



10.3.2021

Dnro TAS/126/2021

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

TyV@eduskunta.fi

Kuuleminen ja kirjallinen asiantuntijalausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp)

Tasa-arvovaltuutettu on tarkastellut tässä lausunnossaan otsikossa mainittua hallituksen esitystä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986, jäljempänä tasa-arvolaki) ja erityisesti lain 1§:ssä säädetyn tarkoituksen näkökulmasta. Tasa-arvolain tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten tasa-arvoa sekä tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä.

Tasa-arvolain 4 §:ssä säädetään viranomaisten velvollisuudesta edistää tasa-arvoa kaikessa toiminnassaan tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Viranomaisten tulee ottaa huomioon tasa-arvon edistäminen muun muassa asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa sekä palvelujen saatavuudessa ja tarjonnassa. Tämä velvollisuus koskee myös hyvinvointialueita, tämän uudistuksen valmistelua, täytäntöönpanoa sekä hyvinvointialueiden tulevaa toimintaa.

Palkkatietojen julkisuus nimikirjalaissa

Palkkatietojen avoimuudella julkisella sektorilla on Suomessa pitkät perinteet. Palkkatietojen avoimuudella on ollut merkitystä samapalkkaisuusperiaatteen noudattamisessa sekä naisten ja miesten välisen palkkatasa-arvon edistämisessä. Tasa-arvovaltuutetun mielestä on tärkeää, että Suomi edistää palkka-avoimuutta jatkossakin, eikä ainakaan ota taka-askelia tämän suhteen, kuten nyt tämän uudistuksen perusteella vaikuttaisi käyvän.

Tasa-arvovaltuutettu haluaa tuoda esiin vakavan huolensa uudistuksen vaikutuksista tulevien hyvinvointialueiden palvelukseen siirtyvän henkilöstön palkkatietojen julkisuuteen.

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 30/1998 vp., s. 117) on käsitelty julkisen hallinnon henkilöstön palkkojen julkisuutta. Esityksessä ehdotettiin, että

nimikirjalain 7 §:n mukaan virkamiesten ja viranhaltijoiden palkkaluokkaa koskeva tieto olisi julkinen. Tätä perusteltiin erityisesti johtavassa asemassa olevan henkilöstön osalta julkishallinnon avoimuudella ja julkisen vallan valvontamahdollisuuksilla. Sen sijaan virkamiehen henkilökohtaista palkkausta koskeva tieto olisi pidettävä salassa, jotta suojattaisiin julkisen hallinnon henkilöstön yksityisyyttä.

Perustuslakivaliokunta totesi hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossaan (PeVL 43/1998 vp.), ettei se yhdy hallituksen esityksen perusteluihin julkishallinnon palveluksessa olevien henkilöiden palkkaustietojen salassapidon perusteista ja että tietojen tulisi tämän vuoksi olla julkisia. Palkkaustietoihin ei valiokunnan mielestä kytkeytynyt niin vahvaa yksityisyyden suojaimisen intressiä, että se hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin valossa oikeuttaisi näiden tietojen salassapitoon.

Hallintovaliokunta ehdotti omassa mietinnössään (HaVM 31/1998 vp.), että tiedot virkamiehelle, viran- tai toimenhaltijalle ja työntekijälle henkilökohtaisen suorituksen perusteella tai muutoin henkilökohtaisesti määräytyneestä palkanosasta, sijoituspalkkaluokasta tai vaativuusryhmää vastaavasta palkasta taikka muusta mahdollisesta palkanosasta sekä palkan kokonaismäärästä olisivat julkisia. Valiokunta piti asianmukaisena, että kaikkien nimikirjalain soveltamisalan piirissä olevien henkilöiden palkkatiedot ovat kokonaisuudessaan julkisia. Nimikirjalain 7 § on ollut voimassa tämän sisältöisenä 1.12.1999 alkaen.

Palkkatietojen julkisuudella on ollut merkitystä myös selvitetessä palkkasyrjintäepäilyjä. Tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 3 kohdassa kielletään syrjintänä palkka- tai muita palvelussuhteen ehtojen soveltaminen siten, että työntekijä tai työntekijät joutuvat sukupuolen perusteella epäedullisempaan asemaan kuin yksi tai useampi muu työnantajan palveluksessa oleva työntekijä. Palkkasyrjintäepäilyjen selvittäminen ja samapalkkaisuusperiaatteen toteuttaminen edellyttää, että syrjintää epäilevällä on käytössään tehokkaat oikeussuojakeinot, mutta ennen kaikkea oikeus saada tiedot mahdollisen verrokkihenkilön palkasta. Nimikirjalain 7 § on mahdollistanut tämän osaltaan kuntien ja kuntayhtymien henkilöstölle. Tämä on kuitenkin vaarassa, ellei nimikirjalain 7 §:ää muuteta siten, että palkkatietojen julkisuus kattaa myös tulevien hyvinvointialueiden henkilöstön. Ilman nimikirjalain muutosta tulevien hyvinvointialueiden henkilöstön asema eroaisi merkittävästi muun julkisen alan henkilöstön asemasta, vaikka ehdotuksessa nimenomaisesti ehdotetaan kunnallista palvelussuhdelainsäädäntöä sovellettaviksi heihin (esim. s. 422).

Palkka-avoimuuden merkitystä on korostettu erityisesti samapalkkaisuuden edistämisessä sekä Suomessa että EU-tasolla. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan perusteettomien palkkaerojen ja palkkasyrjinnän poistamista edistetään lisäämällä palkka-avoimuutta lainsäädännön keinoin. Perusteettomiin naisten ja miesten välisiin palkkaeroihin puututaan nykyistä tiukemmin.

Euroopan Unionin komissio antoi 4.3.2021 palkkauksen läpinäkyvyyttä koskevan ehdotuksen, jonka tavoitteena on varmistaa, että naisille ja miehille

maksetaan samasta työstä sama palkka. Ehdotuksen mukaan palkkauksen läpinäkyvyyttä lisättäisiin muun muassa parantamalla tiedotusta: työnhakijoille olisi kerrottava avoinna olevasta tehtävästä maksettava palkka, työntekijöillä olisi oltava oikeus tietää samaa työtä tekevien palkkataso ja suur-yritysten olisi raportoitava sukupuolten palkkaerosta. Ehdotuksella myös vahvistetaan työntekijöiden mahdollisuuksia vedota oikeuksiinsa ja helpotetaan oikeussuojan saatavuutta. Työnantajat eivät saa kysyä työnhakijoilta näiden palkkahistoriasta, ja työntekijöille on pyynnöstä annettava anonymisoidut palkkatiedot. Työntekijöillä on myös oikeus saada korvaus palkkasyrjinnästä.

Samapalkkaisuusperiaate ja palkkaharmonisointi

Edellä mainittu tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 3 kohta ilmaisee työnantajaa sitovan samapalkkaisuusperiaatteen eli periaatteen, jonka mukaan samasta tai samanarvoisesta työstä on maksettava sama palkka. Samapalkkaisuusperiaate sisältyy myös EU-lainsäädäntöön, jossa periaatteella on tarkoitettu sukupuoleen perustuvan syrjinnän poistamista kaikista tekijöistä tai ehdoista, jotka vaikuttavat samasta tai samanarvoisesta työstä maksettavaan korvaukseen. Kun palkka määritellään työtehtävien luokittelun mukaan, tämän tulee perustua samoihin arviointitekijöihin miehillä ja naisilla. Luokitteluun ei saa sisältyä sukupuoleen perustuvaa syrjintää. Jäsenvaltioiden on poistettava kaikista laeista, asetuksista ja hallinnollisista määräyksistä johtuva samapalkkaisuusperiaatteen vastainen syrjintä. Suomea sitoo samapalkkaisuuden osalta monet kansainväliset ihmisoikeussopimukset, kuten ILO:n samapalkkaisuutta koskeva yleissopimus nro 100.

Hallituksen esityksessä käsitellään samapalkkaisuutta ja tarvetta harmonisoida palkkaeroja pääasiassa taloudellisten vaikutuksien arvioinnin näkökulmasta (esim. s. 316–318). Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä sitä, että uudistuksessa ja sen täytäntöönpanossa sitoudutaan selkeästi samapalkkaisuusperiaatteen noudattamiseen. Hallituksen esityksessä on käsitelty viimeaikaisia oikeustapauksia, jotka ovat liittyneet samapalkkaisuuteen. On hyvä huomata, että tapaukset ovat koskettaneet erityisesti sote-alaa. Myös tasa-arvovaltuutetulle saapuneissa palkkasyrjintäepäilyjä koskevissa yhteydenotoissa on korostunut sote-ala. Kaikista palkkasyrjintäepäilyjä koskeneista yhteydenotoista noin puolet on tullut sote-alalta vuosina 2018-2019 ja noin 30 prosenttia vuonna 2020.

Naisten ja miesten osallistuminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon

Tasa-arvolain yhtenä perustavoitteena on, että naiset ja miehet voivat tasaveroisesti osallistua yhteiskunnalliseen suunnitteluun ja päätöksentekoon. Tasa-arvolain mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

Tämän vuoksi tasa-arvovaltuutettu pitää hyvänä, että esityksessä on pyritty varmistamaan naisten ja miesten yhtäläiset osallistumismahdollisuudet hyvinvointialueen toimielimiin, kuten esimerkiksi aluehallitukseen ja tarkastuslautakuntaan sekä aluevaltuuston asettamiin lautakuntiin, johtokuntiin sekä jaostoihin. Ehdotuksessa esitetään tasa-arvolain 4 a §:ää muutettavaksi siten, että valittaessa jäseniä näihin toimielimiin otetaan huomioon naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) säännökset.

Myös tasa-arvolain 4 a §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että julkista valtaa käyttävällä toimielimellä, virastolla, laitoksella sekä hyvinvointialue- tai valtioenemmistöisellä yhtiöllä, jolla on hallintoneuvosto, johtokunta tai muu luottamushenkilöistä koostuva johto- tai hallintoelin tulisi noudatettavaksi ns. tasapuolisuussäännös.

Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että tasa-arvolain 4 a § otetaan huomioon kaikissa ehdotuksen tarkoittamissa julkisoikeudellisen yhteisön elimissä. Tätä periaatetta ei ole tuotu esille selkeästi kaikkien ehdotukseen sisältyvien toimielinten kohdalla tai joidenkin toimielinten kohdalla tämä jää epäselväksi. Esimerkkinä tästä tasa-arvovaltuutettu viittaa ehdotukseen sisältyvään lakiin kuntien ja hyvinvointialueiden työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä. Tässä mainittujen toimielinten kohdalla ei ole viittauksia tasa-arvolakiin. Hallituksen esityksellä Eduskunnalle laeiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta (HE 195/2004 vp., s. 22–23) on laajennettu lain 4 a §:n tarkoittama tasapuolisen edustuksen velvoite koskemaan myös julkista valtaa käyttäviin toimielimiin, joilla on hallintoneuvosto, johtokunta tai muu luottamushenkilöistä koostuva johto- tai hallintoelin. Tämän hallituksen esityksen mukaan tällaisessa viranomaistoimintaan rinnastettavassa toiminnassa noudatetaan samoja hyvän hallinnon periaatteita kuin muussa hallinnossa. Nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen mukaan Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:n toiminnassa noudatetaan muun muassa hallintolakia ja lakia viranomaistoiminnan julkisuudesta, joten tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan myös naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 4 a §:n säännökset tulisivat noudatettaviksi.

Muilta osin tasa-arvovaltuutettu viittaa uudistuksesta syksyllä 2020 valtiovarainministeriölle antamaansa lausuntoon (TAS/257/2020), joka on oheistettu tähän lausuntoon.

Tasa-arvovaltuutettu

Jukka Maarianvaara

Ylitarkastaja

Pirkko Janas



25.9.2020

Dnro TAS/257/2020

HE maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Tasa-arvovaltuutettu on antanut lausunnon otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä lausuntopalvelu.fi:ssä. Tähän lausuntoon on koottu keskeisimmät tuossa lausunnossa esitetyt asiat noudattaen samaa järjestystä.

Tasa-arvovaltuutetun keskeisimmät kommentit hallituksen esityksestä liittyvät:

- 1) naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (jäljempänä tasa-arvolain) 4 a §:n noudattamisen varmistamiseen tulevien sote-maakuntien ja yhteistoiminnan eri toimielimissä yms.
- 2) palkka-avoimuuden säilyttämiseen entisellään ja nimikirjalain 7 §:n muuttamiseen ja
- 3) uudistuksen vaikutuksien arviointiin myös sukupuolten näkökulmasta.

Tasa-arvovaltuutettu pitää huolestuttavana sitä, ettei ehdotuksessa ole käsitelty tasa-arvolain 8 e §:n kiellettynä syrjintänä muun muassa tavaroiden ja palveluiden tarjoajan menettelyä, jossa henkilö asetetaan muita epäedullisempaan asemaan sukupuolensa perusteella.

Seuraavana tasa-arvovaltuutetun huomiota muun muassa hallituksen esitykseen sisältyvistä lakiehdotuksista.

Ehdotus sote-maakuntalaiksi

Tasa-arvolain yhtenä perustavoitteena on, että naiset ja miehet voivat tasa-veroisesti osallistua yhteiskunnalliseen suunnitteluun ja päätöksentekoon. Tasa-arvolain mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Tasa-arvovaltuutettu tarkastelee osallisuutta tässä erityisesti tasa-arvolain tarkoituksen näkökulmasta.

Uudistuksella perustetaan kokonaan uusi hallintotaso, minkä vuoksi on tärkeää varmistaa muun muassa naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen

sote-maakunnan eri toimielimissä ja muissa ehdotuksen tarkoittamissa elimissä alusta alkaen tasa-arvolain 4 a §:n tarkoittamalla tavalla.

Sote-uudistukseen sisältyy ehdotus tasa-arvolain 3 §:n ja 4 a §:n muuttamiseksi. Kiintiösäännöstä ehdotetaan sovellettavaksi sote-maakunnallisiin ja sote-maakuntien välisen yhteistoiminnan toimielimiin (4 a § 1 mom.). Lisäksi tasapuolisuussäännöstä ehdotetaan sovellettavaksi muun muassa kunta-, sote-maakunta- tai valtioenemmistöisen yhtiön hallintoneuvostoon, johtokuntaan tai muuhun luottamushenkilöistä koostuvaan johto- tai hallintoelimeen, jollei erityisestä syystä muuta johdu. Ehdotus on tältä osin hyvä.

Sote-maakuntalain 6 luvussa säädetään sote-maakunnan toimielimistä, joita ovat esimerkiksi sote-maakuntahallitus, tarkastuslautakunta, kansalliskielilautakunta ja saamen kielen lautakunta. Sote-maakuntavaltuusto voi asettaa lisäksi sote-maakuntahallituksen alaisina toimivia lautakuntia jne. Lain 36 §:n 4 momentin mukaan naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta toimielimen jäseniä valittaessa säädetään erikseen. Pykälän perusteluissa tätä on täsmennetty ja tämän todetaan tarkoittavan sitä, että sote-maakunnan toimielimissä lukuun ottamatta sote-maakuntavaltuustoa tulee olla sekä naisia ja miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

Sote-maakuntalain 8 ja 9 luvuissa, joissa säädetään sote-maakuntien yhteistoimintaelimistä ja liikelaitoksien hallinnoista, tulee selvyiden vuoksi todeta myös tasa-arvolain noudattamisesta. Tämä varmistaisi naisten ja miesten tasapuoliset osallistumismahdollisuudet myös toimielimissä.

Tarvittaessa sote-maakuntalain perusteluissa voidaan tältä osin tuoda esiin se, että tasa-arvolain kiintiösäännös koskee esimerkiksi myös kuntien välisen yhteistoiminnan toimielimiä, kuten esimerkiksi kuntayhtymän yhtymävaltuustoja, yhtymäkokouksia ja yhtymähallituksia sekä kuntien yhteisiä toimielimiä, kuten esimerkiksi lautakuntia, johtokuntia, toimikuntia ja seutuyhteistyöneuvottelukuntia. Useissa tapauksissa kukin kunta valitsee suoraan kuntien välisen yhteistoiminnan toimielimen jäsenet, esimerkiksi kuntayhtymän yhtymävaltuuston ja kuntalain 51 §:ssä tarkoitetun yhteisen toimielimen.

Vastaavasti sote-maakuntalain perusteluissa voidaan tuoda esiin se, että tasapuolisuussääntöä sovelletaan myös valtio- ja kuntaenemmistöisten yhtiöiden luottamushenkilöistä koostuviin johto- ja hallintoelimiin. Osakeyhtiölain mukaan yhtiön hallituksen ja hallintoneuvoston, jos sellainen on, valitsee yhtiökokous. Tasapuolisuussääntöä sovelletaan niiden luottamushenkilöiden valintaan, joista viranomaisen päättää yhtiökokousedustajiensa kautta (ks. esimerkiksi KHO 2017:2).

Esityksessä jää kuitenkin epäselväksi tasa-arvon näkökulmasta osallistumisoikeuksien turvaaminen HUS-maakuntayhtymässä, joka ehdotetaan perustettavaksi Uudenmaan sote-maakuntien ja Helsingin kaupungin välisellä sopimuksella. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annettavan lain mukaan (4 luku) HUS-maakuntayhtymän ylintä päätäntävaltaa käyttää yhtymävaltuusto tai yhtymäkokous. Tähän

Uudenmaan sote-maakunnan sote-maakuntahallitus ja Helsingin kaupunginhallitus valitsevat 1-3 edustajaa sen mukaan kuin perustamissopimuksessa sovitaan. Yhtymäkokoukseen ehdotetaan sovellettavaksi, mitä sote-maakuntalaissa säädetään yhtymäkokouksesta.

Selvyyden vuoksi myös sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annettavassa laissa olisi hyvä todeta tasa-arvolain noudattamisesta valittaessa jäseniä esimerkiksi yhtymäkokoukseen.

Keväällä 2020 julkaistiin tutkimus Sukupuolten tasa-arvo sosiaali- ja terveysalan muutoksessa (STM:n raportteja ja muistioita 2020:7). Siinä todettiin, ettei uudistusta valmistelleiden työryhmien valinnoissa kiinnitetty sukupuoleen erityistä huomioita. Sukupuolijakauma oli kuitenkin muodostunut melko tasaiseksi ryhmissä. Tutkimuksessa kommentoitiin kuitenkin muun muassa sitä, että organisaatiot nimesivät edustajan työryhmiin, eikä niihin voitu vaikuttaa. Tämän kaltaiset perustelut ovat nousseet esiin myös tasa-arvovaltuutetun valvontatyössä, kun tasa-arvovaltuutettu on muistuttanut toimielimen asettamista valmistelevan viranomaisen velvollisuudesta huolehtia kiintiösäännöksen noudattamisesta. Kiintiösäännös on otettava huomioon jo ehdokasasettelussa. Kiintiösäännöstä voidaan poiketa vain erityisestä syystä. Erityisen syyn käsitettä on tulkittava suppeasti. Syyksi ei kelpaa se, että jäseniä ehdottavat intressijärjestöt tai muut tahot esittävät vain naisia tai miehiä.

Ehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi

Perustuslain 6 §:ssä säädetään ihmisten yhdenvertaisuudesta ja kielletyistä syrjintäperusteista, joita käsitellään muun muassa lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Perustuslain 6 §:n 4 momentin mukaan sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Tasa-arvolain 4 §:n 3 momentin mukaan viranomaisilla on velvollisuus edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa muun muassa palvelujen saatavuudessa ja tarjonnassa. Tasa-arvolain 8 e §:n kielletään syrjintänä sellainen tavaroiden tai palvelujen tarjoajan menettely, jos henkilö asetetaan julkisella tai yksityisellä sektorilla yleisesti saatavilla olevien tavaroiden tai palvelujen tarjonnassa sukupuolen perusteella muita epäedullisempaan asemaan tai häntä muutoin kohdellaan tasa-arvolain 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Sote-järjestämislain 4 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa käsitellään muun muassa palveluiden tuottamista yhdenvertaisesti. Sen lisäksi perusteluissa käsitellään yhdenvertaisuuden edistämistä ja syrjinnän ehkäisemistä yhdenvertaisuuslain näkökulmasta. Perusteluissa muun muassa käsitellään viranomaisten, kuten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjän, velvollisuutta arvioida toimintansa yhdenvertaisuutta ja esimerkiksi eri väestö- ja asiakasryhmien palvelutarvetta, suunnata voimavaroja todettujen tarpeiden perusteella ja yhtenäistää hoito- ja palvelukäytäntöjä. Toiminnan tarkastelussa on tärkeää arvioida päätösten vaikutuksia eri väestöryhmille ja palvelujen yhdenvertaista laatua.

Edellä mainittujen näkökohtien lisäksi sote-järjestämislaissa tulee tuoda esiin viranomaisilla (mukaan lukien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjillä) oleva velvollisuus edistää tasa-arvoa. Sote-järjestämislaissa ja sen perusteluissa on tuotava esiin myös sukupuoli huomioon otettavana seikkana, kun viranomainen arvioi väestön tai asiakasryhmien palvelutarvetta tai suuntaa voimavarojaan jne.

Ehdotuksessa on käsitelty uudistuksen sukupuolivaikutuksia ja tuotu esiin muun muassa uudistuksen vaikutusten kohdistuminen naisiin ja miehiin eri tavoin palvelujen käyttäjinä ja niiden tuottajina. Vaikutusten arvioinnissa on todettu eroja sukupuolten välillä hyvinvoinnissa, sosiaalisessa osallisuudessa, terveydessä, sairastavuudessa ja kuolleisuudessa. Vaikutusten arvioinnissa on myös todettu, että sosiaali- ja terveydenhuollon perustarpeiden arviointi sukupuolen perusteella ja palvelutarjonnan suuntaaminen sen mukaisesti avaisi uusia mahdollisuuksia sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen palvelujen käytössä ja terveydessä. Sote-järjestämislaissa tulee tämän vuoksi käsitellä palveluiden tuottamista sukupuolten näkökulmasta.

Toisaalta on tärkeää huomata se, että ihmisen asemaan vaikuttavat samanaikaisesti useat eri taustatekijät, kuten esimerkiksi sukupuoli, sosioekonominen tausta, asuinpaikka, alkuperä, perhetausta, koulutus, ikä, vammaisuus, seksuaalinen suuntautuminen, sukupuoli-identiteetti tai sukupuolen ilmaisuus. Siten esimerkiksi syrjinnässä sukupuoli voi ristettyä muiden tekijöiden kanssa.

Ehdotus voimaanpanolaiksi

Laissa sosiaali- ja terveyshuoltoa ja pelastustoimen uudistuksen toimeenpanoa ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta ehdotetun lain 17 §:ssä säädettäisiin henkilöstö siirtymisestä kunnista ja kuntayhtymistä liikkeenluovutuksella sote-maakuntaan ja sote-maakuntayhtymään.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista työ- tai virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä niihin liittyvät edut siirtyvät uudelle työnantajalle.

Siirrettäessä useiden kuntien ja kuntayhtymien työntekijöitä yhden työnantajan, sote-maakunnan tai sote-maakuntayhtymän alaisuuteen, syntyy samaa tai samanarvoista työtä tekevien, eri sukupuolta olevien työntekijöiden välille palkkaeroja, jotka työnantaja on velvollinen korjaamaan tasa-arvolain perusteella. Suunnitelmallinen työ palkkojen harmonisoimiseksi on syytä aloittaa mahdollisimman pian.

Euroopan unionissa on hyväksytty useita direktiivejä, joilla säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. Näitä ovat muun muassa direktiivi miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa (2006/54). Raskaana olevien ja äskettäin synnyttäneiden tai imettävien työntekijöiden työturvallisuutta ja terveyttä säädellään direktiivissä 92/85/ETY. Euroopan komissio on lisäksi antanut suosituksen (2014/124/EU)

palkkauksen läpinäkyvyyden lisäämisestä sukupuolten palkkaeron kaventamiseksi ja samapalkkaisuusperiaatteen lujittamiseksi.

EU-lainsäädännössä samapalkkaisuusperiaatteella tarkoitetaan sukupuoleen perustuvan syrjinnän poistamista kaikista tekijöistä tai ehdoista, jotka vaikuttavat samasta tai samanarvoisesta työstä maksettavaan korvaukseen. Kun palkka määritellään työtehtävien luokittelun mukaan, tämän tulee perustua samoihin arviointitekijöihin miehillä ja naisilla. Luokitteluun ei saa sisältyä sukupuoleen perustuvaa syrjintää. Jäsenvaltioiden on poistettava kaikista laeista, asetuksista ja hallinnollisista määräyksistä johtuva samapalkkaisuusperiaatteen vastainen syrjintä. Työntekijöillä, jotka katsovat oikeuttaan loukatun sen vuoksi, ettei samapalkkaisuusperiaatetta ole noudatettu, tulee olla mahdollisuus saattaa asia viime kädessä tuomioistuimeen käsiteltäväksi.

Tasa-arvolain 7 §:ssä on yleinen syrjintäkielto, jossa määritellään, mitä laissa tarkoitetaan syrjinnällä sukupuolen perusteella. Säännöksessä kielletään sekä välillinen että välitön syrjintä sukupuolen perusteella. Tasa-arvolain 8 §:ssä kielletään erikseen syrjintä työelämässä. Säännöksen 1 momentin 3 kohdassa kielletään palkkasyrjintä. Sen mukaan työnantajan menettelyä on pidettävä tasa-arvolaissa kiellettyinä syrjintänä, jos työnantaja soveltaa työntekijään tai työntekijöihin sukupuolen perusteella epäedullisempia palkkaita tai muita palvelussuhteen ehtoja kuin yhteen tai useampaan muuhun työnantajan palveluksessa samassa tai samanarvoisessa työssä olevaan työntekijään. Tasa-arvolain mukainen seuraamus työelämän syrjintäkieltojen rikkomisesta on hyvitys, jota syrjintää epäilevän tulee hakea kanteella alioikeudesta.

Palkkasyrjintäepäilyjen selvittämiseen liittyy olennaisesti kysymys palkkatietojen julkisuudesta. Nimikirjalakia (1010/1989) sovelletaan kerättäessä, talletettaessa, käytettäessä ja luovutettaessa valtion virkamiehiä ja työntekijöitä koskevia henkilötietoja. Nimikirjalain 6-9 §:iä sovelletaan muun muassa luovutettaessa kunnan ja kuntayhtymän viranhaltijoita ja työntekijöitä koskevia tietoja.

Nimikirjalain 7 § koskee palkkausta koskevien tietojen julkisuutta. Tiedot virkamiehelle, viran- tai toimenhaltijalle ja työntekijälle henkilökohtaisen suorituksen perusteella tai muutoin henkilökohtaisesti määräytyneestä palkan osasta, sijoituspalkkausluokasta tai vaativuusryhmää vastaavasta palkasta taikka muusta mahdollisesta palkkauksen osasta sekä palkan kokonaismäärästä ovat julkisia.

Lakiehdotukseen ei näyttäisi sisältyvän palkkatietojen julkisuusvaatimuksen ulottamista sotemaakuntien ja sotemaakuntayhtymän työntekijöiden palkkaukseen. Tasa-arvovaltuutetun käsityksen palkkauksen läpinäkyvyyttä hankaloittaa palkkasyrjinnän havaitsemista ja estää siten samapalkkaisuusperiaatteen toteutumisen. Tasa-arvovaltuutettu ehdottaa, että nimikirjalain palkkauksen julkisuutta koskevat säännökset ulotetaan myös sote-maakuntien ja sotemaakuntayhtymän henkilöstön palkkaukseen.

Tasa-arvovaltuutettu toteaa, että raskaus- ja perhevapaasyrjintä on työelämän sitkeä kesto-ongelma. Noin puolet tasa-arvovaltuutetulle tulevista

syrjintää työelämässä koskevista yhteydenotoista liittyy raskaus- ja perhevapaasyrjintään. Tasa-arvovaltuutettu on kertomuksessaan eduskunnalle (2018) esittänyt useita suosituksia raskaus- ja perhevapaasyrjintään puuttumiseksi. Sote- ja maakuntauudistus tulee koskettamaan erityisesti naisia siirtyvän henkilöstön naisvaltaisuuden vuoksi, minkä vuoksi uudistuksen täytäntöönpanossa on kiinnitettävä erityistä huomiota syrjinnän ehkäisemiseen.

Raskauteen ja vanhemmuuteen perustuva syrjintä liittyy usein määräaikaisten työsuhteiden uusimatta jättämiseen. Vaikka työntekijä olisi ollut monesakin peräkkäisessä palvelussuhteessa työnantajaan, palvelussuhdetta ei enää jatketa raskauden tultua ilmi tai henkilön ilmoitettua jäämisestään perhevapaalle. Palvelussuhteen kestoa saatetaan myös rajata raskauden tai perhevapaan käyttämisen perusteella. Perhevapaalta paluuseen liittyvä syrjintä ilmenee usein siten, että perhevapaalla olevan työntekijän sijainen vakinaistetaan ja tämä jatkaa perhevapaalta palaavan työntekijän työtehtävissä. Perhevapaalta palaava joko irtisanotaan tai hänelle annetaan muita töitä, jotka eivät vastaa hänen aiemmin tekemiään töitä. Perhevapaalla olleen työntekijän työtehtävät voivat loppua tai hävitä myös erilaisten uudelleenjärjestelyjen tai organisaatiomuutosten seurauksena.

Syrjintää esiintyy usein myös epätyypillisissä työsuhteissa työskentelevien kohdalla. Esimerkiksi vaihtelevan työajan sopimuksella työskentelevien työntekijöiden asema voi olla hankala, koska usein tarjottujen tuntien määrä on saattanut vähentyä tai loppua siinä vaiheessa, kun he ovat ilmoittaneet työnantajalle raskaudestaan. Vuokratyössä työskentelevän työntekijän tosiasiallinen työllistyminen riippuu usein vuokrausyritykseen toimeksiantosuhteessa olevasta tai olevista käyttäjäyrityksistä tai käyttäjätahoista. Joissain tilanteissa käyttäjäyritys voi olla valmis jatkamaan toimeksiantosuhtetta vain muiden työntekijöiden kuin raskaana olevien työntekijän osalta ja valikoi raskaana olevan työntekijän pois työssä jatkavien joukosta. Vuokratyö ei voi ilman käyttäjäyritykseltä saatua toimeksiantoa osoittaa raskaana olevaa työntekijää jatkamaan työtään käyttäjäyrityksessä.

Nämä edellä mainitut esimerkit osoittavat sen, että henkilöstön aseman järjestämistä muutoksessa tulee tarkastella laajemminkin kuin vain siirtämällä liikkeen luovutuksella siirtohetkellä vakituisessa tai määräaikaaisessa palvelussuhteessa olevat työntekijät uuden työnantajan palvelukseen.

Maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskeva lainsäädäntö

Esityksen mukaan Kunta- ja sote- maakuntatyönantajat KT ei enää olisi osa Suomen Kuntaliitto ry:tä, vaan itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö. Muutoksella korostettaisiin Kunta- ja sote-maakuntatyönantajat KT:n itsenäistä asemaa jäsenyhteisöjensä edunvalvojana. Jatkossakin Kunta- ja sote-maakuntatyönantajat KT voisi tehdä yhteistyötä muun ohessa Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa normaalien sopimusjärjestelyjen kautta.

Lakiehdotuksen 5 §:ssä säädettäisiin Kunta- ja sote-maakuntatyönantajat KT:n toimielimistä, joita ovat hallitus, kuntajaosto, sote-maakuntajaosto ja yritysjaosto.

Ehdotuksen 6 §:ssä säädettäisiin Kunta- ja sote- maakuntatyönantajat KT:n hallituksesta, joka olisi päättävä toimielin. Hallituksen kokoonpano määräytyisi siten, että jaostojen puheenjohtajat olisivat asemansa perusteella hallituksen jäseniä. Jaostot valitsisivat keskuudestaan muut hallituksen jäsenet siten, että kullakin jaostolla olisi oikeus nimittää hallitukseen jäsenet, joiden lukumäärä määräytyisi jaoston edustamien työnantajien viimeisimmässä vahvistetussa tilinpäätöksessä olevan yhteenlasketun palkkasumman mukaisessa suhteessa Kunta- ja sote- maakuntatyönantajat KT:n edustamien työnantajien koko palkkasummaan.

Ehdotuksen 7 §:ssä säädettäisiin jaostojen kokoonpanosta ja nimittämismenetelmästä. Jaostojen jäsenmäärä olisi yhdeksän. Jaostot valitsisivat keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Kuntajaoston ja sote-maakuntajaoston jäsenet ja varajäsenet määräisi valtiovarainministeriö kuten nykyisinkin kunnallisen työmarkkinalaitoksen valtuuskunnan jäsenet. Esityksen kuntajaoston jäsenistä tekisi kuntien keskusjärjestö. Sote-maakuntajaoston jäseniä koskevan esityksen tekisivät maakunnat. Sote-maakuntajaoston yhdeksästä jäsenestä kahdeksan määrättäisiin maakuntien ehdottamista jäsenistä, yksi jäsenistä edustaisi valtiovarainministeriötä. Kunta- ja sotemaakuntajaostojen jäsenet tulisi määrätä kunta- ja sote-maakuntavaliin osoittamien poliittisten voimasuhteiden mukaisesti ottaen huomioon alueelliset ja muut tasapuolisuusnäkökohdat. Jäsenten tulisi edustaa työnantajaa edustavia luottamushenkilöitä tai työ- tai virkasuhteessa olevia. Koska jaostot tulisivat edustamaan eri jäsenyhteisöryhmiä, voitaisiin kuhunkin jaostoon määrätä vain sellaisia jäseniä, jotka edustavat ko. ryhmään kuuluvia työnantajia. Tämä ei koskisi valtiovarainministeriötä edustavaa jäsentä eikä hänen varajäsentään.

Tasa-arvovaltuutettu viittaa tältä osin tasa-arvolain kiintiösäännökseen ja tasapuolisuussäännökseen (4 a §). Tasa-arvolain voimassa olevan säännöksen mukaan valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä sekä kunnallisissa että kuntien välisen yhteistoiminnan toimielimissä lukuun ottamatta kunnanvaltuustoja tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu (1 momentti). Jos julkista valtaa käyttävällä toimielimellä tai virastolla, laitoksella taikka kunta- tai valtioenemmistöisellä yhtiöllä on hallintoneuvosto, johtokunta tai muu luottamushenkilöistä koostuva johto- tai hallintoelin, toimielimessä tulee olla tasapuolisesti sekä naisia että miehiä, jollei erityisistä syistä muuta johdu (2 momentti). Sote-uudistuksen yhteydessä tätä säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että 1 momentin soveltamisalaan kuuluisivat muun muassa myös sote-maakuntien toimielimet, sote-maakuntayhtymien toimielimet ja sote-maakuntien yhteistoimintaa varten perustettavia yhteisiä toimielimiä. Lain 2 momentin soveltamisalaan lisättäisiin sote-maakuntaenemmistöiset yhtiöt.

Tasa-arvolain tasapuolisuussääntö liittyy julkisen vallan käyttöön. Se koskee myös ns. välillistä julkista hallintoa eli tilanteessa, jossa julkisia tehtäviä esimerkiksi delegoidaan muun kuin viranomaisen hoidettavaksi ja tähän sisältyy julkisen vallan käyttöä. Kiintiösäännöksen soveltamiskäytännössä julkinen valta on määritelty siten, että julkista valtaa on yksipuolinen oikeus päättää toisen oikeussubjektin edusta. Tällaisessa viranomaisen toimintaan rinnastettavassa toiminnassa tulee noudattaa samoja hyvän hallinnon periaatteita kuin muussa hallinnossa. Julkista valtaa käyttäviin toimielimiin on rinnastettu esimerkiksi eläkelaitokset, keskuskauppakamari ja yksityiset oppilaitokset.

Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n toimielinten kokoonpanossa toteutuisi tasa-arvo.

Uudistuksen vaikutukset

Tasa-arvovaltuutettu on käsitellyt edellä uudistusten vaikutusten arviointia muun muassa tämän lausunnon sote-maakuntalakia, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisalakia ja voimaannanolakia koskevien kysymyksien kohdalla, eikä sen vuoksi toista näitä tässä yhteydessä.

Lakiehdotukseen sisältyy sukupuolivaikutuksien arviointi, kuten on sisältynyt myös aikaisempiin sosiaali- ja terveystalvelujen uudistamista koskeneisiin hallituksen esityksiin HE 47/2017 ja 15/2017. Sukupuolivaikutuksia on arvioitu muun muassa henkilöstön, päätöksenteon ja palveluiden käytön kannalta. Edelleen ehdotusta lukiessa jää epäselväksi, onko ja millä tavalla sukupuolivaikutuksien arviointi vaikuttanut lakiesityksien sisältöön.

Sosiaali- ja terveysministeriön teettämässä tutkimuksessa Sukupuolten tasa-arvo sosiaali- ja terveysalan muutoksessa on käsitelty uudistuksen henkilöstövaikutuksia sukupuolen tasa-arvon näkökulmasta (kts. esimerkiksi s. 51 -). Vaikutusten arviointia on tehty esimerkiksi henkilöstöpoliittisen tasa-arvon näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa tuodaan hyvin esiin, että sote-uudistus merkitsee kokonaisuudessaan sukupuolen perusteella eriytyvää vaikutusta, kun kyse on naisvaltaisten alan tuotantorakenteen ja työmarkkinan kokonaisuudistuksesta. Tutkimusta voisi hyödyntää vaikutusten arvioinnissa.

Tässä ehdotuksessa, samoin kuin aikaisemmissa ehdotuksissa, henkilöstöön liittyviä sukupuolivaikutuksia on arvioitu lähinnä alan naisvaltaisuuden näkökulmasta. Työtehtävien arvioidaan säilyvän valtaosalla entisellään. Lyhyellä aikavälillä myöskään työnantajan vaikutus ei tulisi vaikuttamaan palvelusuhteen ehtoihin. Sen sijaan työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseen liittyvät seikat, kuten työmatkojen mahdollinen piteneminen tai työpaikan sijainnin mahdollinen muuttuminen ovat jääneet vähäisemmälle huomiolle, vaikka näiden vaikutukset tulisivat kohdistumaan pääosin naisiin.

Tutkimuksessa on hyvin kiteytetty se, ettei sukupuolivaikutuksien arviointia ole tehty siitä, miten uudistus vaikuttaisi tasa-arvon toteutumiseen tai naisten yhteiskunnalliseen asemaan. Erityisen huolestuttavaa on se, ettei sukupuolivaikutusten arviointiin sisälly arviointia siitä, millaisia mahdollisia

syрjiviä sukupuolivaikutuksia uudistuksella voisi olla ja millä tavoin olisi mahdollista estää nämä.

Tutkimuksessa on tuotu esimerkkeinä esiin se, miten työntekijät olivat kokeneet työsuhteen ehtojen ja työolosuhteiden muuttamisen Siun soteen siirtymisessä. Työntekijät olivat kokeneet heikennyksinä muun muassa työaika-joustojen kaventumisen, ison organisaation yhdenmukaisuusvaatimukset, säästötoimenpiteet ja henkilöstöressurssien käytön, työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksien vähentymisen organisaation kehittämisessä, työmäärän, työn kuormittavuuden ja byrokratian lisääntymisen sekä koulutusmäärärahojen leikkaantumisen. Arvioinnissa on kiinnitetty huomiota myös työntekijöiden vähentämistarpeisiin, joiden ehdotuksessa todetaan liittyvän erityisesti hallintohenkilöstön ja esimiestyön tarpeisiin. Toki henkilöstö- ja sukupuolivaikutuksien arvioinnissa on hyvä arvioida myös esimerkiksi henkilöstön asemaa mahdollisesti parantavia seikkoja, jollaisena uralla etenemisen mahdollisuudet esitetään ehdotuksessa.

Tasa-arvon edistämisen kannalta olisi tärkeää, että uudet sote-maakunnat ja sote-maakuntayhtymät käynnistäisivät mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tasa-arvosuunnitelmien laatimisen Tasa-arvosuunnitelman tulee tasa-arvolain 6 a §:n mukaan sisältää 1) selvitys työpaikan tasa-arvotilanteesta ja sen osana erittely naisten ja miesten sijoittumisesta eri tehtäviin sekä koko henkilöstöä koskeva palkkakartoitusta naisten ja miesten eri tehtävien luokituksista, palkoista ja palkkaeroista, 2) käynnistettäväksi tai toteutettavaksi suunnitelluista tarpeellisista toimenpiteistä tasa-arvon toteuttamiseksi ja palkkauksellisen tasa-arvon saavuttamiseksi, ja 3) arvio aikaisempaan suunnitelmaan sisältyneiden toimenpiteiden toteuttamisesta ja tulokista.

Muut yksilöidyt säädösmuutosehdotukset

Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, ettei palkkatietojen avoimuus heikkene. Tasa-arvovaltuutettu ehdottaa, että nimikirjalain 7 §:n palkkatietojen julkisuus on ulotettava sotemaakuntien ja sote-maakuntayhtymän työntekijöiden palkkauksiin. Näin kunnista ja kuntayhtymistä sote-maakuntiin ja sote-maakuntayhtymän palvelukseen siirtyvän henkilöstön palkkatietojen julkisuus säilyisi ennallaan. Tämä helpottaisi osaltaan Suomea sitovan samapalkkaisuusperiaatteen noudattamista.

Tasa-arvovaltuutettu

Jukka Maarianvaara