



YHDENVERTAISUUS VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Lausunto

1 (7)

10.3.2021

VWTDno-2021-258

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Viite: HE 241/2020 vp

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä sosiaali- ja terveysturvasta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 18 § sekä lain yhdenvertaisuusvaltuutetun (1326/2014) 3 § nojalla lain soveltamista, puuttuu syrjintään ja edistää yhdenvertaisuutta.

1. Yleisiä huomioita

Tässä lausunnossa kiinnitetään erityisesti huomiota yhdenvertaisuuden tosiasialiseen toteutumiseen sosiaali- ja terveyspalveluissa, sekä sosiaali- ja terveysturvan liittyviin työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan tehtäväalueilla. Sosiaali- ja terveyspalveluilla ja niiden järjestämistavalla on merkittävä vaikutus koko väestölle, mutta niillä on erityisen suuri paino ryhmille, jotka ovat vaarassa joutua syrjinnän kohteiksi, joiden asemaan liittyy erityisiä arjen haasteita, tai joiden tilanne on koko väestön mittakaavassa niin harvinaisen, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin kohdistuu erityisiä osamisyys- ja toimintavaatimuksia.

Valtuutettu pitää hyvänä, että järjestämisvastuu siirtyy kuntia suuremmille julkisoikeudellisille hyvinvointialueille. Tämä, sekä riittävästi turvatut resurssit ja vahva valvonta sekä valtion ohjausvalta edesauttavat asiakkaiden tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Laajemmalle väestöpohjalle kootut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut mahdollistavat myös nykyistä paremmin erilaisten erityispalvelujen, ml. vaativat sosiaalihuollon erityispalvelut kuten kehitysvammaisten erityishuolto, yhdenvertaisen saatavuuden sekä kehittämistyön. Selkeät kirjaukset palvelujen järjestämisvastuusta molemmilla



kansalliskielillä tukevat ruotsinkielisen väestön yhdenvertaista oikeutta palveluihin. Palvelujen esteettömyys ja saavutettavuus on otettava uudistuksen keskeiseksi lähtökohdaksi.

Uudistus nivoutuu osittain vielä valmisteilla olevaan lainsäädäntöön ja rakenteellisiin uudistuksiin, muun muassa vammaispalvelulainsäädännön uudistukseen, sekä työvoimapalveluiden rakenneuudistukseen. On tärkeää, että tulevien hyvinvointialueiden toimintaa arvioidaan myös suhteessa kunnille jääviin tehtäviin, sekä valtion viranomaisten tehtäviin, ja että alusta lähtien luodaan toimivia yhteistyörakenteita.

2. Uudet hyvinvointialueet työnantajina

Samalla, kun rakennetaan uutta järjestämistapaa sote- ja pelastustoimen palveluille, rakennetaan myös erittäin suuria julkisen sektorin työpaikkoja. Hyvinvointialueet tulee rakentaa niin, että ne työnantajina ovat yhdenvertaisia ja tasa-arvoisia. Yhdenvertaisuuslain 7 §:n mukainen, työnantajan velvoite edistää yhdenvertaisuutta, sekä tehdä yhdenvertaisuussuunnitelma, on tässä yhteydessä syytä nostaa esiin. Työnantajan on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista työpaikalla ja työpaikan tarpeet huomioon ottaen kehitettävä työoloja sekä niitä toimintatapoja, joita noudatetaan henkilöstöä valittaessa ja henkilöstöä koskevia ratkaisuja tehtäessä. Yhdenvertaisuuden edistämistoimenpiteiden on oltava toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Tähän liittyy työnantajan velvollisuus huolehtia syrjimättömyydestä rekrytoinnissa ja työuralla etenemisen osalta. Rekrytoinnissa positiivisen erityiskohtelun sisällyttäminen toimintatapoihin on tärkeä mahdollisuus varmistaa, että uudet, suuret julkisen alan työnantajat näyttävät esimerkkiä työelämän yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Tällä voi olla suuri merkitys työelämässä aliedustettujen ryhmien kohdalla, kuten vammaisten henkilöiden tai etnisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osalta.

Yhdenvertaisuussuunnitteluun sisältyy se, miten hyvin konkreettisesti voidaan rakentaa toimivaa, moninaista työyhteisöä, esimerkiksi selkokielisellä ohjeistuksella, sekä esteettömyyden ja kohtuullisten mukautusten ennakoi-valla suunnittelulla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että hyvinvointialueiden yhdenvertaisuussuunnittelua mallinnettaisiin jo nyt, esimerkiksi Kuntaliiton, kunta-alan työmarkkinajärjestöjen sekä nykyisten kunnallisten, sote-toimijoiden toimesta. Tämä edellyttäneee erityisresursointia. Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnissa olisi lisäksi suositeltavaa hyödyntää Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen yhdenvertaisuusyksikön osaamista.

3. Yhdenvertaisuuden toteuttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa

Laki hyvinvointialueesta

Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan on erinomaista, että yhdenvertaisuusvaatimus on sisällytetty näkyvälle paikalle hyvinvointialueiden palvelujen järjestämisvastuuta koskevan säännöksen alkuun (laki hyvinvointialueista, järjestämisvastuu 7 §).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on havainnut asiakkaiden yhteydenottojen perusteella, että suurimpienkin sairaanhoitopiirimme osalta on paljon puutteita yhdenvertaisuuden edistämisen osalta eikä osalla sairaanhoitopiireistä ole lainkaan yhdenvertaisuuslain 5 §:n edellyttämiä toiminnallisia yhdenvertaisuussuunnitelmia. Näissä tapauksissa henkilökunta ei tunne esimerkiksi yhdenvertaisuuslain mukaista kohtuullisen mukauttamisen velvollisuutta ja sairaanhoidossa syntyy paljon välillisen syrjinnän tilanteita, kun samoja toimintatapoja ja sääntöjä sovelletaan kaikkiin asiakkaisiin kategorisesti, ottamatta lainkaan huomioon heidän toimintarajoitteitaan.

Valtuutettu pitää tärkeänä, että yhdenvertaisuutta koskeva kohta kirjoitettaisiin kattavampaan muotoon todeten hyvinvointialueen vastaavan palvelujen yhdenvertaisuudesta, yhdenvertaisen saatavuuden sijaan. Tällöin tarkoitetaan palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden lisäksi myös palvelujen sisällöllistä yhdenvertaisuutta.

Hallituksen esityksessä (s. 517) yhdenvertaisella saatavuudella tarkoitetaan sitä, että kaikilla palvelua tarvitsevilla tulee olla mahdollisuus saada palvelua samojen objektiivisten perusteiden mukaisesti. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää muotoilua riittämättömänä ja korostaa, että palveluiden järjestämisen yhdenvertaisuus tulisi perustaa kattavaan yhdenvertaisuusvaikutusten arviointiin, jotta eri ihmisryhmien erityistarpeet voidaan ottaa huomioon. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää lisäksi ongelmallisena, että kyseisessä hallituksen esityksen yhdenvertaisuutta käsittelevässä kohdassa on mainittu syrjintäperusteista nimenomaisesti vain ikä, sukupuoli, alkuperä ja kieli. Mikäli yhdenvertaisuusvaikutusten arviointiin palveluiden tuottamisessa ei selkeästi ohjata kaikkien syrjintäperusteiden osalta, on se omiaan kasvattamaan riskiä siitä, että toimijat ottavat käyttöön välillisesti syrjiviä palvelumalleja.

Yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukainen edistämismuoto on syytä tuoda esiin myös saman lain 41 pykälän hyvinvointialuestrategian osalta. Viranomaisen yhdenvertaisuuden edistämisen suunnittelumuoto voidaan parhaiten toteuttaa sisällyttämällä yhdenvertaisuuden edistäminen kiinteäksi osaksi strategista suunnittelua.

Valtuutettu ehdottaa, että lain 41 § 1 mom. 1 kohta muutetaan muotoon:**Hyvinvointialuestrategia**

Hyvinvointialueella on oltava strategia, jossa aluevaltuusto päättää hyvinvointialueen toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Hyvinvointialueen strategiassa tulee ottaa huomioon:

1) asukkaiden hyvinvoinnin **ja yhdenvertaisuuden** edistäminen hyvinvointialueen tehtävälalla; (...)

2)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä

Lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä on valtuutetun käsityksen mukaan tehtävä muutamia lisäyksiä ja tarkennuksia liittyen palvelujen saavutettavuuteen.

4 § 1 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa on kiitettävästi pohdittu yhdenvertaisuuden merkitystä palveluissa sekä viranomaisen veloitetta arvioida ja edistää yhdenvertaisuutta. Valtuutettu korostaa kuitenkin, että toiminnan yhdenvertaisuusarviointia tehtäessä tulee arviointi tehdä kaikkien syrjinnän vaarassa olevien ryhmien kannalta. Näin ollen tulee arvioida, toteutuuko, ja miten toteutuu, asiakkaiden yhdenvertaisuus iästä, alkuperästä, kansalaisuudesta, kielestä, uskonnosta, vakaumuksesta, mielipiteestä, poliittisesta toiminnasta, ammattiyhdistystoiminnasta, perhesuhteista, terveydentilasta, vammaisuudesta, seksuaalisesta suuntautumisesta tai muusta henkilöön liittyvästä syystä huolimatta ja kohdentaa edistämistoimenpiteitä havaittuihin epäkohtiin. Saman pykälän perusteluissa todetaan, että” kaikkien samanlainen kohtelu ei aina riitä takaamaan yhdenvertaisuuden toteutumista, vaan yhdenvertaisuus on myös eriarvoisuuksien taistamista esimerkiksi positiivisen erityiskohtelun avulla”.

Valtuutettu toteaa tältä osin, että yhdenvertaisuus ei ole sitä, että kaikkia kohdellaan aina ja kaikkialla samalla tavalla. Yhdenvertaisuus tarkoittaa sitä, että huomioidaan ihmisten yksilölliset tilanteet ja tarpeet, ja puututaan näin eriarvoisuuteen. Tällöin viranomaisella on oltava osaaminen ja valmius hyödyntää esimerkiksi positiivista erityiskohtelua yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi.

4 § 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveystoimenpiteitä toteutettaessa on edistettävä esteettömyyttä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että esteettömyys on tullut osaksi viranomaisvelvoitteita viimeistään vammaisyleissopimuksen ja uudistetun yhdenvertaisuuslain myötä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee vahvasti säännösehdotuksen 2 momentin muuttamista velvoittavaan muotoon, esimerkiksi seuraavalla tavalla: ”Esteettömyys ja saavutettavuus on turvattava sosiaali- ja terveyspalveluissa”.

Jotta palveluiden saatavuus ja saavutettavuus voidaan turvata, lailla pitää varmistaa, ettei myöskään etäisyys muodostu palvelun saamisen esteeksi, esimerkiksi ikääntyneiden tai vammaisten henkilöiden osalta.

Jotta yhdenvertaisuus tulisi itse säännöksessä näkyville siten kuin se on nyt perusteluissa nostettu esille, valtuutettu ehdottaa lopuksi, että jo säännöksen nimestä kävisi ilmi yhdenvertaisuus, esimerkiksi seuraavalla tavalla: **”Palvelujen yhdenvertaisuus ja saavutettavuus”**. Tällä tavoin lainsoveltajat löytäisivät yhdenvertaisuuden osalta paremmin lain perusteluihin, joissa nimenomaan on avattu yhdenvertaisuutta.

Palvelujen tuottamista koskevaan **9 § 3 momenttiin valtuutettu ehdottaa seuraavaa lisäystä: Palveluiden järjestämisen tavan tulee olla palvelun luonteeseen sopiva ja turvata palvelua saavien asiakkaiden oikeudet.**

4. Vammaisten henkilöiden työmarkkina-asema ja sote-uudistus

Perustuslain 6 §:n mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Näin ollen myös jokaiselle tulee tarjota mahdollisuus olla osallisena yhteiskunnassa, ja tämä toteutuu keskeisesti siten, että ihminen saa osallistua työelämään, perustuslain 18 §:n mukaisesti. Työelämä mahdollistaa toimentulon, mahdollisuuden vaikuttaa oman elämän valintoihin, yhteiskunnallisen aseman sekä työpaikan sosiaaliset suhteet.

Suomessa kuitenkin vammaiset henkilöt ovat suureksi osaksi työelämän ulkopuolella. Työttömyyseläkettä saa Suomessa tällä hetkellä noin 120 000 henkilöä. Arvioidaan, että Suomessa on noin 60 000 vammaista henkilöä eläkkeellä, joista suuri osa olisi halukas ja jolla olisi valmiudet työhön. Syy tilanteisiin on usein asenteissa, ei siinä, etteikö vammaisen henkilö kykenisi osallistumana työelämään. Vammaisuus on usein vain ihmisen yksi ominaisuus, muiden ominaisuuksien joukossa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu teki työ- ja elinkeinoministeriölle (TEM) aloitteen syksyllä 2019 vammaisten henkilöiden työllisyyden rakenteellisten esteiden kartoittamiseksi. Ministeriö tarttui aloitteeseen ja Anni Kyröläisen tekemä selvitystyö *Vammaisten henkilöiden työllistymisen rakenteelliset esteet*

valmistui kesäkuussa 2020. TEM:n selvitys osoittaa järjestelmässä lukuisia ongelmia, joihin lainsäätäjän ja viranomaisten tulee viipymättä puuttua.

Suomalaisessa yhteiskunnassa vallitsee oletama vammaisten henkilöiden työelämän ulkopuolisuudesta. Tämän on muututtava yhdenvertaisen työelämän saavuttamiseksi. Työelämlainsäädäntöä on yleisesti kehitetty vammattoman henkilön lähtökohdista ja vammaisuus rinnastetaan usein virheellisesti työkyvyttömyyteen tai jopa sairauteen. Vaikka toimenpiteitä on vuosien saatossa kohdennettu välityömarkkinoille ja osatyökykyisten henkilöiden kuntouttamiseksi ja työllistämiseksi, esimerkiksi vammaisten henkilöiden osallistuminen työelämään on Suomessa vielä huomattavan alhaista. Tavanomaisesti vammaiset henkilöt on ohjattu eläkkeelle, vaikka he olisivat kouluttautuneet ja hankkineet ammatin. Väylä työelämään saattaa myös katketa siinä vaiheessa, kun vammaisen vastavalmistunut nuori kysyy, miten hän pääsee pyörätuolilla työhaastatteluun. Asenteiden muutoksen ja tietoisuuden lisäämisen ohella esteettömyys ja saavutettavuus ovat suuressa roolissa.

Jotta rakenteellisten työllistymisen esteiden purussa voitaisiin onnistua, on tarkastelun ja toimien oltava poikkihallinnollista ja vammaisten henkilöiden tarpeista ponnistavaa. Näin ollen myös tulevien hyvinvointialueiden palvelujen yhteen sovittaminen, erityisesti työvoimapalvelujen ja KELAn palvelujen kanssa, on ydinasemassa. Työvoimapalvelujen kuntakokeilussa ilmeisesti osittain myös siirretään kuntien vastuulle osatyökykyisten sekä vammaisten henkilöiden – jotka suinkaan eivät kaikki ole perinteisessä mielessä osatyökykyisiä – työllistymistä tukevia palveluja. On erittäin tärkeää, että näissä kokeiluissa rakennetut uudet yhteistyömuodot esimerkiksi vammais- palvelujen ja työvoimapalveluiden välillä myös viedään hyvinvointialueiden toimintatapoihin. Mikäli työvoimapalvelut jäisivät TE-rakennemuutoksen jälkeen kunnille, ei myöskään saisi syntyä uusia katvealueita työvoimapalvelujen ja sote-palvelujen välille.

Viranomaisten välinen saumaton yhteistyö ei ole riittävää, vaan lisäksi tarvitaan osaamisen lisäämistä TE-palveluissa vammaisten henkilöiden erityiskysymyksistä, sekä myös sosiaaliturvan ja eläkejärjestelmän uudelleenarviointia niin, että nämä paremmin tukevat myös vammaisen henkilön työllistymistä.

5. Viranomaisten välinen yhteistyö

Nyt arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä viranomaisten väliset yhteistyökysymykset ja palvelujen yhteensovittaminen liittyvät myös muiden, vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden asemaan. Maahanmuuttajien kotoutumista edistävät palvelut ovat toinen esimerkki, joka liittyy heikossa

työmarkkina-asemassa olevaan ryhmään, jonka syrjäytymisriski on suuri. Työvoimapalveluiden kuntakokeilut koskettavat mitä suurimmissa määrin maahanmuuttajia, sillä kaikki maahanmuuttajien ja vieraskielisten palvelut on siirretty kuntien vastuulle. Perusteena on pitkälti ollut, että kunnassa näitä palveluja voidaan sovittaa yhteen sote- ja sivistyspalvelujen kanssa.

Hallituksen esitykseen laiksi hyvinvointialueista sisältyy 14 §:ään neuvotteluelvelvoite hyvinvointialueen ja sen alueen kuntien välillä valtuustokausittain. Lisäksi hallituksen esitykseen laiksi sosiaali- ja terveystyöpalveluista, 7 § 3 mom., sisältyy yhteistyövelvoite sekä velvoite vuosittaiseen neuvotteluun hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen eri toimijoiden kanssa. Molemmat nämä velvoitteet ovat kuitenkin varsin laaja-alaisia ja yleisiä, ja valtuutettu katsookin, että olisi syytä pohtia, tulisiko yhteistyövelvoite erityisesti TE-palvelujen kanssa kirjata säännöksiin. Lain työllistämisen edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) nojalla toimivat työelämän palvelukeskukset ovat esimerkkejä tiiviistä kunnan, TE-palvelujen ja KELAn välisestä yhteistyöstä, josta on monilla alueilla hyviä kokemuksia. TYP-palvelujen piirissä on rajattu joukko työttömiä, mutta vastaavanlaisia, kiinteään, monialaiseen yhteistyöhön pohjautuvia malleja on perusteltua tuoda myös muille ryhmille, joiden yhdenvertaista pääsyä työelämään on syytä vauhdittaa.



Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kristina Stenman

Ylitarkastaja

Elli Björkberg