



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 nimikirjalaisissa

Palkkatietojen avoimuudella julkisella sektorilla on Suomessa pitkät perinteet. Palkkatietojen avoimuudella on ollut merkitystä samapalkkaisuusperiaatteen noudattamisessa sekä naisten ja miesten välisen palkkatasa-arvon edistämisesssä. 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 suojaamisen 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 kokonaisuudesta 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 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.

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