

YHDENVERTAISUUS- JA TASA-ARVOVALTUUTETTUIJEN YHDISTÄMINEN

ARVIOMUISTIO

OIKEUSMINISTERIÖ

30.5.2016

TIIVISTELMÄ

Muistiossa esitetyin perustein ehdotetaan harkittavaksi yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun tehtävien yhdistämistä.

Uudistuksen tavoitteena olisi toiminnan kehittäminen. Yhdistämisen myötä tehtävien sisällöllinen synergia kasvaisi esim. moniperusteiseen syrjintään liittyvissä asioissa. Yhdistäminen antaisi mahdollisuuden kehittää sisällöllistä toimintaa aiempaa kokonaisvaltaisemmin sekä edistämistoiminnan että valvonnan osalta. Yhdistämisen myötä myös olemassa olevia resursseja voitaisiin hyödyntää tehokkaammin, vaikuttavuus lisääntyisi erityisesti syrjintäkieltojen valvonnan ja edistämisvelvoitteiden osalta, henkilöstön osaamista voitaisiin sekä hyödyntää laajemmin että kehittää tehokkaammin ja lisäksi asiakkaiden tavoittamisen ja kansalaisten oikeuksiin pääsemisen kannalta on hyvä, että matalan kynnyksen oikeussuojaa saa kaikilla syrjintäperusteilla yhdestä toimistosta. Jotta yhdistämisestä saataisiin nämä tavoiteltavat hyödyt, tulee muutos toteuttaa valtuutettujen itsenäistä roolia kunnioittaen ja yhteistoiminnassa heidän kanssaan.

Muutoksella ei puututtaisi valtuutetuille nykyisin kuuluvaan toimivaltaan. Toiminta tulisi myös tulevaisuudessa jakautumaan syrjintäkieltojen valvontaan ja tasa-arvon sekä yhdenvertaisuuden edistämiseen. Yhdistämisen jälkeen toimistossa olisi yksi valtuutettu, joka vastaisi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoasioiden ratkaisemisesta, ja hänelle määritettäisiin sijaiset. Synergian ja toiminnan kehittymisen kannalta yhden valtuutetun malli olisi selkeä.

Yhdistämisessä ei ole tarkoitus puuttua olemassa oleviin resursseihin, vaan tarkoituksena on turvata toimintamäärärahojen tason säilyminen nykyisellään. Siten yhdistämisen lähtökohtana ei olisi säästöjen aikaansaaminen, vaan toiminnan kehittäminen nykyisillä resursseilla. Yhdistämisessä turvataan kummankin toimiston henkilöstön asema. Yhdistetyn toimiston johtaja päättää itsenäisenä lainvalvojana toimiston virkarakenteesta ja vahvistaa toimistolle työjärjestyksen. Yhdistämismenettelyn aikana henkilöstöä tulee kuulla.

Yhdistämisen lähtökohtana olisi, että naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettu laki ja yhdenvertaisuuslaki säilyvät erillisinä eikä niihin tehtäisi sisällöllisiä muutoksia. Hallinnollisesta uudistuksesta seuraavat välttämättömät tekniset muutokset tehdään tasa-arvovaltuutetusta ja yhdenvertaisuusvaltuutetusta annettuihin lakeihin ja tarpeen mukaan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslakeihin. Organisaatioon liittyvät lainsäädäntömuutokset olisi luonnollisesti tehtävä. Tavoitteena olisi ao. muutosten valmistelu nopealla aikataululla niin, että uudistetut säädökset voisivat tulla voimaan vuoden 2017 alussa.

Uusi virka voisi olla nimikkeeltään tasa-arvovaltuutettu. Tasa-arvovaltuutettu on nimikkeenä yhdenvertaisuusvaltuutettua tunnetumpi, sillä tasa-arvovaltuutettu on toiminut lähes 30 vuotta, yhdenvertaisuusvaltuutettu vasta vuodesta 2015 lähtien. Uudistus noudattaisi pohjoismaista ja eurooppalaista kehitystä. Uudistuksen myötä Suomen ihmisoikeusarkkitehtuuri selkiytyisi syrjintäasioiden osalta. Samalla varmistettaisiin syrjintäosaamisen kehittämismahdollisuudet yhdistetyssä viranomaisessa.

SAMMANDRAG

Utifrån motiveringarna i promemorian föreslås det att en sammanslagning av diskrimineringsombudsmannens och jämställdhetsombudsmannens uppgifter övervägs.

Målet med reformen är att utveckla verksamheten. Genom sammanslagningen ökar den innehållsmässiga synergin till exempel i frågor angående diskriminering på flera grunder. Sammanslagningen gör det möjligt att utveckla verksamhetens innehåll på ett mer omfattande sätt för såväl främjande verksamhet som övervakning. Sammanslagningen gör att de befintliga resurserna kan utnyttjas mer effektivt, genomslagskraften i synnerhet när det gäller övervakning av diskrimineringsförbud och skyldigheterna att främja likabehandling ökar och personalens kompetens kan utnyttjas på ett mer omfattande sätt och utvecklas effektivare. Därtill med tanke på att nå kunderna och att medborgarna har möjlighet till sina rättigheter är det bra att tröskeln är låg för att få rättsskydd på alla diskrimineringsgrunder vid en byrå. För att man ska uppnå dessa fördelar som sammanslagningen medför måste ändringen genomföras med beaktande av ombudsmännens självständiga roll och i samverkan med dem.

Ändringen gäller inte ombudsmännens nuvarande behörigheter. Verksamheten bör också i framtiden delas in i övervakning av diskrimineringsförbud och jämställdhet samt främjande av likabehandling. Efter sammanslagningen har byrån en ombudsman som ansvarar för att avgöra frågor angående likabehandling och jämlikhet, och för denne utses ställföreträdare. När det gäller att utveckla synergier och verksamheten är modellen med en ombudsman tydlig.

Sammanslagningen är inte avsedd att röra de befintliga resurserna, utan syftet är att säkerställa att verksamhetsanslagen hålls på nuvarande nivå. Således är utgångspunkten för sammanslagningen inte att få till stånd besparingar, utan att utveckla verksamheten med nuvarande resurser. Genom sammanslagningen säkerställs ställningen av båda byråernas personal. Chefen för den sammanslagna byrån fattar i egenskap av självständig lagövervakare beslut om byråns tjänstestruktur och godkänner byråns arbetsordning. Under sammanslagningen ska personalen höras.

Utgångspunkten för sammanslagningen är således att lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män och diskrimineringslagen förblir separata och att deras innehåll inte ändras. I lagen om jämställdhetsombudsmannen och lagen om diskrimineringsombudsmannen görs sådana tekniska ändringarna som är oundvikliga på grund av förvaltningsreformen. Lagändringar gällande organisationen måste naturligtvis göras. Målet är att ändringarna i fråga bereds i snabb takt så att de förnyade bestämmelserna träder i kraft i början av år 2017.

Ett förslag till den nya tjänstetiteln är jämställdhetsombudsman. Jämställdhetsombudsman är som titel mer känd än diskrimineringsombudsman, eftersom jämställdhetsombudsmannen har existerat i nästan 30 år, medan tjänsten som diskrimineringsombudsman inrättades först år 2015. Reformen följer den nordiska och europeiska utvecklingen. I och med reformen förtydligas

Finlands människorättsarkitektur när det gäller diskrimineringsfrågor. Samtidigt säkerställs möjligheterna att utveckla kompetensen angående diskriminering i den sammanslagna myndigheten.

JOHDANTO

Ylinten laillisuusvalvojien, oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin harjoittamaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa täydentävät erityisvaltuutetut, joita ovat yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu ja tietosuojavaltuutettu. Erityisvaltuutetut edistävät oman erityisalansa osalta keskeisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Muut erityisvaltuutetut kuin lapsiasiavaltuutettu tutkivat myös kanteluita.

Tässä arviomuistiossa keskitytään tarkastelemaan oikeusministeriön hallinnonalalle 1.1.2015 siirrettyjen erityisvaltuutettujen, eli yhdenvertaisuus-, tasa-arvo- ja lapsiasiavaltuutetun toimivaltaa ja tehtäviä, sekä tarkastellaan erityisesti mahdollista nykyisten yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen yhdistämistä uudeksi tasa-arvovaltuutetuksi.

1. Nykytila

Yhdenvertaisuutta ja syrjintää koskevan sääntelyn uudistuksen yhteydessä tasa-arvovaltuutetun, lapsiasiavaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun virat ja toimistot koottiin 1.1.2015 alkaen oikeusministeriön hallinnonalalle. Erityisvaltuutetut toimivat itsenäisinä ja riippumattomina viranomaisina.

Yhdenvertaisuuslain uudistuksessa vähemmistövaltuutetun virka korvattiin yhdenvertaisuusvaltuutetun viralla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu sekä lapsiasiavaltuutettu säilytettiin erillisinä viranomaisina. Valtuutettujen virkojen yhdistämistä ei katsottu tuossa yhteydessä tarkoituksenmukaiseksi.

Erityisvaltuutettujen tehtävät ja asema määritellään erityislainsäädännössä. Valtuutettujen tehtävänä on kunkin valtuutetun toimivallan piirissä olevan lainsäädännön toteutumisen valvonta ja edistäminen. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettu suorittavat jälkikäteistä yksittäistapauksellista valvontaa, eli käsittelevät kanteluita ja valituksia.

1.1. Yhdenvertaisuusvaltuutettu

1.1.1. Tehtävät

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi avustaa syrjinnän uhriksi joutuneita henkilöitä näiden tekemiä syrjintävalituksia tutkittaessa, avustaa yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettujen edistämistoimenpiteiden suunnittelussa, antaa yleisiä suosituksia syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi sekä ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi tämän lain noudattamista koskevassa asiassa. Yhdenvertaisuuslain 3 §:n mukaan sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellosta ja sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisestä säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986).

Uuden yhdenvertaisuuslain säätämisen yhteydessä uudistettiin myös lain noudattamisen valvontaa. Valtuutetun toimivaltaa laajennettiin samalla koskemaan kaikkea yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua syrjintää lukuun ottamatta työelämää koskevia yksittäistapauksia, joissa työsuojeluviranomaiset ovat toimivaltaisia. Valtuutettu voi antaa yksittäistapauksessa perustellun kannanoton yhdenvertaisuuslain vastaisen menettelyn ennaltaehkäisemiseksi tai sen jatkamisen tai uusimisen estämiseksi, jollei kyse ole työsuojeluviranomaisen valvontatoimivaltaan kuuluvasta asiasta taikka työ- tai virkaehtosopimuksen tulkinnasta.

Valtuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen. Valtioneuvosto nimittää yhdenvertaisuusvaltuutetun viideksi vuodeksi kerrallaan. Yhdenvertaisuuden yleisen

edistämisen ja syrjinnän ehkäisemisen kannalta merkittävien toimijoiden ja viranomaisten tietojenvaihtoa sekä yhdenvertaisuuteen liittyvien kysymysten käsittelyä varten yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston yhteydessä on yhdenvertaisuusasioiden neuvottelukunta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaportoijana. Ihmiskaupparaportoijalla on osaamisensa ja laajan tiedonsaantioikeutensa ja viranomaisvelvoitteidensa nojalla merkittävä rooli ihmiskauppaan liittyvien asioiden selvittämisessä, ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa, viranomaisten ohjaamisessa ja neuvomisessa sekä kouluttamisessa.

Lisäksi valtuutetun tehtäviin kuuluu ns. palauttamisdirektiivin (2008/115/EY) perusteella maastapoistamiseen liittyvä valvontatehtävä. Valvontatehtävästä säädetään ulkomaalaislain (1214/2013) 152 b §:ssä ja tehtävä on tullut voimaan vuoden 2014 alussa. Ulkomaalaislakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 134/2013 vp arvioitiin, että valtuutetun työmäärän lisääntyessä kasvaa resursointitarve yhden henkilötyövuoden verran. Tehtävää on toteutettu väliaikaisella valvonnan rakentamiseen ja käynnistämiseen tarkoitetulla EU-rahoituksella. Sekä maastapoistamisen valvonnan että ihmiskaupparaportoinnin tehtäväkenttä on laajentunut heinäkuun 2015 jälkeen turvapaikanhakijoiden määrän lisääntyneenä merkittävästi.

1.1.2. Henkilöstörakenne

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 9 §:n mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetulla on toimisto, jossa on tarpeellinen määrä valtuutetun tehtäväalaaan perehtyneitä esittelijöitä sekä muuta henkilöstöä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu nimittää toimiston virkamiehet ja ottaa palvelukseen toimiston muun henkilöstön sekä lisäksi hyväksyy toimistolle työjärjestyksen.

Yhdenvertaisuuslain uudistuksen yhteydessä yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston henkilöstöresursseja lisättiin viidellä henkilötyövuodella. Toimistossa on tällä hetkellä valtuutetun tehtävä mukaan lukien 16 virkaa, ja lisäksi toimistossa on määräaikaissa projektitehtävissä ja harjoittelijoina yleensä 2–4 henkilöä

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa valtuutettu on toimiston esimies ja vastaa toiminnan johtamisesta. Toimistopäällikkö vastaa hallinnon ja talouden suunnittelusta sekä toimii valtuutetun sijaisena. Toimistossa on yksi erityisasiantuntija, jonka toimenkuvaan kuuluu toimia syrjintään ja yhdenvertaisuuden edistämiseen keskittyvän tiimin vetäjänä sekä kahdeksan ylitarkastajaa, joista yhdellä on erityistehtävänä ihmiskaupparaportointi. Kaikkien muiden ylitarkastajien toimenkuvaan kuuluu syrjinnän oikeudellinen arviointi sekä yhdenvertaisuuden edistämisen suunnittelu. Kahden ylitarkastajan toimenkuvaan kuuluu näiden lisäksi ihmiskauppaan ja maasta poistamisen valvontaan liittyvät tehtävät. Lisäksi toimistossa on yksi erikoissuunnittelija, suunnittelija ja tiedottaja sekä kaksi osastosihteeriä, joista toinen vastaa mm. hankinnoista ja taloussihteerin tehtävistä ja toinen toimii valtuutetun ja toimiston sihteerinä.

1.2. Tasa-arvovaltuutettu

1.2.1. Tehtävät

Tasa-arvovaltuutettu valvoo naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain noudattamista. Tasa-arvovaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen ja toimii oikeusministeriön hallinnonalalla. Valtuutettu antaa ohjeita ja neuvoja tasa-arvolakiin liittyvistä kysymyksistä, sukupuoleen perustuvasta syrjinnästä ja sukupuolten tasa-arvon edistämisestä.

Tasa-arvovaltuutetun toiminnan tärkein painopiste kohdistuu työelämässä syrjintäkieltojen valvontaan ja tasa-arvon edistämiseen työelämässä ja koulutuksessa. Toiminnalla on lähes 30 vuoden historia ja toimintatavat on kehitetty vastaamaan asiakkaiden ja tasa-arvosta tietoa hakevien tarpeita. Keskeisiä sidosryhmiä ovat muut tasa-arvotoimijat eli ministeriön tasa-arvoyksikkö ja tasa-arvoasioiden neuvottelukunta sekä tasa-arvon tietokeskus Minna. Työmarkkinaosapuolet sekä keskusjärjestö- että liittotasolla, tutkijat ja naisjärjestöjen laaja kenttä, mukaan lukien poliittisten puolueiden naisjärjestöt, kuuluvat myös sidosryhmiin. Kasvava miesjärjestökenttä sekä Seta ja sen jäsenjärjestöt, jotka edustavat sukupuolivähemmistöjä, ovat tiiviissä yhteistyössä. Myös muut erityisvaltuutetut ja yleiset laillisuusvalvojat kuuluvat sidosryhmiin ja valtuutettu on ihmisoikeusvaltuuskunnan jäsen.

Kansainvälisessä toiminnassa keskeinen on YK:n CEDAW-sopimus ja Euroopan unionin tasa-arvoviranomaisten verkosto Equinet, jossa on oma työryhmänsä sukupuolten tasa-arvokysymyksistä. Euroopan unionin tasa-arvoinstituutti Eige ja ihmisoikeustoimijoista Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu kuuluvat myös erityisesti sukupuolivähemmistöjen ihmisoikeuskysymyksissä tärkeisiin yhteistyötahoihin, kuten myös Euroopan unionin perusoikeusvirasto FRA. Pohjoismainen yhteistyö on jatkunut pitkään, ja nyt siihen osallistuvat kaikki tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustoimijat.

Tasa-arvovaltuutetun nimittää valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Tasa-arvovaltuutetusta annetun lain (1328/2014) mukaan tasa-arvovaltuutetulla on toimisto, jossa on tarpeellinen määrä valtuutetun tehtäväälaan perehtyneitä esittelijöitä ja muuta henkilöstöä. Tasa-arvovaltuutettu nimittää toimiston virkamiehet ja hyväksyy toimistolle työjärjestyksen.

1.2.2. Henkilöstörakenne

Tasa-arvovaltuutetun toimistossa on 11 virkaa. Valtuutetun lisäksi toimistossa on toimistopäällikkö, ja viisi ylitarkastajan virkaa sekä tiedottaja ja kaksi osastosihteerin virkaa. Osalle ylitarkastajista on tehtäväkuivissa määritelty erityisvastuualue, jolla he kehittävät lainvalvontatoimintaa ja pitävät yhteyttä erityisalan sidosryhmiin. Tiedottajan tehtäväkuvassa painottuu lakisääteinen tiedottamisvastuu tasa-arvolainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä sekä toimiston viestintästrategian toimeenpano ja kehittäminen. Tiedottajan tehtäviin kuuluu myös verkkosivujen kehittäminen ja erilaisten kampanjoiden toteuttaminen sekä sopimusneuvottelut viestinnän hankintojen osalta. Osastosihteerit vastaavat henkilöstö- ja taloushallinnosta sekä asiakirjahallinnosta ja he myös ylläpitävät pitkään käytössä ollutta asianhallintajärjestelmää.

Toimiston palkkarakenne on varsin kohtuullinen, koska viranhaltijat ovat hyvin koulutettuja ja pitkään tehtävissä olleita asiantuntijoita.

Aiemmin vuosina 2005 ja 2009 toteutetut tasa-arvolain uudistukset ovat lisänneet tasa-arvovaltuutetun tehtäviä. Tasa-arvovaltuutettu on kiinnittänyt huomiota siihen seikkaan, että valtuutetun toimiston henkilötyövuodet ovat 2000-luvun alun jälkeen kasvaneet kahdella, vaikka 2000-luvulla on toteutettu useita merkittäviä tasa-arvolain uudistuksia, jotka ovat aiheuttaneet resurssitarpeita uusien säännösten valvonnan toteuttamiseksi.

Tasa-arvovaltuutettu siirtyi vuoden 2015 alussa sosiaali- ja terveysministeriön yhteydestä oikeusministeriön hallinnonalalle omaksi erillisvirastoksi, ja tässä vaiheessa tasa-arvovaltuutetun hoidettavien talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien määrä kasvoi.

1.3. Lapsiasiavaltuutettu

Lapsiasiavaltuutetusta annetun lain (1221/2004) mukaan lasten aseman ja oikeuksien huomioon ottamisen varmistamiseksi lainsäädännössä ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa on oikeusministeriön yhteydessä lapsiasiavaltuutettu. Lapsiasiavaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Lapsiasiavaltuutetun kelpoisuusvaatimuksista ja nimittämisestä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Lapsiasiavaltuutetun toimiston työ pohjautuu YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen (SopS 59–60/1991) sekä lapsiasiavaltuutetusta annettuun lakiin (1221/2004) ja valtioneuvoston asetukseen lapsiasiavaltuutetusta (274/2005). Lasten aseman ja oikeuksien sekä niitä koskevan viranomaisten yhteistyön edistämistä varten lapsiasiavaltuutetun apuna toimii neuvottelukunta, jonka asettamisesta ja kokoonpanosta, tehtävistä sekä työskentelystä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Lapsiasiavaltuutettu voi tehdä lasten asemaa ja yhteiskunnassa esiintyviä epäkohtia koskevia aloitteita. Muina vaikuttamiskeinoina valtuutettu voi antaa suosituksia, ohjeita ja neuvoja. Valtuutettu ei suorita jälkikäteistä yksittäistapauksellista valvontaa, eli hän ei käsittele kanteluita ja valituksia.

Lapsiasiavaltuutetusta annetun lain mukaan lapsiasiavaltuutetulla on toimisto, jossa on talousarvion rajoissa tarpeellinen määrä esittelijöinä toimivia virkamiehiä ja muuta henkilökuntaa. Lapsiasiavaltuutetun toimistossa työskentelee vakituisesti viisi henkilöä: lapsiasiavaltuutettu, lakimies, kaksi ylitarkastajaa ja hallinnollinen avustaja. Toimisto voi tehdä yhteistyösopimuksia eri tahojen kanssa, käyttää ulkopuolisia ostopalveluja ja ottaa korkeakouluharjoittelijoita. Lapsiasiavaltuutetun toimisto sijaitsee Jyväskylässä, yhden virkamiehen työpiste sijaitsee Helsingissä yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston yhteydessä.

2. Kansainvälinen vertailu

2.1. Ruotsi

Ruotsissa kansallisen syrjinnän vastaisen lain täytäntöönpanoa valvoo syrjintävaltuutettu, joka toimii työmarkkinaministeriön alaisuudessa. Ruotsin uusi syrjinnän vastainen laki tuli voimaan 1.1.2009. Lakiin on koottu eri perusteita ja elämäntilanteita koskevat syrjintäkiellot ja edistämisvelvoitteet. Lisäksi lailla yhdistettiin neljä syrjinnän vastaista erityisvaltuutettua, eli tasa-arvo-, etnisen syrjinnän vastainen, vammais- sekä seksuaalisen suuntautumiseen liittyvän syrjinnän vastainen valtuutettu syrjintävaltuutetuksi. Tämä uusi syrjintävaltuutetun tehtävä perustettiin samalla kun uusi laki tuli voimaan, eli 1.1.2009. Valtuutettujen kokoamisella yhteen on pyritty tehostamaan syrjinnän vastaista työtä ja tuettu syrjintää käsittelevän kokonaisnäkömyksen muotoutumista. Aiempaa suuremmalla organisaatiolla on katsottu olevan myös enemmän painoarvoa työnantajien ja muiden toimijoiden suhteen. Yhtenäinen organisaatio on myös kykenevämpi tarjoamaan aiempaa vahvempaa tukea yksilöitä koskevissa syrjintätapauksissa.

Valtuutetun toimistoa johtaa yksi erityisvaltuutettu. Valtuutetun tukena toimii neuvoa-antava komitea. Hallitus nimittää valtuutetun, ja valtuutettu nimittää oman henkilökuntansa. Valtuutetun toimiston henkilökunta koostuu esikunnasta sekä kahdeksasta yksiköstä. Henkilökuntaa on yhteensä n. 100 henkilöä. Yksiköiden päälliköt kuuluvat toimiston johtoryhmään. Yksiköiden tehtäviä ei ole organisoitu eri syrjintäperusteiden mukaan vaan yksiköt keskittyvät syrjintäkieltojen valvontaan ja edistämistöimiin.

2.2. Norja

Vuoden 2006 alusta Norjassa on toiminut yhdistetty tasa-arvo- ja syrjintäasioiden valtuutettu (likestillings- og diskrimineringsombudet) sekä tasa-arvo- ja syrjintäasioiden lautakunta (likestillings- og diskrimineringsnemnda). Valtuutettu aloitti toimintansa vuoden 2006 alusta, kun tasa-arvovaltuutettu, tasa-arvokeskus ja etnisen syrjinnän vastainen keskus yhdistettiin. Valtuutetusta ja lautakunnasta säädetään omassa laissaan (Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda 10.6.2005 nro. 40). Valtuutettu ja lautakunta valvovat tasa-arvolain ja syrjinnän kieltävän lain sekä työympäristölain ja asumista koskevien lakien syrjintäkieltojen noudattamista sekä edistävät yhdenvertaisuussäännösten toteutumista. Valtuutetun tehtävänä on lisäksi valvoa, että Norjan lainsäädäntö ja hallintokäytännöt ovat sopusoinnussa YK:n naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen ja rotusyrjinnän poistamista koskevan sopimuksen kanssa. Valtuutetun toimistossa on viisi eri yksikköä. Henkilökuntaa on yhteensä 65.

2.3. Yhdistynyt kuningaskunta

Yhdistyneessä kuningaskunnassa yhdenvertaisuuden toteutumista valvoo yhdenvertaisuus- ja ihmisoikeuskomissio (Commission for Equality and Human Rights), joka perustettiin vuonna 2006 säädetyllä lailla. Komissio perustettiin yhdistämällä yhdenvertaisten mahdollisuuksien komissio, rodullisen yhdenvertaisuuden komissio sekä vammaisten oikeuksien komissio.

Komission tehtävänä on edistää yhdenvertaisuutta ja ihmisoikeuksia sekä toimia oikeudellisena tukena. Komission tehtävänä on edistää kulttuurista monimuotoisuutta, yhdenvertaisuutta ja muita ihmisoikeuksia yhteiskunnassa, seurata yhdenvertaisuuden kehittymistä, laatia kyselyitä, myöntää apurahoja, tutkia syrjintätapauksia, antaa huomautuksia, sovittaa osapuolten välillä sekä nostaa kanteita ja edustaa syrjityksi joutuneita tuomioistuimessa. Lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi komission tulee laatia toimintasuunnitelma ja seurata sen toteutumista säännöllisin väliajoin. Komissiolla on mm. oikeus edustamiseen tuomioistuimissa, ajaa kanteita omissa nimissään, tehdä väliintuloja tuomioistuimissa, suorittaa tutkinta tapauksissa joissa tasa-arvolainsäädäntöä epäillään rikotun sekä vahvistaa täytäntöönpanokelpoisia sovintoja. Komissiolla on yhteensä 394 työntekijää. Korkein päätöksiä tekevä elin komissiossa on valtuutettujen lautakunta (the board of commissioners). Lautakunnassa on 12 jäsentä, joista yksi toimii puheenjohtajana.

3. Nykytilan arviointi

Uutta yhdenvertaisuuslakia säädettäessä pohdittiin myös erityisvaltuutettujen yhdistämistä (HE 19/2014 vp). Erityisvaltuutetut kuitenkin säilytettiin erillisinä viranomaisina. Valtuutettujen virkojen yhdistämistä ei tuolloin katsottu tarkoituksenmukaiseksi, koska niiden soveltama aineellinen lainsäädäntö jäi yhdenvertaisuuslain uudistuksen yhteydessä erilliseksi.

Valtuutetut ja valtuutettujen toimistojen henkilökunta ovat oikeusministeriön hallinnonalan henkilökuntaa. Oikeusministeriö on 1.1.2015 alkaen käynyt vuosittaiset tulosehdustukset erityisvaltuutettujen kanssa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa on yhteensä 16 virkaa, tasa-arvovaltuutetun toimistossa on 11 virkaa (10,5 henkilötyövuotta) ja lapsiasiavaltuutetun toimistossa viisi virkaa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun toimistot ovat Helsingissä, lapsiasiavaltuutetun toimisto on ollut koko sen toiminta-ajan Jyväskylässä. Alueellistamisesta päätettiin toimiston perustamisen yhteydessä vuonna 2005.

Mahdollisen yhdistämisen näkökulmasta on tarkoituksenmukaisinta tarkastella erityisesti yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun virkojen ja näiden valtuutettujen toimistojen yhdistämistä. Näiden kahden erityisvaltuutetun tehtävät ovat toiminnallisesti lähellä toisiaan, vaikka tehtävien aineellinen sisältö jonkin verran poikkeaa toisistaan ja sovellettavat lait ovatkin muodollisesti toisistaan erillisiä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun tehtävissä on merkittäviä yhteisiä piirteitä: molemmilla on oikeuksien edistämiseen sekä ao. lakien valvontaan ja yksittäistapausten käsittelyyn liittyviä tehtäviä. Sen sijaan lapsiasiavaltuutetun tehtävä poikkeaa kahdesta muusta: tehtävä keskittyy lapsen oikeuksien edistämiseen, eikä se sisällä valvontaa ja yksittäistapauksiin annettavia ratkaisuja.

Synergian ja yhteistyön edistämisen näkökulmasta on mm. tutkittu mahdollisuutta yhteisiin toimitiloihin. Tarkoituksena onkin, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen toimistot muuttavat vuoden 2016 aikana samoihin toimitiloihin, joten tältäkin kannalta toimistojen hallinnollista yhdistämistä on syytä tarkastella samassa yhteydessä.

Tasa-arvovaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu ovat tehneet jo pitkään yhdessä kansainvälistä yhteistyötä eurooppalaisten tasa-arvo- ja syrjintäviranomaisten verkoston Equinetin jäseninä sekä pohjoismaisten tasa-arvo- ja syrjintäviranomaisten kesken. Valtuutetut ovat myös tiivistäneet yhteistyötään mm. oppilaitosten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyön edistämässä ja häirintään puuttumisessa ja ehkäisemisessä sekä suositelleet yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmien laatimista yhtenä prosessina.

Sekä tasa-arvovaltuutetun että yhdenvertaisuusvaltuutetun keskeinen laissa määritelty tehtävä on laista ja siihen perustuvista oikeuksista tiedottaminen kansalaisille. Myös valtuutettujen tehtävä edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa merkitsee yhteiskunnallista vaikuttamisviestintää. Molemmissa toimistoissa viestinnän resurssit ovat olleet riittämättömät. Valtuutettujen tiedottajat ovat tehneet viime vuosina paljon yhteistyötä erityisesti kansainvälisessä viestinnässä, ja yhteistyötä viestinnässä voitaisiin edelleen kehittää.

Mahdollista yhdistämistä valmisteltaessa on tärkeitä huomioida valtuutettujen itsenäinen asema ja toimintaedellytysten turvaaminen. Valtuutettujen itsenäisyyden, riippumattomuuden ja tehokkuuden säilyttäminen on olennaista, koska näin varmistetaan valtuutettujen toiminnan laatu ja vaikutus tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumiseen yleisesti. Valtuutettujen tehtävänä on edistää yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja syrjinnän vastaisia toimenpiteitä. Tämä tehtävä edellyttää sekä ennakoivaa, proaktiivista lähestymistapaa että jälkikäteistä reagoimista syrjintään. Tehokkaan toiminnan edellytyksenä on myös, että valtuutetuille annetaan riittävän toimivallan lisäksi riittävät resurssit hoitaa tätä tehtävää.

4. Ehdotus yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun mahdolliseksi yhdistämiseksi

Edellä mainituilla perusteilla tulisi harkittavaksi lähinnä yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun tehtävien mahdollinen yhdistäminen. Yhdistämisessä voisi olla seuraavia etuja:

- Sisällöllinen synergia: Valtuutetut tekevät jo nyt paljon yhteistyötä esimerkiksi moniperusteiseen syrjintään liittyvissä asioissa. Yhdistäminen antaisi mahdollisuuden kehittää sisällöllistä toimintaa aiempaa kokonaisvaltaisemmin sekä edistämistoiminnan että valvonnan osalta.
- Resurssien tehokas hyödyntäminen: Valtuutetut muodostavat nyt omat varsin pienet erillisvirastonsa, ja hallinnollinen taakka rasittaa molempia. Yhdistäminen antaisi tilaisuuden tarkastella toimintoja ja mahdollisesti myös virkarakennetta toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisesti. Lähtökohtana olisi, että tämän tyyppinen arviointi on valtuutetun itsensä tehtävä. Yhdistämisen lähtökohtana ei olisi säästöjen aikaansaaminen, vaan toiminnan kehittäminen nykyisillä resursseilla.
- Vaikuttavuuden lisääntyminen: Erityisesti tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämässä yhdistäminen voi tuoda paljon etuja. Voimavarojen yhdistäminen parantaa syrjintäkieltojen valvonnan ja edistämismittareiden vaikuttavuutta. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmien laatijoiden on yksinkertaisempaa olla yhteydessä vain yhteen tahoon, kun

- he tarvitsevat suunnittelutyössä tukea tai ohjausta. Suunnitelmien valvonta yksinkertaistuu, kun sama viranomaisvalvoo sekä yhdenvertaisuus- että tasa-arvosuunnittelua.
- Osaamisen kehittäminen: Valtuutettujen toimistoilla on kokemuspohjainen osaaminen, jonka yhdistämisestä voisi olla hyötyä. Näin olisi sekä sisällön näkökulmasta (esimerkiksi edistämiseksi käytetyt menetelmät) että eri ammattiryhmien osaamisen kehittämisen näkökulmasta (esim. eri valtuutettujen tiedottajat). Henkilöstön osaamista olisi mahdollista hyödyntää laajemmin ja osaaminen laajenisi myös hallinto- ja palvelutehtäviä tekevän henkilöstön osalta.
 - Tavoitettavuus ja saatavuus: Asiakkaiden tavoittamisen ja kansalaisten oikeuksiin pääsemisen (access to rights) kannalta on hyvä, että matalan kynnyksen oikeussuojaa saa kaikilla syrjäntäperusteilla yhdestä toimistosta. Yhdessä toimimalla voidaan parantaa myös neuvontaa ja ohjeistusta syrjinnästä ja edistämismääräysten täyttämiseksi. Moniperusteisen syrjinnän osalta voidaan kehittää toimintatapoja. Myös seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen syrjintäsuojaa ja syrjinnän ennaltaehkäisyä voidaan tehostaa.
 - Viestinnän tehostuminen: Viestinnän resurssien yhdistäminen tulee varmistamaan tehokkaamman hanke- ja kampanjaviestinnän, mediaviestinnän, nopean reagoimisen sosiaalisessa mediassa sekä lakisäätöjen kertomusten ja raporttien tuottamisen.

Mainittujen etujen toteutuminen edellyttäisi, että muutos toteutettaisiin valtuutettujen itsenäistä roolia kunnioittaen ja yhteistoiminnassa heidän kanssaan. Mikäli näin ei meneteltäisi, olisi riskinä muutoksen potentiaalisten etujen menettäminen.

Yhdistämisehdotuksesta käytävän keskustelun yhteydessä on hyvä kiinnittää huomiota siihen, että uudistus noudattaisi pohjoismaista ja eurooppalaista kehitystä. Uudistuksen myötä Suomen ihmisoikeusarkkitehtuuri selkiytyisi syrjintäasioiden osalta. Samalla varmistettaisiin syrjintäosaamisen kehittämismahdollisuudet yhdistetyssä viranomaisessa.

4.1. Toimivalta ja ratkaisutoiminta

Esityksen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun virat ja valtuutettujen toimistot yhdistettäisiin. Tällä hallinnollisella muutoksella ei puututtaisi valtuutetuille nykyisin kuuluvaan toimivaltaan. Toiminta tulisi myös tulevaisuudessa jakautumaan syrjintäkieltojen valvontaan ja tasa-arvon sekä yhdenvertaisuuden edistämiseen.

Yhdistämisen jälkeen toimistossa olisi yksi valtuutettu, joka vastaisi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoasioiden ratkaisemisesta. Toinen valtuutetun viroista lakkautettaisiin ja molempien nykyisten erityisvaltuutettujen toimivalta osoitettaisiin kokonaan yhdelle valtuutetulle. Valtuutetulla olisi kuitenkin sijainen, mutta esim. apulaisvaltuutetun tms. virkaa ei perustettaisi yhdistämisen yhteydessä. Synergian ja toiminnan kehittymisen kannalta yhden valtuutetun malli olisi selkeä.

Yhdistämisen yhteydessä tulisi otettavaksi kantaa myös uuden valtuutetun nimeen. Viranomaisen nimen on oltava helposti ymmärrettävä eikä nimen tulisi olla liian monimutkainen. Yhdistelmänimi tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaltuutettu on kieliversioineen

viranomaisen nimenä kankea ja vaikeasti muistettava, mikä on tärkeä ottaa myös kansalaisten näkökulmasta huomioon. Uusi virka voisi olla nimikkeeltään tasa-arvovaltuutettu. Se on yhdenvertaisuusvaltuutettua tunnetumpi, sillä tasa-arvovaltuutettu on toiminut lähes 30 vuotta, yhdenvertaisuusvaltuutettu vasta vuodesta 2015 lähtien. Tasa-arvovaltuutetun nimikkeen ruotsinkielistä käännöstä saattaisi olla kuitenkin tarpeen tarkistaa (Jämställhetskombudsmannen ⇒ Jämlikhetsombudsmannen); englanninkielinen nimi säilyisi samana (Ombudsman for Equality).”

4.2. Yhdistämisen edellyttämät muutokset lainsäädäntöön

Yhdistämisen lähtökohtana olisi, että naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettu laki ja yhdenvertaisuuslaki säilyvät erillisinä eikä niihin tehtäisi sisällöllisiä muutoksia. Hallinnollisesta uudistuksesta seuraavat välttämättömät tekniset muutokset tehdään tasa-arvovaltuutetusta ja yhdenvertaisuusvaltuutetusta annettuihin lakeihin ja tarvittaessa tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslakeihin.

Yhdistetyllä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutetulla olisi sovellettavanaan lakeja, jotka samankaltaisuudestaan huolimatta sisältävät eroja (yhdenvertaisuuslaki, tasa-arvolaki). Myös nykyisten valtuutettujen toimivalta poikkeaa osin toisistaan (esim. työelämän valvontakysymykset). Yhdistäminen ei kuitenkaan edellyttäisi ao. lainsäädäntöön sisällöllisiä muutoksia, vaan tuleva yhdistetty valtuutettu toimisi olemassa olevan substanssilainsäädännön pohjalta.

Organisaatioon liittyvät lainsäädäntömuutokset olisi luonnollisesti tehtävä. Tavoitteena olisi ao. muutosten valmistelu nopealla aikataululla niin, että uudistetut säädökset voisivat tulla voimaan vuoden 2017 alussa.

4.3. Taloudelliset vaikutukset

Yhdistämisessä ei puututa olemassa oleviin resursseihin, vaan tarkoituksena on turvata toimintamäärärahojen tason säilyminen nykyisellään.

Molemmat erityisvaltuutetut siirtyivät oikeusministeriön hallinnonalalle 1.1.2015 alkaen samalla kun vähemmistövaltuutetun virka muutettiin yhdenvertaisuusvaltuutetuksi. Tässä yhteydessä on toteutettu hallinnolliset, tietotekniset, asiakirjapohjiin yms. tehtävät tarvittavat muutokset. Suunnitteilla on tasa-arvovaltuutetun toimiston ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston siirtyminen yhteisiin toimitiloihin. Nämä muutokset ovat toteutumassa toimistojen hallinnollisesta yhdistämisestä riippumatta, joten voidaan todeta, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen toimistojen yhdistämisestä itsestään ei aiheudu merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

(Eduskunta on tasa-arvolain osalta eri yhteyksissä todennut, että erityisesti tasa-arvosuunnittelun valvontaan tulee ohjata lisää resursseja (esim. TyVL 3/2005 vp. ja EK 51/2010 vp.). Vastaavasti eduskunta on syksyllä 2015 julkisen talouden kehyksiä ja valtion talousarviota käsitellessään

todennut, että yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät ovat erityisesti uusien erillistehtävien, kuten maasta poistamisen valvonnan sekä ihmiskaupparaportoinnin osalta aliresursoidut (esim. HaVL 14 /2015 vp. ja LaVL 6/2015 vp.). Tällä hetkellä olemassa olevat valtionalouden kehykset eivät kuitenkaan näytä mahdollistavan kyseisiä lisäyksiä.)

4.4. Henkilöstövaikutukset

Yhdistämisessä turvataan kummankin toimiston henkilöstön asema. Yhdistetyn toimiston johtaja päättää itsenäisenä lainvalvojana toimiston virkarakenteesta ja vahvistaa toimistolle työjärjestyksen. Yhdistämismenettelyn aikana henkilöstöä tulee kuulla. Palkkauksen vahvistamisen osalta toimittaisiin kuten nykyisinkin eli oikeusministeriön järjestelmän puitteissa.

Valtionhallinnon organisaation muutostilanteissa henkilöstön asema järjestetään voimassa olevan lainsäädännön, virkaehtosopimusten ja valtioneuvoston periaatepäätösten mukaisesti.