



Riikka Tella

Etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan kehittäminen

Riikka Tella

Etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan kehittäminen



Vähemmistövaltuutettu
Helsinki 2005

©Vähemmistövaltuutettu

ISBN: 951-735-975-6

ISSN: 1796-0819

Edita

Helsinki 2005

Lukijalle

Merkittävä osa vähemmistövaltuutetun asiakastyötä on ulkomaalaisten ja etnisiin vähemmistöihin kuuluvien neuvonta, avustaminen ja ohjaus. Kokemuksemme on osoittanut, että tälle työlle on paljon ja yhä lisääntyvää kysyntää.

Tämän asiakasryhmän neuvonta vaatii joskus kielitaidoissa ja kulttuuri-eroissa sekä asiakkaan perustiedoissa ja elämäntilanteessa olevien eroavaisuuksien huomioonottamista. Etnisen syrjinnän vastaisesta neuvonnasta puhuttaessa neuvontatilanteessa käsitellään myös vaikeita kokemuksia: tietämättömyyden aiheuttamaa turhautumaa sekä syrjintäkokemuksen synnyttämää raivoa ja nöyryytystä.

Neuvonta ei ole myöskään vain passiivista tiedon vastaanottamista, vaan kaksisuuntainen prosessi. Neuvontatilanne on kohtaaminen, jossa neuvoja antava ja ohjaava osapuoli voi myös oppia ja saada tietoja. Kun nämä tiedot vielä kootaan, antaa se meille arvokasta tietoa yhteiskunnallisen päätöksenteon pohjaksi. Tietoa etnisen syrjinnän tilanteista ja kokemuksista on nyt liian vähän.

Asiakaskunnan osallisuus on myös yksittäisiä tilanteita laajempi asia: etnisten vähemmistöjen osallisuus heitä itseään koskevien neuvontapalvelujen kehittämisessä on ratkaisevaa palvelujen onnistumisen kannalta.

Vähemmistövaltuutetun ohella useat viranomaiset ja monet kansalaisjärjestöt tekevät neuvontatyötä. Mitä ulkomaalaisten ja etnisiin vähemmistöihin kuuluvien neuvonta tarkkaan ottaen on, mitä erityisiä vaatimuksia sille tulisi asettaa ja miten se parhaiten toteutettaisiin muun muassa ottamalla huomioon alueellinen yhdenvertaisuus ja asiakasryhmien osallisuus?

Tutkija Riikka Tella kartoittaa tässä tutkimuksessa etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan tilaa Suomessa, kuvaa erilaisia hyviä käytäntöjä ja pohtii niitä edellytyksiä - ”kulmakiviä” - joista hyvä neuvontapalvelu koostuu. Tutkimuksessa on myös ehdotuksia neuvontatyön järjestämiseksi valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti. Tarkastelun pohjana on ulkomaalaisten ja etnisiin vähemmistöihin kuuluvien perusoikeuksien toteutuminen Suomessa.

Vähemmistövaltuutetun tehtävänä seurata ja parantaa ulkomaalaisten ja etnisten vähemmistöjen asemaa ja oikeuksia ja tehdä sitä koskevia aloittei-

ta ja kehittämisehdotuksia. Käsissäsi on ensimmäinen vähemmistövaltuutetun julkaisusarjan tutkimus.

Tutkimus on toteutettu Euroopan unionin rahoittamassa EurEquality-hankkeessa Suomen kansallisena kehittämisraporttina.

Helsingissä, 22. päivänä marraskuuta 2005

Mikko Puumalainen
vähemmistövaltuutettu

Tiivistelmä

Etnisen syrjinnän vastaista neuvontaa antavat useat tahot ja toimijat, joiden toimintaperiaatteet ja tehtävät vaihtelevat. Osa neuvonnasta on hallintomenettelyyn kuuluvaa viranomaisen aktiivista tiedottamista, palveluja ja neuvontaa esimerkiksi sosiaali- ja terveys- tai työvoimapalveluissa. Vähemmistövaltuutettu edistää toimillaan hyviä etnisiä suhteita yhteiskunnassa neuvoin, ohjein ja aloittein, mutta merkittävän osan vähemmistövaltuutetun ja hänen toimistonsa työstä muodostaa asiakaspalvelu ja neuvonta. Noin kolmannes asiakasyhteydenotoista koskee syrjintää alkuperän kielien tai kansallisuuden perusteella. Pakolaisten kotoutumisen ja asumisen edistämiseksi työskentelevien viranomaisten toimintaan asiakasneuvonta kuuluu virkatehtävien osana. Työsuojelupiireissä ja ammattiliitoissa ehkäistään työsyryntää. Syrjimätön ja yhdenvertainen kohtelu on perustuslaissa turvattu oikeus ja julkisella vallalla on vastuu sen toteutumisesta. Peruspalvelujen täysimääräinen toteutuminen myös etnisten vähemmistöjen edustajien kohdalla edellyttää toimivaa neuvonta- ja opastusjärjestelmää. Viranomaisten tiedonsaantioikeus luo heille muihin toimijoihin nähden paremmat edellytykset neuvonnan toteutuksessa.

Iso joukko etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan toteuttajista on järjestöjä tai eri tahojen rahoittamia projekteja, joiden toimintaa ei neuvonnan osalta ole säännelty lainsäädännössä. Heillä ei myöskään ole yhdenvertaisuuslain mukaista yhdenvertaisuussuunnittelun velvoitetta. Järjestöissä ja projekteissa neuvontaa toteutetaan joustavin ja monipuolisin toimintatavoin ja heidän toiminnassaan etnisten vähemmistöjen osallisuus toteutuu paremmin kuin virkaneuvonnassa. Järjestöjen ja projektien verkostomainen toimintatapa viranomaisten kanssa loisi parhaat puitteet neuvonnan järjestämiselle. Julkisyhteisöillä on mahdollisuus vaikuttaa projektien rahoitukseen ja sitä kautta niiden jatkuvuuden ja toimintaedellytysten turvaamiseen.

Maahanmuuttajiin kohdistuva syrjintä näyttäytyy erilaisena kuin saamelaisiin tai romaneihin kohdistuva syrjintä. Nuorten maahanmuuttajien kokema syrjintä liittyy useimmiten asumiseen tai opiskeluun. Eri toimijoiden on tärkeää oppia tunnistamaan etnistä syrjintää ja vahvistaa valmiuksia puuttua siihen. Neuvontaa on kehitettävä läpäisevin, valtavirtaistavin lähestymistavoin. Samoin työkaluja syrjinnän esiin tuomiseksi pitäisi nykyisestä kehittää. Neuvontaa voidaan tehostaa koordinoimalla käytössä olevia neuvonnan muotoja sekä keräämällä keskitetysti tietoa syrjinnästä ja rasismista. Tämä velvoite sopii luontevimmin kunnan rooliin peruspalvelujen tuottajana. Paikalliset monikulttuurisuustyöryhmät – ja neuvottelukunnat tulisi ottaa työhön mukaan.

Etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan toteutus tulisi suunnitella kunnan yhdenvertaisuussuunnitelmassa. Lääninhallitukset valvoisivat neuvonnan toteutusta ja osallistuisivat neuvonnan alueelliseen yhteistyöhön. Työvoima- ja elinkeinokeskukset tekevät jo nykyisellään monikulttuurisuuteen ja kotoutumiseen liittyvää työtä ja toiminnan alueellista koordinaointia. Aluehallintoviranomaisten yhteistyötä tulee entisestään kehittää. Vähemmistövaltuutetun toimiston edellytykset hyvien etnisten suhteiden edistämässä paranisivat nykyistä tiiviimmän alue- ja paikallisverkoston kautta: neuvontaverkoston selkeyttäminen lisäisi kontaktipintaa alueellisiin toimijoihin. Säännöllinen raportointi etnisen syrjinnän tilasta parantaisi edellytyksiä vaikuttaa etnisiin suhteisiin yhteiskunnassa ohjein, suosituksin ja aloittein. Raportointi tapahtuisi kunnan tasolta vähemmistöasiain neuvottelukunnan valtakunnalliseen yhteenvetoon.

Sammandrag

Rådgivning mot etnisk diskriminering ges av flera instanser och aktörer med varierande verksamhetsprinciper och uppgifter. En del av rådgivningen är sådan aktiv informationsförmedling, service och rådgivning av myndigheter som hör till förvaltningsförfarandet, till exempel inom social- och hälsovårdsservicen eller arbetskraftsservicen. Minoritetsombudsmannen främjar i sin verksamhet goda etniska relationer i samhället genom råd, anvisningar och initiativ, men en betydande del av minoritetsombudsmannens arbete och arbetet vid minoritetsombudsmannens byrå består av kundservice och rådgivning. Cirka en tredjedel av de ärenden som minoritetsombudsmannen kontaktas för gäller diskriminering på grund av ursprung, språk eller nationalitet. Kundrådgivning hör till tjänsteuppgifterna för de myndigheter som arbetar för att främja flyktin-garnas integration och boende. Diskriminering i arbetslivet förebyggs i arbetarskyddsdistrikten och fackförbunden. Odiskriminerande och jämlikt bemötande är en rätt som tillförsäkrats i grundlagen och den offentliga makten bär ansvaret för att detta förverkligas. Att också personer som representerar etniska minoriteter får tillgång till all basservice förutsätter ett fungerande system med rådgivning och vägledning. Myndigheternas rätt till information skapar bättre förutsättningar för rådgivning i förhållande till andra aktörer.

En stor del av dem som ger rådgivning mot etnisk diskriminering är organisationer eller projekt som finansieras av olika instanser. Deras verksamhet i fråga om rådgivningen har inte reglerats i lagstiftningen. De har inte heller någon förpliktelse om planering av likabehandling i enlighet med lagen om likabehandling. I organisationerna och projekten ges rådgivning på smidiga och mångsidiga sätt och i deras verksamhet är de etniska minoriteterna mera delaktiga än i myndighetsrådgivning. De bästa ramarna för ordnande av rådgivning skapas av att organisationerna och projekten på ett nätverksliknande sätt samverkar med myndigheter. Offentliga samfund har möjlighet att inverka på finansieringen av projekten och därigenom säkerställandet av projektens fortlevnad och verksamhetsförutsättningar.

Diskriminering av invandrare visar sig på annat sätt än diskriminering av samer eller romer. Den diskriminering som unga invandrare upplever har oftast samband med boende eller studier. Det är viktigt att olika aktörer lär sig att identifiera etnisk diskriminering och att beredskapen att ingripa i diskriminering stärks. Rådgivningen bör utvecklas på olika genomgående och mainstreamande sätt. Samtidigt borde verktygen för att ta upp frågor

som gäller diskriminering utvecklas från nuvarande. Rådgivningen kan effektiviseras genom att man samordnar befintliga rådgivningsformer och på ett centraliserat sätt samlar in uppgifter om diskriminering och rasism. Denna förpliktelse lämpar sig naturligtast för kommunen, vars roll är att producera basservice. Lokala arbetsgrupper och delegationer som arbetar med mångkulturism borde tas med i arbetet.

Genomförandet av rådgivning mot etnisk diskriminering bör inplaneras i kommunens likabehandlingsplan. Länsstyrelserna skulle övervaka rådgivningen och delta i det regionala samarbetet gällande rådgivningen. Arbetskrafts- och näringslivscentralerna arbetar redan för närvarande med frågor som gäller mångkulturism och integration och samordnar verksamheten på lokal nivå. Samarbetet mellan regionförvaltningsmyndigheter bör vidareutvecklas. Minoritetsombudsmannens byrå skulle få förbättrade förutsättningar att främja goda etniska relationer genom ett tätare regionalt och lokalt nätverk. En klarläggning av rådgivningsnätverket skulle öka kontakten med regionala aktörer. Regelbunden rapportering om läget i fråga om etnisk diskriminering skulle förbättra möjligheterna att påverka de etniska relationerna i samhället genom anvisningar, rekommendationer och initiativ. Rapporteringen skulle ske från kommunnivå till det riksomfattande sammandraget som uppgörs av delegationen för minoritetsärenden.

SUMMARY

Counselling against ethnic discrimination is given by several quarters and actors whose operational principles and tasks vary. Part of the counselling is active information of authorities under an administrative procedure, services and counselling e.g. on social or labour services. The Ombudsman for Minorities promotes by his activities good ethnic relations in society by advice, instructions and initiatives, but a significant part of the work done by the Ombudsman for Minorities and his office consists of client service and counselling. About one third of the client contacts apply to discrimination on the basis of origin language or nationality. Client counselling is part of the official duties of the authorities working to promote the integration and residing of refugees. The Occupational Safety and Health Inspectorates and trade unions prevent discrimination in working life. Equal treatment based on the non-discrimination principle is a right secured in the Constitution, and the government is responsible for its implementation. Full implementation of the basic services requires also for the representatives of the ethnic minorities a well-functioning counselling and guiding system. The right of the authorities to get information creates for them better preconditions for the implementation of counselling in comparison with other actors.

A great many of the implementers of counselling against ethnic discrimination are organizations or projects funded by different quarters, whose activities is not regulated by legislation as far as counselling is concerned. Nor do they have the obligations of non-discrimination plans complying with the Non-Discrimination Act. In the organizations and projects, the counselling is implemented by flexible and diversified methods, and in their activities the involvement of ethnic minorities is realized better than in official counselling. The network-like course of action with authorities, which is implemented by organizations and projects, creates the best framework for organizing counselling. Public corporations have a possibility to affect the funding of the projects, and thus the securing of their continuity and operational preconditions.

Discrimination against immigrants appears different from discrimination against the Sami or the Roma. Discrimination experienced by young immigrants is often related to housing or studies. It is important for different actors to learn to recognize ethnic discrimination and strengthen facilities to interfere in it. The counselling has to be developed by thorough, mainstreaming approaches. Likewise, the tools for highlighting discrimination should be developed. Counselling can be made more effective by coordi-

nating those forms of counselling that are in use, and by collecting information on discrimination and racism in a centralized way. This obligation fits most naturally the municipalities, whose role is to produce basic services. Local multicultural working groups and advisory boards should be involved in the work.

The implementation of counselling against ethnic discrimination should be planned in the municipal equality plan. The State Provincial Offices would supervise the implementation of the counselling and participate in the regional cooperation of it. The Employment and Economic Development Centres already perform work related to multiculturalism and integration, as well as regional coordination of the activities. The cooperation of the regional administrative authorities should be developed further. The prerequisites of the Office of the Ombudsman for Minorities for promoting good ethnic relations would become better and more intensified via the regional and local networks: clarifying the counselling network would increase the contacts with regional actors. Regular reporting of the situation regarding ethnic discrimination would improve the preconditions for affecting the ethnic relations in society by regulations, recommendations and initiatives. The reporting would take place at the municipal level for the nationwide summary of the Advisory Board for Minority Issues.

ETNISEN SYRJINNÄN VASTAISEN NEUVONNAN KEHITTÄMINEN

1	Johdanto	
1.1	Syrjintä ja syrjinnän kielto, positiivinen erityiskohtelu ...	2
1.2	Syrjinnän kielto kansainvälisessä sääntelyssä.....	5
1.3	Neuvonta perusoikeuksien toteuttamisessa ja hallinnon periaatteena	6
1.4	Vähemmistövaltuutettu etnisten suhteiden edistäjänä..	10
1.5	Etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan järjestäminen: velvoite ja maahanmuuttopoliittinen tavoite.....	12
1.6	Tutkimuksen tehtävä ja rajaus.....	16
2	Etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan kartoitus: toimijat ja neuvonnan muodot	
2.1	Etnisen työsyryjinnän vastainen neuvonta	20
2.1.1	Työsyryjinnän käsite	20
2.1.2	Työsyryjinnän vastainen neuvonta hallinnon näkökulmasta..	22
2.1.3	Työmarkkinajärjestöjen etnisen työsyryjinnän vastainentyö.....	27
2.2	Neuvonta ulkomaalaisasioissa ja kotoutumisen edistämisessä	30
2.2.1	Aktiivinen, viranomaisaloitteinen neuvontavelvoite.....	30
2.2.2	Järjestöjen rooli ulkomaalais- ja kotoutumisasioissa	34
2.3	Muita etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan tilanteita kohderyhmittäin ja erityisalueittain tarkasteltuna.....	37
2.3.1	Etniseen syrjintään vaikuttaminen kohderyhmittäin	38
2.3.1.1	Saamelaisiin kohdistuvan syrjinnän erityispiirteitä	38
2.3.1.2	Romanien osallisuus neuvottelukunnissa ja romaniyhdyshenkilöiden toiminta	42
2.3.1.3	Nuoret maahanmuuttajat neuvonnan kohderyhmänä..	45
2.3.2	Neuvonnan erityistilanteita ja toimijoita.....	46

2.3.2.1	Rasistinen rikollisuus syrjinnän äärimmäisenä muotona...	46
2.3.2.2	Rikosuhripäivystys	47
2.3.2.3	Monika-naiset liitto ry	48
2.3.2.4	Suomen Mielenterveysseuran SOS-keskus	50
2.3.2.5	Suomen evankelisluterilainen kirkko	50
2.3.2.6	Maahanmuuttajajärjestöt	52
2.4	Esimerkkejä kuntien etnisen syrjinnän vastaisesta neuvonnasta.....	53
2.4.1	Helsinki.....	54
2.4.2	Espoo	57
2.4.3	Vantaa	60
2.4.4	Tampere	63
2.4.5	Kotka.....	64
3.	Neuvonnan kehittämisen malli	
3.1	Etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan kulmakivet	67
3.2	Malli etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan kehittämiseksi ..	75
3.2.1	Neuvonnan järjestäminen paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti.....	75
3.2.2	Kunnan vastuu neuvonnan järjestämisessä	76
3.2.3	Neuvonnan valvonta ja yhteistyö alueetasolla.....	80
3.2.4	Valtakunnan taso etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan mallissa.....	81
3.3	Toimintasuosituksia	82
4.	Lopuksi	84
	Lähteet	85
	Kartoituslomake	87

ETNISEN SYRJINNÄN VASTAISEN NEUVONNAN KEHITTÄMINEN

1. JOHDANTO

Etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan tarkastelu edellyttää hetken viivähämäämistä syrjinnän ja rasismien olemuksessa. Rasismi on kohtuullisen nuori ilmiö suomalaisen tutkimuksen tai edes keskustelun kohteena. Suomi ei ollut monokulttuurinen yhteiskunta ennen maahanmuuton voimakasta kasvua 1990-luvulta alkaen, kotimaiset etniset vähemmistöt ja saamelaisien alkuperäiskansa olivat eläneet täällä aiemminkin. Rasismia koskevan puhe voimistui kuitenkin vasta ulkomaalaisten maahantulon lisääntyttyä. Rasismia voidaan määritellä monin tavoin. Suppeitten määritelmien mukaan rasismiksi ymmärretään vain tietynlaiset vihamieliset, vahingoittavat opit, kuvitelmat ja asenteet sekä niihin selvästi sitoutunut toiminta. Laajemmat rasismien määritelmät pureutuvat sen taustalla vaikuttaviin ideologioihin, rasismien erilaisiin ilmenemismuotoihin ja seurauksiin.¹ Hierarkkiset valtasuhteet, ”me ja muut”-asenne, luokittelut ja stereotyyppit ihonvärin, uskonnon tai kansallisuuden perusteella leimaavat rasismia ja syrjintää. Itsen tai oman kulttuurin määrittely normiksi johtaa muiden ryhmien kuvaamiseen toiseuden kautta.²

Tässä työssä käsittelen syrjintää toimintana, jonka taustalla laajempaan ajattelu- ja asenneilmastona vaikuttaa rasismi. Syrjintä, ikään kuin aktualisoitunut rasistinen teko, voi käsittää asioita rasistisesta väkivallanteosta loukkaavaan nimittelyyn raitiovaunussa. Yhdenvertaisuuslain syrjitylle myönteisestä todistustaakkasäännöksestä huolimatta kaikista syrjintätapauksista ei kerry oikeuskäsittelyn aineksia, mutta syrjintää kokenut voi silti tarvita oikeuksiaan koskevia neuvoja tai henkistä tai sosiaalista tukea. Tarkastelen työssäni syrjintään ja syrjintäneuvontaan liittyviä normeja sekä hyvän hallinnon tuodakseni esille sen, että useat niistä velvoittavat

¹ Anna Rastas: Rasismi, Suomalainen vieraskirja – kuinka käsitellä monikulttuurisuutta, 2005, s. 73-74.

² ”New Yorkin terrori-iskut tapahtuivat syyskuussa vuonna 2001. Human Rights First –järjestö julkaisi kesäkuussa 2005 Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Ety:n tuella raportin ”Everyday Fears: A Survey of Violent Hate Crimes in Europe and North America”. Sen mukaan syyskuun 2001 jälkeen on alkanut uusi eurooppalainen rasismien aikakausi. Muukalaispelko on työntynyt marginaalista poliittisen valtavirran osaksi. Etnisiä ja uskonnollisia vähemmistöjä kohtaan tunnetaan entistä enemmän pelkoa, ja pelko näyttyy rasististen asenteiden ja tekojen lisääntymisenä. Siis käytännössä pahoinpitelyinä, sylkemisinä, tuhopolttoina, vandalismina, uhkailuina, tappoina ja murhina.” (Tomi Tuomaala, Sanomalehti Pohjalainen 7.8.2005) Taloustutkimus tiedusteli 500:n suomalaisen käsitystä siitä, lisäävätkö viimeaikaiset terrori-iskut rasismia myös Suomessa. 67 % kaikista vastaajista arvioi rasismien lisääntyvän ainakin jonkin verran. (Taloustutkimus 26. – 27.8.2005)

viranomaisia ja julkista valtaa käyttäviä ennalta ehkäisemään syrjintää, puuttumaan siihen ja neuvomaan asianosaista. Julkisyhteisöillä on velvoite suunnitella ja seurata toimintansa syrjimättömyyttä ja yhdenvertaisuutta ja tähän veloitteeseen sisältyy myös neuvonnan kehittämisen mahdollisuuksia. Viranomaisten on tarpeen myös yhteen sovittaa toimintaansa lukuisien syrjinnän vastaista työtä tekevien järjestöjen kanssa. Syrjinnän vastaista työtä tekevien verkottumiseksi ja etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan kehittämiseksi on syytä aluksi kartoittaa, ketkä työtä tekevät ja millaisin muodoin.

1.1 Syrjintä ja syrjinnän kieltö, positiivinen erityiskohtelu

”Ennakkoluuloisuus on yksi niistä ongelmista, joista kaikilla on teoria, mutta ratkaisua ei kellään” – Max Horkheimer

Syrjinnässä on kyse poissulkemisesta ja alistamisesta, ja se välittää tehokkaasti viestin uhrin erilaisuudesta ja huonompiarvoisuudesta. Koska syrjintä on luonteeltaan nöyryyttävää, uhrin toivot useinkin pääsevän syrjintäkokemuksista yli niin nopeasti kuin mahdollista. Joku voi kieltää tullessaan syrjityksi, toinen voi ryhtyä välttelemään tilanteita, joissa syrjintä on todennäköistä, kolmas voi jopa kieltää itseltään syrjivään kohteluun johtaneen identiteettinsä osan tai pyrkiä peittämään sen.³ Rasismi puolestaan laajana yhteiskunnallisena käsitteenä sisältää kielletyn syrjinnän lisäksi asenteet, ennakkoluulot, rotuopit ja opit tiettyjen kulttuurien paremmuudesta muihin nähden sekä kiusaamisen, vähemmistöjen syrjäytymisen ja muut yhteiskunnassa vaikuttavat ilmiöt.⁴

Kun kampaaja kieltäytyy leikkaamasta romanin hiuksia tai tavaratalo rajoittaa hänen asioimistaan liikkeessä, on käsillä usein etnisen syrjinnän tilanne. Tavallinen syrjintätilanne on myös ravintolapalvelun tarjonnan rajoittaminen asiakkaan ihonvärin tai kansallisen alkuperän perusteella. Syrjinnän tilanteet vaihtelevat: jossain tilanteessa kyse voi olla siitä, että henkilö ei tule ajoissa tietoisiksi oikeuksistaan (esim. oikeus asumistukeen) ja jäätyään vaikkapa jonkun etuuden ulkopuolelle katsoo tullessaan syrjityksi. Toisaalta kyse voi olla väärin ymmärryksestä ja esimerkiksi virkamiehen puutteellisista valmiuksista kohdata rasistista käyttäytymistä. Joskus taas syrjintä voi näyttäytyä todellisena umpikujana, jossa neuvonta voi olla vain ohjaamista oikeusavun tai terveydenhuollon piiriin. Erilaisista

³ Makkonen: Syrjinnän vastainen käsikirja 2003, s. 19 –20.

⁴ Kortteinen, Makkonen: Oikeutta rasismin ja syrjinnän uhreille, etnisen syrjinnän vastainen käsikirja 2000, s. 10.

syrynnän tilanteista johtuen myös neuvontaan kohdistuu hyvin erityyppiisiä odotuksia ja etnisen syrynnän vastaista neuvontaa on miltei mahdotonta tarkastella yhtenäisenä ilmiönä. Etnisen syrynnän vastainen neuvonta on vaativa ja moniulotteinen aihekokonaisuus, ei pelkästään toimijoitten lukuisuuden ja keskinäisen erilaisuuden vuoksi, vaan myös sisällöllisesti. Tästä johtuen en tule myöskään tässä selvityksessä esittämään mitään pakettiratkaisua kaikkien etnisen syrynnän vastaisten neuvonnan tilanteiden kehittämiseksi, pikemminkin erittelemään neuvonnan eri ulottuvuuksia ja esittämään huomioita sen pohjalta.

Euroopan neuvoston vähemmistöjen suojelua koskevassa puiteyleissopimuksessa todetaan, että ”moniarvoisen ja aidosti demokraattisen yhteiskunnan ei tule ainoastaan kunnioittaa kansalliseen vähemmistöön kuuluvien henkilöiden etnistä, sivistyksellistä, kielellistä ja uskonnollista identiteettiä, vaan myös luoda tarkoituksenmukaiset olosuhteet, joissa he voivat ilmaista, säilyttää ja kehittää tätä identiteettiä. Samoin suvaitsevaisuuden ja vuoropuhelun ilmapiirin luominen on välttämätöntä, jotta kulttuurisesta moninaisuudesta tulisi jokaiselle yhteiskunnalle rikastuttamisen eikä erottamisen lähde ja tekijä.” Paitsi maahanmuuttajataustaisten henkilöiden, myös kotimaisten vähemmistöjen kohdalla on tärkeää kiinnittää huomiota niihin olosuhteisiin, jotka mahdollistavat oman kulttuurin ja kielen harjoittamisen ja ylläpitämisen sekä kehittymisen. Esimerkiksi saamelaisien kohdalla syrynnän vastaisessa työssä on kyse edellytysten luomisesta perinteisen poronhoidon harjoittamiseen, millä osaltaan turvataan mahdollisuus säilyttää oma elämäntapa ja kulttuuri. Kyse on lopulta alkuperäiskansan oikeuksista elinkeinoonsa ja maahan, sillä ilman toimeentulon edellytyksiä on vaikeaa säilyttää omaa kulttuuria ja kieltä.

Euroopan neuvoston direktiivi 2000/43/EY rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (ns. rasismidirektiivi) määrittelee välittömän syrynnän seuraavasti: *Välittömänä syryntänä* pidetään sitä, että henkilöä kohdellaan rodun tai etnisen alkuperän perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai voitaisiin kohdella vertailukelpoisessa tilanteessa.

Välillisenä syryntänä puolestaan pidetään sitä, jos näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa tiettyä rotua tai etnistä alkuperää olevat henkilöt erityisen epäedulliseen asemaan muihin henkilöihin nähden, jollei kyseisellä säännöksellä, perusteella tai käytännöllä ole puolueettomasti perusteltavissa olevaa oikeutettua tavoitetta, ja jolleivät tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ole asianmukaisia ja tarpeellisia. Välillistä syryntää voi olla se, että työpaikan pätevyysvaatimuksissa edellytetään täydellistä suomen kielen taitoa, vaikeivät työtehtävät sitä välttämättä

edellyttä, jolloin alkuperältään vierasmaalainen joutuu helposti poissuljetuksi paikantäytössä. Välillisen ja välittömän syrjinnän määritelmät on sisällytetty myös kansalliseen yhdenvertaisuuslakiin (21/2004), jolla saatettiin voimaan Euroopan neuvoston syrjintädirektiivit (rasismidirektiivi ja direktiivi yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista, myöhemmin työelämädirektiivi 2000/78/EY). Välillisen syrjinnän kieltäminen on tärkeää, koska rasismi ja etninen syrjintä ovat yhteiskunnassa varsin laajalti tuomittuja ilmiöitä, minkä tähden syrjintä ja rasismi saavat yhä useammin peiteltyjä muotoja. (Scheinin, Vähemmistöt ja niiden syrjintä Suomessa, s.18).

Välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi myös *häirintä* ja *ohje tai käsky syrjiä* täyttävät syrjinnän tunnusmerkit (Yhdenvertaisuuslaki 6 §). Häirintänä pidetään yksittäisen henkilön tai ihmisryhmän arvon ja koskemattomuuden tarkoituksellista tai tosiasiallista loukkaamista siten, että luodaan uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä tai hyökkäävä ilmapiiri. Tällaista voisi olla esimerkiksi jotain väestönsaa halventavan kuvan kiinnittäminen työpaikan seinälle tai uhkailua käsittävä puhe. Myös ohje tai käsky syrjiä ovat syrjintää ilman, että ohjetta tai käskyä vielä olisi noudatettu. Tällainen ohje voisi olla ravintolapäällikön eteisvahtimestarille antama ohje kieltäytyä laskemasta sisään tiettyä etnistä alkuperää edustavia henkilöitä. Ohjeen tai käskyn antajalla tulee kuitenkin olla toimivalta velvoittavan käskyn tai ohjeen antamiseen esimerkiksi asemansa perusteella. Rakenteellinen syrjintä puolestaan käsittää yhteiskunnan rakenteista, käytänteistä ja tavoista johtuva eri asemaan asettaminen. Etnisten vähemmistöjen lukumääräinen ja väestöllinen lisääntyminen yhteiskunnassa näkyy vain hitaasti yhteiskunnan julkisessa elämässä, esimerkiksi politiikassa tai hallinnossa.

Pääsääntöisesti ihmisiä ei saa asettaa erilaiseen asemaan alkuperän, uskonnon, kielen tai vastaavan syyn perusteella. Vaikka henkilö alkuperänsä takia tulee syrjityksi yksilönä, syrjinnällä on kollektiivinen ulottuvuutensa, koska se pohjautuu tiettyyn ryhmäominaisuuteen: hän tulee asetetuksi eriarvoiseen asemaan tietyn ryhmän edustajana. Myös tietyn kansanryhmän alistava kohtelu on kiellettyä. Juhani Kortteinen⁵ toteaa syrjinnän olevan johdettavissa tasa-arvon periaatteesta, jonka mukaan ihmisillä on yhtäläiset oikeudet ja velvollisuudet. Näitä periaatteita ei kuitenkaan sovelleta mekaanisesti, vaan tavoitteena on ihmisten välisen tosiasiallisen tasa-arvon ja tiettyjen vähimmäisoikeuksien toteutuminen. Tällöin on tarpeen turvata positiivisen erityiskohtelun avulla tiettyjä oikeuksia sellaisille ih-

⁵ Oikeutta rasismin ja syrjinnän uhreille - Etnisen syrjinnän ja rasismin vastainen käsikirja, Helsinki 2000, 11 ja 12

misryhmille, jotka ovat historiallisesti olleet syrjäytyneessä asemassa yhteiskunnassa tai jotka muussa tapauksessa syrjäytyisivät niin, että heidän pääsäänsä perusoikeuksiin vaikeutuisi. Positiivisilla erityistoimenpiteillä vähemmistöille pyritään turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus nauttia perusvapauksista ja ihmisoikeuksista. Hyväksyttävää positiivista erityiskohtelua ovat esimerkiksi vähemmistöille suunnatut erityistukitoimenpiteet kuten koulutuskiintiöt ja erityinen maankäyttöoikeus. Tukitoimien tarpeellisuus tulee arvioida kohteena olevan vähemmistön tosiasiallisen tilanteen perusteella. Positiivista erityiskohtelua voidaan luonnehtia ihmisten erilaisuuden huomioonottamiseksi yhteiskunnan julkisen elämän järjestämisessä.

1.2. Syrjinnän kieltö kansainvälisessä sääntelyssä

Syrjinnän kieltö, joka on eräs keskeisimmistä oikeusperiaatteista, sisältyy esimerkiksi Yhdistyneitten Kansakuntien peruskirjaan, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (TSS-oikeudet) sekä kansalais- ja poliittisia (KP-) oikeuksia turvaaviin sopimukseen, YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen, Euroopan ihmisoikeussopimukseen, Euroopan unionin perusoikeusasiakirjaan ja Euroopan yhteisön perustamissopimukseen. YK:n ihmisoikeuksien julistuksen 2 artikla vuodelta 1948 turvaa jokaiselle oikeuden kaikkiin julistuksessa esitettyihin oikeuksiin ja vapauksiin ilman minkäänlaista rotuun, väriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, ominaisuuteen, syntyperään tai muuhun tekijään perustuvaa erotusta. Julistuksessa on myös muita kohtia, jotka suojaavat syrjintää vastaan. Näistä esimerkkinä mainittakoon 7 artikla, joka koskee tasavertaisuutta lain edessä. Eräs merkittävä Suomea velvoittava syrjinnän kieltävä kansainvälinen sopimus on myös YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (Sops 37/70) - rotusyrjintäsopimus, joka KP-sopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimusten tavoin on suoraan tuomioistuimissa sovellettavaa oikeutta.

Paitsi syrjinnän kieltoja, ihmisoikeussopimukseen sisältyy myös vähemmistöjen oikeuksia turvaavia kohtia. Näistä esimerkkinä mainittakoon YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 27 artikla, jossa vahvistetaan vähemmistöjen oikeus nauttia yhdessä muiden ryhmän jäsenten kanssa omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan sekä käyttää omaa kieltään. Tätä artiklaa on korkein hallinto-oikeus soveltanut tehdessään kaivos- ja metsänhakkuuoikeuksia saamelaiden poronhoitoalueilla koskevia päätöksiä. Sopimusten noudattamista valvovat kansallisten oikeusturvakeinojen lisäksi myös erilliset ihmisoikeustuomio-

istuimet: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja YK:n ihmisoikeuskomitea.

Ihmisoikeussopimuksissa lähtökohtana on se, että sopimuksissa turvattujen perusoikeuksien toteutumista turvaavat ja siitä ensisijaisesti vastaavat kansalliset viranomaiset. Valtioiden on vähintäänkin pidettävä huolta siitä, että ihmisoikeussopimusten kanssa ristiriidassa olevaa lainsäädäntöä muutetaan sopimusta vastaavaksi. Joskus sopimuksissa turvattujen ihmisoikeuksien toteutuminen edellyttää myös kokonaan uutta tai täydentävää lainsäädäntöä. Pelkkä lainsäädännön yhdenmukaisuus sopimusten kanssa ei kuitenkaan ole riittävä tae ihmisoikeuksien toteutumisesta sopimusvelvoitteiden mukaisesti, vaan myös soveltamis- ja muun viranomaiskäytännön tulee olla sopusoinnussa ihmisoikeussopimusten määräysten kanssa. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat olleet pohjana kehitettäessä lainsäädäntöämme rasismien ja syrjinnän kieltävää normistoa. (Makkonen kirjassa Oikeutta rasismien ja syrjinnän uhreille, s. 62 ja 63).

1.3 Neuvonta perusoikeuksien toteuttamisessa ja hallinnon periaatteena

Etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan perusoikeudellinen ulottuvuus voidaan kiinnittää vähintään kolmeen perustuslain säännökseen. Ensinnäkin, maaliskuun alussa vuonna 2000 voimaan tullut perustuslakimme (731/1999) turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden (1 §). Syrjintä merkitsee pohjimmiltaan syrjittyjen yhtäläisen ihmisarvon kieltämistä (Kortteinen 2000, s. 13). Jos syrjinnän uhrien suojaksi ei luoda toimivia instituutioita yhteiskunnan virallistaholle ja jos uhrin jätetään yksin syrjintäkokenemustensa kanssa, jää syrjintä pimentoon ja yhteiskunta voi yksinkertaisesti kieltää syrjinnän olemassaolon. Suojainstituutioiden luominen merkitsee aina väistämättä aiemmin piiloon jääneen syrjinnän esiin nostamista. (Kortteinen 2000, s. 8.)

Ihmisten yhdenvertaisuus puolestaan on turvattu Perustuslain 6 §:ssä: Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 6.2 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa muihin nähden eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Alkuperällä tarkoitetaan säännöksessä kansallista, etnistä ja yhteiskunnallista alkuperää, jotka kattavat myös sellaiset perusteet kuin ”rotu” ja ihonväri. Säännöksestä puuttuu ihmisten tai ryhmien toisistaan poikkeavan kohtelun kieltö mm. asuinpaikan perusteella (perustuslakivaliokunta, Saraviita 2000, s. 121). Syrjintäkieltö ulottuu myös kaikkiin yksittäisiin

perusoikeuksiin, mikä tarkoittaa, että paitsi että jokaisen perusoikeuden tulee toteutua, tulee toteutuksen tason toteuttaa yhdenvertaisuuden vaatimus⁶. Perusoikeudet on kirjoitettu jokaiselle kuuluviksi, millä halutaan korostaa perusoikeuksien yleisyyttä vähättelemättä sitä, että oikeuksien toteuttaminen usein edellyttää eri ryhmien olosuhteet tai muut tosiseikat huomioiden erilaisia toimenpiteitä. Yhdenvertaisuusperiaatetta loukataan, jos jonkin oikeuden toteuttamisen taso on tosiasiallisesti erilainen eri ryhmiiin kuuluvilla⁷. Uusien perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle.⁸

Myös erilliskohtelu kielletään perustuslain syrjintäsäännöksessä. Samaa palvelua ei voida tarjota erikseen eri väestöryhmille, mikä voisi kärjistettynä olla esimerkiksi oman palvelutiskin osoittaminen kauppaliiikkeessä jollekin kansanryhmälle. Samoin kielletään suosinta tai jonkin yksilön tai ryhmän asettaminen etuoikeutettuun asemaan, mikäli tämä merkitsisi toisiin kohdistuvaa syrjintää (HE 309/1993, s. 43). Säännös ei sellaisenaan estä säätämästä joillekin kansalaisryhmille erityisiä etuja tuottavia lakeja⁹.

Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). Tämä velvoittaa niin hallintoa, lainsäätäjää kuin tuomioistuintoimintaa. Säännös painottaa yhdenvertaisuus- ja syrjintäsäännösten sisältämää vahvaa perustuslaillista toimintavelvoitetta ja perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen turvaamisvelvoitetta. Perusoikeuksien ja ih-

⁶Yhdenvertaisuutta on oikeusasiamiehen vuosikertomuksen (vuodelta 2004, s. 22, apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen) mukaan sanottu jopa eräänlaiseksi superperusoikeudeksi ja vahvemman oikeuden tai viidakon lain vastakohtaksi. Ihmisten oikeusturvaodotukset kohdistuvat korostetusti yhdenvertaisuuden vaatimukseen. Ihmisten käsitykset ja kokemukset siitä, kuinka yhdenvertaisuus yhteiskunnassa toteutuu, vaikuttanee merkittävästi heidän julkisen vallan elimiä, instituutioita ja toimenpiteitä koskevien legitimeettikäsitysten muotoutumiseen. Legitimeettikäsitykset puolestaan ovat ratkaisevan tärkeitä ihmisten julkista valtaa kohtaan tunteman luottamuksen, julkisen vallan asettamien normien vapaaehtoisen noudattamisen ja viime kädessä yhteiskuntarauhan kannalta. On tärkeää, että yksilöillä on käytettävissään oikeusturvakeinot, joiden avulla kohtelun mahdollinen syrjivyyt saadaan legitimiillä tavalla tutkituksi ja ratkaistuksi. Tältä kannalta Jääskeläinen pitää yhdenvertaisuuslakia ja sen sisältämiä uusia oikeusturvakeinoja merkittävänä edistysaskeleena.

⁷Syrjinnän vastainen käsikirja, toim. Makkonen, Vammala 2003, s. 97.

⁸Julkisen vallan turvaamisvelvoitetta voidaan pitää rinnasteisena ns. perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan periaatteelle. (Saraviita: Perustuslaki 2000, s. 178 ja 179). Perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot. Tältä osin voidaan puhua perustuslain mukaisesta tai perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta (PeVM 25/1993 s.7). Etnisen syrjinnän tapauksissa yhdenvertaisuus olisi se oikeushyvä, jota niin tuomioistuinten kuin viranomaistenkin pitäisi kunnioittaa ja asettaa etusijalle, vaikka nimenomaista lainsäädännöstä esimerkiksi syrjinnän vastaiseen neuvontaan ei olisikaan.

⁹Saraviita, Perustuslaki 2000, s.121.

misoikeuksien toteutumista turvaavien keinojen tulee olla riittäviä ja tehokkaita, koska säännöksen sisältämä perustuslaillinen toimeksianto on ehdoton: oikeuksien toteutuminen on yksiselitteisesti turvattava. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että julkisen vallan on aktiivisesti pyrittävä identifioimaan ja poistamaan oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen esteet.¹⁰ Julkisen vallan käsite on kuitenkin nyky-yhteiskunnassa yhä vähemmän erottelukykyinen arvioitaessa erilaisia oikeussuhteita. ”Yksityistäminen” on vain eräs niistä termeistä, jotka kuvaavat tapahtunutta muutosta.¹¹

Perusoikeuksiin pääsystä ja perusoikeuksien toteutumisen tasosta on kyse myös etnisten vähemmistöjen neuvonnassa. Paitsi lakisääteiset viranomaispalvelut (vastaanottokeskukset, työvoimapalvelut jne.), joilla tuetaan maahanmuuttajan sopeutumista ja integroitumista yhteiskuntaan, tulisi käsillä olevissa syrjintätilanteissa olla tarjolla riittävät neuvonnan ja ohjauksen keinot. Kun perustuslaki turvaa esimerkiksi asumisen vapauden ja oikeuden henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, tulisi kaikilla ryhmillä olla tosiasiallinen pääsy näihin perusoikeuksiin. Vaikka muodollisesti ihmiset ovat oikeuksiltaan yhdenvertaisia, tosiasiallisesti matka oikeuksien toteutumiseen on eri henkilöillä eri pituinen. Lakisääteisten neuvontapalveluiden lisäksi tarvitaan tarpeellinen määrä neuvontaa ja opastusta jo tapahtuneissa syrjinnän tilanteissa, jotta muodollisesta yhdenvertaisuudesta päästäisiin lähemmäs tosiasiallista tasa-arvoa, mahdollisuuksia yhteiskunnalliseen osallisuuteen ja tasapainoiseen elämään. Perusoikeudet on turvattava paitsi lainsäädännössä ja viranomaistoiminnassa, myös yksityisten välillä, ja julkisella vallalla on vastuu perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Syrjimätön kohtelu on perusoikeus ja ensisijainen vastuu sen toteutumisesta on julkisella vallalla, jo perustuslain mukaan. Syrjinnän vastaisen neuvonnan järjestämisessä tämä on otettava huomioon.

Myös neuvonnan asiakkaan oikeusturvanäkökulma on tärkeä argumentti, kun pohditaan etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan kehittämistä. Kun neuvontaa ja siihen liittyvää ohjausta annetaan viranomaistoimin, ollaan hallintolain ja hallintolainkäyttölain soveltamisalueella ja silloin yksittäisen henkilön tai kansanryhmän oikeusturva-asema asiakkaana on selkeämpi kuin kansalaisjärjestöjen tarjoaman neuvonnan asiakkaana. Tämän vuoksi julkisyhteisöillä tulisi olla vastuu neuvonnan koordinoinnista ja järjestämisestä.

Etnisen syrjinnän vastaista neuvontaa antavista toimijoista useat ovatkin viranomaisia. Kuntien ulkomaalais- ja maahanmuuttoyksiköt, vastaanot-

¹⁰ Makkonen, *Syrjinnän vastainen käsikirja* 2003, s. 99.

¹¹ Scheinin, *Vähemmistöt ja niiden syrjintä Suomessa*, s. 15.

tokeskukset, työsuojelupiirit, työvoimaviranomaiset ja TE-keskukset ovat hallintoviranomaisia, joita koskevat hyvän hallinnon perusteet. Heikki Kullan mukaan hyvän hallinnon perusteista neuvonta, kielenkäytön vaatimus ja viranomaisten yhteistyö ovat selvästi menettelyä tukevia ja siten keskeisiltä osiltaan muodollisia perusteita. Palveluperiaate ohjaa hallintotoimintaa myös sisällöllisesti, esimerkiksi tuloksellisuutta painottaen, mutta hallinnon oikeusperiaatteet ovat vielä selvemmin sisällöllisiä periaatteita. Hallintomenettelyä ja harkintaa hallintoasioissa ohjaa yhdenvertaisuusperiaate, joka on sekä aineellinen että menettelyperiaate. Hallinnon oikeusperiaatteet ovat arvoperustaltaan sidoksissa oikeudenmukaisuuden vaatimukseen. Tässä yhteydessä oikeudenmukaisuus voidaan ymmärtää lähinnä mielivaltaisen kohtelun kielloksi ja vaatimukseksi siitä, että teosta tai tapauksesta määrättävän seuraamuksen tulee olla siihen oikeassa suhteessa. Toiminnan oikeudenmukaisuuden arviointi edellyttää vertailua usean tapauksen välillä. Ihmisiä tulee kohdella samanlaisissa tilanteissa samalla tavalla eli tasapuolisesti.¹²

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin¹³. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että ”hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen (HE 72/2002 vp, s. 54/II). Tasapuolisen kohtelun merkitys korostuu silloin, kun viranomaisen käyttää yksityisten oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa harkintaa. Ratkaisutoiminnalta edellytetään myös johdonmukaisuutta.¹⁴ Tosiassiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen voi kuitenkin kahden eri hallinnon asiakkaan kohdalla edellyttää menettelyllisesti erilaisia asioita. Hän, jolle hallintojärjestelmämme on vieras, tarvitsee usein enemmän neuvoja ja ohjausta asian hoitamisessa kuin toinen, jolle järjestelmä on tuttu. Olisiko työvoimatoimistossa tai kansaneläkelaitoksessa asioivalle maahanmuuttajalle tarvittaessa voitava varata hieman pitempi aika asiakaspalvelijan luona kuin kantaväestöön kuuluvalle?

¹² Heikki Kulla, Hallintomenettelyn perusteet 2003, s. 69 ja 70.

¹³ Eduskunnan oikeusasiamiehet on kiinnittänyt huomiota myös muun muassa ulkomaalaisten vankien asemaan, ulkomaalaislain nojalla säilöön otettujen olosuhteisiin ja ulkomaalaisten potilaiden kohteluun psykiatrisissa sairaaloissa. Maahanmuuttajien ja ulkomaalaisten tekemissä kanteluissa on ollut usein kysymys mm. oikeudesta saada oleskelulupahakemukset käsitellyiksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Maahanmuuttajien tai ulkomaalaisten tekemät syrjäntävätteet ovat usein liittyneet maahantulon yhteydessä tehtyihin tullitarkastuksiin, kun on ollut esimerkiksi epäily siitä, että henkilönkatsastus olisi perustunut rasistisiin motiiveihin. (Oikeusasiamies Lauri Lehtimaja 2001, s. 3 ja 4).

¹⁴ Matti Niemivuo: Hallintolaki, WSOY, 2003, s. 123 ja 124.

1.4 Vähemmistövaltuutettu etnisten suhteiden edistäjänä

Syrjintää koskevassa lainsäädännössä merkittävä askel oli Yhdenvertaisuuslain (201.2004/21) voimaantulo helmikuussa 2004. Yhdenvertaisuuslain tarkoituksena on edistää ja turvata yhdenvertaisuuden toteutumista sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojaa syrjintätilanteissa. Yhdenvertaisuuslain toteutumisen valvonta on säädetty vähemmistövaltuutetun tehtäväksi. Vähemmistövaltuutetun ja syrjintälautakunnan tehtävinä on edistää hyviä etnisiä suhteita ja valvoa etnisen syrjimättömyyden toteutumista. Havaitessaan etnistä syrjintää vähemmistövaltuutettu pyrkii ohjein ja neuvoin vaikuttamaan siihen, ettei syrjintää jatketa tai uusita (Laki vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta 13.7.2001/660). Vähemmistövaltuutettu tekee myös aloitteita ja antaa suosituksia ja neuvoja, joiden tavoitteena on parantaa hyviä etnisiä suhteita ja edistää etnisten vähemmistöjen asemaa. Etnistä syrjintää koskevan asian voi laittaa vireille vähemmistövaltuutetun kautta. Hänellä on myös oikeus asianomaisen suostumuksella siirtää tai ilmoittaa edelleen toiselle viranomaiselle käsiteltäväksi vähemmistövaltuutetulle ilmoitetut etnistä syrjintää koskevat asiat. Valtuutettu voi liittää mukaan lausuntonsa siirrettävästä asiasta ja toimivaltaisen viranomaisen tulee ilmoittaa vähemmistövaltuutetulle asian johdosta suoritettut toimenpiteet.

Vähemmistövaltuutettu voi myös avustaa tai määrätä alaisensa virkamiehen avustamaan etnisen syrjinnän kohteeksi joutunutta henkilöä tämän oikeuksien turvaamisessa taikka tarvittaessa hankkia tälle tätä tarkoitusta varten oikeusapua, jos hän katsoo, että asialla on etnisen syrjinnän ehkäisyn kannalta huomattava merkitys. Vähemmistövaltuutetun ja hänen toimistonsa työ keskittyy kuitenkin enemmän laaja-alaisempaan etnisiin suhteisiin vaikuttamiseen, jolloin yhteistyö vähemmistöjä edustavien järjestöjen ja toisaalta viranomaisten kanssa korostuu. Yhteistyötä on muun muassa Somaliliiton, Romano Mission ja Suomen venäjänkielisten yhdistysten, sekä ulkomaalaishallinnon kanssa. Vähemmistövaltuutetulla on toimisto, jossa tällä hetkellä työskentelee valtuutetun ja toimialasihteerin lisäksi neljä esittelevää virkamiestä, suunnittelija ja kaksi määräaikaista tutkijaa. Etnisen syrjinnän ehkäisyyn, seurantaan ja valvontaan liittyvien kysymysten sekä eri viranomaisten yhteistyön edistämistä varten vähemmistövaltuutetun apuna toimii vähemmistöasiain neuvottelukunta.

Vähemmistövaltuutettu voi antaa sovitteluapua syrjintätilanteessa ja neuvottelussa saavutettu sovinto voidaan vahvistaa syrjintälautakunnassa.

Vähemmistövaltuutettu on tehnyt syrjintälautakunnalle hakemuksen muun muassa vakuutusyhtiön sairauskulujen harkintaa koskevassa

tapauksessa. Suomen kansalainen, jolla on vierasmaalainen nimi, oli jättänyt sairauskuluvakuutushakemuksensa vakuutusyhtiöön. Hakijalta pyydettiin myöhemmin lisäselvityksenä kopiota Kela-kortistaja ilmoitusta Suomessa asumisajasta. Tiedustellessaan asiaa vakuutusyhtiöstä ilmoitettiin, että yhtiö tekee vastaavan tiedustelun kaikille hakijoille, joilla on vierasperäinen nimi. Vähemmistövaltuutettu pyysi lisäselvitystä vakuutusyhtiön toimintapolitiikasta sairauskuluvakuutukseen liittyvän lisäselvityspyynnön perusteisiin liittyen.

Etnisten suhteiden edistämiseen liittyen vähemmistövaltuutettu on vienyt syrjintälautakunnan käsiteltäväksi myös peruskoulun opetusryhmien jakoon liittyvän tapauksen. Opetusryhmiin jakamisessa oli perusteena käytetty lasten äidinkieltä ja tämä oli johtanut maahanmuuttajataustaisten lasten päätymiseen samoihin opetusryhmiin. Vähemmistövaltuutetun mielestä kyseessä oli syrjivänä pidettävä saman palvelun tarjoaminen erikseen, erityisesti kun opetusryhmien keskinäinen vuorovaikutus oli vähäistä.

Vähemmistövaltuutetun laaja tiedonsaantioikeus vahvistaa valtuutetun toimintamahdollisuuksia syrjintätapauksissa: Valtuutetulla on oikeus saada tehtäviensä hoitamiseksi tarpeelliset tiedot muilta viranomaisilta salassapitosäännösten estämättä (Laki vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta 7 §). Tämä parantaa toimimismahdollisuuksia syrjintätapauksissa verrattuna useisiin muihin etnisen syrjinnän vastaista neuvontaa antaviin toimijoihin. Vuonna 2004 asiakasyhteydenottoja vähemmistövaltuutetun asiakaspalveluun tuli 1 625. Yhteydenottojen määrä kasvoi, mikä lienee yhteydessä yhdenvertaisuuslain voimaantuloon helmikuussa 2004. Aihepiireittäin yhteydenotot jakautuivat siten, että syrjintätapauksia oli kolmasosa, ulkomaalaislakiin liittyviä yhteydenottoja kolmasosa ja kotoutumiseen liittyviä yhteydenottoja niinkään kolmasosa. Selkeänä muutoksena oli nähtävissä syrjintään ja muuhun epäasialliseen kohteluun liittyvien tapausten suuri suhteellinen kasvu. Syrjintätapaukset ovat monimuotoisia ja edellyttävät lukuisia toimenpiteitä ja yhteydenottoja. Asiakasryhmistä eniten kasvoivat romanien yhteydenotot, mikä käy ilmi vähemmistövaltuutetun vuosikertomuksesta vuodelta 2004.

Vähemmistövaltuutetun asiakaspalvelu pyrkii keskittymään perusteellisemmin syrjintään liittyviin tapauksiin ja tuomaan esille yksittäisten asiakkaiden tapauksista yleisempiä epäkohtia sekä esittää niihin ratkaisuja. Yhdenvertaisuuslaista tiedottaminen on lisännyt ihmisten tietoisuutta etnisestä syrjinnästä ja siihen liittyvistä oikeuksista. Tämä näkyy vähemmistövaltuutetun toimiston työssä. Vähemmistövaltuutetun toiminta on valtakunnallista. Syrjintään liittyvän neuvonnan tarpeiden kasvaessa on tarpeen selvittää myös toiminnan alueellistamista esimerkiksi yhteistyösopimuksin eri tahojen kanssa. Ulkomaalaisten kasvava osuus väestöstä si-

nänsä lisää neuvonnan tarvetta esimerkiksi lupa-asioissa, mutta myöskään rasistiset ilmiöt eivät osoita vähenemisen merkkejä. On myös kysyttävä, onko vähemmistövaltuutettu syrjintään liittyvän neuvonnan tarjoajana liian kaukana joistakin asiakkaista: etnisten vähemmistöjen hiljainen tai heikompi osa (mielenterveysongelmaiset, lapset ja nuoret, kotiäidit) ei välttämättä tavoita vähemmistövaltuutetun toimistoa tai muita auttavia tahoja. Etniseen syrjintään liittyvän neuvonnan ja etnisten suhteiden edistämisen tulisi nykyistä paremmin jalkautua sinne, missä syrjintää esiintyy. Vähemmistövaltuutetun toimiston osalta tulee selvittää nykyistä laajemman alueellisen yhteistyön edellytyksiä. On tärkeää vaikuttaa etnisiin suhteisiin yleisellä tasolla, ohjein, lausunnoin ja aloittein, mutta on syytä pyrkiä vaikuttamaan niihin myös ruohonjuuritasolla, esimerkiksi palvelu- tai työnhakutilanteessa koetun syrjinnän tapauksissa, lähempänä ja välittömämmin. Vähemmistövaltuutetun ja vähemmistöasiain neuvottelukunnan alueellisten toimintamuotojen mahdollisuuksia tulee selvittää.

1.5 Etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan järjestäminen: velvoite ja maahanmuuttopoliittinen tavoite

Etnisen syrjinnän kohteeksi joutuneen henkilön neuvonnan kehittämisen tarve on havaittu monilla tahoilla. Euroopan unionin tasolla hyväksytyt kaksi syrjinnän vastaista direktiiviä ohjaavat jäsenvaltioiden toimia, joilla pyritään estämään syrjintää ja edistämään yhdenvertaisuutta yhteiskunnissa. Komissio myös kannustaa jäsenvaltioita menemään vähimmäistointia pidemmälle ja edistämään myönteistä toimintaa etenkin sen kannalta, mitä tulee viranomaisten velvollisuuteen taata maahanmuuttajien tasavertainen kohtelu heidän kotoutumisensa edistämiseksi. Myös syrjinnän torjumiseen laajemminkin kuin lainsäädäntöä ohjaavien direktiivien kautta on kiinnitetty huomiota esimerkiksi painottamalla syrjinnän vastaisen tiedottamisen merkitystä¹⁵. Samoin perusoikeuksien toteutumisen turvaaminen on nähty yhtenä kymmenestä painopistealueesta Euroopan yhteisöjen toiminnassa tulevien viiden vuoden aikana: tavoitteena on luoda sellaiset toimintalinjat, joiden avulla valvotaan ja edistetään kaikkien ihmisten perusoikeuksien kunnioittamista¹⁶. Kotimaisessa lainsäädännössä merkittävä askel oli Yhdenvertaisuuslain (201.2004/21) voimaantulo helmikuussa 2004. Yhdenvertaisuuslain tarkoituksena on edistää ja turvata

¹⁵ Euroopan yhteisöjen komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Maahanmuutto, kotouttaminen ja työllisyys, 3.6.2003, s. 27 ja 32.

¹⁶ Euroopan yhteisöjen komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Haagin ohjelma: kymmenen painopistettä seuraaviksi viideksi vuodeksi, Kumppanuus Euroopan uudistamiseksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla 10.5.2005, s 6.

yhdenvertaisuuden toteutumista sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojaa syrjintätilanteissa.

Työministeriössä vuonna 2004 asetettu työryhmä on valmistellut luonnoksen hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi. Ohjelma julkistettiin kesäkuussa 2005. Keskeisiä teemoja ovat muun muassa varautuminen näköpiirissä oleviin työvoiman saatavuusongelmiin myös työperusteista maahanmuuttoa kehittämällä, opastusjärjestelmän luominen, kotouttamisjärjestelmän ohjauksen tehostaminen, väestöryhmien välisten etnisten suhteiden parantaminen sekä siitä huolehtiminen, että Suomi tulevaisuudessaakin kykenee huolehtimaan humanitaarisista ja muista kansainvälisistä sitoumuksistaan. Pääpaino on kuitenkin työperusteisen maahanmuuton edistämisessä. Työryhmä on valmistellut yhteensä 35 politiikkalinjausta toimenpiteineen. Niistä useat edellyttävät konkreettisempaa valmistelua. Luonnoksessa maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi rasismiin ja syrjinnän torjuminen sekä ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien toteutumisen edistäminen on nostettu maahanmuuttopolitiikankin arvoiksi: ”ohjelman tavoitteena on edistää moniarvoisen, monikulttuurisen ja syrjimättömän yhteiskunnan kehittymistä”. (Luonnos maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi, s. 6 ja 8).

Eräs politiikkalinja maahanmuuttopoliittisessa ohjelmaluonnoksessa on monikulttuurisuuden ja syrjimättömyyden edistäminen: Monikulttuuristen ja syrjimättömien työyhteisöjen ja muun yhteiskunnan kehittymisen edellytyksenä on poliittisten päättäjien, viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan vahva sitoutuminen syrjimättömyyteen, alkuperästä riippumattomaan yhdenvertaisuuteen sekä eri kulttuurien ja uskontojen keskinäiseen kunnioittamiseen. Vahvaan sitoutumiseen kuuluvat selkeät rasismiin ja muukalaisvihamielisyyden vastaiset kannanotot, rakenteelliseen syrjintään puuttuminen, kotoutumisen tukeminen ja syrjäytymisen ehkäisy sekä voimavarojen suuntaaminen eri väestöryhmien välisten suhteiden edistämiseen (ohjelmaluonnos s. 20). Etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan kehittämisen näkökulmasta keskeinen on tähän politiikkalinjaan liitetty toimenpidesuunnitelma, jossa todetaan asennekasvatuksen ja syrjimättömyyttä koskevan tiedotuksen lisäämisen tarve kaikkialla yhteiskunnassa päiväkodeista tiedotusvälineisiin.

Toinen tärkeä politiikkalinjaus liittyy siihen, että tunnustetaan maahanmuuttajien osallisuuden ja osallistumisen merkitys yhteiskuntaan sitoutumisen keinona. Tähän liittyy toimenpiteinä se, että tuetaan monietnistä kansalaistoimintaa valtionavustuksin sekä lisätään maahanmuuttajien tietoisuutta ihmis- ja perusoikeuksista ja myös velvollisuuksista Suomessa. Samoin toimenpide-ehdotuksena mainitaan pyrkimys lisätä viranomais-

ten valmiuksia puuttua ihmisoikeuksien toteutumista uhkaaviin tilanteisiin. Kolmas etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan kannalta merkittävää politiikkalinjaa liittyy rasismiin ja alkuperään perustuvan syrjinnän torjumisen tehostamiseen: ”Asetetaan ’nollatoleranssi’ rasismiin ja etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän ehkäisyssä. Kaikki viranomaiset sekä työmarkkina- ja kansalaisjärjestöt omaksuvat päättäväisen asenteen alkuperästä riippumattoman tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi.” Toimenpiteiksi, joilla tämä tavoite voitaisiin saavuttaa, esitetään muun muassa seuraavaa:

- madalletaan kynnystä puuttua alkuperään perustuvaan syrjintään ja rasismiin
- kehitetään syrjinnän ja rasismiin uhreiksi joutuneiden tuki- ja neuvontapalveluja
- viranomaisten, erityisesti opetus-, sosiaali- ja terveys sekä muiden peruspalveluiden tuottamisesta vastaavien viranomaisten tulee sekä valtakunnallisella että paikallisella tasolla luoda hyvät käytännöt rasismiin ja syrjinnän ehkäisemiseksi sekä siihen puuttumiseksi. Tämä linjaus tulee sisällyttää myös peruspalvelusuunnitelmiin.
- seurataan syrjimättömyys- ja yhdenvertaisuuslainsäädäntöä koskevan tiedottamisen onnistumista (Ohjelmaluonnos s. 23)

Lisäksi merkittävää etnisen syrjinnän vastaisen neuvontatyön kehittämisen kannalta on myös maahanmuuttajien kotoutumiseen liittyvän neuvonnan ja ohjauksen painottaminen maahanmuuttoliittisessa ohjelmaluonnoksessa. Maahanmuuttajien kotoutumisella tarkoitetaan kotouttamislaissa maahanmuuttajien yksilöllistä kehitystä tavoitteena osallistua työelämään ja yhteiskunnan toimintaan samalla oman kielensä ja kulttuurinsa säilyttäen. Kotoutuminen on kaksisuuntainen prosessi ja siihen osallistuvat maahanmuuttajien lisäksi työ- ja muut lähiyhteisöt sekä koko yhteiskunta. Maahanmuuttajien kotoutumisen tukeminen huomioidaan läpivirtausperiaatteella yhteiskunnan eri toimialojen suunnittelussa ja toteuttamisessa. Maahanmuuttajien kotoutuminen on hyvin erilaista ja osa tarvitsee tuekseen ohjausta, koulutusta ja muita tukitoimia. Huomioon tulee ottaa myös se, että työelämän ulkopuolella olevien perheenjäsenillä ja erityisesti nuorilla tulee olla todelliset mahdollisuudet kouluttautua, työskennellä ja elää myönteisessä vuorovaikutussuhteessa ympäröivän yhteiskunnan kanssa. Maahanmuuttavat työntekijät ja elinkeinonharjoittajat sekä heidän perheenjäsenensä tarvitsevat yhteiskunnassa toimiakseen nykyistä tehokkaampaa tiedottamista ja opastusta. Opastuksen tarve ja laajuus riippuvat monista seikoista, kuten oleskelun kestosta ja

luonteesta, iästä, aikaisemmasta koulutuksesta ja lähtömaasta. Tästä syystä olisi tarpeen luoda kotouttamisjärjestelmän rinnalle kattava opastusjärjestelmä. (Luonnos s. 24)

Monet toimijat Suomessa ovat parhaillaan kehittämässä etnisen syrjinnän vastaiseen neuvontaan liittyvää toimintaansa. Kansaneläkelaitoksessa on perustettu työryhmä suunnittelemaan maahanmuuttajapalvelujen eriyttämistä ja neuvonnan toteutusmalleja eri alueilla: millaista erityisosaamista monikulttuurinen neuvonta sosiaalivakuutuksen alalla edellyttää, mitä mahdollisuuksia tämän päivän teknologia tarjoaa palvelujen tarjoamiselle maan eri osissa ja toisaalta, mitä jokaisen asiakaspalvelijan tulisi ymmärtää esimerkiksi monikulttuurisesta kohtaamisesta ja syrjinnän tunnistamisesta. Samoin etnisten vähemmistöjen roolia KELA:n palvelutehtävissä pohditaan. Suunnitelman on määrä valmistua vuoden vaihteessa 2005 – 2006.

Oikeusministeriö aloitti lokakuussa 2005 oikeudelliset neuvontakokeilut, jotka jatkuvat vuoden 2006 loppuun, jolloin arvioidaan neuvontapalveluitten järjestämisen tarve myös jatkossa. Kokeilu muodostuu kahdesta eri kokeilusta, joista toinen on oikeusapuohjauksen kokeilu ja toinen oikeudellisen neuvonnan kokeilu. Myös näistä kokeiluista saatavat kokemukset ovat merkittäviä etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan muotoja kehitettäessä, onhan iso osa syrjinnän vastaisesta neuvonnasta nimenomaan oikeudellista luonteeltaan. Yhteistyön mahdollisuus oikeusapuviranomaisten kanssa on tarpeen kartoittaa neuvonnan osalta. Kansaneläkelaitoksen tavoin oikeusaputoimistojen verkosto on maanlaajuinen ja siksi alueelliset neuvonnan tarpeet huomioon ottava.

Työministeriön hallinnonalalla toimivan Etnisten suhteitten neuvottelukunnan toimintaa on niin ikään kehitetty. Vuoteen 2005 asti neuvottelukunta on toiminut valtakunnallisena viranomaisten, kansalaisjärjestöjen, eduskuntapuolueitten ja maahanmuuttajien sekä etnisten vähemmistöjen välisen vuorovaikutuksen toimielimenä. Alueellisen toiminnan kehittämisen tarve on kuitenkin korostunut pääkaupunkiseudun lisäksi erityisesti yliopistokaupungeissa ja niiden ympäryskunnissa tapahtuneen maahanmuuton kasvun johdosta. Jakamalla toimintaa laajemmalle alueelle on mahdollista lisätä alueellisten toimijoiden vaikutusvaltaa neuvottelukunnassa, parantaa neuvottelukunnan edustuksellisuutta valtakunnallisesti sekä kehittää yhteistyötä paikallis- ja aluetason sekä valtakunnan tason välillä (ETNO:n toimintasuunnitelma toimikaudelle 2005 – 2008). Kolme

alueellista etnisten suhteiden neuvottelukuntaa on tämän vuoden kuluessa asetettu Itä-Suomen, Länsi-Suomen ja Lapin ja Oulun läänien alueille. Etnisten suhteiden neuvottelukuntien tehtävänä ei suoranaisesti ole neuvonnan antaminen etnistä syrjintää kokeneelle, mutta neuvonnan kehittämistä selvitettäessä on tarpeen selvittää ETNO:n rooli asiantuntijana, lausunnonantajana ja laajan verkoston käsittävänä toimijana. Alueelliset neuvottelukunnat ovat vasta aloittaneet tehtävänsä ja suunnittelevat toimintaansa.

Etnisen syrjinnän vastaiseen neuvontaan on kiinnitetty laajasti huomiota. Työperäisen maahanmuuton onnistuminen voi hyvin riippua siitä, kuinka hyvin maahan tulijoiden opastus- ja neuvontajärjestelmä saadaan toteutettua. Työllistymisen ja kotoutumisen välinen yhteys ei aina ole yksiselitteinen: työllistynyt ei välttämättä ole kotoutunut. Maahanmuuttopolitiisessa ohjelmaluonnoksessa mainitut monietnisen kansalaistoiminnan tukeminen valtionavustuksin ja maahanmuuttajien tietoisuuden lisääminen perus- ja ihmisoikeuksista on keskeistä. Rakenteelliseen syrjintään voitaneen puuttua vain rakenteellisin keinoin: ottamalla tulijat mukaan päätöksentekoon ja vaikuttamaan.

1.6 Tutkimuksen tehtävä ja rajaus

Tutkimukseni kehys on kansainvälisen, Euroopan sosiaalirahaston rahoittaman EurEquality-hankkeen osa, Suomen kehitystehtävä, jonka tarkoitus on selvittää etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan malleja, toteutustapoja ja kehittämismahdollisuuksia. Haastattelu- ja kyselymenetelmiä käyttäen on tarkoitus muodostaa käsitys etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan tarjoajista ja näiden toimijoiden välisistä yhteyksistä. Neuvonnan alueellinen ulottuvuus on eräänä lähtökohtana: miten neuvontaa tarjotaan eri alueilla ja mihin suuntaan neuvontapalveluja ollaan kehittämässä. Etnisiä vähemmistöjä edustavien järjestöjen edustajien välityksellä pyrin luomaan kuvaa myös siitä, vastaavatko olemassa olevat neuvontapalvelut siihen tarpeeseen, mitä etnistä syrjintää kohdanneet kokevat. Etnistä syrjintää voivat kohdata paitsi maahanmuuttajataustaiset henkilöt, myös kotimaiset vähemmistöt, kuten romanit ja saamelaiset, joten etnisen syrjinnän vastainen neuvonta on tässä mielessä laajasti selvityksen kohteena.

Keskityn selvityksessäni jo tapahtuneisiin etnisen syrjinnän tilanteisiin ja niissä tapahtuvaan neuvontaan. Vaikka viranomaistiedotus ja koulujen ja oppilaitosten opetus on syrjinnän ehkäisyn kannalta merkittävä jo sen vuoksi, että niiden kautta luodaan etnisille vähemmistöille tietoisuutta omista oikeuksista, jäivät ne tässä tutkimuksessa tausta-ajattelun tasolle.

Keskityn tilanteisiin, joissa joko on koettu syrjivää kohtelua ja haetaan apua tai asia, esimerkiksi sosiaalivakuutusta koskeva, on vireillä, jolloin kontakti viranomaiseen on olemassa. Neuvonnan kehittämismahdollisuuksien näkyväksi tekemisen kannalta on välttämätöntä tarkastella myös kotoutumisen ja maahantulon (so. turvapaikanhakijat, pakolaiset) yhteydessä tarjottavia neuvontapalveluita. Paneutumalla pelkästään niihin tilanteisiin, kun henkilö on kokenut syrjintää ja hakee apua tilanteeseensa, saisin vain rajoitetusti tuotua esille sitä, mitä etniseen syrjintään liittyvä neuvonta on, puhumattakaan mahdollisuuksista, joita voitaisiin neuvonnassa hyödyntää esimerkiksi nykyistä tehokkaamman yhteistyön tai verkostoitumisen avulla. Suuntaan kyselyni useille eri viranomaisille, kuten työvoimahallinto, työsuojelupiirit, kunnat, sekä erilaiset vähemmistöasioihin keskittyneet neuvottelukunnat, mutta tärkeää on hakea esille edes joltain osin myös sitä laajaa kolmannen sektorin toimijajoukkoa, joka tekee etnisen syrjinnän vastaista työtä. Kartoituksesta ei tule kattavaa, kaikkia etnisen syrjinnän vastaista neuvontaa antavien toimijoiden esittelyä, vaan kartoitus tyypittelee erilaisia toiminnan tapoja ja muodostaa pohjan neuvonnan mallien suunnittelulle. Yhteistyömahdollisuuksien kartoittaminen kansalaisjärjestöjen ja viranomaisten välillä on myös eräs tavoite. Tässä mallintamisessa käytän apuna niitä toimintatapoja, joihin esimerkiksi kunnissa olen tutustunut selvityksen kuluessa. Rajaan tehtävän mukaisesti tutkimuksen siihen työhön, jota Suomessa tehdään etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan piirissä, vaikka osa toimijoista luonnollisesti onkin kansainvälisiä.

Neuvonta kytkeytyy usein perustellusti tiedotukseen. Kuitenkin tekisin eron tiedottamisen, neuvonnan ja ohjauksen välille. Tiedottamisessa annetaan asiakkaalle hänen tarvitsemiaan tietoja, mutta neuvonta tarjoaa hänelle toimintatavan. Ohjauksella puolestaan pyritään keskustelun keinoin, vuorovaikutteisesti, edistämään asiakkaan omaa kykyä parantaa elämäänsä haluamallaan tavalla. (Anna Leskinen: Maahanmuuttajaneuvontatyön tarkoitus). Maahanmuuttajalle riittävä tiedonsaanti suomalaisen yhteiskunnan pelisäännöistä, esimerkiksi laeista, toimintatavoista viranomaisissa, työehtojärjestelmästä on ensimmäinen askel kotoutumisessa. Tarvitaan kuitenkin myös neuvontaa ja ohjausta ennen kuin voidaan puhua vähemmistöjen täysivaltaistamisesta ja osallisuuden toteutumisesta. Maahanmuuttajaneuvontatyöhön liittyikin haasteena juuri se, että neuvoja ei voi paljoa viitata yleistietoihin, koska asiakkaalla ei välttämättä ole riittävää tietotasoa yhteiskunnasta. Neuvonnan toteutukseen tarvitaan aikaa ja asiantuntemusta.

Tarkastelen työssäni myös niitä vaatimuksia, joita lainsäädäntö asettaa etnisen syrjinnän vastaiselle neuvonnalle. Valtaosa näistä normeista koskee hallintoa ja velvoittaa siten vain viranomaisia, jotka hoitavat julkista tehtä-

vää tai käyttävät julkista valtaa. Hallinnon oikeuseriaatteisiin lukeutuvia palvelun ja neuvonnan periaatteita ei aiheen käsittelyn kokonaisvaltaisuutta laiminlyömättä voi sivuuttaa. Eräs pohdittava asia onkin neuvonnan ns. toimintaketju: millainen rooli neuvontapalveluihin ohjautumisella on kansalaisjärjestöllä ja mitä on oikeus odottaa viranomaisen harjoittamalta neuvonnalta, ja toisaalta, millaisia yhteistyömalleja neuvonnan ympärille voitaisiin rakentaa. Yhtä hyvin pohdin jatkossa sitä, keitä (esimerkiksi viranomaisia) voitaisiin velvoittaa etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan järjestämiseen ja miten velvoite toteutettaisiin. Useille viranomaisille vähemmistövaltuutettua lukuun ottamatta syrjinnän vastainen työ on toissijaista, muun tehtävän ohessa hoidettavaa. Kysymys siitä, voitaisiinko viranomaisvelvoitteita tältä osin painottaa uudelleen ja miten työ resursoitaisiin, on syytä avata. Vähemmistövaltuutettu toimii valtakunnallisesti, mutta syrjintään liittyvien neuvonnan tarpeiden lisääntyessä on tarpeen selvittää neuvonnan turvaaminen paikallisella tasolla.

Selvityksen raportoinnissa voisi valita useista jäsentelymahdollisuuksista. Koska etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan parissa toimivat ovat se lukijakunta, jonka hyödynnettäväksi raportti on tarkoitettu, voisi olla johdonmukaista jaotella työ toimijoiden taustan ja toimintatavan mukaan. Olen kuitenkin valinnut lähestymistavaksi eri syrjintätilanteista ja siten erilaisista neuvonnan tarpeista lähtevän näkökulman. Käsitellessäni kotoutumiseen, turvapaikanhakuun, työsyryntään ja muihin elämäntilanteisiin liittyviä neuvonnan malleja tarkastelen kunkin kohdalla ensin neuvontaa sääntelevän normiston sisältöä. Siitä etenen toimijoiden ja neuvonnan muotojen ja toteutustapojen käsittelyyn. Raportin lopussa pystyn toivottavasti esittämään joitain etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan kehittämismalleja ja jopa tavoitteenasetteluja tulevaisuutta varten. Eräänä perusteluna syrjintätilanteista lähtevälle tarkastelulle on se, että selvityksen yksi tavoite on luoda näkemystä siitä, millaista hyvä tai toimiva syrjinnän vastainen neuvonta on. Tämä on selkeästi laadullinen tavoite, ja sen jonkinasteinen saavuttaminen on tarpeen, jotta voisın pohtia neuvonnan kehittämistä. Tarkoitus ei siis ole selvittää pelkästään rakenteellista, toimijoihin ja toimijuuteen nojaavaa kartoitusta ja sen analyysiä, vaan tutkimuksella on myös sisällöllinen, neuvonnan ominaisuuksiin liittyvä tavoite.

Niin arkipuheessa kuin tutkimusteksteissäkin etnisyyttä määritellään usein listaamalla siihen kuuluvia asioita tyyliin ”etniset vähemmistöt ovat sellaisia ryhmiä, joita yhdistää kieli, kulttuuri, uskonto, tavat, pukeutuminen jne.” Useimmiten määritelmään liitetään vielä ajatus yhteisestä alkuperästä, joka voi olla enemmän tai vähemmän todellinen tai myyttinen. Jo arkiymmärrys joutuu usein kysymään tämän yksinkertaistavan mallin rajoja. Mikä on toisesta maasta adoptoidun lapsen etnisyys? Mikä on 20 vuotta maassa asuneen, uuden kotimaansa kielen ja paljon sen kulttuurista omaksuneen maahanmuuttajan

etnisyys. Etnisyys kollektiivisena identifikaation muotona ei synny tyhjiössä vaan aina suhteessa toisiin kulttuurisiin ryhmiin.¹⁷ Etnisyydessä on aina kysymys ryhmien välisistä suhteista, ja sellaisena: dynaamisena, muuttuvana prosessina haluan etnisyyden ymmärtää tämän selvityksen puitteissa. Etnisyyden käsittäminen olemuksellisenä, pysyvänä ilmiönä olisi harhaanjohtavaa eritoten nyt, kun tarkoitus on pohtia etnisyyttä konfliktin näkökulmasta, syrjintätilanteissa. Neuvonta on osa kulttuurien vuoropuhelua, sovittelua, yhteisen ymmärryksen hakemista tulehtuneeseen tilanteeseen. Valitettavasti joudun tarkastelemaan tässä monikulttuurisuutta hallittavana ongelmana enkä siinä mieluisammassa, rikastuttavassa merkityksessä. Silmien sulkeminen etnisten ryhmien välisiltä konflikteilta ei kuitenkaan edistäisi mitään.

Kartoituksen aluksi käsittelemän työsyryntään liittyvää neuvontaa, sen toimijoita ja käytäntöjä sekä esitän joitain kehittämisajatuksia (jakso 2.1). Toisena kokonaisuutena paneudun ulkomaalaisasioihin (pakolaisten vastaanotto ja lupasiat) ja kotoutumiseen liittyvään neuvontaan, mikä on osin viranomaisten velvoitteena, osin kansalaisjärjestöjen käsialaa (jakso 2.2). Raportin osassa 2.3.1 pohdin saamelaiden alkuperäiskansaansa kohdistuvan syrjinnän ja siihen vaikuttamisen erityispiirteitä sekä romaneihin kohdistuvaa syrjintää ja siihen liittyvää konfliktinratkaisua. Kolmanneksi erikseen tarkasteltavaksi neuvonnan kohderyhmäksi olen valinnut maahanmuuttajanuoret. Kyseisen jakson loppuun olen koonnut neuvonnan erityistilanteita sisällön mukaan: muun muassa väkivaltaan ja rikostilanteisiin liittyvää neuvontaa on syytä tarkastella erikseen, samoin ulkomaalaisten mielenterveysneuvontaa. Alajaksoissa 2.4 esittelen muutamissa kunnissa omaksuttuja malleja neuvonnan ja rasismin vastaisessa työssä. Kolmas pääluke koostuu haastatteluissa ja kirjekyselyissä sekä kirjallisissa lähteissä esiin nousseista etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan kehittämisajatuksista, tekijöistä, jotka neuvonnan kehittämisessä tulisi huomioida. Näiden on tarkoitus muodostaa neuvonnan sisältöön ja laatuun liittyviä kriteereitä. Lopuksi esitän mallin siitä, miten etnisen syrjinnän vastaista neuvontaa voitaisiin kehittää kunnan, valtion aluehallinnon ja kolmanneksi valtion keskushallinnon tasoilla. Neuvonnan kehittämiseksi pyrin antamaan ne toimintasuositukset, joihin tämän selvityksen perusteella on mahdollista päätyä.

Painotan edelleen, että raportissa ei esitellä kattavasti kaikkia etnisen syrjinnän vastaista neuvontaa antavia tahoja ja niiden toimintaa, vaan siinä pyritään kuvaamaan eri tyyppisiä toimijoita (järjestöt, viranomaiset, projektit) ja tekemään havaintoja niistä mahdollisuuksista, mitä erilaisiin toimintatapoihin sisältyy.

¹⁷ Laura Huttunen: Suomalainen vieraskirja 2005: Etnisyys, s.127 – 128.

2. ETNISEN SYRJINNÄN VASTAISEN NEUVONNAN KARTOITUS: TOIMIJAT JA NEUVONNAN MUODOT

2.1 Etnisen työsyrijännän vastainen neuvonta

2.1.1 Työsyrijännän käsite

Kun työpaikkailmoituksessa haetaan henkilöä avustaviin kiinteistönhuoltotehtäviin ja hakijalta edellytetään hyvää tai erinomaista suomen kielen taitoa, voi menettely olla syrjivää, jos kielitaitovaatimukselle ei ole hyväksyttävää perustetta. On myös oikeuskäytäntöä tilanteista, joissa ulkomaalaisille työntekijöille on maksettu selvästi alhaisempaa palkkaa kuin suomalaisille työtovereille. Myös irtisanomisten tai lomautusten toteuttamisessa on mahdollista, että työntekijöitä kohdellaan epätasa-arvoisesti etnisin perustein. Suomalainen elämäntapa rakentuu voimakkaasti palkkatyöhön: toimeentulon lisäksi työ tarjoaa niin sosiaalisia suhteita kuin kehittymisen mahdollisuuksiakin¹⁸. Maahan muuttavan ulkomaalaisen sopeutuminen ja osallistuminen yhteiskunnan toimintaan on paljolti yhteydessä työllistymiseen tai opiskelupaikan saantiin. Kun esimerkiksi pakolaisille tehdään kotoutumissuunnitelmaa, suomen kielen oppiminen ja työllistymisen tukeminen ovat keskeisessä asemassa.

Juhani Kortteisen mukaan työ on keskeinen asia ihmisen elämässä ja syrjintä työsuhteessa on erityisen arvosteltavaa. Syrjinnän kieltäminen työhönotossa, mukaan lukien työpaikasta ilmoittaminen, on keskeisin työsyrijintänormin sisältö, sillä yleisintä syrjintä on juuri työhön otettavaa henkilöä valittaessa. Eri asemaan asettaminen ilman painavaa, hyväksyttävää syytä saattaa ilmetä myös palkan, lomien ajankohdan, ylenemisen, irtisanomisen, lomauttamisen, erottamisen, osa-aikaistamisen, työsuhteeseen liittyvien työsuhte-etujen, hätätyön teettämisen, urakka- tai ylityön tai muun vastaavan seikan suhteen. Rakenteellisena syrjintänä voidaan pitää sitä yleistä ilmiötä, että vähemmistöihin kuuluvat ovat keskimääräistä enemmän työmarkkinoiden heikommin palkatuissa ja raskaammassa töissä kuin valtaväestöön kuuluvat.¹⁹

Työllistymiseen, työehtoihin ja työsuhteitten päättämiseen liittyvää etnistä

¹⁸ Katso lisää: Forsander Annika: Luottamuksen ehdot: maahanmuuttajat 1990-luvun suomalaisilla työmarkkinoilla, Väestöliitto 2002.

¹⁹ Kortteinen 2000, 34 ja 35.

syrijintää säädellään useissa kansainvälisissä sopimuksissa²⁰ ja laeissa. Yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan kuuluu myös työsyrijintä: työhönotossa, työehdoissa tai –oloissa syrjityksi tullut henkilö voi hakea yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä tai nostaa kanteen tuomioistuimessa kahden vuoden kuluessa tapahtumasta, työhönottotilanteesta tapahtuneen syrjinnän osalta kanne pitää nostaa vuoden kuluessa. Työlainsäädännössä yhdenvertaisen kohtelun vaatimus on asetettu työsuhteen ehtoja ja työsuojelua koskevista normeista. Työsopimuslain 2:2:ssä on lisäksi säädetty työntekijöitten yhdenvertaisesta kohtelusta ja syrjinnän kiellosta niin, ettei työntekijöitä saa asettaa keskenään eriarvoiseen asemaan syrjivien perusteiden. Jos työntekijä esittää todennäköisiä syitä sille, että työnantaja on menetellyt syrjivästi, tulee työnantajan näyttää, että menettelylle on ollut perusteltu, esimerkiksi työtehtävän luonteesta johtuva syy. Myös työsuojelua koskevassa normistossa (työturvallisuuslaki 738/2002, työterveyshuoltolaki 1383/2001) on työsuojelun ja työterveyshuollon suunnittelun, toteutuksen ja seurannan eräänä lähtökohtana työntekijöitten yhdenvertainen kohtelu. Rikosseuraamuslaissa niissä tilanteissa, kun henkilö on tullut syrjityksi työhönotossa, työsuhteen aikana tai sen päättyessä, on säännelty Rikoslain 47 luvun 3 pykälässä²¹.

²⁰ ILO:n yleissopimus numero 111 vuodelta 1958 määrittelee työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuvan syrjinnän tarkoittaen sillä kaikkea erottelua, hyljeksintää tai suosintaa rodun, ihonvärin, sukupuolen jne. perusteella. Sopimus edellyttää, että jäsenvaltio sitoutuu kehittämään ja noudattamaan sellaista kansallista politiikkaa, joka maan olosuhteisiin ja käytäntöön sopivin keinoin pyrkii edistämään ihmisten yhtäläistä kohtelua ammattikoulutuksessa, työhön ja määrättyyn ammattiin pääsemisessä sekä työehdoissa ja –oloissa.

Syrjintäkiellon kannalta on merkitystä myös ILO:n yleissopimuksella nro 158 työnantajan toimesta tapahtuvasta palvelussuhteen päättämisestä vuodelta 1982. Suomi on ratifioinut sopimuksen vuonna 1992. Sopimuksessa on lueteltu esimerkkeinä seikkoja, joita ei voida pitää pätevinä työsuhteen päättämisperusteina. Nämä perusteet ovat pääosin samoja, joista on määräyksiä ihmisoikeussopimuksissa. Lisäksi sopimuksessa on määräyksiä irtisanomismenettelystä.

²¹ Rikoslain 47 luvun 3 § tekee rangaistavaksi työsyrijintä: ”Työnantaja tai tämän edustaja, joka työpaikasta ilmoittaessaan, työntekijää valitessaan tai palvelussuhteen aikana ilman painavaa, hyväksyttävää syytä asettaa työnhakijan tai työntekijän epäedulliseen asemaan

- 1) rodun, kansallisen tai etnisen alkuperän, ihonvärin, kielen, sukupuolen, iän, perhesuhteiden, sukupuolisen suuntautumisen tai terveydentilan taikka uskonnon, yhteiskunnallisen mielipiteen, poliittisen tai ammatillisen toiminnan tai muun näihin rinnastettavan seikan perusteella,
- 2) on tuomittava työsyrijintästä sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.”

2.2.2 Työsyrijännän vastainen neuvonta hallinnon näkökulmasta

Yhdenvertaisuus, neuvonta ja palvelu hallinnossa

Viranomaisten toimintaa ohjaavat yhdenvertaisuuden, palvelun ja neuvonnan periaatteet. Hallintolainkäytössä turvatuilla puolueettomuus – ja palveluperiaatteilla on perusoikeudellinen asema. Puolueettomuus- ja palveluperiaatteiden merkitys korostuu, kun on kyse etnisiin vähemmistöihin kuuluvista henkilöistä hallinnon asiakkaina. Puolueettomuusperiaate edellyttää asiakkaiden asettamista mahdollisimman yhdenvertaiseen asemaan. Palveluperiaatteen puolestaan kuuluu se, että erot hallinnon kanssa asioivien ihmisten tiedoissa ja valmiuksissa eivät saa vaikuttaa epäedullisesti menettelyssä. Tämä korostaa erityisesti maahanmuuttajien neuvonnan ja ohjauksen merkitystä ottaen huomioon, että heillä ei useinkaan ole samanlaisia valmiuksia suomalaisessa hallintobyrokratiassa toimimiseen kuin valtaväestöllä. Toisenlaisesta hallintoympäristöstä tulevalle maahanmuuttajalle voi muodostua jopa väärä käsitys hallinnollisen päätöksen tai toimen merkityksestä ja sisällöstä, jolloin hänelle on ymmärrettävästi selvitettävä toimenpiteen tai päätöksen luonne ja sisältö. Neuvontavelvoitteen mukaan neuvoja on annettava siitä, miten asia pannaan vireille ja miten siinä tulee muutoin menetellä, jolloin neuvonta voi sisältää tietoja muotovaatimuksista, viranomaisten noudattamista käytännöistä ja vaikiintuneista tulkinnoista sekä tietoja muun muassa muutoksenhausta.²²

Myös Heikki Kulla on kiinnittänyt huomiota hallinnon asiakkaiden tarpeisiin palvelun tason määrittämisessä. Palveluperiaate on kirjattu hallintolain (434/2003) 7 §:ään, jonka mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita. Tarkoituksena on turvata viranomaispalvelujen saatavuus ja varmistaa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävästi huomiota hallinnon asiakkaiden tarpeisiin. Palvelut on järjestettävä asiakkaan näkökulmasta ja huomiota on kiinnitettävä asiakkaiden yhdenvertaisuuteen. Asiakkaiden erityisryhmien palveluihin pitää kiinnittää erityistä huomiota.²³ Palveluperiaatteen toteuttaminen ja palvelun asianmukaisuuden järjestäminen jää asianomaisen viranomaisen ja hallinnon alaa johtavan ministeriön vastuulle. Hallituksen esityksen perusteluissa on vain osoitettu joitakin suuntaviivoja tähän kehittämistyöhön. Perusteluissa (HE 72/2002 vp, s. 57) mainitaan eräänä näkökohtana se, että palvelujen tarvitsijoille olisi pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asian-
sa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien

²² Makkonen, Oikeutta rasismien ja syrjinnän uhreille, 2000, s. 58 ja 59.

²³ Kulla 2003, s. 82 ja 83.

olisi mahdollisimman hyvin vastattava yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin (esimerkiksi vanhuksat, sairaat ja vammaiset). (Niemivuo 2003, s.129). Hallituksen esityksen perusteluissa on näin neuvonnan osalta asetettu viranomaisille velvoite positiiviseen erityiskohteluun yhteiskunnallisten erityisryhmien asioidessa hallinnossa. Ilman ristiriitoja voitaneen maahanmuuttajia pitää yhtenä erityisryhmänä.

Hallituksen esityksen perusteluihin sisältyy myös toinen selvitykseni kannalta merkittävä hallinnon palveluperiaatteen toteutumiseen ja kehittämiseen tähtäävä näkökohta, joka liittyy hallinnon palvelujen alueelliseen tarjontaan. Perustelujen mukaan julkisen sektorin on huolehdittava siitä, että hallinnossa asioivien kannalta tärkeät palvelut ovat saatavilla kaikkialla maassa ja välttämättömät tehtävät tulevat tehokkaasti hoidetuiksi. Esimerkiksi julkiseen terveydenhoitoon tai turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä toiminta tulisi pyrkiä järjestämään niin, että ihmisten alueellinen tasa-arvoisuus toteutuisi (HE 72/2002 vp, s.57).

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisilla on myös neuvontavelvollisuus (HL 8 §). Toimivaltansa rajoissa viranomaisen on annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin tiedusteluihin ja kysymyksiin. Tämä velvollisuus konkretisoituu neuvojen tarpeen myötä. Neuvonnan tarpeellisuus ratkaistaan kussakin tapauksessa asian laadun ja asiaan ja asiakkaaseen liittyvien olosuhteiden valossa. Hallintolain 8.1 §:n mukainen neuvontavelvollisuus kattaa vain menettelyneuvot, lähinnä vireillepanoon ja asian käsittelyyn liittyvät. Suurin neuvonnan tarve keskittyy hallintomenettelyn edellytyksissä olevien puutteiden korjaamiseen, vireillepanoasiakirjan puutteisiin, muodollisiin kysymyksiin. Sisällöllinen eli asiallinen neuvonta voi olla esimerkiksi hakemuksen perustelemisen ohjaamista. Kullan mukaan neuvontavelvollisuus ei kuitenkaan ulotu sisällölliseen neuvontaan, jota ei kuitenkaan ole suoraan kielletty. Mikäli virkamiehet neuvovat myös sisältökysymyksissä, on erityisesti kiinnitettävä huomiota yhdenvertaisuuden takaamiseen.

Erityisesti laillisuusvalvontaa koskevassa käytännössä neuvontavelvollisuudelle on annettu kuitenkin laajempi tulkinta. Hyvään hallintoon on katsottu kuuluvan hallinnon asiakkaan neuvominen myös aineellisoikeudellisissa kysymyksissä. Hallintolain perusteluissa kiinnitetään huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun neuvonnassa. Mikään ei estä virkamiestä antamasta parempaa palvelua kuin laki edellyttää. Virkamies voi esimerkiksi täyttää tai täydentää lomakkeita, eikä positiivisen erityiskohtelun käyttöä yhdenvertaisuuden ja tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi sovi unohtaa.²⁴ Myös Kirsi Kuusikko²⁵ on

esittänyt näkemyksensä tarpeesta lisätä neuvontaa, mikä johtuu yhtäältä julkisen hallinnon muutoksista ja toisaalta hallinnon asiakkaiden tarpeista ja vaatimuksista.

Hyvän kielenkäytön vaatimus edellyttää viranomaisilta asiakkaiden puoleetonta kohtelua siten, ettei hän kohdista asiakkaaseen syrjiviä, loukkaavia tai väheksyviä sanontoja (Hallintolaki 9 §). Hyvää kieltä on käytettävä sekä suullisessa että kirjallisessa esityksessä. Päätökset ja muut viranomaisen asiakirjat, mukaan lukien ohjeet ja tiedotteet, on laadittava hyvällä ja ymmärrettävällä kielellä. Vaatimus koskee myös suullista neuvontaa ja korostuu henkilön oikeusasemaan vaikuttavassa asiassa. Hyvän kielenkäytön vaatimus on pelkästään laatuvaatimus. Asiakkaan oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisessa asioidessaan on säädetty erikseen kielilaisissa ja muussa kielilainsäädännössä sekä eräissä kansainvälisissä sopimuksissa.²⁶

Työsuojelupiirit

Työsyrintätapauksissa lakisääteinen valvonta kuuluu *työsuojelupiireille*²⁷. Lähetin kirjekyselyn etniseen syrjintään liittyvästä neuvonnasta²⁸ työsuojelupiireille. Vastauksissaan työsuojelupiirien edustajat kuvasivat syrjinnän vastaisen työn kaksiulotteista luonnetta: osa syrjintätapauksista on asiakasaloitteisia, osa tulee ilmi viranomaisaloitteisissa tarkastuksissa työpaikoille. Syrjintäasioita voi tulla esille myös työpaikkatarkastuksissa. Asiakasyhteydenotot tulevat puhelimitse, sähkö- tai tavallisella postilla tai henkilökohtaisin asiakaskäynnein. Syrjintäneuvontaa työsuojelupiireissä annetaan enimmäkseen muun työsuojeluvalvonnan ohessa, mutta esimerkiksi Hämeen työsuojelupiirissä on lisäksi resursoitu yksi työsuojelutarkastaja yhdenvertaisuuslain valvontaan ja yksi ulkomaalaistarkastaja, jonka tehtävänä on erityisesti ulkomaalaisen työvoiman työehtojen valvonta.

Työsuojelupiireissä annettava syrjinnän vastainen neuvontaa on sisällöl-

²⁴ Matti Niemivuo: Hallintolaki, 2003, s. 130 – 132.

²⁵ Kirsi Kuusikko: Neuvonta hallinnossa 2000, s. 700

²⁶ Kulla 2003, s. 88 ja 89.

²⁷ Yhdenvertaisuuslaki 11 §: Tämän lain noudattamista työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa sekä työharjoittelussa ja muussa vastaavassa toiminnassa työpaikalla valvovat työsuojeluviranomaiset siten kuin työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetussa laissa (131/1973) säädetään. Myös työsopimuslain valvonta on uskottu työsuojeluviranomaisille (TSL 12 §. Valvonta. Työsuojeluviranomaiset valvovat tämän lain noudattamista. Työsuojeluviranomaisten on valvontatehtävässään ja erityisesti valvoessaan yleissovien työehtosopimusten noudattamista toimittava kiinteässä yhteistyössä niiden työnantajien ja työntekijöiden yhdistysten kanssa, joiden tekemien yleissovien työehtosopimusten määräyksiä työnantajien on 2 luvun 7 §:n mukaan noudatettava.)

²⁸ Liite 1

tään oikeudellista neuvontaa. Yhteistyötä tehdään muun muassa työmarkkinajärjestöjen, poliisin, syyttäjän, vähemmistövaltuutetun toimiston, työvoimaviranomaisten sekä erilaisten yhteistyöverkostojen kanssa. Etnisten vähemmistöjen edustajia ei työsuojelupiireissä joitain poikkeuksia lukuun ottamatta työskentele. Hämeen työsuojelupiirissä työskentelee kuitenkin virolaistaustainen tarkastaja. Työsuojelupiirit eivät tilastoi asiakasyhteydenottoja, jotka koskevat etnisen alkuperän perusteella tapahtuvaa syrjintää, mutta arviot, joita vastauksissa esitettiin, olivat vain muutamia tapauksia vuosittain. Työsuojelupiireissä koettiin, että kielikoulutus olisi se kehittämisaikala, jolla tarkastajien ammattitaitoa voitaisiin vahvistaa etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan kehittämiseksi. Muita kehittämisen tarpeita ei työsuojelupiireistä saamissani vastauksissa ilmennyt. *Työsuojelupiirejä* on Suomessa kahdeksan ja niillä useampia toimipisteitä, joten alueellisuus työsuojelun valvonnassa turvaa myös työsyrijintään liittyvän neuvonnan saatavuuden eri alueilla.

Työvoima- ja elinkeinokeskukset, työvoimatoimistot

Viranomaisista työnhakuun, työehtoihin ja työsuhteen päättämiseen liittyvän etnisen syrjinnän tilanteita kohtaavat myös *työvoima- ja elinkeinokeskusten ja työvoimatoimistojen* virkamiehet. Työvoima- ja elinkeinokeskuksista saamieni vastausten perusteella voi päätellä, että heidän etnisen syrjinnän vastainen neuvontansa liittyy erilaisiin koulutus- ja tiedotustilanteisiin sekä laajempiin maahanmuuttajien koulutusprojekteihin, vähemmän suoraan neuvontakontaktiin etnisten vähemmistöjen edustajien kanssa. Esimerkkinä mainittakoon Keski-Suomen TE-keskuksen Palapeli-niminen koulutusprojekti, jossa syrjintäneuvontaa annetaan työharjoittelupaikkoja etsittäessä muun muassa tiedottomalla lakisääteisistä oikeuksista syrjimättömän kohtelun osalta sekä siten, että projektin työntekijä saattoi olla mukana työnhakutilanteessa. Palapeli-projektin henkilökuntaan kuuluu myös maahanmuuttajataustaisia henkilöitä. Projektin päällikkönä aikaisemmin toiminut suunnittelija Jaana Suokonautio kuvaa neuvontatyötä tekevien koulutustarpeita siten, että lainsäädännöstä olisi tarpeen saada tietoa, yhteinen kieli auttaa neuvontatyössä eikä kulttuurintuntemuksestaan haittaa ole.

Maahanmuuttajien kotoutumiseen ja pakolaisten vastaanottoon liittyvisissä asioissa TE-keskukset tekevät yhteistyötä kuntien maahanmuuttoyksiköitten, vastaanottokeskusten ja esimerkiksi Suomen Punaisen Ristin kanssa. TE-keskuksilla on myös edustajia alueellisissa romaniasiain sekä etnisten suhteiden neuvottelukunnissa. Työvoimatoimistot ovat tärkeä yhteistyökumppani: erikoissuunnittelija Leena Kallio Hämeen TE-keskuk-

sesta kuvaa syrjinnän vastaisen neuvonnan muotoja näin: ”Työvoimatoimistoissa informoidaan työnantajia työlupa-asioissa: työehdot ja palkka tulee olla samat kuin suomalaisilla. Myös työvoimatoimistojen virkailijoita informoidaan yhdenvertaisuusasioissa. Kunnissa olen käynyt puhumassa yhdenvertaisuuslaista. Puhelimitse ja sähköpostilla saan jonkin verran yhteydenottoja maahanmuuttajilta tai heidän läheisiltään, haluavat kysyä tai kertoa joskus kokemuksiaan esimerkiksi kunnan sosiaalitoimessa tai työvoimatoimistossa.” Työvoima- ja elinkeinokeskusten roolia etnisen syrjinnän vastaisessa työssä voinee luonnehtia välilliseksi: ne huolehtivat etnisiä suhteita ja monikulttuurisuusasioita koskevasta alueviranomaisten välisestä yhteydenpidosta ja yhteistyöstä.

Helsingin työvoimatoimistosta työvoimaneuvoja Marjatta Erharuyin kuvasi etniseen syrjintään liittyvää neuvontaa työvoimapalvelujen näkökulmasta. Syrjinnän vastaista neuvontaa annetaan työvoimapalvelun ohessa esimerkiksi silloin, kun asiakas kertoo työnantajan kohdelleen häntä syrjivästi tai että työvoimaviranomaisen päätös on hänen mielestään syrjivä. Syrjintään liittyviä tilanteita tulee kuitenkin ilmi laajemminkin kuin työsyryntään liittyen: väkivaltaa ja eristämistä kokenutta asiakasta kuunnellaan ja ohjataan tarvittaessa eteenpäin saamaan apua muilta viranomaisilta, kuten sosiaalitoimesta, kansaneläkelaitoksesta, poliisista tai ensi- ja turvakodista sekä Monika-naiset liitto ry:stä. Vajaakuntoisen maahanmuuttaja-asiakkaan kohdalla asioita selvitetään myös yhteistyössä esimerkiksi Invalidiliiton ja Näkövammaisten keskusliiton kanssa. Erharuyin arvion mukaan noin 2 – 5 %:ssa asiakastapauksista on nähtävissä syrjintää. Hänen mukaansa henkilökohtaista palvelua arvostetaan, mutta myös puhelimitse asioidaan ja internetin kautta on mahdollista saada myös palvelua. Asiakkaat kuulemma vierastavat asiointien hoitoon liittyvää kirjallista dokumentointia. Maahanmuuttajien työvoimapalveluissa työskentelee myös maahanmuuttajataustaisia henkilöitä. Haastattelussa kävi ilmi, että syrjinnän vastaisessa työssä kaivattaisiin tiiviimpää yhteistyötä eri viranomaisten kesken, jossa tulisi tavoitteena olla mahdollisimman konkreettinen yhteydenpidon taso. Työvoimaneuvojille olisi tärkeää saada lisävalmiuksia maahanmuuttaja-asiakkaan kohtaamiseen, vuorovaikutukseen asiakaspalvelussa sekä syrjinnän tunnistamiseen.

Hyvään hallintoon kuuluu palvelun saatavuus ja asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu, samoin neuvonta. Nämä ovat hyvä lähtökohhta viranomaisissa tapahtuvan työsyryntään ehkäisemiseksi ja siihen puuttumiseksi: huolehtia hallintopalvelujen tasapuolisuudesta ja asiakkaan tarpeiden huomioimisesta neuvonnan sisällöstä puhuttaessa. Etnisten vähemmistöjen osallistaminen aidosti yhteiskuntaan edellyttää heidän tulemistaan toimijoiksi, myös hallinnossa. Työsuojelupiirien ja työvoimatoimistojen tulisi huo-

mioida etnisten vähemmistöjen aseman turvaaminen oman työvoimansa rekrytoinnissa. Romanihenkilöitä varten on joihinkin työvoimatoimistoihin nimitetty romaniasiakkaiden tilanteisiin erikoistuneita neuvoja sen jälkeen, kun vähemmistövaltuutettu kiinnitti työvoimaviranomaisten huomiota romanien korkeaan työttömyyteen, kertoo ylitarkastaja Rainer Hiltunen vähemmistövaltuutetun toimistosta. Myös kielivaatimuksista tulisi pyrkiä poikkeamaan nykyistä useammin: ehdoton kaksikielisyyden vaatimus sulkee maahanmuuttajia ulos hallinnon viroista. Myös käytännöllisten työkalujen luominen syrjinnän esiintuomiseksi olisi tärkeää. Asiakkaille kohdistettu syrjintä- ja rasismikokemuksia koskeva kysely voisi puoltaa paikkaansa²⁹. Syrjintätapauksiin puuttuminen edellyttää niiden todentamista: epäkohta tulee jollain tavalla tuntea ennen kuin siihen voidaan tehokkaasti puuttua.

Laki julkisesta työvoimapalvelusta (30.12.2002/1295) velvoittaa edistämään sukupuolten välistä tasa-arvoa julkista työvoimapalvelua tarjottaessa, kehitettäessä ja siitä tiedotettaessa. Etnisten vähemmistöjen huomiointi vastaavalla tavalla asiakasryhmänä voisi olla perusteltua myös tässä laissa, vaikka yhdenvertaisuussuunnittelun muodossa viranomaisten tuleekin edistää etnistä yhdenvertaisuutta toiminnassaan. Etnisyyden nostaminen syrjintäperusteena lähemmäs sukupuolten tasa-arvoon tähtäävää sääntelyä ja suunnitteluvaikeutta olisi tarpeen, erityisesti siksi, että syrjinnän käsitteleminen moniperustaisesti esimerkiksi työpaikalla olisi tarkoituksenmukaista.

2.1.3 Työmarkkinajärjestöjen etnisen työsyjinnän vastainen työ

Työmarkkinajärjestöt tekevät työsyjintään liittyvää neuvontatyötä muun työsuhdeneuvonnan ohessa. Etnisen syrjinnän vastaista neuvontaa ei yleensä ammattiliitoissa ole eriytetty, vaan tapaukset käsitellään muun jäsenneuvonnan tapaan ja tarvittaessa työhönotossa, työehdoissa tai irtisanomistilanteessa syrjintää kokenut henkilö saa oikeusapua liiton lakimieheltä. Luottamusmiesten, työsuojeluvaltuutettujen ja liiton toimitsijoiden koulutuksessa yhdenvertaisuuden edistämistavoite on myös näkyvästi esillä: tietoa lainsäädännöstä ja yhdenvertaisuussuunnittelusta sekä valmiuksia työpaikan yhteistoimintaan annetaan järjestökoulutuksen muodossa. Henkilöstön edustajien kautta tieto kulkeutuu työpaikoille, mutta koulutusta ja tiedotusta järjestetään myös kaikille jäsenille suunnattuna. Joissain ammattiliitoissa on palkattu maahanmuuttajataustaisia toimitsijoita, esimerkiksi Rakennusliitossa on venäjänkielinen toimitsija. Palvelu-

²⁹ Katso liite 1.

alojen ammattiliitosta koulutuspoliittinen sihteeri Sointu Toivonen kuvaa PAM:n työtä etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan osalta seuraavasti: ”Koska PAM:ssa on kasvava joukko, nyt jo yli 2000, ”vieraskielistä” jäsentä, on neuvontatyöhön pyritty saamaan myös englannin ja venäjän osaajia, lisääkin varmaan tarvittaisiin. Henkilökunnan osallistuminen yhdenvertaisuuslakia, syrjintäkysymyksiä ja monikulttuurisuusasioita koskeviin koulutuksiin on tapahtunut pääosin oman aktiivisuuden perusteella. Joillakin alueilla (esim. Helsinki, Joensuu), erityisesti Venäjältä muuttaneet, nykyiset liiton jäsenet ovat olleet jossain määrin toimistojen kieliapuna. Helsinki-Uusimaa –aluetuimisto on järjestänyt joitakin englannin- ja venäjänkielisiä tilaisuuksia, joissa on käsitelty työsuhdeasioita ja osallistujien esille ottamia kysymyksiä, mahdollisesti myös etniseen syrjintään liittyviä. Liitto julkaisee keskeisten työehtosopimusten (kauppa, majoitus- ja ravitsemisala, puhdistuspalvelu) tiivistelmiä englanniksi ja venäjäksi.”

Elinkeinoelämän keskusliitosta todettiin, että syrjinnän vastainen neuvonta toteutetaan normaalien jäsenpalvelujen osana tarjottavan lainsäädäntöä koskevan neuvonnan ja koulutuksen muodossa. Lisäksi tehdään asennekasvatustyötä esimerkiksi osallistamalla etnisten vähemmistöjen järjestämiin tilaisuuksiin. Niin työnantaja- kuin työntekijäjärjestöt tekevät kuitenkin paljon etnisen syrjinnän vastaista työtä erilaisten työelämän kehittämiseen tähtäävien projektien puitteissa. Näistä mainittakoon esimerkkeinä SAK:n koulutussäätiön hallinnoima ESR-rahoitteinen ETMO-projekti, jolla pyrittiin lisäämään ymmärrystä etnisen monimuotoisuuden näkemisestä voimavarana työyhteisössä ja levittämään työpaikkojen kehittämisiä hyviä käytäntöjä sekä meneillään oleva SAK:n hallinnoima PETMO –projekti, jolla pyritään perehdyttämisen kautta monimuotoiseen työyhteisöön. Projektien toimintaan ei varsinaisia neuvontapalveluja sisälly, mutta projektien yhteydessä järjestettävissä tilaisuuksissa etsitään vastauksia syrjintätapauksiin ja esimerkiksi ETMO:n yksi toimintatapa sijaitsee Espoon kaupungin maahanmuuttajien neuvontapisteen yhteydessä (Leppävaaran Alma- neuvontapiste). Projekteissa on mukana niin työyhteisöjen, viranomaisen, työnantaja- kuin työntekijäjärjestöjen edustajia. Suomen ammattiliittojen keskusjärjestön jäsenliittoihin on järjestäytynyt yli 11 000 työelämässä olevaa maahanmuuttajaa ja keskusjärjestössä toimii monikulttuurisuustyöryhmä.

Työmarkkinajärjestöissä tehdään kouluttamisen, tiedottamisen ja työelämän kehittämisen muodoissa paljon monikulttuurisuutta edistävää ja työsyryntää ennalta ehkäisevää työtä. Jäsenneuvonnassa etnisiin perustein tapahtuvaan syrjintään ei kuitenkaan ole erityisesti keskitytty. Jäsenien etnisen tai kansallisen alkuperän rekisteröinti arkaluontoisena tietona on henkilötietolain mukaan kielletty, joten jäsenten äidinkielen perusteella

voidaan päätellä jäsenten etnistä taustaa (ei tyhjentävästi). Työsyryjinnän esiintuomiseen olisi kuitenkin syytä etsiä keinoja, jotta siihen päästäisiin myös ammattiliittojen toiminnassa paneutumaan. Voisiko jäsenhakemuslomakkeeseen liittää kohdat: ”Oletko kokenut syrjintää työnhaussa, työehdoissa tai muuten työsuhteeseen liittyen?” ja ”Jos olet, saitko apua syrjinnän käsittelyyn? Mistä sait apua?”. Työsyryjinnän tyyppillinen tilanne on juuri työhönotto ja jotain tämän syrjinnän esiintymisestä, syrjinnän muodoista ja syrjintätilanteeseen puuttumisesta voitaisiin saada esille melko yksinkertaisillakin tavoilla.

Myös ammattiliittojen työsuhdeneuvontaa voisi kehittää palvelemaan paremmin etnisiä vähemmistöjä edustavia työntekijöitä. Toimitsijoille ja toimistohenkilökunnalle suunnattava koulutus ulkomaalaistaustaisen, romanin tai saamelaisen jäsenen palvelun erityispiirteistä voisi hermistää tunnistamaan työsyryjinnän tilanteita. Työsopimuslain, työturvallisuuslain ja yhdenvertaisuuslain yhdenvertaista kohtelua ja syrjinnän ja häirinnän kieltoa koskevien säännösten lisäksi voisi liittojen henkilöstön valmiuksia sovittelun ja neuvottelun tiellä kehittää edelleen. Lisäksi etnisen syrjinnän vastaista neuvontaa antavien tahojen tuntemus ammattiyhdistyskentän ohi olisi hyödyllistä. Etnisen taustansa vuoksi työelämässä syrjintää kohdannut ei välttämättä ole pelkästään oikeudellisen neuvonnan tarpeessa, kyseessä voi olla myös toimeentuloon, työsuhdeturvaan tai sosiaalihuoltoon liittyvän avun tarve. Ammattiliittojen entistä aktiivisempi ja käytännöllisempi verkostoituminen viranomaisten ja muiden järjestöjen kanssa tiivistäisi syrjinnän vastaista rintamaa. Hallituksen luonnoksessa maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi on keskeisenä painopisteenä työperäisen maahanmuuton tukeminen. Työmarkkinajärjestöt tukevat useissa työelämän kehittämishankkeissa työyhteisöjen valmiuksia ulkomaalaisten työntekijöiden kohtaamiseen ja siihen kulttuuriseen ja toiminnalliseen vuoropuheluun, jonka maahanmuuttajatyöntekijöiden lisääntyminen työpaikoilla aiheuttaa. Rinnalla pitäisi tukea työsyryjintään korjaavalla, jälkikäteisellä otteella pureutuvaa neuvontaa. Samalla tulee muistaa, ettei etninen monimuotoisuus työpaikalla ole pelkästään maahanmuuttajakäsymys: romanit, saamelaiset ja muut kotimaiset vähemmistöt tarvitsevat usein positiivisia erityistoimia työelämään pääsyssä ja sen pelisääntöjen kirjoittamisessa. Tiedustellessani selvityksen aikana työnantaja- ja työntekijäjärjestöiltä etnisen syrjinnän vastaisesta neuvonnasta, minut ohjattiin liian usein tiedustelemaan asiaa kansainvälisistä asioista vastaavilta henkilöiltä. Etninen syrjintä, myös työelämässä, on ihan kotimainen ilmiö.

Ammattiyhdistysliikkeen alue- ja paikallisverkosto olisi erinomainen vahvuus etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan järjestämisessä. Esimerkiksi SAK:lla on kolmetoista aluepalvelukeskusta, joiden toiminta-alue

on yleensä sama kuin työvoima- ja elinkeinokeskuksilla. Tämän lisäksi keskusjärjestöllä on yhdeksäntoista maakuntaryhmää ja 140 paikallisjärjestöä, puhumattakaan noin 4000 ammattiosastosta. Yksityisten palvelualojen työntekijöitä edustavalla Palvelualojen ammattiliitolla (PAM ry) puolestaan on keskustoimiston lisäksi yhdeksän aluetoimistoa Uudelta maalta Lappiin. Valmis alueverkosto antaisi hyvät mahdollisuudet etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan tarpeiden alue- ja paikkakuntakohtaiseen huomioimiseen. Yhteys työpaikoille ja siellä tapahtuvaan syrjintään on luottamusmies- ja työsuojeluvaltuutettujen verkoston kautta olemassa.

2.2 Neuvonta ulkomaalaisasioissa ja kotoutumisen edistämässä

2.2.1 Aktiivinen, viranomaisaloitteinen neuvontavelvoite

Pakolaisena, paluumuuttajana, avioliiton myötä tai jollain muulla perusteella maahan tulevan henkilön kotoutumista, työllistymistä ja suomalaiseseen yhteiskuntaan sopeutumista tuetaan erilaisin tavoin. Kotoutumistuen sisältöä on säännelty laissa maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoitten vastaanotosta (493/1999) sekä työvoimapalveluja koskevassa lainsäädännössä. Maahanmuuttajien kotouttamisen sekä turvapaikanhakijoiden vastaanoton kehittäminen, suunnittelu, ohjaus ja seuranta sekä yhteensovittaminen kuuluu työministeriölle. Työministeriön hallinnonalalla työvoima- ja elinkeinokeskuksilla on keskeinen koordinoiva rooli kotouttamisessa ja kotouttamissuunnitelmat laaditaan yhteistyössä kunnan ja työvoimatoimiston kanssa. Kunnalla onkin yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisessa.

Kotoutumissuunnitteluun sisältyvä neuvonta

On tiettyjä neuvonta- ja ohjauspalveluja, jotka viranomaisten tulee aktiivisesti tarjota maahan muuttavalle lain perusteella. Tarkastelen seuraavassa näitä neuvonnan muotoja unohtamatta sitä, että näiden palvelujen asiakkailla on usein syrjintäkokemuksia tunnollaan, vaikeivät he varsinaisesti olisikaan hakeneet apua kokemassaan syrjintätilanteessa. Syrjintäkokemus tulee ilmi, kun tehdään esimerkiksi kotoutumissuunnitelmaan kuuluvaa haastattelua työvoimatoimistossa. Toisaalta joskus viranomaisen päätös tai kielikoulutuksen ulkopuolelle jääminen voidaan kokea syrjivänä ja asiakas purkaa kokemuksensa esimerkiksi työvoimaneuvojalle kotoutumissuunnitelmaa laadittaessa. Vaikka asiakaskontaktin pääasiallinen tarkoitus olisi henkilön työhistorian, koulutuksen ja työllistymissuunnitelman laatiminen, ei useinkaan voida välttää oheisen syrjintäasian käsittelystä. Näin esi-

merkiksi työvoimahallinnon virkamiesten on tarpeen tuntea sitä muuta toimijajoukkoa, jotka voivat auttaa syrjinnän kohteeksi joutunutta etnisen vähemmistön edustajaa. Viranomaisten keskinäinen yhteydenpito (esimerkiksi työvoimahallinto, poliisi, sosiaaliviranomaiset, oikeusapu, työsuojelupiiri) syrjinnän vastaisessa työssä olisi tärkeää, mutta merkittäviä ovat myös konkreettiset, toimivat yhteydet järjestöihin. Kotouttamislaissa on eräänlainen yhteistyövelvoite asetettu, kun kunnat on velvoitettu kuulemaan maahanmuuttajia, kansalaisjärjestöjä, työnantaja- ja työntekijäjärjestöjä ja mahdollisuuksien mukaan muita paikallisia tahoja laatiessaan ja toteuttaessaan (7 §).

Työtä tai toimeentulotukea hakevalle maahanmuuttajalle laaditaan kotoutumissuunnitelma, jossa kunnan, työvoimatoimiston ja maahanmuuttajan kesken sovitaan toimenpiteistä, jotka tukevat maahanmuuttajaa ja hänen perhettään yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien tietojen ja taitojen hankkimisessa. Suunnitelmassa voidaan sopia kielen opiskelun, työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen, ammatinvalinnanohjauksen ja kuntoutuksen, työharjoittelun, valmistavan opetuksen tai muun kotoutumista tukevan toimenpiteen järjestämisestä (Kotouttamislaki 11 §). Kotouttamissuunnitelman tekemiseen liittyvän haastattelun yhteydessä selvitetään maahanmuuttajan aikaisempi työhistoria, koulutus ja muut seikat, mutta myös aktiivisesti neuvotaan muun muassa työmarkkinatukeen ja sen edellytyksiin liittyvistä asioista. Kotouttamissuunnitelman tekeminen ja sen seuranta on keskeinen viranomaisaloitteisen neuvonnan muoto. Kotoutujan tulee saada tietoa työllistymisensä ja toimeentulomahdollisuuksiensa tueksi, käsitys omista oikeuksistaan suomalaisen yhteiskunnan kansalaisena ja toimijana. Voitaisiinko kotoutumissuunnitelmaan liittyvien haastattelujen yhteydessä kerätä asiakkailta tietoa syrjintäkokemuksista ja saada siten tietoa oman asiakaskunnan kokemasta syrjinnästä? Pelkkä ilmiön esiin nostaminen on vasta alku, mutta sen kautta saadaan arvokasta tietoa siitä, mihin suuntaan esimerkiksi kotoutumissuunnitelmaa valmistelevalle viranomaisen valmiuksia syrjinnän kohtaamisessa tulisi kehittää.

Kuntien maahanmuuttotyön yksiköt tekevät runsaasti kotoutumiseen liittyvää työtä. Esittelen myöhemmin työssäni laajemmin kuntien toimintatapoja maahanmuuttajatyössä ja erityisesti neuvonnan osalta. Pakolaisten ja paluumuuttajien sosiaalisen tuen osalta nostan tässä esimerkiksi Helsingin kaupungin maahanmuuttotyön yksikön toiminnan, jota johtava sosiaalityöntekijä Eija Piiparinen kuvaa enimmäkseen kotoutumisen tukemiseksi. Pakolaiset ovat asiakkaina kolmen vuoden ajan saapumisestaan, paluumuuttajat kaksi vuotta. Maahanmuuttoyksikkö tarjoaa sosiaalipalveluja sosiaalityöntekijöitten, sosiaaliohjaajien ja psykologin voimin. Seitsemän-toista työntekijän yksikössä työskentelee kolme maahanmuuttajatyönteki-

jää. Etniseen syrjintään liittyvää neuvontaa ei ole eriytetty, vaan neuvonta tapahtuu muiden asioiden ohessa, kun käsitellään toimeentuloon tai asumiseen liittyvää asiaa. Piiparisen mielestä syrjintätilanteet liittyvät korostuneesti asumiseen ja väkivallantekoihin. Tiedon tarve puolin ja toisin on suuri. Vapaaehtoisuuteen perustuva sosiaalinen sovittelu on hyvä apukeino riitaisuuksien selvittämisessä³⁰.

Neuvonnan sisältö on oikeudellista, sosiaalista ja henkistä – pelkistetyimmillään asiakkaan kuuntelemista. Terapiakoulutuksen saanutta henkilöä ei henkilöstössä ole ja psykologiseen hoitoon motiivointi on joskus työlästä. Lasten osalta psykologin palvelut ovat kohtuullisen hyvässä tilanteessa. Asiakkaita maahanmuuttoyksikössä on noin 700 vuodessa ja yhteistyötä tehdään työvoimatoimistojen lisäksi oppilaitosten, päiväkotien, SOS-keskuksen, Kidutettujen kuntoutuslaitoksen ja alueellisten sosiaalitoimistojen kanssa. Neuvojat kaipaisivat koulutusta asenteellisten, varautuneitten tilanteitten kohtaamiseen: maahanmuuttajien kanssa työskenteleviin kohdistuu ikävää suhtautumista, heidät joskus samastetaan autettaviinsa ja asenteet heijastuvat. Maahanmuuttoyksikkö järjestää jonkin verran koulutusta esimerkiksi kiinteistöyhtiöitten työntekijöille asenneilmaston parantamiseksi. Piiparisen mielestä kielteiset asenteet muuttuvat, mutta työtä on tehtävä.

Neuvonta turvapaikanhaun yhteydessä

Viranomaisille on säädetty aktiivinen tiedottamis- ja neuvontavelvoite kansainvälistä suojelua Suomesta hakeneeseen henkilöön (turvapaikanhakija) nähden³¹. Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköistä annetun lain (116/2002) tarkoituksena on järjestää ulkomaalais-

³⁰ Sovittelussa henkilökohtaisten riitojen sekä juridisten rikos- tai riita-asian osapuolille järjestetään mahdollisuus puolueettoman sovittelijan välityksellä kohdata toisensa, käsitellä tapahtuneesta aiheutuneita henkisiä ja aineellisia haittoja sekä pyrkiä omatoimisesti sopimaan toimenpiteistä niiden lievittämiseksi. Sosiaalisessa sovittelussa erikulttuureista olevien osapuolten ristiriitoja päästään selvittämään ennen kuin riidat kärjistyvät arkielämään häiritseviksi konflikteiksi. Sovitella voi keskinäisiä henkilökohtaisia ristiriitoja, naapuririitoja, kotirauhan rikkomuksia, omaisuusrikoksia, vahingontekorikoksia ja pahoinpitelyrikoksia. Asian osapuoli voi tehdä aloitteen sovittelusta ilman rikosilmoitusta. Lähde: Mitä on sosiaalinen sovittelu? – Perustietoa sovittelutoiminnasta, Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM, 2003.

³¹ Kotouttamislain (27.5.2005/362) 19 f §:ssä asetetaan tiedottamisvelvoite ³¹ Turvapaikanhakijalle ja tilapäistä suojelua saavalle annetaan mahdollisimman pian ja viimeistään 15 päivän kuluttua turvapaikkahakemuksen tekemisestä tai tilapäisen suojelun alkamisesta tiedot vastaanottoolosuhteisiin liittyvistä etuuksista, velvollisuuksista sekä sosiaali- ja terveyspalveluista. Tiedot annetaan kirjallisesti ja mahdollisuuksien mukaan kielellä, jota kyseessä olevan henkilön voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän. Tarvittaessa tiedot voidaan antaa myös suullisesti. Turvapaikanhakijoille annetaan mahdollisimman pian tietoa vastaanotto-olosuhteissa ja turvapaikka-asiassa oikeusapua antavista järjestöistä tai ryhmistä.

lain nojalla säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelu säilöönottoyksikössä. Lain 4 §:n mukaan ulkomaalaista on kohdeltava oikeudenmukaisesti ja hänen ihmisarvoaan kunnioittaen, eikä hänen oikeuksiaan saa rajoittaa enempää kuin säilöissäpidon tarkoitus ja varmuus sekä turvallisuuden ja järjestyksen säilyttäminen välttämättä edellyttävät. Ulkomaalaiselle on viipymättä tiedotettava hänen säilöönottojärjestelyistään sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan (5 §). Nämä tiedot on mahdollisuuksien mukaan annettava kirjallisina sellaisella kielellä, jota asianomainen henkilö ymmärtää. Laissa turvataan myös ulkomaalaisen oikeus pitää yhteyttä Suomessa olevaan vastaanottajaan, lähiomaiseensa tai muuhun läheiseensä, kotimaataan edustavaan diplomaattiin, vähemmistövaltuutettuun, yleiseen oikeusavustajaan, ihmisoikeuksien valvontaelimiin ja vastaaviin tahoihin, jotka antavat ammattimaisesti oikeudellista apua ja neuvontaa turvapaikanhakijoille, pakolaisille ja muille ulkomaalaisille (6 §). Turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien omatoimisuuden säilyttämiseksi ja edistämiseksi vastaanottokeskus järjestää hyödyllistä toimintaa ja osallistumismahdollisuuksia sekä henkilökohtaista neuvontaa ja ohjausta (4 §).

Maahantuloon ja kotoutumiseen liittyvää neuvonta ja tiedottaminen kuuluu ulkomaalaisasioista päättävälle ja kotoutumisesta vastaaville viranomaisille hallintomenettelyyn kuuluvana palveluna ja neuvontana. Poliisiin, rajavartijan tai vastaanottokeskuksen ohjaajan tulee omalla toiminnallaan huolehtia siitä, että esimerkiksi turvapaikanhakija tulee tietoiseksi oikeuksistaan turvapaikkamenettelyssä, muutoksenhakutavoista ja hallintomenettelyn etenemisestä. Tällä voidaan vaikuttaa vähintäänkin siihen, ettei tietämättömyydestä johtuvaa syrjintää esiintyisi maahantuloon, oleskeluun ja oleskeluluvan sisältöön nähden. Avustajan ja tulkin käytöstä säädetään ulkomaalaislaissa (30.4.2004/301, 8 ja 10 §:t). Viranomaisen on myös huolehdittava asian selvittämisestä ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää (UlkL 7 §) vieläpä niin, että selvityspyynnön tulee olla yksilöity sekä oikeassa suhteessa asianosaisella käytössä oleviin selvityskeinoihin nähden. Näissä tilanteissa on kyse viranomaisen antamasta aktiivisesta neuvonnasta hallintomenettelyssä.

Suuntasin kirjekselyni myös viiteentoista pakolaisten vastaanottokeskukseen, joista seitsemän lähetti vastauksensa. Vastaanottokeskuksista suurin osa on kuntien ylläpitämiä, kaksi on työministeriön (valtion) ja kolme Suomen Punaisen Ristin ylläpitämiä. Vastaanottokeskusten toiminnassa neuvonta koettiin arkiseksi osaksi maahan saapuvien ohjausta. Maahan-tulijalle annetaan tietoa oikeuksista ja velvollisuuksista muun muassa turvapaikanhakumenettelyyn ja vastaanottokeskuksen sääntöihin liittyen. Ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten kohdalla tiedotetaan eri toi-

menpiteiden yhteydessä myös lapsen etuun, edustajuuteen ja kuulemiseen liittyvistä asioista. Myös syrjintää sääntelevästä lainsäädännöstä annetaan tietoa. Pakolaisneuvonta ry on kansalaisjärjestö, joka toimii kiinteässä yhteistyössä vastaanottokeskusten kanssa. Maahantulijoiden informointi ja oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun tarjoaminen esimerkiksi kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneelle on suurelta osin Pakolaisneuvonnan lakimiesten tehtävänä. Paitsi oikeudellista, vastaanottokeskuksissa annetaan myös henkistä ja sosiaalista ohjausta. Rovaniemen vastaanottokeskuksessa neuvontaa tehdään myös kerran viikossa pidettävän perhekahvilan muodossa, samoin suvaitsevaisuuskasvatus esimerkiksi päiväkodeissa ja kouluissa on osa heidän toimintaansa.

Asiakkaiden neuvonta vastaanottokeskuksissa tapahtuu laajalti henkilö- tai ryhmäkohtaisena. Myös asiantuntijaluentoja tarjotaan, samoin puhe- linneuvontaa ja esimerkiksi Kotkan rasismien ja etnisen syrjinnän vastaisesta valmiusryhmästä on tiedotettu myös internetissä. Vastaanottokeskuksen johtaja on valmiusryhmän jäsen. Osa vastaanottokeskusten työntekijöistä ja vapaaehtoistyöntekijöistä on etnisten vähemmistöjen edustajia ja joissain erityistilanteissa pyydetään pitempään maassa asunutta kertomaan, miten maassa tullaan toimeen tai saman etnisen taustan edustaja auttamaan pulmatilanteen yli. Yhteistyötä tehdään poliisin, sosiaali- ja terveysviranomaisten, yleisten oikeusavustajien, kuntien maahanmuuttaja- koordinaattoreiden, koulu- ja kiinteistötoimen, vähemmistövaltuutetun toimiston sekä joskus eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa. Järjestöistä Suomen Punainen Risti, Amnesty International ja Mannerheimin lastensuojeluliitto ovat keskeisiä yhteistyötahoja. Vastaanottokeskuksista saamis- sani vastauksissa kulttuurien tuntemukseen ja päivitettyyn lainsäädäntöön liittyvää koulutustarvetta ilmenee neuvonantajien kohdalla. Erityisesti yhdenvertaisuuslain soveltamiseen ja yhdenvertaisuussuunnitelmien tekemiseen liittyvä tieto nähtiin tarpeellisena.

2.2.2 Järjestöjen rooli ulkomaalais- ja kotoutumisneuvonnassa

Pakolaisneuvonta ry on keskeinen toimija pakolais- ja turvapaikka- asioita koskevassa neuvonnassa. Useimmat yhteydenotot Pakolaisneuvontaan liittyvät turvapaikkamenettelyyn, oleskelulupiin ja kansalaisuuden hakuun. Turvapaikanhakijoiden oikeudellinen avustaminen on myös järjestön keskeinen toiminta-alue. Tänä syksynä Pakolaisneuvonta käynnistää oikeudellisen puhelimitse annettavan neuvontapalvelun rasismien uhreille. Neuvontaa tarjotaan kahden tunnin ajan kerran viikossa vähintään suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi, mahdollisuuksien mukaan myös muilla kielillä. Neuvontaa antavat lakimiehet, mutta tuomioistuimissa avustaminen ja

asiakirjojen laadinta on rajattu tämän neuvonnan ulkopuolelle. Rasismin uhreille annettava neuvonta on osa vuoden mittaista hanketta, jossa muina toimintamuotoina on rasismin vastaista työtä tekevien tahojen kokoaminen yhteen eri alueilla ja rasismin vastaisen koulutuksen suunnittelu. Pakolaisneuvonta toimii Helsingin lisäksi Oulussa, Kouvolassa ja Vaasassa. Alueelliseen sijoittumiseen on isolta osin vaikuttanut vastaanottokeskusten sijainti. Maantieteellinen läheisyys asiakkaisiin helpottaa työtä ja parantaa palvelua. Tiedottaja Reetta Helander näki, että syrjintää kokeneen olisi helpompaa ottaa yhteyttä järjestöön kuin viranomaisiin. Syinä hänen käsityksensä mukaan on lähtökohtainen, ehkä lähtömaasta peräisin oleva epäluottamus viranomaisia kohtaan sekä maksujen pelko.

Ihmisoikeusliitossa annetaan oikeudellista puhelinneuvontaa ulkomaalaisasioissa, esimerkiksi oleskelulupiin liittyen, kaksi kertaa viikossa kolmen tunnin ajan. Neuvojina toimivat oikeustieteen ylioppilaat. Ihmisoikeusliiton toiminnan pääpainopiste on kuitenkin syrjinnän ja rasismin esille tuominen yhteiskunnassa, rasismin vastaiset kannanotot ja tutkimus. Työ tapahtuu paljolti erilaisissa projekteissa ja yhteistyötä tehdään lukuisien eri järjestöjen ja viranomaisten kanssa: vähemmistövaltuutetun toimisto, Monika-naiset liitto ry, YK-liitto, Pakolaisneuvonta ry, Suomen Pakolaisapu, EUMC, RONK, Saamelaiskäräjät ja Rasmus-verkosto, vain joitain mainitakseni. Mikko Joronen arvioi hyvän syrjinnän vastaisen neuvonnan kriteereiksi asiantuntevuuden ja todelliset mahdollisuudet vaikuttaa syrjintätilanteessa.

Pakolaisneuvonta ry:n ja Ihmisoikeusliiton neuvontapalvelut ovat toimintamuotoja, joiden jatkuvuus tulisi turvata valtionavustuksin. Hallituksen luonnos maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi on asettanut tavoitteeksi maahanmuuttajiin kohdistuvan perusoikeustiedotuksen ja neuvonnan ja ohjauksen kehittämisen. Jo käynnistettyjen neuvonnan muotojen jatkuvuus tulisi turvata.

Suomen Punainen Risti on keskeinen toimija pakolaisten auttamisessa niin vastaanotossa kuin kotoutumisessakin. Syrjintään liittyvää neuvontaa annetaan muun sosiaalisen auttamisen ohessa. Perheenyhdistämistapauksissa annetaan neuvontaa ja tukea, myös oikeudellista. Punainen Risti antaa lausuntoja hallinto-oikeudelle turvapaikka- ja oleskelulupa-asioissa, kun vedotaan inhimillisiin syihin oleskeluluvan perusteena, kertoo Leena-Kaisa Åberg. Työtä tehdään keskustoimiston lisäksi voimakkaan alue-organisaation kautta: järjestöllä on 12 piiritoimistoa, kaksi vastaanottokeskusta (Turussa ja Rovaniemellä), nuorten turvatalot, konttikierrätyskeskuksia, lukuisia määrä paikallisosastoja ja vapaaehtoistyöntekijöitä. Maahanmuuttajatyötä tehdään paljon juuri vapaaehtoisvoimin ystäväpalvelutyönä per-

hekohtaisesti ja yksilöllisesti. Etnisen syrjinnän tapausten määrän tarkka arvioiminen on Åbergin mielestä hankalaa sikäli, että iso osa niistä käsitellään vapaaehtoisvoimin kentällä, keskustuimistoon hän arvioi tulevan vuosittain kymmeniä sellaisia tapauksia, joihin liittyy syrjintää. Lisäksi piiritoimistot vastaanottavat syrjintää koskevia yhteydenottoja. SPR tekee yhteistyötä ulkomaalaisviraston, rajavartiolaitoksen, työ-, sisä-, ulko-, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön, Pakolaisneuvonnan, Rikosuhrapäivystyksen (SPR:n koordinoima useiden järjestöjen yhteistyöhanke), ulkomaalaispoliisin ja lukuisien muiden järjestöjen kanssa. Syrjintä strategisena painopistealueena kasvaa järjestön toiminnassa. Esimerkiksi syrjinnän muodoista ja yhdenvertaisuuslaista kaivataan perustietoa järjestön toimijoille, jotta toimintavalmiuksia etnistä syrjintää kohdattaessa voitaisiin kehittää.

Esimerkkinä projekteista, joilla SPR:n toiminnassa pyritään edistämään maahanmuuttajien kotoutumista, on vuonna 2001 käynnistynyt Kotopolku-projekti. Projektin päätavoitteena on kehittää ja levittää uusia työkaluja kotoutumistyöhön. Projektin puitteissa tehtävä asiakastyö tarkoittaa yhtäältä ohjausta ja neuvontaa, toisaalta tiivistä ja pitkäkestoista yhteistyötä asiakkaan kanssa. Kotoutumisohjaaja auttaa asiakasta Kotopolun toimistossa tai lähtee henkilön mukaan hoitamaan asioita esimerkiksi viranomaisten kanssa. Yhden asiakkaan kanssa työskennellään kerran tai pitempään. Asiakastyön keskiössä ovat neuvonta ja ohjaus kaikilla elämäntilanteilla: perhetyöstä viranomaisneuvontaan, lupa-asioista juhlien järjestämiseen, kertoo projektin päällikkö Johanna Matikainen. Kotopolussa tuetaan erityisesti maahanmuuttajaryhmien ja -yhdistysten toimintaa ja niiden tekemiä aloitteita. Tiivistä yhteistyötä tehdään erityisesti työvoima- ja sosiaaliviranomaisten kanssa, samoin kuntien maahanmuuttotyön yksiköiden, oppilaitosten ja maahanmuuttajayhdistysten kanssa. Rasismien vastaisen työn verkosto, Rasmus, toimii Tampereen alueella erittäin monipuolisesti ja Kotopolku osallistuu aktiivisesti rasisminvastaiseen työhön myös Rasmus-verkoston kautta. Kotopolku-projektissa työskentelee maahanmuuttajataustaisia työntekijöitä, mikä on koettu vahvuutena. Kotopolku-projekti käynnistyi RAY:n ja SPR:n rahoituksella vuonna 2001 ja on laajenemassa valtakunnalliseksi vuonna 2005.

Projektityyppisestä pakolaistaustaisten maahanmuuttajien tukemisesta on kyse myös Suomen Pakolaisapu ry:n Tukena-projektissa, jossa pääasiallisena työmuotona ovat vertaistukiryhmät, joissa käsitellään arjen kompastuskiviä ja tilanteita, joissa maahanmuuttajat tarvitsevat tukea ja apua. Joskus käsitellään myös rasismiin ja syrjintään liittyviä tilanteita. Työ on enimmäkseen henkistä ja sosiaalista tukemista. Vertaistukiryhmissä muiden maahanmuuttajien apu on tärkeää, samoin vertaistukiohjaajiksi on koulutettu pääsääntöisesti maahanmuuttajataustaisia henkilöitä. Myös

henkilökohtaisiin tapaamisiin on mahdollisuuksia. Projektin toimintaa on kolmella alueella: pääkaupunkiseudulla, Turussa ja Pirkanmaalla. Yhteistyöverkostoon kuuluu kuntien ja seurakuntien lisäksi Pakolaisneuvonta ja muut kolmannen sektorin toimijat. Projektin koordinaattori Terhi Joensuu kertoi vielä näkemyksensä, että etnisen syrjinnän vastaisessa neuvonnassa tärkeitä kriteereitä ovat omakielisyys ja joustavuus.

Niin SPR:n kuin Tukena-projektinkin työssä yhdistyy monenlaisia hyvän etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan kannalta keskeisiä elementtejä: maahanmuuttajien osallisuus, asiakkaan rinnalla kulkeminen vertaistuen muodossa sekä verkostomainen toimintatapa muiden rasismien ja syrjinnän vastaista työtä tekevien kanssa toteutuvat näissä toimintamuodoissa.

2.3 Muita etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan tilanteita kohderyhmittäin ja erityisalueittain tarkasteltuna

Suomessa on ollut useita etnisiä ryhmiä jo ennen maahanmuuton voimakasta kasvuakin: esimerkiksi saamelaiset alkuperäiskansana, romanit, tatarit ja juutalaiset. Vaikka yhtäläisyyksiä onkin, heihin kohdistuva syrjintä poikkeaa jossain määrin maahanmuuttajataustaisiin henkilöihin kohdistuvasta eriarvoisesta kohtelusta. Esimerkiksi saamelaisten syrjintään liittyvät kiinteästi maa- ja metsätoimien selkiytymättömyys sekä perustuslailla turvattujen oikeuksien toteutumattomuus käytännössä. Seuraavassa tarkastelen näistä ryhmistä kahta, saamelaisia ja romaneja sekä sitä, miten näihin väestöryhmiin kohdistuvaan syrjintään voitaisiin vaikuttaa. Saamelaisiin kohdistuva syrjintä niveltyy siinä määrin kiinteästi elinkeino- ja maa- ja metsätoimien oikeuksiin, että asiaa on taustoitettava hieman laajemmin. Saamelaisten asema viimeisenä eurooppalaisena alkuperäiskansana on niin erityinen, että se ansaitsee tulla käsitellyksi melko laajasti.

Lisäksi käsittelen seuraavassa muutamia toimijoita, kuten Rikosuhripäivystys, Monika-naiset liitto ry ja Suomen evankelisluterilainen kirkko, joiden toimintaa pohdin ns. etnospesifisti, eli millaisena syrjinnän vastainen neuvonta ja muu rasismien vastainen työ näiden toimijoiden työssä näytetään.

2.3.1 Etniseen syrjintään vaikuttaminen kohderyhmittäin

2.3.1.1 Saamelaisiin kohdistuvan syrjinnän erityispiirteitä

Saamelaiskäräjien lakimiessihteeri Heikki Hyvärisen mielestä saamelaisten asema eroaa muista etnisistä vähemmistöistä neljässä suhteessa. Alkuperäiskansana saamelaisilla on pitkään jatkunut, erityinen suhde alueensa maahan ja perinteisiin elinkeinoin. Alkuperäiskansa on säilyttänyt omia instituutioitaan, joista esimerkkinä kolttsaamelaisten kyläkokous, joka on toiminut hallintoelimenä ja tuomioistuimena jo viidensadan vuoden takaa. Kolmantena erona Hyvärinen mainitsee sen, että vähemmistöoikeudet ovat yleensä yksilöllisiä, kun taas alkuperäiskansan oikeudet ovat kollektiivisia, yhteisöllisiä, kansan oikeuksia. Ja vielä, alkuperäiskansalla on kansainvälisiin sopimuksiin perustuva itsemääräämisoikeus ja lisäksi perustuslailla turvattu kulttuuri-itsehallinto.

Saamelaisten asemaa on säännelty lisäksi muun muassa Saamen kielilaissa (1086/2003), Kielilaissa (423/2003), Laissa saamelaiskäräjistä (974/1995) sekä Kolttalaissa (253/1995). Hyvärisen näkemyksen mukaan saamelaisten kielioikeuksia koskevaa lainsäädäntöä on kehitetty oikeaan suuntaan, sen sijaan maa-oikeuskysymys on jatkuvasti avoin. Useita eri ratkaisuehdotusta on asiassa vuosikymmenten mittaan tehty, mutta asiassa ei ole edistytty: valtio käyttää omistajanoikeuksia saamelaisalueen maihin tavalla, joka vaikeuttaa perinteisten saamelaiselinkeinojen harjoittamista. Suomalaisessa oikeuskäytännössä ei nähdä oikeudenmukaiseksi sitä, että saamelaisille alkuperäiskansana annettaisiin erioikeuksia. Yhtäällä kyse on haluttomuudesta vallan ja resurssien siirtoon, toisaalla arvoajattelusta: saamelaisille tärkeistä asioista joko vaietaan lainsäädännössä tai niitä on jopa kriminalisoitu, sanoo Heikki Hyvärinen. Saamelaiskäräjien lakimiessihteen mukaan ongelmana on se, että saamelaisille on perustuslaissa turvattu itsehallinto, mutta asia ei konkretisoidu, koska oikeuksia ei saada riittävästi sektorikohtaisen lainsäädännön tasolla säännellyiksi ja sitä myötä sovellettaviksi: oikeuksia on vaikeaa johtaa hyvin yleisistä, perustuslain tasoisista normeista. Hänen mielestään saamelaisten syrjintä on paitsi uhkailua ja painostusta, ennen kaikkea rakenteellista, paikalliseen päätöksentekoon, lainsäädäntöön ja viranomaiskäytäntöihin liittyvää huonoa kohtelua.

Kysymys oikeudesta elinkeinon ja maahan

Saamelaisille alkuperäiskansana on turvattu Suomen perustuslaissa oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Heille on turvattu oikeus käyttää omaa kieltään viranomaisissa ja oikeus kulttuuri-itsehallintoon

saamelaisten kotiseutualueella (PL 14 § 3 momentti, 51 a §). Kumpikaan perustuslainsäädännöksistä ei ratkaise kiistanalaista kysymystä saamelaisten maahan kohdistuvista oikeuksista.³² Saamelaisen alkuperäiskansan kulttuuri ja maahan kohdistuvat oikeudet eivät ole erotettavissa toisistaan, kuten alkuperäiskansan kulttuuri ja maakysymys eivät maailman muissa-kaan osissa yleensä ole. Saamelaiskäräjälaki (974/1995) ei tuonut ratkaisua saamelaisten maa-oikeuskysymyksessä, vain osallistumisoikeuksia suhteessa saamelaisalueen maankäyttöön. (Martin Scheinin: Saamelaisten ihmis-oikeudet, kulttuuri ja maankäyttö, emts. 40 - 41).

Paitsi kotimaisella lainsäädännöllä, alkuperäiskansan oikeuksia on säännelty myös kansainvälisillä sopimuksilla. Suomea velvoittavan YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen (vuodelta 1966) on turvattu kansojen itsemääräämisoikeus (1 artikla) ja toisaalta säännelty, ettei kansallisiin, kielellisiin tai uskonnollisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään. Monet alkuperäiskansat tai heihin kuluvat ovat vedonneet tähän sopimukseen, niin myös saamelaiset perätessään oikeuksiaan. Oman kulttuurin tai kielen harjoittaminen voi edellyttää valtiolta myös positiivisia erityistoimia alkuperäiskansan hyväksi.³³

Suomi ei ole käyttänyt mahdollisuuksia saamelaisten erityisaseman turvaamiseksi siinä määrin kuin kansainvälisoikeudellisesti ja perustuslakien valossa olisi mahdollista. Suomi ei myöskään ole ratifoinut Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimusta itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimo-kansoista vuodelta 1989 (nro 169). Sopimuksen 14 artikla edellyttää, että alkuperäiskansalle tunnustetaan omistus- ja hallinto-oikeudet niihin mai-

³² Monien muiden alkuperäiskansojen tapaan saamelaiset ovat sitä mieltä, että heidän kansansa omisti asuttamansa tai muutoin käyttämänsä maa-alueen vesineen ja luonnonrikkauksineen ennen kuin nykyinen valtaväestö työnsi alkuperäiskansan tieltään ja otti oikeudettomasti maat haltuunsa. Saamelaisalueen maat ja vedet katsotaan vallitsevan käsityksen mukaan Suomen valtion omaisuudeksi, lukuun ottamatta yksityisille eri vaiheissa erotettuja tiloja. Käytännössä suurinta osaa niin sanotuista valtionmaista hallinnoi valtion liikelaitoksena toimiva metsähallitus.

³³ Martin Scheininin mukaan KP- sopimuksen negatiivisesta sanamuodosta huolimatta sopimuskohdassa tarkoitettujen oikeuksien toteutuminen voi yleisen kannanoton mukaan edellyttää positiivisia oikeudellisia suojaamistoimenpiteitä sekä toimenpiteitä, joilla turvataan vähemmistöyhdykskuntien tehokas osallistuminen heihin vaikuttaviin päätöksiin. Artikla 27 ei näin ollen ole luonteeltaan pelkästään negatiivinen vaan edellyttää sopimusvaltioilta myös positiivisia toimenpiteitä turvaamiensa oikeuksien suojaamiseksi niin julkisten kuin yksityistenkin tahojen loukkauksilta. Positiiviset toimenpiteet muun muassa vähemmistön kulttuurin suojaamiseksi ovat hyväksyttäviä, kunhan ne eivät johda syrjintään ryhmän sisällä, eri vähemmistöjen välillä eivätkä suhteessa muuhun väestöön. Jos positiivisten erityistoimien tarkoituksena on korjata olosuhteita, jotka estävät tai vaikeuttavat 27 artiklassa turvattujen oikeuksien toteutumista ja jos ne perustuvat kohtuullisiin ja objektiivisiin kriteereihin, niiden vaikutuksesta syntyvät erotelut suhteessa muuhun väestöön ovat hyväksyttäviä. Näiden edellytysten täytyessä vähemmistön tai alkuperäiskansan positiivista erityiskohtelua ei ole pidettävä syrjintänä. (Scheinin, emts. 49 – 50).

hin, joita se on perinteisesti hallinnut³⁴. Alkuperäiskansan oikeuksia tutkinut lakimies Mikko Vartiainen toteaa, että Suomi on Euroopan unioniin liittyessään tehnyt liittymissopimukseen poronhoitoa koskevan varauman, joka mahdollistaisi saamelaisten erityiskohtelun poronhoidon osalta, vaikka kyseistä elinkeinoa ei poronhoitolaissa olekaan määritelty saamelaisten yksinoikeudeksi toisin kuin Ruotsissa ja Norjassa³⁵. Luonnonvarakysymyksistä (metsätalous v. porotalous) paikallisesti neuvoteltaessa saamelaisten itsehallintoalueella, olisi saamelaisten erityinen status alkuperäiskansana tunnustettava, sen sijaan, että metsähallitus kertoo kohtelevansa kaikkia alueen väestöryhmiä samalla tavoin, toteaa Vartiainen. Maakysymys on avoin lukuisista ratkaisuyrityksistä huolimatta, vaikka esimerkiksi Norjassa sekä korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä että lainsäädännössä on vahvistettu kyläyhteisön ja paikallisten asukkaiden oikeuksia ja jatkossa tullaan selvittämään erityisesti saamelaisten maa-oikeudet³⁶. Suomessa oikeusministeriö tulee antamaan vuoden 2006 aikana uuden ehdotuksen maa-oikeusasiassa.³⁷ Syrjintä saamelaisten kohdalla nivoutuu oikeuksiin harjoittaa perinteisiä elinkeinoja, poronhoitoa, metsästystä ja kalastusta ja siten oikeuteen maa-alueiden käyttöön. Poronhoitoalueella toteutettavat metsänhakkuut vaikeuttava porojen laiduntamista ja heikentävät saamelaisten toimeentulon edellytyksiä. ”Perinteiset elinkeinot eivät tuo saamelaisalueen kunnille rahaa siinä määrin kuin matkailu, lomamökkien ja tonttien myynti tai puukauppa”, sanoo Saamelaiskäräjien lakimiessihteeri Heikki Hyvärinen. Avoin ristiriita kärjistyy välillä jopa saamelaisiin kohdistuviksi tappouhkauksiksi, mutta tavallista on syrjintä, joka tapahtuu vaikkapa lehtikirjoitteluna, jossa saamelaiset saatetaan huonoon valoon tai sitten jätetään huomioimatta heitä koskevassa asiassa. Sana saamelainen jo riittää käynnistämään vihamielisyyttä, kertoo Hyvärinen.

³⁴ Yhteispohjoismainen saamelaissopimus velvoittaisi Suomea tunnustamaan saamelaisten maa- ja vesioikeuksia heidän kotiseutualueellaan. Valtioiden välinen sopimus on tekeillä.

³⁵ Suomen ja Ruotsin EU:n liittymissopimuksen pöytäkirjan nro 3, 1 artiklan mukaan EU tunnustaa pohjoismaille oikeuden EY:n oikeusjärjestyksen normien ja yleisten periaatteiden estämättä turvata poronhoito nimenomaan saamelaisten oikeudeksi: ”Sen estämättä, mitä EY:n perustamissopimuksessa määrätään, saamelaisille saadaan myöntää yksinoikeuksia poronhoidon harjoittamiseen perinteisillä saamelaisalueilla”. Scheinin toteaa: ”Pöytäkirja ei oikeudellisesti edellytä Suomen muuttavan omaa poronhoitolakiansa samaan periaatteeseen perustuvaksi, mutta ainakin se korostaa Suomen veloitteita huolehtia saamelaiskulttuurin ja saamelaisten poronhoidon elinvoimaisuudesta. Osaltaan myös tämä Euroopan yhteisön oikeuden kehityslinja antaa aiheen erityiseen varovaisuuteen kaikissa toimissa, jotka merkitsevät kajoamista saamelaisalueiden luonnonvaroihin”.

³⁶ Ns. Finnmarkin laki (Finnmarksloven 9.5.2005)

³⁷ YK:n ihmisoikeustoimikunta on 16.11.2005 määrännyt Metsähallituksen hakkuut Ylä-Lapissa keskeytettäväksi siihen asti, kunnes Suomi on antanut vastineensa asiassa. Yhteispohjoismaisen Saamelaissopimuksen valmistelu on myös käynnissä.

Kieliaseman vahvistaminen

Paitsi perinteisiin elinkeinoihin nojaava elämäntapa, myös kieli kuljettaa, säilyttää ja uudistaa kulttuuria. Saamen kielilain (1086/2003) tarkoituksena on osaltaan turvata perustuslaissa säädetty saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Laissa säädetään saamelaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä julkisen vallan velvollisuuksista toteuttaa ja edistää saamelaisten kielellisiä oikeuksia.³⁸Viranomaisten on henkilöstöä palvelukseen ottaessaan huolehdittava siitä, että sen henkilöstö pystyy palvelemaan asiakkaita myös saameksi. Saamen kielen taito voidaan myös asettaa kielitaitoa koskevana vaatimuksena kelpoisuusvaatimukseksi valtion viranomaisten henkilöstölle lailla tai lain nojalla valtioneuvoston tai asianomaisten ministeriön asetuksella sekä kunnallisten viranomaisten henkilöstölle kuntalain mukaisessa järjestyksessä, käytännössä kunnan hallintosäännön muodossa (Saamen kielilaki 14 §). Saamelaisten kotiseutualueella erityisesti, mutta myös muissa kunnissa, joissa saamelaisia asuu, tähän tulee kiinnittää huomiota. Saamelaisten sijoittuminen valtion ja kunnan virkoihin edistäisi saamelaisten toimija-asemaa eri yhteiskunnan sektoreilla. Saamelaisten kieliaseman vahvistamisen kautta voitaisiin ehkäistä rakenteellista syrjintää, kun saamelaiset tulisivat nykyistä paremmin edustetuksi kotiseutualueensa kuntien virkoja täytettäessä. Saamen kielen määrittely kelpoisuusvaatimukseksi voisi lisätä myös muualla koulutettujen paluumuuttoa kotiseutualueelle, sanoo lakimies Mikko Vartiainen.

Saamelaiskäräjien lakimiessihteerin Heikki Hyvärisen mukaan Suomi kohtelee saamelaisia kielellisenä vähemmistönä ja kielellisten oikeuksien turvaamisessa ollaan aika hyvässä tilanteessa. Kuitenkin Saamelaiskäräjät muistuttaa, että yli puolet perusopetusikäisistä saamelaisoppilaista jää kokonaan oman kielen ja omakielisen opetuksen ulkopuolelle, mikä on ristiriidassa Suomen perustuslain säännösten kanssa. Iso osa kouluikäisistä lapsista asuu nimittäin saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella. Myös saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudessa on ongelmia. (Lapin kansa 7.10.05)

Saamen kieli on huomioitu oikeusministeriön käynnistämässä oikeusapu-ohjauskokeilussa, joka käynnistyi lokakuussa 2005 tavoitteenaan turvata oikeusturvan tasapuolinen saatavuus koko maassa jo varhaisessa vaiheessa sekä kunkin asian ratkaisemiseen soveltuvassa joustavassa menettelys-

³⁸ Tavoitteena on, että saamelaisten oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon taataan kielestä riippumatta sekä että saamelaisten kielelliset oikeudet toteutetaan ilman että niihin erikseen tarvitsee vedota (1 §).

sä ja kohtuullisin kustannuksin. Neuvojan kanssa voi pohtia, onko syytä kääntyä lakimiehen puoleen vai voiko jokin viranomainen tai muu taho olla avuksi. Puhelimesta kerrotaan, mistä asiasta löytyy lisätietoa ja esimerkiksi sen hoitamista helpottavia lomakkeita. Oikeusapuohjausta antaa valtakunnallinen palvelupuhelin. Pohjoissaameksi oikeusapuohjausta annetaan tiistaisin kello 10 – 11. Puhelimeen vastataan 12:sta pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevasta oikeusaputoimistosta, joista kaksi sijaitsee Lapissa: mukana ovat Kittilän toimiston Enontekiön sivutoimisto sekä Tornion oikeusaputoimiston Pellon sivutoimisto. Etnisen syrjinnän vastaisesta neuvonnasta iso osa on juuri oikeudellista neuvontaa, ja syrjityksi tulleen oikeudellisen auttamisen mahdollisuudet tämän neuvontapalvelun yhteydessä on syytä selvittää. Oikeusapuohjausta antaville oikeusaputoimistojen sihteereille tulisi tarjota koulutusta syrjinnän tunnistamisesta ja syrjintään liittyvistä oikeusturvakeinoista.

Saamelaisiin kohdistuva syrjintä on luonteeltaan rakenteellista ja sen vähentämiseksi tulisi ennen kaikkea vaikuttaa saamelaisten kotiseutualueen hallintoon ja saamelaisten osallisuuteen päätöksenteossa. Myös maankäyttöön liittyvät oikeudet tulisi selvittää ja turvata saamelaisille pronhoitoelinkeinon mahdollisuudet kotiseutualueellaan. Lainsäädännöstä tai kansainvälisistä sopimuksista ei tälle pitäisi johtua esteitä, odotuksia mieluummin. Lainsäädännössä turvatus itsehallintoaseman toteutumiseksi tulisi luoda käytännölliset puitteet. Vasta toteutuneina oikeuksilla on merkitystä. Ihmis- ja perusoikeudet ovat universaaleja vain yleisten lausumien tasolla: toteutuakseen niiden on kestettävä politisoitumisen taakka.

2.3.1.2 Romanien osallisuus neuvottelukunnissa ja romaniyhdyshenkilöiden toiminta

Romaneille on saamelaisten tapaan turvattu perustuslaillinen oikeus romanikielen ja –kulttuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Hallinnollisesti romaniasioita pyritään edistämään kolmella hallinnonalalla: sosiaali- ja terveysministeriön alaan kuuluu romaniasioitten neuvottelukunta, ope- tushallituksessa toimii romaniväestön koulutusyksikkö ja romanikielen lautakunta opetusministeriön yhteydessä toimivassa kotimaisten kielten tutkimuskeskuksessa. Työministeriön hallinnonalaan taas kuuluu vähemistövaltuutetun toimisto, joka muun muassa on tehnyt aloitteen romani- en työllistymisen edistämiseksi ja pyrkii toimillaan helpottamaan romaneja asumiseen liittyvissä syrjintätilanteissa. Vaikka hallinnossa ja neuvottelu- kunnissa vähemmistöjen edustukseen ja osallisuuteen on kiinnitetty huomiota, on tärkeää painottaa myös yksilön tiedonsaantimahdollisuuksien tehostamista ja ohjauksen ja neuvonnan tarpeellisuutta esimerkiksi sosiaa-

li- ja terveydenhuollon etuuksista ja palveluista sekä oikeusturvakysymyksistä. On tarve luoda mekanismi yksittäisten henkilöitten tueksi häntä koskevissa asioissa: tiedotus ja neuvonta kohentaa oikeusturvan toteutumisen mahdollisuutta, pääsyä perusoikeuksiin, kuten myös syrjimätön kohtelu ja yhdenvertaisuus esimerkiksi palveluissa tai työmarkkinoilla.

Jos esimerkiksi poimitaan sosiaali- ja terveystalvet, on palvelujen käyttäjien turvaksi rakennettu asiamiesinstituutio: sosiaaliasiamiehen tehtävänä on neuvua sosiaalihuollon asiakaslain soveltamiseen liittyvissä asioissa, avustaa muistutuksen tekemisessä milloin asiakas ei ole tyytyväinen sosiaalihuollossa saamaansa kohteluun, tiedottaa asiakkaan oikeuksista ja toimia muutoinkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi sekä seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä vuosittain selvitys kunnanhallitukselle. Kahdella tai useammalla kunnalla voi olla myös yhteinen sosiaaliasiamies. Terveystalvetuissa potilasiasiamiehen tehtävänä on neuvua potilaita lain soveltamiseen liittyvissä asioissa, tiedottaa potilaan oikeuksista, avustaa hoitoonsa tyytymättömiä potilaita tarvittaessa muistutuksen, kantelun tai korvaushakemuksen tekemisessä sekä toimia muutenkin potilaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Romaniväestön yhdyshenkilötoiminta on selkeästi yksi esimerkki asiamiestoiminnasta ja sen tarpeesta. (Romaniasioden hallintotyöryhmän muistio 2001:24, s. 9.)

Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komitea (ECRI) on arvioinut, että parhaiten vähemmistöjen täysivaltaistaminen yhteiskuntaan toteutuu paikallisen tason toiminnalla. Lukuisissa Euroopan maissa on alettu yhtenäistämään toimintatapoja romanien täysivaltaistamisen toteuttamiseksi niin kansallisella, alueellisella kuin paikallisellakin tasolla. Paikallisen tason toimijoista mainittakoon esimerkkinä romani-neuvonantajat, jollaisia on perustettu Tsekin tasavallassa. Suomen noin kymmenellä tuhatta romani on kahdenkymmenen neljän yhdyshenkilön verkosto ympäri Suomea ja yksi myös Ruotsissa, jossa asuu paljon Suomen romaneja ja muuttoliike Suomen ja Ruotsin välillä on runsasta romaniväestön keskuudessa. Yhdyshenkilöt toimivat neuvottelijoina ristiriitaisuuksissa ja juuri yhteisössään luottamusta nauttivan romanihenkilön toimiminen sovittelavana osapuolena on tärkeää, sillä henkilöolottuvuus ristiriitajien selvittämisessä on olennaista: romaneille on merkittävää, kenen kanssa asioidaan. Yhtenä täysivaltaistamisen keinona on asian vieminen eteenpäin kansalaisjärjestöjen kautta. Kolme suurinta romanijärjestöä Suomessa ovat: Romano Missio, Suomen Vapaa romanilähetys ja Suomen Romaniyhdistys, jotka ovat edustettuina myös romaniasiaien neuvottelukunnassa.

Romano Mission toiminnanjohtaja Kaarlo Kuntsi kertoo sosiaali- ja lastensuojelutyön olevan järjestön toiminnan painopistealueena. Työ on perhetyötä eikä syrjinnän vastaista neuvontaa ole toiminnassa eriytetty. Oikeudelliset kysymykset ohjataan viranomaisille käsiteltäviksi ja vähemmistövaltuutetun toimisto on tärkeä yhteistyökumppani. Yhdyshenkilöjärjestelmä on keskeinen tapa ongelmien ratkaisussa. Yhdyshenkilöt ovat romaneja. Valtakunnallisen romaniasiain neuvottelukunnan lisäksi valtioneuvoston asetuksella on 1.1.2004 asetettu neljä alueellista neuvottelukuntaa: Etelä-Suomen, Länsi-Suomen, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen alueelliset neuvottelut kunnat toimivat lääninhallitusten yhteydessä. Neuvottelukuntien tehtävät liittyvät tasa-arvon ja suvaitsevaisuuden edistämiseen, kielen, kulttuurin ja koulutuksen tukemiseen, syrjäytymisen ehkäisyyn ja työllistymisen tukemiseen. Tavoitteena on antaa alueen kunnille neuvonta-, ohjaus- ja asiantuntijapalveluja vähemmistöpoliittisissa kysymyksissä. Neuvottelukunnan tulee myös ottaa käsiteltäväkseen etnisiin konflikteihin ja syrjintään, niiden sovitteluun sekä kunnallisten viranomaisten ja romaniväestön välisiin kantelu- ja riita-asioihin liittyviä kysymyksiä ja antaa näissä tapauksissa ohjaus-, neuvonta- ja sovitteluapua.

Romano Missiosta Kaarlo Kuntsi kertoo lisäksi, että järjestön työtä tehdään valtakunnallisesta keskustoimistosta käsin, mutta kenttäsihteeri tekee töitä valtakunnallisesti eri alueilla. Järjestöllä on kolme lastenkotia. Yhteistyöverkostoon kuuluvat muun muassa kirkon diakoniatyö, kunnat, viranomaiset, Lastensuojelun Keskusliitto, Mannerheimin lastensuojeluliitto, Kirkkopalvelujen järjestö, Kirkkohallitus ja Ensi- ja turvakotien liitto. Romanien oma verkosto yhdyshenkilöitten ja edustus romaniasioitten neuvottelukunnassa ovat niitä kanavia, joilla pyritään ehkäisemään syrjintää ja tarttumaan konflikteihin. Syrjäytyminen ja korkea vankiluku romanien keskuudessa on paljolti yhteydessä koulunkäynnin keskeytyksiin ja työllistymisen ongelmiin.

Romaniyhdyshenkilötoiminta voisi toimia mallina muidenkin vähemmistöjen konfliktien ratkaisussa. Romanikulttuurin erityispiirteiden tuntemus on korvaamaton osaamisen alue, kun rakennetaan dialogia valtaväestön kanssa tai sovitellaan syntyneitä ristiriitoja. Ryhmänsä luottamusta nauttiva yhdyshenkilö toimii asiamiehenä, välittäjänä ja konsulttina. Eri paikkakunnilla asuvat yhdyshenkilöt ovat järjestön keskustoimistoa paremmin tavoitettavissa. Yhdyshenkilöistä tiedotetaan muun muassa romanijärjestöjen toimesta. Vähemmistöjen täysivaltaistamiseen tulee pyrkiä erityisesti paikallisen tason toimin.

2.3.1.3 Nuoret maahanmuuttajat neuvonnan kohderyhmänä

Nuorten maahanmuuttajien neuvonnan ja avun tarpeeseen vastaavat muun muassa kuntien *nuorisotiedotuskeskukset*, joita on tällä hetkellä runsaat 30 eri puolilla maata. Helsingissä nuorisotiedotuskeskus Kompassi toimii Lasipalatsissa, keskellä pääkaupunkia. Keskuksessa työskentelevät nuoriso-ohjaajat antavat neuvoja tietoa erilaisiin nuoren elämäntilanteisiin liittyen. Lisäksi Kompassissa on tietoa tarjolla itse tutkittavaksi. Vs. toiminnanjohtaja Pirjo Mattila toteaa, että nuorisotiedotuskeskuksen toiminnan lähtökohtana on palvella kaikkia asiakkaita yhdenvertaisesti. Asiakkaat hakevat tietoa lukuisilla eri kielillä ja nuorisotiedotuskeskuksissa olevat internetyhteydet mahdollistavat omankielisen ja - kulttuuri-taustaisen aineiston hakemisen. Lisäksi Kompassissa on valmiudet ohjata asiakkaita hakemaan tietoa mm. Kulttuuriasiakkeskuksen ylläpitämästä monikielisestä Infopankista. Tyypillisesti Kompassista haetaan tietoa työhön, opiskeluun ja asumiseen liittyvissä asioissa. Nuorisotiedotustoiminnan kehittämiseksi Mattila näkee, että myös ihmisoikeuskysymyksiin tulee jatkossa kiinnittää huomiota: henkilöstöllä on perusvalmiudet tunnistaa etnistä syrjintää. Toiminnan kehittämisessä käytännön tasolla esimerkiksi monikielisessä nuorille suunnatussa materiaalituotannossa eri nuorisotiedotuskeskusten yhteistyö voisi olla tarkoituksenmukaista.

Toisenlainen esimerkki nuorten maahanmuuttajien parissa tehtävästä työstä on ”3 R” *Maahanmuuttajanuorten tuki ry:n* toiminta, joka on Raha-automaattiyhdistyksen rahoittama kaksi ja puolivuotinen projekti. Projektipäällikkö Miia Nnaemeka kertoo, että projektin tavoitteena on 16 – 26 –vuotiaitten maahanmuuttajien tukeminen pääkaupunkiseudulla. Nuoria ohjataan virka-asioitten hoitamisessa esimerkiksi asunnonhakuun, laskujen maksuun, työvoimahallinnossa tai Kelassa asioimiseen: nuoria tuetaan ja rohkaistaan, kuljetaan rinnalla. Opiskeluasiat ovat usein niitä, joissa nuoret hakevat apua. Nnaemeka sanoo, että nuoret tuntevat viranomaisiin kohdistuvaa epäluottamusta ja siksi järjestöön on helpompi tulla kysymään neuvoa. ”On tärkeää, että nuori tulee kuulluksi, asia käsitellään luottamuksellisesti ja nuori saa konkreettisia neuvoja pulmiinsa, orientoituu elämäänsä paremmin ja pystyy suunnittelemaan tulevaisuuttaan”, Nnaemeka jatkaa. Syrjintätilanne saattaa tulla esille muun asian ohessa ja eräs tilanne syrjinnästä on se, että nuori on tullut syyttömänä kiinni otetuksi. Järjestö antaa neuvontaa puhelimitse, mutta tapaamisia voidaan järjestää myös toimistolle tai kaupungille, joustavasti sopimuksen mukaan. Projektissa työskentelee yksi kokoaikainen työntekijä ja yksi osa-aikainen työntekijä. Toisen työntekijän maahanmuuttajatausta on asiakkaitten suunnalta koettu helposti lähestyttävänä ja järjestön työn kannalta arvokkaana asiana. Työntekijät jalkautuvat nuorten luo: oppilaitoksiin, kadulle

ja nuorisotaloihin. Yhteistyötä järjestö tekee koulujen, työvoimatoimiston, kaupungin maahanmuuttoyksikön, sosiaalityöntekijöitten ja muiden yhdistysten (esimerkkinä Kanava ry) kanssa.

3 R –maahanmuuttajanuorten tuki ry:n toiminta on hyvä esimerkki ”saataen” neuvonnasta: nuorta autetaan lomakkeiden ja hakemusten täyttämässä ja sovitaan uusi tapaaminen, jos on tarvetta, millä varmistetaan neuvonnan perille meno. Tiedottaminen on osa neuvontaa, mutta neuvonta menee tiedottamista pidemmälle vuorovaikutteisena tapahtumana. Maahanmuuttajanuorten tuki ry:n toiminnassa voisi puhua jopa ohjauksesta, koska siinä haetaan yhteisvoimin ratkaisua esimerkiksi nuoren asumiseen liittyvään ongelmaan useillakin tapaamiskerroilla. Maahanmuuttajataustainen työntekijä kasvattaa neuvonnan lähestyttävyyttä asiakkaan kannalta. Määräaikaisena projektina tehtävälle arvokkaalle työlle tulisi turvata jatkuvuus. Maahanmuuttopoliittisen ohjelman luonnoksen voi katsoa asettaneen tavoitteekseen tällaisten hankkeiden turvaamisen.

2.3.2 Neuvonnan erityistilanteita ja toimijoita

2.3.2.1 Rasistinen rikollisuus syrjinnän äärimmäisenä muotona

Tässä jaksossa tarkastelen etnistä syrjintää ja siihen liittyvää neuvontaa joihinkin kriisitilanteisiin liittyvänä toimintana. Etnisen syrjinnän vastainen neuvonta ei taaskaan ole toiminnan keskiössä, vaan liitännäisenä toimintamuotona autettaessa esimerkiksi maahanmuuttajanuorta asumisasiassa tai tilanteessa, jossa maahanmuuttaja on rikoksen uhri.

Sisäasiainministeriön teettämästä, Poliisiammattikorkeakoulussa tehdystä selvityksestä käy ilmi, että vuonna 2004 poliisin tietoon tuli 558 rasistista rikosta. Yleisin rasistinen rikos oli pahoinpitely, muita yleisiä rikosnimikkeitä olivat kunnianloukkaus, syrjintä ja laitton uhkaus. Rasistiseksi luokitellaan rikos, jossa jonkin etnisen ryhmän edustaja on joutunut pelkästään tai osin ryhmään kuulumisen perusteella rikoksen uhriksi. Valtaosa (yli 70 %) rasistisista rikoksista kohdistui ulkomaalaisiin tai ulkomaalaistaustaisiin henkilöihin ja 15 %:ssa rikoksista uhrina oli romani. Alueellisesti rasistiset rikokset painottuivat Etelä-Suomeen. Paitsi että syrjintä itsessään on kriminalisoitu, poliisilla on keskeinen rooli tunnistaa ja rekisteröidä muidenkin rikostyyppien rasistinen luonne. Poliisilain 2 §:n mukaan poliisin on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä sovinnollisuutta edistäen. Poliisin toimintaa ohjaa suhteellisuusperiaate teon ja tarkoituksen välillä ja lisäksi poliisin tulee neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrkiä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Euroopan yhteisön syrjinnän vastais-

ta toimintaohjelmasta rahoitetun *JOIN-projektin* tuotteena on julkaistu opas hyvistä käytännöistä syrjinnän ja rasismien ehkäisemiseksi paikallistasolla³⁹. Maahanmuuttajien aiemmat kokemukset poliisiviranomaisista, kielivaikeudet ja esimerkiksi uskonnollisten juhlapyhien huomioiminen virkatehtäviä hoidettaessa voivat asettaa haasteita poliisin ja etnisten vähemmistöjen edustajien kohtaamiselle.⁴⁰

Rikoksen uhri tarvitsee monenlaista apua: oikeusapua, henkistä tukea, vertaiskokemuksia toipuakseen. Poliisilla rikoksia tutkivana viranomaisena on ensikäden kosketus rikoksen uhuriin ja siinä mielessä heidän toiminnassaan syrjinnän tunnistaminen ja tunnustaminen on tärkeää. Terveystieteiden viranomaiset joutuvat myös usein tekemisiin rikoksesta kärsineen kanssa.

2.3.2.2 Rikosuhripäivystys

Järjestöpuolella *Rikosuhripäivystys* antaa käytännön neuvoja, ohjausta ja henkistä tukea rikoksen uhreille, heidän omaisilleen ja nykyisin myös uhrin asiassa todistaville. Rikosuhripäivystyksestä toiminnanjohtaja Petra Kjällman totesi, että etnisen syrjinnän kysymykset on toiminnassa noteerattu ja jonkin verran koulutusta asiasta on järjestetty, mutta paljoo ei ole vielä etnisen kysymyksen osalta tehty, Joensuuta ja Rovaniemeä lukuun ottamatta. Rikosuhripäivystyksellä on toimintaa useilla paikkakunnilla: aluetoimistot sijaitsevat Helsingissä, Joensuussa, Kotkassa, Rovaniemellä, Turussa, Oulussa, Tampereella ja Vaasassa, mutta palvelustieverkosto on paljon laajempi. Kjällmanin mukaan häirintä- ja uhkailu –rikosnimikkeitten alla eittämättä on etnisen syrjinnän tapauksia. Rikosuhripäivystyksen antama neuvonta syrjintätilanteissa on eteenpäin ohjaavaa: ohjataan henkilö asioimaan esimerkiksi poliisin tai sosiaalitoimen kanssa. Apua annetaan

³⁹ Göran Bäckroos: Vähemmistöt poliisin asiakkaina.

⁴⁰ Omasta aloitteesta tutkittavaksi otetussa asiassa (24.5.2000/429/2/00) apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkka puuttui poliisivirkamiesten kielenkäyttöön pitäen ”neekeri” -sanan käyttöä poliisitiedotteissa epäasiallisena. Samassa päätöksessä todettiin, että poliisi on keskeisessä asemassa rasismien ja sen sukulaisilmiöiden torjunnassa, eikä ole merkityksetöntä, millainen kuva poliisin suhtautumisesta rasismiin tai ylipäätään etnisiin kysymyksiin välittyy esimerkiksi poliisin antamien tiedotteiden ja niiden sanavalintojen kautta. Toisenlainen rotusyrjintään liittyvä tapaus oli romaniasiain neuvottelukunnan kantelu erään rikoskonstaapelin romaneja ja muita etnisiä vähemmistöjä pilkkaavista pakinoista helsinkiläisessä ilmaisjakelulehdessä. Pakinoissa oli annettu kuva, että tietyt etniset vähemmistöt ovat erityisen alttiita tekemään rikoksia. Oikeusasiamiehen näkökulmasta ongelma oli siinä, että pakinoiti oli mielletävissä poliisin viralliseksi tiedottamiseksi. Sanottua kirjoittelua oli laillisuusvalvonnan näkökulmasta pidettävä rasistisena ja muukalaisvihaa edistävänä. Oikeusasiamies on myös korostanut tarvetta lisätä vuoropuhelua poliisin ja etnisten vähemmistöjen välillä. Kansliassa on järjestetty kuulemistilaisuuksia eri osapuolten kesken, joissa romaniasiain neuvottelukunnan viesti oli se, että myös romaniväestön omat edustajat olisi otettava mukaan poliisin rikostorjunnalliseen valistustyöhön. (Oikeusasiamies Lauri Lehtimaja: Lausunto rotusyrjintäkomitealle annettavaa määräaikaisraporttia varten, 969/5/2001, s. 2).

puhelimitse rikosten uhreille iltapäivisin ja iltaisin, mutta myös todistajille on oma valtakunnallinen tukipuhelimensa, joka päivystää maanantaista keskiviikkoon kello 17 – 19. Lisäksi on juristin puhelinneuvontapalvelu maanantaista torstaihin kello 17 – 19 ja tukihenkilövalitusta rikoksen uhriin ja hänen läheisilleen. Tukihenkilö auttaa ja tukee käytännön asioissa ja hänen kanssaan on mahdollista keskustella kokemuksen herättämistä tunteista ja ajatuksista. Rikosuhripäivystyksessä kehitellään myös internetin kautta tapahtuvaa palvelua.

Toiminta tapahtuu palkatun henkilöstön (14) lisäksi yhdyshenkilöitten ja useiden satojen vapaaehtoistyöntekijöitten voimin. Yhteistyötä Rikosuhripäivystys tekee viranomaisien lisäksi muun muassa Ensi- ja turvakotien liiton, Tukinaisen, Protukupisteen, Aids-tukikeskuksen, Mielenterveysseuran, Suomen Punaisen Ristin, Setlementin ja Naisasialiitto Unionin kanssa. Suunnitteilla on yhteishanke Protukupisteen kanssa: Rikosuhripäivystyksellä olisi hankkeessa osaprojekti, joka keskittyisi ulkomaalaisiin kohdistuneisiin rikoksiin Rovaniemellä, Joensuussa, Tampereella ja Helsingissä.

2.3.2.3 Monika-naiset liitto ry

Monika-naiset liitto ry tarjoaa ja kehittää palveluja väkivaltaa kokeneille maahanmuuttajanaيسille sekä pyrkii tukemaan maahanmuuttajanaisten ja –naisjärjestöjen yhteiskunnallisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Vuonna 2001 järjestö perusti Raha-automaattiyhdistyksen tuella Monikulttuurisen Voimavarakeskus Monikan ja vuonna 2003 käynnistyi Itä-Helsingissä EU-rahoitteinen Monikulttuuristen Naisten Tuki –projekti ja seuraavana vuonna järjestö avasi salaisessa osoitteessa olevan turva-asunto Mona-kodin vakavassa hengenvaarassa oleville naisille. Lisäksi järjestö on kehittänyt moniammatillista yhteistyötä ja valmiuksia pari- ja lähisuhdeväkivallan tunnistamiseen, uhrin jatko-ohjaukseen ja oman sosiaalisen verkoston luomiseen. Väkivallan vastaista työtä tehdään ruohonjuuritasolla ammattitaitoisten, suomi-spesifit taidot hallitsevien monietnisten työntekijöiden voimin. Voimavarakeskuksen ja MoNa-Tuki –projektin työntekijät arvioivat matalan kynnyksen palvelujen olevan hyvin maahanmuuttajanaisten tavoitettavissa pääkaupunkiseudulla. Järjestö pyrkii tukemaan jäsenjärjestöjään, tekemään niitä tunnetuiksi ja kokoamaan yhteen erilaisia monikulttuurisia naisjärjestöjä. Keskeisenä toimintamuotona on kriisipuhelimien ylläpitäminen ja erilaisten neuvontapalvelujen järjestäminen tavoitteena väkivallan uhrin henkinen tukeminen, elämänhallinnan parantaminen ja suomalaiseen yhteiskuntaan sopeutuminen. Voimavarakeskus Monika tarjoaa palveluja seuraavilla kielillä: suomi, viro, venäjä, englanti, tagalog, thai, kurdi, persia, farsi ja turkki. (Monika-naiset liiton vuosikertomus s. 2 –6).

Monikulttuurisen Voimavarakeskus Monikan toiminnalla on pyritty matalan kynnyksen auttamismallin kehittämiseen antamalla juridista apua, opastamalla palvelujen käytössä sekä järjestämällä oma-apuryhmiä naisille. Voimavarakeskuksen työmuotoina ovat olleet:

- valtakunnallinen päivystävä puhelin (ma-to klo 11 – 15)
- vastaanotto väkivaltaa kokeneille maahanmuuttajanaيسille ja –lapsille
- tiedotus väkivaltaongelmista ja ihmisoikeuksista
- oikeudellinen neuvonta, tukihenkilötoiminta, ohjaaminen
- naisten voimavaraistaminen oma-apuryhmien kautta, elämänhallinnan ylläpitäminen
- verkoston ylläpito muiden auttavien tahojen ja projektien kanssa
- koulutus ja konsultaatio sidosryhmille
- prostituutiosta ulos – yksilökohtainen ohjaustyö

Asiakaskontakteja on tullut eniten Helsingistä, seuraavaksi eniten Vantaalta ja Espoosta, mutta myös muualta Suomesta. MoNa-tuki –projektin toimintaan kuuluu myös neuvontaa ja ohjausta väkivaltaa kokeneille naisille, samoin yksilökohtaista tukihenkilötoimintaa.

Voimavarakeskuksen toiminnasta saatuja hyviä käytäntöjä on tarkoitus levittää Vantaalle, Hämeenlinnaan, Ouluun, Turkuun ja Kemi-Tornioon tavoitteena perustaa viisi matalan kynnyksen palvelupistettä ja tukihenkilöpalveluja sekä lisätä alueellista tiedotusta syrjäytymisen vaarassa oleville tai syrjäytyneille maahanmuuttajanaيسille. Helsingissä toimivan palvelupisteen asiakkaita 17 % on pääkaupunkiseudun ulkopuolelta ja väkivaltaa kokeneille naisille halutaan tarjota palveluja lähempänä. Myös sosiaali- ja maahanmuuttajatyöntekijät ottavat yhteyttä Voimavarakeskukseen ulkomaalaislainsäädäntöön, tasa-arvoon, asiakastulkkaukseen tai väkivallan uhrin auttamiseen liittyvissä kysymyksissä. Uusien paikkakuntien valikointumista mukaan ovat lähinnä ohjanneet henkilökohtaiset yhteydet, joiden pohjalta asia on käynnistynyt.

Toiminnanjohtaja Reet Nurmen mukaan Monika-naiset liiton toiminnan keskeisiä kulmakiviä ovat moniammatillisuus ja monikulttuurisuus: Maahanmuuttajat työskentelevät väkivaltaa kokeneiden naisten tilanteen parantamiseksi järjestössä. Nämä ovat hänen käsityksensä mukaan keskeisiä asioita, kun pohditaan etnisen syrjinnän vastaista neuvontaa laajemminkin. Rasismien vastaisuus pitäisi viedä kaikkiin peruspalveluihin läpäisevällä periaatteella ja erilaisille palvelujen tuottajille tulisi järjestää syrjinnän tunnistamiseen ja rasismien torjumiseen liittyvää koulutusta. Hän painottaa myös järjestöjen ja viranomaisten yhteistyötä, esimerkiksi juuri yhtei-

set koulutustilaisuudet olisivat tarpeen. Korulauseita rasismiin vastaisessa työssä on tarjailtu, nyt tarvitaan käytännön työtä, sanoo Nurmi, ja jatkaa: ”Muukalaisen silmät näkevät joitain asioita selvemmin.”

2.3.2.4 Suomen Mielensterveysseuran SOS-keskus

Suomen Mielensterveysseuran SOS- keskuksen ulkomaalaisyksikkö tarjoaa mielensterveyspalveluja ulkomaalaisille erityyppisissä kriisitilanteissa. Haastattelin yksikön kriisityöntekijä Ansa Haavikkoa, joka kertoi, että vuosittain asiakaskäyntejä on noin 1000, johon lukumäärään mahtui vuoden 2004 aikana 162 erityyppistä asiakastapausta. Palvelu on lyhytkestoista terapiatyötä, ja noin kymmenessä tapauksessa vuosittain rasismi on pääasiallinen yhteydenoton syy. Liitännäisasiana syrjintää esiintyy tätä useammin. SOS- keskuksen ulkomaalaisyksikkö tekee yhteistyötä Pakolaisneuvonnan, sosiaaliviraston, vähemmistövaltuutetun, Suomen Pakolaisavun ja esimerkiksi TE-keskusten kanssa. Haavikon mielestä hyvä neuvontapalvelu on nopeasti tavoitettavaa, paikkansa pitävää, luotettavaa ja hyvän hallinnon mukaista. Hän muistuttaa, että myös puutteellinen informaatio on syrjintää. Syrjinnän vastaista neuvontaa antaville tulisi tarjota ajankohtaiseen lainsäädäntöön liittyvää koulutusta, mutta perehdytystä myös laajemmin siitä, mitkä kysymykset nousevat kulloinkin syrjinnän osalta pintaan, ”ovat ilmassa”, ajankohtaisia.

Niin Rikosuhripäivystyksen, Monika-naiset liitto ry:n kuin SOS-keskuksenkin toiminnassa selkeinä vahvuuksina voidaan nähdä henkilön tukemisen konkreettisella tavalla: tuki oikeudenkäynnissä, turva väkivaltaa kokeneelle tai terapian muodossa useina tapaamiskertoina toteutettava apu ovat arvokkaita ja kunnioittavia tapoja auttaa myös silloin, kun näihin kriiseihin liittyy etnistä syrjintää. Alueellisen verkoston rakentamiseen liittyy jonkin verran sattumanvaraisuutta, mutta osaltaan se kertoo myös henkilösuhteiden merkityksestä toimijoiden verkostoituessa keskenään. Ennen kaikkea pyrkimys turvata tukimuodot maantieteellisesti laajalla alueella ja levittää toimiviksi todettuja neuvonta-, ohjaus ja tukipalvelukäytäntöjä näyttää toimivalta ja perustellulta.

2.3.2.5 Suomen evankelisluterilainen kirkko

Kirkon roolia rasismiin vastaisessa työssä valottivat Kati Jääskeläinen ja Marja-Liisa Laihia Kirkkohallituksesta. Laihian käsityksen mukaan syrjinnän vastaisella työllä on merkitystä koko yhteiskunnan kannalta, yhteiskuntarauhaa myöten. Kirkkoon kohdistuu monenlaisia odotuksia rasismiin

vastaisen työn osalta, mikä aiheuttaa painetta työntekijöille. Tavoitteena olisi saavuttaa tilanne, jossa jokaisella työntekijällä olisi perusvalmiudet tunnistaa syrjintätapauksia, rohkeutta tarttua tilanteeseen ja ammatillinen osaaminen ohjata henkilö tarvittaessa oikean palvelun äärelle. Sen tunnistaminen, milloin kyseessä on rasismi, milloin taas jotain muuta, ei ole aivan yksinkertaista: milloin huono kohtelu muuttuu laittomaksi syrjinnäksi, kenelle tehdään ilmoitus asiasta ja kuinka henkisesti tuetaan syrjintää kokenutta.

Rasismien vastaisen työn jatkuvuus on tärkeää, mutta kirkko osallistuu myös projekteihin (esimerkiksi Pakolaisneuvonnan neuvontaprojekti). Henkilöstön kannalta tärkeää olisi tietää, miten syrjinnän vastainen neuvonta paikkakunnalla on hoidettu: kenellä on koordinoitivastuu. Maahanmuuttajatyön verkostossa kirkon piirissä toimii yli sata diakonia, nuorisotyöntekijää ja pappia, joista kymmenen on kokoaikaista. Osa heistä on myös maahanmuuttajataustaisia. Moniammatillisuuden Laihia ja Jääskeläinen näkevätkin tärkeäksi, samoin paikallisen verkostoitumisen järjestöjen ja viranomaisten kesken. Eri paikkakunnilla on erilaisia malleja rasismien vastaisen työn järjestämisessä eikä heidän käsityksensä mukaan yhtä mallia voitaisikaan eri puolilla soveltaa vaan on otettava paikalliset olot, ongelmat ja toiminnan resurssit huomioon. Joillakin paikkakunnilla, esimerkiksi Jyväskylässä, Vantaalla, Vaasassa, Kokkolassa, Vuolijoella, Kajaanissa ja Tampereella on hyvin toimeliasta maahanmuuttotyötä, jota organisoimaan ja kehittämään on perustettu maahanmuuttotyöryhmiä. Joskus aloite on tullut joltain ”tulisieluiselta puuhaihmiseltä”, joka on käynnistänyt työn. Romanien ja kirkon yhteistyötä on paljon ja Kirkkohallitus on julkaissut muun muassa ”Romanit ja kirkko – opas seurakuntien työntekijöille ja luottamushenkilöille” –vihkosen. Yhteistyö ja romanien osallisuus kirkon toiminnassa lisää keskinäistä ymmärrystä ja vähentää ennakkoluuloja.

Kirkon ihmisoikeuskysymysten neuvottelukunta on Kirkkohallituksen asettama asiantuntijaelin, jonka tehtävänä on seurata ja edistää ihmisoikeuksien kehittymistä Suomessa ja kansainvälisesti sekä osallistua rauhantyöhön. Neuvottelukunta tekee yhteistyötä kirkkojen, kansalaisjärjestöjen ja viranomaisten kanssa ihmisoikeuksien ja rauhan edistämiseksi. Kirkolliskokoukseen tulee ihmisoikeuksiin liittyviä aloitteita ja arkkipiispa ja piispat ottavat rasismiin liittyviin asioihin kantaa. Marja-Liisa Laihia kertoi myös uskontojen välisen vuoropuhelun merkityksestä ja painotti kansainvälisyyskasvatuksen ja ylipäätään koulutuksen merkitystä rasismien vastaisessa työssä. Haastateltujen mielestä valtion tulisi ottaa vastuu syrjinnän vastaisen neuvonnan koordinoinnista ja paikallistasolle tulisi rakentaa luottamusta herättäviä matalan kynnyksen paikkoja syrjintää kokeneita

varten. Nykyisin tilanne vaihtelee voimakkaasti paikkakunnasta toiseen, ja vaikkei pakettiratkaisua voidakaan esittää jokaiselle paikkakunnalle, selkeä koordinointi voisi auttaa rasismien vastaista työtä.

Tampereen evankelisluterilaisesta seurakunnasta maahanmuuttajatyön koordinaattori Sari Peltonen ja maahanmuuttajatyöntekijä Erkki-Veikko Hankala kuvaavat syrjinnän vastaisen neuvonnan sisältöjä lainsäädännölliseksi ja sosiaalisesti auttamiseksi sekä henkiseksi tueksi. Neuvonta tapahtuu henkilökohtaisina tapaamisina, vierailuina kodeissa ja puhelinneuvontana. Neuvonnasta saatu palaute on heidän mukaansa enimmäkseen myönteistä, mutta joskus esimerkiksi karkotustilanteet on koettu ylivoimaisina. Syrjintään liittyvän lainsäädännön tuntemus olisi neuvojille tärkeää, kulttuureihin tutustuu heidän mielestään myös ihmisiä kohtamalla.

Suomen evankelisluterilaisella kirkolla on erinomainen valtakunnallinen verkosto etnisen syrjinnän ja rasismien vastaista työtä varten. Paikkakunta-kohtaiset erot syrjinnän ehkäisyyn liittyvässä työssä ovat suuria ja vaihtelu on pitkälti sattuman ohjaamaa sikäli, että joidenkin kirkon työntekijöitten aktiivisuus määrittelee syrjinnän vastaisen työn suuntaa. Syrjinnän vastaisen työn koordinoimista voisi kehittää nykyisestä. Maahanmuuttajista iso joukko tunnustaa myös muita uskontoja kuin kristinusko, joten yhteistyötä eri kirkkokuntien kesken on syytä kehittää edelleen.

2.3.2.6 Maahanmuuttajajärjestöt

Maahanmuuttajajärjestöjen toiminnan aktiivisuus vaihtelee paikkakunnittain. Pääkaupunkiseudulla, Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla sekä Turussa, Jyväskylässä ja Tampereella maahanmuuttajajärjestöt ovat aktiivisia, mutta monilla paikkakunnilla, kuten Lahdessa, näin ei ole. Kunnan tuki rahallisesti ja toiminnallisesti on tärkeää. Helsingissä *Maahanmuuttajien tuki ry* tekee arvokasta työtä yhdistystoiminnan tukemisessa: maahanmuuttajayhdistyksille neuvotaan, miten yhdistyksen kirjanpito hoidetaan, mistä ja kuinka on mahdollista hakea avustusta toimintaan jne. Järjestön toiminnanjohtaja Ali Qassim kertoo, että järjestössä työskentelee maahanmuuttajia: kun maahanmuuttaja kysyy maahanmuuttajalta, maahanmuuttajat saavuttavat subjektin, toimijan, aseman, passiivisen toimien kohteena olemisen sijaan. Qassimin mukaan puskaradio on hyvä tiedottamiskanava: hyvä neuvonta tuo asiakkaita. Neuvontaa annetaan eniten puhelimitse, mutta myös henkilökohtaisesti silloin, kun hätä on suuri (esimerkiksi karkotuspäätöksen saaneella henkilöllä). Yhteydenottoja tulee paljon myös maahanmuuttajien suomalaisilta puolisoilta. Aktiivisista maahanmuutta-

jajärjestöistä Ali Qassim mainitsee esimerkkeinä Inkerikeskuksen, Somali-liiton, Familia clubin, Iran/Irak –yhdistyksen. Järjestön yhteistyökumppaneita on useita: Etnisten asioiden neuvottelukunta, yksityiset asianajajat, Helsingin kaupunki (rahoittaa), vähemmistövaltuutetun toimisto, poliisi, nuorisopoliisi ja kulttuuriasiainkeskus Caisa. Järjestön toimintaan kuuluu myös suomen kielen kurssien järjestämistä.

Ali Qassimin näkee maahanmuuttajiin kohdistuvissa asenteissa hidasta kehitystä parempaan, mutta tärkeää olisi, että syrjinnän vastaista neuvontaa antavat ihmiset tuntisivat riittävästi suomalaisen yhteiskunnan pelisääntöjä - lakeja ja asiointitapaa Suomessa – sekä saisivat tietoa ja valmiuksia syrjinnän monien ulottuvuuksien tunnistamiseen. Maahanmuuttajayhdistysten kokemusta olisi hyvä käyttää neuvojien perehdytyksessä. Qassim puhuu myös rasismien vastaisen näkökulman valtavirtaistamisesta: jokaisessa organisaatiossa tulisi olla henkilö, joka on perehtynyt etnisiin kysymyksiin ja joka tarkastelee toimintaa ja päätöksentekoa etnisestä näkökulmasta. Yhdenvertaisuuslain voimaantulo on hänen mielestään selkeyttänyt rasismien vastaista toimintaa, samoin oikeusasiamiehen toiminnalle hän antaa kiitoksia. Edelleen Ali Qassim painottaa suomalaisten ystävien merkitystä maahanmuuttajille ja sanoo, että nuorilla tilanne on tältä osin parempi kuin aikuisilla. Qassimin arvio on, että noin 80 % syrjintätapauksista jää havaitsematta.

Maahanmuuttajien tuki ry:n toiminnassa on hyviä kokemuksia maahanmuuttajien antamasta neuvonnasta. Yhteiskuntaan osalliseksi tulo edellyttää osallistumista ja mukaan pääsyä. Neuvojina maahanmuuttajien tulee tuntea suomalaisen yhteiskunnan pelisäännöt ja toimintatavat riittävän hyvin. Merkillä pantavaa on myös arvio piiloon jäävän syrjinnän määrästä: kysymys onkin siitä, ettei syrjintää tunnisteta, jolloin siihen ei voida puuttua. Syrjinnän esille tuominen edellyttää, että luodaan väylät, joita pitkin ilmiötä saadaan nykyistä näkyvämmäksi. Toisaalta on pyrittävä luomaan ilmapiiri, jossa syrjintätapauksista ei enää tee mieli vaieta. Näiden tavoitteiden toteuttamiseen tarvitaan sekä valtaväestön että etnisten vähemmistöjen panos.

2.4 Esimerkkejä kuntien etnisen syrjinnän vastaisesta neuvonnasta

Suomessa asui vuonna 2004 noin 108 000 ulkomaalaista. Pääkaupunkiseudun alueelle heistä oli asettunut reilut 46 000. Suomen noin 10 000 romanista iso osa asuu Etelä- ja Länsi-Suomen alueella. Pääkaupunkiseutu on vetänyt puoleensa myös saamelaisia. Jokainen suomalainen asuu kunnassa ja kunnille on yhdenvertaisuuslailla säädetty myös yhdenvertaisuussuun-

nitelman laatimisvelvoite. Kuntien tulisi kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti: tiedottamisessa, suunnittelussa, voimavarojen kohdentamisessa, valvonnassa, työkäytäntöjä kehitettäessä sekä soveltamisohjeita laadittaessa ja uudistettaessa. Kunnille on asetettu velvoite muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisuuden toteutumista. Yhdenvertaisuussuunnitelman laajuus voi riippua siitä, kuinka merkityksellinen etninen alkuperä on päätöksenteon aineellisen luonteen ja asiakaskunnan rakenteen takia tai viranomaisen muun toimintaympäristön kannalta. Esimerkiksi suurten kihlakuntien poliisilaitosten sekä suurten kuntien työvoima- sosiaali- ja asuntotoimistojen velvollisuutena on laatia suhteellisen kattava yhdenvertaisuussuunnitelma. (HE 269/2002). Työministeriö on antanut suosituksia yhdenvertaisuussuunnitelman sisällöstä. Kunnilla on myös yhteensovittamisvastuu pakolaisina tai paluumuuttajina maahan tulevien henkilöiden kotouttamisessa.

Seuraavassa tarkastelen muutamien kuntien toteuttamia etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan ja rasismien vastaisen työn malleja. Olen selvittänyt perusteellisemmin vain muutaman kunnan osalta neuvonnan järjestämisen tapoja. Mukana olevat kunnat ovat valikoituneet raportin selvityksen aineistoksi osin oman aktiivisuutensa seurauksena, toisaalta sillä perusteella, että näissä kaupungeissa etnisten vähemmistöjen osuus on suomalaisittain suuri. Selvityksen tekemiseen käytettävissä ollut aika ei riittänyt uusintakyselyyn niille, joilta vastauksia ei tullut.

2.4.1 Helsinki

Helsingin kaupungin yhdenvertaisuussuunnitelman toimenpidesuosituksissa on muun muassa kiinnitetty huomiota vastuuhenkilöverkoston kouluttamiseen sen osalta, mikä koskee etnisiä vähemmistöjä ja maahanmuuttajia koskevia kriisitilanteita. Samoin virastojen ja laitosten tulee järjestää henkilöstölle koulutusta etnisen syrjinnän tunnistamiseksi ja ehkäisemiseksi. Samoin suunnitelmaan sisältyy henkilöstön kouluttaminen ohjaamaan etnistä syrjintää kokenut oikeaan palvelupisteeseen. Sovittelua tarjotaan mahdollisuutena selvittää ja ratkaista rikos- ja riita-asioita. Toimenpidesuosituksiin sisältyy myös kaupungin aktiivinen viestintä yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi sekä rasismien ja etnisen syrjinnän estämiseksi sekä tiedon ja kokemusten vaihto sidosryhmien kanssa. Kaupungin hallintokunnissa laaditaan erilliset yhdenvertaisuussuunnitelmat vuoden 2005 kuluessa.

Helsingissä toimii kaupungin maahanmuutto- ja kotoutumisasioiden

neuvottelukunta, joka ei ole päätösvaltainen kaupungin toimielin, mutta antaa toimialaansa koskevia lausuntoja ja kannanottoja. Etnisen syrjinnän vastainen työ tapahtuu erityisesti sosiaali-, terveys – ja opetusviraston hallinnonaloilla ja nämä hallinnonalat ovat edustettuina neuvottelukunnassa, samoin esimerkiksi kulttuurikeskus Caisa. Pääkaupunkiseudun maahanmuutto- ja kotoutumisasioitten neuvottelukunnilla on myös yhteisiä tapaamisia: Etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan osalta kuntarajat ylittävät, sen sijaan esimerkiksi suomen kielen koulutus on palvelu, jota ei voida tarjota kuin oman kaupungin asukkaille, kertoo Helsingin kaupungin maahanmuuttotyön koordinaattori Anu Riila sosiaalivirastosta.

Sähköisten tiedottamisen muotojen käyttöönotto on tehostanut tiedonkulkua hallintokuntien välillä ja lisännyt läpinäkyvyyttä. Paitsi maahanmuuttajia, myös viranomaisia palvelevan Infopankin Riila mainitsee hyvänä tiedottamisen kanavana. Anu Riila kuvaa neuvonnan kehittämisen rakentuvan kolmen keskeisen alueen ympärille. Järjestöyhteistyötä koordinoimaan pitäisi resursoida yhdestä kahteen ihmistä, koska tällaista työtä ei kaupungissa tällä hetkellä tehdä ja yhteistyötahoja järjestösektorilla on lukuisia: Inkerikeskus, Monika-naiset liitto ry, Familia club, maahanmuuttaja- ja romaniyhdistyksiä, Ihmisoikeusliitto jne. Asiakastyötä tekeviä tulisi kannustaa ja perehdyttää syrjintätilanteitten käsittelyssä: tarvitaan ammattimaista otetta, joka näkyy muun muassa varhaisena puuttumisena syrjintätilanteisiin ja sovittelun käyttämisenä. Myös mielenterveystyön vahvistaminen on Riilan mukaan keskeistä syrjinnän vastaisessa työssä. Kolmantena asiana hän painottaa sosiaali- ja vammaisasiamiehen roolia ja tuntumaa syrjintäasioissa.

Kulttuuriasiainkeskus *Caisa* puolestaan on osa Helsingin kaupungin kulttuuritoimea. Caisa on toiminut vuodesta 1995. Kulttuuriasiainkeskuksessa järjestetään monikulttuurisuuteen liittyviä tilaisuuksia ja tapahtumia. Vakituudesta henkilökunnasta (15) puolet on maahanmuuttajataustaisia, tilapäisestä henkilökunnasta (34) peräti 80 %. Etnisen syrjinnän vastaista neuvontaa annetaan nykyisin vähemmän, on katsottu, että neuvonta on enemmän muiden hallinnonalojen tehtävä. Toisaalta tärkeä tiedon välittämisen väylä on internetissä oleva Infopankki, jonka ylläpito on Caisassa. Pääkaupunkiseudun kuntien lisäksi Infopankissa ovat mukana Tampere ja Turku ja lisää kuntia toivotaan mukaan. Infopankki tarjoaa laajasti tietoa suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta, oikeuksista ja velvollisuuksista muun muassa ulkomaalaisen lupa-asioihin, asumiseen, työhön, koulutukseen ja terveydenhuoltoon liittyen. Tietoa on saatavilla peräti 12 eri kielellä. Johtaja Johanna Maula Caisasta sanoo, että henkilökohtaiset kontaktit ovat tärkeitä syrjinnän vastaisen neuvonnan järjestämisessä ja selkeää ruohonjuuritason tiedottamista tarvitaan. Syrjinnän tunnistamiseen liittyy

edelleen ongelmia. Kulttuurituottaja Ahmed Akir vahvistaa, että vaikka syrjintää koskeva lainsäädäntö on edistynyt valtavasti, asenteissa on vielä paljon ongelmia. Pääkaupunkiseutu on kiinteä alueellinen ja toiminnallinen keskittymä ja rajanveto kuntien kesken on vaikeaa. Syrjintä ei tunne hallinnollisia eikä kuntien välisiä rajoja tällaisen keskittymän sisällä.

Itäkeskuksessa maahanmuuttaja-asiakkaiden neuvontatarvetta palvelee Avain –projektitissa alkusysäyksensä saanut *Itäkeskuksen neuvontapiste*. Itäkeskuksen neuvontapiste kuuluu Itä-Helsingin sosiaalikeskukseen.

Asiakas on somalisuurperheen äiti, jonka perheeseen kuuluu viisi alle kymmenvuotiaasta lasta ja jossa on erityishoidon tarvetta. Äiti on asunut Suomessa kahdeksan vuotta, mutta on lähes kielitaidoton. Nyt perheen isä, joka on hoitanut perheen ulkopuolisen kommunikoinnin, opiskelee toisessa kaupungissa. Äidin on hyvin vaikea hoitaa perheen asioita ja toimia yhteistyössä viranomaisten kanssa. Neuvoja on ollut yhteydessä sosiaalitoimistoon, varannut ajan sosiaalityöntekijältä ja yhdessä on selvitetty, mihin äiti tarvitsee viranomaistukea. Asiakas ohjattiin hakemaan toimeentulotukea, johon hänellä on oikeus, mutta ei osannut sitä itse hoitaa.

Itäkeskuksen neuvontapisteessä työskentelee viisi maahanmuuttajataustaista henkilöä, neuvontakielinä ovat suomi, englanti, venäjä, bulgaria, arabia, turkki, kurdi, viro ja somalia. Neuvontatyö tehdään neuvontapisteessä, kentälle ei yleensä lähdetä hoitamaan asiaa asiakkaan kanssa. Riittävän tiedon tarjoamisella varmistetaan, ettei ns. saattaen auttamista tarvittaisi. Asiakkaat varaavat ajan neuvontaan, mutta joskus he vain tulevatkin paikalle. Neuvonnan periaatteena on, että ”luukutetaan neuvojaa”, ei asiakasta: neuvoja ottaa yhteyksiä eri tahoille ja selvittää asiakkaan tilannetta. Neuvontapisteen toiminnasta vastaava Christina Huotari kertoo asiakkaitten kysymysten liittyvän enimmäkseen sosiaaliturvaan, oleskelulupiin, työ- ja perhe-elämään, asumiseen, koulutukseen, taloudenpitoon, terveyteen ja lastensuojeluun. Neuvontapisteessä ei tehdä esimerkiksi sosiaaliturvaa koskevia päätöksiä, siellä hoidetaan yhteyksiä viranomaisiin – tarvittaessa pyydetään asiakkaalta valtakirja asian hoitamiseen. Tämä edellyttää luonnollisesti henkilökohtaista käyntiä ja muutoinkin puhelimesta asian perusteellinen selvittäminen kohtaa helposti vaikeuksia. Keskiviikkoisin neuvontapisteessä ei palvella asiakkaita, vaan päivä on omistettu vaikeiden esiin tulleiden asioiden yhteiseen käsittelyyn.

Itäkeskuksen neuvontapiste tekee yhteistyötä paitsi eri viranomaisten kanssa, myös järjestöjen, esimerkiksi Monika-naiset liiton, somalijärjestöjen ja venäjänkielisten järjestöjen kanssa. Yhteydenottoja on Huotarin

mukaan noin 600 vuodessa ja lisäksi tulevat vielä puhelin- ja sähköpostiyhteydenotot. Ongelmana Huotari näkee sen, että yhteydenottoja tulee muilta paikkakunnilta ja palvelu on kuitenkin tarkoitettu helsinkiläisille maahanmuuttajille. Pääkaupunkiseudun kuntien kanssa tulisi luoda tiivis yhteistyömalli pääkaupunkiseudun kuntien kesken: Huotari ehdottaa kuntien ja valtion rahoittamaa neuvontapisteiden verkostoa vastaamaan pääkaupunkiseudun etnisten vähemmistöjen neuvonnan tarpeeseen.

Julkisen vallan on jo perustuslain mukaan turvattava perus- ja ihmisoi-
keuksien toteutuminen sekä pyrittävä identifioimaan ja poistamaan oike-
uksien tosiasiallisen toteutumisen esteet. Hyvän hallinnon periaatteisiin
sisältyy yhdenvertaisuuden, palvelun ja neuvonnan elementit. Ne eivät
kuitenkaan ulotu riittävän pitkälle, jotta kaikilla, myös Suomessa asuvilla
maahanmuuttajilla, olisi riittävät tiedot oikeuksistaan ja niihin pääsystä.
Nämä ovat eräitä seikkoja, jotka puoltavat esitystä etnisen syrjinnän vas-
taisen neuvonnan keskittämisestä kuntiin, valtion tukemana toimintana.
Toisaalta kuntiin keskitetty neuvontatyö olisi lähellä, peruspalveluiden
tavoin helposti saavutettavissa. Kunnissa on myös valmiiksi monialaista,
etnisen syrjinnän vastaista neuvontaa hyödyttävää osaamista ja valmiita
palvelupisteitä: paitsi maahanmuuttajien neuvontapisteet, myös kuntien
yhteispalvelupisteet voisivat toimia neuvonnan sijoituspaikkoina. Kun-
nat ovat mukana myös työvoiman yhteispalvelukeskuksissa sosiaali- ja
terveystoimensa kautta. Näiden sopivuus syrjinnän vastaisen neuvonnan
forumeina tulisi selvittää. Kela ja työvoimahallinnon palvelut ovat myös
saatavilla näissä yhteispalvelupisteissä. Esimerkiksi työhönotossa syrjityksi
tullut maahanmuuttaja voisi syrjintäasian käsittelyn lisäksi selvittää työ-
listymis- ja toimeentuloasioita samassa toimipisteessä.

2.4.2 Espoo

Espoossa toimii neljä *maahanmuuttajien neuvontapistettä*: Espoonlahdessa, Matinkylässä, Espoon keskuksessa ja Leppävaarassa. Espoonlahden neuvon-
tapiste Kivenkolo eroaa muista maahanmuuttajien neuvontapisteistä siten,
että se ei kuulu kaupungin maahanmuuttajapalvelut –yksikön alaisuuteen,
vaan toimii kaupungin ja alueen asukasyhdistyksen yhteisvoimin. Lisäksi Ki-
venkolo tarjoaa palveluita alueen kaikille asukkaille taustaan katsomatta, eikä
ole siten suunnattu erityisesti maahanmuuttajille. Asukastila on kohtaamis-
paikka niin maahanmuuttajille kuin suomalaisille kävijöille, mikä on nähty
tärkeäksi molemminpuolisen tutustumisen helpottamiseksi. Nuorten maa-
hanmuuttajien avuntarve liittyy usein kielivaikeuksiin: työ- tai tukihakemuks-
sen täyttämässä kaivataan apua, kun suomen kieli ei ole riittävän vahva.

Laituri, Matinkylän toimintakeskus puolestaan pyrkii tarjoamaan kaikille

maahanmuuttajille matalan kynnyksen neuvojen kysymiseen, vapaamuotoiseen yhdessäoloon ja ohjattuun ryhmätoimintaan. Vakituisen ohjaajan lisäksi pisteessä toimii monikulttuurinen, työllistetyistä työnhakijoista sekä työharjoittelijoista koostuva tiimi. Laiturista haetaan apua monenlaisiin elämäntilanteisiin. Useimmat kysymykset liittyvät suomen kielen opetukseen, koulutus- ja työllistymisasioihin sekä muihin tulevaisuuden suunnitelmiin. Tiedon tarpeen lisäksi monilla asiakkailla on halu tulla kuulluksi. Erityisinä asiakasryhminä Laiturissa kannetaan huolta ilman perhettä Suomeen tulevista nuorista ja työvoiman ulkopuolella olevista maahanmuuttajista, kuten kotiaideistä. Suomen kielen kurssien ajaksi tarjotaan lastenhoitoapua.

Neuvontapisteissä työskentelee yksi henkilö ja lisäksi niihin on palkattu harjoittelijoita ja tukityöllistettyjä⁴¹. Työntekijöistä osa on maahanmuuttajia, ja muutenkin palvelun monikielisydestä on pyritty huolehtimaan. Monikulttuurisuusasioiden suunnittelija Liisa Kosonen Espoon kaupungilta kertoo, että neuvojen kiinnostus ja osaaminen suuntaavat neuvonnan sisältöjä. Neuvonnan ja resurssien käytön kannalta olisi tärkeää, ettei maahanmuuttajien neuvontaan rakennettaisi rinnakkaisia järjestelmiä erottelemalla työperäistä maahanmuuttajaa kotoutumisen piirissä olevasta pakolaisena maahan tulleesta, vaan täydennettäisiin käytössä olevia neuvontapalveluja. Näin vähennettäisiin kahtiajakoisuutta maahanmuuttajien palveluissa: kotoutujat ja muut⁴². Liisa Kososen mukaan suomen kielen koulutuksen tarjoaminen maahanmuuttajille on ensiarvoisen tärkeää ja sen resursoinnissa on puutteita: kursseille joutuu jonottamaan. Kuitenkin myös omakielisyys on tiedotuksen ja neuvonnan onnistumisen kannalta tärkeää, samoin maahanmuuttajien ohjauksen ja neuvonnan henkilökohtaisuus, esiteohjaus ei useinkaan ole riittävä.

Noin viisi prosenttia espoolaisista on muun kuin ruotsin- tai suomenkielisiä ja tämä on palvelujen järjestämisessä huomioitava⁴³.

Liisa Kosonen pitää tärkeänä pääkaupunkiseudun kuntien yhteistyötä

⁴¹ ”Neuvontatyön jatkuvuutta häiritsevät tukityöllistetyn henkilökunnan lyhyet työsuhteet.” (Maahanmuuttajapalvelut ja monikulttuurisuusyö Espoossa 2003 – 2004 s. 8, Espoon kaupunki 2005).

⁴² Samalle kannalle asetui Espoon kaupunginhallitus hyväksyessään Espoon kaupungin lausunnon luonnoksesta hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi: Opastusjärjestelmässä on syytä tarkastella, ettei luoda rinnakkaisia samansisältöisiä järjestelmiä, jotka molemmat toimivat puutteellisin resurssein. Espoossa ja pääkaupunkiseudulla on jo olemassa oleva neuvonta- ja opastusverkosto, jota tulee täydentää palvelemaan moninaista asiakaskuntaa. On huomioitava, miten resursoidaan palveluiden suunnittelun/sisällön/asiakasohjauksen koordinointi paikallistasolla, jossa yhteisiä toimijoita on monta (työhallintoa, kaupunki, työntajat jne).

Opastusjärjestelmään liittyen työministeriön toimenpiteisiin tulee osoittaa henkilöstöresurssit/määrärahat, jos toiminta laajenee myös uusiin maahanmuuttajaryhmiin

⁴³ Siitä huolimatta, että kaupungissa on tehty suunnitelmia maahanmuuttajien rekrytoinnin lisäämiseksi kaupungin palvelukseen, Espoon kaupungin henkilöstöstä vain noin kaksi prosenttia on muun kuin suomen- tai ruotsinkielisiä.

neuvonnan järjestämisessä: neuvonnan tarve ei pysähdy kuntarajalle ja niitä rajoja tulisi voida ylittää myös neuvonnan tarjonnassa. Eräänä alueen (Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kerava, Tuusula, Järvenpää) yhteistyön kehittämismäkeksi toimii Selma – seudullinen monikulttuurinen tietopalvelukeskus, joka on suunnattu nimenomaan monikulttuurisuus-työtä tekeville tahoille tiedon jakamisen alueeksi. Selma on suunnattu nimenomaan viranomaisille ja muille monikulttuurisuustyötä tekeville, kun taas Infopankkia käyttävät niin asiakkaat kuin viranomaisetkin. Kososen näkemyksen mukaan resurssien vähäisyyden vuoksi pitäisi neuvonnan suunnittelussa pystyä myös priorisoimaan siten, että heikoimmassa asemassa olevat tulijat (pakolaiset) voitaisiin vähintäänkin saattaa neuvontapalvelujen piiriin. Kokonaisuutena hän arvioi monikulttuurisuustyön näyttävän valoisalta ja painottaa edelleen suomen kielen opetuksen merkitystä, jo työllistymisenkin näkökulmasta. Espoossa toimii monikulttuurisuusasiain neuvottelukunta, jonka nykyinen toimikausi on vuosiksi 2005 – 2006. Tämän toimintakauden tehtävänä on edistää etnisten ryhmien koulutus- ja työllistymismahdollisuuksia, seurata ja arvioida kotoutumista Espoossa sekä tehdä kehittämissuunnitelmia erityisesti kaupunginhallituksen elinkeino- ja työllisyysjaostoon⁴⁴.

Etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan järjestämisessä ei voine välttyä priorisoimasta: jotkut etniset vähemmistöt tai niiden heikoimmassa asemassa olevat edustajat tarvitsevat enemmän tukea kuin toiset. Myöskään päällekkäisiä neuvonnan ja ohjauksen järjestelmiä ei tulisi rakentaa: ”kotoutujat ja muut maahanmuuttajat” – tyyppisellä ajattelulla. Etninen tausta säilyy ihmisellä kotoutumissuunnitelman toteutumisen jälkeenkin: Anna Leskinen Suomen venäjänkielisten yhdistysten liitosta sanoo, että oikeastaan vasta opittuaan kieltä maahanmuuttaja tulee tietoiseksi ympäröivästä rasisminä: loukkaavista huudoista ja poissulkevasta lehtikirjoittelusta. Myös tietoisuus oikeuksista lisääntyy ja tällöin tulisi olla kanavat, joiden kautta oikeuksiinsa voisi tehokkaasti päästä.

⁴¹ Monikulttuurisuusasiain neuvottelukunnan mielestä viisi kiireellisintä monikulttuurisuuteen liittyvää kehittämistehtävää ovat: 1. Suomen kielen opetuksen riittävä ja järjestelmällinen tarjonta 2. Maahanmuuttajien työllistyminen Espoon kaupungin palvelukseen 3. Nuorten maahanmuuttajien tukeminen (yleissivistävien ja ammatillisten opintojen läpiviemiseksi 4. Monikulttuuristen neuvontapisteiden ja toimintakeskusten kehittäminen 5. Tulkki- ja käännöspalvelujen kehittäminen.

2.4.3 Vantaa

Vantaan kaupunki tarjoaa maahanmuuttajille tukea ja ohjausta Euroopan sosiaalirahaston, työministeriön ja kaupungin rahoittaman *Vasama-projektin* kautta. Projektin tavoitteena on mukana olevien maahanmuuttajien työllistymisen tukeminen koulutuksen ja henkilökohtaisen ohjauksen keinoin. Yhteistyötä tehdään Vantaan työvoimatoimiston kanssa muun muassa työvoimapolitiittisen koulutuksen ja yhteisen Tikkurilaan sijoitetun työnhakuklubin muodoin. Työnhakuklubissa työvalmentajat neuvovat ja ohjaavat työnhakuun liittyvissä asioissa. Vasama-projektin työvalmentajat tukevat myös henkilökohtaisen työllistymissuunnitelman tekemisessä ja toteuttamisessa. Vasaman nuorten hankkeen koulutus on tarkoitettu maahanmuuttajanuorille, jotka eivät puutteellisen suomen kielen taidon, vaillaisten tai keskeneräisten opintojen tai tiedon puutteen vuoksi pysty kaikin osin hyödyntämään suomalaista koulutustarjontaa. Projektin päällikkö Riitta Dincay sanoo, että hyvien ja toimivien työllistymiskäytäntöjen siirtäminen on olennaista rasismin vastaisessa työssä. Projektista on karttunut hyviä kokemuksia, osallistuvista kahdestasadasta maahanmuuttajasta neljäkymmentä oli työllistynyt syyskuuhun 2005 mennessä. Dincay painottaa henkilökohtaisuuden merkitystä niin ohjauksessa kuin neuvojien verkostoitumisessakin.

Vantaalla toimii järjestörinki, jolla tuetaan järjestötyötä, myös maahanmuuttajajärjestöjä. Järjestöringissä on mukana 700 järjestöä. Se käynnistyi kaupungin aloitteesta pitkäaikaistyöttömien työllistymisen edistämiseksi vuonna 1999. Yhdistyksiä neuvotaan toiminnan aloittamiseen, yhdistyskirjanpitoon ja vaikkapa yhdistelmätukeen liittyvissä asioissa silloin, kun palataan työntekijöitä yhdistyksiin. Järjestörinki toimii välittäjänä kunnan ja järjestöjen välillä. Koordinaattori Kari Ahlström kuvailee järjestörinkiä innovatiiviseksi, koska se ei rajoitu mihinkään sektoriin, vaan mukana on mitä erilaisimpia järjestöjä. Kyse on Ahlströmin mielestä ennen muuta tiedon organisoinnista ja henkilökohtaisista kontakteista viranomaisiin päin. Syrjintätapauksia käsitellään yhdistyksissä, niihin järjestörinki ei tarjoa neuvontapalvelua. Se näyttäytyy etnisten vähemmistöjen yhdistyksiä tukevana ja mahdollisesti pitkäaikaistyöttömien vähemmistöjen edustajien työllistymisen edistäjänä. Sen voidaan ajatella puuttuvan rakenteelliseen syrjintään yhteiskunnassa: perinteikkäillä yhdistyksillä on kontaktit ja tietämys, joka uusilta puuttuu.

Burhan Hamdon *Hakunilan kansainvälisestä yhdistyksestä* kertoo, että syrjintää on joskus vaikea tunnistaa. Jos sosiaalitoimisto on antanut maahanmuuttaja-asiakkaalle maksusitoumuksen pesukoneen ostoa varten ja sillä on tietty voimassaoloaika. Kun asiakas sitten menee ostamaan pesu-

konetta ja saa kuulla, ettei maksusitoumus olekaan enää voimassa, onko kyseessä syrjivä kohtelu, kun asiakas ei puutteellisen kielitaitonsa vuoksi ole ymmärtänyt voimassaoloehtoa. Olisiko virkailija voinut selittää asian perusteellisemmin, jo viranomaisen palveluperiaatteen mukaisesti? Onko positiivisen erityistoimen laiminlyönti syrjintää?

Vantaan kaupunki on mukana myös *Join In –yhdenvertaisuusprojektissa*, joka on yleiseurooppalainen hanke syrjinnän vastaisessa työssä. Projektin lähtökohtana on kehittää eri yhteiskunnallisten tahojen, kuten viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen yhteistyötä syrjinnän vaarassa olevien ryhmien (sukupuoli, ikä, seksuaalinen suuntautuminen, vammaisuus, etniset/uskonnolliset ryhmät) oikeuksien ja osallisuuden turvaamiseksi eri yhteiskunnan osa-alueilla. Join In lähestyy syrjintää moniperustaisesti ja projektikumppaneina Etelä-Suomen lääninhallituksen hallinnoimassa projektissa ovat työministeriö, opetusministeriö, Ihmisoikeusliitto, Vammaisfoorumi, SETA, ENAR sekä Helsingin, Hämeenlinnan ja Vantaan kaupungit. Projektissa toteutetaan koulutusta työvoima-, sosiaali-, terveys- ja opetustoimen henkilöstölle. Koulutuksen tavoitteena on edistää yhdenvertaisuuden huomioimista viranomaisten asiakaspalvelussa ja viranomaisyhteistyöyhteisöissä. Lisäksi annetaan yhdenvertaisuussuunnitteluun liittyvää koulutusta. Projektissa toimii myös viranomaissektoreittain koottuja työryhmiä (opetus-, työvoima-, sosiaali- ja terveys), jotka tarkastelevat viranomaisasiakirjoja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Join In –projektin Vantaan yhteyshenkilö Markus Syrjänen kertoo, että projekti ei tuota neuvontapalveluja, mutta keskittyy viranomaisten asiantuntemuksen kehittämiseen ja järjestöjen tasa-arvoistamiseen. Tarkoitus on, että projektin tuloksena syntyisi neuvontapalveluja. Join In –projekti pyrkii vaikuttamaan kokemuksiin, asenteisiin ja syrjinnän tunnistamiseen.

Markus Syrjänen ehdottaa, että etnisen syrjinnän vastainen neuvonta koordinoitaisiin kuntiin, esimerkiksi sosiaali- ja potilasasiamiehen toimenkuvan osaksi. Sosiaaliasiamiehillä on valtakunnallinen verkosto ja itsenäinen, riippumaton asema. Kaupungin yhdenvertaisuussuunnittelussa Syrjänen painottaisi eri hallintosektoreitten yhteistyötä ja riittävää seurantaa. Mielenkiintoinen on Syrjäsen kanta siitä, että syrjinnän vastainen neuvonta osana maahanmuuttajatyötä voi huonoimmillaan haitata sekä maahanmuuttajatyötä että rasismista vastaavaa työtä. Maahanmuuttajatyöhön voi syntyä julkilausumaton oletama kotoutujan syrjinnästä ja rasismista vastainen työ leimautua pelkästään hiljattain maahan tulleiden auttamiseksi. Syrjinnän vastainen neuvonta tulisi siten keskittää riittävän puolueettomalle taholle. Syrjänen erottelee syrjinnän tasoja lievemmästä vaikeampaan seuraavasti: On ns. piilossa olevaa syrjintää, jolloin henkilö ei tiedä oikeuksistaan eikä näin ollen tunnista itseensä kohdistuvaa syrjintääkään.

Näissä tapauksissa neuvontaa ja tiedottamista tulisi kohdistaa viranomaisille. Toisaalta on ”väärin ymmärryksiä”: etniseltä taustaltaan vähemmistöä edustavaa epäillään alkuperänsä perusteella jostain rikkeestä. Näiden tilanteiden osalta poliisi, nimenomaan lähipoliisi on avainasemassa: opastuksen ja neuvonnan tulisi kohdentua poliisivirkamiehiin, jotta heidän valmiutensa kohdata vähemmistöjä paranisivat ja tieto siitä, kenen muun (esimerkiksi viranomaisen) käsiteltäväksi tai hoidettavaksi asia kuuluisi. Kolmantena syrjinnän ilmentymänä Syrjänen pitää umpikujaan ajautuneita tapauksia, kun on niin hankala ja tulehtunut, ettei neuvottelujen tai sovittelun kautta päästä eteenpäin ja ainoa tapa edetä on syrjintäasian oikeuskäsittely ja syrjitty tulee opastaa oikeusaputoimistoon tai asianajajan luokse. Poliisikoulutuksessa rasismien vastainen työ on huomioitu esimerkiksi asennetiestien teettämisenä poliiseiksi opiskeleville.

Markus Syrjänen pohtii etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan järjestämistä kunnassa niin, että kaupungin rooli voisi liittyä tiedon kokoamiseen ja levittämiseen sekä neuvonnan kehittämiseen. Maahanmuuttajien yhteispalvelukeskuksen (Tikkurilassa) tulisi avata toimintansa kotoutujien lisäksi myös muille maahanmuuttajille: suomalaista yhteiskuntaa koskeva koulutus olisi tarpeen nykyistä laajemmin ja sosiaali- ja terveystoimen ja työhallinnon palvelut ovat jo yhteispalvelukeskuksessa. Lisäksi tulisi pohtia, ketkä voisivat laajentaa toimintaansa syrjintäneuvontaan. Myös resurssien käyttöön Syrjänen kiinnittää huomiota: maahanmuuttajat tekevät liian usein syrjinnän ja rasismien vastaista neuvontaa ja ohjausta ”talokootyönä” ilman asiallista korvausta, kun taas tehtäviin palkatut henkilöt edustavat kantaväestöä.

Vantaan järjestörinki on kiinnostava malli, tukeehan se etnisten vähemmistöjenkin yhdistystoimintaa ja yhdistykset myös työllistävät ihmisiä. Vantaalla on erityisesti kiinnitetty huomiota rakenteelliseen syrjintään ja pyritty moniperustaiseen syrjintään pureutuvan projektin avulla luomaan yhdenvertaisuutta yli hallintokuntien rajojen. Varsinaisia neuvontapisteitä kaupungissa ei maahanmuuttajille ole, vaan maahanmuuttajien yhteispalvelupiste toimii työvoimatoimiston yhteydessä. Kysymys siitä, onko kotouttamisjärjestelmä etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan näyttämöksi lainkaan tarkoituksenmukainen, on pohtimisen arvoinen. Etninen syrjintä ei lakkaa kotoutumisvaiheen päätyttyä eikä kotoutujien kohtelu syrjinnän kohteina ole perusteltua. Kaupungin rooli neuvontaa koordinoivana ja tietoa kokoavana tahona on kannatettava.

2.4.4 Tampere

Tampereella on erityistä huomiota kiinnitetty maahanmuuttajayhdistysten toiminnan tukemiseen. Kulttuuritoimen alaisesta *Unipoint* – kulttuurikeskuksesta maahanmuuttajayhdistykset voivat vuokrata kokous- ja koulutustiloja käyttöönsä. Unipointissa annetaan myös neuvontaa, tosin painotuneesti vapaa-ajan viettoon ja harrastustoimintaan. Kulttuurikeskuksessa työskentelee myös maahanmuuttajataustaisia harjoittelijoita, jotka antavat neuvontaa omalla kielellään. Heidän kohdallaan on koulutustarpeita kielen osalta, samoin suomalaisten elämäntapojen tuntemuksessa, lainsäädäntökoulutuksesta puhumattakaan, sanoo Tampereen kaupungin maahanmuuttajatyön koordinaattori Marja Nyrhinen. Neuvontapauksia Unipointissa on vuosittain noin 50, mutta syrjintätapauksia vain muutama. Kulttuurikeskus Unipointissa järjestetään myös kursseja maahanmuuttajille esimerkiksi suomen kielessä.

Rasmus-verkosto on Tampereen seudulla aktiivinen ja epämuodollinen rasismien vastaiseen tiedotukseen ja tapahtumien järjestämiseen keskittynyt verkosto, joka kokoaa yhteen kaupungin, seurakunnan, Suomen Punaisen Ristin, maahanmuuttajayhdistyksiä ja lukuisia muita toimijoita. Tilanteen vaatiessa Rasmus toimii joustavin toimintatavoin, kuten hiljattain tapauksessa, jossa esiintyi rasistista solvausta internetin välityksellä kahden henkilön välillä. Rasmus-verkosto järjesti asiaa koskevan keskustelutilaisuuden valtuustosalissa. Tilaisuuteen osallistui myös paikallinen rikostutkija, joka kertoi poliisin mahdollisuuksista puuttua asiaan yleisellä tasolla. Ennen Rasmus-verkoston käynnistymistä Tampereella kokeiltiin vuoden ajan laajaa neuvontaa puhelimitse ja henkilökohtaisen neuvontapalvelun muodossa, mutta siitä luovuttiin yhteydenottojen harvalukuisuuden takia.

Tampereella painopiste rasismien vastaisessa työssä on verkostoissa, muun muassa kolmannen sektorin ja viranomaisten yhteistyössä. Tästä eräänä osoituksena on Euroopan sosiaalirahaston rahoittama ja Turun seudun toimijoitten kanssa toteutettava *Promenio-hanke*: Kolmas sektori työelämän osaajaksi, jolla pyritään lisäämään työelämä- ja yhteiskuntatietoutta maahanmuuttajayhdistysten ja viranomaisten välille. Projektin tavoitteena on aktivoida yhdistyksiä ja kehittää viranomaisten ja yhdistysten yhteistyötä. Eri kulttuureista tulleet maahanmuuttajat koulutautuvat yhteiskunta-asiantuntijoiksi ja välittävät tulevaisuudessa tätä osaamista sekä omaan taustaryhmäänsä että muihin yhteisöihin. Hanke pyrkii myös edistämään ja lisäämään maahanmuuttajayhdistysten keskinäistä yhteistyötä. Viranomaisilla ei tällä hetkellä ole kattavaa kuvaa maahanmuuttajayhdistysten osaamisesta ja mahdollisuuksista palvelujen tuottamiseen eivätkä

maahanmuuttajien todelliset palvelutarpeet nouse riittävällä tavalla palveluja välittävien viranomaisten tietoon. Projekti järjestää työelämä- ja yhteiskuntatietouskoulutusta. Projekti toimii Turun ja Tampereen alueilla aktivoiden sekä paikallista kumppanuutta että alueiden välistä yhteistyötä ja tiedon vaihtoa. (Promenio- hankkeen projektikuvaus).

Tampereen syrjinnän vastaisessa työssä painotus on selkeästi ennalta ehkäisevässä työssä ja vahvuus toimijoiden tehokkaassa verkostoitumisessa ja kaupungin ja järjestöjen luontevassa yhteistyössä. Neuvonnan ja ohjauksen kytkeminen tiedottamiseen nykyistä tiiviimmin voisi tarjota kehittämisen mahdollisuuksia. Neuvonnalla on kuitenkin pidemmälle menevä tavoite kuin tiedon jakamisella: asiakkaalle sopivan toimintatavan hakeminen on tavoitteena. Rohkea askel siihen suuntaan, että tiedottamiseen oheen rakennettaisiin neuvontapalveluja ja niistä tiedotettaisiin tehokkaasti voisi tuoda syrjintätapauksia päivänvaloon ja hyödyttäisi myös rasismien vastaisia ennakoivia hankkeita.

2.4.5 Kotka

Kotkan maahanmuuttopoliittisen ohjelman (2004 – 2010) eräänä painotuksena on maahanmuuttajien työpanoksen lisääminen kotkalaisessa työelämässä vuoteen 2010 mennessä. Maahanmuutto-ohjelmassa etsitään konkreettisia toimenpiteitä, joilla rakennetaan etnisesti tasa-arvoista kaupunkia ja kehitetään kaupungin palveluja monikulttuurisiksi. Myös maahanmuuttajien omia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on pyrkimys lisätä. Maahanmuuttajajärjestöjen toiminnan yleinen avustaminen sekä niiden neuvonta, opastus ja koulutus on keskitetty kaupungin kulttuuritoimelle. Keskeisenä tavoitteena ohjelmassa on maahanmuuttajien joustava ja tehokas kotoutuminen yhteiskuntaan ja työelämään. Kaupunginhallitus on asettanut laaja-alaisen *maahanmuuttotoimikunnan*, jonka tehtävänä on seurata maahanmuutto-ohjelman tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumista ja toimia vuorovaikutuksen ja yhteistyön foorumina. Kaupungissa työskentelee maahanmuuttajakoordinaattori. Lisäksi eri kaupungin toimialat nimeävät maahanmuuttajatyöhön ja monikulttuurisuuteen perehtyneen yhteyshenkilön, jonka tehtävänä on monikulttuurisuuden edistäminen ja tiedottaminen omalla hallinnonalalla. Kotkassa on painotettu myös kotoutumistoimenpiteitten ulkopuolella olevien (yli kolme vuotta sitten maahan tulleet tai tilapäisesti työn takia maassa oleskelevat) tavoittamiseen. Pyrkimyksenä on paikallisten ohjelmien kautta tavoittaa koko maahanmuuttajaväestö toimenpiteiden ja toimintojen piiriin.

Etnisen syrjinnän ehkäisyssä painopiste on ennaltaehkäisevässä työssä.

Kaupungissa pyritään huolehtimaan siitä, ettei kaupungin omissa toiminnoissa ole sellaisia seikkoja, jotka eriarvoistavat palvelujen käyttäjiä. Syrjinnän ja rasismien torjunnassa periaatteena on ns. nollatoleranssi eli minäkäänlaista syrjintää ei tule sallia ja syrjintään on puututtava välittömästi. Henkilöstölle on järjestettävä tarvittaessa myös koulutusta syrjinnän vastaisessa työssä. On nähty tärkeäksi, että kaikki kotkalaiset palvelujen tarjoajat ottavat huomioon toiminnoissaan kaupungin monikulttuurisuuden vahvistamisen ja etnisen yhdenvertaisuuden toteutumisen. Etnisen syrjinnän, rasismien ja asenneilmapiirin seuraamiseksi luodaan kaupunkia koskeva kattava seurantajärjestelmä ja keskitetään tietojen koonti selkeästi yhdelle taholle. Näin ehkäistään yksittäisten tapausten tai pienten kitkatekijöiden kasvaminen mahdollisiksi isommiksi etnisiksi konflikteiksi. Myös syrjinnän tai rasismien uhreiksi joutuneiden tukeminen ja tapausten selvittäminen voidaan järjestää nopeasti.

Kotkan kaupungin maahanmuuttotoimikunta nimesi keväällä 2004 erillisen *valmiusryhmän*, jonka puoleen kuntalaiset ja viranomaiset voivat kääntyä syrjintä- ja rasimitapauksissa. Valmiusryhmä tarjoaa ohjausta ja neuvontaa ja sillä on edellytykset puuttua nopeita toimenpiteitä vaativiin tilanteisiin. Valmiusryhmä seuraa etnisten suhteiden kehittymistä kaupungissa ja siihen kuuluvat apulaispoliisipäällikkö, vastaanottokeskuksen johtaja ja maahanmuuttajakoordinaattori. Ryhmästä on tiedotettu viranomaisille ja järjestöille ja siitä on tietoa internetissä. Ryhmä voi järjestää yhteistyökokouksia ja tehdä aloitteita. Maahanmuuttajakoordinaattori Jaana Kosonen kertoo, että henkilökohtaisissa yhteydenotoissa kuunnellaan asiakasta ja ohjataan mahdollisiin jatkotoimenpiteisiin. Jo kuulluksi tuleminen on usein iso apu ja voi oikaista väärinkäsityksiä. Neuvonta voi olla oikeudellista tai ohjausta eri palveluihin. Joissakin solmukohdissa on myös järjestetty yhteisötason neuvontaa. Myös kantasuomalaisten yhteydenotot ovat hänen näkemyksensä mukaan tärkeitä: esimerkiksi asumiseen ja yhteisöihin liittyvässä asiassa heitä on kuunneltava ja mahdollisesti soviteltava asioita. Kotkan maahanmuuttotoimikunta on asetettu valtuustokaudeksi 2005 – 2008 ja valmiusryhmä on osa maahanmuuttotoimikunnan työtä.

Asiakasyhteydenottoja valmiusryhmään on vajaan vuoden aikana tullut noin 20 – 30 tapausta. Maahanmuuttajat ovat ottaneet itse yhteyttä noin kolmanneksessa tapauksia, loput ovat suomalaisten perheenjäsenten tai ystävien kontakteja ja suuri osa viranomaisten tai järjestöjen neuvontapyyntöjä tai ilmoituksia etnisiin suhteisiin liittyvistä huolen aiheista. Valmiusryhmän yhteistyöverkostoon kuuluvat vähemmistövaltuutetun toimisto, työsuojelupiiri, Pakolaisneuvonta, poliisi, vastaanottokeskus, työvoimatoimisto, kaupunginsosiaali-, terveys-, opetus- ja asuntotoimi, seurakun-

ta, eri projektit ja järjestöt. Yhteistyötä tehdään paitsi maahanmuuttajien yhdistysten kanssa, myös etnisten ryhmien ”luottohenkilöiden” kanssa. Etnisen syrjinnän vastaiseen neuvontaan ei ole osoitettu erillisiä resursseja vaan valmiusryhmän jäsenet tekevät työtä osana muuta työtään. Jaana Kosonen haluaa muistuttaa, että syrjintään liittyvää neuvontaa annetaan myös esimerkiksi pakolaistyössä, maahanmuuttajakoulutuksen ja suomen kielen koulutuksen osana, järjestöjen kohtaamispaikoissa ja seurakuntien diakoniatyössä. Esimerkkinä mainittakoon kotkan korttelikotiyhdistyksen *Muuttolinnut-palvelupiste*, joka on Kotkaan saapuvien maahanmuuttajien ja kiintiöpakolaisten vastaanotto- ja neuvontakeskus, joka huolehtii kuntaan tulovaiheen käytännön toimista ja tukee arkielämän ongelmissa. *Korttelikoti Naapuri* puolestaan toimii eri kulttuureista tulevien kohtaamispaikkana.

Valmiusryhmätyöstä on saatu positiivista palautetta: on koettu hyväksi, että kaupungissa on nimetty taho, josta voi saada lisätietoja tai neuvoja. Maahanmuuttajakoordinaattori on sivussa välittömästi asiakastyöstä ja hänelle tulevat yhteydenotot koskevat eniten asumiseen (hankaluuksia taloyhtiössä), työpaikkojen työehtoihin tai työhönottoon ja koulutuspaikkojen valintoihin liittyviä asioita. Ihmiset ovat Kososen mukaan tyytyväisiä jo siitä, että joku kuuntelee heidän huolensa ja ongelmansa – monesti ongelman terävin kärki taittuu jo keskustelun aikana. Kaupungin palvelujärjestelmästä ja vastuitten jakamisesta eri tahojen välillä tarvitaan koko ajan ajankohtaista tietoa. Etniseen syrjintään liittyvä neuvonta tulisi saada vielä kiinteämmin osaksi tavallista asiakastyötä ja tähän työntekijät tarvitsevat rohkaisua, työvälineitä ja koulutusta, kertoo Jaana Kosonen. Esimerkkinä hän mainitsee maahanmuuttotoimikunnassa kehitetyn syrjinnän seurannan kyselylomakkeen: asiakkailta kerätään vuosittain asiakastilanteen yhteydessä kokemuksia syrjinnästä. Tämä lomake (liite 1) voi toimia myös luontevana puheeksioton välineenä syrjintäasioissa. Tätä syrjintään liittyvän seurannan muotoa on tarkoitus jatkaa, jotta saataisiin selville, millaisissa tilanteissa syrjintää esiintyy ja samalla voitaisiin auttaa asiakasta syrjintätilanteen käsittelyssä.

Sysäyksenä valmiusryhmän perustamiselle Kotkaan oli vuonna 2003 pidetty ”hätäpalaveri”, kun eräällä asuinalueella olivat suomalaisten ja maahanmuuttajanuorten väliset suhteet kärjistyneet ja heräsi kysymys, kuka kutsuu kokouksen koolle, kuka vie asiaa eteenpäin jne. Tilanne toi ilmi tarpeen valmiusryhmän perustamiselle. Valmiusryhmä on toiminut hyvin löyhästi ja kokoontuu tilanteen niin vaatiessa. Jäsenet vastaavat enimmäkseen itsenäisesti yhteydenottoihin. Jaana Kosonen uskoo, että tällainen toimintatapa on hyvä. Kehittämistä on syrjintätapausten seurannassa, esimerkiksi siinä, millä perusteilla ja millaisia syrjintätapauksia tilastoidaan.

Samoin tiedottamista tulisi kehittää. Valmiusryhmän perustamisesta tiedotettiin eniten ”puskaradiolla”: maahanmuuttajaryhmien ja –yhdistysten sekä muiden järjestöjen ja työyksiköiden välityksellä, samoin erilaisissa tilaisuuksissa sekä nettisivuilla. Kaupungin puhelinvaihteen ajan tasalla pitäminen on osoittautunut tärkeäksi, sanoo Jaana Kosonen.

Yhteisötason neuvontaa valmiusryhmä on toteuttanut esimerkiksi järjestämällä keskustelutilaisuuden ”monikulttuurisuuden haasteista asuinalueella”. ”Maahanmuuttajat eivät osaa asua” ja ”miksi niitä otetaan” –tyyppinen puhe rauhoittui tilaisuudessa sovittujen toimenpiteiden jälkeen. Etnisten ryhmien ”luottohenkilöt” ovat sellaisia maahanmuuttajia, joilla on oma statuksensa omissa ryhmissään: yhdistysten ihmisiä tai yksittäisiä henkilöitä, joihin on vuosien saatossa rakentuneet henkilökohtaiset ja luottamukselliset suhteet. Luottohenkilöitä nämä ihmiset ovat myös suhteessa viranomaisiin: heiltä voi kysyä tietoja ja heidän kanssaan keskustella, kun epäkohtia esiintyy. Esimerkkinä Jaana Kosonen mainitsee tilanteen, jossa venäläisomistuksessa olevassa yrityksessä työehdot eivät olleet suomalaisia työehtoja vastaavalla tasolla, hän keskusteli asiasta myös venäläisten ”luottohenkilöiden” kanssa.

3. NEUVONNAN KEHITTÄMISEN MALLI

3.1 Etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan kulmakivet

I Läpäisevyys

Syrjinnän tunnistamiseen ja siihen puuttumiseen liittyvän osaamisen ja asenteiden läpivirtaistaminen on tärkeää, jotta syrjintää voitaisiin ehkäistä mahdollisimman laajasti. Yhdenvertaisuussuunnittelu velvoittaa viranomaisia yhdenvertaisuussuunnitelmissaan huomioimaan etnisen monimuotoisuuden palvelujen tarjonnassa, resurssien käytössä ja muussa suunnittelussa. Kehittämiseen ja suunnitteluun liittyvä syrjinnän vastainen työ vastustaa rasismia ja syrjintää ennakoivalla tavalla vaikuttaen esimerkiksi kunnan palvelujentarjontaan, toimintatapoihin ja rakenteisiin. Ennakoivaa on myös sosiaali-, terveys- opetus-, kiinteistö- ja asuntotoimen alueilla henkilöstön perehdyttäminen syrjinnän tunnistamiseen ja rohkaiseminen varhaiseen puuttumiseen osana asiakastilanteita.

Etninen syrjintä näkyy alistavina rakenteina, vallankäyttönä kulttuuristen ja alkuperään liittyvien erottelujen perusteella. Etnisyyden tunnustaminen

syrjintäperusteena sukupuolen kanssa samanarvoiseksi lainsäädännössä ja työpaikkojen tasa-arvosuunnittelussa on tavoiteltavaa. Kun naisten ja miesten tasa-arvoa yhteiskunnassa ja työpaikalla on tehostettu uuden tasa-arvolain myötä ja tasa-arvosuunnittelun sanktioitu velvoite asetettu vähintään kolmenkymmenen työntekijän työpaikoille, tulisi etnisyyteen liittyvää yhdenvertaisuutta edistää yhtä johdonmukaisesti. Etnisen yhdenvertaisuuden mittareiden rakentaminen on olennaista, samoin asenteellisen ja toiminnallisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen hallinnossa, palveluissa, työpaikoilla ja asunto-osakeyhtiöissä. Ainoastaan viranomaisille ja julkista valtaa käyttäville yhdistyksille ja liikelaitoksille on kohdennettu yhdenvertaisuussuunnittelun velvoite, mutta yhdenvertaisuuden kriteerein voi toimintaansa arvioida mikä tahansa yhteisö: käytettävien asiakirjojen, yritysjulkaisujen, rekrytoinnin ja muun päätöksenteon yhdenvertaisuutta voidaan seurata, vaikkei lainsäädännöllistä velvoitetta siihen olisikaan.

Etnisen syrjinnän vastaiseen neuvontaan liittyvän osaamisen läpivirtaistaminen viranomaisissa ja muissa yhteisöissä edellyttää henkilöstökoulutuksen uudelleen suuntaamista tältä osin. Perehdytyksen sisältö jäisi osin riippumaan paikallisista oloista: yhteys kunnan yhdenvertaisuussuunniteluun olisi hyvä löytää. Yhdenvertaisuussuunnitelmassa kartoitettaisiin kunnassa asuvat etniset ryhmät, rakennettaisiin yhteistyöverkosto ja lopulta kerättäisiin syrjintään ja neuvonnan tarpeisiin liittyviä tietoja neuvonnan kehittämisen tueksi. Näin saataisiin esille koulutuksen tarpeita kunnan tasolla ja luotaisiin mahdollisuudet vastata todellisiin koulutus-tarpeisiin.

Yhdenvertaisuuden edistäminen kehittämisen ja suunnittelun muodoissa ei kuitenkaan saa häivyttää sitä, että syrjintää esiintyy muun muassa työmarkkinoilla, palvelujen piirissä ja koulutuksessa. Näitä tilanteita varten on vahvistettava konkreettisiin syrjintätilanteisiin liittyvää, korjaavaa neuvontaa ja ohjausta. Hallintotoimintaa ohjaavat neuvonta-, yhdenvertaisuus- ja palveluperiaate ja niiden toteutumiseen on kiinnitettävä huomiota. Järjestöjen etnisen syrjinnän vastaista neuvontatyötä on tarpeen tukea. Samaan aikaan, kun etnisen syrjinnän vastaista ja yhdenvertaisuutta edistävää työtä tehdään yhteisötasolla projekteina, kehittämishankkeina ja ammatillisena tai henkilöstökoulutuksena, on syytä varmistaa yksittäistapauksessa syrjityksi tulleen oikeusturvan sekä henkisen ja sosiaalisen tuen saaminen.

Läpäisevyystavoitteeseen etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan osalta liittyy myös etnisen tasa-arvon huomioiminen lainsäädännön valmistelussa. Tästä esimerkkinä voisi mainita lain julkisista työvoimapalveluista, jossa kyllä on otettu huomioon sukupuolisen tasa-arvon näkökulma

työvoimapalvelujen järjestämisessä, mutta ei niiden järjestämistä etnisen yhdenvertaisuuden kannalta. Sääntelyn tasolla tulisi myös huomioida etnisen yhdenvertaisuuden edistämisen tavoite. Vain läpäisevällä, valtavirtaistavalla otteella voidaan puuttua etniseen syrjintään sen rakenteellisessa muodossa. Perus- ja ihmisoikeuksia ja niiden toteutumista ei voida jättää yleisten väittämien tasolle, ne on arkipäiväistettävä, tuotava päätöksenteon luontevaksi osaksi – niiden on kestävä poliitisoitumisen taakka.

II Neuvonnan asiakkaiden erityistarpeiden huomioiminen

Etnistä syrjintää kokee kulttuuriselta taustaltaan tai alkuperältään valtaväestöstä erottuva henkilö. Alkuperään, kieleen tai kulttuuriin liittyvä eroavaisuus ei aina ole ainoa peruste, millä näitä henkilöitä asetetaan muita heikompaan asemaan työnhaussa tai muuten. Heidän joukossaan on myös mielenterveysongelmista kärsiviä, liikuntaesteisiä, kuuroja, sokeita, lapsia, naisia ja vanhuksia tai he voivat edustaa seksuaaliselta suuntautumiseltaan vähemmistöjä. Etnisten vähemmistöjen neuvonnassa on välttämätöntä huomioida etnisten vähemmistöjen sisäinen moninaisuus. Kun pohditaan etniselle vähemmistölle kohdennettavia erityistoimia ja puhutaan vähemmistöistä neuvonnan kohderyhminä, on muistettava ryhmän koostuvan yksilöistä. Erityisesti jälkikäteen, korjaava syrjintään puuttuminen edellyttää sitä. Neuvonnan asiakas on yksilö ja hänen syrjintäkokemuksena on yksilöllinen. Neuvonnassa on vaikeaa viitata suomalaista yhteiskuntaa koskeviin yleistietoihin, koska asiakkaan tiedot niistä voivat olla puutteellisia. Jotta neuvontatilanteessa päästään edes asiakkaan ongelman ytimeen, joudutaan usein esittämään tarkentavia kysymyksiä henkilön tilanteesta. Tämän vuoksi neuvontaan tarvitaan riittävästi aikaa.

Etnisellä syrjinnällä on monet kasvot. Saamelaisten kohdalla syrjintään puuttuminen edellyttää erilaisia asioita kuin uuden maahanmuuttajaryhmän kohdalla. Saamelaisten syrjinnässä on kyse kansan oikeuksien loukkaamisesta, vaikkakin myös yksilöllisin vaikutuksin. Tällöin niillä paikkakunnilla, joissa saamelaisia asuu, nämä erityispiirteet tulee huomioida. Kuntien ja viranomaisten velvollisuus yhdenvertaisuussuunnitteluun avaa mahdollisuuden pohtia aina nimenomaisen kunnan tai toimialan etniseen syrjintään liittyviä erityispiirteitä ja samalla suunnittelun työkalun: miten etnisen syrjinnän vastainen neuvonta tulisi järjestää.

III Neuvonnan tason tunnistaminen

Etnisen syrjinnän vastaista neuvontaa antavat monet toimijat muun, pääasiallisen tehtävänsä ohessa. Kelan, terveyskeskuksen tai sosiaalitoimiston asiakkaalla saattaa olla syrjinnän kokemus, jonka käsittelyyn hän tarvitsisi tukea ja neuvoa. Useat toimijat antavat ns. tienviittaneuvontaa eli ohjaavat asiakkaan eteenpäin toisen viranomaisen, kansalaisjärjestön tai muun tahon luo. Tämä edellyttää ennen kaikkea henkilöstön tietoisuutta siitä verkostosta, missä etnisen syrjinnän vastaista työtä tehdään. Jos taas tavoitteena on tarjota tienviittaneuvonnasta (vrt. tiedottamisesta) askel pidemmälle menevää neuvontaa ja ohjausta, tulisi henkilöstöä perehdyttää enemmän myös syrjintään liittyvään lainsäädäntöön ja syrjityn oikeusturvaan liittyviin asioihin. Kolmantena neuvonnan tasona selvityksen perusteella voisi pitää syrjityn avustamista, mikä voi tarkoittaa oikeudellista avustamista tuomioistuimessa, henkisen vamman hoitoa terapian keinoin tai esimerkiksi toimeentulovaikeuksissa tilapäisen avun tarjoamista. Näitä palveluja tarjoaville tahoille etnisen syrjinnän vastaisen näkökulman sisällyttäminen omaan työhönsä olisi riittävä.

Oman neuvojan roolin pohtimisella voidaan saavuttaa etuja: etua siitä, että ei aseteta tavoitteita liian korkealle, vaan pohditaan realistisesti, mitä meidän on resurssiemme ja osaamisemme rajoissa mahdollista tehdä. Myös syrjintää koskeva perehdyttäminen pystyttäisiin kohdentamaan ja suunnittelemaan tarkoituksenmukaisesti. Samalla asiakkaalle muodostuisi selkeä käsitys hakemansa neuvonnan laadusta ja laajuudesta. Etnisen syrjinnän vastaista neuvontaa antavan tehtävissä voivat yhdistyä luontevasti eri tasot: esimerkiksi vähemmistövaltuutetun toimistossa annetaan niin ns. tienviittaneuvontaa, eteenpäin saattamista kuin varsinaista avustavaa neuvontaakin.

IV Matala kynnyks neuvontaan pääsyssä

Etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan järjestämisessä tärkeää on palvelujen saavutettavuus. Selvitys paljasti helposti lähestyttävien, maksuttomien ja omakielisten palvelujen arvon etnisen syrjinnän tapauksissa. Syrjintä voi herättää alemmuuden tunteita ja asian käsittely omalla kielellä olisi tärkeää. Monet toimijat ovatkin panostaneet juuri palvelun monikielisyyteen. Parhaiten omakielisyyden neuvonnassa takaa vähemmistöjen edustajien toimiminen neuvojina. Tulkin välityksellä voi olla hankalaa paljastaa esimerkiksi henkisiä vaikeuksiaan.

Myös neuvonnan luotettavuus ja asiantuntemus syrjintään liittyvissä asi-

oissa nousi esille. Neuvonta, ohjauksesta puhumattakaan, ei ole vain tosiasioiden kertomista, vaan asiantuntemusta vaativaa ratkaisun etsimistä, joka edellyttää ammatillista, asiantuntevaa lähestymistapaa. Syrjintää kokeneelle on tärkeää tulla kuulluksi asiassaan, toisaalta merkittävää on kokemus siitä, että asia on osaavissa käsissä. Eri kulttuureissa ristiriitoja käsitellään eri tavoin ja näitä eroja tulisi paitsi kunnioittaa, myös hyödyntää neuvonnassa ja ohjauksessa. Romanien yhdyshenkilöverkosto on tästä hyvä esimerkki: romanit arvostavat sitä, että ristiriitaa sovitteleva henkilö on romani. Luotto- tai yhdyshenkilöjärjestelmän kehittämistä on syytä jatkaa: henkilöt, jotka nauttivat oman etnisen vähemmistöryhmänsä luottamusta, ovat keskeisessä roolissa konflikteja ratkaistaessa. Maahanmuuttajien ja muiden vähemmistöjen edustajien liiallista kuormittamista syrjintätilanteiden ratkaisemisessa tulee varoa: vastuuta tilanteiden ratkaisemisesta ei voi säilyttää heille.

Kansalaisjärjestöt koetaan helpommin lähestyttäväksi kuin viranomaiset. Esimerkiksi pakolaisilla saattaa olla lähtömaahansa liittyviä kielteisiä kokemuksia viranomaisissa asioimisesta, jotka näkyvät pelkoina esimerkiksi poliisia tai lupaviranomaisia kohtaan. Samoin palvelumaksuja saatetaan pelätä. Toisaalta viranomaisilla voi olla esimerkiksi laajemman tiedonsaantioikeuden perusteella paremmat valmiudet puuttua syrjintää kokeneen tilanteeseen kuin kansalaisjärjestöillä. Neuvonnassa tärkeää onkin viranomaisten ja järjestöjen yhteistyö, minkä kehittämiseen pyrkiviä projekteja on toteutettu ja meneillään.

Neuvonta sähköisiä tiedottamiskanavia pitkin on eräs tapa parantaa neuvonnan saavutettavuutta. Vaikka neuvonnan henkilökohtaisuus koetaan arvoksi, tarvetta on myös persoonattomille neuvontakanaville, minkä ovat osoittaneet sähköisten tietopankkien kävijämäärät ja asiakaspalautteet. On syrjintään liittyviä asioita, joihin halutaan hakea apua myös ”näkyvästä” leimautumatta esimerkiksi maahanmuuttajayhteisön silmissä.

V Verkostoituminen

Syrjinnän vastaista neuvontaa antavien toimijoiden verkostoituminen ja yhteistyö ei toimi vielä riittävän hyvin: järjestöjen ja viranomaisten välillä on ongelmia löytää yhteisiä toimintatapoja. Järjestöissä ja projekteissa tehtävä työ on toimintatavoiltaan joustavaa, käytännöllistä ja asiakkaalle läheisenä koettua. Viranomaisilla taas vahvuuksina ovat muun muassa laajat tiedonsaantimahdollisuudet, toiminnan jatkuvuus ja vaikuttamiskeinot yleisellä tasolla. Näiden vahvuuksien yhdistämisellä ja neuvontatoimintojen päällekkäisyyksien poistamisella rakennetaan nykyistä vahvempaa neu-

vontajärjestelmää. Paitsi järjestöjen ja viranomaisten, myös viranomaisten keskinäinen yhteistyö on merkittävä asia neuvonnan kehittämisessä.

Syrjintä voi olla henkilölle oikeudellinen ongelma, henkisen turhautumisen motiivi ja sosiaalinen häpeä. Ei myöskään ole yhtä ainoaa kanavaa tai ammattikuntaa, joka pystyisi vastaamaan kattavasti syrjityn avun tarpeeseen. Tarvitaan moniammatillista yhteistyötä ja kontaktien luominen paikallisesti oman kunnan alueella, seutukunnassa ja valtakunnallisesti on tärkeää.

VI Jatkuvuus

On arvokasta, että etnisen syrjinnän vastaista työtä tehdään monin muodoin: viranomaistyönä, projekteina ja järjestöissä. Esimerkiksi projektit ovat osoittautuneet tehokkaiksi toiminnan yhteen nivomisessa ja kokonaisvaltaisessa kehittämisessä, myös koulutuksessa. Ongelmana on niiden tilapäisyys määräaikaisten projektirahoitusten myötä. Etninen syrjintä on ilmiö, joka elää ja muuttuu: välillä joudutaan käsittelemään vakavia rasis-tisia hyökkäyksiä jatkumona, toisinaan tilanne on rauhallisempi. Viran-omaisilla, valtiolla, aluehallinnolla ja kunnilla on paremmat edellytykset taata neuvonnan jatkuvuus. Kuitenkin valtionavustuksista ja projektira-hoituksista päättäessään julkisyhteisöt voivat vaikuttaa projekteina toteu-tettavien neuvonnan muotojen jatkuvuuden turvaamiseen.

VII Näkyvyys

Etnisen syrjinnän vastainen neuvonta kunnissa tulisi järjestää niin, että selkeästi voitaisiin tiedottaa, milloin, missä ja keneen syrjintäasiassa voi ottaa yhteyttä. Neuvonnan koordinaattorin tai valmiusryhmän jäsenten sekä etnisiä vähemmistöjä edustavien yhdyshenkilöitten nimet ja yhteystiedot tulisi tehdä riittävän näkyviksi julkisten tilojen asiakaspisteissä, paikallislehdissä, työyksiköissä, internetissä sekä kaupungin puhelinvaihteessa. Erilaisten maahanmuuttajien kotoutumiseen, rasismien torjuntaan ja rikosten uhrien auttamiseen keskittyneillä projekteilla ja järjestöillä on tällä hetkellä selvästi parempi näkyvyys syrjinnän vastaisessa työssä kuin paikallisilla viranomaisilla. Lisäksi tiedottamisessa tulisi tehdä selkeä ero siihen, mikä palvelu on hallinnon sisäistä ja mikä asiakkaille, kuntalaisille suunnattua.

VIII Käytännöllinen ja kehittävä ote

Etninen syrjintä tapahtuu usein arkisissa yhteyksissä, spontaanisti ja uh-
rinsa yllättäenkin. Siihen pitäisi myös pystyä puuttumaan mahdollisim-
man käytännöllisellä, välittömällä tavalla. Tämä voi edellyttää joustavaa
valmiutta puuttua esimerkiksi viranomaisen kanssa asioivan henkilön
kokemaan syrjintään tai nopeaa reagointia kaupungissa puhkeavaan ra-
sististen rikosten vyyhtiin. Käytännöllisyys etnisen syrjinnän vastaisen
neuvonnan kehittämisessä voi tarkoittaa myös sitä, että toimijat, olipa
kyseessä ammattiliitto tai työvoimatoimiston maahanmuuttajapalvelut,
lähestyisivät etnisen syrjinnän kysymyksiä tutkivalla, mutta käytännöllii-
sellä otteella. Maahanmuuttajien kotoutumissuunnitelman tai ammattilii-
ton jäsenkyselyn (tai –hakemuslomakkeen) osaksi voisi liittää kysymyk-
siä etnisen syrjinnän kokemuksista. Näin saataisiin tietoa, jota voitaisiin
käyttää neuvontapalvelujen kehittämisessä hyväksi ja luotaisiin tuntumaa
omalla toimialueella tapahtuvaan syrjintään. Käytännöllisellä, arkisella lä-
hestymistavalla voitaisiin tuoda ilmiötä lähemmäs, tutummaksi, ja hakea
toiminnallisia keinoja syrjinnän vastaisen työn kehittämisessä, oman työn
uutena ulottuvuutena.

Syrjinnän vastaisen neuvonnan kehittämiseksi ilmiötä on voitava seurata.
Viranomaisien, projektien ja järjestöjen tulisi rakentaa seurannan välineitä
syrjintäkokemusten esille tuomiseksi. On tärkeää tuntee ilmiö, vasta sen
jälkeen siihen voidaan tehokkaasti puuttua. Korjaavan neuvonnan välittä-
mää tietoa rasismi- ja syrjintäkokemuksista voidaan hyödyntää myös syr-
jintää ennakoivasti vastustavissa hankkeissa.

Neuvontaa tulisi kehittää tiedottamisesta asiantuntevan neuvonnan ja asi-
akkaan aktiivisuutta edellyttävän ohjauksen suuntaan. Tosiasioista kerto-
minen, tiedonvälitys, on vähemmän kuin asiantunteva neuvonta. Ohjauk-
sella taas haetaan yhteisesti ratkaisua asiakkaan tilanteeseen. Kehittämisen
lähtökohdaksi on tarpeen selvittää oman neuvontatyön nykyinen taso:
onko se eteenpäin ohjaavaa tienviittaneuvontaa, saattaen auttamista vai
avustamista sekä nykyisen toiminnan vahvuudet ja heikkoudet. Sen jäl-
keen tulee helpommaksi pohtia neuvontatyön kehittämistä ja tavoitteen
asetteluja. Neuvonnan kehittämisessä on kunkin toimijan tarkasteltava ti-
lannetta omista lähtökohdistaan, suhteessa omaan asiakaskuntaan, mutta
myös yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

IX Kohderyhmien osallisuus

Etnistä syrjintää kokenut henkilö on aina valikoitunut syrjinnän kohteeksi ryhmäominaisuutensa vuoksi. Etnisten vähemmistöjen osallistuminen neuvonnan toteutukseen on välttämätöntä heidän asiantuntemuksensa vuoksi, mutta ongelmat eivät ratkea pelkästään palauttamalla ne yhteisön sisäisiksi asioiksi. Vastuu syrjintään puuttumisesta ja asian käsittelystä kuuluu viranomaisille. Myös neuvonnan omakielisyyden takaamiseksi vähemmistöjen edustajien yhdyshenkilöverkoston rakentaminen on tarpeen.

Paikallisen yhdyshenkilöverkoston avulla turvataan paikallisten olosuhteiden huomioiminen neuvonnassa. Alueellinen tasa-arvo etnisen syrjinnän vastaisessa neuvonnassa onkin enemmän asioiden paikallista, joustavaa ratkaisemista kuin yhden mallin monistamista kaikille paikkakunnille. Kuitenkin kaikissa kunnissa asia tulee järjestää ja tehdä neuvonnan järjestely näkyväksi.

Edes saman vähemmistön syrjintään liittyvät ongelmat eivät näyttäydy kaikkialla yhteismitallisina. Etnisten suhteiden neuvottelukunnissa, kaupunkien monikulttuurisuustyöryhmissä sekä yhteisöneuvottelussa ja sovitelussa olisi vähemmistöjen jäsenyyden lisäksi vahvistettava tiedotus- ja konsultointisuhdetta etnisten vähemmistöjen kanssa. ”Luotto/yhdyshenkilötoiminnasta” on kokemuksia, jotka ovat osoittaneet järjestelyn toimivuuden: kun rasistisia ilmiöitä esiintyy, viranomainen voi keskustella asiasta vähemmistön luottohenkilöiden kanssa. Asian käsittelyä edistää se, että luottohenkilö nimensä mukaisesti nauttii oman yhteisönsä luottamusta.

X Arvokas ja vastuullinen lähestymistapa

Rasismissa ja syrjinnässä on kyse jonkunlaisesta vallankäytöstä toisen ryhmän yli. Tullessaan syrjityksi etnisen taustansa perusteella henkilö joutuu nostamaan esiin erilaisuutensa ja turvautumaan apuun, jonka tarjoaja usein edustaa syrjintään syyllistyneen kanssa samaa etnistä ryhmää. Lähtökohta monikulttuurisessa neuvontatyössä ei näin ollen ole tasa-arvoinen, ja neuvontatilanteessa tulisi huomiota kiinnittää kuuntelevan, asiantuntevan ja luottamusta rakentavan ilmapiirin luomiseen. Näiden asioiden turvaaminen edellyttää aikaa ja laajaa asiantuntemusta kielen hallinnasta muuhun kulttuurin tuntemukseen. Neuvojen kesken on hyvä lisätä vuorovaikutusta esimerkiksi siten, että varataan säännöllisesti työaikaa vaativampien neuvontatilanteiden käsittelyyn yhteisesti.

Eri kulttuureissa on erilaisia tapoja hoitaa asioita: suulliseen toimintatapaan tottuneelle suomalainen kirjallinen tapa esimerkiksi lupa-asioissa voi tuntua vieraalta, erityisesti puutteelliseen kielitaitoon yhdistettynä. Maahanmuuttajien perehdytyksessä esimerkiksi kotoutumisen edistämiseksi tai työpaikalla voitaisiin hyvin pohtia nykyistä laajempaa kuvan ja äänen käyttöä. Luottamus rakentuu eri tavoin eri kulttuureissa ja etnisen syrjinnän vastaisessa neuvonnassa on puutteita, ellei luottamuksellista asiakassuhdetta onnistuta rakentamaan. Neuvojen tietoisuus omista asenteistaan, uskomuksistaan ja ennakkoluuloistaan on eräs lähtökohta monikulttuurisen neuvonnan kehittämiseksi. Myös neuvonnan tuloksen varmistaminen olisi tärkeää: jos mahdollista, tulisi sopia toinen tapaaminen tai soittaa asiakkaalle sen varmistamiseksi, että hän on osannut hyödyntää saamansa neuvon. Syrjintää kokenutta, heikosti suomea taitavaa ei auta pitkälle se, että hänet osoitetaan toisen viranomaisen puoleen. Neuvo: ”Teidän tulee kannella asiasta eduskunnan oikeusasiamiehelle” voi lopulta jäädä vaikutusta vaille.

3.2 Malli etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan kehittämiseksi

3.2.1 Neuvonnan järjestäminen paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti

Edellä kuvatun kartoituksen perusteella esitän mallin etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan kehittämiseksi kolmella tasolla: paikallisesti kunnan tasolla, alueellisesti aluehallintoviranomaisten toimesta ja valtakunnallisesti keskushallinnon tasolla. Rakennan mallin pitkälti olemassa olevien toimijoiden ja resurssien varaan. Hahmottelen kuntatason, aluetason ja valtakunnan tason toimijoiden nykyisiä rooleja ja kuvaan mallin sen kehittämiseksi.

Vähemmistövaltuutetun toimenkuvaan kuuluu neuvoin ja ohjein edistää etnisiä suhteita. Pohdittaessa etnisiin perusteisiin tapahtuvan syrjinnän vastaisen neuvonnan alueellisuutta ja yhteistyötä eri toimijoiden kesken nousee kysymys, kuka voisi olla neuvonnasta vastuullinen ja sitä koordinoiva taho. Nykyiset 24 TE-keskusta perustettiin elinkeinojen alueellista edistämistä ja työvoima-asioiden alueellista hoitamista varten. Niistä ollaan kehittämässä monialaisia, oman maantieteellisen alueensa palvelukeskuksia ja toimintaa on tarkoitus kehittää mm. etniseen tasa-arvon liittyvässä osaamisessa, neuvonnassa ja konsultaatiossa. Koska syrjinnän vastaisessa neuvonnassa pidetään arvoina läheisyyttä, henkilökohtaisuutta ja nopeaa saavutettavuutta, voisi TE-keskusten roolina ollakin neuvonnan ohjaaminen ja koulutuksen tarjoaminen paikallisille toimijoille.

Kuuden läänin alueilla toimivat lääninhallitukset puolestaan toteuttavat seitsemän ministeriön alaisia valtion aluehallinnon asiantuntijatehtäviä sekä ohjaavat alaistaan hallintoa. Poikkihallinnollisten tehtävien osuus ja merkitys kasvavat ja lääninhallituksissa yhdistyy monialaista asiantuntemusta. Peruspalvelujen arviointi on lääninhallitusten tärkeä tehtävä. Etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan järjestämistä voidaan pitää välttämättömänä peruspalvelujen toteutumisen kannalta. Lääninhallitusten valvontatehtävä on syytä ulottaa peruspalvelujen toteutumisen edellytysten valvontaan. Syrjinnän vastainen neuvonta on tällainen edellytys.

Perusoikeuksien toteutumisen valvonta kuuluu julkisen vallan tehtäviin. Jotta neuvonta olisi helposti saavutettavaa ja neuvontapalveluun pääsyn kynnys matala, tulisi etnisen syrjinnän vastainen neuvonta olla lähellä asiakasta. Oma asuinkunta tarjoaa asukkailleen monipuoliset peruspalvelut, samoin vastuu neuvonnan koordinoinnista ja järjestämisestä tulee olla kunnassa. Neuvonnalla helpotetaan etnisten vähemmistöjen pääsyä peruspalvelujen piiriin: tiedottaminen asumiseen, toimeentuloon ja työnhakuun liittyvistä asioista luo lähtökohdan tasa-arvoiselle osallisuudelle yhteiskunnassa. Julkisyhteisöillä, myös kunnilla, on osaltaan vastuu perusoikeuksien yhdenvertaisesta toteutumisesta ja siten syrjimättömyys ja yhdenvertainen kohtelu on turvattava.

Malli olisi kolmeportainen:

1. Kunta

- etnisten vähemmistöjen yhdyshenkilöt
- etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan koordinaattori
- monikulttuurisuustyöryhmä/neuvottelukunta

2. Alue

- lääninhallitukset
- TE-keskukset
- (alueellinen vähemmistöasiain neuvottelukunta)

3. Valtakunnan taso

- vähemmistövaltuutetun toimisto
- vähemmistöasiain neuvottelukunta

3.2.2 Kunnan vastuu neuvonnan järjestämisessä

Julkisen vallan veloitteena on turvata perusoikeudet ja selvittää niihin

pääsyn esteet sekä pyrkiä poistamaan ne. Syrjityn oikeusturva neuvontaan pääsyn osalta ei saisi riippua siitä, onko hän viranomaisen asiakkaana ja siten viranomaisen neuvontavelvoitteen tavoitettavissa vai ei. Tulee rakentaa sellainen neuvonnan ja ohjauksen järjestelmä, jolla yhdenvertaisuus voidaan turvata niin yksityisten palvelujen, asumisen, työn ja koulutuksen alueilla kuin julkisessa elämässäkin. Lähinnä asukasta ja parhaiten saavutettavissa neuvontapalvelu on omassa asuinkunnassa. Maahanmuuttajia, romaneja ja saamelaisia asuu eri paikkakunnilla erilaisia määriä eivätkä etnisen syrjinnän tilanteet ole yhteismitallisia kunnasta toiseen. Eri kunnissa on omaksuttu erilaisia tapoja vastustaa rasismia, torjua syrjintää ja edistää yhdenvertaisuutta. Joillakin paikkakunnilla on selkeä painotus ennakkoivassa rasisminvastaisessa työssä. Työllistymiseen ja yhteiskunnallisen osallisuuden lisäämiseen tähtäävillä hankkeilla ja verkostomaisella toiminnalla pyritään näivettämään syrjinnän ja rasismien kasvualustaa.

Maahanmuuttajajyhdistysten toiminnan tukeminen sekä järjestöjen ja viranomaisten välisen yhteistyön kehittäminen kuntatasolla on tärkeää hyvien toimintamallien siirtämiseksi. Järjestöissä ja projekteissa toteutetaan käytännöllistä ja joustavaa neuvontaa, samoin vähemmistöjen osallisuus toteutuu niiden työssä melko hyvin. Viranomaisilla puolestaan on paremmat tiedonsaantimahdollisuudet, jotka parantavat neuvonnan edellytyksiä. Paikallistasolla tulee tukea toimijoiden verkostoitumista ja yhteistyötä.

Kunnille on yhdenvertaisuuslailla asetettu yhdenvertaisuussuunnittelun velvoite. Tässä suunnittelussa etnisten kysymysten erilaisuus on mahdollista huomioida: saamelaisten kotiseutualueella Ylä-Lapin kunnissa suunnittelussa tulee kiinnittää eri asioihin huomiota kuin vaikkapa eteläkarjalaisessa Joutsenon kunnassa. Useissa kunnissa toimii etnisten asioiden neuvottelukunta, romanityöryhmä ja valmiusryhmä, joka edistää yhdenvertaisuutta paikallisella tasolla. Neuvonnan näkökulman ottaminen yhdenvertaisuussuunnittelun velvoitteeksi sekä kuntia velvoittavien yhdenvertaisuussuunnitelmien ohjeistus tulee tarkistaa. Suunnittelussa tulisi huomioida seuraavia asioita:

- Kunnassa asuvien vähemmistöjen määrän ja neuvonnan tarpeen kartoittaminen
- Etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan koordinaattorin nimeäminen: kuka tai ketkä kunnassa vastaavat asiasta: maahanmuuttotyön koordinaattori, sosiaaliamies, työvoiman yhteispalvelukeskuksen työntekijä vai moniammatillinen valmiusryhmä?
- Kunnassa asuvien vähemmistöjen yhdyshenkilöverkoston esille hakeminen (vrt. romanityöryhmät, kulttuuritulkit asian-

tuntijaverkosto)

- Yhdyshenkilöverkoston toiminnan riittävä resursointi
- Miten varmistetaan neuvonnan moniammatillisuus? Riittääkö poliisin, vastaanottokeskuksen, sosiaalityöntekijän ja oikeusavustajan työn niveltäminen toisiinsa?
- Millaista koulutusta kunta tarjoaa etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan tarjoajille (yhteistyö TE-keskusten ja Nova Etna –koulutajaverkoston sekä vähemmistövaltuutetun toimiston kanssa?)
- Miten etnisen syrjinnän vastaisesta neuvonnasta tiedotetaan riittävän tehokkaasti niin, että syrjintää kokeneen on helppo tavoittaa oman vähemmistöryhmänsä/vähemmistöryhmien yhteinen syrjintäyhdyshenkilö tai kunnan neuvontapalvelu?
- Mihin fyysisesti neuvonta keskitetään: monikulttuurinen kohtaamispaikka, nuorisotiedotuksen toimipaikka, yhteispalvelupiste?
- Miten neuvonnan asiakasmääriä, sisältöjä ja muuta toteutumista seurataan? Tulisiko esimerkiksi kotoutumissuunnittelun, sosiaalitoimen, oppilaanohjauksen ja terveydenhuollon asiakastytyväisyyden mitaristoon sisällyttää kysymys siitä, onko asiakas saanut apua etnisen syrjinnän kokemuksissaan ja onko neuvonta ollut riittävää?
- Miten ja kenen toimesta neuvonnasta raportoidaan yhtäältä järjestämisen osalta, toisaalta syrjinnän tilanteesta kunnassa?

Kunnan tulisi nimetä neuvontaa koordinoiva henkilö - esimerkiksi sosiaaliamies - sekä valmiusryhmä, jonka tueksi rakennettaisiin etnisten vähemmistöjen edustajista koostuva yhdyshenkilöverkosto. Tämä malli antaisi kunnalle mahdollisuuden mukauttaa neuvonta omien vähemmistöjensä tarpeisiin (kaikissa kunnissa ei esimerkiksi maahanmuuttajia asu). Näin saataisiin aikaan nimettyjen henkilöiden verkosto, jolle tulisi myös velvoite tiedottaa toiminnastaan niin, että vaikkapa somalialaistustainen Vantaalta tietäisi, kuka on somalialaistaustaisten/maahanmuuttajien yhdyshenkilö syrjintäasioissa paikkakunnalla. Neuvontaa koordinoivalla kunnan viranomaisella olisi myös tietoa keräävä ja koordinoiva, syrjinnän ja rasismien ilmapuntarin rooli. Kuntien monikulttuurisuusyöryhmät ja maahanmuuttotyön neuvottelukunnat käsittelevät syrjintää yleisemmällä tasolla, neuvontajärjestelmän tukena. Maahanmuuttajien, romanien ja muiden vähemmistöjen osallisuus ja asiantuntemus neuvonnan toteutuksessa tulisi turvatuksi.

Neuvonnan koordinaattori kuntatasolla olisi eräänlainen ”tienviittaneuvoja”: yhteyshenkilö vähemmistöryhmien välillä ja suhteessa neuvottelukuntiin ja vähemmistövaltuutettuun. Hänen roolinsa olisi ohjata asian käsittelyä oikealle viranomaiselle, sovittelumenettelyyn tai vähemmistöyhteisöjen sisäisesti ratkaistavaksi esimerkiksi yhteisöneuvottelussa. Kunnan

koordinaattori myös vastaisi etnisen syrjinnän vastaisesta neuvonnasta tiedottamisesta kunnan /seutukunnan alueella. Hänen vastuunsa olisi yhdyshenkilönä toimimista, koordinoimista, tiedottamista, neuvonnan puitteiden rakentamista sekä osallistumista yhdenvertaisuussuunnitteluun vähintään neuvontaa ja sen seuranta koskevilta osin. Neuvonnan järjestämisestä ja toteutuksesta tulisi raportoida lääninhallitukselle, joka valvoisi neuvonnan toteutusta ja tasoa peruspalvelujen toteuttamisen osana. Raportti tulisi antaa tiedoksi myös alueen työvoima- ja elinkeinokeskuksille niiden yhdenvertaisuustyön suunnittelua varten. Syrjinnän tilasta sisällöllisesti tulisi puolestaan raportoida vähemmistöasiain neuvottelukunnalle vuosittaista raportointia varten. Jos vähemmistöasiain neuvottelukunnan toimintaa laajennettaisiin alueellisten neuvottelukuntien muodossa, raportointi tapahtuisi näiden kautta ja valtakunnallinen raportti syrjinnän tilasta koottaisiin valtakunnallisessa neuvottelukunnassa.

Kunnan koordinoitavastuuta puoltavat useat seikat. Edellä kuvattu kuntien yhdenvertaisuussuunnitteluelveloitte on niistä yksi. Ainakaan vielä suunnitteluelveloitetta ei ole ulotettu viranomaisien (tai muuten julkista valtaa käyttävien) ulkopuolelle, ja yhdenvertaisuussuunnittelu olisi sopiva työkalu etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan koordinoinnin järjestämiselle. Normatiivisesti, julkisen vallan tulee huolehtia perusoikeuksien toteuttamisesta ja syrjimätön, yhdenvertainen kohtelu kaikille Suomessa oleville henkilöille on jokaisen oikeus. Myös pakolaisten ja paluumuuttajien kotouttamisessa kunnilla on yhteensovittamisvastuu. Hallituksen esityksessä kotouttamislain muuttamiseksi tätä vastuuta painotetaan edelleen⁴⁵.

Eräs sijoituspaikka kunnan syrjinnän vastaisen neuvonnan toteutukselle voisivat olla työvoiman yhteispalvelukeskukset. Niihin on keskitetty kuntien sosiaali- ja terveystoimen, Kansaneläkelaitoksen sekä työvoimatoimistojen palvelut. Työvoiman yhteispalvelukeskusten verkosto laajenee vuonna 2006 käsittämään yhteensä 40 työvoiman yhteispalvelukeskusta tai yhteispalvelupistettä. Näissä palvelupisteissä on jo valmiiksi useamman hallinnonalan osaamista. Työsyrjintä on tavallinen etnisen syrjinnän muoto ja yhteys työvoimahallinnon kanssa voisi edistää paitsi ohjausta syrjintätapauksessa, myös etnisten vähemmistöjen nykyistä parempaa työllistymistä.

Sisällöllisesti kunnan järjestämän neuvonnan tulisi vastata paikallistasolla kaikkiin selvityksessä esiteltyihin etnisen syrjinnän tilanteisiin: esimerkiksi

⁴⁵ HE 166/2005 7 §: Työvoimatoimisto ja kunta voivat järjestää kotoutumista edistävinä ja tukevinä toimenpiteinä ja palveluina 1) ohjausta, neuvontaa ja tiedottamista sekä 8) tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviä toimenpiteitä ja palveluita.

työsyrijintätapauksessa tulee opastaa ammattiliittoon tai työsuojelupiiriin ja syrjinnästä ravintolapalveluissa tulee opastaa poliisiin tai vähemmistövaltuutetun toimistoon. Neuvonnan eri toimijoiden verkosto tulee silloin tuntea hyvin.

3.2.3 Neuvonnan valvonta ja yhteistyö aluetasolla

Alueellisten työvoima- ja elinkeinokeskusten toimintaa on tarkoitus kehittää etniseen tasa-arvoon liittyvässä osaamisessa, neuvonnassa ja konsultaatiossa. TE-keskukset kouluttavat ja tiedottavat etniseen yhdenvertaisuuteen liittyvissä asioissa. Ne ovat myös edustettuina alueellisissa romaniasiain neuvottelukunnissa sekä etnisten asioiden neuvottelukunnissa. TE-keskukset myös huolehtivat etnisiä suhteita ja monikulttuurisuusasioita koskevasta alueviranomaisien välisestä yhteydenpidosta ja yhteistyöstä.

Hallituksen esityksessä maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta (HE 166/2005) esitetään säädettäväksi, että työvoima- ja elinkeinokeskus huolehtii työministeriön ohjauksessa kotouttamisen alueellisesta yhteensovittamisesta, turvapaikanhakijoiden vastaanotosta ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton suunnittelusta, ohjauksesta, seurannasta sekä muista erikseen määrättävistä tehtävistä. Työvoima- ja elinkeinokeskusten tueksi voidaan esityksen mukaan perustaa maahanmuuttoasiain toimikunta, jonka tehtävänä kotoutumisen kehittämisen ohella olisi etnisen yhdenvertaisuuden ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen. Maahanmuuttoasiain toimikunnan perustamisesta ja toimialueesta TE-keskukset päättäisivät neuvoteltuaan lääninhallitusten kanssa. (HE 166/2005 6 b §). Lääninhallitusten tehtäviin puolestaan esitetään lisättäväksi maahanmuuttajien kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palvelujen suunnitteluun, ohjaukseen ja valvontaan osallistuminen.

Etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan ohjaus ja yhteensovittaminen aluetasolla tulee rakentaa lääninhallitusten ja työvoima- ja elinkeinokeskusten toiminnan osana ja yhteistyönä. Lääninhallituksen tulee valvoa neuvonnan toteutusta kuntatasolla ja osallistua alueelliseen yhteistyöhön. Virkatyönä toteutettavana työstä ei tulisi lisäkustannuksia. TE-keskusten tehtäviin yhdenvertaisuusasioiden monialainen edistäminen kuuluu jo nykyisellään: roolia syrjintätilanteen seurannassa ja alueellisessa yhteistyössä tulee tarkentaa. Lääninhallitusten yhteydessä toimivat romaniasioiden alueelliset neuvottelukunnat, joten etnisten suhteiden edistämiseen liittyvää monialaista osaamista näissä viranomaisissa on valmiiksi.

Etnisen syrjinnän vastaisen työn kannalta ei ole tarpeen erottaa kotoutumista muista elämänvaiheista. Uhka joutua etnisen syrjinnän tai rasismien kohteeksi ei pääty kolmen vuoden kotoutumistoimenpiteiden jälkeen. Etnisten suhteiden edistämiseksi tulisi rakentaa eri syrjinnän alueet kattava yhteistyömalli myös aluetasolle. Neuvonnan toimijoiden verkostoituminen ja yhteistyö eri tasoilla lisäisi valmiutta puuttua rasistisiin ilmiöihin. Yhteistyössä tulisi olla mukana ainakin TE-keskusten, lääninhallitusten, työsuojelupiirien, kuntien, työmarkkinajärjestöjen ja etnisten vähemmistöjen edustajia.

Vähemmistövaltuutetun tukena toimivat alueelliset vähemmistöasiain neuvottelukunnat olisivat eräs mahdollisuus alueellisen yhteistyön toteuttamiseksi. Koska syrjinnän vastaisen työn tulisi tavoittaa etniset vähemmistöt mahdollisimman kattavasti, etnistä yhdenvertaisuutta edistäviä toimia ei tule piilottaa kotoutumisen kehittämisen osaksi. Valtakunnallisen vähemmistöasiain neuvottelukunnan toimintamahdollisuudet laajenisivat alueellisten neuvottelukuntien myötä. Alueellisten neuvottelukuntien tehtävänä olisi etnisen syrjinnän ehkäisyyn, seurantaan ja valvontaan liittyvien kysymysten sekä eri viranomaisten yhteistyön edistäminen aluetasolla. Alueellisten vähemmistöasiain neuvottelukuntien tehtäviin kuuluisi etnisen syrjinnän tilaa ja neuvonnan järjestämistä koskevan raportoinnin yhteensovittaminen alueellisesti.

3.2.4 Valtakunnan taso etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan mallissa

Vähemmistövaltuutettu toimii valtakunnallisena hyviä etnisiä suhteita edistävänä viranomaisena. Vähemmistövaltuutetun tukena etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi toimii valtakunnallinen vähemmistöasiain neuvottelukunta. Helsinkiin keskitetyn toiminnan jalkautuminen alueille voisi tapahtua esimerkiksi yhteistyösopimuksin alueellisten toimijoiden kanssa. Myös vähemmistöasiain neuvottelukunnan alueelliset toimintamahdollisuudet on syytä selvittää, koska etnisen yhdenvertaisuuden edistämässä tarvitaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa eikä työn pirstaloiminen elämänvaiheittain (kotoutuminen ja muut elämäntilanteet) ole perusteltua. Valtakunnalliselle vähemmistöasiain neuvottelukunnalle voitaisiin asettaa vähemmistövaltuutetun syrjinnän tilaa koskevaa raportointia tukeva tehtävä ja tämä edellyttää kiinteää kosketuspintaa eri alueiden toimijoihin.

Kansaneläkelaitoksessa valmistellaan maahanmuuttajapalvelujen eriyttämistä ja mahdollisuudet etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan nivomiseksi siihen on syytä selvittää. Kahdessatoista oikeusaputoimistossa taas

aloitettiin lokakuun alussa oikeudellinen oikeusapuohjaus, jossa toimistohenkilökunta antaa oikeudellista neuvontaa puhelimitse. Etnisen syrjinnän vastainen työ tulisi viedä oikeusapuohjauksen yhdeksi alueeksi. Pääavaus voisi olla siinä, että oikeusapuohjauksen toteuttajille järjestettävässä koulutuksessa otettaisiin esille etnisen syrjinnän tunnistamiseen liittyviä asioita syrjintätapausten kautta ja muistutettaisiin syrjintään liittyvistä oikeusturvanäkökohdista. Myöhemmin olisi tarpeen viedä etnisen syrjinnän kysymyksiin liittyvää ohjausta ja tietoa myös yleisille oikeusavustajille.

Etnisen syrjinnän ja rasismien seurantaan tarvitaan johdonmukainen ja säännöllinen toimintatapa. Tiedon kerääminen syrjintätapauksista on tärkeää paitsi paikallisen tason toimijoille, myös valtakunnallisesti hyviin etniisiin suhteisiin vaikuttamisen tehostamiseksi. Tiedon suodattuminen paikalliselta tasolta vähemmistövaltuutetun käyttöön voitaisiin järjestää olemassa olevien neuvonnan verkostojen kautta. Jos kunnille asetetaan yhdenvertaisuussuunnitteluvuorokauden osana velvoite etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan ja sen seurannan järjestämiseen sekä syrjintään liittyvän tiedon koordinointiin, kertyisi syrjintää koskevaa tietoa paikallistasolle. Kunnan syrjinnän vastaisen neuvonnan koordinaattorin tai valmiusryhmän tulisi välittää tiedot kunnan etniseen syrjintään ja laajemminkin etniisiin suhteisiin liittyvästä tilanteesta alueelliselle vähemmistöasiain neuvottelukunnalle, joka kokoaisi tiedon valtakunnallisen raportin osaksi. Etnisen syrjinnän tilaa koskeva raportti antaisi vähemmistövaltuutetulle tarpeellista tietoa hyvien etnisten suhteiden edistämiseksi.

3.3 Toimintasuosituksia

- Etnisen syrjinnän vastainen neuvonta tulee järjestää kunnan, aluehallintoviranomaisten sekä valtakunnan tasolla. Kunnan tulee nimetä etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan koordinaattori ja valmiusryhmä sekä tiedottaa palvelusta tehokkaasti.
- Neuvonnan järjestäminen kunnassa tulee suunnitella osana yhdenvertaisuussuunnittelua ja ohjeita yhdenvertaisuussuunnitteluun tulee tarkentaa. Yhdenvertaisuussuunnittelua ei tule kätkeä kotoutumishjelmien osaksi.
- Sosiaalityöntekijöille, opettajille, työvoimaneuvojille ja muille etnisten vähemmistöjen kanssa työskenteleville on rakennettava perehdytysohjelma syrjinnän tunnistamiseen ja siihen puuttumiseen liittyvissä asioissa.
- TE-keskusten toiminnassa tulee huomioida etnisen yhdenvertaisuuden edistäminen kokonaisvaltaisesti. Niiden roolia alueyhteistyön koordinoi-

nissa ja neuvonnan toimijoiden verkostoitumisen tukena tulee selkeyttää.

- Neuvonnan järjestämisen valvonta tulee asettaa lääninhallituksen tehtäväksi, samoin osallistuminen etnisten suhteiden edistämistä koskevaan alueyhteistyöhön.
- Järjestöjen ja viranomaisten välille tulee rakentaa yhteistyö neuvonnan kehittämiseksi ja moniammatillisuuden, poikkihallinnollisuuden, riittävän tiedonsaannin ja joustavien ja käytännöllisten toimintatapojen yhdistämiseksi.
- Etnisen syrjinnän tilan seuranta varten tulee luoda raportointijärjestelmä kunnan ja vähemmistöasiain neuvottelukunnan välille.
- Etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan tulee täyttää seuraavat kriteerit:
 - läpäisevyys
 - neuvonnan asiakkaiden erityistarpeiden huomioiminen
 - neuvonnan tason tunnistaminen
 - matala kynnys neuvontaan pääsyssä
 - neuvojen verkostoituminen
 - jatkuvuus
 - näkyvyys
 - käytännöllinen ja kehittävä ote
 - kohderyhmien osallisuus
 - arvokas ja vastuullinen lähestymistapa

4. LOPUKSI

Tämä selvitys on toteutettu Euroopan komission rahoittaman EurEquality-hankkeen Suomen kehitystehtävänä vähemmistövaltuutetun toimistossa. Selvityksessä on kartoitettu etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan tarjoajien toimintaa ja yhteistyösuhteita. Selvityksessä on todettu neuvonnan järjestäjien toimintatapojen moninaisuus ja neuvonnan koordinoinnin tarve. Neuvontaa annetaan tienviittaneuvontana ja ohjaavana tai avustavana neuvontana. Sitä tulisi kohderyhmien tarpeet huomioiden kehittää tiedottamisesta ohjaavampaan suuntaan. Työkaluja syrjinnän ja rasismiin esiin tuomiseksi on tarpeen kehittää. Samoin etnisiin vähemmistöihin tulee kohdentaa positiivisia erityistoimia heidän perusoikeuksiensa toteutumisen turvaamiseksi.

Neuvonnan koordinoinnin järjestämiseksi on esitetty malli, jossa etnisen syrjinnän vastaista neuvontaa käsitellään peruspalveluihin pääsyn ja perusoikeuksien toteutumisen edellytyksenä. Etnisen syrjinnän vastaista neuvontaa on esitetty kehitettäväksi niin valtavirta-ajattelun mukaisesti osana esimerkiksi viranomaisten asiakastyötä, kuin eriyttynä toimintonaakin. Neuvonnan kehittäminen ns. läpäisevän lähestymistavan mukaisesti torjuisi rakenteellista syrjintää yhteiskunnassa.

Selvitys osoitti eräiden näkökulmien arvon etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan kehittämisen periaatteina. Selvityksessä näitä periaatteita on esitelty etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan kulmakivinä.

Lähteet:

Bäckroos, Göran: Vähemmistöt poliisin asiakkaina, Euroopan yhteisöjen syrjinnän vastaisen toimintaohjelman (JOIN-projekti) tuottama opas

Eduskunnan oikeusasiamies Lauri Lehtimaja: Lausunto rotusyrjintäkomitealle annettavaa määräaikaisraporttia varten 969/5/2001

Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus, 2004

Etnisten suhteiden neuvottelukunnan toimintasuunnitelma toimikaudelle 2005 – 2008 (luonnos 23.8.2005)

Euroopan yhteisöjen komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle: Maahanmuutto, kotoutuminen ja työllisyys, 2003

Euroopan yhteisöjen komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Haagin ohjelma: kymmenen painopistettä seuraaviksi viideksi vuodeksi, Kumppanuus Euroopan uudistamiseksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla, 2005

Forsander Annika: Luottamuksen ehdot: maahanmuuttajat 1990-luvun suomalaisilla työmarkkinoilla, Väestöliitto 2002

Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma (luonnos), 2005

Kulla Heikki: Hallintomenettelyn perusteet, Talentum, Helsinki, 2003

Kortteinen, Juhani, Makkonen Timo: Oikeutta rasismien ja syrjinnän uhreille, etnisen syrjinnän vastainen käsikirja, Ihmisoikeusliitto ry, Yliopistopaino, Helsinki 2000

Kuusikko, Kirsi: Neuvonta hallinnossa, julkisoikeudellinen tutkimus viranomaisen velvollisuudesta ja hallinnon asiakkaan oikeudesta neuvontaan sekä virheellisen neuvon oikeusvaikutuksista, Helsinki 2000

Maahanmuuttajapalvelut ja monikulttuurisuusustyö Espoossa 2003 – 2004, seurantaraportti, Espoon kaupunki, 2005, Monikulttuurisuusasiain neuvottelukunta

”Moni saamelaislapsi omakielisen opetuksen ulkopuolella” –artikkeli, Lapin Kansa 7.10.2005

Monika-naiset liitto ry:n vuosikertomus 2004

Niemivuo Matti/ Keravuo Marietta: Hallintolaki, WSOY lakitieto, 2003, Helsinki

Pyhän vihan hedelmät, radikaalimuslimien terrori-iskut ovat polttoainetta eurooppalaiselle rasismille –artikkeli, Tomi Tuomaala, Pohjalainen 7.8.2005

Rasismien ja etnisen syrjinnän ehkäiseminen Helsingin kaupungin toiminnassa, Paintek-Pihlajamäki oy, 2004

Romaniasioiden hallintotyöryhmän muistio, 2001

Suomalainen vieraskirja – kuinka käsitellä monikulttuurisuutta, Anna Rastas, Laura Huttunen & Olli Löytty (toim.), Vastapaino, Tampere 2005

Saraviita Ilkka, Perustuslaki 2000, kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle, Kauppakaari oyj, Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2000

Scheinin Martin: Vähemmistöt ja niiden syrjintä Suomessa (toim. Taina Dahlgren), Helsingin yliopistopaino 1996, Helsinki, Ihmisoikeusliiton julkaisusarja n:o 4

Syrjinnän vastainen käsikirja, IOM:lle tuottanut Timo Makkonen, International Organization for Migration, 2003

Toteutuvatko saamelaisten ihmisoikeudet (toim.) Martin Scheinin ja Taina Dahlgren, Yliopistopaino, Ihmisoikeusliiton julkaisusarja no.7, Helsinki 200

Vähemmistövaltuutetun vuosikertomus, 2004

Kotkan kaupunki maahanmuuttotoimikunta

Tällä kartoituksella halutaan saada tietoa Kotkassa asuvien maahanmuuttajien mahdollisista syrjintä- ja rasismikokemuksista. Kartoituksen tuloksia käytetään maahanmuuttotyön kehittämisessä Kotkassa.

Aineiston keruu-aika: 1.11.2004 – 31.1.2005

Palautus: maahanmuuttajakoordinaattori Jaana Kosonen, Kymenlaakson-
katu 4 48100 Kotka (p. 05 –234 4482, 040 – 725 6251)

SYRJINTÄ- JA RASISMIKOKEMUSTEN KARTOITUSLOMAKE

1. Syrjinnän tai rasismin kokemus
a. milloin
b. aamulla b. päivällä c. illalla d. yöllä

2. Tapahtumapaikka
a. koti / asuntola tai sen välitön läheisyys
b. koulu tai opiskelupaikka
c. työ tai työharjoittelupaikka
d. katu
e. kauppa
f. virasto
g. ravintola
h. vapaa-ajanviettopaikka
i. jokin muu mikä?
j. kaupunginosa

3. Syrjinnästä / rasismista epäillyn tiedot
a. mies b. nainen
c. lapsi d. nuori e. työikäinen f. vanhus
g. usean henkilön ryhmä
h. kantaväestö
i. samaa kansallisuutta kuin syrjitty
j. toiseen etniseen ryhmään kuuluva maahanmuuttaja mikä etninen ryhmä?
.....

4. Syrjintä / rasismi oli
a. joukosta poissulkemista
b. sanallista nimittelyä tai kiusaamista
c. tönimistä tai pahoinpitelyä
d. muuta, mitä

5. Ulkopuolisten suhtautuminen tilanteeseen
a. tilanteella ei ollut todistajia
b. todistajia oli kuka?
.....
c. otitko yhteyttä viranomaisiin, kehen?
.....
d. saitko apua, millaista ja mistä?
.....
.....

6. Onko henkilö törmännyt vastaavin syrjintä- ja rasismitapauksiin aiemmin
a. ensimmäinen kerta
b. vuosittain
c. kuukausittain
d. viikottain
e. päivittäin

Mielipiteitä ja kommentteja asiasta mm. miten vastaavia tapauksia voidaan ehkäistä? (Kääntöpuolelle)

Taustatiedot

7. Haastattelun sukupuoli a. mies b. nainen
8. Ikä a. alle 18v
b. 18-30v
c. 31-65v
e. yli 65v
9. a. Kansallisuus a.-----
b. Äidinkieli b.-----
10. Suomen kielen taito a. en puhu ollenkaan suomea
b. auttava
c. tyydyttävä
d. melko hyvä
e. hyvä
f. erittäin hyvä
11. Englannin kielen taito a. ei puhu englantia
b. auttava
c. tyydyttävä
d. melko hyvä
e. hyvä
f. erittäin hyvä
12. Tämän hetkinen elämäntilanne a. työssä kokopäiväisesti
b. työssä osa-aikaisesti
c. työharjoittelija
d. työtön
e. yrittäjä
f. eläkeläinen
g. kotona
h. opiskelija / koululainen
i. työvoima- tai maahanmuuttajakoulutuksessa
- Onko haastateltu henkilö vastannut tähän kyselyyn jo aiemmin
a. kyllä b. ei

Haastattelun tekijä, aika ja paikka

Haastattelijan arvio asiakkaan suomen kielen taidosta

- a. ei puhu suomea e. hyvä
b. auttava f. erittäin hyvä
c. tyydyttävä g. haastattelussa käytettiin tulkkia
d. melko hyvä

VÄHEMMISTÖVALTUUTETTU
PL 34
00023 VALTIONEUVOSTO

Vaihde: 010 60 4001
Internet: www.vahemmistovaltuutettu.fi