Kuntaliitto
Kommunförbundet

Lausunto

Mikola Sinikka

12.11.2018

Dnro 812/03/2018

Eduskunta
Työ- ja tasa-arvovaliokunta
TyV@eduskunta.fi

Kuntaliiton lausunto yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle

Kiitos mahdollisuudesta esittää näkemyksiä yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta työ- ja tasa-arvovaliokunnalle. Kertomuksessa esitetyt asiat koskevat kuntien toimintaa monella tavalla. Lausunnossamme pääpaino on kuntien toiminnallisen yhdenvertaisuuden edistämisessä. Lisäksi käsitellään turvapaikanhakijoiden äitiys- ja neuvolapalveluja, ihmiskaupan uhrien auttamista ja maahanmuuttajien yhdenvertaisuuden lisäämistä. Kuntien rooli työnantajina ei sisälly lausuntoon.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksestakin käy ilmi, että yhdenvertaisuus ja sen edistäminen koskettavat hyvin laajasti kuntien toimintaa. Yhdenvertaisuuslaki koskee kuntia viranomaisina ja palvelujen tarjoajina, koulutuksen järjestäjinä ja työnantajina. Se kattaa myös kuntayhtymien ja koko kuntakonsernin, myös kunnan yhtiöiden toiminnan. Kuntien viranomaisina tulee ottaa huomioon velvollisuutensa edistää yhdenvertaisuutta myös, kun se esimerkiksi ohjaa julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen toimintaa.

Kuntien palveluissa otetaan huomioon erityisryhmien, muun muassa vammaisten tarpeet esimerkiksi lasten päivähoidossa, perusopetuksessa ja toisen asteen opetuksessa ja kunnat edistävät tavoitteellisesti erityisryhmien osallisuutta ja yhdenvertaisuutta vammaispoliittisilla ohjelmilla. Kunnat ovat laatineet myös vanhuspoliittisia tai ikäohjelmia. Lisäksi monet kunnat ovat esimerkiksi sitoutuneet Lapsiystävällinen kunta -kampanjan toteuttamiseen. Nuorisotoimessa on toteutettu omia palveluja sateenkaarinuorille. Kuntien maahanmuuttajien kotouttaminen on yhdenvertaisuustyötä parhaimmillaan.

Seuraavassa tarkastellaan kuntien yhdenvertaisuuden edistämistä ja yhdenvertaisuussuunnittelua sekä sen jälkeen on joitakin käytännön esimerkkejä. Tämän jälkeen esitetään näkemyksiä kuntien roolista turvapaikanhakijoiden äitiys- ja neuvolapalvelujen järjestämisessä, ihmiskaupan uhrien auttamisesta ja maahanmuuttajien yhdenvertaisuuden edistämisestä.

Yhdenvertaisuuden edistäminen kunnissa

Lain mukaan kuntien tulee arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista ja asettaa siltä pohjalta tavoitteet ja toimenpiteet yhdenvertaisuussuunnitelmassa. Suunnitteluvelvoite kattaa kunnan roolit viranomaisina ja palvelujen tarjoajina, koulutuksen järjestäjinä ja työnantajina. Suunnitelman sisältö ja laajuus määräytyvät tehdyn arvion sekä kunnan voimavarojen ja toimintaympäristön pohjalta.

Kuntaliitto on vuoden 2015 yhdenvertaisuuslakia koskevassa yleiskirjeessään ohjeistanut kuntia, että kunnan yhdenvertaisuussuunnitelma voi olla kaksitasoinen niin, että koko kunnan tasoinen yhdenvertaisuussuunnitelma tarkastelee kunnan

toimintaa kokonaisuudessaan ja samalla ohjaa eri toimialojen suunnitelmia. Suunnitteluun tulee liittää ohjeistukset miten sen toteutumista seurataan osana kunnan vuosittaista ja valtuustokausittaista toiminnan ohjauksen käytäntöjä muun muassa sisällettynä osaksi hyvinvointikertomusta. Keskeistä on, että eri toimialoilla ja palvelualueilla yhdenvertaisuuden edistäminen lähtee kunkin toimialan omista hallinnon ja palvelujen järjestämisen lähtökohdista.

Kuntaliiton yleiskirje uudesta yhdenvertaisuuslaista ja tasa-arvolain osittaisuudistuksesta:

https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2015/uusi-yhdenvertaisuuslaki-ja-tasa-arvolain-osittaisuudistus

Kuntaliitto selvitti kyselyllä vuonna 2017 Manner-Suomen kuntien toimintaa koskevaa yhdenvertaisuussuunnittelua. Kyselyn tuloksia täydennettiin haastatteluin. Vaikka vastaukset saatiin vain 127 kunnasta (vastausprosentti oli 42), kyselyn tulokset antavat melko hyvän kuvan yhdenvertaisuussuunnittelun tilanteesta kunnissa.

Kunnat ovat hyvin eri vaiheissa yhdenvertaisuustyössään. Toiminnallinen yhdenvertaisuussuunnitelma on selkeästi harvemmalla kunnalla kuin henkilöstöpoliittinen tai oppilaitoskohtainen yhdenvertaisuussuunnitelma. Toiminnallinen suunnitelma oli tehtynä hieman reilulla kolmanneksella kyselyyn vastanneista kunnista (36 %, 46 kuntaa) ja sen tekeminen oli suunnitteilla 17 %:lla vastanneista kunnista (22 kuntaa). Suunnitelma puuttui eikä ollut tekeillä noin puolella kunnista (47 %, 60 kuntaa). Toiminnallinen yhdenvertaisuussuunnitelma oli tehty selkeästi yleisimmin isoissa kaupungeissa. Myös henkilöstöpoliittiset yhdenvertaisuussuunnitelmat olivat pienissä kunnissa harvinaisempia. Sen sijaan oppilaitoskohtaisia suunnitelmia ei ole tehty isoimmissa kaupungeissa aivan yhtä suuressa määrin kuin keskikokoisissa kunnissa. Suurimmalla osalla kunnista oli henkilöstöpoliittiset yhdenvertaisuussuunnitelmat, 79 % vastanneista. Oppilaitosten yhdenvertaisuussuunnitelmat oli 65 % vastanneista kunnista.

Noin kolmasosassa suunnitelmia käsiteltiin yhdenvertaisuutta laajasti sekä toimialoittain että syrjintäperusteittain, ja nämä olivat pääosin isojen kaupunkien suunnitelmia. Suunnittelu on kuitenkin kaikissa suunnitelman tehneissä kunnissa tuonut näkyväksi kuntalaisten moninaisuuden ja lisännyt kiinnostusta tarkastella kunnan toimintaa kaikkien väestöryhmien näkökulmasta.

Suunnitelmissa painotetaan erityisesti esteettömyyttä, palveluiden saavutettavuutta ja kattavuutta sekä osallisuutta. Erityisen ajankohtaisena asiana nähtiin yhdenvertaisuus palveluiden digitaalisessa saavutettavuudessa. Syrjintäperusteista vammaisuus ja ikä, sekä isoissa kaupungeissa myös alkuperä, ovat näkyvimmin esillä suunnitelmissa.

Useimmissa suunnitteluprosesseissa on osallistettu laajasti eri toimijoita ja järjestöjä.

Selvityksen tulokset on kerrottu raportissa Samalle viivalle - havaintoja kuntien yhdenvertaisuustyöstä (Kuntaliitto 2018). Se on luettavassa osoitteessa

https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/180314_tiedote-liite_1907Yhdenvertaisuusjulkaisu_nro2_2018.pdf

Kartoitus kuntien yhdenvertaisuussuunnittelusta tehtiin osana Kuntaliiton projektiosuutta oikeusministeriön Rainbow Rights -hanketta. Hanke saa rahoitusta EU:n perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmasta. Kuntaliiton osuudessa on kä-

sitelty yhdenvertaisuuden edistämistä yhdenvertaisuuslain kaikkien syrjintäperusteiden kannalta. Syksyllä 2018 Kuntaliitto julkaisee myös Kaikkien kasvojen kunta - oppaan kunnan toiminnalliseen yhdenvertaisuussuunnitteluun ja sen toteutukseen.

Jotta yhdenvertaisuus toteutuu käytännössä kuntalaisille, on tärkeää saada se osaksi kunnan toimintaa ja johtamista. Suurimmissa kaupungeissa yhdenvertaisuuden edistäminen onkin sisällytetty strategiaan ja johtamiseen muun muassa Vantaalla ja Kuopiossa. Esimerkiksi Kuopion kaupunginvaltuusto on myös hyväksynyt 9.4.2018 tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusjulistuksen suvaitsevaisuuden puolesta ja rasismia vastaan. Helsingin nuorisoasiainkeskuksen yhdenvertaisuussuunnitelma ei lähesty tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta ongelmana, joka pitää hoitaa. Nuorisoasiainkeskus lähtee tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyössään siitä, että moninainen Helsinki on vahvempi ja parempi kaupunki.

Joitakin esimerkkejä yhdenvertaisuuden edistämisen toimeenpanosta

Yhdenvertaisuussuunnittelun alkuarvioinnin tarpeellisuudesta kaikkien syrjintäperusteiden mukaan kuvaa Porin esimerkki. Alkuarvioinnissa ensimmäiseksi tarkasteltiin kaupungin omia tekstejä: keistä ja millaisista ihmisistä ohjelma- ja suunnitelma-asiakirjoissa puhutaan. Lapset ja nuoret mainittiin asiakirjoissa useimmin. Asiakirjoissa oli huomioitu myös vammaiset, pitkäaikaissairaat, vanhukset, vähävaraiset, vieraskieliset sekä koulujen osalta uskonnolliset vähemmistöt. Analyysissa kuitenkin huomattiin, että seksuaalivähemmistöistä (homot, lesbot, biseksuaalit) ja sukupuolivähemmistöistä (trans-, inter- ja muunsukupuoliset) ei ollut teksteissä mitään mainintoja.

Hämeenlinnassa hyvänä esimerkkinä on nuorten iltakoulu kaupunginvaltuustolle nuorten elämään liittyvien asioiden valmistelemiseksi. Vaasassa valtuuston tärkeimmät päätökset kuvataan viittomakielelle tulkatuiksi videoiksi, jotka voi katsoa verkossa. Moni kunta on liittynyt oikeusministeriön ja kansalaisjärjestöjen Syrjinnästä vapaa alue -kampanjaan. Kampanjassa kunta sitoutuu näkyvästi syrjinnän ehkäisyyn ja yhdenvertaisuuden edistämiseen. Kampanjaan kuuluu kunnan toimipisteisiin ripustettavien kylttien lisäksi monenlaisia toiminnallisia materiaaleja ja menetelmiä. Lasten oikeuksien toteutumista on edistetty mm. UNICEFin lapsiystävällinen kunta -toimintamallilla. Tampereen peruskoulun kahdeksasluokkalaisille järjestettävässä seksuaali- ja päihdekasvatuksessa on Setan osio, jossa käsitellään seksuaalista suuntautumista ja sukupuoli-identiteettiä sekä yhdenvertaisuutta.

Turvapaikanhakijoiden äitiys- ja neuvolapalvelut

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen selvityksen mukaan turvapaikanhakijoiden neuvola-, koulu- ja opiskeluterveydenhuoltopalveluita toteutettiin vuonna 2017 kunnan perusterveydenhuollon ohella myös vastaanottokeskuksissa sekä yksityisten palveluntuottajien toimesta. Käytännöt palveluiden toteuttamisessa vaihtelivat eri kunnissa ja AVI-alueilla.

Turvapaikanhakijoille tarjottavat äitiys- ja lastenneuvolapalvelut vastasivat pääosin muille kunnan asukkaille tarjottavia palveluita. Turvapaikanhakijoiden erityistarpeet, kuten erityisen tuen tarve ja ammattitulkkaus, oli neuvolassa huomioitu hyvin. Koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palvelujen sisällössä oli puolestaan selviä puutteita. Monen kunnan kohdalla turvapaikanhakijoiden koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palvelun sisällöstä ei ollut tarkkaa tietoa.

Kunnallisten neuvolapalveluiden saatavuus turvapaikanhakijoille on parantunut vuoden 2016 jälkeen erityisesti äitiysneuvolan osalta. Kouluterveydenhuollon pal-

velujen järjestämisessä ei seuranta-aikana tapahtunut merkittävää muutosta. Samansuuntaisia alueellisia eroja palveluiden toteutumisessa havaittiin myös vuonna 2016.

Ihmiskaupan uhrien auttaminen

Joutsenon vastaanottokeskuksessa sijaitseva Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä vastaa niiden henkilöiden auttamistoimista, joilla ei ole kotikuntaa. Niiden henkilöiden auttamisesta, joilla on kotikunta, vastaa asianomainen kunta. Joutsenon vastaanottokeskus tukee kuntia antamalla ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa neuvontaa ja koulutusta.

Kuntaliito on tuonut esiin, että kahden järjestämisvastuullisen viranomaisen malli on haastava. Se edellyttää hyvää yhteistyötä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ja kunnan välillä, selkeitä vastuita ja toimintamalleja sekä sujuvaa tiedonkulkua. Kaikkien ihmiskaupan uhrien palvelut tulisi tuottaa auttamisjärjestelmän kautta ja että palveluiden osalta järjestämisvastuu olisi aina valtiolla/auttamisjärjestelmällä riippumatta siitä, onko uhrilla kotikunta. Tämä parantaisi ihmiskaupan uhrien yhdenvertaista kohtelua.

Ihmiskaupan uhrien auttamisesta paras kokemus on Joutsenon vastaanottokeskuksessa. Auttamisjärjestelmässä olevalla asiantuntemuksella tuotetut palvelut vastaavat parhaiten uhrien yksilöllisiin erityistarpeisiin.

Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota ihmiskaupan uhrien yhdenvertaisuuteen ja julkaissut yleiskirjeen kotikunnan omaavien ihmiskaupan uhrien palveluista kunnissa.
https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2016/ihmiskaupan-uhrien-auttaminen

Maahanmuuttajien yhdenvertaisuuden edistäminen

Kunnan kotouttamisohjelma

Kunnat laativat kotoutumisen edistämiseksi ja tukemiseksi kotouttamisohjelman. Ohjelma sisältää suunnitelman maahanmuuttajien tarpeiden huomioimisesta kunnan palveluissa, kotoutumista edistävistä ja tukevista toimenpiteistä sekä hyvien väestösuhteiden edistämisestä. Kotouttamisohjelma laaditaan monialaisena yhteistyönä. Tavoitteena on, että kotouttamisohjelma sovitetaan osaksi kunnan muuta strategista suunnittelua, jolloin se edistää hyviin väestöryhmien välisiin suhteisiin ja kotoutumiseen liittyvien tavoitteiden valtavirtaistamista.

Maahanmuuttajien osallisuuden tukeminen

Monissa kunnissa, joissa maahanmuuttajia on paljon ja joihin muutetaan vilkkaasti, on perustettu maahanmuuttajien vaikuttamisen ja osallistumisen kanavaksi neuvoa-antavia monikulttuurisuustoimikuntia tai -neuvottelukuntia. Näissä maahanmuuttajataustaiset kuntalaiset voivat tuoda esiin näkemyksensä kunnan kehittämiseen. Osallistava suunnittelu on omiaan edistämään uusien kuntalaisten kiinnostusta oman kunnan asioihin ja lisäämään äänestysaktiivisuutta. Järjestötoiminnassa erilaiset kuntalaiset kohtaavat ja voivat lisätä keskinäistä kanssakäymistään.

Yhdenvertaisuuden kehittämiseen resursseja kunnille

Kunnan monet toiminnot ja palvelut ovat jo itsessään yhdenvertaisuutta edistäviä ja kunnat tekevät arvokasta työtä. Yhdenvertaisuuslaki on hyvin velvoittava kun-

nille ja koskee laajasti kunnan toimintaa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa on monessa kohtaa kiinnitetty huomiota epäkohtiin. Kehitettävää kunnissa edelleen on niin, että yhdenvertaisuusajattelu ja toimintatavat tulevat vieläkin luontevammaksi osaksi toimintaa. Kunnat ovat yhdenvertaisuuden edistämisessä hyvin erilaisessa vaiheessa. Tarvitaan osaamisen lisäämistä, viestintää ja kehittämistä, johon tulisi olla käytössä valtakunnallisia voimavaroja.

SUOMEN KUNTALIITTO



Sinikka Mikola
erityisasiantuntija, tiiminvetäjä