

## Tarvitsemme kahta valtiollista tasa-arvoelintä?

ANNE MARIA HOLLI

Kun tasa-arvolaki tuli voimaan vuonna 1987, perustettiin lakia valvomaan uusi viranomainen: tasa-arvovaltuutettu. Virka syntyi uudeksi toimielimeksi jo vuodesta 1972 työskennelleen parlamentaarisen pysyvän komitean – tasa-arvoasiain neuvottelukunnan (TANE) – rinnalle. Käytännössä tasa-arvoasiain neuvottelukunnan sihteeristö liitettiin hallinnollisesti vastaperustettuun tasa-arvovaltuutetun toimistoon työntekijöiksi, ilman että resurssija olisi juurikaan lisääntynyt. Jo tasa-arvoasiain neuvottelukunnan vuosikertomuksessa 1987 tämän arvioitiin merkinneen TANE:n ja sen sihteeristön toimintamahdollisuuksien pienenemistä.

Kahden tasa-arvoelimen olemassaolo, tehtäväalueiden mahdolliset päällekkäisyydet sekä toimintaressurssien niukkuus ovat omiaan herättämään keskustelua sekä elinten sisällä että yhteiskunnassa laajemmin. Tarvitsemme kahta tasa-arvoelintä? Mikä niiden keskinäinen työnjako on? Millaiset resurssit kummankin työlle on annettava?

Keväällä 1995 sosiaali- ja terveysministeriö antoi kansanedustaja Paavo Nikulalle tehtäväksi selvittää tasa-arvon toimielinten työnjakoa. Selonteossaan Nikula totesi kummallakin toimielimellä olevan oma, toisistaan eroava toiminnan painoalue. Suurin ongelma on niukkojen resurssien jako. Kun kaksi tasa-arvoelintä käyttää samaa tasa-arvovaltuutetun toimistoa käytännön työkalunaan, ongelmaksi tulee, kuka saa mitä teetetyksi ja kuka tästä päättää.

Nikula kartoitti esityksessään kaksi vaihto-

ehtoa valtiollisen tasa-arvotyön elinten uudelleenorganisoinniseksi: elinten hallinnollisen yhdistämisen ja eriyttämisen. Yhdistämisvaihtoehto asettaisi tasa-arvovaltuutetun yksiselitteisesti tasa-arvovaltuutetun toimiston esimieheksi, jonka päätäntävallassa olisi 'antaa' neuvottelukunnalle resurssit. Ratkaisu merkitsisi valtuutetun toimivallan vahvistamista neuvottelukunnan kustannuksella. Eriyttämisvaihtoehto puolestaan merkitsisi valtuutetun ja neuvottelukunnan työntekijäkunnan hallinnollista eriyttämistä ja riippumattomuuden vahvistamista.

Lausunnoissaan selonteosta kumpikin tasa-arvoelin eksplisiittisesti kannattaa eriyttämisratkaisua ja oman toimivallan ja resurssien vahvistusta. Erityisesti valtuutetun kanta oli kuitenkin monimielinen ja itse asiassa sekamuoto esitetyistä vaihtoehtoista. Valtuutettu vaati näet kuitenkin päätäntävaltaa toiminnan määrärahoista (resurssivalta) itselleen sekä korosti valtuutetun roolia tasa-arvon päävastuuelimenä. Tämä lienee osoitus paitsi oman mandaatin puolustamisesta myös jonkinasteisesta kiistasta elinten tasa-arvopoliittisten näkemuserojen välillä.

Selvitysmies itse ei ottanut kantaa siihen, kumpi vaihtoehto olisi toteutettava, vaan sanoi ratkaisun edellyttävän poliittista arviointia. Tässä yhteydessä on huomautettava, että kyseiseen poliittiseen harkintaan pitäisi sisältyä myös laajemmin arvioita valtiollisen tasa-arvopoliittikan edellytyksistä ja merkityksestä: mil-laista tasa-arvopoliittikkaa halutaan edistää ja

millaiset toimintamahdollisuudet sille tahdotaan antaa? Ratkaisu on kauaskantoinen ja voi merkitä koko tähänastisen tasa-arvopolitiikan kaventumista tai vaihtoehtoisesti sen laajentumista.

Tarkoituksenani on viitoittaa organisaatiotarkaisun seurauksia ja merkitystä tarkastelemalla esitettyjä uudelleenorganisointimalleja valanjaon näkökulmasta ja vertaamalla niitä Norjassa tehtyihin ratkaisuihin.

### Vallan kolmijako-oppi ja norjalaisen tasa-arvotyön organisointi

Demokraattisen poliittisen järjestelmän peruspilarina pidetään usein klassista vallan kolmijakoa: poliittinen valta (lainsäädäntö), toimeenpanovalta (hallitus) ja tuomiovalta (tuomioistuimet) on erotettava toisistaan ja kullekin taattava tietty autonomia. Systemien väliset suhteet hahmottuvat eräänlaisen *checks and balances* -mekanismin kautta: kullakin on oman tehtäväkuvansa puitteissa tietty vaikutusvaltaa ja kontrollivaltaa toisiin. Parlamentti voi antaa hallitukselle epäluottamuslauseen; tuomioistuimet soveltavat ja tulkitsevat olemassa olevaa lakia ja valvovat, että viranomaisten toiminta pysyy lain asettamissa puitteissa.

Jos kansallisen tasa-arvotyön organisointia tarkastelee vallan kolmijako-opin näkökulmasta, esimerkiksi norjalainen malli näyttää rakentuvan periaatteelle suhteellisen suoraan. Norjassa valtiollinen tasa-arvotyö on järjestetty pääasiallisesti kolmen elimen puitteissa.

Tasa-arvoneuvosto (*Likestillingsrådet*) edustaa valanjaon poliittista haaraa: se on seitsemän eri yhteiskunnallisia piirejä edustavan henkilön muodostama neuvosto sihteeristöineen. Edustettuina ovat esimerkiksi työmarkkinoiden keskusjärjestöt sekä naistutkimus. Neuvoston tehtävänä on työskennellä tasa-arvon edistämiseksi kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla, selvittää tasa-arvon esteitä, tehdä aloitteita tutkimus- ja selvitystoiminnalle, antaa neuvoja ja informaatiota ja toimia tasa-arvotyön yhteistyö- ja kontaktielimenä. Laaja tehtäväkuva yhdistettynä poliittiseen mandaattiin on tehnyt neuvostosta ensisijaisesti aloitteentekijän ja keskustelun herättäjän. Yleistä on puhua myös neuvoston kriittisestä 'vahtikoira' -funktioista sekä yhteiskuntaan että muihin tasa-arvoelimiin nähden.

Norjan tasa-arvolain (1978) voimaantulon jälkeen perustettiin uusi, toimeenpanovaltaa edustava elin nykyiseen lapsi- ja perheasiain ministeriöön. Ministeriön tasa-arvoyksikkö (*likestillingsseksjonen i Barne- og familiedepartementet*) on vastuussa tasa-arvon hallinnollisesta toimeenpanosta sekä hallituksen tasa-arvopolitiikan koordinoinnista. BFD:n tasa-arvoyksikkö seuraa ja koordinoi sitä, miten tasa-arvoa toteutetaan ja integroidaan kaikkeen valtionhallinnon ja kuntatason toimintaan.

Kolmas (ja neljäs) norjalainen tasa-arvoelin liittyvät lainvalvontaan (tuomiovalta). Tasa-arvovaltuutetun (*likestillingsombudet*) ja tasa-arvovalituslautakunnan (*klagenemnda for likestilling*) roolit ovat paljolti samanlaiset kuin suomalaisilla vastineillaan. Valtuutetun tehtävänä on valvoa tasa-arvolain noudattamista ja käsitellä siihen liittyviä valituksia. Valituslautakunta käsittelee sellaiset riita-asiat, joihin tasa-arvovaltuutettu ei saa aikaan ratkaisua.

Monien tasa-arvoelinten olemassaolo ja erilaiset toimenkuvat eivät ole jääneet kiistoita Norjassakaan. Hallituksen ohjelmassa tasa-arvopolitiikan järjestämiseksi 1990-luvulla ehdotettiin tasa-arvoneuvoston tehtävien uudelleenorganisointia ja sen sihteeristön siirtämistä ministeriön tasa-arvoyksikön alaisuuteen. Ehdotus herätti kiivasta yhteiskunnallista keskustelua ja kaatui lopulta Stortingissä. Vastustajat – eritoten naisjärjestöt – korostivat vahvan ja riippumattoman tasa-arvoneuvoston merkitystä kriittisenä ja poliittista tahtoa edustavana elimenä.

Keskustelu uudelleenorganisoinnista ei hallituksen epäonnistumisesta huolimatta jäänyt unohtuksiin. Parhailaan asiaa valmistellaan Norjassa komiteatasolla. Vastavia pohdintoja käydään myös kaikissa muissa Pohjoismaissa. Keskustelun aiheena ovat paitsi olemassa olevien elinten työnjako myös niiden toimivallan riittämättömyys ja uusien elinten perustaminen.

### Norjan ja Suomen mallien vertailua

Norjan malli toimii esimerkkinä – joskaan ei kyseenalaistamattomana sellaisena – tasa-arvotyön järjestämisestä erilaisia vallan haaroja edustavaan kehikkoon. Jos tätä käytetään vertailukohtana suomalaisen tasa-arvopolitiikan organisointiin ja nyt siitä käytävään keskuste-

luun, erot ovat silmiinpistävät.

Ensinnäkin Suomessa ei ole perustettu tasa-arvotyölle toimeenpanoon keskittyvää erillistä lohkoa Norjan ministeriöllisen yksikön tapaan. Suomessa tasa-arvotyö on annettu yhden ministerin toimialueeksi varsinaisen ministerivastuualueen ohella. Ministeri voi käyttää apunaan valmistelussa tasa-arvovaltuutetun toimiston työntekijöitä. Hallinnollinen vastuu on sosiaali- ja terveysministeriöllä, jossa sille ei ole perustettu erillistä hallinnollista yksikköä.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kellään ei 'oikeastaan' ole vastuuta tasa-arvopolitiikan toimeenpanosta valtiollisella tasolla. Tasa-arvolain perusteella kaikilla viranomaisilla on velvollisuus edistää tasa-arvoa työssään – ja siis myös vastuu. Käytännössä sitä ei ole kenelläkään puuttuvan ohjauksen ja koordinaation takia. Tasa-arvovaltuutetun toimialaan kuuluu tosin juuri tasa-arvolain noudattamisen valvonta myös valtionhallinnossa. Valtuutetulla ei ole kuitenkaan resursseja tai toimivaltaa koko valtiollisen toiminnan seuraamiseen, valvomiseen, ohjaukseen tai koordinaatioon.

Selkeän toimeenpanovastuun puuttuminen suomalaisessa järjestelmässä on merkille pantava piirre ja antaa aihetta pohdintoihin. Erot esimerkiksi norjalaiseen järjestelmään näyttäytyvät juuri tasa-arvopolitiikan näkyvyydessä ja painoarvossa. Norjalaisessa poliittisessa järjestelmässä tasa-arvoaspekti ainakin pyritään ottamaan huomioon kaikilla poliittikalohkoilla ja erilaisilla päätöksentekotasolla valtiosta kuntasektoriin. Tasa-arvopolitiikan toimeenpanoa varten on määritelty vastuusektorit tai -henkilöt esimerkiksi ministeriöissä, lääninhallinnossa ja kuntatasolla. Suomessa kehitys näyttää olevan sporadista tai kokonaan pysähtynyttä monilla valtion toimintalohkoilla: tasa-arvon 'integrointi' työhön on usein merkinnyt sen katoamista kokonaan ilman olemassa olevia selkeitä ohjeita, suunnittelua, vastuualueiden määrittelyä ja tätä seuraavaa koordinaatiota.

Tasa-arvotyön toimeenpanon ja menestymisen riippuvuus vastuu- ja koordinaatioyksikön määrittelystä ja aktiivisuudesta näkyy myös vertailtaessa esimerkiksi maiden kunnallista tasa-arvotyötä. Suomessa kunnallisten tasa-arvotoimikuntien (jotka ovat vapaaehtoisia lautakuntia) koordinaatio oli aina 1980-luvun puoliväliin yhden tasa-arvoasiain neuvottelukunnan

suunnittelijan vastuulla. Sitten tema-alue siirtyi 'oikeamman' instanssin, Kuntien keskusliiton, huoleksi, joka ei asiaan juurikaan ole kiinnittänyt huomiota tai voimavaroja. Vuonna 1992 Suomessa toimi 11 kunnallista tasa-arvotoimikuntaa. Norjassa, jossa kunnallisten tasa-arvotoimikuntien työn avustaminen ja koordinaatio on 1970-luvulta asti ollut tasa-arvoneuvoston työn keskeisiä painopistealueita ja jolle on myös annettu resursseja, tällaisia toimielimiä on 3/4 kaikista 450 kunnasta.

Puuttuva toimeenpano-organisaatio ja siitä riippuva tasa-arvopolitiikan menestyminen on suurin ero Suomea ja Norjaa vertailtaessa. Muut tasa-arvoelimet vastaavat suurin piirtein toisiaan: Suomessa tasa-arvoasiain neuvottelukunta edustaa suurin piirtein samantyyppisiä tehtäviä ja 'vahtikoira'-funktiota kuin Norjassakin. Sen toiminnan painopiste on ensisijassa poliittinen ja yhteiskunnallinen, siinä missä tasa-arvovaltuutetut ja -lautakunnat kummassakin maassa edustavat lainvalvontaa.

Tasa-arvolain voimaantulon jälkeen suomalaisessa keskustelussa on ollut havaittavissa selkeä tendenssi redusoida keskustelu tasa-arvolain ja sitä valvovan valtuutetun merkitykseen. Miksi tarvittaisiin muita elimiä? Osaltaan keskustelu heijastelee tyypillistä suomalaista uskoa lain kaikkivoivuuteen. Kuten esimerkkini edelläkin osoittavat, laki ilman täytäntönpäonoa on kuitenkin hampaaton koira. Tutkimuksissa onkin usein todettu toimijoiden pitävän tasa-arvopolitiikkaa pelkästään symbolisena tai pseudopolitiikkana: tasa-arvo-ongelmia ei nähdä, tasa-arvoa kannatetaan sanojen vaan ei tekojen tasolla, tasa-arvon ajatellaan olevan muiden kuin oman toimenkuvan ongelma, tai sitten se pikkuhiljaa siirretään mappiin Ö muiden ja 'tärkeämpien asioiden' tieltä.

### Vallanjako ja Nikulan ratkaisumallit

Nikulan selonteossa esitettyjä ratkaisuja tasa-arvotyön uudelleenorganisoinniseksi on hyödyllistä pohtia esitetyn vallanjakomallin ja norjalaisen esimerkin pohjalta. Millaisia näkemyksiä tasa-arvopolitiikasta ne edustavat? Millaisia seurauksia niillä on? Ja millä tavalla ehdotuksia voisi täydentää?

Yhdistämismallin mukaan tasa-arvoasiain neuvottelukunnan sihteeristö integroidaan tasa-

arvovaltuutetusta riippuvaksi. Vallanjaon näkökulmasta tämä merkitsisi sitä, että tasa-arvopolitiikkaa suunnittelevan ja poliittista valtaa ja tahtoa edustavan instituution toiminta siirtyisi lainvalvontaelimen kontrolliin. Käytännössä ja sopusointutilanteessa tämän ei välttämättä tarvitse olla epäedullinen tilanne. Mutta mikäli konfliktitilanne syntyy, neuvottelukunnan työ voi epäitsenäistyä ja sen edellytykset heikentyä. Valtuutettu pystyy resurssiohjauksella kontrolloimaan poliittista elintä, mikä vallanjako-opin näkökulmasta on vähintäänkin ongelmallinen tilanne. Tätä voisi ehkä verrata tilanteeseen, jossa oikeuskansleri määrittelee, mikä verran työvoimaa eduskunta saa toimintaansa ja millaisia asioita sen pitäisi työssään painottaa.

Tässä yhteydessä on huomautettava myös siitä, että institutionaalista näkökulmasta johtuen neuvottelukunnan ja valtuutetun näkemykset ovat vähintäänkin erilaiset, joskaan eivät välttämättä ristiriitaiset. Valtuutetun toimenkuva kohdistaa huomion tasa-arvolain määrittelemälle alueelle, sen toimeenpanoon, toimivuuteen ja tämän esteisiin. Neuvottelukunnan laajempi tehtäväalue kohdistaa huomion laajemmin yhteiskunnalliseen tasa-arvoon, politiikkaan ja naisten ja miesten elämäntilanteisiin ja niiden tosiasiallisiin ongelmiin. Neuvottelukunnan tehtävänä on tuoda aiheeseen uusia näkökulmia, uusia aloitteita, pohtia tasa-arvopolitiikan perusteita ja toimintalinjoja. Poliitiikka ja juridiikka ovat kaksi erilaista, toisiaan täydentävää näkökulmaa yhteiskuntaan.

Vallanjaon näkökulmasta tasa-arvoelinten eriyttämismalli puolustaa paremmin paikkaansa. Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan sihteeristön eriyttäminen omaksi lohkokseen varmistaa toiminnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden,

annettujen resurssien puitteissa. Seuraavaksi onkin siirryttävä arvioimaan, missä määrin tätä yhteiskunnallisen 'politiikantekijän' työtä arvostetaan. Mikäli se nähdään tärkeäksi ja kannatettavaksi, on työlle myös taattava riittävät resurssit.

Suomalaisen tasa-arvopolitiikan kannalta pulmana on toimeenpanovastuun selkiytymättömyys. Tasa-arvotyön uudelleenorganisointia pohdittaessa tämä olisikin otettava keskeiseksi kysymykseksi. Kokemukset tasa-arvopolitiikasta ovat osoittaneet sen onnistumisen olevan selvästi riippuvaista poliittisesta tahdosta ja toimeenpanovallan ja -vastuun määrittelystä.

Uudelleenorganisoinnin yhteydessä olisi välttämätöntä keskustella laajemmin tasa-arvopolitiikan merkityksestä, painoarvosta ja onnistumisesta yhteiskunnassamme. Toimeenpanovalta ja siihen liittyvät resurssit ja keinot ovat olennainen osa tätä keskustelua. Ehkä tarvitsemekin pelkän olemassa olevien elinten uudelleenjärjestelyn ohella toimivallan uudelleenmäärittelyä? Uudelleenorganisoinnin yhteydessä toimeenpanovastuuta ja -valtaa tasa-arvotyössä voitaisiin antaa jommallekummalle olemassa olevalle tasa-arvoelimelle – kummallekin vaihtoehdolle voidaan löytää perusteensa. Kolmas vaihtoehto on sitten esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö, jolla periaatteessa jo on hallinnollinen vastuu.

Meillä on kaksi, selkeästi tasa-arvotyön erilaisia mandaatteja ja aspekteja edustavaa elintä. 'Vallanjako' on nähdäkseni tasa-arvotyön menestymisen kannalta tarpeellista. Elinten hallinnollinen eriyttäminen puolustaa paikkaansa tämän vahvistuksena. Ehkä meidän pitäisikin siirtyä pohtimaan, voidaanko toimeenpanovastuu toteuttaa olemassa olevien toimielinten puitteissa vai tarvitaanko siihen kolmas elin?