminen

- Hallituksen esityksessä ehdotetaan poistettavaksi saamen kielilain (1086/2003) 3 §:ään sisältyvä viittaus saamelaiskäräjälain (974/1995) 3 §:n mukaiseen saamelaismääritelmään. *Yhdistys huomauttaa, ettei mainitun viittaussäännöksen poistaminen saamen kielilaista kuitenkaan muuta vallitsevaa oikeustilaa.* Perustuslain säännökset saamelaisten oikeudesta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan (17.3 §) itsehallinnon perustalta (121.4 §) sekä laki saamelaiskäräjistä ja saamen kielilaki muodostavat sääntelykokonaisuuden niin, että niitä pitäisi tulkita yhdessä. Saamelaiskäräjälakiin sisältyvä saamelaismääritelmä liittyy tähän kokonaisuuteen ja se määrittelee sen ihmisryhmän, jolle perustuslaissa ja sen nojalla säädetyissä laeissa saamelaisille turvatut oikeudet kuuluvat. Tätä määritelmää on noudatettava kaikkialla lainsäädännössä, kun sääntely koskee saamelaisia ja heidän oikeuksiaan, ellei jossakin laissa ole omaksuttu tai omaksuta jotakin toisenlaista saamelaismääritelmää.² Suomen voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole tällä hetkellä muuta määritelmää saamelaisesta. Kun saamen kielilain mukaiset oikeudet on turvattu saamelaisille, ei saamelaiskäräjälain mukaista saamelaisen määritelmää voida siten tässäkin yhteydessä mitenkään kiertää.
- *Lain 16 §:ään ehdotetut muutokset merkitsevät toteutuessaan saamelaisten kielellisten oikeuksien heikkenemistä nykytasosta. Käytännössä heikennys kohdistuisi lähinnä Utsjoen saamelaisten oikeuksiin. Kielellisten oikeuksien ylläpitämiseksi tältä osin vähintään nykytasolla tulisi voimassa olevan saamen kielilain 16 §:n teksti ottaa sellaisenaan muutettavaksi ehdotetun lain 16 §:n 1 momentin sisällöksi ja lisätä tähän pykälään uusi 2 momentti jotenkin seuraavaan tapaan:*

“Lapin hyvinvointialueen toimielimen tulee käyttää myös saamen kieltä 1 momentissa tarkoitetuissa asiakirjoissa, jos asia koskee kuntaa, jossa saamenkielisten osuus väestöstä on edellisen vuoden ensimmäisenä päivänä ollut suurempi kuin yksi kolmasosa. Lisäksi Lapin hyvinvointialueen toimielimen tulee käyttää saamen kieltä tällaisissa asiakirjoissa muutoinkin, jos asialla on erityistä merkitystä saamelaisille.”

C Lakiehdotus hyvinvointialueesta

- *Saamen kielen lautakunnan kokoonpanoa koskeva lain 33 §:n 6 momentti tulisi muuttaa siten, että lautakunnan jäsenistö koostuu eri saamelais(kieli)ryhmiä edustavista saamelaisista, joilla on riittävä sosiaali- ja terveysalan asiantuntemus. Heistä yli puolet olisi nimitettävä saamelaiskäräjien, Kolttien*

² Hallituksen esitykseen kuuluvan saamen kielilain muutosesityksen (3 §) perusteluista (s. 1063–1064) voi saada sen käsityksen, että saamelaismääritelmä sisältyy saamelaiskäräjälakiin yksinomaan saamelaiskäräjien vaaliluettelon laatimista varten. Saamelaismääritelmä otettiin Suomen lainsäädäntöön ensimmäisen kerran vuonna 1973 annetussa asetuksessa saamelaisvaltuuskunnasta (824/1973, 1.2 §), josta se periytyi hieman tarkistettuna lakiin saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa (516/1991) vuonna 1991 ja edelleen muutettuna saamelaiskäräjälakiin vuonna 1995. Asetus saamelaisvaltuuskunnasta puolestaan pohjautui saamelaiskomitean valmistelemaan (KM 1973:46) ehdotukseen saamelaislaiksi, mikä ilmenee hallitusneuvos Stig Segercrantzin laatimasta saamelaisvaltuuskunta-asetuksen perustelumuiutiosta (5.11.1973). Saamelaislakiluonnos sisälsi muun ohessa ehdotuksen saamelaismääritelmäksi, jota koskevan säännöksen (1.1 §) perustelujen mukaan määritelmää tarvittiin, *“jotta tätä lakia voitaisiin soveltaa”*. Perusteluissa todetaan edelleen, että *“saamelaisista ehdotetaan pidettäväksi erillistä rekisteriä Tilastokeskuksen toimesta mm. saamelaisvaalien toimittamista varten”* (KM 1973:46, s. 170). Saamelaiskomitean ehdottama saamelaislaki oli tarkoituspärsänsä, asiasisältönsä ja saamelaishallinnon toimivaltuuksien puolesta huomattavasti laajempi kuin asetus saamelaisvaltuuskunnasta. Saamelaislailla pyrittiin kokonaisvaltaisella tavalla parantamaan saamelaisten taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oloja. Edellä mainitut lainvalmisteluasiakirjat osoittavat sen, ettei saamelaismääritelmän tarkoituksena ollut alunpitäen ainoastaan mahdollistaa saamelaisvaalien järjestäminen, vaan se oli sidoksissa pyrkimykseen turvata saamelaisten oikeudet kokonaisvaltaisesti. Tätä lähtökohtaa ei muutettu saamelaiskäräjälain säätämisen yhteydessä vuonna 1995 eikä sitä ole kumottu tai muutettu myöhemminkään.

kyläkokouksen ja muiden saamelaistoimijoiden, erityisesti SámiSoster ry:n esittämistä henkilöistä. SámiSoster ry:n edustus lautakunnassa on perusteltua sen takia, että se on ainoa saamelaisten sosiaali- ja terveysalan järjestö Suomessa ja että sillä on asemansa takia paras ruohonjuuritason asiantuntemus saamelaisten sosiaali-, terveys- ja hyvinvointioloista.

Lakiehdotuksen mukaan saamen kielen lautakunnan jäsenten tulee olla saamenkielisiä. Lautakunnan jäsenyyden turvaaminen saamelaisten sijasta saamenkielisille on ongelmallinen ratkaisu saamelaisia erityisesti koskevien perustuslain säännösten (17.3 § ja 121.4 §) kannalta. Saamenkielinen ei ole yhtä kuin saamelainen eivätkä kaikki saamenkieliset ole etniseltä taustaltaan saamelaisia. Saamenkielinen voi olla kuka tahansa, joka on opetellut tai opettelee saamen kielen ja voi siten kutsua itseään saamenkieliseksi. Käsite ”saamelainen” on puolestaan etnisyyteen perustuva käsite; saamelaiseksi synnyttään, ei tulla tai päästä. Mainitut perustuslain säännökset turvaavat saamelaisten oikeuden alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan itsehallintonsa perustalta. Lakiehdotuksesta ilmenee selvästi, ettei saamen kielen lautakuntaa koskevalla sääntelyllä ole tarkoitus lisätä saamelaisten osallistumismahdollisuuksia omissa asioissaan. Sen sijasta aikomuksena on vahvistaa tulkinnanvaraisen ”saamenkielisistä asukkaista” koostuvan ryhmän osallistumismahdollisuuksia. Yhdistyksen mielestä ehdotettu sääntely heikentää saamelaisten perustuslaillisia oikeuksia ja kiihdyttää saamelaisten sulautumista pääväestöön. Yhdistys ei hyväksy saamelaisten oikeuksien heikentämistä ja esittää, että valiokunta korjaa tämän lakiehdotukseen sisältyvän vakavan epäkohdan yhdistyksen esittämällä tavalla.

- *Lain 41 §:n 2 momentti pitäisi muotoilla uudestaan siten, että siihen sisältyy erillinen säännös, jonka mukaan Lapin hyvinvointialueella strategiassa tulee huomioida saamelaisten kielellisten oikeuksien toteutuminen hyvinvointialueen palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa.*

D Lakiehdotukset hyvinvointialueen rahoituksesta ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

- *Hyvinvointialueen rahoituslain 20 § tulisi tarkistaa niin, että siinä ehdotettu saamenkielisyysslisä muutettaisiin saamelaisuuslisäksi ja että tämä lisä määräytyisi koko maassa asuvien saamelaisten lukumäärän mukaan. Lisäksi säännöksen perusteluissa pitäisi erikseen mainita, että saamelaisuuslisällä on tarkoitus kattaa myös Lapin hyvinvointialueen vastuulle järjestämislakiehdotuksen 33 §:ssä ehdotetun valtakunnallisen tukitehtävän hoitamisesta aiheutuvia kustannuksia.*
- *Vastaavasti kunnan peruspalvelujen valtionosuutta koskevan lain 16 § tulisi muuttaa siten, että siinä tarkoitettu lisä määräytyisi kunnassa asuvien saamelaisten lukumäärän mukaan.*

1 Saamelaiset ja tosiasiallinen yhdenvertaisuus

Saamelaisten perusoikeussäännös (17.3 §) kuuluu yhdenvertaisuussääntelyn kokonaisuuteen yhdessä perustuslain yleisen yhdenvertaisuussäännöksen (5 §) kanssa. Säännökset ovat voimakkaasti sidoksissa oikeudenmukaisuuden edistämiseen yhteiskunnassa, josta on perusoikeusjärjestelmän eräänlaisena arvo- ja taustalähtökohtana säädetty perustuslain 1.2 §:ssä. Tätä arvolähtökohtaa konkretisoi perustuslain säännös julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (22 §). Pelkkää muodollista yhdenvertaisuutta ei nyky-yhteiskunnassa pidetä enää kaikissa tapauksissa riittävänä tosiasiallinen yhdenvertaisuuden toteutumisen varmistamiseksi. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus tunnistaa ja ottaa huomioon ihmisten erilaiset lähtökohdat, elinolosuhteet ja tarpeet, jotka johtuvat muun muassa kieli- ja kulttuuritaustasta. Aidon yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää usein positiivista erityiskohtelua tarkoittavien toimenpiteiden toteuttamista. Useimmiten tässä on kyse lainsäädännöllisistä toimista. Saamelaisten osalta voidaan sanoa, että lähtökohtaisesti kaikki heidän oikeuksiaan erityisesti turvaava voimassa oleva lainsäädäntö rakentuu positiivisen erityiskohtelun periaatteelle; siis pyrkimykseen kohdella saamelaisia tosiasiallisesti yhdenvertaisesti, jotta he voisivat nauttia ihmisoikeuksista yhdenvertaisesti ja omista lähtökohdistaan.

Käytännössä saamelaisten perusoikeudet heidän itsehallintonsa perustalta esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon alalla toteutuvat nykyisin kuitenkin hyvin vajavaisesti. Siten myös tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen jää puolitiehen. Tähän epäkohtaan on keskeisenä syynä valtiovallan pyrkimys tulkita saamelaisia erityisesti koskevia perustuslain säännöksiä (17.3 § ja 121.4 §) minimaalisella tavalla tavallisessa lainsäädännössä. Kyse on niin ollen myös perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan sivuuttamisesta. Perusoikeussäännöksen tulkinta on rajoittunut lähinnä kielellisten oikeuksien toteuttamiseen, ja siinäkin on valittu helpoin ja vaatimattomin ratkaisu, kun oikeuksien toteutuminen on jätetty saamen kielilain (1086/2003) säännösten varaan. Ratkaisu on riittämätön ja epäonnistunut, koska se on johtanut käytännössä tilanteeseen, jossa kunnat ja kuntayhtymät eivät luo pysyviä valmiuksia sosiaali- ja terveystalvelujen tarjoamiseen saamen kielellä ja saamelaiskulttuurin mukaisesti, vaan saamelaisten oikeudet turvataan useimmiten tilannekohtaisesti tulkkauksen avulla saamen kielilain mukaisesti. Tämän lisäksi ratkaisu on johtanut siihen, että saamelaisten palvelutarvetta arvioidaan etupäässä kielelliseltä kannalta.

SámiSoster ry korostaa sitä, että saamelaiset eivät ole ainoastaan kielellinen vähemmistö, vaan ensisijaisesti Suomen perustuslaissa tunnustettu maan ainoa alkuperäiskansa. Kansainvälisessä oikeudessa alkuperäiskansojen oikeusaseman sääntelyssä pyritään näiden kansojen koko kulttuurimuodon ja elämäntavan suojaamiseen ja ylläpitämiseen. Siinä tarkastelussa kieli ja kielelliset oikeudet ovat vain yksi ulottuvuus. Saamelaisten asemaa ja tarpeita pitäisi tarkastella niin lainsäädännössä, hallinnossa kuin rahoitusratkaisuissakin tästä lähtökohdasta. Sen mukaisesti esimerkiksi saamelaisille tarkoitettujen sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistä tulisi arvioida saamelaisen alkuperäiskansan kokonaistarpeiden näkökulmasta eikä pelkästään kielellisenä kysymyksenä.

2 Uudistuksen tavoitteet ja niihin liittyvät hallitusohjelman kirjaukset saamelaisten näkökulmasta

Sote-uudistuksen tavoitteena on vahvistaa ja turvata sote-maakunnan järjestämät laadukkaat ja asiakaslähtöiset palvelut suomen, ruotsin ja saamen kielillä. Sote-huollon osalta tavoitteena on edistää ja ylläpitää väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä varmistaa yhdenvertaiset, yhteentoimivat ja kustannusvaikuttavat palvelut koko maassa. Tarkoituksena on luoda asianmukaiset edellytykset sille, että koko maassa on saatavilla riittävästi ja yhdenvertaisesti palveluja sekä palveluja tarvitsevien ihmisten tarpeet ja niissä tapahtuvat muutokset huomioon ottava palvelurakenne.

Uudistuksella pyritään osaltaan toteuttamaan pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan kirjattuja yhdenvertaisuuden toteutumista korostavia tavoitteita. Perusoikeusjärjestelmän kannalta mainittuihin tavoitteisiin liittyvät olennaisesti saamelaisten oikeusaseman kehittämistä koskevat kannanotot hallitusohjelmassa. Niiden mukaan hallitus kunnioittaa ja edistää saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien toteutumista ottaen huomioon kansainväliset sopimukset (s. 88). Yhdenvertaisuutta erityisesti edistävänä toimenä hallitus lupaa turvata kielellisten oikeuksien toteutumista käytännössä erityisesti ruotsin ja saamen kielellä sekä viittomakielellä (s. 143). Hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyen hallitus aikoo vahvistaa kielellisten oikeuksien toteutumista käytännössä sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmässä (s. 144 ja 146). Hallitus pyrkii myös vahvistamaan järjestöjen roolia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä sekä turvaamaan järjestöjen mahdollisuuksia tuottaa palveluja (s. 152).

3 SámiSoster ry:n aiemmat esitykset saamelaisten aseman turvaamiseksi sote-uudistuksessa

Yhdistys on sekä viime hallituskaudella että kuluvalle hallituskaudelle tuonut useassa kannanotossaan sosiaali- ja terveysministeriön tietoon omat konkreettiset esityksensä saamelaisten oikeusaseman turvaamisesta sote-uudistusta koskevassa lainsäädännössä. Toimenpide-esitysten lähtökohtana ja tavoitteena on saamelaisten yhdenvertainen kohtelu sosiaali- ja terveydenhuollossa suhteessa pääväestöön. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää yhdistyksen mielestä erityisesti seuraavien asioiden toteutumista uudistukseen sisältyvässä lainsäädännössä:

- 1) Lapin hyvinvointialuetta tulee velvoittaa ylläpitämään ja kehittämään saamenkielisiä ja saamelaiskulttuurin mukaisia palveluja saamelaisten kotiseutualueella samaan tapaan kuin suomenkielisiäkin palveluja. Saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella Lapin hyvinvointialueella saamelaispalvelut voitaisiin pääsääntöisesti järjestää saamen kielilain säännösten mukaisesti. Myös muualla Suomessa tulisi mahdollisuuksien mukaan järjestää näitä palveluja. Siellä niiden tuottamisessa voitaisiin hyödyntää nykyaikaista digitekniikka etäyhteyksin. Erityisen merkittävässä asemassa on Oulun yliopistollisen sairaalan erityisvastuualue (VNA 156/2017), sillä se on maantieteellisesti laajin Suomen viidestä yliopistollisten sairaaloiden erityisvastuualueista käsittäen yli puolet Suomen pinta-alasta. Siihen kuuluvat myös Lapin ja Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirit.

- 2) Saamelaisilla tulee olla oikeus osallistua tosiasiallisella ja vaikuttavalla tavalla saamelaispalvelujen järjestämistä, tuottamista ja rahoituksen kohdentamista koskevaan suunnitteluun, päätöksentekoon ja valvontaan hallinnollisissa toimitelmissä.
- 3) Saamelaispalvelujen tuottamista varten tulee osoittaa riittävä valtion rahoitus.

SámiSoster ry on tarkastellut nyt lausunnolla olevaa hallituksen esitystä edellä mainittujen tavoitteidensa ja niihin liittyvän saamelaisten tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämisen näkökulmasta. Yhdistys arvioi yleisesti, että lakikokonaisuuden mukaan saamelaisten oikeudellinen asema sosiaali- ja terveydenhuollossa säilyy pääosin nykytasolla, mikä näyttää olleen esityksen perustelujen mukaan lainvalmistelijoiden tarkoituskin (ks. esim. s. 416). Tämä merkitsee sitä, että saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen jää edelleen puolitiehen. Yhdistys lausuu tarkemmin hallituksen esityksestä seuraavaa:

4 Saamenkieliset sote-palvelut – ehdotus laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä koskevan lakiehdotuksen (jäljempänä järjestämislakiehdotus) 5.1 §:n mukaan yksikielisellä hyvinvointialueella sosiaali- ja terveydenhuolto järjestettäisiin hyvinvointialueen kielellä, siis suomen tai ruotsin kielellä, ja kaksikielisellä hyvinvointialueella puolestaan suomen ja ruotsin kielellä. Saman pykälän 2 momentissa puolestaan säädettäisiin asiakkaan oikeudesta käyttää saamen kieltä sosiaali- ja terveystalveluissa saamen kielilain tarkoittamalla tavalla saamelaisten kotiseutualueen kunnissa sekä eräissä tapauksissa myös tämän alueen ulkopuolella Lapin hyvinvointialueella. Saamen kielilain mukaiset oikeudet perustuvat viime kädessä tulkkaukseen siinä tapauksessa, että viranomaisessa – tässä tapauksessa sote-toimintayksikössä – ei ole saatavilla saamen kielen taitoista ammattihenkilöstöä, joka voisi antaa saamenkieliselle asiakkaalle saamenkielistä palvelua. Saamenkielistä henkilöstöä on yhä nykyisinkin hyvin vähän sote-yksikköjen palveluksessa, myös saamelaisalueella. Sen takia saamelaiset asiakkaat joutuvat käyttämään suomea, kuten useimmiten tekevätkin tai turvautumaan kankeaan tulkkaukseen voidakseen käyttää saamea palveluissa. Tulkkaus puolestaan sopii huonosti sote-palvelujen käyttämisen yhteydessä sen takia, että siellä hoidetaan usein vaikeita ja arkaluonteisia henkilökohtaisia asioita, joiden käsittelyssä tulkin läsnäolo saatetaan kokea kiusalliseksi ja epämiellyttäväksi.

Järjestämislakiehdotuksen mukaisen sääntelyn asetelma palvelujen kielestä on siis nykyiseen tapaan tämä: Lapin hyvinvointialueella on *velvollisuus* järjestää sote-palveluja hyvinvointialueen kielellä eli suomen kielellä. Se edellyttää hyvinvointialueelta aktiivisia järjestelyjä suomenkielisten palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden turvaamiseksi. Saamenkielisten palvelujen osalta tilanne on tietyllä tapaa päinvastainen. Lakiehdotuksen 5.1 § mukaan hyvinvointialueella *ei ole velvollisuutta* järjestää, ylläpitää ja kehittää saamenkielisiä palveluja alueellaan. Jos joku asiakas haluaa käyttää saamea Lapin hyvinvointialueen sote-palveluissa, on hänellä siihen lakiehdotuksen mukaan *oikeus saamen kielilain*

*tarkoittamalla tavalla.*³ Tämä asiakkaan oikeus merkitsee sote-toimintayksikön näkökulmasta velvollisuutta huolehtia ainoastaan siitä, että asiakas voi siinä yksittäisessä palvelutilanteessa käyttää saamea joko tulkin välityksellä tai ilman sitä. Suomenkielinen asiakas saa siis aina kaikissa tapauksissa ja yhteyksissä ja käytännössä koko maan alueella suomenkielistä palvelua ilman, että omakielistä palvelua tarvitsee erikseen vaatia ja ilman tulkkaukseen turvautumista. Saamelaiset joutuvat sen sijaan useimmiten erikseen pyytämään oikeutta saamen kielen käyttämiseen tai jopa lakiin vedoten vaatimaan sitä, ja käyttämään tulkkia, jos yksiköllä ei ole osoittaa saamen kielen taitoista ammattihenkilöä palvelutilanteeseen. Saamelaiset ovat näin ollen eriarvoisessa asemassa suhteessa valtaväestöön eikä järjestämislakiehdotuksen 4 §:n mukainen vaatimus palvelujen yhdenvertaisuudesta toteudu saamelaisten osalta.

SámiSoster ry uudistaa edellä sivulla 5 kohdassa 1 selostetun esityksensä saamelaisten kielellisten oikeuksien turvaamisesta järjestämislaissa.

Oulun yliopistollinen sairaala on saamelaisten kannalta tärkein maan yliopistollisista sairaaloista. Nykyisen lainsäädännön mukaan saamelaisilla ei ole oikeutta käyttää saamen kieltä asioidessaan kyseisessä sairaalassa. Tilanne pysyisi samana myös nyt ehdotetun järjestämislain mukaan, mitä yhdistys pitää valitettavana.

Järjestämislakiehdotuksen 33 §:n mukaan Lapin hyvinvointialueen tehtävänä on tukea saamenkielisten palvelujen kehittämistä koko maassa. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa tämä tehtävä on kuvattu kovin yleisellä tasolla. Yhdistyksen arvion mukaan kyseinen säännös esitetyssä muodossa saattaa jäädä kuolleeksi säännökseksi, sillä se on vailla konkreettista aineellista sisältöä. Epäkohtaa korostaa lisäksi se, että lakiehdotukseen hyvinvointialueen rahoituksesta ei sisälly erillisiä säännöksiä kyseisen valtakunnallisen tukitehtävän rahoituksesta (ks. s. 1101).

SámiSoster ry esittää, että Lapin hyvinvointialueen vastuulle ehdotettua tehtävää tukea saamenkielisten palvelujen kehittämistä koko maassa konkretisoitaisiin lain 33 §:ssä jakamalla se pienempiin osatehtäviin ja osoittamalla ne Lapin hyvinvointialueen saamen kielen lautakunnan hoidettavaksi sitä koskevan hyvinvointialuelain 33 §:ssä. Nämä osatehtävät voisivat liittyä muun muassa asiantuntija-avun antamiseen, palvelujen koordinointiin ja yhdenmukaistamiseen, digitekniikan hyödyntämiseen sekä raportointiin. Sillä tavoin saavutettaisiin paremmin ne tavoitteet ja vaikutukset, joita säännöksellä oletettavasti tavoitellaan. Tehtäväkokonaisuuden osoittaminen kokoonpanoltaan yhdistyksen tässä lausunnossa ehdottamalle saamen kielen lautakunnalle lisäisi myös saamelaisten osallistumismahdollisuuksia omissa asioissaan, sillä saamenkielisten palvelujen kehittäminen kuuluu saamelaisten perustuslaillisen itsehallinnon piiriin.

³ Järjestämislakiehdotuksen 5.2 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan asiakkaalla on oikeus käyttää *saamen kielilain tarkoittamalla tavalla* saamen kieltä sote-palveluissa säännöksessä mainitulla alueella ja sote-yksiköissä (s. 659). Itse säädöstekstissä ei ole kuitenkaan viittausta saamen kielilakiin tässä yhteydessä. Momentin lopussa todetaan, että oikeudesta käyttää saamen kieltä säädetään *muutoin* saamen kielilaissa (1086/2003). Pelkästään säädöstekstiä lukemalla syntyy käsitys, että oikeus käyttää saamen kieltä sote-palveluissa samoin kuin oikeuden käyttämisen tarkempi sääntely perustuisi yksinomaan sanottuun säännökseen, kun taas muissa tapauksissa ja yhteyksissä noudatettaisiin saamen kielilain säännöksiä.

5 Saamen kielilain muuttaminen

Saamen kielilakiin ehdotetaan tehtäväksi hyvinvointialuelain säätämisestä johtuvat välttämättömät muutokset. Lain muutosesityksen perustelujen mukaan muutoksilla pyritään varmistamaan saamelaiden kielellisten oikeuksien säilyminen tehtävien siirtyessä kunnilta hyvinvointialueille. Muut saamen kielilain muutostarpeet on esityksen mukaan aikomus toteuttaa erikseen. (s. 1062)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan poistettavaksi saamen kielilain 3 §:ään sisältyvä viittaus saamelaiskäräjälain (974/1995) 3 §:n mukaiseen saamelaismääritelmään. Perustelujen mukaan tämä viittaussäännös on ongelmallinen, sillä saamelaiskäräjälain mukainen määritelmä on läheisesti sidoksissa saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkitsemiseen ja vaalilautakunnan asiassa tekemään päätökseen. Saamelaismääritelmän poistamisen taustalla vaikuttaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan asiaan liittyvä kannanotto, joka sisältyy sen antamaan mietintöön hallituksen esityksestä saamelaiskäräjälain muuttamiseksi (PeVM 12/2014 vp, s. 6 – HE 167/2014 vp) ja johon nyt puheena olevassa saamen kielilain muutosesityksessä nojataan. Esityksellä pyritään ilmeisesti poistamaan perustuslakivaliokunnan mainitsema epäkohta.

SámiSoster ry huomauttaa, ettei mainitun viittaussäännöksen poistaminen saamen kielilain kuitenkään muuta vallitsevaa oikeustilaa. Perustuslain säännökset saamelaiden oikeudesta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan (17.3 §) itsehallinnon perustalta (121.4 §) sekä laki saamelaiskäräjistä ja saamen kielilaki muodostavat sääntelykokonaisuuden niin, että niitä pitäisi tulkita yhdessä. Saamelaiskäräjälakiin sisältyvä saamelaismääritelmä liittyy tähän kokonaisuuteen ja se määrittelee sen ihmisryhmän, jolle perustuslaissa ja sen nojalla säädetyissä laeissa saamelaisille turvatut oikeudet kuuluvat. Tätä määritelmää on noudatettava kaikkialla lainsäädännössä, kun sääntely koskee saamelaisia ja heidän oikeuksiaan, ellei jossakin laissa ole omaksuttu tai omaksuta jotakin toisenlaista saamelaismääritelmää. Suomen voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole tällä hetkellä muuta määritelmää saamelaisesta. Kun saamen kielilain mukaiset oikeudet on turvattu saamelaisille, ei saamelaiskäräjälain mukaista saamelaisen määritelmää voida siten tässäkään yhteydessä mitenkään kiertää.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi muun ohessa saamen kielilain 16 §:n säännöksiä, jotka koskevat kunnan nk. sisäistä virkakieltä. Voimassa olevan lain 16 §:n alkuosaan sisältyvä ehdoton vaatimus saamen kielen käyttämisestä sisäisenä virkakielenä koskee nykyisin vain Utsjoen kuntaa, sillä se on Suomessa ainoa kunta, jossa saamenkielisten osuus väestöstä on suurempi kuin yksi kolmasosa. Tällöin kunnan toimielimen tulee käyttää myös saamen kieltä sellaisissa pöytäkirjoissa ja muissa asiakirjoissa, joita ei ole annettava yksityiselle asianosaiselle ja joilla on yleistä merkitystä. Kyseinen säännös velvoittaa Utsjoen kuntaa käyttämään saamen kieltä siinä mainituissa asiakirjoissa riippumatta siitä, keitä ne koskevat ja onko niihin sisältyvillä asioilla erityistä merkitystä saamelaisille. Esimerkiksi kunnan toimielinten kuten perusturvalautakunnan esityslistat ja pöytäkirjat on laadittu Utsjoella myös saameksi mainitun säännöksen velvoittamana.

Esityksen mukaan sosiaali- ja terveystoimen palvelut hallintoineen siirtyisivät uudistuksen seurauksena myös Utsjoen kunnan osalta Lapin hyvinvointialueen vastuulle. Niihin liittyviin asiakirjoihin sovellettaisiin jatkossa muutettavaksi ehdotetun saamen kielilain 16.1 §:n sekä

lisättäväksi ehdotetun uuden 16.2 §:n säännöksiä. Erotuksena voimassa olevaan Utsjoen kuntaa koskevaan oikeustilaan Lapin hyvinvointialueen toimielinten tulisi käyttää saamen kieltä vain niissa ei yksityisille asianosaisille annettavissa yleistä merkitystä omaavissa asiakirjoissa, joihin sisältyy saamelaisille erityisesti merkityksellisiä asioita. Näin ollen ehdotetut muutokset saamen kielilain 16 §:ään johtaisivat saamelaisten kielellisten oikeuksien heikkenemiseen nykytasosta. Käytännössä heikennys kohdistuisi lähinnä Utsjoen saamelaisten oikeuksiin.

Voimassa olevan saamen kielilain 16 §:n alkuosaa vastaava säännös sisältyi jo ensimmäiseen vuonna 1991 säädettyn saamen kielilakiin (L saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa, 516/1991), jossa se sijaitsi 15 §:n 2 momentissa. Säännöstä perusteltiin tuolloin sillä, että kunnan sisäisessä hallintotoiminnassaan käyttämällä kielellä on huomattava merkitys kunnan jäsenen valvontaoikeuden kannalta (ks. HE 180/1990 vp, s. 31–32). Tämä perustelu on yhä nykyisinkin relevantti ja ajankohtainen.

SámiSoster ry:n mielestä saamelaisten kielellisten oikeuksien säilyminen tältä osin nykyisellä tasolla tulisi varmistaa esimerkiksi ottamalla voimassa olevan saamen kielilain 16 §:n teksti sellaisenaan muutettavaksi ehdotetun lain 16 §:n 1 momentin sisällöksi ja lisäämällä tähän pykälään uusi 2 momentti jotenkin seuraavaan tapaan:

“Lapin hyvinvointialueen toimielimen tulee käyttää myös saamen kieltä 1 momentissa tarkoitetuissa asiakirjoissa, jos asia koskee kuntaa, jossa saamenkielisten osuus väestöstä on edellisen vuoden ensimmäisenä päivänä ollut suurempi kuin yksi kolmasosa. Lisäksi Lapin hyvinvointialueen toimielimen tulee käyttää saamen kieltä tällaisissa asiakirjoissa muutoinkin, jos asialla on erityistä merkitystä saamelaisille.”

6 Saamelaisten osallistumismahdollisuudet – ehdotus laiksi hyvinvointialueesta

Hyvinvointialuetta koskevan lakiehdotuksen 33.6 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi saamen kielen lautakunnasta, jonka hyvinvointialueen hallituksen tulisi asettaa sellaisella hyvinvointialueella, johon kuuluu saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluva kunta. Käytännössä tämä tarkoittaisi Lapin hyvinvointialuetta. Säännöksen perustelujen mukaan saamen kielen lautakunta olisi hyvinvointialueen saamenkielisten asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskanava hyvinvointialueen hallinnossa. Sen tehtäväkenttä ulottuisi hyvinvointialueen kaikkiin tehtäviin. Saamen kielen lautakunta olisi luonteeltaan hyvinvointialueen oma toimielin, joka täydentäisi ja turvaisi saamenkielisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia maakunnassa. Saamen kielen lautakunnan jäsenten tulisi olla saamenkielisiä. Perusteluissa korostetaan lisäksi, että jäsenten tulee olla kiinnostuneita saamenkielisten palvelujen kehittämisestä. Vähintään 40 % jäsenistä olisi nimitettävä saamelaiskäräjien ja Kolttien kyläkokouksen esittämistä henkilöistä. Perustelujen mukaan tämän sääntelyn tarkoituksena on vahvistaa saamen kielen asemaa palvelujen järjestämisessä. Saamelaisten osallistumismahdollisuuksien tai saamelaisten aseman turvaamisesta siinä ei puhuta mitään.

SámiSoster ry katsoo, että aiemmin ehdotetun saamen kielen vaikuttamistoimielimen korvaaminen nyt ehdotetulla, vahvemman aseman omaavalla saamen kielen lautakunnalla on perusratkaisultaan

oikeansuuntainen. Yhdistys toteaa kuitenkin, että ehdotettu sääntely on ongelmallinen saamelaisia erityisesti koskevien perustuslain säännösten sekä saamelaiskäräjälain ja saamen kielilain kannalta. Ongelma liittyy ”saamenkielinen” tai ”saamenkielinen henkilö/asukas” käsitteen käyttämiseen ”saamelaisen” sijasta. Saamenkielinen ei ole yhtä kuin saamelainen eivätkä kaikki saamenkieliset ole etniseltä taustaltaan saamelaisia. Saamenkielinen voi olla kuka tahansa, joka on opetellut tai opettelee saamen kielen. Lapin hyvinvointialueen saamenkieliset asukkaat voivat olla etniseltä taustaltaan kirjava ryhmä, jonka keskeisin yhdistävä tekijä on saamen kielen osaaminen. Käsite ”saamenkielinen” on myös hyvin tulkinnanvarainen. Tämä seikka myönnetään myös hallituksen esityksen perusteluissa, mutta silti siinä on päädytty kyseisen käsitteen käyttämiseen (s. 1064). Saamen kielen lautakuntaa koskevien säännöskohtaisten perustelujen mukaan saamen kieliryhmään kuulumista arvioitaisiin vakiintuneen käytännön mukaisesti niin, että esimerkiksi merkintä äidinkielenä väestötietojärjestelmässä ei olisi ainoa määrittävä tekijä kieliryhmään kuulumisesta. Perusteluissa korostetaan lisäksi kulttuuria ja kulttuuriymmärrystä, mutta ei kuitenkaan sen tarkemmin avata sanottua vakiintunutta käytäntöä, joten asia jää epäselväksi. Yhdistys huomauttaa, että lakikieleltä vaaditaan erityisesti täsmällisyyttä, yksitulkintaisuutta, johdonmukaisuutta ja virheettömyyttä.⁴

Käsite ”saamelainen” on etnisyyteen perustuva käsite. Saamelaiseksi synnyttään, ei tulla tai päästä. Saamelaiset ovat alkuperäiskansa, jota yhdistää yhteinen historia, kulttuuri ja kielet. Heidän asemansa alkuperäiskansana on tunnustettu ja turvattu Suomen perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Saamelaisten oikeudet ovat ensisijaisesti alkuperäiskansaoikeuksia, mistä näkökulmasta heidän asemaansa tulisi tarkastella kaikessa kansallisessa lainsäädännössä ja sitä koskevissa uudistamishankkeissa, myös nyt puheena olevassa tapauksessa. Hallituksen esityksessä saamelaisia kohdellaan kuitenkin kielivähemmistönä, saamenkielisenä väestönä huolimatta siitä, että sen perusteluissa puhutaan otsikkotasolla ja paikoin itse tekstissäkin nimenomaan saamelaisten oikeuksista (ks. erit. luku 12.10.) Esityksen luku 12.10. on otsikoitu muotoon *Saamelaisten oikeudet* ja sen alla olevassa tekstissä puhutaan saamelaisten kielellisten oikeuksien turvaamisesta (s. 1148), mutta silti saamen kielen lautakunnan jäsenistön tulee koostua saamenkielisistä henkilöistä. Yhdistys viittaa tässäkin kohtaa lakikieleltä vaadittavaan johdonmukaisuuteen, vaikkei varsinaisesta säädöstekstistä olekaan tässä kyse.

Hallituksen esityksen mukainen saamelaisten aseman, oikeuksien ja tarpeiden tarkastelu kielivähemmistön näkökulmasta on ongelmallinen lähestymistapa. Saamelaiset ovat, kuten todettua, ensisijaisesti alkuperäiskansa, jonka jäseniä varten järjestettäviä palveluja tulisi tarkastella tämän kansan kokonaistarpeiden näkökulmasta eikä pelkästään kielellisenä kysymyksenä. Kokonaistarpeiden tyydyttämiseen pohjautuvien palvelujen suunnittelussa tulisi saamen kielen lisäksi kiinnittää huomiota saamelaisten yhteisiin ja perittyihin arvoihin, uskomuksiin, normeihin ja elämäntapoihin. Kyse on kulttuurin sisäisen ”maaston” yleisestä tuntemisesta ja lisäksi taidosta tunnistaa ja tulkita ”maaston” usein hienovaraiset piirteet oikein. Juuri näitä tietoja ja taitoja tarvitaan paitsi palvelujen tuotantotasolla niin myös esimerkiksi hyvinvointialueen saamen kielen

⁴ Nämä vaatimukset on mainittu muun muassa oikeusministeriön julkaisemassa Lainkirjoittajan oppaassa (oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita nro 37/2013, s. 439–440).

lautakunnassa. Parhaiten niitä hallitsevat saamelaisyhteisön jäseninä kasvaneet ja yhteisössä elävät henkilöt.

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.”* Pykälän jälkimmäinen säännös sisältää nk. perustuslaillisen toimeksiannon säätää lailla saamelaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisessa. Saamen kielilaki on säädetty yhtäältä turvaamaan saamelaisten oikeutta yksilönä käyttää saamea viranomaisissa ja toisaalta oikeutta ryhmänä ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan. Nämä seikat kuuluvat olennaisesti yhteen. Tämä kiinteä yhteys ilmenee selvästi myös lain 1 §:stä, jonka mukaan lain tarkoituksena on osaltaan turvata perustuslaissa säädetty saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Kielellisten oikeuksien antamisella saamelaisille halutaan myös korostaa saamelaisten asemaa alkuperäiskansana. Saamen kielilailla pyritään sen perustelujen mukaan lisäksi laajemminkin toteuttamaan perustuslaissa saamelaisille ryhmänä turvatuksi kulttuuri-itsehallinnon tavoitteita muun muassa tukemalla saamen kieltä ja kulttuuria (HE 46/2003 vp, s. 25).

Hallituksen esityksen perusteluissa korostetaan useassa yhteydessä, että saamen kielen lautakuntaa koskevalla sääntelyllä ei ole tarkoitus puuttua saamelaisten perustuslailliseen itsehallintoon eikä saamelaiskäräjien lakisääteiseen asemaan ja toimivaltaan (s. 414, 548 ja 1148). Sääntelyllä ei siten pyritä kehittämään saamelaisten itsehallintoa eikä siten lisäämään saamelaisten osallistumismahdollisuuksia omissa asioissaan. Tämän sijasta tarkoituksena on perustelujen mukaan vahvistaa saamen kielen asemaa palvelujen järjestämisessä, mikä tehtävä aiotaan siis antaa Lapin hyvinvointialueen saamenkielisistä asukkaista koostuvalle saamen kielen lautakunnalle.

Saamen kieli liittyy kiinteästi saamelaisten kulttuuriin, minkä takia saamelaisten on itsensä voitava ohjata kielensä tulevaa kehitystä ja päättää siihen kuuluvista asioista. Siitä lähtökohdasta on myös saamelaisten perusoikeussäännös (PL 17.3 §) kirjoitettu muotoon *”saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan”*. Samankaltaista muotoilua on niin ikään käytetty perustuslain 121.4 §:ssä, jossa saamelaisille turvataan *”...kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto...”* Näiden perustuslain säännösten linjausten mukaisesti saamelaiskäräjälain 5 §:n 1 momentissa säädetään saamelaiskäräjien tehtävästä ja yleisestä toimivallasta hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Saamelaiskäräjien erityisiin tehtäviin tai toimialaan kuuluu puolestaan muun muassa saamelaisten sosiaali- ja terveysten palvelujen kehittäminen, mikä ilmenee viranomaisten neuvotteluvelvoitetta koskevasta saamelaiskäräjälain 9 §:n 1 momentin 5 kohdasta.

Hyvinvointialuetta koskevan lakiehdotuksen mukaan saamen kielen lautakunnan tehtävänä olisi muun muassa selvittää, arvioida ja lausua, miten hyvinvointialueen aluevaltuuston päätökset vaikuttavat saamenkielisen vähemmistön kielellisten oikeuksien käytännön toteutumiseen. Sen tehtävänä olisi myös selvittää, arvioida ja määritellä saamenkielisen vähemmistön omalla kielellä tarjottavien palvelujen tarvetta ja seurata näiden palvelujen saatavuutta ja laatua sekä tehdä ehdotuksia Lapin hyvinvointialueen aluehallitukselle saamenkielisten palvelujen kehittämiseksi. Edelleen lautakunnan tehtäviin kuuluisi kertomuksen antaminen vuosittain hyvinvointialueen

aluehallitukselle saamenkielisten palvelujen toteutumisesta hyvinvointialueella. Tehtävien luonne osoittaa selvästi, ettei lautakuntaa voida pitää nimestään huolimatta mitenkään saamen kieltä koskevia kysymyksiä käsittelevänä asiantuntijaelimenä, mistä syystä vaatimus lautakunnan jäsenten saamen kielen taidosta voisi olla paremmin perusteltavissa. Sen sijaan lautakunnalle kaavaillut tehtävät liittyvät ensisijaisesti kielellisten oikeuksien toteutumisen seurantaan sekä palvelujen saatavuuteen ja laatuun, jossa saamenkielisyys on vain yksi ulottuvuus. Vaatimus saamen kielen taidosta on kyseenalainen myös saamelaisien keskinäisen yhdenvertaisuuden kannalta, sillä läheskään kaikki saamelaiset eivät osaa saamea. Näistä syistä lakiehdotukseen kirjattu ehdoton ja koko lautakunnan jäsenistöä koskeva vaatimus saamen kielen taidosta ei ole kestävällä perustalla.

Saamen kielen lautakunnalle ehdotetut tehtävät kuuluvat toisaalta saamelaisien perustuslaillisen itsehallinnon piiriin. Siksi saamelaisilla itsellään tulee olla keskeinen asema niiden hoitamisessa. Asian tärkeyttä korostaa hallituksen esityksen perusteluihin kirjattu maininta, jonka mukaan saamen kielen lautakunnan tehtäväkenttä ulottuisi hyvinvointialueen kaikkiin tehtäviin. Tästä voi päätellä, että lautakunnan tehtäväkokonaisuus tulee käsittämään myös Lapin hyvinvointialueelle mahdollisesti myöhemmin siirrettävät tai annettavat uudet tehtävät. Mediatietojen mukaan maan hallitus on jo asettanut parlamentaarisen työryhmän pohtimaan sitä, mitä muita tehtäviä voitaisiin siirtää perustettaville hyvinvointialueille. Saamen kielen lautakunnalla voi siten olla tulevaisuudessa hyvin merkittävä asema muissakin asioissa kuin vain saamenkielisten sote- ja pelastuspalvelujen kehittämisessä.

Saamen kielen lautakunnan kokoonpanoon liittyvää asetelmaa saamenkieliset/saamelaiset voidaan rinnastaa tietyllä tavalla ajatusrakennelmaan perusoikeuksien suojaaman henkilöpiirin ulottuvuudesta. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen tärkeimpiin tavoitteisiin kuului perusoikeuksien suojaaman henkilöpiirin laajentaminen koskemaan myös Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia ulkomaalaisia eli toisen valtion kansalaisia tai kansalaisuutta vailla olevia henkilöitä. Tämä ratkaisu johtui olennaisesti kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista. Uudistuksen myötä Suomen kansalaisuus ei enää yleisesti ole merkityksellinen perusoikeuksien henkilöllisen ulottuvuuden kannalta. Tästä pääsäännöstä on kuitenkin olemassa kaksi poikkeusta. Niistä toinen koskee valtiollisia vaalioikeuksia, jotka on rajattu vain Suomen kansalaisille kuuluviksi oikeuksiksi. Perustuslain 14 §:n 1 momentin mukaan jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä. Valtiollisen äänioikeuden rajaaminen oman maan kansalaisiin on yhteydessä kansansuvereniteettiperiaatteeseen. Perustuslain 2 §:n 1 momentin mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansa säännöksen tarkoittamassa merkityksessä käsittää vain oman valtion kansalaiset. Äänestys-oikeuden lisäksi myös vaalikelpoisuus – siis oikeus asettua ehdokkaaksi – eduskuntavaaleissa on sidottu perustuslain 27 §:n nojalla vaatimukseen Suomen kansalaisuudesta.

Vastaavalla tavalla voidaan nyt puheena olevan saamen kielen lautakunnan kokoonpanon osalta ajatella, että vaalikelpoisia lautakuntaan ovat vain saamelaiset, sillä tämä lautakunta käyttää edustuksellisesta puutteestaan huolimatta edellä selostetun mukaisesti saamelaisille kansana ja alkuperäiskansana kuuluvaa valtaa hoitaessaan sille laissa säädettyjä, saamelaisien

itseäänmääräämisoikeuden piiriin kuuluvia tehtäviä. Kansainvälisen oikeuden mukaan saamelaisilla on kansana ja alkuperäiskansana itseäänmääräämisoikeus.⁵

Nykyisin valtaosa saamenkielisistä henkilöistä on etniseltä taustaltaan saamelaisia. Tilanne muuttuu kuitenkin koko ajan sitä mukaa kun yhä useampi muu kuin saamelainen opettelee saamen kielen ja voi siten kutsua itseään saamenkieliseksi. Tätä kautta enemmistö saamen kielen lautakunnan jäsenistä voi olla aikaa myöten muita kuin saamelaisia, varsinkin kun ottaa huomioon, että käytännössä saamelaiskäräjien ja Kolttien kyläkokouksen nimittämät edustajat muodostaisivat vähemmistön lautakunnan kokoonpanosta. Lautakunnan enemmistön nimeäisi Lapin hyvinvointialueen aluehallitus poliittisen mandaattijaon mukaan. Toisin sanoen aluehallitukseen pääosin Lapin maakunnan eteläosien väkirikkaiden kaupunkien alueilta valittavat ja eri poliittisia ryhmittymiä edustavat maakuntapoliitikot määrittäisivät saamen kielen lautakunnan enemmistön osalta sen, kuka on saamenkielinen henkilö ja kuka tuntee ja ymmärtää myös saamelaista kulttuuria, ja on siten heidän mielestään kelpoinen nimitettäväksi lautakuntaan puoluepoliittiset voimasuhteet huomioonottaen. Saamelaisten holhoamiselle ei siis tulisi tässäkään yhteydessä loppua.

Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota saamen kielen lautakuntaa koskevan sääntelyn perusteluihin, joissa on enteellisesti painotettu, ettei lautakuntaa nimitettäessä tule arvioida sitä, *“täyttääkö henkilö saamelaismääritelmän, vaan etsiä saamenkielisiä henkilöitä, jotka tuntevat ja ymmärtävät myös saamelaista kulttuuria”* (s. 549). Perustelutekstistä syntyy helposti käsitys, että lainvalmistelijoiden mielestä saamen kielen lautakunnassa ei välttämättä tarvitse olla yhtäkään saamelaista edustajaa. Riittää, että nimitettävät henkilöt osaavat jotenkin saamea ja lisäksi tuntevat ja ymmärtävät *“myös”* saamelaista kulttuuria. Yhdistyksen mielestä hallituksen esityksen mukainen ratkaisu saamen kielen lautakunnan kokoonpanosta saattaa – toisin kuin esityksessä väitetään (s. 1148) – ajan mittaan heikentää saamelaisten kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia sekä heidän perustuslaillista itsehallintoaan, mikä voi merkitä kansainvälisoikeudellista rikkomusta (ks. HE 248/1994 vp, s. 21, ks. myös PeVL 20/2013 vp, s. 9).

Yhdistys katsoo, että edellä selostettujen näkökohtien valossa on ongelmallista luoda lain voimalla epämääräinen ja tulkinnanvarainen hyvinvointialueen *“saamenkielisistä asukkaista”* koostuva uusi ryhmä, jolle annettaisiin oikeus hoitaa perustuslain ja saamelaiskäräjälain mukaan saamelaisten päätettäväksi kuuluvia asioita.

SámiSoster ry:n mielestä saamen kielen lautakunnan kokoonpanoa koskeva lakiehdotuksen 33 §:n 6 momentti tulisi muuttaa siten, että lautakunnan jäsenistö koostuu eri saamelais(kieli)ryhmiä edustavista saamelaisista, joilla on riittävää sosiaali- ja terveysalan asiantuntemusta. Heistä yli puolet olisi nimitettävä saamelaiskäräjien, Kolttien kyläkokouksen ja muiden saamelaistoimijoiden, erityisesti SámiSoster ry:n esittämistä henkilöistä. Tämänkaltaista nimittämismenettelyä noudatetaan valtion omistaman Saamelaisalueen koulutuskeskuksen johtokunnan asettamisessa. Koulutuskeskuksesta

⁵ Tässä viitataan YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) 1 artiklaan ja YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen (alkuperäiskansajulistus) 3 artiklaan.

annetun lain (252/2010) 9 §:n 1 momentin mukaan johtokunnan jäsenten enemmistön on edustettava saamelaisväestöä ja heidät nimitetään saamelaiskäräjien esityksestä.

SámiSoster ry:n edustus lautakunnassa on perusteltua siksi, että se on ainoa saamelaisten sosiaali- ja terveysalan järjestö Suomessa ja että sillä on asemansa takia paras ruohonjuuritason asiantuntemus saamelaisten sosiaali-, terveys- ja hyvinvointioiloista. Siinä asemassa järjestö kykenee tuomaan esille asiakkaan näkökulman palvelujen kehittämistyöhön. Yhdistyksen edustus lautakunnassa tukisi myös hallituksen esitykseen kirjattua tavoitetta luoda edellytykset hyvinvointialueiden ja järjestöjen väliselle yhteistyölle ja järjestöjen vaikutusmahdollisuuksille (ks. s. 363). Lisäksi tällainen ratkaisu olisi linjassa pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan sisältyvien järjestöjen aseman vahvistamiseen liittyvien tavoitteiden sekä alkuperäiskansaoikeuden määräysten ja Suomen perustuslain, saamelaiskäräjälain ja saamen kielilain tavoitteiden, säännösten ja hengen kanssa. Ratkaisu myös edistäisi saamelaisten tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista.

SámiSoster ry haluaa painottaa sitä, että saamen kielen taitoisten henkilöiden määrän lisääntyminen on myönteinen ja kannatettava kehityskulku. Sillä tavoin saadaan enemmän saamenkielistä ammattihenkilöstöä eri palveluihin ja siten turvattua luonnollisella tavalla saamenkielisten palvelujen saatavuus eri sektoreilla ilman tulkkausapuun turvautumista. Tämä näkökohta on kuitenkin pidettävä erillään saamelaisille kuuluvasta oikeudesta alkuperäiskansana ylläpitää, huoltaa ja kehittää omaa kieltään sekä ohjata saamenkielisten ja saamelaiskulttuuriin mukautettujen palvelujen tulevaa kehitystä.

Hyvinvointialuetta koskevan lakiehdotuksen 41 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi hyvinvointialuestrategiasta, jossa aluevaltuusto linjaa hyvinvointialueen toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteet. Pykälän 2 momentin mukaan kaksikielisellä hyvinvointialueella sekä 33 §:n 6 momentissa tarkoitetulla hyvinvointialueella – siis Lapin hyvinvointialueella – strategiassa tulee huomioida kielellisten oikeuksien toteutuminen hyvinvointialueen palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa. Säännöksessä ei tarkemmin määritellä, keiden kielellisiä oikeuksia tulisi huomioida Lapin hyvinvointialueen strategiassa, eikä asiaa ole sen enempää avattu myöskään säännöksen perusteluissa. Yhdistys katsoo, että säännöksen tulisi koskea ainakin saamelaisten kielellisiä oikeuksia, ja se pitäisi selvästi kirjata säännökseen.

SámiSoster ry:n mielestä 41 §:n 2 momentti pitäisi muotoilla uudestaan siten, että siihen sisältyy erillinen säännös, jonka mukaan Lapin hyvinvointialueella strategiassa tulee huomioida saamelaisten kielellisten oikeuksien toteutuminen hyvinvointialueen palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa.

7 Saamenkielisten sote-palvelujen rahoitus – lakiehdotukset hyvinvointialueen rahoituksesta ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

SámiSoster ry pitää myönteisenä hallituksen esitykseen sisältyviä sääntelyehdotuksia, joiden tarkoituksena on turvata riittävä valtion rahoitus saamenkielisten sote-palvelujen tuottamiseen eduskunnan perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella esittämän huomion suuntaisesti (PeVL 26/2017 vp, s. 61). Yhdistys kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että molemmissa otsikossa

mainituissa lakiehdotuksissa saamenkielisten palvelujen järjestämiseen osoitettavan valtion rahoituksen määrä olisi riippuvainen Lapin hyvinvointialueen (saamenkielisyysslisä, lain 20 §) tai saamelaisten kotiseutualueen kunnissa (saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosa, lain 16 §) asuvien saamenkielisten asukkaiden määrästä. Saamenkielisyyys on puolestaan sidottu henkilön omaan ilmoitukseen äidinkielestään väestötietojärjestelmässä. SámiSoster ry:llä on kokemuksellista perustetta epäillä, että todellisuudessa saamenkielisten asukkaiden määrä on suurempi kuin väestötilastot osoittavat. Tällöin valtion rahoitus saamenkielisiin palveluihin ei vastaisi todellista tarvetta. SámiSoster ry:n mielestä rahoituksen suuruuden määräymisperusteena olisi parempi käyttää saamelaisten määrää, sillä se on perusteena selkeämpi, luotettavampi ja riidattomampi kuin saamenkielisten määrä. Saamelainen käsitteenä on laissa selvästi määritelty päinvastoin kuin saamenkielinen ja saamelaisten määrästä on saatavilla luotettavaa tietoa saamelaiskäräjiltä.⁶

Eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti edellä mainitussa lausunnossaan huomiota myös tarpeeseen osoittaa valtion rahoitusta Lapin sote-maakunnalle saamenkielisten palvelujen valtakunnallisen kehittämistehtävän hoitamiseen (vrt. sote-järjestämisalakiehdotuksen 33 §). Lakiehdotus hyvinvointialueen rahoituksesta ei kuitenkaan sisällä erillisiä säännöksiä Lapin hyvinvointialueelle ehdotetun valtakunnallisen tukitehtävän rahoituksesta (ks. s. 1101) eikä sen hoitamisesta aiheutuvia kustannuksia ole siten tarkoitus ottaa erikseen huomioon valtion rahoituksen määrässä. SámiSoster ry:n mielestä tämä epäkohta sääntelyssä saattaa johtaa käytännössä siihen, että kyseinen tehtävä jää vähemmälle sijalle Lapin hyvinvointialueen toiminnassa. Tämä seikka olisi taasen ristiriidassa sen tosiasian kanssa, että saamelaisista arviolta noin puolet asuu Lapin hyvinvointialueen ulkopuolella muualla Suomessa.

Ratkaisu olisi ristiriidassa myös hyvinvointialueen rahoituslakiehdotuksen tarkoitusta koskevan 1 §:n kanssa. Säännöksen mukaan hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien rahoitus toteutettaisiin rahoituslain nojalla hyvinvointialueelle kohdentuvana yleiskatteellisena rahoituksena. Järjestämisvastuulle kuuluvilla tehtävillä tarkoitettaisiin hyvinvointialueelle lailla tai sen nojalla säädettyjä tehtäviä (lakisääteiset tehtävät). Rahoituslakiehdotuksen 1 §:n perustelujen mukaan lähtökohtana on, että valtion rahoitus olisi kattava hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien kaikkien tehtävien hoitamiseen. Kun puheena oleva tukitehtävä on tarkoitus antaa järjestämislain 33 §:n mukaisesti Lapin hyvinvointialueen järjestämisvastuulle, tulisi yhdistyksen mielestä osoittaa sitä varten myös kattava valtion rahoitus. Näin ei ole kuitenkaan ehdotettu rahoituslakiehdotuksessa, jonka 20 § sisältää säännökset Lapin hyvinvointialueelle osoitettavasta saamenkielisyysslisästä. Säännösten mukaan saamenkielisyysslisä määräytyisi Lapin hyvinvointialueella asuvien saamenkielisten asukkaiden lukumäärän mukaan. Niiden perusteluista käy selvästi ilmi, että tämä lisä on tarkoitettu kattamaan Lapin hyvinvointialueelle sote-järjestämislain 5 §:n 2 momentin mukaisten velvoitteiden hoitamisesta omalla alueellaan aiheutuvia kustannuksia.

⁶ Saamelaiskäräjät julkaisee neljän vuoden välein tietoja Suomen puolen saamelaisten määrästä kieliryhmittäin, alueittain ja ikäluokittain, ja niistä käy erikseen ilmi myös ulkomailla asuvien, Suomen kansalaisuuden omaavien saamelaisten määrä. Tuoreimmat tiedot ovat vuodelta 2019 ja ne ovat julkisesti saatavilla nettiosoitteesta: www.samediggi.fi > dokumentit > tilastoja.

SámiSoster ry katsoo, että Lapin hyvinvointialueelle ehdotettu saamenkielisten sote-palvelujen kehittämisen tukemista koskeva valtakunnallinen tehtävä tulisi ottaa lisäkustannuksena huomioon hyvinvointialueelle osoitettavassa valtion rahoituksessa.

SámiSoster ry:n mielestä hyvinvointialueen rahoituslakiehdotuksen 20 § tulisi tarkistaa siten, että siinä ehdotettu saamenkielisyyssissä muutettaisiin saamelaisuuslisäksi ja että tämä lisä määräytyisi koko maassa asuvien saamelaisten lukumäärän mukaan. Lisäksi säännöksen perusteluissa tulisi erikseen mainita, että saamelaisuuslisällä on tarkoitus kattaa myös sote-järjestämislain 33 §:ssä Lapin hyvinvointialueen vastuulle ehdotetun valtakunnallisen tukitehtävän hoitamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Vastaavasti kunnan peruspalvelujen valtionosuutta koskevan lakiehdotuksen 16 § tulisi muuttaa siten, että siinä tarkoitettu lisä määräytyisi kunnassa asuvien saamelaisten lukumäärän mukaan.

Puheenjohtaja



Pekka Aikio

Toiminnanjohtaja



Ristenrauna Magga

Lausunnon valmisteli:
Juha Guttorm, erityisasiantuntija,
oikeustieteen tohtori