

1995:2

*TASA-ARVOTOIMIELINTEN
TYÖNJAKO*

*Selvitys
sosiaali- ja terveysministeriölle*

ISSN 1237-0606
SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN TYÖRYHMÄMUISTIOITA 1995:2

TASA-ARVOTOIMIELINTEN
TYÖNJAKO

SELVITYS

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ
Helsinki 1995
ISBN 952-00-0029-1

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Viitaten Ministeriön päätökseen 30.12.1994 Nro 1/051/95, jolla minut määrättiin selvittämään tasa-arvotoimielinten työnjakoa ja tähän liittyviä muita päätöksessä osoitettuja kysymyksiä, oheisena kunnioittavasti annan selvitykseni.

Aluksi selvitän toimeksiantoani ja sen täyttämistä. Tämän jälkeen kuvaan nykyistä tilannetta, tasa-arvoasiain neuvottelukunnan ja tasa-arvovaltuutetun tehtäviä ja niiden

suorittamista sekä tarkastelen lyhyesti myös muiden naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämistyöhön osallistuvien, mm. hallituksen tasa-arvoministerin asemaa.

Kehittämisvaihtoehdoista olen nykytilan kuvauksen ja sen arvioinnin perusteella selvittänyt lähemmin kahta ratkaisua, jotka hahmottuivat toimielinten tarkastelussa sekä niiden henkilöstön kuulemisissa.

Yhdistäminen tarkoittaisi tasa-arvovaltuutetun toimiston järjestämistä käytännössä kokonaan valtuutetun johdolla toimivaksi. Eriyttämisvaihtoehto merkitsisi, että tasa-arvovaltuutetun toimistoon jäisi tasa-arvolain valvontaan ja toteuttamiseen tarvittava henkilöstö ja tasa-arvoasiain neuvottelukunnan sihteeristöön tarvittava henkilöstö siirtyisi omaksi yksiköksi ministeriöön. Näiden vaihtoehtojen edut ja haitat olen myös pyrkinyt punnitsemaan selvityksessäni.

Selvittäjän toimeksiantoni ei suoraan edellyttänyt kannanottoani siitä, mikä vaihtoehto tulisi toteuttaa. Ennen tämän ratkaisemista onkin asiaa harkittava sekä poliittiselta että hallinnolliselta kannalta samoin kuin vielä kuultava henkilöstöä. Selvitykseni päättää näitä mahdollisia jatkotoimenpiteitä koskeva lyhyt tarkastelu.

Helsingissä 28 päivänä helmikuuta 1995

Paavo Nikula

Sisältö	Sivu
Tiivistelmä – Sammandrag	1
1 TOIMEKSIANTO JA SELVITYSTYÖ	5
1.1 Toimeksianto	5
1.2 Selvitystyö	5
2 TASA-ARVOTOIMIELIMET	6
2.1 Yleiskatsaus	6
2.2 Tasa-arvoasiain neuvottelukunta	6
2.2.1 Tehtävät	6
2.2.2 Toiminta	7
2.3 Tasa-arvovaltuutettu	9
2.3.1 Tehtävät	9
2.3.2 Toiminta	10
2.4 Tasa-arvolautakunta	11
2.5 Tasa-arvoministeri	11
3 NYKYTILAN ARVIOINTI	13
3.1 Tehtävien päällekkäisyydet	13
3.1.1 Tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja tasa-arvovaltuutettu	13
3.1.2 Neuvottelukunnan ja valtuutetun työntekijät	13
3.2 Aukot työtehtävissä	14
3.3 Tulostavoitteet	15
3.4 Ongelmien taustaa	15
4 KEHITTÄMISVAIHTOEHDOT	17
4.1 Lähtökohdat	17
4.2 Vaihtoehdot	18
4.2.1 Yhdistäminen	19
4.2.2 Eriyttäminen	21
4.3 Kokoavia havaintoja	22
5 KEHITTÄMISVAIHTOEHTOJEN TÄYTÄNTÖÖNPANO	23
5.1 Poliittisten ratkaisujen tarve	23
5.2 Henkilöstön kuuleminen	23
5.3 Hallinnolliset ratkaisut	24
LIITTEET	
1. Toimeksianto	25
2. Selvitystä varten kuullut henkilöt	26
3. Tasa-arvovaltuutetun toimiston henkilöstö 1994	27

Tiivistelmä: TASA-ARVOTOIMIELINTEN TYÖNJAKO

Selvitettävänä ovat olleet tasa-arvoasiain neuvottelukunnan ja tasa-arvovaltuutetun tehtävien päällekkäisyydet ja aukot sekä tulosvastuu. Neuvottelukunta perustettiin vuonna 1972 ja tasa-arvovaltuutettu aloitti vuoden 1987 alussa tasa-arvolain tullessa voimaan. Tasa-arvovaltuutetun toimistoon siirrettiin aiemmin omana yksikkönään valtioneuvoston kansliassa toiminut tasa-arvoasiain neuvottelukunnan sihteeristö. Toimisto on nykyisin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla, samoin kuin tasa-arvoasiain neuvottelukunta.

Päällekkäisyyksiä on neuvottelukunnan ja valtuutetun tehtävissä sikäli, että molemmille kuuluu naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen. Nykyiset säännökset antavat kuitenkin molemmille omat toiminnan painoalueet, joka neuvottelukunnalla on tasa-arvoa lisäävien uudistusten valmistelu, sekä valtuutetulla tasa-arvolain valvonta ja täytäntöönpanon edistäminen.

Päällekkäisyyksistä aiheutuu ongelmia tasa-arvovaltuutetun toimiston työntekijöille, joista osa käytännössä toimii neuvottelukunnan sihteerinä tai muuten saa työtehtävänsä neuvottelukunnan toimintaan liittyen. Näiltä osin henkilöstöllä tavallaan on kaksi työnjohtotahoa.

Selvityksessä ei oikeastaan havaittu aukkoja toimielinten työtehtävissä. Lähinnä voidaan todeta, että tasa-arvoministerin asiantuntija-apu on tapauskohtaisesti etsittävä valtuutetun toimistosta taikka tasa-arvoasiain neuvottelukunnan piiristä. Ministeriötason tasa-arvoyksikköä ei Suomessa ole, toisin kuin Pohjoismaissa ja monissa muissa maissa.

Kehittämisvaihtoehtoina selvityksessä tarkastellaan lähemmin kahta: Tasa-arvovaltuutetun toimiston yhdistämistä ja eriyttämistä. Yhdistäminen tarkoittaa, että tasa-arvovaltuutettu on muodollisesti ja käytännössä toimiston päällikkö ja valtuutetun toimivaltaan kuuluvat myös kaikkien toimiston työntekijöiden työnjohto ja -valvonta. Tämä vaihtoehto merkitsisi, että tasa-arvoasiain neuvottelukunta voisi saada sihteerityövoimaa tasa-arvovaltuutetun toimistosta valtuutetun suostumuksella toimiston työtilanteen asettamin mahdollisin rajoituksin.

Eriyttämisvaihtoehto merkitsee tasa-arvovaltuutetun toimiston jakamista kahteen eri yksikköön niin, että valtuutetulle jäävät tasa-arvolain valvonnasta ja toimeenpanosta huolehtivat ja neuvottelukunnalle sen toimialaan kuuluvia tehtäviä hoitavat työntekijät. Neuvottelukunnan sihteeristö siis itsenäistyisi omaksi yksikökseen ministeriön yhteteen. Sen koko pysyisi nykyisellä tasolla ottaen huomioon neuvottelukunnan toimialan

laajuuden ja yhteyksien merkittävyyden. Tämä yksikkö voisi palvella myös tasa-arvoministerin asiantuntijaelimenä.

Yhdistäminen on tasa-arvovaltuutetun tehtävien kannalta voimavaroja kasvattava ja laajentava, mutta neuvottelukunnalle se merkitsisi toimintaedellytysten jäämistä muiden kuin neuvottelukunnan itsensä harkintaan. Toisaalta yhdistäminen antaisi mahdollisuudet suunnata voimavaroja kulloinkin tasa-arvon toteutumisen kannalta ongelmallisimmiksi havaittuihin kohteisiin. Eriyttämisvaihtoehto merkitsisi näkyvämpää muutosta kuin yhdistäminen, mutta käytännössä muutos ei olisi yhtä tuntuva. Jo nykyisin tasa-arvovaltuutetun toimistossa sekä esittelijätason että toimistotyön virkojen haltijat ovat vakiintuneesti jakautuneet valtuutetun ja neuvottelukunnan johdolla työskenteleviin.

Tasa-arvovaltuutetun toimiston osalta työntekijöiden toimenkuvat sekä esittelyvelvollisuudet ja muut tehtävät voitaisiin määrittää työjärjestyksessä, jonka sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa tasa-arvovaltuutetun esityksestä. Vastaavia määräyksiä ministeriö voi antaa neuvottelukunnalle sitä koskevan asetuksen nojalla.

Selvittäjä ei ole ottanut kantaa siihen, kumpiko vaihtoehdoista olisi suositeltavaa toteuttaa, koska asian ratkaiseminen edellyttää myös poliittista arviointia. Niin ikään on henkilöstöä kuultava konkretisoituvista vaihtoehdoista ja eri työntekijöiden mahdollisista tulevista uusista työtehtävistä.

Selvityksessä ei ole myöskään pohdittu, tulisiko tasa-arvoasiat siirtää jonkun toisen ministeriön hallinnonalalle nykyisestä sosiaali- ja terveysministeriöstä. Tämä kysymys ei sinänsä ole yhteydessä valittavaan organisaatoratkaisuun.

S a m m a n d r a g: ARBETSFÖRDELNINGEN MELLAN JÄMSTÄLLDHETS- ORGANEN

Utredningen har gällt överlappningarna och luckorna i fråga om de uppgifter som delegationen för jämlikhetsärenden och jämställdhetsombudsmannen har samt resultatansvarigheten. Delegationen grundades 1972 och jämställdhetsombudsmannen inledde sin verksamhet vid ingången av 1987 när jämställdhetslagen trädde i kraft. Till jämställdhetsombudsmannens byrå överfördes sekretariatet vid delegationen för jämlikhetsärenden som tidigare varit en egen enhet vid statsrådets kansli. Byrån hör nu till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde, liksom också delegationen för jämlikhetsärenden.

Det förekommer överlappningar i delegationens och ombudsmannens uppgifter så till vida att båda har till uppgift att främja jämställdheten mellan kvinnor och män. De nuvarande stadgandena ger dock bådadera egna insatsområden för verksamheten, dvs. för delegationen att bereda reformer som ökar jämställdheten och för ombudsmannen att övervaka jämställdhetslagen och främja verkställigheten av den.

Överlappningarna medför problem för arbetstagarna vid jämställdhetsombudsmannens byrå, då en del av dem i praktiken arbetar som delegationens sekreterare eller annars får sina arbetsuppgifter i anslutning till delegationens verksamhet. Till dessa delar har personalen på sätt och vis två arbetsledningsinstanser.

Vid utredningen observerades egentligen inga luckor i organens arbetsuppgifter. Närmast kan det konstateras att expertbiståndet till jämställdhetsministern fall för fall måste skaffas från ombudsmannens byrå eller delegationen för jämlikhetsärenden. I Finland finns det ingen jämställdhetsenhet på ministerienivå, till skillnad från de nordiska länderna och många andra länder.

Två utvecklingsalternativ granskas närmare i utredningen: Sammanföring och separering av jämställdhetsombudsmannens byrå. Sammanföring betyder att jämställdhetsombudsmannen formellt och i praktiken är chef för byrån och ombudsmannens behörighet också omfattar arbetsledning och -övervakning av alla arbetstagare på byrån. Detta alternativ skulle innebära att delegationen för jämlikhetsärenden kunde få sekreterararbetskraft från jämställdhetsombudsmannens byrå med ombudsmannens samtycke med de eventuella begränsningar som byråns arbetssituation ställer.

Separeringsalternativet innebär att jämställdhetsombudsmannens byrå uppdelas på två enheter, så att hos ombudsmannen kvarstår de arbetstagare som sörjer för övervakningen och verkställigheten av jämställdhetslagen och hos delegationen de arbetstaga-

re som sköter de uppgifter som hör till delegationens verksamhetsområde. Delegationens sekretariat skulle således bli en självständig enhet i anslutning till ministeriet. Sekretariatet skulle förbli på den nuvarande nivån med beaktande av betydelsen av omfattningen av och kontakterna inom delegationens verksamhetsområde. Denna enhet kunde också tjänstgöra som jämställdhetsministerns expertorgan.

En sammanföring ökar och utvidgar resurserna med avseende på jämställdhetsombudsmannens uppgifter, men för delegationen skulle den innebära att verksamhetsbetingelserna skulle bli beroende av andras övervägande och inte av delegationens eget. Å andra sidan skulle en sammanföring ge möjligheter att rikta resurser till de aktuella objekt som är mest problematiska med tanke på genomförande av jämställdheten. Separeringsalternativet skulle innebära en mera synlig förändring än sammanföringsalternativet, men i praktiken skulle förändringen inte vara lika stor. På jämställdhetsombudsmannens byrå är redan nu innehavarna av tjänsterna både på föredragandenivå och inom byråarbetet av vedertagen praxis uppdelade på sådana som arbetar under ombudsmannens ledning och sådana som arbetar under delegationens ledning.

I fråga om jämställdhetsombudsmannens byrå kunde arbetstagarnas befattningsbeskrivningar och föredragningsåligganden och övriga uppgifter bestämmas i en arbetsordning, som social- och hälsovårdsministeriet fastställer för framställning av jämställdhetsombudsmannen. Ministeriet kunde meddela motsvarande föreskrifter för delegationen med stöd av förordningen om den.

Utredaren har inte tagit ställning till vilketdera alternativet det är rekommendabelt att genomföra, eftersom avgörandet av saken också förutsätter politisk bedömning. Likaså bör personalen höras om de alternativ som konkretiseras och om de olika arbetstagarnas eventuella nya arbetsuppgifter.

I utredningen har inte heller övervägts om jämställdhetsärendena borde överföras till något annat ministeriums förvaltningsområde från social- och hälsovårdsministeriet där de nu finns. Denna fråga hänger i och för sig inte samman med den organisationslösning som skall väljas.

1 TOIMEKSIANTO JA SELVITYSTYÖ

1.1 Toimeksianto

Työn kohteena ovat tasa-arvoasioista vastaavan ministerin (tasa-arvoministeri) toimialueeseen kuuluvien tasa-arvotoimielinten työnjako. Toimeksiannossa mainitaan tällaisina toimieliminä tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja tasa-arvovaltuutettu. Selvitystyön tavoitteena toimeksiannon mukaan on poistaa näiden toimielinten tehtävissä olevat päällekkäisyydet ja aukot. Selvitystehtävään kuuluu lisäksi arviointi siitä, miten tasa-arvotoimielinten tulostavoitteiden määrittely ja vastuu niiden toteutumisesta järjestetään.

Selvitystyössä tuli kuulla tasa-arvoasiain neuvottelukunnan ja tasa-arvovaltuutetun toimiston henkilöstöä sekä sosiaali- ja terveysministeriön edustajia. Selvittäjä voi kuulla myös muita asiantuntijoita. Työn määrääjäksi asetettiin 28.2.1995 (STM:n päätös toimeksiannosta on kopioitu liitteeksi 1).

1.2 Selvitystyö

Olen keskustellut selvityksestä nykyisen ja edellisen tasa-arvovaltuutetun, jokaisen tasa-arvovaltuutetun toimiston henkilöstöön kuuluvan vakinaisen työntekijän sekä sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikön ja hallinto-osaston osastopäällikön samoin kuin tasa-arvoministerin kanssa (luettelo kuulluista henkilöistä on liitteenä 2).

Lisäksi selvitystyöstä on käyty keskustelu tasa-arvoasiain neuvottelukunnan kokouksessa 17.1.1995. Keskustelujen yhteydessä olen saanut tehtävääni liittyvää kirjallista aineistoa, mm. henkilöstöluettelon ja työtehtävien kuvauksia asianomaisilta työntekijöiltä sekä tasa-arvovaltuutetun lainkäyttötilastoja.

Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosastolta olen hankkinut selvitystä komiteatyötä ja neuvottelukuntia mahdollisesti koskevista uudistushankkeista. Tällaisia ei saamani tiedon mukaan ole vireillä.

Selvitin tehtävääni 26.1.1995 myös norjalaiselle komitealle, joka vieraili Helsingissä ja jonka tehtävän kohteena ovat Norjan tasa-arvotoimielimet.

2 TASA-ARVOTOIMIELIMET

2.1 Yleiskatsaus

Selvityksen kohteena olevien toimielinten työ käsittää naisten ja miesten välisen tasa-arvon. Toimielimet on perustettu eri aikoina, tasa-arvoasiain neuvottelukunta vuonna 1972 asetuksella (455/72, uusi asetus 638/86). Aluksi neuvottelukunta ja sen sihteeristö kuuluivat valtioneuvoston kansliaan.

Tasa-arvovaltuutettu aloitti toimintansa vuoden 1987 alusta samanaikaisesti kuin laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/86, tasa-arvolaki, useita myöhempiä muutoksia, joista viimeisin hyväksyttiin tammikuussa 1995) tuli voimaan.

Tasa-arvolain voimaantuloon liittyen yhden valtioneuvoston jäsenen vastuualueeseen nimettiin tasa-arvoasiat. Aluksi ne kuuluivat ministerille sosiaali- ja terveysministeriössä, jonka hallinnonalaan tasa-arvovaltuutettu kuuluu. Sitten tasavaltoministerinä oleva valtioneuvoston jäsen on ollut myös muusta kuin sosiaali- ja terveysministeriöstä, mutta hänen vastuualueeseensa on nimetty tasa-arvovaltuutetun toimisto.

Tasa-arvolain voimaantuloon liittyen myös tasa-arvoasiain neuvottelukunta sihteeristöineen siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle. Sihteeristön virat ja toimet perustettiin tasa-arvovaltuutetun toimistoon.

Tasa-arvolainsäädännöllä perustettiin myös tasa-arvolautakunta. Se antaa lainkäyttöratkaisuja ja lausuntoja ja on tasa-arvolain toteuttamisen kannalta tärkeä, mutta tämän selvitystyöni kannalta erillinen tasa-arvotoimielin.

2.2 Tasa-arvoasiain neuvottelukunta

2.2.1 Tehtävät

Neuvottelukunnasta annettu asetus uusittiin samoihin aikoihin, kun tasa-arvolaki vahvistettiin. Neuvottelukunnan tehtävänkuvaukseen ei tehty muutoksia, se on sisällöltään sama kuin vuoden 1972 asetuksessa. Neuvottelukunnan tehtävän yleisluonnehinnan mukaan se toimii "naisten ja miesten välisen yhteiskunnallisen tasa-arvon edistämistä sekä naisten ja miesten tasa-arvoa lisäävien uudistusten valmistelua varten".

Yksityiskohtaisessa tehtävämäärityksessä neuvottelukunnalle asetetaan toimialansa tutkimustoiminnan yhteistyöelimen tehtävät samoin kuin yhteistyötehtävät eri viranomaisten ja laitosten sekä työmarkkinajärjestöjen ja muiden yhteisöjen kanssa. Edelleen neuvottelukunnan tehtävänä on seurata ja edistää tasa-arvon toteuttamista yhteiskunnan suunnittelussa sekä tehdä aloitteita ja esityksiä tasa-arvoa koskevan tutkimus-, koulutus- ja valistustoiminnan samoin kuin tasa-arvoon vaikuttavan lainsäädännön ja hallinnon kehittämiseksi.

Neuvottelukunnan tulee myös seurata naisten ja miesten väliseen yhteiskunnalliseen tasa-arvoon liittyvien kysymysten kehitystä ulkomailla sekä suorittaa sosiaali- ja terveysministeriön erikseen määräämiä alansa koskevia tutkimus- ja suunnittelutehtäviä.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan asettaa valtioneuvosto ja toimikausi on enintään kolme vuotta. Jäsenmäärä on 13, joista yksi jäsen on puheenjohtaja ja yksi varapuheenjohtaja. Kullakin jäsenellä on henkilökohtainen varajäsen. Käytännössä neuvottelukunnan kokoonpano on vastannut eduskunnan eri poliittisten ryhmien voimasuhteita. Jäsenten ja varajäsenten verraten suuri yhteismäärä on tehnyt mahdolliseksi sen, että myös oppositiopuolueet ovat voineet nimetä jäseniä tai ainakin varajäseniä neuvottelukuntaan.

2.2.2 Toiminta

Neuvottelukunta voi asettaa jaostoja ja kutsua niihin sosiaali- ja terveysministeriön suostumuksella pysyviä asiantuntijoita. Käytännössä jaostojen merkitys on suuri, koska niiden avulla voidaan paneutua kulloinkin ajankohtaiseen ja laajakantoiseen aiheeseen riittävän monipuolisella asiantuntemuksella. Jaostojen kautta tasa-arvoasiain neuvottelukunnan ehdotusten ja kannanottojen valmisteluun sekä muuhun työhön osallistuu useita kymmeniä, yleensä yli toistasataa eri alojen käytännön ja tutkimuksen asiantuntijaa.

Neuvottelukunnan pääsihteerinä toimii sosiaali- ja terveysministeriön tehtävään määräämä virkamies. Käytännössä pääsihteerit on koko tasa-arvolain voimassaoloajan nimetty tasa-arvovaltuutetun toimistosta. Eri jaostojen sihteerit on osaksi nimetty samasta toimistosta, osaksi neuvottelukunta on määrärahoillaan palkannut muualta sivutoimisia sihteereitä jaostoille. Sihteerien tehtäväalueet ovat määräytyneet neuvottelukunnan työohjelman mukaan, mutta joissakin tapauksissa, varsinkin valtuutetun toimistosta olevien sihteerien osalta, ne ovat pysyneet samoina verraten pitkään. Neuvottelukunnalle annettu tutkimustoiminnan yhteistyöelimen tehtävä on työllistänyt

yhden sihteereistä naistutkimuskoordinaattoriksi. Tästä tehtävästä on tullut täysiaikainen itsenäinen toimenkuva.

Kansainvälisiin yhteyksiin kuuluvat tehtävät ovat olleet pääsihteerin vastuulla. Tämä tehtäväalue on sangen laaja käsittäen ensi sijassa yhteydenpitoa ja useisiin kansainvälisiin järjestöihin ja osallistumista niiden toimintaan tasa-arvoasioissa.

Neuvottelukunnan toimistotehtävät hoidetaan tasa-arvovaltuutetun toimistossa ja niistä vastaa osastosihteerit sekä tarvittaessa myös toimistosihteerit.

Neuvottelukunta järjestää ajankohtaisista tasa-arvokysymyksistä seminaareja ja muita tilaisuuksia sekä tekee esityksiä ja aloitteita viranomaisille. Lausuntoja annetaan neuvottelukunnan omasta aloitteesta sekä eri lainsäädäntö- ja muista hankkeista pyydettyinä. Valmistelutyöstä ja erilaisista yhteydenpidoista huolehtivat neuvottelukunnan sihteerit. Varsinkin seminaarien esitelmät ja työn tulokset julkaistaan vielä yleensä jonkun sihteereistä toimittamina erikseen. Myös erillisistä selvitys- tai tutkimushankkeista valmistuu usein julkaisu, tavallisimmin jonkin jaoston seurannassa ja tuella sihteerin toimittamana. Lisäksi on julkaistu naisten ja miesten tasa-arvoon kohdistuvia tutkimuksia.

Säännöllisesti ilmestyy Naistutkimustiedote, jota toimittaa naistutkimuskoordinaattori. Neuvottelukunta julkaisee yhdessä tasa-arvovaltuutetun kanssa neljästi vuodessa ilmestyvää Tasa-arvo -nimistä lehteä, jonka toimittaja on tasa-arvovaltuutetun toimiston tiedottaja. Työtehtäviinsä liittyen neuvottelukunnan sihteereille tulee kutsuja esitelmien ja alustusten pitäjiksi. Myös tiedotusvälineet kääntyvät usein heidän puoleensa tasa-arvoasioissa.

Neuvottelukunta saa vuosittain käyttöönsä määrärahan valtion talousarvion sosiaali- ja terveysministeriön pääluokalta ja ministeriön osoittamana. Määrärahaa käytetään neuvottelukunnan ja sen jaostojen kokouskuluihin sekä sihteerien palkkaukseen siltä osin kuin nämä eivät ole tasa-arvovaltuutetun toimiston virkamiehiä.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan työsuoritukset sekä jäsenet ja asiantuntijat samoin kuin työntekijät ilmenevät yksityiskohtaisemmin vuosikertomuksista.

2.3 Tasa-arvovaltuutettu

2.3.1 Tehtävät

Valtuutetun tehtävät säädetään laissa tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta (610/86), jota täydentää samanniminen asetus (739/86). Tasa-arvovaltuutettu valvoo tasa-arvolain noudattamista. Lisäksi hänen tehtävänä on aloittein, neuvoin ja ohjein edistää tasa-arvolain toteutumista sekä antaa tietoja tasa-arvolainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöstä.

Valtuutetun tehtävänä on myös seurata naisten ja miesten tasa-arvon toteutumista yhteiskuntaelämän eri alueilla. Asetuksella tasa-arvovaltuutetulle voidaan antaa myös muita hänen toimialaansa soveltuvia tehtäviä, mitä kuitenkaan käytännössä ei ole tapahtunut.

Tasa-arvolain tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa ja tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä. Laissa on säännökset tasa-arvon edistämisestä hallinnossa, koulutuksessa ja opetuksessa sekä työelämässä. Nämä säännökset kohdistuvat ensi sijassa viranomaisiin, koulutusta ja opetusta järjestäviin yhteisöihin ja työnantajiin, mutta valtuutetun toimivaltaan kuuluu sekä neuvoa että ohjata asianomaisia täyttämään nämä tasa-arvon edistämisvelvoitteensa.

Tasa-arvolaissa on lisäksi säännökset sukupuoleen perustuvan välillisen ja välittömän syrjinnän kieltämisestä sekä kielletystä syrjinnästä työelämässä ja syrjivästä ilmoittelusta. Tasa-arvovaltuutettu valvoo näiden säännösten noudattamista ja tarvittaessa esittää kannanottonsa syrjintäkieltojen rikkomisesta yksittäistapauksessa.

Tasa-arvovaltuutetulla on lain mukaan toimisto, mikä merkitsee, että valtuutetun toimialaan kuuluvat asiat käsittelee ja muut työtehtävät hoitaa toimiston henkilöstö valtuutetun johdolla. Toimistossa on valtuutetun ja tämän sijaisena tarvittaessa toimivan toimistopäällikön virkojen lisäksi ylitarkastajan, esittelijän, erikoistutkijan, tiedottajan, osastosihteerin ja toimistosihteerin virkoja.

Toimistossa voi olla tilapäisiä virkamiehiä ja työsopimussuhteista henkilökuntaa. Tätä mahdollisuutta onkin käytetty hyväksi, mm. erilaisten projektien työntekijöitä on toimistossa ollut vuosienkin ajan. Viime vuosina toimistossa on säännönmukaisesti ollut myös työvoimapolittisin toimenpitein työllistettyjä työntekijöitä.

Toimiston vakinaiset virat 31.12.1994 olivat tasa-arvovaltuutetun lisäksi toimistopäällikkö, kaksi ylitarkastajaa, neljä erikoistutkijaa, tiedottaja, osastosihteeri ja kolme toimistosihteeriä (luettelo tasa-arvovaltuutetun toimiston henkilöstöstä viime vuoden lopulla on liitteenä 3).

Tasa-arvovaltuutettu kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan, mutta hoitaa lainvalvonnan ja -käytön sekä muut tehtävänsä itsenäisenä viranomaisena. Valtuutetun nimittää tasavallan presidentti, toimistopäällikön valtioneuvosto ja muut virkamiehet ja työntekijät sosiaali- ja terveysministeriö.

2.3.2 Toiminta

Tasa-arvovaltuutetusta säädetään asetuksessa, että hän ratkaisee asiat esittelystä ja esittelijöinä toimivat toimistopäällikkö, ylitarkastajat ja erikoistutkijat. Valtuutetun tehtävistä lausunnot syrjintätapauksista ovat sellaisia, että ne edellyttävät muodollisesti esittelystä tehtävää ratkaisua. Yleensä nämä asiat tulevat vireille asiakkaan toimesta, mutta valtuutettu voi myös omasta aloitteestaan ottaa käsiteltäväkseen asian, jossa hän epäilee tasa-arvolakia rikotun.

Viime vuosina valtuutettu on käsitellyt vuosittain 170–180 varsinaista lausuntoasiaa tasa-arvolain soveltamisesta yksittäistapauksissa. Tämän lisäksi valtuutetulta pyydetään kannanottoja ja tulkintaohjeita vapaamuotoisemmin. Viime vuosina asiat ovat tulleet vaativimmiksi. Nimitysasioiden sijaan lausuntoa on pyydetty useammantyyppisestä väitetystä sukupuolisyrynnästä, kuten töiden jakamisesta, työoloista, irtisanomisista ja palkkauksesta.

Tasa-arvovaltuutetulle kuuluvat tehtävät hoidetaan tämän nimissä, mutta käytännössä esittelijät paljolti huolehtivat tietojen, neuvojen ja ohjeidenkin antamisesta varsinaiseen esittelyyn kuuluvan selvitys- ja lain soveltamis- sekä kirjoitustyön ohessa. Tasa-arvovaltuutetun toimiston henkilöstölle tulee myös esitelmä- ja alustuskutsuja sekä kirjoituspyyntöjä. Valtuutetun työssä tällaiset esiintymiset ovat varsin tuntuva osa.

Kansainvälisistä asioista työllistävimpiä ovat tätä nykyä Suomen EU-jäsenyyteen liittyvät valmistelu- ja koordinoititehtävät.

Toimiston asiakaspalvelu, josta puhelinneuvonta muodostaa keskeisen osan myös muilla kuin esittelijöillä, samoin kuin postiliikenne on osasto- ja toimistosihteerien tehtävänä. Käytännössä yksi toimistosihteereistä huolehtii valtuutetun diarioinnista ja asiakirjaliikenteestä. Arkistoinnista vastaa toinen toimistosihteeri.

Tasa-arvovaltuutetun toimiston palkkamenot suoritetaan sosiaali- ja terveysministeriön määrärahoista. Valtuutetun käyttömenoihin ministeriö osoittaa vuosittain määrärahan, josta suoritetaan mm. kotimaan matkakulut ja julkaisujen painatuskulut sekä erinäiset palkkiot.

Tasa-arvovaltuutettu ei ole valtioneuvoston eikä sosiaali- ja terveysministeriön esittelijä. Valtioneuvostossa tai ministeriössä tehtävää valtuutetun toimistoa koskevaa asiaa, kuten nimitystä, ratkaistaessa esittelijä on sosiaali- ja terveysministeriöstä. Ennen asian esittelyä päätettäväksi tasa-arvovaltuutettu esittää kantansa ratkaisuehdotuksesta.

Myös tasa-arvovaltuutettu on vuosittain antanut kertomuksensa, jossa on selvitetty työtilannetta tilastoin sekä tärkeimpiä laintulkintatapauksia. Vuosikertomus on julkaistu yhdessä tasa-arvoasiain neuvottelukunnan kertomuksen kanssa.

Tasa-arvovaltuutetun toimistolla on Tasa-arvojulkaisujen sarja, jossa julkaistaan vuosittain tutkimuksia ja tiedotteita sekä seminaariraportteja vuosikertomusten lisäksi. Julkaisujen toimitustyö sitoo sekä työtä että määrärahoja.

2.4 Tasa-arvolautakunta

Tasa-arvolautakunta on muista tasa-arvotoimielimistä erillinen. Se antaa tuomioistuille niiden syrjintätapauksista pyytämät lausunnot. Lautakunta voi myös valtuutetun esityksestä tasa-arvolaisissa säädetyin edellytyksin kieltää jatkamasta tai toistamasta syrjivää menettelyä. Tasa-arvolautakunnassa on puheenjohtaja ja neljä jäsentä, jotka ovat sivutoimisia. Myös lautakunnan esittelijän tehtävä on sivutoiminen.

Tasa-arvolain viimeisimmän muutoksen johdosta tasa-arvolautakunnan tehtävät tulevat laajenemaan sikäli, että myös työnantajien tai työntekijöiden valtakunnalliset järjestöt voivat saattaa sen käsiteltäväksi asioita. Näiden määrä voi lisääntyä myös sen johdosta, että tasa-arvolain palkkasyrjinnän kieltö laajenee.

2.5 Tasa-arvoministeri

Valtioneuvoston tasolla tasa-arvoasiat on määrätty kuulumaan jonkin ministerin toimialaan hallituksen sisäisestä työnjaosta päätettäessä. Tasa-arvoministerin toimenkuva on väljä ja käytännössä hallituksen ohjelmasta sekä ministerin omasta aktiivisuudesta.

desta riippuu, mitä asioita hän ottaa esille. Tasa-arvoministeri on voinut tukeutua myös tasa-arvoasiain neuvottelukunnan esityksiin.

Tasa-arvoministerin hallinnolliseen ja taloudelliseen vastuualueeseen kuuluu tasa-arvovaltuutetun toimisto, vaikka valtuutettu hoitaa lainvalvonnan ja muut tasa-arvolakiin perustuvat tehtävänsä itsenäisesti. Ministeri voi poliittista valmistelua varten käyttää tasa-arvovaltuutetun toimiston eri työntekijöitä apunaan, mutta toimisto ei silti muodosta kiinteätä tasa-arvoministerin hallinnollista yksikköä muiden ministeriöhallinnon yksiköiden tapaan.

3. NYKYTILAN ARVIOINTI

3.1 Tehtävien päällekkäisyydet

3.1.1 *Tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja tasa-arvovaltuutettu*

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnalle kuuluva yleinen tasa-arvon edistäminen yhteiskuntapolitiikassa sekä tasa-arvovaltuutetun tehtävänä oleva tasa-arvolain toteutumisen edistäminen aloittein, neuvoin ja ohjein voivat käytännössä johtaa siihen, että molemmat ottavat esille saman ongelmakysymyksen tai -alueen.

Päällekkäisyyttä tehtävissä voivat aiheuttaa myös neuvottelukunnan tehtävä tutkimuksen yhteistyöelimenä ja valtuutetulle kuuluva tasa-arvolain koulutusta ja opetusta koskevan säännöksen valvonta. Sama koskee viranomaisien sekä työnantajien velvollisuutta edistää tasa-arvon toteutumista sekä tasa-arvon tiedotustehtäviä. Näissä asioissa sekä tasa-arvoasiain neuvottelukunta että tasa-arvovaltuutettu ovat toimivaltaisia.

Yksittäisten syrjintätapausten käsittely sen sijaan kuuluu vain tasa-arvovaltuutetun toimivaltaan. Nämä asiat muodostavatkin käytännössä valtuutetun työn pääasiallisen sisällön.

Vaikka tasa-arvoasiain neuvottelukunnan ja tasa-arvovaltuutetun tehtävät tasa-arvon edistämisen osalta menevät päällekkäin, tämä ei käytännössä merkitse, että kummankaan toimintaedellytykset tukahtuisivat. Tasa-arvovaltuutetun osalta päällekkäisyys kattaa vain pienehkön osan työkentästä. Neuvottelukunta ja valtuutettu voivat sopia – ja käytännössä näin onkin menetelty – työnjaosta niin, että neuvottelukunta valmistele ja tekee sellaiset yhteiskuntapoliittisesti painavat aloitteet ja esitykset, jotka luontevasti kuuluvat parlamentaariselle toimielimelle, ja valtuutettu puolestaan ottaa kantaa sellaisiin uudistustarpeisiin, jotka tulevat ilmi esimerkiksi jonkin syrjintätapausten yhteydessä. Neuvottelukunta ja valtuutettu ovat myös tehneet tasa-arvon toteutumiseen tähtääviä esityksiä yhdessä.

3.1.2 *Neuvottelukunnan ja valtuutetun työntekijät*

Päällekkäisyydet eivät käytännössä muodostu vakavaksi ongelmaksi tasa-arvoasiain neuvottelukunnan ja tasa-arvovaltuutetun tasolla, mikäli kumpikin ottavat toisensa aseman sekä toimintaedellytykset huomioon ja ovat tarvittaessa valmiit yhteistyöhön. Sen sijaan neuvottelukunnan sihteereillä, jotka ovat valtuutetun toimiston virkamiehiä

ja esittelijöitä, on tavallaan kaksi työnjohtajaa ja tehtävänantajaa. Neuvottelukunnan ja sen jaostojen toiminta työllistää sihteerinä olevan valtuutetun virkamiehen käytännössä lähes kokopäiväisesti, mikä merkitsee, että valtuutettu menettää vastaavan esittelijänsä ja avustajansa työpanoksen.

Tosin käytännössä myös tasa-arvoasiain neuvottelukunnan sihteerinä olevat virkamiehet ovat myös esitelleet tasa-arvovaltuutetulle asioita sekä muulla tavoin hoitaneet valtuutetun toimialueeseen kuuluvia tehtäviä, mutta neuvottelukunnan sihteerintehtävien asettamin työajan tuntuvin käytön rajoituksin.

Tasa-arvovaltuutetun toimiston virkamiehistä yksi on neuvottelukunnan pääsihteerinä ja muina sihteerinä on tarpeesta riippuen 2–3 henkilöä. Vastaavasti myös toimistohenkilöstöstä yksi osastosihteeriksi työllistyy lähes kokonaan ja toimistosihteeristä ainakin toinen osittain neuvottelukunnan tehtävistä.

3.2 Aukot työtehtävissä

Sukupuolten tasa-arvon toteutuminen on laaja ja koko yhteiskuntaelämän kattava vaatimus ja tavoite. Sen saavuttamisessa tasa-arvotoimielinten työ ei yksin voi riittää, mutta ilman näitä koko tavoite saattaa unohtua. Tasa-arvotoimielimet voivat tuoda naisten ja miesten aseman esille ja yhteiskuntapoliittisessa suunnittelussa huomioon otettavaksi tuottamalla uutta tietoa sekä konkretisoimalla tavoitetta ja sen saavuttamiseksi tarvittavia toimenpiteitä viranomaisille sekä poliittisille päättäjille ja etujärjestöille. Tämä koskee erityisesti tasa-arvoasiain neuvottelukuntaa. Tasa-arvolain laaja soveltamisala puolestaan korostaa tasa-arvovaltuutetun työn monitahoisuutta ja ulottumista sekä julkiseen hallintoon että yksityiselle sektorille.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan ja tasa-arvovaltuutetun tehtäväalueissa ei olekaan havaittavissa aukollisuutta, ongelmat koskevat tehtävien päällekkäisyyksiä valmistelussa. Sen sijaan muussa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa tasa-arvonäkökohdat voivat jäädä puutteelliselle huomiolle ja ratkaisut tästä syystä vääristyvät tai johtavat tasa-arvon toteutumiselle kielteisiin seurauksiin. Tämä ei johdu tasa-arvotoimielinten puuttuvasta toimivallasta, vaan yksinkertaisesti siitä, että näiden resurssit eivät riitä kaikkeen siihen seurantaan ja asioihinpuuttumiseen, mikä olisi tarpeen. Olemassaolevat niukat resurssit on siten saatava mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön.

3.3 Tulostavoitteet

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja tasa-arvovaltuutettu laativat kumpikin omat toimintasuunnitelmansa ja niille osoitetaan omat toimintamäärärahat. Neuvottelukunnan osalta jäsenet määrittelevät tulostavoitteet yhteisesti sihteeristön valmistelun pohjalta. Valtuutetun osalta tavoitteisiin vaikuttavat keskeisesti tasa-arvolain soveltamistapaukset, joiden käsittelyn ja ratkaisemisen tuloksellisuus määräytyy samaan tapaan kuin muissakin lainkäyttöviranomaisissa. Asiat on käsiteltävä perusteellisesti, mikä edellyttää mm. osapuolten kuulemisia ja muun selvityksen hankkimista, viivytyksettä sekä vältettävä asioiden ruuhkautuminen.

Kummankin tasa-arvotoimielimen osalta tulostavoitteiden saavuttamisessa ratkaiseva merkitys on henkilöstöllä, neuvottelukunnalla sihteerit ja valtuutetulla esittelijät sekä molemmilla toimistotyöntekijät. Kun valtuutetun esittelijöistä useampi hoitaa neuvottelukunnan sihteerin tehtäviä ja tämä tarve voi vaihdella, sekä neuvottelukunnalla että valtuutetulla voi olla vaikeuksia ennakoida, mihin tulostavoitteisiin voidaan henkilöresurssien puitteissa luotettavasti sitoutua. Pahimmillaan tämä voi johtaa kilpailuun samasta sihteerij- ja esittelijäkunnasta. Tasa-arvovaltuutetun työmäärää on vaikea ennakoida, koska yksittäiset lainkäyttöasiat pääasiassa tulevat vireille asianosaisten aloitteista.

3.4 Ongelmien taustaa

Nykyinen tasa-arvovaltuutetun toimisto muodostettiin tavallaan kahdesta yksiköstä. Toimistoon perustettiin kokonaan uudet tasa-arvovaltuutetun ja kahden esittelijätason juristin virat ja siihen liitettiin lukumääräisesti suurempi ja noin 15 vuotta toiminut tasa-arvoasiain neuvottelukunnan sihteeristö esittelijätason sekä toimistotyön virkoineen ja toimineen. Toiminnan alkuvaiheessa toimistoon saatiin vielä tiedottajan ja toimistosihteerin tehtäviä varten uudet vakanssit.

Tasa-arvovaltuutetun toimistoa perustettaessa ei voitu kovinkaan yksityiskohtaisesti ennakoida valtuutetun työtehtäviä enempää kuin neuvottelukunnan tulevia työn painoalueita. Ajatus yhdistää työntekijät tasa-arvovaltuutetun johtamaan toimistoon oli luonteva, mutta se olisi edellyttänyt myös neuvottelukunnalle sekä tasa-arvoministerille kuuluvien työtehtävien arviointia.

Neuvottelukunnan tehtäväalue osoittautui tasa-arvolain voimaantulon jälkeenkin laajaksi ja runsaasti valmistelutyötä sitovaksi. Monet naisten ja miesten välisen tasa-

arvon edistämiseksi tarpeelliset toimenpiteet edellyttävät päätöksiä myös valtioneusvon tasolla, mikä korostaa tasa-arvoministerin asemaa koko hallituksen piirissä sekä myös vaatii ministerin kannanottoja ja ehdotuksia valmistelevia tasa-arvotyöhön perehtyneitä avustajia.

Se tulevaisuus, jonka ennakoimiseen tasa-arvovaltuutetun toimiston perustaminen voidaan osaltaan ymmärtää, ei ole siis toteutunut ennakoidulla tavalla. Tasa-arvopolitiikan suunnittelu ja toimeenpaneminen vaatii edelleen tasa-arvoasiain neuvottelukunnan ja varsinkin sen sihteereiden työpanosta. Tasa-arvolain valvontatehtävät ovat nekin osoittautuneet sangen työllistäviksi. Omaehtoinen tasa-arvotyö julkisen hallinnon eri aloilla yhtä vähän kuin yksityiselläkään sektorilla ei ole ollut niin itsestään selvää ja haluttua kuin tasa-arvolakia säädettäessä toivottiin, mikä merkitsee, että tasa-arvoviranomaisten ohjaus- ja neuvontatyötä tarvitaan jatkuvasti.

Tasa-arvovaltuutetun toimistoon yhdistettiin kaksi samaan ja hyvin laajaan aihealueeseen työnsä kohdistavaa, mutta hyvin erilaisen ammatillisen koulutuksen ja työhistorian omaavaa asiantuntijayksikköä. Lainvalvonnassa aloitettiin kokonaan puhtaalta pöydältä, neuvottelukunnan työ puolestaan jatkui puolentoista vuosikymmenen aikana luodulta pohjalta. Kummassakin tehtäväkokonaisuudessa oli eräitä päällekkäisyyksiä, mutta lisäksi paljon työllistävät erityisalueensa.

Työ käynnistyi välittömästi vuoden 1987 alusta ilman, että virkoihin nimitetyt henkilöt olisivat ehtineet valmistautua uusiin tehtäviin riittävän hyvin ja yhdessä ennakoita. Valtuutetun virka täytettiin aivan vuoden 1986 lopussa, toimistopäällikön ja esittelijän virat vasta vuoden 1987 alussa. Uusien tehtävien vaatimien tietojen ja taitojen omaksumisen lisäksi henkilösuhteiden hoitaminen on vuosien mittaan sitonut työntekijöiden energiaa. Tätä ongelmaa ovat pahentaneet työmäärien kasvu sekä työtehtävien lankeaminen sekä valtuutetun että neuvottelukunnan taholta ilman ennakoita selvää työnjakoa.

4. KEHITTÄMISVAIHTOEHDOT

4.1 Lähtökohdat

Selvitystyöni on käsittääkseni tähän mennessä osoittanut yhtäältä vähemmän ongelmalliset alueet sekä toisaalta ne asiat, joissa on harkittava uudistuksia. Ensiksi mainittuun ryhmään kuuluvat sekä tasa-arvoasiain neuvottelukunnan että tasa-arvovaltuutetun toimialat. Niissä on päällekkäisyyksiä, mutta toimielinten täysin erilaiset toimintaperiaatteet ja osin kohderyhmät sekä rakenteet estävät päällekkäisyyksistä muodostuvan ylikäymättömiä ongelmia.

Neuvottelukunta on tasa-arvopoliittinen valmisteluelin, jonka parlamentaarinen kattavuus tekee mahdolliseksi puuttua yhteiskuntapoliittisesti arkoihin ja harkinnanvaraisiin sekä arvoväritteisiin kysymyksiin. Valtuutettu puolestaan on viranomainen, jonka tasa-arvon edistämiseen tähtäävät esitykset, vaikka ne voivat olla neuvottelukunnan kanssa päällekkäisiä, perustuvat ensi sijassa tasa-arvolain soveltamiskäytäntöön ja -mahdollisuuksiin eivätkä niinkään yhteiskuntapoliittiseen arviointiin.

Neuvottelukunnan ja valtuutetun osalta päällekkäisyyksiä voitaisiin harkita poistettavaksi säännöksiä muuttamalla. Jos valtuutetusta tehtäisiin puhtaasti lainkäyttöön keskittyvä viranomainen ilman edistämistehtäviä, tasa-arvolain toimeenpano kuitenkin menettäisi voimavaroja. Mikäli taas neuvottelukunnan tehtävät määriteltäisiin uudelleen, jotkut keskeiset naisten ja miesten asemaan vaikuttavat elämänalueet jäisivät ilman tasa-arvopoliittista ohjausta ja suunnittelua.

Pidänkin parhaana, että tasa-arvoasiain neuvottelukunnan ja tasa-arvovaltuutetun tehtävien päällekkäisyyksistä mahdollisesti aiheutuvat ongelmat ratkaistaan yhteistoiminnan ja työnjaon keinoin. Nykyiset säännökset antavat molemmille omat toiminnan painoalueensa, joka neuvottelukunnalla on tasa-arvoa lisäävien uudistusten valmistelu myös yhteistyössä eri viranomaisten sekä etujärjestöjen ja muiden yhteisöjen kanssa, sekä valtuutetulla tasa-arvolain valvonta ja tämän lain tarkoituksen toteuttamisen edistäminen. Kumpikin ovat itsenäisesti toimivaltaisia eivätkä hierarkkisessa suhteessa toisiinsa.

Kaikkein ongelmattomin toimivaltakysymyksissä on tasa-arvolautakunta, joten en siihen tämän enemmälti puutukaan tässä selvityksessäni, jonka kohteena eivät ensi sijaisesti ole eri toimielinten käytännön työedellytykset ja -resurssit (tässä suhteessa nimittäin myös tasa-arvolautakunnan tehtävät muuttuvat vaativammiksi viimeisen tasa-arvolain muutoksen voimaantulon jälkeen).

Tehtävien päällekkäisyydestä aiheutuvat kehittämistarpeet kohdistuvat tasa-arvovaltuutetun toimistoon siltä osin kuin sen työntekijöille voidaan osoittaa tehtäviä sekä tasa-arvoasiain neuvottelukunnan että tasa-arvovaltuutetun tahoilta. Tällainen kaksijakoisuus työnjohdossa vaikeuttaa työtehtävien ennakoimista ja suunnittelua lisäten myös työn rasittavuutta ja pahimmillaan kiristäen henkilösuhteita. Selvää tietysti lisäksi on, että kaikki tämä voi olla omiaan vähentämään työn tuloksellisuutta.

Aukollisuudesta, sikäli kuin tämä on täysin oikeaanosuva ilmaisu, voidaan puhua lähinnä tasa-arvoministerin kohdalla sikäli, että meiltä puuttuu ministeriötason tasa-arvoyksikkö. Tasa-arvovaltuutetun toimisto ei ole ministeriön osa eivätkä sen virkamiehet ministeriön esittelijöitä, ja neuvottelukunta edustaa laajempaa poliittista pohjaa kuin hallitus, koska neuvottelukunnassa on mukana myös parlamentaarinen oppositio.

Kehittämisvaihtoehtojen tarkastelussa ei kansainvälisestä vertailusta nähdäkseni ole yksityiskohdissa juurikaan apua. Meikäläistä vastaava tasa-arvolainsäädäntö on Ruotsissa ja Norjassa. Ruotsissa taas tasa-arvoasiain neuvottelukuntaa koostumukseltaan ja tehtäviltään selvästi vastaavaa toimielintä ei ole ja Norjassa puolestaan tasa-arvoviranomaisten toiminta on vielä komiteatyönä uudelleen arvioitavana. Mielestäni kannattaa kuitenkin panna merkille sekä ruotsalainen että norjalainen ratkaisu ministeriötason hallituksen tasa-arvoyksiköstä. Vastaava toimielin on myös monissa muissa maissa. Euroopan unionissa on niin ikään omat, tosin resursseiltaan vaatimattomat tasa-arvotoimielimet.

4.2 Vaihtoehdot

Selvitystyössäni on pelkistynyt kaksi eri suuntaista tasa-arvovaltuutetun toimiston kehittämisvaihtoehtoa:

1. Yhdistäminen: Tasa-arvovaltuutettu on muodollisesti ja käytännössä toimiston päällikkö ja valtuutetun toimivaltaan kuuluvat myös toimiston jokaisen työntekijän työnjohto ja -valvonta.

2. Eriyttäminen: Tasa-arvovaltuutetun toimisto jaetaan kahteen eri yksikköön niin, että valtuutetulle jäävät tasa-arvolain valvonnasta ja toimeenpanosta huolehtivat ja neuvottelukunnalle sen toimialaan kuuluvia tehtäviä hoitavat työntekijät.

Näiden kahden vaihtoehdon lisäksi voidaan myös pohtia vieläkin pitemmälle meneviä ratkaisuja esimerkiksi siten, että mietitään kaikkien lainvalvontaa suorittavien viranomaisten, alkaen eduskunnan oikeusasiamiehestä ja jatkaen tasa-arvovaltuutetun

ohella tietosuojavaltuutettuun sekä mahdollisesti myös kuluttaja-asiamieheen ja mahdollisiin uusiin erityisalojen lainvalvojiin, yhdistämistä samaan toiminnalliseen kokonaisuuteen. Laillisuusvalvonta yleisellä tasolla sekä erityisaloilla sijoittuisi näin eduskunnan alaisuuteen. Jätän nämä pohdinnat kuitenkin, paitsi ajan, myös toimeksiannon puutteen johdosta enemmälti käsittelemättä.

Samasta syystä olen sivuuttanut sinänsä keskeisen kysymyksen siitä, minkä ministeriön toimialaan tasa-arvoasiat nykyisin luontevimmin kuuluisivat.

Yhdistämis- ja eriyttämisvaihtoehtoihin liittyen on syytä tarkastella myös mahdollisuuksia tasa-arvoministerin avustajien tarpeen tyydyttämiseksi.

4.2.1 Yhdistäminen

Tämä vaihtoehto merkitsisi käytännössä lähinnä sitä, että aletaan noudattaa tasa-arvovaltuutettua ja hänen toimistoaan koskevia nykyisiä säännöksiä käytännössä hyvin kirjaimellisesti. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta hoitaisi tässä vaihtoehdossa omat sihteerin- ja muut resurssinsa oma-aloitteisesti.

Neuvottelukunta voisi saada pääsihteerin ja muut sihteerinsä edelleen tasa-arvovaltuutetun toimistosta, mutta määräyksen antaminen edellyttäisi tasa-arvovaltuutetun nimenomaista suostumusta.

Valtuutetun toimiston kaikki esittelijätason virkamiehet olisivat velvolliset valmistelemaan ja esittelemään valtuutetun heille antamat asiat. Valtuutettu päättäisi myös muiden toimistotöiden hoitamisesta. Hän vastaisi toimistonsa henkilöstö- ja taloushallinnosta sekä päättäisi työtehtävien jaosta ja valvoisi niiden suorittamista.

Yksityiskohtaisemmin toimenkuvista sekä esittelyvelvollisuuksista ja muista työtehtävistä voitaisiin määrätä toimiston työjärjestyksessä, josta säädetään asetuksessa. Sen mukaan työjärjestyksen vahvistaa tasa-arvovaltuutetun esityksestä sosiaali- ja terveysministeriö.

Yhdistämisvaihtoehto voisi siten tuntuvastikin vähentää neuvottelukunnan ja lisätä valtuutetun resursseja. Vastaava muutos voisi tapahtua myös näiden tasa-arvotoimielinten tehtävissä niin, että valtuutetun esittelijäkunta valmistelisi myös tasa-arvon edistämiseksi tarpeellisiksi katsottuja esityksiä.

Toisaalta yhdistäminen avaisi mahdollisuudet suunnata valtuutetun ja neuvottelukunnan yhteiset ponnistukset kulloinkin tasa-arvon toteutumisen kannalta ongelmallisimpiin kohteisiin. Valtuutetun kiinteässä johdossa työskentelevä toimisto voisi parhaimmillaan olla aktiivinen ja nopea reagoimaan, koska henkilöstön kokonaismäärä olisi varsin kohtuullinen ja sen työtehtävät asetettaisiin valtuutetun harkinnan mukaan.

Tämä vaihtoehto voisikin antaa valtuutetulle mahdollisuudet osoittaa valmistelutyötä sellaisiin kohteisiin, joissa hänen arvionsa mukaan kiireimmin tarvitaan tasa-arvon edistämistoimia. Toisaalta taas lainkäyttöasioiden määrän lisääntyminen ja vaikeutuminen saattaisi johtaa vähitellen esittelijätason virkarakenteen muuttumaan juristivoittoisemmaksi.

Tulostavoitteiden kannalta tämä vaihtoehto olisi tasa-arvovaltuutetulle yksiselitteinen. Hän voisi käyttää koko toimiston resursseja tavoitteiden saavuttamiseksi ja voisi siten näiden turvin myös sitoutua laaja-alaisempiin tavoitteisiin.

Yhdistämisvaihtoehdon selkeyden ja johdonmukaisuuden vastapainona on neuvottelukunnan aseman muuttuminen epävarmemmaksi.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan työskentelyedellytykset saattaisivat riippua paljolti siitä, kuinka paljon tasa-arvovaltuutettu katsoisi mahdolliseksi osoittaa toimistonsa henkilöstöä neuvottelukunnan töihin. Tietysti neuvottelukunta voisi käyttää myös omia määrärahojaan sekä pyrkiä hankkimaan resursseja muualta, mutta tehtäväalueen laajuuden ja tehtävien pitkäjänteisyyden kannalta nämä keinot eivät ole erityisen lupaavia. Tulostavoitteiden kannalta tämä vaihtoehto on neuvottelukunnalle myös melko epävarma, koska sihteereiden ja muun työvoiman panoksen riittävydestä ja jatkuvuudesta ei ole varmuutta.

Tasa-arvoministerin näkökulmastakin muutos voisi olla toimintaedellytyksiä rajoittava, kun ministeri joutuisi pyytämään valmisteluapua itsenäisenä lainvalvontaviranomaisena toimivan tasa-arvovaltuutetun toimistolta.

Yhdistämisvaihtoehto on tasa-arvovaltuutetun kannalta voimavaroja sekä toimintaedellytyksiä kasvattava ja laajentava, mutta neuvottelukunnan näkökulmasta se alistaisi toimintaedellytykset paljolti valtuutetun harkintaan. Sama koskee osittain myös tasa-arvoministeriä. Tilanne ei olisi valtuutetunkaan kannalta myönteinen, koska hänen saattaa olla vaikea käytännössä evätä parlamentaarisen neuvottelukunnan taikka ministerin perusteltuja pyyntöjä. Lopputulos saattaisikin olla, että käytännössä mikään ei sanottavasti muutu, mutta eri tasa-arvotoimielinten suhteet rasittuvat. Tavoitetta naisten ja miesten tasa-arvoa edistävien voimien kokoamisestakaan ei siten käytännössä saavutettaisi.

4.2.2 Eriyttäminen

Kehittämismvaihtoehtojen tämä ratkaisu merkitsisi, että tasa-arvoasiain neuvottelukunnan sihteeristö itsenäistyy omaksi yksikökseen ministeriön yhteyteen. Tavallaan se merkitsisi paluuta tilanteeseen, joka vallitsi ennen tasa-arvolain voimaantuloon liittyneitä organisaatoratkaisuja. Valtuutetun toimistoon jäisivät lainkäyttöön sekä tasa-arvolain mukaisiin edistämistehtäviin välttämättä tarvittava henkilöstö.

Eriyttämismvaihtoehto merkitsisi näkyvämpiä muutoksia kuin yhdistämismvaihtoehto. Se vaikuttaisi sihteeristön hallinnolliseen asemaan, mutta ei niinkään valtuutettuun. Käytännössä ja työtehtävien hoitamisen kannalta muutos ei kuitenkaan olisi yhtä tuntuva kuin se olisi hallinnollisesti näkyvä, koska jo nyt tasa-arvovaltuutetun toimistossa sekä esittelijätason että myös toimistotyön virkojen haltijat ovat melko vakiintuneesti jakautuneet valtuutetun ja neuvottelukunnan johdolla työskenteleviin. Tämä jakautuminen on esittelijävirkamiehillä tosin selkeämpi kuin osasto- ja toimistosihteeireillä.

Tässäkin vaihtoehdossa yksityiskohtaisemmin toimenkuvista sekä esittelyvelvollisuuksista ja muista työtehtävistä voitaisiin määrätä tasa-arvovaltuutetun toimiston työjärjestyksessä sekä niissä määräyksissä, joita sosiaali- ja terveysministeriö voi asetuksen nojalla antaa tasa-arvoasiain neuvottelukunnalle.

Nykytilaan verrattuna valtuutetun toimisto pienenesi alle puoleen henkilöstövahvuudestaan, mutta tasa-arvolain valvonnan kannalta tilanne ei käytännössä juurikaan muuttuisi. Neuvottelukunnankaan osalta työskentelyedellytykset eivät heikkenisi.

Neuvottelukunnan ja valtuutetun yhteistoiminnan kannalta eriyttämismvaihtoehto vaatisi vapaaehtoista sitoutumista samoihin päämääriin sekä tarvittaessa yhteisiin hankkeisiin. Tässä suhteessa eriyttämismvaihtoehto saattaa näyttää yhdistämistä riskialtiimmalta, mutta kun toisaalta eriyttäminen tekee valtuutetusta ja neuvottelukunnasta keskenään riippumattomampia kuin yhdistäminen, se itse asiassa lienee omiaan enemmän edistämään yhteistyön ja yhteisen sitoutumisen edellytyksiä kuin niitä vaurioittamaan.

Ministeriöön sijoitettu tasa-arvoasiain neuvottelukunnan sihteeristö saisi saman hallinnollisen aseman kuin muillakin neuvottelukunnilla on. Tähän saattaa sisältyä riski siitä, että tasa-arvoasiain neuvottelukunta myös tehtäviltään ja niiden vaatimilta resursseilta rinnastetaan muihin neuvottelukuntiin. Toivon selvitykseni osoittavan sen muutenkin tiedossa olevan tosiasian, että tasa-arvoasiat ovat yhteiskunnalliselta laajuudeltaan ja yhteyksiltään merkittävästi vaativammat kuin esimerkiksi muiden sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivien neuvottelukuntien sinänsä keskeiset tehtäväalueet.

Eriyttäminen poistaisi nähdäkseni päällekkäisyydet tasa-arvotoimielinten työstä neuvottelukunnan ja valtuutetun resurssien yhdenvertaisuuden pohjalta ja tässä mielessä kivuttomammin kuin yhdistämismahdollisuus, joka perustuu työnjohdon keskittämiseen tasa-arvovaltuutetulle. Molemmat toimet voisivat eriyttämisen jälkeen sitoutua omiin tulostavoitteisiinsa luottavammin kuin jos neuvottelukunta olisi riippuvainen valtuutetun toimistosta saatavasta valmistelu- ja täytäntöönpanoavusta.

Tasa-arvoministerin näkökulmasta eriyttäminen voisi lisätä mahdollisuuksia saada hallitustason tasa-arvotyölle valmisteluresursseja. Tosin neuvottelukunnan sihteeristön ensisijainen tehtävä on palvella parlamentaarista toimielintä, jossa myös oppositio on edustettuna, mutta käytännössä sihteeristöstä nykyisessä laajuudessaan ilmeisesti aina riittäisi asiantuntemusta myös tasa-arvoministerin tarpeisiin. Näin varsinkin kun voidaan lähes kymmenen vuoden kokemuksen perusteella ennakoita, että tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja tasa-arvoministeri tulevat jatkossakin toimimaan yhteistyössä. Toisaalta neuvottelukunnan sihteeristön asema eräänlaisena hallituksen tasa-arvoyksikkönä perustelee siinä olevat henkilöstöresurssit jatkossakin.

4.3 Kokoavia havaintoja

Edellä kuvaamani kehittämismahdollisuudet eivät tietenkään ole ainoat ajateltavissa olevat. Ne ovat kuitenkin nähdäkseni harkinnanarvoisten ratkaisujen ääripäät, eräänlaiset puhdistetut vaihtoehdot.

Voitaisiin ajatella myös sellaisia vaihtoehtoja, joissa neuvottelukunnan ja valtuutetun yhteys säilyisi, mutta toimiston johto ei olisi valtuutetun, vaan erillisen virkamiehen vastuulla. Tasa-arvolain valvonta-asioissa valtuutettu toimisi itsenäisenä viranomaisena, mutta kehittämissä tehtävissä hoidettaisiin yhteistyössä neuvottelukunnan kanssa. Tässä "yhdistetyn eriyttämisen" vaihtoehdossa toimistotyöt hoidettaisiin nykyiseen tapaan yhteisesti.

En pidä mahdottomana, että myös tämänkaltaisista vaihtoehdoista tai niiden kehittämistä voisi löytyä toteuttamiskelpoisia ratkaisuja, vaikka nyt esillä olleiden vaihtoehtojen yhdistelmiin helposti liittyy molempiin kuuluvia päällekkäisyyksien ja aukkojen haittapuolia enemmän kuin niissä pysytyään lisäämään hyvien puolien painoarvoa.

5 KEHITTÄMISVAIHTOEHTOJEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

5.1 Poliittisten ratkaisujen tarve

Yhtenäistäminen merkitsisi käytännössä nykyisten säännösten kirjaimellista noudattamista. Muutos olisi kuitenkin tasa-arvoasiain neuvottelukunnan kannalta hyvin tuntuva. Nykyisen neuvottelukunnan toimikausi päättyy tulevan kesän alkuun, joten jos muutoksia halutaan yhdistämisen pohjalta sitä ennen, asiasta olisi neuvoteltava sopivalla tavalla neuvottelukunnan kanssa. Jos taas ratkaisu siirtyy, sen lopullinen harkinta lienee

luontevaa siirtää uuden neuvottelukunnan asettamisen yhteyteen.

Kummankin vaihtoehdon toteuttaminen edellyttää hallitustason kannanottoa, koska molemmat vaikuttavattasa-arvoasiain neuvottelukunnan tosiasiallisiin toimintamahdollisuuksiin. Mikäli tasa-arvovaltuutetun tehtäviin halutaan muutoksia, ratkaisu on viime kädessä eduskunnalla, koska valtuutetun tehtävät on määritetty laissa. Neuvottelukunnan parlamentaarisen pohjan laajuus kyllä puoltaa sitä, että hallitustason ratkaisutkin tehdään yhteisymmärryksessä neuvottelukunnassa edustettuina olevien poliittisten ryhmien kanssa.

5.2 Henkilöstön kuuleminen

Selvitystä tehdessäni olen kuullut jokaista tasa-arvovaltuutetun toimiston vakinaista työntekijää henkilökohtaisesti, mutta toimivallassani ei ole ollut kysyä henkilökohtaisia sitoutumisia eri kehittämismahdollisuuksiin.

Keskusteluissa vaihtoehdot ovat olleet esillä, ja useimmat ovat esittäneet ajatuksiaan niiden hyvistä ja huonoista puolista. En kuitenkaan pidä saamaani informaatiota niin yksiselitteisenä, että voisin lausua jotain vaihtoehtojen henkilöstön piirissä nauttimasta kannatuksesta. Epäilemättä se selviäisikin vasta kun on voitu perehtyä tässä selvityksessä esitettyyn ja kehittää siinä olevia vaihtoehtoja työntekijöiden osalta edelleen.

Jatkossa on siten organisaatoratkaisuista vielä erikseen käytävä yhteistoimintamenettelyjen sekä hyvän henkilöstöhallinnon edellyttämät neuvottelut tasa-arvovaltuutetun toimiston työntekijöiden kanssa.

5.3 Hallinnolliset ratkaisut

Valitun kehittämisvaihtoehdon vaatimat hallinnolliset ratkaisut voivat olla vaativia esimerkiksi tietojärjestelmien kannalta, mutta niiden toimeenpanoa en ole lähemmin selvittänyt, koska olen pitänyt tehtävääni pääasiallisesti tavoitteita ja eri vaihtoehtojen yleistä toimivuutta selvittävänä. Sama koskee mahdollisten säännösehdotusten valmistelua.

Myös tasa-arvojulkaisujen ja Tasa-arvo -lehden sijoittuminen tulee ratkaistavaksi sen jälkeen kun periaatekanta kehittämisvaihtoehdoista on otettu. Julkaisuista enin osa näyttäisi olevan neuvottelukunnan toimialalta (valtuutetun sinänsä säännöksiin perustuvasta vuosikertomuksen julkaisutavasta ei ole erikseen säädetty tai määrätty), Tasa-arvo -lehti sen sijaan sijoittunee molempien toimielinten yhteiselle alueelle. Naistutkimustiedote liittyy olennaisesti neuvottelukunnan tehtävään tutkimustoiminnan yhteistyöelimenä.



SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖ

Päivämäärä

Nro

30.12.1994

1/051/95

Kansanedustaja Paavo Nikula
Eduskunta

Viite

Asia

SELVITYSTEHTÄVÄ

Sosiaali- ja terveysministeriö on tänään tekemällään päätöksellä määrännyt selvitettäväksi tasa-arvoasioista vastaavan ministerin toimialueeseen kuuluvien tasa-arvotoimielinten työnjaon niin, että tasa-arvoasiain neuvottelukunnan ja tasa-arvovaltuutetun tehtävissä olevat päällekkäisyydet ja aukot voidaan poistaa. Selvitystehtävään kuuluu myös arvioida, miten tasa-arvotoimielinten tulostavoitteiden määrittely ja vastuu niiden toteutumisesta järjestetään.

Selvitystehtävää suorittamaan on nimetty kansanedustaja Paavo Nikula. Hänen on kuultava tasa-arvoasiain neuvottelukunnan ja tasa-arvovaltuutetun toimiston henkilöstöä sekä sosiaali- ja terveysministeriön edustajia. Selvittäjä voi kuulla myös muita asiantuntijoita. Työn määräaika on 28.2.1995.

Selvitystehtävästä aiheutuvat kustannukset maksetaan vuoden 1995 määrärahoista momentilta 33.01.29.

M i n i s t e r i

Elisabeth Rehn

Osastopäällikkö,
ylivohtaja

Arto V. Klemola

Selvitystyössä kuullut henkilöt:

Ministeri Jan-Erik Enestam
Kansliapäällikkö Markku Lehto
Ylijohtaja Arto V. Klemola
Aiempi tasa-arvovaltuutettu Tuulikki Petäjäniemi
Tasa-arvovaltuutettu Pirkko Mäkinen
Vs. toimistopäällikkö Päivi Romanov
Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan pääsihteeri,
erikoistutkija Eeva-Liisa Tuominen
Erikoistutkija Anita Haataja
Erikoistutkija vv. Liisa Husu
Toimistos sihteeri Marjatta Hyvärinen
Erikoistutkija Pirkko Kiviaho
Toimistos sihteeri Seija Kujabi
Ylitarkastaja Anne Paasikoski
Ylitarkastaja Leila Räsänen
Osastosihteeri Anne Silfverberg
Tiedottaja Merja Tirinen
Toimistos sihteeri Raija Tukiainen
Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan ts. sihteeri Hannele Varsa
Projektipäällikkö Marianne Laxén

TULOS- YKSIKKÖ	TULOS- RYHMÄ	VIRKA NIMIKE	TAI	VAKANSSI- NUMERO	VIRANHALTIJA	PALKKAUKSEN PERUSTE	MÄÄRÄAIKAISSESSA VIRKASUHTEESSA	LISÄTIETOJA
-------------------	-----------------	-----------------	-----	---------------------	--------------	------------------------	------------------------------------	-------------

Tasa-arvovaltuutetun toimisto

	Tasa-arvovaltuutettu			0600	S	Peräjäniemi, Tuulikki		1.8.91-31.12.94
	Toimistopäällikkö			0601	P	Mäkinen, Pirkko w. 1.2.92-31.5.96 (HAO, 212)	Jouttimäki, Riitta-Maija w. 1.5.-31.12.94 (PAO,411)	17.2.92-31.5.96
							Romanov, Päivi	1.5.-31.12.94
	Ylitarkastaja			0602	P	Räsänen, Leila		
	Erikoistutkija			0603	P	Tuominen, Eeva-Liisa		
	Erikoistutkija			0604	P	Haataja, Anila w. 1.1.-31.12.94 (TAO, 1	Kiviahho, Pirkko	1.1.92-31.12.94
	Erikoistutkija			0605	P	Husu, Liisa w. 1.1.-30.6.95		
	Erikoistutkija			0606	P	Kiviahho, Pirkko w. 1.1.92-31.12.94	Romanov, Päivi w. 1.5.-31.12.94	1.2.-31.12.94
							Jussila, Niina	6.6.-31.12.94
	Ylitarkastaja			0607	P	Paasilkoski, Anne		
	Tiedottaja			0608	P	Tinen, Merja		
	Osastosihteeri			0609	P	Siliverberg, Anne		
	Toimistosihteeri			0611	P	Kujabi, Seija		
	Toimistosihteeri			0610	P	Hyvärinen, Marjatta		
	Toimistosihteeri			0612	P	Tukainen, Raija		
	Toimistosihteeri/osa-aikainen (mom. 34.06.02.1-4)			1838			Hannén, Kyllikki	8.8.94-7.2.95

- 1995: 1 Koulutuksen järjestäminen huumausainelainsäädännön muutoksen johdosta.
- 2 Tasa-arvotoimielinten työnjako
Selvitys sosiaali- ja terveysministeriölle.