



Yleiset suositukset yhdenvertaisuussuunnitelman sisällöiksi

Yhdenvertaisuuslaki (21/2004) velvoittaa viranomaisia laatimaan yhdenvertaisuussuunnitelman etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän estämiseksi toiminnassaan (§ 4). Yhdenvertaisuussuunnitelman tulee kattaa myös viranomaisen toiminta työnantajana¹. Vaikka lakiin perustuva suunnitteluvuorokausi koskee vain etnistä alkuperää, on yhdenvertaisuussuunnitelma viranomaistoiminnan kannalta hyödyllisempi, jos se kattaa sen lisäksi myös muita kiellettyjä syrjintäperusteita, erityisesti uskonnon tai vakaumuksen, iän, vammaisuuden ja seksuaalisen suuntautumisen.

Suunnitelmavelvollisia viranomaisia ovat valtion ja kuntien viranomaiset, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ja Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset silloin, kun ne huolehtivat valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa. Velvollisuus laatia yhdenvertaisuussuunnitelma koskee myös julkisoikeudellisia yhdistyksiä ja valtion liikelaitoksia siltä osin, kun ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä.

Syrjintä on kielletty Suomessa sekä perustuslailla että erityislainsäädännöllä. Yhdenvertaisuuslaki kieltää muun muassa ikään, etniseen ja kansalliseen alkuperään, kansalaisuuteen, kieleen, uskontoon, vakaumukseen, mielipiteeseen, terveydentilaan, vammaisuuteen sekä seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvan välittömän ja välillisen syrjinnän, häirinnän ja ohjeen tai käskyn syrjiä². Yhdenvertaisuuslaki myös velvoittaa viranomaisia edistämään yhdenvertaisuutta kaikilla edellä mainituilla perusteilla, ja muuttamaan niitä olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisuuden toteutumista. Samat henkilöt tai henkilöryhmät voivat tulla syrjityiksi usean syrjintäperusteen vuoksi samanaikaisesti tai eri tilanteissa eri syrjintäperustein. Tätä kutsutaan moniperusteiseksi tai risteäväksi syrjinnäksi.³ Lisäksi on tilanteita, joissa syrjinnän vaarassa olevaan ryhmään kuuluvan läheinen voi joutua syrjinnän kohteeksi; tuolloin kyseessä on läheissyryntä⁴.

Välittömällä syrjinnällä tarkoitetaan henkilön kohtelua epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta, ja välillisellä syrjinnällä näennäisesti puolueettomia säädöksiä ja määräyksiä, jotka asettavat henkilön erityisen epäedulliseen asemaan muihin verrattuna. Häirintä on henkilön tai ihmisryhmän arvon ja koskemattomuuden tarkoituksellista ja tosiasiallista loukkaamista niin, että siitä syntyy uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä tai hyökkäävä ilmapiiri. Myös ohjeen tai käskyn antaminen syrjivään toimintaan on yksi syrjinnän muoto⁵.

1. Yhdenvertaisuussuunnitelman tavoitteet

Yhdenvertaisuussuunnitelman tavoitteena on edistää yhdenvertaisuutta määrittelemällä ne tavoitteet, puitteet, keinot ja konkreettiset toimenpiteet, joiden avulla viranomainen edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä torjuu ja ennalta ehkäisee syrjintää toiminnassaan ja

¹ Syrjintälautakunnan lausunto 27.11.2006

² Yhdenvertaisuuslaki kieltää syrjinnän paitsi tässä luetelluilla nimenomaisesti mainituilla perusteilla, myös ”muun henkilöön liittyvän syyn” perusteella. Lain on katsottu kieltävän syrjinnän muun muassa poliittisen ja ammattiyhdistystoiminnan perusteella. Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta kieltää sukupuoleen perustuvan syrjinnän.

³ Esimerkkejä: romaniväestöön kuuluva vanhus, seksuaalivähemmistöön kuuluva vammainen henkilö, maahanmuuttajanainen

⁴ Esimerkki: henkilöä, jolla on vammainen lapsi, syrjitään työhönottossa

⁵ Esimerkki: vahtimestarille on annettu ohje olla päästämättä ravintolaan sisään johonkin etniseen vähemmistöön tai maahanmuuttajiin kuuluvia henkilöitä

työnantajana. Viranomaisen toiminnan luonteesta ja viranomaisen tehtävistä riippuu, millaiset tavoitteet yhdenvertaisuussuunnitelmalle asetetaan. Esimerkiksi palveluita antavan paikallisviranomaisen tavoitteidenasettelu on tehtävistä ja toimintaympäristöstä johtuen erilaista kuin keskushallinnon viranomaisen. Yhdenvertaisuussuunnitelma laaditaan vastaamaan paikallisia olosuhteita, jonka vuoksi mallisuunnitelmia ei ole mahdollista laatia valtakunnallisella tasolla. Yhdenvertaisuussuunnittelun tueksi on laadittu opas, jossa on esimerkkejä muun muassa suunnitelman tavoitteiden asettelusta, suunnitteluprosessista, sisällöistä ja seurannasta. Opas löytyy esimerkiksi Internet-sivustolta www.yhdenvertaisuus.fi.

1.1. Monimuotoinen yhteiskunta ja työelämä

Yhteiskuntamme on aina ollut monimuotoinen, koostunut eri-ikäisistä, eri kulttuuritaustaisista ja erilaiset lähtökohdat omaavista ihmisistä. Kansainvälistymisen ja väestön ikärakenteen muutoksen seurauksena monimuotoisuuden merkitys on kasvanut ja asettanut muutospaineita palveluiden ja koulutuksen tuottajille, elinkeinoelämälle, tiedonvälitykselle ja ihmisten keskinäiselle kanssakäymiselle. Hyvinvoinnin ja tasapainoisen kehityksen ylläpitäminen edellyttää eri väestöryhmien, mukaan lukien eri vähemmistöt, huomioon ottamista, yhdenvertaisen kohtelun ja mahdollisuuksien turvaamista. Samanlainen kohtelu ei aina takaa yhdenvertaisuuden toteutumista, sillä ihmisten lähtökohdat ja elämäntilanteet määrittelevät myös heidän tarpeitaan ja mahdollisuuksiaan. Hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen saattaa myös vaatia lisätoimenpiteitä eri ryhmien kohdalla. Yhdenvertaisuussuunnitelmien toimeenpano on yksi keino vahvistaa eri väestöryhmien tasavertaisuutta ja keskinäistä yhteenkuuluvuutta. Niiden avulla voidaan myös ehkäistä vähemmistöjen syrjäytymistä ja väestöryhmien keskinäisiä ristiriitoja. Parhaimmillaan yhdenvertaisuussuunnitelma on viranomaisen laatutyökalu, joka auttaa kehittämään sekä viranomaisen tavanomaista toimintaa että erityis- ja kehittämistoimenpiteitä.

Työelämässä monimuotoisuuden kasvu näkyy siinä, että työpaikoilla työskentelee eri-ikäisiä, eri sukupuolia edustavia, eri maista lähtöisin olevia tai vammaisia työntekijöitä, eri uskontoja tunnustavia, perheellisiä ja perheettömiä, seksuaaliselta suuntautumiseltaan moninaisia henkilöitä jne. Jotta työyhteisöt osaisivat hyödyntää työntekijöidensä erilaista osaamista ja kokemuspohjaa, tarvitaan henkilöstöpolitiikkaa, joka auttaa työyhteisöä ottamaan huomioon työntekijöiden yksilölliset tarpeet, ja työnantajaa järjestämään työolosuhteet ja työjaon niin, että jokainen työntekijä voi yltää parhaaseen työpanokseensa. Monimuotoisuuden tietoinen hyödyntäminen näkyy eri selvitysten mukaan muun muassa työntekijöiden erilaisista lähtökohdista, kokemuksista ja osaamisesta johtuvana innovatiivisuuden kasvuna ja koko työyhteisön vastuun ottamisena tuloksista, työilmapiiristä, motivaatiosta ja työhyvinvoinnista. Kaikki nämä tekijät lisäävät työpaikan vetovoimaa ja työnantajan mahdollisuuksia saada tarvitsemaansa työvoimaa. Yhdenvertaisuusnäkökulman mukaan ottaminen parantaa myös palveluiden laatua ja saavutettavuutta.

1.2. Syrjinnän tunnistaminen, torjuminen ja ennalta ehkäisy

Syrjinnän tunnistaminen on lähtökohta ja edellytys yhdenvertaisuuden toteutumiselle. Viranomaisen on aktiivisesti ja johdonmukaisesti etsittävä ja poistettava eriarvoisuutta aiheuttavia toimintoja ja rakenteita. Yhdenvertaisuussuunnitelmaa laatiessaan viranomainen joutuu arvioimaan nykyisen toimintansa, työkäytäntöjensä ja ohjeistuksensa yhdenvertaisuutta ja varmistamaan, ettei toimintaohjeissa, erilaisissa suunnitelmissa tai ohjelmissa, mukaan lukien viranomaisen sisäiset suunnitelmat, ole aineksia, jotka asettavat ihmisiä eriarvoiseen asemaan etnisen alkuperän tai muun kielletyn syrjintäperusteen osalta. Koska viranomainen on esimerkiksi ohjeita antaessaan yleensä perustellut ja harkinnut niitä huolellisesti, voi olla haastavaa tunnistaa niissä syrjiviä aineksia tai ilmaisuja. Viranomaisena ja työnantajana toimimisen arvioinnissa on hyvä pyrkiä katsomaan asioita toiminnan kohteiden ja käyttäjien

näkökulmasta. Yhteistyö eri vähemmistöjä ja henkilöstöä edustavien tahojen kanssa on hyödyllistä aloittaa jo aivan suunnitteluprosessin alussa.

Yhdenvertaisuus toiminnassa

Viranomaisen tulee ottaa huomioon lain tavoitteet yhdenvertaisuuden turvaamiseksi kaikessa toiminnassaan. Yhdenvertaisuussuunnitelman pitää sisältää toimenpiteitä ja keinoja sellaisen tilanteen varalle, jossa viranomainen joutuu reagoimaan omassa toiminnassaan ja toimintaympäristössään havaitsemaansa syrjintään. Oman toiminnan lisäksi tällainen tilanne voi tulla esille esimerkiksi palvelujen tai muun toiminnan ostamisen ja rahoittamisen yhteydessä. Jos käy ilmi, ettei valittu palveluntuottaja kohtelee tasapuolisesti kaikkia asiakasryhmiä, tulee viranomaisen puuttua siihen. Sama koskee tilanteita, joissa viranomaiselle ehdotetaan yhdenvertaisuuslain vastaista menettelytapaa, kuten esimerkiksi sulkemaan vähemmistöjen edustajia julkisin varoin rahoitetun toiminnan ulkopuolelle. Kaikkia viranomaisia koskee hallintolain mukainen velvollisuus neuvoa syrjintää kokeneita ottamaan yhteyttä syrjintäasioissa toimivaltaisiin viranomaisiin asiansa eteenpäin viemiseksi.

Yhdenvertaisuus työpaikalla

Työyhteisöjen sisällä jokaisella työntekijällä on oikeus puuttua syrjintään ja esimiehen velvollisuus on selvittää työntekijän esittämää tai tietoon tullutta syrjintäepäilyä. Lisäksi henkilöstön edustajat toimivat työpaikoilla syrjintää kokeneiden tukena ja edunvalvojina. Syrjintään ja häirintään on puututtava tasavertaisesti, tapahtuipa sitä millä perusteella tahansa.

Monesti koettu syrjintä, häirintä tai kiusaaminen on tahatonta ja johtuu tietämättömyydestä, mutta on huomattava, ettei se siinäkään tapauksessa ole sallittua. Yhdenvertaisuussuunnitelmaan on hyvä kirjata konkreettisesti se, kenelle tai mille tahoille koetusta tai havaituista syrjinnästä ilmoitetaan. Esimies on aina yleensä ensimmäinen taho, mikäli hän itse ei liity syrjintäkokemuksen syntymiseen.

1.3. Positiivinen erityiskohtelu ja kohtuullinen mukauttaminen

Positiivisella erityiskohtelulla tarkoitetaan jonkin syrjinnälle alttiin ja kyseisellä elämänalueella muita huonommassa asemassa olevan henkilöryhmän tukemista sellaisilla toimilla, jotka saattavat heidät tasavertaisempaan asemaan muiden kanssa.⁶ Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että määräaikaisten toimenpitein vähennetään jonkin henkilöryhmän aliedustusta ja/tai lievennetään heihin kohdistuvasta syrjinnästä johtuvia haittoja. Positiivinen erityiskohtelu ei siis ole mihinkään toiseen ryhmään kohdistuvaa syrjintää, sillä sellaisen henkilön tai henkilöryhmän, johon sitä kohdennetaan, katsotaan olevan esimerkiksi etnisen alkuperänsä, ikänsä, työkyvyttömyytensä, perheenhuoltovelvollisuksiensa tai sosiaalisen asemansa vuoksi erityisen suojelun tarpeessa.

Kohtuullinen mukauttaminen tarkoittaa tarpeellisia ja asianmukaisia muutoksia ja järjestelyjä, joilla varmistetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuus nauttia tai käyttää kaikkia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia yhdenvertaisesti muiden kanssa. Mukauttamistoimet eivät ole sellaisia, jotka aiheuttaisivat suhteetonta rasitetta työnantajalle tai koulutuksen järjestäjälle. Kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon esimerkiksi työnantajan voimavarat sekä mahdollisuudet saada toimien toteuttamiseen tukea julkisista varoista tai muualta. Kohtuullisesta mukauttamisesta säädetään yhdenvertaisuuslaissa ja se sisältyy YK:n yleissopimukseen vammaisten henkilöiden oikeuksista. Yleissopimuksessa mukautusten laiminlyönti on määritelty yhdeksi syrjinnän muodoksi.

⁶ Yhdenvertaisuuslaki 7 §, 14.11.2008/690

2. Suunnitelman kattavuus ja laajuus

Yhdenvertaisuuslain mukaan yhdenvertaisuussuunnitelma tulee laatia siinä laajuudessa kun viranomaisen toiminta sitä edellyttää. Käytännössä esimerkiksi kuntaviranomaiset ovat laatineet suunnitelmiaan niin, että suurien kaupunkien suunnitelmat on koottu toimialakohtaisista suunnitelmista, kun taas pienien kuntien suunnitelmat on valmisteltu monesti yhdessä, eri toiminnan lohkot kattavassa työryhmässä. Suunnitteluprosessin organisoimisesta riippumatta tärkeää on varmistaa, ettei mikään tärkeä toimiala, kuten nuorisotoimi tai kunnallinen pelastustoimi, jää suunnitelman ulkopuolelle.

Vaikka viranomaisen toiminnassa ja asiakkuuksissa eri vähemmistöryhmien osuus olisi alhainen, on yhdenvertaisuussuunnitelma laadittava joka tapauksessa vähintään etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Toisaalta, vaikka etnisiin vähemmistöihin kuuluvat ryhmät olisivat pieniä, voi jonkin toisen ryhmän, esimerkiksi ikääntyneen väestön, osuus olla korkea. Jos viranomaisen suunnitelma kattaa vain etnisen yhdenvertaisuuden, em. ryhmät koostuvat silloin alkuperäiskansa saamelaisista, romaniväestöön ja muihin perinteisiin vähemmistöihin (mm. Suomen tataari- ja juutalaisyhteisöt) kuuluvista sekä maahanmuuton kautta syntyneistä ryhmistä. Saamelaisten oikeudellinen asema eroaa muista ryhmistä: he ovat alkuperäiskansa, jolla on oma kieli ja kulttuuri (koko maassa) ja näitä koskeva itsehallinto (saamelaisten kotiseutualueella). Sen lisäksi mitä Saamen kielilaisissa säädetään saamelaisten oikeuksista kotiseutualueellaan, myös kotiseutualueen ulkopuolella heillä on oikeus saada saamenkielisiä palveluita kuten lasten päivähoitoa.

Kun suunnitelma laaditaan kattamaan myös muita syrjinnän vaarassa olevia ryhmiä kuten vammaiset henkilöt, vanhukset, ikääntyneet ja nuoret ihmiset, uskonnollisiin sekä seksuaali- ja kielivähemmistöihin kuuluvat henkilöt, löytyy useimpien viranomaisten asiakkuuksista ja toimintamuodoista huomattava määrä henkilöitä, joita suunnitelma koskee.

Jos viranomaistoiminnan tuloksissa on huomattu ongelmia jonkin ryhmän kohdalla, on tarpeen laatia suunnitelma tältä osin perusteellisemmin, vaikka kyseessä olisikin kooltaan pieni ryhmä. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi romaniväestöön kuuluvien lasten koulutuksessa tai vammaisten henkilöiden palveluihin pääsyssä viranomaisen tilojen fyysisen esteellisyys vuoksi.

Viranomaisen toiminnan luonteella on myös merkitystä suunnitelman laajuuden ja kattavuuden osalta. Viranomaisen, joka toiminnassaan voi puuttua yksilön vapauteen ja oikeuksiin taikka merkittäviin taloudellisiin ja sosiaalisiin kysymyksiin, on laadittava yhdenvertaisuussuunnitelmansa laajemmin kuin muiden. Tällaisia viranomaisia ovat mm. poliisi, vankeinhoitoviranomaiset ja lastensuojeluviranomaiset. Laajempaa yhdenvertaisuussuunnittelua tarvitaan myös sellaisia olosuhteita varten, joissa eri ryhmiin kuuluvat henkilöt asuvat ja toimivat tiiviisti yhdessä kuten vankiloissa, turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksissa ja asevelvollisuutta suorittaessa.

3. Suunnitelmien yhdistäminen

Yhdenvertaisuuslain perustelujen mukaan yhdenvertaisuussuunnitelma voi olla joko erillinen suunnitelma tai osa muuta suunnitelmaa, kuten esimerkiksi tasa-arvolain mukaista tasa-arvosuunnitelmaa tai kotouttamislain mukaista kotouttamisohjelmaa. Käytännössä toimivimmaksi ratkaisuksi on osoittautunut erillisen suunnitelman laatiminen, jonka toimeenpano ja seuranta on toteutettu soveltuvilta osin yhdessä tasa-arvosuunnitelman kanssa.

Tasa-arvolain mukaisen tasa-arvosuunnitelman ja yhdenvertaisuussuunnitelman yhdistämisen tekee ongelmalliseksi se, että edellinen on laadittu useimmiten koskemaan ainoastaan henkilöstöpolitiikkaa.

Yhdenvertaisuussuunnitelman yhdistäminen kotouttamisohjelmaan on usein vaikeaa sen vuoksi, että jälkimmäinen koskee vain maahanmuuttajia, kun taas yhdenvertaisuussuunnitelmaan tulee sisällyttää toimenpiteitä koskien myös muiden etnisten ryhmien, kuten romaniväestön ja alkuperäiskansa saamelaisten yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

4. Suunnitteluprosessi

Suunnitteluprosessissa eri vaiheita ovat muun muassa työryhmän perustaminen, viranomaisorganisaation sisäinen tiedottaminen, tiedonkeruu ja itse suunnitelman kirjoittaminen sekä siihen liittyvät yhteistyö- ja lausumismenettelyt, tiedottaminen ja hyväksyminen⁷. Suunnitteluprosessia seuraa suunnitelman toimeenpano, johon liittyy tiedottamista, koulutusta, seuranta ja arviointia. Suunnitelma tehdään määräajaiseksi, esimerkiksi kolmeksi vuodeksi kerrallaan, sillä olosuhteiden ja toimintaympäristön muuttuessa sitä tulee myös päivittää säännöllisesti.

4.1. Yhteistyö eri ryhmien kanssa

Yhdenvertaisuussuunnitelman tulee sisältää konkreettisia toimenpiteitä, joiden toteutumista voidaan seurata. Jotta nämä toimenpiteet saataisiin vastaamaan erityisessä syrjinnän vaarassa ja haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien todellisia tarpeita, on välttämätöntä kerätä tietoa eri ryhmien näkemyksistä ja kokemuksista. Myös lasten, nuorten ja ikääntyneiden henkilöiden kuuleminen on tärkeää ja sen tulisi tapahtua em. ikäryhmille soveltuvalla tavalla. Viranomaisen toiminnan luonteesta riippuen yhteistyö voi toteutua esimerkiksi kutsumalla eri ryhmien edustajia mukaan suunnitteluryhmään tai keskustelemalla heidän kanssaan prosessin eri vaiheissa. Saamelaisten kotiseutualueella toimivaltaisten viranomaisten tulee ottaa huomioon velvollisuus neuvotella Saamelaiskäräjien kanssa kieleen, kulttuuriin ja heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavista asioista kuten saamen kielen kouluopetuksesta ja sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämisestä. Yhdenvertaisuussuunnittelussa ja suunnitelmien seurannassa on lisäksi tarkoituksenmukaista tehdä yhteistyötä myös kansalaisjärjestöjen, kuten saamelaisjärjestöjen, kanssa.

Tavoitteena on yhdenvertaisuussuunnitelman valmistelussa toteuttaa ns. ennakoivaa oikeusturvaa, joka takaa suunnitelman kohteena oleville todelliset vaikuttamisen mahdollisuudet. Yhteistyötä eri ryhmiä edustavien järjestöjen, yhteisöjen ja elinten kanssa on hyvä tehdä paitsi suunnitelman laatimisessa, myös siitä tiedottamisessa ja seurannan tulosten sekä yhdenvertaisuustilanteen kehittymisen arvioinnissa.

4.2. Tiedottaminen ja koulutus

Viranomaisen on hyvä tiedottaa yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisesta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tiedottaminen tukee tiedonkeruuta ja lisää henkilöstön valmiuksia osallistua suunnitelman laatimiseen ja toimeenpanoon. Tiedottaminen henkilöstölle, asiakkaille tai oppilaille ja tärkeimmille sidosryhmille on myös osa suunnitelman toimeenpanoa. Henkilöstö tarvitsee koulutusta suunnitelman tavoitteista ja sisällöistä ottaakseen ne huomioon muussakin toiminnassaan kuin suunnitelmaan sisältyvien konkreettisten toimenpiteiden toteuttamisessa. Erityisesti esimiesten ja johdon kouluttaminen on tärkeää, sillä he voivat suuresti vaikuttaa siihen, että työyhteisön normisto ja asenneilmapiiri kehittyvät yhdenvertaisuutta ja monimuotoisuutta arvostaviksi.

⁷ Suunnitteluprosessia on kuvattu yksityiskohtaisesti suunnitteluoppaassa sivustolla www.yhdenvertaisuus.fi

5. Yhdenvertaisuussuunnitelman sisällöt

Yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen käynnistyy parhaiten tilannekartoituksella, joka tehdään erikseen viranomaistoiminnan eri lohkojen ja ulottuvuuksien osalta sekä koskien viranomaisen henkilöstöpolitiikkaa. Olipa kyseessä pelkästään etnisen alkuperän tai useiden syrjintäperusteiden osalta tehtävä kartoitus, tulisi sen kattaa myös sukupuolivaikutukset ja moniperusteinen syrjintä.

Viranomaistoiminnan osalta kartoitetaan muun muassa sitä, miten yhdenvertaisuus ja eri vähemmistöryhmät näkyvät viranomaisen toimintaa ohjaavissa strategioissa, toimintaohjelmissa ja ohjeistuksessa. Lisäksi selvitetään sitä, millaista toimintaa yhdenvertaisuuden edistämiseksi viranomainen jo toteuttaa. Toimintaympäristöä ja asiakkuuksia kuvaavat tiedot ja tilastot, erilaiset kartoitukset ja selvitykset, asiakaspalaute ja muu viranomaistoiminnan tuloksista kertova laadullinen tieto on tärkeää taustatietoa. Eri vähemmistöjen kokemuksia ja näkemyksiä voidaan selvittää yhdessä ko. ryhmiä edustavien tahojen kanssa, jollei valmista tietoa ole saatavilla. Tilannekartoitusta tehtäessä tulee muistaa se, että vaikka kaikki vähemmistöt⁸ eivät ole näkyviä tai asiakkuuksissa tunnistettavia henkilöitä, on heidät hyvä ottaa huomioon suunnitelman sisällöissä.

Viranomaisen sisäisen yhdenvertaisuuden osalta tietoa on yleensä olemassa ainakin jonkin verran henkilöstön ominaisuuksista (ikä, sukupuoli, ammattijakauma), mutta monesti joudutaan myös selvittämään joitakin asioita, muun muassa asenneilmastoa ja syrjintäkokemuksia, erikseen. Henkilöstön tilanteesta ja kokemuksista saadaan tietoa esimerkiksi tasa-arvosuunnitelman valmisteluaineistoista, työhyvinvointikyselyistä ja muista vastaavista aineistoista.

Hyvä yhdenvertaisuussuunnitelma on konkreettinen ja paikallisiin olosuhteisiin laadittu. Siihen kootaan esimerkiksi lyhyt nykytilanteen kuvaus, kehittämiskohteet perusteluineen ja konkreettiset toimenpiteet kehittämishaasteisiin vastaamiseksi. Suunnitelma voi sisältää lyhyen ja pidemmän aikavälin tavoitteita ja konkreettisia toimenpiteitä niiden saavuttamiseksi. Lukijalle pitäisi muodostua selkeä kuva siitä, mihin toimenpiteellä pyritään, kenen vastuulla toimeenpano on, mitä keinoja käytetään ja millä aikataululla toimet toteutetaan.

5.1. Yhdenvertaisuus viranomaisen toiminnassa

Viranomaisen toiminnan osalta yhdenvertaisuussuunnitelma sisältää kehittämistoimenpiteitä, jotka koskevat esimerkiksi kaikille suunnattuja palveluita ja mahdollisia erityispalveluita, palvelu- ja asiakastilanteita, neuvontaa, ohjausta ja tiedottamista, yhteistyötä eri väestöryhmien kanssa, toiminnassa ja toimintaympäristössä havaittuun syrjintään puuttumista, esteettömyyttä ja saavutettavuutta, hankintapolitiikkaa, lainsäädännön ja ohjeistuksen valmistelua jne. Yhdenvertaisuussuunnitelma sisältää myös eri ryhmien ja syrjintäperusteiden osalta erikseen kohdennettuja toimenpiteitä sekä tarvittaessa kohtuullisen mukautuksen ja positiivisen erityiskohtelun muotoja.

Palveluiden kehittämisen osalta toimenpiteet voivat liittyä palvelustrategian kehittämiseen, eri asiakasryhmien tarpeiden tunnistamiseen, yhdenvertaiseen kohteluun, sähköiseen ja fyysiseen esteettömyyteen, eri ryhmät tavoittavaan palveluohjaukseen, tiedottamiseen ja vuorovaikutustilanteisiin (mm. tulkkipalvelut ja kommunikaation tekniset apuvälineet), ostopalveluiden hankintamenettelyyn jne.

Yleistavoitteena on, viranomaistoiminnan luonteesta riippuen, syrjimättömyyden valtavirtaistaminen niin, että esimerkiksi julkisten hankintojen, strategia-asiakirjojen tai lainsäädännön valmistelun yhteydessä

⁸ Esimerkiksi seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt ja monet uskonnolliset vähemmistöt

arvioidaan niiden yhdenvertaisuusvaikutukset. Yhdenvertaisuussuunnitelmaa laadittaessa on hyvä ottaa huomioon muissa asiakirjoissa ja ohjelmissa olevat tavoitteet ja toimenpiteet (esimerkiksi vanhuspoliittinen ja vammaispoliittinen ohjelma sekä kotouttamisohjelma). Vastaavasti yhdenvertaisuussuunnitelmaan sisällytettävät tavoitteet ja toimenpiteet pitää viedä myös osaksi viranomaisen muita ohjelmia ja asiakirjoja. Yhdenvertaisuussuunnitelma on hyvä ulottaa koskemaan talousarvion laatimista ja tulosohjausta, koska niiden avulla voidaan varmistaa se, ettei voimavarojen mitoittamisen tuloksena synny yhdenvertaisuutta estäviä rakenteita.

Yhdenvertaisuuslaki velvoittaa viranomaisia laatimaan yhdenvertaisuussuunnitelman etnisen alkuperän perusteella. Vähimmäisvaatimus siis on, että suunnitelma käsittelee yhdenvertaisuuden edistämistä viranomaisen toiminnassa alkuperäiskansa saamelaisten (myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella ainakin suurissa kaupungeissa, joissa saamelaisia asuu), perinteisten vähemmistöjen kuten romanien ja uusien, maahanmuuton kautta syntyneiden kieli- ja kulttuurivähemmistöjen osalta. Edellä mainittujen ryhmien kohtaama moniperusteinen syrjintä tulee myös ottaa huomioon. Moniperusteisen tai risteävän syrjinnän yhtenä perusteena on usein joko sukupuoli tai ikä, mutta myös muita syrjinnän kasautumisen muotoja on hyvä ottaa huomioon⁹. Lisäksi tulee arvioida yhdenvertaisuussuunnitelman sukupuolivaikutukset.

Useita kiellettyjä syrjintäperusteita kattavan suunnitelman hyöty on se, että sitä toteuttamalla viranomainen voi suunnitelmallisesti edistää yhdenvertaisuutta syrjintäperusteesta tai elämänalasta riippumatta. Tällöin suunnitelma sisältää eri ryhmien ja syrjintäperusteiden osalta konkreettisia toimenpiteitä sen mukaisesti, mitä kehittämistarpeita tilannekartoituksessa ja eri ryhmien edustajilta saadussa palautteessa on tullut ilmi.

5.2. Viranomainen työnantajana

Viranomaisen työnantajana toimimisen osalta yhdenvertaisuussuunnitelma käsittelee muun muassa johtamiseen, rekrytointiin, työjärjestelyihin, uralla etenemiseen, palkkaukseen ja työehtoihin sekä työhyvinvointiin ja työolojen kehittämiseen liittyviä kysymyksiä.

Johtamisella on keskeinen asema yhdenvertaisuuden ja hyvän työilmapiirin edistämisessä työyhteisössä. Haasteita monimuotoisuuden johtamiselle julkisen sektorin organisaatioissa asettavat työntekijöiden ikärakenteen muutos ja kasvavat ikäerot, tarpeet etnisen monimuotoisuuden kasvattamiselle, jotta viranomaisen henkilöstörakenne vastaisi paremmin väestörakennetta, vammaisten henkilöiden rekrytointiin liittyvät kysymykset ja seksuaaliseen suuntautumiseen liittyvät syrjintäkokemukset. Esimiehen ja johdon tuella sekä työnohjauksellisilla keskusteluilla rakennetaan työyhteisön normistoa, vaikutetaan asenteisiin, työntekijöiden jaksamiseen ja toiminnan laatuun.

Yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisen yhteydessä on kokemusten perusteella hyvä selvittää kelpoisuusvaatimukseen liittyviä kysymyksiä, jotteivät esimerkiksi maahanmuuttajataustaiset henkilöt joudu muita huonompaan asemaan työnhakijoina perusteettomasti. Suunnitteluprosessin yhteydessä on tarpeellista kartoittaa myös kohtuullisten mukautustoimien tarpeita ja mahdollisuuksia, esimerkiksi työpaikan esteettömyyden ja työvälineiden osalta, vammaisten työntekijöiden palkkaamiseksi. Rekrytoinnin osalta voidaan yhdenvertaisuussuunnitelmassa esittää myös erityisen ”yhdenvertaisuuslausekkeen” käyttöön ottamista, jolla työnantaja ilmaisee toivovansa hakijoiksi erikäisiä, myös kieli-, kulttuuri- ja muihin vähemmistöihin kuuluvia naisia ja miehiä¹⁰.

⁹ Esimerkiksi alkuperäiskansa saamelaisiin kuuluvat vammaiset henkilöt tai seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvat maahanmuuttajat

¹⁰ Yhdenvertaisuuslausekkeet ovat käytössä mm. Euroopan komission virkoja täytettäessä.

Henkilöstökoulutus on keskeinen väline kasvattaa henkilöstön osaamista yhdenvertaisuus- ja syrjintäkysymyksissä sekä purkaa kielteisiä asenteita ja ennakkoluuloja eri vähemmistöjä kohtaan. Yhdenvertaisuus, työhyvinvointi ja työolojen kehittäminen liittyvät kiinteästi yhteen: syrjimätön työyhteisö voi paremmin, työskentelee tehokkaammin ja tunnustaa kaikkien osaamista ja vahvuuksia. Työsuojelu toimii osana yhdenvertaisuuspolitiikan toimeenpanoa muun muassa edistämällä syrjintätapausten tunnistamista ja puuttumalla työpaikalla tapahtuvaan syrjintään ja kiusaamiseen. Yhdenvertaisuussuunnittelussa kannattaakin hyödyntää ja yhdistää työhyvinvointiin ja työsuojeluun liittyvää osaamista ja rakenteita henkilöstön kokeman syrjinnän ja epätasa-arvoisen kohtelun ehkäisemisessä, seuraamisessa ja positiivisen erityiskohtelun muotojen kehittämisessä.

6. Suunnitelman toimeenpano ja toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi

Yhdenvertaisuussuunnitelman tehokas toimeenpano ja seuraaminen edellyttävät, että suunnitelma sisältää konkreettisia tavoitteita ja toimenpiteitä. Yleisellä tasolla olevan suunnitelman toimeenpano sen sijaan vaatii erillisen toimintasuunnitelman laatimisen.

Yksi hyvä ja suositeltava tapa toimeenpanna suunnitelmaa on kirjata toimenpiteet vuosittaiseen tulossuunnitelmaan tai toimintaohjelmaan sekä varata talousarvioon niiden toimeenpanon edellyttämät resurssit. Tulossuunnitelman piirissä olevia tavoitteita ja toimenpiteitä seurataan organisaation eri tasoilla ja niistä raportoidaan vuosittain. Yhdenvertaisuussuunnitelma on hyvä rakentaa niin, että siihen sisältyy lyhyemmällä ja pidemmällä aikavälillä toteutettavia toimia. Yksittäisiä toimenpiteitä voidaan toteuttaa ja seurata vuositasolla, ja kokonaisvaltainen arviointi tehdä määräajoin, esimerkiksi kolmen vuoden välein, jolloin myös suunnitelma päivitetään kokonaisuudessaan.

Yhdenvertaisuussuunnitelma voi sisältää listan indikaattoreita, joiden avulla eri toimenpiteiden vaikutuksia mitataan. Mikäli toimenpiteiden vaikuttavuus arvioidaan heikoksi tai toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia, pitää suunnitelmaa korjata ja uudistaa. Seuraamalla yhdenvertaisuussuunnitelmansa toteutumista viranomainen voi kehittää toimintaansa vastaamaan sellaisia tarpeita, joita ensimmäistä suunnitelmaa laadittaessa ei ehkä ole osattu ottaa huomioon. Osana seurantaa on tärkeää kerätä palautetta eri vähemmistö- ja ikäryhmiä edustavilta tahoilta. Suunnitelman tulee sisältää toimenpiteiden toteuttamisen ja seurannan konkreettiset aikarajat, vastuutahot ja erilaisia muotoja ja menetelmiä, joita seurannassa käytetään.

Vaikka yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen ja toimeenpano ovat osa viranomaisen virkavelvollisuutta ja sen laiminlyönti laillisuusvalvonnallinen asia, ei yhdenvertaisuuslaki kuitenkaan säädi yhdenvertaisuussuunnittelun valtakunnallisesta valvonnasta ja seurannasta. Eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskansleri ja vähemmistövaltuutettu ovat osana valvontatehtäväänsä seuranneet myös viranomaisten yhdenvertaisuussuunnittelun toteutumista. Laillisuusvalvonta on kuitenkin vain viimekätistä valvontaa. Tämän lisäksi on tärkeää, että alue- ja paikallishallinnon viranomaiset seuraavat ja tukevat toimivaltansa rajoissa paikallista suunnittelutyötä. Sisäasiainministeriön tehtävänä on edistää yhdenvertaisuutta ja torjua syrjintää yhdenvertaisuussuunnittelun tukemisen, syrjinnän seurantajärjestelmän toimeenpanon ja erilaisten hanketoimintojen koordinoinnin avulla. Edellä mainittuihin tehtäviinsä liittyen sisäasiainministeriö järjestää viranomaisille koulutusta ja tiedotusta yhdenvertaisuussuunnittelun laadulliseksi ja määrälliseksi kehittämiseksi.

7. Yhdenvertaisuustilanteen seuranta

Viranomaistoiminnan tulosten seuranta on tärkeää sekä välittömän että välillisen syrjinnän osalta. Tuloksia arvioimalla ja vertailemalla viranomaisen voi tunnistaa mahdollisen välillisen syrjinnän vaikutuksia toimintansa tuloksiin muiden selittävien tekijöiden ohella. Esimerkiksi romaniväestöön tai maahanmuuttajataustaisiin ryhmiin kuuluvien lasten ja nuorten koulutukseen liittyviä tuloksia voidaan käyttää yhdenvertaisuustilanteen arvioinnissa kuitenkin vain niin, että muidenkin tekijöiden vaikutus otetaan huomioon.

Viranomaistoiminnan tulosten seurantaan yhdenvertaisuuden osalta voidaan osittain toteuttaa muun seurantaprosessin yhteydessä (tilastot, kustannukset jne.). Paikallistasolla seurantatietoa voidaan saada muun muassa kuntien laatimista hyvinvointikertomuksista. Kuitenkin esimerkiksi etniseen alkuperään, seksuaaliseen suuntautumiseen ja sukupuolen moninaisuuteen liittyvän seurantatiedon saatavuus on erityinen haaste ja vaatii aktiivisia toimia. Maahanmuuttajataustaisten henkilöiden ja ryhmien osalta voidaan etnisen alkuperän sijaan käyttää äidinkieltä seurantaperusteena, mutta muiden vähemmistöjen osalta tulee usein löytää vaihtoehtoisia tapoja. Tällaisia seurannan muotoja ovat esimerkiksi asiakastyössä toimiville tehtävät kyselyt, erillisselvitykset, seurantakokoukset vähemmistöryhmien edustajien kanssa ja muut vastaavat toimenpiteet. Yhdenvertaisuustilanteen kehittämisen seurannassa on oleellista hankkia tietoa vähemmistöjen omista kokemuksista.

Kansallisesti ja koko Euroopan unionia koskien toteutetaan erilaista yhdenvertaisuuden toteutumiseen sekä syrjinnän esiintymiseen ja kokemuksiin liittyvää tutkimusta, jota viranomaiset voivat hyödyntää omassa seurannassaan. Esimerkiksi kansallisesti vuosittain tehtävästä viharikostutkimuksesta saa tietoja myös alueellisesti ja ryhmäkohtaisesti. Mikäli jonkin valtakunnallisen tai eurooppalaisen tutkimuksen tulokset osoittavat, että yhdenvertaisuuden toteutumisessa on ongelmia viranomaisen toiminta-alueella tai jonkin syrjintäperusteen tai henkilöryhmän kohdalla, on perusteltua selvittää asiaa myös paikallisesti tai oman toiminnan osalta.

Viranomaisen työnantajarooliin kuuluvaan arviointiin on kehitetty ja otettu käyttöön erilaisia kyselyitä, barometreja ja muita välineitä. Esimerkiksi työhyvinvoinnin seurantaan ja arviointiin kehitettyjä välineitä voidaan hyödyntää myös yhdenvertaisuuden toteutumisen ja syrjintäkokemusten seurantaan laajentamalla niitä koskemaan ko. kysymyksiä.