

21.12.2018

EOAK/4533/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Kaija Tanttinen-Laakkonen

VALINNANVAPAUSSLAIN VALMISTELURYHMÄN KOKOONPANO

1 KANTELU

Miesten tasa-arvo ry (jälj. kantelija) arvosteli sosiaali- ja terveysministeriön asettaman sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauslain valmisteluryhmän kokoonpanoa. Työryhmässä on yhdeksän jäsentä, joista seitsemän on naisia ja vain yksi mies (yksi jäsen on vielä nimeämättä). Kantelun mukaan työryhmän kokoonpano on tasa-arvolain vastainen miesten osuuden alittessa selvästi säädetyn 40 prosentin rajan.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta sosiaali- ja terveysministeriö antoi selvityksen 19.3.2018.

3 RATKAISU

3.1 Ministeriön selvitys

Ministeriö toteaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan todenneen lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp), että valinnanvapauslakia koskeva hallituksen esitys (HE 47/2017 vp) edellyttää niin merkittäviä muutoksia, että esitys pitäisi palauttaa hallituksen valmisteltavaksi. Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella hallitus päätti 5.7.2017, että muutosten toteuttamiseksi valmistellaan uusi hallituksen esitys ja että valmistelu tehdään pelkästään virkатыönä. Tämä todettiin myös ministeriön 14.7.2017 tekemässä päätöksessä, jolla asetettiin valinnanvapauslain valmisteluryhmä.

Myös aikaisempi hallituksen esitys (HE 47/2017 vp) valmisteltiin virkатыönä. Valmisteluun osallistui sosiaali- ja terveysministeriön virkamiesten lisäksi muiden ministeriöiden virkamiehiä. Valmistelussa ei kuitenkaan määritelty kirjallisesti valmistelun tehtävää, aikataulua eikä valmisteluun osallistuvia virkamiehiä.

Muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunnosta seuranneen julkisuuden perusteella ministeriössä päädyttiin siihen, että virkavalmistelulle on perusteltua tehdä kirjallinen toimeksianto, jossa määritellään valmistelutehtävä ja aikataulu sekä siihen keskeisesti osallistuvat virkamiehet. Koska valinnanvapauslain valmistelu on ollut osa hallituksen ohjelman mukaista maakunta- ja sote-uudistusta, valmistelu edellytti nytkin myös muiden ministeriöiden osallistumista siihen. Ajankohtaisessa tilanteessa tarkoituksenmukaisimmaksi tavaksi toteuttaa kirjallinen toimeksianto katsottiin ministerin allekirjoituksella asetettava valmisteluryhmä. Näin asettamispäätöksellä voitaisiin tehdä julkisesti näkyväksi tehtävä ja valmisteluun osallistuvat virkamiehet.

Edellä oleva huomioon ottaen ministeriö katsoo, että virkamiesvalmistelua varten asetettu valmisteluryhmä, jossa on määritelty valmistelutehtävä ja aikataulu sekä valmisteluun osallistuvat ministeriöiden virkamiehet, ei ole ollut naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 4 a §:ssä tarkoitettu julkisen hallinnon tai julkista valtaa käyttävä toimielin. Pelkästään se, että

ministeriön virkavalmisteluna toteutettavaa asiaa varten määritellään kirjallisesti ministerin allekirjoittama tehtävä, aikataulu ja valmisteluun osallistuvat virkamiehet, ei tee valmistelusta laissa tarkoitettua toimielintä.

3.2 Kannanotto

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986, tasa-arvolaki) 4 a §:n 1 momentin mukaan valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä sekä kunnallisissa että kuntien välisen yhteistoiminnan toimielimissä lukuun ottamatta kunnantvaltuustoja tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

Tasa-arvolain 4 a §:n 1 momentti eli ns. kiintiösäännös koskee valtionhallinnossa komiteoita, neuvottelukuntia ja muita vastaavia toimielimiä. Kiintiösäännöksen on vakiintuneesti katsottu koskevan myös ministeriöiden nimittämiä toimielimiä, kuten työryhmiä.

Tasa-arvovaltuutetun verkkosivuilla julkaistuissa, toimielimen kokoonpanoa valmistelevalle viranomaisille suunnatuissa ohjeissa todetaan seuraavaa.

”Toimielimen asettamista valmistelevalle viranomaisen tehtävänä on huolehtia siitä, että kiintiösäännöstä noudatetaan. Jo toimeksianto määriteltäessä tulisi tehtävää tarkastella sekä naisten että miesten edustamien asiantuntemusalojen näkökulmasta.

Kiintiösäännös on otettava huomioon jo ehdokasasettelussa. Pyytäessään ulkopuolisia tahoja nimeämään edustajansa toimielimeen, viranomaisen on pyydettävä sekä nais- että miesehdokas kutakin paikkaa kohti. Ehdokkaita pyydetessä tulee muistuttaa kiintiösäännöksen velvoitavuudesta.

Kiintiösäännöstä voidaan poiketa vain erityisestä syystä. Erityisen syyn käsitettä on tulkittava suppeasti. Tällainen syy voi esimerkiksi olla se, että toimielin käsittelee jotain kapeaa erityisalaa, jonka asiantuntijat ovat vain joko naisia tai miehiä. Erityisen syyn olemassaolo on aina perusteltava. Poikkeamisen syyksi ei riitä pelkkä ilmoitus siitä, ettei toisen sukupuolen edustajia ole käytettävissä.”

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 14.7.2017 valmisteryhmän valmistelemaan hallituksen esitykset sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan valinnanvapautta koskeviksi lainsäädännöksi. Valmisteluryhmään nimettiin jäsenet sosiaali- ja terveysministeriöstä, valtionvarainministeriöstä ja oikeusministeriöstä. Valmisteluryhmän kokoonpanon muodostivat puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja seitsemän jäsentä. Kokoonpanossa oli vain yksi mies.

Kiintiösäännöksen on vakiintuneesti katsottu koskevan myös ministeriöiden nimittämiä toimielimiä, kuten työryhmiä. Kiintiösäännöksestä voidaan poiketa erityisestä syystä. Mahdollisten erityisten syiden olemassaolo on nimenomaisesti todettava ja perusteltava asettamispäätöksessä. Kiintiösääntö velvoittaa toimielimen asettamista valmistelevaa viranomaista eri toimin pyrkimään siihen, että toimielimen kokoonpanossa on säännöksen edellyttämä määrä miehiä ja naisia. Lisäksi on voitava osoittaa, että valmisteluvaiheessa on pyritty varmistamaan kiintiösäännöksen toteutuminen. Poikkeamisen syyksi ei vakiintuneesti ole hyväksytty pelkkää ilmoitusta siitä, että toisen sukupuolen edustajia ei ole käytettävissä.

Työryhmän asettamispäätöksessä ei perustella sitä, miksi kiintiösäännöksen vaatimusta ei ole voitu täyttää. Saamassani selvityksessä ei esitetä toimenpiteitä, joilla olisi pyritty toteuttamaan tasapuolista osallistumista ja syitä sille, miksei lain vaatimusta voitu täyttää.

Katson, että valmisteluryhmän asettamisessa ei ole menetelty tasa-arvolain mukaisesti. Kysymyksessä oleva valmisteluryhmä oli sellainen ministeriön nimittämä toimielin, työryhmä, jossa tasa-arvolain 4 a §:n 1 momentin mukaan olisi tullut olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Ministeriö ei ole asettamispäätöksessä perustellut erityisten syiden olemassaoloa eikä muutoinkaan osoittanut, että se on pyrkinyt varmistamaan säännöksen toteutumisen.

Selvityksessään ministeriö katsoi, että virkamiesvalmistelua varten asetettu valmisteluryhmä ei ole ollut naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 4 a §:ssä tarkoitettu julkisen hallinnon tai julkista valtaa käyttävä toimielin. Totean, että joka tapauksessa tasa-arvolain 4 §:n mukaan viranomaisien tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

Totean, että valmisteluryhmän kokoonpano oli tasa-arvolain vastainen.

4 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan sosiaali- ja terveysministeriölle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3.2 selostetusta lainvastaisesta menettelystä.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni ministeriölle.