

Katri Seppänen

PAIKALLISESTI PALKATTUJEN TASAPUOLINEN KOHTELU
PALKKAUKSESSA

Liiketalouden koulutusohjelma
2019

PAIKALLISESTI PALKATTUJEN TASAPUOLINEN KOHTELU
PALKKAUKSESSA

Seppänen, Katri
Satakunnan ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma
Toukokuu 2019
Sivumäärä: 78
Liitteitä: 2

Asiasanat: tasapuolinen kohtelu, palkkaus, paikallisesti palkatut, ulkoasiainhallinto

Tässä opinnäytetyössä tutkittiin Suomen ulkomaan edustustojen paikallisesti palkatun henkilöstön tasapuolista kohtelua palkkauksessa. Palkkausta tarkasteltiin eri maissa Suomen edustusoissa työskentelevien paikallisesti palkattujen Suomen kansalaisten kesken, jotka tekevät samoja tai osittain samoja tehtäviä. Lisäksi tutkittiin palkkauksen tasapuolisuutta suhteessa ulkoministeriön lähetettyihin virkamiehiin, jotka tekevät samoja tai osittain samoja tehtäviä edustustossa. Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää kokevatko paikallisesti palkatut tasapuolisen kohtelun toteutuvan palkkauksessa.

Opinnäytetyön ensimmäisessä teoriaosassa käsiteltiin Suomen ulkoasiainhallintoa, valtion suvereniteettia, diplomaattiasemaa, edustuston henkilöstöryhmiä ja palkkauksen perusteita sekä näitä sääteleviä lakeja. Toisessa teoriaosassa tarkasteltiin yhdenvertaisuutta ja tasapuolista kohtelua lainsäädännön näkökulmasta sekä lisäksi palkka-avoimuutta, palkkausjärjestelmiä sekä palkkauksen oikeudenmukaisuutta yleisesti. Osuudessa käytettiin vahvasti oikeuskirjallisuutta.

Empiirisessä osassa laadittiin teorian perusteella kyselytutkimus, joka lähetettiin edustustojen suomalaisille paikallisesti palkatuille työntekijöille. Tuloksista laskettiin vastausten frekvenssijakaumat sekä muutamia ristiintaulukointeja. Lisäksi laadittiin tiivistelmä vastaajien antamista avoimista vastauksista.

Tutkimuksen perusteella suomalaiset paikallisesti palkatut tietävät heikosti muissa Suomen edustustoissa maksettavista palkoista, minkä vuoksi moni kyselyyn vastannut ei osannut sanoa toteutuuko tasapuolinen kohtelu eri maissa sijaitsevien edustustojen kesken. Kantaa ottaneista vastaajista enemmistö koki, ettei tasapuolinen kohtelu toteudu. Lähetettyihin virkamiehiin verrattuna enemmistö vastaajista koki vahvasti, että tasapuolinen kohtelu ei toteudu samoja tai osittain samoja tehtäviä tekevien kesken. Opinnäytetyön toimeksiantajana toimi Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, joka tulee käyttämään tutkimustuloksia paikallisesti palkattujen edunvalvonnan apuna. Tutkimus on toteutettu yhteistyössä ulkoministeriön kanssa, joka hyödyntää tutkimusta osaltaan edustustojen työnantajatoiminnan kehittämisessä.

EQUAL TREATMENT OF LOCALLY EMPLOYED STAFF IN TERMS OF SALARY

Seppänen, Katri

Satakunnan ammattikorkeakoulu, Satakunta University of Applied Sciences

Degree Programme in Administrative Business

May 2019

Number of pages: 78

Appendices: 2

Keywords: Equal treatment, salary, wages, locally employed staff, Foreign Service

The purpose of this thesis was to explore the equal treatment of the locally employed staff in the Finnish foreign missions in terms of salary. The level of payment in the Finnish missions in different countries was examined between locally employed Finns, who are doing the same or similar tasks. In addition, the topic was examined in relation with the send staff from the Foreign Ministry, who are working with same or similar tasks as the locally employed Finnish staff. The objective was to explore, if the Finnish locally employed staff feel, that they are treated equally when it comes to paying salaries.

The topics discussed in the first theoretical section of the thesis were Finnish Foreign Service, sovereignty of a government, diplomatic status, different personnel groups and their wage systems inside a mission and the legal regulation related to them. The second section dealt with equality and equal treatment from the legal point of view, wage transparency, wage systems and fairness of pay in general. This part of the thesis relies heavily on juridical literature.

In the empirical part of the thesis, survey was prepared based on the theoretical part and it was sent to the locally employed Finnish staff in the foreign missions abroad. From the results of the survey, frequency tables and some crosstabulations were calculated. Furthermore, a summary of the free answers of the responders was made.

Based on the research Finnish locally employed staff is not very aware of the wages paid in other Finnish missions, and therefore many of the responders of the survey were unable to give an opinion for equal treatment regarding salaries. Majority of responders taking a stand in the question however felt that they are not treated equally. In relation to the send staff, the majority of the responders felt strongly that equal treatment does not happen with employees working with same or similar tasks. The Trade Union for the Public and Welfare Sectors JHL ordered the thesis, and they will use the results for their work for occupation-based representation of interests of the locally employed staff. The research was conducted in cooperation with the Ministry for Foreign Affairs of Finland, which will use the thesis to improve the missions' performance as employers.

.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	6
2	OPINNÄYTETYÖONGELMA, TEOREETTISEN VIITEKEHYKSEN KUVAAMINEN JA OPINNÄYTETYÖN TOTEUTTAMINEN	7
2.1	Opinnäytetyöongelma	7
2.2	Teoreettinen viitekehys	9
2.3	Opinnäytetyön toteuttaminen.....	12
3	ULKOMINISTERIÖN JA EDUSTUSTOJEN HENKILÖSTÖ.....	14
3.1	Ulkoministeriö	14
3.2	Ulkoministeriön ja edustustojen väliset hallintosuhteet	15
3.3	Ulkomaanedustus	16
3.4	Valtion toimivalta ja suvereeninen immunitetti	17
3.5	Diplomaatti- ja konsuliedustajat	20
3.6	Ulkoministeriön virkamiehet	22
3.7	Ulkoministeriön virkamiesten palkkausjärjestelmä.....	23
3.8	Suomen ulkomaan edustustojen paikallisesti palkatut työntekijät.....	24
3.9	Paikallisesti palkattujen palkkauksen perustuminen.....	28
3.10	Paikallisesti palkattujen kannustinpalkkiojärjestelmä	30
4	TASPUOLINEN KOHTELU PALKKAUKSESSA.....	31
4.1	Yhdenvertaisuus.....	31
4.2	Tasapuolinen kohtelu	35
4.3	Palkka-avoimuus.....	39
4.4	Samasta työstä sama palkka.....	40
4.5	Palkkausjärjestelmät	41
4.6	Palkkauksen oikeudenmukaisuus.....	44
5	KYSELYTUTKIMUKSEN TULOKSET.....	46
5.1	Taustakysymykset.....	46
5.2	Työtehtävät ja työnvaativuus	49
5.3	Palkkaus	51
5.4	Tasapuolinen kohtelu ja yhdenvertaisuus	55
5.5	Kannustinpalkkiojärjestelmä.....	60
5.6	Avoimet vastaukset.....	61
6	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	65
6.1	Paikallisesti palkattujen tasapuolinen kohtelu eri edustustoissa.....	65
6.2	Paikallisesti palkattujen ja lähetettyjen virkamiesten tasapuolinen kohtelu	68
6.3	Yhdenvertaisuus edustustoissa.....	70
6.4	Paikallisesti palkattujen palkkaus	71

7 LOPPUTULOKSEN ARVIOINTI.....	73
LÄHTEET.....	75
LIITTEET	

1 JOHDANTO

Tämä opinnäytetyö sai alkunsa jo opintojeni alkuvaiheessa vuonna 2015 kun mietin itselleni sopivaa opinnäytetyöaihetta. Asuin tuolloin Singaporessa ja työskentelin paikallisesti palkattuna kansalaispalveluvirkailijana Suomen suurlähetystössä Singaporessa. Olen työskennellyt paikallisesti palkattuna työntekijänä Suomen ulkomaan edustustoissa kaikkiaan neljässä eri maassa. Aloitin vuonna 2009 Suomen Pietarinpääkonsulaatissa Venäjällä viisumivirkailijana ja sieltä jatkoin Suomen suurlähetystöön Teheraniin Iraniin vuonna 2011. Suomen suurlähetystössä Kathmandussa aloitin maahantulolupavirkailijana vuonna 2013, josta muutin vuotta myöhemmin Singaporeen, missä työskentelin 4 vuotta kunnes palasin takaisin Suomeen kesällä 2018. Edustustoissa tehdyn yhdeksän vuoden työuran aikana olen monta kertaa miettinyt, mihin paikallisesti palkattujen palkat perustuvat. Joka maassa samoista tai samankaltaisista työtehtävistä on maksettu erisuuruista palkkaa.

Koska minulla on ollut jokaiseen edustustoon eri sopimusehdot, olen joutunut selvittämään vuosien varrella, mihin ehdot ja palkkaus oikeastaan perustuvat. Selvityksen ansiosta minulle on kertynyt tietoa ja osaamista paikallisesti palkattuja koskevista ehdoista ja määräyksistä, joita olen myös käyttänyt toimiessani paikallisesti palkattujen ammattiyhdistyksessä.

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on koota yhteen paikallisesti palkattuja koskevat lait ja määräykset sekä selventää ero lähetettyihin työntekijöihin. Työssä on tarkoitus tutkia paikallisesti palkattujen tasapuolista kohtelua verrattuna samoissa tehtävissä toimiviin paikallisesti palkattuihin eri Suomen edustustoissa sekä soveltuvin osin myös edustustoissa työskenteleviin lähetettyihin virkamiehiin.

Opinnäytetyön toimeksiantaja on Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ja työ tehdään työntekijänäkökulmasta. Kyselytutkimus toteutetaan yhteistyössä ulkoministeriön kanssa. Kyseessä on julkishallintoon suuntautuva tradenomin lopputyö, jossa ei lähdetä syvälliseen oikeudelliseen tutkimukseen vaan tutkitaan paikallisesti palkattujen Suomen kansalaisten kokemusta tasapuolisesta kohtelusta.

2 OPINNÄYTETYÖONGELMA, TEOREETTISEN VIITEKEHYKSEN KUVAAMINEN JA OPINNÄYTETYÖN TOTEUTTAMINEN

2.1 Opinnäytetyöongelma

Suomen ulkomaan edustustoissa työskentelee ulkoministeriöön virkasuhteessa olevia virkamiehiä eli ulkomaille lähetettyjä virkamiehiä sekä paikallisesti palkattuja edustustoon suoraan työsuhteessa olevia työntekijöitä. Virkamiehet ovat Suomen kansalaisia (Virkamieslaki 750/1994, 7 § 5) ja paikallisesti palkatut ovat joko Suomen tai asemamaan kansalaisia. Lähetettyjen virkamiesten virkasuhteen ehtoihin sovelletaan Suomen lakia kuten virkamieslakia sekä valtion virka- ja työehtosopimusta. Paikallisesti palkattujen työntekijöiden työsuhteen ehtoihin sovelletaan lähtökohtaisesti asemamaan lainsäädäntöä. Lähetetyt virkamiehet ja paikallisesti palkatut Suomen kansalaiset työskentelevät osittain samoissa tehtävissä. (Oka 1.12.2014. D OKV/9/50/201, 2.) Suomella on edustustoja yli 90 (Ulkoministeriön www-sivut 2019). Eri maissa sijaitsevien edustustojen paikallisesti palkattuihin työntekijöihin sovelletaan kulloisenkin asemamaan työläinsäädäntöä, jolloin erilaisia pakottavia työsuhteen ehtoja on samassa henkilöstöryhmässä hyvin erilaisia. (Oka 1.12.2014. D OKV/9/50/201, 5, 9.)

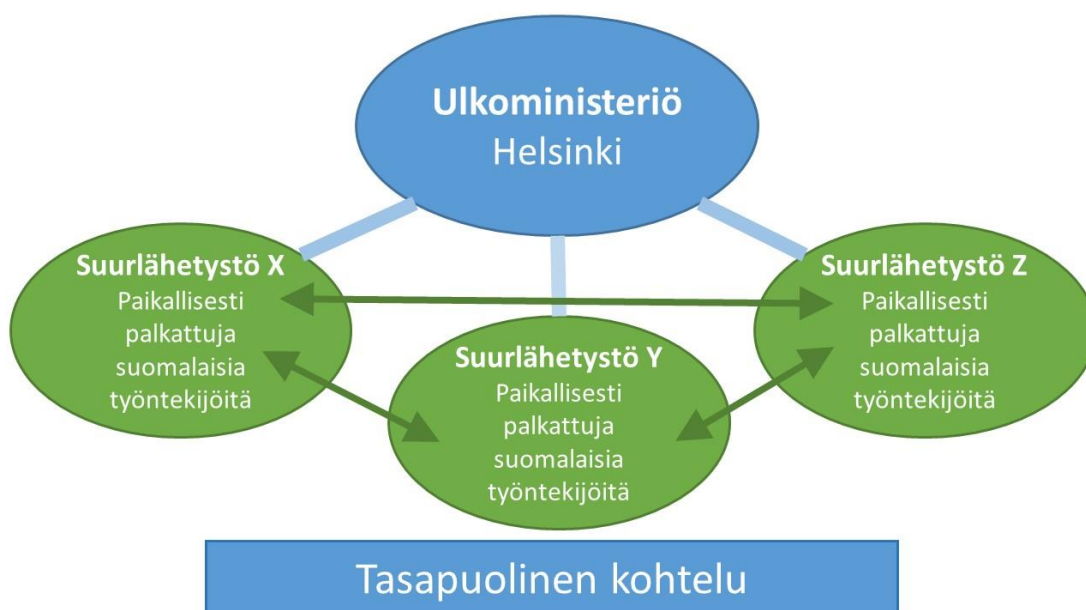
Vuonna 2013 tehdyssä oikeuskanslerin kannanotossa oikeuskansleri pohti paikallisesti palkattujen mahdollisuutta saada työsuhdetta koskeva erimielisyys ratkaistavaksi asemamaan tuomioistuimessa diplomaatista edustustoa ja toista valtiota vastaan. Oikeuskansleri ei lähtenyt selvityksessään ottamaan kantaa tai arvioimaan sitä toteutuuko edustustoissa perustuslain 6 §:n 2 momentin edellyttämä yhdenvertainen kohtelu paikallisesti palkattujen keskinäisiä olosuhteissa ja toisaalta paikalta palkatun ja lähetetyn henkilöstön kesken. (Oka 1.12.2014. D OKV/9/50/201, 7.)

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on tutkia ovatko paikallisesti palkatut työntekijät tasapuolisessa asemassa verrattuna eri Suomen edustustoissa samoissa tehtävissä työskenteleviin paikallisesti palkattuihin. Tutkittavaa riittäisi muistakin työsuhteen ehtoista laajasti kuten loman kertymisestä, vanhempainvapaista ja työterveydenhuollosta. Aihealue on tässä työssä rajattu paikallisesti palkattujen palkkaukseen ja opinnäytetyössä tutkitaan onko sama työ eri edustustoissa samanarvoista. Empiriaosassa

selvitetään kyselytutkimuksen avulla paikallisesti palkattujen kokemusta tasapuolisesta kohtelusta palkkauksessa edustustoissa. Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien julistuksen mukaan jokaisella on oikeus samaan palkkaan samasta työstä (Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, 1948 artikla 23.) Suomen perustuslain mukaan ihmisiä tulee kohdella yhdenvertaisesti eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan (Suomen perustuslaki 731/1999, 6 § 2). Tutkimuksen näkökulmaksi on valittu paikallisesti palkattujen työntekijöiden oma kokemus tasapuolisen kohtelun toteutumisesta.

Opinnäytetyöllä ja suoritettavalla tutkimuksella pyritään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Kokevatko Suomen edustustoissa työskentelevät paikallisesti palkatut Suomen kansalaiset tulevansa tasapuolisesti kohdelluksi palkkauksen suhteen verrattuna muiden Suomen edustustojen suomalaisiin paikallisesti palkattuihin työntekijöihin, jotka tekevät samoja työtehtäviä?



Kuva 1. Opinnäytetyöongelma 1.

2. Kokevatko Suomen edustustoissa työskentelevät paikallisesti palkatut Suomen kansalaiset tulevansa tasapuolisesti kohdelluksi palkkauksen suhteen verrattuna lähetettyihin virkamiehiin, jotka tekevät samoja työtehtäviä Suomen edustustoissa?



Kuva 2. Opinnäytetyöongelma 2.

2.2 Teoreettinen viitekehys

Tämän opinnäytetyön ensimmäisessä teoriaosiossa kerrotaan ensin yleisesti ulkoministeriöstä sekä laeista, joissa määrätään ulkoministeriön toiminnasta. Näistä tärkeimpiä ovat valtioneuvoston ohjesääntö 3.4.2003/262, ulkoasiainhallintolaki 25.2.2000/204 sekä valtioneuvostonasetus ulkoasiainhallinnosta 1.3.2000/256. Ulkoasiainhallinnon erityispiirteisiin kuuluvat ulkomaan edustustot sekä niitä koskeva diplomaattinen immunitetti. Edustustojen asemasta säädetään kansainvälisiä diplomaattisia suhteita koskevassa Wienin yleissopimuksessa 9.1.1970/4 sekä konsulisuhteita koskevassa Wienin yleissopimuksessa 18.7.1980/50. Lisäksi edustustojen toimintaan vaikuttaa valtion suvereniteetti, joka on olennainen käsite niin edustuston toiminnan kuin edustustossa työskentelevien paikallisesti palkattujen oikeusturvan kannalta.

Edellä mainittujen lisäksi osiossa kerrotaan edustustojen eri henkilöstöryhmistä ja näiden työsuhteen ja palkkauksen perustumisesta. Ulkoministeriön lähetettyjen virka-

miesten palvelussuhteesta säädetään virkamieslaissa 19.8.1994/750 sekä valtioneuvoston asetuksessa ulkoministeriöstä 22.12.2005/1171 muutoksineen. Lähetettyjen virkamiesten työehtoihin sovelletaan mitä laissa ulkomaanedustuksenkorvauksista 29.6.2006/596 säädetään. Paikallisesti palkattujen työsuhteen ehdoista taas on olemassa ulkoministeriön sisäinen määräys, asemamaasta palkattua henkilöstöä koskevat määräykset, normi 17/2009 HEL7431-29. Lisäksi työsuhteehtoihin sovelletaan sopimusvelvoitteisiin sovellettavaa lakia koskevaa yleissopimusta (Rooman sopimus) 19.6.1980 sekä siitä johdettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) No 593/2008, (Rooma I) 17.6.2018. Kansainvälinen toimintaympäristö on erityinen tekijä, joka erottaa ulkoministeriön ja erityisesti edustustot muista valtion virastoista. Teoriaosan tarkoituksena on auttaa hahmottamaan vertailtavina olevien henkilöstöryhmien eroja sekä niistä asioista, jotka ovat niissä samoja ja yhteneviä.

Toisessa teoriaosiossa käsitellään yhdenvertaisuutta sekä sitä kansainvälistä säätelyä, joka on muovannut yhdenvertaisuutta ja tasapuolista kohtelua koskevan Suomen kansallisen lainsäädännön nykyiseen. Tärkein kansainvälinen vaikutin on Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 10.12.1948 ja sen periaatteiden pohjalta tehty Euroopan ihmisoikeussopimus 20.5.1999/63 lisäpöytäkirjoihin. Suomen kansalliseen lainsäädäntöön sopimus on viety Suomen perustuslakiin 11.6.1999/731. Lisäksi on säädetty Euroopan neuvoston direktiivi 2000/43/EY rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta, joka on huomioitu Suomen yhdenvertaisuuslaissa 30.12.2014/1325.

Tasapuolinen kohtelu on yhdenvertaisuuden yksi ulottuvuus ja sitä tarkastellaan työssä syvemmin. Tästä on säädetty Euroopan neuvoston direktiivissä 2000/78/EY yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista. Tasapuolinen kohtelu on yksi työelämän tärkeistä lähtökohdista ja siitä säännellään tarkemmin kansallisessa työlainsäädännössä ja siitä on oma pykälä työsopimuslaissa 26.1.2001/55 toinen luku 2 § ja edellä mainitussa virkamieslaissa 4 luku 11 §. Samassa teoriaosiossa kerrotaan myös palkka-avoimuudesta, joka on tasapuolisen palkkauksen kulmakivi. Lisäksi käydään läpi lyhyesti erilaiset palkitsemistavat ja –järjestelmät, jotta olisi selvää, mitä palkalla tarkoitetaan. Lopuksi kerrotaan myös palkkauksen oikeudenmukaisuudesta.



Kuva 3. Teoreettinen viitekehys.

On huomioitava, että tässä työssä keskitytään edustustoissa työskenteleviin suomalaisiin paikallisesti palkattuihin työntekijöihin, vaikka he muodostavat ainoastaan osan paikallisesti palkatusta henkilöstöstä. Työn laajuuden rajaamisen vuoksi paikallisesti palkattujen asemamaan kansalaisten asemaa tarkastellaan vähemmän.

Valtioneuvoston asetus ulkoasiainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (524/2018) päivittää *ulkoasiainministeriö*-sanan jo käytössä vakiintuneeseen muotoon *ulkoministeriö*. Tässä työssä vanhoissa laeissa ja asetuksissa esiintyvä *ulkoasiainministeriö* muutetaan viitatessa suoraan nykyiseen muotoon *ulkoministeriö*.

Tässä työssä virkamiehellä tarkoitetaan aina ulkoministeriöön virkasuhteessa olevaa henkilöä. Kun ulkoministeriö lähettää virkamiehen ulkomaan edustustoon työskentelemään, käytetään henkilöstä myös nimitystä lähetetty virkamies. Lähetetty virkamies kuuluu edustuston lähetettyyn henkilökuntaan.

Suomen ulkomaanedustustoon työsuhteessa olevasta paikallisesti palkatusta työntekijästä käytetään eri lähteissä myös nimityksiä paikalta palkattu ja asemamaasta palkattu

työntekijä. Ulkoministeriön henkilöstöstrategian 2015-2020 kärkitavoitteissa käytetään termiä *paikallisesti palkattu*. Tällä kuvataan enemmän työsuhteen laatua kuin sitä, mistä työntekijä todellisuudessa on palkattu.

2.3 Opinnäytetyön toteuttaminen

Tieteellisellä tutkimuksella tarkoitetaan ongelmanratkaisua, joka selvittää tutkimuskohteensa lainalaisuuksia ja toimintaperiaatteita. Yleisesti minkä tahansa tieteellisen tutkimuksen tavoitteeksi voidaan ajatella todellisuuden ja siihen kuuluvien ilmiöiden kuvaaminen, selittäminen ja ymmärtäminen. Tieteellisiä tutkimuksia on kahden tyyppiä: empiirisiä ja teoreettisia. Empiirinen tutkimus hyödyntää kokemukseräistä tietoa ja teoreettinen loogista päättelyä ja käsitteiden määrittelyä. (Keinänen & Väättänen 2016, 246.)

Oikeustieteellistä tutkimusta kirjoitettaessa on tarpeen ymmärtää, mitä empiirisellä tutkimuksella tarkoitetaan ja millaisiin tutkimuskysymyksiin sillä on mahdollista etsiä ja löytää vastauksia. Joskus tutkimusintressi edellyttää lainopillista tutkimusotetta, jossa keskitytään oikeussääntöjen tulkintaan ja systematisointiin. Lainopillinen tutkimus on oikeustieteellisen tutkimuksen valtavirtaa. Lainopin olennainen tehtävä on oikeussäännösten tulkinta sekä selvittää, mikä on voimassa oleva oikeus. Kuitenkin on tärkeää huomata, että nimenomaan lakien vaikutukset ovat tärkein syy, jonka takia on perusteltua laatia uusia lakeja tai muuttaa entisiä. (Keinänen & Väättänen 2016, 247-248, 252.)

Jotta voidaan puhua empiirisestä oikeustutkimuksesta, tulee tutkimuksen kohteena olla oikeudellinen ilmiö. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan perustuslain mukaista yhdenvertaisuuden sekä työlainsäädännön mukaista tasapuolisen kohtelun toteutumista Suomen edustustojen paikallisesti palkatun henkilöstön palkkauksessa. Empiirisessä oikeustutkimuksessa tulee lisäksi soveltaa empiirisen tutkimuksen metodeja kokemukseräisen tiedon hankintaan, analysointiin ja päätelmien tekemiseen. (Keinänen & Väättänen 2016, 249.) Tässä tutkimuksessa aineisto kerätään kvantitatiivisin eli määrällisin keinoin. Kyselytutkimukseen laaditaan kyselylomake, joka lähetetään edustustojen paikallisesti palkatuille työntekijöille. Aineisto eli data kerätään sähköpostikyselyllä,

mikä on nopea ja tehokas tapa saada laaja tutkimusaineisto eri maissa sijaitsevista edustustoista. Tutkimuksen datasta voidaan tehdä päätelmiä tilastolliseen analysointiin perustuen. Tutkimuksessa on kvantitatiivisen lähestymistavan lisäksi myös kvalitatiivisia piirteitä, sillä nämä kaksi tutkimussuuntaa ovat lähestymistapoja, joita on käytännössä vaikea erottaa toisistaan. (Hirsjärvi, Remes 2002, 125.) Yhdistämällä erilaisia tutkimusotteita saadaan oikeudellisesta ilmiöstä monipuolisempi sekä täydellisempi käsitys. Yhden menetelmän käyttäminen ei suinkaan sulje pois muita, vaan tutkimusotteita voidaan käyttää yhtä hyvin rinnakkain. (Keinänen & Väättänen 2016, 264.)

Määrällinen tutkimus perustuu menetelmiin, jotka on kehitetty teoreettisen tutkimuksen perusteella. Sen avulla selvitetään lukumääriin ja prosentteihin liittyviä kysymyksiä. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa testataan, toteutuuko jokin teoriasta johdettu oletamus käytännössä, kuten tasapuolinen kohtelu tietyn henkilöstöryhmän keskuudessa. Tutkimusongelma voi olla ilmiön kuvaileminen ja sen syiden selvittäminen sekä ratkaisun löytäminen siihen, miten jokin asia pitäisi toteuttaa. Empiirisessä tutkimuksessa saadaan tutkimustuloksia tekemällä konkreettisia havaintoja tutkimuksen kohteena olevasta asiasta analysoiden ja mitaten. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa on kolme vaihetta: aineiston kerääminen, aineiston analyysi ja tilastollinen päättely. (Keinänen & Väättänen 2016, 254-255.) Tässä työssä aineisto kerätään siis kohderyhmälle lähetettävällä kyselyllä, jota on tarkoitus analysoida, ja josta voidaan tehdä tilastollista päättelyä. Lisäksi tilastollisessa analyysissä tarvitaan myös tutkimusongelman teoreettista analyysiä tai aikaisemman tutkimuskirjallisuuden analysointia, jotta olisi mahdollista perustella muuttujien välistä syy-seuraus -suhdetta. (Keinänen & Väättänen 2016, 256.) Tämän opinnäytetyön teoriaosassa on tuotu esiin teoreettisesta näkökulmasta aiheeseen merkitykselliset asiat, lait ja säännökset, joita on tarkoitus analysoida peilaten kyselystä saatuihin vastauksiin. Oikeustieteelliseen tutkimukseen liitetäänkin usein lainopillinen osa, jossa selvitetään voimassa olevan oikeuden sisältö, jotta empiirisen aineiston avulla voidaan tehdä johtopäätös siitä, noudattavatko lainsoveltajat lainsäätäjän tahtoa. (Keinänen & Väättänen 2016, 263.)

3 ULKOMINISTERIÖN JA EDUSTUSTOJEN HENKILÖSTÖ

3.1 Ulkoministeriö

Ulkoministeriö on yksi 12:sta valtioneuvostoon kuuluvasta ministeriöstä. Valtioneuvosto on pääministerin ja muiden ministereiden muodostama toimielin, joka käyttää yleistä hallintovaltaa Suomessa. Tätä toimielintä kutsutaan myös Suomen hallitukseksi. Valtioneuvostolla tarkoitetaan myös valtioneuvoston yleisistunnosta ja eri ministeriöistä koostuvaa hallitus- ja hallintoasioiden päätöksentekoa. Jokainen ministeriö on vastuussa omalla toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta sekä asianmukaisesta hallinnon toiminnasta. Valtioneuvoston ohjesäännössä ja eri ministeriöistä annetuissa asetuksissa säädetään ministeriöiden tarkemmasta toimialasta. (Valtioneuvoston www-sivut 2019.)

Valtioneuvoston ohjesäännön 3.4.2003/262 13 § mukaan ulkoministeriön toimialaan kuuluvat ministeriön nimen mukaisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä kansainväliset suhteet. Lisäksi avustaminen valtiosopimusten yhteensovittamisessa huomioiden muut kansainväliset velvoitteet sekä kauppapolitiikka ja kaupallistaloudelliset suhteet kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön ohella kuuluvat ulkoministeriön toimialaan. Suomalaisten oikeuksien ja etujen valvominen ja konsulipalvelut sekä muut viranomaispalvelut ulkomailla kuuluvat myös ulkoministeriölle. Se edustaa Suomea Euroopan unionin tuomioistuimessa ja Euroopan unionin valvontamenettelyissä. (Valtioneuvoston ohjesääntö 3.4.2003/262, 13 §.) Ulkoministeriön tehtävänä on edistää Suomen ja suomalaisten hyvinvointia ja turvallisuutta. Ministeriö ja sen alaisuuteen kuuluvat lähes sata edustustoa ulkomailla palvelee suomalaisia, suomalaista yhteiskuntaa ja talouselämää mukaan lukien tasavallan johdon ja eduskunnan. (Ulkoministeriön www-sivut 2019.)

Kolmella hallituksen ministerillä on vastuualueita ulkoministeriössä: ulkoministerillä, ulkomaankauppa- ja kehitysministerillä sekä pohjoismaisen yhteistyön ministerillä. Ministeriötä johtaa päällikkönä ulkoministeri. Ulkoministeriö jakaantuu osastoihin, joita on kaikkiaan kahdeksan. Poliittinen osasto, taloudellisten ulkosuhteiden osasto ja kehityspoliittinen osasto vastaavat politiikan yhteensovittamisesta. Lisäksi eri maista

vastaavat neljä alueosastoa, jotka ovat Eurooppa-osasto, itäosasto, Amerikan ja Aasian osasto sekä Afrikan ja Lähi-idän osasto. Ministeriössä on lisäksi viestintäosasto. Varsinaisten osastojen lisäksi ministeriössä on muita toimintoja kuten oikeuspalvelu, kansalaispalvelut, hallintopalvelut, talousyksikkö, protokollapalvelut, kansallinen turvallisuusviranomaisen ja kehitysevaluoinninyksikkö. Ulkoministeriön lisäksi ulkoasiainhallinnon organisaatioon kuuluvat ministeriön alaisuudessa toimivat Suomen ulkomaanedustustot. (Ulkoministeriön www-sivut 2019.)

3.2 Ulkoministeriön ja edustustojen väliset hallintosuhteet

Ulkoasiainhallintolaki säättää Suomen ulkoasiainhallinnon organisaatiosta ja edustustojen tehtävistä ja toiminnasta. Sen lisäksi siinä säädetään ulkoasiainhallinnossa toimivien virkamiesten ja muun henkilöstön asemasta. Ulkoasiainhallintolain lisäksi virkamiehiin sovelletaan myös, mitä muualla laissa valtion virkasuhteesta säädetään. Lain 2 § mukaan ulkoasiainhallinnon muodostavat ulkoministeriö ja ulkomaanedustustot. Samassa pykälässä kerrotaan, että edustustojen yleinen ohjaus ja valvonta kuuluvat ulkoministeriölle. Toiminnallisista johtosuhteista säädetään, että ulkoministeriön on mahdollista toimialaansa kuuluvassa asiassa antaa määräyksiä ja ohjeita edustuston toimintaa koskevassa yksittäisessä asiassa. Toimivalta ei kuitenkaan koske edustuston ratkaisuvaltaan kuuluvia hallintopäätöksiä. Edustustojen perustamisesta, lakkauttamisesta, tehtävistä ja asemasta, edustuston henkilökunnasta säädetään ulkoasiainhallintolain lisäksi diplomaattisia ja konsulisuhteita koskevissa Wienin yleissopimuksissa (SopS 4/1970 ja SopS 50/1980). (Ulkoasiainhallintolaki 25.2.2000/204 2-4 §.) Ulkoministeriön ratkaisuvaltaan kuuluu edustustojen toiminnassa asiat, jotka liittyvät kiinteistöihin, asuntoihin tai tiloihin ja näiden ostamista, vuokrausta myymistä ja korjaamista. Ratkaisuvaltaa edustuston henkilökunnan kokonaismäärästä mukaan lukien paikallisesti palkatut työntekijät on ministeriöllä, joka myös ohjaa edustustojen yleistä henkilöstöpolitiikkaa ja henkilöstömenoja. (Asetus ulkoasiainhallinnosta 15.6.2017/378, 21 §.)

3.3 Ulkomaanedustus

Suomen ulkomaanedustus muodostuu diplomaattisista edustustoista ja konsuliedustustoista (Ulkoasiainhallintolaki 5 §). Diplomaattisia edustustoja ovat eri valtioissa sijaitsevat suurlähetystöt ja niiden erilliset yksiköt sekä lisäksi muun muassa kansainvälisissä järjestöissä ja yhteistyöelimissä olevat pysyvät edustustot ja erityisedustustot. Konsuliedustustoihin kuuluvat lähetetyn virkamiehen johtamat pääkonsulaatit ja konsulaatit sekä kunniakonsulin johtamat kunniakonsulaatit. (Ulkoministeriön www-sivut 2019.) Tasavallan presidentti määrää diplomaattisen edustuston päällikön tehtävään ja päättää agrementin eli suostumuksen pyytämisestä vastaanottajavaltiolta (Ulkoasiainhallintolaki, 19 §, 23 §). Konsuliedustuston päällikköä koskevaa vastaanottajavaltion suostumusta kutsutaan eksekvatuuriksi. Edustuston päällikön valtuuttamista tehtäväänsä kutsutaan akkreditoinniksi. Se tarkoittaa, että nimitetylle henkilölle annetaan valtuuskirja toimia tehtävässään vastaanottajavaltiossa. Valtuuskirja esitetään vastaanottovaltiossa valtionpäämiehelle. Kunniakonsuleiksi nimitetään tavallisesti kohdemaan kansalaisia ja kyseessä on erityinen kunniatehtävä. (Hakapää 2010, 336.) He ovat yksityishenkilöitä, jotka hoitavat tehtävää sivutoimisesti palkkiotta. Kunniakonsulit hoitavat hyvin rajoitetusti joitakin edustuston toimialaan kuuluvia tehtäviä. (Suomen suurlähetystö, Washington www-sivut 2019.)



Kuva 4. Suomen edustustoverkko. (Ulkoministeriön www-sivut 2019)

Edustustojen sijaanpaikoista säädetään tasavallan presidentin asetuksella. Edustustojen tehtävä on edistää Suomen valtiota ja valvoa Suomen etuja sekä edistää Suomen tuntemusta ulkomailla. Lisäksi edustustojen tulee tiedottaa ulkoministeriötä Suomen kannalta merkittävistä asioista ja suorittaa muut ulkoministeriön määräämät tehtävät. Edustustojen antamista konsulipalveluista säädetään konsulipalvelulaissa 22.4.1999/498. (Ulkoasiainhallintolaki 11-12 §.) Edustustoissa työskentelee ulkoasiainhallinnon virkamiehiä sekä ulkoministeriöön työsuhteessa olevia lähetettyjä työntekijöitä. Edustusto voi ottaa palvelukseensa myös edustustoon työsuhteessa olevia työntekijöitä sekä harjoittelijoita. (Asetus ulkoasiainhallinnosta, 21 §.) Diplomaattisissa ja konsuliedustustoissa työskentelee yli 500 ulkoministeriöstä Helsingistä lähetettyä virkamiestä ja sen lisäksi edustustojen palveluksessa on noin tuhat paikallisesti palkattua työntekijää. (Ulkoministeriön www-sivut 2019.)

3.4 Valtion toimivalta ja suvereeninen immunitetti

Valtiot ovat kansainvälisen oikeuden pääasiallisia toimijoita ja niitä pidetään yleisesti suvereenina, millä tarkoitetaan, ettei niiden tarvitse hyväksyä mitään ylempää ulkopuolista määräysvaltaa, elleivät ne itse valitse niin. Valtion suvereniteetin eli täysivaltaisuuden perusolemukseen mukaan valtiolla on omien rajojensa sisäpuolella ehdoton toimivalta alueella oleviin henkilöihin nähden. Tätä kutsutaan alueellisen toimivallan periaatteeksi. Se on pääsääntöisesti yksinomaisen ja rajoittamaton. Vain alueellaan valtio voi laillisesti käyttää suvereeniuttaan niin täydellisenä kuin sen käyttäminen ylipäänsä on mahdollista ja oikeutettua. Valtiolla on omalla alueellaan sekä omiin kansalaisiinsa että ulkomaalaisiin nähden täysivaltaiset toimivaltuudet. Valtion lainsäädäntö sitoo siis omia kansalaisia että ulkomaalaisia. Alueellaan valtio voi parhaiten myös suojella kansalaisiaan, ja valtion alueelle saapuva henkilö, kansalainen tai ulkomaalainen, joutuu tällä teolla valtion oikeudenkäyttöpiiriin eli valtion suvereeniuden alaiseksi. (Klabbers 2013, 69,91; Hakapää 2010, 226; Jyränki 2003 87-88.)

Valtio on suvereeni ja voi pääsääntöisesti tehdä alueellaan mitä haluaa: se voi säätää lakeja, nostaa syytteitä kaikkia niitä vastaan, jotka rikkovat sen lakeja ja se voi vangita kenet tahansa, joka tekee rikoksen. Valtion lainsäädäntövalta voi seurata kansalaisia

toistenkin valtioiden alueelle, jolloin valtio voi edellyttää kansalaiseltaan lainsäädäntönsä noudattamista myös vieraan valtion alueella. Ongelmia aiheutuu, jos kotivaltion ja oleskeluvaltion säädökset ovat keskenään ristiriidassa. On mahdollista, että kotivaltion kieltämä toiminta on oleskeluvaltiossa sallittua tai vaadittua. Tällaisessa tilanteessa lähtökohtana on oleskeluvaltion lainsäädännön kunnioittaminen, sillä valtion suvereniteettiperiaate rajoittaa vieraan lainsäädännön soveltamista valtion alueella. Ehdotonta sääntöä, että konfliktitilanne ratkaistaisiin aina aluevaltion eduksi, ei kuitenkaan ole olemassa. (Klabbers 2013, 91; Hakapää 2010, 229-230.)

Valtion ulkoisella suverenisuudella tarkoitetaan normaalisti valtion tasa-arvoisuutta toisiin valtioihin nähden ja valtion täyttä vapautta päättää oikeudellisista suhteistaan toisiin valtioihin riippumattomasti vain ja välittömästi kansainvälisen oikeuden alaisena. Valtioiden tasa-arvoisuuden periaatteen mukaan niiltä edellytetään toistensa valtiovaltaan kohdistuvaa kunnioitusta. Valtion ulkoiseen suverenisuuteen kuuluu myös valtion oikeus sulkea pois omaan alueeseensa ja siellä oleviin oikeushenkilöihin kohdistuva ulkoa tuleva vallankäyttö. Suvereeni valtio ei voi sallia muiden poliittisten subjektien säätää sen alueella noudatettavaksi omia sääntöjään, ellei se itse niin päättää esimerkiksi sitoutumalla kansainvälisiin sopimuksiin. Tasa-arvoisuuden periaatteen mukaan valtion tuomioistuimet eivät voi asettaa kyseenalaiseksi toisten valtioiden toimintoja tai laillisuutta. Tähän perustuu valtion suvereeninen immuniteetti eli koskemattomuus. Tälle ominaista on, ettei valtiota voida ilman suostumusta haastaa toisen valtion tuomioistuimeen. Aikaisemmin sääntöä pidettiin kattavana, ja puhuttiin valtion ehdottomasta eli absoluuttisesta immuniteetista. Ajatuksena oli, että kansallinen tuomioistuin on yksilöiden välisiä riita-asioita varten ja valtioita koskevat erimielisyydet tulisi ratkaista kansainvälisellä tasolla diplomatian kautta tai kansainvälisessä tuomioistuimessa. Nykyään ollaan menossa kohti rajoitetumpaa immuniteettia. (Klabbers 2013, 100; Jyränki 2003, 86; Hakapää 2010, 277,279, 283-284.)

Valtion immuniteettia koskevaa kysymystä on käsitelty Kansainvälisen oikeiden toimikunnassa (ILC), joka esitti Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksessa sopimuksen laatimista artiklaluonnoksensa pohjalta vuonna 1991. Valtioiden ja niiden omaisuuden immuniteettia koskeva yleissopimus saatiin valmiiksi vuonna 2004. Kyseisen sopimuksen mukaan työntekijällä on pääsääntöisesti oikeus kääntyä työnantajavalti-

oon kohdistuvissa vaateissaan työpaikkavaltion tuomioistuimen puoleen. Edellytyksenä on, että vaateet koskevat työpaikkavaltiossa tehtyä työtä. Sopimus sisältää myös luettelon poikkeuksista, joihin se ei sovellu, kuten diplomaattisia ja konsuliedustajia sekä työntekijöitä, jotka on palkattu toimimaan valtiovallan harjoittamista osoittavissa tehtävissä. Näillä henkilöllä ei ole mahdollisuutta haastaa työnantajavaltiota työpaikkavaltion tuomioistuihin. Myöskään työnantajavaltion omat kansalaiset eivät voi haastaa työnantajavaltiota työpaikkavaltion tuomioistuihin, paitsi jos kyseessä on tuomioistuinvaltiossa pysyvästi asuvasta työntekijästä. (Hakapää 2010, 280, 282, 284.)

Suomessa on säädetty laki valtioiden ja niiden omaisuuden lainkäytöllisestä koskemattomuudesta tehdyn Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (312/2014). Siinä säädetään tilanteista, joissa valtio ei voi vedota lainkäytölliseen koskemattomuuteen. Yleissopimuksen 11 artiklan mukaan valtio ei voi pääsääntöisesti vedota lainkäytölliseen koskemattomuuteen työsopimusta koskevassa oikeudenkäynnissä toisen valtion tuomioistuimissa, jos työ on tehty tai tehdään kyseisen toisen valtion alueella ja työsopimus on valtion ja yksityishenkilön välinen. (HE 26/2013 vp.)

Hallituksen esityksen (HE 26/2013 vp) mukaan sopimuksessa on työsopimusten osalta lähtökohtana koskemattomuuden puuttuminen. Tähän pääsääntöön on poikkeuksia ja ne luetellaan artiklan 2 kohdassa, joissa valtion koskemattomuuteen voidaan vedota. Poikkeuksilla pyritään tasapainottamaan työsopimuksiin liittyviä eri tahojen intressejä. Valtion, jossa työ tehdään, intressissä on taata kansallisen työoikeuden säännösten soveltuminen alueellaan. Työnantajavaltion intressissä taas on turvata esimerkiksi se, ettei toinen valtio voi vaikuttaa erityisesti julkisen vallan käyttöä sisältäviin tehtäviin palkattavien henkilöiden työsopimuksiin. Työntekijän kannalta tärkeää on yksilön oikeus saada työsopimusriitansa paikallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. (HE 26/2013 vp, 16.)

Yhdistyneiden kansakuntien sopimuksen mukaan lainkäytölliseen koskemattomuuteen voidaan vedota muun muassa siinä tapauksessa, että työntekijä toimii tehtävissä, jotka ovat julkisen vallan käyttöä. Valtion on mahdollista vedota lainkäytölliseen koskemattomuuteen myös tapauksessa, jossa työntekijä on työnantajavaltion kansalainen oikeudenkäynnin tullessa vireille. Edellytyksenä koskemattomuuteen vetoamiseen on

kuitenkin, että kyseisen henkilön pysyvä asuinpaikka ei ole tuomioistuinvaltiossa. Tällä poikkeuksella taataan riittävä liittymä tuomioistuinvaltioon. Jos työntekijä on työnantajavaltion kansalainen, eikä hän myöskään asu pysyvästi tuomioistuinvaltiossa, ei riittävän painavia syitä ole sille, että mahdollinen riita-asia käsiteltäisiin kyseisen toisen valtion tuomioistuimessa. Edellä mainittuun ei vaikuta se, onko henkilö rekrytoitu tai tehdäänkö työ muun kuin työnantajavaltion alueella. (HE 26/2013 vp, 16-17.)

Suomen perustuslaissa säädetään oikeudesta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Aiemmin kuvattu poikkeus mahdollisuudesta vedota lainkäyttölliseen koskemattomuuteen, voidaan jossain määrin arvioida rikkovan tätä perustuslain turvaamaa yksilön oikeutta. (HE 26/2013 vp, 17 ja 25.)

3.5 Diplomaatti- ja konsuliedustajat

Diplomaatti- ja konsulisuhteilla tarkoitetaan sitä, että valtiot lähettävät toiseen valtioon virallisia edustajiaan paikan päälle huolehtimaan maiden välisistä yhteyksistä. Diplomaattisuhteita koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 4/1970) mukaan edustuston tehtävänä on muun muassa lähettjävaltion yleinen edustautuminen vastaanottajavaltiossa sekä ystävällisten suhteiden edistäminen. Lisäksi edustusto suojelee oman valtion ja sen kansalaisten etuja, neuvottelee vastaanottajavaltion hallituksen kanssa tarvittaessa ja tutustuu muuten vastaanottajavaltion oloihin ja tapahtumiin. Wienin yleissopimus on tullut voimaan 1964 ja siihen on liittynyt 187 maata vuoteen 2012 mennessä, mikä tekee siitä yhden kaikkein ratifioituimmista kansainvälisistä sopimuksista. (Hakapää 2010, 331; Klabbers 2013, 103.)

Konsulisuhteita kokevan Wienin yleissopimuksen SopS 50/1980 mukaan konsuliedustustojen tehtävät ovat arkisempia. Sen mukaan konsuliedustaja voi muun muassa myöntää passeja ja viisumeja sekä todistaa asiakirjoja oikeiksi ja ylläpitää oman valtion kansalaisista syntymä- ja kuolinrekisteriä. Konsuliedustajat voivat myös avustaa

kansalaisen kuolemaan liittyvissä asioissa auttamalla vainajan kotiinkuljetuksen järjestämisessä. Konsuliedustustosta voidaan lisäksi olla yhteydessä vastaanottajavaltiossa vangittuina oleviin kansalaisiin. (Hakapää 2010, 331-332.)

Diplomaatti- ja konsulisuhteita ei ole pakko ylläpitää. Suhteiden olemassaolosta on kuitenkin molemminpuolista hyötyä. Suhteiden solmiminen ei tarkoita, että valtiot perustaisivat edustuston toistensa alueelle, sillä sama henkilö voidaan akreditoida diplomaattiseksi edustajaksi useaan maahan, jolloin suhteita muihin maihin hoidetaan yhdestä valtiosta käsin. Konsuliedustajat jakaantuvat ammattikonsuleihin, jotka toimivat virkasuhteessa sekä kunniakonsuleihin, jotka eivät ole nimittäjävaltion palkallisia virkamiehiä. Kunniakonsuleiksi nimitetään lähtökohtaisesti kohdemaan kansalaisia, jotka suostuvat tällaiseen kunnia tehtävään. Heillä on jokin tietty yhteys nimittäjävaltioon. (Hakapää 2010, 334-335.)

Diplomaatti- ja konsulisuhteisiin liittyy valtioiden edustajien nauttimat vapaudet ja erioikeudet. Aikojen saatossa on katsottu, että valtioiden väliset neuvottelut olisivat erittäin hankalia, jos lähetetty neuvottelija olisi vaarassa joutua vankilaan tai pahimassa tapauksessa tapetuksi, mikä ei edistäisi tuottoisia diplomaattisuhteita. Sen vuoksi toimintatavaksi on tullut antaa valtioille ja niiden valtuutetuille edustajille suoja vastaanottovaltion vallankäyttäjiä vastaan. Toimintatavasta on kehittynyt säännökset diplomaattisesta immunitetista eli koskemattomuudesta. Diplomaattiedustaja nauttii siis henkilökohtaisesta koskemattomuudesta, mikä tarkoittaa, että vastaanottajavaltion viranomaiset eivät voi pidättää edustajaa tai riistää edustajan vapautta muulla tavoin. Lisäksi diplomaattiedustaja on vapaa vastaanottajavaltion rikosoikeudellisesta tuomiovallasta sekä virkatoimien että muun toiminnan suhteen. Konsuliedustajan erioikeudet ja vapaudet eivät koske kunniakonsuleita, jotka ovat lähtökohtaisesti aluevaltion omia kansalaisia. Diplomaatti- ja konsuliedustajat nauttivat myös vero-, tulli-, ja muita maksuvelvoitteita koskevia vapauksia vastaanottajavaltiossa. Oikeudellinen koskemattomuus koskee myös edustustojen tiloja, mikä tarkoittaa että vastaanottajavaltion viranomaiset eivät saa tiloihin mennä ilman lähettäjävaltion suostumusta. Eri-oikeudet ja vapaudet eivät kuitenkaan oikeuta lainsäädännöstä piittaamattomaan käyttäytymiseen. Diplomaatti- ja konsulisuhteita koskevissa yleissopimuksissa todetaan, että erioikeuksia ja vapauksia nauttivien henkilöiden tulee noudattaa vastaanottajavaltion lakeja ja määräyksiä. (Hakapää 2010, 338-341 ja 343; Klabbbers 2013, 100.)

3.6 Ulkoministeriön virkamiehet

Valtioneuvosto nimittää virkaan ulkoasiainhallinnon ylimmän johdon ja muista virkainimityksistä vastaa ulkoministeriö. Ulkoministeriöllä on myös päätösvalta asioista, jotka koskevat muun muassa vikamiesten palkkausta, virkavapautta, lomauttamista, virkasuhteen päättämistä sekä palvelusuhteen eduista tehtävää sopimusta. (Asetus ulkoasiainhallinnosta 1.3.2000/256 2-3 §.) Kaikkiin virkoihin on vaatimuksena molempien kotimaisten kielten taito sekä Suomen kansalaisuus. Lisäksi lähes kaikkiin virkoihin edellytetään korkeakoulututkintoa (Asetus ulkoasiainhallinnosta 18.3.172/2010 5 §). Virat ovat hallinnonalan yhteisiä ja niissä voidaan toimia eri tehtävissä ja virkapaikoissa. Lähtökohtaisesti ulkoministeriön virkamiehet ovat velvollisia määrättäessä siirtymään tehtävästä toiseen ja eri virkapaikkaan. (Ulkoasiainhallintolaki 17 §.)

Ulkoministeriö rekrytoi virkamiehiä ulkoasiainhallinnon yhteisiin virkoihin kansainvälisten asioiden valmennuskurssin (Kavaku) kautta ja hallintouran kurssin (Halku) kautta. Kansainvälisten asioiden valmennuskurssin kautta ulkoministeriöön virkamieheksi nimitetty pääsee diplomaattuuralle ulkoministeriöön ja hallintouran kurssin kautta nimitetään erilaisiin hallintouran tehtäviin, kuten kansalaispalvelutehtäviin, assistenttien tehtäviin ja talous- ja tietohallintotehtäviin. Hallintouran kurssin kautta nimitetty virkamies voi toimia myös avustavissa hallinnollisissa tehtävissä, jotka liittyvät esimerkiksi kehitysyhteistyöhön tai muuhun politiikka-alaan. (Ulkoministeriön www-sivut 2019.)

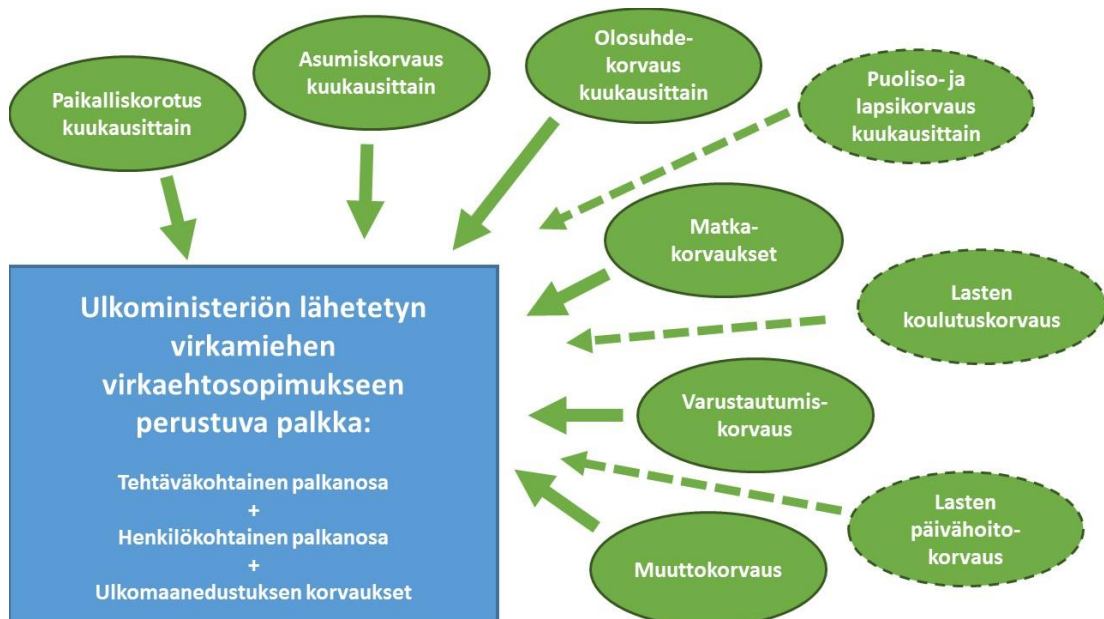
Edustustoissa voi lähetettyjen yhteisissä viroissa toimivien virkamiesten lisäksi työskennellä ulkoministeriöön työsuhteessa olevia lähetettyjä työntekijöitä, jotka toimivat erityisasiantuntijoina määräaikaisissa tehtävissä, jotka liittyvät esimerkiksi kehitysyhteistyöhön tai vienninedistämiseen. (Asetus ulkoasiainhallinnosta 1.3.2000/256 21 §; Ulkoministeriön www-sivut 2019.) Lisäksi edustustoissa voi työskennellä eräisiin Suomen viranomaisiin palvelussuhteessa olevia henkilöitä kuten tuomareita ja syyttäjiä, Maahanmuuttoviraston virkamiehiä, sekä poliisihallinnon, rajavartiolaitoksen ja tullilaitoksen virkamiehiä (Asetus ulkoasiainhallinnosta 256/2000 21 a §).

3.7 Ulkoministeriön virkamiesten palkkausjärjestelmä

Virkamiehen palvelussuhteen ehtoihin sovelletaan, mitä niistä laissa säädetään tai virkaehtosopimuksissa sovitaan (Virkamieslaki 5 a §). Ulkoministeriön virkamiesten palkat perustuvat hallinnonalakohtaiseen tarkentavaan virkaehtosopimukseen ulkoasiainhallinnon virkamiesten palkkausjärjestelmästä, joka on tehty 23.1.2014 ulkoasiainministeriön, Ulkoasiainhallinnon virkailijayhdistys UHVY ry:n ja Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:n välillä valtion virkamiesten palvelussuhteen ehtojen tarkistamisesta. Sopimuksen ensimmäisessä pykälässä rajataan asemamaasta palkattu henkilökunta sopimuksen ulkopuolelle. Tavoitteena palkkausjärjestelmässä on kannustavuus, kilpailukykyisyys ja oikeudenmukaisuus. Perustana on tehtävien vaativuus ja tehtävistä suoriutuminen palkkauksen vastaavuudessa. Palkka muodostuu tehtäväkohtaisesta ja henkilökohtaisesta palkanosasta. Tehtäväkohtainen palkanosa määräytyy tehtävän vaativuustason mukaan ja palkanosan suuruudet on taulukoitu 20 tasoon. Tehtävien vaativuutta arvioidaan tehtäväkuvauksen mukaan ja noudatettavaan arviointijärjestelmään. Henkilökohtainen palkanosa muodostuu virkamiehen henkilökohtaisen suoritustason mukaan. Se voi olla korkeintaan 48 prosenttia tehtäväkohtaisesta palkanosasta. Prosenttimäärä perustuu virkamiehen suoritustasoon, jota arvioidaan virkamiehen ja esimiehen välisissä tavoite- ja kehityskeskusteluissa. Esimies tekee keskustelun perusteella ehdotuksen suoritustasoksi. (Hallinnonalakohtainen virkaehtosopimus ulkoasiainhallinnon virkamiesten uudesta palkkausjärjestelmästä 2014.)

Ulkoministeriön asetuksessa ulkomaanedustuksen korvauksista säädetään ulkoministeriön virkamiehille maksettavista korvauksista, joita maksetaan palkan lisäksi edustustoon määrätyle ulkoasiainhallinnon virkamiehelle korvauksena ulkomailta suoritetusta työstä sekä paikallisista olosuhteista johtuvien menojen kattamiseksi. Paikalliskorotuksen määrä lasketaan siten, että virkanimikkeen mukainen paikalliskorotuksen vuotuinen perusarvo kerrotaan asemapaikan hintatasoon perustuvalla kalleuskertoimella. Paikalliskorotusta maksetaan koko ulkomaanedustuksen toimikauden ajalta. Kertaluontoisena korvauksena maksetaan varustautumiskorvausta, jolla katetaan ulkomaanedustukseen siirtymisestä johtuvia hankintoja. Lisäksi maksetaan korvausta muuttokustannuksista. Asumiskorvauksella katetaan virkamiehen asumiskustannukset koko asemapaikalla asumisen ajan. Olosuhdekorvausta maksetaan asemapaikan etäi-

syyteen, terveyteen, turvallisuuteen ja viihtyvyyteen vaikuttavista haitallisista olosuhteista. Lisäksi maksetaan matkakorvauksia, koulutuskorvausta, päivähoitokorvausta, terveydenhuoltokorvausta ja edustuskorvausta. Korvauksia maksetaan myös mukana seuraavasta puolisoista ja lapista. Korvausmäärät vuonna 2018 löytyvät tämän opinäytetyön liitteestä 2 (Laki ulkomaanedustuksenkorvauksista 29.6.2006/596 1 §, 4 §, 6-10 §.) Tuloverolain mukaan ulkomaanedustuksessa palvelevan ulkomaille sijoitetun henkilön paikalliskorotus tai valtion maksama muu ulkomaille suoritettusta työstä tai paikallisista erikoisolosuhteista maksettu korvaus on verotonta tuloa (Tuloverolaki 30.12.1992/1535 76 §).



Kuva 5. Ulkoministeriön lähetetyn virkamiehen palkka sekä ulkomaanedustuksen korvaukset.

3.8 Suomen ulkomaan edustustojen paikallisesti palkatut työntekijät

Ulkoasiainhallintolaissa säädetään ainoastaan ulkoministeriön virkasuhteisesta henkilökunnasta. Ulkoasiainhallinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen 256/2000 muutoksessa 378/2017 21 § säädetään, että edustusto voi ottaa palvelukseensa työsopimussuhteista henkilökuntaa. Ulkoministeriöllä on ratkaisuvallta edustuston henkilökunnan kokonaismäärästä ja se ohjaa edustustojen henkilöstöpolitiikkaa ja henkilöstömenoja sekä niiden kehitystä. Kuten oikeuskanslerin kannanotossakin (Oka 1.12.2014. D OKV/9/50/201, 5) todetaan, muuta kansallista lainsäätelyä edustustojen paikallisesti

palkatusta henkilökunnasta ei ole. Ulkoministeriön sisäisessä määräyksessä koskien asemamaasta palkattua henkilöstöä koskevassa normissa 17/2009 annetaan asemamaasta eli paikallisesti palkattua henkilöstöä koskevia määräyksiä. Tätä normia kutsutaan myös asemamaalaisnormiksi. Edustusto on aina edustustoon paikallisesti palkatun työntekijän työnantaja. Ulkoministeriölle kuuluu edustustojen yleinen ohjaus ja valvonta. (Oka 1.12.2014. D OKV/9/50/201, 3.)

Kansainvälisluonteiseksi sopimukseksi luokitellaan työsopimus, jolla on liittymä useampaan kuin yhteen valtioon. Tällaiseen sopimukseen liittyy kysymyksiä, jotka eivät tule esille tavallisen työsopimuksen kohdalla kuten, minkä maan lakia sopimukseen pitää ylipäänsä soveltaa. Kansainvälisluonteisista työsopimuksista on olemassa kansainvälistä sääntelyä. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) No 593/2008 eli niin kutsutussa Rooma I –asetuksessa on määrätty työsopimukseen sovellettavasta laista. Sen mukaan sopimusosapuolet voivat sopia työsopimukseen sovellettavasta laista. Asetuksen lähtökohta on, että lakiviittauksen puuttuessa työsopimukseen sovelletaan ensisijaisesti työskentelymaan lainsäädäntöä. Sopimukseen otettu muu lakiviittaus ei saa johtaa siihen, että työntekijä menettäisi hänelle työskentelymaan pakottavin säännöksin annetun vähimmäissuojan. Asetuksen lainvalintasäännökset ovat pakottavia työntekijän vähimmäissuojan kannalta. Työntekijää suojellaan työsopimussuhteen heikompana osapuolena. Työsopimukseen voidaan valita lakiviittauksella myös laki, joka antaa työntekijälle enemmän suojaa kuin sen maan laki, jota sovellettaisiin lakiviittauksen puuttuessa. (Äimälä, 2017, 599-601 603; Liukunen, 2012, 148,150,165-166.)

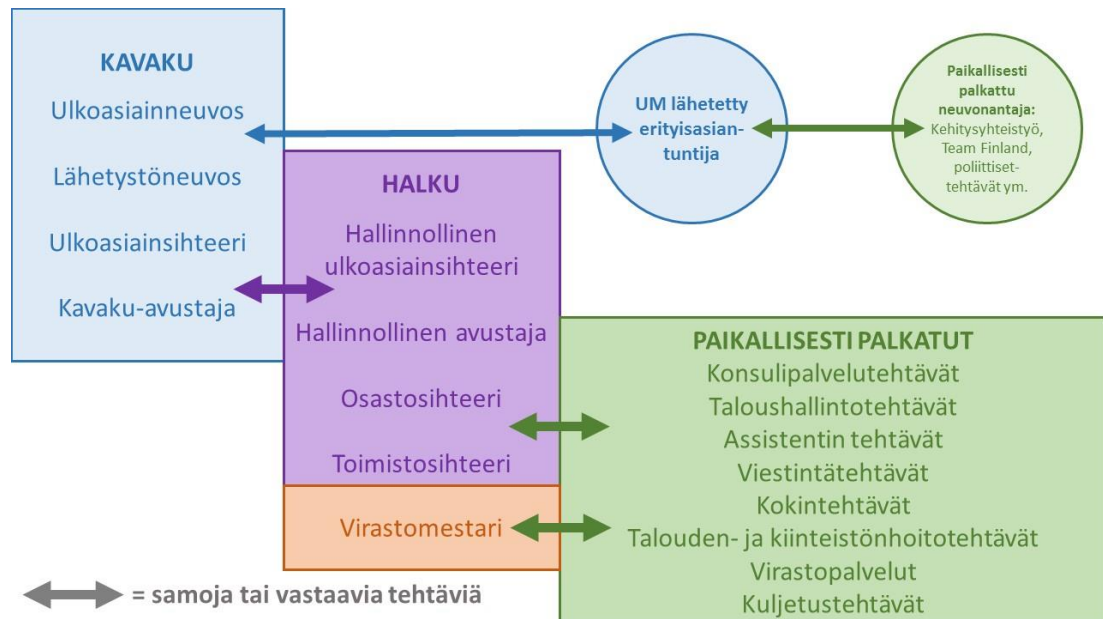
Oikeuskanslerin tulkinnan mukaan paikallisesti palkattujen palvelussuhdeoikeudellinen asema määräytyy yleisten työoikeudellisten ja muiden siviilioikeudellisten säännösten mukaisesti. Suomen työsopimuslain 11:sta luvussa säädetään kansainvälisluonteisiin työsopimuksiin sovellettavasta laista. Kyseisessä luvussa on viittaus Rooma I –asetukseen. (Suomen työsopimuslaki 11 luku 1 §; Oka 1.12.2014. D OKV/9/50/201, 3.) Rooma I -asetus on suoraan sovellettavaa unionin oikeutta eikä siitä ole mahdollista poiketa kansallisella lainsäädännöllä. Sen vuoksi asetuksen sisällön kirjaaminen kansalliseen lakiin ei ole tarpeen. Asetusta sovelletaan riippumatta siitä tapahtuuko työskentely EU-maassa vai muussa maassa eli sovellettavaksi voi tulla myös muun maan kuin EU-maan laki (Äimälä, 2017, 601.)

Vaikka paikallisesti palkattujen työsuhteen ehdot määräytyvät edellä kuvatusti asemamaan lainsäädännön mukaisesti on huomioitava tilanteet, joissa Suomen lakia tulee noudattaa. Esimerkiksi hallituksen esityksessä eduskunnalle työturvallisuuslaiksi todetaan, että ”Suomen ulkomaan edustustot ovat valtion viranomaisia ja niissä tehtävään työhön sovelletaan Suomen lainsäädäntöä, myös työturvallisuuslakia”. (HE 59/2002, 3.) Oikeuskanslerin saaman sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan Suomen oikeusjärjestelmän perusoikeudet eivät sinänsä koske edustuston paikallisesti palkattua henkilöstöä, mutta Suomen valtion viranomaiset ovat sidottuja niihin. (Oka 1.12.2014. D OKV/9/50/201, 8.)

Paikallisesti palkatut asemamaan kansalaiset toimivat edustustoissa suurimmaksi osaksi avustavissa tehtävissä, kuten sihteereinä ja autonkuljettajina. Suomen kansalaisuutta ja suomen kieltä vaaditaan tietyissä substanssitehtävissä kuten kehitysyhteistyökoordinaattorin, viestintäkoordinaattorin ja kansalaispalveluvirkailijan tehtävissä. (Oka 1.12.2014. D OKV/9/50/201, 3; Ulkoministeriön asemamaalaistyöryhmän loppuraportti 2012, 2) Suomen edustustoissa työskenteli vuonna 2016 yhteensä 961 paikallisesti palkattua työntekijää. Heistä 36 % oli Suomen kansalaisia eli yhteensä 346 työntekijää. (Ulkoministeriön henkilöstötilinpäätös 2016) Paikallisesti palkatut Suomen kansalaiset voidaan jakaa vielä kahteen ryhmään: asemamaasta rekrytoituihin ja asemaamaan ulkopuolelta rekrytoituihin. Esimerkiksi venäjän edustustoihin rekrytoidaan paikallisesti palkattuja suomalaisia työntekijöitä Suomesta. (Asemamaalaistyöryhmän loppuraportti 2012, 2.)

Viimeaikaisissa paikallisesti palkattujen rekrytointi-ilmoituksissa on esimerkiksi Abujaan, Nigeriaan ja Kathmanduun, Nepaliin palkattavalta kansalaispalveluvirkailijan tehtävään toivottu aikaisempaa kokemusta maahantuloasioista. Myös Singaporen suurlähetystön kansalaispalveluvirkailijan rekrytointi-ilmoituksessa on katsottu aikaisempi kokemus vastaavista tehtävistä eduksi. Suomen suurlähetystöön Hanoiin, Vietnamiin palkattavalta katsottiin eduksi aiempi kokemus kansalaispalvelutehtävistä, erityisesti maahantuloasioiden hoitamisesta Suomen edustustoissa ulkomailla. (Suurlähetystöjen www-sivut) Tämä viittaa edustustojen intressiin palkata paikallisesti palkattujen tehtäviin myös muita kuin jo asemamaassa pysyvästi asuvia henkilöitä.

Edustustoissa työskentelee samoissa tehtävissä sekä paikallisesti palkattuja työntekijöitä että lähetettyjä virkamiehiä. Lähetetyt virkamiehet voivat tehdä kaikkia paikallisesti palkattujen työtehtäviä edustustossa, mutta paikallisesti palkatut eivät voi tehdä kaikkia lähetettyjen virkamiesten tehtäviä. Tehtävät, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä edustustossa, hoidetaan yleensä ulkoministeriön virkamiesten toimesta. Paikallisesti palkatut voivat rajatuissa tilanteissa käyttää julkista valtaa erityissäännöksen nojalla kuten esimerkiksi viisuminmyönnössä. (Oka 1.12.2014. D OKV/9/50/201, 3) Ulkoministeriö antaa viisuminmyöntöön koulutuksen ja viisumihakemusten käsittely perustuu virkavastuuseen. (Ulkoministeriön www-sivut, tiedotteet 22.1.2019.) Valtiosihteeri Pertti Torstila on todennut puheessaan suurlähettiläspäivällä jo vuonna 2009, että lähetetty virkamies maksaa kolme kertaa enemmän kuin paikallisesti palkattu. Myös oikeuskanslerin kannanoton mukaan ulkomaanedustuksen korvauksien vuoksi lähetetyn työntekijän palkkaaminen edustustoon on kalliimpaa kuin paikallisesti palkatun. Ulkoministeriö on oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä kertonut, että on taloudellisesti välttämätöntä, että edustustot saavat rekrytoida työsuhteessa olevia henkilöitä. (Oka 1.12.2014. D OKV/9/50/201, 7.)

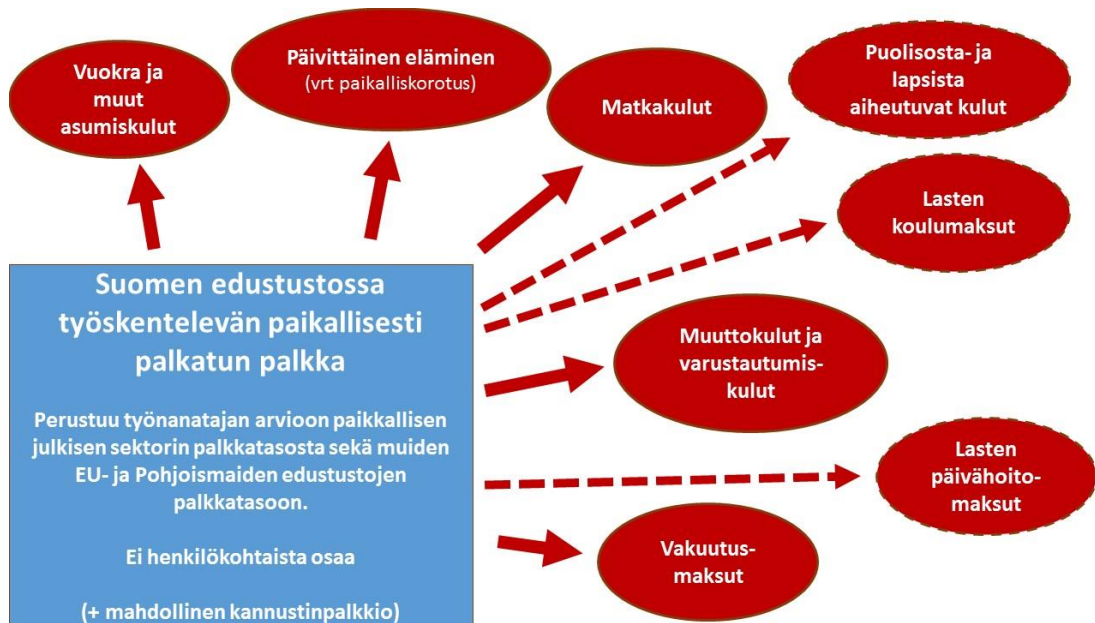


Kuva 6. Suuntaa-antava kuva ulkoministeriön eri henkilöstöryhmistä ja niissä samoja tai osittain samoja tehtäviä tekevästä työntekijöistä (Ulkoasiainhallinnon henkilöstötilinpäätös 2015; Ulkoministeriön sisäinen ohje paikallisesti palkattujen tehtävärhymistä.)

3.9 Paikallisesti palkattujen palkkauksen perustuminen

Paikallisesti palkattujen palkkauksesta on Suomessa kansallista säätelyä ainoastaan ulkoministeriön asemamaalaisnormissa 17/2009. Sen mukaan palkkauksen taso määräytyy soveltuvin osin asemamaan julkisella sektorilla vastaavassa tehtävässä toimivien työntekijöiden palkkauksen mukaisesti. Myös Pohjois- ja EU-maiden palkkataso voidaan huomioida palkkauksen tasossa, kuten asemamaan yleisten työmarkkinoiden palkkataso. Tarkistettaessa palkkausta pyritään noudattamaan asemamaan julkisen sektorin palkkaratkaisuja. Normissa määrätään, että edustustossa on noudatettava tasapuolista palkkapolitiikkaa. Normin mukaan edustuston henkilökunnan palkkaerojen tulee olla perusteltuja. (Ulkoministeriö, asemamaasta palkattua henkilöstöä koskevat määräykset, normi 17/2009, 2-3, 6.)

Ulkoministeriön intranetin ”edustustojen työnantajatuki” –työtilan ohjeiden mukaan palkka sovitaan työsopimuksessa bruttomääräisenä ja se vahvistetaan ja maksetaan asemamaan virallisessa valuutassa. Ohjeistuksen mukaan palkkatasojen tulee pohjautua asemamaan palkkatasoihin, tehtävän vaativuuteen, osaamiseen, koulutukseen ja kokemukseen käytössä olevien määrärahojen rajoissa sekä huomioiden sisäinen palkkarakenne. Kokonaistarkastelussa edustustotyönantajan tulee ulkoisten vertailujen lisäksi arvioida sisäistä palkkarakennetta suhteessa työnvaativuuteen sekä työntekijän pätevyyteen ja suoriutumiseen. Asemamaalaisnormin mukaan paikallisesti palkatuille ei voida myöntää asuntoetua tai erikseen sopia asumiskustannuksien korvaamisesta. Normin mukaan työntekijä myös itse vastata mahdollisista työ-, oleskelulupa- ja viisumimaksuistaan. (Ulkoministeriö, asemamaasta palkattua henkilöstöä koskevat määräykset, normi 17/2009, 3.)



Kuva 7. Paikallisesti palkatun palkka ja siitä omalla kustannuksella maksettavat menot suhteessa ulkomaanedustuksen korvauksiin.

Paikallisesti palkattujen tehtävät on jaettu kuuteen tehtäväryhmään, jossa on eritelty kunkin ryhmän suoritusvaatimukset tehtävänimikkeiden mukaan (Ulkoministeriön sisäinen ohje tehtäväryhmistä). Jos edustusto haluaa esittää palkankorotuksia paikallisesti palkatuille työntekijöille, on esitys aina perusteltava. Resurssiesitykset käsitellään [ulkoministeriössä] toiminta- ja taloussuunnitelmien yhteydessä syksyisin. Pelkkä inflaatio ei riitä palkankorotusperusteeksi. Ohjeistuksen mukaan työ sopimuksissa ei voida sitoutua palkantarkistusten osalta asemamaan paikalliseen työehtosopimukseen eikä muihinkaan määrääjain tehtäviin palkankorotuksiin. (Ulkoministeriön sisäinen ohje paikallisesti palkattujen palkasta.)

Vuonna 2012 asetettiin ulkoministeriössä asemamaalaistyöryhmä, jonka tehtävänä oli tarkastella paikallisesti palkattua henkilöstöä kokevien henkilöstöpoliittisten linjausten ajantasaisuutta. Työryhmän loppuraportin mukaan työtyytyväisyyskyselyn perustella palkkatyytymättömyys edustustoissa oli ollut yleistä. Työryhmä esitti jo tuolloin, että olisi tarpeellista luoda edustustoihin sopiva palkkausjärjestelmä paikallisesti palkatuille työntekijöille. (Ulkoministeriön asemamaalaistyöryhmän loppuraportti 2012.)

3.10 Paikallisesti palkattujen kannustinpalkkiojärjestelmä

Ulkoasiainhallinnon edustustoon työsopimussuhteessa olevan henkilöstön työsuoritusarviointiin perustuvan kannustinpalkkiojärjestelmän ehtojen mukaan järjestelmän tavoitteena on kannustaa työntekijöitä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen ja ylläpitämiseen, tiimityöskentelyyn ja oman työn kehittämiseen. Palkkion maksaminen perustuu vuosittain tehtävään arviointiin, joka on osa tavoite- ja palautekeskustelua. Kannustinpalkkio voidaan maksaa työntekijälle, jonka suoriutuminen on ollut poikkeuksellisen hyvä ja asetetut tavoitteet on selkeästi ylitetty. (Kannustinpalkkiojärjestelmän ehdot, 2019, 1.)

Kannustinpalkkio on edustuston päätöksellä käyttöön otettava taloudellisen palkitsemisen muoto. Päätös kannustinpalkkiojärjestelmän käytöstä tehdään jokaisen vuoden osalta erikseen. Palkkio on peruspalkan päälle maksettava kertaluontoinen erä eikä nosta palkkatasoa pysyvästi. Päätös kuulumisesta kannustinpalkkiojärjestelmään tehdään edustuston toiminta- ja taloussuunnitelman yhteydessä ja edustusto esittää sitä ulkoministeriölle. Kun edustuston määrärahat on päätetty ja ulkoministeriö on puoltanut palkkiomäärärahaa, kertoo edustusto henkilöstölle, millä perusteella palkkio tullaan maksamaan. Paikallisesti palkattujen tavoite- ja palautekeskusteluiden jälkeen edustuston ylin johto tekee päätöksen palkittavista työntekijöistä suoritusarvioinnin perusteella ja tiedottaa päätöksestä henkilökunnalle. (Kannustinpalkkiojärjestelmän ehdot, 2019, 1; Kannustinpalkkiojärjestelmä, 2019, 8.)

Kannustinpalkkiomäärärahan suuruus voi olla korkeintaan kahden työntekijän kahden viikon palkkaa vastaava summa. Palkkion suuruuden tulee olla riittävän kannustava. Palkkiosta peritään ja tilitetään tavalliset työnantaja- ja työntekijämaksut. (Kannustinpalkkiojärjestelmä, 2019, 6.)

4 TASPUOLINEN KOHTELU PALKKAUKSESSA

4.1 Yhdenvertaisuus

Yhdenvertaisuus tarkoittaa sitä, että kaikki ihmiset ovat samanarvoisia riippumatta heidän sukupuolestaan, iästään, etnisestä tai kansallisesta alkuperästään, kansalaisuudesta, kielestään, uskonnostaan ja vakaumuksestaan, mielipiteestään, vammastaan, terveydentilastaan, seksuaalisesta suuntautumisestaan tai muusta henkilöön liittyvästä syystä. Oikeudenmukaisessa yhteiskunnassa edellä mainitut henkilöön liittyvät tekijät, eivät saisi vaikuttaa esimerkiksi ihmisten mahdollisuuksiin päästä koulutukseen, saada työtä ja erilaisia palveluja, sillä perusoikeudet kuuluvat kaikille. Yhdenvertaisuuden periaate viittaa Suomen perustuslaissa sekä syrjinnän kieltoon että ihmisten yhdenvertaisuuteen lain edessä. Suomessa yhdenvertaisuuslaki, rikoslaki, tasa-arvolaki ja työ-lainsäädäntö tarkentavat syrjinnän kieltoa eri elämänaluilla. (Oikeusministeriön yhdenvertaisuus.fi-sivuston www-sivut 2019.)

Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa vahvistetaan kaikkien tasa-arvo ja kielletään syrjintä. Ensimmäisen artiklan mukaan ”kaikki ihmiset syntyvät vapaina ja tasavertaisina arvoltaan ja oikeuksiltaan.” Julistuksen toisessa artiklassa todetaan, että ”jokainen on oikeutettu kaikkiin tässä julistuksessa esitettyihin oikeuksiin ja vapauksiin ilman minkäänlaista rotuun, väriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun tekijään perustuvaa erotusta.” Yhdenvertaisuuteen otetaan vielä kantaa ihmisoikeusjulistuksen seitsemännessä artiklassa, jonka mukaan ”kaikki ovat tasavertaisia lain edessä ja oikeutetut erotuksetta yhtäläiseen lain suojaan. Kaikilla on oikeus tasavertaiseen suojaan tätä julistusta loukkaavaa syrjintää vastaan.” YK:n ihmisoikeuksien julistuksen 23. artiklassa säädetään erikseen oikeudesta työhön. Artiklan ensimmäisen kohdan mukaan ”jokaisella on oikeus työhön, työpaikan vapaaseen valintaan, oikeudenmukaisiin ja tyydyttäviin työehtoihin sekä suojaan työttömyyttä vastaan.” Toisen kohdan mukaan ”jokaisella on oikeus ilman minkäänlaista syrjintää samaan palkkaan samasta työstä.” (Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistus; Ihmisoikeudet.net-sivuston www-sivut 2019.)

YK:n ihmisoikeuksien julistusta pidetään monesti kaikkein merkittävimpänä ihmisoikeusasiakirjana. Se on tehty julistuksen muotoon, ei muodoltaan sitovaksi asiakirjaksi. Sen allekirjoittaneet maat ovat ilmaisseet hyväksyntänsä asiakirjan pyrkimyksille ja periaatteille. Julistus on moraalisesti velvoittava, mutta se ei ole varsinaisesti oikeudellisesti sitova. Siitä huolimatta siinä ilmaistuista ajatuksista on tullut osa yleisesti hyväksyttyä kansainvälistä oikeusjärjestystä. (Kuoppamäki, 2008, 26; Ihmisoikeudet.net-sivuston www-sivut 2019.)

Ihmisoikeussopimukset sen sijaan ovat valtioiden välisiä kansainvälisiä sopimuksia. Valtion ratifioidessa, eli hyväksyessä, vahvistaessa ja saattaessa voimaan, tällaisen sopimuksen, se sitoutuu toimeenpanemaan sopimuksessa määritellyt velvoitteet. Sopimukset ohjaavat näin ollen merkittävästi kansallista lainsäädäntöä. Valtiolla on sopimusten mukaan velvollisuus toteuttaa lainsäädännössään ja hallintotoimissaan sopimusten mukaiset velvoitteet. Useissa kansainvälisissä sopimuksissa on laajasti sovittu muiden oikeuksien ohella syrjinnän kiellosta. (Ihmisoikeudet.net-sivuston www-sivut 2019; Kuoppamäki, 2008, 26.)

Suomen kannalta yksi keskeisimmistä ihmisoikeusasiakirjoista on Euroopan neuvostossa vuonna 1950 solmittu yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimus. Siihen liittyy olennainen piirre, jonka mukaan yksilö tai ryhmä, joka kokee sopimusvaltion loukanneen jotakin heidän sopimuksessa turvattua oikeuttaan voi tehdä valituksen Euroopan ihmisoikeustuomioistuinteen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa säädetään syrjinnän kiellosta. Lisäksi sopimuksen 12. pöytäkirjan ensimmäisen kaikkinaista syrjinnän kiellosta koskevan artiklan mukaan laissa tunnustetuista oikeuksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskuntoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.” (Kuoppamäki, 2008 29; Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999, 12 pöytäkirja artikla 1.)

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla turvaa sopimuksen oikeudet ja vapaudet ilman minkäänlaista artiklassa annettuihin tekijöihin perustuvaa syrjintää. Syrjinnän

kiellolla estetään se, että samassa tilanteessa olevia henkilöitä kohdeltaisiin ilman hyväksyttävää perustetta eri tavalla. Syrjintäkiellolla ei ole tarkoitus poistaa ihmisten välillä olevia luonnostaan esiintyviä eroja. Sen tarkoitus on estää näihin eroihin perustuvia ei-hyväksyttävää erottelua. Erilaisen kohtelun hyväksyttävyyys riippuu menettelyn perusteista ja vaikutuksista. Jos erilaiselle kohtelulle voidaan esittää hyväksyttävä peruste, kyse ei ole syrjinnästä, ellei kohtelun erilaisuus ole niin voimakasta, että edes hyväksyttävä syy ei oikeuta sitä. Heikossa asemassa olevien positiivisen erityiskohtelua ei katsota syrjinnäksi. Erityiskohtelulle tulee olla hyväksyttävä peruste eli heikon ryhmän aseman parantaminen. (Hirvelä & Heikkilä 2017, 1165-1166.)

Suomen perustuslaki on uudistettu 1990-luvun lopussa. Uudistuksen tavoitteena oli saattaa kansallinen lainsäädäntö sopusointuun Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten ja kansainvälisen sopimusjärjestelmän kanssa. Uusi perustuslaki on tullut voimaan 1.3.2000. Uudistus vastasi hyvin kansainvälisesti sovittuja velvoitteita ja se menee osin pidemmällekin. Ihmisoikeuksien vastine kansallisessa oikeudessa ovat perustuslakiin kirjatut perusoikeudet. Niillä tarkoitetaan oikeuksia, jotka on turvattu Suomessa kaikille ihmisille. (Ihmisoikeudet.net-sivuston www-sivut 2019.)

Suomen perustuslaissa perusoikeuksia käsittelevän luvun pykälässä 6 säädetään yhdenvertaisuudesta. Pykälän mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Se määrää, että ”ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella”. Lisäksi pykälässä otetaan kantaa sukupuolten tasa-arvon edistämiseen niin yhteiskunnallisessa toiminnassa kuin työelämässä. Perustuslain mukaan sukupuolten tasa-arvoa tulee edistää erityisesti palkkauksesta sekä muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä. Perustuslain 18 § mukaan kaikilla on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lain mukaan on julkisen vallan tehtävä huolehtia työvoiman suojelusta, edistää työllisyyttä sekä turvata jokaiselle oikeus työhön. (Suomen perustuslaki 6 §, 18 §.)

Perustuslain merkitys lainsäädännössä on se, että sen säännökset on otettava huomioon kansallisia lakeja säädettäessä sekä lain rajoituksina että toimeksiantoina. Periaatteet on huomioitava myös työelämää koskevia lakeja säädettäessä. Kuoppamäen mukaan

olisi vaikea ajatella nykyaikaista lainsäädäntöä, jossa pidettäisiin hyväksyttävänä perustuslaissa hyväksytyjen periaatteiden loukkaamista. (Kuoppamäki, 2008, 19-20.)

Perustuslain lisäksi yhdenvertaisuudesta säädetään Suomessa erillisellä lailla. Uudistettu yhdenvertaisuuslaki tuli voimaan vuoden 2015 alussa. Lain tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta, mutta myös ehkäistä syrjintää ja tehostaa oikeusturvaa, jos henkilö on joutunut syrjinnän kohteeksi. Yhdenvertaisuuslaki kieltää syrjimisen. Sen mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lain mukaan syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen. Lain 7 §:n mukaan työnantajalla on velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta. Sen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista työpaikalla. Työpaikan tarpeet huomioon ottaen työnantajan on kehitettävä työoloja, toimintatapoja, joita noudattaen valitaan henkilöstöä samoin kuin henkilöstöä koskevia ratkaisuja tehtäessä on huomioitava yhdenvertainen kohtelu. Yhdenvertaisuuden edistämistoimenpiteiden tulee olla toimintaympäristö, voimavarat sekä kaikki muut olosuhteet huomioon ottaen tarkoituksenmukaisia ja tehokkaita. (Ihmisoikeudet.net-sivuston [www-sivut](http://www.sivut) 2019; Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014 1 §, 7-8 §.)

Kaikki erilainen kohtelu ei kuitenkaan aina ole syrjintää. Erilainen kohtelu ei ole syrjintää siinä tapauksessa, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite. Positiivisella erityiskohtelulla tarkoitetaan tilanteita, joissa erilainen kohtelu on tarkoituksenmukaista yhdenvertaisuuden tosiasialliseksi edistämiseksi tai syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäisemiseksi tai poistamiseksi. (Ihmisoikeudet.net-sivuston [www-sivut](http://www.sivut) 2019; Yhdenvertaisuuslaki, 11 §.)

Yhdenvertaisuuslain mukaan erilainen kohtelu työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa on oikeutettua, jos kohtelu perustuu työtehtävien laatua ja niiden suorittamista koskeviin todellisiin ja ratkaiseviin vaatimuksiin. Sen lisäksi kohtelun tulee olla oikeasuhtaista tavoitteeseen pääsemiseksi. Asuinpaikkaan perustuva erilainen kohtelu on oikeutettua silloin, jos kohtelulla on objektiivisesti ja asianmukaisesti

perusteltu työllisyyspoliittinen tai työmarkkinoita koskeva tavoite. (Yhdenvertaisuuslaki, 12§.)

Suomen yhdenvertaisuuslaissa on pantu täytäntöön Euroopan neuvoston direktiivi 2000/43/EY rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta eli niin kutsuttu syrjintädirektiivi. Samassa yhteydessä toimeenpantiin muun muassa työsopimuslakiin ja virkamieslakiin tehdyillä lainmuutoksilla direktiivi 2000/78/EY yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista niin kutsuttu työsyryntädirektiivi. (HE 19/2014; Kuoppamäki, 2008, 32)

4.2 Tasapuolinen kohtelu

Yhdenvertaisuuslain sääntelyn tarkoitus on tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojaa nimenomaan lain soveltamisalaan kuuluvissa syrjintätilanteissa, vaikka lain tavoitteena on sinänsä yleisesti edistää ja turvata yhdenvertaisuuden toteutumista laajemminkin. Säännökset eivät kuitenkaan turvaa ja säännöstä pelkkää työntekijöiden tasapuolista kohtelua, vaikka se onkin yhdenvertaisuuden yksi ulottuvuus. Tasapuolinen kohtelu on luonteeltaan yleinen palvelussuhdelaeissa säädetty periaate. Tasapuolisen kohtelun vaatimus säännellään erikseen työsopimuslain 2. luvussa, jonka mukaan työnantajan on kohdeltava työntekijöitä tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole työntekijöiden tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua. Myös virkamieslain 4. luvussa on sama velvoite, jonka mukaan myös viranomaisen on kohdeltava palveluksessaan olevia virkamiehiä tasapuolisesti. (Valkonen & Koskinen, 2018, 244-245; HE 19/2014; Työsopimuslaki 55/2001/55, 2 §; Valtion virkamieslaki, 750/1994, 11 §.)

Yhdenvertaisuuslain esitöiden (HE 19/2014) mukaan säännös tasapuolisesta kohtelusta kieltää työnantajan asettamasta työntekijöitä keskenään eri asemaan perusteettomasti. Eri asemaan asettaminen ei saa olla perusoikeuden kannalta kohtuuton, sille on oltava hyväksyttävä tarkoituksellisesti ja myös käytettyjen keinojen on oltava oikeasuhteisia. Toisin sanoen työnantajan on kohdeltava samankaltaisissa ja vertailukelpoisissa tilanteissa olevia työntekijöitä samalla tavoin. Tilanteiden vertailukelpoisuus ratkais-

taan työnantajakohteisesti ottaen huomioon työntekijöiden asema ja tehtävät työpaikalla. Tasapuolisen kohtelunperiaatteella edellytetään työnantajalta johdonmukaisia toimia ja ratkaisuja suhteessa työntekijöihinsä. (HE 19/2014; Valkonen & Koskinen, 2018, 244-245, 251.)

Tasapuolisen kohtelun ja syrjinnän suhdetta on mahdollista kuvata Bruunin jo vuonna 1983 esittämän analyysin avulla. Hän tulkitsee vuoden 1970 työsopimuslain 17 §:n 3 momentin eri asemaan asettamisen voivan tulla kyseeseen kolmessa erilaisessa tilanteessa. Ensimmäisessä tilanteessa rikotaan pelkästään tasapuolisuusvelvoitetta ilman syrjintää. Toisessa tilanteessa rikotaan tasapuolisuusvelvoitetta syrjivin perustein. Kolmannessa tilanteessa syrjitään ilman tasapuolisuusvelvoitteen rikkomista. (Kuoppamäki, 2008, 41; Bruun, 1983, 23)

Tasapuolisella kohtelulla on merkitystä, kun työntekijöille myönnetään työsuhteeseen perustuvia etuja samoin kuin silloin, kun työntekijöille asetetaan työhön liittyviä velvollisuuksia ja vaatimuksia sekä arvioitaessa niiden täyttymistä. Näissä tilanteissa työnantajan on toimittava siten, ettei työntekijöitä aseteta perusteetta eri asemaan. Työntekijä voi helposti kokea, että häntä ei kohdella tasapuolisesti toisiin työntekijöihin nähden. Työntekijän omalla subjektiivisella näkemyksellä ei kuitenkaan ole varsinaista merkitystä tasapuolisen kohtelun velvoitetta arvioitaessa, sillä tasapuolisen kohtelun täyttymistä on arvioitava aina objektiivisin perustein. (Leppänen, 2012, 229, 231; HE 19/2014.)

Tasapuolisen kohtelun vaatimus ei tarkoita sitä, että työsuhteen ehtojen tulisi olla kaikilla työntekijöillä täysin samat. Jos jokin työsuhteen ehto, etuus tai vastaava halutaan kohdentaa vain joillekin tietyille työntekijöille, tulee henkilöpiirin rajaus kuitenkin pystyttävä perustelemaan objektiivisin ja hyväksyttävien syin. Riippuu tarkasteltavana olevan työsuhteen ehdon luonteesta, millaiset syyt ovat relevantteja perustelemaan henkilöllisiä soveltamisrajauksia. Tasapuolisen kohtelun periaatteen keskeinen tarkoitus on estää työntekijöiden mielivaltainen asettaminen eri asemaan. (Äimälä & Kärkäinen, 2017, 146.)

Esimerkiksi kannustavien palkkausjärjestelmien käyttäminen on hyväksyttävää, jos kannustimien määräytymiseen eivät vaikuta syrjivät tai muutoin epäasialliset syyt.

Tällöin taloudelliset etuudet muodostuvat erilaisiksi työsuorituksen mukaan. (Leppänen, 2012, 229.)

Tasapuolista kohtelua voidaan vaatia sellaisissa tilanteissa, joissa työntekijät ovat ratkaistavana olevan seikan suhteen keskenään samanlaisessa tai muutoin vertailukelpoisessa asemassa. Organisaatiossa, jossa työntekijöiden asemat poikkeavat paljon toisistaan, arvioidaan tasapuolisen kohtelun toteutumista lähtökohtaisesti jokaisen viiteryhmän sisällä. Tasapuolisen kohtelun tai sen rikkomisen tunnistamiseksi vaadittava vertailukohde voi tilanteesta riippuen olla työntekijän työtoveri, samaan osastoon tai muuhun vastaavaan yksikköön kuuluvat työntekijät, koko organisaation henkilökunta tai kuvitteellinen vertailukohde, josta voidaan määrittää, mitkä ovat työelämän yleiset menettelytavat. Vertailukohteena voi myös olla eri henkilöstöryhmät, kuten johtajat ja alaiset, tai henkilöstöryhmässä samaa työtä tekevät työntekijät. Viiteryhmä muodostuu organisaation sisällä työntekijöiden aseman, tehtävien, koulutustaustan tai työn suorittamisen olosuhteiden mukaan. Verrokkiryhmän laajuus määräytyy aina ratkaistavana olevan asian luonteen perusteella. Jotta velvoitetta voidaan katsoa rikutun, edellyttää se näyttöä siitä, että voidaan todeta riittäviä eroavaisuuksia ja sen lisäksi, että nämä eroavuudet myös käytännössä saattavat työntekijät tosiasialliseen erilaiseen asemaan toisiinsa nähden. (Leppänen, 2012, 229; Valkonen & Koskinen, 2018, 245-246; Kuoppamäki, 2008, 42.)

Työsuhteen etuuksien määrä ja laatu vaihtelevat yleensä työntekijän aseman ja tehtävän mukaan. Vastaavasti työntekijöille asetetut vaatimukset poikkeavat sen mukaan, minkälaisia työtehtäviä työntekijä tekee. Vastuullisemmassa asemassa olevalta edellytetään lähtökohtaisesti enemmän kuin organisaation alemmalla tasolla olevalta työntekijältä. Perustilanteessa katsotaan siten, että eri henkilöstöryhmät ovat eri asemassa. Tämän vuoksi myös heidän työsuhte-etuutensa voivat poiketa toisistaan. Tiettyyn henkilöstöryhmään kuuluminen ratkaisee yleensä sen, mitä työehtosopimusta työntekijään sovelletaan, joten sen vuoksi työehtosopimukseen perustuvat työsuhteen ehdot voivat poiketa toisistaan henkilöstöryhmittäin. Eri henkilöstöryhmiin kuuluvien työntekijöiden työn luonne on yleensä erilaista, mikä tekee palkkauksellisetkin erot hyväksyttäviksi. Kuitenkin, jos jonkin etuuden antaminen vain yhdelle työntekijäryhmälle ei ole ollenkaan perusteltavissa, tasapuolisen kohtelun vertailukohteena voi olla myös or-

ganisaation koko henkilöstö. Tällainen etu on esimerkiksi työntekijöiden liikuntaharrastuksen tukeminen. Olisi vaikea osoittaa selkeää perustetta sille, miksi johdon, esimiesten ja työntekijöiden tarve kunnan ylläpitämiselle olisi työnantajan näkökulmasta jotenkin erilainen. (Leppänen 2012, 229, 231; Kuoppamäki, 2008, 43; Äimälä & Kärkkäinen 2017, 146.)

Tasapuolisen kohtelun velvoitteen soveltaminen edellyttää, että ensin selvitetään, mitä on pidettävä sellaisena samanlaisena tilanteena, jossa kohtelun on oltava samanlaista. Edellytyksenä on siis vertailuasema. Tasapuolisen kohtelun vaatimus pohjautuu vaatimukselle samanlaisessa asemassa olevien työntekijöiden yhdenvertaisuudesta. Olennaista on arvioitavan tilanteen muodollinen yhdenvertaisuus. Työntekijöitä, jotka ovat ratkaistavana olevan asian kannalta samassa asemassa, on kohdeltava samankaltaisissa tilanteissa samalla tavoin välittämättä heidän välillään muutoin vallitsevista erilaisuuksista. On selvää, että työntekijäryhmää, jonka sisällä vertailu tehdään, ei ole mahdollista vahvistaa ennalta kaikkia tapauksia varten. Viiteryhmä riippuu siten kyseessä olevan työsuhteen ehdon, etuuden tai käytännön luonteesta ja tarkoituksesta. Jaottelut, jotka ovat yleispäteviä, ja joilla ei ole mitään yhteyttä kyseessä olevan asian luonteeseen, eivät yleensä ole hyväksyttäviä tasapuolisen kohtelun velvoitteen kannalta. (Äimälä & Kärkkäinen, 2017, 145-146; Valkonen & Koskinen, 2018, 253; Tiitinen & Kröger 2012, 199.)

Työntekijöiden eriarvoisen kohtelun tulee perustua todelliseen ja kestävään arvioon kunkin etuuden piiriin kuuluvan henkilön tosiasiallisesta merkityksestä yhtiön toiminnalle sekä työnantajan järjestelyn perusteeksi esittämien seikkojen merkityksestä kunkin etuuden saajan osalta erikseen, jotta erilainen kohtelu olisi sallittua. Yhtä tiettyä ryhmää ei voida kohdella ryhmänä eri tavoin kuin toista pelkästään tarpeella sitouttaa heidät palvelukseen jokin yleinen etu myöntämällä. Estettä myöntää jokin etu tietylle avainryhmälle ei varsinaisesti ole, mutta perusteiden tulee kattaa koko kyseinen ryhmä sekä perustua todelliseen perusteltuun arvioon kohdentamisen merkityksestä. Kustannussyyt tai yleinen käytäntö eivät ole sellaisenaan perusteita eri ryhmien erilaiselle kohtelulle. (Valkonen & Koskinen, 2018, 256-257)

4.3 Palkka-avoimuus

Suomalaisessa työelämässä ei puhuta palkoista avoimesti. Tärkeimmäksi esteeksi avoimuudelle on arvioitu työntekijöiden palkkaa koskeville tiedonsaantioikeuksille palkkatietojen ”kulttuurinen sensitiivisyys”. Palkkatietämyksellä on kuitenkin tärkeä rooli niin samapalkkaisuuden etenemisessä kuin palkkasyrjinnän havaitsemisessakin. Jos työpaikan palkkatasot ja palkan määräytymisen perusteet eivät ole työntekijän tiedossa, hän ei myöskään tiedä, miten voi vaikuttaa omaan palkkaansa. Tietämätön ei pysty havaitsemaan mahdollista palkkasyrjintää. (Maarianvaara, 2018, 11.)

Palkkatietämyksellä tarkoitetaan sitä, että yksilö tuntee palkan määräytymisperusteet sekä ymmärtää, miten oma suoritus vaikuttaa palkkaukseen. Keskimäärin palkkatietämyksen taso on Suomessa melko alhainen. Palkkausjärjestelmään ja palkkatasoon liittyvää tyytyväisyyttä edistää peruspalkkaukseen ja suoritukseen liittyvän tietämyksen lisääminen, palkkauksesta viestimisen avoimuus sekä järjestelmän soveltamisen oikeudenmukaisuus. Mitä avoimemmaksi palkkaukseen liittyvä viestintä koetaan, sen tyytyväisempiä ollaan sekä palkkaukseen että palkkausjärjestelmään. Avoimella palkkaukseen liittyvällä viestinnällä myös sitoutetaan työntekijä organisaation paremmin (Moisio ym. 2012, 53, 57, 66, 69.)

Työnantajan tulee pystyä perustelemaan työntekijöille heidän palkkatasonsa ja sen määräytyminen. Työn tekeminen työnantajan johdon ja valvonnan alaisena on työntekijän päävelvoite, kun taas palkan maksaminen työnantajan päävelvoite. Mahdollisimman kattava avoimuus ja kaikkien palkkaan vaikuttavien tekijöiden läpinäkyvyys palvelevat kaikista parhaiten oikeudenmukaisuuteen ja luottamukseen perustuvan työilmapiirin luomista niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla. Kunnalla ja valtiolla työsketelevien osalta palkkatiedot ovat julkisia. Palkka-avoimuuden kokemukset ovatkin parhaalla tasolla juuri julkisen sektorin organisaatioissa. (TyVM 3/2005 vp, 11; Maarianvaara, 2018, 14-15.)

4.4 Samasta työstä sama palkka

Samapalkkaisuus on ihmisoikeus. Ei ainoastaan samasta vaan myös samanarvoisesta työstä tulee maksaa sama palkka. Palkka-avoimuuden tavoitteena on palkkaerojen ka-ventaminen ja palkkasyrjinnän vähentäminen. Palkkasyrjinnän uhrin oikeussuoja edellyttää tietoa vertailtavan kohteen palkasta, ja oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan on ihmis- ja perusoikeus. (Maarianvaara, 2018, 17, 18.)

Palkkaan luetaan peruspalkan ohella muun muassa ylityökorvaukset, työnantajan mak- samat bonukset, matkakorvaukset, irtisanomiskorvaukset sekä työeläkkeet. Sama palkka pitää taata kaikkien palkanosien tasolla erikseen eikä ainoastaan kokonaispal- kan osalta. Samapalkkaisuusperiaatteen kansainvälisessä tulkinnassa on samoilla töillä tarkoitettu toisiaan vastaavia tai lähes vastaavia töitä. Samanarvoisella työllä taas tar- koitetaan työtä, jota tulee pitää yhtä vaativana kuin toista työtä. Samapalkkaisuusvaa- timus koskee samanarvoisia töitä myös silloin, kun työt ovat hyvin erilaisia, mutta niitä voidaan pitää kuitenkin yhtä vaativina. Lähtökohtana tulee olla töiden sisällön ja nii- den työntekijälle asettamien vaatimusten vertaaminen, joka perustuu siihen työhön, jota työntekijät tosiasiasa tekevät. Arviointiperusteiden tulee olla kaikin puolin syrji- mättömiä ja niitä tulee myös soveltaa syrjimättömällä tavalla. (HE 19/2014 vp, 116; Maarianvaara, 2018, 20.)

Työntekijöiden palkoissa voi toki olla luonnollisesti eroja ilman tasapuolisuusperiaat- teesta aiheutuvaa estettä. Palkkauksen eroille on kuitenkin oltava hyväksyttävä pe- ruste. Eri henkilöstöryhmiin kuuluvien työntekijöiden työn luonne on normaalisti eri- laista, mikä mahdollistaa erilaisen kohtelun henkilöstöryhmien välillä muun ohessa palkkauksen suhteen. (Kuoppamäki, 2008, 43; Valkonen & Koskinen, 2018, 255.)

Tasapuolisen kohtelun periaatteesta ei ole mahdollista luopua sen vuoksi, että työnan- tajalla on tarve välttää kustannuksia. Palkkauksen eroja ei näin ollen voida selittää ai- noastaan taloudellisten voimavarojen niukkuudella. Hyväksyttäväksi perusteeksi eriarvoiselle työsopimustasoiselle palkkaukselle voi olla, että työnantaja ei laman vuoksi voi palkata ketään työntekijää samalla palkalla kuin mitä työnantaja muille pal- veluksessaan olleille samaa työtä tekeville työntekijöille kyseisestä työstä jo maksaa.

Menettelyä on mahdollista puolustaa tarpeella varmistaa työnantajan toimintamahdollisuudet ja turvata muiden työpaikat. Syntynyt eriarvoisuus tulee tässä tilanteessa kuitenkin pyrkiä poistamaan ajan kuluessa eikä tilanne saa jäädä pysyväksi. (Valkonen & Koskinen, 2018, 260-261; Äimälä & Kärkkäinen 2017, 148-149.)

Joissakin työehtosopimuksissa on ollut palkkataulukkoissa erilaiset taulukot sen mukaan, missä kunnassa työpaikka sijaitti. Kalleusluokkia koskeva laki (1125/2005) lakasi olemasta voimassa vuona 2007. Kalleusluokista luovuttiin sen vuoksi, että vaikka järjestelmä olikin luotu turvaamaan kansalaisten yhdenvertaisuutta palkkauksessa, se oli jäänyt ajastaan jälkeen ja muuttunut yhdenvertaisuuden kannalta ongelmaksi, koska asuin- ja työntekokuntien todellista hintatasoa ei oltu selvitetty pitkään aikaan. Perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993, 4) asuinpaikka on todettu kielletyksi perusteeksi eri asemaan asettamiselle. Se, että saman työnantajan palveluksessa oleville työntekijöille maksetaan erilaista palkkaa työntekopaikan perusteella, on tasapuolisen kohtelun kannalta ongelmallista. (Kuoppamäki, 2008, 43.)

Palkkaa maksetaan usein työehtosopimusten perusteella. Työehtosopimusta noudattava työnantaja voi käytännössä lähtökohtaisesti luottaa siihen, että palkoissa ei ole tasapuolisuusvelvoitteen kannalta huomautettavaa. Jos esimerkiksi liikkeen luovutuksen yhteydessä samaa työtä tekeville maksetaan eri työehtosopimukseen perustuvaa palkkaa, ei erilaisten palkkausjärjestelmien soveltamisen katsota rikkovan syrjäntäkieltoa, mutta työnantajan tulee työntekijöiden tasapuolisen kohtelun periaatteen mukaisesti kuitenkin pyrkiä siihen, että palkanerot korjaantuvat kohtuullisen ajan kuluessa. (HE 19/2014; Kuoppamäki, 2008, 44.)

Työnantaja on mahdollisuus ajan mittaan muuttaa tasapuoliseen kohteluun liittyviä politiikkoja ja käytäntöjään. Tämä tulee tehdä johdonmukaisesti ja tietoisesti sekä työntekijöitä informoiden uusista käytännöistä. (Leppänen, 2015, 231.)

4.5 Palkkausjärjestelmät

Työsopimuslain toisessa luvussa säännellään työnantajan velvollisuuksista. Lain 10 § mukaan työntekijälle on maksettava tekemästään työstä tavanomainen ja kohtuullinen

palkka, jos työsuhteessa ei tule sovellettavaksi mitään työehtosopimusta. (Työsopimuslaki, luku 2 § 10.) Palkka on tehdystä työstä maksettu vastine. Oman palkan kautta moni muodostaa käsityksen siitä, miten hän on onnistunut omassa työssään sekä mikä hänen asemansa työyhteisön sisällä on. Raha tarkoittaa toimeentuloa ja arjen ylläpitoa sekä myös mahdollisuuksia tehdä ja harrastaa haluamiaan asioita. Palkkausjärjestelmiä käytetään yleisesti palkkojen porrastamiseen. (Hakonen, Hakonen, Hulkko-Nyman & Ylikorkala.)

Peruspalkka on palkkauksen peruselementti. Peruspalkka on korvausta siitä, että työntekijä antaa työsuorituksensa työnantajan käyttöön. Peruspalkkatason lähtökohta on yleensä tehtävän vaativuus. Työnantajan pitäisi pystyä vastaamaan kysymyksiin: miksi peruspalkkaa maksetaan, miten sen taso määräytyy ja miten se voi kehittyä tulevaisuudessa. (Rötkin, 123). Peruspalkan suuruus voi olla työnantajan ja työntekijän välisen sopimisen tulos, mutta useimmiten siihen vaikuttavat alan työehtosopimukset ja työpaikan palkkapolitiikka. Palkkausjärjestelmät perustuvat yleensä tehtävän vaativuuteen sekä henkilön suoriutumiseen tehtävässä. (Moisio, Lempäälä & Haukola, 56-57.)

Suurin osa palkasta määräytyy työn vaativuuden perusteella. Vaativuus muodostuu vastuusta, ongelmanratkaisun ympäristöstä ja haasteellisuudesta sekä tehtävän edellyttämistä tiedoista ja taidoista. (Rötkin, 124). Työt voidaan jaotella vaativuuden mukaan palkkaluokkiin. Työn vaativuuden arviointi edellyttää kirjallisia tehtävän kuvauksia tai arvioitavien töiden hyvää tuntemusta. Pelkkä tehtävänimike ei kerro tehtävän vaativuudesta ja on siten heikko palkan peruste. Palkkaryhmämäärittelyllä arvioitavat työt sijoitetaan palkkaryhmiin. Palkkaryhmäkuvaukset parantavat järjestelmän läpinäkyvyyttä. Palkkajärjestelmien taustalla on pyrkimys vertailtavuuteen, kannustavuuteen ja oikeudenmukaisuuteen. (Hakonen, Hakonen, Hulkko-Nyman & Ylikorkala.)

Henkilökohtainen palkanosa perustuu henkilön pätevyYTEEN eli osaamiseen ja työsuoritukseen. Henkilön pätevyYDEN arviointi on usein hankalaa. Työehtosopimuksissa edellytetään usein pätevyYDEN arviointijärjestelmän laatimista. PätevyYttä arvioidaan suhteessa siihen työhön, jota henkilö tekee. Henkilökohtainen palkanosa vaatii palkkakeskustelumallia esimiehen ja työntekijän välillä. Keskustelussa kartoitetaan työn

vaativuus, henkilön pätevyys ja työsuorituksen, joiden perusteella voidaan harkita palkan korotusta. Palkkakeskustelu on työntekijän oikeus ja esimiehen velvollisuus. (Hakonen, Hakonen, Hulkko-Nyman & Ylikorkala.)

Yksittäisen työnantajan palkkoja verrattaessa muiden saman alan työnantajien palkkoihin haetaan markkinapalkkoja. Tehtävien palkat pyritään määrittelemään ulkoisen palkkavertailutiedon avulla organisaation sisäisen tehtävien hierarkian sijaan. Eri yritysten palkkojen vertailu voi olla hankalaa muuttuvien palkanosien takia sekä siksi, että tehtävänimikkeiden alle kuuluvat tehtävät voivat erota toisistaan paljonkin. (Hakonen, Hakonen, Hulkko-Nyman & Ylikorkala.)

Tulospalkkauksella tarkoitetaan sitä, että peruspalkkauksen päälle maksetaan tulospalkkioita etukäteen määriteltyjen tavoitteiden saavuttamisesta ja ylittämisestä. Tavoitteet on mahdollista kytkeä taloudellisiin ja toiminnallisiin tunnuslukuihin, kuten yrityksen tulokseen, tuottavuuteen, toimitusvarmuuteen ja laatuun, sekä kehitystavoitteisiin ja niiden yhdistelmiin. Tulospalkkiojärjestelmän rakenne on palkkiojärjestelmän ydin. Se on suunnitelma siitä, mitä ja kuinka paljon maksetaan, millä perusteella ja kenelle. Järjestelmä on tavoitesidonnainen. (Hakonen, Hakonen, Hulkko-Nyman & Ylikorkala.)

Rahallinen palkitseminen perustuu yleensä järjestelmiin. Rahaa on mahdollista kuitenkin käyttää myös erikoispalkkioiden tapaan. Rahapalkkio eroaa tulospalkkioista sikäli, että kyse on harkinnanvaraisesta palkkiosta. Tällöin kriteerit eivät välttämättä ole samalla tavalla ennalta määriteltyjä kuten tulospalkkauksessa, vaan palkkioiden perusteena käytetään esimerkiksi esimiehen arviota erityisen hyvästä suorituksesta. Isommissa organisaatioissa taustalle tarvitaan yleensä jokin sovittu menettely, joka mahdollistaa rahalliset erikoispalkkiot. (Hakonen, Hakonen, Hulkko-Nyman & Ylikorkala.)

Saman työnantajan palveluksessa olevien samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ei saa olla perusteettomia palkkaeroja. (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609 6 b §.) Perusteluna erisuuruiseen palkkaan voidaan käyttää harkinnanvaraisuutta tai suorituksen ja pätevyyden arviointia. Tämä osa pal-

kasta on henkilökohtaista palkanosaa. (Moisio, Lempäälä & Haukola, 57.) Palkkausjärjestelmissä minimipalkka määräytyy yleensä työn vaativuuden perusteella. Työehtosopimuksen asettamaan minimipalkkaa ei saa alittaa, mutta työnantaja voi maksaa vähimmäispalkkaa enemmän. (Hakonen, Hakonen, Hulkko-Nyman & Ylikorkala.)

4.6 Palkkauksen oikeudenmukaisuus

Yleinen väärinymmärrys on, että tyytyväisyys palkitsemiseen riippuisi ainoastaan palkkioiden tai palkan suuruudesta. Palkkatyytyväisyyteen vaikuttaa kuitenkin olennaisesti myös kokemus palkitsemisen oikeudenmukaisuudesta. Palkitsemisessa oikeudenmukaisuudella tarkoitetaan yksilön kokemusta päätöksen tai päätöksentekoprosessin ja siihen liittyvän kohtelun reiluudesta. Palkitsemisen vaikutukset ovat siis paljon kiinni siitä, miten oikeudenmukaiseksi palkitseminen koetaan. Sen vuoksi oikeudenmukaisuudesta huolehtiminen on tärkeää. Oikeudenmukaisuutta on mahdollista tarkastella niin organisaation virallisten sääntöjen kuin yksilöiden toiminnan näkökulmasta. Henkilöstö voi pitää esimerkiksi palkkausjärjestelmän periaatteita reiluin, mutta kokea esimiesten soveltavan periaatteita epäoikeudenmukaisella tavalla. (Hakonen, Hakonen, Hulkko-Nyman & Ylikorkala, 29; Maaniemi, 2015, 86, 94.)

Oikeudenmukaisuutta on palkitsemisessa kolmenlaista: jaon, menettelytapojen ja vuorovaikutuksen oikeudenmukaisuutta. Jaon oikeudenmukaisuus arvioidaan sillä, onko palkkaus oikeudenmukaisessa suhteessa työpanokseen huomioiden osaamisen ja työsuorituksen. Ihmisillä on myös tapana verrata palkkio-panossuhdetta muiden saamaan palkkaan. Työntekijä voi myös kuulla, että hänen tehtävissään toimiville maksetaan parempaa palkkaa toisessa organisaatiossa. Epäoikeudenmukaiseksi koetulla palkkio-panossuhteella voi olla vaikutuksia työntekijän käyttäytymiseen ja asenteisiin. Työntekijä voi liian pieneksi koetun palkkion vuoksi vähentää omaa panostaan. Ihmiset arvioivat oikeudenmukaisuutta erilaisin perustein ja arvio voi vääristyä oman panoksen yli- tai aliarvioinnista sekä siksi, että tieto muiden palkoista on väärää. Tämän vuoksi palkka-avoimuus on tärkeää, ei pelkästään palkkojen suuruuden vaan myös palkkauksen perusteiden ja muiden palkkaan vaikuttavien tekijöiden osalta. Organisaation on varmistettava, että palkitsemisjärjestelmä on ajantasainen ja kestää julkisen tarkastelun. (Hakonen, Hakonen, Hulkko-Nyman & Ylikorkala, 29; Maaniemi, 2015, 90, 91.)

Menettelytapojen oikeudenmukaisuus perustuu työntekijän kokemukseen siitä, miten hän on tullut kohdelluksi päätöksenteossa koskien palkan määräytymisen prosesseja. Tapa, jolla päätöksiä tehdään, vaikuttaa merkittävästi siihen, miten työntekijät arvioivat lopullisia päätöksiä. Menettelytapojen oikeudenmukaisuutta tarkastellaan Leventhalin määrittelemien kuuden periaatteen mukaan. Ensimmäinen periaate on johdonmukaisuus, jolla tarkoitetaan, että kaikkiin työntekijöihin sovelletaan samaa menettelytapaa kaikkina aikoina eikä sitä muutella tempoilevasti. Päätökset tulee tehdä johdonmukaisesti niin, että työntekijää kohdellaan ajasta, paikasta ja päätöksentekijästä riippumatta samalla tavalla. Toinen periaate on puolueettomuus eli päätöksentekoon ei saa vaikuttaa oman edun tavoittelu tai muu salattu intressi. Kolmas periaate on tiedon tarkkuuden periaate eli menettelytavan tulee aina perustua paikkansapitävään ja oikeaan tietoon. Neljäs periaate on oikaistavuus eli mahdollisuus oikaista virheellinen päätös. Organisaation tulisi määritellä taho tai prosessi, jonka puoleen erimielisyystilanteessa on mahdollista kääntyä. Viides periaate on edustavuus, jolla tarkoitetaan sitä, että menettelytavoissa tulee jokaisessa vaiheessa näkyä niiden työntekijöiden arvot, joihin menettelytapa vaikuttaa. Jokaisella, jota asia koskee, tulee olla mahdollisuus tuoda oma näkemyksensä esiin. Päätöksiä ei pitäisi tehdä asianomaisilta kysymättä. Jos kaikkien työntekijöiden näkökulmia ei ole mahdollista kuulla tiettyä asiaa ratkaistaessa, tulisi henkilöstöryhmällä olla mahdollisuus valita joukostaan heitä asiassa edustava henkilö. Kuudes periaate on eettisyys eli menettelytapojen tulee olla yhteiskunnassa vallitsevien eettisten ja moraalisten normien mukainen, jolloin alaisia kohdellaan arvostavasti ja jokaisen työntekijän oikeuksia ja etuja kunnioitetaan. Työntekijät ovat usein enemmän yhtä mieltä menettelytapojen oikeudenmukaisuudesta kuin jaon oikeudenmukaisuuden perusteista. (Hakonen, Hakonen, Hulkko-Nyman & Ylikorkala, 30-34; Maaniemi, 2015, 93, 94; Leventhal, 1980, 25-33.)

Vuorovaikutuksen oikeudenmukaisuudella tarkoitetaan sitä, että päätöksistä kerrotaan reilusti. Työntekijöille on tärkeää antaa riittävä perustelu päätöksille. Palkkaan liittyvistä päätöksistä tulisi kertoa ymmärrettävästi ja riittävän tarkasti kunnioittavalla ja arvostavalla tavalla. Oikeudenmukaisella vuorovaikutuksella sekä menettelytavoilla on vahva yhteys palkkatyytyväisyyteen, työtyytyväisyyteen ja työsuoritukseen. (Hakonen, Hakonen, Hulkko-Nyman & Ylikorkala, 32.)

5 KYSELYTUTKIMUKSEN TULOKSET

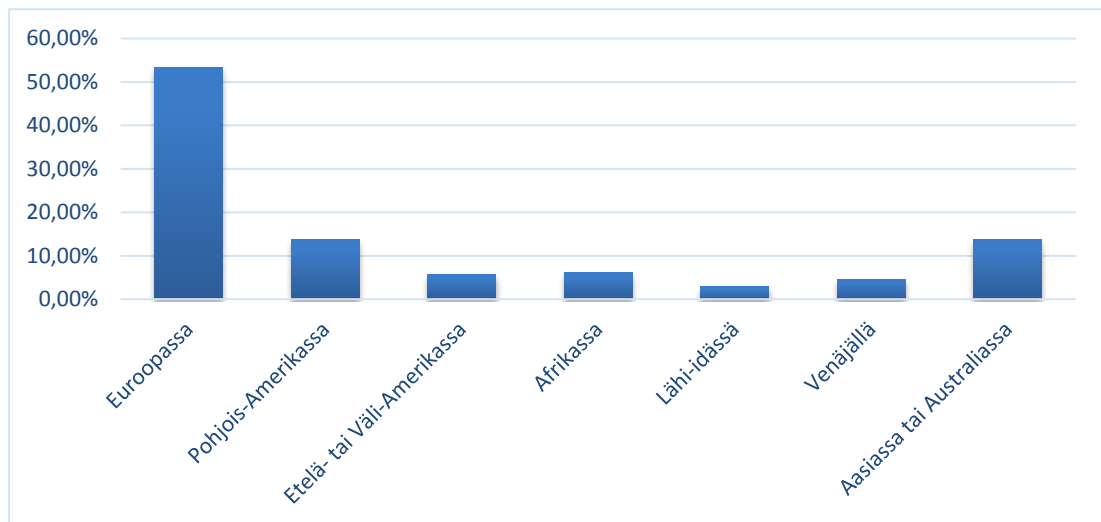
Tutkimus suoritettiin kvantitatiivisin menetelmin Suomen ulkomaanedustustoihin lähetetyllä kyselyllä, johon vastausaikaa annettiin 10.-18.4.2019. Kyselyä varten laaditut kysymykset tarkastettiin JHL:n ja ulkoministeriön toimesta ja saadut kommentit huomioitiin kysymyksissä ennen kyselyn lähettämistä. Kyselyn edustustoihin välitti ulkoministeriön paikallisesti palkattujen työntekijöiden työsuhdekysymyksistä vastaava tiimi ulkoministeriön hallinnolliselta osastolta (HAL-11). Kysely laadittiin e-lomake-ohjelmaa käyttäen ja tulokset analysoitiin käyttäen hyväksi Statgraphics- sekä excel-ohjelmia. Kysely kohdennettiin paikallisesti palkatuille suomalaisille työntekijöille. Vastauksia kyselyyn tuli yhteensä 176 henkilöltä. Suomalaisia paikallisesti palkattuja oli 25.4.2019 edustustoissa yhteensä 377 henkilöä (Lappetelainen sähköposti 6.5.2019). Kaikista suomalaisista paikallisesti palkatuista kyselyyn vastasi näin ollen 47 prosenttia. Kyselytutkimuksen kaikki kysymykset löytyvät tämän opinnäytetyön liitteestä 1.

5.1 Taustakysymykset

Kyselyn taustakysymyksissä selvitettiin muun muassa paikallisesti palkattujen asuminen luonnetta ja oleskeluoikeutta työskentelymaassa, sosiaaliturvaan kuulumista ja verovelvollisuutta. Kaikki kysymykset eivät ole suoraan yhteydessä tutkimusongelmaan paikallisesti palkattujen tasapuolisesta kohtelusta palkkauksessa. Tutkimuskysymyksissä on huomioitu opinnäytetyön toimeksiantajan Julkisten ja hyvinvointi liitto JHL:n intressi paikallisesti palkattujen edunvalvonnassa sekä ulkoministeriön intressi edustustojen työnantajatoiminnan tukemisessa.

Kyselyn tulosten perusteella vastaajista noin 30 prosenttia oli 21-30-vuotiaita, noin 30 prosenttia oli 31-40-vuotiaita ja 32 prosenttia oli 41-60-vuotiaita. Yli 61 vuotiaita oli vastaajista 8 prosenttia. Vastaajien työsuhde Suomen edustustoon on kestänyt alle kaksi vuotta 48 prosentilla vastaajista eli lähes puolella. Yli kymmenen vuotta edustuston palveluksessa on ollut 21 prosenttia vastaajista. Yli puolet vastaajista työskentelee määräaikaisella työsopimuksella.

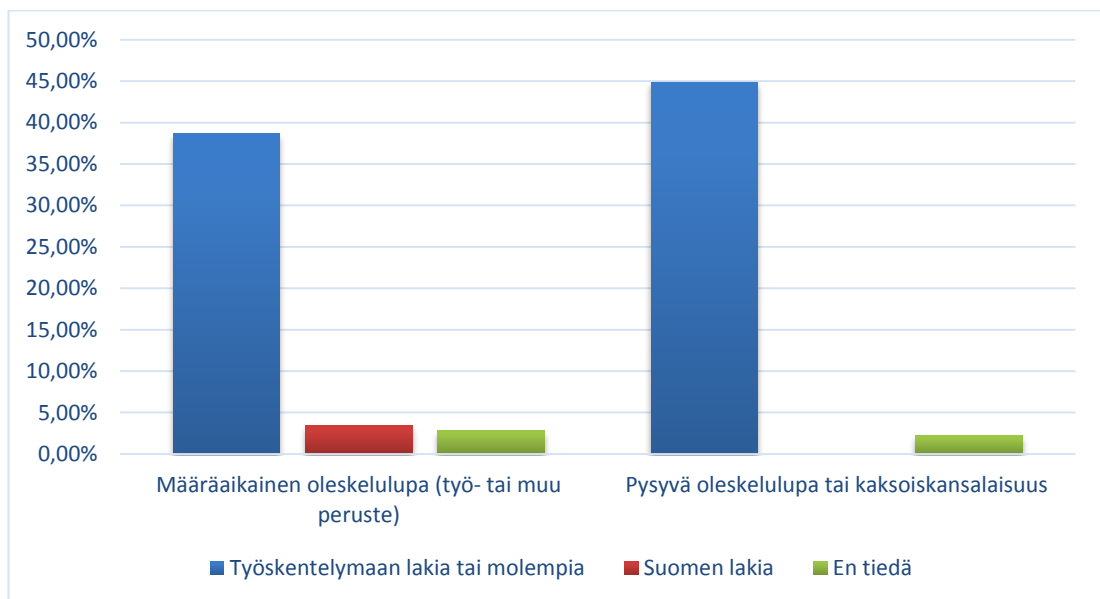
Vastaajista suurin osa eli 53 prosenttia työskentelee Euroopan maissa, 14 prosenttia Pohjois-Amerikassa, 14 prosenttia Aasiassa ja Australiassa ja loput työskentelevät Afrikassa, Lähi-idässä, Venäjällä tai Etelä- tai Väli-Amerikassa. Vastaajien jakautuminen työskentelymaiden sijainnin mukaan on kuvattu Kuviossa 1.



Kuvio 1. Vastaajien jakautuminen työskentelymaan sijainnin mukaan (n=176).

Vastaajista puolet asuu työskentelymaassa pysyvästi, jolloin heidän kotikuntansa on Suomen väestötietojen mukaan ”ulkomaat”. Noin 44 prosenttia kertoo, että ovat ilmoittaneet Suomen väestötietojärjestelmään oleskelevansa tilapäisesti ulkomailla. Vaajaa 6 prosenttia kertoo, että heidän työskentelymaassa asumisen luonne on muunlainen. Näiden henkilöiden avoimissa vastauksissa paljastui ristiriita siitä, mitä on merkitty väestötietojärjestelmään ja mikä on tosiasiallisen asumisen tilanne. Tämä kysymys oli aseteltu Suomen rekisterien näkökulmasta. Kyselyssä kysyttiin erikseen myös vastaajien oleskeluoikeutta työskentelymassa. Vastaajista 10 prosenttia on myös työskentelymaan kansalaisia. Vaajalla 40 prosentista vastaajista on määräaikainen oleskelulupa/viisumi tai EU-rekisteröinti työsuhteeseen perustuen. Vastaajista 38 prosentilla on pysyvä oleskeluoikeus työskentelymaassa. Tällä kysymyksellä ei ole varsinaista yhteyttä paikallisesti palkattujen palkkaukseen ja opinnäytetyöongelmaan. Sillä on kuitenkin merkitystä sen kannalta, onko työntekijällä mahdollisuus saada työsuhdetaan koskeva riita-asia paikallisen työtuomioistuimen käsiteltäväksi. Tämä on edunvalvonnan kannalta olennainen tieto.

Vastaajien mukaan yli puolella työsopimukseen sovelletaan työskentelymaan lakia ja vain alle 5 prosenttia kertoo, että sopimukseen sovelletaan Suomen lakia. 37 prosentilla työsopimukseen sovelletaan sekä työskentelymaan että Suomen lakia. Vastaajista yhdeksän eli 5 prosenttia ei tiedä, mitä lakia heidän työsopimukseensa sovelletaan. Työsuhteeseen sovellettavalla lailla on merkitystä tasapuolisen kohtelun näkökulmasta. Eri lainsäädännön noudattamisen vuoksi paikallisesti palkattujen työehdot vaihtelevat työskentelyvaltion mukaan. Tämä aiheuttaa tilanteen, jossa tasapuolista kohtelua on vaikea arvioida. Kaaviossa 2 on ristiintaulukoituna vastaukset kysymyksiin koskien oleskeluoikeutta työskentelymaassa sekä työsopimukseen sovellettavaa lakia. Näiden kahden taustakysymyksen avulla voidaan laskea, että vajaa 40 prosenttia kyselyyn vastanneista paikallisesti palkatuista on tilanteessa, jossa työsopimukseen sovelletaan työskentelyvaltion lakia, mutta tilapäisen oleskelunluonteen vuoksi työsuhdetta koskevaa riita-asiaa ei välttämättä saa paikallisen työtuomioistuimen ratkaistavaksi.



Kuvio 2. Työntekijän oleskeluoikeus työskentelymaassa verrattuna työsopimukseen sovellettavaan lakiin suhteessa kaikkiin vastaajiin n=179. (Määräaikainen oleskelulupa n=79 ja pysyvä oleskelulupa tai kaksoiskansalaisuus n=83).

Reilusti yli puolet eli 65 prosenttia vastaajista kuuluu Suomen sosiaaliturvaan ja 28 prosenttia kuuluu työskentelymaan sosiaaliturvaan. Tulokset ovat samassa suhteessa vastaajien verovelvollisuuteen eli 66 prosenttia maksaa tuloveron Suomeen ja 27 prosenttia työskentelymaahan. Avoimista vastauksista kävi ilmi, että muutama vastaajista maksaa verot sekä Suomeen että työskentelymaahan ja muutama vastaajista ei maksa kumpaankaan. Palkasta tehtävät vähennykset vaikuttavat olennaisesti siihen, paljonko palkasta jää lopulta käyttövaraa työntekijälle. Toiselle työntekijälle samasta työstä maksetusta palkasta jäävä pienempi käyttövara on myös tasapuolisuuden kannalta tutkittavissa oleva ongelma. Edunvalvonnan kannalta sosiaaliturvalla on myös merkitystä kun mietitään työntekijän terveydenhuoltoa.

5.2 Työtehtävät ja työnvaativuus

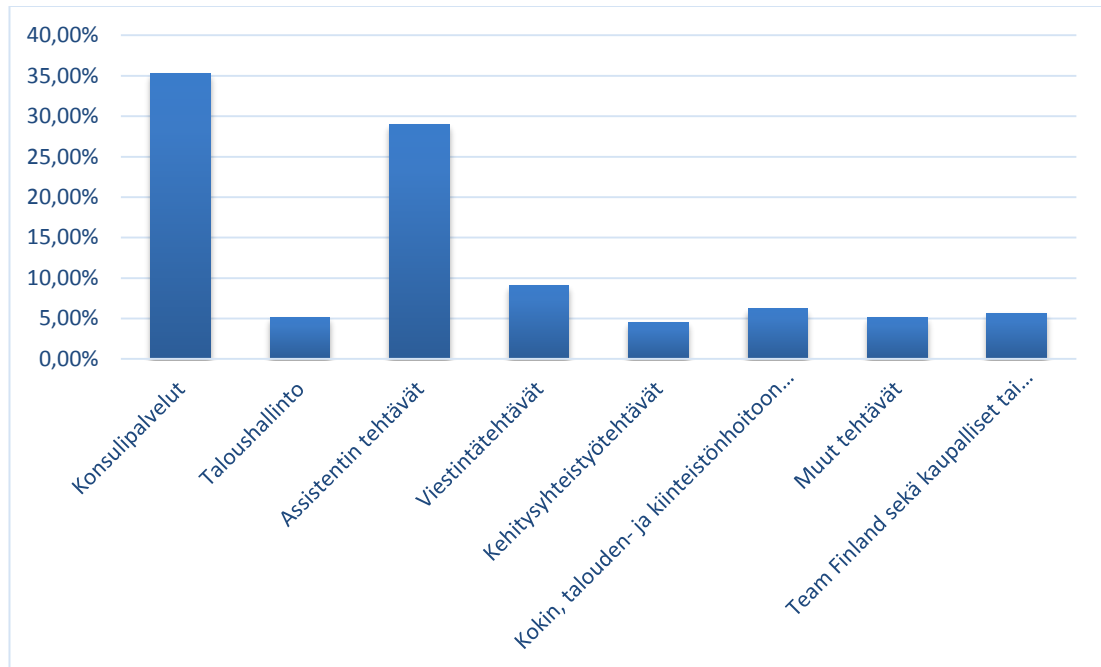
Tutkimuksessa kysyttiin paikallisesti palkattujen päätoimista tehtävää edustustossa. Kaikista vastaajista noin 35 prosenttia hoitaa konsulipalvelutehtäviä ja 29 prosenttia toimii assistentin tehtävissä. Viestintä ja maakuvatyöhön liittyviä tehtäviä hoitaa noin 9 prosenttia vastaajista ja taloushallinota 5 prosenttia. Kysymys oli asteltu muotoon:

Mikä on päätoiminen tehtäväsi?

- 1 = Konsulipalvelutehtävät
- 2 = Taloushallintotehtävät
- 3 = Assistentin tehtävät
- 4 = Viestintätehtävät
- 5 = Kehitysyhteistyötehtävät
- 6 = Kokintehtävät
- 7 = Muut tehtävät, mitkä?

Avoimien vastausten perusteella kokintehtäviin yhdistettiin kaikki talouden- ja kiinteistöhoitoon liittyvät tehtävät, virastopalvelut sekä kuljetustehtävät, jotta vastaajien anonymiteetti säilyy. Näitä tehtäviä hoitaa vastaajista reilu kuusi prosenttia. Lisäksi avoimista vastauksista pystyi muodostamaan oman tarkastelujoukkonsa Team Finland –työtä sekä kaupallisia- tai poliittisia- asiantuntijatehtäviä hoitavista työntekijöistä. Näitä tehtäviä hoitaa vajaa kuusi prosenttia vastaajista. Tehtävät ovat saman luonteisia

kuin kehitysyhteistyötehtäviä tekevillä, joita oli edustustoissa vajaa viisi prosenttia. Yhteensä substanssiin liittyviä asiantuntijatehtäviä hoitaa siis noin 10 prosenttia vastaajista.



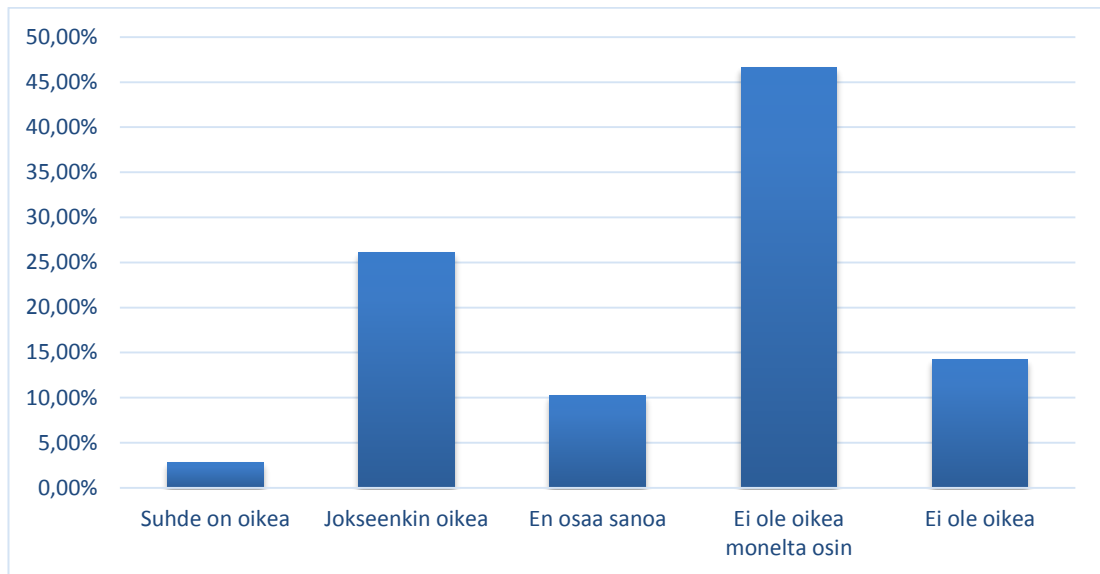
Kuvio 3. Vastaajien päätoiminen tehtävä edustustossa (n=176).

Päätoimisen tehtävän ohella kyselyyn vastanneista 98 henkilöä eli 56 prosenttia kaikista vastanneista hoitaa myös muita tehtäviä päätoimisen tehtävänsä ohella osan aikaa viikosta tai tarvittaessa sijaisena. Eniten oman tehtävän ohella hoidetaan konsulipalvelutehtäviä ja viestintätehtäviä. Lisäksi hoidetaan myös taloushallintotehtäviä ja assistenttitehtäviä.

Paikallisesti palkatuilta kysyttiin, mille tasolle työnantaja on arvioinut heidän tehtävänsä paikallisesti palkattujen työnvaativuutta mittaavassa taulukossa. Vastaajista 147 henkilöä eli 84 prosenttia ei tiedä omaa tasoaan työnvaativuustaulukossa. Koska ainoastaan 16 prosenttia on tiennyt työnvaativuustason, ei tässä tutkimuksessa ole mahdollista ristiintaulukoida työnvaativuustasoa ja palkkoja, sillä liian pienen otannan vuoksi tuloksista ei saada tarpeeksi kattavaa vastausta.

Kyselyssä kysyttiin myös onko palkkauksen taso vastaajien mielestä oikea verrattuna työnvaativuuteen. Yli puolet eli 61 prosenttia oli sitä mieltä, että heidän palkkauksensa taso ei ole oikea suhteessa heidän työnsä vaativuuteen. Alle kolme prosenttia oli sitä

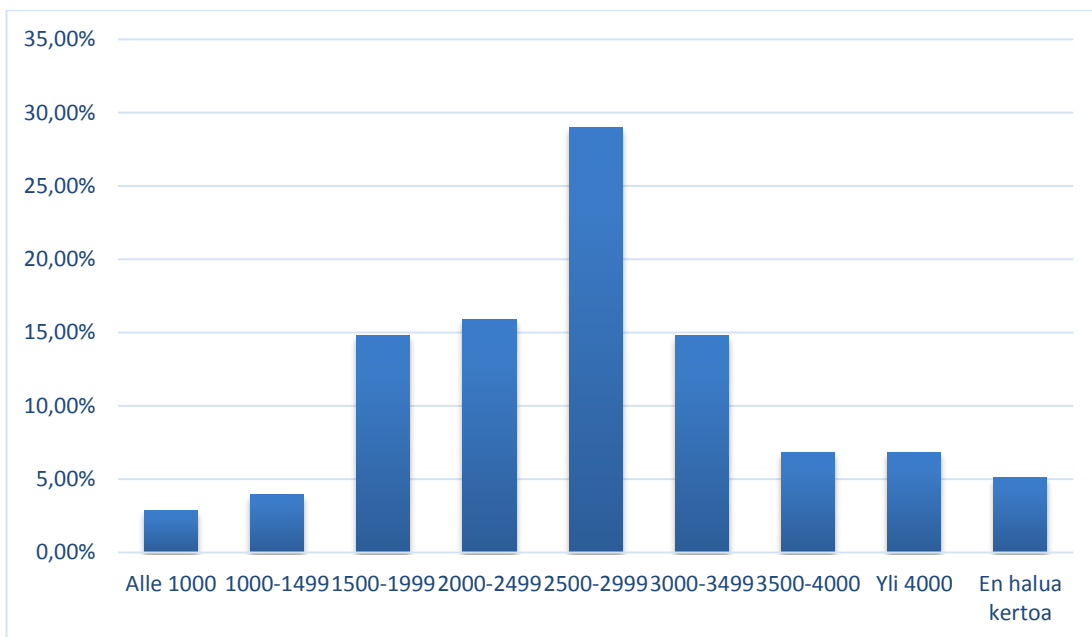
mieltä, että palkkauksen suhde on oikea ja 26 prosenttia oli sitä mieltä, että suhde on jokseenkin oikea.



Kuvio 4. Vastaajien näkemys palkkauksen suhteesta työnvaativuuteen (n=176).

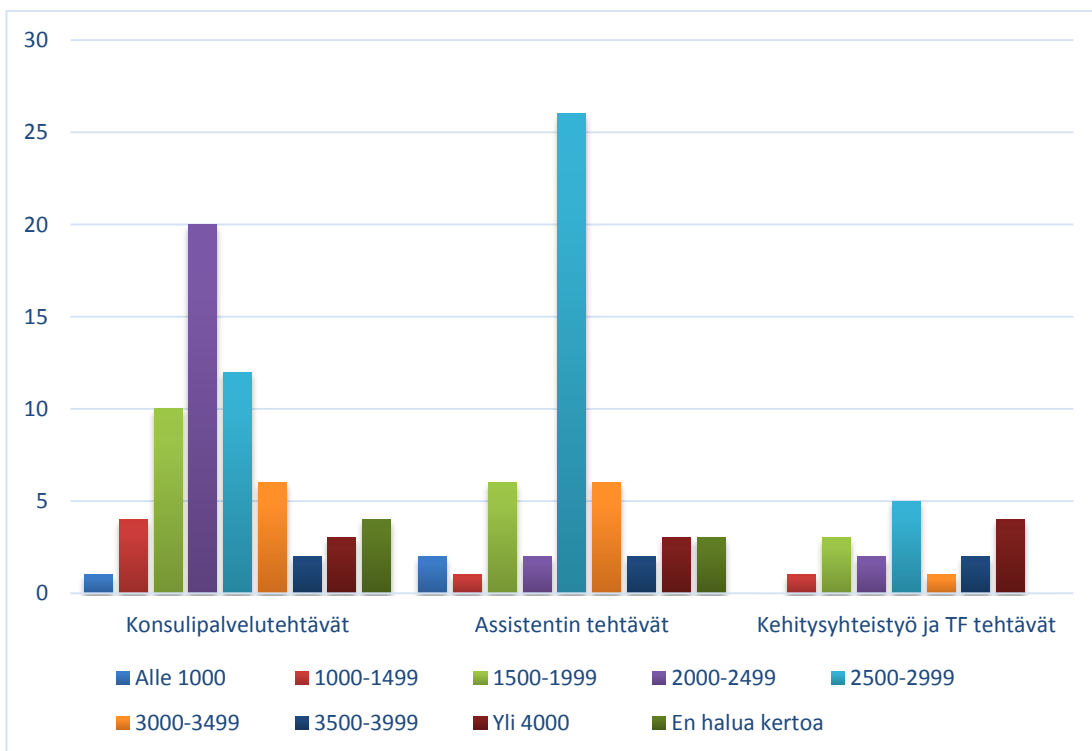
5.3 Palkkaus

Paikallisesti palkatuilta kysyttiin paljonko heidän kuukausipalkkansa on euroissa. Osa-aikatyötä tekeviä pyydettiin laskemaan palkka kokoaikaisen työtuntien mukaan, jotta palkat olisivat vertailukelpoisia. Kysymyksessä oli mahdollisuus jättää palkka kertomatta, mutta vain 5 prosenttia vastanneista ei halunnut kertoa palkkaansa. Tekemättä eroa työtehtäviin kaikista kyselyyn vastanneista paikallisesti palkatuista vajaalla 30 prosentilla palkka on 2500-2999 euroa, joka erottui yleisimpänä palkkaryhmänä. Paikallisesti palkattujen palkkajakauma on kuvattuna kuviossa 5.



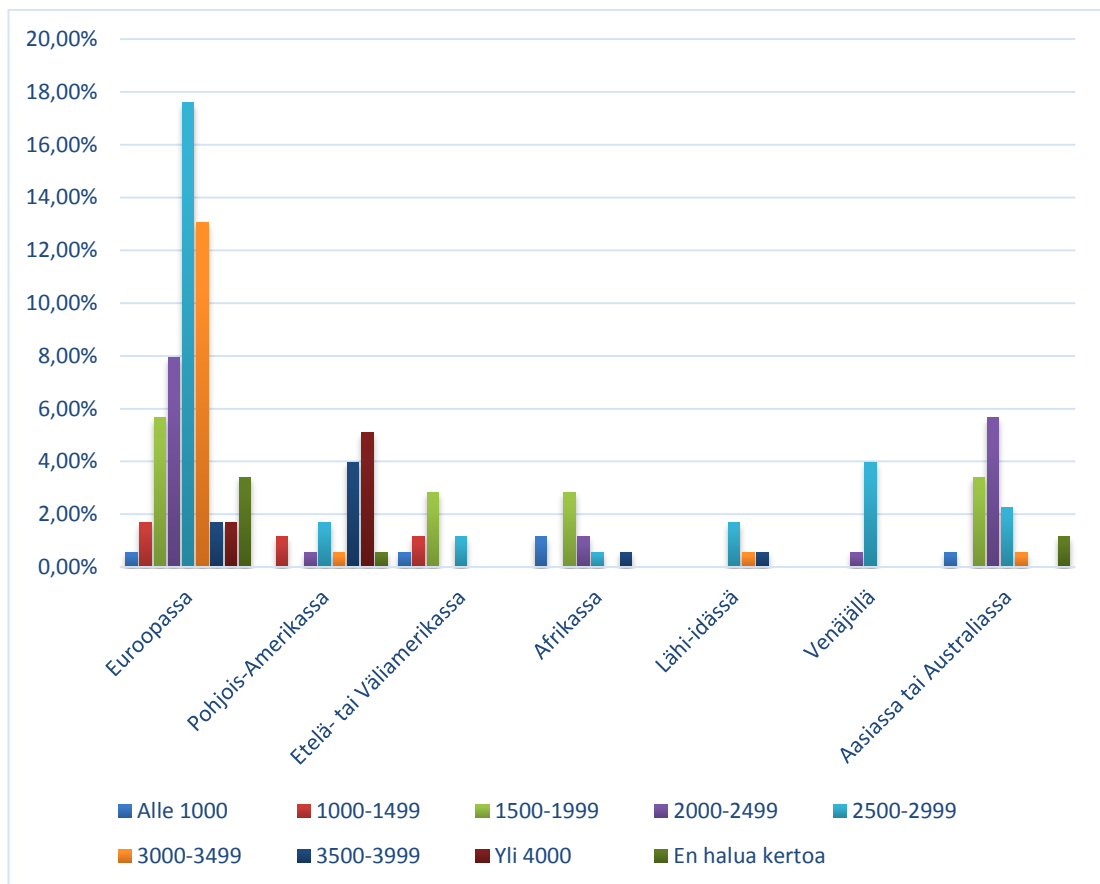
Kuvio 5. Vastaajien palkkajakauma (n=176).

Tuloksista laskettiin myös tehtäväkohtainen palkkajakauma kaikkien vastanneiden kesken konsulipalvelutehtävissä, assistentintehtävissä ja kehitysyhteistyö- tai Team Finland asiantuntijatehtävissä työskentelevistä (Kuvio 6). Kuvio kuvaa samalla tehtävännimikkeellä toimivien palkkoja edustuston sijaintimaasta riippumatta.



Kuvio 6. Vastaajien palkat vertailtuna konsulipalvelutehtävien (n=62), assistentintehtävien (n=51) ja asiantuntijatehtävien (n=18) kesken.

Tuloksista ristiintaulukoitiin myös vastaajien palkat alueiden mukaan (Kuvio 7). Tehäväkohtaisia palkkoja eri alueilla ei ollut mahdollista taulukoida, sillä vastausmäärät jäisivät joillakin alueilla liian pieniksi. Kuviosta näkee, että yli 4000 euron palkkoja maksetaan eniten Pohjois-Amerikassa. Etelä- tai Väli-Amerikassa ja Afrikassa maksetaan yleisimmin alle 2000 euron palkkoja. Aasiassa palkat asettuvat yleisimmin 1500-2500 euron väliin. Euroopassa palkat asettuvat yleisimmin 2500 euron ja 3500 euron väliin.

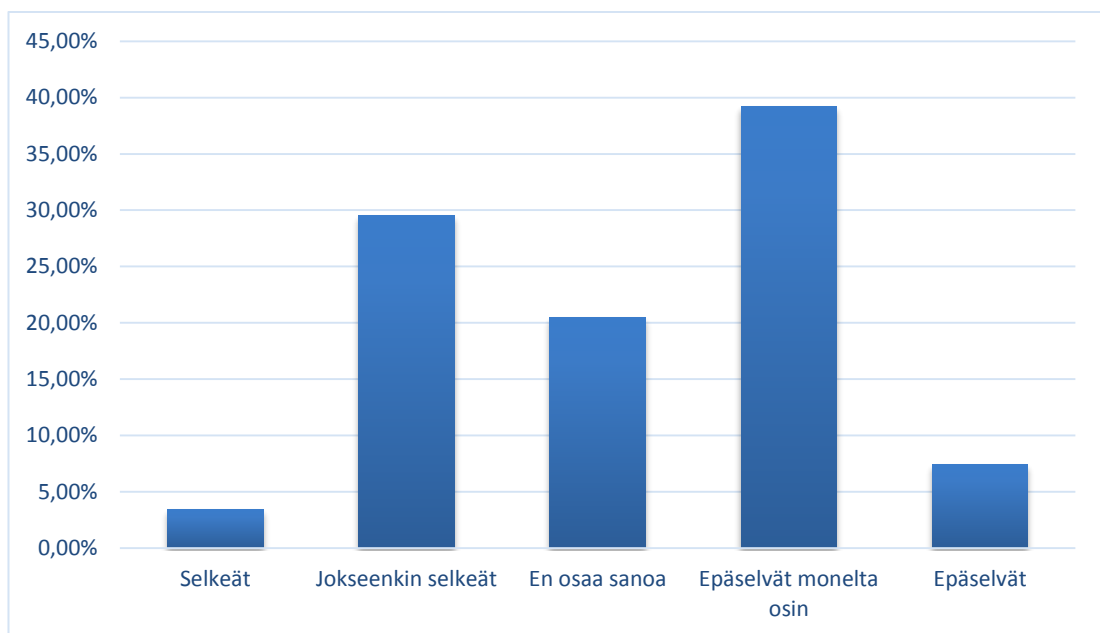


Kuvio 7. Palkkojen jakautuminen eri alueilla työskentelevillä paikallisesti palkatuilla. (Euroopassa n=94, Pohjois-Amerikassa n=24, Etelä- tai Väli-Amerikassa n=10, Afrikassa n=11, Lähi-idässä n=5, Venäjällä n=8, Aasiassa tai Australiassa n=24).

Kyselyssä selvitettiin paikallisesti palkattujen tietoa siitä, milloin edustusto on tehnyt viimeksi palkkavertailun asemamaassa sijaitsevien Pohjois- ja EU-maiden kesken. Yli puolet vastanneista eli 60 prosenttia ei tiedä milloin palkkavertailu on tehty tai onko sellaista tehty. Vastanneista 15 prosenttia kertoo, että vertailua ei ole tehty yli kahteen vuoteen ja ainoastaan neljäsosa vastanneista kertoo, että palkkavertailu on tehty viimeisen kahden vuoden aikana. Kysymyksen tarkoituksena oli selvittää, kuinka usein

palkkavertailua tehdään, sillä asemamaalaisnormin mukaan edustusto pyrkii seuraamaan palkoissa paikallisen julkisen sektorin palkkojen lisäksi muiden Pohjoismaiden ja EU-edustustojen palkkoja.

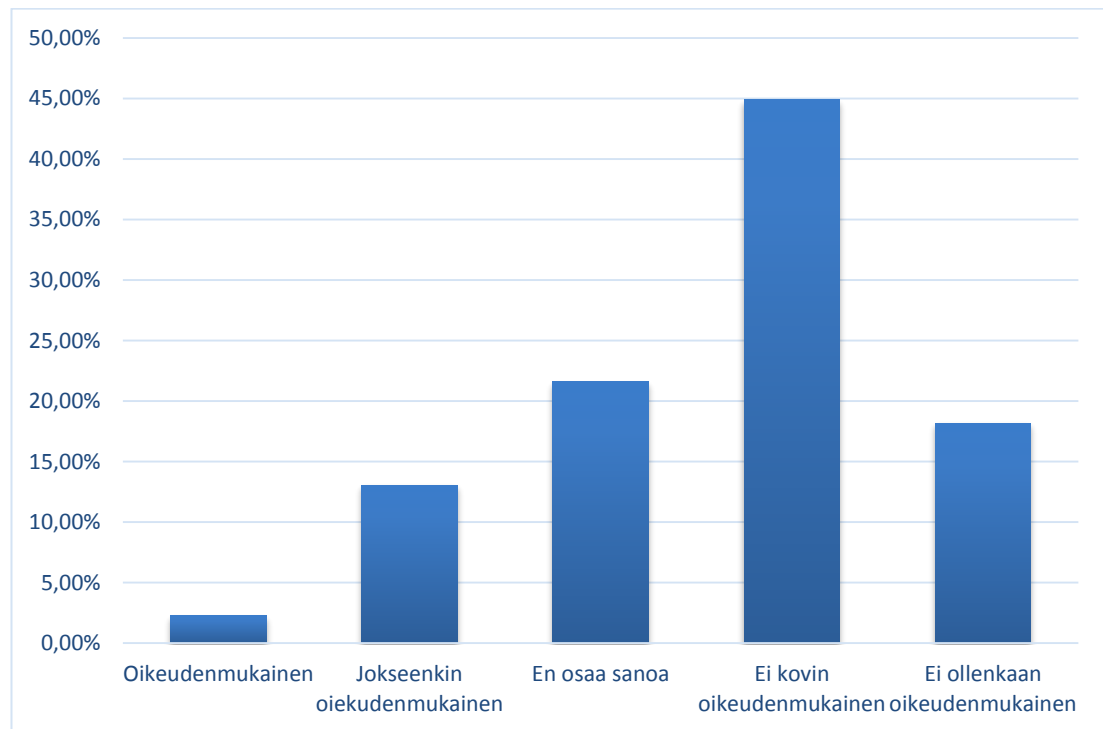
Paikallisesti palkatuilta kysyttiin ovatko palkkauksen perusteet heidän mielestään selkeät ja ymmärrettävät (Kuvio 8). Vastanneista ainoastaan kolme prosenttia oli sitä mieltä, että palkkauksen perusteet ovat heille selkeät. Noin 30 prosenttia piti perusteita jokseenkin selkeinä ja noin 47 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että palkkauksen perusteet ovat epäselvät tai epäselvät monilta osin. Kysymykseen oli mahdollista vastata myös ”en osaa sanoa”. Tämä voitaneen tulkita niin, ettei vastaaja joko tiedä palkkauksen perusteita tai ne eivät ole hänelle jollain tasolla selvät. Vastanneista noin 20 prosenttia ei siis osannut sanoa ovatko palkkauksen perusteet selkeät ja ymmärrettävät.



Kuvio 8. Vastaajien näkemys palkkauksen perusteiden selkeydestä (n=176).

Kyselyn mukaan paikallisesti palkatuista neljä prosenttia on tyytyväisiä palkkaansa ja 17 prosenttia taas on erittäin tyytymättömiä palkkaansa. Melko tyytymättömiä palkkaansa oli noin 44 prosenttia vastanneista. Jokseenkin tyytyväisiä palkkaansa oli neljäsosa vastanneista.

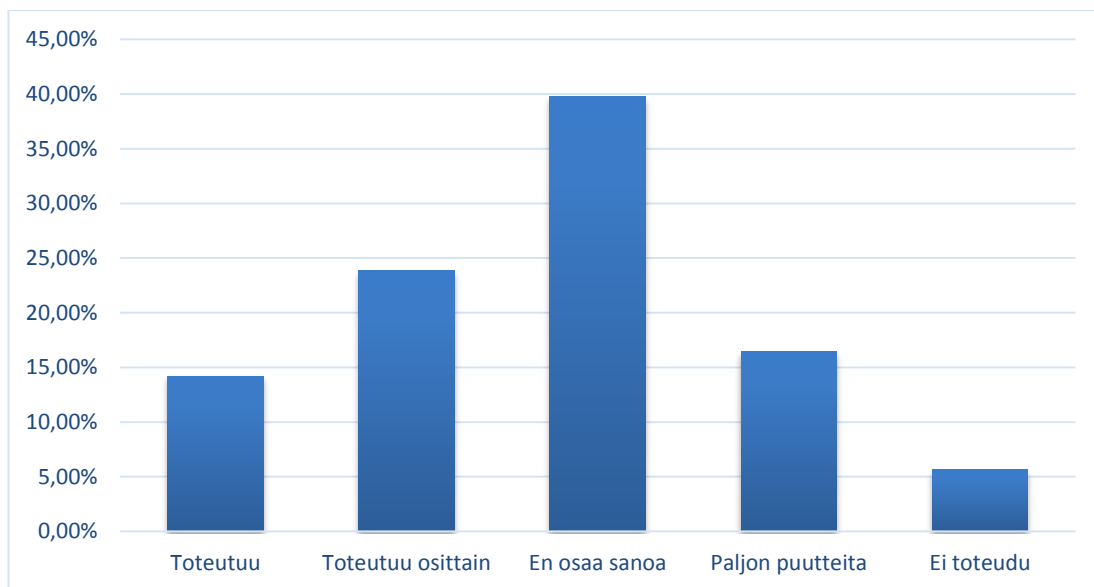
Paikallisesti palkatuilta kysyttiin määräytyvätkö palkat heidän mielestään oikeudenmukaisesti (Kuvio 9). Vastaajista 18 prosenttia oli sitä mieltä, että palkkojen määräytyminen ei ole ollenkaan oikeudenmukainen ja 45 prosentin mielestä palkkojen määräytyminen ei ole kovin oikeudenmukainen. Alle kolme prosenttia vastaajista koki palkan määräytymisen oikeudenmukaiseksi ja 13 prosenttia jokseenkin oikeudenmukaiseksi.



Kuvio 9. Vastaajien näkemys palkkauksen oikeudenmukaisuudesta (n=176).

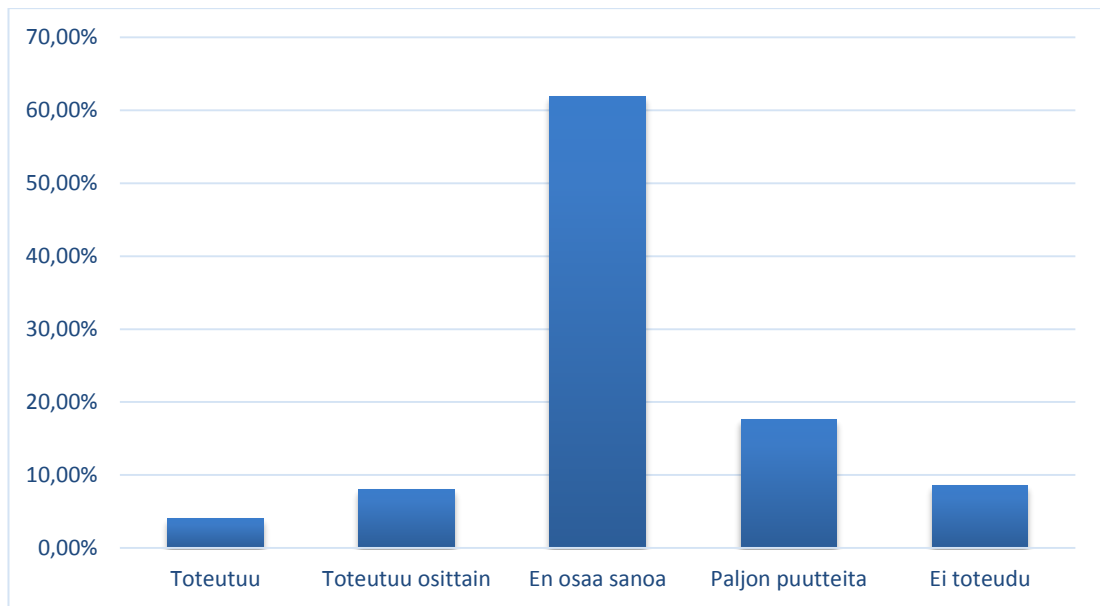
5.4 Tasapuolinen kohtelu ja yhdenvertaisuus

Paikallisesti palkatuilta kysyttiin kokevatko he, että edustustossa toteutuu tasapuolinen kohtelu palkkauksessa verrattuna muihin suomalaisiin paikallisesti palkattuihin, jotka tekevät vastaavia työtehtäviä heidän omassa työskentelyedustustossaan (Kuvio 10). Vastanneista 40 prosenttia ei osannut sanoa toteutuuko tasapuolinen kohtelu tai edustustossa ei työskentele verrattavia henkilöitä. Kantaa ottaneista enemmistö eli 38 prosenttia kaikista vastanneista oli sitä mieltä, että tasapuolinen kohtelu toteutuu tai toteutuu osittain. 22 prosenttia oli sitä mieltä, että tasapuolisessa kohtelussa edustuston sisällä on paljon puutteita tai se ei toteudu ollenkaan.



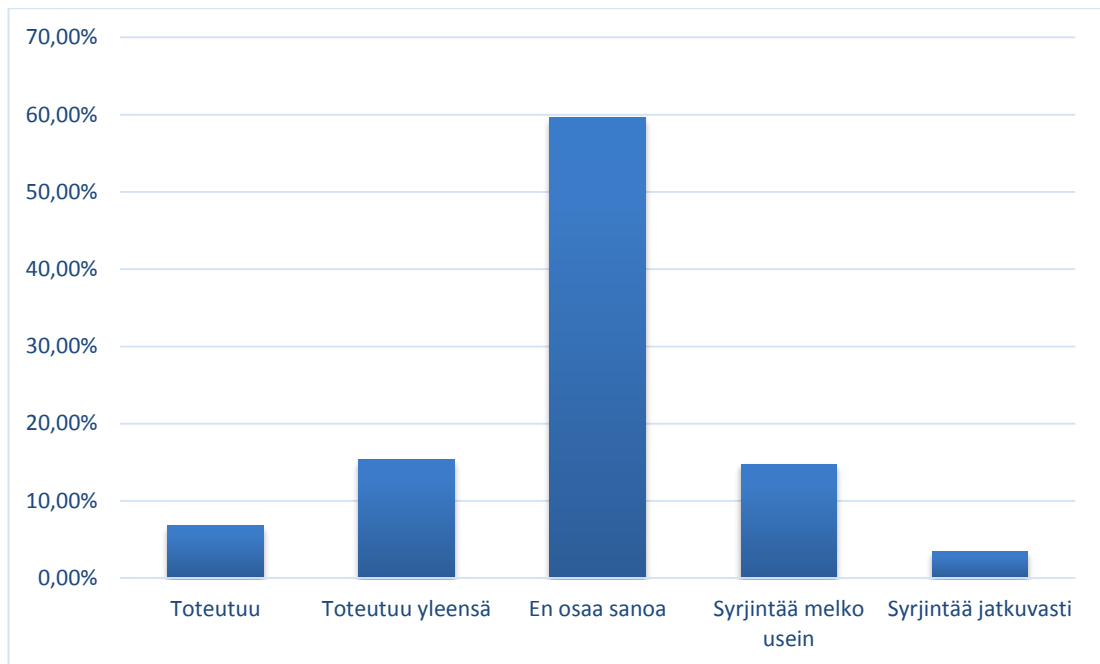
Kuvio 10. Vastaajien kokemus tasapuolisesta kohtelusta omassa työskentelyedustustossa verrattuna muihin suomalaisiin paikallisesti palkattuihin (n=176).

Paikallisesti palkatuilta kysyttiin kokevatko he, että tasapuolinen kohtelu palkkauksessa toteutuu verrattuna muihin suomalaisiin paikallisesti palkattuihin, jotka tekevät vastaavia työtehtäviä muissa Suomen edustustoissa (Kuvio 11). Vastanneista yli puolet eli 62 prosenttia ei osannut sanoa toteutuuko tasapuolinen kohtelu. Kantaa ottaneista enemmistö eli 26 prosenttia kaikista vastaajista oli kuitenkin sitä mieltä, että tasapuolisessa kohtelussa on paljon puutteita tai se ei toteudu ollenkaan. Noin neljä prosenttia kyselyyn vastanneista oli sitä mieltä, että tasapuolinen kohtelu toteutuu ja kahdeksan prosenttia koki, että tasapuolinen kohtelu toteutuu osittain.



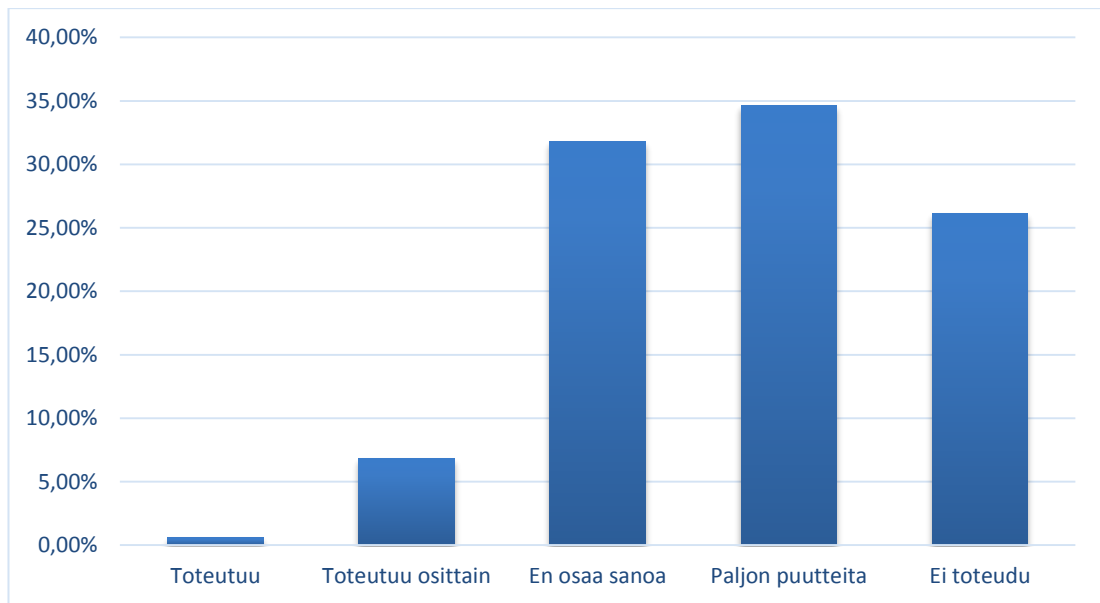
Kuvio 11. Vastaajien kokemus tasapuolisesta kohtelusta verrattuna muissa Suomen edustustoissa työskenteleviin suomalaisiin paikallisesti palkattuihin, jotka tekevät vastaavia tehtäviä (n=176).

Paikallisesti palkatuilta kysyttiin toteutuuko heidän mielestään yhdenvertaisuus palkkauksessa paikallisesti palkattujen suomalaisten ja asemamaan kansalaisten välillä heidän omassa työskentelyedustustossa (Kuvio 12). Vastanneista yli puolet eli 60 prosenttia ei osannut sanoa toteutuuko yhdenvertaisuus palkkauksessa. Kantaa ottaneista enemmistö eli 22 prosenttia kaikista vastaajista koki, että yhdenvertaisuus palkkauksessa toteutuu tai toteutuu yleensä. Noin 15 prosenttia kyselyyn vastanneista oli sitä mieltä, että syrjintää tapahtuu melko usein ja vain vähän yli kolme prosenttia koki, että syrjintää tapahtuu jatkuvasti. Paikallisesti palkattuja asemamaan kansalaisia tarkastellaan tässä työssä vähemmän. Yhdenvertaisuutta koskeva kysymys jätettiin kyselyyn kuitenkin ulkoministeriön pyynnöstä.



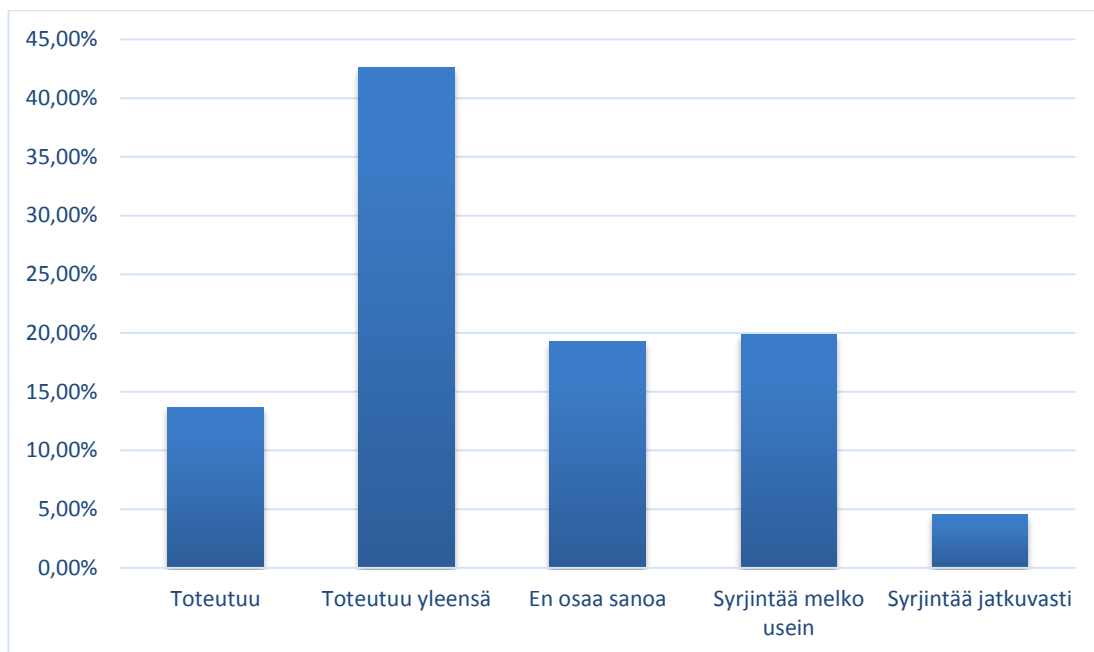
Kuvio 12. Vastaajien mielipide yhdenvertaisuuden toteutumisesta omassa työskentele-yedustustossa verrattuna asemamaan kansalaisiin, jotka tekevät vastaavia tehtäviä (n=176).

Paikallisesti palkatuilta kysyttiin kokevatko he, että tasapuolinen kohtelu palkkauksessa toteutuu verrattuna lähetettyihin virkamiehiin, jotka tekevät vastaavia työtehtäviä (Kuvio 13). Vastanneista 32 prosenttia ei osannut sanoa toteutuuko tasapuolinen kohtelu paikallisesti palkattujen ja lähetettyjen välillä. Vastajista huomattava enemmistö eli yhteensä 61 prosenttia oli sitä mieltä, että tasapuolisessa kohtelussa on paljon puutteita tai se ei toteudu ollenkaan. Huomionarvoista on, että yli neljännes oli nimenomaan sitä mieltä, ettei tasapuolinen kohtelu toteudu ollenkaan. Alle prosentti vastajista oli sitä mieltä, että tasapuolinen kohtelu toteutuu lähettyjen virkamiesten ja paikallisesti palkattujen välillä. Vajaa 7 prosentti koki, että tasapuolinen kohtelu toteutuu osittain.



Kuvio 13. Vastaajien kokemus tasapuolisen kohtelun toteutumisesta verrattuna lähetteyihin virkamiehiin, jotka tekevät vastaavia tehtäviä (n=176).

Kysyttäessä yleisesti yhdenvertaisuuden toteutumisesta edustustossa oli yli puolet vastaajista eli 56 prosenttia sitä mieltä, että työntekijöitä kohdellaan yhdenvertaisesti tai ainakin yleensä yhdenvertaisesti (Kuvio 14). Alle viisi prosenttia katsoi, että syrjintää tapahtuu jatkuvasti ja 20 prosenttia katsoi, että syrjintää tapahtuu melko usein. Vajaa 20 prosenttia ei osannut sanoa kohdellaanko työntekijöitä yhdenvertaisesti. Kysymyksessä oli mahdollista kertoa, millaisissa tilanteissa vastaaja on syrjintää huomannut. Koska kysymyksessä kysyttiin yhdenvertaisuudesta yleisesti, myös vastauksissa oli laajasti erilaisia tilanteita. Eniten vastauksissa esiin nousi kielellinen ulkopuolelle jättäminen eli keskustelu suomeksi tai englanniksi tilanteissa, joissa kaikki työntekijät eivät puhu kyseisiä kieliä.

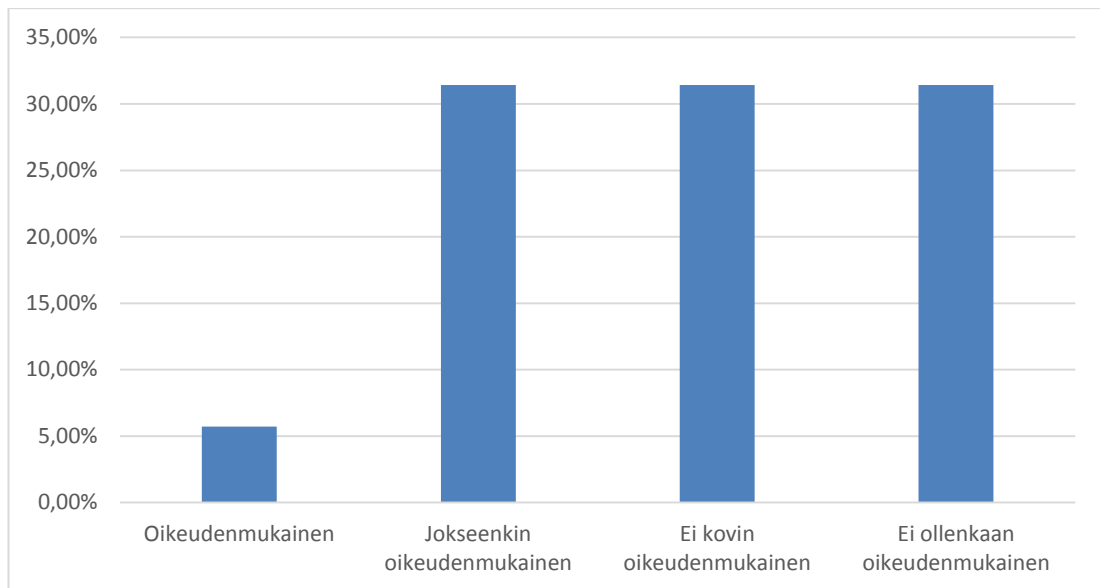


Kuvio 14. Vastaajien mielipide yhdenvertaisuuden toteutumisesta yleisesti (n=176).

5.5 Kannustinpalkkiojärjestelmä

Paikallisesti palkatuilta kysyttiin onko ulkoministeriön kehittämä kannustinpalkkiojärjestelmä. Vastanneista 42 prosenttia ei tiedä onko järjestelmä käytössä heidän työskentelyedustustossaan. Vain 17 prosentilla vastanneista järjestelmä oli käytössä. 41 prosenttia vastanneista kertoo, että kannustinpalkkiojärjestelmä ei ole käytössä edustustossa.

Kyselyssä kysyttiin myös onko kannustinpalkkioiden myöntäminen ollut vastaajien mielestä oikeudenmukaista. Vastaajista 80 prosenttia ei osaa sanoa onko kannustinpalkkioita myönnetty oikeudenmukaisesti. Tämä vastaa edellisen kysymyksen prosenttia niistä vastaajista, joiden edustustossa ei järjestelmää ole käytössä tai eivät osaa sanoa onko se käytössä. Niistä vastaajista, joiden edustustossa kannustinpalkkiojärjestelmä on käytössä enemmistö kuitenkin sitä mieltä, ettei kannustinpalkkioiden myöntäminen ole ollut hyvin perusteltua ja oikeudenmukaista. Kantaa ottaneita vastaajia oli yhteensä 35 ja heidän prosentuaalinen vastausjakauma on kuvattu Kuviossa 15.



Kuvio 15. Kantaottaneiden 35:n vastaajan prosentuaalinen kokemus kannustinpalkkiojärjestelmän oikeudenmukaisuudesta (n=35).

Kyselyssä oli myös kysymys, siitä onko vastaaja itse saanut kannustinpalkkion. E-lomake-ohjelma ei jostain syystä näyttänyt vastauksia tähän kysymykseen, joten kysymyksestä ei saatu tulosta.

5.6 Avoimet vastaukset

Kyselyn avoimeen kohtaan palkkauksesta tuli eripituisia vastauksia yhteensä 91 kappaletta. Avoimessa vastauskohdassa kysymykseen koskien tasapuolisesta kohtelusta paikallisesti palkattujen ja lähetettyjen virkamiesten välillä tuli vastauksia 73 kappaletta. Vastauksissa toistui monia samoja asioita. Osa vastauksista toi esille myös muita kuin palkkaukseen liittyviä paikallisesti palkattujen työehtoja koskevia asioita sekä vastaajien näkemiä epäkohtia. Palkkauksesta yleinen mielipide oli, että taulukoitu palkkausjärjestelmä selkeyttäisi palkkauksen perusteiden ymmärtämistä. Lisäksi muutamassa vastauksessa kaivattiin selkeyttä tehtäväkohtaisen palkanosa perusteisiin sekä katsottiin, että henkilökohtainen palkanosa motivoisi työssä suoriutumiseen. Monessa vastauksessa todettiin, että palkka on huono ja sillä on vaikea tulla toimeen. Yleisesti palkkauksen perusteet olivat monelle epäselviä. Harmillisena koettiin, ettei palkka muutu, vaikka työtehtävät muuttuisivat tai kokemusta olisi useita vuosia. Omalla työpanoksella ja suorituksella ei koettu olevan mahdollista vaikuttaa palkkaan. Toivottiin parempia urakehitysmahdollisuuksia.

Useassa vastauksessa toistui, että vastaajien mukaan edustustoissa ei seurata työskentelymaan palkankorotuksia eikä palkassa huomioida inflaatiota tai se tehdään hitaasti. Työskentelymaan vuokratason nousua ei vastausten mukaan huomioida palkassa. Yhdessä vastauksessa kerrottiin, että ulkoministeriö ei ole ottanut asemamaassa olevaa palkkatason kehitystä ja hintatason nousua tarpeeksi huomioon palkkamäärärahoissa edustuston yrityksistä huolimatta. Toisen vastausten mukaan ongelmana on, ettei edustuston johto vie palkka-asiaa ollenkaan eteenpäin ulkoministeriöön. Monessa vastauksessa tuotiin esille, että asuminen työskentelymaassa on kallista ja se vie suuren osan palkasta. Usean vastauksen mukaan palkka ei riitä Suomen tasoiseen asumiseen. Vastaajien mukaan on eriarvoista, että lähetetyillä virkamiehillä on hienot asunnot ja paikallisesti palkatut joutuvat tinkimään omasta asumisen tasosta, kuten asumaan jaeuissa asunnoissa. Eräs vastaaja ihmetteli, että lähetettyjen virkamiesten asumiseen maksetaan korkeampaa korvausta kuukaudessa kun paikallisesti palkatulle maksetaan kuukausipalkkaa.

Lisäksi lähetetyille virkamiehille korvataan terveydenhuollon kustannukset, mutta vastausten perusteella paikallisesti palkattu maksaa kustannuksia paljon omakustanteisesti joko sen vuoksi, ettei paikallisen terveydenhuollon taso ole riittävä tai työntekijällä ei ole mahdollisuutta käyttää julkista terveydenhuoltoa Suomessa, vaikka työntekijä maksaa verot palkastaan Suomeen. Verojen ja sosiaaliturvamaksujen osalta paikallisesti palkattujen asema koettiin vastausten mukaan myös eriarvoisena niin oman edustuston sisällä kuin verrattuna muihin edustustoihin. Vastaajat kertovat, että palkasta jää eri summa käteen riippuen siitä, minne työntekijä maksaa veronsa ja sosiaaliturvamaksunsa. Erilaisia tilanteita voi olla myös edustuston sisällä samoja tehtäviä tekevissä työntekijöissä.

Useassa vastauksessa todettiin, ettei palkka riitä Suomessa käymiseen. Vastaajat kokevat eriarvoisena sen, ettei paikallisesti palkatuille makseta lentoa Suomesta tai lähtömaasta työskentelymaahan kuten lähetetyille virkamiehille. Muutamassa vastauksessa koettiin epäkohtana se, etteivät paikallisesti palkattujen edut noudata standardeja. Vastaajat kertovat, että joissakin edustustoissa työnantaja maksaa sairaskorvauksen, työluvasta aiheutuvat kustannukset sekä terveystarkastukset, kun toisissa nämä on pakko maksaa omakustanteisesti. Myös se, että joissain edustustoissa maksetaan lomarahoja ja toisissa ei, koettiin epäreiluna. Parissa vastauksessa epäiltiin, johtuuko

haluttomuus palkkauksen parantamiseen siitä, että lähetetyt virkamiehet pelkäävät kasvavien palkkakustannusten aiheuttavan leikkauksia ulkomaanedustuksen korvauksiin.

Usea vastaaja oli sitä mieltä, että avoimuudessa olisi parantamista palkkauksen osalta. Moni ei tiennyt onko asemamaalaisnormin mukaista palkkavertailua tehty, tai jos sellainen oli tehty, ei tuloksia ollut kerrottu työntekijöille. Moni kertoi, että Suomen edustustojen maksamat palkat ovat verrokkien alimmalla tasolla. Useat kertovat kuulleen kannustinpalkkiojärjestelmästä ja työnvaativuutta mittaavasta taulukosta kyselyn myötä ensimmäistä kertaa. Erään vastaajan mukaan kannustinpalkkiojärjestelmä on vain pisara meressä. Siinä koettiin vastaajien mukaan ongelmalliseksi myös se, miten työnantaja voi verrata eri tehtäviä tekevien paikallisesti palkattujen työsuoritusta keskenään. Vastaajat epäilivät perustuuko palkkion myöntäminen esimiehen mielikuvaan työsuorituksesta.

Avoimessa vastauksessa tuli esille myös paikallisesti palkattujen kokemat perhe-elämään vaikuttavat ongelmat. Erään vastaajan mukaan on epäoikeudenmukaista, että työntekijä maksaa verot Suomeen ja samalla saa ainoastaan paikallisen lain mukaisen lyhyen äitiysloman. Muitakin perhelomiin liittyviä ongelmia tuotiin esille. Lisäksi huolta aiheutti lasten koulutus työskentelymaan julkisessa koulussa, kun lähetettyjen lapset käyvät kalliita yksityiskouluja. Parilla vastaajalla oli tilanne, jossa puolisoilla ei ollut mahdollista saada työlupaa vastaajan työskentelymassa, jolloin perhe on paikallisesti palkatun pienen palkan varassa. Eräs totesi, että paikallisesti palkatun työtä tekevät lähinnä lapsettomat henkilöt.

Vastauksissa tuotiin esille myös epäkohtia lomien suhteen. Monen vastauksen mukaan lomaa kertyy vähemmän kuin Suomessa. Eräs vastaaja kertoi, että paikalliset pyhäpäivät vähennetään kertyneistä lomista. Toinen vastaaja kertoi, että lomaa kertyy vuodessa useita viikkoja vähemmän kuin lähetetyille virkamiehille. Erityisesti Euroopan ja länsimaiden ulkopuolisissa vastauksissa korostui se, että asemamaan työlainsäädäntö on monin osin heikompi kuin Suomessa. Eräs vastaaja piti epäkohtana sitä, että edustusto soveltaa kahden lain välillä sitä, joka on työnantajalle edullisin. Eräs vastaaja ihmetteli ylitöiden korvaamista vapaa-aikana. Kolmas vastaaja piti omituisena, että työehdoissa sanotaan, että työnantaja on edustusto, mutta palkkakuitissa lukee siitä

huolimatta ulkoministeriö. Mielikuva ”kahden kerroksen väestä” tai ”kahdesta eri kastista” tuli vastauksissa esille vahvasti. Eräs vastaaja koki, että paikallisesti palkatun henkilöstön jatkuva vaihtuvuus johtuu työehdoista ja palkasta.

Yksi vastaajista koki, että koska lähetettyjä virkamiehiä on karsittu edustustoista, on töitä siirretty paikallisesti palkatuille, mutta työn vaativuuden muuttuessa tai työtehtävien lisääntyessä, palkka ei ole muuttunut. Useat kertoivat sijaistavansa lähetettyjä virkamiehiä tarvittaessa, mutta sitä ei huomioida heidän palkassaan. Toinen vastaaja oli sitä mieltä, että pitkään edustustossa työskennelleet paikallisesti palkatut joutuvat toisinaan opettamaan lähetetyt virkamiehet tehtäviinsä, ja kun he alkavat hallitsemaan työnsä, he vaihtavat maata tai palaavat Suomeen. Kolmas vastaaja on työskennellyt edustustossa, jossa hän teki samoja tehtäviä lähetettyjen virkamiesten kanssa maahan-tulotehtävissä ja hänellä oli lähetettyjä kollegoita pidempi kokemus vastaavista töistä. Vastaaja koki, ettei tasapuolinen kohtelu toteutunut paikallisesti palkatun ja lähetetyn välillä. Neljäs vastaaja kertoi, että lähetetyillä virkamiehillä on noin nelinkertaiset tulot häneen verrattuna. Eräs vastaaja koki epäoikeudenmukaisena sen, että hänellä on Suomessa opintotuella maksettu koulutus, mutta palkka on kuitenkin työskentelyvaltion tasolla. Yleisesti vastauksissa katsottiin ero paikallisesti palkattujen ja lähetettyjen virkamiesten palkassa ja eduissa jokseenkin oikeutetuksi, mutta kohtuuttoman suureksi.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

6.1 Paikallisesti palkattujen tasapuolinen kohtelu eri edustustoissa

Tässä opinnäytetyössä tutkittiin kokevatko Suomen edustustoissa työskentelevät paikallisesti palkatut Suomen kansalaiset tulevansa tasapuolisesti kohdelluksi palkkauksen suhteen verrattuna muiden Suomen edustustojen suomalaisiin paikallisesti palkattuihin työntekijöihin, jotka tekevät samoja työtehtäviä.

Paikallisesti palkattuja suomalaisia työskentelee Suomen edustustoissa eri maissa ja jokaisessa maassa työsuhteen ehdot määräytyvät paikallisen lain vähimmäismääräysten mukaan, vaikka ehdot olisivat tällöin alle Suomen lain vaatimusten. Kansallista sääntelyä on hyvin vähän, eikä sääntely ole kovin tarkkaa eri tilanteisiin. Tämä aiheuttaa tilanteen, jossa työehdot samoin kuin palkatkin vaihtelevat jokaisessa edustustossa. Palkat ovat markkinapalkkoja, jotka määräytyvät lähtökohtaisesti paikallisen palkkatason mukaan maittain. Eri edustustoissa eri maissa tehdään siis samoja tehtäviä eri palkalla.

Tehdyn kyselytutkimuksen mukaan 62 prosenttia vastanneista ei osannut sanoa toteutuuko tasapuolinen kohtelu palkkauksessa verrattuna muihin suomalaisiin paikallisesti palkattuihin, jotka tekevät vastaavia tehtäviä muissa edustustoissa. Tämä viittaa siihen, ettei kyselyyn vastanneilla ole tietoa muiden vastaavia tehtäviä tekevien paikallisesti palkattujen palkoista. Kantaa ottaneista vastaajista kuitenkin enemmistö oli sitä mieltä, että tasapuolisessa kohtelussa on puutteita. Tutkimuksessa ei tosin selviä, perustuuko vastaajan tieto muiden palkoista ajantasaiseen ja varmaan tietoon.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että tasapuolisuuden määrittämiseen tarvitaan luotettavaa tietoa siitä, paljonko eri tehtävissä työskenteleville maksetaan palkkaa. Kuten todettu, vastaajilla tietoa ei todennäköisesti ollut käytössään ja siksi kysymykseen ei ole annettu kantaa ottavaa vastausta. Kuviossa 6 kuvataan vastaajien kertoman mukaan palkat konsulipalvelutehtävien, assistentintehtävien ja erityisasiantuntujan tehtävien kesken. Kuvioista ei voi tehdä suoria johtopäätöksiä syventymättä jokaisen vastaajan tarkkaan tehtäväkuvaan. Kuitenkin voidaan nähdä, että samalla tehtävänimikkeellä

tehtävästä työstä maksetaan palkkaa eri maissa yli kolmen tuhannen euron vaihteluvälillä. Jokaisesta palkasta pitäisi nähdä yksityiskohtaiset perustelut palkan määräytymiselle, jotta voitaisiin tehdä tarkka arvio siitä toteutuuko tasapuolinen kohtelu. Paikallisesti palkattujen palkat muodostuvat eri perustein eivätkä ole suoraan vertailukelpoisia. Tasapuolisen kohtelun kannalta tämä on ongelmallista, sillä mittariston puuttuessa ei ole olemassa verrattavaa tietoa siitä, kohdellaanko työntekijöitä varmasti tasapuolisesti.

Tarvitseeko tasapuolisen kohtelun velvoitetta ylipäätään soveltaa Suomen edustustoissa työskenteleviin paikallisesti palkattuihin työntekijöihin? Suomen työ sopimuslain mukaan kansainvälisluonteisiin työ sopimuksiin sovelletaan Rooma I -asetuksen mukaan työskentelymaan työ lainsäädäntöä. Tasapuolisenkohtelun velvoite on Suomen työ sopimuslain luvussa 2. Siten sitä ei tarvitsisi sellaisenaan soveltaa, ellei työskentelymaan lainsäädännössä ole vastaavaa määräystä tasapuolisesta kohtelusta annettu. Kuitenkin Suomi on valtiona sitoutunut noudattamaan kansainvälisiä sopimuksia. Valtion suveriniteetin mukaan sopimukset sitovat valtiota lähtökohtaisesti vain sen omalla alueella. Kansainvälisten sopimusten velvoitteet on viety kansalliseen lainsäädäntöön siten, että ainakin niiden vähimmäisvaatimukset tulevat varmasti noudatetuiksi. Samalla Suomen valtio työnantajana katsoo, ettei se ole sidottu omissa ulkomailla sijaitsevilla virastoissaan työskenteleviin työntekijöihin soveltamaan Suomen työ lainsäädäntöä, jolloin on mahdollista, että työ ehdot alittavat Suomen lain vähimmäisvaatimukset. Lakkaako Suomen valtion sitoutuminen kansainvälisiin sopimuksiin silloin, kun työtä ei tehdä Suomen alueella, vaikka työ tehtäisiin viimekädessä Suomen valtiolle?

Suomen lakien tiedetään olevan kansainvälisten velvoitteiden mukaisia valmiiksi. Hallituksen esityksessä työturvallisuuslaiksi on todettu, että Suomen edustustot ovat valtion viranomaisia ja niissä tehtävään työhön sovelletaan Suomen lainsäädäntöä. Vaikka suomen oikeusjärjestelmän perusoikeudet eivät koskisikaan edustuston paikallisesti palkattua henkilöstöä, Suomen valtion viranomaiset ovat sidottuja niihin. Valtion työnantajana voidaan katsoa siten olevan korostetummin sidottu perustuslain ja muiden Suomen lakien vaatimusten toteuttamiseen kuin yksityissektorin työnantajan. Työlainsäädäntö on laadittu heikomman osapuolen eli työntekijän suojaksi. Rooma I -asetus säätää siitä, minkä maan lainsäädännön vähimmäisehtoja on noudatettava,

mutta se ei estä noudattamasta tai sopimasta parempia ehtoja. Valtion työnantajana tulisi varmistaa, että työsopimuksen ehdot täyttää kaikki ne velvoitteet, joihin Suomi on kansainvälisesti sitoutunut. Yhdenvertaisuus ja tasapuolinen kohtelu tulevat Suomen kansalliseen lainsäädäntöön kansainvälisistä sopimuksista.

Ulkoministeriö ja Suomen edustustot tekevät järjestelmällistä työtä Suomen myönteisen tunnettuuden lisäämiseksi maailmalla. Suomalaiset arvot kuten perhe-elämä, tasa-arvo ja työntekijöiden oikeudet ovat Suomen maakuvatyön kulmakiviä. Suomen pärjäämistä erilaisissa mittauksissa maailmalla viestitään eteenpäin edustustojen toimesta. Kyselytutkimuksen avoimeen vastauskohtaan tuli useita vastauksia, joiden mukaan paikallisesti palkatuille kertyy vähemmän vuosilomaa ja vanhempainlomat ovat lyhempiä kuin Suomen lain mukaiset. Vastausten perusteella on ristiriitaista, että edustuston toimesta viedään maailmalle kuvaa Suomesta työntekijöiden oikeuksien edelläkävijänä, vaikka edustusto työnantajana katsoo, että sen omiin työntekijöihin voi soveltaa Suomen lain vaatimuksia alhaisempia työehtoja.



Kuva 8. Maakuvatyökalu työntekijöiden oikeuksista Suomessa (Finland Toolbox.)

Edustustot ovat Suomen valtion virastoja, jotka toimivat ulkoministeriön alaisina yksikköinä. Tarvitseeko eri edustustoissa samaa työtä tekeviä työntekijöitä kohdella keskenään tasapuolisesti? Jos kyseessä olisi Suomen valtion alueella sijaitsevista saman viranomaisen eri virastoista, vastaus olisi yksiselitteinen. Ovatko Suomen edustustoissa työskentelevät paikallisesti palkatut yksi iso yhtenäinen henkilöstöryhmä vai 90:tä edustustojen omaa pientä erillistä itsenäistä henkilöstöryhmää? Ulkoministeriö ohjaa ja valvoo edustustojen toimintaa sekä päättää edustustojen määrärahoista ja henkilöstön määrästä. Ulkoministeriön henkilöstötilinpäätöksessä edustustojen paikallisesti palkattua henkilöstöä käsitellään yhtenä ryhmänä. Miten tasapuolisuusperiaatetta tulee tulkita paikallisesti palkattujen henkilöstöryhmässä? Työnantajan tulee kohdella työntekijöitään tasapuolisesti. Onko jokainen edustusto erillinen työnantaja ja jokainen edustusto kohtelee omia työntekijöitään tasapuolisesti keskenään? Tällöin lopputulos on, että saman ministeriön alaisissa valtion virastoissa työskentelee samoissa tehtävissä työntekijöitä täysin eri palkalla.

6.2 Paikallisesti palkattujen ja lähetettyjen virkamiesten tasapuolinen kohtelu

Toinen tässä työssä tutkittava asia oli kokevatko Suomen edustustoissa työskentelevät paikallisesti palkatut Suomen kansalaiset tulevansa tasapuolisesti kohdelluksi palkkauksen suhteen verrattuna lähetettyihin virkamiehiin, jotka tekevät samoja työtehtäviä Suomen edustustoissa.

Lähetettyjen virkamiesten työsuhteen laatu ja ehdot sekä diplomaattiasema ovat tarkasti säänneltyjä kansainvälisin sopimuksin ja kansallisella lailla. Lisäksi säätelyä on tarkennettu asetuksilla, joita päivitetään vuosittain. Virkasuhde on myös suojattu virkaehtosopimuksella. Lähetetyn virkamiehen palkka perustuu selkeään järjestelmään, jossa on eroteltu tehtäväkohtainen palkanosa eli tietyn tehtävän rahallinen arvo työnantajalle sekä henkilökohtainen suoritukseen perustuva palkanosa. Työsuhteella on siis selkeät raamit ja palkka on eri osien avulla mitattavissa ja erot perusteltavissa. Samassa asemassa oleville ei voi siten maksaa mielivaltaisesti eri palkkoja.

Kyselyyn vastanneista yli puolet koki, että tasapuolinen kohtelu ei toteudu verrattuna lähetettyihin virkamiehiin, jotka tekevät vastavia työtehtäviä edustustossa. Kantaa otaneiden prosentti oli tässä kysymyksessä kaikkein korkein verrattuna muihin tasapuolisuutta ja yhdenvertaisuutta koskeviin kysymyksiin. Tähän vaikuttaa varmasti olennaisesti se, että lähetettyjen työehdot ja palkat ovat julkista tietoa, joten omaa palkkaa pystyy helposti vertailemaan. Kokemus kohtelun tasapuolisuudesta perustuu paikallisesti palkattujen omaan arvioon siitä, että työtehtävät vastaavat toisiaan. Tätä on tarvetta tutkia objektiivisesti verraten lähetetyn ja vastaavaa työtä tekevän paikallisesti palkattujen työtehtäviä toisiinsa. Onko kyseessä sama tai samanarvoinen työ? Lähetetty virkamies voi aina tehdä paikallisesti palkatun tehtäviä, mutta paikallisesti palkattu ei voi tehdä kaikkia lähetetyn tehtäviä. Kuitenkin esimerkiksi viisuminmyöntö on virkavastuuseen perustuvaa myös paikallisesti palkatulla työntekijällä. Vaikka työtehtävissä olisikin eroja vastuun ja vaativuuden suhteen, ovatko erot tosiasiassa niin merkittäviä, että niillä pystytään perustelevaan tuhansien eurojen ero palkassa ja työsuhte-eduissa, kun mukaan luetaan ulkomaanedustuksen korvaukset?

Avoimien vastauksien perusteella kokemusta tasapuolisen kohtelun puutteellisuudesta lisää se, että lähetetty virkamies saa palkan lisäksi ulkomaanedustuksen korvauksia kuten paikalliskorotusta, asumiskorvausta, olosuhdekorvausta, varustautumiskorvausta, muuttokorvausta, matkakorvauksia, terveydenhuoltokorvausta, edustuskorvausta, lasten päivähoidon- ja koulutuskorvausta sekä puoliso- ja lapsi korvausta. Tasapuolisen kohtelun kannalta esimerkiksi olosuhdekorvaus on ongelmallinen. Kyseistä korvausta maksetaan lähetetyille virkamiehille asemapaikan etäisyyteen, terveyteen, turvallisuuteen ja viihtyvyyteen vaikuttavista haitallisista olosuhteista. Tällaisia voivat olla esimerkiksi maanjäristysriski tai heikko ilmanlaatu. Miten pystytään perustelevaan, että tällaisista asioista on haittaa pelkästään tietyssä asemassa oleville työntekijöille eikä edustuston koko henkilöstölle?

Ulkoministeriö on oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä todennut, että on taloudellisesti välttämätöntä, että edustustot saavat rekrytoida paikallisesti palkattuja työntekijöitä. Kuitenkaan tasapuolisuusperiaatetta ei voi rikkoa vedoten taloudellisiin perusteisiin tai tällaisen kohtelun tulee olla väliaikaista ja erot on pyrittävä poistamaan tietyn ajan kuluessa.

Lähetettyjen virkamiesten virkasuhde on ulkoministeriöön ja paikallisesti palkatun työsuhde on ulkoministeriön alaisena toimivaan edustustoon. Ulkoministeriöllä on päätösvalta edustuston henkilöstön määrästä ja se ohjaa ja valvoo niiden toimintaa. Vaikka paikallisesti palkatun työsuhde on suoraan edustustoon, on sen yhteyttä ulkoministeriöön vaikea kiistää. Miten tasapuolisuusperiaatetta tulee lopulta tulkita? Työnantajan tulee kohdella työntekijöitään tasapuolisesti. Tarkoittaako se, että ulkoministeriö kohtelee omia virkamiehiään tasapuolisesti ja edustusto kohtelee omia työntekijöitään tasapuolisesti? Lopputulos on, että samassa valtion virastossa työskentelee samoissa tai osittain samoissa tehtävissä työntekijöitä täysin eri palkalla.

6.3 Yhdenvertaisuus edustustoissa

Yhdenvertaisuutta selvitettiin tehdyssä kyselyssä kahdella kysymyksellä. Ensimmäisellä kysymyksellä selvitettiin toteutuuko vastaajien mielestä yhdenvertaisuus palkkauksessa paikallisesti palkattujen suomalaisten työntekijöiden ja asemamaan kansalaisten välillä vastaajan omassa työskentelyedustustossa. Toisella kysymyksellä selvitettiin kohdellaanko työntekijöitä vastaajan mielestä yleisesti yhdenvertaisesti työyhteisössä. Vastauksia tarkastellessa tulee ottaa huomioon, että kyselyyn ovat vastanneet ainoastaan edustustoissa työskentelevät Suomen kansalaiset ja asemamaan kansalaisten mielipide asiaan ei vastauksissa näy. Lisäksi lähes puolet vastauksista on tullut Euroopassa sijaitsevista edustustoista, joissa yhdenvertaisen kohtelun voidaan olettaa olevan myös paikallisessa lainsäädännössä tarkemmin säädeltyä jo asiaa säätelevien EU-direktiivien vuoksi.

Palkkauksen yhdenvertaisuuteen 60 prosenttia vastanneista ei osannut sanoa kohdellaanko työntekijöitä yhdenvertaisesti. Syy suureen kantaa ottamattomien määrään lieene se, ettei asemamaan kansalaisten palkkoja välttämättä tiedetä. Useampi kantaa ottaneista oli sitä mieltä, että yhdenvertaisuus toteutuu tai toteutuu yleensä, mikä on hyvä asia. Yleisen yhdenvertaisuuskysymyksen mukaan yli puolet vastaajista oli sitä mieltä, että työntekijöitä kohdellaan yhdenvertaisesti tai ainakin yleensä yhdenvertaisesti. Aihealueen rajauksen vuoksi asemamaankansalaisia tarkastellaan tässä työssä kuitenkin vähemmän. Yhdenvertaisuuden toteutumisen syvälliseenpään tutkimiseen tulisi laatia

uusi kysely, jossa selvitetään myös asemamaan kansalaisten mielipide yhdenvertaisesta kohtelusta.

6.4 Paikallisesti palkattujen palkkaus

Paikallisesti palkattujen palkkauksen taso määräytyy soveltuvin osin asemamaan julkisella sektorilla vastaavassa tehtävässä toimivien työntekijöiden palkkauksen mukaisesti. Pohjois- ja EU-maiden palkkataso voidaan huomioida palkkauksen tasossa, kuten asemamaan yleisten työmarkkinoiden palkkataso. Normissa ei anneta ohjeita siitä, miten usein tai miten palkkojen taso tulee tarkistaa. Normi ei määrää noudattamaan mitään tiettyä tasoa vaan siinä käytetään ilmauksia kuten ”pyritään”, joka antaa työnantajalle vapauden olla noudattamatta määräystä. Lisäksi normissa ei myöskään säädetä tilanteista, joissa palkkatasosta on mahdollista poiketa, jolloin työnantaja voi vapaasti päättää, miten palkka määräytyy. Kyselyssä kysyttiin onko vastaajan työskentelyedustustossa tehty palkkavertailu Pohjois- ja EU-maiden edustustojen kesken. Yli puolet vastanneista eli 60 prosenttia ei tiedä milloin palkkavertailu on tehty tai onko sellaista tehty ja 15 prosenttia kertoo, että vertailua ei ole tehty yli kahteen vuoteen. Ainoastaan neljäsosa vastanneista kertoo, että palkkavertailu on tehty viimeisen kahden vuoden aikana. On myös mahdollista, että vertailu on tehty, mutta siitä ei ole viestitty henkilöstölle. Suoraa johtopäätöstä siitä, miten suuressa osassa edustustoja vertailu on viimeisen kahden vuoden aikana tehty, ei voida vastauksista tehdä. Huomioitavaa on myös, että myönteisiä vastauksia on voinut tulla samasta edustustosta useita. Kuitenkin on huolestuttavaa, että 60 prosenttia vastaajista ei tiedä onko vertailua tehty. Vastaavatko palkat ajantasaisia markkinapalkkoja, jos vertailua muiden Pohjois- ja EU-maiden edustustojen kanssa ei ole tehty yli kahteen vuoteen?

Kyselyn mukaan 84 prosenttia vastanneista ei tiedä, mille tasolle heidän tehtävänsä asetetaan paikallisesti palkattujen työnvaativuutta mittaavassa taulukossa. Taulukon tarkoituksena on helpottaa palkkavertailua muiden Pohjoismaiden edustustojen kesken. Taulukko auttaa myös hahmottamaan, mihin oma palkka perustuu ja vertaamaan omaa tehtävää muiden tehtäviin. Puolet vastaajista piti palkkauksen perusteita epäselvinä ja 20 prosenttia ei osannut sanoa ovatko perusteet selkeät. Tämä viittaa siihen,

ettei palkkauksen perusteista ole saatavilla riittävästi tietoa tai siitä ei ole viestitty työntekijöille, kuten edellä mainitusta työnvaativuutta mittaavasta taulukosta ei ole ollut vastaajilla tietoa. Yleinen periaate on, että samasta työstä pitää maksaa samaa palkkaa ja palkkaeroille tarvitaan hyväksyttävä syy. Jos palkkauksen perusteet eivät ole työntekijälle selkeät, ei palkkaerojen syitä tällöin voi ymmärtää. Vastausten perusteella enemmistö on myös tyytymättömiä palkkaansa. Tyytymättömyyteen voi olla syynä palkan suuruuden lisäksi myös palkan perusteiden epäselvyys, vertailukelpoisuuden puute tai väärä tieto muiden palkoista. Palkkaukseen liittyvää viestintää ja palkka-avoimutta lisäämällä voidaan palkkatyytyväisyyttä parantaa ainakin väärän tiedon osalta.

Tyytymättömyys voi johtua myös epäoikeudenmukaisuuden tunteesta. Reilusti yli puolet vastaajista olikin sitä mieltä, että paikallisesti palkattujen palkkojen määräytyminen ei ole kovin oikeudenmukainen. Jos oikeudenmukaisuutta tarkastellaan Leventhalin teorian valossa vaikuttaa siihen varmasti osaltaan se, että kaikkiin työntekijöihin ei sovelleta saman menettelytavan periaatetta, sillä joka edustustossa sovelletaan lähtökohtaisesti eri lakia. Puolueettomuus on myös periaate, jonka vapaiden vastausten perusteella ei katsottu toetutuvan. Vastauksissa esiintyi epäily siitä, että vaikuttaako palkkojen päättämiseen oman edun tavoittelua, kuten virkamiesten halu pitää kiinni omista saavutetuista eduista. Tiedon tarkkuuden periaatekaan ei vastausten valossa toteudu, sillä palkkavertailua ei ole monessa edustustossa tehty. Oikaistavuuden periaate ei myöskään toteudu, sillä palkan perusteista ei ole mahdollista hakea oikaisua ja tilapäisesti työskentelymaassa oleskelevilla ei välttämättä ole mahdollisuutta viedä työehtoja koskevaa riita-asiaa tuomioistuimeen. Edustustoissa tai ulkoministeriössä ei ole tahoja tai prosessia, jonka puoleen paikallisesti palkatun olisi mahdollista erimielisyys-tilanteessa kääntyä. Avoimissa vastauksissa tämä näkyi ”ota tai jätä” -ehtona. Edustavuuden periaate ei myöskään toteudu. Paikallisesti palkatuille ei ole annettu mahdollisuutta valita joukostaan henkilöä, joka heitä palkkausta koskevissa asioissa ulkoministeriössä edustaisi. Eettisyyden periaatteen mukaan menettelytapojen tulee olla yhteiskunnassa vallitsevien eettisten ja moraalisten normien mukaisia, kuitenkin Suomen lakia ja siihen sidottuja kansainvälisiä sopimuksia ei sovelleta kaikkiin paikallisesti palkattuihin. Epäoikeudenmukaisuuden kokemukselle löytyy siis useita perusteita.

7 LOPPUTULOKSEN ARVIOINTI

Tämä opinnäytetyö on kehittynyt paljon alkuperäisestä suunnitelmasta kirjoittamisprosessin aikana. Kyselytutkimuksen tulokset veivät painopistettä opinnäytetyöngelman osalta enemmän toissijaisen ongelman suuntaan. Oma tarkoitukseni oli tutkia ensisijaisesti paikallisesti palkattujen kokemusta tasapuolisesta kohtelusta palkkauksessa verrattuna muissa Suomen edustustoissa samoissa tehtävissä työskenteleviin paikallisesti palkattuihin. Kuitenkin suuri ”en osaa sanoa” vastausmäärä vaikeutti pitkälle menevien johtopäätösten tekemistä. Kysymyksessä olisi pitänyt olla vapaa kenttä, johon kysymykseen annettua vastausta olisi voinut perustella tarkemmin. Perusteluita annettiin jonkin verran kyselyn lopussa olleessa vapaassa kentässä, mutta kaikkien mielipidettä, juuri ko. kysymykseen ei tullut selkeästi esille.

Työn painopiste siirtyi siis enemmän paikallisesti palkattujen ja lähetettyjen virkamiesten tasapuoliseen kohteluun palkkauksessa, sillä kyselytutkimuksessa enemmistö vastaajista koki, että tasapuolinen kohtelu ei toteudu palkkauksen suhteen samoja tehtäviä tekevien kesken. Toinen opinnäytetyöngelma oli monimutkaisempi, sillä paikallisesti palkattujen ja lähetettyjen virkamiesten työ- ja virkasuhde perustuvat erilaiseen sääntelyyn. Jälkikäteen ajateltuna molemmista ongelmista olisi voinut tehdä oman opinnäytetyönsä ja niiden ottaminen samaan työhön lisäsi teoriaosan pituutta ja työmäärää suuresti.

Opinnäytetyön toimeksiantajana toimi Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, ja työtä tehdessäni mielessäni oli koko ajan, miten toimeksiantaja hyötyy työstä mahdollisimman paljon. Tämän vuoksi työssä on sivuttu myös muita paikallisesti palkattuja koskevia työehtoja. Aihe oli minulle myös henkilökohtaisesti tärkeä ja minulla on siitä jonkin verran omia mielipiteitä. Sen vuoksi työtä tehdessä oli toisinaan vaikea pitää neutraali lähdeaineistoon pohjautuva tutkijanäkökulma. Olen kuitenkin mielestäni onnistunut työssä tuomaan esille ensisijaisesti edustustojen paikallisesti palkattujen suomalaisten työntekijöiden näkemyksen. Koen itse, että ammatillinen osaamiseni on kehittynyt suuresti työtä tehdessäni. Aiheen kansainvälisyys teki sen tutkimisen monimutkaisemmaksi kuin pelkästään Suomessa tapahtuvan työn palkkauksen tutkiminen olisi ollut. Olen siis joutunut tekemään paljon selvitystyötä sellaisista aiheista, joita ei ole opiskelun aikana suoritetuilla opintojaksoilla juurikaan käsitelty.

Edustustoissa työskentelevien paikallisesti palkattujen asemaa ei ole vahvasti säännelty eikä aiheesta ole ulkoministeriön omien selvitysten lisäksi tehty juurikaan tutkimustyötä. Tässä työssä käsiteltiin paikallisesti palkattuja Suomen kansalaisia. Tulevaisuudessa voisi olla hyvä tehdä tutkimustyötä myös yhdenvertaisuuden toteutumisesta asemamaan kansalaisten näkökulmasta edustustoissa. Tutkia voisi myös muiden EU- ja Pohjoismaiden käytäntöjä paikallisesti palkattujen työehtoja koskien.

Lopuksi haluan kiittää ulkoministeriötä yhteistyöstä opinnäytetyön tekemisen aikana. Kyselyn lähettäminen ilman ulkoministeriön apua olisi ollut hankalaa ja ulkoministeriön myönteinen suhtautuminen tutkimuksen tekemiselle vaikutti varmasti osaltaan kyselyyn tulleeseen suureen vastausmäärään. Toivon, että työstä on apua niin toimeliasiantajalle Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:lle paikallisesti palkattujen edunvalvonnassa kuin ulkoministeriöllekin edustustojen työnantajatoiminnan kehittämisessä.

LÄHTEET

Bruun, Niklas, Työsopimuslain 17 §:n 3 tulkinnasta. Teoksessa Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 1983 s. 17-32, Juhlajulkaisu A, Suviranta, toimittanut K, Tiitinen. 1983, Helsinki.

Diplomaattisia suhteita koskeva Wienin yleissopimus. A 9.1.1970/4 SopS

Euroopan ihmisoikeussopimus 20.5.1999/63 lisäpöytäkirjoineen

Euroopan neuvoston direktiivi 2000/43/EY rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta

Euroopan neuvoston direktiivi 2000/78/EY yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) No 593/2008, (Rooma I) 17.6.2008

Finland Promotion Board: Finland Toolbox. Viitattu 15.5.2019. <https://toolbox.finland.fi>

Hakapää, K., 2010. Uusi kansainvälinen oikeus, 3. uud. p. Helsinki: Talentum

Hakonen, N., Hakonen, A., Hulkko-Nyman, K. & Ylikorkala, A. 2014. Palkitse taitavammin. Alma Talent Oy

Hallinnonalakohtainen tarkentava virkaehtosopimus ulkoasiainhallinnon virkamiesten palkkausjärjestelmästä 23.1.2014

HE 19/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 26/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtioiden ja niiden omaisuuden lainkäyttölistä koskemattomuutta koskevan Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

HE 50/2005. Hallituksen esitys laiksi ulkomaanedustuksen korvauksista

HE 59/2002. Hallituksen esitys Eduskunnalle työturvallisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2002. Tutki ja kirjoita. 8. p. Helsinki: Tammi.

Hirvelä, P. & Heikkilä S., 2017. Ihmisoikeudet – Käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. Alma Talent Oy

Ihmisoikeudet.net-sivut. 2019. Viitattu 20.4.2019. <http://www.ihmisoikeudet.net>

Jyränki, A. 2003. Valta ja vapaus, valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Helsinki: Talentum: Lakimiesliiton kustannus.

Kannustinpalkkiojärjestelmä 2019. 2019. Ulkoministeriö.

Keinänen, A. & Väättänen, U. 2016. Empiirinen oikeustutkimus – Mitä ja Milloin? Teoksessa Miettinen, T. (toim.) Oikeustieteellinen opinnäyte. Kokoomateos: Edita Publishing Oy, 246–271.

Klabbers, J. 2013. International Law. Cambridge: Cambridge University Press.

Konsulipalvelulaki 22.4.1999/498 muutoksineen

Konsulisuhteita koskeva Wienin yleissopimus. A 18.7.1980/50 SopS

Kuoppamäki, M. 2008. Yhdenvertaisuus ja syrjintä työelämässä. Helsinki: Edita.

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609

Laki ulkomaanedustuksenkorvauksista 29.6.2006/596

Laki valtioiden ja niiden omaisuuden lainkäytöllisestä koskemattomuudesta tehdyn Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta 11.4.2014/312

Lappetelainen, S. Opinnäytetyötä varten tarvittavat materiaalit ulkoministeriöstä. Vastaanottaja: Seppänen, K. Lähetetty 6.5.2019 klo 9.33. Viitattu 8.5.2019.

Leppänen, K. 2015. Yhdenvertaisuus työelämässä. Helsinki: Talentum.

Liukkunen, L. 2012. Sopimussuhteita koskeva lainvalinta. Helsinki: Talentum.

Maarianvaara, J. 2018. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018: Selvitys palkka-avoimuudesta, Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. Viitattu 1.5.2019. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161103/R_41_18_Selvitys_palkka-avoimuudesta.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Moisio, E., Hakonen, A., Kohvakka, R., Maaniemi, J., Tenhiälä, A. & Vartiainen, M. 2012. Aalto-yliopiston julkaisusarja: Tiede + Teknologia 16/2012: Palkkatietämys Suomessa. Helsinki: Unigrafia Oy. Viitattu 2.5.2019. <https://aalto-doc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/6123/isbn9789526048291.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Moisio, E., Lempäälä, T. & Haukola, T. 2009. Palkitseminen ja innovatiivisuus: tutkimustuloksia ja havaintoja rahallisesta palkitsemisesta innovatiivisilla työpaikoilla. Helsinki: Työ- ja Elinkeinoministeriö

Oikeusministeriön yhdenvertaisuus.fi-sivuston www-sivut. 2019. Viitattu 20.4.2019. <https://yhdenvertaisuus.fi>

Oka 1.12.2014. D OKV/9/50/2013

Rötkin, L. 2015. Terveisiä pomolle. Helsinki: Talentum.

Sopimusvelvoitteisiin sovellettavaa lakia koskeva yleissopimus (Rooman sopimus) 19.6.1980

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731

Suomen suurlähetystö, Abuja www-sivut. 2019. Viitattu 23.2.2019. <http://www.finlandnigeria.org>

Suomen suurlähetystö, Hanoi www-sivut. 2019. Viitattu 23.2.2019. <http://www.finland.org.vn>

Suomen suurlähetystö, Kathmandu www-sivut. 2019. Viitattu 23.2.2019. <http://www.finland.org.np>

Suomen suurlähetystö, Singapore www-sivut. 2019. Viitattu 23.2.2019. <http://www.finland.org.sg>

Suomen suurlähetystö, Washington www-sivut. 2019. Viitattu 18.2.2019. <http://finland.org>

Tiitinen, K. & Kröger, T. 2012. Työsopimusoikeus. Alma Talent Oy. Viitattu 2.5.2019. [https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.lil-lukka.samk.fi/teos/JACBJXBTEB#kohta:TY\(\(d6\)SOPIMUSOIKEUS\(\(20](https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.lil-lukka.samk.fi/teos/JACBJXBTEB#kohta:TY((d6)SOPIMUSOIKEUS((20)

Torstila, P. 2009. Puhe suurlähettiläspäivillä Helsingissä 24.8.2009

Tuloverolaki 30.12.1992/1535

TyVM 3/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta.

Työsopimuslaki 26.1.2001/55

Työsopimuslaki 26.1.2001/55 muutoksineen.

Ulkoasiainhallinnon edustustoon työsopimussuhteessa olevan Henkilöstön työsuoritusarviointiin perustuvan kannustinpalkkiojärjestelmän edot. 2019. Ulkoministeriö.

Ulkoasiainhallintolaki 25.2.2000/204

Ulkoministeriö tukee laittoman maahantulon tutkintaa, Tiedotteet, 22.1.2019, Ulkoministeriön www-sivut. Viitattu 16.2.2019

Ulkoministeriö, sisäinen määräys, asemamaasta palkattua henkilöstöä koskevat määräykset, normi 17/2009 HEL7431-29

Ulkoministeriön asemamaalaistyöryhmän loppuraportti 19.12.2012 (HEL7431-54)

Ulkoministeriön henkilöstöstrategian 2015-2020 kärkitavoitteet

Ulkoministeriön henkilöstötilinpäätös 2015

Ulkoministeriön henkilöstötilinpäätös 2016

Ulkoministeriön sisäinen ohje paikallisesti palkattujen palkasta 2019

Ulkoministeriön sisäinen ohje paikallisesti palkattujen tehtäväryhmistä

Ulkoministeriön www-sivut. 2019. Viitattu 26.1.2019, 16.2.2019 ja 19.2.2019
<https://um.fi>

Valkonen, M. & Koskinen, S. 2018. Yhdenvertainen kohtelu työsuhteessa. Helsinki: Alma Talent Oy

Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750 muutoksineen.

Valtioneuvoston asetus ulkoasiainhallinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 ja 5 §:n muuttamisesta 1.3.2000/256

Valtioneuvoston asetus ulkoasiainhallinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 ja 5 §:n muuttamisesta 18.3.2010/172

Valtioneuvoston asetus ulkoasiainhallinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta 15.6.2017/378

Valtioneuvoston asetus ulkoasiainhallinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta 15.6.2017/378

Valtioneuvoston asetus ulkoasiainministeriöstä 22.12.2005/1171 muutoksineen

Valtioneuvoston asetus ulkoasiainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta 27.6.2018/524

Valtioneuvoston ohjesääntö 3.4.2003/262

Valtioneuvoston www-sivut. 2019. Viitattu 26.1.2019. <https://valtioneuvosto.fi>

Valtioneuvostonasetus ulkoasiainhallinnosta 1.3.2000/256

Virkamieslaki 19.8.1994/750 muutoksineen

Yhdenvertaisuuslaki 30.12.2014/1325 muutoksineen.

Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 10.12.1948

Äimälä, M. & Kärkkäinen, M. 2017. Työsopimuslaki. Helsinki: Alma Talent

Kysely paikallisesti palkatuille Suomen kansalaisille tasapuolisesta kohtelusta palkkauksessa

Tämä kysely on osa opinnäytetyötä, joka kuuluu Satakunnan Ammattikorkeakoulun liiketalouden tutkintoon. Työn toimeksiantaja on Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ja se toteutetaan yhteistyössä ulkoministeriön kanssa. Opinnäytetyön nimi on "Paikallisesti palkattujen tasapuolinen kohtelu palkkauksessa" ja sen kirjoittaja on Katri Seppänen. Kirjoittajalla on myös omaa kokemusta työskentelystä Suomen edustustoissa paikallisesti palkattuna työntekijänä. Valmis opinnäytetyö julkaistaan Theseus-järjestelmässä: <https://www.theseus.fi/>.

Kyselyn vastaukset käsitellään luottamuksellisesti opinnäytetyön kirjoittajan toimesta. Yksittäisiä vastauksia ei anneta eteenpäin. Kysymyksistä laaditut valmiit tulokset (prosenttiosuudet) sekä avoimien vastauksien yhteenveto ilman vastaajan tunnistetietoja annetaan Julkisten ja hyvinvointialojen liiton JHL:n käyttöön edunvalvonnan tueksi ja ulkoministeriölle edustustojen työnantajatoiminnan kehittämistä varten.

Vastausaikaa kyselyyn on torstaihin 18.4.2019 kello 23.59 asti.

Taustatiedot

Kuinka vanha olet?

1 = 20 tai alle

2 = 21-30

3 = 31-40

4 = 41-50

5 = 51-60

6 = 61 tai yli

Missä tämän hetkinen työskentelymaasi sijaitsee?

1 = Euroopassa

2 = Pohjois-Amerikassa

3 = Etelä- tai Väli-Amerikassa

4 = Afrikassa

5 = Lähi-idässä

6 = Venäjällä

7= Aasiassa tai Australiassa

Mikä on työsopimuksesi kesto?

1 = Määräaikainen

2 = Toistaiseksi voimassa oleva

Mitä lakia työsopimukseesi sovelletaan?

1 = Työskentelymaan lakia

2 = Suomen lakia

3 = Molempia

4 = En tiedä

Kuinka kauan nykyinen työsuhteesi on kestänyt?

1 = Alle 1 vuoden

2 = 1-2 vuotta

3 = 2-5 vuotta

4 = 5-10 vuotta

5 = yli 10 vuotta

Mikä on työskentelymaassa asumisesi luonne?

1 = Asun työskentelymaassa pysyvästi (Suomen väestötietojärjestelmän mukaan kotikunta 'ulkomaat')

2 = Asun työskentelymaassa tilapäisesti (Suomen väestötietojärjestelmän mukaan 'tilapäisesti ulkomailla')

3 = Muunlainen tilanne, mikä?

Jos täppäsit 'muunlainen tilanne, mikä?', kerro tässä tarkemmin asumisesi luonteesta:

Millainen oleskeluoikeus sinulla on työskentelymaassasi?

1 = Minulla on määräaikainen oleskelulupa/viisumi tai EU rekisteröinti edustustoon tehtävän työn perusteella

2 = Minulla on määräaikainen oleskelulupa/viisumi tai EU-rekisteröinti muulla perusteella

3 = Minulla on pysyvä oleskelulupa tai pysyvä EU-rekisteröinti

4 = Minulla on myös työskentelymaan kansalaisuus

5 = Muunlainen tilanne, mikä?

Jos täppäsit 'muunlainen tilanne, mikä?', kerro tässä tarkemmin oleskeluoikeudestasi työskentelymaassa:

Mihin sosiaaliturvajärjestelmään kuulut?

1 = Kuulun Suomen sosiaaliturvaan

2 = Kuulun työskentelymaan sosiaaliturvaan

3 = En kuulu kumpaankaan

4 = Muunlainen tilanne, mikä?

Jos täppäsit 'muunlainen tilanne, mikä?', kerro tässä tarkemmin sosiaaliturvastasi:

Mihin olet verovelvollinen?

1 = Olen verovelvollinen Suomeen

2 = Olen verovelvollinen työskentelymaahan

3 = Muunlainen tilanne, mikä?

Jos täppäsit 'muunlainen tilanne, mikä?', kerro tässä tarkemmin verovelvollisuudestasi:

Työtehtävät

Mikä on päätoiminen tehtäväsi?

1 = Konsulipalvelutehtävät

2 = Taloushallintotehtävät

3 = Assistentin tehtävät

4 = Viestintätehtävät

5 = Kehitysyhteistyötehtävät

6 = Kokin tehtävät [6 = Kokin, talouden- ja kiinteistönhoitoon liittyvät tehtävät, virastopalvelut sekä kuljetustehtävät]*

7 = Muut tehtävät, mitkä?

[8= Team Finland sekä kaupalliset tai poliittiset asiantuntijatehtävät]**

*Vastauksia analysoitaessa 6. vastauksen kohtaan lisättiin talouden ja kiinteistönhoitoon liittyvät tehtävät sekä virastopalvelut ja kuljetustehtävät, sillä näitä vastauksia oli avoimissa vastauksissa useita ja pelkkiä kokin tehtäviä koskevia vastauksia anonymiteettisuojaan nähden liian vähän.

**Avoimien vastausten perusteella pystyi luomaan oman ryhmän Team Finland sekä kaupallisia tai poliittisia asiantuntijatehtäviä suorittaville.

Jos täppäsit 'muut tehtävät, mitkä?', kerro tässä tarkemmin päätoimisista työtehtävistäsi:

Hoidatko myös jotain muuta tehtävää? (Valitse tehtävä, jota teet osan aikaa viikosta tai lomasijaisena.)

1 = Konsulipalvelutehtävät

2 = Taloushallintotehtävät

3 = Assistentin tehtävät

4 = Viestintätehtävät

5 = Kehitysyhteistyötehtävät

6 = Kokin tehtävät [6 = Kokin, talouden- ja kiinteistönhoitoon liittyvät tehtävät, virastopalvelut sekä kuljetustehtävät]*

7 = Muut tehtävät, mitkä?

[8= Team Finland sekä kaupalliset tai poliittiset asiantuntijatehtävät]**

*Vastauksia analysoitaessa 6. vastauksen kohtaan lisättiin talouden ja kiinteistönhoitoon liittyvät tehtävät sekä virastopalvelut ja kuljetustehtävät, sillä näitä vastauksia oli avoimissa vastauksissa useita ja pelkkiä kokin tehtäviä koskevia vastauksia anonymiteettisuojaan nähden liian vähän.

**Avoimien vastausten perusteella pystyi luomaan oman ryhmän Team Finland sekä kaupallisia tai poliittisia asiantuntijatehtäviä suorittaville.

Jos täppäsit 'muut tehtävät, mitkä?', kerro tässä tarkemmin muista työtehtävistäsi:

Mille tasolle tehtäväsi asetetaan paikallisesti palkattujen työnvaativuutta mittaavassa taulukossa? (työnantajan antama arvio)

1 = 1

2 = 2

3 = 3

4 = 4

5 = 5

6 = 6

7 = En tiedä

Palkkaus

Paljonko on kuukausipalkkasi euroissa? Jos teet osa-aikatyötä, laske kuukausipalkkasi kokoaikaisen työtuntien mukaan, jotta palkat säilyvät vertailukelpoisina.

1 = Alle 1000

2 = 1000-1499

3 = 1500-1999

4 = 2000-2499

5 = 2500-2999

6 = 3000-3499

7 = 3500-4000

8 = Yli 4000

9 = En halua kertoa

Edustustoissa seurataan palkkakehityksessä asemamaassa sijaitsevien muiden Pohjois – ja EU – maiden edustustojen palkka- ja työehtoja. Onko työskentelyedustustossasi tehty palkkavertailu edellä mainittujen edustustojen kesken?

1 = Kyllä, viimeisen vuoden aikana

2 = Kyllä, viimeisen kahden vuoden aikana

3 = Ei ole tehty yli kahteen vuoteen

4 = En tiedä

Ovatko palkkauksen perusteet mielestäsi selkeät ja ymmärrettävät?¹²³⁴⁵

5 = palkkauksen perusteet ovat selkeät ja ymmärrän ne hyvin

4 = palkkauksen perusteet ovat jokseenkin selkeät

3 = en osaa sanoa

2 = palkkauksen perusteet ovat epäselvät monelta osin

1 = palkkauksen perusteet ovat epäselvät ja en ymmärrä niitä ollenkaan

Onko palkkauksen taso mielestäsi oikea verrattuna työn vaativuuteen?12345

5 = palkkauksen suhde on oikea verrattuna työn vaativuuteen

4 = palkkauksen suhde on jokseenkin oikea verrattuna työn vaativuuteen

3 = en osaa sanoa

2 = palkkauksen suhde ei ole oikea verrattuna työn vaativuuteen monelta osin

1 = palkkauksen suhde ei ole ollenkaan oikea verrattuna työn vaativuuteen

Oletko tyytyväinen palkkaasi?12345

5 = olen tyytyväinen palkkaani

4 = olen jokseenkin tyytyväinen palkkaani

3 = en osaa sanoa

2 = olen melko tyytymätön palkkaani

1 = olen erittäin tyytymätön palkkaani

Tasapuolinen kohtelu ja yhdenvertaisuus

Tässä kyselyssä tasapuolisella kohtelulla tarkoitetaan Suomen työsopimuslain mukaista määritelmää, jolloin työnantajan on kohdeltava työntekijöitä tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole työntekijöiden tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua. Tasapuolisella kohtelulla tarkoitetaan ihmisten samanlaista kohtelua samanlaisissa tilanteissa. Erilainen kohtelu ei välttämättä merkitse epätasapuolista kohtelua, jos siihen on hyväksyttävät perustelut.

Tässä kyselyssä yhdenvertaisuudella tarkoitetaan Suomen yhdenvertaisuuslain mukaista määritelmää, jonka mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Erilainen kohtelu ei välttämättä ole syrjintää, jos siihen on lain mukaiset perusteet.

Koetko, että edustustossasi toteutuu tasapuolinen kohtelu palkkauksessa verrattuna muihin suomalaisiin paikallisesti palkattuihin, jotka tekevät vastaavia työtehtäviä omissa työskentelyedustustossasi?12345

5 = tasapuolinen kohtelu toteutuu hyvin

4 = tasapuolinen kohtelu toteutuu osittain

3 = en osaa sanoa tai edustustossa ei ole verrattavia henkilöitä

2 = tasapuolisessa kohtelussa on paljon puutteita

1 = ei kohdella ollenkaan tasapuolisesti

Koetko, että tasapuolinen kohtelu palkkauksessa toteutuu verrattuna muihin suomalaisiin paikallisesti palkattuihin, jotka tekevät vastaavia työtehtäviä muissa Suomen edustustoissa?12345

5 = tasapuolinen kohtelu toteutuu hyvin

4 = tasapuolinen kohtelu toteutuu osittain

3 = en osaa sanoa

2 = tasapuolisessa kohtelussa on paljon puutteita

1 = ei kohdella ollenkaan tasapuolisesti

Toteutuuko mielestäsi yhdenvertaisuus palkkauksessa paikallisesti palkattujen suomalaisten työntekijöiden ja asemamaan kansalaisten välillä omassa työskentelyedustustossasi?12345

5 = yhdenvertaisuus toteutuu

4 = yhdenvertaisuus toteutuu yleensä

3 = en osaa sanoa

2 = syrjintää tapahtuu melko usein

1 = syrjintää tapahtuu jatkuvasti

Koetko, että tasapuolinen kohtelu palkkauksessa toteutuu verrattuna lähetettyihin virkamiehiin, jotka tekevät vastaavia työtehtäviä? ?12345

5 = tasapuolinen kohtelu toteutuu hyvin

4 = tasapuolinen kohtelu toteutuu osittain

3 = en osaa sanoa

2 = tasapuolisessa kohtelussa on paljon puutteita

1 = ei kohdella ollenkaan tasapuolisesti

Jos tasapuolinen kohtelu ei mielestäsi toteudu paikallisesti palkattujen ja lähetettyjen virkamiesten välillä, kerro tässä tarkemmin:

Kohdellaanko työntekijöitä mielestäsi yleisesti yhdenvertaisesti työyhteisössäsi? 12345

5 = kohdellaan yhdenvertaisesti

4 = kohdellaan yleensä yhdenvertaisesti

3 = en osaa sanoa

2 = syrjintää tapahtuu melko usein

1 = syrjintää tapahtuu jatkuvasti

Jos olet havainnut työyhteisössäsi syrjintää kerro, miten syrjintä ilmenee:

Onko paikallisesti palkattujen palkkojen määräytyminen mielestäsi oikeudenmukainen?¹²³⁴⁵

5 = oikeudenmukainen

4 = jokseenkin oikeudenmukainen

3 = en osaa sanoa

2 = ei kovin oikeudenmukainen

1 = ei ollenkaan oikeudenmukainen

Kannustinpalkkiojärjestelmä

Onko ulkoministeriön kehittämä kannustinpalkkiojärjestelmä käytössä työskentelyedustustossasi?

1 = Kyllä

2 = Ei

3 = En tiedä

Onko kannustinpalkkioiden myöntäminen ollut mielestäsi hyvin perusteltua ja oikeudenmukaista?¹²³⁴⁵

5 = oikeudenmukainen

4 = jokseenkin oikeudenmukainen

3 = en osaa sanoa

2 = ei kovin oikeudenmukainen

1 = ei ollenkaan oikeudenmukainen

Onko sinulle myönnetty kannustinpalkkio?

1 = Kyllä

2 = Ei

[Kysymyksen kohdalla raportissa ei näy vastauksia, joten kysymystä ei analysoida.]

Vapaa sana

Tässä voit kertoa vapaasti ajatuksiasi koskien paikallisesti palkattujen palkkausta:

PAIKALLISKOROTUKSEN PERUSARVOT	
Virkanimike tai tehtävä	Perusarvo euroa vuodessa
Diplomaattisen edustuston tai pääkonsulaatin päällikkö (vaativuustasot 1–3)	35 100
Diplomaattisen edustuston tai pääkonsulaatin päällikkö (vaativuustasot 4–5)	34 700
Diplomaattisen edustuston johtava virkamies, II-virkamies (Berliini, Geneve, Lontoo, Moskova, New Delhi, Pariisi, Peking, Pietari, Tallinna, Tukholma, Washington, YK-edustusto), Coreper I- tai COPS-suurlähettiläs (EU-edustusto), hallintopäällikkö (EU-edustusto), ETYJ-suurlähettiläs (Wien)	26 100
Muu ulkoasiainneuvos, lähetystöneuvos, I palkkausryhmän erityisasiantuntija, poliisin erityisasiantuntija, rajavalvonta-asiantuntija tai lehdistövirkamies, konsulaatin päällikkö	21 200
Ulkoasiainsihteri, hallinnollinen ulkoasiainsihteri, II palkkausryhmän erityisasiantuntija, poliisin erityisasiantuntija, rajavalvonta-asiantuntija tai lehdistövirkamies	18 700
Avustaja, hallinnollinen avustaja, III palkkausryhmän erityisasiantuntija, poliisin erityisasiantuntija, rajavalvonta-asiantuntija tai lehdistövirkamies	16 400
Osastosihteri	13 700
Muut	12 700
Ulkoasiainministeriön asetus ulkomaanedustuksen korvauksista annetun ulkoasiainministeriön asetuksen muuttamisesta 28.8.2017/600	

ULKOMAANEDUSTUKSEN ASEMAPAIKKOJEN KALLEUSKERTOIMET 1.9.2018	
Hongkong	1,550
Shanghai, Tokio	1,500
Geneve, Peking, Soul	1,450
Bern, Oslo, Reykjavik	1,400
Ramallah, Singapore, Tel Aviv	1,350
Kööpenhamina, New York	1,300
Los Angeles	1,250
Beirut, Moskova, Teheran	1,200
Abu Dhabi, Tukholma, Washington	1,150
Bangkok, Berliini, Bryssel, Canberra, Lontoo, Pariisi	1,100
Buenos Aires, Dublin, Haag, Lima, Nairobi, Ottawa, Petroskoi, Pietari, Riad, Rooma, Strasbourg, Wien	1,050
Abuja, Addis Abeba, Ateena, Bogota, Dar es Salaam, Jakarta, Kuala Lumpur, Madrid, New Delhi, Nikosia, Riika	1,000
Bagdad, Brasilia, Lissabon, Lusaka, Pristina, Rabat, Santiago de Chile, São Paulo, Tallinna, Zagreb	0,950
Astana, Budapest, Maputo, Murmansk, Praha, Varsova, Vilna	0,900
Alger, Belgrad, Bukarest, Kathmandu, Pretoria, Sofia, Windhoek, Yangon	0,850
Damaskos, Hanoi, Kabul, Kiova, Mexico	0,800
Ankara, Kairo, Minsk, Tunis	0,750
Ulkoministeriön asetus ulkomaanedustuksen korvauksista annetun ulkoministeriön asetuksen muuttamisesta 27.8.2018/770	

OLOSUHDELUOKITUS JA KORVAUSMÄÄRÄT

Asemapaikka	Olosuhde- luokka	Euroa kuu- kaudessa
Abu Dhabi, Hongkong Tokio	1	205
Belgrad, Pietari, Soul	2	280
Buenos Aires, Kuala Lumpur, MoskovaPretoria, Rabat, Santiagode Chile, Windhoek	3	355
Ankara, Astana, Bangkok, Brasilia, Kiova, Lima, Minsk, Petroskoi, São Paulo, Shanghai, Tel Aviv, Tunis	4	430
Bogota, Hanoi, Mexico, Murmansk, Peking, Pristina	5	505
Beirut, Dar es Salaam, Lusaka, Maputo, Nairobi, Riad	6	580
Alger, Jakarta, Kairo, New Delhi, Ramallah, Yangon	7	655
Addis Abeba, Damaskos, Kathmandu, Teheran	8	730
-	9	805
Abuja	10	880
-	11	955
-	12	1 030
Kabul	13	1 105
Ulkoministeriön asetus ulkomaanedustuksen korvauksista annetun ulkoministeriön asetuksen muuttamisesta 27.2.2018/156		

Muuttokorvausmäärät ja muuttoreitit						
Muuttokorvaus euroa reittiryhmittäin						
Muutto-oi- keus m3	A	B	C	D	E	F
60 -	7 737	10 895	12 524	14 350	17 181	19 236
55 - 59	7 248	10 188	11 710	13 426	16 094	18 040
50 - 54	6 760	9 481	10 895	12 503	15 008	16 845
45 - 49	6 271	8 776	10 080	11 579	13 921	15 649
40 - 44	5 781	8 069	9 264	10 655	12 834	14 454
35 - 39	5 292	7 363	8 449	9 731	11 747	13 258
30 - 34	4 804	6 656	7 635	8 808	10 661	12 063
25 - 29	4 314	5 950	6 820	7 884	9 574	10 867
20 - 24	3 825	5 244	6 004	6 960	8 487	9 673
15 - 19	3 336	4 537	4 864	6 036	7 400	8 477
10 - 14	2 848	3 830	4 374	5 113	6 314	7 282
5 - 9	2 065	2 798	3 288	3 863	4 901	5 760
Ulkoasiainministeriön asetus ulkomaanedustuksen korvauksista annetun ulkoasiainministeriön asetuksen muuttamisesta 28.8.2017/600						

Muuttoreitit		
Mistä	Mihin	Luokka
Helsinki	Riika, Tallinna, Tukholma	A
	Kööpenhamina, Oslo, Pietari, Vilna	B
	Belgrad, Berliini, Bryssel, Budapest, Bukarest, Haag, Kiova, Minsk, Murmansk, Petroskoi, Praha, Sofia, Varsova, Zagreb	C
	Abu Dhabi, Ankara, Ateena, Bangkok, Beirut, Bern, Damaskos, Dublin, Geneve, Hanoi, Hongkong, Jakarta, Kairo, Kathmandu, Kuala Lumpur, Lissabon, Lontoo, Madrid, Moskova, New Delhi, Nikosia, Pariisi, Peking, Pristina, Rabat, Ramallah, Riad, Rooma, Shanghai, Singapore, Strasbourg, Teheran, Tel Aviv, Tunis, Wien	D

	Abuja, Addis Abeba, Alger, Canberra, Dar es Salaam, Kabul, Los Angeles, Lusaka, Maputo, Nairobi, New York, Ottawa, Pretoria, Reykjavik, Soul, Tokio, Washington, Windhoek	E
	Astana, Brasiilia, Buenos Aires, Lima, Mexico, Santiago de Chile, São Paulo	F
Ulkoasiainministeriön asetus ulkomaanedustuksen korvauksista annetun ulkoasiainministeriön asetuksen muuttamisesta 28.8.2017/600		
Muuttoreittiluokat asemamaasta asemamaahan löytyvät alkuperäisestä asetuksesta https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170600		

ASUNTOKORVAUKSENA MAKSETTAVIEN VUOKRIEN ENIMMÄISMÄÄRÄT (VUOKRAKATOT) ASEMAPAIKOITTAIN						
Kotiedustus = pienimuotoinen kotiedustaminen mahdollista						
Edustusto	Edustustyö	VAL	1-2 henkilöä	3 henkilöä	4 henkilöä	5 henkilöä
Abu Dhabi	Ei kotiedustusta	AED	11850	14650	16900	18600
	Kotiedustus	AED	13550	16900	20300	22500
Abuja	Ei kotiedustusta	USD	5100	5500	5800	6300
	Kotiedustus	USD	5850	6300	6400	6950
Addis Abeba	Ei kotiedustusta	USD	3150	3350	3550	3800
	Kotiedustus	USD	3600	3900	3950	4150
Alger	Ei kotiedustusta	DZD	224500	237600	268600	335950
	Kotiedustus	DZD	258280	273250	295450	369550
Ankara	Ei kotiedustusta	EUR	1050	1600	1850	1950
	Kotiedustus	EUR	1350	1900	2250	2350
Astana	Ei kotiedustusta	USD	1900	2200	2400	2500
	Kotiedustus	USD	2200	2550	2650	2750
Ateena	Ei kotiedustusta	EUR	1000	1250	1400	1600
	Kotiedustus	EUR	1200	1600	1850	2100
Bangkok	Ei kotiedustusta	THB	65500	75500	88050	100600
	Kotiedustus	THB	75500	88050	106950	119500
Beirut	Ei kotiedustusta	USD	2700	3550	3800	3950
	Kotiedustus	USD	3100	4100	4150	4350
Belgrad	Ei kotiedustusta	EUR	1200	1500	1800	2100
	Kotiedustus	EUR	1450	1800	2100	2450

Berliini	Ei kotiedustusta	EUR	1450	1800	2100	2300
	Kotiedustus	EUR	2250	2300	2500	2750
Bern	Ei kotiedustusta	CHF	1800	2200	2600	3000
	Kotiedustus	CHF	2200	2700	3200	3600
Bogota	Ei kotiedustusta	USD	2500	3400	4300	4500
	Kotiedustus	USD	2850	3900	4750	4950
Brasiilia	Ei kotiedustusta	BRL	5400	6500	7400	8750
	Kotiedustus	BRL	6700	8000	9400	10750
Bryssel	Ei kotiedustusta	EUR	1450	1750	1900	2150
	Kotiedustus	EUR	1650	1900	2050	2350
Budapest	Ei kotiedustusta	EUR	1150	1600	1800	2000
	Kotiedustus	EUR	1400	1900	2200	2400
Buenos Aires	Ei kotiedustusta	USD	2500	2850	3150	3400
	Kotiedustus	USD	2950	3550	3750	3800
Bukarest	Ei kotiedustusta	EUR	1600	1900	2100	2300
	Kotiedustus	EUR	1950	2550	2700	2950
Canberra	Ei kotiedustusta	AUD	2400	3000	3450	3900
	Kotiedustus	AUD	3000	4100	4750	5450
Damaskos						
Dar es Salaam	Ei kotiedustusta	USD	2700	3400	4300	4550
	Kotiedustus	USD	3100	3900	4750	5000
Dublin	Ei kotiedustusta	EUR	2150	2900	3400	4100
	Kotiedustus	EUR	2900	3600	4200	4750
Geneve	Ei kotiedustusta	CHF	3600	4350	4900	5400
	Kotiedustus	CHF	4350	5200	5850	6500
Haag	Ei kotiedustusta	EUR	1900	2200	2400	2950
	Kotiedustus	EUR	2200	2550	2750	3550
Hanoi	Ei kotiedustusta	USD	2 250	2 550	2 850	3 200
	Kotiedustus	USD	2 750	3 100	3 350	3 650
Hongkong	Ei kotiedustusta	HKD	39650	47550	55500	63400
	Kotiedustus	HKD	39650	47550	55500	63400
Jakarta	Ei kotiedustusta	USD	2800	3200	3650	4050
	Kotiedustus	USD	3350	3750	4150	4400
Kabul						
Kairo	Ei kotiedustusta	USD	1900	2100	2300	2500
	Kotiedustus	USD	2100	2300	2900	3400
Kathmandu	Ei kotiedustusta	USD	1 500	1 700	1 900	2 100
	Kotiedustus	USD	1 700	1 900	2 100	2 300
Kiova	Ei kotiedustusta	EUR	1800	2200	2400	2700

	Kotiedustus	EUR	2200	2600	2900	3250
Kuala Lumpur	Ei kotiedustusta	MYR	6250	7950	9100	10200
	Kotiedustus	MYR	7400	9650	10800	11900
Kööpenhamina	Ei kotiedustusta	DKK	17100	20150	21050	23150
	Kotiedustus	DKK	19650	23150	23150	25500
Lima	Ei kotiedustusta	USD	1 450	1 600	1 900	2 500
	Kotiedustus	USD	1 700	1 900	2 300	2 700
Lissabon	Ei kotiedustusta	EUR	1500	1650	1900	2100
	Kotiedustus	EUR	1800	2100	2300	2600
Lontoo	Ei kotiedustusta	GBP	3350	3800	4650	5000
	Kotiedustus	GBP	4200	4600	5550	6000
Los Angeles	Ei kotiedustusta	USD	3 850	4 000	4 500	5 100
	Kotiedustus	USD	4 000	4 500	5 100	5 500
Lusaka	Ei kotiedustusta	USD	2 100	2 500	3 000	3 300
	Kotiedustus	USD	2 500	2 750	3 300	3 650
Madrid	Ei kotiedustusta	EUR	1550	1800	2150	2450
	Kotiedustus	EUR	1900	2150	2650	2950
Maputo	Ei kotiedustusta	USD	3 650	3 900	4 300	4 600
	Kotiedustus	USD	4 200	4 500	4 750	5 050
Mexico	Ei kotiedustusta	USD	2400	2850	3050	3450
	Kotiedustus	USD	2950	3300	3700	4100
Minsk	Ei kotiedustusta	USD	1500	1700	1900	2100
	Kotiedustus	USD	1700	2300	2500	2700
Moskova	Ei kotiedustusta	EUR	2 900	3 300	3 600	3 900
	Kotiedustus	EUR	3 800	4 150	4 350	4 500
Murmansk						
Nairobi	Ei kotiedustusta	KES	188800	236000	267500	299000
	Kotiedustus	KES	236000	283200	314700	346200
New Delhi	Ei kotiedustusta	INR	290000	320000	340000	350000
	Kotiedustus	INR	333500	368000	374000	385000
New York	Ei kotiedustusta	USD	5500	7300	8650	9800
	Kotiedustus	USD	5500	7300	8650	9800
Nikosia	Ei kotiedustusta	EUR	800	950	1200	1450
	Kotiedustus	EUR	800	950	1200	1450
Oslo	Ei kotiedustusta	NOK	18000	20350	24000	26350
	Kotiedustus	NOK	21600	24000	28750	31150
Ottawa	Ei kotiedustusta	CAD	2750	3050	3300	3600
	Kotiedustus	CAD	3150	3700	4150	4500
Pariisi	Ei kotiedustusta	EUR	2500	2950	3500	3950

	Kotiedustus	EUR	3250	3850	4350	4900
Peking	Ei kotiedustusta	CNY	19650	26200	30100	35400
	Kotiedustus	CNY	23600	31450	36650	42000
Petroskoi	Ei kotiedustusta	EUR	800	900	1000	1100
	Kotiedustus	EUR	1000	1100	1200	1300
Pietari	Ei kotiedustusta	EUR	2 050	2 250	2 450	2 550
	Kotiedustus	EUR	2 450	2 650	2 850	3 050
Praha	Ei kotiedustusta	EUR	1 400	1 650	1 850	2 150
	Kotiedustus	EUR	1 750	2 000	2 300	2 550
Pretoria	Ei kotiedustusta	ZAR	17 250	20 000	23 000	26 050
	Kotiedustus	ZAR	20 000	23 000	26 050	30 000
Pristina	Ei kotiedustusta	EUR	1 000	1 200	1 300	1 500
	Kotiedustus	EUR	1 150	1 400	1 450	1 650
Rabat	Ei kotiedustusta	MAD	17 000	18 000	20 000	22 000
	Kotiedustus	MAD	19 550	20 700	22 000	24 200
Ramallah	Ei kotiedustusta	USD	2 100	2 500	2 700	2 900
	Kotiedustus	USD	2 500	3 500	3 600	3 700
Reykjavik	Ei kotiedustusta	ISK	160 000	220 000	260 000	320 000
	Kotiedustus	ISK	184 000	253 000	286 000	352 000
Riad	Ei kotiedustusta	SAR	9 100	13 700	17 500	21 500
	Kotiedustus	SAR	10 450	15 750	19 250	23 650
Riika	Ei kotiedustusta	EUR	1 300	1 450	1 700	1 950
	Kotiedustus	EUR	1 450	1 650	1 900	2 150
Rooma	Ei kotiedustusta	EUR	2 050	2 300	2 500	2 700
	Kotiedustus	EUR	2 600	2 900	3 150	3 300
Santiago de Chile	Ei kotiedustusta	CLP	883 700	1 104 600	1 325 500	1 620 100
	Kotiedustus	CLP	1 178 250	1 472 800	1 620 050	2 061 900
Shanghai	Ei kotiedustusta	CNY	23 950	29 900	35 950	41 900
	Kotiedustus	CNY	29 900	35 900	43 050	50 250
Singapore	Ei kotiedustusta	SGD	6 200	6 800	7 350	8 500
	Kotiedustus	SGD	6 200	6 800	7 350	8 500
Sofia	Ei kotiedustusta	EUR	1 550	1 750	2 050	2 300
	Kotiedustus	EUR	1 850	2 050	2 450	2 800
Soul	Ei kotiedustusta	KRW	3 670 650	5 027 900	6 076 650	6 816 950
	Kotiedustus	KRW	4 404 800	6 082 850	7 341 350	8 180 350
Strasbourg	Ei kotiedustusta	EUR	1 100	1 300	1 500	1 650
	Kotiedustus	EUR	1 300	1 500	1 650	1 800
Tallinna	Ei kotiedustusta	EUR	1 200	1 600	1 850	2 150
	Kotiedustus	EUR	1 500	2 000	2 250	2 550

Teheran	Ei kotiedustusta	USD	2 400	2 950	3 400	3 800
	Kotiedustus	USD	2 850	3 500	4 000	4 600
Tel Aviv	Ei kotiedustusta	USD	3 150	3 700	4 400	4 850
	Kotiedustus	USD	3 900	4 600	5 550	6 300
Tokio	Ei kotiedustusta	JPY	535 500	642 600	728 250	803 200
	Kotiedustus	JPY	642 600	803 200	910 350	1 017 450
Tukholma	Ei kotiedustusta	SEK	18 400	24 100	26 450	28 750
	Kotiedustus	SEK	23 000	27 550	31 000	34 450
Tunis	Ei kotiedustusta	TND	2 500	2 700	3 100	3 200
	Kotiedustus	TND	2 900	3 100	3 400	3 500
Varsova	Ei kotiedustusta	PLN	5 600	6 600	7 600	8 650
	Kotiedustus	PLN	7 150	8 650	9 650	10 700
Vilna	Ei kotiedustusta	EUR	1 100	1 250	1 400	1 550
	Kotiedustus	EUR	1 350	1 500	1 750	2 100
Washington	Ei kotiedustusta	USD	2 950	3 700	4 050	4 350
	Kotiedustus	USD	3 950	4 450	5 000	5 300
Wien	Ei kotiedustusta	EUR	2 000	2 200	2 550	2 750
	Kotiedustus	EUR	2 550	2 750	2 950	3 200
Windhoek	Ei kotiedustusta	NAD	23 400	23 400	23 400	26 500
	Kotiedustus	NAD	26 900	26 900	26 900	29 100
Yangon	Ei kotiedustusta	USD	5 700	5 900	6 000	6 200
	Kotiedustus	USD	5 900	6 000	6 200	6 400
Zagreb	Ei kotiedustusta	EUR	1 100	1 500	1 750	2 000
Ulkoasiainministeriön asetus ulkomaanedustuksen korvauksista annetun ulkoasiainministeriön asetuksen muuttamisesta 21.2.2017/129						

KOTILOMA- JA HAUTAJAISMATKOJEN KORVAUSMÄÄRÄT	
Asemapaikka	Korvauksen määrä (€)
Abu Dhabi	700
Abuja	1400
Addis Abeba	900
Alger	600
Ankara	500
Astana	600
Ateena	350
Bangkok	1000

Beirut	800
Belgrad	400
Berliini	250
Bern	500
Bogota	1400
Brasília	1400
Bryssel	450
Budapest	400
Buenos Aires	2000
Bukarest	450
Canberra	1800
Damaskos	800
Dar es Salaam	1400
Dublin	350
Geneve	450
Haag	300
Hanoi	1300
Hongkong	1100
Jakarta	1200
Kabul	1250
Kairo	550
Kathmandu	950
Kiova	300
Kuala Lumpur	1100
Kööpenhamina	200
Lima	1700
Lissabon	400
Lontoo	350
Los Angeles	1250
Lusaka	1400
Madrid	350
Maputo	1300
Mexico	1900

Minsk	300
Moskova	300
Murmansk	400
Nairobi	1100
New Delhi	800
New York	1300
Nikosia	350
Oslo	300
Ottawa	1200
Pariisi	350
Peking	1000
Petroskoi	300
Pietari	150
Praha	300
Pretoria	900
Pristina	500
Rabat	700
Ramallah	600
Reykjavik	350
Riad	1200
Riika	200
Rooma	350
Santiago de Chile	1700
Shanghai	1100
Singapore	1100
Sofia	400
Soul	1000
Strasbourg	450
Tallinna	100
Teheran	850
Tel Aviv	600
Tokio	1500
Tukholma	150

Tunis	450
Varsova	300
Vilna	250
Washington	1200
Wien	350
Windhoek	1200
Yangon	1600
Zagreb	400
Ulkoasiainministeriön asetus ulkomaanedustuksen korvauksista annetun ulkoasiainministeriön asetuksen muuttamisesta 21.2.2017/129	