

Asia: VN/20544/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hyvinvointialueiden tehtäviä koskeviksi valtakunnallisiksi tavoitteiksi vuosille 2025-2029

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on valvoa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986, eli tasa-arvolain) noudattamista. Tasa-arvolain tarkoituksena on muun muassa estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa. Lain tarkoituksena on myös estää sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuva syrjintä.

Hyvinvointialueisiin kohdistuu tasa-arvolain nojalla useita velvoitteita sekä viranomaisina, palveluntarjoajina että työnantajina. Tasa-arvovaltuutettu on arvioinut STM:n luonnosta hyvinvointialueiden tehtäviä koskevista valtakunnallisista tavoitteista ja lähestyy asiaa toimivaltansa puitteissa sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta.

Tasa-arvolakiin perustuvat velvollisuudet on syytä huomioida nykyistä kattavammin hyvinvointialueiden valtakunnallisissa tavoitteissa ja näiden mittareissa. On myös tärkeää varmistaa, että tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuden edistämiseen sitoudutaan ja että työ on vaikuttavaa. Onnistuakseen lain edellyttämässä työssään hyvinvointialueet tarvitsevat tukea ja ohjausta, mutta myös riittävät resurssit ja pysyviä rakenteita.

Valtakunnalliset tavoitteet ovat keskeinen osa hyvinvointialueiden ohjausta. Kuten hyvinvointialueita koskevasta lainsäädännöstä johtuu ja lausuttavana olevien tavoitteiden luvusta 1 (s.8) ilmenee, tavoitteissa on määriteltävä mm. tavoitteet palvelujen yhdenvertaisen toteutumisen sekä sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi. Luonnoksessa ei kuitenkaan ole tasa-arvon varmistamiseen tai edistämiseen liittyviä kirjauksia lukuun ottamatta yleisluontoisia mainintoja henkilöstöä koskevassa osiossa (s. 24).

Sen sijaan vuoden 2023-2026 hyvinvointialueita koskevissa tavoitteissa linjattiin, että sukupuolten tasa-arvon tulee toteutua sosiaali- ja terveystaloudissa ja tasa-arvoa tulee edistää aktiivisesti. Niissä todettiin myös, että hyvinvointialueilla tulee valmistella sekä toiminnallinen että henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma ja näiden laatiminen tehdä yhdessä henkilöstön edustajien kanssa tasa-arvolain mukaisesti. Tavoitteen mittarina oli laatimisen aloittaminen vuonna 2023. Päivitetyssä 2024 tavoiteasiakirjassa puolestaan todetaan, että viranomaiset edistävät sukupuolten tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta mm. toiminnallisten tasa-arvo- ja

yhdenvertaisuussuunnitelmien avulla. Tavoitteen mittari sidottiin toiminnallisten tasa-arvo ja yhdenvertaisuussuunnitelmien kehittämiseen.

Nyt lausuttavana olevissa tavoitteissa ei mainita lainkaan toiminnallisia tai henkilöstöpoliittisia tasa-arvosuunnitelmia eikä tasa-arvon aktiivista edistämistä.

Valtioneuvoston tasa-arvopoliittisessa selonteossa (VN 2022:49) korostetaan muun muassa terveyden- ja sosiaalihuollon keskeistä asemaa tasa-arvon turvaamisessa ja edistämisessä. Hyvinvointialueet ovat myös olennaisessa roolissa sukupuolistuneen väkivallan ehkäisyssä ja siihen puuttumisessa. Olisi tärkeää sisällyttää tasa-arvopoliittisen selonteon sisällöstä nousevia tavoitteita myös nyt lausuttavana oleviin hyvinvointialueiden tehtäviä koskeviin valtakunnallisiin tavoitteisiin.

Yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon käsitteet

Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että hyvinvointialueiden ohjauksessa on mukana sekä tasa-arvon että yhdenvertaisuuden käsitteet. Tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain viranomaisvelvoitteet eroavat jonkin verran toisistaan. On usein tarkoituksenmukaista laatia yhdistetty yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelma. Tällöin tulee kuitenkin varmistaa, että kummankin lain asettamat edellytykset täyttyvät. Jos hyvinvointialueet eivät saa tältä osin selkeää ohjausta, on, tasa-arvovaltuutetun kokemuksen mukaan, riskinä, että alueet keskittyvät vain toiseen, joko tasa-arvoon tai yhdenvertaisuuteen liittyviin toimenpiteisiin sen sijaan, että näitä käsiteltäisiin yhtä suurella painoarvolla. Myös tavoitteiden valmistelussa on tarpeen huomioida molempien käsitteiden käyttö: jos käytetään vain käsitettä yhdenvertaisuus, on vaarana, että tasa-arvolain velvoitteet jäävät huomiotta. Lisäksi tasa-arvolaki ja sukupuolten tasa-arvo käsitteenä kattavat myös sukupuolivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeudet. Sukupuolen moninaisuus on olennainen näkökulma hyvinvointialueiden toiminnassa.

Viranomaisen velvollisuus edistää sukupuolten tasa-arvoa

Hyvinvointialueella on tasa-arvolain 4 §:n mukaisesti velvollisuus edistää kaikessa toiminnassaan sukupuolten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Viranomaisen tulee luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

Ei riitä, että hyvinvointialue toimii syrjimättömällä tavalla. Tasa-arvon edistäminen osana viranomaisen tehtäviä on lakiin perustuva velvoite.

Tasa-arvolain 4 §:n 2 momentin nojalla viranomaisen tulee muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista. Säännös merkitsee muun muassa sitä, että viranomaisen on aktiivisesti ja oma-aloitteisesti selvitettävä ja hankittava tietoa siitä, mitkä tekijät mahdollisesti estävät tasa-arvon toteutumista. Tieto toimii pohjana esteiden poistamista koskevien toimenpiteiden ja politiikkojen kehittämiseksi (HE 195/2004 vp, s. 22). Viranomaisella on siis velvollisuus hankkia tietoa ja kehittää toimintaansa sen mukaisesti.

Tasa-arvolain 4 §:n 3 momentin mukaisesti tasa-arvon edistäminen tulee ottaa huomioon myös palvelujen saatavuudessa ja tarjonnassa. Palveluiden tarjonnalla tarkoitetaan viranomaisen tai yksityisen tuottamia palveluita, joita viranomainen tarjoaa julkisina palveluina. Tasa-arvon edistämismääräys koskee sekä lakisääteistä että harkinnanvaraista palvelujen tarjontaa. Tämä

edellyttää sitä, että hyvinvointialueiden palvelujen tarjonnassa otetaan huomioon tasapuolisesti eri sukupuolten tarpeet, arvostukset ja kiinnostuksen kohteet (HE 195/2004 vp, s. 22).

Viranomaisen tulee myös tasa-arvolain 6 c §:n mukaisesti ennaltaehkäistä sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvaa syrjintää tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Tämä tulee ottaa huomioon tasa-arvosuunnitelmia laadittaessa ja tasa-arvoa edistävistä toimenpiteistä päätettäessä. Tasa-arvoa edistettäessä tulee ottaa huomioon juridisen sukupuolen lisäksi myös sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun perustuvan syrjinnän ennaltaehkäisy (HE 19/2014 vp, s. 118).

Sukupuolitietoinen budjetointi edistää tasa-arvoa

Tasa-arvon edistämismääräys koskee myös viranomaisen talouden suunnittelua. Taloudellisessa ja yhteiskunnallisessa murrosvaiheessakaan ei voida syrjäyttää viranomaisen tasa-arvon edistämismääräystä (HE 90/1994 vp, s. 10).

Myös sukupuolitietoinen budjetointi edistää tasa-arvoa kohdentamalla julkisia menoja ja tuloja tasa-arvoa edistävällä tavalla. Tasa-arvo-ohjelmassaan vuosille 2024–2027, hallitus on ilmoittanut osallistuvansa sukupuolinäkökulman vahvistamiseen ja sukupuolitietoisesta budjetoinnista toimeenpanon kehittämiseen EU:ssa. On tärkeää, että sukupuolitietoisesta budjetoinnista kehittämistä edistetään myös kansallisesti muun muassa hyvinvointialueilla. Sukupuolitietoinen budjetointi – hyvin laadittuna – kohdentaa julkisia menoja ja tuloja tasa-arvoa edistävällä tavalla. Sukupuolitietoinen budjetointi olisi tarpeellista ottaa osaksi myös hyvinvointialueiden valtakunnallisia tavoitteita.

Sukupuolivaikutusten arviointi on osa viranomaisen edistämismääräystä

Sukupuolivaikutusten arviointi on hallinnollinen keino toteuttaa tasa-arvolaissa säädettyä viranomaisen velvollisuutta edistää tasa-arvoa. Sukupuolivaikutusten arviointi edellyttää sitä, että etukäteen selvitetään valmisteilla olevan hankkeen tai toimenpiteen vaikutus kaikkiin sukupuoliin. Näin varmistetaan, että toimista ei aiheudu syrjiviä sukupuolivaikutuksia ja että sovitut toimenpiteet edistävät tasa-arvoa.

Laadukkaasti toteutettuna sukupuolivaikutusten arviointi tarjoaa päätöksentekijöille tietoa erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista eri sukupuolille. Tavoitteena on oltava laadukas tasa-arvo- ja sukupuolitietoinen valmistelu sekä tähän perustuva päätöksenteko ja toteutus.

Hyvinvointialueet työnantajina

Hyvinvointialueiden tulee lisäksi edistää sukupuolten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti työnantajina (tasa-arvolain 6 §). Työnantajina hyvinvointialueilla on myös oltava palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskeva henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma palkkakartoituksineen (tasa-arvolain 6 a ja b §).

Suomessa työmarkkinat ovat jyrkästi sukupuolen mukaan eriytyneet, mikä näkyy myös hyvinvointialueilla. Hyvinvointialueet ovat hyvin naisvaltaisia työpaikkoja, mitä ei tasa-

arvonäkökulmasta voi sivuuttaa. Tältä osin myös liikkeen luovutuksen henkilöstövaikutuksia on seurattava hyvinvointialueilla tiiviisti.

Lopuksi

Käytännössä edistämisvelvoite tarkoittaa tasa-arvonäkökulman mukaan ottoa kaikkiin toimintavaiheisiin kilpailutuksesta ja talousarviosta asiakastyöhön. Edistämiseen kuuluu sukupuolivaikutusten arviointi ja se, että palvelutarjonnassa otetaan huomioon eri sukupuolten ja sukupuolivähemmistöjen tarpeet. Edistäminen tulee myös huomioida sopeutus- ja säästötoimenpiteistä päättäessä. Edistämistyötä voidaan tehdä luontevasti esimerkiksi toiminnallisen tasa-arvosuunnittelun avulla.

Tasa-arvovaltuutettu selvittää parhaillaan, millä tavoin hyvinvointialueet, HUS-yhtymä ja Helsingin kaupunki noudattavat tasa-arvolain mukaista velvoitettaan edistää tasa-arvoa toteuttaessaan hyvinvointialueiden vastuulla olevia tehtäviä. Selvityksen purku on vasta alkuvaiheessa, mutta alustavien havaintojen perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon ohjeistusta tasa-arvon suunnitelmalliseen ja tavoitteelliseen edistämiseen olisi aiheutta merkittävästi lisätä entisestään.

Hyvinvointialueita koskevasta selvityksestä tekemiensä alustavien havaintojen perusteella tasa-arvovaltuutettu pitää myös tärkeänä, että hyvinvointialueiden tasa-arvotyön ohjauksessa kiinnitetään myös huomiota henkilöstöpoliittisen ja toimintaa koskevan tasa-arvotyön eroihin. Kyseessä on erilliset ja sisällöltään eriävät velvoitteet, joita molempia on noudatettava. Ei riitä, että hyvinvointialue täyttää ainoastaan tasa-arvolaista johtuvat työnantajavelvoitteensa, vaan sen tulee noudattaa myös muita tasa-arvolain velvoitteita kaikessa toiminnassaan.

Lisäksi hyvinvointialueiden on toimintansa organisoinnissa noudatettava sukupuolten kiintiösäännöksiä vastaavalla tavalla kuin valtion ja kuntien toimielimissä (tasa-arvolain 4 a §) ja tuki myös syrjinnän kieltoja.

Hiltunen Rainer
Tasa-arvovaltuutettu

Merenmies Matilda
Tasa-arvovaltuutetun toimisto