

VNS 7/2010 vp
Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:8

Valtioneuvoston selonteko

NAISTEN JA MIESTEN VÄLISESTÄ TASA-ARVOSTA

Sisältää tausta-aineiston

Valtioneuvoston selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta.

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:8

ISBN 978-952-00-3044-5 (painettu)

ISBN 978-952-00-3045-2 (PDF)

ISSN-L 1236-2050

ISSN 1236-2050 (painettu)

ISSN 1797-9854 (verkkajulkaisu)

URN:ISBN:978-952-00-3045-2

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3045-2>

www.stm.fi/julkaisut

Kustantaja: Sosiaali- ja terveysministeriö

Kannen kuva: Plugi

Taitto ja paino: Yliopistopaino, Helsinki 2010

TIIVISTELMÄ

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO NAISTEN JA MIESTEN VÄLISESTÄ TASA-ARVOSTA

■ Hallitus linjaa selonteossa tulevaisuuden tasa-arvopolitiikkaa vuoteen 2020. Selonteon tavoitteena on vahvistaa pitkäjänteistä ja suunnitelmallista sukupuolten tasa-arvon edistämistä, ja siinä painotetaan sitoutumista tasa-arvopolitiikan toimeenpanoon kaikilla tasoilla. Lisäksi selonteossa tarkastellaan harjoitetun tasa-arvopolitiikan tavoitteita, toimenpiteitä ja niiden vaikuttavuutta sekä sukupuolten tasa-arvon kehitystä viimeisen runsaan kymmenen vuoden aikana. Valtioneuvoston tasa-arvoselonteko on ensimmäinen lajissaan. Siksi se kattaa paitsi nykyisen hallituksen myös edeltävien hallitusten tasa-arvopolitiikan 1990-luvun loppupuolelta alkaen.

Selontekoon valitut teemat pohjautuvat hallitusohjelmien ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmien tasa-arvoa koskeviin tavoitteisiin 1990-luvun lopussa ja 2000-luvulla. Pääteemat ovat päätöksenteko, koulutus ja tutkimus, työelämä, työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen, miehet ja tasa-arvo, naisiin kohdistuva väkivalta, lähisuhdeväkivalta ja ihmiskauppa sekä tasa-arvoviranomaisten asema ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen. Selonteossa käsitellään myös tasa-arvolainsäädännön kehitystä ja Suomen toimintaa EU:n tasa-arvopolitiikassa sekä kansainvälisen tasa-arvopolitiikan eri areenoilla. Lisäksi tasa-arvopolitiikan kysymyksiä tarkastellaan läpileikkaavasti maahanmuuttajien ja vähemmistöryhmien näkökulmasta.

Julkaistu jakautuu kahteen osaan. Valtioneuvoston hyväksymä selonteko sisältää tasa-arvopolitiikan arvion ja tulevaisuuden linjaukset. Taustaineistossa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin hallitusten tasa-arvopoliittisia tavoitteita ja toimenpiteitä sekä tasa-arvoa koskevia muutoksia viimeisen runsaan kymmenen vuoden aikana. Tasa-arvoselonteon valmistelutyötä on tukenut ja vienyt eteenpäin professori Helena Rannan johtama asiantuntijatyöryhmä.

Asiasanat: **sukupuolten välinen tasa-arvo, tasa-arvopolitiikka**

SAMMANDRAG

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE OM JÄMSTÄLLDHETEN MELLAN KVINNOR OCH MÄN

■ Regeringen utstakar i redogörelsen riktlinjerna för framtidens jämställdhetspolitik till år 2020. Målet är att stärka ett långsiktigt och systematiskt främjande av jämställdheten, och redogörelsen understryker en förbindelse till verkställandet av jämställdhetspolitiken på alla nivåer. Därutöver granskas målen och åtgärderna i den bedrivna jämställdhetspolitiken och deras effektivitet samt hur jämställdheten utvecklats under de senaste drygt tio åren. Statsrådets jämställdhetsredogörelse är den första i sitt slag. Därför omfattar den förutom den nuvarande regeringens även de föregående regeringarnas jämställdhetspolitik sedan slutet av 1990-talet.

De teman som valts för redogörelsen baserar sig på jämställdhetsmålen enligt regeringsprogrammen och regeringens jämställdhetsprogram i slutet av 1990-talet och på 2000-talet. De huvudsakliga temana är beslutsfattande, utbildning och forskning, arbetsliv, förenande av arbete och familjeliv, män och jämställdhet, våld mot kvinnor, våld i nära relationer och människohandel samt jämställdhetsmyndigheternas ställning och integrering av könsperspektivet. I redogörelsen behandlas också jämställdhetslagstiftningens utveckling och Finlands verksamhet inom EU:s jämställdhetspolitik samt på den internationella jämställdhetspolitikens olika arenor. Därtill behandlas jämställdhetspolitiska frågor genomgående från invandrarnas och minoritetsgruppernas synpunkt.

Publikationen är indelad i två delar. I redogörelsen som statsrådet godkänt ingår en utvärdering av jämställdhetspolitiken och framtida riktlinjer för denna. I bakgrundsdokumentet betraktas mer i detalj regeringarnas jämställdhetspolitiska mål och åtgärder samt ändringar som gäller jämställdheten under de senaste drygt tio åren. Arbetet med att bereda jämställdhetsredogörelsen har stötts och förts vidare av en sakkunniggrupp lett av professor Helena Ranta.

Nyckelord: jämställdhet, jämställdhetspolitik

SUMMARY

GOVERNMENT REPORT ON GENDER EQUALITY

■ In its Report on Gender Equality the Government outlines the future gender equality policy in Finland until the year 2020. The aim of the report is to reinforce the long-term and systematic promotion of gender equality, and it lays emphasis on the commitment to the implementation of gender equality policy at all levels. Furthermore, the report looks into the objectives and measures of the policy that has been pursued and their effectiveness as well as into the developments in gender equality over the past ten years. The Government Report on Gender Equality is the first of its kind. Therefore, it covers the gender equality policy of not only the present Government but also of the previous governments since the end of the 1990s.

The thematic areas chosen for the report are derived from the gender equality objectives of the government programmes and government action plans on gender equality in the end of the 1990s and this century. The main thematic areas are decision-making, education and research, working life, reconciliation of work and family life, men and gender equality, violence against women, interpersonal violence and trafficking in human beings, and the status of gender equality authorities and gender mainstreaming. The report also addresses developments in the gender equality legislation and Finland's activities in the EU gender equality policy and on the various arenas of international gender equality policy. Gender equality issues are also dealt with cross-cuttingly from the perspective of immigrants and minority groups.

The publication is divided into two parts. The Report approved by the Government includes an evaluation of gender equality policy and policy objectives for the future. The background document deals in more detail with the gender equality objectives and measures of the governments as well as reviews changes in gender equality over the past ten years. The preparation of the Report on Gender Equality has been promoted and supported by an expert group led by Professor Helena Ranta.

Key words: **gender equality, gender equality policy**

Valtioneuvoston selonteko

NAISTEN JA MIESTEN VÄLISESTÄ TASA-ARVOSTA

SISÄLLYS

1. Johdanto.....	11
2. Hallituksen tasa-arvopolitiikka	14
2.1 Päätöksenteko	14
2.2 Koulutus.....	15
2.3 Korkeakoulutus ja tutkimus	17
2.4 Työelämä.....	18
2.5 Työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen	19
2.6 Miehet ja tasa-arvo.....	20
2.7 Naisiin kohdistuva väkivalta, lähisuhdeväkivalta ja ihmiskauppa	21
2.8 Suomen toiminta kansainvälisessä tasa-arvopolitiikassa	23
2.9 Tasa-arvopolitiikka ja yhdenvertaisuuspolitiikka	24
2.10 Sukupuolinäkökulma talouspolitiikkaan	24
2.11 Sukupuolinäkökulma köyhyyden vähentämiseen	25
2.12 Tasa-arvopolitiikan tavoitteet ja seuranta	25
2.13 Tasa-arvolainsäädäntö.....	25
2.14 Tasa-arvoviranomaisten asema ja toimintaedellytykset	26
2.15 Vastuu tasa-arvon edistämisestä.....	27
2.16 Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen	28
2.17 Tieto ja asiantuntemus tasa-arvopolitiikan tukena	28
3. Linjaukset.....	30

I. JOHDANTO

■ Hallitus antaa eduskunnalle selonteon naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta hallitusohjelman mukaisesti. Tämä on ensimmäinen eduskunnalle annettu sukupuolten tasa-arvoa käsittelevä valtioneuvoston selonteko. Siksi se kattaa paitsi nykyisen hallituksen myös edeltävien hallitusten tasa-arvopolitiikan 1990-luvun loppupuolelta alkaen. Arvio koskee tasa-arvopolitiikan tavoitteita, toimenpiteitä ja toimenpiteiden vaikuttavuutta. Hallitus antaa samalla eduskunnalle katsauksen sukupuolten tasa-arvon nykyiseen tilaan ja tasa-arvokehitykseen viimeisen runsaan kymmenen vuoden aikana.

Selonteossa hallitus linjaa näkemyksensä tulevaisuuden tasa-arvopolitiikasta vuoteen 2020. Hallituksen tavoitteena on vahvistaa pitkäjänteistä ja suunnitelmallista tasa-arvopolitiikkaa sekä painottaa sitoutumista tasa-arvopolitiikan toimeenpanoon kaikilla tasoilla. Lisäksi selonteon tavoitteena on antaa välineitä tulevien hallitusten tasa-arvo-ohjelmien laatimiseen. Selonteko tarjoaa eduskunnalle, yhteiskunnallisille toimijoille ja kansalaisille mahdollisuuden laaja-alaiseen keskusteluun sukupuolten tasa-arvoa koskevista tavoitteista ja tasa-arvopolitiikan keinoista. Hallitus on käsitellyt valtioneuvoston selonteon ja sitoutunut siihen. Valtioneuvoston selonteko sisältää tasa-arvopolitiikan arvion ja linjaukset. Selonteon liitteenä on tausta-aineisto, jossa on tarkasteltu yksityiskohtaisemmin hallitusten tasa-arvopoliittisia tavoitteita ja toimenpiteitä sekä tasa-arvoa koskevia muutoksia viimeisen runsaan kymmenen vuoden aikana. Tausta-aineisto ei ole ollut valtioneuvoston käsittelyssä.

Tasa-arvokysymykset koskevat kaikkia yhteiskuntaelämän alueita. Poliittisilla ja taloudellisilla päätöksillä on tasa-arvovaikutuksia, jotka ilmenevät naisten ja miesten konkreettisissa elämäntilanteissa. Tasa-arvopolitiikan laaja-alaisuus ja poikkihallinnollisuus tekevät siitä erityisen haasteellista. Tuloksellinen tasa-arvopolitiikka edellyttää koko hallituksen vastuunottoa tasa-arvon edistämisestä ja tiivistä eri politiikka-alueiden välistä yhteistyötä niin eduskunnassa ja ministeriöissä kuin alue- ja kuntatasollakin.

Koska tasa-arvopolitiikka on poikkihallinnollista ja kattaa laaja-alaisesti eri politiikka-alueet, selonteko on täytynyt rajata tiettyihin teemoihin. Selonteon temaattisten rajausten lähtökohtana ovat olleet kuuden viimeisimmän hallitusohjelman¹ sukupuolten tasa-arvoa koskevat tavoitteet sekä 1990-luvun lopussa ja 2000-luvulla laaditut hallituksen tasa-arvo-ohjelmat (1997–1999, 2004–2007, 2008–2011). Selonteossa ei siis käsitellä kaikkia yhteiskuntaelämän eri alueisiin liittyviä tasa-arvokysymyksiä.

¹ Pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelma 19.6.2010, Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007; Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003; Pääministeri Anneli Jäätteenmäen ohjelma 17.4.2003; Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999; Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995.

Selonteon pääteemat ovat:

- Päätöksenteko: poliittinen päätöksenteko ja yritysten johtopaikat
- Koulutus ja tutkimus
- Työelämä
- Työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen
- Miehet ja tasa-arvo
- Naisiin kohdistuva väkivalta, lähisuhdeväkivalta ja ihmiskauppa
- Tasa-arvopolitiikan organisaatio
- Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen

Tasa-arvoselonteossa on myös omat osionsa sukupuolten tasa-arvoa koskevan lainsäädännön kehityksestä ja Suomen toiminnasta EU:n tasa-arvopolitiikassa ja kansainvälisen tasa-arvopolitiikan eri areenoilla.

Tasa-arvoselonteko käsittelee naisten ja miesten välistä tasa-arvoa ja tarkastelee molempia sukupuolia ja heidän asemaansa eri yhteiskuntaelämän alueilla. Tämän lisäksi miesten ja tasa-arvon välistä suhdetta on käsitelty erillisessä osiossa, jossa nostetaan esiin erityisesti miehiin liittyviä tasa-arvokysymyksiä sekä tarkastellaan miesten roolia tasa-arvon edistämisessä. Tasa-arvon edistäminen on naisten ja miesten yhteinen tehtävä, ja nykyaikainen tasa-arvopolitiikka on kaikkien sukupuolten tasa-arvopolitiikkaa.

On huomattava, että monia tärkeitä, sukupuolten tasa-arvoon liittyviä teemoja on selonteossa jouduttu käsittelemään vain lyhyesti ja viitteenomaisesti. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteivätkö kyseiset kysymykset vaatisi tasa-arvopoliittista huomiota tulevaisuudessa. Vaikka selonteko keskittyy sukupuolten tasa-arvoa koskeviin kysymyksiin, sen tavoitteena on myös kiinnittää huomiota sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta naisten ja miesten keskinäisiin eroihin sekä sukupuolten tasa-arvon ja muun yhdenvertaisuuden risteyskohtiin. Erityisesti esiin on nostettu maahanmuuttajien ja vähemmistöryhmien asemaa koskevia kysymyksiä silloin, kun ne liittyvät sukupuolten tasa-arvoon tai moniperusteiseen syrjintään.

Selonteon lähtökohtana ovat olleet hallitusohjelmien sukupuolten tasa-arvoa koskevat tavoitteet sekä hallituksen tasa-arvo-ohjelmat. Huomion kohteena ovat ensisijaisesti ne toiminta-alueet, joilla tasa-arvotavoitteita on asetettu. Tässä yhteydessä on arvioitu myös sitä, mihin sukupuolten tasa-arvon kannalta tärkeisiin kysymyksiin tai tema-alueisiin ei ole riittävästi kiinnitetty huomiota hallituksen tasa-arvopolitiikassa.

Tavoitteiden lisäksi selonteossa tarkastellaan tasa-arvopolitiikan toimeenpanoa ja niitä keinoja, joilla tasa-arvoa on pyritty edistämään. Keskeisiä tasa-arvon edistämisen välineitä ovat olleet muun muassa vuonna 1987 voimaan astunut tasa-arvolaki, poikkihallinnollinen tasa-arvopolitiikka ja varsinkin 2000-luvulla kaikkea päätöksentekoa koskeva sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen. Lisäksi tasa-arvoa on pyritty edistämään eri alueilla toteutetuilla hankkeilla, joiden rahoitusmahdollisuudet ovat lisääntyneet erityisesti Suomen

EU-jäsenyyden myötä. Kysymys siitä, millaisilla toimintatavoilla parhaiten taataan tasa-arvopolitiikan jatkuvuus ja pitkäjänteisyys, on tässä tärkeä.

Tasa-arvopolitiikan tarkastelussa haasteellisin osuus on tasa-arvopolitiikan vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi. Tämä edellyttäisi myös laajaa arviota siitä, miten eri alueiden politiikat, kuten esimerkiksi työllisyys-, talous- ja koulutuspolitiikka ovat vaikuttaneet sukupuolten tasa-arvoon ja miten sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen näillä alueilla on edennyt. Tähän on ollut mahdollisuus vain rajoitetusti selonteon tausta-aineistossa. Tasa-arvopolitiikan vaikutusten arvioinnissa on käytetty hyväksi erityisesti kuutta asiantuntijoiden tekemää taustaselvitystä, jotka on laadittu selonteon valmistelua varten.

YK:n Pekingin toimintaohjelma on vaikuttanut merkittäväällä tavalla suomalaisen tasa-arvopolitiikkaan ja sen keinovalikoimaan. Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 1997–99 perustui pitkälti Pekingin toimintaohjelman teemoihin. Myös tasa-arvoselonteossa tavoitteena on ollut kiinnittää huomiota laaja-alaisesti Pekingin ohjelmaan, jotta tulevaisuudessa entistä vahvemmin nostettaisiin tasa-arvopolitiikan agendalle sellaisia teemoja kuin esimerkiksi köyhyys ja talouspolitiikka.

Erityisesti YK:n Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevaan yleissopimukseen (CEDAW) liittyvä määräaikaishavaintointi antaa välineitä arvioida tasa-arvon etenemistä ja harjoitettua politiikkaa Suomessa. CEDAW-komitean Suomelle antamia suosituksia on hyödynnetty myös selonteon laadinnassa. Lisäksi huomiota on kiinnitetty EU-sääntelyn vaikutuksiin suomalaisessa tasa-arvolainsäädännössä sekä Suomen ja kansainvälisten järjestöjen väliseen vuorovaikutukseen sukupuolten tasa-arvon alueella.

Tasa-arvoselonteon valmistelutyötä on tukenut ja vienyt eteenpäin asiantuntijatyöryhmä, jonka puheenjohtajana on toiminut professori Helena Ranta. Työryhmässä on ollut edustajia ministeriöistä ja asiantuntijoita selonteon eri teema-alueilta. Sillä on ollut keskeinen rooli selonteon tausta-aineiston laadinnassa.

Tasa-arvoselonteosta on järjestetty kaksi kansalaisjärjestöjen, työmarkkinajärjestöjen ja muiden sidosryhmien kuulemistilaisuutta, 19.5.2009 ja 10.3.2010. Kuulemisen yhteydessä järjestöille ja muille tahoille on annettu mahdollisuus toimittaa myös kirjalliset lausunnot. Ministeriöiden lausunkierros selonteosta toteutettiin 15.6.–4.8.2010.

2. HALLITUKSEN TASA-ARVOPOLITIikka

Suomi on monessa suhteessa ollut sukupuolten tasa-arvon edelläkävijä. Meillä naiset ovat jo pitkään osallistuneet aktiivisesti työelämään ja poliittiseen päätöksentekoon. Hallitus on edistänyt muun muassa työn ja perhe-elämän yhteensovittamista ja sukupuolten tasa-arvoa päätöksenteon eri tasoilla aktiivisin toimenpitein. Viime vuosina on entistä painokkaammin nostettu esille myös miesten asemaan liittyviä yhteiskunnallisia ongelmia.

Sukupuolten tasa-arvoa edistetään kaksoisstrategian avulla. Strategia pitää sisällään sekä erityistoimia tasa-arvon esteiden poistamiseksi että sukupuolinköyhtymän valtavirtaistamisen kaikkeen päätöksentekoon ja sen valmisteluun. Suomi on sitoutunut edistämään tasa-arvoa niin lainsäädännön kuin tasa-arvopolitiikan kautta. Myös Euroopan unioni, kansainväliset sopimukset ja kansainvälinen tasa-arvopolitiikka edellyttävät Suomen valtiolta aktiivista tasa-arvotyötä. Muiden maiden hyvät käytännöt ovat auttaneet tasa-arvon edistämiskeinojen löytämisessä. Avoin kansainvälinen vuorovaikutus ja muiden maiden parhaista käytännöistä oppiminen ovat jatkossakin kiinteä osa tasa-arvopolitiikkaamme.

Viimeisen 10–15 vuoden aikana hallitusohjelmiin on kirjattu selkeitä tasa-arvopoliittisia tavoitteita. Tasa-arvopolitiikan asialista on pysynyt pääosin samana. Naisten osuuden kasvattaminen päätöksenteossa, työelämän tasa-arvokysymykset, ml. sukupuolten välisten palkkaerojen kaventaminen, perhevapaiden tasaisempi jakautuminen ja naisiin kohdistuva väkivalta, ovat olleet esillä monen hallituksen ohjelmassa. Tasa-arvopoliittisia tavoitteita on konkretisoitu hallitusten tasa-arvo-ohjelmissa, joiden toimeenpanoon ovat osallistuneet kaikki ministeriöt.

Sukupuolten tasa-arvon edistäminen on poikkihallinnollista ja edellyttää eri toimijoiden välistä yhteistyötä muun muassa valtioneuvostossa. Vaikka hallituksella on keskeinen vastuu tasa-arvon edistämisestä, alue- ja kuntatason toimijoiden, kansalais- ja työmarkkinajärjestöjen sekä tutkimuksen rooli tasa-arvotyössä on olennainen. Sekä miesten että naisten osallistuminen tasa-arvon edistämiseen on ensiarvoisen tärkeää.

2.1 PÄÄTÖKSENTEKO

Hallitus on edistänyt sukupuolten tasapuolista edustusta poliittisessa päätöksenteossa ja yritysten hallituksissa monin erilaisin toimenpitein viimeisen kymmenen vuoden aikana. Monet hallituksen asettamista päätöksentekoa koskevista tasa-arvotavoitteista ovat toteutuneet hyvin. Naisten osuutta valtionyhtiöiden hallituksissa on onnistuttu lisäämään toivotulla tavalla. Naisten

urakehitystä valtionhallinnossa on tuettu aktiivisin toimenpitein, ja myönteistä kehitystä on tapahtunut myös tällä alueella.

Viime vuosikymmeninä naisten osuus on kasvanut erityisesti vaaleilla valittavissa poliittisen päätöksenteon elimissä ja hallituksen kokoonpanossa. Hallituksessa naisten osuus on viimeisen kymmenen vuoden aikana ollut jatkuvasti yli 40 prosentin, ja nykyisessä hallituksessa yli puolet. 2000-luvulla naiset ovat toimineet ensimmäistä kertaa myös pääministerin tehtävässä. Työtehtävät hallituksen sisällä jakautuvat kuitenkin edelleen jossain määrin sukupuolen mukaan: esimerkiksi ensimmäisen valtiovarainministerin tehtäviä on hoitanut aina miespuolinen ministeri.

Vuonna 1995 hyväksytty tasa-arvolain kiintiösäännös on edistänyt merkittävästi sukupuolten tasapuolista edustusta päätöksenteon valmistelussa. Valtionhallinnon toimikuntien ja työryhmien kokoonpanossa noudatetaan kokonaisuudessaan kiintiösäännöstä, vaikkakin ministeriöiden välillä on edelleen eroja naisten ja miesten edustuksessa valmistelevissa toimielimissä. Kuntatasolla kiintiösäännös on edistänyt naisten ja miesten tasapuolista edustusta erityisesti kunnanhallituksissa ja kunnallisissa lautakunnissa. Naiset ovat kuitenkin edelleen vähemmistönä kunnallisen päätöksenteon ylimmässä johdossa, muun muassa toimielinten puheenjohtajina ja kunnanjohtajina, joihin kiintiösäännöstä ei sovelleta. Myös kuntarakenteen painottuminen suurempiin yksiköihin näyttää hidastaneen naisten osuuden kasvua edellä mainituissa johtotehtävissä ainakin uudistuksen alkuvaiheessa.

Hallituksen toimet naisten osuuden kasvattamiseksi valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyritysten hallituksissa ovat tuottaneet tuloksia. Sen sijaan yrityksissä, joissa valtion määräysvalta on pienempi, naisten osuus johtavilla paikoilla on edelleen melko vähäinen. Pörssiyhtiöiden hallituksissa naisten osuus on kasvanut, ja se on vuonna 2010 lähes 17 prosenttia.

Sukupuolten tasapuolisen edustuksen lisäksi on tärkeää sisällyttää sukupuolinäkökulma demokratian ja kansalaisvaikuttamisen edistämiseen. Sukupuolten tasa-arvoa käsiteltiin vuonna 2010 hyväksytyssä valtioneuvoston periaatepäätöksessä demokratian edistämiseksi, ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista jatketaan tulevassa Suomen demokratia-arvioinnissa ja demokriatiipoliittisessa selonteossa. Lisäksi sukupuolinäkökulma on tärkeä ottaa huomioon, kun maahanmuuttajien ja vähemmistöryhmien osallistumismahdollisuuksia edistetään ja kun käydään vuoropuhelua kyseisiä ryhmiä edustavien järjestöjen kanssa.

2.2 KOULUTUS

Useissa hallitusohjelmissa ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa on esitetty tavoitteita sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi kasvatuksessa ja koulutuksessa. Tavoitteena on ollut, että kaikilla oppilailla olisi tasavertaiset mahdollisuudet omien taipumustensa ja lahjakkuuksiensa kehittämiseen sukupuolesta riippumatta. Lisäksi tavoitteena on ollut edistää aktiivisesti sukupuolten tasa-arvoa, jotta sukupuolenmukainen jako oppiainevalinnoissa ja myöhemmin

ammatinvalinnoissa lieventyisi. Koulutuksen aikainen sukupuolenmukainen jako heijastuu työmarkkinoiden jakautumisessa naisten ja miesten töihin.

Opetustoimea koskevissa säädöksissä ja koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmissa on ollut viimeisen kymmenen vuoden aikana niukasti sukupuolten tasa-arvoa koskevia tavoitteita. Sen sijaan tasa-arvon edistämiseen liittyviä kokeilu- ja kehittämishankkeita on viime vuosina toteutettu useita. Opetuskäytäntöjä koskeva tutkimus osoittaa, että koulutuspolitiikan sukupuolineutraali lähestymistapa ei ole riittävästi ohjannut kyseenalaistamaan sukupuolen mukaista kahtiajakoa ja stereotyyppistä ajattelua. Hankkeista saatuja tuloksia voitaisiin jatkossa hyödyntää systemaattisemmin esimerkiksi oppilaitosten tasa-arvosuunnittelussa ja oppilaitosten ohjaus- ja opetuskäytäntöjen kehittämisessä.

Sukupuolten tasa-arvon edistäminen on parhaiten huomioitu perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteissa. Sen sijaan lukio-opetusta koskevissa opetussuunnitelmien sekä ammatillisten tutkintojen perusteissa viittaukset tasa-arvoon ovat vähäisiä. Oppilaan- ja opinto-ohjaukseen sekä perusopetuksen laadun kehittämiseen on kiinnitetty 2000-luvulla paljon huomiota. Sukupuolten tasa-arvo ei ole kuitenkaan ollut erillisen tarkastelun ja arvioinnin kohteena tässä työssä.

Vuoden 2004 opetussuunnitelmauudistuksessa tekninen ja tekstiilityö yhdistettiin yhdeksi käsityö-nimiseksi oppiaineeksi. Käytännössä käsityöoppiaineen opetus jakautuu edelleen tekniseksi ja tekstiilityöksi, joka ylläpitää perinteistä sukupuolenmukaista jakoa tyttöjen ja poikien välillä. Opetushallitus on käynnistänyt käsityön oppimistulosten arvioinnin. Käsityöoppiaineen sisältöjä ja tavoitteita koskevat ratkaisut tehdään osana 2010-luvun opetussuunnitelmauudistusta.

Tasa-arvolaki velvoittaa peruskoulua lukuun ottamatta oppilaitoksia tekemään toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman, jossa erityistä huomiota tulee kiinnittää tasa-arvon toteutumiseen opiskelijavalinnoissa, opetusta järjestettäessä ja opintosuorituksia arvioitaessa. Opetushallitus on tukenut oppilaitoksia suunnitelmien tekemisessä laatimalla oppaan tasa-arvosuunnittelun käytännön toteuttamiseksi ja tasa-arvotyön edistämiseksi oppilaitoksissa. Vuonna 2009 tehdyn selvityksen mukaan tasa-arvosuunnittelua on oppilaitoksissa kuitenkin toistaiseksi toimeenpantu suhteellisen vähän. Sukupuolten tasa-arvon aktiivinen edistäminen myös peruskouluissa on arvioitu tärkeäksi, esimerkiksi laajentamalla tasa-arvosuunnittelun tavoite perusopetukseen. Tasa-arvosuunnittelun nivominen osaksi oppilaitosten opetusta ja käytäntöjä on tärkeää.

Opetusmateriaalilla on vaikutusta siihen, minkälainen kuva tytöistä ja pojista sekä miehistä ja naisista nuorille muodostuu. Erityisesti verkko-materiaalin ja median vaikutus opetuksessa ja tiedonhankinnassa asettaa haasteita tasa-arvon edistämiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö kehittää keinoja sukupuolitietoisuuden ja monimuotoisemman nais- ja mieskuvan edistämiseksi oppimateriaaleissa yhteistyössä oppimateriaalikustantajien

kanssa. Syyskuussa 2010 valmistui opetushallituksen teettämä selvitys sukupuolikuvasta perusopetuksen oppikirjoissa.

2.3 KORKEAKOULUTUS JA TUTKIMUS

Korkeakouluissa ja tutkimuksen piirissä on tehty tasa-arvotyötä jo usean vuosikymmenen ajan. Suomen Akatemia on edistänyt sukupuolten tasa-arvoa ja naistutkimusta toiminnassaan jo 1980-luvulta lähtien. Hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa korkeakoulutusta ja tutkimusta koskevat tavoitteet ja toimenpiteet ovat kohdistuneet muun muassa segregaaation purkamiseen, sukupuoli- ja tasa-arvotietoisuuden vahvistamiseen opettajankoulutuksessa, naisten tutkijanuran edistämiseen sekä naistutkimuksen aseman vakiinnuttamiseen. Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan kokonaisvaltainen tarkastelu sukupuolinäkökulmasta on kuitenkin vasta aluillaan.

Yliopistoissa tasa-arvosuunnitelmien laatiminen on edennyt hyvin. Opetus- ja kulttuuriministeriön tekemän selvityksen mukaan kaikissa yliopistoissa on voimassa oleva tasa-arvosuunnitelma, osasta ammattikorkeakouluja suunnitelma vielä puuttuu. Sukupuolen mukaan eriteltyjä tilastoja on jo saatavissa, mutta niitä tarvitaan jatkossa vielä kattavammin myös koulutus- ja tieteenalakohtaisesti.

Hallitus on edistänyt korkeakoulutuksen tasa-arvoa muun muassa sisällyttämällä yliopistojen sopimuksiin linjauksen tasa-arvoisen tutkijanuran edistämisestä, minkä lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön käyttämissä seurantaindikaattoreissa henkilöitä koskevia tietoja tarkastellaan sukupuolittain. Perheellisten opiskelijoiden asemaan on kiinnitetty erityistä huomiota. Tavoitteena on ollut parantaa nais- ja miesopiskelijoiden välistä tasa-arvoa ja antaa paremmat taloudelliset mahdollisuudet hankkia lapsia jo opiskeluaikana.

Hallituksen tavoitteena on ollut sisällyttää sukupuolitietoista opetusta kaikkeen opettajankoulutukseen. OKM on rahoittanut vuosina 2008–2010 tutkimus- ja kehittämishanketta, joka tarjoaa konkreettisia välineitä tasa-arvo- ja sukupuolitietoisuuden edistämiseksi kaikilla opettajankoulutuksen alueilla.

Naisten tutkijanuran esteiden poistaminen on ollut keskeinen osa sukupuolten tasa-arvon edistämistä tutkimuksessa ja tiedepolitiikassa. Tasa-arvon kannalta ongelmallisin on tohtorintutkinnon jälkeinen vaihe ja naisten hidas eteneminen erityisesti professuureihin. Naisten tutkijanuran edistämiseksi on esitetty useita toimenpiteitä 2000-luvulla. Yleisenä tavoitteena on naisten tutkijanuraa ja tasa-arvoa tutkijanuralla koskevien kysymysten sisällyttäminen kaikkeen tiede- ja korkeakoulupolitiikkaan. Konkreettiset toimenpideehdotukset ovat koskeneet mm. virantäyttöjä, työn ja perhe-elämän yhteensovittamista ja tutkijanaisten aseman parantamista mentoriohjelmien ja johtamiskoulutuksen avulla. Näiden tavoitteiden toimeenpano on tärkeää.

Nais-, mies- ja sukupuolentutkimuksen asema ei ole vielä vakiintunut yliopistoissa, ja oppiaineen asema vaihtelee yliopistosta toiseen. Erityisen vaikea tilanne on niissä yliopistoissa, joissa opetusministeriön rahoittamia professuureja ei ole jatkettu. Alan toimintaedellytysten kannalta olennaisia

tekijöitä ovat erityisesti opetusresurssien vakiinnuttaminen sekä yliopiston johdon tuki oppiaineen kehittämiseksi. Lisäksi sukupuolentutkimuksen parempi integroiminen ainelaitosten toimintaan ja eri oppiaineisiin on tärkeää. Tässä on kyse myös sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta yliopistojen tutkinto-vaatimuksiin ja samalla tasa-arvoa koskevan asiantuntemuksen edistämisestä yliopistokoulutuksessa. Myös sektoritutkimuksessa on tähän asti käsitelty vähän sukupuolten tasa-arvoon liittyviä kysymyksiä.

2.4 TYÖELÄMÄ

Maamme vahva tasa-arvotilanne näkyy esimerkiksi siinä, että naiset ja miehet osallistuvat melkein samassa määrin työmarkkinoille. Laajempaan tavoitteena työelämää koskevien tasa-arvotavoitteiden taustalla on korkea työllisyys. Molempien sukupuolten työllisyyden kasvattamiseksi on toteutettu merkittäviä yhteiskuntapoliittisia ratkaisuja, kuten puolisoiden erillisverotus, perhevapaat ja päivähoito, jotka tukevat sekä naisten että miesten työssäkäyntiä.

Tasa-arvopolitiikalla on tavoiteltu paitsi miesten ja naisten yhtäläisiä mahdollisuuksia osallistua työmarkkinoille, myös sukupuolen mukaisen työnjaon lieventämistä työmarkkinoilla. Myönteistä kehitystä on tapahtunut naisten kouluttautuessaan entistä useammin miesvaltaisille aloille. Sen sijaan miehet eivät juurikaan ole hakeutuneet perinteisille naisaloille, esimerkiksi hoito- ja hoivatehtäviin. Määräaikaisissa työsuhteissa työskentelee selvästi enemmän naisia kuin miehiä.

Määräaikainen työ sopii joihinkin elämäntilanteisiin hyvin, mutta siihen voi liittyä myös ongelmia. Määräaikaisessa työsuhteessa työskentelevien pulmia on nostettu esille tasa-arvopolitiikassa, ja heidän asemaansa on parannettu useaan otteeseen lainsäädäntömuutoksilla. Osa-aikatyö on sen sijaan jäänyt tasa-arvopolitiikassa vähemmälle huomiolle. Työllisyyden kasvattamiseen liittyvät tasa-arvopoliittiset toimet ovat olleet lähinnä työvoimapolitiittisia. Talouspolitiikan alueelle on asetettu vähemmän tasa-arvotavoitteita, ja talouspolitiikan sukupuolivaikutusten arviointia ei ole kehitetty.

Sukupuolten väliset palkkaerot ovat edelleen keskeinen tasa-arvokysymys suomalaisessa yhteiskunnassa. Sukupuolten palkkaerojen kaventamiseksi hallitus on toteuttanut vuodesta 2006 lähtien yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa samapalkkaisuusohjelmaa, jonka yleistavoitteena on palkkaeron pienentäminen enintään 15 prosenttiin vuoteen 2015 mennessä. Naiset ansaitsivat vuonna 2009 keskimäärin 82 prosenttia miesten palkoista. Viime vuosina kehitys on ollut oikeansuuntaista, joskin hidasta. Vanhasen II hallitus tuki viime sopimuskierroksella kuntasektoria korjaamaan naisvaltaisten ammattiryhmien palkkojen jälkeenjääneisyyttä korotetulla valtionosuudella. Korotus kohdistettiin erityisesti naisvaltaisille koulutetuille ammattiryhmille, joiden palkkaus ei vastaa työn vaativuutta.

Tavoitteena on ollut myös naisten urakehityksen tukeminen ja naisjohtajien määrän lisääminen. Naisten osuus työelämän johtajista onkin kasvanut.

Näin on tapahtunut erityisesti lähiesimiehissä, mutta myös korkeammilla johtopaikoilla niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla.

Hallitus on käynnistänyt työelämän laadun parantamiseksi useita laajoja ohjelmia. Näissä ohjelmissa sukupuolten tasa-arvon edistämisen näkökulma on ollut mukana, joskaan se ei ole noussut hankkeissa kovin vahvasti esille. Työelämää koskeva tasa-arvopolitiikka on painottunut tasa-arvon edistämistoimiin. Kuitenkin muun muassa palkkaukseen, raskauteen ja työhönottoon liittyviä syrjintätapauksia tulee edelleen esille sekä yhteydenotoissa tasa-arvovaltuutettuun että tuomioistuimissa.

Etnisten ja muiden vähemmistöryhmien asemaan on kiinnitetty yhteiskunnassa kasvavaa huomiota. Tasa-arvopolitiikan piirissä vähemmistöryhmiin liittyviä toimia on ollut melko vähän. Myös tilanteet, joissa heikompi asema työelämässä johtuu yhtäaikaaisesti monesta syystä, esimerkiksi sukupuolesta ja etnisestä taustasta, tai sukupuolesta ja vammaisuudesta, ovat jääneet tasa-arvopolitiikassa toistaiseksi vähälle huomiolle.

2.5 TYÖ- JA PERHE-ELÄMÄN YHTEENSOVITTAMINEN

Työn ja perheen yhdistäminen on ollut pitkään osa tasa-arvopolitiikkaa. Työn ja perheen yhdistämisen helpottamiseksi on tehty paljon, muun muassa luotu toimiva päivähoido, kehitetty perhevapaita ja pienten koululaisten aamu- ja iltapäivähoitoa. Perhevapaiden tasaisempi jakaminen vanhempien välillä on ollut tasa-arvopoliittisena tavoitteena pitkään. Taustalla on ollut halu lisätä vanhempien yhteistä vastuuta lapsista ja vahvistaa isän ja lasten välistä suhdetta. Perhevapaiden tasaisempi käyttö isän ja äidin kesken tukee myös äitien asemaa työmarkkinoilla. Kehitys on ollut viimeisen kymmenen vuoden ajan myönteistä, sillä isät käyttävät entistä enemmän vapaita, erityisesti isyysvapaata. Myös perhevapaiden korvaustasoja on korotettu, mikä helpottaa lapsiperheiden taloudellista asemaa. Haasteena jatkossakin on isien kannustaminen käyttämään enemmän perhevapaita, erityisesti vanhempainvapaata, jota edelleen käyttävät lähinnä äidit. Kotimaiset ja kansainväliset kokemukset osoittavat, että isät käyttävät eniten heille korvamerkittyjä perhevapaita.

Vanhempainvapaista työnantajille aiheutuvien kustannusten korvaamista on lisätty useamman kerran 2000-luvulla niin, että suurin osa vapaiden työnantajakustannuksista on jo tasattu. Korvausten rahoittamiseen osallistuvat sairausvakuutuksen kautta niin mies- kuin naisvaltaistenkin alojen työnantajat sekä lisäksi työntekijät ja valtio. Perhevapaissa on kuitenkin vielä joitakin kustannuksia tasaamatta, esimerkiksi pieni osa äitiyslomapalkan kustannuksista ja sairaan lapsen hoitamiseksi käytetyn tilapäisen hoitovapaan kustannukset.

Perheiden moninaisuus lisääntyy jatkuvasti. Perheitä on monenlaisia: yhden vanhemman perheitä, samaa sukupuolta olevien vanhempien perheitä, adoptioperheitä, sateenkaariperheitä ym.. Perhevapaajärjestelmään on tehty moninaisuuden huomioon ottamiseksi muutoksia muun muassa adoptioperheiden ja etävanhemman asemaan sekä luotu rekisteröidyssä parisuhteessa oleville perhevapaoikeuksia. Jatkossakin perhevapaita kehitettäessä on tarpeen ottaa

huomioon perheiden moninaisuus. Tavoitteena on, että perhevapaajärjestelmä kohtelee kaikkia lapsia yhdenvertaisesti riippumatta siitä, minkälaiseen perheeseen he syntyvät.

Työn ja perheen yhteensovittamisen ratkaisut ovat rajautuneet lähinnä pikkulapsivaiheeseen ja pienten koululaisten vanhempiin. Muillakin ryhmillä on tarpeita joustaviin ratkaisuihin työn ja perheen yhdistämisessä. Yhä useampi työkäinen huolehtii jatkossa työn ohella myös vanhenevista omaisistaan. Onkin syytä harkita, minkälaisin järjestelyin tätä voitaisiin tukea.

2.6 MIEHET JA TASA-ARVO

Hallituksen tasa-arvopolitiikassa korostuu laaja-alainen näkökulma miehiä ja tasa-arvoa koskeviin kysymyksiin: kyse on miesten suhteesta sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Miehet ja tasa-arvo -teemaa voidaan tarkastella kolmesta näkökulmasta. Ensinnäkin, miehiin tulee kiinnittää huomiota sekä tasa-arvopolitiikan toimijoina että toimien kohteena. Toiseksi, sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen vaatii suunnitellun toimen arvioimista suhteessa niin naisten kuin miestenkin tilanteeseen. Ja kolmanneksi, osa miesten kokemista ongelmista edellyttää myös tasa-arvopoliittista huomiota.

Suomalaisessa tasa-arvopolitiikassa erityisesti miehiin liittyviä kysymyksiä on käsitelty jo usean vuosikymmenen ajan. Merkittävä edistysaskel otettiin vuonna 1988, jolloin tasa-arvoasiain neuvottelukunta perusti ensimmäisen miesjaoston. Myös kansainvälisellä tasolla Suomi on ollut uranuurtaja tuodessaan puheenjohtajuuskaudellaan vuonna 2006 EU-keskusteluun teeman miehet ja tasa-arvo.

Viimeisen 15 vuoden aikana isien asema ja miesten perhevapaiden käytön lisääminen on ollut toistuvasti tavoitteena. Muita miehiin ja poikiin liittyviä toimia ovat tarkasteluajanjaksolla olleet esimerkiksi pedagogisten menetelmien kehittäminen oppimiseröjen perusteella ja kirjastotoiminnan kehittäminen poikien lukemisharrastuksen tukemiseksi, segregaaion lieventäminen sekä sukupuolinäkökulman soveltaminen sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämiseen. Lisäksi monet toimista, jotka on tehty naisten aseman parantamiseksi, vahvistavat myös miesten asemaa. Tällaisia ovat esimerkiksi määräaikaisten työsuhteisiin liittyvät parannukset.

Miehiä ja tasa-arvoa koskevaa osaamista ja asiantuntemusta tarvitaan päätöksenteon tueksi. Lisäksi on havaittu tärkeäksi, että julkishallinnossa ja palveluissa tätä asiantuntemusta lisätään. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen sisältää myös miesten aseman ja tilanteen huomioonottamisen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Se onkin ollut tasa-arvopolitiikan keskeinen keino miehiä koskevien ongelmien ratkaisemisessa esimerkiksi terveyspolitiikassa. Miesten terveyden ja terveystyötytymisen edistämiseksi tulisi eri hallinnonaloilla toteuttaa nykyistä enemmän erityistoimia, joissa on vahva sukupuolinäkökulma. Näiden toimien pohjaksi tarvitaan myös tutkimustietoa ja analyttistä näkökulmaa syrjäytymistä sekä syrjintää koskeviin kysymyksiin.

Isät käyttävät edelleen vain pienen osan niistä perhevapaista, joihin heillä olisi oikeus. Siksi asenteisiin vaikuttaminen on edelleen tärkeää. Lisäksi tutkimusten mukaan työpaikoilla suhtaudutaan jonkin verran kielteisemmin isien kuin äitien jäämiseen perhevapaille. Neuvolatyössä ja esimerkiksi eroja ja huoltajuasioita koskevissa viranomaiskontakteissa on tärkeä tukea kummankin vanhemman suhdetta lapseen.

Stereotyyppiset käsitykset sukupuolirooleista kaventavat miesten ja poikien elämää. Erityisesti varhaiskasvatuksen, oppilaitosten, työpaikkojen ja median roolia stereotyyppisten mieheyden mallien purkamisessa tulisikin vahvistaa. Väkivallan käytön yhteyttä miehenä olemisen kulttuurisiin malleihin on selvitettävä ja etsittävä keinoja väkivallattomuuden vahvistamiseen kaikissa elämäntilanteissa. Samalla on syytä ottaa huomioon miesten ja poikien keskinäiset erot ja elämäntilanteiden moninaisuus. Moninaisuus voi liittyä pysyväisluonteisiin ominaisuuksiin, kuten etniseen alkuperään ja seksuaaliseen suuntautumiseen tai potentiaalisesti muuttuviin tilanteisiin kuten perhesuhteisiin ja ammattiin. Moninaisuuskeskustelussa tulee ottaa huomioon myös miesten keskinäiset valtasuhteet.

Miesten osallistumista tasa-arvopoliittiseen keskusteluun ja tasa-arvon edistämiseen on tärkeä edelleen lisätä. Näin vahvistetaan tasa-arvon edistämistä miesten ja naisten yhteisenä tehtävänä. Jatkossakin tarvitaan laaja-alaista ja moniäänistä keskustelua miehiä ja tasa-arvoa koskevista tavoitteista.

2.7 NAISIIN KOHDISTUVA VÄKIVALTA, LÄHISUHDEVÄKIVALTA JA IHMISKAUPPA

Suomi on YK:n CEDAW-sopimuksen osapuolena sitoutunut ehkäisemään kokonaisvaltaisesti naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, joka on vakava ihmisoikeusloukkaus ja yksi naisiin kohdistuvan syrjinnän muoto. Hallituksen tavoitteena on useimmiten ollut lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäiseminen, jota on viime vuosikymmenen aikana pyritty toteuttamaan pääasiassa hankkein ja ohjelmin. Myös naisten työpaikalla kohtaamaan väkivaltaan ja naiskauppaan on kiinnitetty huomiota. Hallituksen toimenpiteet ovat kohdistuneet esimerkiksi väkivallan uhrien palvelujen kehittämiseen, väkivaltaa koskevan asiantuntemuksen kasvattamiseen ja asenteiden muuttamiseen. Myös lainsäädäntöä on kehitetty erityisesti lähisuhde- ja työpaikkaväkivallan osalta. Hallitus on esittänyt (HE 78/2010 vp) lähisuhdeväkivallan ja henkilöön hänen työtehtäviensä vuoksi kohdistetun lievän pahoinpitelyn saattamista virallisen syytteen alaiseksi. Lisäksi seksuaalirikoksia koskevaa lainsäädäntöä arvioidaan ja uudistetaan parhaillaan. Kokonaisvaltainen naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyohjelma hyväksyttiin kesällä 2010. Ohjelma keskittyy parisuhdeväkivallan uusiutumisen ehkäisemiseen, seksuaalisen väkivallan vähentämiseen ja haavoittuvassa asemassa olevien naisten suojelemiseen.

Naisiin kohdistuvaa ja lähisuhdeväkivaltaa voidaan onnistuneesti ehkäistä ainoastaan tekemällä tiivistä yhteistyötä viranomaisten, palvelujentarjoajien, järjestöjen ja eri alojen asiantuntijoiden kanssa. Moniammatillista ja

poikkihallinnollista yhteistyötä on kehitetty hyvin tuloksin väkivallan ehkäisyhankkeissa. Lääninhallitukset ja kunnat ovat järjestäneet alueellista ja paikallista koulutusta ammattihenkilöstölle. Poliisin ja sosiaalitoimen yhteistyötä on kehitetty ja poliisin koulutusta väkivaltakysymyksistä lisätty. Naisiin kohdistuvan ja lähisuhdeväkivallan ehkäisyn tehokas koordinointi ja kehittäminen edellyttävät jatkossa pysyvien toimintatapojen ja rakenteiden luomista valtakunnallisesti.

Väkivallan uhrien ja muiden osapuolten palvelujen varmistaminen valtakunnallisesti on edelleen keskeinen haaste. Palvelumallien ja -rakenteiden kehittämistyötä on jo tehty kunta- ja alueetasolla yhteistyössä poliisin, sosiaali- ja terveydenhuollon ja järjestöjen kanssa. Kuntien sosiaali- ja terveystoimelle on luotu suositukset palveluiden kehittämiseksi. Suositusten toteutuminen arvioidaan vuoden 2011 aikana. Palveluiden kehittämisessä maahanmuuttajien erityistilanne väkivallan kohtaamisessa on otettu huomioon. Sen sijaan sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin, vammaisiin ja vanhuksiin kohdistuva väkivalta on jäänyt vähemmälle huomiolle. Miesten läheissuhteissaan kokemaa väkivaltaa ja siihen liittyviä toimenpiteitä ei ole toistaiseksi huomioitu erillisenä kysymyksenä lähisuhdeväkivallan ehkäisyssä. On huomioitava, että kodin parisuhdeväkivalta lisää myös lapsiin kohdistuvan väkivallan riskiä.

Naisten kohtaamaan työpaikkaväkivaltaan on puututtu tehostetusti yhteistyössä työsuojelupiirien kanssa. Häirintä ja muu epäasiallinen kohtelu kiellettiin työsuojelulain uudistuksessa 2002. Tasa-arvolaki velvoittaa oppilaitoksia ehkäisemään ja poistamaan seksuaalista häirintää ja sukupuolen perusteella tapahtuvaa syrjintää.

Väkivallasta aiheutuvat kustannukset yhteiskunnalle ovat merkittäviä. Naisiin kohdistuvan väkivallan kustannuksia on arvioitu sosiaali- ja terveysministeriön toimesta kahdessa eri selvityksessä. Pelkästään taloudellisten menetysten näkökulmasta on tärkeää, että naisiin kohdistuvan ja lähisuhdeväkivallan varhaiseen ennaltaehkäisyyn ja asennekasvatukseen kohdistuvia toimenpiteitä tehostetaan tulevaisuudessa.

Naisten seksuaalista hyväksikäyttöä ihmiskaupassa on ehkäisty monin tavoin. Vuosina 1998–2002 toteutettiin seksikaupan ja prostituution ehkäisyhanke. Suomen sitoutumisesta kansainvälisiin sopimuksiin on seurannut useita muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön erityisesti ihmiskaupan torjunnassa ja ihmiskaupan uhrien suojelussa. Seksipalvelujen ostaminen seksikaupan kohteena olevalta henkilöltä kiellettiin vuonna 2006. Keskeiset tavoitteet ja toimenpiteet ihmiskaupan ehkäisemiseksi on kirjattu kansalliseen ihmiskaupan vastaiseen tarkennettuun toimintasuunnitelmaan. Uhrien tunnistamiseen liittyvät toimenpiteet ovat suunnitelmassa keskeisellä sijalla, ja alhainen tunnistamiskynnys on tärkeä tavoite myös jatkossa, jotta kaikki ihmiskaupparikosten uhrit saataisiin avun piiriin.

2.8 SUOMEN TOIMINTA KANSAINVÄLISESSÄ TASA-ARVOPOLITIIKASSA

Suomi on ollut aktiivinen kansainvälisessä tasa-arvoyhteistyössä ja EU:n tasa-arvopolitiikassa ja vaikuttanut siihen, miten sukupuolten tasa-arvoa koskevaa sääntelyä ja muita toimenpiteitä on kehitetty. Euroopan unionissa Suomi on pyrkinyt edistämään pitkäjänteistä yhteistyötä komission ja muiden jäsenmaiden kanssa sukupuolinäkökulman integroimiseksi unionin päätöksentekoprosesseihin. Suomi on ajanut sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikassa sekä kehityspolitiikassa. Lisäksi tavoitteena on ollut sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomen omassa EU-valmistelussa ja -pätöksenteossa. Suomi on tukenut EU:n tasa-arvoon liittyvän ohjelmatyön ja tasa-arvotoimielinten vahvistamista sekä edistänyt YK:n Pekingin toimintaohjelman toimeenpanoa ja seuranta EU:ssa yhteisten indikaattorien pohjalta.

YK:ssa sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen sekä naisiin ja tyttöihin kohdistuvan syrjinnän ja väkivallan vähentäminen ovat olleet Suomen keskeisiä tavoitteita. Erityistä huomiota on kiinnitetty naisten ja tyttöjen seksuaali- ja lisääntymisterveyden ja -oikeuksien edistämiseen. Myös naisiin kohdistuvan väkivallan torjuminen ja naisten aseman parantaminen sekä aseellisten konfliktien aikana että haurassa ja konfliktin jälkeisissä maissa ovat olleet Suomen ajamia tavoitteita. Suomi on vaikuttanut aktiivisesti YK:n naisten asemaa edistävien toimintojen uudistamiseen ja kesällä 2010 perustetun tasa-arvokokonaisuuden (UN Women) luomiseen.

Euroopan neuvostossa Suomi on aktiivisesti tukenut toiminnan tehostamista naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemiseksi, mukaan lukien mahdollisimman kattavan ja tehokkaasti toimivan järjestelmän aikaansaamista EN:n yleissopimusneuvotteluissa. Kansallisesti Suomi valmistelee toimenpiteitä EN:n ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan yleissopimuksen ratifioimiseksi. ETYJ:ssä Suomi on tukenut järjestön toimia tasa-arvon saavuttamiseksi ja naisten aseman parantamiseksi.

Maamme on jo vuosia osallistunut aktiivisesti myös pohjoismaiseen tasa-arvotyöhön ja tasa-arvon edistämiseen OECD:n toiminnassa. Kehityspolitiikassa naisten ja tyttöjen oikeudet ja aseman parantaminen sekä sukupuolten välisen ja yhteiskunnallisen tasa-arvon vahvistaminen ovat olleet Suomen läpileikkaavia teemoja. Tasa-arvon toteutumista kehityspolitiikan läpileikkaavana teemana on myös arvioitu. Suomi on sitoutunut sukupuolten tasa-arvon edistämiseen osana YK:n vuosittain asetettujen tavoitteiden toteutusta. Ilmastomuutoksen torjunnassa ja kestävä kehityksen edistämisessä sukupuolten tasa-arvon ja naisten aseman huomioiminen on nostettu yhdeksi keskeiseksi alueeksi.

2.9 TASA-ARVOPOLITIikka JA YHDENVERTAISUUSPOLITIikka

Vähemmistöryhmiin kuuluvien naisten ja miesten asema sekä naisten ja miesten keskinäiset erot ovat olleet tähän asti vain vähän esillä tasa-arvopolitiikassa. Tasa-arvopolitiikkaa kehitetään jatkossa kaikkia ihmisiä koskevan moninaisuuden näkökulmasta. Maahanmuuttajanaisten ja -miesten asemaan liittyvät kysymykset ovat osa tasa-arvopoliittista agendaa. On myös huomattava, että esimerkiksi saamelaisten ja romanien asemasta, elinoloista tai poliittisesta osallistumisesta on hyvin vähän sukupuolen mukaan eriteltyä tutkimustietoa päätöksenteon tueksi. Sama koskee vammaisten henkilöiden asemaa. Sukupuolten tasa-arvoa koskevat kysymykset voivat vaihdella myös eri ikäkausina: esimerkiksi tyttöjä ja poikia tai ikääntyviä naisia ja miehiä koskettavat tasa-arvo-ongelmat tehdään entistä enemmän näkyviksi tasa-arvopolitiikassa.

Vastaavasti yhdenvertaisuuspolitiikassa tarvitaan vahvempaa sukupuolinäkökulmaa. Esimerkiksi sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista maahanmuuttopolitiikkaan vahvistetaan edelleen. Vammaisten henkilöiden asemaa ja oikeuksia tulee tarkastella sukupuolinäkökulmasta. Samoin romani- ja saamelaispolitiikassa tarvitaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista ja huomion kiinnittämistä romani- ja saamelaisnaisten kokemaan moninkertaiseen syrjintään sukupuolen ja etnisen taustan perusteella. Myös seksuaalivähemmistöjen asemaa koskevia kysymyksiä ja toimenpiteitä on syytä tarkastella sukupuolinäkökulmasta. Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuspolitiikalla on yhteisiä tavoitteita ja konkreettisia välineitä näiden kysymysten käsittelyyn. Jatkossa tarvitaan kiinteämpää yhteistyötä sukupuolten tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen liittyvien kysymysten parissa työskentelevien kesken. On tärkeää kiinnittää erityistä huomiota sukupuoleen ja muihin syrjintäperusteisiin liittyvään risteävään ja moniperusteiseen syrjintään.

2.10 SUKUPUOLINÄKÖKULMA TALOUSPOLITIikkaAN

Työelämän tasa-arvokysymykset ovat olleet yksi keskeisiä tasa-arvopolitiikan kysymyksiä jo pitkään. Työllisyyttä ja laajemmin työelämää koskevalla tavoitteilla ja toimenpiteillä on puolestaan vahva kytkös valittuihin talouspoliittisiin ratkaisuihin ja toimenpiteisiin. Talouspolitiikassa on työllisyyspolitiikkaa vähemmän kiinnitetty huomiota sukupuolinäkökulmaan ja etukäteisarviointiin siitä, miten erilaiset talouspoliittiset ratkaisut vaikuttavat naisten ja miesten asemaan ja toimeentuloon. Hallituksen tasa-arvo-ohjelmiin ei toistaiseksi ole nostettu talouspolitiikkaan liittyviä kysymyksiä. Talouspolitiikassa ja erityisesti suunniteltaessa toimenpiteitä talouden elvyttämiseksi on tärkeää arvioida etukäteen sukupuolivaikutukset.

2.11 SUKUPUOLINÄKÖKULMA KÖYHYEDEN VÄHENTÄMISEEN

Kestävällä talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikalla on pyritty kaikkien suomalaisten hyvinvoinnin turvaamiseen myös taloudellisesti vaikeina aikoina. Samalla tavoitteena on ollut köyhyyden ja syrjäytymisen vähentäminen. Alan tilastotuotantoa on kehitetty niin, että tiedot ovat sukupuolen mukaan jaoteltuja. Yksinhuoltajista enemmistö on naisia. Yksinhuoltajien suhteellinen taloudellinen asema heikkeni 1990-luvun laman aikana, ja vaikka tilanne on 2000-luvulla jonkin verran parantunut, on yksinhuoltajien köyhyys edelleen vakava ongelma. Myös pelkän kansaneläkkeen varassa elävien yli 75-vuotiaiden naisten köyhyysriski on suuri. Miehistä on syrjäytyneitä enemmän kuin naisissa. Asunnottomista selkeä enemmistö on miehiä, ja asunnottomuuteen liittyy vakava syrjäytymisriski. Yksinelävät miehet ovat yllidustettuina myös toimeentulotuen saajissa. Köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämistoimien vaikutukset naisiin ja miehiin on tärkeää arvioida etukäteen.

2.12 TASA-ARVOPOLITIIKAN TAVOITTEET JA SEURANTA

Tasa-arvopolitiikan arviointi haastaa kysymään, millaisilla keinoilla ja työnjaolla tasa-arvopolitiikassa päästään parhaisiin ja kestävimpiin tuloksiin. Viimeisen viidentoista vuoden aikana hallitusohjelmien tasa-arvotavoitteet ovat lisääntyneet. Näitä tavoitteita ja välineitä on konkretisoitu hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa. Hallitusohjelmien tasa-arvokirjaukset ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmat ovat asettaneet keskeiset tavoitteet, joiden avulla poikkihallinnollista tasa-arvopolitiikkaa on ohjattu.

Tasa-arvopolitiikan asialista on vuosien mittaan vakiintunut perustellusti tiettyihin kysymyksiin. Valtioneuvostossa tasa-arvopoliittiset pääteemat ovat olleet kullakin nelivuotiskaudella ne, jotka on kirjattu hallitusohjelmaan sekä hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan. Lisäksi tarvitaan yli hallituskautien ulottuvia pitkän linjan tavoitteita ja strategista näkemystä siitä, miten tavoitteisiin päästään. Pitkäjänteinen tasa-arvopolitiikka edellyttää sekä harjoitetun tasa-arvopolitiikan että yhteiskunnallisten muutosten tasa-arvovaikutusten arviointia.

Tasa-arvopolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan seurannan vahvistamista muiden Pohjoismaiden esimerkin mukaisesti. Tasa-arvopolitiikan seurantaa on syytä selkeyttää, ja sitä varten tarvitaan sopivia mittareita. Muun muassa hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan kirjatut toimet on konkretisoitava niin selkeästi, että niiden toteuttamista ja toimeenpanoon myönnettyjä resursseja eri hallinnonaloilla pystytään seuraamaan yksityiskohtaisesti.

2.13 TASA-ARVOLAINSÄÄDÄNTÖ

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettu laki on ollut voimassa yli kaksikymmentä vuotta. Sen säätämisellä ja siihen tehdyillä muutoksilla on

vahvasti kansainvälinen ja EU -tausta. Laki on soveltamisalaltaan yleinen ja se kattaa kaksi keskeistä normistoa. Ensinnäkin laki sisältää säännökset syrjinnän estämisestä lähes kaikilla elämänaloilla ja kaikessa yhteiskunnallisessa toiminnassa ja toiseksi säännökset tasa-arvon edistämisestä viranomaistoiminnassa, työpaikoilla ja oppilaitoksissa. Lisäksi se määrää lain rikkomisen seuraamuksista ja lain valvonnasta.

Tasa-arvolakia on täydennetty ja uudistettu useasti, merkittävimmin vuosina 1992, 1995 ja 2005. EU-oikeus sisällytettiin lakiin vuoden 1995 uudistuksessa samalla, kun lakiin otettiin säännökset kiintiöistä ja tasa-arvosuunnitelmista. Vuoden 2005 tasa-arvolain kokonaisuudistuksen tärkeimpinä tavoitteina olivat EU:n tasa-arvodirektiivien täytäntöönpano sekä tasa-arvosuunnittelun tehostaminen ja samapalkkaisuuden edistäminen palkkakartoitusvelvoitteen avulla. Vuoden 2005 lain muutoksen käsittelyn yhteydessä eduskunta sisällytti lakiin myös oppilaitoksille (pois lukien perusopetusta antavat oppilaitokset) velvoitteen tehdä oppilaitoksen toimintaa koskeva tasa-arvosuunnitelma. Lisäksi valtavirtaistamisperiaatetta vahvistettiin lisäämällä siitä lakiin nimenomainen maininta.

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta arvioi lausunnossaan (TyVL 6/2010) keväällä 2010, että tasa-arvolaki muodostaa hyvin toimivan kokonaisuuden. Tästä huolimatta sukupuoleen perustuvaa syrjintää, muun muassa raskaussyrjintää esiintyy yhä. Yhdenvertaisuuslain uudistustyön yhteydessä nousi esiin mahdollisuus yhdistää se tasa-arvolain kanssa. Tämä ajatus torjuttiin laajalti lausuntokierroksella 2008.

Työpaikkojen tasa-arvosuunnittelua koskevat tuoreet tutkimukset osoittivat, että tasa-arvosuunnittelu on selvästi lisääntynyt, mutta suunnitelmien laadussa olisi vielä parantamisen varaa. Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta edellytti keväällä 2010 muutoksia tasa-arvolakiin. Valiokunta esitti lausunnossaan muun muassa, että lakiin tarvitaan täsmälliset ohjeet siitä, miten töiden samanarvoisuutta tulee palkkakartoituksessa arvioida. Tasa-arvolaki kaipaa täsmennyksiä, joista osa on yhteydessä parhaillaan uudistettavaan yhdenvertaisuuslakiin. Täsmennysten tarve tulee harkittavaksi tietyin osin muussakin lainsäädännössä kuin tasa-arvolaissa, jotta lain velvoitteet olisivat nykyistä paremmin yleisessä tiedossa.

2.14 TASA-ARVOVIRANOMAISTEN ASEMA JA TOIMINTAEDELLYTYKSET

Tasa-arvoasioita on hoitanut sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä vuoden 2001 organisaatiouudistuksesta lähtien kolme eri toimielintä, joilla jokaisella on selkeä oma toimintakenttensä. Tasa-arvovaltuutettu valvoo tasa-arvolain noudattamista, tasa-arvoyksikkö valmistelee ja koordinoi hallituksen tasa-arvopolitiikkaa ja tasa-arvoasiain neuvottelukunta toimii parlamentaarisenä neuvoa-antavana aloitteentekijänä.

On arvioitu, että tasa-arvoyksikön eri hallinnonaloille ulottuvat ohjauskeinot kaipaavat täsmentämistä. Yksikön tehtävät ovat pitkälti tasa-arvopoliittisten

toimien käynnistämistä ja koordinoitua eri ministeriöissä ja eri hallinnonaloilla. Koordinointityössä yksi keskeinen osa on tasa-arvon valtavirtaistamiseen liittyvä työ, joka ulottuu kaikille hallinnonaloille. Vaikka tasa-arvoa koskevat hallitusohjelmakirjaukset on konkretisoitu hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa yksilöidyiksi toimenpiteiksi, niiden seurantaan eri hallinnonaloilla ei aina ole ollut vakiintuneita menettelytapoja eikä niiden toteuttamiseen aina ole riittävästi sitouduttu.

Tasa-arvoasioiden valmistelussa EU15-maissa yleisin organisaatiomalli on osastotaso, ja joissain maissa on oma tasa-arvoministeriönsä. Yksikötasolla tasa-arvoasiat on sijoitettu Suomen lisäksi yhdessä jäsenmaassa. Yksikön sijoituspaikkaa ja -hierarkiatasoa harkittaessa on nähty tärkeäksi ottaa huomioon yksikön tehtävien poikkihallinnollisuus samoin kuin yhtymäkohdat yhdenvertaisuuspolitiikan valmisteluun. Tasa-arvovaltuutettu on pitänyt tärkeänä valtuutetun riippumattomuuden vahvistamista.

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskysymysten sijoittamista samaan ministeriöön on hyvä selvittää. Nykyisin yhdenvertaisuuskysymykset on hajautettu useampaan ministeriöön. Jos tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuspolitiikan valmistelu sijoitettaisiin samaan ministeriöön, näiden alueiden välinen yhteistyö tiivistyisi.

Vanhasen II hallituksen ohjelma edellytti tasa-arvotoimijoiden resurssien lisäämistä. Myös eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota erityisesti lainvalvontaresursseihin. Vanhasen II hallitus osoitti nelivuotiskaudeksi rahoituksen kolmikantaisen samapalkkaisuusohjelman toimeenpanoon ja perusti pysyvän Minna tasa-arvotiedon keskuksen. Lisäksi vuoden 2011 budjetissa osoitettiin tasa-arvoviranomaisille määrärahan lisäys.

2.15 VASTUUTASA-ARVON EDISTÄMISESTÄ

Hallitus on sitoutunut kokonaisuudessaan tasa-arvon edistämiseen, ja tasa-arvoasiat kuuluvat kaikille ministereille. Tasa-arvoasioista vastaavalla ministerillä on tasa-arvopolitiikassa keskeinen ohjaava ja kannustava rooli.

Tasa-arvolaissa on säädetty jokaiselle viranomaiselle velvollisuus edistää tasa-arvoa. Tämä ei koske vain yksittäistä virkamiestä, vaan siinä on kyse koko organisaation päätöksentekoprosesseista, joissa on huomioitava tasa-arvon edistäminen. Tasa-arvopolitiikan toimeenpanon kannalta on havaittu olennaiseksi, että niin ministeriö-, alue- kuin kuntatasollakin tasa-arvotyöhön käytetään riittävästi työpanosta ja vakiinnutetaan menettelytavat tasa-arvoasioiden valmistelulle.

Viime vuosien kokemus on osoittanut, että eri toimijoiden sitoutuminen tasa-arvon edistämiseen edellyttää myös kiinteämpää yhteyttä hallituksen tasa-arvo-ohjelmien ja muun päätöksenteon valmistelun ja suunnittelun välillä. Kaikkia hallituksen tasa-arvo-ohjelmiin kirjattuja tavoitteita ja toimenpiteitä ei ole toistaiseksi sisällytetty vastaavaa politiikka-aluetta koskevaan suunnitteluun ja valmisteluun. Edistyminen tällä alueella edellyttää nykyistä tiiviimpää poikkihallinnollista yhteistyötä.

Järjestöillä ja muilla kansalaisyhteiskunnan toimijoilla on ollut tärkeä asema tasa-arvon edistämässä ja tasa-arvokysymysten esiin nostamisessa. Hedelmällistä yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan ja viranomaisten välillä tasa-arvon edistämiseksi tulee edelleen jatkaa.

2.16 SUKUPUOLINÄKÖKULMAN VALTAVIRTAISTAMINEN

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on 2000-luvulla edennyt huomattavasti valtioneuvoston päätöksenteossa ja sen valmistelussa ja siihen on käytetty entistä enemmän voimavaroja. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on yksi tasa-arvon edistämisen keino. Se tuo esiin sen, miten suunniteltu toimi vaikuttaa naisten ja miesten tilanteeseen. Valtavirtaistaminen muokkaa hallinnon ja politiikan toimintatapoja sekä prosesseja tasa-arvon edistämiseksi. Viranomaisilla on velvollisuus huomioida tasa-arvonäkökulma asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Viimeisten viiden vuoden aikana valtioneuvostossa on edistytty etenkin säädösvalmisteluprosessin ja talousarvion laadinnan valtavirtaistamisessa. Kuitenkin edelleen esimerkiksi lakiesitysten vaikutuksia naisten ja miesten tilanteeseen arvioidaan suhteellisen harvoin, eivätkä menettelytavat ole vielä vakiintuneet. On myös havaittu, että valtavirtaistamisen toimeenpanoa alue- ja kuntatasolla tulee tehostaa.

Tasa-arvon vahvistamiseksi on tärkeää, että merkittävien yhteiskunnallisten uudistusten suunnitteluun ja toimeenpanoon otetaan sukupuolinäkökulma mukaan jo alusta lähtien. Tällaisia uudistuksia ja muutosprosesseja ovat esim. kunta- ja palvelurakenteen uudistaminen, työurien pidentäminen ja työelämän muutos laajemminkin, perheiden toimeentulo ja hyvinvointi, vähemmistöjen asema sekä kasvun ja kilpailukyvyn lisääminen. Samalla hallitus pitää tärkeänä, että valtavirtaistamisessa myös miesten tilanne otetaan huomioon.

Kokemukset ovat osoittaneet, että valtavirtaistamisen tehokas toteuttaminen edellyttää vahvan ja pysyvän ohjausrakenteen kehittämistä. Valtavirtaistaminen on tärkeä nivoa nykyistä kiinteämmin yhteen hyvän hallinnon kehittämisen ja politiikan paremman vaikuttavuuden edistämisen kanssa. Ministeriöissä johdon sitoutuminen valtavirtaistamiseen on havaittu keskeiseksi. Avainasemassa ovat olleet toiminnalliset tasa-arvotyöryhmät, jotka ovat koordinoineet valtavirtaistamistyötä ministeriöittäin.

2.17 TIETO JA ASiantuntemus TASA-ARVOPOLITIIKAN TUKENA

Tasa-arvoa edistävät erityistoimet, sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen ja ruohonjuuritason tasa-arvotyö tarvitsevat tuekseen tietoa, tutkimusta ja tasa-arvokysymyksiin liittyvää asiantuntemusta. Ilman sukupuolittain eriteltyä tilastotietoa ja analyyseja tasa-arvon konkreettinen edistäminen ja mahdollisen muutoksen seuraaminen on vaikeaa. Myös tasa-arvolain valvonta edellyttää säännöllisesti päivitettyjä tilastoja. Sukupuolten tasa-arvoon liittyvän tutkimuksen ja asiantuntemuksen puute näkyvät tasa-arvon edistämisen esteinä

usealla alueella. Esimerkiksi opettajankoulutuksen kehittämiseksi tarvitaan koulutusta ja tutkimusta siitä, miten sukupuolitietoisuutta opettajan työssä voidaan tukea.

Tilastokeskus on tehnyt jo pitkään pioneerityötä sukupuolen mukaan eriteltyjen tilastojen tuottamisessa, ja myös ministeriöissä sukupuolen huomioonottava tilastointi on edistynyt. Kuitenkaan suurin osa tutkimuslaitoksista ei edelleenkään tuota riittävästi tietoja sukupuolen mukaan eritellen, ja myös alue- ja kuntatasolla on tässä suhteessa selkeitä puutteita. Työtä sukupuolen mukaan eriteltyjen tilastojen kehittämiseksi laajasti yhteiskunnan eri alueilta on tärkeä jatkaa.

Suomen EU-jäsenyyden myötä 1990-luvulla lisääntyneiden julkisrahoitteisten tasa-arvohankkeiden tuloksia on syytä hyödyntää entistä paremmin päätöksenteossa, koulutuksessa ja työelämässä. Hankkeet ovat tuottaneet tärkeää tietoa ja kokemusta tasa-arvon edistämisestä erityisesti ruohonjuuritasolla, mutta projektien päätyttyä tieto on levinnyt huonosti ja sitä on käytetty vain vähän hyväksi. Vuoden 2009 lopulla käynnistynyt Tasa-arvotiedon keskus Minna (www.minna.fi) edistää merkittävällä tavalla sukupuolten tasa-arvoon liittyvän tiedon tuottamista ja levittämistä. Minna kokoaa ja välittää tietoa sukupuolten tasa-arvosta ja siihen liittyvästä tutkimuksesta ja hanketyöstä, ja se pyrkii palvelemaan laajaa käyttäjäkuntaa. Minnan kokoamaa tietoa on tärkeä aktiivisesti hyödyntää tasa-arvotyössä ja päätöksenteon valmistelussa.

3. LINJAUKSET

TASA-ARVOLAINSÄÄDÄNTÖ

1. Tasa-arvolain tasa-arvosuunnitteluvetoja koskevia säännöksiä parannetaan ja lakiin sisällytetään säännökset sukupuolivähemmistöistä

Työmarkkinaosapuolten kanssa selvitetään, millaisia nykyistä täsmällisempiä palkkakartoitusta koskevia säännöksiä tarvitaan, miten luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeuksia palkkatiedoista tarkistetaan ja miten turvataan lisätoimin henkilöstön vaikutusmahdollisuuksia tasa-arvosuunnittelussa. Tasa-arvolaissa on tarpeen tämentää töiden vaativuuden arviointia, jotta kunkin työpaikan kattava palkkakartoitus tukisi perusteettomien palkkaerojen poistamista. Sukupuolivähemmistöjen syrjintäsuoja sisällytetään tasa-arvolakiin ja laissa oleva oppilaitoksia koskeva toiminnallinen tasa-arvosuunnitteluveto laajennetaan koskemaan myös perusopetusta. Työpaikkojen tasa-arvosuunnitteluun liittyvä lainvalmistelu vaatii kolmikantavalmistelua.

Jatkossa selvitetään mahdollisuutta palkkakartoitustietojen analysointivetojen kirjaamiseen tasa-arvolakiin. Läpinäkyvyyden vahvistamiseksi harkitaan vuoropuhelussa elinkeinoelämän kanssa yrityksille säädettyä vetoa julkistaa palkkakartoituksen analyysit esimerkiksi vuosikertomuksessa tai henkilöstötilinpäätöksessä. Julkinen sektori voi tässä toimia päänavaajana.

2. Syrjintään liittyvää suojaa tehostetaan

Kaikkia kiellettyjä syrjintäperusteita koskevat lait säädetään mahdollisimman yhdenmukaisen systematiikan pohjalta, kuitenkin huolehtien siitä, ettei nykyisen suojan taso heikkene. Tässä työssä tasa-arvolaista syntynyttä hyvää tietotaitoa siirretään muiden syrjintäperusteiden käsittelyyn. Lakeja muutettaessa säädetään myös moniperusteisesta syrjinnästä.

3. Tasa-arvoa edistetään myös muussa lainsäädännössä kuin tasa-arvolaissa

Sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen vaikuttaa myös muu kuin tasa-arvolainsäädäntö. Valmisteltaessa sellaista lainsäädäntöä, jonka vaikutukset sukupuolten asemaan ja yhdenvertaisen kohtelun toteutumiseen sekä raskauden ja vanhemmuuden turvaan ovat merkittäviä, sukupuolivaikutukset olisi otettava erityisellä tavalla huomioon. Tällaisia säännöksiä ovat muun muassa palvelussuhdelainsäädännön palvelussuhteen kestoa ja sopimuksen päättämistä sekä perhevapaoikeuksia ja niiden käyttöä koskevat säännökset.

Kun kokemuksia vuonna 2008 muutetun kuluttajansuojalain soveltamisesta ja Mainonnan eettisen neuvoston roolin uudelleenmuotoutumisesta on saatu, arvioidaan tasa-arvoa loukkaavaa mainontaa koskevan sääntelyn ja siihen liittyvien sanktioiden vahvistamisen tarve.

4. Tasa-arvolain valvontajärjestelmää tehostetaan sekä lain seurantaa ja arviointia lisätään

Tasa-arvovaltuutetun lainvalvontaa kehitetään niin, että työelämän syrjintäkysymysten ohella myös lain edistämismelitteet ovat tehokkaan valvonnan piirissä. Tasa-arvovaltuutetulle luodaan sovintomenettelyn mahdollisuus.

Syrjityn tueksi tarvitaan kevyempiä keinoja kuin syrjintäkanteen nosto tuomioistuimessa. Siksi syrjintää koskevien asioiden vireillepano-oikeutta tasa-arvolautakunnassa tulee laajentaa tasa-arvovaltuutetun ja työmarkkina-keskusjärjestöjen lisäksi muuhun järjestökenttään. Hallituksen tavoitteena on tasa-arvolautakunnan ja syrjintälautakunnan yhdistäminen.

Tasa-arvolainsäädännön toimivuutta seurataan nykyistä kattavammin tutkimusten ja selvitysten avulla, jotta saadaan kokonaiskuva syrjinnästä ja tasa-arvon tilasta. Tietoa tulee olla sekä syrjintäkieltojen että tasa-arvon edistämismelitteiden toteutumisesta.

TASA-ARVOVIRANOMAISTEN ASEMA

1. Tasa-arvopolitiikan ohjauskeinoja täsmennetään valtioneuvostossa

Koko hallitus sitoutuu myös jatkossa edistämään naisten ja miesten välistä tasa-arvoa päätöksenteossaan. Kukin ministeri vastaa tasa-arvon edistämisestä omalla toimialueellaan. Näkyvyyden ja selkeyden vuoksi tulee tasa-arvoasioista vastaavan ministerin virallisessa nimikkeessä näkyä tasa-arvoministeriys.

Tasa-arvoasioiden käsittelemiseksi vakiinnutetaan menettelytavat eri ministerityöryhmissä ja koko valtioneuvoston piirissä. Tasa-arvon valtavirtaistamista käsittelee nykyisin hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä, ja hallituksen tasa-arvo-ohjelman etenemistä seurataan hallituksen iltakoulussa. Lisäksi tasa-arvopolitiikkaan liittyvissä asioissa tarvitaan myös muiden ministerityöryhmien keskusteluja ja päätöksiä.

Tasa-arvovoyksikön poikkihallinnollisia ohjauskeinoja täsmennetään, sillä ohjauskeinot ovat toistaiseksi vakiintumattomia ja toimien eteneminen hallinnossa vaatii usein erikseen varmistettua poliittisen tason tukea.

2. Tasa-arvopolitiikan organisatorista asemaa vahvistetaan

On tarpeen löytää tasa-arvoasioille organisaatorakenne, joka palvelee parhaiten tasa-arvopolitiikan edistämistä koko valtioneuvostossa. Tasa-arvovoyksikkö sijoitetaan nykyistä korkeampaan hierarkkiseen asemaan vastaamaan EU-maiden yleistä käytäntöä. Yksikön poikkihallinnollinen tehtävä huomioidaan sopivaa

sijoitusorganisaatiota harkittaessa. Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan toiminnalla on läheiset yhteydet tasa-arvoyksikköön, joten se on syytä pysyttää hallinnollisesti tasa-arvoyksikön yhteydessä.

3. Tasa-arvoasioiden voimavaroja lisätään ja toimeenpanoa vahvistetaan kaikilla tasoilla

Tasa-arvoasioiden hoitamiseen varataan virkamiesresurssia jokaisessa ministeriössä. Työ- ja elinkeinoministeriön omaksuma malli, jossa on erikseen nimettynä tasa-arvoasioista vastaava virkamies, otetaan käyttöön jokaisessa ministeriössä.

Kunnissa ja kuntien välisessä yhteistyössä vahvistetaan tasa-arvon edistämismisveloitteen ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen täytäntöönpanoa ja tasa-arvo-osaamista. Tässä hyödynnetään muutamissa kunnissa jo luotuja hyviä käytäntöjä ja naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta paikallishallinnossa laaditun eurooppalaisen peruskirjan antamia välineitä. Tasa-arvokysymykset huomioidaan osana kuntien ja maakuntien strategista suunnittelua. Useiden EU-maiden mallin mukaisesti tasa-arvoasioiden hoitaminen organisoidaan alueellisesti siten, että aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset vastaavat tasa-arvon edistämisestä omalla toimialueellaan. Tasa-arvoasiantuntemusta aluehallinnossa lisätään.

4. Tasa-arvovaltuutetun itsenäisyyttä ja toimintaedellytyksiä parannetaan

Tasa-arvovaltuutetun valvontaan osoitettuja resursseja lisätään pitkällä tähtäimellä, jotta tasa-arvolain toimivuus voidaan turvata. Tasa-arvovaltuutetun itsenäisyyttä vahvistetaan vähemmistövaltuutetun asemaa vastaavaksi, koskien muun muassa valtuuksia nimittää henkilöstö. Jatkossa huomioidaan myös alueellisen valvonnan tarve.

SUKUPUOLINÄKÖKULMAN VALTAVIRTAISTAMINEN

1. Valtavirtaistamista koskevaa sääntelyä vahvistetaan
Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen lainsäädännöllistä pohjaa täsmennetään tasa-arvolaissa.

2. Sukupuolinäkökulma valtavirtaistetaan valtionhallinnon toiminnan ja talouden suunnittelun avainprosesseihin

Valtavirtaistamisen toimintatapoja selkiytetään ja vahvistetaan ja jatkossa valtavirtaistaminen sisällytetään kaikkeen toimintaan. Valtionhallinnossa on pystytty vaikuttamaan hallinnon avainprosesseihin ja kehittämään eri toimijoiden välistä yhteistyötä valtavirtaistamisen edistämiseksi. Selvää kehitystä on tapahtunut etenkin säädösvalmisteluprosessin ja talousarvion laadinnan osalta. Sukupuolivaikutusten arviointeja toteutetaan edelleen melko vähän ja

tätä on jatkossa tehostettava. Säädosvalmistelun sukupuolivaikutusten arviointiin luodut koko valtioneuvostoa koskevat ohjeet ovat selkeät ja velvoittavat.

Ministeriöt jatkavat talousarvioehdotusten valtavirtaistamista. Talousarvion laadinnan tueksi kukin hallinnonala selvittää nykyistä tarkemmin oman toimintansa ja määrärahojen jakautumisen sukupuolivaikutuksia. Valtiovarainministeriöllä tulee olla keskeinen rooli koordinoivana ja velvoittavana tahona talousarvioehdotuksen laatimismääräyksen valtavirtaistamisvelvoitteen toteuttamiseksi eri ministeriöissä. Jatkossa sukupuolinäkökulma huomioidaan myös talousarvion seurannassa, muun muassa osana valtion tilinpäätöskertomusta, ja valtion tulo- ja menopolitiikan kokonaisuutta arvioidaan sukupuolinäkökulmasta.

Tulosohjausprosessin valtavirtaistamista kehitetään valtioneuvostotasolla. Muutamat ministeriöt ovat jo edenneet tässä työssä. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen sisällytetään mukaan toiminnan ja talouden suunnitteluun, esimerkiksi ministeriön strategian laadintaan ja konserniohjaukseen. Ottamalla sukupuolinäkökulma mukaan jo toiminnan suunnitteluvaiheessa se tulee mukaan myös kaikkeen toimeenpanoon.

3. Valtavirtaistamisvelvoitteen toimeenpanoon luodaan vahva ohjausrakenne ja varmistetaan johdon tuki valtavirtaistamiselle

Valtavirtaistamisen tehokas toimeenpano edellyttää pysyvän ja nykyistä vahvemman ohjausrakenteen kehittämistä sekä poliittisen ja ministeriöiden johdon sitoutumista ja tukea valtavirtaistamiselle. Valtavirtaistaminen nivotaan nykyistä kiinteämmin yhteen hallinnon muun kehittämisen kanssa (esimerkiksi valtiovarainministeriön hallinnon kehittämistoimet ja ministerityöryhmien kokoukset). Valtavirtaistamistyön suunnitelmallinen edistäminen ja vahvan ohjausrakenteen luominen edellyttävät pysyvien resurssien luomista valtavirtaistamista koskevien välineiden, käytäntöjen ja koulutuksen kehittämiseen.

Valtavirtaistamisen toimeenpanoa ja seuranta siirretään tulevaisuudessa enenevässä määrin tasa-arvoyksiköstä ministeriöiden vastuulle. Valtavirtaistamisen kannalta on elintärkeää, että toiminnallisten tasa-arvo-työryhmien resurssit, vaikuttamismahdollisuudet ja jatkuvuus varmistetaan. Työryhmien kokoonpanon, toimeksiannon ja aseman ministeriössä tulee olla selkeästi määriteltä. Kunkin ministeriön tasa-arvoasioihin liittyvään valmisteluun ja päätöksentekoon tarvitaan pysyvät menettelytavat, ja työryhmien yhteys ministeriön johtoon on varmistettava.

4. Valtavirtaistamista koskevaa koulutusta ja tietotaidon kehittämistä jatketaan

Sukupuolinäkökulma sisällytetään kunkin ministeriön omiin peruskoulutuksiin uusien virkamiesten perehdyttämiskoulutuksesta lähtien siten, että koulutuksissa paneudutaan hallinnonalan erityiskysymyksiin. Ministeriöiden

tasa-arvotyöryhmien vetäjät ja tasa-arvokoordinaattorit puolestaan tarvitsevat työnsä tueksi konkreettisia välineitä ja mittareita valtavirtaistamisen edistämiseksi ministeriön prosesseissa.

Perusperiaatteena on se, että kaikki ihmisiä koskevat tiedot ja tilastot eritellään ja analysoidaan systemaattisesti sukupuolen mukaan. Hallinnonalojen omaa tietotuotantoa kehitetään tältä pohjalta. Valtavirtaistamista tukevat osaltaan valmiit tasa-arvotiedon aineistot, joiden kokoamisesta ja välittämisestä jatkossa vastaa Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston (FSD) yhteyteen perustettu Tasa-arvotiedon keskus Minna.

PÄÄTÖKSENTEKO

1. Sukupuolten tasa-arvo kiinteäksi osaksi kaikkea päätöksentekoa ja erityisesti demokratian ja kansalaisvaikuttamisen edistämistä

Varmistetaan määrällisten tasa-arvotavoitteiden lisäksi sukupuolten tasa-arvon edistäminen päätöksenteon käytännöissä ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen kaikkeen päätöksentekoon niin valtakunnallisella kuin alue- ja kuntatasollakin. Sukupuolten tasa-arvo ja sukupuolinäkökulma on jatkossakin kiinteä osa demokraatiapolitiikan (ml. Suomen demokratia-arviointi ja demokraatiopoliittinen selonteko) suunnittelua ja toteutusta sekä demokratian ja kansalaisyhteiskunnan kehityksen seurantaa.

2. Vähemmistöryhmien osallistumismahdollisuuksia parannetaan sukupuolinäkökulma huomioden

Sukupuolinäkökulma otetaan huomioon lisättäessä maahanmuuttajien ja vähemmistöryhmien osallistumismahdollisuuksia päätöksenteossa ja järjestötoiminnassa sekä edistettäessä vuoropuhelua kyseisiä ryhmiä edustavien järjestöjen kanssa. Kiinnitetään erityistä huomiota maahanmuuttajanaisten ja muiden vähemmistöryhmien naisten osallisuuden lisäämiseen ja vähemmistöryhmiä kuultaessa sekä naisten että miesten äänen kuulumiseen. Lisäksi on tuotettava tutkimustietoa vähemmistöryhmien ja erityisesti vähemmistöryhmien naisten osallistumisesta päätöksentekoon.

3. Sukupuolten tasa-arvo turvataan kuntien rakenneuudistuksessa

Tasa-arvon toteutumista kunnallisessa päätöksenteossa on seurattava kuntarakenteen ja kuntien toimintatapojen muuttuessa. Vahvistetaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toimeenpanossa ja toimeenpanon arvioinnissa. Naiset ovat edelleen vähemmistönä kunnallisen päätöksenteon ylimmässä johdossa, vaikka tasa-arvolain kiintiösäännös on edistännyt merkittävästi sukupuolten tasapuolista edustusta kunnallisissa toimielimissä, erityisesti kunnanhallituksissa ja kunnallisissa lautakunnissa. Tavoitteena on turvata sukupuolten tasapuolinen edustus

niin toimielinten puheenjohtajistossa kuin viime vuosikymmeninä yleistyneissä johto- ja ohjausryhmissäkin, jotka ovat molemmat kiintiösäännöksen ulkopuolella.

4. Sukupuolten tasapuolista edustusta edistetään sekä valtionhallinnon että yksityisen sektorin johtopaikoilla

Hallitus edistää edelleen sukupuolten tasapuolista edustusta valtionhallinnon johtopaikoilla aktiivisin toimenpitein. Hallitus on kiinnittänyt erityistä huomiota tasapuoliseen edustukseen 2000-luvulla, ja naisten osuus onkin kasvanut valtionhallinnon ylimmässä johdossa. Naisten urakehityksen edistämistä valtionhallinnossa koskevat suositukset tulee toimeenpanna tehokkaasti. Lisäksi pyritään purkamaan rakenteellisia esteitä, joita voi olla naisten urakehityksen ja johtopaikoille etenemisen tiellä.

Hallitus jatkaa vuoropuhelua yksityissektorin kanssa naisten urakehityksen tukemiseksi ja sukupuolten tasapuolisen edustuksen edistämiseksi yritysten hallituksissa. Hallituksen tavoitteena on lisätä naisten osuutta yritysten hallituksissa. Hallituksen toimet naisten osuuden kasvattamiseksi valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden hallituksissa viimeisen kymmenen vuoden aikana ovat tuottaneet tuloksia. Sen sijaan yrityksissä, joissa valtion määräysvalta on pienempi, naisten osuus johtavilla paikoilla on edelleen pieni. Naisten osuus pörssiyhtiöiden hallituksissa on kasvanut erityisesti viime vuosina, mutta on edelleen alle 20 %.

5. Sukupuolten tasa-arvo osaksi hallituksen kokoonpanoa ja työskentelyä

Hallituksen tavoitteena on turvata sukupuolten tasapuolinen edustus hallituksen työskentelyssä, niin ministerien kuin valtiosihteerienkin osalta. Naisten ja miesten tasapuolinen edustus eri ministeritehtävissä edistää tasa-arvoa myös ministerivaliokunnissa.

KOULUTUS

1. Koulutuspolitiikkaan sisällytetään sukupuolten tasa-arvon edistäminen

Hallitus varmistaa, että tasa-arvon edistämistä koskevat tavoitteet ja toimenpiteet sisällytetään koulutuspoliittiseen suunnittelu- ja kehittämistyöhön. Lisäksi varmistetaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen osaksi opetusta ja kasvatusta koskevaa päätöksentekoa ja sen valmistelua. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa hyödynnetään olemassa olevaa tutkimustietoa sekä kokeilu- ja kehittämishankkeista saatua hyvää kokemusta tasa-arvotyöstä.

2. Opetussuunnitelmatyöllä ja opetusmenetelmillä edistetään sukupuolten tasa-arvoa

Sukupuolten tasa-arvoa edistävät tavoitteet ja toimet määritellään nykyistä kattavammin ja selkeämmin opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteissa sekä opetussuunnitelmissa. Kaikilla kouluasteilla tulee ottaa käyttöön sukupuolitietoiset opetussuunnitelmat ja -menetelmät. Kehitetään keinoja, joilla voidaan seurata ja arvioida paikallisia opetussuunnitelmia sukupuolinäkökulmasta. Sekä tyttöjen että poikien keskinäiset erot on otettava huomioon opetuksen järjestämisessä, opetussisällöissä ja opetusmenetelmissä.

Käsityöstä pyritään jatkossa kehittämään myös käytännössä kaikille oppilaille samansisältöinen oppiaine ottaen huomioon Opetushallituksessa vuonna 2011 valmistuvan käsityön oppimistulosten arvioinnin sekä perusopetuksen yleisiä tavoitteita ja tuntijakoa pohtivan työryhmän työskentelyn. Lievennetään liikuntakasvatuksen sukupuolten välisiä eroja korostavia lähtökohtia ja pyritään siirtymään sukupuolijaosta joustavampiin ryhmytyksiin.

3. Sukupuolitietoista oppilaan- ja opinto-ohjausta kehitetään

Tyttyjä ja poikia tuetaan opetuksen ja oppilaanohjauksen avulla tekemään oppiaine-, koulutus- ja uravalintoja, myös ei-tyypillisiä valintoja, yksilöllisten ominaisuuksiensa, vahvuuksiensa ja motivaationsa perusteella. Tätä tavoitetta tukeva henkilökohtainen ohjaus ja pienryhmäohjaus varmistetaan kaikissa koulumuodoissa.

Oppilaan- ja opinto-ohjauksen kehittäminen huomioidaan myös oppilaitosten tasa-arvosuunnittelussa. Oppilaan- ja opinto-ohjaajien perus- ja täydennyskoulutukseen integroidaan sukupuolten tasa-arvoon liittyviä sisältöjä.

4. Varhaiskasvatuksessa vahvistetaan sukupuolten tasa-arvoa koskevia tavoitteita ja toimia

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteisiin sekä esiopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin sisällytetään tavoitteet sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi ja sukupuolistereotyyppien purkamiseksi seuraavan tarkistuksen yhteydessä. Lisäksi niihin sisällytetään mainontaan ja mediaan liittyviä sukupuolirikityksy-myksiä käsittelevä mediakasvatus. Pienten lasten mediakasvatusta kehitetään varhaiskasvatuksessa, esiopetuksessa sekä pienten koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnassa ja kerhotoiminnassa.

Lastenhoitajaksi, perhepäivähoitajaksi ja lastentarhanopettajaksi opiskeleville ja varhaiskasvatuksen ammattilaisille tarjotaan koulutusta sukupuolitietoisesta pedagogiikasta.

5. Toiminnallisen tasa-arvosuunnittelun toteutuminen varmistetaan oppilaitoksissa ja suunnitteluvetoa laajennetaan koskemaan myös perusopetusta

Toiminnallisen tasa-arvosuunnittelun toteutuminen oppilaitoksissa varmistetaan ja suunnitteluvetoa laajennetaan koskemaan myös perusopetusta. Tasa-arvosuunnittelu ja kouluissa tehtävä tasa-arvotyö nivotaan osaksi muuta oppilaitosten suunnittelua ja kehittämistä. Opetusviranomaiset pohtivat keinoja, joilla kannustetaan opetushenkilöstön ja oppilaitosjohtajien osallistuminen sukupuolten tasa-arvon edistämistä koskevaan koulutukseen. Lisätään opiskelijoiden osallistumista tasa-arvosuunnitteluun.

Tasa-arvosuunnittelun kehittämistä ja seuranta jatketaan kohdistamalla erityistä huomiota tasa-arvosuunnitelmien vaikutuksiin koulujen toimintakulttuurissa ja opetussuunnitelmissa. Tasa-arvosuunnitelmien kehittämisessä otetaan huomioon myös sukupuoleen ja seksuaalisuuteen liittyvä moninaisuus. Tasa-arvosuunnittelun toteutumisen seuranta sisällytetään opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen väliseen tulosohtaukseen. Lisäksi tasa-arvosuunnitelmien toimeenpanon seuraamiseksi kehitetään yhteistyömenetelmiä tasa-arvovaltuutetun ja Opetushallituksen kanssa.

6. Oppimateriaaleilla edistetään sukupuolten tasa-arvoa

Varmistetaan yhdessä oppikirjakustantajien kanssa, että oppikirjojen laatijat ovat tietoisia tasa-arvonäkökulmasta ja Opetushallituksessa laadittu opas saavuttaa kaikki oppikirjantekijät. Oppimateriaaleja arvioidaan säännöllisesti sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta. Opettajille, koululaisille ja opiskelijoille tarjotaan välineitä kriittisen ja sukupuolitietoisien medialukutaidon vahvistamiseksi mediakasvatusopetuksen yhteydessä.

KORKEAKOULUTUS JA TUTKIMUS

1. Korkeakoulu- ja tiedepolitiikassa vahvistetaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista

Hallitusohjelmien tasa-arvotavoitteet ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmien tavoitteet ja toimenpiteet integroidaan paremmin korkeakoulu- ja tiedepoliittiseen päätöksentekoon ja sen valmisteluun. Opetus- ja kulttuuriministeriö arvioi kaikkien korkeakoulu- ja tiedepoliittisten uudistusten, mukaan lukien korkeakoulujen opiskelijavalintojen uudistaminen, vaikutuksia etukäteen sukupuolinäkökulmasta. Myös uuden yliopistolain ja korkeakoulujen rakenteellisten muutosten vaikutuksia seurataan ja arvioidaan sukupuolinäkökulmasta. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa hyödynnetään olemassa olevaa tilastotietoa ja alan tutkimusta sekä korkeakoulutuksen ja tieteen piirissä tehtyä tasa-arvotyötä, ja sukupuolen mukaista tilastointia kehitetään edelleen. Sukupuolinäkökulma ja tasa-arvon aktiivinen edistäminen integroidaan kiinteäksi osaksi opetus- ja kulttuuriministeriön ja yliopistojen

ja ammattikorkeakoulujen välisiä sopimuksia. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista innovaatiopolitiikkaan edistetään ja kiinnitetään erityistä huomiota naisten osaamiseen innovaatioiden kehittämisessä.

2. Korkeakoulujen tasa-arvotyötä ja sukupuolinäkökulman integroimista korkeakoulujen opetukseen ja tutkimukseen edistetään edelleen

Opetus- ja kulttuuriministeriö jatkaa korkeakoulujen tasa-arvosuunnitelmien ja niiden toimeenpanon seurantaan sekä korkeakoulujen tasa-arvotyön tukemista. Hallitus pitää tärkeänä, että yliopistot ja ammattikorkeakoulut tuottavat säännöllisesti tasa-arvotyönsä tueksi sukupuolen mukaan eriteltyjä tilastoja koulutus- ja/tai tieteenalakohtaisesti. Korkeakoulujen tasa-arvotyössä kehittämiä hyviä käytäntöjä levitetään ja hyödynnetään nykyistä tehokkaammin. Tasa-arvolain tavoitteiden mukaisesti sukupuolinäkökulman ja tasa-arvoa koskevan asiantuntemuksen sisällyttämistä korkeakoulujen opetukseen ja tutkimukseen sekä oppiaineistoihin edistetään.

3. Kaikkeen opettajankoulutukseen integroidaan tasa-arvo- ja sukupuolitietoisuuden edistäminen

Hallituksen tavoitteena on, että opettajankoulutuksen järjestäjät sisällyttävät tasa-arvoa ja sukupuolitietoisuutta edistävät sisältökokonaisuudet ja näkökulmat kaikkien opettajien ja oppilaan- ja opinto-ohjaajien peruskoulutukseen ja täydennyskoulutukseen. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tasa-arvo- ja sukupuolitietoisuus opettajankoulutuksessa -hankkeen tulokset sisällytetään opettajankoulutuksen eri alueille ja sukupuolitietoisuutta opettajankoulutuksessa ja opettajan työssä tukevaa tutkimusta edistetään. Opetus- ja kulttuuriministeriö tukee yliopistoja eri keinoin, jotta hankkeessa tuotetut hyvät käytännöt otetaan osaksi opettajankoulutuksen käytäntöjä. Lisäksi lastentarhanopettajiksi opiskeleville ja varhaiskasvatuksen ammattilaisille tarjotaan koulutusta sukupuolitietoisesta pedagogiikasta. Opetushallituksessa keväällä 2011 valmistuvan käsityön oppimistulosten arvioinnin pohjalta pyritään käsityön opettajankoulutuksen uudistamiseen kaikille oppilaille samansisältöisen oppiaineen pohjalta.

4. Naisten tutkijanuraa edistetään konkreettisin toimenpitein

Tasa-arvoisen tutkijanuran edistäminen on edelleen ajankohtaista, vaikka naisten osuus ylempien korkeakoulututkintojen suorittajista on yli 60 prosenttia. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota tohtorintutkinnon jälkeiseen vaiheeseen ja naisten hitaaseen etenemiseen korkeimpiin opetus- ja tutkimusvirkoihin, erityisesti professuureihin, laajasta rekrytointipohjasta huolimatta. Naisten tutkijanuran edistämiseksi on esitetty useita toimenpiteitä 2000-luvulla. Opetus- ja kulttuuriministeriö, yliopistot, tutkimuksen rahoittajaorganisaatiot

ja tutkimuslaitokset varmistavat oman toimivaltansa puitteissa, että nämä konkreettiset toimenpiteet toteutetaan ja niitä seurataan. Tavoitteena on naisten tutkijanuraa ja tasa-arvoa tutkijanuralla koskevien kysymysten sisällyttäminen kaikkeen korkeakoulu- ja tiedepoliittiseen päätöksentekoon. Suomen Akatemian tuloksellista tasa-arvotyötä jatketaan ja kertynyttä tietotaitoa hyödynnetään myös laajemmin sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi tutkimuksen ja tiedepolitiikan alueella. Tasa-arvon aktiiviseksi edistämiseksi tarvitaan tarkempaa sukupuolenmukaista tietoa muun muassa tutkimuksen rahoitus- ja arviointikäytännöistä sekä tutkijanuralla etenemisestä.

5. Nais-, mies- ja sukupuolentutkimuksen asemaa vahvistetaan

Sukupuolentutkimuksen (ml. nais- ja miestutkimus) asema vaihtelee yliopistoittain, ja resurssien vakiinnuttaminen ei ole monelta osin toteutunut. Sukupuolentutkimuksen asema vakiinnutetaan yliopistoissa. Lisäksi hallituksen tavoitteena on, että yliopistot vahvistavat sukupuolentutkimuksen asemaa ainelaitoksilla ja sen integrointia eri oppiaineisiin. Samalla tulee kiinnittää erityistä huomiota sukupuolentutkimusta koskevan asiantuntemuksen tunnistamiseen ja tunnustamiseen myös muissa kuin kyseistä alaa koskevissa henkilöstön valinnoissa. Opetus- ja kulttuuriministeriö kartoittaa sukupuolentutkimuksen tilanteen valtakunnallisesti ja seuraa tilanteen kehittymistä säännöllisesti. Tasa-arvokysymysten ja sukupuolinäkökulman integrointia vahvistetaan myös sektoritutkimuksessa. Tasa-arvonäkökulma on sektoritutkimuslaitoksissa edelleen harvinaista, ja vain pieni osa tutkimuslaitosten resursseista kohdistuu sukupuolten tasa-arvoa tarkastelemaan tutkimukseen.

TYÖELÄMÄ

1. Korkeaan työllisyysasteeseen tasa-arvotietoisella talous- ja työllisyyspolitiikalla

Miesten ja naisten työllisyyden kasvattamiseksi hallitus vahvistaa tasa-arvonäkökulmaa talouspolitiikan ja työllisyyspolitiikan alueella. Taloudellisesti vaikeina aikoina miesten työttömyys yleensä kasvaa nopeasti, tämä koskee myös nuoria miehiä. Lisäksi miesten työttömyys pitkittyy useammin kuin naisten työttömyys. Naisten työllisyyden kannalta julkinen sektori on tärkeä, koska noin 40 prosenttia naisista työskentelee kunnissa ja valtiolla. Perhevapaiden vaikutusta naisten työllisyyteen arvioidaan ja helpotetaan työmarkkinoille palaamista. Yksinhuoltajaäitien työllisyyteen kiinnitetään entistä enemmän huomiota, sillä heidän työttömyytensä on suurempaa kuin muiden äitien. Tavoitteena on myös naisyrityksien määrän lisääminen.

2. Tasa-arvonäkökulmaa vahvistetaan työurien pidentämisessä

Työurien pidentäminen ja työssä jaksaminen ovat suuria haasteita väestön ikääntyessä. Työuran alussa kiinnitetään huomiota sekä nuorten miesten että naisten työmarkkinoille pääsyyn, ja pyritään ehkäisemään syrjäytyminen. Työoloja kehitetään niin, että työ- ja toimintakyky säilyvät entistä pidempään. Naisten ja miesten työolot ja niiden ongelmat poikkeavat jossain määrin toisistaan. Jotta työurien pidentämisessä ja työolojen parantamisessa onnistutaan, valtiovalta huolehtii siitä, että naisten ja miesten osin erilaiset työhön liittyvät ongelmat otetaan huomioon muun muassa työelämän kehittämistoimissa.

3. Sukupuolten palkkaeroja pienennetään

Hallitus työskentelee jatkossakin määrätietoisesti palkkaerojen pienentämiseksi. Jotta sukupuolten palkkaerot pienenevät, työmarkkinaosapuolten tulee tulevaisuudessa sopimusratkaisuissa määrätietoisesti edistää samapalkkaisuutta. Naisten ansiot ovat olleet viimeisten kymmenen vuoden 80–82 prosenttia miesten ansioista. Naisten keskimäärin matalammat palkat heijastuvat myöhemmin pienempinä eläkkeinä. Palkkaerot johtuvat osin siitä, että työmarkkinat ja koulutus ovat jakautuneet miesten ja naisten aloihin ja tehtäviin. Naisten tekemä työ on usein aliarvostettua.

Suomi on sitoutunut edistämään samapalkkaisuusperiaatetta, jonka mukaan samasta ja samanarvoisesta työstä on maksettava samaa palkkaa sukupuolesta riippumatta. Työehdoista sovittaessa työmarkkinajärjestöjen rooli on keskeinen. Vuodesta 2006 lähtien hallitus on yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa toiminut palkkaerojen pienentämiseksi samapalkkaisuusohjelmassa, jonka tavoitteena on pienentää palkkaeroja enintään 15 prosenttiin vuoteen 2015 mennessä. Tavoitteeseen pääseminen edellyttää jatkossakin kaikkien osapuolien todellista sitoutumista.

Sukupuolten välisten kokonaispalkkaerojen pienentämisessä olennaista on nais- ja miesvaltaisten alojen välisten palkkaerojen kaventaminen. Tavoitteena on, että samanarvoisesta työstä maksetaan samaa palkkaa, tehtiinpä työ millä sektorilla tahansa. Erityisesti kuntasektorin naisvaltaisten alojen palkat ovat jääneet jälkeen.

4. Työelämän segregaatiota lievennetään erityisesti kannustamalla miehiä perinteisiin naisten ammatteihin ja vauhdittamalla naisten urakehitystä

Sukupuolen mukaisen työnjaon lieventämiseksi jatkossa painotetaan miesten kannustamista naisvaltaisille aloille, muun muassa hoivatyöhön. Segregaatio on tapahtunut muutosta lähinnä naisten kouluttauduttua perinteisiin miesammatteihin kuten lääkäreiksi ja juristeiksi. Työmarkkinoiden mitassa segregaatio ei ole kuitenkaan olennaisesti muuttunut. Erityisen vähäistä on ollut miesten siirtyminen naisaloille.

Naisia on entistä enemmän päättävissä asemissa yhteiskuntaelämän eri alueilla. Hallitus pyrkii jatkossakin tunnistamaan naisten urakehityksen esteet ja puuttumaan niihin määrätietoisesti, jotta naisten urakehitystä voidaan edelleen parantaa. Hallitus varmistaa myönteisen kehityksen valtionhallinnossa. Hallitus kannustaa yrityksiä asettamaan selkeät tavoitteet sekä päättämään konkreettisista toimista ja aikatauluista, naisten urakehityksen vauhdittamiseksi myös yksityissektorilla.

5. Vastentahtoista määräaikaista ja osa-aikaista työtä vähennetään

Tavoitteena on, että määräaikaaisessa ja osa-aikaaisessa työssä työskentely perustuu jatkossa ennen muuta omaan valintaan ja että näihin työn muotoihin liittyvät haitat minimoidaan. Tällaisissa työsuhteissa työskentelevien asemaan on jo tehty monia parannuksia. Määräaikaisten työsuhteiden perusteita on täsmennetty ja niissä työskentelevien asemaa on parannettu lainsäädäntömuutoksien avulla. Määräaikainen työ on vähentynyt viimeisten kymmenen vuoden aikana. Määräaikainen ja osa-aikainen työ ovat naisilla selvästi yleisempiä kuin miehillä. Suhteellisesti eniten määräaikaista työsuhteita on valtio- ja kuntasektorilla. Tietyissä elämän ja työuran vaiheissa määräaikainen työ voi olla haluttu vaihtoehto.

Tasa-arvopolitiikassa on syytä jatkossa kiinnittää entistä enemmän huomiota osa-aikatyön laatuun. Osa-aikatyö on lisääntynyt vähitellen viimeisen kymmenen vuoden aikana sekä miehillä että naisilla. Osa-aikatyö voi olla joissain elämäntilanteissa, esimerkiksi osa-aikaeläkeläisillä ja pienten lasten vanhemmilla, työmarkkinoille tulovaiheessa tai työkyvyltään rajoittuneilla, haluttu vaihtoehto. Siihen liittyy kuitenkin usein toimeentulo-ongelmia ja hankalia työaikoja. Kun nämä haitat kohdistuvat epätasaisesti miehiin ja naisiin, on tilanne sukupuolten tasa-arvon kannalta pulmallinen. Osa-aikaisten työntekijöiden asemaa on lainsäädännöllä lähennetty kokoaikaisten asemaan. Haittoja tulee minimoida niin, että isien ja äitien on mahdollista valita paremmin myös oman elämäntilanteensa kannalta sopiva ratkaisu.

6. Maahanmuuttajien ja muiden vähemmistöryhmien asemaa työelämässä parannetaan sukupuolinäkökulma huomioiden

Hallitus pyrkii kehittämään suomalaista työelämää ja koko yhteiskuntaa niin, että asenteet maahanmuuttajia ja muita vähemmistöjä, muun muassa romaneja, vammaisia henkilöitä, saamelaisia sekä sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjä, kohtaan muuttuvat myönteisemmiksi ja tosiasialliset työnsaantimahdollisuudet paranevat. Tasa-arvopoliittisia tavoitteita asettaessa on tärkeää tunnistaa vähemmistöryhmiin kuuluvien miesten ja naisten erityisongelmat ja edistää heidän tasa-arvoista asemaansa työelämässä. Samoin on tärkeää entistä aktiivisemmin puuttua tilanteisiin, joissa syrjintä työelämässä liittyy

useampaan kuin yhteen perusteeseen, esimerkiksi sekä sukupuoleen että etniseen taustaan tai seksuaalivähemmistöön kuulumiseen.

TYÖ- JA PERHE-ELÄMÄN YHTEENSOVITTAMINEN

1. Työn ja perheen yhteensovittamiskäytännöt ulotetaan eri elämäntilanteisiin

Tavoitteena on työn ja perheen yhteensovittamisen helpottaminen muissakin elämäntilanteissa kuin lasten ollessa pieniä. Tasa-arvopoliittiset tavoitteet ovat toistaiseksi työn ja perheen yhdistämisen helpottamisessa rajautuneet vaiheeseen, jossa lapset ovat pieniä. Perhevastuuta on kuitenkin monilla muillakin kuin pienten lasten vanhemmilla. Selvitetään mahdollisuutta ulottaa osittaisen hoitovapaan käyttö nykyistä selvästi myöhempään, esimerkiksi kattamaan murrosikäisten vanhemmat. Lisätään mahdollisuuksia työajan joustoihin, osa-aikatyöhön ja tilapäisiin vapaisiin myös muista kuin omista lapsista huolehtimiseksi sillä väestön ikääntyessä entistä useampi työssäkäyvä kantaa vastuuta vanhenneista vanhemmista ja auttaa heitä monin tavoin, vaikkei kannakaan päävastuuta hoidosta.

2. Isälle ja äidille tarvitaan oma vanhempainvapaajakso Sosiaali- ja terveysministeriön hallitusohjelman mukaisesti asettama vanhempainvapaatyöryhmä jättää vanhempainvapaan uudistamista koskevat ehdotuksensa vuoden 2010 loppuun mennessä. Hallitus linjaa kantansa vanhempainvapaauudistukseen sen jälkeen, kun työryhmä on jättänyt esityksensä. Uudistuksen yhtenä tavoitteena on vanhemmuuden tukeminen ja isien kannustaminen pitämään nykyistä enemmän perhevapaita. Sukupuolten tasa-arvon kannalta on olennaista lisätä isien vapaiden käyttöä. Näin vahvistetaan lapsen ja isän välistä suhdetta ja parannetaan naisten työmarkkina-asemaa. Isyysvapaan käyttö on lisääntynyt selvästi viimeisen vuosikymmenen aikana. Sen sijaan vanhempainvapaata käyttää huomattavasti harvempi isä. Kotimaisten ja ulkomaisten kokemusten mukaan isät käyttävät eniten sellaisia vapaita, jotka on heille korvamerkitty. Isien perhevapaiden käyttö lisääntyy parhaiten luomalla isälle oma vanhempainvapaajakso, joka ei ole vaihdettavissa. Yhtenä esimerkkinä tällaisesta mallista on mainittu 6+6+6 -malli, jolla on merkittäviä kustannusvaikutuksia ja myönteisiä työllisyysvaikutuksia. Yhden huoltajan perheille tulee turvata oikeus yhtä pitkään vanhempainvapaaseen kuin useamman huoltajan perheille. Tavoitteena on myös se, että vanhempainvapaajaksojen käyttöajankohtaa joustavoitetaan nykyisestä siihen asti kunnes lapsi täyttää kolme vuotta.

3. Palkallisesta äitiysvapaasta työnantajalle aiheutuvia kustannuksia kompensoidaan nykyistä enemmän

Hallitus pitää tärkeänä lisätä äitiysvapaan palkanmaksusta aiheutuvien kustannusten kompensointia työnantajille. Selvitetään mahdollisuudet

siirtyä pidemmällä aikavälillä perhevapaakustannusten rahoituksessa malliin, jossa kaikki perhevapaakorvaukset maksettaisiin erityisestä vakuutuksesta ja varat siihen koottaisiin työnantajilta, työntekijöiltä ja valtiolta. Perhevapaakustannuksia on tasattu jo pitkään mies- ja naisvaltaisten työnantajien kesken sairausvakuutuksen kautta. Vaikka työnantajille perhevapaista koituvien kustannusten kompensointia on lisätty viimeisen kymmenen vuoden aikana useaan otteeseen, jää työnantajille vielä jonkin verran suoria kustannuksia. Nämä kustannukset koskevat työnantajia, joiden alalla on sovittu työehtosopimuksessa palkallisesta äitiysvapaasta. Tämän lisäksi työnantajilla on myös epäsuoria kustannuksia, jotka liittyvät esimerkiksi sijaisen rekrytointiin ja koulutukseen. Vanhemmuudesta työnantajille aiheutuvien kustannusten korvaamisen parantamista selvitetään STM:n asettamassa vanhempainvapaatyöryhmässä.

4. Perheiden moninaisuus otetaan entistä paremmin huomioon perhevapaiden kehittämisessä

Tavoitteena on, että perhevapaajärjestelmä kohtelee kaikkia lapsia yhdenvertaisesti riippumatta siitä, minkälaiseen perheeseen he syntyvät. Perhevapaalainsäädäntöä on jo muutettu monimuotoisten perheiden tarpeita paremmin huomioon ottavaksi. Edelleen perhevapaaoikeuksiin ja niistä maksettaviin korvauksiin liittyvät ongelmat pyritään korjaamaan ja ottamaan perhevapaita kehitettäessä huomioon perheiden moninaisuus. Opiskelijaperheiden taloudellista asemaa parannetaan niin, että annetaan nuorille paremmat mahdollisuudet hankkia lapsia jo opiskeluaikana ja edistetään sukupuolten tasa-arvoa. Tässä tarkoituksessa tuetaan lasta huoltavien opiskelijoiden opintojen loppuunsaattamista. Käytännön ratkaisuja kartoitetaan vanhempainvapaatyöryhmässä.

MIEHET JA TASA-ARVO

1. Valtavirtaistamisessa on kyse myös miesten asemaan liittyvien näkökulmien huomioonottamisesta asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista jatketaan ja tehostetaan

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on keskeinen tasa-arvopolitiikan keino miesten kokemien ongelmien ratkaisemiseksi. Siksi valtavirtaistamisen edistäminen on tärkeää myös miesten aseman kannalta. On arvioitava, onko valtavirtaistamisessa syytä painottaa joitakin sisältöalueita. Muun muassa terveyspolitiikan valtavirtaistaminen on erityisen keskeistä miesten aseman kannalta.

2. Isän roolin vahvistamista perheessä jatketaan tehos- tetuin toimenpitein

Työtä isän roolin vahvistamiseksi perheessä jatketaan edelleen, tarvittaessa tehokkaammilla toimenpiteillä. Miesten isyysvapaat ovat lisääntyneet, mutta pitkäjänteisestä työstä huolimatta isät käyttävät edelleen vain pienen osan kaikista perhevapaista. Tutkimusten mukaan vanhemmuuden vastuun ja arjen velvollisuuksien tasaisempi jakaminen perheissä saattaa olla yhteydessä alentuneeseen eroriskiin ja suurempaan tyytyväisyyteen parisuhteissa. Aiheesta tarvitaan Suomessa tarkempaa tutkimusta, ja teema otetaan osaksi ammattilaisille, kuten kuntien sosiaali- ja terveystoimen henkilökunnalle ja vanhemmuutta tukeville järjestöille suunnattuja tiedotustoimia ja koulutusta.

3. Miesten vanhemmuutta tuetaan erotilanteissa

Eroja ja huoltajusasioita koskevissa viranomaiskontakteissa, kuten sosiaali- ja terveystoimessa, tulee kiinnittää nykyistä enemmän huomiota siihen, ettei kummankaan vanhemman hoivasuhde katkea. On tärkeää turvata, että isien vastuu lapsista ja perheen arjesta jatkuu myös eron sattuessa ja että myönteinen isä-lapsi -suhde jatkuu myös eron jälkeen. Tälle on sitä paremmat edellytykset mitä enemmän isä on osallistunut lasten hoitoon alusta alkaen.

4. Miehiä ja tasa-arvoa koskevaa osaamista ja asiantun- temusta vahvistetaan

Miehiä ja tasa-arvoa koskevaa osaamista ja asiantuntemusta tulee rakentaa kolmella tasolla: akateemisen tutkimuksen ja opetuksen, julkishallinnon asiantuntijaresurssien sekä erilaisten julkisten palveluiden, kuten sosiaali- ja terveyspalveluiden, tasolla. Akateemisen tutkimuksen osalta kyse on erityisesti miestutkimuksen ja sukupuolentutkimuksen sekä opetuksen edistämisestä yliopistoissa. Julkishallinnossa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen liittyvän osaamisen vahvistaminen eri politiikka-alueilla kasvattaa asiantuntemusta myös miesten kohtaamista ongelmista. Lisäksi huomiota kiinnitetään miehiä ja tasa-arvoa koskevan osaamisen vahvistamiseen sosiaali- ja terveyspalveluissa niin valtakunnallisesti kuin kunnissakin. Myös erilaisten miesjärjestöjen asiantuntemus otetaan käyttöön.

5. Mieheyden malleja tulee monipuolistaa ja miesten osallistumista tasa-arvokeskusteluun vahvistaa

Erityisesti oppilaitosten, työpaikkojen ja median roolia stereotyyppisten mieheyden mallien purkamisessa tulee vahvistaa. Samalla voidaan paremmin kiinnittää huomiota miesten ja heidän elämäntilanteidensa moninaisuuteen. Stereotyyppien rikkominen ja mieheyden mallien laajentaminen vaikuttavat merkittävästi kaikkiin elämänalueisiin, niin miehen rooliin perheessä kuin koulutuksen ja työelämän sukupuolen mukaiseen segregatioonkin.

Miesten osallistumista tasa-arvokeskusteluun ja tasa-arvon edistämiseen tulee edelleen vahvistaa. Kyse on sekä asiantuntijatasen vaikuttamisesta että miesten laajemmasta osallistumisesta tasa-arvon edistämiseen yhteiskunnan eri tasoilla. Miesten osallistuminen on tärkeää, koska sukupuolten välinen tasa-arvo koskee miehiä, ja miehet tuovat tasa-arvopoliittiseen keskusteluun uusia näkökulmia ja teemoja. Samalla vahvistetaan tasa-arvon edistämistä miesten ja naisten yhteisenä tehtävänä.

NAISIIN KOHDISTUVA VÄKIVALTA, LÄHISUHDEVÄKIVALTA JA IHMISKAUPPA

1. Varmistetaan väkivallan ehkäisy, tiedonkeruun ja tilastoinnin koordinointi ja kehittäminen

Tavoitteena on, että naisiin kohdistuvan väkivallan sekä lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisytyön tehokkaaseen toteuttamiseen luodaan pysyvä valtakunnallinen organisaatorakenne, joka vastaa alan kehittämisestä ja toiminnan koordinoinnista kaikilla väkivallan ehkäisyyn eri alueilla.

Tiedonkeruuta kehitetään systemaattisesti siten, että tieto on vertailukelpoista ja kaikkien viranomaisten ja väkivallan ehkäisytyötä tekevien tahojen hyödynnettävissä. Viranomaisten rekisteröinti- ja tiedonkeruujärjestelmistä tulee löytyä seuraavat väkivallan osapuolia koskevat tiedot: väkivallan uhrin ja tekijän sukupuoli, väkivallan uhrin ja tekijän ikä, väkivallan muoto sekä väkivallan uhrin ja tekijän välinen suhde. Tutkimusta sukupuolistuneesta väkivallasta ja eri väkivaltamuotojen liittymisestä toisiinsa tulee lisätä myös miehiin kohdistuva lähisuhdeväkivalta ja vähemmistönäkökulmat huomioiden. On kiinnitettävä huomiota siihen, että myös naiset voivat olla väkivallan tekijöitä.

2. Naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisytyöhön luodaan pitkän tähtäimen kehitystavoitteet

Hallitus varmistaa, että kokonaisvaltaisen ja ihmisoikeuslähtöisen näkökulman pohjalta luodaan pitkän tähtäimen kehitystavoitteet tehokkaaseen naisiin kohdistuvan väkivallan ennaltaehkäisyyn, väkivallan uhrien suojelemiseen ja tekijöiden rankaisemiseen. Tavoitteet kattavat samanaikaisesti lainsäädännön, viranomaisohjeistuksen, palvelujen kehittämisen sekä toimenpiteiden seurannan ja systemaattisen tiedonkeruun tarpeet. Lisäksi tavoitteilla tehostetaan väkivallan ennaltaehkäisyä oppilaitoksissa, työpaikoilla ja muualla yhteiskunnassa. Pitkän tähtäimen kehitystavoitteiden laatisemassa otetaan huomioon Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelman tavoitteet ja toimenpiteet.

3. Vahvistetaan asennekasvatusta ja väkivallan ehkäisyä oppilaitoksissa, työpaikoilla ja kansalaisyhteiskunnassa. Opetuksesta vastaavien viranomaisten ja oppilaitosten tulee huolehtia siitä, että sukupuoleen kohdistuvan ja seksuaalisen väkivallan ja häirinnän nollatoleranssi sisällytetään opetussuunnitelmiin, oppilaitosten tasa-arvosuunnitelmiin ja kiusaamisen vastaisiin toimenpideohjelmiin.

Työpaikoilla tapahtuvaan sukupuoleen perustuvaan ja seksuaaliseen häirintään ja väkivaltaan puututaan myös jatkossa tehokkaasti esimerkiksi tasa-arvosuunnittelun ja työsuojelutoimien avulla sekä luomalla erillisiä toimintamalleja seksuaalisen ja sukupuoleen perustuvan häirinnän ehkäisemiseksi.

Miesjärjestöillä on tärkeä rooli väkivallan sallivan kulttuurin ja stereotyyppisten sukupuoliroolien vastustajina sekä moninaisemman mieheyden esiintuojina. Myös lasten ja nuorten parissa työskentelevien kansalais- ja muiden järjestöjen tulee vahvistaa asennekasvatuksen toimenpiteitä, joilla pyritään ehkäisemään ja vähentämään sekä tyttöjen että poikien keskuudessa esiintyvää väkivaltaista käyttäytymistä ja häirintää.

4. Turvataan väkivallan ehkäisytyötä tekevien ammattiryhmien asiantuntemuksen jatkuvuus

Väkivallan uhreja työssään kohtaavien ja väkivallan ehkäisytyötä tekevien ammattiryhmien koulutusta lisätään kaikkien väkivallan muotojen osalta mukaan lukien kunniaan perustuva ja seksuaalinen väkivalta. Naisiin kohdistuvan ja lähisuhteessa tapahtuvan väkivallan ehkäisy tulee ottaa osaksi erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten, tuomareiden, syyttäjien ja poliisien perus- ja täydennyskoulutusta. Väkivaltakysymysten sisällyttäminen myös oikeustieteelliseen koulutukseen on suositeltavaa. Moniammatillisesta yhteistyöstä on saatu myönteisiä tuloksia ja siksi sen kehittämistä jatketaan. Erityistä huomiota tulee kiinnittää erotilanteisiin, jotka saattavat lisätä väkivaltaisen käyttäytymisen riskiä.

5. Varmistetaan väkivallan uhrien ja muiden osapuolien palvelut

Hallitus varmistaa väkivallan ehkäisyyn liittyvien palveluiden saatavuuden valtakunnallisesti esimerkiksi lainsäädännön keinoin. Väkivallan uhreille ja muille osapuolille tarkoitetut palvelut liitetään kunnallisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Tätä varten luodaan pysyvä ohjaus- ja tukirakenne valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Vastaisuudessa hallitus varmistaa myös prostituutiosta irtaantumiseen ja muihin toimeentulokeinoihin siirtymiseen liittyvien kunnallisten palveluiden saatavuuden. Valtion, kuntien ja järjestöjen välinen työnjako näiden palveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa selvitetään.

Palveluiden suunnittelussa ja toimeenpanossa huomioidaan väkivaltaa ja väkivallan uhkaa kokeneiden vähemmistöryhmien kuten esimerkiksi etnisten

vähemmistöjen, maahanmuuttajien, vammaisten, ikääntyvien sekä sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen ja lasten erityistarpeet. Myös väkivaltaa lähisuhteissaan kokeneiden miesten erityistarpeet huomioidaan.

6. Vahvistetaan lainsäädännöllisiä keinoja uhrin suojelemiseksi ja väkivallan uusiutumisen ehkäisemiseksi

Lainsäädännöllisiä keinoja naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyssä ja uhrien suojelussa vahvistetaan. Laaditaan ohjeistus, jolla varmistetaan viranomaisten ja palveluntarjoajien välinen yhteistyö lähestymiskiellon määrittämisen yhteydessä uhrin suojelun maksimoimiseksi. Lievän pahoinpitelyn syyte-oikeutta koskevaa säännöstä tulee muuttaa siten, että läheiseen henkilöön ja henkilöön hänen työtehtäviensä vuoksi kohdistetut lievät pahoinpitelyt olisivat virallisen syytteen alaisia. Parisuhdeväkivaltatapausten soveltuvuutta sovitteluun harkitaan jatkossakin tarkoin ja käytäntöjä arvioidaan jatkuvasti. Seksuaalirikoksia koskeva lainsäädäntö arvioidaan ottaen huomioon kansainvälinen vertailu. Arvioinnin tulee koskea myös raiskausrikokseen liittyvää toimenpiteistä luopumissäännöstä.

7. Ihmiskaupan vastaista toimintaa arvioidaan ja kehitetään sukupuolinäkökulmasta

Ihmiskaupan vastaista toimintaa, erityisesti ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman toimeenpanoa ja ihmiskauppaan liittyvä lainsäädäntöä arvioidaan sekä kehitetään sukupuolinäkökulmasta. Myös oikeuskäytäntöä arvioidaan. Erityisen huomion kohteena arvioinnissa on oltava ihmiskaupan vastaisen toiminnan vaikutukset ihmiskaupan ja ihmiskaupan kaltaisten rikosten uhreihin ja heidän tosiasialliset mahdollisuutensa saada heille kuuluvaa tukea ja suojaa.

8. Tehostetaan ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamisjärjestelmään ohjautumista tutkittaessa prostituutiotarkoituksessa tapahtuvia ihmiskaupparikoksia

Selvitetään keinoja tehostaa ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamisjärjestelmään ohjautumista prostituutiotarkoituksessa tapahtuvia ihmiskaupparikoksia tutkittaessa. Koulutetaan esitutkintaviranomaisia ja oikeushallinnon viranomaisia parituksen ja prostituution ja ihmiskaupan yhteydessä tapahtuvasta väkivallasta ja seksuaalisesta hyväksikäytöstä sekä muista oikeudenloukkauksista. Varmistetaan, että myös parituksen kohde ohjataan tarvittaessa palvelujärjestelmän ja auttamistoiminnan piiriin, vaikka rikosoikeudellista näyttöä varsinaisesta ihmiskaupparikoksesta ei ole. Hyväksikäytön uhriksi joutumisen ja pelkän epäilyn ihmiskaupassa uhriutumisen tulee riittää perusteeksi.

9. Seksin ostoa koskevan lain toimivuutta seurataan Seksin ostoa koskevan lain toimivuutta seurataan oikeusministeriön syksyllä 2009 antaman selvityksen pohjalta. Selvitys on eduskunnan lakivaliokunnan käsiteltävänä vuonna 2010. Lakivaliokunnan vastausten jälkeen linjataan mahdolliset jatkotoimet, joita voivat olla esimerkiksi jatkoselvitykset, lain-säädäntöhankkeet ja palveluiden kehittämistarpeet.

SUOMEN TOIMINTA KANSAINVÄLISESSÄ TASA-ARVOPOLITIIKASSA

1. Suomi edistää aktiivisesti sukupuolten tasa-arvoa Euroopan unionissa

Suomi tekee pitkäjänteistä yhteistyötä muiden EU-maiden ja Euroopan komission kanssa sukupuolinäkökulman integroimiseksi EU:n päätöksen-tekoprosesseihin ja prosessien uudistamiseksi. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista Suomen omassa EU-valmistelussa jatketaan kehittämällä konkreettisia välineitä valtavirtaistamisen edistämiseksi. Suomi osallistuu aktiivisesti EU:n tasa-arvoon liittyvän ohjelmatyön jatkuvuuden varmistamiseen ja tasa-arvoelinten aseman ja toimintamahdollisuuksien vahvistamiseen. Lisäksi Suomen tavoitteena on varmistaa, että EU:n tasa-arvoinstituutti saa riittävät toimintamahdollisuudet ja täyttää sille asetetut odotukset naisten aseman ja sekä tasa-arvon edistäjänä omien resurssiensa puitteissa. Suomi jatkaa YK:n Pekingin toimintaohjelman toimeenpanon ja seurannan edistämistä EU:ssa yhteisten indikaattorien pohjalta.

2. Suomi jatkaa aktiivista tasa-arvon edistämistä Yhdistyneissä kansakunnissa

Suomi jatkaa aktiivista työtään Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksessa, sen eri toimielimissä ja erityisjärjestöissä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi ja vahvistamiseksi sekä naisiin ja tyttöihin kohdistuvan syrjinnän ja väkivallan vähentämiseksi. Suomi toimii naisten ja tyttöjen seksuaali- ja lisääntymisterveyden ja -oikeuksien edistämiseksi ja etsii ratkaisua EU:n toimintakyvyn palauttamiseksi yhdessä muiden samanmielisten jäsenmaiden kanssa. Lisäksi Suomi edistää naisiin kohdistuvan väkivallan torjumista aseellisten konfliktien aikana ja kiinnittää erityishuomiota naisten ja tyttöjen asemaan ja oikeuksiin hauraissa ja konfliktin jälkeisissä maissa. Suomi tukee YK:n kokonaisvaltaista uudistusprosessia ja erityisesti uuden tasa-arvokokonaisisuuden toimintaa poliittisesti ja mahdollisuuksien mukaan rahallisesti. On tärkeää, että tasa-arvokokonaisuudella on riittävät resurssit ja itsenäisyys edistää tasa-arvon toteutumista kaikilla tasoilla.

3. Tasa-arvon edistäminen ja sukupuolinäkökulman
valtavirtaistaminen kehityspolitiikassa varmistetaan
Kehityspolitiikassa varmistetaan entistä tehokkaammin se, että tasa-arvo läpi-
leikkaavana kehitysyhteistyön tavoitteena toteutetaan laadukkaasti. Tasa-arvon
toteutumista mitataan selkeillä mittareilla, mukaan lukien siihen käytetyt
resurssit. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi ulkoministeriö laatii kehitysyhteis-
työn tasa-arvostrategian, joka asettaa selkeät tavoitteet ja resurssit toiminnalle.
Suomi tukee EU:n yhteisen kehitysyhteistyön tasa-arvotoimintasuunnitelmaa
ja toimeenpanee tehokkaasti EU:n yhteisiä tasa-arvotavoitteita. Suomi jatkaa
hyvin alkanutta työtä naisten ja tyttöjen roolin ja aseman huomioimiseksi ja
tasa-arvon edistämiseksi ilmastonmuutos- ja muissa ympäristökysymyksissä
kehitysmaissa. Suomi arvioi omat saavutuksensa ja tavoitteensa tasa-arvoon
ja äitiyskuolleisuuteen liittyvissä vuosituhattavoitteissa ja varmistaa konk-
reettisilla toimilla, että kehitysyhteistyömme edesauttaa näiden tavoitteiden
toteutumista riittävällä tasolla.

4. Suomi edistää aktiivisesti sukupuolten tasa-arvoa
pohjoismaisessa yhteistyössä sekä Euroopan neuvos-
ton ja OECD:n toiminnassa

Suomi osallistuu Pohjoismaiseen hallinnon, poliitikkojen ja tutkijoiden väliseen
tasa-arvoyhteistyöhön aktiivisesti. Tuloksia hyödynnetään tasa-arvopolitiikan
kehittämisessä sekä kansallisesti että kansainvälisillä foorumeilla.

Suomi tukee Euroopan neuvoston toimintaa naisten oikeuksien toteutu-
miseksi osana järjestön ihmisoikeuksia koskevia ydintehtäviä. Suomi tukee
EU:n ja EN:n välistä tasa-arvopolitiikkaa koskevaa yhteistyötä huomioiden
erityisesti Euroopan tasa-arvoinstituutin työskentelyn. Suomi edistää mah-
dollisimman kattavan yleissopimuksen syntymistä naisiin kohdistuvan ja
perheväkivallan torjumiseksi.

Suomi edistää sukupuolten tasa-arvoa OECD:n toiminnassa ja toimii aktii-
visesti OECD:n GENDERNETin jäsenenä rahoittaen sitä mahdollisuuksien
mukaan ja vaikuttaen siihen, että kansainväliset kehitysyhteistyön standardit
huomioivat sukupuolten tasa-arvon. Suomi osallistuu aktiivisesti OECD:n
kehityskeskusten toimintaan sukupuolten tasa-arvon edistämiseen liittyvien
työkalujen kehittämiseksi.

TAUSTA-AINEISTO



SISÄLLYS

1. Johdanto.....	57
2. Tasa-arvolainsäädäntö	58
2.1 Kansainvälisten sopimusten ja EU:n vaikutus Suomen tasa-arvolainsäädäntöön	58
2.2 Tasa-arvolain tausta ja sisältö.....	61
2.3 Syrjintä	63
2.4 Tasa-arvon edistämismittarit	69
2.5 Tasa-arvolain seuramusjärjestelmä ja valvonta	73
3. Tasa-arvoviranomaisten asema ja toimintaedellytykset.....	75
3.1 Tasa-arvotoimielinten kansallinen ja kansainvälinen perusta	75
3.2 Tasa-arvotoimielinten tehtävät ja toimivalta	76
3.3 Tasa-arvon edistäminen valtioneuvostossa ja kunnissa	77
3.4 Tasa-arvoviranomaisten aseman kehittäminen	78
4. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen.....	83
4.1 Valtavirtaistamistyön käynnistyminen Suomessa.....	83
4.2 Miten sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on Suomessa ymmärretty	84
4.3 Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen valtionhallinnon avainprosesseissa.....	86
4.4 Sukupuolinäkökulman toteutuminen politiikan sisällöissä	89
4.5 Valtavirtaistamisen rakenteet, toimijat ja resurssit valtionhallinnossa	89
4.6 Valtavirtaistamisen seuranta ja toteutumisen arviointi.....	92
5. Päätöksenteko.....	94
5.1 Päätöksentekoa koskevat tasa-arvopoliittiset linjaukset ja lainsäädäntö	94
5.2 Edustuksellinen poliittinen päätöksenteko	95
5.3 Sukupuolten tasa-arvo valtionhallinnon päätöksenteossa ja valmistelussa	97
5.4 Kunnallinen päätöksenteko	101
5.5 Sukupuolten tasapuolinen edustus yritysten johtopaikoilla	104
5.6 Sukupuoli, demokratia ja kansalaisvaikuttaminen	106

6. Koulutus.....	110
6.1 Hallituksen toimet koulutuksen tasa-arvon lisäämiseksi	110
6.2. Opetusta ja koulutusta koskeva lainsäädäntö ja koulutuspolitiikka	111
6.3. Koulutuksen segregatio	113
6.4 Tasa-arvon edistäminen varhaiskasvatuksessa.....	115
6.5 Tasa-arvon edistäminen oppilaitoksissa	116
6.6. Tasa-arvo liikunta-alalla	121
7. Korkeakoulutus ja tutkimus	122
7.1 Sukupuolten tasa-arvo korkeakoulutuksessa ja tutkimuksessa.....	123
7.2 Sukupuolten tasa-arvon edistäminen korkeakoulutuksessa.....	125
7.3 Opettajankoulutus	128
7.4 Sukupuolten tasa-arvon edistäminen tutkimuksessa ja tiedepolitiikassa.....	129
7.5 Naistutkimuksen ja sukupuolentutkimuksen edistäminen.....	132
8. Työelämä	135
8.1 Hallitusten työelämää koskevat tasa-arvotavoitteet	135
8.2 Kansainväliset ja EU-velvoitteet ja niiden vaikutukset työelämää koskevien tasa-arvotavoitteiden muodostumisessa.....	136
8.3 Sukupuolten palkkaerojen pienentäminen	136
8.4 Työllisyys ja työttömyys.....	139
8.5 Naisyrityksyyden edistäminen.....	141
8.6 Määräaikainen ja osa-aikainen työ	142
8.7 Naisten urakehitys	144
8.8 Työmarkkinoiden sukupuolenmukainen jakautuminen.....	145
9. Työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen	148
9.1 Hallitusten tavoitteet työn ja perheen yhteensovittamiseksi	148
9.2 Perhevapaiden tasaisempi jakautuminen isän ja äidin kesken.....	148
9.3 Perhevapaakustannusten tasaisempi jakaminen työnantajien kesken.....	151
9.4 Osa-aikatyön mahdollistaminen pienten lasten vanhemmille	152
9.5 Päivähoito ja aamu- ja iltapäivähoito osana työn ja perheen yhteensovittamista.....	153
9.6 Hallitusten tavoitteiden ja niiden toteutumisen arviointia	154

10. Miehet ja tasa-arvo	157
10.1 Hallitusten miehiin ja tasa-arvoon keskittyvät tavoitteet ja toimenpiteet	158
10.2 Strateginen avaus: tasa-arvopoliittisten kysymysten arviointi miesnäkökulmasta	159
10.3 Isien perhevapaiden käyttö	160
10.4 Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen terveyden edistämässä ja syrjäytymisen ehkäisyssä	160
10.5 Sukupuolten tasa-arvon edistäminen ja poikien asema koulutuksessa	161
10.6 Segregaation purkaminen	161
10.7 Naisiin kohdistuva väkivalta ja prostituution ehkäiseminen.....	162
11. Naisiin kohdistuva väkivalta, lähisuhdeväkivalta ja ihmiskauppa ...	163
11.1 Valtion velvollisuus estää naisiin kohdistuva väkivalta.....	163
11.2 Naisiin kohdistuva väkivalta hallitusohjelmien ja tasa-arvo-ohjelmien tavoitteissa	164
11.3 Keskeiset toimenpiteet naisiin kohdistuvan ja lähisuhdeväkivallan vähentämiseksi	165
11.4 Palvelut väkivallan uhreille ja muille osapuolille.....	167
11.5 Moniammatillinen yhteistyö väkivallan ehkäisyssä ja uhrien suojelussa.....	170
11.6 Suomen lainsäädännön kehityksestä	171
11.7 Ammattiryhmien koulutus	173
11.8 Asennekasvatus ja väkivallan ehkäisy oppilaitoksissa, työpaikoilla ja kansalaisyhteiskunnassa	174
11.9 Tiedonkeruu, tutkimus ja toimenpiteiden seuranta.....	175
11.10 Naisten seksuaalinen hyväksikäyttö ihmiskaupassa	177
12. Suomen toiminta kansainvälisessä tasa-arvopolitiikassa.....	183
12.1 Suomen toiminta sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi Euroopan unionissa	183
12.2 Suomen toiminta tasa-arvon ja naisten oikeuksien edistämiseksi kansainvälisissä järjestöissä	186
12.3 Suomen toiminta sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi kehityspolitiikassa	192
LIITTEET	194

I. JOHDANTO

Tässä tausta-aineistossa tarkastellaan valtioneuvoston selontekoa yksityiskohtaisemmin hallitusten tasa-arvopoliittisia tavoitteita, toimenpiteitä ja toimenpiteiden vaikuttavuutta viimeisen runsaan kymmenen vuoden aikana. Lisäksi käydään läpi sukupuolten tasa-arvoa koskevia muutoksia samalla ajankaksolla ja pyritään tunnistamaan tulevaisuuden tasa-arvopoliittisia haasteita. Tilastoliite (ks. liite 1) antaa lisätietoa tasa-arvotilanteesta ja sen muutoksista. Valtioneuvosto on käsitellyt ja hyväksynyt valtioneuvoston selonteon, ei sen tausta-aineistoa.

Tarkastelun lähtökohtana ovat olleet hallitusohjelmien sukupuolten tasa-arvoa koskevat tavoitteet sekä hallituksen tasa-arvo-ohjelmat 1990-luvun lopussa ja 2000-luvulla. Tausta-aineistossa käsitellään selonteon pääteemojen lisäksi lainsäädäntöä ja Suomen toimintaa kansainvälisessä tasa-arvopolitiikassa sekä läpileikkaavasti tasa-arvopolitiikan kysymyksiä maahanmuuttajien ja vähemmistöryhmien näkökulmasta. Tausta-aineiston laatimisessa on hyödynnetty tasa-arvoselontekoa varten teetettyjä taustaselvityksiä (ks. liite 3).

Tasa-arvoselonteon valmistelutyötä on tukenut ja vienyt eteenpäin selontekotyöryhmä (ks. liite 2), jonka puheenjohtajana on toiminut professori Helena Ranta. Työryhmässä on ollut ministeriöiden edustajia ja eri tasa-arvopolitiikan alueiden asiantuntijoita. Työryhmän jäsenet olivat: pääsihteeri Tanja Auvinen, professori Niklas Bruun, kehittämispäällikkö Helena Ewalds, johtaja Ritva Jakku-Sihvonen, tutkija Arto Jokinen, kehittämispäällikkö Anna-Maija Lehto, tutkija Jukka Lehtonen, ylitarkastaja Timo Makkonen (23.10.2009 alkaen ylitarkastaja Panu Artemjeff), professori Kevät Nousiainen, ylitarkastaja Antti Närhinen ja neuvotteleva virkamies Riitta Sääntti. Lisäksi asiantuntijoina toimivat valtiosihteeri Carl Haglund (6.8.2009 alkaen valtiosihteeri Marcus Rantala), erityisavustaja Martina Harms-Aalto (7.12.2009 alkaen erityisavustaja Susanna Korpivaara), filosofian maisteri Leila Méléart, tasa-arvovaltuutettu Pirkko Mäkinen, pääsihteeri Hannele Varsa, johtaja Tarja Heinilä-Hannikainen ja tasa-arvoneuvos Riitta Martikainen. Työryhmä on tarjonnut asiantuntemusta erityisesti selonteon pääteemojen alueilta. Työryhmä kokoontui 12 kertaa toimikautensa 25.3.2009–15.9.2010 aikana. Tasa-arvoselontekoa valmistelleella työryhmällä on ollut keskeinen rooli selonteon tausta-aineiston laadinnassa sosiaali- ja terveysministeriössä tehdyn virkatyön ohella. Tausta-aineisto on toiminut tärkeänä pohjana valtioneuvoston tasa-arvoselonteolle.

2. TASA-ARVOLAINSÄÄDÄNTÖ

2.1 KANSAINVÄLISTEN SOPIMUSTEN JA EU:N VAIKUTUS SUOMEN TASA-ARVOLAINSÄÄDÄNTÖÖN

Suomen tasa-arvolailla on vahvasti kansainvälinen tausta. Lain säätämiseen vaikuttivat merkittävästi varsinkin YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (CEDAW) ja eräät Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimukset. Lain muuttamisen pääasiallisena syynä ovat olleet kansainväliset sopimukset ja oikeuskäytännöt sekä Euroopan unionin direktiivit. Syrjintäkieltoja ja tasa-arvolainsäädäntöä ei voi käsitellä ottamatta huomioon kansainvälisiä vaikutteita. Varsinkin liittyminen Euroopan unioniin toi syrjintälainsäädännön uudella tavalla osaksi Suomen oikeusjärjestystä.

Kansainvälisten sopimusten ja yhteistyön vaikutuksesta Suomen tasa-arvolainsäädäntöön on otettu sekä tasa-arvoiseen kohteluun velvoittavia että syrjinnän kieltäviä säännöksiä. Muun muassa ILO:n yleissopimukset 98 ja 111 vaikuttivat siihen, että vuoden 1970 työsopimuslakiin kirjattiin työsuhteisiin rajoittuva syrjintäkielto. Tasa-arvolain säätämislle antoi lopullisen kimmokkeen YK:ssa vuonna 1979 hyväksytty CEDAW-sopimus. Sopimusta ei voitu Suomessa ratifioida säätämättä tasa-arvolakia. Muissa Pohjoismaissa tasa-arvolait oli säädetty jo aiemmin, ja ne olivat jossain määrin lakimme esikuvia.

Euroopan unioni on aktiivisesti edistänyt sukupuolten välistä tasa-arvoa. Samapalkkaisuusperiaate kirjattiin jo vuonna 1958 Euroopan yhteisön perustamissopimukseen, ja EU:ssa on hyväksytty useita tasa-arvodirektiivejä. Jäsenvaltioiden tulee saattaa direktiivit kansallisesti voimaan. Euroopan komissio valvoo täytäntöönpanoa. Tulkintaa koskevat riitaisuudet ratkaisee viime kädessä Euroopan unionin tuomioistuimien. Tuomioistuimien onkin kattavasti tulkinnut direktiivejä, ja sen ratkaisut vaikuttavat Suomen lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön. Jäsenvaltio voi pyrkiä vaikuttamaan tulkintaan tuomalla esiin omia perusteltuja näkemyksiään. Kansalliset tuomioistuimet voivat myös pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisuja säännösten tulkinnasta tai sovellettavuudesta.

YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (CEDAW)

Suomi ratifioi vuonna 1986 YK:n hyväksymän kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (SopS 68/1986). Sen mukaan sopimusvaltiot tuomitsevat naisten syrjinnän kaikki muodot ja sitoutuvat ryhtymään kaikkiin asianmukaisiin keinoin viipymättä poistamaan naisiin kohdistuvaa syrjintää. Sopimus ei rajoitu vain syrjinnän kieltämiseen, vaan velvoittaa myös aktiivisiin positiivisiin toimiin naisten aseman parantamiseksi.

Naisten syrjintä tarkoittaa sopimuksen mukaan kaikkea sellaista sukupuoleen perustuvaa syrjintää, poissulkemista tai rajoittamista, jonka vaikutus tai tarkoitus on heikentää naisille kuuluvien yhtäläisten ihmisoikeuksien ja perusvapauksien tunnustamista, nauttimista ja toteuttamista poliittisella, taloudellisella, yhteiskunnallisella, sivistyksellisellä, kansalaisoikeuksiin liittyvällä tai muilla aloilla taikka mitätöidä nämä oikeudet. Työelämän osalta sopimus koskee muun muassa oikeutta työhön, oikeutta samoihin työnsaanti-mahdollisuuksiin ja samojen valintaperusteiden soveltamiseen työhönotossa, oikeutta työsuhdeturvaan ja kaikkiin palvelussuhteeseen liittyviin etuuksiin ja ehtoihin. Estääkseen naisten syrjinnän avioliiton tai äitiyden perusteella ja varmistaakseen heidän oikeutensa työhön, tulee ryhtyä toimenpiteisiin muun muassa irtisanomisen kieltämiseksi seuraamuksen uhalla raskauden tai äitiysloman johdosta sekä siviilisäätyn perustuvan syrjinnän kieltämiseksi irtisanomisen yhteydessä.

Yleissopimuksen toteuttamista valvoo naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea. Sopimusvaltiot toimittavat joka neljäs vuosi komitealle raportin niistä lainsäädännöllisistä, oikeudellisista, hallinnollisista ja muista toimenpiteistä, joihin ne ovat ryhtyneet sopimuksen määräysten toteuttamiseksi, sekä tapahtuneesta edistyksestä. Raporttia laadittaessa kuullaan kansalaisjärjestöjä. Saatujen tietojen pohjalta komitea voi tehdä sopimusvaltiolle ehdotuksia ja yleisluontoisia suosituksia, joiden täytäntöönpanosta hallitus raportoi komitealle.

Tasa-arvolaki (609/86) tuli voimaan 1.1.1987. Suomessa tuli vuonna 2001 voimaan myös vuonna 1999 tehty Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja (SopS 21/2001), joka mahdollistaa yksilövalitusten tekemisen komitealle.

Euroopan unioni

Suomen syrjintälainsäädäntö on saanut voimakkaita vaikutteita Euroopan unionin oikeudesta. Yhteisön perustamissopimuksessa kielletään syrjintä ja annetaan EU:n lainsäädäntöelimille toimivalta ryhtyä lainsäädäntötoimiin syrjinnän kieltämiseksi. Syrjinnän kiellon lisäksi perustamissopimuksessa viitataan tasa-arvoisten mahdollisuuksien varmistamiseen ja tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamiseen. EU-oikeudessa kehittyneitä keskeisiä peruskäsitteitä, jotka muodostavat lähtökohdan myös tasa-arvolainsäädännölle, ovat muun muassa välitön ja välillinen syrjintä, ohje tai käsky syrjiä, vastatoimien kieltäminen, positiivinen erityiskohtelu sekä jaettu todistustaakka.

Naisten ja miesten tasa-arvoinen kohtelu on yksi Euroopan unionin perusarvoista. Tasa-arvosäätely alkoi palkkasyrjinnän kiellosta: jo yhteisön perustamissopimukseen sisältyi samapalkkaisuusartikla, joka koski samasta työstä maksettavaa palkkaa. Amsterdamin sopimuksessa vuonna 1997 vahvistettiin sukupuolten tasa-arvoa koskevia määräyksiä. Miesten ja naisten välisen tasa-arvon edistäminen mainittiin sopimuksen periaatteita koskevassa osassa yhtenä yhteisön päämäärinä. Sopimuksessa todettiin myös yhteisön pyrkimys poistaa

eriarvoisuutta miesten ja naisten välillä sekä edistää sukupuolten tasa-arvoa. Sopimukseen kirjattiin periaate, jonka mukaan naisille ja miehille tuli maksaa sama palkka paitsi samasta myös samanarvoisesta työstä. Lissabonin sopimuksessa vuonna 2009 vahvistettiin perusoikeuksien asemaa sisällyttämällä sopimuksen piiriin EU:n perusoikeuskirja. Siinä todetaan, että sukupuolten tasa-arvo on varmistettava kaikilla aloilla työelämä ja palkkaus mukaan lukien, ja ettei tasa-arvon periaate saa estää pitämästä voimassa tai toteuttamasta toimenpiteitä, jotka tarjoavat erityisetuja aliedustettuna olevalle sukupuolelle. Perusoikeuskirja laajentaa näin positiivisia toimia koskevan periaatteen käytöalan myös työelämän ulkopuolelle, kun se aiemmin perustamissopimuksen mukaan soveltui vain työelämään.

Suomen liittyessä Euroopan unioniin sen perussopimukset ja unionissa voimassa olleet kuusi tasa-arvodirektiiviä samoin kuin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö tulivat Suomea velvoittaviksi. Neuvoston direktiivit olivat: miesten ja naisten samapalkkaisuutta koskeva direktiivi (75/117/ETY); direktiivi miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa (76/207/ETY); direktiivi miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen asteittaisesta toteuttamisesta sosiaaliturvaa koskevissa kysymyksissä (79/7/ETY); direktiivi miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta ammatillisissa sosiaaliturvajärjestelmissä (86/378/ETY); direktiivi miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin, maatalousalalla toimivat ammatinharjoittajat mukaan lukien, ja itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivien naisten suojeluun raskauden ja synnytyksen perusteella (86/613/ETY) sekä ns. raskaussuojeludirektiivi (92/85/ETY).

Mainituista direktiiveistä muissa kuin samapalkka- ja raskaussuojeludirektiivissä kiellettiin välitön ja välillinen syrjintä etenkin perheaseman ja siviilisäädyn perusteella sekä edellytettiin tehokkaita oikeussuojakeinoja ja seuraamusjärjestelmää, jolla olisi ennalta ehkäisevää vaikutusta. Lisäksi edellytettiin, että oikeuksiin vetoavaa henkilöä suojataan irtisanomiselta vastatoimenpiteenä ja kehoitettiin jäsenvaltioita harjoittamaan positiivisia lainsäädäntötoimia ja poistamaan syrjintään viittaavat säännökset laeista sekä työehto- ja työsopimuksista.

Pian Suomen Euroopan unioniin liittymisen jälkeen hyväksyttiin direktiivi vanhempainvapaata koskevasta puitesopimuksesta (96/34/EY) sekä ns. todistustaakkadirektiivi (97/80/EY), johon sisältyi jaetun todistustaakan periaate. Se tarkoittaa, että jos kantaja on ensin esittänyt riittäviä tosiseikkoja syrjintäkanteensa tueksi, tulee vastaajan oikeudenkäynnissä näyttää toteen, että hän ei ole rikkonut tasa-arvoisen kohtelun periaatetta. Periaate on sittemmin sisällytetty tasa-arvodirektiiveihin erillisinä artikloina.

Tärkeän perustan tasa-arvon edistämiseksi työelämässä loi työelämän tasa-arvodirektiivi (76/207/ETY), jota on muutettu ja laajennettu direktiivillä 2002/73/EY (ns. muutettu työelämän tasa-arvodirektiivi). Direktiivissä

korostetaan erityisesti ennaltaehkäisevien toimien ja työnantajan roolin merkitystä tasa-arvon turvaamisessa työpaikoilla. Uutta oli myös miesten ja isien roolin tunnustaminen tasa-arvon toteutumisessa. Muutetulla direktiivillä oli monia vaikutuksia tasa-arvolakiin ja sen samoin kuin todistustaakka- ja vanhempainlomadirektiivin edellyttämät muutokset tehtiin tasa-arvolain kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 2005. Tasa-arvolain uudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena olikin muuttaa ja täydentää lakia EU-lainsäädännön vaatimusten mukaiseksi. Huomioon otettiin myös sukupuolten välistä tasa-arvoa koskevat Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisut.

Euroopan komission direktiiviin 2002/73/EY kohdistaman valvontamenettelyn johdosta tasa-arvolakia muutettiin vuonna 2009 lisäämällä siihen sukupuolisen häirinnän ja seksuaalisen häirinnän määritelmät. Myös lain hyvityspykälää muutettiin siten, että aiemmin työhönottotilanteita koskenut hyvityksen enimmäismäärä rajattiin koskemaan vain sellaisia työntekijöitä, jotka eivät olisi tulleet valituksi tehtävään, vaikka valinta olisi tehty syrjimättömin perustein. (Tasa-arvolain muutos 369/2009).

Vuonna 2006 hyväksyttiin direktiivi miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa (direktiivi 2006/54/EY). Direktiivissä koottiin yhteen direktiivien 75/117/ETY, 76/207/ETY, 86/378/ETY ja 97/80/EY muutetut sisällöt tavoitteena selkeyttää lainsäädäntöä.

Tärkeä askel EU:n tasa-arvolainsäädännössä otettiin vuonna 2004, kun ns. tavaroiden ja palveluiden vaihdantaa koskevassa direktiivissä (2004/113/EY) sukupuolten tasa-arvoa koskeva sääntely laajennettiin työelämän ulkopuolelle. Myös direktiiviä vanhempainvapaata koskevasta puitesopimuksesta (96/34/EY) on äskettäin uudistettu. Työmarkkinaosapuolten vanhempainvapaasopimus on direktiivin liitteenä. Siinä vahvistetaan yleiset vanhempainvapaaperiaatteet ja jätetään jäsenvaltioille päätösvalta täytäntöönpanoa koskevista säännöistä. Uusi sopimus pidentää vanhempainvapaan kolmesta neljään kuukauteen. Yksi kuukausi ei ole siirrettävissä toiselle vanhemmalle. Tällä kannustetaan vanhempia käyttämään vanhempainvapaata nykyistä tasapuolisemmin. Tämän kuukauden käyttämisestä päätetään kansallisessa lainsäädännössä ja/tai työehtosopimuksissa ottaen huomioon jäsenvaltioissa voimassa olevat vapaajärjestelyt. Työ- ja yksityiselämän tasapainon parantamiseen EU:ssa pyritään myös ns. raskaussuojeludirektiivin (92/85/ETY) ja itsenäisiä ammatinharjoittajia koskevan tasa-arvodirektiivin (86/613/ETY) muuttamisella.

2.2 TASA-ARVOLAIN TAUSTA JA SISÄLTÖ

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (tasa-arvolaki, 609/1986) tuli voimaan 1.1.1987. Lain säätämisprosessi oli monivaiheinen vuosia vaatinut tapahtumasarja. Tasa-arvolain säätämistä vastustettiin sitkeästi. Suomi olikin Pohjoismaista viimeinen ja Länsi-Euroopan maista viimeisiä, jossa tasa-arvolaki

säädettiin. Suomen vuonna 1980 hyväksymää CEDAW-sopimusta ei olisi voitu ratifioida ilman tasa-arvolain säätämistä.

Suomen perustuslain (731/1999) 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa sukupuolen perusteella. Samassa pykälässä todetaan, että sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Tasa-arvolain tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä. Laki kieltää syrjimistä niin naisia kuin miehiäkin sukupuolen perusteella. Tasa-arvolain soveltamisala on yleinen. Laki kieltää sukupuoleen perustuvan syrjinnän lähes kaikilla elämänaloilla ja kaikessa yhteiskunnallisessa toiminnassa. Tasa-arvon toteuttaminen työelämässä ja työnantajan velvollisuudet ovat laissa keskeisessä asemassa. Tasa-arvolaki on pakottavaa oikeutta: sen säännöksistä ei saa poiketa sopimuksella sen osapuolen vahingoksi, jota syrjintäkielloilla suojataan.

Tasa-arvolaki koostuu kolmesta osasta: syrjintäkielloista, tasa-arvon edistämismittareista sekä valvonta- ja seuraamusjärjestelmästä. Pohjoismaiseen tapaan Suomen tasa-arvolaissa tasa-arvon edistäminen on keskeisessä asemassa. Tasa-arvolainsäädäntö merkitsee sen periaatteen tunnustamista, ettei muodollisesti yhdenvertainen lainsäädäntö aina johda tosiasialliseen tasa-arvoon. Tästä syystä positiivinen erityiskohtelu ja työpaikkojen tasa-arvosuunnittelu sisällytettiin lakiin. Lisäksi tasa-arvosäännöksillä puututtiin työnantajan oikeuteen päättää henkilökunnan palkkaamisesta ja ohjaamisesta koulutukseen. Lainsäädännön valvonta annettiin uusille erityisviranomaisille, joista tasa-arvolain noudattamista valvovat tasa-arvovaltuutettu ja tasa-arvolautakunta. Syrjinnästä voi tietyissä tapauksissa vaatia hyvitystä tuomioistuimessa.

Tasa-arvolaki on ollut voimassa yli 20 vuotta. Lakia on täydennetty ja uudistettu useasti, merkittävimmin vuosina 1992 (624/92), 1995 (206/95) ja 2005 (232/2005). EU-oikeus sisällytettiin lakiin vuoden 1995 uudistuksessa samalla, kun lakiin otettiin säännökset kiintiöistä ja tasa-arvosuunnittelusta. Lain perusperiaatteet ovat kuitenkin pysyneet samoina. Vuoden 2005 tasa-arvolain kokonaisuudistuksen tärkeimpinä tavoitteina olivat EU:n tasa-arvodirektiivien täytäntöönpano ja tasa-arvosuunnittelun tehostaminen sekä samapalkkaisuuden edistäminen palkkakartoitusvelvoitteen avulla.

Vuoden 2005 lain muutoksen käsittelyn yhteydessä eduskunta sisällytti lakiin myös oppilaitoksille velvoitteen tehdä oppilaitoksen toimintaa koskeva tasa-arvosuunnitelma. Velvoitteen piiriin kuuluvat muun muassa ammatilliset oppilaitokset, lukiot, yliopistot, ammattikorkeakoulut sekä vapaan sivistystyön oppilaitokset. Peruskouluille ei asetettu velvollisuutta toiminnalliseen tasa-arvosuunnitteluun.

Viranomaisen velvollisuus edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa on sisältynyt tasa-arvolakiin lain säätämisestä lähtien. Valtavirtaistamisperiaatetta

vahvistettiin vuoden 2005 uudistuksessa lisäämällä siitä lakiin nimenomainen maininta.

Tasa-arvoa loukkaavan mainonnan rajoittamista ja valvontaa on pohdittu koko tasa-arvolain voimassaoloajan. Lopputuloksena on päädytty pitkälti siihen, että elinkeinoelämä itse säätelee mainonnan hyvän tavan mukaisuutta.

2.3 SYRJINTÄ

Syrjintä merkitsee sellaista henkilön tai ryhmän eriarvoista kohtelua, joka perustuu kiellettyyn syrjintäperusteeseen, ja jolla ei ole hyväksyttävää oikeutusta. Syrjimättömyys on yhdenvertaisuuden olennainen osa. Syrjintä ei ole ainoastaan vähemmistökysymys. Naiset ja tietyt ryhmät, mm. maahanmuuttajataustaiset, nuoret ja ikääntyneet työntekijät ovat hyvin alttiita syrjinnälle. Suuri osa sukupuolisyrynnän sääntelystä koskee työelämää. Myös seksuaalinen häirintä ja häirintä sukupuolen perusteella ovat sukupuolisyryntää.

Yhdenvertaisuuslaki (21/2004) tuli voimaan 1.2.2004. Se koskee muita kiellettyjä syrjintäperusteita kuin sukupuolta. Oikeusministeriö asetti vuonna 2007 toimikunnan pohtimaan yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistusta. Tavoitteena oli laajentaa syrjintäsuojaa kattamaan kaikki syrjintäperusteet ja yhdenmukaistaa erilaisten syrjintäperusteiden sääntelyä. Toimikunta antoi mietintönsä vuonna 2009 (KM 2009:4). Mietinnössä ehdotettiin, huomioon ottaen naisten ja miesten välisen tasa-arvon erityispiirteet, että sukupuoleen kohdistuvaa syrjintää säädellään jatkossakin tasa-arvolaisissa.

Muita kiellettyjä syrjintäperusteita kuin sukupuolta koskeva EU-oikeus on tiukentunut. On perusteltua pyrkiä säätämään kaikkia kiellettyjä syrjintäperusteita koskevat lait mahdollisimman yhdenmukaisen systematiikan pohjalta. Tässä työssä tasa-arvolaista saatua kokemusta tulee siirtää mahdollisuuksien mukaan muiden syrjintäperusteiden käsittelyyn.

Suomessa syrjintää koskevaa tietoa kerätään lähinnä oikeustapausten ja toimivaltaisille viranomaisille ilmoitettujen syrjintätapausten määrästä. Tasa-arvovaltuutetun saamat yhteydenotot koskevat hyvin usein työelämään liittyviä syrjintäkysymyksiä. Yleisimmin kysytään työhönottoon liittyvästä syrjinnästä, mutta myös palkkasyrjintäpäilyt ja raskauteen sekä perhevapaisiin liittyvät syrjintäpäilyt ovat yleisiä. Oikeuskäytännössä esillä olleet tasa-arvolain sukupuolisyrynnän kieltoa koskevat riidat ovat usein liittyneet työhönottoon tai palkkaukseen. Erilainen epäedullinen kohtelu ja työ- tai virkasuhteen jatkamatta jättäminen raskauden tai perhevapaiden vuoksi on myös tyypillinen sukupuolisyryntään liittyvä kysymys. Osassa on kysymys moniperusteisesta syrjinnästä, jossa sukupuoli on yhtenä tekijänä.

Syrjintään voi samanaikaisesti soveltua monta säännöstä. Siihen saattavat soveltua esimerkiksi perustuslaki, rikoslaki, tasa-arvolaki ja työsopimuslaki sekä vahingonkorvauslaki. Lähtökohtana on, että syrjintään voidaan soveltaa useita säännöksiä samanaikaisesti. Syrjitylle on yleensä eduksi, jos syrjintään soveltuu tasa-arvolaki, koska siinä on säännökset hyvityksestä ja todistelua helpottavasta jaetusta todistustaakasta.

Työsopimuslain syrjintäkielto ei koske sukupuolisyryintää mutta kylläkin syrjintää perhesuhteiden vuoksi. Työnantajan on korvattava työsopimuslain rikkomisesta tai työsuhteesta johtuvien velvollisuuksien laiminlyönnistä aiheutuva vahinko, kuten esimerkiksi työsuhteen perusteettomasta päättämisestä työntekijälle aiheutuva vahinko. Työsopimuslaissa säädetty vahingonkorvaus voi tulla määrättäväksi myös tasa-arvolain rikkomisesta. Rikoslain mukaan syrjintä elinkeino- tai julkisessa toiminnassa on kiellettyä mm. sukupuolen perusteella. Rikoslaki sisältää myös säännökset työsyryjinnästä ja kiskonnantapaisesta työsyryjinnästä, jotka kattavat sukupuolisyryjinnän. Työntekijän terveydelle vaaraa aiheuttava häirintä on kielletty työturvallisuuslaissa.

Tasa-arvolain yleinen sukupuolisyryjinnän kielto

Syrjintäkiellot ovat tasa-arvolain keskeistä sisältöä. Syryjinnän yleiskiellon lisäksi on erikseen määritelty ja kielletty syryintä työelämässä, oppilaitoksissa, etujärjestöissä sekä tavaroiden ja palvelujen saatavuudessa ja tarjonnassa. Syryintäkieltojen rikkomisesta on erilaisia seuraamuksia.

Syryjinnän yleiskiellosta säädetään tasa-arvolain 7 §:ssä. Säännöksen mukaan välitön ja välillinen syryintä sukupuolen perusteella on kielletty. Säännöksessä määritellään myös seksuaalinen häirintä ja häirintä sukupuolen perusteella. Niitä samoin kuin käskyä tai ohjetta harjoittaa sukupuoleen perustuvaa syryintää on pidettävä syryintänä. Tasa-arvolakia ja sen syryintäkieltoa sovelletaan pääsääntöisesti kaikilla yhteiskuntaelämän alueilla lukuun ottamatta uskonnollisten yhteisöjen uskonnonharjoitusta ja yksityiselämän suhteita.

Syryintänä ei pidetä asianmukaisia erityistoimia tasa-arvon edistämiseksi, suojelua raskauden tai synnytyksen perusteella, pakollisen asevelvollisuuden rajoittamista miehiin tai vain miehille tai naisille tarkoitettuja yhdistyksiä. Hyvitystä ei voida tuomita pelkästään tasa-arvolain yleisen syryintäkiellon rikkomisesta. Syryjinnän uhri voi nostaa kanteen työelämän, opiskelun, etujärjestön toiminnan tai palvelun tarjonnan yhteydessä tapahtuneesta syryjinnästä.

Sukupuoleen perustuva syryintä työelämässä

Tasa-arvolaisissa on sen säättämisestä lähtien ollut yleiskiellon lisäksi oma työelämässä tapahtuvaa sukupuolisyryintää koskeva erityiskiellonsa, jonka rikkominen on kielletty hyvitysseuraamuksen uhalla. Säännös koskee sekä julkista että yksityistä sektoria. Siinä kielletään syryintä työhönotossa, tehtävään tai koulutukseen valinnassa sekä palkkauksessa ja muissa palvelussuhteen ehdoissa. Myös syryjivä työnjohto, syryintä työoloissa, palvelussuhteen päättämisessä ja työntekijän siirroissa on kielletty.

Työhönottosyryjinnästä voi nostaa kanteen vasta siinä vaiheessa, kun työhönottoa koskeva päätös on tehty, ei vielä päätöstä valmisteltaessa. Tätä tasa-arvolain syryintäsäännöstä sovelletaan silloin, kun vähemmän ansioitunut hakija syryjyyttää ansioituneemman, vastakkaista sukupuolta olevan hakijan. Jatkossa tulisi huolehtia siitä, että tasa-arvolain hyvityssanktio voi ulottua myös työhönottopäätöstä edeltävään työhönottoprosessiin.

Työoloja koskevien tutkimusten mukaan suuri osa palkansaajista on sitä mieltä, että tasa-arvo toteutuu hyvin tai melko hyvin työpaikalla. Naiset kokevat silti selvästi enemmän sukupuoleen liittyvää syrjintää ja haittaa sukupuolestaan työssä kuin miehet. Eniten tämä näkyy palkkauksessa, ammatitaidon arvostuksessa ja työssä etenemisessä. Syrjintäkokemuksia on kertynyt eniten työpaikoilla, joilla toimii sekä naisia että miehiä. Nimenomaan nuoriin kohdistuva syrjintä on yleistynyt. Arvioissa sukupuolten tasa-arvon toteutumisesta ei ole tapahtunut merkittävää muutosta viimeisen kymmenen vuoden aikana. Miesten näkemykset tasa-arvon toteutumisesta ovat olleet myönteisempiä kuin naisten.

Tutkimusten perusteella ei hahmotu selkeää kokonais kuvaa syrjinnästä työelämässä. Erilaisten tutkimusten ja selvitysten antama tieto viittaa siihen, että sukupuoleen kohdistuva syrjintä koskee erityisesti työhönottoa, palkkaa, raskautta ja vanhemmuutta, määräaikaista ja osa-aikatyötä sekä ikää ja terveydentilaa. Varsinkin nuoriin naisiin kohdistuva sukupuolinen häirintä on yleistä.

Palkkasyrjintäsäännös

Tasa-arvolaisissa on vahvistettu syrjintäkieltojen tehokkuutta keventämällä syrjintyn todistustaakkaa. Olettama palkkasyrjinnästä syntyy silloin, kun työntekijä voi osoittaa saman työnantajan palveluksessa olevan, samaa tai samanarvoista työtä tekevän työntekijän, joka saa korkeampaa palkkaa. Tällöin työnantajan tulee osoittaa palkkaeroille hyväksyttävä syy. Tuoreessa korkeimman oikeuden ratkaisussa (KKO 2009:78) näitä kriteereitä ei pidetty riittävinä syrjintäoletaman syntymiseksi eikä työnantajaa pidetty velvollisena osoittamaan palkkaeroille hyväksyttävää syytä. Ratkaisu tiukentaa kriteereitä, joilla syrjintäoletaman katsotaan palkkajutuissa syntyvän ja todistustaakan kääntyvän työnantajalle. Todistustaakkasäännöksen toteutumista tulee seurata ja tarvittaessa selkiyttää tasa-arvolakia.

Työntekijä ei voi päästä selville mahdollisesta palkkasyrjinnästä, ellei hänellä ole käytettävissään muuta kuin omat palkkatietonsa. Jotta on mahdollista selvittää, onko palkkaus tasa-arvolain mukainen, syrjintää epäilevän ja luottamusmiehen tulee saada tietää verrokin palkkatiedot. Voimassa olevan tasa-arvolain järjestely, jossa luottamusmies saa palkkatiedot verrokin suostumuksella tai tasa-arvovaltuutetun kautta, on hyvin hankala.

Raskauteen ja vanhemmuuteen perustuva syrjintä

Tasa-arvolain 1990-luvun muutoksilla pyrittiin selkiyttämään raskaussyrjinnän suojaa erityisesti määräaikaissa työsuhteissa ja saattamaan seuraamukset tällaisesta syrjinnästä samaan asemaan kuin työnantajan muusta kielletystä menettelystä aiheutuvat seuraamukset. YK:n CEDAW-valvontakomitea on ilmaissut huolensa raskaana olevien ja perhevapaita käyttävien työntekijöiden työsuhteturvan toteutumisesta Suomessa.

Tasa-arvolain soveltamista koskevissa oikeusjutuissa syrjintäperusteena on useimmiten raskaus. Kun rikoslain työsyryntäkieltoa sovelletaan sukupuoleen

perustuvan syrjintäkiellon nojalla, kysymys on useimmiten raskauteen perustuvasta syrjinnästä. Työmarkkinajärjestöt kuvasivat vuonna 2002 tehdyssä kyselyssä tyypillisimmäksi tasa-arvo-ongelmaksi määräaikaisen työsuhteen uusimatta jättämisen silloin, kun työntekijä on raskaana. Tilanne ei ole muuttunut. Tampereen yliopiston Työelämän tutkimuskeskuksen vuonna 2009 tekemän selvityksen mukaan eniten työmarkkinajärjestöissä oli käsitelty raskauteen ja perhevapaisiin liittyviä työsuhderiitoja.

Tasa-arvovaltuutettu teki vuonna 2005 työministeriölle ehdotuksen työsopimuslain täydentämisestä niin, että laissa nimenomaisesti kiellettiin määräaikaisten palvelussuhteiden uusimatta jättäminen ja niiden keskon rajoittaminen raskauden taikka perhevapaan käyttämisen perusteella. Määräaikaisten työntekijöiden aseman sääntelyssä voidaan pitää puutteena sitä, ettei palvelussuhdelaeissa ole tällaisia säännöksiä. Työsopimuslain mukaan työnantaja ei saa irtisanoa työntekijää raskauden vuoksi. Sen sijaan kielto jättää määräaikainen työsopimus uusimatta raskauden tai perhevapaan perusteella sekä kielto rajoittaa määräaikainen palvelussuhde kestämään vain äitiys-, isyys- tai vanhempainloman sisältyy vain tasa-arvolakiin.

Määräaikaiset palvelussuhteet ovat Suomessa muuhun Eurooppaan verrattuna yleisiä, ja niitä käytetään erityisesti synnytysikäisillä naisilla. Tuore korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2010:11 pitää hyväksyttävänä sitä, että kunnan ulkoistamia päivähoitopalveluita tarjoava yritys käyttää jatkuvasti peräkkäisiä määräaikaisia työsopimuksia. Määräaikaisten työsopimusten ketjuttamiskiellon merkitys on jäänyt vähäiseksi. Tasa-arvolain mukaan on pidettävä syrjintänä sitä, että työnantaja palvelussuhteen jatkumisesta päättäessään asettaa henkilön epäedulliseen asemaan raskauden tai synnytyksen vuoksi. Tasa-arvolain rinnalla on pohdittava sukupuoleen ja raskauteen liittyvää suojaa myös muussa lainsäädännössä, erityisesti palvelussuhdelaeissa.

Moniperusteinen syrjintä

Suomessa keskustelu moniperusteisesta syrjinnästä vilkastui tasa-arvolain kokonaisuudistuksen jälkeen. Myös CEDAW-valvontakomitea otti esille maahanmuuttaja-, romani- ja saamelaisnaisten sekä vammaisten naisten aseman arvioidessaan Suomen hallituksen määräaikaisraportteja kesällä 2008. Hallituksen tulee seuraavassa raportissaan vuonna 2011 antaa yksityiskohtaista tietoa näiden ryhmien tilanteesta työelämässä, koulutuksessa ja terveystalveluissa. Suomen tulee myös raportoida näiden vähemmistöryhmien naisten kohtaamasta väkivallasta.

Moniperusteinen syrjintä liittyy siihen, että ihmistä määrittää samanaikaisesti monta eri seikkaa kuten sukupuoli, etninen alkuperä, terveydentila, ikä, seksuaalinen suuntautuminen tai kuuluminen sukupuolivähemmistöön. Toisinaan eri tekijät yhdessä johtavat siihen, että henkilö kohtaa syrjintää. Sukupuoli on yleensä yksi tekijä moniperusteisessa syrjinnässä. Moniperusteisen syrjinnän kiellosta on tarpeen säätää lailla.

Sukupuoleen perustuva syrjintä oppilaitoksissa

Tasa-arvolakiin otettiin vuoden 2005 lainuudistuksen yhteydessä erillinen säännös syrjinnästä oppilaitoksissa (8b §). Oppilaitoksen sekä muiden koulutusta ja opetusta järjestävien yhteisöjen menettelyä on pidettävä kiellettynä syrjintänä, jos henkilö asetetaan opiskelijavalinnoissa, opetusta järjestettäessä, opintosuoritusten arvioinnissa tai oppilaitoksen tai yhteisön muussa varsinaisessa toiminnassa sukupuolen perusteella muita epäedullisempaan asemaan. Säännöstä sovelletaan sekä julkisella että yksityisellä sektorilla niin ammatilliseen kuin yleissivistäväänkin koulutukseen opetuksen järjestäjästä tai opetuksen muodosta riippumatta. Säännöstä ei sovelleta perusopetuslaissa tarkoitettuihin opetuksen järjestäjiin ja kouluihin. Tasa-arvosuunnitteluvaihe on jatkossa syytä ulottaa myös perusopetukseen.

Sukupuoleen perustuva syrjintä tavaroiden ja palvelujen saatavuudessa ja tarjonnassa

EU:n tasa-arvolainsäädännössä otettiin uusi askel, kun tavaroiden ja palveluiden vaihdantaa koskevassa direktiivissä (2004/113/EY) laajennettiin sukupuolten tasa-arvoa koskeva sääntely työelämän ulkopuolelle. Direktiivi kieltää syrjinnän yleisesti saatavilla olevien tavaroiden ja palvelujen vaihdannassa. Syrjintäkiellon ulkopuolelle jäävät yksityis- ja perhe-elämä sekä niiden yhteydessä tehtävät liiketoimet. Direktiiviä ei sovelleta tiedotusvälineiden ja mainonnan sisältöön eikä koulutukseen. Direktiivi velvoittaa myös säätämään syrjivästä tarjonnasta tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat seuraamukset.

Direktiivin myötä tasa-arvolakiin lisättiin säännös kielletystä syrjinnästä (8e §) ja tasa-arvolain hyvitystä ja vastatoimien kieltä koskevat säännökset laajennettiin tasa-arvolain muutoksella (1023/2008) koskemaan myös tavaroiden ja palveluiden tarjoajaa. Syrjintä oli tällä alueella tasa-arvolaissa jo aiemminkin kielletty, mutta kiellolla ei ollut sanktiota.

Direktiiviä säädettäessä keskusteltiin paljon vakuutuspalveluja koskevasta artiklasta. Komission alkuperäisen ehdotuksen mukaan sukupuoleen perustuvat erot vapaaehtoisten vakuutusten tarjonnassa olivat kiellettyjä. Artiklan sisällöksi tuli kuitenkin kompromissi, jonka mukaan sukupuolen käyttäminen perusteena tällaisissa vakuutuspalveluissa ja niihin liittyvissä rahoituspalveluissa on pääsääntöisesti kielletty, mutta siitä voidaan poiketa, jos sukupuoli on määräävä tekijä vakuutusmatemaattisessa riskinarvioinnissa. Tällöin tarkat tiedot sukupuolen käyttämisestä tulee koota, julkaista ja saattaa säännöllisesti ajan tasalle ja jäsenvaltion tarkastella tällaista päätöstään uudelleen vuonna 2012. Suomi teki sallitun poikkeuksen ja sukupuolta käytetäänkin yleisesti vapaaehtoisten tapaturma- ja eläkevakuutusten maksujen ja vakuutuskorvauksien määrään vaikuttavana tekijänä. Olisi suotavaa, että sukupuolen käyttämisestä vakuutusmatemaattisena tekijänä ajan myötä Suomessakin luovuttaisiin.

Direktiivi edellyttää jäsenvaltioiden varmistavan, että yhdistykset, järjestöt ja muut oikeushenkilöt, joilla on oikeutettua etua sen varmistamisesta,

että direktiivin säännöksiä noudatetaan, voivat aloittaa oikeudellisen ja/tai hallinnollisen menettelyn kantajan tai valittajan suostumuksella hänen puolestaan tai häntä tukeakseen. Tasa-arvolain mukaan syrjintäasian voi viedä tasa-arvolautakuntaan tasa-arvovaltuutettu tai työmarkkinoiden keskusjärjestö. Vireillepano-oikeutta lautakunnassa olisi syytä laajentaa eri järjestöihin.

Lakimuutos on ollut voimassa verrattain lyhyen aikaa, joten oikeuskäytäntöä ei ole ehtinyt muodostua lukuun ottamatta joitakin yhteydenottoja tasa-arvovaltuutetulle.

Sukupuolivähemmistöjen syrjintäsuoja

Tasa-arvolaki rakentuu jaottelulle naisten ja miesten välillä. Kaikki eivät kuitenkaan ole identiteetiltään tai fyysiseltä olemukseltaan yksiselitteisesti miehiä tai naisia. Sukupuolivähemmistöillä tarkoitetaan transihmisiä ja intersukupuolisia ihmisiä. Transihminen on kattokäsite transsukupuolisille, transgendereille ja transvestiiteille.²

Perustuslain yleinen syrjintäkielto kattaa myös sukupuolivähemmistöt. Muista vähemmistöryhmistä poiketen sukupuolivähemmistöjen syrjintää ei ole nimenomaisesti kielletty tasa-arvo- eikä yhdenvertaisuuslaissa. Tasa-arvovaltuutettu on lähtenyt ohjeistuksessaan siitä, että sukupuolivähemmistöihin tulee soveltaa tasa-arvolakia laajasti. Syrjintäkieltojen lisäksi tasa-arvoissa on säännöksiä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisestä. Näiden säännösten voidaan soveltuvien osin katsoa koskevan myös sukupuolivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tasa-arvoisen aseman edistämistä. Sukupuolivähemmistöihin kuuluvat ovat ottaneet tasa-arvovaltuutettuun yhteyttä muun muassa asioissa, jotka koskevat työ- ja koulutodistusten muuttamista, avioliiton muuttumista rekisteröidyksi parisuhteeksi sukupuolen korjausprosessin vuoksi tai hormonihoitojen korvauskäytäntöjä.

Sukupuolivähemmistöistä käytettävä käsitteistö on epäselvä ja sitä käytetään usein asenteellisesti ja epäkorrektisti. Sukupuolivähemmistöt sekoitetaan myös usein seksuaalivähemmistöihin. Syrjinnän poistamiseksi tärkeintä on saada sukupuolivähemmistöjen syrjintäsuojasta säännökset tasa-arvolakiin.

Tasa-arvoa loukkaava mainonta

Tasa-arvolain yleinen syrjintäkielto kieltää jompaakumpaa sukupuolta suoraan tai epäsuoraan syrjivän mainonnan. Sen sijaan tasa-arvoa loukkaavaan mainontaan tai kuviin laki ei ulotu. Loukkaavana mainontana voidaan pitää mainontaa, joka vähättelee tai halventaa jompaakumpaa sukupuolta tai ylläpitää kaavamaisista roolikäsityksistä sukupuolten tyypillisistä ominaisuuksista.

2 Sukupuolen käsitteitä: **Transsukupuolinen**: Transsukupuolinen henkilö kokee psyykkisen sukupuolensa olevan ristiriidassa fyysisten sukupuoliominaisuuksiensa kanssa. **Transgender**: Henkilö voi kokea olevansa ihmisenä sukupuoleton, sukupuoleltaan määrittelemätön tai omanlaisensa yhdistelmä miehenä ja naisellisenä pidettyä ruumiillisuutta, tyyliä ja persoonan piirteitä. **Transvestiitti**: Henkilö, jolla on tarve ilmaista myös persoonassaan olevaa toista sukupuolta. **Intersukupuolisuus**: Intersukupuolisuus on synnynnäinen tila, jossa yksilön fyysiset sukupuolta määrittävät ominaisuudet eivät ole yksiselitteisesti naisen tai miehen. **Sukupuoli-identiteetti**: Sukupuoli-identiteetillä tarkoitetaan yksilön sisäistä kokemusta ja tietoisuutta sukupuolestaan. **Sukupuolen ilmaisu ja tulkinta**: Se, miten yksilö ilmaisee sukupuoltaan, sekä se, miten yhteisö tulkitsee yksilön sukupuolen ja sukupuolen ilmaisen.

Sukupuolen perusteella syrjivä mainonta voi olla kuluttajansuojalain vastaista. Hyvän tavan mukaisuutta valvoo kuluttajansuoja-asiamies. Lisäksi mainonnan tasa-arvokysymyksiä valvoo elinkeinoelämän itsesääntelyelin Mainonnan eettinen neuvosto. Rikoslaisissa on seksiä ja pornotuotteita koskeva säännös (RL 17:20 §). Valvontajärjestelmä toimii pitkälti kansalaisten aktiivisuuden varassa. Mainontaan puuttuminen on keskeistä, kun pohditaan keinoja puuttua kaavamaisiin sukupuolirooleihin. Kun kokemuksia vuonna 2008 muutetun kuluttajansuojalain soveltamiskäytännöstä on saatavissa, on pohdittava, olisiko tarpeen vahvistaa tasa-arvoa loukkaavaa mainontaa koskevaa sääntelyä ja siihen liittyviä sanktioita.

Tasa-arvolain ja rikoslain työsyRJintäsäännöksen soveltaminen oikeuskäytännössä

Ihmisoikeusliiton selvityksen mukaan vuosina 2005–2008 käräjäoikeuksissa käsiteltiin yhteensä 101 tasa-arvolakiin liittyvää tapausta. Tuomioistuimen langettavat tuomiot koskivat virantäyttöä, palkkausta ja erilaisia raskauteen liittyviä syrjintätapauksia (mm. työsuhteen koeaikapurku raskauden perusteella, raskaus ja määräaikaisen virkasuhteen jatkaminen). Kantajille määrättyt hyvitykset vaihtelivat 3 500–12 500 euron välillä. Tuomioistuimen vahvistamissa sovinnossa hyvitysmäärä oli 5 000–11 000 euroa.

TyösyRJintärikoksesta säädetään rikoslain 47 luvun 3 §:ssä. Säännös kieltaa työnantajaa tai tämän edustajaa työpaikasta ilmoittaessaan, työntekijää valitessaan tai palvelussuhteen aikana ilman painavaa, hyväksyttävää syytä asettamasta työnhakijaa tai työntekijää epäedulliseen asemaan mm. sukupuolen perusteella. TyösyRJinnästä on rangaistuksena sakko tai enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistus.

Ihmisoikeusliiton selvityksen perusteella vuosina 2005–2008 käräjäoikeuksissa ratkaistiin rikoslakiin perustuen yhteensä 18 sukupuoleen perustuvaan työsyRJintään liittyvää tapausta. Lähes kaikki tuomiot liittyivät työntekijän raskauden perusteella tapahtuneeseen syrjintään. Muutamassa tapauksessa oli kyse yleisesti työsyRJinnästä sukupuolen perusteella tai seksuaalisesta tai sukupuoleen perustuvasta häirinnästä.

Vastaajat tuomittiin pääosin 15–50 euron suuruisiin päiväsakkoihin. Asianomistajille kärsimyksestä maksettavat korvaukset vaihtelivat 350–3 000 euron välillä. Vain yhdessä tapauksessa oli tuomittu hyvitystä 3 000 euroa.

2.4 TASA-ARVON EDISTÄMISVELVOITTEET

Naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistäminen on kirjattu Suomen perustuslakiin (731/1999). Tasa-arvolaisissa on säännöksiä, jotka velvoittavat viranomaisia, työnantajia ja oppilaitoksia toimimaan tasa-arvon edistämiseksi.

Viranomaisen velvollisuus edistää tasa-arvoa

Tasa-arvolain 4 §:n mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti

sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Erityisesti tulee muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista. Naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistäminen tulee ottaa huomioon myös palvelujen saatavuudessa ja tarjonnassa.

Vuonna 2005 valtavirtaistamissäännökseen tehdyllä lisäyksellä korostettiin tasa-arvon huomioonottamista kaikenlaisessa viranomaistoiminnassa. Säännös kattaa esimerkiksi johtamisen, henkilöstökoulutuksen, ml. johtamiskoulutuksen, tulossopimukset, taloussuunnittelun, tiedotuksen ja strategisen suunnittelun.

Työnantajan velvollisuus edistää tasa-arvoa ja siihen kuuluvat toimenpiteet

Tasa-arvolakiin on aina sisältynyt työnantajan yleinen velvoite edistää tasa-arvoa suunnitelmallisesti ja tavoitteellisesti (6 §). Säännös velvoittaa jokaista yksityistä ja julkista työnantajaa työpaikan koosta riippumatta. Työnantajan tulee muun muassa toimia siten, että avoinna oleviin tehtäviin hakeutuisi sekä naisia että miehiä, edistää naisten ja miesten sijoittumista tasapuolisesti erilaisiin tehtäviin, edistää palkkatasa-arvoa ja helpottaa työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista. Lisäksi työnantajan tulee toimia siten, että ennakolta ehkäistään sukupuoleen perustuva syrjintä. Tarkempia muotovaatimuksia edistämiseksi ei aseteta. Laissa ei myöskään ole säädetty seuraamuksia edistamisvelvoitteen noudattamatta jättämisestä.

Tasa-arvosuunnittelua koskeva velvoite (6a §) lisättiin tasa-arvolakiin alun perin jo vuonna 1995. Velvoitetta muutettiin ja tiukennettiin vuonna 2005 lain muutoksella, jolla pyrittiin lisäämään tasa-arvosuunnitelmien määrää ja annettiin suunnitelmien tekemistä ja sisältöä koskevia vähimmäismääräyksiä.

Jos työnantajan palvelussuhteessa olevan henkilöstön määrä on säännöllisesti vähintään 30 työntekijää, työnantajan on tasa-arvolain mukaan toteutettava tasa-arvoa edistävät toimet vuosittain laadittavan, erityisesti palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskevan tasa-arvosuunnitelman mukaisesti. Suunnitelma voidaan sisällyttää henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaan tai työsuojelun toimintaohjelmaan. Tasa-arvosuunnitelma on laadittava yhteistyössä henkilöstön edustajien kanssa, ja sen tulee sisältää 1) selvitys työpaikan tasa-arvotilanteesta ja sen osana erittely naisten ja miesten sijoittumisesta eri tehtäviin sekä kartoitus naisten ja miesten tehtävien luokituksesta, palkoista ja palkkaeroista; 2) käynnistettäväksi tai toteutettaviksi suunnitellut tarpeelliset toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi ja palkkauksellisen tasa-arvon saavuttamiseksi; ja 3) arvio tasa-arvosuunnitelmaan sisältyneiden aikaisempien toimenpiteiden toteuttamisesta ja niiden tuloksista.

Edellä kuvatulla lainmuutoksella pyrittiin siihen, että tasa-arvosuunnittelu yleistyy ja siitä muodostuu osa työpaikan yhteistoimintamenettelyä. Lain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä korostettiin, että tasa-arvosuunnitteluvälvollisuuden täsmentämisellä ja muun muassa palkkakartoituksella

on huomattava merkitys naisten ja miesten välisen samapalkkaisuuden edistämisessä ja palkkaerojen poistamisessa. Tasa-arvosuunnitteluelvoitteen laiminlyönti sanktioitiin vuoden 2005 uudistuksessa. Jos työnantaja ei tee tasa-arvosuunnitelmaa, tasa-arvovaltuutettu voi asettaa suunnitelman teolle määrääjän. Tasa-arvolautakunta voi tasa-arvovaltuutetun esityksestä velvoittaa, tarvittaessa sakon uhalla, työnantajan laatimaan suunnitelman määrääjassa. Toistaiseksi tasa-arvovaltuutettu on asettanut joillekin työnantajille määrääjän suunnitelmalle. Tämä on johtanut suunnitelman laatimiseen.

Lainuudistuksen jälkeen tasa-arvosuunnitelmien määrä on lisääntynyt ja lain muutoksen tavoite on onnistunut tältä osin. Sen sijaan suunnitteluprosessi, suunnitelmien laatu, toimenpiteet ja niiden seuranta eivät välttämättä vastaa lain vaatimuksia ja tarkoitusta. Suunnitelmien laatua on parannettava sekä lainsäädäntöä muuttamalla että muilla kehittämistoimilla.

Yhteistoiminta henkilöstön kanssa ei aina ole toteutunut tasa-arvosuunnitelman laatimisprosessissa lain edellyttämällä tavalla. Lain säännöksen täsmennys olisi tarpeen, jotta selkeytettäisiin sitä, kuka voi toimia henkilöstön edustajana suunnitteluprosessissa ja sitä, että laki tarkoittaa henkilöstön mukana oloa suunnitteluprosessin kaikissa vaiheissa. Lakiin tulisi lisätä säännös velvollisuudesta tiedottaa tasa-arvosuunnitelmasta työntekijöille.

Tutkimukset ovat osoittaneet, että pienillä työpaikoilla tasa-arvosuunnitelmia on laadittu vähiten. Pieniin työpaikkoihin tulee kohdentaa erityishuomiota ja kehittää tiedotusta ja ohjeistusta sekä suunnittelun apuvälineitä niiden avuksi.

Palkkakartoitus

Tasa-arvolaissa ei määritellä yksityiskohtaisesti, kuinka tasa-arvosuunnitelmaan kuuluva palkkakartoitus tulee tehdä. Palkkakartoituksen lähtökohta on laissa kuitenkin selkeä. Suurella osalla työpaikkoja palkkakartoitus ei vastaa lain lähtökohtaa ja tarkoitusta. Palkkakartoituksen lähtökohtana on palkkaerojen ja niiden hyväksyttävyyden selvittäminen sekä perusteettomien palkkaerojen korjaaminen. Myös palkkavertailujen tekemisessä ja siihen liittyvässä yhteistoiminnassa sekä henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeuksissa on puutteita.

Palkkakartoitusta koskevaa tasa-arvolain säännöstä on tarpeellista uudistaa. Tasa-arvolakiin tulee saada nykyistä täsmällisemmät säännökset siitä, miten töiden samanarvoisuutta tulee arvioida. Jotta palkkakartoitus olisi toimiva väline palkkaerojen selvittämisessä tulisi kartoitus tehdä koko työpaikka kattaen, yli työehtosopimusrajojen ja kaikki palkanosat eritellen. Luottamusmiehellä ja muulla henkilöstön edustajalla tulisi olla selkeä oikeus palkkatietojen saantiin myös muiden kuin edustamiensa työntekijöiden osalta. Nämä lainmuutostarpeet on nostettu esille Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan tasa-arvolain toimivuudesta antamassa lausunnossa (TyVL 6/2010 vp.).

Työpaikkojen tasa-arvosuunnitteluelvoitetta ja erityisesti palkkakartoitusta koskevia säännöksiä tulee kehittää myös pidemmällä tähtäimellä.

Merkittävä ongelma on palkkaerojen syitä koskevan työpaikalla tehtävän analyysin puuttuminen. Jos palkkaerojen syitä ei analysoida, tasa-arvosuunnitelmaan ei tule kirjatuksi konkreettisia toimenpiteitä. Tähän voitaisiin kehittää erilaisia lainsäädännöllisiä ratkaisuja. Yksi voisi olla se, että tasa-arvolakiin kirjataan palkkakartoitustietojen analysointivelvoite. Lisäksi voitaisiin harvita yrityksille säädettyä velvoitetta julkistaa palkkakartoituksen analyysit esimerkiksi vuosikertomuksessa tai henkilöstötilinpäätöksessä, mikä toisi läpinäkyvyyttä. Julkinen sektori voisi toimia päänavaajana.

Toiminnallinen tasa-arvosuunnittelu oppilaitoksissa

Vuoden 2005 tasa-arvolain kokonaisuudistus toi uuden velvoitteen oppilaitoksille. Oppilaitoksilla on suuri merkitys tasa-arvon edistämässä ja työmarkkinoiden sukupuolen mukaisen jakautuneisuuden vähentämisessä. Velvoite kattaa kaikki oppilaitokset, muun muassa ammatilliset oppilaitokset, lukiot, yliopistot, ammattikorkeakoulut ja vapaan sivistystyön oppilaitokset, lukuun ottamatta perusopetuslaissa tarkoitettuja opetuksen järjestäjiä ja kouluja.

Lain 6b §:n mukaan oppilaitoksen tulee vuosittain yhteistyössä henkilöstön ja opiskelijoiden edustajien kanssa laatia tasa-arvosuunnitelma. Koulutuksen järjestäjän yksin laatima suunnitelma ei ole lain mukaan riittävä. Suunnitelman tulee sisältää oppilaitoksen tasa-arvotilanteen ja siihen liittyvien ongelmien kartoitus sekä toteutettaviksi suunnitellut tarpeelliset toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi. Erityistä huomiota tulee kiinnittää opiskelijavalintoihin, opetuksen järjestämiseen ja opintosuoritusten arviointiin sekä seksuaaliseen häirintään ja sukupuolen perusteella tapahtuvaan häirintään. Suunnitelma voidaan sisällyttää osaksi opetussuunnitelmaa tai muuta oppilaitoksessa laadittavaa suunnitelmaa. Vuosittaisen tarkastelun sijasta oppilaitoksessa voidaan sopia, että suunnitelma laaditaan vähintään kerran kolmessa vuodessa.

Oppilaitoksen tasa-arvosuunnitelma on toiminnallinen suunnitelma, eikä sitä tule yhdistää siihen työpaikan tasa-arvosuunnitelmaan, jonka oppilaitos työnantajana laatii. Sen sijaan on mahdollista, että oppilaitokset yhdistävät tasa-arvosuunnitelman ja yhdenvertaisuuslain nojalla tehtävän suunnitelman. Kumpikin laki velvoittaa kehittämään oppilaitoksen toimintaa sukupuolten tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kannalta.

Tasa-arvosuunnitelmien teko on lähtenyt oppilaitoksissa yliopistoja lukuun ottamatta hitaasti käyntiin. Useimmissa oppilaitoksissa on vasta hiljattain valmistunut ensimmäinen tasa-arvosuunnitelma. Oppilaitosten tasa-arvosuunnitelmissa on runsaasti laadullisia puutteita eikä niitä ole tehty yhteistyössä opiskelijoiden edustajien kanssa.

Tasa-arvosuunnitteluvetoisuuden laajentamisella perusopetusta antaviin kouluihin on merkitystä sukupuolten tasa-arvon edistämässä ja segregaaion vähentämisessä. Erityisesti perusopetuksen yläluokat ovat tärkeä vaihe opinnoissa muun muassa siksi, että silloin nuori tekee jatkokoulutusvalintansa. Juuri tämän oppilaitoksen toiminnallisen tasa-arvosuunnittelun kannalta keskeisen vaiheen poissulkemiseen lain soveltamispiiristä ei ole perusteita.

2.5 TASA-ARVOLAIN SEURAAMUSJÄRJESTELMÄ JA VALVONTA

Tasa-arvolaissa perustettiin lain valvontaa varten omat viranomaiset: tasa-arvovaltuutettu ja tasa-arvolautakunta. Niiden tehtävistä säädetään tasa-arvolaissa ja yksityiskohtaisemmin tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta annetussa laissa (610/1986). Tasa-arvolain 16 §:n mukaisesti tasa-arvovaltuutettu ja tasa-arvolautakunta valvovat tasa-arvolain noudattamista yksityisessä toiminnassa sekä julkisessa hallinto- ja liiketoiminnassa. Tasa-arvolain rikkomisesta voi seurata hallinnollisia ja oikeudellisia seuraamuksia. Näitä ovat tasa-arvovaltuutetun antamat ohjeet ja neuvot, syrjivän menettelyn kieltäminen, rangaistus syrjivästä ilmoittelusta ja palkkatietojen luvattomasta ilmaisemisesta sekä hyvityksen määrääminen loukatulle.

Tasa-arvovaltuutetulla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteilta lain noudattamisen valvontaa varten tarpeelliset tiedot. Tasa-arvovaltuutetulla on oikeus suorittaa tarpeellinen tarkastus työpaikalla, oppilaitoksessa ja etujärjestössä sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan liiketoimissa, jos on syytä epäillä, että on menetelty tasa-arvolain vastaisesti tai että laissa säädettyjä tasa-arvovelvoitteita ei muutoin ole noudatettu. Tasa-arvovaltuutetulla on oikeus saada tarkastuksen toimittamista varten muilta viranomaisilta virka-apua.

Syrjintää epäilevä voi pyytää tasa-arvovaltuutetulta ohjeita ja neuvoja asiassa. Tasa-arvovaltuutettu valvoo käytännössä myös sukupuolivähemmistöjen syrjintäsuojan toteutumista. Tasa-arvovaltuutettu voi avustaa syrjinnän kohteeksi joutunutta tämän oikeuksien turvaamisessa ja oikeudenkäynnissä, jos valtuutettu arvioi, että asialla on lain soveltamisen kannalta huomattava merkitys.

Tasa-arvolautakunnan toimivaltaan kuuluvat kaikki tasa-arvolaissa säädetyt syrjintätilanteet (mm. yleinen syrjinnän kieltäminen, syrjintä ja häirintä työpaikoilla, syrjintä oppilaitoksissa) ja syrjivä ilmoittelu. Näitä koskevan asian voivat laittaa vireille tasa-arvovaltuutetun lisäksi myös työmarkkinoiden keskusjärjestöt. Näiden tilanteiden lisäksi tasa-arvovaltuutettu voi saattaa tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi tapaukset, joissa tasa-arvosuunnitteluvuorokautta ei ole noudatettu työpaikoilla tai oppilaitoksissa. Tasa-arvovaltuutettu tai työmarkkinaosapuolet eivät ole saattaneet vireille asioita tasa-arvolautakunnassa. Syrjitty itse ei voi saattaa asiaa vireille tasa-arvolautakunnassa. Muut järjestöt kuin työmarkkinakeskusjärjestöt eivät ole lautakunnassa edustettuina eikä niillä ole oikeutta viedä asioita lautakunnan käsittelyyn.

Tasa-arvolautakunta voi tarvittaessa sakon uhalla kieltää syrjintäkiellon tai vastatoimien kiellon vastaisen menettelyn jatkamisen tai uusimisen. Tasa-arvolautakunnalla ei ole toimivaltaa sovitella käsittelemään tapauksia. Muutosta tasa-arvolautakunnan päätökseen haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen. Tuomioistuimien voi pyytää lautakunnalta lausunnon tasa-arvolain syrjintäkieltoja koskevien säännösten soveltamisesta lain tavoitteiden kannalta

merkittävässä asiassa. Vuoden 2005 lain muutoksen jälkeen lautakunta on antanut lausunnon tuomioistuinten pyynnöstä seitsemän kertaa.

Tasa-arvolakiin on aina sisältynyt rahallinen korvausseuraamus eli hyvitys. Syrjinnän uhri voi nostaa syrjintäkanteen käräjäoikeudessa vain työelämän, opiskelun, etujärjestön toiminnan tai palvelun tarjonnan yhteydessä tapahtuvasta syrjinnästä ja vaatia hyvitystä syrjintäkiellon rikkomisesta. Hyvitys tuomitaan syrjinnän aiheuttamasta loukkauksesta kuten kärsimyksen kokemisesta ja itsetunnon tai ihmisarvon loukkaamisesta. Hyvityksenä on suoritettava vähintään 3240 euroa. Enimmäismäärää laissa ei ole, lukuun ottamatta työhönottosyrjinnästä tietyssä tapauksessa suoritettavaa hyvitystä, jonka enimmäisraja on 16210 euroa. Hyvitysseuraamuksella pyritään ennaltaehkäisevään vaikutukseen. Hyvitys on korvausta henkilövahinkoon liittymättömästä aineettomasta vahingosta. Jos syrjinnästä on aiheutunut taloudellista vahinkoa kuten ansionmenetystä, sen korvaamista voidaan vaatia vahingonkorvauslain tai sopimusoikeudellisten sääntöjen nojalla. Vakavimmiksi katsottujen syrjinnän muotojen varalta syrjinnän yhteydessä käytettävää seuraamusvalikoiden täydentävät kriminalisoinnit. Rangaistussäännökset on pääosin sijoitettu rikoslakiin.

Tasa-arvovaltuutetun ja lautakunnan toimivaltaa ei käytetä täysimääräisesti hyväksi. Tasa-arvoasioita käsittelevään lautakuntaan tulisi aktiivisemmin viedä tapauksia. Vuoden 2005 lain uudistuksen jälkeisellä ajalla tasa-arvolautakunta on käsitellyt ainoastaan tuomioistuinien lausuntopyyntöjä. Syrjityn tueksi tarvitaan kevyempiä keinoja kuin nykyinen syrjintäkanteen nosto tuomioistuimissa. EU-maissa on pyrkimystä matalan kynnyksen oikeussuojakeinojen lisäämiseen. Tasa-arvo- ja syrjintälautakunta on jatkossa tarkoituksenmukaista yhdistää. Tasa-arvoasioiden vireillepano-oikeutta tulee lautakunnassa laajentaa tasa-arvovaltuutetun ja työmarkkinakeskusjärjestöjen lisäksi muuhun järjestökenttään. Tällaisia järjestöjä voivat olla muun muassa opiskelija-, kuluttajansuoja- ja työmarkkinajärjestöt.

Resurssipula on aiheuttanut sen, että tasa-arvovaltuutetun voimavarat käytetään ennen kaikkea yksittäisten syrjintätapausten käsittelyyn, ja tasa-arvon edistämismittareiden valvontaan jää kohtuuttoman vähän voimavaroja. Valvontaviranomaisen valvontatoimintaa on kehitettävä niin, että myös tasa-arvolain edistämismittarit ovat tehokkaan valvonnan piirissä. Valvonnan tehostamisen edellytyksenä ovat riittävät resurssit.

Tasa-arvovaltuutetun toimivaltuuksia tulisi kehittää yhdenmukaisiksi yhdenvertaisuuslain valvontaviranomaisten kanssa muun muassa lisäämällä tasa-arvolakiin sovintomenettelyjärjestelmä. Sovintomenettelyssä voitaisiin päättää myös esimerkiksi korvauksen maksamisesta loukatulle osapuolelle.

3. TASA-ARVOVIRANOMAISTEN ASEMA JA TOIMINTAEDELLYTYKSET

Sukupuolten tasa-arvo sai oman valtiollisen toimielimen, kun Tasa-arvoasiain neuvottelukunta (TANE) perustettiin valtioneuvoston kanslian yhteyteen vuonna 1972. Tasa-arvovaltuutetun toimisto aloitti toimintansa, kun laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta astui voimaan vuonna 1987. Samalla tasa-arvopolitiikkaan liittyviä tehtäviä hoitanut TANE:n sihteeristö siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriöön perustettuun valtuutetun toimistoon. Tasa-arvovaltuutetun toimisto vastasi näin sekä lainvalvonnasta että tasa-arvopolitiikasta.

Tasa-arvotoimielimet organisoitiin hallinnollisesti uudelleen vuonna 2001 erottamalla lainvalvonta politiikan valmistelusta ja toimeenpanosta. TANE jatkoi pysyvänä parlamentaarisenä neuvottelukuntana, jolla on neuvoa antava asema valtionhallinnossa. Tasa-arvovaltuutetun toimisto jäi puolestaan itsenäiseksi lainvalvontaviranomaiseksi hoitamaan tasa-arvolain valvontaa. Uusi toimielin, tasa-arvoyksikkö (TASY), alkoi vastata hallituksen tasa-arvopolitiikan ja lainsäädännön valmistelusta ja tasa-arvopolitiikan koordinaatiosta. TANE:n sihteeristö on toiminut uudistuksesta lähtien hallinnollisesti tasa-arvoyksikön osana. Kaikki kansalliset tasa-arvotoimielimet toimivat edelleen sosiaali- ja terveysministeriössä. Vuoden 2001 organisaatiouudistuksen tarkoituksena oli selkeyttää tasa-arvotoimielinten tehtäviä ja työnjakoa, vastata tasa-arvopolitiikkaan liittyvien tehtävien ja tehtäväkentän laajentumiseen sekä lisätä toimielinten riittämättömiä henkilöstöresursseja.

3.1 TASA-ARVOTOIMIELINTEN KANSALLINEN JA KANSAINVÄLINEN PERUSTA

Tasa-arvotoimielinten asema ja tehtävät perustuvat sekä kansalliseen lainsäädäntöön että kansainvälisiin velvoitteisiin. Suomen perustuslaissa säädetään ihmisten yleisestä yhdenvertaisuudesta, ja se sisältää kiellon syrjiä ketään ilman hyväksyttävää syytä muun muassa sukupuolen perusteella. Tarkemmin naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämisestä sekä sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellosta säädetään tasa-arvolaissa.

Vuonna 1995 hyväksytty YK:n Pekingin toimintaohjelma ja erityisesti ohjelman kohta H. Institutionaaliset järjestelyt naisten aseman edistämiseksi luo lähtökohdan ja puitteet kansallisten tasa-arvoelinten toiminnan tarkastelulle. Ohjelma sisältää strategisia tavoitteita ja toimenpidevelvoitteita valtiollisten tasa-arvotoimielinten tehokkaan toiminnan turvaamiseksi ja edistämiseksi. Nämä koskevat muun muassa tasa-arvotoimielinten asemaa hallinnossa ja niiden toimintamahdollisuuksia, tilivelvollisuutta ja monialaisuutta.

Suomea sitovat Euroopan unionin jäsenenä myös EU:n perustamissopimuksen ja useiden tasa-arvodirektiivien velvoitteet. Vuonna 2000 uudistetussa tasa-arvodirektiivissä (2002/73/EY) säädetään erikseen jäsenvaltioiden velvollisuudesta nimetä itsenäisiä ja riippumattomia sukupuoleen perustuvaan syrjintään puuttuvia elimiä sekä näiden toimielinten asemasta ja toimivallasta.

3.2 TASA-ARVOTOIMIELINTEN TEHTÄVÄT JA TOIMIVALTA

Korkein poliittinen vastuu tasa-arvopolitiikasta ja tasa-arvon edistämisestä on hallituksen *tasa-arvoasioista vastaavalla ministerillä*. Valtioneuvostossa on 1980-luvun alusta lähtien ollut ministeri, jonka vastuualueeseen sukupuolten tasa-arvoon liittyvät asiat on määrätty muiden ministeritoimialueiden lisäksi, kuitenkin ilman varsinaista tasa-arvoministerin nimikettä. Vanhasen II hallituksessa ja Kiviniemen hallituksessa tasa-arvoasioista vastaa kulttuuri- ja urheiluministeri Stefan Wallin. Selkeyden ja näkyvyyden vuoksi tasa-arvoministeri-nimitys tulisi jatkossa näkyä tasa-arvoasioita hoitavan ministerin nimikkeessä.

Hallitusohjelmien lisäksi hallituksen tasa-arvo-ohjelmat ovat muodostaneet keskeisen toimintakehyksen tasa-arvoministerin työlle 1990-luvun lopulta lähtien. Myös kansainvälinen tasa-arvoyhteistyö, EU:n tasa-arvosääntely ja unionin tasa-arvopolitiikka sekä kotimaisen sääntelyn laajentuminen ovat lisänneet tasa-arvoministerin tehtäviä.

Tasa-arvoasioista vastaavalla ministerillä on aktiivinen rooli hallituksen tasa-arvo-ohjelman toteutumisessa. Tasa-arvoministerillä ei kuitenkaan ole varsinaista toimivaltaa tasa-arvoasioissa muiden ministereiden toimialoilla. Hänen keinonsa rajoittuvat aloitteiden tekemiseen, koordinaatioon ja seurantaan. Tasa-arvon edistäminen muilla toimialoilla kuuluu kullekin sektoriministerille. Tämän vuoksi pääministerin aktiivisella roolilla ja tuella on poikkihallinnollisessa tasa-arvopolitiikassa ja sen koordinoinnissa keskeinen merkitys. Tärkeä on myös niiden ministerien rooli, joiden sektorilla on kulloinkin tasa-arvopoliittisesti merkittäviä toimia.

Tasa-arvoyksikön tehtävänä on hallituksen tasa-arvopolitiikan valmistelu ja kehittäminen yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa sekä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen koordinointi ja kehittäminen valtionhallinnossa. Tasa-arvoyksikkö vastaa myös tasa-arvolainsäädännön valmistelusta ja EU:n tasa-arvopolitiikkaan ja -sääntelyyn sekä kansainvälisiin tasa-arvoasioihin liittyvistä tehtävistä. Euroopan unionilla, YK:lla, Euroopan neuvostolla ja Pohjoismaiden ministerineuvostolla on hallitusten välistä yhteistyötä varten omat tasa-arvokomiteansa, joiden työskentelyyn tasa-arvoyksikkö osallistuu.

Tasa-arvovaltuutetun lakisääteisiin tehtäviin kuuluvat muun muassa tasa-arvolain ja sen syrjintäkiellon noudattamisen valvonta, lain tarkoituksen toteuttamisen edistäminen aloittein, neuvojen ja ohjeiden tiedottaminen tasa-arvolaista ja sen soveltamisesta sekä tasa-arvon toteutumisen seuranta yhteiskunnan eri alueilla. Tasa-arvolautakunta valvoo tasa-arvovaltuutetun lisäksi tasa-arvolain noudattamista.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan tehtävissä korostuu puolestaan aloitteiden ja keskustelunavausten tekeminen ajankohtaisista sukupuolten tasa-arvoon liittyvistä kysymyksistä sekä lausuntojen antaminen tasa-arvoon vaikuttavasta lainsäädännöstä ja muista toimista. Neuvottelukunta edistää tutkimustiedon hyödyntämistä ja vuoropuhelua eri toimijoiden välillä ja seuraa tasa-arvon toteutumista yhteiskunnassa.

Naisten ja miesten välinen tasa-arvo kuuluu valtioneuvoston ohjesäännön mukaan sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan. Valtioneuvoston asetus puolestaan määrittelee naisten ja miesten välisen tasa-arvon yhdeksi ministeriön tehtävistä. Kuitenkin vain tasa-arvoyksikkö on varsinainen toiminnallinen osa ministeriötä hallituksen tasa-arvopolitiikkaa valmistelevana ja koordinoivana yksikkönä. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta on kokoonpanoltaan parlamentaarinen, ja sen toiminta on hallituksen tasa-arvopolitiikasta riippumatonta. Tasa-arvoaltuutettu on puolestaan itsenäinen lainvalvontaviranomainen.

3.3 TASA-ARVON EDISTÄMINEN VALTIONEUVOSTOSSA JA KUNNISSA

Tasa-arvolain mukaan kaikilla viranomaisilla on velvollisuus edistää sukupuolten tasa-arvoa omalla toimialueellaan. Vuoden 2005 tasa-arvolain uudistuksessa lakiin lisättiin vielä velvoite sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen. Lain mukaan viranomaisten tulee vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan sukupuolten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

Tasa-arvon edistäminen ministeriöissä

Tasa-arvopolitiikan onnistuneen toimeenpanon edellytyksiä ovat poliittisen ja hallinnollisen johdon tuki tasa-arvon edistämiseksi, tasa-arvotyön integroiminen kunkin organisaation institutionaaliin rakenteisiin sekä tasa-arvotyön resurssit. Ministeriöiden tasa-arvotyö on vahvistunut, mutta tasa-arvopolitiikan ankkuroitumisessa osaksi ministeriöiden organisaatiota on edelleen puutteita.

Tasa-arvon edistäminen kuntatasolla

Lakisääteiset tasa-arvon edistämismääräykset koskevat kuntia niin viranomaisina kuin työnantajinakin. Kunnallisen tasa-arvopolitiikan organisoimisesta ja resursseista päätetään kunnallisen itsehallinnon puitteissa. Toisin kuin monessa muussa maassa Suomessa kansallisella tasa-arvopolitiikalla ei ole alueellista tai kunnallista organisaatiota. Kunnallisia tasa-arvotoimikuntia on nykyisin noin kymmenessä kunnassa, joista suurin osa on suurempia kaupunkikuntia.

Tasa-arvopolitiikan toimeenpanon ongelmien taustalla kuntatasolla ovat samat kysymykset kuin valtioneuvostossa, erityisesti puutteet tasa-arvoasioiden organisoimisessa kuntien sisällä. Kunnat kiinnittävät myös riittämättömästi huomiota tasa-arvon edistämiseen ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen. Kunnalliseen tasa-arvotyöhön kohdennetaan vain vähän resursseja,

eikä sukupuolten tasa-arvo näy henkilöstön tehtäväkuissa tai osana strategista suunnittelua. Kunnallinen tasa-arvopolitiikka on jäänyt usein muiden lakisääteisten velvoitteiden jalkoihin.

Sukupuolten tasa-arvon edistämistä kunnissa, muun muassa niiden tarjoamissa palveluissa, voidaan vahvistaa tekemällä toiminnallisia tasa-arvosuunnitelmia. Toiminnallista tasa-arvosuunnittelua voi viedä eteenpäin Euroopan kuntien ja alueiden liiton (CEMR) aloitteesta laadittu Eurooppalainen peruskirja naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta paikallishallinnossa, jonka kautta kunnat sitoutuvat edistämään sukupuolten välistä tasa-arvoa toiminnassaan.

Myös kunnallisen tasa-arvopolitiikan ohjaus ja koordinointi keskushallinnon tasolla on ollut suhteellisen vähäistä. Aiemmin sisäasiainministeriössä toiminut kuntaosasto siirtyi vuonna 2008 valtionvarainministeriön alaisuuteen, ja valtion keskushallinnossa kunta-asioita hoidetaan monessa ministeriössä. Kunnallisen tasa-arvotyön koordinointia on käytännössä hoitanut Kuntaliitto, jonka koordinaatiotehtävät ovat kuitenkin pitkälti rajautuneet tasa-arvolainsäädäntöä koskevaan neuvontaan ja tiedottamiseen sekä tutkimukseen ja seurantaan.

3.4 TASA-ARVOVIRANOMAISTEN ASEMAN KEHITTÄMINEN

Vuonna 2001 toteutuneen tasa-arvoviranomaisia koskevan uudistuksen myötä tasa-arvolainsäädännön valvonta ja hallituksen tasa-arvopolitiikan valmistelu erotettiin toisistaan, ja Suomeen syntyi kolme eri tasa-arvotoimielintä. Uudistus selkiytti tasa-arvoelinten keskinäistä työnjakoa. Aiemmin valtuutetun toimiston henkilökunta toimi keskenään ristiriitaisissa rooleissa sekä hallituksen politiikan valmistelijana ja toimeenpanijana että tasa-arvolain noudattamisen valvojana. Tasa-arvovaltuutetun puolueettomuuden kannalta kyseenalainen tilanne poistui uudistuksen myötä. Myös tasa-arvoasiain neuvottelukunnan henkilökunta kohdennettiin vuonna 2001 neuvottelukunnan omien tehtävien hoitamiseen.

Tasa-arvoelinten toimintaedellytyksiä on tukenut myös 2000-luvun alussa toteutunut uudistus, jossa eduskunnan työelämävaliokunnan mandaattiin lisättiin sukupuolten tasa-arvoon liittyvät asiat ja valiokunnan nimi muutettiin työelämä- ja tasa-arvovaliokunnaksi. Näin tasa-arvoasioille saatiin selkeä vastuuvaliokunta eduskunnassa.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan TANE:n rooli on säilynyt pitkälti entisen kaltaisena, vaikka neuvottelukunnan sihteeristö on toiminut vuodesta 2001 organisatorisesti tasa-arvoyksikön osana. Organisaatiouudistuksella oli kuitenkin välillisesti merkittävä vaikutus TANE:n resursseihin, koska sekä neuvottelukunnan henkilöstöresursseja että toimintamäärärahoja supistettiin huomattavasti. Nämä vähennykset heikensivät olennaisella tavalla TANE:n toimintaedellytyksiä.

TANE:n tehtävissä korostuvat uusien kysymysten nostaminen tasa-arvopolitiikan asialistalle, viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan välinen yhteistyö

sekä tutkimustiedon hyödyntäminen tasa-arvoa koskevien uudistusten pohjana. TANE:n resurssien vähentäminen on siirtänyt tasa-arvopolitiikan painopistettä pois edellä mainitusta toiminnasta.

Tasa-arvoelinten hallinnollinen asema ja sijainti

Tasa-arvotoimielinten hallinnollisen aseman selkiytymisestä huolimatta on edelleen olemassa joitakin ongelmallisia kohtia. Ne paikantuvat erityisesti tasa-arvovaltuutetun riittämättömään itsenäisyyteen, tasa-arvopolitiikan poikkihallinnolliseen luonteeseen liittyviin haasteisiin sekä tasa-arvoyksikön asemaan ministeriön alimmalla hierarkiatasolla.

Tasa-arvovaltuutetun riippumattoman aseman vahvistaminen ja mahdollisuus keskittyä lainvalvontatehtävään on olennaisen tärkeää. Valtuutetun itsenäinen asema ei ole kokonaan toteutunut. Tasa-arvovaltuutetun itsenäisestä asemasta säädetään sosiaali- ja terveysministeriötä koskevassa asetuksessa, jonka mukaan valtuutettu on riippumaton hoitaessaan sille säädettyjä tehtäviä. Tasa-arvovaltuutetun toimisto on kuitenkin osa ministeriön linjaorganisaatiota ja yksi ministeriön tulosryhmistä, mikä vähentää valtuutetun itsenäisyyttä.

Tasa-arvotoimielinten asemaan liittyy myös kysymys tasa-arvoasioiden sijoituspaikasta valtioneuvostossa. Sijaintipaikka on erityisesti tasa-arvopolitiikan vaikuttavuuden kannalta keskeinen asia, koska tavoitteet ja toiminta ovat poikkihallinnollisia. Sukupuolten tasa-arvon edistäminen edellyttää myös laaja-alaista eri toimijoiden välistä yhteistyötä. Tasa-arvoasiat olivat 1970- ja 1980-luvuilla sijoitettu valtioneuvoston kansliaan, mutta ne siirrettiin vuonna 1986 sosiaali- ja terveysministeriöön.

Harkittaessa tasa-arvoasioiden sijoituspaikkaa valtioneuvostossa tulisi kiinnittää huomiota siihen, millaisia poliittisia kysymyksiä tulevaisuudessa halutaan nostaa tasa-arvopolitiikan agendalle, millaisia synergiaetuja institutionaalisilla ratkaisuilla halutaan saavuttaa ja millaisia keinoja tai resursseja sijoituspaikka tarjoaa tasa-arvopolitiikan edistämiseksi. Jotta tasa-arvopolitiikalla olisi paremmat toimintamahdollisuudet, edellyttäisi se tasa-arvoasioiden parempaa näkyvyyttä ja organisointia valtioneuvostossa.

Voidaan myös pohtia, tulisiko tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuspolitiikan valmistelu keskittää tulevaisuudessa yhteen ministeriöön. Nykyisellään yhdenvertaisuusasioita on hajautettu eri ministeriöihin. Näiden kahden politiikka-alueen huomattavista eroavaisuuksista huolimatta niillä on myös paljon yhtymäkohtia, joiden osalta nykyistä tiiviimpi yhteistyö on tarpeen. Samoin on huomioitava tasa-arvopolitiikan asema siinä tapauksessa, jos ministeriörakenteita tulevaisuudessa muutetaan.

Myös tasa-arvovaltuutetun sijaintipaikkaa tulee arvioida. Vuonna 2010 vireillä on yhdenvertaisuuslain muutos, jota valmistelleessa toimikunnassa tasa-arvovaltuutetun eräänä sijoituspaikkavaihtoehtona pidettiin oikeusministeriötä.

Sekä kansallinen lainsäädäntö että kansainväliset velvoitteet asettavat vaatimuksia myös suomalaisten tasa-arvotoimielinten asemalle. EU-lainsäädännön

lisäksi YK:n Pekingin toimintaohjelmassa on hyväksytty tavoitteet tasa-arvopolitiikan institutionaaliselle järjestämiselle ja tasa-arvoelinten toimintaedellytyksille. Ohjelmassa korostetaan muun muassa poliittista vastuuta tasa-arvopolitiikasta sekä kansallisen tasa-arvotoimielimen sijoittamista korkeimmalle mahdolliselle hallinnolliselle tasolle. EU on laatinut indikaattorit näiden tavoitteiden seuraamiseksi. Ensimmäinen EU:n laatimista tasa-arvotoimielimiä koskevista indikaattoreista tarkastelee toimielinten asemaa hallinnossa. Tasa-arvotoimielinten asemaa arvioidaan muun muassa sen perusteella, onko korkein vastuu tasa-arvopolitiikasta hallituksen ministerillä ja miten korkealle ministeriöhierarkiassa sukupuolten tasa-arvoa edistävä hallintoelin sijoittuu. Huomiota kiinnitetään myös toimielimen pysyvyyteen ja toimivaltuuksiin sekä hallituksen tilivelvollisuuteen tasa-arvon edistämisestä.

Jos hallituksen tasa-arvopolitiikan valmistelusta vastaavan tasa-arvoyksikön asemaa arvioidaan EU-indikaattorien perusteella, Suomi ei täytä kriteeriä, jolla mitataan tasa-arvotoimielimen korkeinta mahdollista sijaintia ministeriössä. Tasa-arvoyksikkö sijaitsee alimmalla tasolla sosiaali- ja terveysministeriön hierarkiassa.

Ns. vanhoissa EU 15 -maissa tasa-arvoasiat on organisoitu joko itsenäiseksi toimielimeksi, omaksi tasa-arvoministeriökseen, ministeriön osastoksi tai ministeriön osaston yksiköksi. Yleisin organisaatiotaso tasa-arvoasioille on osasto, ja joissain maissa on oma tasa-arvoministeriönsä.

Sukupuolten tasa-arvo / organisaatiotaso ja sijainti EU 15 -maissa

Itävalta	Pääministerin kanslia (tasa-arvojaosto)
Belgia	Itsenäinen tasa-arvoinstituutio tasa-arvoministerin alaisuudessa
UK	Itsenäinen hallituksen tasa-arvotoimisto tasa-arvoministerin alaisuudessa
Kreikka	Erillinen tasa-arvon yleissihteeristö (Oikeus- ja ihmisoikeusministeriö)
Espanja	Oma ministeriö (tasa-arvoasiat)
Ruotsi	Oma ministeriö (tasa-arvo- ja integraatioasiat)
Italia	Oma ministeriö (tasa-arvoasioiden apulaisministerin alaisuudessa)
Luxemburg	Oma ministeriö (tasa-arvoasiat)
Tanska	Ministeriön osasto (Energia- ja ilmastoministeriö)
Hollanti	Ministeriön osasto (Opetus- ja kulttuuriministeriö)
Saksa	Ministeriön osasto (Perhe-, seniori-, tasa-arvo- ja nuorisoministeriö)
Portugali	Ministeriön osasto (kulttuuriministeriö sisältäen erillisen kansalaisuus- ja tasa-arvokomission)
Irlanti	Ministeriön osasto (Kunta-, tasa-arvo- ja kieliasian ministeriö)
Ranska	Yksikkö ministeriön osastolla (Työministeriö)
Suomi	Yksikkö ministeriön osastolla (Sosiaali- ja terveysministeriö)

Tasa-arvoelinten toimintaedellytykset ja ohjauskeinot

Keskeinen kysymys arvioitaessa tasa-arvoelinten toimintamahdollisuuksia on se, minkälaisia välineitä toimielimillä on käytössään tehtäviensä hoitamiseksi. Tasa-arvoviranomaisia koskevassa taustaselvityksessä kiinnitetään huomiota tasa-arvoelinten rajattuihin toimivaltuuksiin sekä elinten organisointiin hallinnollisesti suhteellisen heikoiksi institutionaalisiksi toimijoiksi. Erityisesti esiin nousee kysymys tasa-arvovyksikön käytettävissä olevien ohjauskeinojen vahvistamisesta suhteessa muuhun hallintoon ja tasa-arvopolitiikan toimeenpanoon.

Tasa-arvovyksikön toimivaltuudet perustuvat lähinnä informaatio-ohjaukseen eli muiden toimijoiden ohjaamiseen tasa-arvoon liittyvien tehtävien toteuttamisessa. Tasa-arvovyksikön tehtävä on koordinoida hallituksen tasa-arvopolitiikkaa sekä ohjata ja kouluttaa muiden politiikka-alueiden toimijoita, erityisesti sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen alueella. Tässä poikkihallinnollisessa koordinoivassa roolissaan tasa-arvovyksikön keinovalikoima on riittämätön.

Tasa-arvovyksikön ohjauskeinojen täsmentäminen, samoin kuin poliittisen ohjauksen mekanismien vakiinnuttaminen on tarpeen, jotta kaikille hallinnonaloille ulottuva koordinaatio ja ohjaus olisivat tehokkaita. Tämä koskee myös EU:n tasa-arvolainsäädännön ja -politiikan valmistelua sekä kansainvälistä tasa-arvoyhteistyötä. Hallituksen tasa-arvo-ohjelma toimii keskeisenä välineenä kaikkien ministeriöiden sitouttamisessa tasa-arvotyöhön, ja sen etenemistä käsitellään hallituksen iltakoulussa. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista käsittelee hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä. Lisäksi olisi tarpeen vakiinnuttaa tavat käsitellä tasa-arvoasioita muissa ministerityöryhmissä ja koko valtioneuvoston piirissä.

Tasa-arvotoimielinten resurssit

Vuonna 2001 toteutuneen organisaatiouudistuksen onnistumisen yhtenä edellytyksenä pidettiin tasa-arvoviranomaisten henkilöresurssien lisäämistä. Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan henkilöstöresursseja ja toimintamäärärahoja vähennettiin merkittävästi organisaatiouudistuksen yhteydessä. Tasa-arvovaltuutetun ja tasa-arvovyksikön tehtävät ovat lisääntyneet merkittävästi muun muassa kansainvälisten ja valtavirtaistamiseen liittyvien tehtävien lisääntymisen sekä tasa-arvolain veloitteiden ja samalla valtuutetun tehtävien laajentumisen myötä. Kansainväliset vertailut ovat tuoneet esiin, että suomalaisille tasa-arvoelimille suunnatut resurssit ovat keskitasoa, pohjoismaisittain jopa niukimmasta päästä.

Tasa-arvotyötä tekevien viranomaisten toiminnan edellytysten ja resurssien vahvistaminen kirjattiin tavoitteeksi Vanhasen II hallituksen ohjelmaan sekä tasa-arvo-ohjelmaan (2008–2011). Vanhasen II hallitus osoittikin nelivuotiskaudeksi rahoituksen kolmikantaisen samapalkkaisuusohjelman toimeenpanoon ja perusti pysyvän Tasa-arvotiedon keskus Minnan. Lisäksi vuoden 2011 budjetissa osoitettiin tasa-arvoviranomaisille määrärahan lisäys.

Tasa-arvoviranomaisten yhteistyö kansalaisyhteiskunnan ja tutkijoiden kanssa

Sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen edellyttää laaja-alaista yhteistyötä viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Kansalaisjärjestöillä ja muilla kansalaisyhteiskunnan toimijoilla on tärkeä asema tasa-arvon edistämässä ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän vastaisessa toiminnassa. Tasa-arvopolitiikan pohjaksi tarvitaan myös tutkimustietoa naisten ja miesten asemasta.

Tasa-arvoviranomaisista erityisesti tasa-arvoasiain neuvottelukunnalla on tiiviit yhteydet sekä kansalaisjärjestöihin että tutkimuskenttään. Valtakunnallisilla naisjärjestöillä on TANE:ssa edustus pysyvinä asiantuntijoina, ja miesjärjestöt ovat osallistuneet TANE:n toimintaan 1980-luvun lopulta lähtien miesjaoston kautta. TANE:lla on ollut perinteisesti myös tiivistä yhteistyötä sukupuoli- ja tasa-arvotutkijoiden kanssa; tätä on edistänyt erityisesti neuvottelukunnan tutkimusjaosto. Vuoden 2001 organisaatiouudistuksen jälkeen yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ja tutkijoiden kanssa on vaikeuttanut resurssien puute.

Hallituksen tasa-arvopolitiikan valmistelussa ja toimeenpanossa tarvitaan kansalaisjärjestöjen näkemyksiä ja asiantuntemusta. Muun muassa tasa-arvoohjelmien ja tasa-arvoa koskevan lainsäädännön valmistelussa tasa-arvoyksikkö kuulee kansalaisjärjestöjä ja muita kansalaisyhteiskunnan toimijoita. Samalla tavoin tasa-arvovaltuutettu käy keskusteluja tasa-arvolain velvoittamien tahojen kanssa ja pitää niihin yhteyttä: näitä ovat mm. viranomaiset, työnantajat ja oppilaitokset sekä työmarkkina- ja opiskelijajärjestöt.

Vuonna 2009 toimintansa aloittanut Tasa-arvotiedon keskus Minna edistää omalta osaltaan tasa-arvoon liittyvän asiantuntemuksen ja tutkimuksen käyttöä tasa-arvopolitiikan valmistelussa ja laajemmin tasa-arvon edistämässä. Keskus on sijoitettu Suomen yhteiskuntatieteelliseen tietoarkistoon (FSD), joka toimii Tampereen yliopiston yhteydessä. Minnan tehtävänä on koota ja välittää tietoa sukupuolten tasa-arvosta ja siihen liittyvästä tutkimuksesta ja hanketoiminnasta. Keskus palvelee laajaa käyttäjäkuntaa, kuten viranomaisia, politiikan toimijoita, järjestöjä, opiskelijoita ja tutkijoita sekä mediaa ja kaikkia tasa-arvoasioista kiinnostuneita. Kotimaisten toimijoiden lisäksi se tekee yhteistyötä erityisesti EU:n tasa-arvoinstituutin (EIGE) kanssa.

4. SUKUPUOLINÄKÖKULMAN VALTAVIRTAISTAMINEN

4.1 VALTAVIRTAISTAMISTYÖN KÄYNNISTYMINEN SUOMESSA

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on strategia, jonka avulla sukupuolinäkökulma ja tasa-arvon edistämisen tavoite sisällytetään kaikkeen viranomaisvalmisteluun ja päätöksentekoon. Valtavirtaistaminen on tullut tärkeäksi osaksi suomalaista tasa-arvopolitiikkaa viimeisen kymmenen vuoden aikana. Hallitus on ohjelmassaan vuosille 2007–2011 sitoutunut edistämään tasa-arvoa määrätietoisesti kaikessa päätöksenteossa ja varmistamaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen valtionhallinnon keskeisiin prosesseihin.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen perustuu Suomessa sekä kansallisiin että kansainvälisiin sitoumuksiin. Valtavirtaistamisen varsinainen liikkeellelähtö tapahtui Suomessa 1990-luvun puolenvälin jälkeen YK:n Pekingin toimintaohjelman ja EU-jäsenyyden myötä. Allekirjoitettuaan YK:n Pekingin julistuksen ja toimintaohjelman Suomi sitoutui arvioimaan päätösten sukupuolivaikutuksia ja tarkistamaan toimintapolitiikkansa sukupuolinäkökulmasta. Valtavirtaistamisesta tuli merkittävä osa Pekingin tavoitteita toteuttavaa hallituksen tasa-arvo-ohjelmaa 1997–1999, ja se kirjattiin tavoitteeksi myös seuraavan, Lipposen II hallituksen ohjelmaan. Sittemmin se on vakiintunut yhdeksi tasa-arvon edistämisen keskeisistä keinoista.

Valtavirtaistamisen perusajatus, viranomaisten yhteisvastuu tasa-arvon edistämisestä, on kuitenkin ollut olemassa jo pitkään. Se sisältyy muun muassa CEDAW-sopimukseen, jonka Suomi ratifioi vuonna 1986. Valtavirtaistaminen sisällytettiin myös kansalliseen tasa-arvolakiin (1986/609). Valtavirtaistamisen periaate on kirjattu Amsterdamin sopimuksesta (1997) lähtien myös EU:n perustamissopimukseen. Valtavirtaistaminen on ollut keskeinen osa myös yhteisön toimintasuunnitelmia sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi. Valtavirtaistaminen on lisäksi mukana EU:n rakennerahastoasetuksissa ohjelmien suunnittelun ja täytäntöönpanon ohjaavana periaatteena.

Suomessa valtavirtaistamisen idea sisältyi jo kaikkien aikojen ensimmäiseen hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan 1980-luvun alussa. Vuosina 1991–1992 oli voimassa erillinen asetus, jonka mukaan jokaisen ministeriön tulee laatia toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamiseksi. Ministeriöiden systemaattista tasa-arvotyötä on siten pyritty käynnistämään Suomessa jo suhteellisen varhain. Hallituksen tasa-arvo-ohjelman (1997–1999) päätöksen mukaisesti käynnistettiin ensimmäiset valtavirtaistamishankkeet kuudessa ministeriössä (UM, OPM, MMM, TM, YM ja STM).

Tasa-arvolakiin perustuva valtavirtaistamisvelvoite koskee kaikkea päätöksentekoa niin valtakunnallisella kuin alue- ja kuntatasollakin. Valtavirtaistamisen

edistymisestä kunnissa ei ole systemaattista tietoa. Joitakin hyviä esimerkkejä kuitenkin on tiedossa. Esimerkiksi Vantaalla ja Oulussa on tehty strategisen tason päätös valtavirtaistamisen toteuttamisesta. Helsingissä puolestaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on mukana talousarvion laadinnassa, ja monissa kunnissa sukupuolinäkökulmaa on sovellettu yksittäisillä toimialoilla kuten liikuntatoimessa. Kunnat ovat edistäneet valtavirtaistamisen toteutumista myös hyväksymällä Eurooppalaisen peruskirjan naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta paikallishallinnossa. Peruskirja on hyväksytty 2.9.2009 päivätyn tiedon mukaan kymmenessä kunnassa ja maakunnassa sekä Suomen Kuntaliitossa³.

Myös eduskunnalla on päätöksentekijänä keskeinen rooli sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa. Valtavirtaistamisen tulisi olla osa eduskunnan valmistelutyötä kuten esimerkiksi lakiesityksen valiokuntakäsittelyyn ja asiantuntijakuulemisiin liittyvää valmistelua. Eduskunta voi esimerkiksi kiinnittää huomiota kuultavien tahojen valintaan tai asiantuntijoiden sukupuolijakauman tasapainoon. Tuoreen tutkimuksen perusteella näitä kysymyksiä ei tällä hetkellä eduskunnassa oteta riittävästi huomioon. Kuitenkin on huomattava, että valmistelijan tehtävä on tarjota päätöksentekijälle riittävästi tietoa esityksen keskeisistä vaikutuksista. Tästä syystä lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointityö on syytä tehdä jo ministeriöissä varsinaisen valmistelun yhteydessä, jolloin sillä on myös enemmän vaikutusta esityksen sisältöön.

4.2 MITEN SUKUPUOLINÄKÖKULMAN VALTAVIRTAISTAMINEN ON SUOMESSA YMMÄRRETTY

Tasa-arvoa edistetään Suomessa kaksoisstrategian avulla. Strategian yksi puoli on poikkihallinnollinen tasa-arvopolitiikka, joka suunnittelee ja toteuttaa erityistoimia tasa-arvon esteiden poistamiseksi. Toinen puoli on sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen, joka pyrkii samaan tavoitteeseen politiikan ja hallinnon toimintatapoja sekä prosesseja muuttamalla. Tavoitteena on, että sukupuolinäkökulma ja tasa-arvon edistämisen tavoite nivotaan mukaan kaikkeen viranomaistoimintaan. Valtavirtaistaminen on hallinnollinen keino sukupuolinäkökulman tuomiseksi poliittiseen prosessiin. Siten sillä ei tarkoiteta esimerkiksi yksittäisiä tasa-arvohankkeita eri politiikkasektoreilla.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen kansallinen toiminta-ajatus perustuu Euroopan neuvoston asiantuntijaryhmän määritelmään vuodelta 1998. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisella tarkoitetaan poliittisten ja hallintoprosessien uudelleen organisoimista, parantamista, kehittämistä ja arviointia niin, että prosessien toimeenpanijat ja toteuttajat sisällyttävät itse sukupuolten tasa-arvon näkökulman kaikkeen politiikkaan ja hallintotoimiin kaikilla tasoilla ja kaikissa vaiheissa. Tässä valtavirtaistamisen määrittelyssä on nähty keskeisenä prosessien muuttaminen, tasa-arvonäkökulman sisällyttäminen kaikkeen toimintaan ja kaikille kuuluva toteuttamisvastuu. Valtavirtaistamisen toiminta-ajatus perustuu myös sukupuolten tasa-arvoon

3 Espoo, Helsinki, Kaarina, Kuopio, Lahti, Oulu, Turku, Vantaa, Pohjanmaa ja Uusimaa.

vaikuttavien asioiden horisontaalisuuteen: tasa-arvon edistymisen edellytyksenä on, että kaikilla politiikka-alueilla otetaan sukupuolinäkökulma huomioon.

Valtavirtaistaminen on ymmärretty sukupuolineutraalien (jopa sukupuolisokeiden) toimintatapojen murtajana. Sen kohteina ovat olleet valtionhallinnon keskeiset prosessit: lainsäädäntötyö, talousarvioesityksen laatiminen, tulosohejaus, henkilöstöpolitiikka, tilastointi ja merkittävät valtionhallinnon hankkeet sekä ohjelmat.

Vuosikymmenen mittaan valtavirtaistamisen toimeenpanon voi katsoa kehittyneen periaatteellisemmasta pragmaattisempaan suuntaan. Yleisestä tasa-arvon edistämisen velvollisuudesta ja yksittäisistä ministeriökohtaisista tavoitteista on siirrytty tarkempiin vastuumäärittelyihin ja prosessikohtaisiin toimenpiteisiin. Sen velvoittavuutta on pyritty lisäämään sisällyttämällä sukupuolinäkökulman huomioon ottamisen velvoite erilaisiin valtionhallinnon määräyksiin ja ohjeistuksiin.

Myös käytetyt termit ovat muuttuneet. Pari vuosikymmentä sitten puhuttiin (tasa-arvon edistämisen) läpäisyperiaatteesta. Termiä käytettiin etenkin opetuspuolella, jossa puhuttiin erilaisten kasvatuseriaatteiden (ml. tasa-arvon) toteutumisesta opetuksessa läpäisyperiaatteella. Läpäisyperiaate johti kuitenkin toisinaan siihen, ettei asiaa otettu kunnolla huomioon missään. Kansainvälinen termi *gender mainstreaming* haluttiin 1990-luvun lopulla suomentaa uudelleen, ja siitä alettiin käyttää sanaa sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen.

Suomessa valtavirtaistamisessa on alusta asti ollut kyse kumpaankin sukupuoleen liittyvien näkökulmien tietoisesta huomioonottamisesta asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. On korostettu sitä, että sekä naisten että miesten elämässä voi olla erityisiä elämäntilanteita, tarpeita ja olosuhteita, jotka tulee ottaa huomioon. Sukupuolinäkökulma tuo nämä esille ja toimenpiteet voidaan valmistella niin, että ne hyödyttävät sekä miehiä että naisia ja lisäävät tasa-arvoa. Valtavirtaistamisessa joudutaan usein käyttämään tilastollisia naisten ja miesten kategorioita, jotka voivat kätkeä alleen sekä sukupuolen moninaisuutta että muita tärkeitä ihmisiä määrittäviä tekijöitä ja eroja. Silti on tärkeää tuoda esiin mahdollisten sukupuolten välisten erojen lisäksi myös ryhmien sisäisiä eroja, kuten ikään, sosiaaliseen asemaan ja elämäntilanteeseen liittyvät erot sekä ottaa huomioon eri tekijöiden ristikkäisvaikutuksia.

Valtavirtaistaminen edistää omalta osaltaan hyvää hallintoa ja kansalaisia paremmin palvelevaa päätöksentekoa. Tavoitteena on asioiden parempi valmistelu ja sellaisten päätösten tekeminen, joilla saadaan aikaan toivotuja vaikutuksia ja vältetään välillinen sukupuolisyryntä. Tarkastelemalla valmisteltavia asioita sukupuolinäkökulmasta nousee usein esiin muitakin asiaan keskeisesti liittyviä uusia näkökohtia. Kun sukupuoli nostetaan esiin valmisteluasiakirjoihin, tulee hallinnosta nykyistä läpinäkyvämpää.

4.3 SUKUPUOLINÄKÖKULMAN VALTAVIRTAISTAMISEN VALTIONHALLINNON AVAINPROSESSEISSA

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on keskittynyt Suomessa hallinnon keskeisten prosessien muuttamiseen niin, että niissä otettaisiin sukupuolinäkökulma huomioon. Pyrkimyksenä on ollut sisällyttää sukupuolinäkökulma osaksi hallinnon toimintatapoja. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista on tähän mennessä kehitetty erityisesti lainsäädännössä, talousarviossa, hankkeissa ja ohjelmissa, tuloso- ja tulosohjauksessa sekä tilastoinnissa ja tiedonkeruussa. Sukupuolinäkökulmaa on pyritty vahvistamaan myös henkilöstöpolitiikassa, joka kuitenkin on enemmän tasa-arvosuunnittelun kuin valtavirtaistamisen ydinaluetta.

Valtioneuvostotason prosesseista valtavirtaistaminen on edennyt parhaiten lainsäädännön valmistelussa ja talousarvion laadinnassa, joita varten on laadittu valtioneuvostotasoista ohjeistusta. Muissa prosesseissa ohjeistukset, käytännöt ja menetelmät ovat kehittyneet. Systemaattista seuranta on toistaiseksi kehitetty ja toteutettu vain lainsäädännön ja talousarvion osalta.

Lainsäädännön sukupuolivaikutusten arviointi

Lainsäädännön sukupuolivaikutusten arviointi on sisältynyt tasa-arvo- ja hallitusohjelmiin vuodesta 2003 lähtien. Valtioneuvostotason säädösvalmistelun ohjeistuksiin sukupuolinäkökulma on sisältynyt vuodesta 2004. Hallituksen esityksen laatimiso- ja ohjeissa (2004) todetaan, että esityksissä on selostettava myös vaikutukset eri sukupuolten kannalta. Ohjeen mukaan sukupuolivaikutusten arviointi lainvalmistelussa merkitsee sitä, että pyritään etukäteen selvittämään lain vaikutukset naisiin ja miehiin, jotta lakia sovellettaessa ei aiheutettaisi välillisesti syrjiviä sukupuolivaikutuksia. Erikseen kehoitetaan kiinnittämään huomiota kotitalouksiin ja sosiaaliturvaan liittyvien esitysten sukupuolivaikutuksiin.

Sukupuolivaikutusten arviointi on sisällytetty myös laatimiso- ja ohjeita täydentäviin säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeisiin (2007). Ohjeen mukaan on arvioitava, miten valmistettava sääntely vaikuttaa yhteiskunnassa naisiin ja miehiin sekä heidän asemaansa. Sosiaali- ja terveysministeriön laatimassa oppaassa (2003) annetaan selkeitä ja konkreettisia ohjeita sukupuolinäkökulmasta tapahtuvan vaikutusarvioinnin toteuttamisesta ja arviointiperusteista.

Ensimmäinen sukupuolivaikutusten arviointi tehtiin vuonna 2000 työsuojelulain muuttamisen yhteydessä. Jälkikäteen tehdyssä arvioinnissa kiinnitettiin huomiota muun muassa siihen, ettei laki tuonut juurikaan ratkaisuja työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen ongelmiin eikä määräaikaisten tehtävien tekijöiden asemaan. Hyvä esimerkki lainsäädännön sukupuolivaikutusten arvioinnista on työturvallisuuslain uudistus (2002), jonka valmistelussa sukupuolinäkökulma otettiin alusta asti huomioon. Kolmikantaisen toimikunnan valmistelussa perinteinen käsitys työturvallisuudesta laajentui miesvaltaisten alojen turvallisuusriskeistä (mm. työperäiset tapaturmat ja kuolleisuus) myös

sellaisiin riskeihin, jotka ovat tyypillisiä naistyöntekijöille ja naisvaltaisille aloille (mm. häirintä ja uupumus). Varhaisessa vaiheessa toteutettu sukupuolivaikutusten arviointi paransi esityksen sisältöä.

Sukupuolivaikutusten arviointien toteutuminen hallituksen esityksissä ei vielä toistaiseksi ole kovin yleistä. Vuosien 2007–2009 seurantatietojen mukaan vajaassa kymmenesosassa esityksiä eriteltiin sukupuolivaikutuksia. Maininta sukupuolivaikutuksista puuttuu kokonaan noin 85 prosentista esityksiä. Oikeusministeriön paremman sääntelyn ohjelma, joka kiinnittää huomiota säädösvalmistelun vaikutusarviointien määrään ja laatuun, saattaa tulevaisuudessa lisätä sukupuolivaikutusten arviointia.

Sukupuolinäkökulma talousarviossa

Talousarvion valtavirtaistamiseen velvoittava ohjeistus on sisällytetty vuodesta 2006 lähtien valtiovarainministeriön määräykseen toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta. Määräyksessä todetaan, että talousarvioehdotuksen pääluokkaperusteluissa tulee esittää ”yhteenvetotarkastelu sukupuolivaikutuksiltaan merkittävästä talousarvioesitykseen liittyvästä toiminnasta”. Tämä edellyttää kussakin ministeriössä toiminnan läpikäyntiä sukupuolinäkökulmasta.

Talousarvioesityksen sukupuolinäkökulmalla tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että hallinnonalan strategiaa, tavoitteita, vaikuttavuutta ja toimenpiteitä tarkastellaan talousarvion laadinnan yhteydessä myös sukupuolinäkökulmasta. Työ tehdään ministeriön eri sisältöalueilla vastuuvirkamiesten toimesta. Talousarviosta vastaavat virkamiehet puolestaan varmistavat, että keskeiset havainnot kirjataan talousarvioehdotukseen. Varsinainen sukupuolivaikutusten arviointi tehdään talousarvioesitykseen liittyvää toimintaa valmisteltaessa ja erityisesti varojen kohdentamista määrittelevän lainsäädännön (nk. budjettilakien) valmistelun yhteydessä.

Sukupuolinäkökulman huomioimisesta talousarvion laadinnassa ei toistaiseksi ole annettu tarkempaa kirjallista ohjeistusta. Ministeriöt ovatkin soveltaneet kirjausta sopivaksi katsomallaan tavalla. Talousarviosta vastaaville virkamiehille on järjestetty ja järjestetään myös jatkossa perehdytystä aiheeseen.

Vuoden 2009 talousarvioesityksen laatimisen yhteydessä arvioitiin, miten sukupuolinäkökulma oli otettu huomioon ministeriöiden ehdotuksissa. Vuosien 2007–2009 talousarvioesityksistä ilmeni, että osa ministeriöistä toteutti laatimismääräyksen kirjausta kattavammin kuin muut. Tilanne on parantunut vuosi vuodelta, mutta silti vuoden 2009 esityksessäkin vain puolet ministeriöistä nimesi hallinnonalan sukupuolivaikutuksia, tasa-arvotavoitteita ja niiden saavuttamisen keinoja.

Suomessa sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on keskittynyt pikemminkin sukupuolinäkökulman sisällyttämiseen talousarvion laatimisen prosessiin kuin talousarvion määrärahapäätösten vaikutusten arviointiin sukupuolten kannalta. Tähän mennessä ainoa budjetin sukupuolivaikutusten

arviointi on tehty sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan osalta vuonna 2005. Selvityksessä tarkasteltiin STM:n pääluokan suoria sukupuolivaikutuksia, muun muassa tulonsiirtoja ja niiden rahoitusta. Tällaisten selvitysten laatiminen toisi muillakin hallinnonaloilla arvokasta lisätietoa talousarvion laadinnan tueksi.

Sukupuolinäkökulma hankkeissa ja ohjelmissa

Valtavirtaistamisen sisällyttäminen valtionhallinnon hanke- ja ohjelmatyöhön oli valtavirtaistamisen painopisteenä ensimmäistä kertaa Vanhasen II hallituksen ohjelmassa. Hankkeilla ja ohjelmilla vaikutetaan usein suoraan kansalaisten elämään, ja niillä voi olla myös merkittäviä sukupuolivaikutuksia.

Valtioneuvosto siirtyi 2003–2007 hallituskaudella ohjelmajohtamisen toimintamalliin, jonka yhtenä keskeisenä osana ovat hallituksen poliittisia tavoitteita toteuttavat laajat poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen edistämiseksi politiikkaohjelmat ovat olleet hanketyön merkittävin osa-alue, johon on myös kohdistettu toimenpiteitä kahdessa viimeisessä tasa-arvo-ohjelmassa.

Vanhasen I hallituksen politiikkaohjelmista sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen toteutui osittain Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa. Ohjelma teetti viidestä hankkeestaan valtavirtaistamisselvityksen, jonka pohjalta laadittiin työkirja hankkeiden toteuttajille. Tavoitteena oli auttaa toimijoita tunnistamaan hankkeidensa merkitys tasa-arvon edistämiseksi ja antaa ideoita työhön. Sukupuolinäkökulma ei alun perin ollut selkeästi mukana politiikkaohjelmissa, ja sen nivominen ohjelmiin jälkikäteen osoittautui vaikeaksi. Prosessi osoitti, että sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen onnistuu parhaiten, kun se otetaan huomioon jo suunnitteluvaiheessa.

Käynnissä olevassa hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa on päätetty, että kukin ministeriö valtavirtaistaa sukupuolinäkökulman politiikkaohjelmien lisäksi vähintään yhteen merkittävään hankkeeseensa. Tarkoitus on, että ministeriöt käyttävät tästä työstä saatuja kokemuksia hanketyön käytäntöjen tarkasteluun sukupuolinäkökulmasta. Ministeriöiden valitsemien hankkeiden valtavirtaistamista seurataan osana tasa-arvo-ohjelman seurantaa.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tulosohtauksessa

Tulosohtauksista on Suomen valtionhallinnossa sovellettu runsaan vuosikymmenen ajan. Tulosohtauksen avulla sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen voidaan laajentaa ministeriöstä hallinnonalan toimintaan. Tulosohtauksen kehittäminen sukupuolinäkökulmasta on ollut yhtenä valtavirtaistamisen painopisteenä kahdessa viimeisimmässä tasa-arvo-ohjelmassa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on toiminut pilottiministeriönä tulosohtauksikäytäntöjen kehittämisessä. STM on edellyttänyt hallinnonalan virastoilta ja laitoksilta valtavirtaistamissuunnitelmien laatimista. Tämä tavoite ei vielä ole kokonaan toteutunut, sillä suunnitelma puuttuu monelta laitokselta ja laaditut suunnitelmat vaihtelevat laadultaan ja kattavuudeltaan. Työ- ja

elinkeinoministeriö on puolestaan velvoittanut ohjattavia tahoja nimeämään pilottihankkeita, joissa sukupuolinäkökulma otetaan huomioon. Muiden ministeriöiden tulosohejaukset käytännössä sukupuolinäkökulmaan on kiinnitetty huomiota lähinnä vain henkilöstöön liittyvässä tilastoinnissa, johon myös Valtiokonttorin toimintakertomusohje velvoittaa toimintakertomusten osalta. Tulosohejauksen valtavirtaistamista on syytä jatkossa kehittää muun muassa keräämällä yhteen ministeriöiden hyviä käytäntöjä ja järjestämällä koulutustilaisuuksia.

4.4 SUKUPUOLINÄKÖKULMAN TOTEUTUMINEN POLITIIKAN SISÄLLÖISSÄ

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen vaikuttaa toteutuessaan myös politiikan sisältöihin. Pyrkimyksenä on valmistella ja toteuttaa sukupuolisensitiivistä politiikkaa kaikilla hallinnonaloilla. Tulosten nopeuttamiseksi sukupuolinäkökulmaa on viety prosessien ja rakenteiden lisäksi suoraan myös politiikkasisältöihin, esimerkiksi muutamien sukupuolten tasa-arvon kannalta merkittävimpiin valtionhallinnon hankkeisiin. Tällaisia hankkeita ovat muun muassa kahden viimeisimmän hallituksen käynnistämät politiikkaohjelmat, kunta- ja palvelurakenneuudistus sekä muutamat sosiaali- ja terveyspolitiikan kehittämishankkeet. Tämä työ on toistaiseksi ollut pistemäistä ja reaktiivista, mutta siitä saadut kokemukset ovat osaltaan auttaneet prosessien valtavirtaistamisen kehittämisessä.

Muutamat ministeriöt ovat pyrkineet vahvistamaan sukupuolinäkökulmaa osana tiettyjen politiikka-alueidensa toteutusta. Tällainen on muun muassa ulkoasiainministeriön kehityspolitiikka, jonka eri käytännöissä ja eri tasoilla sukupuolinäkökulma on ollut poikkileikkaavasti jo pitkään mukana.

4.5 VALTAVIRTAISTAMISEN RAKENTEET, TOIMIJAT JA RESURSSIT VALTIONHALLINNOSSA

Hallituksen tasa-arvopolitiikan valtavirtaistamistoimet ovat toistaiseksi keskittyneet pääosin valtioneuvostoon, vaikka tasa-arvolain valtavirtaistamisvelvoite koskee kaikkia viranomaisia. Ministeriöiden välistä yhteistyötä on tehty hallituksen tasa-arvo-ohjelmaa valmistelemissa ja seuraavissa työryhmissä. Sukupuolinäkökulman soveltamista ei vielä ole saatu pysyväksi osaksi ministeriöiden toimintaa. Valtavirtaistamisen valtioneuvostotason koordinoinnista – suunnittelusta, ohjaamisesta, koulutuksesta ja seurannasta – vastaa sosiaali- ja terveysministeriöön sijoitettu tasa-arvoryksikkö.

Valtavirtaistamistyö ministeriöissä

Tasa-arvolaki velvoittaa jokaista viranomaista, myös yksittäistä viranhaltijaa, edistämään tasa-arvoa suunnitelmallisesti ja tavoitteellisesti. Ministeriöt ovat kukin vastuussa tämän tavoitteen toteuttamisesta valtavirtaistamisen keinoin. Rakenteet ja resurssit valtavirtaistamiseen ovat kuitenkin ministeriöissä

niukat. Tasa-arvon edistämistä on harvoin kirjattu toimenkuviin muualla kuin henkilöstöhallinnon tehtävissä. Virkamiehet ovat pääasiassa toteuttaneet valtavirtaistamista muun toimen ohessa, jopa henkilökohtaiseen kiinnostukseen perustuen. Tyypillistä on ollut myös se, että tasa-arvon edistäminen on hankkeistettu ja sijoitettu hallinnon ulkopuolelle eli pois ministeriön valtavirrasta. Ministeriöiden tasa-arvosuunnitelmat ovat keskittyneet henkilöstöpoliittiseen tasa-arvoon, eikä niissä ole käsitelty hallinto- ja toimintatapojen kehittämistä.

On tärkeää, että jokaisen hallinnonalan asiantuntijavirkamiehet ovat tietoisia päätöksen tai valmisteilla olevan asian vaikutuksesta tasa-arvoon. Yksittäinen viranhaltija tai työryhmä on avainasemassa, kun valtavirtaistamista toteutetaan esimerkiksi arvioimalla sukupuolivaikutuksia osana säädösvalmistelua tai ottamalla sukupuolinäkökulma huomioon meneillään olevassa projektissa.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelma vuosille 2008–2011 edellyttää toiminnallisten tasa-arvotyöryhmien perustamista ministeriöihin. Toiminnalliset tasa-arvotyöryhmät vahvistavat valtavirtaistamisen toimeenpanoa ja seurantaa ministeriöissä. Niiden tehtävänä on siirtää ministeriön toimintojen valtavirtaistamisen koordinoivastuuta STM:n tasa-arvoyksiköltä ja ministeriöiden yksittäisiltä virkamiehiltä koko organisaatiolle.

Vuoden 2010 syksyyn mennessä kymmenen ministeriötä oli perustanut tasa-arvotyöryhmän tai uudistanut olemassa olevaa tasa-arvotyöryhmää siten, että sen tehtäväksi annettiin toiminnallisen tasa-arvon edistäminen hallituksen tasa-arvo-ohjelmakirjauksen mukaisesti. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen ohella työryhmien tehtäviin kuuluu monissa ministeriöissä yhdenvertaisuuden edistäminen ja henkilöstöpoliittisen tasa-arvosuunnitelman tekeminen tai päivittäminen. Monet työryhmät toimivat aktiivisessa vuorovaikutuksessa ministeriön johdon kanssa, mikä onkin edellytys niiden työn onnistumiselle. Toiminnallisesta tasa-arvotyöryhmästä on saatu hyviä kokemuksia esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriöstä ja työ- ja elinkeinoministeriöstä. Valtavirtaistamisen organisoiminen, vastuiden selkiyttäminen ministeriöissä ja ministeriöiden välisen yhteistyön rakentaminen vahvistavat tasa-arvo-osaamista.

Poikkihallinnollinen yhteistyö

Valtavirtaistaminen koskettaa kaikkia ministeriöitä yhtäläisesti. Siksi ministeriöiden yhteisillä työryhmillä on merkittävä asema keskustelufoorumina ja vuorovaikutteisena tietokanavana ministeriöiden välillä sekä ministeriöiden ja valtavirtaistamista koordinoivan tasa-arvoyksikön välillä. Hallituksen tasa-arvo-ohjelman seurantatyöryhmä oli kevääseen 2010 asti ainoa poikkihallinnollinen valtavirtaistamisen toimeenpanoa ohjaava ja seuraava yhteistyöelin. Lisäksi hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä ja kansliapäälliköt tulevat käsittelemään valtavirtaistamisen edistymistä säännöllisesti. Tämä parantaa merkittäväällä tavalla valtavirtaistamisen poikkihallinnollista ohjausta ja vahvistaa toimeenpanoa. Ministeriöiden toiminnallisten tasa-arvotyöryhmien

verkosto aloitti toimintansa keväällä 2010. Verkosto kokoaa yhteen ministeriöissä tasa-arvotyötä tekeviä jakamaan hyviä käytäntöjä ja kokemuksia.

Tasa-arvoyksikkö valtavirtaistamisen koordinoijana

Vastuu sukupuolinäkökulman sisällyttämisestä toimintaan eli valtavirtaistamisesta on jokaisella organisaatiolla itsellään. Sosiaali- ja terveysministeriöön sijoitettu tasa-arvoyksikkö ei siis toteuta valtavirtaistamista ministeriöissä, kunnissa, tutkimuslaitoksissa tai muualla yhteiskunnassa. Sen tehtävänä on suunnitella, koordinoida ja tukea muiden viranomaisten työtä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseksi keskittyen erityisesti valtioneuvoston toimintaan.

Hallitusohjelmat, hallituksen tasa-arvo-ohjelmat ja tasa-arvolaki asettavat valtavirtaistamisen yleisen tavoitteen. Tasa-arvoyksikkö suunnittelee ja kehittää keinoja näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Se pyrkii vaikuttamaan valtioneuvoston ja ministeriöiden prosesseihin ja kehittämään niitä sukupuolinäkökulman huomioon ottaviksi. Valtavirtaistamisen tavoitteena on parantaa keskeisiä ohjeistuksia ja sääntöjä, ei toteuttaa poikkeusmenettelyjä tai yksittäisiä tasa-arvohankkeita.

Tasa-arvoyksikkö tuottaa valtavirtaistamisen tueksi ministeriöille koulutusta, oppaita, ohjeistusta ja selvityksiä. Niiden avulla pyritään lisäämään tietoa, muuttamaan asenteita myönteisemmäksi ja kasvattamaan osaamista. Yksikkö antaa mahdollisuuksien mukaan tukea ja neuvontaa myös valtioneuvoston ulkopuolisille organisaatioille.

Tieto ja tilastot valtavirtaistamisen perustana

Tasa-arvon edistäminen ja valtavirtaistaminen tarvitsevat tuekseen perustietoa yhteiskunnasta, hallinnon prosessien tuntemista, tasa-arvotietoa ja sukupuolen mukaan eriteltyjä tilastoja sekä sukupuolisensitiivistä tutkimustietoa. Tilastojen sukupuolineutraaliudesta luopuminen on ollut yksi ensimmäisistä valtavirtaistamisen tavoitteista. Ilman sukupuolittain eriteltyä tilastotietoa ja analyysejä kehittämistyön tekeminen ja muutoksen seuraaminen on mahdotonta.

Sukupuolten tasa-arvoa koskevan tiedon tarve on kasvanut, ja käytettävissä oleva tieto on lisääntynyt muun muassa tutkimusten ja eri hankkeiden myötä. Hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa (1997–1999 ja 2003–2007) pyrittiin tukemaan sukupuolinäkökulman sisällyttämistä tilastointiin ja tiedon tuottamiseen.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen kehittämistä ja seuranta varten tarvittavat tiedot on koottu eri hallinnonalojen ja tutkimuslaitosten selvityksistä, tilastoista ja tutkimuksista. Viime vuosina tietoa on ollut paremmin saatavilla, kun sukupuolineutraalista tilastoinnista on yhä useammin siirrytty miehet ja naiset eritteleviin tilastoihin. Suuri osa ministeriöitä palvelevista tutkimuslaitoksista ei kuitenkaan edelleenkään tuota riittävästi eriteltyä tietoa. Lisäksi ongelmana ovat puutteet tilastotietojen analysoinnissa ja johtopäätös-

ten tekemisessä. Näin ollen myös toimenpiteet jäävät sukupuolineutraaleiksi, eikä niitä kyetä kohdentamaan riittävästi.

Valtavirtaistamisesta annettu koulutus ja muu ohjeistus

Sukupuolinäkökulma on monille virkamiehille vielä tuntematon aihe, ja siksi tarvitaan lisää tietoa ja koulutusta. Valtavirtaistamiskoulutusten aiheina ovat olleet muun muassa talousarvion valtavirtaistaminen, sukupuolivaikutusten arviointi lainvalmistelussa ja sukupuolen merkitys tilastoissa.

Virkamiesten valtavirtaistamistyön tueksi on tuotettu ohjeita. Tärkein näistä lienee edelleen STM:n laatima opas sukupuolivaikutusten arvioinnin tueksi. Se laadittiin alun perin säädösvalmistelun vaikutusarviointien tarpeisiin, mutta se osoittautui käyttökelpoiseksi työvälineeksi myös muiden hankkeiden ja toimenpiteiden valmistelun yhteydessä. Erillisiä ohjeita on laadittu myös tapauskohtaisesti muun muassa kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toteuttajille sekä politiikkaohjelmien käyttöön. Osassa ministeriöitä on myös omia valtavirtaistamisohjeita. Esimerkiksi sisäasiainministeriön yhdenvertaisuussuunnitelmassa ohjeistetaan sukupuolivaikutusten arviointiin lainsäädännön ja hallinnonalaa koskevien ohjeistusten valmistelussa.

Sukupuolisilmälasiin käyttöön opastavat hankkeet

Valtioneuvostotason valtavirtaistaminen sai 2007–2008 ylimääräisen resurssin kahdesta määräraikaisesta Sukupuolisilmälasi-hankkeesta, jotka rahoitettiin EU:n komission Progress-ohjelmasta. Hanke järjesti jokaisessa ministeriössä valtavirtaistamiskoulutusta sekä ministeriön johtoryhmälle että koko henkilöstölle. Lisäksi hankkeessa laadittiin valtavirtaistamisen verkkosivut ja esite. Hankkeet tukivat ministeriöiden toiminnallisten tasa-arvotyöryhmien työn käynnistymistä ja vakiintumista sekä kehittivät valtavirtaistamisen verkkopalvelua ja valtavirtaistamiskäsikirjan. Hankkeiden aikana käynnistettiin muun muassa valtavirtaistamisen pidemmän aikavälin strateginen suunnittelutyö ja aloitettiin seurantajärjestelmän rakentaminen sekä pystytettiin tarjoamaan yksilöityä tukea ministeriöille. Etenkin toiminnallisten tasa-arvotyöryhmien perustaminen vauhdittui, kun johtoryhmät ja toiminnallisten työryhmien jäsenet saivat koulutuksissa lisätietoja niiden toiminnan tarkoituksesta ja toteutuksesta.

Hankkeiden myötä valtavirtaistaminen sai lisää näkyvyyttä ja tavoitti aikaisempaa paljon suuremman joukon virkamiehiä. Käytännössä hankkeet antoivat tukea ja apuvälineitä ministeriöiden tasa-arvotyölle ja sitoutuivat myös organisaatioiden johtoa. Tarve vastaavalle toiminnalle hankkeiden päätyttyä on suuri.

4.6 VALTAVIRTAISTAMISEN SEURANTA JA TOTEUTUKSEN ARVIOINTI

Viimeisten parin vuoden aikana valtavirtaistamisen toimeenpanon seurantaan on kiinnitetty erityistä huomiota. Etenkin säädösvalmistelun ja talousarvion

osalta on pyritty tuottamaan vertailevaa tietoa valtavirtaistamisen toteutumisesta ministeriöissä. Systemaattiset seurannan mekanismit ovat kuitenkin vasta kehitteillä. Yleisten seurantatietojen kokoaminen on STM:n tasa-arvoyksikön vastuulla. Valtavirtaistamisen peruserätyksen mukaisesti valtionhallinnon avainprosesseista vastaavien tahojen tulisi kuitenkin osaltaan huolehtia myös seurannasta. Osa seurannasta on luontevaa vastuuttaa ministeriöille.

Tasa-arvoyksikkö on seurannut jo muutaman viime vuoden ajan karkealla tasolla sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toteutumista säädösvalmistelussa ja talousarvion laadinnassa. Säädösvalmistelun osalta on seurattu vuositasolla sitä, miten suuressa osassa hallituksen esityksistä on eritelty erikseen sukupuolivaikutuksia. Tämä osuus on ollut viime vuosina hieman alle kymmenen prosenttia. Seurannan ongelmana on muun muassa se, että se kohdistuu vain lopulliseen esitykseen eikä koko valmisteluprosessiin. Tästä syystä ei ole mahdollista saada tietoja siitä, miten sukupuolivaikutuksia on arvioitu tai mitkä ovat olleet esteenä arvioinnin toteuttamiselle. Vertailutiedot ovat lisäksi esitys- eivätkä ministeriökohtaisia, joten vertailu ministeriöiden välillä on tässä suhteessa hankalaa. Tarkoitus on, että jatkossa seurannassa siirrytään nykyistä laadullisempaan suuntaan ja arvioidaan myös sitä, missä esityksissä sukupuolivaikutusten arviointi olisi ollut tarpeen.

Talousarvion laadinnassa on seurattu valtioneuvoston eduskunnalle antamaa talousarvioesitystä. Valtiovarainministeriön ohjeistuksen mukaan kunkin pääluokan alta tulee löytyä yhteenvetotarkastelu sukupuolivaikutuksiltaan merkittävästä talousarvioesitykseen liittyvästä toiminnasta. Laatimismääräyksen (2006) voimaantulon jälkeen ministeriöiden yhteenvetotarkastelut ovat yleistyneet.

Tasa-arvoyksikkö on yleisellä tasolla seurannut sukupuolinäkökulman toteutumista hallituksen poikkihallinnollisissa politiikkaohjelmissa. Politiikkaohjelmien toteutuksessa sukupuolinäkökulma ei ole toistaiseksi toteutunut riittävästi. Muu valtavirtaistamisen seuranta on toteutettu osana hallituksen tasa-arvo-ohjelman seurantaa, ja seurantatiedot ovat olleet pitkälti ministeriöiden oman arvioinnin varassa. Jatkossa on tarpeen kehittää yhtenäisiä seurannan käytäntöjä muun muassa hankkeiden ja ohjelmien sekä tulosohjauksen seurantaa varten.

5. PÄÄTÖKSENTEKO

Naisten osuuden lisääminen poliittisessa päätöksenteossa on ollut jo pitkään yksi hallituksen tasa-arvopolitiikan tavoitteista. Tasa-arvoinen ja demokraattinen päätöksenteko edellyttää, että miehillä ja naisilla on yhtäläiset mahdollisuudet osallistua päätöksentekoon eri sektoreilla. Tässä luvussa tarkastellaan poliittista ja taloudellista päätöksentekoa koskevia hallituksen tasa-arvopoliittisia tavoitteita sekä niiden toteutumista viimeisen vuosikymmenen aikana. Vaikka päähuomio on viimeisen kymmenen vuoden ajanjaksossa, mukana tarkastelussa on myös 1990-luvun puoliväli, jolloin tasa-arvolain kiintiösäännös tuli voimaan.

Monet hallituksen tavoitteista ovat keskittyneet naisten lukumääräisen edustuksen kasvattamiseen päätöksenteon eri tasoilla. Sukupuolten tasa-puolinen edustus päätöksenteossa onkin keskeinen osa demokratian toteutumista. Määrällisten tasa-arvotavoitteiden lisäksi hallituksen politiikassa ovat kuitenkin viime vuosina nousseet esiin laadullisemmat päätöksenteon tasa-arvoon liittyvät kysymykset, kuten sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen päätöksenteon sisältöihin ja demokratian ja kansalaisvaikuttamisen edistämiseen. Samoin sukupuolinäkökulmaan on tärkeä kiinnittää huomiota edistettäessä vähemmistöryhmien osallistumismahdollisuuksia.

5.1 PÄÄTÖKSENTEKOA KOSKEVAT TASA-ARVOPOLIITTISET LINJAUKSET JA LAINSÄÄDÄNTÖ

Hallitusohjelman tasolla päätöksenteon tasa-arvoisuus oli ensimmäisen kerran esillä Jätteenmäen hallituksen (17.4.2003–24.6.2003) ohjelmassa, jossa mainittiin naisten määrän lisääminen poliittisessa ja taloudellisessa päätöksenteossa. Sama kirjaus siirtyi Vanhasen I hallitusohjelmaan. Vanhasen II hallituksen (2007–) ohjelmaan, jota myös Kiviniemen hallitus toteuttaa, on kirjattu tavoitteeksi naisten urakehityksen ja naisjohtajuuden suunnitelmallinen edistäminen sekä julkisella että yksityisellä sektorilla.

Naisten määrän lisääminen päätöksenteossa on sisällytetty kaikkiin kolmeen tarkastelussa mukana olevaan hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan. *Hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa vuosille 1997–1999* mainitaan päätöksentekoon liittyvinä tavoitteina naisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen maa- ja metsätaloudessa, naisjärjestöjen valtiontuen vakinaistamismahdollisuuden selvittäminen sekä naisten osuuden kasvattaminen 30 prosenttiin vuosina 1997–1999 asetettavissa valtion liikelaitosten ja valtionyhtiöiden johtoelimissä. Lisäksi mainitaan vähemmistöryhmiin kuuluvien naisten vaikutusmahdollisuuksien edistäminen.

Tasa-arvo-ohjelmassa vuosille 2004–2007 painotettiin naisten osuuden lisäämistä poliittisessa päätöksenteossa siten, että kannustetaan erilaisia poliittisia ryhmiä lisäämään naisten osuutta ehdokkaina sekä kotimaisissa että kansainvälisissä ja EU-tason toimielimissä. Lisäksi ohjelman tavoitteena oli naisten määrän lisääminen valtionhallinnon ylimmässä johdossa ja naisten osuuden kasvattaminen 40 prosenttiin valtionyhtiöiden ja valtion osakkuus-yhtiöiden hallituksissa.

Vuosien 2008–2011 *tasa-arvo-ohjelmassa* päätöksentekoon liittyvät kirjaukset keskittyvät naisten urakehitykseen ja naisjohtajuuteen. Tavoitteena mainitaan edelleen naisten osuuden kasvattaminen 40 prosenttiin valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden hallituksissa. Lisäksi mainitaan vuoropuhelu yksityissektorin kanssa naisten urakehityksen edistämiseksi. Myös naisten osuuden kasvattamiseen valtionhallinnon johdossa kiinnitetään huomiota, samoin kuin tarpeeseen koota entistä täsmällisempiä tilastotietoja naisten urakehityksestä ja naisjohtajuudesta.

Hallitusohjelmien ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmien tavoitteiden ja toimenpiteiden lisäksi tasa-arvoa päätöksenteossa ja päätösten valmistelussa on edistetty Suomessa lainsäädännön, erityisesti tasa-arvolain avulla. Merkittävimpiä viimeaikaisia lainsäädännöllisiä uudistuksia tällä alueella on vuonna 1995 voimaan tullut tasa-arvolain kiintiösäännös, joka koskee sekä valtiollista että kunnallista päätöksentekoa.

5.2 EDUSTUKSELLINEN POLIITTINEN PÄÄTÖKSENTEKO

Suomalaiset naiset ovat verrattain hyvin edustettuina edustuksellisessa poliittisessa päätöksenteossa. Kansainvälisissä vertailuissa⁴ Suomi sijoittuu kärkisijoille naiskansanedustajien osuudessa (40 %, 2010) mitattuna. Myös kunnanvaltuustoissa naisten osuus on kasvanut lähes 37 prosenttiin. Suomen ensimmäinen naispresidentti, Tarja Halonen, astui virkaan vuonna 2000, ja parhaillaan käynnissä oleva toinen presidenttikausi jatkuu vuoteen 2012.

Naisten määrän kasvu politiikassa ei ole kuitenkaan ollut itsestäänselvyys, vaan se on vaatinut poliittista tahtoa ja konkreettisia toimenpiteitä. Esimerkiksi Anneli Jäätteenmäen hallitusta muodostettaessa vuonna 2003 kiinnitettiin erityistä huomiota sukupuolten tasapuoliseen edustukseen, ja tällöin hallitukseen nimitettiin ensimmäistä kertaa yhtä paljon naisia ja miehiä. Lisäksi hallitusohjelmaan 2003–2007 kirjattiin tavoitteeksi naisten määrän lisääminen poliittisessa päätöksenteossa.

Poliittinen päätöksenteko on kehittynyt viimeisen vuosikymmenen aikana määrällisesti tasa-arvoisemmaksi, kun naisten osuus sekä ehdokkaista että valituista on kasvanut. Tämä on tapahtunut ilman lainsäädännöllisiä kiintiöitä. Kuten tasa-arvo-ohjelman 2004–2007 loppuraportissa todetaan, hallituksella

⁴ EU-tason vertailevaa tilastotietoa sukupuolten tasa-arvosta päätöksenteossa on saatavissa EU:n päätöksentekoa koskevasta tilastopankista (Database on women and men in decision-making positions, <http://ec.europa.eu/social/>). Tuorein pohjoismainen selvitys aiheesta, ks. *Kön och makt i Norden* -hankkeen Suomea koskeva osuus, Hart, Kovalainen, Holli, 2009.

ei ole suoria keinoja vaikuttaa esimerkiksi puolueiden ehdokasasetteluun. Hallitus voi kuitenkin herättää keskustelua ja pitää tasa-arvoteemoja yllä myös vaalien ehdokasasetteluun liittyen. Lisäksi sukupuolten tasapuolisen edustuksen toteutumiseen hallituksen kokoonpanossa voidaan vaikuttaa suoraan poliittisilla päätöksillä.

Hallitus

Hallituksissa naisten osuus on viimeisten kymmenen vuoden aikana ollut jatkuvasti yli 40 prosentin. Vanhasen II hallituksessa naisten osuus nousi 60 prosenttiin, mikä on suurempi kuin missään muualla maailmassa.

Useita vuosikymmeniä kestänyttä vahvaa ministerinsalkkujen sukupuolenumukaista jakautumista alettiin purkaa 1990-luvulla, jolloin esimerkiksi puolustusministeriksi ja ulkoministeriksi valittiin ensimmäistä kertaa nainen. Kesäkuussa 2010 Suomeen valittiin toinen naispääministeri. Ensimmäisen valtiovarainministerin tehtäviä on kuitenkin aina hoitanut miespuolinen ministeri.

Nykyisin hallituksen työskentelyyn vaikuttavat myös poliittiset valtiosihteerit, jotka toimivat ministerien apuna poliittisessa ohjauksessa ja asioiden valmistelussa. Nykyisessä hallituksessa pääministerin lisäksi kymmenellä ministerillä on valtiosihteeri. Yhteensä yhdestätoista valtiosihteeristä naisia on viisi. Valtiosihteereillä on merkittävää poliittista valtaa, joten miesten ja naisten tasapuolinen edustus valtiosihteerin tehtävissä on tärkeää.

Myös ministerivaliokuntien tasapuoliseen sukupuolijakaumaan on tärkeä kiinnittää huomiota. Nykyisen hallituksen ministerivaliokunnista ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ja EU-ministerivaliokunnassa naisia ja miehiä on yhtä paljon; raha-asiainvaliokunnassa naisten osuus on 33 % ja talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 25 % (ks. Tilastoliite).

Eduskuntavaalit

Naisten osuus eduskuntavaaliehdokkaista, saaduista äänistä ja edustajanpaikoista on edelleen pienempi kuin miesten. Suomessa ei ole käytössä ehdokas-kiintiöitä, mutta monilla puolueilla on kuitenkin omia suosituksia miesten ja naisten tasapuolisesta asettamisesta ehdolle. Puolueiden omat naisjärjestöt ovat ajaneet jo pitkään tasapuolisempaa ehdokasasettelua. Viimeaikaisissa vaaleissa suurimmalla osalla puolueista onkin ollut ehdokaslistoillaan noin 40 prosenttia naisia.

Naisten osuus sekä ehdokkaista että valituista nousi melko lineaarisesti vuoteen 1991 asti (ks. Tilastoliite). Vuosina 1995 ja 1999 naisten osuus ehdokkaista kuitenkin laski edellisiin vaaleihin verrattuna. Vuonna 1995 tämä näkyi myös naisten osuudessa valituista kansanedustajista, kun osuus laski 39 prosentista 34 prosenttiin. Viimeaikaisissa eduskuntavaaleissa naisten osuus on ollut taas hienoisessa nousussa. Naisten osuus valituista heijastelee naisten määrää ehdokkaina, joten tasapuolinen ehdokasasettelu on tärkeää.

Naiset ovat olleet eduskuntavaaleissa miehiä aktiivisempia äänestäjiä vuodesta 1987 asti. Tutkimusten mukaan miehet suosivat äänestäessään oman

sukupuolensa edustajaa, kun taas naisten äänet jakautuvat tasaisemmin sekä miehille että naisille.

Kunnallisvaalit

Toisin kuin monissa muissa maissa, Suomessa naisten osuus kunnanvaltuustoissa oli pitkään alhaisempi kuin eduskunnassa. Kuitenkin 1990-luvun alussa kuntatasolla rikottiin 30 prosentin raja, ja viimeisen kymmenen vuoden aikana naisvaltuutettujen osuus on noussut lähes 37 prosenttiin. Naisedustuksen vaihtelu eri kuntien ja alueiden välillä on edelleen merkittävää. Yleensä naisvaltuutettuja on enemmän vauraissa kaupunkikunnissa kuin pienissä, maa-seutuvaltaisissa ja köyhemmissä kunnissa, joskin tämä yhteys on vähentynyt ajan myötä. Samoin puolueiden välillä on naisvaltuutettujen osuudessa ollut selkeitä eroja, mutta viime vuosina nämä erot ovat pienentyneet. Naisten osuus kuntavaalien ehdokkaista on kasvanut jatkuvasti, mutta vasta vuoden 2008 vaaleissa naisia asetettiin ehdolle ensimmäistä kertaa yli 40 prosenttia.

Euroopan unioni ja kansainväliset järjestöt

Suomesta tuli Euroopan Unionin jäsen vuonna 1995, jonka jälkeen Euroopan parlamentin vaalit on järjestetty neljä kertaa. Ensimmäisissä Suomessa järjestetyissä vaaleissa vuonna 1996⁵ naisia ja miehiä tuli valituiksi yhtä paljon. Seuraavina vaalivuosina 1999 ja 2004 naisten osuus valituista suhteessa edellisiin vaaleihin kuitenkin laski. Vuonna 2009 naisten osuus valituista nousi 62 prosenttiin (8 naisedustajaa 13:sta), joka on EU-maiden korkein osuus. Euroopan parlamentissa on nykyisin yhteensä 736 jäsentä, joista naisia on 35 prosenttia.

Euroopan unionin 27 komissaarista naisia on yhdeksän. Euroopan unionin jäsenmailla on valta nimetä komissaariehdokkaat ja siten vaikuttaa komission kokoonpanoon. EU:n jäsenmaat ovat kuitenkin esittäneet pääasiassa miesehdokkaita.

Vanhasen I hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa (2004–2007) on kiinnitetty huomiota kansainvälisten päätöksentekojen tasa-arvoisuuteen. Ulkoministeriö on pyrkinyt omalta osaltaan asettamaan kansainvälisten toimielinten ehdokkaiksi tai jäseniksi entistä tasapuolisemmin naisia ja miehiä. Ehdokas- ja jäsenvalinnoista ja niiden tasa-arvoisuudesta ei ole saatavilla systemaattisesti tilastotietoja, joten tasa-arvo-ohjelmien tavoitteiden toteutumista on tässä suhteessa vaikea arvioida.

5.3 SUKUPUOLTEN TASA-ARVO VALTIONHALLINNON PÄÄTÖKSENTEOSSA JA VALMISTELUSSA

Vaaleilla valittujen päätöksentekojen lisäksi on tärkeä kiinnittää huomiota siihen, miten sukupuolten tasa-arvo toteutuu päätöksenteon valmistelussa, kuten valtionhallinnon johtopaikoilla sekä valtionhallinnon valmistelevissa toimielimissä.

5 Eduskunta valitsi vuonna 1994 ensimmäiset Suomen edustajat omasta keskuudestaan.

Naiset valtionhallinnon johtopaikoilla

Kuten oheisesta taulukosta on havaittavissa, naisten osuus valtionhallinnon ylimmässä johdossa on noussut huomattavasti 2000-luvulla. Naisten osuuteen valtionhallinnon johtotehtävissä onkin kiinnitetty erityistä huomiota viimeisten hallitusten aikana ja nostettu esiin konkreettisia toimenpiteitä osuuden nostamiseksi. Kuitenkin ylimmässä johdossa naisten osuus jää edelleen 28 prosenttiin, vaikka naisten osuus valtion henkilöstöstä on lähes puolet. Naisten korkea koulutustaso ja osallistuminen valtionhallinnon tehtäviin eivät näin sellaisenaan heijastu naisten määrään johtavilla paikoilla. Myöskään miesvaltaisen johtajiston eläköityminen ei ole nopeasti nostanut naisjohtajien määrää, vaikka tämänsuuntaisia arvioita on esitetty. Näkyvien myönteisten muutosten aikaansaamiseksi tarvitaan edelleen erityisiä toimia.

Naisten osuuden kehittyminen valtionhallinnon johtotehtävissä⁶

Vuosi	Ylimmästä johdosta	Johtoon kuuluvista	Muista esimiehistä	Koko henkilöstöstä
	%	%	%	%
1997	13,0	16,5	29,5	45,1
1998		23,8	30,0	45,8
1999		25,9	27,8	46,1
2000	12,0	31,7	36,6	46,4
2001		30,7	34,3	47,8
2002	15,2	32,6	37,8	48,2
2003	21,9	33,1	38,4	48,4
2004	22,6	35,7	39,2	49,0
2005	24,3	32,7	38,3	49,1
2006	25,1	29,1	23,6	49,1
2007	26,2	29,9	23,9	49,8
2008	27,5	31,0	25,3	49,6
2009	27,6	33,8	27,3	49,6
2010	28,2			

Lähde: Valtiovarainministeriö.

Naisjohtajien osuuden kehittymistä kuvaavien tilastotietojen tuottamisesta sovittiin vuonna 2002. Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto kerää tarkempia tietoja naisten osuudesta valtionhallinnon johtopaikoilla YLVA-seurantajärjestelmän⁷ kautta.

Naisten vähäiseen määrään valtionhallinnon johdossa on kiinnitetty huomiota kahdessa viimeisessä hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa. Hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan vuosille 2004–2007 kirjattiin tavoitteeksi valtionhallinnossa avautuviin johtajavirkoihin hakevien naisten määrän lisääntyminen

6 Ylimpään johtoon on laskettu valtiovarainministeriön mallin mukaan ministeriöiden ylin johto (valtiosihteerit, kansliapäälliköt, alivaltiosihteerit, osastopäälliköt ja vastaavat) ja virastojen ylin johto (pääjohtajat, ylijohdajat, virastojen päälliköinä, maaherrat, oikeuskansleri, apulaisoikeuskansleri, puolustusvoimain komentaja, valtakunnan-syyttäjä ja muut vastaavat, jotka ovat virastopäällikön asemassa). Johtoon kuuluvat virastojen ja laitosten johtajat ylä- ja keskitasolla sekä tulosyksiköiden ja vastaavien vastuuyksikköjen johtajat. Muihin esimiehiin kuuluvat toimenkuvat, joissa työnjohtamisen ja esimiestehtävien osuus työajasta on yli puolet.

7 Ylimmän johdon vaativuudenarviointijärjestelmä.

niin, että noin puolet nimitetyistä olisi naisia. Sukupuolinäkökulma pyrittiin entistä paremmin huomioimaan rekrytointiprosessin kaikissa vaiheissa. Jatkossa tarkemmat tiedot hakijoista tullaan kirjaamaan Valtiokonttorin Heli-rekrytointijärjestelmään, joten hakijoiden seuraaminen sukupuolittain eriteltynä tulee mahdolliseksi.

Tasa-arvo-ohjelmassa 2004–2007 oli lisäksi tavoitteena valtion naisjohtajien verkostoitumisen tukeminen. Valtiovarainministeriö on tukenut vuonna 2002 perustettua Naisjohtajat – uralla eteenpäin -verkostoa 2004–2006. Verkostotapaamisia on järjestetty myös hankkeen päättymisen jälkeen.

Tasa-arvo-ohjelmassa 2008–2011 on edelleen tavoitteena kasvattaa naisten määrää valtionhallinnon johdossa. Naisten urakehitystä valtionhallinnossa edistävää työryhmä (2009) ehdotti toimenpiteitä, joiden avulla naisten osuutta voidaan kasvattaa sekä hakijoista että nimitetyistä kaikissa valtionhallinnon esimies- ja johtotehtävissä. Toimenpidesuosituksukset keskittyvät valtionhallinnon rekrytointikäytäntöihin, johtamiskoulutukseen ja esimiesten rooliin naisten uralla etenemisen tukemisessa.

Naisten ja miesten edustus valtionhallinnon komiteoissa ja työryhmissä

Hallitusohjelmien ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmien tavoitteiden ja toimenpiteiden lisäksi tasa-arvoa päätöksenteon valmistelussa on edistetty Suomessa jo pitkään lainsäädännön avulla. Vuonna 1995 tasa-arvolakiin lisättiin kiintiösäännös, jonka mukaan ”valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä sekä kunnallisissa toimielimissä lukuun ottamatta kunnanvaltuustoja tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu”. Vuoden 2005 tasa-arvolain uudistuksessa lakiin lisättiin maininta myös ehdokkaiden nimeämisestä. Nykyisen lain mukaan viranomaisten ja kaikkien niiden tahojen, joita pyydetään nimeämään ehdokkaita kiintiöpykälässä mainittuihin toimielimiin, tulee mahdollisuuksien mukaan ehdottaa sekä naista että miestä jokaista jäsenpaikkaa kohden. Toimielinten asettamista valmistelevan viranomaisen tehtävänä on huolehtia siitä, että kiintiösäännöstä noudatetaan. Lisäksi on huomattava, että sukupuolten tasapuolisen edustuksen periaate ulottuu julkishallinnon johto- ja hallintoelimiin, muun muassa valtion virastojen ja laitosten sekä liikelaitosten johtoelimiin (hallintoneuvosto, johtokunta tai muu luottamushenkilöistä koostuva johto- tai hallintoelin).

Kansainvälinen tasa-arvopolitiikka ja erityisesti YK:n naisten oikeuksien sopimuksen ratifiointi Suomessa (1986) vaikuttivat merkittävällä tavalla kiintiöiden hyväksymiseen suomalaiseen lainsäädäntöön. Soveltamisalaltaan Suomen kiintiölainsäädäntö on kuitenkin kansainvälisesti poikkeuksellinen: toisin kuin monissa muissa maissa, joissa kiintiöitä sovelletaan vaalien ehdokasasetteluissa, tasa-arvolain kiintiösäännös kohdistuu erityisesti päätöksenteon valmisteluun sekä valtionhallinnossa että kunnallisella tasolla. Suomalaisessa poliittisessa järjestelmässä valmistelevilla komiteoilla ja työryhmillä on ollut

perinteisesti merkittävää suunnitteluvälit. Tässä suhteessa suomalaisen kiintiölainsäädännön kohdentaminen on onnistunut.

Kiintiösäännöksellä on ollut merkittävä vaikutus naisten ja miesten edustukseen valtionhallinnon komiteoissa ja työryhmissä, jotka valmistelevat valtioneuvoston päätettäväksi tulevia asioita. 1980-luvun alussa naisten osuus valmistelevissa toimielimissä oli vain noin 10 prosenttia, ja 1990-luvunkin alussa vain noin kolmannes. 1990-luvun lopulta lähtien toimikuntien ja työryhmien kokoonpano on kokonaisuudessaan noudattanut kiintiösäännöstä: Tilastokeskuksen mukaan naisten osuus kaikista valtionhallinnon hankkeiden varsinaisista jäsenistä (komiteat, toimikunnat, työryhmät, neuvottelukunnat, selvityshenkilöt, jne.) oli 43 prosenttia vuonna 2003. Maaliskuussa 2009 kaikista valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden asettamien hankkeiden varsinaisista jäsenistä oli naisia 45 prosenttia. Miehiä on useammin varsinaisina jäseninä kuin naisia, varajäsenten osalta sukupuolten edustus oli tasaisempi.

Ministeriöiden välillä on edelleen eroja naisten ja miesten edustuksessa valmistelevissa toimielimissä. Vuonna 2009 vain opetusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hankkeissa naisten osuus varsinaisista jäsenistä oli puolet; 47 prosenttiin ylsivät maa- ja metsätalousministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Alhaisimmat naisten osuudet hankkeiden varsinaisissa jäsenissä olivat puolustusministeriössä (23 %), liikenne- ja viestintäministeriössä (34 %) ja sisäasiainministeriössä (34 %).

Kiintiösäännöstä ei sovelleta selvityshenkilöihin, joiden käyttö on lisääntynyt erityisesti 2000-luvulla valtioneuvoston päätöksenteon valmistelussa. Kun 1990-luvulla selvityshenkilöitä nimitettiin vuosittain alle kymmenen, 2000-luvun alusta lähtien selvityshenkilöiden määrä on vaihdellut 12 ja 28:n välillä. Vielä 1990-luvulla naisia ei ollut lainkaan selvityshenkilön tehtävissä; 2000-luvulla naisten osuus on ollut alimmillaan 17 prosenttia ja korkeimmillaan yli 38 prosenttia. Naisten ja miesten osuutta selvityshenkilöistä koskevasta nimityksistä onkin tärkeää seurata säännöllisesti ja kiinnittää huomiota sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen myös tältä osin.

Jotta kiintiösäännöksen noudattamista voitaisiin seurata systemaattisesti, on vuosittaisten tilastojen tuottaminen sukupuolijakaumasta valtion komitealaitoksesta ja laajemmin valtion hankkeista erittäin tärkeää. Myös tasa-arvolaki (16–17§) edellyttää lain noudattamisen seuranta. Valtionhallinnon hankerekisterissä (HARE) on tilastotietoja naisten ja miesten osuuksista toimielimissä ministeriöittäin ja hanketyypeittäin. Samanlaista koottua tietoa tarvitaan myös yllä mainituista julkista valtaa käyttävien toimielinten tai virastojen, laitosten ja kunta- tai valtioenemmistöisten yhtiöiden johto- tai hallintoelimistä, joihin sovelletaan tasa-arvolain tasapuolisen edustuksen periaatetta.

5.4 KUNNALLINEN PÄÄTÖKSENTEKO

Kiintiösäännös kunnallisissa toimielimissä

Kiintiösäännöksellä on ollut huomattava merkitys sukupuolten tasapuolisen edustuksen takaamisessa myös kunnallisen päätöksenteon valmistelussa.

Kiintiösäännös on nostanut naisten osuutta varsinkin kunnanhallituksissa ja kunnallisissa lautakunnissa viimeisen kymmenen vuoden aikana. Kunnallisia toimielimiä koskevan kiintiösäännöksen lisäksi tasa-arvolain vuoden 2005 uudistuksessa kiintiösäännös laajennettiin eksplisiittisesti koskemaan kuntien välisen yhteistoiminnan toimielimiä. Näitä ovat mm. kuntayhtymän yhtymävaltuustot ja -hallitukset sekä kuntien yhteiset toimielimet, kuten lautakunnat, johtokunnat ja seutuyhteistyöneuvottelukunnat.

Myös kuntatasolla kiintiösäännös on ollut kansainvälisesti katsoen poikkeuksellinen: se kohdistuu päätöksentekoa valmisteleviin toimielimiin, ja kunnanvaltuustot on rajattu lain ulkopuolelle. Tämä on merkittävää erityisesti siksi, että kuntatasolla juuri valmistelevat ja toimeenpanevat toimielimet, kuten lautakunnat ja kunnanhallitukset, ovat lisänneet vaikutusvaltaansa kuntasektorin 1990-luvun rakenteellisissa uudistuksissa. Tältä osin kiintiösäännöksellä on ollut vaikutusta keskeisiin päätöksenteon valmistelun tasoihin kunnallispolitiikassa.

Kiintiösäännöksen vaikutukset kunnallisessa päätöksenteossa

Kiintiösäännöksellä on ollut huomattava merkitys kunnallisten toimielinten kokoonpanoon. Ennen vuotta 1997 naisten osuus kunnanhallituksissa oli selkeästi heidän valtuusto-osuuttaan pienempi. Syksyn 1996 kunnallisvaalien jälkeen nimetyt kunnalliset toimielimet noudattivat ensimmäistä kertaa 40 prosentin vähimmäisvaatimusta: naisia oli tuolloin kunnanhallituksissa 45 prosenttia ja kunnallisissa lautakunnissa 47 prosenttia. Sittemmin naisten osuus on noussut 46 prosenttiin kunnanhallituksissa ja 48 prosenttiin lautakunnissa.

Tutkimukset ovat osoittaneet, että kiintiösäännöksellä on ollut myös laadullisempia vaikutuksia kunnalliseen päätöksentekoon. Kiintiöiden myötä perinteinen sukupuolen mukainen työnjako erityisesti lautakuntatyössä on vähentynyt. Tämä on näkynyt selvästi naisten osuuden kasvamisessa teknisen sektorin ja elinkeinopolitiikkaa koskevissa lautakunnissa ja toisaalta miesten osuuden kasvussa sosiaali- ja terveystieteiden sekä koulutussektorin lautakunnissa. Lautakuntiin on saatu monipuolisempaa asiantuntemusta, ja toisaalta naisten ja miesten saama kokemus uusilla alueilla on vähentänyt asiantuntemuksen eriytymistä sukupuolen mukaan. Vuoden 2005 uusi säännös kiintiöiden soveltamisesta kunnallisen yhteistoiminnan toimielimiin on erityisen tärkeä, kun kuntien välinen yhteistyö lisääntyy ja kuntasektori elää laajemminkin merkittävää rakennemuutosta.

On kuitenkin huomattava, että kiintiösäännöksen toimeenpano ei ole tutkimusten mukaan juurikaan lisännyt sukupuolinäkökulman huomioonottamista kunnallisessa päätöksenteossa eikä aktivoinut kuntien tasa-arvotyötä. 1980-luvulla parhaimmillaan 30 kunnassa oli tasa-arvotoimikunta, mutta 1990-luvulla niiden määrä putosi runsaaseen kymmeneen, eikä niiden määrä ole noussut 2000-luvulla. Kunnallisen tasa-arvotyön ongelmat ovat näkyneet myös suhteellisen vähäisessä tasa-arvosuunnitelmien määrässä, vaikka tasa-

arvon edistäminen suunnitelmallisesti on kuntien lakisääteinen velvollisuus sekä viranomaisina että työnantajina.

Kunnallisen päätöksenteon määrälliset tasa-arvo-ongelmat näkyvät kunnallisen päätöksenteon korkeimmilla paikoilla. Naisia on edelleen vähemmistö kunnallisten toimielinten puheenjohtajista, ja kunnanhallitusten puheenjohtajien osalta vähittäinen naisten osuuden kasvu näyttää viime vuosina pysähtyneen ja kunnanvaltuustojenkin osalta hidastuneen. Vuoden 2009 alussa toimikautensa aloittaneissa valtuustoissa naispuheenjohtajia on 27 prosenttia, mikä on runsaan prosenttiyksikön korkeampi kuin vuonna 2005. Kunnanhallituksissa naispuheenjohtajien osuus on edelleen vain runsaat parikymmentä prosenttia. Kuntien ylimmässä johdossa ongelmana on ollut myös naiskunnanjohtajien vähäinen osuus, vaikka naisten osuus on kasvanut. Vuoden 2009 alussa kaikista Suomen kunnanjohtajista (ml. apulaiskaupunginjohtajat) naisia oli 14 prosenttia.

1990-luvulta lähtien kuntien päätöksenteossa ovat yleistyneet lähinnä johtavista virkamiehistä koostuvat johto- ja ohjausryhmät. Johtoryhmillä ei ole lainsäädännöllistä asemaa, mutta niiden asemaa säätelee useimmissa kunnissa johtosääntö. Näille toimielimille on viimeisen vuosikymmenen aikana siirtynyt merkittävää valmisteluvaltaa muun muassa budjettiin liittyvissä kysymyksissä. Kuten kunnallisten toimielinten puheenjohtajisto, johtoryhmät ovat kiintiösäännöksen ulkopuolella. Alustavat tulokset kuntaliitoskunnista osoittavat, että kuntien väliset erot johtoryhmän sukupuolijakaumassa ovat erittäin suuria. Jotta kuntaliitosten sukupuolivaikutuksia voidaan arvioida, tarvitaan johtoryhmistä systemaattista tilastotietoa.

Kuntien rakennemuutos ja sukupuolten tasa-arvo

1990–2000 -luvulla suomalaisessa kuntakentässä on ollut käynnissä laajamittaisia rakenteellisia uudistuksia. Näillä uudistuksilla voi olla merkittäviä vaikutuksia myös sukupuolten tasa-arvoon kunnallisessa päätöksenteossa ja laajemmin kuntien toiminnassa. Paras-hankkeen suunnitteluvaiheessa korostettiin, että rakennemuutosten erilaisia vaikutuksia naisten ja miesten kannalta on tarkasteltava kolmesta näkökulmasta: 1) vaikutukset työssäkäynnin, uran ja taloudellisen aseman eli henkilöstön näkökulmasta, 2) vaikutukset palvelujen käyttäjien näkökulmasta sekä 3) vaikutukset yhteiskunnallisen osallisuuden näkökulmasta. Lokakuussa 2006 valmistui sisäasiainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä Suomen Kuntaliiton yhteistyönä opas sekä laajempi käsikirja sukupuolen huomioimiseksi uudistuksen toimeenpanossa alueilla.

Päätöksenteon tasa-arvon näkökulmasta erityisen tärkeä kysymys on se, miten kuntaliitokset ja kuntien toimintatapojen muutokset vaikuttavat sukupuolten edustukseen kuntien hallinnollisessa ja poliittisessa päätöksenteossa. Tästä tarjoaa tutkimustietoa Kuntaliiton koordinoima hanke⁸, joka tarkastelee kuntaliitosten vaikutuksia sukupuolten edustukseen kunnallispolitiikassa

8 Hanketta rahoittaa Kuntaliitto, STM:n tasa-arvoyksikkö ja valtiovarainministeriö, ja se toteutetaan kunta- ja palvelurakenneuudistusta arvioivan ARTTU-tutkimusohjelman erillishankkeena.

ja viranhaltijajohdossa. Tutkimusta on hyödynnetty myös valtioneuvoston selonteossa kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (2009).

Naisten osuus kunnanvaltuustoissa ylitti 30 prosentin rajan 1990-luvun alussa ja on sen jälkeen kasvanut muutaman prosenttiyksikön kerrallaan. Kuitenkin syksyn 2008 vaaleissa nousu oli vain 0,3 prosenttiyksikköä edellisistä vaaleista. Kuntaliitosalueilla naisia valittiin valtuustoihin suhteessa vähemmän kuin samoissa, aiemmin itsenäisissä kunnissa. Muissa kuin liitoskunnissa naisten valtuusto-osuus on sen sijaan hiukan korkeampi kuin edellisellä valtuustokaudella. Naisvaltuutettujen osuus on selvästi laskenut erityisesti pienemmissä liitoskunnissa.

Kiintiösäännös takaa naisten ja miesten tasapuolisen edustuksen välillisesti valittavissa kunnallisissa toimielimissä. Tärkeää on kuitenkin myös seurata, miten kuntarakenteen muutokset vaikuttavat sukupuolten edustukseen kiintiösäännöksen ulkopuolelle jäävissä toimielinten puheenjohtajapaikoissa. Naispuheenjohtajien osuus on pikku hiljaa kasvanut, mutta vuoden 2008 vaalien jälkeen kehitys näyttää hidastuneen varsinkin kuntaliitoskunnissa. Liitoskuntien valtuustoissa naispuheenjohtajien osuus on kasvanut yhdellä prosenttiyksiköllä, mutta hallituksissa naispuheenjohtajien osuus on laskenut 24 prosentista 22 prosenttiin. Lisäksi kaikissa 1.1.2009 liitoksen toteuttaneissa 32 kunnassa kunnanjohtajaksi valittiin mies. Kuten Kuntaliiton selvityksessä todetaan, kuntarakenteen painottuminen suurempiin yksiköihin näyttäisi ainakin uudistuksen alkuvaiheessa hidastaneen naisten osuuden kasvua kuntien korkeimmassa johdossa.

Kunnallista päätöksentekoa koskevien määrällisten indikaattoreiden lisäksi huomiota tulee kiinnittää myös laajemmin sukupuolten tasa-arvon ja kuntademokratian välisiin yhteyksiin, niin päätösvallan siirtymiin kuin päätöksenteon uusiin muotoihinkin. Kiintiöiden myötä miesten ja naisten tasavertainen edustus on lisääntynyt kunnanhallituksissa ja lautakunnissa eli niissä kunnallisissa toimielimissä, joille on delegoitu lisää toimivaltaa viimeisten vuosikymmenten aikana. Toisaalta vaikutusvaltaansa ovat lisänneet kunnalliset johtoryhmät sekä kunnallisten palvelujen yhtiöittämisen myötä yhtiöiden hallintoneuvostot ja hallitukset, joissa miehet ovat edelleen enemmistönä. Lisäksi olisi seurattava, miten kunnallisen päätöksenteon uudet toimintatavat ja käytännöt, kuten päätöksenteon tehokkuuden korostaminen ja strategiatyöskentely, vaikuttavat sukupuolten tasa-arvoon. Samoin päätöksenteon avoimuus ja kansalaisjärjestöjen toiminta kuntatasolla ovat tärkeitä kysymyksiä myös sukupuolinäkökulmasta. Sukupuolinäkökulman ja sukupuolten tasa-arvon tulisikin olla mukana, kun tarkastellaan kunnallisen demokratian tilaa ja kunnallista päätöksentekoa koskevia muutoksia ja kehitetään indikaattoreita näiden muutosten seuraamiseksi. Tämä tarkoittaa, että kunta- ja palvelurakenteen uudistuksen seurannassa sukupuolten tasa-arvoa koskevien muutosten seuranta niin päätöksenteon, kunnallisten palvelujen kuin kuntien henkilöstön näkökulmasta on tärkeä olla keskeisessä asemassa.

Kunnallisen päätöksenteon lisäksi huomiota on syytä kiinnittää myös aluetason päätöksentekoon ja varsinkin vuonna 2010 toteutuneen aluehallinnon uudistuksen mahdollisiin sukupuolivaikutuksiin. Tämä edellyttää muun muassa sen arvioimista, miten aluehallinnon tehtävien organisointi ja kokoaminen uusiin aluehallintovirastoihin sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin ovat vaikuttaneet sukupuolten edustukseen päätöksenteossa ja viranhaltijajohdossa sekä sukupuolten tasa-arvon edistämiseen virastojen valmistelussa ja päätöksenteossa.

5.5 SUKUPUOLTEN TASAPUOLINEN EDUSTUS YRITYSTEN JOHTOPAIKOILLA

Naisten osuuden lisääminen sekä valtion omistamien yhtiöiden että muiden yhtiöiden hallituksissa on ollut yksi hallituksen tasa-arvopolitiikan painopiste-alueista viimeisen kymmenen vuoden aikana. Siihen on kiinnitetty huomiota vuosien 1997–1999 tasa-arvo-ohjelmasta lähtien kaikissa tasa-arvo-ohjelmissa ja myös vuoden 2003 hallitusohjelmassa (Vanhanen I). Tasa-arvo-ohjelmissa taloudellinen päätöksenteko on liitetty naisten mahdollisuuksiin toimia johtavissa tehtävissä sekä valtion omistamissa että muissa yrityksissä. Päähuomio on kohdistunut valtionyhtiöihin ja valtion osakkuusyhtiöihin, joihin hallituksella on tosiasiallisia mahdollisuuksia vaikuttaa. Yksityissektorin yritysten johtamispolitiikkaan hallituksella on vähemmän vaikutuskeinoja.

Naiset ovat sekä Suomessa että maailmanlaajuisesti vähemmistössä yritysten johtopaikoilla ja niiden päätöksenteossa. Varsinkin kaikkein korkeimmissa asemissa ero miesten ja naisten osuuksissa on hyvinkin suuri. Tutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet, että naisten johtamat yritykset menestyvät vertailuissa keskimäärin miesjohtoisia paremmin. Syitä yritysjohdon miesenemmistöisyyteen saattaa olla monenlaisia, kuten miehiä suosivat ja naisia syrjivät yritys- ja johtamiskulttuurit ja tiukassa istuvat asenteet ja perinteet.

Sukupuoli liittyy osaltaan moninaisuuskeskusteluun, jota käydään enenevässä määrin myös yritysmaailmassa. Henkilöstön moninaisuus niin sukupuolten, erilaisten vähemmistöjen ja kansallisuuksien osalta nähdään entistä enemmän voimavarana ja tärkeänä menestystekijänä yritysten välisessä kilpailussa. Tutkimusten mukaan aktiivisella monimuotoisuuspolitiikalla on myönteinen vaikutus muun muassa yrityksen julkisuuskuvaan, innovatiivisuuteen ja tehokkuuteen. Sukupuolten tasa-arvo ja yhdenvertaisuuskysymykset ovat siten oleellisia myös yritystoiminnan kannattavuuden näkökulmasta.

Valtionyhtiöt ja valtion osakkuusyhtiöt

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa vuosille 1997–1999 tavoitteeksi oli kirjattu naisten osuuden lisääminen 30 prosenttiin kyseisinä vuosina asetettavissa valtion liikelaitosten ja valtionyhtiöiden johtoelimissä. Tasa-arvo-ohjelmaan vuosille 2004–2007 kirjattiin tavoitteeksi jatkaa ohjelmaa naisten määrän lisäämiseksi valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden hallituksissa sekä asetettiin tarkemmat määrälliset tavoitteet sukupuolten tasapuolisesta

edustuksesta vuoteen 2005 mennessä. Samansuuntaista yksityiskohtaista tavoitteenasettelua on jatkettu 2008–2011 tasa-arvo-ohjelmassa.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelman mukaan valtion kokonaan omistamien yhtiöiden hallituksissa on oltava naisia ja miehiä vähintään 40 prosenttia. Samoin valtionenemmistöisissä pörssiyhtiöissä tavoitteena on päästä lähelle 40 prosentin osuutta. Näiltä osin tavoitteet on saavutettu: vuonna 2010 valtion kokonaan omistamien yhtiöiden hallituksissa naisten osuus on 45 prosenttia, ja valtioenemmistöisissä pörssiyhtiöissä naisten osuus hallituksen jäsenistä on 39 prosenttia. Valtioenemmistöisissä yhtiöissä, jotka eivät ole pörssissä, on naisten hallitusosuus 27 prosenttia.

Yhtiöissä, joissa valtion määräysvalta on suppeampi, myös naisten hallitusosuus on jäänyt pienemmäksi. Yhtiöissä, joissa valtio on vähemmistössä, ja jotka eivät ole pörssiyhtiöitä, naisten osuus hallitusten jäsenistä on 17 prosenttia vuonna 2010. Pörssiyhtiöissä, joissa valtio on vähemmistöomistaja, naisten osuus hallituksissa on 29 prosenttia.⁹

Valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden osalta asetetut tavoitteet ovat siis toteutuneet yleisesti tarkasteltuna hyvin. Ongelmana on se, että hallitusten naisjäsenet ovat pääosin valtion nimeämiä, eivätkä muut omistajatahot ole omilla nimityksillään juuri tukeneet tasa-arvon toteutumista hallituksissa. Jos muita omistajatahoja ei saada mukaan tukemaan tasa-arvoista nimityspolitiikkaa, naisten osuuden kasvu yritysten hallituksissa on rajallista.

Pörssiyhtiöt

Euroopan tasolla Suomi sijoittuu muiden Pohjoismaiden kanssa kärkeen vertailtaessa naisten osuuksia pörssiyhtiöiden hallituksissa. Kuitenkin myös Suomessa miehet ovat hyvin selkeänä enemmistönä yritysten hallituksissa.

Naisten määrän lisääminen taloudellisessa päätöksenteossa kirjattiin vuoden 2003 hallitusohjelmaan. Valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden lisäksi hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa on mainintoja myös yksityissektoriin liittyen, mutta tavoitteet eivät ole yhtä konkreettisia kuin valtionyhtiöiden kohdalla.

Vuonna 2008 pörssiyhtiöiden hallitusjäsenistä naisia oli 12 prosenttia, vuonna 2009 14 prosenttia ja vuonna 2010 osuus nousi lähes 17 %:iin. Naisten osuus on kasvanut, mutta kasvu on ollut hidasta. Lisäksi naisten ja miesten osuudet hallituksissa vaihtelevat muun muassa yrityksen koon mukaan. Naisten osuus hallitusten jäsenistä vähenee ja miesten osuus kasvaa samalla, kun yrityksen koko pienenee. Tulevaisuudessa olisi tarpeellista pystyä seuraamaan pörssiyhtiöiden hallituspaikkojen lisäksi myös johtajien jakautumista eri toimialojen ja yrityskoon mukaan, jotta mahdollista sukupuolen mukaista työnjakoa voidaan seurata.

Tasa-arvo-ohjelma vuosille 2008–2011 korostaa vuoropuhelun jatkamista yksityissektorin kanssa naisten urakehityksen tukemiseksi. Vuoropuhelun

⁹ Valtio on joko enemmistö- tai vähemmistöomistaja sekä noteeratuissa että listaamattomissa yhtiöissä. Yhtiöiden hallitusjäsenyyksiä koskevaa valtion nimitysvaltaa rajoittavat yhtiöryhmästä riippuen muun muassa osakassopimukset, vähäinen omistusosuus tai yhtiön toimialan erityispiirteet.

edellytykset ovatkin parantuneet. Vuonna 2007 Vanhasen I hallitus järjesti politiikan ja talouselämän päättäjille sekä median edustajille seminaarin naisten työurista ja roolista taloudellisessa päätöksenteossa. Vuonna 2008 sosiaali- ja terveysministeriö järjesti yhdessä Elinkeinoelämän keskusliiton, Elinkeinoelämän Valtuuskunnan ja Henkilöstöjohdon ryhmä – HENRY ry:n kanssa valtakunnallisen seminaarin, jossa esiteltiin eri yritysten tapoja tukea naisten urakehitystä. Teemasta on myös valmistunut ja tekeillä useita selviytyksiä. Lisäksi Arvopaperimarkkinayhdistys hyväksyi vuonna 2008 uuden listayritysten hallinnointikoodin, joka ohjeistaa yrityksiä aiempaa velvoittavammin kiinnittämään huomiota molempien sukupuolten edustukseen hallitusten kokoonpanoissa.

Tarkasteltaessa naisten osuutta pörssiyhtiöiden hallituksissa Norja on maailmantilaston huipulla. Siellä naisten osuus pörssiyhtiöiden hallituspaikoista on ylittänyt 40 prosenttia. Norjassa hyväksyttiin vuonna 2006 kiintiölaki, jonka mukaan pörssiyhtiöiden hallituksissa on oltava kumpaakin sukupuolta vähintään 40 prosenttia. Laki tuli lopullisesti voimaan vuoden 2008 alusta, jolloin kiintiösääntöä tuli noudattaa kaikissa pörssiyhtiöissä. Myös Suomessa on ajoittain esitetty kannanottoja kiintiöiden puolesta, ja asia oli esillä hallituskaudella 2003–2007 muun muassa Norjan kiintiölainsäädännön vaikutuksesta. Naisten osuuden kehittymistä yhtiöiden hallituksissa on tärkeää seurata ja käytettyjä keinoja arvioida säännöllisesti.

Oma erillinen yksityistä sektoria koskeva tasa-arvokysymys liittyy sukupuolten edustukseen yritysten operatiivisessa johdossa. Tämä kysymys ei juurikaan ole ollut esillä tasa-arvopolitiikassa. Tarkasteltaessa naisten osuutta yritysten toimitusjohtajina Suomen sijoitus eurooppalaisessa vertailussa on hyvin alhainen: vuonna 2007 Suomi oli 27 EU-maan vertailussa sijalla 25. Kyseisenä vuonna yritysten toimitusjohtajista oli Suomessa naisia 17 prosenttia, kun EU-maissa keskimäärin joka kolmas toimitusjohtaja oli nainen.

5.6 SUKUPUOLI, DEMOKRATIA JA KANSALAISVAIKUTTAMINEN

Hallitusohjelmien ja tasa-arvo-ohjelmien päätöksentekoa koskevat kirjaukset ovat viimeisen kymmenen vuoden tarkastelujaksolla keskittyneet sukupuolten tasapuolisen edustuksen edistämiseen ja naisten osuuden kasvattamiseen poliittisessa päätöksenteossa ja sen valmistelussa sekä yritysten johtopaikoilla. Erilaisia päätöksenteon rakenteita ja käytäntöjä on kuitenkin tarpeen tarkastella myös laajemmin sukupuolen ja moninaisuuden näkökulmasta. Esimerkiksi eduskunnan valiokuntalaitos on jäänyt tähän asti vähälle huomiolle, vaikka sillä on suuri merkitys lainsäädäntöprosessissa. Kansalaisyhteiskunta on demokraattisen yhteiskunnan kulmakivi, ja kaikilla kansalaisilla, niin naisilla kuin miehilläkin, tulee olla mahdollisuus osallistua politiikan sisältöjen muotoiluun.

Kuuleminen ja kansalaisjärjestöjen asema

Sekä eduskunnan valiokuntien että ministeriöiden lainvalmistelutyöhön liittyy erilaisten järjestöjen ja asiantuntijoiden kuuleminen. Anne Maria Hollin ja Milja Saaren vuonna 2009 ilmestyneen raportin mukaan vuonna 2005 valiokunnissa konsultoiduista henkilöasiantuntijoista noin kaksi kolmannesta oli miehiä. Asiantuntijoiden kuuleminen jakautui sukupuolittain siten, että perinteisesti miehisinä pidetyillä aloilla, kuten talous- ja puolustuspolitiikassa, kuultiin selvästi vähemmän naisia, kun taas naisisina pidetyillä aloilla, kuten sosiaali- ja tasa-arvoasioissa, naisten osuus kuulluista oli suhteellisesti suurempi.

Miehiä ja naisia tulee kuulla tasapuolisesti asiantuntijoina, jotta monenlaiset intressit tulisivat mahdollisimman hyvin huomioiduksi poliittisessa päätöksenteossa. Nais- ja miesasiantuntijoiden määrällinen tasa-arvo ei kuitenkaan riitä takaamaan sitä, että naisille ja miehille tärkeät kysymykset nousevat päätöksenteossa esiin. Sukupuoleen liittyvien kysymysten huomioimiseksi valiokuntien on tärkeää konsultoida sellaisia tahoja, joilla on tasa-arvoasiantuntemusta. Tällaisia ovat varsinkin nais- ja miesjärjestöt. Nykyisin nais- ja miesjärjestöjä konsultoidaan valiokunnissa hyvin vähän. Nais- ja miesjärjestöjen kuulemisilla voidaan tuoda esiin erilaisia sukupuoleen liittyviä näkökulmia, ja siksi niiden kuuleminen olisi tarpeellista myös muissa kuin selkeästi tasa-arvokysymyksiksi nimetyissä asioissa.

Naisjärjestöjen konsultointi ei ole yleistynyt, vaikka niiden asemaa suomalaisessa yhteiskunnassa voidaan pitää melko vakiintuneena. Naisjärjestöjen valtiontuki tuli lakisääteiseksi vuoden 2008 alusta, ja laki koskee Naisjärjestöjen Keskusliiton sekä Naisjärjestöt yhteistyössä (NYTKIS) ry:n valtionavustuksia. Rahoituksen vakiinnuttaminen loi pysyvämmän pohjan järjestöjen toiminnalle.

Kuultavaksi kutsuttavien asiantuntijoiden ja järjestöjen valinnassa olisi tärkeää kiinnittää huomiota myös moninaisuusnäkökulmaan. Tämä tarkoittaa toisaalta sitä, että erilaiset ryhmät ja esimerkiksi vähemmistöjä edustavat järjestöt pääsevät tasapuolisesti kuultavaksi, ja toisaalta sitä, että myös ryhmien sisäisiin eroihin ja naisten asemaan järjestöjen sisällä kiinnitetään huomiota. Molempien sukupuolten huomioonottaminen on turvattava, kun maahanmuuttajajärjestöjä ja muita vähemmistöryhmiä edustavia kansalaisjärjestöjä kuullaan. Tämä edistää laajemmin maahanmuuttaja- ja vähemmistöryhmiin kuuluvien sekä naisten että miesten poliittista osallistumista.¹⁰ Maahanmuuttajien, ja erityisesti maahanmuuttajanaisten, sekä vähemmistöryhmien naisten ja miesten osallisuutta voidaan lisätä muun muassa tuottamalla tietoa osallistumismahdollisuuksista, tukemalla järjestötoimintaa ja luomalla tiloja moninaiselle kansalaisten kohtaamiselle.

¹⁰ Myös YK:n naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea on vuonna 2008 antamissaan loppupäätelmissä kiinnittänyt huomiota maahanmuuttaja- ja vähemmistönaisten asemaan poliittisissa ja julkisissa elimissä. Suomen tulee raportoida vuonna 2011 naisten, ml. maahanmuuttaja- ja vähemmistönaisten, edustuksesta poliittisessa ja julkisessa toiminnassa.

Sukupuolten tasa-arvo työmarkkinajärjestöjen päätöksenteossa

Suomessa työmarkkinajärjestöillä on ollut perinteisesti tärkeä rooli yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Sen lisäksi, että työmarkkinajärjestöt ovat olleet mukana tulopoliittisia sopimuksia ja työehtosopimuksia koskevissa neuvotteluissa, ovat ne osallistuneet lainsäädännön ja muiden yhteiskunnallisten uudistusten valmisteluun. Yhteiskunnallisen osallistumisen ja vaikuttamisen näkökulmasta onkin tärkeää, että sukupuolten tasapuolinen edustus toteutuu myös työmarkkinajärjestöjen johtoelimissä.

Tasa-arvo-ohjelman 1997–1999 loppuraportti kiinnittää huomiota naisten aliedustukseen sekä palkansaajakeskusjärjestöjen että työnantajapuolen järjestöjen päätöksenteossa. Tilanne ei ole juurikaan muuttunut kymmenen vuoden aikana. Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuonna 2009 palkansaajakeskusjärjestöjen puheenjohtajiston kokoonpanosta vain 13 prosenttia ja hallituksen jäsenistä vain noin neljännes oli naisia, vaikka koko jäsenistöstä naisia oli yli puolet. Valtuustoissa naisten osuus oli 46 prosenttia.

Työnantajapuolella Elinkeinoelämän keskusliitossa (EK) hallituksen jäsenistä ja varajäsenistä oli naisia ainoastaan 14 prosenttia vuonna 2009. Hallituksen puheenjohtaja ja kaikki varapuheenjohtajat olivat miehiä. Korkeinta päätösvaltaa käyttävässä edustajistosta naisten osuus oli samana vuonna vain kahdeksan prosenttia.

Demokratian ja kansalaisvaikuttamisen edistäminen

Demokraattiseen yhteiskuntaan kuuluu olennaisesti kansalaisten mahdollisuus osallistua poliittiseen päätöksentekoon. Demokraattisen poliittisen edustuksen ja osallistumisen periaate edellyttää, että naiset ja miehet ovat mahdollisimman tasavertaisesti edustettuna päätöksenteossa ja että he pystyvät vaikuttamaan päätösten muotoiluun.

Vanhasen I hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman tavoitteena oli edistää aktiivista kansalaisuutta, kansalaisyhteiskunnan toimintaa, kansalaisten yhteiskunnallista vaikuttamista ja edustuksellisen demokratian toimivuutta. Politiikkaohjelma teetti erillisen selvityksen sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta ohjelmaan ja sen toimeenpanoon. Valtavirtaistamisselvitys tehtiin kuitenkin vasta politiikkaohjelman alettua, ja sukupuolinäkökulman sisällyttäminen ohjelman hankkeisiin niiden jo käynnistyttyä oli vaikeaa.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman työtä on jatkettu valtioneuvostossa demokراطiioliittisten tavoitteiden ja toimenpiteiden kautta. Vuoden 2010 helmikuussa hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä, ja siihen on koottu toimenpide-ehdotuksia kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien vahvistamiseksi. Samassa yhteydessä laadittiin demokراطiioliittinen keskusteluasiakirja Demokراطiioliittikan suuntaviivat. Periaatepäätöksessä on sovittu toteutettavaksi Suomen demokratia-arviointi (2012–2014), jonka pohjalta laaditaan ensimmäinen demokراطiioliittinen selonteko 2010-luvun puolivälissä.

Sukupuolten tasa-arvon on tärkeä olla kiinteä osa demokratiapolitiikan suunnittelua ja toteutusta sekä demokratian ja kansalaisyhteiskunnan kehityksen seurantaa. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista käsitellään demokratiapoliittisessa keskusteluasiakirjassa, ja sukupuolinäkökulma on ollut osa demokratiaindikaattorien kehittämistä. Tätä työtä on tärkeä jatkaa ja integroida sukupuolinäkökulma vahvasti demokratiapolitiikkaan.

6. KOULUTUS

Koulutuksen tasa-arvo on keskeinen tasa-arvopolitiikan alue, sillä koulutuksella on merkittäviä vaikutuksia naisten ja miesten elämään, urakehitykseen, arvomaailmaan ja sosialisatioon. Koulutusta koskevassa tasa-arvopolitiikassa on korostunut koulutuksen ja työelämän yhteys, ja keskeisenä tavoitteena on ollut sukupuolen mukaisen kahtiajaon lieventäminen sekä koulutuksessa että työelämässä.

Koulutustaso on Suomessa korkea. Erityisesti naiset ovat korkeasti koulutettuja, ja sekä pojat että tytöt menestyvät kansainvälisesti katsoen koulussa erittäin hyvin. Vaikka molemmilla sukupuolilla on tasavertainen pääsy koulutukseen, ovat koulutusalat kuitenkin vahvasti jakautuneet sukupuolen mukaan. Tässä kahtiajaossa ei ole tapahtunut oleellisia muutoksia viimeisen kymmenen vuoden aikana. Sukupuolenmukaisilla perinteisillä koulutus- ja ammatinvalinnoilla on yhteyksiä naisten ja miesten eriarvoisuuteen työelämässä ja palkkauksessa. Vaikka suomalaisilla naisilla on koulutustasonsa ja opiskelumenestyksensä puolesta hyvät edellytykset menestyä työelämässä, heidän koulutukseen laittamansa panostukset eivät näy riittävästi urakehityksessä ja palkkauksessa, eikä heidän koulutustaan maksimaalisesti hyödynnetä työelämässä. Miesten keskimäärin naisia alhaisemmasta koulutustasosta ei työmarkkinoilla seuraa alhaisempi palkkaus. Alhaiseen koulutustasoon sen sijaan voi liittyä työllistymisongelmia.

Koulua ja opetusta pidetään usein sukupuolineutraalina, mitä se ei kuitenkaan käytännössä ole. Vaikka sukupuolten tasa-arvo hyväksytään periaatteelliseksi lähtökohdaksi, käytännön toiminnassa sukupuolten eriarvoisuutta ja kaavamaisia käsityksiä tyttöjen ja poikien välisistä eroista ja erilaisista tarpeista vahvistetaan tiedostamatta ja huomaamatta. Hallituksen tasa-arvopolitiikalla on haluttu vaikuttaa sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen siten, että kasvatus ja koulutus tukisivat oppilaiden koulumenestystä sukupuolesta riippumatta. Näin ollen sukupuoleen liittyviä stereotyyppisiä käsityksiä ja toimintamallien uusintamista tulisi välttää, jotta kaikilla oppilailla olisi sukupuolesta riippumatta tasavertaiset mahdollisuudet omien taipumustensa ja lahjakkuuksiensa kehittämiseen.

6.1 HALLITUKSEN TOIMET KOULUTUKSEN TASA-ARVON LISÄÄMISEKSI

Koulutuksen tasa-arvoa koskevia toimenpiteitä on sisällytynyt kaikkiin selonteon tarkasteluajanjakson aikaisiin hallituksen tasa-arvo-ohjelmiin. Sukupuolen mukaisen segregaatian vähentäminen on ollut keskeinen tavoite. Segregaation lieventämistä koskevat toimenpiteet ovat kohdistuneet sukupuolen mukaan

jakautuviin koulutusala- ja oppiainevalintoihin. On esimerkiksi pyritty lisäämään tyttöjen osuutta matemaattisten ja teknisten oppiaineiden opiskelijoissa. Vahvasti sukupuolisidonnaisten tekstiili- ja teknisen työn välistä kahtiajakoa on pyritty lieventämään. Myös opettajien perus- ja täydennyskoulutusta, opintojen ja ammatinvalinnan ohjausta on kehitetty sekä kannustettu oppilaitoksia tasa-arvoa edistäviin käytäntöihin.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmien yhtenä tavoitteena on ollut ihmisoikeuksien ja tasa-arvon edistäminen paikallisten opetussuunnitelmien seurannassa ja arvioinnissa. Koulutuksen tasa-arvoa on pyritty lisäämään myös kehittämällä tasa-arvo- ja sukupuolitietoista opetusta ja pedagogisia menetelmiä, jotka huomioivat tyttöjen ja poikien mahdolliset kehitykselliset erot. Lisäksi on korostettu varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen merkitystä sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi. Sen sijaan aikuiskoulutuksen osa-alueisiin, henkilöstökoulutukseen, työelämässä kehittymiseen ja uudelleen kouluttautumiseen liittyviä tasa-arvotavoitteita ei ohjelmissa ole esiintynyt.

Hallituksen uusimmassa tasa-arvo-ohjelmassa (2008–2011) tasa-arvo-tietoisuuden lisääminen kouluissa ja segregaaation lieventäminen on nostettu keskeiseksi tavoitteeksi. Siinä toimenpiteinä esitetään sukupuolitietoisen opetuksen lisäämistä opettajankoulutukseen ja opettajien täydennyskoulutukseen. Lisäksi ohjelman tavoitteena on varmistaa yhdessä kustannusyhtiöiden kanssa, että oppimateriaalit eivät sisällä stereotyyppisiä käsityksiä tytöistä ja pojista.

6.2 OPETUSTA JA KOULUTUSTA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ JA KOULUTUSPOLITIikka

Opetusta koskeva lainsäädäntö asettaa velvoitteita opetuksen järjestämiselle ja tavoitteet kouluissa annettavan opetuksen ja kasvatuksen sisällöille. Peruskoulut ja keskiaste ovat läpikäyneet useita koulunuudistuksia 1970-luvulta lähtien. Koulunuudistusten seurauksena koulutusta koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu ja opetuksen kehittämiseksi on laadittu erilisiä kehittämissuunnitelmia. Sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen tavoite sisältyi 1970-luvulla lakiin (474/1978) keskiasteen koulutuksen kehittämisestä. Perusopetusta ja lukio-opetusta koskevien lakien tullessa voimaan 1980-luvulla, sukupuolten tasa-arvon edistäminen säilyi edelleen yhtenä laintasoisena opetuksen tavoitteena. Myös ammatillisista oppilaitoksista annettuun lakiin sisältyi sukupuolten tasa-arvon tavoite 1980-luvulla. Lisäksi keskiastetta koskevat määrävuosiksi kerrallaan hyväksytyt kehittämissuunnitelmat sisälsivät 1980-luvulla konkreettisia tavoitteita sukupuolten tasa-arvon lisäämiseksi.

Nykyiset opetustointa koskevat lait astuivat voimaan vuonna 1999. Tällöin perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen lainsäädännöt uudistettiin ja niitä yhtenäistettiin. Voimassa oleva lainsäädäntö ei sisällä tavoitteita sukupuolten välisestä tasa-arvosta, vaan siinä käsitellään tasa-arvoa yleisesti ilman viittauksia naisten ja miesten välisen tasa-arvon toteutumiseen.

Koulutusta ja tutkimusta koskevat kehittämissuunnitelmat uudistuivat 1990-luvun alussa ja ovat siitä lähtien kattaneet koko koulutusjärjestelmän esiopetuksesta alkaen ja päätyen yliopisto-opetukseen ja tutkimukseen. Valtioneuvoston nykyisin joka neljäs vuosi hyväksymillä kehittämissuunnitelmilla on merkittävä rooli koulutuksen ja opetuksen järjestämisessä ja niitä koskevassa tavoitteenasettelussa. Selonteon tarkastelujakson aikana (1995–2010) on ollut voimassa neljä koulutusta ja tutkimusta koskevaa kehittämissuunnitelmaa. Näissä kehittämissuunnitelmissa on esitetty varsin vähän sukupuolten tasa-arvon edistämiseen liittyviä tavoitteita. Tasa-arvotavoitteiden taustalla vaikuttaa pääsääntöisesti olevan pyrkimys sukupuolineutraaliuteen.

Viime vuosien koulutuspoliittisessa suunnittelussa sukupuolten tasa-arvoa on käsitelty varsin ohuelti. Tasa-arvo-ohjelmien tavoitteet eivät ole johdonmukaisesti välittyneet opetuksen tavoitteiden määrittelyyn, koulutuksen suunnitteluun ja kehittämiseen. Jatkossa on tarpeen varmistaa, että aktiivisia toimenpiteitä edellyttävät hallituksen tasa-arvopoliittiset tavoitteet sisällytetään osaksi koulutuspoliittista päätöksentekoa ja sen valmistelua.

Tasa-arvolain velvoitteet oppilaitoksille

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta sisältää määräyksiä tasa-arvon toteutumisesta koulutuksessa ja opetuksessa. Lain mukaan naisilla ja miehillä on oltava samat mahdollisuudet koulutukseen ja ammatilliseen kehitykseen ja opetuksen, tutkimuksen sekä oppiaineiston on tuettava lain tarkoitusta. Sukupuoleen perustuva syrjintä opiskelijavalinnoissa, opetusta järjestettäessä, opintosuoritusten arvioinnissa ja oppilaitoksen muussa toiminnassa on kielletty.

Tasa-arvolain koulutusta koskevia velvoitteita lisättiin vuonna 2005. Peruskoulua lukuun ottamatta vuoden 2005 lainuudistus velvoittaa oppilaitoksia tekemään toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman, jossa erityistä huomiota tulee kiinnittää tasa-arvon toteutumiseen opiskelijavalinnoissa, opetusta järjestettäessä ja opintosuorituksia arvioitaessa. Oppilaitosten tulee lisäksi ryhtyä toimenpiteisiin, joilla pyritään seksuaalisen ja sukupuoleen perustuvan häirinnän ehkäisemiseen ja poistamiseen. Suunnitelman tulee sisältää oppilaitosten tasa-arvotilannetta koskeva kartoitus sekä tarpeelliset toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi. Lain mukaan suunnitelma voidaan sisällyttää osaksi opetussuunnitelmaa tai muuta oppilaitoksessa laadittavaa suunnitelmaa, ja se tulee tehdä yhteistyössä henkilöstön ja opiskelijoiden edustajien kanssa. Oppilaitokset ovat työnantajina velvollisia laatimaan myös henkilöstöä koskevan tasa-arvosuunnitelman, mikäli työntekijöitä on vähintään 30.

Tärkeä osa tasa-arvolakia on sen sisältämä ns. sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen periaate. Tasa-arvolain mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa sekä luoda uusia hallinto- ja toimintatapoja tämän toteuttamiseksi. Erityisesti laki velvoittaa muuttamaan niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista.

6.3 KOULUTUKSEN SEGREGAATIO

Sukupuolen mukaista kahtiajakoa koulutus- ja ammatinvalinnoissa on pidetty keskeisenä sukupuolten tasa-arvoon liittyvänä ongelmana koulutuksessa liki kaksikymmentä vuotta. Tavoitteita ja toimenpiteitä koulutuksen segregaatian purkamiseksi on esitetty kaikissa hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa. Segregaation purkamisen tavoite mainitaan myös nykyisessä koulutusta ja tutkimusta koskevassa kehittämissuunnitelmassa (2007–2012). Toimenpiteitä on kohdistettu esimerkiksi oppilaanohjauksen ja ammatinvalinnan ohjauksen kehittämiseen sekä perinteiset sukupuolirajat ylittävien valintojen tukemiseen. Oppilaitoksia on myös kannustettu etsimään käytäntöjä, jotka tukevat tasa-arvon edistämistä. Myös opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen sisältöihin on pyritty vaikuttamaan.

Segregaation lieventämiseksi koulutuksessa ja työelämässä on perustettu myös kaksi työryhmää. Vuonna 2004 Opetusministeriön asettaman Tasavertaiset työmarkkinat -työryhmän tehtävänä oli pohtia lyhyen ja pitkän aikavälin toimenpiteitä, joilla vaikutetaan oppiaine- ja koulutuslavalintoihin sekä työpaikkakulttuureihin tasa-arvoa ja ei-tyypillisiä valintoja edistäen. Syksyllä 2009 asetettiin Segregaation lieventämistyöryhmä pohtimaan sukupuolenmukaisen kahtiajaon vähentämistä kouluissa ja työelämässä koulutuksen ja opetuksen avulla. Työryhmä teki kannanoton perusopetuksen yleisiä valtakunnallisia tavoitteita ja perusopetuksen tuntijakoa valmistelevalle työryhmälle. Kannanotossa kiinnitetään huomiota muun muassa sukupuolisidonnaisuuteen perusopetuksen yleisissä tavoitteissa sekä työelämävalmiuksien ja työelämäntuntemuksen vahvistamiseen sukupuolisidonnaisten stereotyyppien poistamiseksi ja oppilaiden valinnanmahdollisuuksien avartamiseksi.

Sukupuolten erilaiset valinnat tulevat esiin sellaisissa oppiaineissa, joissa voi valita syventäviä tai soveltavia oppimääriä. Yleinen ilmiö on, että pojat suorittavat tyttöjä enemmän matematiikan ja luonnontieteiden valinnaisia opintoja peruskoulussa. Poikien osuus matematiikan valinnaisten kurssien suorittajista on ollut noin 55 prosenttia vuosina 1999–2007. Sama trendi on nähtävissä luonnontieteiden valinnaisissa opinnoissa, joissa pojat ovat olleet enemmistönä kurssien suorittajista samana ajanjaksona.

Lukion opiskelijoista hieman vajaa 60 prosenttia on naisia, ja naiset hankkivat myös muuta yleissivistävää koulutusta miehiä enemmän. Lukiokoulutuksessa näkyy sama ilmiö kuin perusopetuksen ainevalinnoissa: miehet opiskelevat matematiikkaa, fysiikkaa ja kemiaa suhteellisesti enemmän kuin naiset. Naiset sen sijaan opiskelevat miehiä enemmän kieliä. Naisten kiinnostus matematiikan opiskelua kohtaan on kuitenkin lisääntynyt. Vuonna 2007 naisten osuus matematiikan pitkän oppimäärän suorittaneista opiskelijoista oli 46 prosenttia, kun vuonna 1999 naisten osuus oli 42 prosenttia.

Erityisesti naisten matematiikan ja luonnontieteiden opiskelua on pyritty edistämään erilaisilla kehittämishankkeilla. Opetushallituksen vuosina 1997–2004 toteuttaman LUMA-hankkeen tulokset osoittivat, että erityistoimilla tyttöjen kiinnostus matematiikan opiskelua kohtaan kasvoi. Merkittäviä

tuloksia saatiin aikaan hankkeeseen osallistuneissa oppilaitoksissa, joissa lukion suorittaneista pitkän oppimäärän opiskelleiden tyttöjen osuus kasvoi 26 prosentista 39 prosenttiin vuosien 1997 ja 2004 välillä. Matematiikan lisäksi tyttöjen kiinnostus luonnontieteiden opiskeluun kasvoi LUMA-lukioissa. Hankkeen päätyttyä sekä tyttöjen että poikien kiinnostus matematiikkaan ja luonnontieteisiin on laskenut. LUMA-hankkeen tulokset osoittavat, että kehittämishankkeilla voidaan saada aikaan muutoksia, mutta niiden juurruttaminen edellyttää jatkuvia toimenpiteitä.

Myös peruskoulun ja lukion jälkeiset opiskeluvalinnat ovat sukupuolisdonnaisia. Eniten tasapainottumista on tapahtunut korkeakouluopinnoissa. Sen sijaan ammatillisessa koulutuksessa segregatio on voimakkainta, vaikka toisaalta kaikilla aloilla opiskelee nykyisin sekä miehiä että naisia. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla ja yleisesti hoiva-alalla on edelleen hyvin vähän miesopiskelijoita, kun taas tekniikka, liikenne ja metsätalous ovat vahvasti miesten aloja. Segregaatiossa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia viimeisen vajaan kymmenen vuoden aikana, kun eroja tarkastellaan karkealla koulutuslaluokituksella. Sosiaali-, terveys- ja liikunta-alan uusista opiskelijoista naisten ja miesten määrät ovat pysyneet lähes ennallaan. Ennestään naisennemmistöisillä aloilla kuten humanistisella ja kasvatusalalla sekä matkailu-, ravitsemis- ja talousalalla naisten prosentuaaliset osuudet uusista opiskelijoista ovat jopa hieman kasvaneet vuodesta 1999 vuoteen 2007. *Segregatio ja sukupuolten väliset palkkaerot* - tutkimuksen mukaan segregatio on lieventynyt kaikilla koulutustasoilla vuodesta 1995 vuoteen 2004 asti, mutta kehitys pysähtyi 2000-luvulla.

Ammatillisen koulutuksen yhteisvalinnassa on vuodesta 1987 lähtien ollut voimassa menettely, jonka mukaan hakija saa yhteisvalinnoissa lisäpisteitä hakemisesta alalle, jossa hakijan sukupuoli on vähemmistönä. Tällä menettelyllä ei kuitenkaan ole ollut merkittävää vaikutusta.

Segregaation purkamistoimet on useimmiten kohdennettu naisiin ja tyttöihin. Tässä on osin onnistuttukin. Esimerkiksi naisten osuus matematiikan pitkän opintomäärän suorittaneista on viime vuosina kasvanut. Myös luonnontieteissä naisten määrää on pystytty kasvattamaan. Ammattialoista naisten osuus lisääntyi esimerkiksi prosessi- ja materiaalitekniikassa sekä palo- ja pelastusalalla viidessä vuodessa (2002–2007) noin 20 prosentilla. Naisten osuudet ovat kasvaneet myös poliisikoulutuksessa, ajoneuvo- ja kuljetustekniikassa sekä kone-, metalli- ja energiatekniikan opintoaloilla. Miesten osuudet ovat lisääntyneet lievästi käsi- ja taideteollisuudessa ja kotitalous- ja kuluttajapalveluissa. Poikien ja miesten oppiaine- ja alavalintoihin ei ole kohdistunut tavoitteita samassa laajuudessa kuin tyttöjen ja naisten valintoihin.

Sukupuolenmukaisiin koulutusvalintoihin on pyritty vaikuttamaan pääosin erilaisin kehittämishankkein. Pysyviä vaikutuksia näiden toimenpiteiden kautta ei ole kuitenkaan onnistuttu saamaan aikaan. Jatkossa segregatioon kohdistuvien toimenpiteiden vaikuttavuutta tulee tehostaa niin, että sukupuolenmukaisen kahtiajaon lieventämisen tavoitteet ja sukupuolitietoisien

ohjauksen menettelyt otetaan osaksi oppilaitosten suunnittelun ja kehittämisen painopisteitä (koulutuksen sisältöjä, opetussuunnitelmia ja tutkintojen perusteita.)

Tasa-arvon edistäminen ja sukupuolen mukaisen segregaatian lieventäminen on tarpeen huomioida myös työelämässä kehittämisessä ja koulutautumisessa. Vuonna 2007 lähes 70 prosenttia tutkintoon johtamattoman aikuiskoulutuksen opiskelijoista oli naisia. Uudelleen kouluttautuminen ja uuden ammatin hankkiminen ovat tilanteita, joissa työvoimapolitiisin toimenpitein voidaan vaikuttaa segregaatioon niin, että naisia ohjataan tai tuetaan siirtymään miesvaltaisille aloille tai miehiä vastaavasti naisvaltaisille aloille. Lisäksi työnantajan järjestämän henkilöstökoulutuksen suunnitteluun ja toteutukseen tulee sisällyttää tasa-arvonäkökulma. Onkin tärkeää, että jatkossa tasa-arvotavoitteita kohdistetaan myös aikuiskoulutukseen.

6.4 TASA-ARVON EDISTÄMINEN VARHAISKASVATUKSESSA

Varhaiskasvatus on tasa-arvon edistämisen kannalta avainasemassa. Kasvatuksella ja koulutuksella vaikutetaan niihin asenteisiin, tietoihin ja taitoihin, joiden varassa ihmiset yhteiskunnassa toimivat.

Jotta sukupuolisidonnaisia valintoja saadaan purettua, on pyrittävä rohkaisemaan sukupuolten tasa-arvoa edistäviä toimenpiteitä ja asenteita jo esiopetuksesta alkaen.

Tasa-arvon edistäminen päivähoidossa, varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa nostettiin Vanhasen I hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa koulutusta koskevien tasa-arvotavoitteiden keskiöön. Tavoitteena oli kasvatuksen ja koulutuksen kehittäminen siten, että se huomioi entistä tarkemmin tyttöjen ja poikien välillä olevat kehitykselliset erot ja niihin liittyvät erilaiset tarpeet, jotta varhaiskasvatus ja esiopetus tukisivat tasa-arvoisuuteen kasvamista. Aktiivista sukupuolten välisen tasa-arvon edistämistä koskevia tavoitteita ei kuitenkaan esiinny esimerkiksi valtioneuvoston päättämissä perusopetuksen valtakunnallisissa tavoitteissa ja tuntijaossa tai Opetushallituksen esi- ja perusopetuksen sekä aamu- ja iltapäivätoiminnan perusteissa. Ottamalla varhaiskasvatuksessa käyttöön sukupuolitietoisuuteen perustuvat kasvatus- ja opetussuunnitelmat ja opetusmenetelmät vähennetään tyttöjä ja poikia koskevaa stereotyyppistä ajattelua ja vaikutetaan myöhempiin sukupuolen mukaisiin koulutus- ja oppiainevalintoihin. Myös mainontaan ja mediaan liittyviä sukupuolikysymyksiä käsittelevää mediakasvatusta tulee lisätä. Pienten lasten mediakasvatusta on kehitetty esimerkiksi opetusministeriön rahoittamassa Mediamuffinssi-hankkeessa vuosina 2006–2007. Jatkossa voitaisiin hyödyntää myös Ruotsissa saatua kokemusta varhaiskasvatuksen tasa-arvotyöstä ja tasa-arvopedagogiikasta.

6.5 TASA-ARVON EDISTÄMINEN OPPILAITOKSISSA

Opetussuunnitelmat ja sukupuolten tasa-arvo

Valtakunnalliset opetussuunnitelmien perusteet ja ammatillisessa koulutuksessa tutkintojen perusteet ovat keskeisiä välineitä koulujen ja oppilaitosten työn ohjaamisessa. Opetussuunnitelman perusteet ovat normin lailla sitovia. Ne velvoittavat koulutuksen järjestäjää laatimaan paikallisen tai oppilaitoksen opetussuunnitelman, jossa voidaan tehdä oppilaitoskohtaisia painotuksia. Opetussuunnitelmia seuraa ja arvioi Opetushallitus. Paikallisia opetussuunnitelmia ei ole toistaiseksi arvioitu sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta.

Sukupuolten tasa-arvon edistäminen on huomioitu parhaiten perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteissa. Lukio-opetusta koskevissa opetussuunnitelmien sekä ammatillisten tutkintojen perusteissa viittaukset tasa-arvoon ovat vähäisiä.

Oppiainekohtaisissa opetussuunnitelmissa sukupuolineutraali lähestymistapa on yleinen. Monet oppiaineet, kuten esimerkiksi yhteiskuntaoppi, historia, filosofia ja terveystieto tarjoaisivat kuitenkin mahdollisuuksia tasa-arvokysymysten käsittelyyn osana opetusta.

Sukupuolisidonnaisuus on poistunut oppiaineista lähes kokonaan, mutta sukupuolen mukaista kahtiajakoa esiintyy kuitenkin edelleen valinnaisissa aineissa. Tämä näkyy esimerkiksi taideaineiden valinnassa. Tytöt valitsevat poikia useammin kuvataiteen ja musiikin valinnaisiksi aineiksi.

Perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteissa vuosiluokkien 5–9 kohdalla liikunnan opetuksessa kehoitetaan huomioimaan sukupuolten erilaiset tarpeet sekä oppilaiden kasvun ja kehityksen erot. Liikunnan opetuksessa sukupuolen mukainen ryhmitys onkin yleinen. Jatkossa liikunnan opetuksessa on tarpeen siirtyä sukupuolijaosta joustavampiin ryhmityksiin ja kehittää mahdollisuuksia opettaa liikuntaa myös sekaryhmissä. Nuorten kiinnostusta liikunnan eri muotoihin tulisi tukea ennakkoluulottomasti sukupuoleen liittyvistä perinteisistä rajoista ja oletuksista riippumatta.

Käsityön opetuksen sisältöjen ja tavoitteiden jakautuminen tekniseen työhön ja tekstiilityöhön pitää yllä sukupuolisegregaatiota. Tähän on kiinnitetty huomiota useammassa hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa. Vanhasen II hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa (2008–2011) on nostettu esille huoli käsityön opetuksen vaikutuksesta myöhempiin koulutuslavalintoihin muun muassa siksi, että tekniseen työhön sisältyy esimerkiksi sähköoppia, joka on fysiikan osa. Vuoden 2004 opetussuunnitelmauudistuksessa tekninen työ ja tekstiilityö yhdistettiin yhdeksi käsityö-nimiseksi oppiaineeksi. Uudistuksella pyrittiin sukupuolineutraaliin käsityön opetukseen. Vaikka opetussuunnitelman perusteissa käsityö on yksi aine, käytännössä se useimmiten jakautuu edelleen tekstiili- ja tekniseksi työksi. Oppiaineeseen sisältyy mahdollisuus valinnaisuuteen vuosiluokilla 5–9, minkä johdosta pojat valitsevat edelleen useimmiten teknisen työn ja tytöt tekstiilityön. Koska käsityön opetusta järjestetään eri tavoin kunnasta, koulusta ja opettajasta riippuen, oppilailla ei

aina kaikkialla ole aitoja valinnanmahdollisuuksia tarjolla. Käsityön opetusta koskeva uudistus ei siten ole ollut segregaaation lieventämisen kannalta riittävä.

Opetushallitus on käynnistänyt käsityön oppimistulosten arvioinnin, joka tulee tarjoamaan tietoja vuonna 2011 tyttöjen ja poikien osallistumisesta teknisen työn ja tekstiilityön opetukseen sekä tietoja tarjolla olevista mahdollisuuksista ja oppimistuloksista. Käsityön sisältöjä ja tavoitteita koskevat ratkaisut tehdään osana perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden uudistamista, joka käynnistyy vuonna 2011.

Ammatillisen peruskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet uudistettiin vuosina 1999–2001, ja ne uudistetaan jälleen vuosina 2008–2010. Ammatillisen koulutuksen tutkintojen perusteet velvoittavat koulutuksen järjestäjän sisällyttämään opetussuunnitelmaan suunnitelmat koulutuksellista tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja kestävästä kehitystä edistävistä toimenpiteistä, mutta ovat muutoin sukupuolineutraaleja. Lisäksi ne edellyttävät ottamaan huomioon koulutuksen järjestämisessä myös muiden säädösten koulutusta koskevat velvoitteet, esimerkiksi tasa-arvolain velvoitteet.

Sukupuolten tasa-arvo oppilaanohjauksessa ja opinto-ohjauksessa Oppilaanohjauksen ja opinto-ohjauksen kehittäminen on arvioitu hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa tärkeäksi tavaksi vaikuttaa siihen, että tytöt ja pojat valitsisivat koulutus- ja ammattialan mahdollisimman laajasta valikoimasta perinteisten sukupuolikäsitysten rajoittamatta. Sukupuolitietoisien oppilaan- ja opinto-ohjauksen merkitys korostuu koulutuksen siirtymävaiheissa, jolloin nuori vähitellen selkiinnyttää suuntautumistaan sekä jatko-opintoihin ja ammattiin liittyviä pyrkimyksiään. On tärkeää, että sukupuolten tasa-arvon edistäminen huomioidaan myös oppilaille annettavassa työelämätietyoudessa, jonka kautta syntyy käsitys ammatista ja osaamisesta, omista oikeuksista työssä sekä työn ja perheen yhteensovittamisesta.

Oppilaan- ja opinto-ohjausta järjestetään usein luokka- ja ryhmäopetuksena. Jotta oppilaan- ja opinto-ohjauksessa voitaisiin paremmin tukea oppilaiden yksilöllisiä valintoja ja osaamista, on tärkeää että oppilaalle tarjotaan mahdollisuus myös riittävään henkilökohtaiseen ohjaukseen. Henkilökohtainen ohjaus on tärkeää silloin, kun oppilas hakee tukea perinteiset sukupuolirajat ylittävälle aine- ja ammattivalinnoille.

Oppilaan- ja opinto-ohjauksen asemaan on 2000-luvulla kiinnitetty paljon huomiota. Opetushallitus on toteuttanut erillisiä hankkeita oppilaanohjauksen ja opinto-ohjauksen sekä perusopetuksen laadun kehittämiseksi. Sukupuolten tasa-arvoa ei ole näissä hankkeissa kuitenkaan nostettu erillisen tarkastelun ja arvioinnin kohteeksi.

Myönteisiä tuloksia on saatu aikaan erilaisissa, pääosin EU:n rakennerahastojen tukemissa kehittämis- ja kokeiluhankkeissa. Niiden tavoitteena on ollut rohkaista nuoria hakeutumaan heitä kiinnostavalle alalle riippumatta oman sukupuolen osuudesta alalla. Jatkossa kokeilu- ja kehittämishankkeista saatuja hyviä tuloksia ja käytäntöjä tulisi hyödyntää paremmin opinto-ohjauksen

kehittämisessä. Opinto-ohjauksen kehittäminen voitaisiin myös kytkeä tiiviimmin koulujen tasa-arvosuunnitteluun.

Tasa-arvosuunnittelu oppilaitoksissa

Tasa-arvolain velvoite oppilaitoksille toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman laatimisesta on ollut voimassa vuodesta 2005. Tasa-arvosuunnitelmien keskiössä tulee lain mukaan olla tasa-arvon toteutuminen opiskelijavalinnoissa, opetusta järjestettäessä ja opintosuorituksia arvioitaessa. Lisäksi oppilaitosten tulee myös ehkäistä seksuaalisen ja sukupuoleen perustuvan häirintää. Tasa-arvosuunnitelma voidaan sisällyttää osaksi opetussuunnitelmaa tai muuta oppilaitoksessa laadittavaa suunnitelmaa.

Opetushallitus julkaisi vuonna 2008 *Yhteiseen ymmärrykseen tasa-arvosta* -oppaan, jonka tarkoituksena on tukea oppilaitoksia suunnitelmien tekemisessä ja edistää hyviä käytäntöjä oppilaitosten tasa-arvotyössä. Opetushallituksen vuonna 2009 teettämän selvityksen perusteella tasa-arvolain velvoittamaa tasa-arvosuunnittelua on oppilaitoksissa toistaiseksi toimeenpantu heikosti. Kyselyyn vastanneista¹¹ lukioista 37 prosenttia ja ammatillisista oppilaitoksista 27 prosenttia ilmoitti laatineensa oppilaitoskohtaisen toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman. Koulutuksen järjestäjän laatimaa toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa ilmoitti noudattavansa lukioista 21 prosenttia ja ammatillisista oppilaitoksista 27 prosenttia. Kyselyn mukaan opiskelijoiden osallistuminen tasa-arvotyöhön on ollut oppilaitoksissa vähäistä.

Kyselyn tulokset osoittavat, että oppilaitoskohtaisesti laaditut tasa-arvosuunnitelmat ottavat paremmin huomioon laissa erityisen huomion kohteena olevia asioita kuin koulutuksen järjestäjän laatimat suunnitelmat. Koulutuksen järjestäjän laatimaa tasa-arvosuunnitelmaa soveltavista oppilaitoksista noin puolet kertoi suunnitelman koskevan opetuksen järjestämistä, 45 prosenttia opiskelijavalintoja ja 38 prosenttia opintosuoritusten arviointia. Seksuaalista ja sukupuoleen perustuvaa häirintää käsiteltiin noin puolessa näistä suunnitelmista. Sen sijaan oppilaitoskohtaisista tasa-arvosuunnitelmista kolme neljäsosaa käsittelee opiskelijavalintoja, opetuksen järjestämistä, opintosuoritusten arviointia sekä seksuaalista ja sukupuoleen perustuvaa häirintää.

Sosiaali- ja terveysministeriö teki alkuvuodesta 2010 selvityksen eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain toimivuudesta. Selvityksen mukaan oppilaitosten yleistä tietoisuutta suunnitteluvetoisuudesta tulee edelleen lisätä. Koulutuksen järjestäjän laatima tasa-arvosuunnitelma ei ole lain mukaan riittävä. Erityisesti eroa henkilöstöpoliittisen ja toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman välillä tulisi oppilaitoksissa selkeyttää. Laki mahdollistaa tasa-arvosuunnitelman sisällyttämisen osaksi opetussuunnitelmaa tai muuta oppilaitoksessa laadittavaa suunnitelmaa. Opetushallituksen vuonna 2009 teettämän kyselyn mukaan hieman yli puolet oppilaitoksista oli laatinut erillisen tasa-arvosuunnitel-

¹¹ Kyselyyn vastasi 58 prosenttia lukioista ja 42 prosenttia ammatillisista oppilaitoksista.

man, neljänneksellä suunnitelma oli osa henkilöstöpoliittista suunnitelmaa ja vähemmistö (13 %) ilmoitti suunnitelmaan olevan osa opetussuunnitelmaa.

On tärkeää, että toiminnallisen tasa-arvosuunnittelun toteutumista kouluissa edistetään aktiivisesti. Tasa-arvosuunnittelun kehittämistä ja toteutumisen seurantaa on myös syytä jatkaa huomioiden sukupuoleen ja seksuaalisuuteen liittyvä moninaisuus. On myös lisättävä opiskelijoiden osallistumista tasa-arvosuunnitteluun. Tasa-arvosuunnittelun arvioinnissa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, mitkä ovat parhaita keinoja vaikuttaa sukupuolten tasa-arvoon oppilaitosten toimintakulttuurissa ja opetuksessa. Tasa-arvon edistämistä on kehitettävä myös peruskouluissa. Jotta segregaaation lieventämiseen voitaisiin vaikuttaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, on toiminnallisen tasa-arvosuunnittelun velvoite ulotettava myös perusopetukseen. Myös eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää lausunnossaan keväällä 2010 tärkeänä, että velvoite laatia toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma ulotetaan koskemaan myös peruskouluja.

Tasa-arvon edistämistä tukevat kokeilu- ja kehittämishankkeet

Sukupuolten tasa-arvoa on kouluissa ja oppilaitoksissa edistetty viime vuosina pääasiassa erilaisilla hankkeilla. Kokeilu-, kehittämis- ja tutkimushankkeita on viimeisten vuosikymmenien aikana ollut useita. Koulujen opetuskäytäntöjä koskeva tutkimus osoittaa, että vallitseva sukupuolineutraali lähestymistapa opetuksessa ja opintojen ohjauksessa itse asiassa ylläpitää perinteisiä sukupuolirooleja ja -jakoa. Siksi sukupuolitietoisuuden lisäämiseen tähtäävät hankkeet ja toimenpiteet ovat tärkeitä pyrittäessä kehittämään koulutuksen tasa-arvoa. Hankkeista saatua kokemusta, materiaalia ja käytänteitä tulisi kuitenkin hyödyntää systemaattisemmin. Erityisesti ne tulisi huomioida koulutuspolitiikan suunnittelun keskeisissä prosesseissa, esimerkiksi oppilaitosten ohjaus- ja opetuskäytäntöjen kehittämisessä sekä täydennyskoulutuksen toteutuksessa oppilaitosjohdolle ja opetushenkilöstölle.

Oppiminen ja kokemukset koulusta

Tyttöjen ja poikien välillä esiintyy eroja oppimisessa ja siinä, miten he kokevat koulunkäynnin. Pojilla on keskimäärin tyttöjä enemmän käyttäytymis- ja oppimisvaikeuksia ja he keskeyttävät opintonsa tyttöjä useammin. Tyttöillä on sen sijaan opiskelumenestyksestään ja myönteisestä koulusuhtautumisestaan huolimatta poikia alhaisempi itsetunto. Tutkimusten mukaan tytöt arvioivat itsensä poikia useammin hyviksi koululaisiksi, kun taas pojat pitivät itseään useammin piittaamattomina koululaisina. Sukupuolierot näyttävät säilyvän samansuuntaisina koko perusopetuksen ajan. Pohdittaessa syitä tyttöjen ja poikien erilaiseen koulukäyttäytymiseen, tuodaan usein esille väite, että koulu ei sovi toiminnallisille pojille ja tytöille järjestelmällinen työtapaa taas soveltuu paremmin. Taustalla on stereotyyppinen olettaus tytöistä ja pojista.

On tärkeää huomioida, että kansainvälisissä oppimista koskevissa tutkimuksissa sekä suomalaiset tytöt että pojat pärjäävät erittäin hyvin. Euroopan

komission vuonna 2010 julkistama tutkimus *Gender Differences in Educational Outcomes* sukupuolten oppimistuloksiin liittyvistä eroista osoittaa, että sukupuolten välisiä eroja oppimistuloksissa on vähän suhteessa sukupuolten väliseen samanlaisuuteen. Sosioekonomisilla tekijöillä on sukupuolta suurempi merkitys koulumenestykseen. Tiettyjen sosiaaliryhmien pojat pärjäävät hyvin, kun taas tiettyjen ryhmien tytöt eivät pärjää koulussa.

Myös suomalaisissa koulujen arkikäytäntöjä koskevissa tutkimuksissa on havaittu, että koulun arjessa usein vahvistetaan ja tuetaan tyttöjen ja poikien stereotyyppisiä toimintaorientaatioita ja asenteita. Olisikin tärkeää selvittää, miten tyttöjen ja poikien oppiaineita kohtaan tuntemat mieltymykset muokautuvat ja mistä koulussa koetut tunnekokemuksien erot johtuvat. Olisi syytä pohtia, rohkaiseeko koulukulttuuri kaikkien oppilaiden ja erityisesti myös poikien menestystä opinnoissaan ilman pilkankohteeksi joutumisen pelkoa tai häiriköintiä.

Jatkossa opetustyön kehittämisessä tulee vahvistaa opetusmetodeja ja -käytäntöjä, jotka huomioivat oppilaiden yksilölliset erot ja sukupuolten sisäisen moninaisuuden. Erityistä huomiota tulee kohdentaa oppilasarviointiin. Kansallisten oppimistulosten arviointien perusteella oppilasarviointi ei kohtele tyttöjä ja poikia tasapuolisesti. Pojat saavat matematiikassa jonkin verran osaamistaan heikompia arvosanoja, kun taas tyttöjen osaamistaso äidinkielen kohdalla on keskimäärin korkeampi kuin heidän saamansa todistusarvosana. Perusopetuksen laadun kehittämisen kannalta olisi siis tärkeää tukea sukupuolitietoiseen tutkimukseen perustuvaa opettajien täydennyskoulutusta. Lisäksi opetuksen sukupuolitietoiseen kehittämiseen liittyvien hankkeiden tuloksia tulisi ottaa paremmin käyttöön opetussuunnitelmissa ja opetuksen järjestämisessä. Sukupuolispesifin, oppiainekohtaisen didaktiikan kehittämisen tavoite on nostettu esiin myös hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa.

Oppimateriaali

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa on kiinnitetty huomiota myös oppimateriaalin vaikutukseen sukupuolistereotyypioiden ja sukupuolista käyttäytymistä normittavien mallien syntymisessä ja vahvistamisessa. Oppimateriaalin hyväksymismenettelystä, jossa kiinnitettiin paljon huomiota sukupuolten tasa-arvoon ja tasapuolisuuteen, luovuttiin 1990-luvun alkupuolella. Nykyisin oppimateriaalin tuotanto ja jakelu ovat pääasiassa kaupallisten kustantajien varassa ja päätökset käytettävästä oppimateriaalista tehdään oppilaitoskohtaisesti. Viime vuosikymmenen aikana oppimateriaalien kirjo on lisääntynyt ja verkkomateriaalin ja median vaikutus opetuksessa ja tiedonhankinnassa on kasvanut merkittävästi.

Oppimateriaalin laadusta on tehty joitakin tutkimuksia, jotka osoittavat oppimateriaalin pääsääntöisesti tavoittelevan sukupuolineutraalia lähestymistapaa. Oppimateriaalin on kuitenkin katsottu sisältävän myös sekä tietoisia että tiedostamattomia sukupuoliin liittyviä malleja ja asenteita, jotka normittavat ja asettavat oletuksia poikien ja tyttöjen käyttäytymiselle. Oppimateriaalin

nais- ja mieskuvaa sekä sukupuolisuutta tarkastelevaa tutkimusta tarvitaan jatkossa enemmän.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa (2008–2011) oppimateriaalin merkitys koululaisten nais- ja mieskuvan muotoutumisessa on otettu jälleen esille. Opetushallitus teetätti syksyllä 2010 selvityksen perusopetuksen oppikirjojen sukupuolikuvasta. Selvityksen mukaan miessukupuoli on enemmän esillä kaikissa tutkituissa materiaaleissa sekä tekstien että kuvitusten osalta. Miehet, pojat ja erilaiset maskuliiniset fantasiahahmot ovat systemaattisesti kaikkien oppiaineiden ja jokaisen luokka-asteen materiaaleissa enemmistönä verrattuna naisiin, tyttöihin ja feminiinisiin fantasiahahmoihin. Opetushallitus laatii oppaan oppikirjantekijöille sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi oppimateriaaleissa sekä arvioi jatkossa oppimateriaaleja säännöllisesti sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta. On tärkeää, että oppimateriaalin arvioinnissa huomioidaan myös sukupuolisen ja seksuaalisen suuntautumisen moninaisuus sekä esimerkiksi etnisyyden, vammaisuuden ja uskonnon pohjalta tuotetut erot.

6.6 TASA-ARVO LIIKUNTA-ALALLA

Suomalainen liikunnan tasa-arvotyö vahvistui 1990-luvun puolivälissä, kun naisten asemaa liikuntakulttuurissa selvittänyt työryhmä antoi ehdotuksia muun muassa naisten asemaan päätöksentekijöinä, liikunnanharrastajina ja rahan jaossa. Suomen Liikunta ja Urheilu SLU on toiminut kansallisen liikunta-alan tasa-arvotyön koordinoijana ja toteuttajana. Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) on ollut päärahoittaja, keskeisin yhteistyökumppani sekä suuntaviivojen luoja. Vuosituhannen vaihteen jälkeen merkittävin askel tasa-arvotyössä on ollut OPM:n Tasapeli-työryhmän toimenpiteet. Työryhmä otti muistiossaan (2005) kantaa laaja-alaisesti sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen ja sukupuolivaikutusten arviointiin liikunta-alalla. Valtavirtaistamisen pilotiksi valittiin Valtakunnallinen ohjaaja- ja valmentajakoulutuksen kehittämishanke 2008–2010. Hankkeessa tavoitteena oli lisätä vähemmistösukupuoleen kuuluvien valmentajien ja ohjaajien määrää eri lajeissa sekä kehittää heidän osaamistaan kummankin sukupuolen erityispiirteet huomioon ottaen. Toimenpiteet kohdentuivat koulutusten rakenteisiin ja sisältöihin.

OKM:n valtionavustuksissa sukupuolten välinen tasa-arvo on ollut yksi tuloskriteeri, mutta sen arvioinnissa ei ole käytetty mittareita. Vuodesta 2011 lähtien valtionavun saajilta tullaan edellyttämään vuosittaista tilastointia jäsenistönsä ja päätöksentekijöidensä sukupuolijakaumista osana toimintakertomuksia. Syksyllä 2010 käynnistyy OKM:n rahoittamana laajan tilast selvityksen uusiminen sukupuolten välisen tasa-arvon tilanteesta liikunta-alalla. Tasa-arvotilannetta olisi lähivuosina syytä pysähtyä tarkastelemaan ja arvioimaan ja luoda kansallinen strategia naisten ja miesten tasa-arvon edistämiseksi liikunta-alalla mahdollisine toimenpideohjelmineen. Selvää on ainakin, että alan tietoperustaa tulee vahvistaa tutkimustiedon avulla ja huomiota kiinnittää naisten urakehitykseen liikuntahallinnossa.

7. KORKEAKOULUTUS JA TUTKIMUS

Sukupuolten tasa-arvon edistäminen korkeakoulutuksessa ja tutkimuksessa on ollut pitkään osa tasa-arvopolitiikkaa. Hallitusohjelmissa tavoitteena on ollut naistutkimuksen aseman vahvistaminen sekä sukupuolten tasa-arvon edistäminen opettajankoulutuksessa. Hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa tavoitteet ja toimenpiteet ovat kohdistuneet muun muassa segregaaation purkamiseen, sukupuoli- ja tasa-arvotietoisuuden vahvistamiseen opettajankoulutuksessa, naisten tutkijanuran edistämiseen sekä naistutkimuksen aseman vakiinnuttamiseen ja tasa-arvotiedon informaatio- ja dokumentaatiotoiminnan järjestämiseen. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on nähty keskeisenä välineenä tasa-arvon edistämässä sekä korkeakoulutuksessa että tutkimuksessa.

Korkeakouluissa ja tutkimuksen piirissä on tehty tasa-arvotyötä jo usean vuosikymmenen ajan. Ensimmäiset yliopistojen tasa-arvotoimikunnat aloittivat toimintansa 1980- ja 90-lukujen vaihteessa. Korkeakoulujen tasa-arvotyötä edisti samaan aikaan yliopistoissa vahvistuneen naistutkimuksen tuottama tieto, tasa-arvotoimijoiden verkostoituminen ja tasa-arvoviranomaisten tuki. Suomen Akatemia on edistänyt sukupuolten tasa-arvoa ja naistutkimusta toiminnassaan 1980-luvulta lähtien. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja opetusministeriö ovat pitkään kiinnittäneet huomiota naisten tutkijanuraan liittyviin kysymyksiin. Sekä opetusministeriö että Suomen Akatemia ovat tuottaneet sukupuolen mukaan eriteltyjä, koulutusta ja tutkimusta koskevia tilastoja.¹²

Lainsäädäntö asettaa useita sukupuolten tasa-arvoon liittyviä velvoitteita korkeakoulutuksen järjestäjille ja kieltää sukupuoleen perustuvan syrjinnän. Lain mukaan oppilaitosten on huolehdittava siitä, että naisilla ja miehillä on samat mahdollisuudet koulutukseen ja että opetus, tutkimus ja oppiaineisto tukevat tasa-arvoa. Vuonna 2005 tasa-arvolakiin sisällytettiin velvoite toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien laatimisesta oppilaitoksissa. Oppilaitokset ovat velvollisia muiden työpaikkojen tapaan laatimaan myös henkilöstöpoliittisen tasa-arvosuunnitelman.

Vanhasen II hallitus ja Kiviniemen hallitus ovat sitoutuneet sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen kaikessa päätöksenteossaan. Korkeakoulu- ja tiedepoliittisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa on kiinnitetty jossain määrin huomiota naisten ja miesten koulutustasoeroihin ja sukupuolenmukaiseen segregaatioon. Naisten hidas eteneminen tutkijanuralla on nostettu esiin tutkijanuraa koskevana ongelma-alueena. Korkeakoulu- ja tiedepoliittikan kokonaisvaltainen tarkastelu sukupuolinäkökulmasta on kuitenkin ollut vähäistä, eikä valtavirtaistamisessa ole vielä edetty konkreettisiin toimenpiteisiin tasa-arvon

¹² Ks. OKM:n KOTA-tietokanta ja Suomen Akatemian tilastot. Vertailevaa EU-maita koskevaa tilastotietoa naisten asemasta tieteessä ja korkeakoulutuksessa on hyvin saatavissa 2000-luvulta lähtien Euroopan komission She Figures -julkaisujen myötä.

edistämiseksi. Myöskään korkeakoulutusta ja tutkimusta koskevissa lainsäädäntöuudistuksissa sukupuolivaikutusten arviointia ei ole tehty. Hallitusohjelmien ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmien tavoitteet ja toimenpiteet onkin tärkeä integroida paremmin korkeakoulu- ja tiedepoliittiseen päätöksentekoon ja sen valmisteluun.

7.1 SUKUPUOLTEN TASA-ARVO KORKEAKOULUTUKSESSA JA TUTKIMUKSESSA

Naisia ja miehiä korkeakouluopiskelijoista on ollut pitkään lähes yhtä paljon. Vuonna 1995 naisia oli yliopisto-opiskelijoista 52 prosenttia ja vuonna 2007 54 prosenttia. Yliopistotutkinnoista vuonna 2007 naiset suorittivat 63 prosenttia. Ammattikorkeakouluissa sukupuolten osuudet ovat hyvin samankaltaiset: vuonna 2008 ammattikorkeakouluopiskelijoista naisia oli 53 prosenttia ja tutkinnon suorittaneista 62 prosenttia.

Sekä ammattikorkeakouluissa että yliopistoissa on edelleen vahvaa sukupuolienmukaista segregaatiota. Esimerkiksi matkailu-, ravitsemis- ja talousalalla sekä humanistisella ja kasvatusalalla naisten osuus yliopistotutkinnon suorittaneista oli yli 80 prosenttia vuonna 2008, kun taas tekniikan ja liikenteen alalla yliopistotutkinnon suorittaneista miehiä oli samana vuonna 74 prosenttia. Luvut ovat samansuuntaisia ammattikorkeakoulutuksessa. Yliopisto-opinnoissa sukupuolirakenne on kuitenkin vuosien myötä tasoittunut ammatillista koulutusta enemmän.

Samalla kun tohtorintutkintojen kokonaismäärä on lisääntynyt viimeisen parinkymmenen vuoden aikana noin 500 tutkinnosta yli 1500 tutkintoon, on naisten osuus näiden tutkintojen suorittajista noussut merkittävästi. Kun vuonna 1990 naiset suorittivat 32 prosenttia tohtorintutkinnoista, oli vuonna 2008 tohtorintutkinnon suorittaneista naisia 54 prosenttia. Koulutusaloittain sukupuolten osuuksissa on kuitenkin edelleen suuria eroja: tekniikan ja liikenteen alalla miehet suorittivat vuonna 2008 yli 70 prosenttia tohtorintutkinnoista; sosiaali-, terveys- ja liikunta-alan tohtorintutkinnoista miesten osuus oli puolestaan 27 prosenttia.

Naisten ja miesten osuudet yliopisto-opettajista professoreja ja yliassistentteja lukuun ottamatta ovat lähes tasoissa. Lehtoreista oli vuonna 2008 naisia 53 prosenttia, assistenteista 57 prosenttia. Kuitenkin yliassistentteista naisia oli reilusti alle puolet, 39 prosenttia. Korkeakoulusektorin tutkimushenkilökunnasta naisten osuus vuonna 2007 oli 48 prosenttia.

Naisten kasvanut osuus korkeakoulututkinnon suorittaneista ja alemmista opetus- ja tutkimusviroista ei ole vielä heijastunut professorien sukupuolijakaumaan. Vuonna 2009 naisia oli professoreista vain 25 prosenttia. Naisprofessorien osuudet vaihtelevat hyvin paljon tieteenaloittain. Vuonna 2009 pienimmät osuudet olivat tekniikan (8 %) ja luonnontieteiden (12 %) alalla ja suurimmat terveystieteessä (61 %), eläinlääketieteessä (52 %) sekä kasvatustieteessä (50 %). On huomattava, että juuri teknis- ja luonnontieteellisillä koulutusaloilla professuureja on määrällisesti eniten.

Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen rehtoreista miehet ovat edelleen enemmistö: molemmissa miesten osuus rehtoreista on vuonna 2010 runsas 70 prosenttia. Naisten osuus on kuitenkin kasvanut selvästi viime vuosina, ja EU-vertailussa Suomi erottuu myönteisesti (EU:n keskiarvo 9 %). Yliopistojen viidestä kanslerista yksi on nainen.

Naisten tutkijanuran ja tasa-arvon kannalta kaikkein ongelmallisin on tohtorintutkinnon jälkeinen vaihe ja naisten hidas eteneminen korkeimpiin opetus- ja tutkimusvirkoihin laajasta rekrytointipohjasta huolimatta. Myös YK:n CEDAW-komitea on kiinnittänyt huomiota (2001 ja 2008) naisten vähäiseen osuuteen yliopistomaailman korkeimmissa asemissa Suomessa. Komitea suositteli ottamaan käyttöön ennakoivia toimenpiteitä, joilla rohkaistaan naisia hakemaan enemmän korkeita virkoja ja toimia. Komitea kannustaa hyödyntämään myös väliaikaisia erityistoimia.

Professuurien osalta on nostettu esiin professorien kutsumismenettelyn vaikutukset sukupuolen tasa-arvoon. Kutsumismenettelyn soveltaminen on ollut mahdollista vuodesta 1992 lähtien. Opetus ja kulttuuriministeriön mukaan naiset menestyvät paremmin avoimissa virantähtöissä kuin kutsumismenettelyä käytettäessä, ja kutsumismenettelyyn voi sisältyä riski potentiaalisten hakijoiden epätasa-arvoisesta kohtelusta.

Tasa-arvoselontekoa varten laaditussa taustaselvityksessä kiinnitetään professuurien lisäksi huomiota naisten vähäiseen osuuteen muissa ylemmissä tutkimusviroissa. Naisten osuus tutkimushankkeiden vastuullisista johtajista on Suomen Akatemiassa pysynyt keskimäärin 20–30 prosentissa viimeisinä vuosikymmeninä. Yhtenä ongelmana naisten etenemisessä ylempiin tutkimusvirkoihin näyttäisi olevan juuri tutkimushankkeita koskevassa rahoitusauksassa käytettävä vastuullisen johtajan nimike. Vastuullisen johtajan asema edellyttää käytännössä pitkäaikaista työsuhdetta yliopistoon, koska tutkimushankkeiden vastuulliselle johtajalle itselleen ei voida myöntää tutkimusrahoitusta kuin poikkeustilanteissa ja vain yhdeksi vuodeksi. Tämä hankaloittaa määräaikaissa työsuhteissa ja projekteissa työskentelevien henkilöiden uralla etenemistä. On huomattava, että naiset ovat saaneet hyvin määräaikaista, ulkopuolista tutkimusrahoitusta, kun taas yliopistojen korkeimmissa vakituisissa viroissa heitä on edelleen vähän.

Useiden tutkimusten mukaan piilosyrjintä ja sosiaalisen tuen vähäisyys vaikeuttavat naisten tutkijanuraa yliopistoissa ja tiedemaailmassa. Lisäksi esille on tuotu sukupuolisen ja seksuaalisen häirinnän ja ahdistelun yleisyys yliopistoissa. Ammattikorkeakouluja koskevassa selvityksessä vuodelta 2005 ongelmakohtiksi osoittautuivat koulutusalojen eriytyminen sukupuolen mukaan ja harjoittelun palkallisuuden erot nais- ja miesvaltaisilla aloilla.

Työn ja perheen yhdistäminen on edelleen ongelma tutkijanuralla, varsinkin määräaikaissa tehtävissä ja apurahalla toimivilla tutkijoilla. Erityisesti tämä koskee naisia, jotka kantavat usein päävastuun perhevelvollisuuksista. Suomen Akatemia on pyrkinyt edistämään työn ja perheen yhteensovittamista: periaatteena on se, että vanhempainvapaat eivät lyhennä tutkijan rahoituskautta.

Hoitovapaan vuoksi rahoituskautta voidaan hakemuksesta pidentää enintään vuodella. Vuonna 2009 apurahalla työskentelevien tutkijoiden sosiaaliturvaa parannettiin, ja he pääsivät muun muassa ansiosidonnaisten vanhempainpäivärahaetuuksien piiriin.

Sukupuolten tasa-arvoon on kiinnitetty huomiota myös perheellisten opiskelijoiden osalta. Vuoden 2006 opiskelijatutkimukseen vastanneista korkeakouluopiskelijoista perheellisiä oli yhdeksän prosenttia. Jos opiskelijaperheessä on huollettavia lapsia, opiskelijan ensisijainen tukimuoto eli opintotuki ei yksinään riitä turvaamaan toimeentuloa. Osa opiskelijaperheistä joutuukin turvautumaan toimeentulotukeen. Perheelliset opiskelijat käyvät muita useammin töissä ja opiskelevat harvemmin päätoimisesti. Kyse on sukupuolten tasa-arvosta, koska enemmistö opintotukea saavista perheellisistä on naisia, ja myös yksinhuoltajaopiskelijoista enemmistö on naisia. Vuonna 2006 yli 60 prosenttia toimeentulotukea saavista opiskelijaperheistä oli yksinhuoltajaäitien ja lasten muodostamia perheitä.

Lasten saamiseen liittyvät taloudelliset riskit näyttävät siirtävän opiskelijoilla vanhemmaksi tuloa. Vuoden 2008 perhebarometriin vastanneista lapsettomista 25–34-vuotiaista viidesosalle opintojen keskeneräisyys oli syy lykätä lasten hankkimista.

Miesten osalta huomiota on kiinnitetty asevelvollisuuden opintojen aloittamista viivästyttäviin vaikutuksiin. Puolustusministeriön selvityksen mukaan viidenneksellä miesikäluokasta opinnot viivästyvät asepalveluksen kestoja enemmän muun muassa kotiutumisajoista johtuen. Tämä viivästyttää myös opiskelijoiden siirtymistä työelämään. Puolustushallinnossa ja korkeakouluissa onkin kiinnitetty huomiota varusmiespalveluksen ja opintojen yhteensovittamista koskevien ongelmakohtien vähentämiseen. Konkreettisia toimia ja eri toimijoiden välistä yhteistyötä tarvitaan yhteensovittamisen edistämiseksi niin asevelvollisuutta suorittavien miesten kuin naistenkin osalta.

7.2 SUKUPUOLTEN TASA-ARVON EDISTÄMINEN KORKEAKOULUTUKSESSA

Korkeakoulujen tasa-arvotyö

Korkeakoulujen tasa-arvotyö alkoi Suomessa 1980–1990 -lukujen taitteessa. Tasa-arvolain voimaantulo sekä tasa-arvovaltuutetun ja valtakunnallisen naistutkimuskoordinaattorin aktiivinen tuki yliopistoihin perustetuille tasa-arvotoimikunnille veivät korkeakoulujen tasa-arvosuunnittelua ja muuta tasa-arvotyötä eteenpäin 1990-luvun alussa. Osa yliopistoista on laatinut myös ohjeet epäasialliseen kohteluun ja häirintään puuttumiseksi. Lisäksi yliopistot ovat rahoittaneet tasa-arvohankkeita ja -selvityksiä eri koulutusaloilla. Nykyisin yliopistojen tasa-arvotoimikunnat ovat verkottuneet valtakunnallisesti ja kokoontuvat vuosittain. Tasa-arvotoimikunnilla on vähän resursseja käytössään. Ainoastaan Helsingin yliopistolla on vuodesta 2000 lähtien ollut päätoiminen tasa-arvovastaava.

Yliopistojen tasa-arvosuunnitelmat yleistyivät erityisesti 1990-luvun loppupuolella. Vuonna 2005 tasa-arvolakiin lisättiin velvoite toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman laatimiseen oppilaitoksissa. Toisaalta oppilaitokset ovat myös työnantajia, joilla on velvollisuus tehdä henkilöstöä koskeva tasa-arvosuunnitelma ja sen osana palkkakartoitus.

Yliopistojen tasa-arvosuunnitelmien laatiminen on edennyt hyvin: opetusministeriön vuonna 2009 tekemän selvityksen mukaan kaikissa yliopistoissa on voimassa oleva tasa-arvosuunnitelma. Noin puolet yliopistojen suunnitelmista oli yhdistettyjä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmia, ja valtaosassa suunnitelmia käsitellään tasapainoisesti sekä opiskelu- että henkilöstöpoliittista näkökulmaa.

Kaiken kaikkiaan 26 ammattikorkeakoulusta 15 lähetti tasa-arvosuunnitelman opetusministeriölle selvitystä varten. Näistä viidestätoista ammattikorkeakoulun suunnitelmasta hieman vajaa puolet on kunnan, kuntayhtymän tai koulutuskonsernin yhteisiä tasa-arvosuunnitelmia. Osassa ammattikorkeakoulujen suunnitelmista painottuu henkilöstöpoliittinen näkökulma opiskelijanäkökulman kustannuksella.

Osa korkeakouluista oli integroinut tasa-arvosuunnitelmat yliopiston muuhun ohjaus- ja strategiatyöhön. Myös suunnitelmien toimeenpano vaihteli yliopistoittain. Jo pitkään korostettu tavoite sukupuolen mukaan jaotelluista opiskelija- ja henkilökuntatilastoista oli toteutunut vain osassa yliopistoja. Erityisesti koulutus- ja tieteenalakohtaisissa tilastoissa oli puutteita. Näyttää siltä, että kaikissa tapauksissa toiminnallisen tasa-arvosuunnittelun ja henkilöstön asemaa kartoittavan suunnittelun vaatimukset eivät täyty.

Opetus- ja kulttuuriministeriö suosittelee, että korkeakoulujen tasa-arvosuunnittelua kehitetään siten, että suunnitelmat käsittelevät jatkossa kaikkea korkeakoulun toimintaa. Sukupuolinäkökulma tulee ottaa huomioon niin osana laadukasta opetus- ja tutkimustoimintaa kuin henkilöstöpolitiikkaa ja opettajan- ja tutkijauran kehittämistäkin. Opiskelijoilla ja eri henkilökuntaryhmillä tulee olla mahdollisuus osallistua tasa-arvosuunnitelmien laatimiseen. Sukupuolen mukaan jaotellut tilastot tulee laatia koulutus- ja/tai tieteenalakohtaisesti.

Tasa-arvovaltuutettu valvoo tasa-arvosuunnittelua koskevien velvoitteiden noudattamista. Tämän lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön korkeakoulujen ja yliopistojen tasa-arvosuunnitelmia koskeva säännöllinen seuranta ja arviointi ovat ensiarvoisen tärkeitä. Tulevaisuudessa tarvitaan lisää tietoa tasa-arvosuunnitelmien laadusta ja sisällöistä sekä suunnitelmien toimeenpanosta. Huomiota tulee kiinnittää sukupuolten tasa-arvoa koskevan suunnittelun ja yhdenvertaisuussuunnittelun välisiin yhtymäkohtiin ja moniperusteista syrjintää koskeviin kysymyksiin.

Hallituksen tasa-arvopoliittiset toimet korkeakoulutuksessa

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa korkeakoulutuksen tasa-arvoa on edistetty muun muassa sisällyttämällä sukupuolten tasa-arvo opetusministeriön ja

yliopistojen välisiin tulos- ja tavoiteohjausprosesseihin. Yliopistojen sopimuksissa on tällä hetkellä linjaus tasa-arvoisen tutkijanuran edistämisestä, ja opetus- ja kulttuuriministeriön käyttämissä seurantaindikaattoreissa henkilöitä koskevia tietoja tarkastellaan sukupuolittain. Lisäksi OKM:n tietohallintoa ollaan parhaillaan kehittämässä siten, että mahdollisuudet seurata korkeakoulujen tilaa myös tasa-arvonäkökulmasta paranevat.

Koulutuksen sukupuolenmukaisen segregaaation lieventäminen on ollut yksi hallitusten tasa-arvo-ohjelmien keskeisiä tavoitteita. Tämä on koskenut kaikkia koulutusasteita. Segregaatiota on pyritty purkamaan muun muassa kehittämishankkeilla, joista suurin osa on kohdistunut naisten ohjaamiseen miesenemmistöisille teknologian ja luonnontieteiden koulutusaloille sekä naisten urakehityksen edistämiseen. Ohjelmissa on kiinnitetty huomiota myös miesten ohjaamiseen sosiaali- ja opetusaloille, mutta näitä hankkeita on toteutunut varsin vähän. Viime vuosina hankkeissa on tuettu naisten urakehitystä, kehitetty moninaisuuskoulutusta ja edistetty seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen asemaa työelämässä. Hankkeet ovat tuottaneet runsaasti sukupuolten tasa-arvon edistämiseen liittyvää asiantuntemusta ja konkreettisia välineitä ja toimintamalleja segregaaion purkamiseen. Niitä ei ole kuitenkaan riittävästi hyödynnetty korkeakoulutusta koskevassa suunnittelussa ja ohjelmatyössä tai tasa-arvotyön menetelmien kehittämisessä.

Myös perheellisten opiskelijoiden asemaan on kiinnitetty huomiota. Tavoitteena on ollut parantaa nais- ja miesopiskelijoiden välistä tasa-arvoa ja antaa nuorille paremmat taloudelliset mahdollisuudet hankkia lapsia jo opiskeluaikana. Vuosien 2007–2012 koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa tavoitteeksi asetettiin selvittää sitä, miten opiskelijaperheiden taloudellista toimeentuloa ja opiskeluedellytyksiä voitaisiin parantaa. Opetusministeriön asettama Opiskelijaperheet ja opintotuki -työryhmä (2009) ehdotti, että opintotuen tulisi olla riittävä turvaamaan päätoimisen opiskeluajan toimeentulo. Työryhmä ehdottaa muun muassa opintorahan huoltajakorotuksen käyttöönottoa, jotta järjestelmä mahdollistaisi nykyistä paremmin yhtäaikaisen opiskelun ja lasten hankkimisen. Lisäksi työryhmä kiinnittää huomiota opiskelijoille soveltuvien lastenhoitopalvelujen järjestämiseen, tasa-arvoisten edellytysten luomiseen perhevapaiden käytössä sekä äitien ura- ja palkkasyrjintään puuttumiseen. Myös opintotuen rakenteen kehittämistä käsittelevä työryhmä tukee kyseisiä ehdotuksia.

Uudistukset edistäisivät myös sukupuolten tasa-arvoa, koska enemmistö opintotukea saavista perheellisistä on naisia. Uudistusten avulla olisi mahdollisuus tasoittaa sukupuolten välisiä toimeentuloeroja ja tukea erityisesti lasta huoltavien naisten opintojen loppuunsaattamista.

Sukupuolivaikutusten arviointi toteutettiin vain suppeasti uutta yliopistolakia (2009) säädettäessä. Yliopistolaki ja korkeakoulujen rakenteelliset uudistukset asettavat kuitenkin aivan uusia haasteita sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi. Kaikkien korkeakoulu- ja tiedepoliittisten uudistusten, mukaan lukien korkeakoulujen opiskelijavalintojen uudistaminen, vaikutuksia olisi

tärkeä seurata ja arvioida sukupuolinäkökulmasta. Erityisen tärkeitä kysymyksiä ovat muun muassa sukupuolten tasa-arvon toteutuminen opiskelijoiden ja henkilöstön valinnassa, määräaikaisen henkilöstön ja apurahatutkijoiden asema sekä tutkijanuran jatkuvuuden toteutuminen. Yksi seurannan edellytys on sukupuolen ja tieteenalan mukaan jaoteltujen tilastojen saatavuus sekä opiskelijoista että henkilökunnasta. Samoin henkilöstön rekrytoinnista olisi tärkeä olla saatavissa säännöllisesti päivitettyä tilastotietoa tasa-arvotilanteen seuraamiseksi. Sekä opetusministeriön asettama tutkijauratyöryhmä että neliportainen tutkijanuratyöryhmä korostivat tilastotietojen saatavuuden merkitystä. Tutkijanuratyöryhmän suositusten mukaisesti opetus- ja tutkimushenkilöstön rekrytoinnissa asiantuntijoiksi tulisi valita tasapuolisesti miehiä ja naisia.

7.3 OPETTAJANKOULUTUS

Viimeisen viidentoista vuoden aikana kaikki hallituksen tasa-arvo-ohjelmat ovat sisältäneet opettajien perus- ja täydennyskoulutukseen liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä. Hyvän pohjan toimenpiteille ovat antaneet jo 1980-luvulta lähtien toteutetut kehittämis- ja tutkimusprojektit tasa-arvon ja sukupuolinäkökulman integroimiseksi opettajankoulutuksen sisältöihin koulutuksen eri tasoilla. Näissä hankkeista kertynyt tieto ja asiantuntemus tulee vastaisuudessa hyödyntää paremmin opettajankoulutuksen suunnittelussa ja toteutuksessa.

Tutkimusten mukaan opetuksen käytännöt ja koulujen toimintakulttuuri – eikä niinkään opettajien sukupuoli – ovat merkittäviä edistettäessä sukupuolten tasa-arvoa koulutuksessa. Opettajankoulutuksessa ja koulujen käytännöissä on tavoitteena ollut sukupuolineutraalius, mutta samalla sukupuoli on kuitenkin vaikuttanut oppilaiden kohteluun ja laajemmin koulujen toimintaan. Opettajat eivät ole saaneet opettajankoulutuksen aikana riittävästi tukea, tietoa tai konkreettisia välineitä tasa-arvokysymysten huomioimiseksi omassa toiminnassaan. Yhtenä syynä tähän on opettajankoulutuksen tueksi tarvittavan kasvatustieteellisen tutkimuksen puute. Käytettävissä ei ole eri ikäkaudet huomioon ottavaa kasvatustieteellistä tutkimusta, joka loisi edellytyksiä tasa-arvo- ja sukupuolitietoisten pedagogisten käytänteiden kehittämiseksi.

Hallitusohjelman 2007–2011 ja hallituksen tasa-arvo-ohjelman 2008–2011 tavoitteena on sisällyttää sukupuolitietoista opetusta kaikkeen opettajankoulutukseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö on rahoittanut vuosina 2008–2010 Tasa-arvo- ja sukupuolitietoisuus opettajankoulutuksessa (TASUKO) -tutkimus- ja kehittämishanketta, jota koordinoidaan Helsingin yliopiston kasvatustieteen laitoksella. Hankkeen tarkoituksena on tarjota konkreettisia välineitä tasa-arvo- ja sukupuolitietoisuuden edistämiseksi opettajankoulutuksen eri alueilla ja kehittää opetussuunnitelmia tasa-arvo- ja sukupuolinäkökulmasta. Sillä on tärkeä rooli asiantuntijaverkoston luomisessa ja tiedon levittämisessä kaikkiin opettajankoulutusta tarjoaviin yliopistoihin. Opetus- ja kulttuuriministeriö tukee yliopistoja eri keinoin, jotta TASUKO-hankkeessa tuotetut hyvät käytännöt otetaan osaksi opettajankoulutusta.

Yksi opettajankoulutukseen liittyvä tasa-arvokysymys on käsityön valinnainen painottuminen tekstiilityöhön ja tekniseen työhön vuosiluokilla 5–6 alkaen. Edellä mainitun Opetushallituksen käsityön oppimistulosten arvioinnin tulosten pohjalta tulee pyrkiä myös käsityön opettajakoulutuksen uudistamiseen.

7.4 SUKUPUOLTEN TASA-ARVON EDISTÄMINEN TUTKIMUKSESSA JA TIEDEPOLITIIKASSA

Sukupuolten tasa-arvo tutkimuksessa ja erityisesti naisten tutkijanuran edistäminen ovat olleet osa hallituksen tasa-arvo-ohjelmien tavoitteita ja toimenpiteitä viimeisten viidentoista vuoden aikana. Sekä vuosien 1997–1999 että 2004–2007 tasa-arvo-ohjelmat ovat nostaneet kyseisen teeman esiin. Hallituksen tasa-arvo-ohjelmien toimenpiteille naisten tutkijanuran edistämiseksi on luonut pohjaa tasa-arvoasiain neuvottelukunnan, opetusministeriön ja Suomen Akatemian työ näiden kysymysten esiin nostamiseksi 1980–1990-luvulla.

Tasa-arvon edistäminen tutkimuksessa: esimerkkinä Suomen Akatemia

Sukupuolten tasa-arvoa on edistetty tutkimuksessa ja tiedepolitiikkaa koskevassa asiantuntijatyössä 1980-luvulta lähtien. Erityisesti Suomen merkittävin perustutkimuksen rahoittaja Suomen Akatemia on ollut edelläkävijä tasa-arvon edistämisessä suunnitelmallisesti ja konkreettisin toimenpitein. Akatemiassa on myös tuotettu sukupuolen mukaan eriteltyjä tilastoja, joiden avulla tasa-arvotilannetta on voitu seurata.

Yksi keskeinen alue Suomen Akatemian tasa-arvotyössä on ollut naisten tutkijanuran edistäminen. Akatemian tasa-arvosuunnitelmassa (2005–2010) kiinnitetään huomiota sekä tutkimusrahoitusta ja tutkimusvirkoja koskevan päätöksenteon läpinäkyvyyteen ja molempien sukupuolten tasapuoliseen arviointiin että sukupuolten tasa-arvoon Akatemian hallintovirastoa koskevissa rekrytoinneissa. Tasa-arvosuunnitelman avulla edistetään sukupuolten välisen tasa-arvon lisäksi myös muuta yhdenvertaisuutta ja vastustetaan syrjintää kaikkien syrjintäperusteiden osalta. Sukupuolten tasa-arvoa koskevat tavoitteet ovat myös keskeinen osa Suomen Akatemian toimintaa ohjaavia asiakirjoja. Lisäksi sukupuolten tasa-arvon edistäminen on tavoitteena Suomen Akatemian ja opetus- ja kulttuuriministeriön välisessä tulossovituksessa.

Suomen Akatemian tieteellisiin toimikuntiin ja hallitukseen sovelletaan tasa-arvolain kiintiöperiaatetta. Kaikissa tieteellisissä toimikunnissa on naisia ja miehiä tasapuolisesti edustettuina (45,5–54,5 %; 2010) Samoin korkeimmassa päättävässä toimielimessä, hallituksessa, on naisia ja miehiä yhtä paljon. Suomen Akatemian käyttämistä arvioitsijoista oli naisia vuonna 2008 keskimäärin 37 prosenttia.

Suomen Akatemiassa parannetaan tasa-arvosuunnitelman mukaisesti vähemmistösukupuolen asemaa käytännön toimenpiteillä. Tavoitteena on

ollut vähemmistösukupuolen osuuden nostaminen 40 prosenttiin tutkimusviroista. Tämä on toteutunut akatemiutkijoiden ja tutkijatohtorien osalta, mutta akatemiaprofessoreista edelleen vain 22 prosenttia (2010) on naisia. Muutos tältä osin on kuitenkin käynnissä, koska vuonna 2009 nimitetyistä yhdestätoista akatemiaprofessorista naisia oli 45 prosenttia.

Hallituksen toimet naisten tutkijanuran edistämiseksi

Naisten tutkijanuran esteiden poistaminen on ollut keskeinen osa sukupuolten tasa-arvon edistämistä tutkimuksessa ja tiedepolitiikassa. Tasa-arvon lisäksi kysymys on ollut myös tutkimuksen monimuotoisuudesta ja laadusta: tutkijanuralle on voitava rekrytoida lahjakkaimmat tutkijat sukupuolesta riippumatta.

Vuonna 1997 Suomen Akatemian julkaisemassa raportissa naisten tutkijanuran edistämisestä kiinnitettiin huomiota naisten kohtaamiin esteisiin tohtorintutkinnon jälkeen. Vuonna 2004 opetusministeriö asetti tutkijanuratyöryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää ammattimaisen tutkijanuran kehittämistä. Työryhmä esitti konkreettisia toimenpiteitä naisten tutkijanuran ja sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi. Yleisenä tavoitteena on sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tiede- ja korkeakoulupolitiikkaan sekä naisten tutkijanuraa ja tasa-arvoa tutkijanuralla koskevien kysymysten sisällyttäminen kaikkeen korkeakoulu- ja tiedepoliittiseen päätöksentekoon. Lisäksi työryhmä esitti toimenpiteitä sukupuoleen perustuvan syrjinnän poistamiseksi ja ehkäisemiseksi korkeakoulutuksessa ja tutkimuksessa, ml. virantäyttäjien seuranta sukupuolinäkökulmasta sekä naisten ja miesten tasapuolinen valinta viranhakijoita ja tutkimusrahoitushakemuksia arvioiviksi asiantuntijoiksi. Erityistä huomiota kiinnitettiin työn ja perheen yhdistämistä edistäviin toimenpiteisiin ja tasa-arvosuunnitteluun. Tutkijanaisten aseman parantamiseksi esitettiin positiivisia erityistoimia, kuten mentoriohjelmia ja johtamiskoulutusta. Tutkijanuratyöryhmä esitti, että opetusministeriö ottaa sukupuolten tasa-arvon toteutumisen tutkijanuralla esille yliopistojen tulosohtauksessa.

Opetusministeriön vuonna 2007 julkaisemassa Toimenpideohjelmissa tutkijankoulutuksen ja tutkijanuran kehittämiseksi vuosille 2007–2011 esitettiin, että yliopistot käynnistävät tutkijanaisten mentoriohjelmia ja johtamiskoulutusta. Neliportainen tutkijanura -raportissa vuodelta 2008 kiinnitettiin puolestaan erityistä huomiota professorien kutsumismenettelyn mahdollisiin kielteisiin vaikutuksiin naisten aseman kannalta sekä korostettiin sukupuolen mukaan jaoteltujen henkilöstötilastojen tärkeyttä.

Sekä Norjassa että Ruotsissa hallitukset ovat edistäneet aktiivisesti naisten tutkijanuraa ja keränneet tietoa sukupuolten tasa-arvosta tutkijanuran eri vaiheissa. Norjassa opetusministeriön asettama tutkijanaisten asemaa käsittelevä toimikunta (Kvinner i forskning) ja Ruotsissa Korkeakouluvirasto sekä korkeakoulujen tasa-arvokysymyksiin keskittyvä neuvottelukunta (Delegation för jämställdhet i högskolan) ovat aktiivisesti tukeneet yliopistoja ja tutkimuslaitoksia sukupuolten tasa-arvon edistämässä. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista on viety eteenpäin myös tieteenalakohtaisesti. Näiden

toimielinten keskeinen tehtävä on ollut koota ja levittää tietoa ja hyviä käytäntöjä sekä rahoittaa tutkimusta tasa-arvon aktiivisen edistämisen tueksi korkeakoulu- ja tiedemaailmassa. Tieteen arviointikäytäntöjä ja tutkijoiden urapolkuja on seurattu ja arvioitu pitkällä aikavälillä sukupuolinäkökulmasta. Molemmissa maissa yliopistolakeihin on sisällytetty sukupuolten tasa-arvon edistämistä koskevia velvoitteita.

Suomessa monia 2000-luvulla esitettyjä konkreettisia toimenpiteitä naisten tutkijanuran edistämiseksi ei ole vielä pantu täytäntöön. Näitä sekä muissa Pohjoismaissa toimiviksi osoittautuneita tasa-arvon edistämisen välineitä tulisi hyödyntää entistä paremmin. Samalla tasa-arvoisen tutkijanuran ja laajemmin sukupuolten tasa-arvon edistäminen tulisi nostaa selkeämmin osaksi yliopistojen tulosohejausta. Tasa-arvoiseen tutkijanuraan liittyvät tavoitteet on sisällytetty opetus- ja kulttuuriministeriön ja yliopistojen välisiin sopimuksiin 2010–2012, mutta sopimuksissa ei käsitellä erikseen sukupuolten tasa-arvoa. Sopimukset olisivat toimiva väline sukupuolten tasa-arvon edistämiseen.

Viime vuosina on huomiota kiinnitetty myös sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen innovaatiopolitiikassa. Muissa Pohjoismaissa on kehitetty konkreettisia toimenpiteitä tällä alueella. Ruotsissa kansallisella innovaatiojärjestelmien kehittämisestä vastaavalla virastolla VINNOVALLA oli 2004–2008 ohjelma sukupuolinäkökulman integroimiseksi innovaatiopolitiikkaan sekä kasvua ja kilpailukykyä koskevaan keskusteluun ja toimintaan. Myös Pohjoismaiden ministerineuvostossa sukupuolten tasa-arvon edistäminen innovaatiopolitiikassa on nostettu esiin.

Suomessa kansallisen innovaatiostrategian keskeisiä teemoja ovat kysyntä- ja käyttäjälähtöisyys sekä innovatiiviset yksilöt ja yhteisöt. Naiset päättävät useista kotitalouksien hankinnoista, joten heidän vaikutuksensa kysyntään on merkittävä. Naisten osaamista innovaatioiden käyttäjälähtöisessä kehittämisessä tulisi hyödyntää ja raivata mahdolliset osallistumisen esteet. Lisäksi laaja-alaisella innovaatiopolitiikalla tavoiteltavat julkisen sektorin innovaatiot, erityisesti sosiaali- ja terveysalalla, suosivat naisia innovoijina ja käyttäjinä. Innovaatioille hedelmällinen toimintaympäristö on sellainen, jossa erilaisen taustan omaavat yksilöt ja tahot työskentelevät samojen ongelmien parissa.

Työ- ja elinkeinoministeriössä sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on yksi erityisteema TEM-konsernin laitosten kanssa käytävissä toimintaa ohjaavissa tulosneuvotteluissa. Laajempi sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen innovaatiopolitiikkaan edellyttää myös tutkimuksen ja asiantunteumuksen vahvistamista tällä alueella sekä konkreettisten tasa-arvoa edistävien välineiden kehittämistä.

7.5 NAISTUTKIMUKSEN JA SUKUPUOLENTUTKIMUKSEN EDISTÄMINEN

Naistutkimuksen edistäminen on ollut tärkeä osa tasa-arvopolitiikkaa lähes kolmenkymmenen vuoden ajan. Nais- ja sukupuolentutkimuksella¹³ on keskeinen rooli tiedon ja asiantuntemuksen tuottamisessa tasa-arvopolitiikan ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen pohjaksi. Sosiaali- ja terveysministeriössä toiminut valtakunnallinen naistutkimuskoordinaattori,¹⁴ tasa-arvoasiain neuvottelukunnan tutkimusjaosto sekä Suomen Akatemia ovat konkreettisin toimin vahvistaneet naistutkimuksen toimintaedellytyksiä. 1990–2000-luvulla naistutkimusta on edistetty muun muassa naistutkimusprofessuurien rahoituksella ja tasa-arvotiedon informaatio- ja dokumentaatiotoiminnan tukemisella.

2002 saakka sosiaali- ja terveysministeriö rahoitti valtakunnallista naistutkimuksen koordinaatiota osana tasa-arvovaltuutetun toimiston tehtäviä. Tämän jälkeen valtakunnallinen koordinaatio loppui, minkä seurauksena naistutkimuksesta ja tieteenalan valtakunnallisesta tilanteesta ja resursseista on ollut vaikeaa saada kattavaa ja valtakunnallista tietoa. Suomesta puuttuu ainoana Pohjoismaana valtiollinen naistutkimusta koordinoiva taho.

Naistutkimuksen asemaa ja toimintamahdollisuuksia vahvisti merkittävällä tavalla opetusministeriön vuonna 1995 tekemä päätös rahoittaa kahdeksaa naistutkimuksen määräaikaista professuuria eri yliopistoissa. Lisäksi Suomen Akatemia perusti vaihtuva-alaisen Minna Canth -akatemiaprofessuurin vuonna 1999. Professuurien perustaminen vakiinnutti ja vei eteenpäin naistutkimuksen perus- ja jatkokoulutusta sekä tutkimustoimintaa. Tarkoituksena oli, että hankerahoituksen loputtua yliopistot jatkaisivat itse virkojen rahoittamista ja vakinaistaisivat ne. Osa yliopistoista kuitenkin lakkautti professuurin viiden vuoden määräaikaisen rahoituksen jälkeen, ja osa on jättänyt professuurin täyttämättä tai täyttää sen vain määräaikaisesti.

Toinen tärkeä alue naistutkimuksen edistämisessä on ollut naistutkimuksen ja tasa-arvon informaatio- ja dokumentaatiopalveluiden kehittäminen. Vuonna 2004 naistutkimus- ja tasa-arvotiedon portaali Minna aloitti toimintansa Helsingin yliopiston Kristiina-instituutin yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriön rahoituksella. Tavoitteena oli kuitenkin luoda pysyvä, paremmin resursoitu ja palveluiltaan laajempi tasa-arvon tietopalvelu. Vuoden 2009 lopulla käynnistyi Tampereen yliopiston Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston yhteydessä Tasa-arvotiedon keskus Minna (www.minna.fi), joka kokoaa ja välittää tietoa sukupuolten tasa-arvosta ja siihen liittyvästä tutkimuksesta.

Nais- ja sukupuolentutkimusta voi nykyisin opiskella Helsingin, Itä-Suomen, Jyväskylän, Lapin, Oulun, Tampereen ja Turun yliopistoissa sekä Åbo Akademiassa. Nais- ja sukupuolentutkimukseen on sivuainekokonaisuuksien

13 Naistutkimuksen käsitteen sijaan tai sen rinnalla käytetään nykyisin yleisesti sukupuolentutkimuksen käsitettä. Molempien alaan ovat käytännössä kuuluneet myös mies-, tasa-arvo- sekä queer-, homo- ja lesbotutkimus. Tässä sukupuolentutkimus-termillä viitataan kaikkiin edellä mainittuihin.

14 Naistutkimuskoordinaattorin virkaa rahoitti alun perin Suomen Akatemia ja sittemmin tasa-arvoasiain neuvottelukunta ennen neuvottelukunnan sihteeristön siirtymistä osaksi STM:n tasa-arvovaltuutetun toimistoa.

lisäksi perustettu maisteriohjelmia. Lisäksi nais- ja sukupuolentutkimuksella on oma valtakunnallinen monitieteinen tohtorikoulutusohjelma. Naistutkimuksen valtakunnallisen verkostoitumisen vahvuudesta kertoo myös Hilma – Naistutkimuksen yliopistoverkosto (vuodesta 2010 alkaen Sukupuolentutkimuksen verkosto Hilma). Vuonna 2010 verkostossa oli mukana seitsemän suomalaisen yliopiston naistutkimusyksikköä tai oppiainetta, ja se on muun muassa kehittänyt ja järjestänyt naistutkimuksen verkko-opetusta ja vastannut naistutkimuksen yliopistopedagogisesta koulutuksesta sekä tiedottanut alan seminaareista ja julkaisuista.

Suomen Akatemian vuonna 2002 teettämässä naistutkimuksen kansainvälisessä arvioinnissa naistutkimus arvioitiin korkeatasoiseksi, erinomaisesti verkottuneeksi sekä kansallisesti että kansainvälisesti sekä yhteiskunnallisesti vaikuttavaksi tieteenalaksi. Arviointiraportissa painotettiin naistutkimuksen aseman tunnustamista ja institutionalisoitumista muun muassa vakinaistamalla OPM:n alun perin rahoittamat professuurit ja perustamalla tohtoritason naistutkimuksen opetusvirkoja. Sen lisäksi, että naistutkimuksesta tulisi tehdä tutkintoja myöntävä tieteenala, arviointipaneeli korosti naistutkimuksen integrointia ainelaitoksille muun muassa perustamalla naistutkimukseen suunnattuja opetusvirkoja. Suomen Akatemiaa kehoitettiin tutkimusalojen seurantajärjestelmän kehittämiseen siten, että naistutkimus ja sukupuolentutkimus tulisivat näkyvämmäksi. Tämä suositus toteutuu vuonna 2010, jolloin naistutkimus ja sukupuolentutkimus tulevat olemaan osa Akatemian tutkimusalueita.

Selontekoa varten valmistuneen korkeakoulutusta ja tutkimusta koskevan taustaselvityksen osana tehty kysely osoitti, että naistutkimuksen asema vaihtelee yliopistosta toiseen merkittävästi. Erityisesti opetusvirkojen tarve tuli useissa vastauksissa esiin. Opetuksen järjestämiseen oli jouduttu hakemaan vuosittain muuta rahoitusta, ja opetusta jouduttiin hoitamaan hyvin vähäisin resurssein. Osa yliopistoista ja tiedekunnista oli panostanut naistutkimukseen niin, että naistutkimus oli alkanut integroitua myös muille ainelaitoksille ja tieteenaloille. Naistutkimuksella arvioitiin olleen runsaasti myönteisiä seurauksia sekä laitoksilla että tiedekuntatasolla. Naistutkimus oli vienyt eteenpäin myös yliopiston tasa-arvotyötä.

2000-luvulla tehdyt arvionnit ja selvitykset osoittavat, että nais- ja sukupuolentutkimuksen asema ei ole vielä vakiintunut yliopistoissa. Erityisen vaikea tilanne on niissä yliopistoissa ja oppiaineissa, joissa opetusministeriön rahoittamia professuureja ei ole jatkettu tai joissa toimitaan määräaikaisin henkilöstöresurssein. Alan toimintaedellytysten kannalta olennaisia tekijöitä ovat erityisesti opetusresurssien vakiinnuttaminen sekä yliopiston ja tiedekuntien johdon tuki oppiaineen kehittämiselle.

Lisäksi sukupuolentutkimuksen, ml. nais- ja miestutkimuksen, asemaa ainelaitoksilla ja eri oppiaineissa on tärkeä vahvistaa. Tässä on kyse myös sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta yliopistojen tutkintovaatimuksiin ja samalla tasa-arvoa koskevan asiantuntemuksen edistämisestä

yliopistokoulutuksessa. Muun muassa opettajankoulutuksessa sekä oikeus- ja yhteiskuntatieteellisessä koulutuksessa on ensiarvoisen tärkeää, että koulutuksessa annetaan valmiudet ymmärtää sukupuolen merkitys yhteiskunnan ja ammattialan käytännöissä ja asiantuntemusta edistää sukupuolten tasa-arvoa. Sukupuolinäkökulma ja tasa-arvoon liittyvä asiantuntemus on syytä liittää osaksi myös yliopisto-opettajien pedagogista koulutusta. Samalla on tärkeä kiinnittää huomiota sukupuolentutkimusta koskevan asiantuntemuksen tunnistamiseen ja tunnustamiseen myös muissa kuin naistutkimuksen alaa koskevissa henkilöstön valinnoissa. Suomi on ratifioidessaan YK:n naisten oikeuksien sopimuksen sitoutunut poistamaan sukupuolten eriarvoisuutta ja sukupuolistereotypioita koulutuksen avulla.

Sukupuolentutkimuksen resurssien takaamiseen ja muihin oppiaineisiin integroimiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota tulevana vuosina, kun yliopistouudistus ja muut rakenteelliset muutokset vaikuttavat opetuksen ja tutkimuksen järjestämiseen sekä tieteenaloja koskeviin strategisiin valintoihin yliopistoissa. Monien nais- ja sukupuolentutkimusyksiköiden asema on muuttunut yksiköstä oppiaineiksi, ja oppiaineesta on tullut osa suurempaa laitosta. Sukupuolentutkimuksen tilanteesta ja toimintaedellytyksistä tarvitaan tarkempaa valtakunnallista seurantatietoa näiden muutosten keskellä.

Yliopistojen lisäksi tasa-arvokysymysten ja sukupuolinäkökulman integrointia on tärkeä vahvistaa sektoritutkimuksessa. Myös Suomen Akatemian kansainvälisessä naistutkimuksen arvioinnissa korostettiin sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista sektoritutkimuslaitoksissa tehtävään tutkimukseen. Vuonna 1998 tasa-arvoasiain neuvottelukunnan teettämän selvityksen mukaan tasa-arvonäkökulma on sektoritutkimuslaitoksissa edelleen harvinaista ja vain noin viisi prosenttia tutkimuslaitosten resursseista kohdistuu tasa-arvoa ja naistutkimusta edistäviin tutkimusasetelmiin.

8. TYÖELÄMÄ

8.1 HALLITUSTEN TYÖELÄMÄÄ KOSKEVAT TASA-ARVOTAVOITTEET

Työelämäkysymykset ovat olleet keskeisiä tasa-arvopolitiikan tavoitteita hallitusohjelmissa pitkään. Naisten taloudellinen itsenäisyys ja työssäkäyntimahdollisuudet on nähty naisten tasa-arvoisen aseman edellytyksiksi jo vuosikymmeniä. Maassamme onkin tehty monia yhteiskuntapoliittisia ratkaisuja, jotka edistävät naisten työssäkäyntimahdollisuuksia. Tällaisia ovat esimerkiksi puolisoiden erillisverotus, toimiva päivähoitojärjestelmä ja perhevapaat.

Kaikkiin tarkasteluajanjakson hallitusohjelmiin on kirjattu tavoitteita sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi työelämässä. Useimmiten hallitusohjelmassa ovat olleet sukupuolten palkkaerojen kaventaminen ja samapalkkaisuuden edistäminen, perhevapaiden tasaisempi jakaminen isän ja äidin välillä sekä naisyrittäjyyden edistäminen. Lähes yhtä usein tavoitteeksi on asetettu perhevapaakustannusten tasaisempi jakaminen eri alojen työnantajien kesken ja epätyypillisten työsuhteiden, erityisesti määräaikaisen työn tai sen haittojen vähentäminen.

Työelämän segregaaation lieventäminen on hallitusohjelmatasolla kirjattu tavoitteeksi 2000-luvulla. Teema on kuitenkin ollut tasa-arvopolitiikan agendalla jo aiemmin. Muita työelämän tasa-arvoa koskevia hallitusohjelmatavoitteita ovat olleet muun muassa naisten urakehityksen edistäminen ja naisjohtajien määrän lisääminen. Vanhasen I hallitus päätti laatia samapalkkaisuuden edistämiseksi työmarkkinajärjestöjen kanssa pitkäjänteisen ohjelman. Myös työpaikkojen tasa-arvosuunnittelua on haluttu vahvistaa. Tasa-arvolain uudistaminen kirjattiin tavoitteeksi vuonna 2003. Uudistuksella hallitus halusi edistää muun muassa yli sopimusrajojen tehtävää työn vaativuuden arviointia ja samapalkkaisuutta. Uudenlainen elementti oli Vanhasen II hallituksen lupaus tukea korotetulla valtionosuudella kuntasektorin naisvaltaisten alojen palkankorotuksia. Hallitusten työelämän tasa-arvoa koskevat tavoitteet ovat viimeisen 10–15 vuoden ajan pysyneet melko lailla samoina, vaikka joitain painotuseroja on ollut. Hallitusohjelmien tasa-arvotavoitteita on konkretisoitu tasa-arvo-ohjelmissa.

8.2 KANSAINVÄLISET JA EU-VELVOITTEET JA NIIDEN VAIKUTUKSET TYÖELÄMÄÄ KOSKEVIEN TASA- ARVOTAVOITTEIDEN MUODOSTUMISESSA

YK:n CEDAW-komitea on tarkastanut Suomen määräaikaishavainnot viimeksi vuosina 2001 ja 2008. Molemmilla kerroilla komitean huolenaiheena on ollut naisten syrjintä työelämässä, muun muassa raskauden ja synnytyksen perusteella sekä sukupuolten palkkaerot, määräaikaiset työsuhteet, työmarkkinoiden sukupuolen mukainen segregatio ja maahanmuuttaja- ja vähemmistönaisten asema työelämässä. CEDAW -sopimuksen ohella myös YK:n naisten maailmankonferenssissa Pekingissä vuonna 1995 hyväksytty toimintaohjelma on vaikuttanut työelämää koskevan tasa-arvopolitiikan sisältöön.

EU:n työllisyysstrategia (ns. Lissabonin strategia) hyväksyttiin vuonna 2000. Sen keskeisenä tavoitteena oli työllisyyden kasvu. Yleisen työllisyysastetavoitteen (70 %) lisäksi asetettiin naisten työllisyystavoite (60 %). Osana työllisyysstrategian toimeenpanoa EU antoi jäsenvaltioille suosituksia työllisyyspolitiikan toimeenpanosta. Suomi sai 1990 -luvun lopulla ja 2000 -luvun alussa muiden suositusten ohella suositukset työmarkkinoiden sukupuolten mukaisen segregatian lieventämiseksi ja sukupuolten palkkaerojen pienentämiseksi. Myöhemmin, kun työllisyysstrategia muuttui kasvu- ja työllisyysstrategiaksi, sukupuolten tasa-arvo on ollut niukemmin esillä. Uudessa EU 2020 -strategiassa tavoitteeksi on asetettu 75 prosentin työllisyysaste naisille ja miehille (20–64 -vuotiaat). EU:n tasa-arvo-ohjelmissa työelämän tasa-arvokysymykset ovat olleet keskeisesti esillä, muun muassa palkkaerojen pienentäminen ja naisten urakehitys.

Pohjoismaista tasa-arvoyhteistyötä viitoittavat tasa-arvon yhteistyöohjelmat, joissa valitaan viisivuotiskausittain painopisteet. Työelämän kysymyksistä painotuksina ovat 2000-luvulla olleet samapalkkaisuuden edistäminen, työn ja perheen yhteensovittaminen miesten näkökulmasta ja taloudellinen päätöksenteko.

8.3 SUKUPUOLTEN PALKKAEROJEN PIENENTÄMINEN

Syrjimättömät työehdot, niistä tärkeimpänä palkka, ovat olleet tasa-arvotavoitteina pitkään. Samapalkkaisuusperiaate eli sama palkka samasta ja samanarvoisesta työstä, on niin kansainvälisesti kuin kansallisestikin hyväksytty. Se on myös kirjattu sekä sukupuolten tasa-arvoa koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin (mm. CEDAW) että EU- ja kansalliseen lainsäädäntöön. Sukupuolten palkkaero on Suomessa parin kymmenen vuoden ajan pysytellyt 80 prosentin tuntumassa keskimääräisillä säännöllisen työajan kuukausiansioilla mitattuna.

Palkansaajien säännöllisen työajan keskiansiot (naisten ansiot % miesten ansioista) vuosina 1999–2009 ja keskiansioiden ero (€)

	%	€
1999	82	xxx
2000	82	437
2001	82	467
2002	80	486
2003	80	507
2004	80	518
2005	81	535
2006	81	546
2007	81	559
2008	81	584
2009	82	591

Lähde: Ansiotasoindeksi, Tilastokeskus.

Viimeisten kymmenen vuoden aikana sukupuolten palkkaeroissa ei ole tapahtunut suuria muutoksia. Viime vuosina kehitys on ollut oikeansuuntaista ja palkkaero on pienentynyt jonkin verran.

Palkkaeroja on pitkään seurattu säännöllisen työajan kuukausikeskiansiota¹⁵ mittarina käyttäen. Tätä palkkaeron mittaamistapaa voidaan perustella sillä, että kuvatessaan koko työmarkkinoiden palkkaeroa, se auttaa näkemään palkkaerot paitsi samassa, myös samanarvoisessa työssä. Olennainen kysymys onkin, miksi monilla naisvaltaisilla aloilla palkkaus on matalampi kuin miesvaltaisilla aloilla. Miksi esimerkiksi teknisen ja kuljetusalan työstä maksetaan enemmän kuin hoito- ja kasvatustyöstä? Kun verrataan naisten palkkoja miesten palkkoihin yhden ammatin sisällä, sukupuolten palkkaero on selvästi pienempi kuin koko työmarkkinoiden mitassa. Jos palkkaeroja tarkasteltaisiin vain ammattiryhmien sisällä, huomiotta jäisivät nais- ja miesvaltaisten alojen arvostusta heijastavat palkkaerot. Naisten ja miesten taloudellista asemaa voidaan kuvata myös tarkastelemalla vuosittaisia kokonaisansioita. Tällöin sukupuoliero on noin 30 prosenttia.

Maahanmuuttajanaisten palkat ovat selvästi pienemmät kuin naisten palkat keskimäärin. Ne ovat myös maahanmuuttajamiesten palkkoja pienemmät. Tasmällisiä tietoja vähemmistöryhmiin kuuluvien palkoista ei ole saatavissa, koska tilastointi esimerkiksi etnisen taustan perusteella on kielletty. Maahanmuuttajien tilannetta voidaan kuitenkin arvioida summittaisesti tarkastelemalla esimerkiksi ulkomaan kansalaisia tai äidinkielenään muuta kuin suomea tai ruotsia puhuvia.

Tasa-arvosuunnittelu on hyvä työpaikkatason väline tasa-arvon ja samapalkkaisuuden edistämiseksi. Tasa-arvolain mukaan työpaikalla, jossa työskentelee vähintään 30 työntekijää, tulee olla suunnitelma. Tasa-arvosuunnittelun parantamiseksi lakia on täsmennetty muun muassa palkkakartoituksen

¹⁵ Keskimääräiset kuukausiansiot kuvaavat kokoaikaisen ja täyttä palkkaa saaneen palkansaajan säännöllisen, tehdyn työajan ansioita. Tämä mittari ottaa huomioon kokoaikatyötä tekevien peruspalkan, säännölliset lisät, tulos- ja suoritusperusteiset palkanosat sekä tulospalkkiot. Sen sijaan se jättää tarkastelun ulkopuolelle ylityökorvaukset ja myös osa-aikatyöntekijät. Osa-aikaisten työntekijöiden ja ylitöiden ottaminen mukaan palkkaerotarkasteluun kasvattaa sukupuolten välistä palkkakulua.

laatimisesta. Suunnitelmien määrä on kehittynyt myönteisesti ja lisääntynyt vuoden 2005 jälkeen selvästi. Niitä on 62 prosentilla työpaikoista, eniten julkisella sektorilla. Palkkakartoituksen on tehnyt 60 prosenttia työpaikoista. Samapalkkaisuuden edistämisen välineenä tasa-arvosuunnittelu on toiminut vain rajallisesti. Ongelmana on muun muassa se, ettei sukupuolten välisten palkkaerojen syitä aina selvitetä riittävästi ja sovita jatkotoimista. Myös palkkojen vertailu yli työehtosopimusrajan on melko harvinaista, vaikka se olisi tärkeää samapalkkaisuuseränsä toteuttamiseksi työpaikoilla.

Hallituksella on parhaat vaikutusmahdollisuudet valtiosektorin palkkaeroon. Myös kuntasektorin palkkoihin hallitus voi vaikuttaa kuntien valtionosuuksien kautta. Sen sijaan yksityissektorin työehdot ovat työmarkkinajärjestöjen aluetta ja hallitus voi vaikuttaa lähinnä lainsäädännön ja lain valvonnan kautta sekä lisäämällä tietoisuutta samapalkkaisuudesta. Samapalkkaisuusohjelman juuret ovat Vanhasen I hallituksen ohjelmassa, jossa tavoitteeksi asetettiin toimintaohjelman laatiminen yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa työelämän tasa-arvon ja samapalkkaisuuden edistämiseksi. Ohjelman aikaansaaminen ei ollut yksinkertaista. Ensin selvityshenkilö selvitti ohjelman luomisen edellytyksiä ja sen jälkeen kolmikantainen valmistelutyöryhmä sopi ohjelman sisällöstä. Samapalkkaisuusohjelma käynnistyi keväällä 2006. Ohjelman seurantaryhmässä ovat mukana muun muassa työmarkkinakeskusjärjestöjen johtajat sekä ministeriöiden edustajia. Vetäjänä toimi vuosina 2006–2009 silloinen eduskunnan puhemies Paavo Lipponen ja vuodesta 2009 eteenpäin professori Pentti Arajärvi.

Samapalkkaisuusohjelman päätavoite on sukupuolten palkkaeron pienentäminen noin 20 prosentista enintään 15 prosenttiyksikköön vuoteen 2015 mennessä. Lisäksi ohjelmassa tavoitellaan muun muassa oikeudenmukaisten ja kannustavien palkkausjärjestelmien käytön ja työn vaativuuden arvioinnin lisäämistä, työmarkkinoiden sukupuolenmukaisen segregaaation lieventämistä, naisten osuuden lisäämistä johtotehtävissä, tasa-arvoa vahvistavia sopimusratkaisuja, määräaikaisten työsuhteiden vähentämistä, työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten laadun ja määrän parantamista sekä perhevapaiden entistä tasaisempaa jakamista vanhempien kesken.

Vanhasen II hallitus ja Kiviniemen hallitus ovat jatkaneet ohjelmaa ja lisänneet sen resursseja merkittävästi. Uutena samapalkkaisuuden edistämiskeinona hallitusohjelmaan kirjattiin lupaus tukea korotetulla valtionosuudella sellaista kuntasektorin palkkaratkaisua, joka parantaa naisvaltaisten alojen palkkojen kilpailukykyä. Korotetun valtionosuuden suuruus oli riippuvainen siitä, kuinka hyvin se onnistuttiin kohdentamaan koulutetuille naisvaltaisille aloille, joiden palkkaus ei vastaa työn vaativuutta. Kuntasektorilla syksyllä 2007 tehdyt sopimukset sisälsivätkin ns. samapalkkaisuuserän, jossa korotukset olivat naisvaltaisille ammattiryhmille jonkin verran muita suurempia. Hallitus kohdisti kuntasektorin naisvaltaisten alojen palkkauksen parantamiseen 150 miljoonaa euroa vuodessa neljän vuoden ajan.

Palkkausjärjestelmiä koskevista tutkimuksista on todettu tärkeäksi, että kaikilla olisi yhtäläinen pääsy ns. uusien palkkausjärjestelmien piiriin. Pienten lasten äideillä näyttää kuitenkin syystä tai toisesta olevan muita pienempi todennäköisyys päästä näiden palkkausjärjestelmien piiriin yksityissektorilla. Tutkimusten mukaan uudet palkkausjärjestelmät ovat valtiosektorilla pienentäneet sukupuolten palkkaeroa vaativissa asiantuntijatehtävissä ja johtotehtävissä, jotka edellyttävät korkeaa koulutusta. Samanlaista vaikutusta ei ole havaittu vähemmän vaativissa tehtävissä. Valtiosektorilla työskentelevät naiset ovat keskimäärin hyötynneet uusien palkkausjärjestelmien käyttöönotosta.

Samapalkkausohjelma sai keväällä 2008 tulopoliittiselta selvitystoimikunnalta selvityksen edellisen sopimuskierroksen vaikutuksista miesten ja naisten palkkoihin. Tuossa vaiheessa ei vielä ollut mahdollista arvioida toteutunutta palkkakehitystä vaan ainoastaan sovittuja nimellispalkkoja. Varovaisen arvion mukaan naisten nimellispalkankorotukset olivat keskimäärin hieman korkeampia kuin miesten. Kyseisen sopimuskierroksen teki erikoiseksi paitsi TEHYn työtaistelutoimet myös se, että julkiselle sektorille, erityisesti kuntiin kohdentuivat suurimmat palkankorotukset. Helmikuussa 2010 kunta-alalle sovittu sopimus jatkaa edellisen sopimuskierroksen tapaan jonkin verran korkeampien korotusten kohdentamista naisvaltaisille, suhteellisen matalapalkkaisille ammattiryhmille. Myönteistä palkkakehitystä on myös siivoojilla, joiden sopimus sisälsi tuntevan palkankorotuksen. Samapalkkausohjelman aikana sukupuolten palkkaero on hieman kaventunut. On siis edetty kohti tavoitteeksi asetettua enintään 15 prosentin palkkaeroa, joskin heikko taloudellinen tilanne on hidastanut vauhtia.

8.4 TYÖLLISYYS JA TYÖTTÖMYYS

Korkea työllisyys on ollut hallitusten keskeisimpiä tavoitteita jo pitkään. Miesten työllisyys kehittyi 1990-luvun laman jälkeen pitkään myönteisesti. Naisten työllisyysaste¹⁶ sen sijaan lähti selvästi kasvuun vasta vuosikymmenen lopulla ja lähestyi miesten työllisyysastetta vasta vuonna 2002. Työllisyys notkahti hieman alaspäin 2000-luvun alussa molemmilla sukupuolilla, mutta noususuunta on sen jälkeen jatkunut aina vuoteen 2009 asti, jolloin heikentynyt taloustilanne alensi miesten ja naisten työllisyyttä. Miesten työllisyysaste oli tuolloin 69 prosenttia ja naisten työllisyysaste 68 prosenttia. Suomelle on ollut tyypillistä, monista EU-maista poiketen, että naisten ja miesten työllisyysasteet eivät ole poikenneet merkittävästi toisistaan. Suomalaisien miesten työllisyys on ollut EU-keskiarvoa matalampi ja naisten puolestaan korkeampi.

Vaikka miesten ja naisten työllisyysasteissa ei maassamme keskimäärin ole huomattavaa eroa, on ero joissain ikäryhmissä selvä. Esimerkiksi vuonna 2008 ero oli 25–29 -vuotiaiden ikäryhmässä 10 prosenttia ja 30–34 -vuotiailla 15 prosenttia. Ero johtuu siitä, että äidit jäävät selvästi isiä useammin kotiin hoitamaan pieniä lapsia vielä vanhempainvapaan jälkeen kotihoidon tuen turvin. Lähestulkoon ainoastaan äidit käyttävät tätä mahdollisuutta. Kotiin

¹⁶ Työllisyysaste kertoo 15–64 -vuotiaiden työllisten prosenttiosuuden samanikäisestä väestöstä.

jääminen vanhempainvapaan jälkeen on yleisempää silloin kun äidillä ei ole työpaikkaa, johon palata. Vaikka pienimpiä lapsia hoidetaankin melko yleisesti kotona, on suomalaisten naisten työhön osallistuminen kansainvälisestä näkökulmasta aktiivista. Perhevapaoikeudet, päivähoitojärjestelmä ja naisten korkea koulutustaso yhdessä luovat edellytykset työmarkkinoille palaamiseen. Suuri osa lapsista hoidetaan kotona 1,5 -vuotiaiksi ja kotihoito päättyy yleensä viimeistään kun nuorin lapsi täyttää kolme vuotta. Myös yksinhuoltajat ovat aktiivisesti työmarkkinoilla ja heidän työllisyysasteensa on suunnilleen yhtä korkea kuin muiden äitien työllisyysaste.

Hallitusohjelmissa työllisyystavoitteet on yleensä esitetty sukupuolineutraalisti, eikä erillistä tavoitetta miehille ja naisille ole asetettu. Meillä on jo pitkään tuettu kahden elättäjän perhemallia esimerkiksi erillisverotuksen, päivähoitojärjestelmän ja maksuttoman kouluruokailun kautta. Ne ovat kaikki ratkaisuja, jotka mahdollistavat molempien vanhempien työssäkäynnin myös lasten ollessa pieniä. Naisten aktiivinen osallistuminen työmarkkinoille ja suhteellisen korkea syntyvyys kertovat siitä, että työn ja perheen yhdistämissä mahdollisuudet toimivat.

Työttömyys kasvoi 1990-luvun laman aikana rajusti, miehillä jopa lähelle 20 prosenttia. Naisten ja miesten työttömyysasteet¹⁷ ovat yleensä olleet melko lähellä toisiaan. Pitkäaikaistyöttömyys on ollut miehillä yleisempää kuin naisilla. Vuonna 2009 oli yli vuoden työttömänä olleita miehiä 23200 ja naisia 17400. Vaikeassa taloustilanteessa vuonna 2009 työttömyys kasvoi miehillä nopeammin kuin naisilla. On syytä tarkoin arvioida taloudellisen taantuman seurauksia naisten ja miesten kannalta sekä arvioida elvytystoimia sukupuolinäkökulmasta.

Yksinhuoltajaäitien työttömyys on selvästi korkeampaa kuin muiden äitien ja heidän koulutustasonsa on matalampi. Työttömyys on selvästi keskimääräistä korkeampaa myös nuorimmissa ikäryhmissä. Vuoden 2008 tietojen perusteella myös sukupuoliero on selvä: 15–24 -vuotiaiden miesten työttömyysaste on suurempi kuin samanikäisten naisten. Nuorten miesten syrjäytymisriskiin tulee jatkossakin kiinnittää huomiota. Kaikissa ikäryhmissä 25 vuoden ja 54 vuoden välillä puolestaan naisten työttömyysaste on korkeampi kuin miesten. Ikääntyneillä, yli 55-vuotiailla miesten työttömyys on yleisempää kuin naisten.

Vahvasti segregoituneilla työmarkkinoilla sektorien yleinen työllisyyskehitys vaikuttaa erilailla naisten ja miesten työllisyyteen. Naisista noin 40 prosenttia työskentelee julkisella sektorilla, miehistä vain 14 prosenttia. Kun julkinen sektori on näinkin merkittävä naisten työllistäjä, sen kehityksellä on suuri merkitys naisille. Kuntasektorilla työskentelee kolmannes kaikista naisista. Kuntien työvoiman määrä ja työehdot vaikuttavat merkittävästi sukupuolten tasa-arvoon työmarkkinoilla. Kuntien rooli ei rajoitu naisten kannalta vain työllistymismahdollisuuksiin, vaan olennaista on myös niiden hoivapalvelujen tarjoaminen, jotka mahdollistavat pienten lasten molempien vanhempien

17 Työttömyysaste on työttömien prosenttiosuus työvoimasta.

työssäkäynnin. Miesten työllisyydelle yksityissektorilla on ratkaiseva merkitys, sillä miehistä 86 prosenttia työskentelee yksityisissä yrityksissä.

Tasa-arvo-ohjelmissa on työllisyyden parantamisen ja työttömyyden vähentämisen keinoksi nostettu aktiivinen työvoimapolitiikka. Työvoimapolitiittisia keinoja ovat muun muassa työvoimakoulutus, työelämävalmennus ja -harjoittelu. Naiset ovat osallistuneet keskimäärin miehiä aktiivisemmin lähestulkoon kaikkiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Tasa-arvo-ohjelmissa ei ole ollut talouspolitiikkaan liittyviä toimia. Voidaan myös kysyä, ovatko talouspolitiikan ja tasa-arvopolitiikan linjaukset aina olleet sopusoinnussa keskenään.

8.5 NAISYRITTÄJYYDEN EDISTÄMINEN

Naisyrittäjien määrän kasvattaminen on ollut tavoitteena sekä hallitusohjelmissa että tasa-arvo-ohjelmissa. Naisten osuus yrittäjistä on maassamme ollut pitkään noin kolmannes mikä on EU-maiden vertailussa suuri osuus. Vuonna 2008 naisyrittäjiä oli noin 80 000. Naisten yritykset toimivat usein palvelualoilla kuten henkilökohtaisissa palveluissa (esimerkiksi kampaamot), liike-elämän palveluissa ja vähittäiskaupassa. Naiset ovat siis yrittäjinä paljolti samoilla aloilla kuin palkkatyössäkin, ja yritykset ovat yleensä pieniä. Maahanmuuttajataustaisten naisten osuus kaikista yrityksen perustavista naisista on hyvin pieni.

Vaikka naisten yritykset ovat lisääntyneet viime vuosina nopeammin kuin miesten yritykset, on naisten osuus yrittäjistä edelleen selvästi pienempi kuin naisten osuus palkansaajista. Naisyrittäjien määrän kasvattaminen on pitkään ollut Suomen ja EU:n tasa-arvopolitiikan asialistalla omana itsenäisenä tavoitteenaan. EU:n kasvu- ja työllisyysstrategiassa on ollut tavoitteena yrittäjyyden lisääminen, ja tässä yhteydessä naisyrittäjät on mainittu erikseen. Naisten yrittäjyyteen liittyvistä erityiskysymyksistä on tuotu esiin muun muassa perhevapaisiin liittyviä pulmia. Pienyrityksissä, jollaisia naisten yritykset useimmiten ovat, sijaisen hankkiminen perhevapaan ajaksi tai sairaan lapsen hoitamiseksi voi olla hankalaa. Naisyrittäjät ovat pitäneet esillä myös perhevapaista työnantajalle aiheutuvia kustannuksia. Viime aikoina akateemisen loppututkimuksen suorittaneiden naisten yrittäjäksi ryhtyminen on lisääntynyt, naisyrittäjät ovatkin keskimäärin koulutetumpia kuin miesyrittäjät. Työn ja perheen yhdistämismahdollisuudet vaikuttavat yrittäjäksi ryhtymisessä. Yksinhuoltajat, jotka ovat pääosin naisia, ovat muita naisia harvemmin yrittäjiä.

Naisia on kannustettu muun muassa naisyrittäjälainoin ja tukemalla Naisyrittäjyyskeskuksen toimintaa. Yrittäjiksi aikoville naisille on järjestetty myös koulutusta ja tuettu verkottumista. Työvoimapolitiikan keinovalikoimaan kuuluvan starttirahan ehtoja muutettiin vuoden 2008 alusta niin, että esimerkiksi perhevapailta työmarkkinoille palaavat voivat saada starttirahaa. Vaikka naisyrittäjyyden tuki on vain hyvin pieni osa kaikesta yrittäjille suunnatusta tuesta, sitä on pidetty tarpeellisena sillä osa yrittäjiksi ryhtyvistä ja yrittäjinä toimivista naisista on mieluummin osallistunut nimenomaan nai-

sille suunnattuihin palveluihin. Työ- ja elinkeinoministeriö jatkaa edelleen naisyrittäjyyden edistämistoimia.

8.6 MÄÄRÄAIKAINEN JA OSA-AIKAINEN TYÖ

Määräaikaiset työsuhteet lisääntyivät 1990-luvun laman seurauksena. Korkeimmillaan määräaikaisten työsuhteiden osuus oli vuonna 1997. Hallitusten tavoitteena on 1990-luvun loppupuolelta lähtien ollut epätyypillisen työn vähentäminen tai sitä tekevien aseman parantaminen. Huomio on kiinnitetty ennen muuta määräaikaiseen työhön, eikä juurikaan osa-aikatyöhön, vaikka molemmissa naisten osuus on selvästi suurempi kuin miesten osuus.

15–64 -vuotiaiden määräaikaisten ja osa-aikaisten osuudet palkansaajista sukupuolen mukaan vuosina 2000–2009

	Määräaikaisessa työssä %		Osa-aikaisessa työssä %	
	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet
2000	19,9	13,0	16,7	6,9
2002	19,6	12,6	17,1	7,5
2004	19,6	12,6	18,2	7,7
2006	20,0	12,6	18,5	8,0
2008	18,8	11,2	17,3	7,3
2009	18,4	10,6	18,4	7,9

Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus

Määräaikaista työtä on tehnyt 2000-luvulla lähes 20 prosenttia naisista ja 11–13 prosenttia miehistä. Molemmilla osuus on ollut laskussa viimeiset vuodet, miehillä nopeammin kuin naisilla. Heikentyneen työllisyystilanteen vuoksi määräaikaisia oli vuonna 2009 vähemmän kuin kertaakaan vuoden 1997 jälkeen. Kaikkiaan määräaikaisia palkansaajia oli 310000 vuonna 2009. Määräaikaista työvoimaa on suhteellisesti eniten julkisella sektorilla, muun muassa opetus-, sosiaali- ja terveydenhoitotyössä. Määrällisesti eniten määräaikaisia työntekijöitä on kuitenkin yksityissektorilla.

Määräaikaisissa työsuhteissa työskennellään eniten työuran alkuvaiheessa, esimerkiksi opiskelun ohessa. Etenkin naisilla on paljon määräaikaisia työsuhteita myös vielä perheen perustamisiässä. Vuonna 2009 kolmannes 25–29-vuotiaista naisista oli määräaikaisia ja 30–34-vuotiaistakin reilu viidennes. Samanikäisistä miehistä määräaikaisia on selvästi vähemmän. Näyttää siltä, että synnytyksikäisten naisten on vaikea saada vakituista työtä. Tilanne oli erilainen esimerkiksi 1980-luvulla, jolloin määräaikaisia oli samojen ikäryhmien naisissa selvästi vähemmän. YK:n CEDAW-komitean huolena on ollut, että raskaus joissain tapauksissa näyttäisi olevan maassamme tosiasiaa syynä sille, ettei määräaikaista työsuhdetta jatketa.

Määräaikaisen työn on nähty aiheuttavan toimeentulo- ja urahaittoja sekä epävarmuutta tulevaisuudesta. Epävarmuus voi siirtää perheenperustamista, joka tyypillisesti tapahtuu jonkin verran alle 30-vuotiaana eli samassa

vaiheessa, jossa naisten määräaikainen työ on yleistä. Kaikki määräaikaista työtä tekevät eivät ole tyytymättömiä tilanteeseen, sillä tilapäinen työ sopii joihinkin elämänvaiheisiin hyvin. Se voi myös tarjota myönteisen mahdollisuuden tehdä entistä haastavampaa työtä sijaisena tai projektissa ja siten auttaa työuralla eteenpäin. Vuonna 2007 määräaikaista työtä tekevistä naisista 69 prosenttia ja miehistä 58 prosenttia teki sitä vastentahtoisesti.

Vuokratyö on uudempi työnteon muoto kuin osa-aikainen tai määräaikainen työ. Vuokratyöntekijöiden määrä on ollut viime vuosina laskussa. Vuokratyötä teki vuonna 2009 noin 23000 henkeä, eli noin yksi prosentti palkansaajista. Syynä vuokratyön tekoon on yleisimmin se, ettei muita mahdollisuuksia ole tarjolla. Myös mahdollisuus valita työpaikkansa ja saada työkokemusta monenlaisesta työstä ovat vuokratyön syitä. Vuokratyö on naisilla miehiä yleisempää. Kaikista vuokratyöntekijöistä kaksi kolmasosaa on naisia, useimmiten nuoria.

Osa-aikatyö

Osa-aikatyö on maassamme moniin EU-maihin verrattuna vähäistä. Se on lisääntynyt 2000-luvulla pikku hiljaa sekä miehillä että naisilla. Se on naisilla huomattavasti yleisempää kuin miehillä. Naisista 18 prosenttia ja miehistä kahdeksan prosenttia työskenteli osa-aikaisesti vuonna 2009. Tavallisinta osa-aikatyö on nuorilla. Sektoreittain tarkasteltuna osa-aikatyötä tehdään eniten yksityis sektorilla, erityisesti yksityisissä palveluissa. Hotelli- ja ravintola-alalla, sekä kaupoissa käytetään runsaasti osa-aikaista työvoimaa. Tähän vaikuttaa asiakkaiden määrän huomattava vaihtelu eri viikonpäivinä ja vuorokauden aikoina, samoin kuin pidentyneet aukioloajat. Osa-aikaisen työn pulmia voivat olla muun muassa toimeentulo-ongelmat ja hankalat työajat. Osa-aikatyö sopii hyvin joihinkin elämäntilanteisiin. Selvästi yleisin syy osa-aikatyön tekemiseen on opiskelu. Vastentahtoisesti osa-aikatyötä tekevien osuus on pienentynyt vuosien mittaan, ja sitä tehdään entistä useammin omasta tahdosta. Entistä useampi haluaa valita työuran loppupäässä kokoaikatyön sijasta osa-aikatyön. Tähän tarkoitukseen on kehitetty osa-aikaeläke.

Monissa EU-maissa osa-aikatyö on toiminut väylänä naisten työmarkkinoille tuloon ja siellä pysymiseen myös lasten syntymän jälkeen. Suomessa näin ei ole ollut, vaan naiset ovat pitkään tehneet kokopäivätyötä. Vuonna 2008 lastenhoidon ilmoitti osa-aikatyön syyksi vain noin joka kymmenes osa-aikatyössä oleva nainen, miehistä vain yksi prosentti. Osa-aikatyön yhdistäminen lastenhoitoon ei ole yleistynyt, vaikka sitä varten on luotu pienten lasten vanhemmille osittainen hoitovapaa.

Epätyypilliseen työhön liittyviä epäkohtia on poistettu 1990-luvun lopulta alkaen muuttamalla lainsäädäntöä useaan otteeseen. Määräaikaisen työsuhteen käyttö on vuodesta 2001 täytynyt aina perustella. Myös useiden peräkkäisten työsuhteiden solmimista, ns. ketjuttamista, koskevia säännöksiä on täsmennetty. Työnantajalta edellytetään työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua siitä riippumatta tekeekö hän määräaikaista, vakituista tai osa-aikaista

työtä. On myös yhtenäistetty työeläkkeiden vakuuttamista määräaikaississa ja vakituisissa työsuhteissa, parannettu osa-aikaisten vuosilomaoikeuksia ja peräkkäisissä määräaikaississa työsuhteissa olevien mahdollisuuksia ajoittaa lomansa. Voidaan arvioida, että tasa-arvopolitiikka on osaltaan vaikuttanut siihen, että epätyypillistä työtä tekevien asemaan on kiinnitetty huomiota ja saatu lukuisia parannuksia lainsäädäntöä muuttamalla.

8.7 NAISTEN URAKEHITYS

Naisten saaminen mukaan päättäviin asemiin on ollut tasa-arvopolitiikan tavoitteena jo pitkään. Tavoitetta on perusteltu paitsi oikeudenmukaisuudella myös sillä, että moninaisuus päättäjien joukossa tuo lisää näkökulmia ja parantaa päätöksenteon laatua. Se tuo päätöksentekoon mukaan useampia näkökulmia ja monenlaista asiantuntemusta. Molempien sukupuolten osallistumista päätöksentekoon voidaan perustella myös inhimillisten voimavarojen hyödyntämisellä: ei ole viisasta jättää hyödyntämättä toisen sukupuolen inhimillisiä resursseja ja osaamista. Elinkeinoelämän valtuuskunnan EVA:n tutkimustulosten mukaan naisten johtamat yritykset menestyvät keskimääräistä paremmin. Vaikka tulokseen voi löytyä monia syitä, ainakin se on selvää, etteivät taloudelliset syyt puhu naisten urien vauhdittamista vastaan.

Työelämän johtotehtävissä toimivista on naisia noin kolmannes. Mitä ylemmäs hierarkiassa mennään, sitä harvemmin vastaan tulee nainen. Kun naisia on kaikista palkansaajista puolet ja ylemmistä toimihenkilöistäkin lähes puolet, voidaan arvioida, että edelleen on tekijöitä jotka hidastavat naisten urakehitystä. Koulutuksen puute ei ainakaan ole esteenä, sillä työikäiset naiset ovat keskimäärin koulutetumpia kuin miehet. Naisten ja miesten erilaiselle työuralle voi olla monenlaisia syitä, esimerkiksi miesten suosiminen, perhevastuiden epätasainen jakautuminen, vanhakantaiset asenteet jne. Tuoreiden teknologiateollisuutta koskevien tutkimustulosten mukaan naisten on selvästi vaikeampi edetä uralla vaativampiin tehtäviin kuin miesten. Naisilla ja miehillä näyttää olevan saman verran halukuutta uralla etenemiseen. Työolotutkimuksen mukaan vain harvat miehet ja naiset pitävät uralla etenemistä erittäin tärkeänä; näin ajattelee vain yhdeksän prosenttia miehistä ja 10 prosenttia naisista.

Naisten osuus kaikista esimiestehtävissä toimivista on kasvanut tasaisesti 1980-luvulta eteenpäin. 40 prosentilla palkansaajista oli vuonna 2008 nainen esimiehenä. Naiset toimivat esimiestehtävissä etenkin naisvaltaisilla aloilla. Naisista 63 prosentilla ja miehistä vain 13 prosentilla oli nainen esimiehenä. Naisesimiehet ovat kuitenkin lisääntymässä myös miehillä, etenkin akateemisilla miehillä.

Kun tarkastellaan sellaisia esimiehiä, joilla on alaisia, ei naisten määrässä ole tapahtunut juurikaan muutosta. Naisista viidenneksellä ja miehistä vajaalla kolmanneksella oli vuonna 2008 alaisia. Luvut ovat pysyneet samoina jo yli kymmenen vuotta. Vaikka mittaustavoista riippuen saadaankin jonkin verran erilaisia lukuja naisesimiesten yleisyydestä, on selvää, että naisia toimii

huomattava määrä lähiesimiehen tehtävissä. Kiinnostavaa on, että naisiesimiehet saavat miespuolisia esimiehiä parempia arvioita innostavuudessa, tuen antamisessa ja rohkaisemisessa.

Tasa-arvopolitiikassa on kiinnitetty erityisesti huomiota naisten uriin valtionhallinnossa. Hallituksella onkin merkittävästi paremmat toimintamahdollisuudet ”omalla tontilla” kuin yksityissektorilla. Naisten osuus valtionhallinnon johtajista on lisääntynyt selvästi 2000-luvulla. Erityisen nopeaa edistyminen on ollut vuoden 2005 jälkeen.

Viimeisen kymmenen vuoden aikana hallitukset ovat pyrkineet vauhdittamaan naisten urakehitystä työelämässä monilla tavoin, muun muassa asenteisiin vaikuttamalla. On järjestetty tiedotuskampanjoita, tehty selvityksiä naisten urien esteistä ja haastettu elinkeinoelämää toimimaan aloitteellisesti asiassa. Valtiosektorilla on työskennellyt työryhmä, joka on tehnyt konkreettiset ehdotukset naisten urien edistämiseksi. Huomiota tulisi jatkossa kiinnittää myös työmarkkinoille tulovaiheeseen, koska sillä on tutkimuksissa havaittu olevan suuri merkitys myöhemmän ura- ja palkkakehityksen kannalta.

8.8 TYÖMARKKINOIDEN SUKUPUOLENMUKAINEN JAKAUTUMINEN

Miesten työt ja naisten työt ovat edelleen arkipäivää maassamme. Tasa-arvopolitiikassa on pitkään ollut esillä segregaaation eli työmarkkinoiden sukupuolen mukaisen jakautumisen vähentäminen. Segregatio näkyy siinä, että miehet ja naiset työskentelevät paljolti eri sektoreilla ja eri ammateissa. Miehistä selvästi suurempi osa (86 %), kuin naisista (61 %) työskentelee yksityissektorilla. Naisista kunnissa työskentelee kolmannes, mutta miehistä vain kahdeksan prosenttia. Valtiosektorilla sukupuolijako on tasainen: miehistä ja naisista kuusi prosenttia on valtion palveluksessa.

Vaikka työmarkkinoiden sukupuolen mukaisen jakautumisen eli segregaaation kokonaiskuva ei ole olennaisesti muuttunut viimeisen kymmenen vuoden aikana, muutosta on tapahtunut naisten kouluttautuesssa moniin aiemmin miesvaltaisiin korkeaa koulutusta vaativiin asiantuntijatehtäviin kuten lääkäreiksi, juristeiksi jne. Toisaalta monissa suurissa ammattiryhmissä terveys- ja sosiaalialalla sekä opetustehtävissä ei miesten määrä ole kasvanut. Paikoittaisesta segregaaation lieventymiskehityksestä huolimatta työmarkkinoiden jakautuminen naisten ja miesten aloihin ja töihin on maassamme edelleen jyrkkää, jopa jyrkempää kuin EU-jäsenmaissa keskimäärin.

EU:n tilastovirasto Eurostat on verrannut segregatioindeksiin avulla ammatillista segregatiota EU-maissa. Tämän tarkastelun perusteella Suomessa sukupuolijakautumaltaan suhteellisen tasaisissa ammateissa työskentelevien osuus on vähentynyt vuodesta 1997 vuoteen 2007 eli segregatio olisi lisääntynyt. Muissa pohjoismaissa kehitys on ollut toisensuuntainen. Eurostatin tietojen mukaan vahvasti naisvaltaisten ammattien osuus on meillä suurempi kuin muissa pohjoismaissa. Miehiä on maassamme vaikea saada hakeutumaan perinteisiin naisammatteihin.

Miksi Suomessa sitten on niin jakautuneet työmarkkinat? Yhtä syytä korkealle segregaatiolle ei ole löydettävissä. On esitetty muun muassa, että korkea segregaatio liittyy naisten korkeaan työllisyysasteeseen. Kuitenkin on olemassa myös sellaisia naisten korkean työllisyyden maita, joissa segregaatio on selvästi vähäisempää. On myös esitetty, että lasten ja vanhusten hoivan järjestäminen palkkatyönä, ei siis kotityönä, selittäisi segregaation. Tämä näyttääkin olevan osaselitys.

Sukupuolen mukaisen työnjaon lieventäminen on ollut tasa-arvopolitiikan asialistalla ainakin 1980-luvulta lähtien. Segregaation on ajateltu heikentävän naisten asemaa työmarkkinoilla. Todisteena tästä on esitetty, että naisvaltaisten alojen palkat ovat keskimääräistä matalammat ja myös määräaikaista ja osa-aikaista työtä on naisvaltaisilla aloilla keskimääräistä enemmän. Segregaation lieventämisen on katsottu lisäävän yksilöiden tosiasiallista valinnanvapautta, kun koulutus- ja ammatinvalinnat eivät perustuisi enää nykyisessä määrin sukupuolistereotypioihin. Tämä koituisi niin yksilön kuin yhteiskunnankin eduksi. Segregaation lieventämiseen on tartuttu myös keinona helpottaa tiettyjen, erityisesti miesvaltaisten alojen työvoimapulaa. On kannustettu naisia miesvaltaisiin ammatteihin, esimerkiksi metalli- ja kuljetusalalle. Sen sijaan sellaiset hankkeet, joissa kannustetaan miehiä naisvaltaisille työvoimapuolaloille kuten hoiva- ja siivousalalle, ovat harvinaisia.

Segregaation lieventämisen nostamista tasa-arvotavoitteeksi on myös kyseenalaistettu. Kritiikin mukaan segregaatio sinänsä ei ole tasa-arvon kannalta ongelma, vaan sen seuraukset. Ongelmaksi ei siis nähdä niinkään miesten ja naisten työskentelyä eri ammateissa, vaan tiettyjen alojen matala palkkaus ja heikot työehdot. On myös arvosteltu sitä, että käytännössä segregaation lieventämisen korostaminen on monesti johtanut naisten tekemien valintojen kyseenalaistamiseen. Miesten perinteisiä valintoja sen sijaan ei juurikaan ole kyseenalaistettu. On myös epäilty, voiko segregaation lieventäminen laajassa mitassa onnistua. Kuka tulevaisuudessa työskentelisi vanhusten ja lasten hoidotehtävissä, jos naiset eivät enää suuntautuisi näille aloille? Tällöin pidetään epätodennäköisenä miesten hakeutumista jatkossakaan sankoin joukoin näille aloille. Miesten intoa hakeutua naisammatteihin vähentää se, ettei heillä ole taloudellisia kannustimia, ellei naisvaltaisten alojen palkkakilpailukyky parane selvästi.

Mitä segregaation lieventämiseksi voidaan tehdä? Työmarkkinoille tulevat ovat useimmiten jo kouluttautuneet tietylle alalle tai ammattiin. Takana on siis lukuisia koulu- ja opiskeluaikana tehtyjä valintoja. Jo peruskoulun alaluokilla tehdään valintoja, jotka luovat pohjaa tulevalle ammattien sukupuolijaolle. Esimerkiksi käsityöoppiaineen jakautuminen tekstiili- ja tekniseen työhön erottlee useimmiten tytöt ja pojat eri oppiaineisiin jo varhaisessa vaiheessa (ks. luku 6).

Segregaation muotoutumiseen vaikuttavat yhtä aikaa monet tekijät, kuten perinteiset käsitykset miehille ja naisille sopivista töistä ja ammateista, kouluissa tehdyt oppiaineita ja jatko-opintoja koskevat valinnat sekä eri alojen

vetovoima. Myös työpaikkojen kulttuurit ja käytännöt vaikuttavat siihen minkälaisiksi työolot ja etenemismahdollisuudet alalla arvioidaan. Työoloja ja työpaikkakulttuureita tulisi kehittää sellaisiksi, että myös vähemmistösukupuolen edustajilla on tasavertaiset mahdollisuudet työpaikalla. Tämä tarkoittaa esimerkiksi huomion kiinnittämistä erilaisuuden kunnioittamiseen, nollatoleranssia kiusaamiseen, sukupuoliseen häirintään ja ahdisteluun. Jotkut perinteisiin miesten töihin kouluttautuneet naiset hakeutuvat ennen pitkää pois miesvaltaisista työyhteisöistä, koska kokevat tilanteen työpaikalla hankalaksi tai etenemismahdollisuutensa muita huonommiksi. Naisvaltaisissa ammateissa työskentelevillä miehillä puolestaan on monesti hyvät etenemismahdollisuudet. Toisaalta tiedossa on, että heidän odotetaan joillain työpaikoilla huolehtivan ns. miesten töistä, esimerkiksi vaihtavan päiväkodissa lamput. Kun muutosta segregaatioon halutaan, on muutettava paitsi koulutuksen sisältöjä, myös oppilaitosten ja työpaikkojen arkisia käytäntöjä.

9. TYÖ- JA PERHE-ELÄMÄN YHTEENSOVITTAMINEN

9.1 HALLITUSTEN TAVOITTEET TYÖN JA PERHEEN YHTEENSOVITTAMISEKSI

Hallitusohjelmissa on 1990-luvulta lähtien ollut työn ja perheen yhteensovittamista koskevia tavoitteita. Tavoitteita on perusteltu muun muassa työllisyyden kasvattamisella ja sukupuolten tasa-arvon edistämällä. Jo paljon ennen työn ja perheen yhteensovittamisen käsitteen käyttöönottoa on maassamme monin yhteiskuntapoliittisin ratkaisuin tuettu pienten lasten vanhempien mahdollisuutta tehdä ansiotyötä. Sellaiset ratkaisut kuin erillisverotus ja päivähoido ovat mahdollistaneet molempien vanhempien työssäkäynnin. Päivähoidon lisäksi on kehitetty muun muassa äitiys- ja vanhempainvapaita.

Tasa-arvopolitiikassa työn ja perheen yhteensovittamistavoitteet ovat liittyneet ennen muuta perhevapaisiin. Viimeisten 10 vuoden ajan hallituksen tavoitteena on ollut perhevapaiden tasaisempi jakaminen vanhempien kesken. Käytännössä tämä on tarkoittanut isien kannustamista käyttämään enemmän perhevapaita. Lähes yhtä kauan tavoitteena on ollut perhevapaista aiheutuvien kustannusten jakaminen tasaisemmin työnantajien kesken. Pienten koululaisten iltapäivähoidon kehittäminen nousi uutena teemana 1990-luvun lopulla. Oman kuukauden mittaisen vanhempainvapaajakson mahdollisuutta isille selvitettiin ensimmäisen kerran jo vuonna 1999 aloittaneen Lipposen II hallituksen toimesta. Mahdollisuutta pitää perhevapaita osa-aikaisina on lisätty useaan otteeseen. Perhevapaajärjestelmää on kehitetty, päivärahojen määrää on korotettu ja niiden määräytymisperusteisiin on tehty muutoksia monella hallituskaudella. Vanhasen II hallitus käynnisti vanhempainvapaajärjestelmän laajemman uudistamisen selvittämisen vuonna 2009 ja työ jatkuu STM:n asettamassa työryhmässä vuoden 2010 loppuun.

Työelämän kehittäminen perheiden tarpeet paremmin huomioonottavaksi on ollut vähemmän esillä. Hallitusohjelmissa työn ja perheen yhdistämistoimet on rajattu pääosin pikkulapsivaiheeseen, joskin myös ikääntyvien vanhempien hoito on mainittu. Kaiken kaikkiaan työn ja perheen yhteensovittamiseen liittyvät poliittiset tavoitteet ovat kohdistuneet pääasiassa perhevapaisiin, ja esimerkiksi työelämän ja työaikojen kehittämisen alueella tavoitteita on asetettu vähemmän.

9.2 PERHEVAPAIDEN TASAISEMPI JAKAUTUMINEN ISÄN JA ÄIDIN KESKEN

Perhevapaajärjestelmää on Suomessa kehitetty pitkän ajan kuluessa ja lainsäädäntöä muutettu useamman kerran myös 2000-luvulla. Nykyinen

vapaajärjestelmä sisältää äitiysvapaan, isyysvapaan, vanhempainvapaan, hoitovapaan ja osittaisen hoitovapaan sekä tilapäisen hoitovapaan sairaan lapsen hoidon järjestämiseksi. Käyttämällä kaksi viikkoa vanhempainvapaasta, isä on oikeutettu ns. isäkuukauteen. Lisäksi on käytettävissä vähemmän tunnettu mahdollisuus palkattomaan poissaoloon pakottavasta perhesyystä. Perhevapaita koskevia tavoitteita on ollut hallitusohjelmissa ja niistä on sovittu myös osana tulopoliittisia sopimuksia. Perhevapaaehdotuksia on muotoiltu sekä kolmikantaisissa työryhmissä että hallituksen asettaman selvityshenkilön toimesta. Vapaiden tasaisemmaksi jakamiseksi ja isien kannustamiseksi perhevapaiden käyttöön on järjestetty myös tiedotuskampanjoita ja seminaareja.

Sukupuolten tasa-arvon kannalta on pulmallista, että perhevapaiden käyttö keskittyy naisille. Vuonna 2009 isät käyttivät vain 6,7 prosenttia kaikista vanhempainpäivärahopäivistä (äitiysvapaa, isyysvapaa, vanhempainvapaa). Pitkillä perhevapailla on todettu olevan kielteinen vaikutus palkkakehitykseen. Oletus perhevapaalle jäämisestä on myös heikentänyt nuorten naisten mahdollisuuksia saada vakituista työsuhdetta. Perhevapaiden tasaisempaa jakamista ei tasa-arvopolitiikassa ole tavoiteltu kuitenkaan ainoastaan naisten työmarkkina-aseman parantamiseksi. Tärkeänä on nähty myös isien ja lasten suhteen vahvistaminen jo pikkulapsivaiheesta lähtien. Kun isät ottavat vastuuta lapsesta jo varhaisessa vaiheessa, luodaan vahva pohja myöhemmälle isän ja lapsen väliselle suhteelle. Isien lisääntyvä perhevastuun kantaminen on omiaan keventämään arkea pikkulapsivaiheessa. Tällä on myönteinen vaikutus parisuhteeseen ja se voi myös ennaltaehkäistä eroja.

Perhevapaajärjestelmän kehittämisessä on ollut monenlaisia lähtökohtia, mm. lasten ja perheiden tarpeet, työnantajien ja työntekijöiden tarpeet sekä tasa-arvotavoitteet. Myös taloudelliset reunaehdot vaikuttavat ratkaisuihin. Vapaiden tasaisempi jakautuminen vanhempien kesken on jo pitkään ollut keskeisin tasa-arvotavoite perhevapaiden kehittämisessä. Työllisyyden kasvattaminen mahdollistamalla työssäkäynti molemmille vanhemmille on ollut merkittävä, mutta julkisessa keskustelussa taustalle jäänyt perustelu perhevapaiden kehittämiselle. On haluttu myös luoda perheille valinnanmahdollisuuksia lastenhoidon järjestämisessä ja antaa vanhemmille entistä enemmän aikaa olla lastensa kanssa. Monenlaisten, osittain jännitteistenkin tavoitteiden yhdistäminen ei ole helppoa. Joissain poliittisissa tavoitteissa on jouduttu tinkimään, kun ratkaisuja on neuvoteltu kolmikantaisesti. Tässä lienee yksi syy siihen, että perhevapaajärjestelmä on lukuisten muutosten jäljiltä muodostunut melko hankalasti hahmotettavaksi kokonaisuudeksi. Vaikeaselkoisuus voi jopa vaikeuttaa isiä ja äitejä käyttämästä oikeuksiaan.

Viimeisen kymmenen vuoden aikana perhevapaiden tasaisempaa jakautumista vanhempien välillä on edistetty muun muassa pidentämällä isyysvapaa ja joustavoittamalla sen ajoittamista, kehittämällä isille ns. isäkuukausi, tekemällä isäkuukauden käyttöajankohta joustavammaksi ja korottamalla isän, samoin kuin äidinkin, vanhempainrahaa 30 ensimmäisen päivän ajalta 75 prosenttiin työtulosta. Myönteistä kehitystä onkin tapahtunut sillä isyysvapaan

käyttö on lisääntynyt huomattavasti 2000 -luvulla. Vuonna 2009 sitä käytti 74 prosenttia isistä.

Perhevapaiden käytön jakautuminen vanhempien välillä ei ole seurausta yksin isille luoduista mahdollisuuksista ja heidän valinnoistaan, vaan paljolti myös äitien valinnoista. Tutkimukset osoittavat, että äitien perhevapaiden käyttö liittyy paljolti heidän työmarkkina-asemaansa. Ne äidit palaavat nopeimmin työelämään, joilla on vakituinen työsuhde. Pisimpään ovat poissa työelämästä sellaiset äidit, jotka ovat olleet määräaikaissä työssä tai joilla ei muusta syystä ole työpaikkaa, johon palata. Työllisyystilanne heijastuu äitien valintoihin siten, että työhön palataan nopeammin silloin kun työpaikkoja on paljon tarjolla.

Myös perhevapaajärjestelmässä voi olla piirteitä, jotka hankaloittavat isien vapaiden käyttöä. Yksi tällainen on isäkuukauden käyttöajankohtaa koskeva rajoitus. Perheissä, joissa äiti aikoo jäädä vanhempainvapaan jälkeen hoitovapaalle, pulmaksi muodostuu se, mitä äiti tekee sen ajan, kun isä käyttää isäkuukautta. Äidin palaaminen töihin lyhyeksi aikaa on harvoin mielekästä ja mahdollista. Mikäli äidillä on vakituinen työsuhde, hän on ehkä isäkuukauden ajan vuosilomalla. Läheskään kaikilla äideillä ei kuitenkaan ole tähän mahdollisuutta. Ongelma on tunnistettu, ja vuonna 2007 tehty uudistus jatkoi isäkuukauden käyttöaikaa siihen asti kun lapsi on noin puolitoistavuotias. Tämän jälkeenkin tilanne on ongelmallinen niissä perheissä, joissa äiti haluaa jäädä hoitovapaalle pidemmäksi aikaa. On myös viitteitä siitä, että kaikilla työpaikoilla ei suhtauduta myönteisesti isien pidempiin perhevapaisiin. Etenkin vanhempain- ja hoitovapaan pitämisessä isät ovat kokeneet ongelmia. Isyysvapaan pitäminen koetaan sen sijaan selvästi helpommaksi. Tasa-arvobarometrin mukaan julkisella sektorilla suhtautuminen isien perhevapaiden käyttöön on koettu myönteisemmäksi kuin yksityisellä sektorilla.

Perheiden moninaisuuden huomioiminen

Perhevapaajärjestelmä on rakennettu paljolti vakituisissa työsuhteissa olevan miehen ja naisen muodostamaa ydinperhettä ajatellen. Perhemallit ovat kuitenkin moninaistuneet ja erilaisilla perheillä on erilaisia tarpeita. Perhevapaalainsäädäntöä onkin useampaan otteeseen muutettu ottamaan paremmin huomioon erilaisten perheiden tarpeita, esimerkkinä adoptio-perheet ja samaa sukupuolta olevat perheet. Tässä suhteessa on edelleen kehitettävää, jotta lapsen oikeus olla vanhempiensa hoidossa ei riippuisi siitä, minkälaiseen perheeseen hän syntyy. Myös maahanmuuttajaperheiden tilanne saattaa poiketa valtaväestön tilanteesta. Epätyypillisissä työsuhteissa työskentelevien, opiskelijoiden, yhden huoltajan perheiden sekä sukupuoli-, seksuaali- ja etnisten vähemmistöjen ja etävanhempien tarpeet on jatkossakin syytä ottaa huomioon, kun perhevapaalainsäädäntöä muutetaan.

9.3 PERHEVAPAAKUSTANNUSTEN TASAISEMPI JAKAMINEN TYÖNANTAJIEN KESKEN

Perhevapaista aiheutuvat kustannukset rahoitetaan maassamme valtaosin sairausvakuutuksen kautta. Sen rahoitukseen osallistuvat kaikki työnantajat, työntekijät ja valtio. Valtio kustantaa vähimmäismääräiset päivärahat kokonaan. Vapaista työnantajille koituvien kustannusten tasaaminen on ollut hallitusten tavoitteena viimeisen kymmenen vuoden ajan. On haluttu korvata perhevapaista naisvaltaisten alojen työnantajille koituvia kustannuksia ja parantaa tällä tavoin naisten asemaa työelämässä.

Valtaosa työnantajalle perhevapaista aiheutuvista kustannuksista korvataan jo nykyisin, työnantajalle voi kuitenkin edelleen syntyä suoria kustannuksia äitiysvapaan ajalta. Lain perusteella äitiysvapaan ajalta maksetaan äitiysrahaa. Lisäksi monilla aloilla on sovittu työehtosopimuksella palkanmaksusta osaksi äitiysvapaata. Kysymys perhevapaakustannusten korvaamisesta työnantajille koskee pääosin juuri äitiysvapaan palkanmaksusta aiheutuvia kustannuksia. Perhevapaajärjestelmää kehitettäessä on sovittu, että valtaosa äitiysvapaan palkanmaksusta aiheutuvista kustannuksista korvataan sairausvakuutuksen kautta työnantajalle. Muutamilla aloilla on sovittu työehtosopimuksessa palkanmaksusta myös isyysvapaan ajalta, yleensä yhdeltä viikolta. Äitiysvapaa-ajan palkan ja joillain aloilla sovitun isyysvapaa-ajan palkan lisäksi, suoria perhevapaakustannuksia syntyy niille työnantajille, joiden alalla maksetaan työehtosopimuksen mukaan palkkaa sairaan lapsen hoidon järjestämiseksi pidettävästä tilapäisestä hoitovapaasta.

Työnantajat, jotka maksavat työehtosopimuksen perusteella äitiysvapaan ajalta palkkaa, saavat kompensaaion KELA:n kautta. Äitiysvapaan ajalta maksettavasta palkasta KELA korvaa 90 prosenttia ensimmäiseltä 56 päivältä ja keskimäärin 70 prosenttia lopuilta palkallisilta äitiysvapaapäiviltä. Äitiysvapaan kokonaispituus on 105 arkipäivää, mutta monissa työehtosopimuksissa palkalliseksi on sovittu tätä lyhyempi jakso. Työnantajalle jää siis kustannettavaksi äitiysvapaa-ajan palkan ja KELA:n maksaman korvauksen välinen erotus, jonka voi karkeasti arvioida olevan vajaa 20 prosenttia äitiysvapaa-ajan palkasta. Tätä kustannusta erityisesti naisvaltaisten alojen yrittäjät ovat halunneet tasoitettavaksi. Vanhempainvapaan (158 arkipäivää) ajalta ei makseta palkkaa, vaan KELA maksaa vanhempainrahaa. Näin ollen työnantajalle ei muodostu kuluja. Hoitovapaan ajalta ei myöskään synny kustannuksia työnantajalle, sillä kotihoidontuen maksaa KELA, ja lisäksi osa kunnista maksaa kuntalisää.

Perhevapaista aiheutuvat kustannukset rahoitetaan työnantajilta, työntekijöiltä ja valtiolta kerättävällä sairausvakuutusmaksulla. Kaikki työnantajat maksavat sairausvakuutusmaksua riippumatta siitä, toimivatko he nais- vai miesvaltaisella alalla. Maksun suuruuteen ei vaikuta myöskään se, käyttääkö joku ko. työnantajan työntekijöistä perhevapaata tai onko alalla sovittu palkanmaksusta äitiysvapaan ajalle. Vuonna 2007 tehtyjen perhevapaauudistusten yhteydessä sovittiin, että työnantajat rahoittavat 73 prosenttia, työntekijät

27 prosenttia ja valtio 0,1 prosenttia perhevapaisiin käytetyistä työtulovaikutuksen kuluista. Työnantajalle muodostui aiemmin kustannuksia myös siitä, että äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaalla olevalle työntekijälle kertyy vapaan ajalta vuosilomaa. Nykyisin vuosilomakustannukset kompensoidaan työnantajille kokonaan.

Valtaosa perhevapaiden työnantajakustannuksista on tasoitettu viimeisen kymmenen vuoden aikana. Kuitenkaan ongelmaa ei vielä ole kokonaan ratkaistu, vaan edelleen on jäljellä pieni osa äitiysvapaan palkanmaksusta aiheutuvista kustannuksista. Ne rasittavat erityisesti pieniä naisvaltaisilla aloilla toimivia yrityksiä vaikka määrällisesti eniten kustannuksia syntyy naisemmistöisellä julkisella sektorilla. STM:n vuonna 2009 asettama kolmikantainen työryhmä selvittää perhevapaiden laajemman uudistamisen mahdollisuutta ja työn yhteydessä tulee selvitettäväksi myös rahoitus.

9.4 OSA-AIKATYÖN MAHDOLLISTAMINEN PIENTEN LASTEN VANHEMMILLE

Hallitus on jo pitkään halunnut edistää vanhempien mahdollisuutta yhdistää osa-aikainen työnteko ja lastenhoito osittaisen hoitovapaan avulla. Tällä tavoin voitaisiin lyhentää lasten hoitopäivää. Lainsäädäntöä on kehitetty niin, että vanhemmat voivat hoitaa lasta osa-aikaisesti aina siihen asti kunnes lapsi lopettaa toisen kouluvuotensa. Mahdollisuus koskee kokoaikaisessa työsuhhteissa olevia vanhempia ja yrittäjävanhempia.

Ensimmäisen kerran mahdollisuus pitää äitiys- ja vanhempainvapaa osa-aikaisena oli hallitusohjelmassa vuonna 1999. Tavoitteena oli, että isä ja äiti voisivat käyttää vanhempainvapaata samalla jaksolla osa-aikaisesti esimerkiksi niin, että toinen työskentelisi aamupäivisin ja toinen iltapäivisin tai toinen alkuviikon ja toinen loppuviikon. Molemmat vanhemmat tekisivät 40–60 prosenttia työajasta ja palkka alenisi vastaavasti. Vanhemmilla olisi oikeus saada osittaista vanhempainrahaa. Osa-aikaisen vanhempainvapaan oletettiin lisäävän isien kiinnostusta vanhempainvapaiden käyttöön. Mahdollisuus osittaiseen vanhempainrahaan tuli voimaan vuonna 2003.

Hoitovapaan pitäminen osa-aikaisesti on ollut mahdollista jo paljon pidempään. 1980-luvun lopulta lähtien yhden vanhemman kerrallaan on ollut mahdollista pitää vanhempainvapaan jälkeen alkava hoitovapaa osa-aikaisena. Molemmat vanhemmat ovat voineet olla osa-aikatyössä ja osittaisella hoitovapaalla samalla ajanjaksolla, kunhan eivät ole yhtä aikaa hoitamassa lasta. Asiaa esitettiin tulopoliittisessa sopimuksessa vuosille 2003–2004 ja se kirjattiin Vanhasen I hallituksen ohjelmaan. Tavoitteena oli helpottaa työn ja perheen yhteensovittamista sekä tarjota vanhemmille joustavia vaihtoehtoja. Myös pienten koululaisten aamu- ja iltapäiviin on haluttu tuoda helpotusta. Vuonna 2003 hallitus asetti tavoitteeksi lyhennetyn työajan mahdollistamisen alle 10-vuotiaiden lasten vanhemmille pidentämällä osittaisen hoitovapaan käyttöajankohtaa. Vuodesta 2004 lukien oikeus osittaiseen hoitovapaaseen ja osittaiseen hoitorahaan laajennettiin koskemaan vanhempia, joiden lapsi

on 1–2 -luokkalainen. Kaikkien alle 10-vuotiaiden koululaisten vanhempiin mahdollisuutta sen sijaan ei myöhemminkään ole laajennettu. Osittaisen hoitovapaan käyttäjistä noin 70 prosenttia on alaluokkalaisten vanhempia.

Vaikka osa-aikainen lastenhoito on ollut jo pitkään mahdollista yhdistää osa-aikatyöhön, ei malli ole merkittävästi yleistynyt maassamme. Vain harvat vanhemmat käyttävät osittaista hoitovapaata. Osittaisella hoitovapaalla oli vuonna 2007 noin 3000 alle kolmevuotiaan lapsen perhettä ja noin 7000 koululaisten perhettä. Vanhempainvapaata käytetään osa-aikaisena vielä harvemmin. Esteinä ovat tutkimusten mukaan taloudelliset syyt eli osittaisen hoitorahan pienuus, epäily, että työn määrä ei vähentyisi samassa suhteessa kuin työajan määrä ja arvio, ettei omaa työtä voi tehdä osa-aikaisesti. Myös Suomessa pitkään vallalla ollut kokoaikatyön mallilla voi olla vaikutusta: osa-aikatyötä on ehkä totuttu pitämään lähinnä työuran alku-, ja nyttemmin myös loppuvaiheeseen liittyvänä valintana (ks. luku 8).

Korvaus työajan lyhentämisestä on ollut suhteellisen pieni. Sitä maksetaan ainoastaan alle kolmevuotiaista lapsista ja koulunsa aloittaneista ensi- ja toisluokkalaisista. Vuoden 2010 alkuun asti osittainen hoitoraha oli 70 euroa kuukaudelta ja nostettiin vuoden 2010 alusta 90 euroon kuukaudelta. Etenkin yksinhuoltajilla, joilla saattaisi olla tarvetta työajan lyhentämiseen pitkien päivähoitopäivien välttämiseksi saattaa korvauksen määrä muodostua esteeksi. Maissa, joissa osa-aikatyötä ja lastenhoitoa yhdistetään laajasti, se toimii yleensä keinona saada naiset pysymään työmarkkinoilla myös lasten syntymän jälkeen. Suomessa tilanne on toisenlainen, ja naisten kokoaikatyön perinne pitkä. Meillä naiset palaavat yleensä työmarkkinoille perhevapaiden jälkeen. Suomi poikkeaaakin osa-aikatyön yleisyydessä monista pohjoismaisista naapureista. Työt sinänsä tuskin ovat meillä kovin erilaisia kuin naapurimaissa. Sen sijaan eroja voi olla niin työnantajien kuin työntekijöidenkin asenteissa ja työskulttuureissa.

Osa-aikaisen työnteon ja lasten hoidon yhdistäminen on yhtälailla mahdollista miehille kuin naisille. Isät ovat kuitenkin tarttuneet tähän mahdollisuuteen äitejä selvästi harvemmin. Vuonna 2008 osa-aikaisesti työskentelevistä miehistä vain yksi prosentti ilmoitti osa-aikatyön syyksi lastenhoidon, naisilla vastaava osuus oli 11 prosenttia. Alle kolmevuotiaan hoitamiseksi osittaisella hoitovapaalla olijoista on 94 prosenttia naisia.

9.5 PÄIVÄHOITO JA AAMU- JA ILTAPÄIVÄHOITO OSANA TYÖN JA PERHEEN YHTEENSOVITTAMISTA

Lasten päivähoito on olennainen osa työn ja perheen yhteensovittamista sillä toimiva päivähoitojärjestelmä mahdollistaa molempien vanhempien työssäkäynnin. Päivähoitoa on kehitetty vuosikymmenten kuluessa, erityisen voimakkaasti 1970-luvulta lähtien kaupungistumisen ja naisten työssäkäynnin yleistymisen myötä. Päivähoidon järjestäminen on nähty myös sukupuolten tasa-arvokysymyksenä, olihan aikoinaan kyse nimenomaan naisten oikeuksista

sekä perheeseen että ansiotyöhön. Kun päivähoitojärjestelmä kehittyi ja laajeni, siitä tuli osa sosiaali- ja perhepolitiikkaa, eikä sitä enää ole nähty aiempaan tapaan selvästi tasa-arvokysymyksenä.

Subjektiivinen päivähoito-oikeus tuli voimaan vuonna 1996. Tästä lähtien kaikilla yhdestä seitsemään -vuotiailla lapsilla on ollut oikeus kunnalliseen päivähoitoon. Vain vähäinen osuus päivähoidossa olevista on pieniä lapsia: alle vuoden ikäisistä lapsista päivähoidossa on vain noin prosentti. 1–3 -vuotiaista lapsista runsas neljännes on päivähoidossa, hieman useammin päiväkodissa kuin perhepäivähoidossa. Kolme neljästä alle kolmevuotiaasta lapsesta ei ole järjestetyn päivähoidon piirissä. Monia heistä hoidetaan kotona kotihoidon tuen avulla. Useimmiten hoitajana on äiti mutta muitakin järjestelyjä on. Yli kolmevuotiailla lapsilla päivähoito on jo selvästi yleisempää, lähes kolme neljästä on päivähoidon piirissä. Pienten lasten vanhemmat kannattavat laajasti subjektiivista päivähoito-oikeutta riippumatta siitä, ovatko heidän omat lapsensa päivähoidossa.

Pienten koululaisten aamu- ja iltapäivähoito on noussut yhteiskunnalliseen keskusteluun ja poliittisen päätöksenteon piiriin paljon myöhemmin kuin päivähoito, vasta 1990-luvun lopulla. Hallitus esitti vuonna 2003, että aamu- ja iltapäivätoimintaa tulisi tarjota 1–2 -luokkalaisille keskimäärin kolme tuntia päivässä. Uudistus ei velvoittanut kuntia järjestämään toimintaa mutta kunnan tulee huolehtia siitä, että em. toimintaa järjestetään kunnassa. Asiaa koskeva perusopetuslain muutos tuli voimaan vuonna 2004.

9.6 HALLITUSTEN TAVOITTEIDEN JA NIIDEN TOTEUTUMISEN ARVIOINTIA

Työn ja perheen yhteensovittamistoimet rajautuvat pikkulapsivaiheeseen

Työn ja perheen yhteensovittaminen on tasa-arvopolitiikassa tarkoittanut pääasiassa perhevapaiden tasaisempaa jakamista, isien perhevastuun lisäämistä ja perhevapaista työnantajille koituvien kustannusten tasoittamista. Työn ja perheen yhteensovittamisen on mainittu ulottuvan yli pikkulapsivaiheen ja koskevan koko elämäntähtäystä mutta konkreettisia tavoitteita on asetettu kuitenkin ainoastaan pikkulapsivaiheeseen. Väestön vanhentuessa merkittävä osa työikäisistä kantaa hoivavastuuta omista tai puolisonsa vanhemmista ja väestön ikääntyessä tämä joukko tulee kasvamaan entisestään.

Isien perhevapaiden käyttö on lisääntynyt erityisesti isyyslomissa
Tasa-arvopoliittisena tavoitteena työn ja perheen yhteensovittamisen alueella perhevapaiden tasaisempi jakaminen on selvästi ollut tärkein asia viimeisen kymmenen vuoden aikana. Taustalla on ollut perhevastuun tasaisempi jakaminen isän ja äidin välillä, isän aseman vahvistaminen, naisten työmarkkina-aseman parantaminen ja lapsen oikeus molempiin vanhempiin.

Perhevapaiden tasaisemman jakamisen tavoite on käytännössä merkinnyt isien kannustamista käyttämään entistä enemmän perhevapaita. Tavoitteeseen

on pyritty sekä muuttamalla lainsäädäntöä että vaikuttamalla asenteisiin muun muassa tiedottamalla. Isien perhevapaiden käyttö onkin lisääntynyt viimeisten kymmenen vuoden aikana. Selvimmin on lisääntynyt isyysvapaiden käyttö. Vuonna 2000 niitä käytti 63 prosenttia isistä ja vuonna 2009 jo 74 prosenttia. Isyysvapaata käytetään keskimäärin noin 15 arkipäivää. Isyysvapaan pitämisen esteiksi on ilmoitettu työkiireet, se ettei isä ole työelämässä ja taloudelliset syyt. Noin neljännes isistä ei käytä mitään perhevapaata.

Myös isien vanhempainvapaan käyttö on yleistynyt 2000-luvulla jonkin verran. Tähän on vaikuttanut vuonna 2003 voimaan tullut ns. isäkuukausi, jota vuonna 2009 käytti 18 prosenttia isistä. Uudistuksen myötä ne isät, jotka käyttävät vanhempainvapaasta kaksi viikkoa saivat kaksi ylimääräistä viikkoa vapaata, vuonna 2010 ylimääräisten viikkojen määrä nousi neljään. Vuonna 2009 vanhempainvapaata käytti jo noin 20 prosenttia isistä, joista suurin osa käytti isäkuukautta. Samalla kun isien vanhempainvapaiden käyttö on isäkuukauden ansiosta lisääntynyt, on käytetyn vapaan pituus lyhentynyt. Keskimäärin isien käyttämän vanhempainvapaan pituus oli ennen uudistusta 64 arkipäivää mutta lyheni välittömästi uudistuksen jälkeen 37 arkipäivään ja edelleen vain 22 arkipäivään vuonna 2009. Näyttää siltä, että isäkuukausi on tulkittu normiksi, jota ei voi ylittää. Kuitenkin isät voivat uudistuksen jälkeenkin käyttää vaikka koko vanhempainvapaan, kunhan asiasta sovitaan vanhempien kesken.

Vaikka isät käyttävät entistä enemmän sekä isyysvapaata että vanhempainvapaata, äidit käyttävät edelleen kaikista perhevapaista 93 prosenttia. Isien käyttämien vanhempainpäivärahopäivien osuus oli neljä prosenttia vuonna 2000 ja seitsemän prosenttia vuonna 2009. Peruskuvio, jossa äiti käyttää äitiys- ja vanhempainvapaan sekä jää usein ainakin joksikin ajaksi hoitovapaalle, ei ole olennaisesti muuttunut. Myönteistä on isyysvapaan käytön selvä lisääntyminen. Myös isien vanhempainvapaan käyttö on kasvanut isäkuukauden myötä, joskin sitä käyttävien isien osuus kaikista isistä on edelleen pieni. 2000-luvun kehitys perhevapaiden käytössä on yhdensuuntainen muista pohjoismaista saadun kokemuksen kanssa: isät käyttävät lähestulkoon ainoastaan sellaisia perhevapaita, jotka on korvamerkitty heille, ja jotka perhe menettää, ellei isä käytä niitä.

Erilaisten perheiden tarpeita on otettu entistä paremmin huomioon perhevapaiden kehittämisessä. Vaikka perhevapaita on kehitetty useaan otteeseen ottamaan huomioon perheiden moninaisuus, niissä on edelleen kehitettävää muun muassa yhden huoltajan perheiden, opiskelija-, adoptio-, monikkoperheiden ja samaa sukupuolta olevien vanhempien perheiden näkökulmasta.

Työnantajien perhevapaakustannuksia tasataan entistä enemmän
Perhevapaakustannusten tasaaminen työnantajien kesken on ollut tavoitteena koko 2000-luvun. Asiassa on edetty tekemällä lainsäädäntöön muutoksia useaan otteeseen. Suorat perhevapaista työnantajalle aiheutuvat kustannukset ovatkin vähentyneet selvästi. Etenkin vuoden 2007 alusta voimaan tulleella

uudistuksella, joka nosti sairausvakuutuksen korvauksen äitiysvapaan 56 ensimmäiseltä päivältä 90 prosenttiin, on merkitystä työnantajan kustannusten kannalta. Tämän lisäksi on parannettu vuosilomakustannusten korvaamista työnantajalle. Kaiken kaikkiaan voidaan arvioida, että perhevapaakustannusten korvaamisessa on edetty selvästi.

Perhevapaiden osa-aikainen käyttö on edelleen vähäistä

Lainsäädännön muutoksin on aina 1980-luvun lopulta lähtien luotu vanhemmille mahdollisuus lyhentää työaikaansa lastenhoidon helpottamiseksi. Ensimmäisenä tämä mahdollisuus on ollut hoitovapaan käyttäjillä ja myöhemmin niin äitiys- kuin vanhempainvapaankin käyttäjillä. Lain mukainen mahdollisuus lyhennettyyn työaikaan on lapsen syntymästä siihen asti kunnes lapsi lopettaa toisen kouluvuotensa. Tulojen menetystä korvataan alle kolmevuotiaan lapsen vanhemmille ja pienten koululaisten vanhemmille. Huolimatta siitä, että osa-aikatyön tekeminen on mahdollista, eivät isät ja äidit ole juurikaan tarttuneet tähän vaihtoehtoon. Osittaista hoitovapaata käyttää yhteensä vain noin 10 000 henkeä, joista suurin osa on pienten koululaisten vanhempia.

10. MIEHET JA TASA-ARVO

Vaikka tasa-arvopolitiikka ja selonteko kokonaisuudessaan tarkastelevat sekä miesten että naisten asemaa, selonteon erillinen miehiä ja tasa-arvoa koskeva osio on katsottu aiheelliseksi. Myös muilla yhteiskuntapolitiikan alueilla kuin tasa-arvopolitiikassa, esimerkiksi sosiaali- ja terveyspolitiikassa, asetetaan tavoitteita, jotka koskevat erityisesti miehiä.

Tasa-arvopolitiikassa on erityisesti 2000-luvulta lähtien ollut tavoitteena miesten vahvempi integrointi osaksi tasa-arvopolitiikkaa sekä politiikan kohteena että toimijoina. Miehet ja tasa-arvo -teeman voidaan katsoa nousseen tasa-arvopolitiikan asialistalle kolmesta syystä: ensinnäkin, miehiin tulee kiinnittää huomiota sekä toimijoina että toimien kohteena edistettäessä sukupuolten tasa-arvoa; toiseksi sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen vaatii huomion kiinnittämistä myös miehiin; ja kolmanneksi miesten kokemat ongelmat edellyttävät myös tasa-arvopoliittista huomiota.

Keskeinen strategia miehiin ja tasa-arvoon liittyviin haasteisiin vastaamisessa on sukupuolinäkökulman huomioiminen politiikka-alueilla, joilla miesten asema on joiltakin osin selvästi huonompi kuin naisten. Tällaisiksi alueiksi on tunnistettu muun muassa terveys- ja sosiaalipolitiikka. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen nostaa esiin muitakin teemoja ja toimenpiteitä, jotka ovat miesten elämäntilanteiden ja toiminnan kannalta tärkeitä. Se on tärkeä työväline paitsi naisten, myös miesten kokemien ongelmien tunnistamiseksi ja ratkaisemiseksi.

Valtavirtaistamisen lisäksi joillakin alueilla tarvitaan erityisesti miehiin kohdistuvia tasa-arvopoliittisia toimia ja hankkeita. Miesten nykyistä aktiivisempi osallistuminen voi rikastuttaa tasa-arvokeskustelua näkökulmilla, joissa myös miesten keskinäiset erot ja heidän elämäntilanteidensa moninaisuus otetaan huomioon. Samalla voidaan rikkoa miehiä koskevia stereotypioita ja kiinnittää huomiota miesten keskinäisiin valtasuhteisiin.

Suomalaisessa tasa-arvopolitiikassa on 1970-luvulta lähtien käsitelty myös miehiä. Merkittävä edistysaskel otettiin vuonna 1988, jolloin tasa-arvoasiain neuvottelukunta perusti ensimmäisen miesjaostonsa. Siitä lähtien neuvottelukunnalla on aina ollut miesjaosto, joka on nostanut keskusteluun miehiin ja tasa-arvoon liittyviä kysymyksiä. Jaoston avainteemoja ovat olleet muun muassa isyyteen, väkivaltaan, huoltajuuteen ja parisuhteeseen liittyvät kysymykset. Jaosto on työllään osoittanut sen, että miehiä ei voi käsitellä yhtenäisenä ryhmänä. Osa miehistä myös kokee naisille tyypillisempiä ongelmia, esimerkiksi sinnittelee määräaikaissa palvelussuhteissa matalapalkka-aloilla.

Julkisessa keskustelussa miesten ja sukupuolten välisen tasa-arvon suhde mielletään usein kapeasti tarkoittamaan ainoastaan miesten aseman

parantamista ja miesten kokemia ongelmia. Hallituksen tasa-arvopolitiikassa näkökulma on tätä laajempi: miesten suhde sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Se kattaa paitsi miesten aseman parantamisen, myös miesten roolin sukupuolten tasa-arvon edistämisessä ja naisten aseman parantamisessa. Laajasti miesten ja sukupuolten tasa-arvon välistä suhdetta korostava näkökulma on myös yleisimmin käytössä kansainvälisessä tasa-arvoyhteistyössä.

Kansainvälisessä tasa-arvopoliittisessa keskustelussa miesten ja tasa-arvon suhdetta on käsitelty aiempaa merkittävästi enemmän 2000-luvulla. Tällä keskustelulla ja toiminnalla onkin paljon annettavaa suomalaisen tasa-arvopolitiikkaan. Miehet ja tasa-arvo -teema on ollut erityishuomion kohteena muun muassa YK:n tasa-arvopolitiikkaa käsittelevän Naisten asema -toimikunnan kokouksessa, Pohjoismaiden ministerineuvostossa ja Euroopan neuvostossa.

EU:n tasa-arvopolitiikassa miesnäkökulman keskiössä on ollut miesten perhevapaiden käytön lisääminen. EU antoi Suomen aloitteesta miehistä ja tasa-arvosta neuvoston päätelmät vuonna 2006. Päätelmien tavoitteena oli luoda strategista näkökulmaa miesten ja tasa-arvon väliseen suhteeseen EU:n tasa-arvopolitiikassa.

10.1 HALLITUSTEN MIEHIIN JA TASA-ARVOON KESKITTYVÄT TAVOITTEET JA TOIMENPITEET

Seuraavaksi tarkastellaan ja arvioidaan hallitusohjelmien ja tasa-arvo-ohjelmien miehiin ja tasa-arvoon liittyviä tavoitteita ja toimia. Pääpaino on hallituskausissa 2003–2007 ja 2007–2011, jolloin aihe on ollut painavimmin esillä tasa-arvopolitiikassa. Tarkastelun pääpaino kohdistuu tavoitteisiin ja toimiin, jotka on selvästi nimetty erityisesti miehiä koskevaksi. Lisäksi tarkastelun kohteeksi on otettu myös tavoitteita ja toimia, joita on kirjoitettu siten, että ne koskevat sekä miehiä että naisia (esimerkiksi: ”lievennetään työmarkkinoiden jakautumista naisten ja miesten ammatteihin”). Arvioinnissa on pyritty korostamaan mieskeskeistä näkökulmaa silloinkin, kun toimet koskevat molempia sukupuolia.

Erityisesti miehiin kohdistuvia tasa-arvopoliittisia toimia on viimeisen 15 vuoden aikana tasa-arvopolitiikassa toteutettu vähän. Tänä aikana on ollut yksi keskeinen ja merkittävä miehiin keskittyvä tasa-arvopoliittinen tavoite eli miesten perhevapaiden käytön lisääminen. Muut erityisesti miehiä koskevat tavoitteet ovat olleet esillä satunnaisemmin, esimerkiksi yksittäisinä kehittämishankkeina.

Hallitusohjelmissa vain miehiin keskittyviä tavoitteita on tarkasteluajanjaksona ollut kaksi. Tasa-arvopoliittiset kysymykset päätettiin arvioida miesnäkökulmasta vuoden 2003 hallitusohjelmassa. Isien perhevapaiden käytön lisääminen puolestaan on ollut esillä vuodesta 1999 lähtien jokaisessa hallitusohjelmassa. Näitä kahta tavoitetta voi pitää keskeisimpinä miehiin ja tasa-arvoon liittyvistä tasa-arvopoliittisista tavoitteista.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa miehiin liitettyjä tavoitteita ja toimia on useilla eri teema-alueilla. Nämä tavoitteet ja toimet ovat osana kutakin

aihetta, kuten naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Tasa-arvo-ohjelmiin on kirjattu kahdentasoisia toimia: erityisesti miehiin kohdistettavia lainsäädännöllisiä muutoksia ja miehiä koskevia yksittäistoimia, kuten kehittämishankkeita ja selvityksiä. Lisäksi joidenkin aiheiden yhteydessä on ehdotettu sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista eli miesten tilanteen huomioimista jollain toisella politiikka-alueella, kuten terveystaloudessa.

10.2 STRATEGINEN AVAUS: TASA-ARVOPOLIITTISTEN KYSYMYSTEN ARVIOINTI MIESNÄKÖKULMASTA

Vuoden 2003 hallitusohjelmassa todetaan, että ”tasa-arvopoliittiset kysymykset arvioidaan myös miesnäkökulmasta”. Tavoitteen toteuttamiseksi laadittiin vuonna 2006 selvitys, jossa jäsennetään miesten ja tasa-arvopolitiikan suhdetta strategisesti.

Keskeiseksi strategisen tason tavoitteeksi selvityksessä asetettiin kokonaisuuden ”miehet ja tasa-arvo” sisällyttäminen osaksi tasa-arvopolitiikan ydintä. Tämä tarkoittaa kahta asiaa: Ensinnäkin miehet tulisi integroida vahvemmin tasa-arvopolitiikkaan sekä politiikan kohteena että toimijoina. Toiseksi, tämä tulisi tehdä sekä osana tavanomaisia tasa-arvopolitiikan toimia että erillisten miehiin keskittyvien toimien avulla.

Selvityksessä nimettiin viisi strategista tavoitetta:

- 1) vahvistetaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista
- 2) lisätään miehiin kohdistuvia tasa-arvopoliittisia toimia ja hankkeita
- 3) vahvistetaan miesten osallistumista tasa-arvopoliittiseen keskusteluun
- 4) syvennetään miehiä sukupuolinäkökulmasta tarkastelevaa asiantuntemusta
- 5) huomioidaan miehet tasa-arvopuheessa.

Miehiä ja tasa-arvopolitiikkaa käsittelevä selvitys oli uusi avaus. Vastaavaa kokonaisuusitystä tästä aiheesta ei oltu aiemmin Suomessa laadittu.

Voidaan todeta, että valtavirtaistaminen on vahvistunut osana yleistä tasa-arvopolitiikan strategiaa ja miesten osallistuminen tasa-arvopoliittiseen keskusteluun on lisääntynyt. Huomion kohdistaminen myös miehiin osana muuta tasa-arvopolitiikkaa on jonkin verran lisääntynyt, mutta erityisesti miehiin kohdistettujen toimien määrää on vaikea arvioida. Selvityksen laatimisen jälkeen muutamat järjestöt ovat alkaneet järjestää mieserityisen osaamisen kurseja, mutta kokonaisvaltaisempi ja institutionalisoitu osaamisen rakentaminen ei ole merkittävästi edennyt. Tasa-arvo-ohjelmatasolla työ on jatkunut lähinnä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen kautta. Valtavirtaistamisen keskeisyyttä miesnäkökulmassa korostettiin myös vuoden 2004 tasa-arvo-ohjelmassa.

10.3 ISIEN PERHEVAPAIKEN KÄYTTÖ

Selvästi keskeisin miehiin liitetty tasa-arvopolitiikan tavoite on ollut isien perhevapaiden käytön lisääminen. Aihe on ollut esillä kaikissa tasa-arvo-ohjelmissa ja kaikilla hallituskausilla. Vuosien 1997–1999 tasa-arvo-ohjelmassa huomiota kiinnitettiin myös isän asemaan vanhempana erotilanteessa.

Isien perhevapaoikeuksiin on vuodesta 1995 tehty useita parannuksia, jotka ovat kasvattaneet isille tarkoitettuja perhevapaita, nostaneet korvaustasoa ja joustavoittaneet käyttöajankohtaa. Vuonna 2003 luotiin mahdollisuus vain isälle tarkoitettuun niin sanottuun isäkuukauteen. Kampanjoiden avulla on kannustettu isä perhevapaiden käyttöön ja pyritty muuttamaan työpaikoilla asenteita suopeammiksi isien perhevapaita kohtaan. Tasa-arvobarometrin (2008) mukaan asenteet isien perhevapaiden pitämistä kohtaan työpaikoilla ovatkin muuttuneet jonkin verran myönteisemmiksi vuodesta 2001. Isyysvapaan käyttö onkin yleistynyt 2000-luvulla selvästi. Sen sijaan isien vanhempainvapaiden ja hoitovapaiden käyttö on lisääntynyt vain vähän. Työtä isien vanhempainvapaiden käytön lisäämiseksi on siis edelleen jatkettava. Kotimaisten ja ulkomaisten kokemusten perusteella tiedetään, että isät käyttävät nimenomaan heille korvamerkittyjä vapaita, jotka perhe menettää, ellei isä niitä käytä.

Etävanhemmat, joista suuri osa on miehiä, ovat saaneet oikeuden tilapäiseen hoitovapaaseen sairaan lapsen hoitamiseksi. Muiden perhevapaiden kohdalla etävanhempien asemassa on edelleen parantamista. Eronneiden isien asemaan tulee kiinnittää huomiota sekä lainsäädännön että viranomais- ja palveluiden käytäntöjen tasoilla. Esimerkiksi sosiaalityöntekijöiden ja lasten kanssa toimivien ammattilaisten täydennyskoulutukselle on tarvetta. Eron on eri yhteyksissä todettu vaikuttavan kielteisemmin miehiin kuin naisiin. Tutkimusten mukaan vanhempainvapaan jakaminen ja jaettu vastuu perheen arjesta ovat yhteydessä alentuneeseen eroriskiin. Tulevaisuudessa olisi tärkeää kohdistaa isän roolia vahvistettaessa huomiota myös tekijöihin, jotka ennaltaehkäisevät eroja.

10.4 SUKUPUOLINÄKÖKULMAN VALTAVIRTAISTAMISEN TERVEYDEN EDISTÄMISESSÄ JA SYRJÄYTYMISEN EHKÄISYSSÄ

Terveiden ja syrjäytymisen tasa-arvokysymyksiin on tasa-arvopolitiikassa pyritty vaikuttamaan erityisesti sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisella. Sukupuolinäkökulma terveyteen ja sosiaalipalveluihin on hallitusohjelmata-solla ollut esillä vuoden 2007 hallitusohjelmassa, jossa todetaan, että ”sosiaali- ja terveyspalveluissa ja terveyserojen kaventamistyössä kiinnitetään huomiota myös sukupuolinäkökulmaan.” Vuosien 2008–2011 tasa-arvo-ohjelmassa tavoitteeksi konkretisoitiin sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen terveyden edistämisen politiikkaohjelmaan ja sosiaaliturvan kokonaisuudistukseen. Sukupuolinäkökulman huomioiminen näillä alueilla koskee erityisesti miehiä,

mikä on todettu myös vuosien 1997–1999 tasa-arvo-ohjelmassa. Ohjelma toteaa syrjäytymisriskin olevan suuri tietyissä miesryhmissä, ja miesten yli-kuolleisuuden olevan suurin sukupuolten tasa-arvoon liittyvä terveystaloudellinen haaste. Terveystalouden sukupuolinerot on vuosien 2004–2007 tasa-arvo-ohjelmassa tunnistettu liittyvän miehiin myös tapaturmien ehkäisyn näkökulmasta. Ohjelmaan oli kirjattu miehiin kohdistettuja tapaturmien ehkäisykampanjoita ja työtapaturmien ehkäisyohjelma.

Sukupuolten väliset erot terveydessä ja syrjäytymisessä eivät juurikaan ole pienentyneet viidentoista vuoden aikana. Esimerkiksi työikäisinä kuolleista edelleen seitsemän kymmenestä on miehiä. Vaikuttaa siltä, että miesten terveyttä ja syrjäytymistä koskevien kysymysten käsittely valtavirtaistamisen kautta on vasta alkuvaiheessa. Miesten terveyden ja terveyskäyttäytymisen edistämiseksi tulisi eri hallinnonaloilla toteuttaa nykyistä enemmän erityistoimia, joissa on vahva sukupuolinerot. Näiden toimien pohjaksi tarvitaan myös tutkimustietoa ja analyttistä näkökulmaa syrjäytymistä sekä syrjintää koskeviin kysymyksiin.

10.5 SUKUPUOLTEN TASA-ARVON EDISTÄMINEN JA POIKIEN ASEMA KOULUTUKSESSA

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonaloilla miehet ja tasa-arvo-teema on tasa-arvo-ohjelmissa ollut esillä tyttöjen ja poikien kehityksellisten ja oppimiseröjen sekä työmarkkinöiden segregaatien yhteydessä. Miehiin ja poikiin liittyviä toimia on kirjattu vuosien 2004–2007 ja 2008–2011 tasa-arvo-ohjelmiin. Kouluun liittyvät toimet ovat koostuneet pedagogisten menetelmien kehittämisestä oppimiseröjen perusteella ja kirjastotoiminnan kehittämisestä poikien lukemisharrastuksen tukemiseksi. Oppimistulosten eroja selvittäneen hankkeen mukaan keskeinen keino kaventaa eroja olisi opettajan mahdollisuus tukea oppilaita yksilöllisemmin. Työtä erilaisten oppijöiden tukemiseksi on jatkettu hankkeen jälkeen, mutta erityistukea tarvitsevien poikien tukemiseen ei ole käynnistetty kehittämistoimia. Poikien lukemisharrastusta puolestaan on tuettu rahoittamalla paikallisia hankkeita.

Yksittäisten hankkeiden vaikutukset sukupuolten oppimis- ja koulutautumiseröihin sekä lukemisharrastukseen jäävät vähäisiksi. Sukupuolten väliset erot on tiedostettu koulutustaloudessa. Laajojen, erityisesti poikiin kohdistettavien erityistöimien sijaan tulisi sukupuolinerot vahvistaa koulutustaloudessa kautta linjan.

10.6 SEGREGAATION PURKAMINEN

Segregaation purkamiseen sekä koulutuksessa että työmarkkinoilla kiinnitetään huomiota vuosien 2003–2007 ja 2008–2011 tasa-arvo-ohjelmissa. Toimien tasolla segregaatien purkamisessa huomiota on kiinnitetty erityisesti tyttöjen kannustamiseen miesvaltaisille, esimerkiksi teknisille aloille. Naisten osuus miesvaltaisten alojen opiskelijoista onkin kasvanut 2000-luvulla, kun

taas naisvaltaisimmilla aloilla vastaavaa miesopiskelijoiden määrän kasvua ei ole havaittavissa.

Ammatillisen segregaatian lieventämistä koskevissa tutkimuksissa on todettu, että työhallinnon toimien vaikutus on vähäinen ja työvoimakoulutuksen vaikutus segregaatioon tapahtuu pääasiassa kouluttamalla naisia miesten aloille. Miesten innostaminen hoiva-aloille työvoimakoulutuksen keinoin on koettu vaikeaksi. Vuosien 2008–2011 tasa-arvo-ohjelmassa kehoitetaan tukemaan erityisesti heikosti koulutettujen miesten aikuiskoulutukseen hakeutumista ohjaus- ja neuvontapalveluin. Segregaation purkamiseksi on toteutettu lukuisia ESR-hankkeita, joista selkeä enemmistö on keskittynyt naisten määrän lisäämiseen miesvaltaisilla aloilla. Segregaation purkamiseen tähtäävissä toimissa tulisi jatkossa kiinnittää erityistä huomiota siihen, että myös poikia ja miehiä kannustettaisiin hakeutumaan naisvaltaisille aloille ja niihin johtaviin koulutusohjelmiin.

10.7 NAISIIN KOHDISTUVA VÄKIVALTA JA PROSTITUUTION EHKÄISEMINEN

Miehiin on kiinnitetty huomiota naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemisen yhteydessä vuosien 2004–2007 tasa-arvo-ohjelmassa. Ohjelmassa viitataan tavoitteeseen parantaa väkivaltaan syylistyneiden hoito-ohjelmia. Suurta edistystä palveluissa ei ohjelmien myötä ole tapahtunut, eivätkä yksittäiset toimet ole tuoneet muutosta palveluiden perushaasteisiin. Kuten muutkin naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyvät palvelut, ovat myös tekijöille kohdenetut palvelut edelleen yksittäisten järjestöjen tarjoamia. Niiden alueellinen kattavuus on epätasaista, rahoitus epävarmaa ja laatu- sekä toimintastandardit puuttuvat. Varusmiehille on annettu palveluksen aikana parisuhdeväkivallan vastaista koulutusta. Koulutus toteutettiin tutkimus- ja kehittämishankkeena pilottivaruskunnissa. Yksittäisen hankkeen vaikutukset jäänevät vähäisiksi, ellei työtä jatketa.

Prostituution ehkäisy liittyy erityisesti miehiin, koska miehet muodostavat selkeän enemmistön seksin ostajista. Hallituksen tasa-arvo-ohjelman mukaisesti vuosina 1998–2002 toteutettiin prostituution ehkäisyprojekti. Projektin myötä poikkihallinnollista yhteistyötä prostituution ja ihmiskaupan ehkäisemiseksi kehitettiin kansallisesti ja kansainvälisesti sekä tiedotuskampanjoita järjestettiin potentiaalisille ostajille. Tietoisuus prostituutioon liittyvistä ongelmista sitten vuoden 1995 on noussut. Vuodesta 2006 on ollut voimassa rikoslain säännös, joka kieltää seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytön. Lain voimaan tuloa edelsi keskustelu seksin oston kriminalisoinnista kaikissa tapauksissa, kuten Ruotsi, Norja ja Islanti ovat tehneet. Prostituutioon ja ihmiskauppaan liittyvää politiikkaa valmisteltaessa tulisi huomioida aiempaa enemmän sukupuolinäkökulma ja erityisesti miesten rooli ilmiössä.

11. NAISIIN KOHDISTUVA VÄKIVALTA, LÄHISUHDEVÄKIVALTA JA IHMISKAUPPA

Naisiin kohdistuva väkivalta on vakava ihmisoikeusongelma ja sukupuolten välisen tasa-arvon este. Kansainvälisissä sopimuksissa ja suosituksissa naisiin kohdistuva väkivalta määritellään ennen kaikkea sukupuolten valtasuhteisiin perustuvana rakenteellisenä ongelmana, naisiin kohdistuvana ihmisoikeuskysymyksenä ja syrjintänä.

Naisiin kohdistuva väkivallalla tarkoitetaan mitä tahansa sukupuoleen liittyvää väkivaltaa, joka aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa naisille fyysistä, seksuaalista tai henkistä haittaa tai kärsimystä. Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan neuvoston määritelmässä esimerkiksi perheessä tapahtuva väkivalta, seksuaalinen väkivalta, haitallisiin traditioihin perustuva väkivalta ja prostituutioon pakottaminen ovat naisiin kohdistuvan väkivallan eri muotoja.

Keskeistä tässä YK:n kansainvälisesti hyväksytyssä naisiin kohdistuvan väkivallan määritelmässä on se, että sen mukaan naiset voivat kohdata väkivaltaa niin yksityisellä alueella, parisuhteen ja perheen piirissä, kuin myös julkisella alueella kodin ulkopuolella, työpaikalla, oppilaitoksissa ja muissa yhteiskunnallisissa yhteyksissä.

Perheessä tai lähisuhteessa tapahtuva väkivalta on yleinen naisiin kohdistuvan väkivallan muoto. Lähisuhde- ja perheväkivaltaa voivat kuitenkin kokea myös miehet.

11.1 VALTION VELVOLLISUUS ESTÄÄ NAISIIN KOHDISTUVA VÄKIVALTA

Suomen hallitus on lukuisten kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kautta sitoutunut suojelemaan, kunnioittamaan ja edistämään ihmisoikeuksia ja perusvapauksia sekä ehkäisemään syrjintää. Naisten ihmisoikeuksien kannalta merkittävin kansainvälinen sopimus on YK:n CEDAW-sopimus. CEDAW-komitean mukaan naisiin kohdistuva väkivalta katsotaan sisältyvän sopimuksen määritelmään sukupuoleen perustuvasta syrjinnästä. Vuonna 1995 Pekingin naisten maailmankonferenssissa hyväksytyssä toimintaohjelmassa naisiin kohdistuva väkivalta nostettiin yhdeksi niistä 12 strategisesta teemasta, joihin liittyviin toimenpiteisiin valtiot ovat sitoutuneet naisten aseman edistämiseksi.

Suomen valtiolla on ihmisoikeussopimusten osapuolena velvollisuus huolehtia siitä, että valtio ei itse omilla teoillaan tai tekemättä jättämisillään syyllisty ihmisoikeusloukkauksiin. Valtion on lisäksi taattava, että yksityiset henkilöt eivät syyllisty näiden oikeuksien loukkaamiseen. Tämä ns. suoje-luvelvollisuus (due diligence-periaate) sisältää velvollisuuden estää yksityis-henkilöiden tekemät loukkaukset, tutkia ne, rangaista niihin syyllistyneitä ja tarjota loukkausten uhreille asianmukainen korvaus.

Due diligence -periaate edellyttää valtiolta kokonaisvaltaista sitoutumista väkivallan ennaltaehkäisyyn, uhrien suojeluun ja väkivallan uusiutumisen ehkäisyyn kaikin mahdollisin käytettävissä olevin keinoin. Käytännössä se merkitsee samanaikaisten eri alueille (lainsäädäntö, uhripalvelut, asenteiden muuttaminen, ammattiryhmien koulutus, tiedonkeruu ja tilastointi) kohdistuvien toimenpiteiden toteuttamista ja seurantaan siten, että uhrin suojelu on toimenpiteiden ja toimenpiteiden arvioinnin keskiössä.

Kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia valvovat elimet ovat toistuvasti kiinnittäneet huomiota Suomen riittämättömiin toimiin naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi. Suomea on myös moitittu perheväkivallan erityislainsäädännön puuttumisesta. Suomea raportoi CEDAW-komitean pyynnöstä erillisesti naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyä koskevien suositusten toimeenpanosta kesällä 2010.

Euroopan neuvostossa on käynnissä neuvottelut naisiin kohdistuvan ja perheväkivallan vastaisesta yleissopimuksesta. Sopimuksella olisi voimaan tullessaan merkittävä vaikutus naisiin kohdistuvan ja perheväkivallan ehkäisemisessä ja uhrien suojelussa, sillä sopimus tähtää muun muassa lainsäädännöllisten keinojen vahvistamiseen tällä alueella. Suomi tukee neuvotteluissa mahdollisimman kattavan ja tehokkaasti toimivan järjestelmän aikaansaamista.

11.2 NAISIIN KOHDISTUVA VÄKIVALTA HALLITUSOHJELMIEN JA TASA-ARVO-OHJELMIEN TAVOITTEISSA

Naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseen tähtäviä toimia on sisällynyt kaikkiin selonteon tarkastelussa mukana olleisiin tasa-arvo-ohjelmiin. Näistä ohjelmista Lipposen I hallituksen tasa-arvo-ohjelma oli ensimmäinen, jossa naisiin kohdistuvan väkivallan toimet nostettiin keskeiseen asemaan. Ohjelmassa kiinnitettiin huomiota perheessä tapahtuvan väkivallan lisäksi myös seksuaalisuuden kaupallisuuteen, prostituutioon ja vaimokauppaan. Naisiin kohdistuvan väkivallan esiintuloa tasa-arvopoliittiselle agendalle oli pohjustamassa tasa-arvoasian neuvottelukunnan ja sen väkivaltajaoston erityisesti 1990-luvun alussa tekemä työ keskustelun herättämiseksi. Lipposen II hallituksen hallitusohjelman tavoitteena oli erityisen huomion kiinnittäminen perheväkivallan torjumiseen.

Vanhasen I hallitus otti tavoitteekseen tehostaa kokonaisvaltaista puutumista väkivaltaan. Väkivalta nostettiin hallitusohjelmassa esille kansallista turvallisuutta heikentävänä ilmiönä ja sukupuolten tasa-arvokysymyksenä. Koko hallituskaudella sitouduttiin parisuhde- ja naisiin kohdistuvan väkivallan, prostituution ja naiskaupan ehkäisyyn. Tasa-arvo-ohjelman tavoitteita olivat muun muassa koulutuksen lisääminen naisiin kohdistuvasta ja perheväkivallasta, Lapissa esiintyvän prostituution yleisyyden kartoittaminen ja ehkäiseminen sekä henkisen ja fyysisen työpaikkaväkivallan vähentäminen naisvaltaisilla aloilla.

Vanhasen II hallituksen-tasa-arvo-ohjelman tavoitteena oli jatkaa naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyä osana lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyä. Ohjelman yksityiskohtaiset tavoitteet olivat seuraavat: naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyn asiantuntemuksen jatkuvuus varmistetaan ao. ministeriöissä (OM, SM, STM, UM); vahvistetaan lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyn koordinaatiota ja resursseja sekä laaditaan poikkihallinnollinen ohjelma naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämiseksi.

Naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemistä koskevia tavoitteita on sisällytetty 2000-luvulla myös muihin kansallisiin ohjelmiin. Ensimmäisen sisäisen turvallisuuden ohjelman (2004–2007) osana rikoksentorjuntaneuvosto valmisti kansallisen väkivallan vähentämisen ohjelman, joka kattoi kaikki keskeiset väkivallan osa-alueet, sisältäen erillisen osion naisiin kohdistuvasta väkivallan ehkäisystä. Toiseen sisäisen turvallisuuden ohjelmaan (2008–2011) on sisällytetty useita naisiin ja lähisuhdeväkivallan ehkäisyyn liittyviä toimenpiteitä.

Naisiin kohdistuvan väkivallan tavoitteet hallitusohjelmissa ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa ovat kohdistuneet pääasiassa lähisuhde- ja perheväkivaltaan. Myös työpaikkaväkivaltaan naisvaltaisilla aloilla on viime vuosina kiinnitetty melko paljon huomiota. Kansainvälisestä ihmisoikeusperustaisesta näkökulmasta katsoen hallituksen ohjelmataavoitteista ja toimenpiteistä puuttuu naisiin kohdistuvan väkivallan kokonaisvaltainen tarkastelu, joka huomioisi kaikki naisiin kohdistuvan väkivallan muodot. Ohjelmat eivät esimerkiksi ole kattaneet kaikkia haitallisiin traditioihin perustuvan väkivallan muotoja (pakkoavioliitot, kunniaan perustuvat pahoinpitelyt ja tapot sekä sukupuolielinten silpominen) tai seksuaalisen väkivallan ja raiskausten ehkäisyä. Naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäiseminen sota- ja konfliktitilanteissa on Suomessa huomioitu erillisessä toimenpideohjelmassa (YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 ”Naiset, rauha ja turvallisuus”, Suomen kansallinen toimintaohjelma 2008–2011).

11.3 KESKEISET TOIMENPITEET NAISIIN KOHDISTUVAN JA LÄHISUHDEVÄKIVALLAN VÄHENTÄMISEKSI

Naisiin kohdistuvaa ja lähisuhdeväkivaltaa on pyritty pääasiassa ehkäisemään projektiluonteisilla väkivallan ehkäisyhankkeilla. Sosiaali- ja terveysministeriö toteutti viisivuotisen naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyhankkeen vuosina 1998–2002. Tavoitteena oli lisätä tietoisuutta naisiin kohdistuvasta väkivallasta, kehittää ammatillista koulutusta ja väkivaltaa kokeneiden palveluita sekä edistää väkivallan ehkäisyä tutkimuksen, tilastoinnin ja lainsäädännön avulla. Ohjelman aikana kehitettiin alueellisia palvelumalleja väkivallan uhrien auttamiseksi ja tehtiin yhteistyötä poliisin, sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön kanssa. Tämän hankkeen aikana käynnistettyä työtä jatkettiin osittain sosiaali- ja terveysministeriön vuosina 2004–2007 toteuttamassa lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisemisen ohjelmassa, joka toteutettiin yhteistyössä lää-

ninhallitusten kanssa. Ohjelma tavoitteena oli parantaa erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita.

Edellä mainittujen toimintaohjelmien välille muodostui käytännössä useampien vuosien tauko. Sosiaali- ja terveysministeriön viisivuotisen hankkeen loputtua alueellisten toimintarakenteiden ja toimintamallien kehittäminen jäivät lähestulkoon yksittäisten toimijoiden ja henkilöiden varaan. Hankkeiden välisen katkon seurauksena lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyn ohjelmassa, joka oli resursseiltaan edellistä hanketta huomattavasti pienempi ja kestoltaan lyhyempi, rakenteiden ja toimintamallien luominen jouduttiin osittain aloittamaan alusta.

Sekä lähisuhde- ja perheväkivallan että naiseen kohdistuvan väkivallan ehkäisyn toimet on viime vuosina sijoitettu eri ohjelmiin, ja siksi toimenpiteiden seurantaan ja kehittämiseen liittyvää keskinäistä koordinoitua ei ole kyetty järjestämään parhaalla mahdollisella tavalla. Jatkossa väkivallan ehkäisyn kehittämisessä tulee huomioida naiseen kohdistuvan väkivallan kokonaisvaltainen ehkäisy ja siihen liittyvä laaja tavoitteiden ja toimenpiteiden valikoima. Väkivallan ehkäisyyn liittyvän toiminnan koordinoitua ja kehittämistä palvelisi parhaiten pysyvä valtakunnallinen organisaatorakenne. Tässä rakenteessa tulisi huomioida väkivallan ehkäisyyn liittyvien toimenpidealueiden laaja-alaisuus ja moniammatillisuus (esimerkiksi lainsäädännöllisten keinojen ja viranomaisyhteistyön kehittäminen, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, väkivallan ennaltaehkäisy oppilaitoksissa, työpaikoilla ja kansalaisyhteiskunnassa, tiedonkeruu ja tilastointi). Lisäksi väkivallan ehkäisytyön valtakunnallisessa organisoinnissa tulee ottaa huomioon väkivallan ehkäisyä koskeva kehittämis- ja tutkimustoiminta, koulutus- ja asiantuntija-avun tarve sekä kansainvälisten yhteyksien ylläpitäminen.

Vähemmistöryhmien naiset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa väkivallan kohtaamisessa. Väkivallan ehkäisyohjelmissa on nostettu esille maahanmuuttajataustaisten naisten kokemaa väkivaltaa ja siihen liittyvät erityistoimenpiteet. Jatkossa väkivallan ehkäisyssä tulisi huomioida laajemmin naisten moninaisuus ja ne sosiaaliset ja kulttuuriset tekijät, jotka vaikuttavat vähemmistönaisten riskiin joutua moniperustaisen syrjinnän ja väkivallan uhreiksi.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelman (2008–2011) kirjauksen mukaisesti poikkihallinnollista naiseen kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmaa valmisteltiin 2009–2010 aikana. Ohjelma hyväksyttiin sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmässä kesäkuussa 2010. Poikkihallinnollinen ohjelma lähestyy naiseen kohdistuvaa väkivaltaa kokonaisvaltaisesti ja sisältää kattavat toimenpiteet väkivallan ehkäisystä, uhrin suojelemisesta sekä rikoksentekijän saattamisesta vastuuseen teoistaan.

Ohjelman pääpaino on haavoittuvassa asemassa olevien naisten suojelemisessa (esim. etniset ja kulttuuriset vähemmistöt, vammaiset, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt), parisuhdeväkivallan uusiutumisen ehkäisemisessä ja seksuaalisen väkivallan vähentämisessä. Ohjelman laatimisessa on lisäksi huomioitu kansainväliset velvoitteet ja suositukset naiseen kohdistuvan väkivallan

ehkäisemisen tehostamiseksi. Poikkihallinnollisen ohjelman sisältämät toimenpiteet on suunniteltu toteutettavaksi vaiheittain vuosina 2010–2015.

11.4 PALVELUT VÄKIVALLAN UHREILLE JA MUILLE OSAPUOLILLE

Palvelurakenne ja palvelumallien kehittäminen väkivallan uhreille
Palveluiden ja palvelurakenteiden kehittäminen valtakunnallisesti on ollut keskeisiä tavoitteita hallituksen toteuttamissa naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisyn toimintaohjelmissa. Perusajatuksena on ollut, että väkivallan kaikki osapuolet saavat palveluja ja tukea julkisen sektorin organisoimana. Näiden toimintaohjelmien pääasiallisena tavoitteena on ollut sitouttaa kuntia ja seutukuntia perhe- ja naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ehkäisevään työhön ja luoda siihen toimivia rakenteita. Julkisen sektorin palvelutarjonta on kuitenkin edelleen satunnaista ja palveluiden saatavuudessa on alueellisia eroja. Erityisesti pienissä kunnissa palveluita on vähän, jos ollenkaan. Toisaalta taas isoissa kaupungeissa palveluista on suuri kysyntä ja vastaanottoaikoja tai hoitoon pääsyä voi joutua odottamaan hyvin kauan.

Edistääkseen väkivallan uhrien palveluiden kehittämistä sosiaali- ja terveysministeriö ja Kuntaliitto ovat luoneet suositukset (2008) kuntien sosiaali- ja terveystoimelle. Nämä suositukset antavat suuntaviivat kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden väkivallan ehkäisytöille ja ohjeistavat siitä, miten palvelut tulee organisoida ja mitä palveluita väkivallan osapuolille tulee tarjota. Suositusten toteutuminen arvioidaan vuoden 2011 aikana. Arvioinnin yhteydessä tulee ratkaista, ovatko suositukset riittäviä valtion vastuun toteuttamiseksi tämän osa-alueen kohdalta vai tarvitaanko esimerkiksi lainsäädännön keinoja palvelujen varmistamiseksi.

Väkivallan ehkäisytöiden juurruttaminen palvelujärjestelmään ja sen kehittäminen vaativat pitkäkestoista toimintaan sitoutumista ja pysyvän ohjaus- ja tukirakenteen luomista. Määräaikaisilla, hallituskausiin sidotuilla hankkeilla ja ohjelmilla ei ole onnistuttu luomaan pysyviä muutoksia palvelujärjestelmään. Kuntien ja seutukuntien itsenäisyys, kuntien palvelurakennemuutos ja vaihtuva taloudellinen tilanne asettavat haasteita väkivaltapalvelujen varmistamiselle koko maassa. Seurantaa palveluiden laadun ja kattavuuden varmistamiseksi on kehitettävä valtakunnallisesti. Väkivallan ehkäisyä toteuttavien järjestöjen rahoitus perustuu pitkälti projektirahoitukseen. Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) määräaikaisen rahoituksen piirissä on ollut useita väkivaltatyötä tekeviä järjestöjä. Tulevaisuudessa väkivallan osapuolille tarjottavien palveluiden rahoitus tulee varmistaa. Tämä edellyttää, että valtion, kuntien ja järjestöjen välinen työnjako palveluiden varmistamiseksi selvitetään valtakunnallisesti.

Väkivallan osapuolille tarjottavat palvelut

Kansainvälisten suositusten mukaisesti naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyä ja uhrien suojelua koskevia palveluja ovat muun muassa turvakodit väkivallan

uhreille, puhelinneuvonta, kriisipalvelut raiskausten ja seksuaalisen väkivallan uhreille, terapia ja tukiryhmätoiminta sekä palvelut väkivallan tekijöille. Myös väkivaltaa kokeneet ja todistaneet lapset tarvitsevat palveluita.

Lähisuhde- ja perheväkivallan uhreille tarkoitetut turvakodit ovat keskeinen auttamispalveluita tarjoava taho. Euroopan neuvoston suosituksen mukaan Suomen asukaslukuun nähden maassamme tulisi olla yksi turvakodin perhepaikka 10 000 asukasta kohden. Karkeasti arvioituna tämä tarkoittaa noin 500 turvakotipaikkaa. Suomessa tarjolla olevien turvakotipaikkojen määrä ja niiden valtakunnallinen kattavuus eivät kykene vastaamaan palveluiden kysyntään eivätkä kansainvälisiin suosituksiin. Sosiaali- ja terveysministeriö teetätti 2010 selvityksen turvakotipalveluista Suomessa. Selvityksen mukaan Suomessa on 21 turvakotia, joissa on yhteensä 123 perhepaikkaa lähisuhde- ja perheväkivallan uhreille.

Sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoitteena on valtakunnallistaa turvakotitoiminta vuoteen 2015 mennessä. Valtakunnallistamisen lisäksi keskeinen haaste turvakotien kehittämisessä Suomessa on myös rahoituksen turvaaminen, sillä pääosin yhdistyspohjaisten turvakotien rahoitus perustuu asiakaskohtaisiin kunnan maksusitoumuksiin ja ostopalvelusopimuksiin. On tärkeää, että myös perheettömien naisten, nuorten, iäkkäiden, sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen sekä vammaisten pääsy turvakoteihin varmistetaan.

Yksi keskeisistä valtion järjestämisvastuulla olevista väkivallan uhrien palveluista on maksuton ympärivuorokautinen puhelinneuvonta. Tällaista palvelua ei Suomessa vielä ole käytössä. Kriisipuhelinneuvontaa ylläpitävät monet järjestöt sekä kunnat osana kunnallisia sosiaalipalveluita. Suomessa ei toistaiseksi ole riittävästi tarjolla terapia- ja keskusteluryhmiä, raiskauskriisikeskuksia eikä lasten ja nuorten palveluita, eikä näiden palveluiden osalta tarjontaa ole kyetty valtionhallinnon toimenpitein lisäämään merkittävästi. Myös seksuaalisen väkivallan uhrien palveluita tulisi lisätä merkittävästi, jotta Euroopan neuvoston suositus yhdestä raiskauskriisikeskuksesta 200 000 asukasta kohden toteutuisi.

Väkivallan katkaisuun liittyvillä ohjelmilla voidaan suojella uhria ja ehkäistä väkivallan uusiutumista. Väkivallan katkaisuohjelmien käyttöönottoa on tehostettu muun muassa osana ensimmäistä sisäisen turvallisuuden ohjelmaa (2004–2007), jossa erityistä huomiota kohdistettiin väkivallan ja seksuaalirikosten ehkäisyyn vankiloissa ja yhdyskuntaseuraamuksissa. On kuitenkin huomioitava, että nykytilanteessa vain murto-osa väkivaltatapauksista päättyy tuomioon. Näin ollen vain pieni osa väkivallan tekijöistä voidaan ohjata katkaisuojelmiin rikosseuraamusjärjestelmän kautta. Katkaisuun ohjaamisen mahdollisuuksia tulisikin kehittää enenevissä määrin kuntien ennaltaehkäisevässä väkivaltatyössä. Ohjelmia tulisi jatkossa kehittää niin, että ne palvelevat myös toisesta maasta tulleita kansalaisia. Euroopan neuvosto suosittaa, että katkaisuojelmia luodaan ennen kaikkea rikosprosessin rinnalle eikä sen vaihtoehdoksi.

Eduskunta edellytti seksin oston kriminalisointia koskevaa lakia säätämään, että prostituoitujen käytettäviksi järjestetään riittävästi sellaisia tukitoimia, joilla edistetään heidän mahdollisuuksiaan irtautua prostituutiosta ja siirtyä työelämän piiriin. Sosiaali- ja terveydenhuollon tarjoamat peruspalvelut eivät nykyisellään sisällä tämänkaltaisia palveluita. Kolmannen sektorin toimijoilla on näiden palveluiden tarjoamisessa keskeinen rooli, mutta jatkossa valtion tulee varmistaa palveluiden saatavuus.

Haavoittuvien ryhmien ja miesten huomioiminen palveluiden tarjonnassa

Väkivallan uhrien auttamisjärjestelmässä ja hallituksen toimenpiteissä väkivallan uhrien auttamiseksi huomio erityisryhmien tarpeisiin on ollut melko vähäistä. Maahanmuuttajien kokemaan väkivaltaan ja heidän erityistilanteeseensa on kiinnitetty jonkin verran huomiota valtionhallinnon toimenpiteissä, mutta heille kohdistettuja palveluita on edelleen hyvin vähän.

Maahanmuuttajanaiset eivät useinkaan ole tietoisia oikeuksistaan tai avun saamisen mahdollisuuksista ja ovat siksi erityisen haavoittuvassa asemassa väkivaltaa kohdatessaan. Avun hakemista vaikeuttaa usein myös puutteellinen kielitaito. Edistääkseen maahanmuuttajien kotouttamista ja palvelujen kehittämistä väkivaltaa kokeneille maahanmuuttajanaisille, sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut oppaan maahanmuuttajanaisista ja väkivallasta sosiaali- ja terveysalan väkivallan auttamistyöhön. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa (2008–2011) esitetään myös toimia, joiden avulla pyritään parantamaan maahanmuuttajanaisille kohdistettuja palveluita siten, että ne huomioivat paremmin myös väkivaltaan ja sen uhkaan liittyvät kysymykset. On tärkeää, että väkivallan ehkäisy ja uhrien suojelu otetaan huomioon mahdollisimman varhain, esimerkiksi maahanmuuttajille tarjotussa perustietomateriaalissa.

Väkivaltaa ja väkivallan uhkaa kokeneiden maahanmuuttajanaisten oleskeluun liittyvä epävarmuus vaikeuttaa edelleen heidän tilannettaan. Jos heille on myönnetty oleskelulupa perhesiteen perusteella, he ovat sidottuja väkivallan tekijään jatkoluvan ja pysyvän oleskeluluvan saamiseksi. Siitä syystä he saattavat olla vielä suuremmassa vaarassa tulla väkivallan uhriksi. Ulkomaalaislakiin lisättiin jo kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 2004 pykälä, joka mahdollistaa uuden oleskeluluvan myöntämisen perhesiteen päätyttyä sillä perusteella, että henkilöillä on kiinteät siteet (esim. työnteko, opiskelu) Suomeen. Täten pelon oleskeluluvan menetyksestä tai karkotuksesta ei enää pitäisi estää väkivaltaan puuttumista. Maahanmuuttoviraston (Migri) sisällä on ohjeistettu ottamaan perhe-elämän päättymistilanteissa huomioon olosuhteet, joissa perheside päättyi eli esimerkiksi taustalla oleva perheväkivalta.

Lähisuhde- ja perheväkivallan suosituksissa sosiaali- ja terveystoimelle kuntia kehoitetaan huomioimaan erikseen vanhusten, vammaisten, kehitysvammaisten sekä lasten ja nuorten ja väkivaltaa käyttävien tarvitsemat palvelut. Palvelujen tulee kyetä vastaamaan myös sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen kohtaamaan väkivaltaan. Haavoittuvien ryhmien tarvitsemiin palveluihin on

kiinnitetty erityistä huomiota vuonna 2010 hyväksytyssä Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisohjelmassa.

Miesten läheissuhteissaan kokemaa väkivaltaa ja siihen liittyviä toimenpiteitä ei tähän mennessä ole huomioitu erillisenä kysymyksenä lähisuhdeväkivallan ehkäisyssä. Miesten kohtaamasta lähisuhdeväkivallasta tarvitaan enemmän tutkimusta ja tietoa myös palvelujen kehittämisen näkökulmasta.

11.5 MONIAMMATILLINEN YHTEISTYÖ VÄKIVALLAN EHKÄISYSSÄ JA UHRIEN SUOJELUSSA

Kansainvälisissä suosituksissa viranomaisten ja palveluntarjoajien moniammatillisen yhteistyön ja toimintamallien kehittämistä pidetään yhtenä kokonaisvaltaisen naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyn peruspilarina. Useissa Euroopan maissa on otettu käyttöön viranomaisten ja palvelun tarjoajien yhdessä kehittämää yhteistyömalleja, joiden tarkoituksena on arvioida väkivallan uusiutumisen riski sekä varmistaa uhrin turvallisuus ja mahdollisuus saada tukea ja neuvontaa välittömästi.

Suomessa poliisin ja sosiaalitoimen yhteistyötä on kehitetty perheväkivaltaan puuttumisen tehostamiseksi. Sosiaalityöntekijöiden määrää on lisätty kihlakuntien poliisilaitoksilla sekä poliisin ja sosiaalitoimen hyväksi todettuja käytäntöjä on edistetty valtakunnallisesti. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa on myös useita kohtia, joiden toteuttamisessa tarvitaan poliisin ja sosiaalitoimen yhteistyötä niin valtakunnallisella kuin paikallisellakin tasolla. Sosiaali- ja terveysministeriön kansallisessa toimintaohjelmassa lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisemiseksi (2004–2007) kehitettiin myös paikallisia ja seutukohtaisia viranomaisten ja palveluntarjoajien moniammatillisia toimintamalleja väkivaltatilanteisiin.

Vakavan väkivallan ehkäisemisessä moniammatillisten yhteistyökäytäntöjen tärkeys korostuu entisestään. Esimerkiksi parisuhteen purkautuminen ja lähestymiskiellon määrääminen väkivaltaperustein ovat tilanteita, joissa vakavan väkivallan esiintymisen riski kasvaa. Moniammatillisiin yhteistyömalleihin - ja käytäntöihin perustuvaa väkivallan riskinarviointia tulisi Suomessa kehittää valtakunnallisesti ja luoda sille rakenteet myös alueelliseen ja paikalliseen yhteistyöhön. Syksyllä 2010 kolmella paikkakunnalla käynnistyy vuoden kestävä pilotti moniammatillisista riskinarviointikokouksista (MARAK), missä kartoitetaan strukturoidun lomakkeen ja ammattihenkilöstön arvioinnin avulla väkivallan uusiutumisen uhkaa ja tämän jälkeen sovitaan moniammatillisessa yhteistyöryhmässä uhrin suojelemiseksi tarvittavat toimenpiteet. On tarpeen harkita myös poliisin toiminnan tehostamista muun muassa perustamalla poliisilaitoksiin väkivaltakysymyksiin erikoistuneita yksiköitä tai asiantuntijatehtäviä.

Moniammatillisen luonteensa vuoksi naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisy haastaa myös hallinnollisen yhteistyön rajat. Poikkihallinnollisesti lähisuhde- ja perheväkivallan erityiskysymyksiä pohditaan sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2008 asettamassa ministeriöiden yhteisessä virkamiestyöryhmässä.

Lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyn koordinoinnista vastaa Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, jolle on annettu tehtäväksi myös kansallisen naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen ohjelman valmistelu. Tehokas väkivallan ehkäisy, toimenpiteiden koordinointi ja seuranta edellyttää jatkossakin ministeriöiden yhteistyötä ja sitoutumista naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyyn.

11.6 SUOMEN LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITYKSESTÄ

Naisiin kohdistuvan väkivallan kriminalisointi

Naisiin kohdistuvan väkivallan kriminalisoimiseksi on tapahtunut myönteistä kehitystä 1990-luvun alusta lähtien. Parannukset koskevat erityisesti lähisuhdeväkivallan ja seksuaalirikosten kriminalisointia. Avioliitossa tapahtuva raiskaus kriminalisoitiin 1994, kun lainsäädännöstä poistettiin viittaus avioliiton ulkopuolella tapahtuneeseen tekoon. Pahoinpitely yksityisellä paikalla muutettiin hallituksen esityksestä yleisen syytteen alaiseksi vuonna 1995.

Seksuaalirikoksia koskevia rangaistussäännöksiä uudistettiin vuonna 1999. Uudistuksessa seksuaalirikokset säädettiin aikaisempaa laajemmin virallisen syytteen alaisiksi ja esimerkiksi raiskauksesta tehtiin virallisen syytteen alainen rikos. Lievemmissä tapauksissa syytteen nostaminen riippuu kuitenkin edelleen uhrin myötävaikutuksesta.

Tasa-arvolain uudistuksen myötä (2005) myös seksuaalinen häirintä ja häirintä sukupuolen perusteella määritellään laissa syrjinnäksi. Häirintä ja muu epäasiallinen kohtelu kiellettiin myös vuoden 2002 työturvallisuuslaissa.

Pahoinpitelyä koskevan uudistuksen yhteydessä 1995 lakiin lisättiin erityinen toimenpiteistä luopumissäännös, ns. ”vakaan tahdon pykälä”, jonka mukaan syyttäjä voi jättää syytteen nostamatta silloin, kun rikoksen uhri sitä omasta vakaasta tahdostaan pyytää. Vakaan tahdon pykälän seurauksena merkittävä osa pahoinpitelyn uhreista perui syytteen, koska se oli lain mukaan mahdollista. Usein syyttämättäjättämispäätöksen taustalla oli uhriin kohdistuva painostus. Tähän kritiikkiin perustuen ns. ”vakaan tahdon pykälä” kumottiin vuonna 2004.

Viime vuosina pari- ja lähisuhdeväkivalta sekä työpaikkaväkivalta on saanut paljon huomiota kansallisissa pyrkimyksissä vähentää väkivaltaa yhteiskunnassamme. Vuonna 2006 päättyneessä kansallisessa ohjelmassa väkivallan vähentämiseksi suositettiin useita lainsäädännöllisiä täsmennyksiä naisiin kohdistuvan pari- ja lähisuhdeväkivallan vähentämiseksi. Erityisesti huomiota on kiinnitetty naisiin kohdistuvan väkivallan tyypillisiin piirteisiin kuten alistamiseen ja väkivallan toistuvuuteen ja sekä niiden huomioimiseen rikosten tunnusmerkistöissä. Myös naisvaltaisilla aloilla lisääntyneeseen työpaikkaväkivaltaan on kohdistettu yhä enemmän toimenpiteitä.

Oikeusministeriö asetti lokakuussa 2008 työryhmän, jonka tarkoituksena oli selvittää, miten läheissuhteissa ja työpaikalla tapahtuvien pahoinpitelyjen erityispiirteet voitaisiin ottaa huomioon rikoslain säännöksissä nykyistä paremmin. Kesällä 2009 työnsä päätökseen saanut työryhmä ehdotti, että tietyt läheissuhteissa tapahtuneet lievät pahoinpitelyt säädetään

perustunnusmerkistön mukaisiksi pahoinpitelyiksi rajoittamalla lievää pahoinpitelyä koskevan pykälän soveltamista. Asiaa koskeva uudistus on päädytty toteuttamaan siten, että lähisuhdeväkivalta saatetaan ilman tulkinnanvaraisia lisäкитеereitä virallisen syytteen alaiseksi. Esityksessä ehdotetaan myös, että henkilöön hänen työtehtäviensä vuoksi kohdistettu lievä pahoinpitely olisi virallisen syytteen alainen. Hallituksen esitys (78/2010 vp) annettiin eduskunnalle kesäkuussa 2010.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos tekee selvityksen raiskausrikoksista, seksuaaliseen tekoon pakottamisesta ja seksuaalista hyväksikäyttöä koskevasta oikeuskäytännöstä vuoden 2010 aikana. Selvityksen valmistuttua arvioidaan lainsäädännön muuttamistarpeet ja tehdään tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Oikeusministeriön toimeksiannosta on laadittu ehdotus rikoslain 20 luvun säännösten muuttamiseksi siten, että sukupuoliyhteys puolustuskyvyttömän kanssa katsottaisiin aina raiskausrikokseksi. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa syksyllä 2010.

Lähestymiskielto ja väkivallan uhrin suojele

Hallituksen tasa-arvo-ohjelman tavoitteena ollut laki lähestymiskiellosta tuli voimaan vuonna 1999. Lähestymiskielto on yksi lainsäädännön keino, jolla pyritään ennaltaehkäisemään väkivaltaa ja katkaisemaan väkivaltatilanteita. Vuonna 2005 lähestymiskielloa muutettiin siten, että kielto voidaan määrätä myös silloin, kun kiellolla suojattava ja kieltoon määrättävä henkilö asuvat samassa asunnossa (ns. perheen sisäinen lähestymiskielto).

Väkivallan ehkäisyn ja uhrin sekä todistajan suojelun näkökulmasta on tärkeää, että lähestymiskiellolle ei anneta liian suurta roolia uhrin tai todistajan turvallisuuden takaajana. Tutkimusten mukaan kieltoa rikotaan verraten yleisesti. Lähestymiskiellolla on kuitenkin kyetty ehkäisemään vakavampia väkivaltakäyttäytymisen muotoja ahdistelukäyttäytymisessä kuten kuolemaan johtaneita väkivaltarikoksia. Poliisihallitus antoi kesällä 2010 tarkentavat ohjeet lähestymiskiellon valvonnasta. Uudessa ohjeessa kiinnitetään huomiota muun muassa rikosilmoitusten kirjaamiseen lähestymiskielloa rikottaessa ja esitutkinnan tarpeellisuuden arviointiin. Lisäksi ohjeessa painotetaan tehokasta tiedonvaihtoa ja yhteistyötä eri viranomaisten ja muiden sidosryhmien kanssa.

Kansainvälisesti lähestymiskielloa pidetään merkittävänä keinona väkivallan uusimisen ehkäisyssä, jos uhrin turvallisuudesta huolehditaan laatimalla henkilökohtainen turvasuunnitelma ja väkivallan osapuolille tarjotaan mahdollisuus hakeutua hoitoon. Suomessa lähestymiskiellon noudattamisen valvominen jää liian usein uhrin varaan eikä hänelle useinkaan ole tarjolla riittäviä tukipalveluita. Väkivallan uhrin turvallisuutta pitäisi voida tarvittaessa lisätä erityisin turvajärjestelyin.

Laki rikosasioiden sovittelusta ja lähisuhdeväkivalta

Vuoden 2006 alusta Suomessa tuli voimaan laki rikosasioiden sovittelusta. Tämän lain mukaisesti rikosasioiden sovittelulla tarkoitetaan maksutonta

palvelua, jossa rikoksesta epäillylle ja rikoksen uhrille järjestetään mahdollisuus puolueettoman sovittelijan välityksellä kohdata toisensa luottamuksellisesti, käsitellä rikoksesta sen uhrille aiheutuneita henkisiä ja aineellisia haittoja sekä pyrkiä omatoimisesti sopimaan toimenpiteistä niiden hyvittämiseksi. Laki ei rajaa sitä, minkä tyyppisiä rikoksia sovittelussa voidaan käsitellä. Sovittelun ulkopuolelle rajataan kuitenkin alaikäiseen kohdistuneet rikokset, silloin kun uhrilla rikoksen laadun tai ikänsä vuoksi on erityinen suojan tarve.

Perheväkivaltatapauksen sovittelu on yleistynyt em. lain tultua voimaan. Sovitteluun ohjaaminen ja rikosprosessin vireillepano eivät lain mukaan ole toisiaan poissulkevia. Sovitteluun osallistuminen ja sopiminen ovat kuitenkin perusteita, joiden nojalla syyttäjä voi jättää syytteen pahoinpitelystä nostamatta.

Lähisuhdeväkivallan sovittelu on havaittu ongelmalliseksi monista syistä. Sovittelun yhteydessä on vaikeata varmistaa, ettei pahoinpitelyn tekijä uhkaile tai painosta uhria. On myös esitetty, että rikosoikeudellinen ja moraalinen vastuuttaminen ei voi toteutua täysimääräisesti, jos väkivaltaa käsitellään kahdenkeskisenä ongelmana eikä yksinomaan tekona, josta väkivaltaan syyllistynyt on yksin vastuussa. Sovittelussa väkivallantekoa käsitellään tekijän ja uhrin konfliktina, jolloin tekijän vastuuttaminen rikollisesta teostaan hämärtyy. Perhe- ja lähisuhdeväkivaltatilanteissa uhri on helposti tekijään nähden alisteisessa asemassa.

Sovittelukäytännön soveltamisesta väkivaltatapauksiin on Suomea arvostellut muun muassa CEDAW-komitea, jonka mukaan sovittelu voi johtaa uhrin uudelleen traumatisoitumiseen. Parisuhdeväkivaltatapauksen soveltuvuutta sovitteluun onkin harkittava tarkoin ja käytäntöjä arvioitava jatkuvasti.

11.7 AMMATTIRYHMIEN KOULUTUS

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhde- ja perheväkivallan asiantuntemusta on pyritty lisäämään väkivallan ehkäisyhankkeissa. Esimerkiksi lääninhallitukset ja kunnat ovat järjestäneet alueellisesti ja paikallisesti koulutusta ammattihenkilöstölle ja yleisiä koulutustilaisuuksia perheväkivallasta. Lisäksi alueellista koulutustarjontaa on kehitetty.

On tärkeää, että ammattihenkilöstön valmiuksien kehittämiseen liittyvä koulutus ja asiantuntemuksen jatkuvuus varmistetaan, kun kyseessä ovat säännöllisesti väkivallan uhreja työssään kohtaavat ja väkivallan ehkäisytyötä tekevät ammattiryhmät. Toistaiseksi perhe- ja lähisuhdeväkivallan ehkäisemiseen liittyvä koulutus on Suomessa edelleen hajanaista ja puutteellista, mistä johtuen ammatillisen osaamisen taso vaihtelee.

Poliisin väkivallan ehkäisytyön tehostamiseksi on luotu erilliset suositukset, jotka painottuvat poliisin perustoiminnan laadun kehittämiseen. Poliisin peruskoulutus sisältää myös opetusta naisiin kohdistuvasta ja perheväkivallasta. Poliisin ja muiden viranomaisten väkivallan ehkäisyyn liittyvä koulutus ja osaamisen kehittäminen on myös sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoitteena. Myönteistä kehitystä on tapahtunut lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon

ammattillista perustutkintoa koskevassa uudistuksessa (voimassa 1.8.2010), jossa edellytetään perhe- ja lähisuhdeväkivallan ehkäisyn sisällyttämistä tutkintojen ammattitaitovaatimuksiin ja arviointikriteereihin.

Muiden ammattiryhmien osalta (esim. muu sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö, tuomarit, syyttäjät) koulutus on ollut kertaluonteista tai puuttunut täysin. Tulevaisuudessa olisi perusteltua harkita väkivallan ehkäisyä koskevan kokonaisuuden sisällyttämistä myös esimerkiksi oikeustieteelliseen tutkintoon. Lisäksi opettajien valmiuksia kohdata ja ehkäistä sukupuolittunutta ja seksuaalista väkivaltaa tulee vahvistaa sisällyttämällä opettajien perus- ja täydennyskoulutukseen aihetta koskevaa opetusta.

11.8 ASENNEKASVATUS JA VÄKIVALLAN EHKÄISY OPPILAITOKSISSA, TYÖPAIKOILLA JA KANSALAISYHTEISKUNNASSA

Huolimatta siitä, että naisiin kohdistuneen väkivallan yleisyys ei ole juuri vähentynyt vajaassa kymmenessä vuodessa, varhaiseen ennaltaehkäisyyn ja yleiseen asennekasvatukseen on kohdistettu hyvin vähän toimenpiteitä. Selonteon tarkastelujakson aikana on viranomaisten osalta toteutettu vain pari suurelle yleisölle kohdistettua kampanjaa.

Tasa-arvo-ohjelmien tavoitteissa ei ole esitetty erillisiä tavoitteita naisiin kohdistuvan väkivallan tai seksuaalisen väkivallan ehkäisystä kasvatuksessa ja opetuksessa. Tasa-arvolaki velvoittaa oppilaitokset ehkäisemään ja poistamaan seksuaalista häirintää ja sukupuolen perusteella tapahtuvaa syrjintää. Sukupuoleen kohdistuva väkivalta ja häirintä tulisi nostaa vahvemmin esille myös osana opetusta. Perusopetuksen ja lukion opetussuunnitelman perusteissa väkivallan ehkäiseminen on heikosti esillä, vaikka toisaalta suunnitelmiin sisältyy aiheena toisen huomioon ottaminen, suvaitsevuus ja ihmisoikeudet. Seksuaalisesta väkivallasta tai tyttöjen ja poikien seksuaalisesta itsemääräämisoikeudesta ei opetussuunnitelmissa juurikaan puhuta.

Tulevaisuudessa seksuaalisen väkivallan ehkäisy voitaisiin liittää esimerkiksi koulujen terveystiedon opetukseen itsemääräämisoikeuteen ja itsesuojaeluun liittyvänä turvataitokasvatuksena. Sukupuolittuneen väkivallan ehkäisy tulisi sisällyttää kouluväkivallan ehkäisyn ohjelmiin kuten esimerkiksi koulukiusaamiseen ehkäisyn KiVa-hankkeeseen.

Suuri osa työpaikkaväkivallasta kohdistuu kuntasektorille ja erityisesti terveydenhoidon ja sosiaalitoimen työpaikoille, joilla valtaosa työntekijöistä on naisia työmarkkinoiden segregaatiosta johtuen. Noin puolet häirinnästä tai kiusaamisesta tulee asiakkaiden taholta ja puolet työpaikan sisältä. Työpaikkaväkivaltaan puuttumista on viime vuosina tehostettu yhteistyössä työsuojelupiirien kanssa. Vanhasen I hallituksen tasa-arvo-ohjelman mukaisesti vuosina 2004–2007 työsuojelupiirien kanssa sovittiin asiakasväkivallan ja ns. huonon kohtelun valvontatavoitteista. Häirintä ja muu epäasiallinen kohtelu kiellettiin myös työsuojelulain uudistuksessa 2002. Laki velvoittaa

työnantajan ryhtymään toimenpiteisiin saatuaan tiedon terveydelle haittaa tai vaaraa aiheuttavasta häirinnästä tai epäasiallisesta käytöksestä.

Valtionhallinnon toimenpiteitä ennaltaehkäisevässä asennekasvatuksessa on tehostettava merkittävästi. Väkivallan vastaisten asenteiden muuttamiseksi asennekasvatuksen kohteina tulisi olla myös erikseen tytöt ja pojat sekä naiset ja miehet. Asennekasvatusta koskevissa toimenpiteissä tulee ottaa huomioon se, että myös miehet voivat kokea väkivaltaa lähisuhteissaan, kumppanin tai muun perheenjäsenen taholta.

11.9 TIEDONKERUU, TUTKIMUS JA TOIMENPITEIDEN SEURANTA

Tiedonkeruulla, tutkimuksella ja toimenpiteiden seurannalla on tärkeä rooli naisiin kohdistuvan väkivallan yleisyyttä ja seurauksia koskevan tiedon hankinnassa, toimenpiteiden suunnittelussa ja jatkokehittämisessä. Tietojenkeruussa on tullut tavaksi erottaa neljä tiedonkeruumuotoa: väkivallan yleisyyttä selvittävät kyselytutkimukset (uhritutkimukset), kansallisten tilastokeskusten keräämä tilastotieto (Suomessa Tilastokeskus), viranomaistietojärjestelmät ja laadullinen tutkimus. Eri viranomaiset, järjestöt ja muut tahot keräävät tietoa naisiin kohdistuvasta ja lähisuhde- ja perheväkivallasta. Suomessa ei ole kuitenkaan tehty kokonaisselvitystä siitä, mitä nämä tahot ovat ja millä menetelmillä tietoa kerätään.

Euroopan neuvosto suosittaa perustettavaksi kansallisia vastuuyksiköitä tai tutkimuslaitoksia, joiden tehtävänä on koota ja analysoida eri toimijoiden tuottamaa tietoa perheväkivallasta. Tätä suositusta noudattaa muun muassa Espanjan hallitus, joka kansallisen lain velvoittamana on perustanut seurantaelimen (observatorion) sukupuolista väkivaltaa koskevan tiedon kokoamiseksi ja analysoimiseksi.

Uhritutkimukset ja muu tutkimus

Suomessa on toteutettu valtionhallinnon toimenpiteinä kaksi kansallista naisuhritutkimusta. Ensimmäinen naisuhritutkimus, ”Usko, toivo, hakkaus” toteutettiin vuonna 1997 ja seurantatutkimus ”Naisiin kohdistunut väkivalta 2005” kahdeksan vuotta myöhemmin. Kyselyt sisälsivät kysymyksiä seksuaalisesta häirinnästä, väkivallan pelosta, parisuhteen ulkopuolisesta väkivallasta ja parisuhteessa tapahtuvasta väkivallasta. Niiden tarkoituksena oli tuottaa kattavaa tietoa naisiin kohdistuvan väkivallan yleisyydestä, erityispiirteistä ja seurauksista.

Naisiin kohdistuvan väkivallan seurauksia on selvitetty myös taloudellisten menetysten näkökulmasta. Väkivallan hinta, Naisiin kohdistuvan väkivallan kustannukset Suomessa (Tasa-arvojulkaisuja 2000:6) oli osa sosiaali- ja terveysministeriön väkivallan ehkäisyhanketta (1998–2002) ja se toteutettiin yhteistyössä Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan ja Tilastokeskuksen kanssa. Tutkimuksessa selvitettiin sosiaali- ja terveystoimelle ja oikeussektorille koituvia väkivallan kustannuksia. Väkivallan kustannuksia selvitettiin

yksityiskohtaisemmin tapaustutkimuksella, jossa tutkittiin, mitä väkivalta maksaa Hämeenlinnan kaupungin terveystoimelle, sosiaalisectorille ja oikeussectorille.

Suomesta puuttuu edelleen perustietoa siitä, kuinka laajasti sukupuolivähemmistöt kohtaavat väkivaltaa ja mitkä väkivallan muodot ovat yleisimpiä. Miehiin kohdistuvasta lähisuhdeväkivallasta ei myöskään ole olemassa kattavaa selvitystä. Sen sijaan vammaisten naisten kohtamaa väkivaltaa on tutkittu jonkin verran. Tulevaisuudessa tarvitaan lisää sekä laadullista että tilastollista tutkimusta väkivallan yleisyydestä, sen sosiaalisista seurauksista sekä avun ja palveluiden tarpeesta niin miesten kuin erilaisten vähemmistöryhmien kohtaaman väkivallan osalta.

Valtionhallinnon toimenpiteillä ei voida suoraan vaikuttaa yliopistojen, Suomen Akatemian ja muun julkisen tutkimusrahoituksen suuntautumiseen väkivaltaa koskevan tutkimuksen lisäämiseksi. Suomen Akatemia on tukenut viime vuosina sukupuolistuneen väkivallan tutkimista. Valta, väkivalta ja sukupuoli -suunnatusta hausta myönnettiin 1,65 milj. euroa yhdeksälle tutkimushankkeelle vuosien 2000–2004 aikana.

Viranomaistietojärjestelmät

Uhritutkimuksilla pyritään luomaan yleiskuvaa väkivallan yleisyydestä, erityispiirteistä ja seurauksista. Viranomaistietojärjestelmien kautta puolestaan saadaan tietoa siitä, millaisia palveluita väkivallan uhrit käyttävät. Lisäksi viranomaistietojärjestelmät tuottavat tietoa siitä, miten palvelut kykenevät vastaamaan uhrien avuntarpeisiin ja miten perheväkivalta näkyy poliisin ja oikeusjärjestelmän toiminnassa. Suomessa parisuhde- ja perheväkivallan tietojärjestelmien kehittäminen ei ole ollut koordinoitua eikä siihen juurikaan ole kohdistettu erillisiä toimenpiteitä. Vuonna 2008 päättynyt kansallinen väkivallan vähentämisen ohjelma esitti seuranta- ja tilastointijärjestelmän kehittämiseksi joitakin suosituksia, jotka palvelevat tiedon tuottamista myös parisuhde- ja perheväkivallasta. Sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmään on luotu väkivaltatapausten kartoituslomake, jonka avulla sosiaalihuollon työntekijät voivat kysyä asiakkailtaan heidän kokemastaan tai tekemästään väkivallasta ja kirjata tapaukset tietojärjestelmään. Tekninen valmius kartoitustietojen ottamiselle tietojärjestelmiin luodaan vuoden 2011 loppuun mennessä.

Suomessa tietoja keräävät viranomaiset, järjestöt ja tahot, jotka ovat tekemisessä väkivallan uhrien ja/tai väkivallan tekijöiden kanssa. Useimmiten ongelmaksi muodostuu se, että palveluntarjoajat ja viranomaiset eivät tuota tietoa systemaattisesti näisiin kohdistuvasta parisuhde- ja perheväkivallasta, sillä tiedon tuottaminen ei ole näiden toimijoiden ensisijainen tehtävä. Tiedonkeruun toinen keskeinen ongelma on, että eri tahot käyttävät rekisteröinti- ja tiedonkeruujärjestelmissään omia luokituksiaan ja siksi tietoja ei voi verrata. Omaksumalla joitakin yhteisiä luokituksia tiedonkeruuta voidaan kuitenkin yhtenäistää.

Euroopan neuvoston perheväkivallan tilastointia koskevassa selvityksessä suositetaan, että kaikkiin viranomaistietojärjestelmiin tulisi sisällyttää seuraavat muuttujat: väkivallan uhrin ja tekijän sukupuoli, väkivallan uhrin ja tekijän ikä, väkivallan muoto sekä väkivallan uhrin ja tekijän välinen suhde. Uhrin ja tekijän ikä ja sukupuoli ovat tietoja, jotka ovat suhteellisen helposti kirjattavissa viranomaistietokantoihin. Ongelmallisempia ovat väkivallan muodon määrittely sekä uhrin ja tekijän välisen suhteen määrittely. Esimerkiksi poliisi ja terveydenhoitohenkilökunta lähestyvät väkivaltatilanteita hyvin eri näkökulmista. Poliisi lähestyy väkivaltaa laissa määriteltyjen rikosnimikkeiden näkökulmasta ja terveysviranomaiset käyttävät usein sairauden määrittelyyn liittyviä jäsennyksiä. Määrittelytapojen eroista johtuen väkivaltatapauksista tuotettua tietoa ei voi vertailla viranomaisten kesken.

Poliisin tiedoista voidaan nykyään tehdä päätelmiä parisuhde- ja perheväkivallan yleisyydestä, mutta toistaiseksi väkivaltatapausten seuranta ei voida harjoittaa tutkinnan edetessä syytekäsittelyyn ja tuomioihin. Jatkossa olisikin tärkeää kehittää tiedonkeruuta systemaattisesti siten, että tieto on vertailukelpoista ja kaikkien viranomaisten ja väkivallan ehkäisytyötä tekevien tahojen hyödynnettävissä.

11.10 NAISTEN SEKSUAALINEN HYVÄSIKÄYTTÖ IHMISKAUPASSA

Hallituksen toimenpiteet naisten hyväksikäytön ehkäisemiseksi kaupallisesta seksissä ja ihmiskaupassa

Hallituksen vuonna 1997 julkaistussa tasa-arvo-ohjelmassa seksuaalisuuden kaupallistuminen, prostituutio ja naiskauppa nostettiin keskeisiksi alueiksi naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemisessä. Sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti valtakunnallisen naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyprojektin, jonka osana toteutettiin erillinen hanke seksikaupan ja prostituution ehkäisemiseksi. Vuosina 1998–2002 toteutetun prostituution vastaisen ehkäisyhankkeen tarkoituksena oli seurata prostituutiota Suomessa ja kansainvälisesti sekä kerätä ja tuottaa tietoa kaupallisen seksin ilmiöistä ja laatia kansallinen toiminta-ohjelma prostituution ehkäisemiseksi. Projekti käynnisti muun muassa sisäasiainministeriön kanssa STOP-hankkeen, jonka tavoitteena oli kehittää lähialueiden poliisi- ja viranomaisyhteistyötä sekä tiedonvaihtoa naiskaupan ja prostituution sekä siihen liittyvän luvattoman maahantulon torjumiseksi.

Seksuaalirikoksia koskeva lainsäädäntöä muutettiin 1990-luvun lopulla. Vuonna 1999 tuli voimaan uusi paritusta koskeva lainsäädäntö. Myös pornografiaan liittyviä säädöksiä muutettiin: muun muassa lapsipornografian hallussapito, valmistaminen ja levittäminen kiellettiin. Uudistettuihin säännöksiin sisältyi myös kielto ostaa seksipalveluja alle 18-vuotiaalta.

Ihmiskauppaa koskevia toimenpiteitä vahvistettiin 2000-luvun alussa. Suomi allekirjoitti YK:n kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen sopimuksen (Palermón sopimus) ja sen ihmiskauppaa käsittelevän lisäpöytäkirjan vuonna 2000, mikä edellytti muutoksia myös kansalliseen

lainsäädäntöön. Vuonna 2002 Suomi osallistui Pohjoismaiden ja Baltian maiden yhteiseen naiskaupan vastaiseen kampanjaan, jonka aikana pyrittiin nostamaan tietoisuutta prostituution, maailmanlaajuisen naiskaupan ja sen taustalla vaikuttavan kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden välisistä yhteyksistä. Suomi on sitoutunut myös EU-tasolla ihmiskaupan torjuntaan. Vuonna 2002 neuvosto hyväksyi puitepäätöksen ihmiskaupan torjunnasta ja vuonna 2004 tuli voimaan uhrilupaa ja harkinta-aikaa koskeva direktiivi.

Prostituution ehkäisyyn ja naiskaupan uhrien suojeluun liittyviä toimenpiteitä sisällytettiin Vanhasen I hallituksen ohjelmaan. Lisäksi nostettiin esille seksipalveluiden oston kriminalisoinnin arviointi. Toimenpiteitä tarkennettiin vuosien 2004–2007 tasa-arvo-ohjelmassa. Ohjelmassa esitettiin tavoitteeksi kansallisen ihmiskaupan vastaisen ohjelman laatiminen ja toimeenpano ottaen huomioon Suomen kansainväliset sitoumukset, erityisesti YK:n sopimukset ja ETYJ:n joulukuussa 2003 hyväksytyn ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman hallitukselle asettamat sitoumukset.

YK:n järjestäytyneen rikollisuuden vastaiseen yleissopimukseen liittyvän lisäpöytäkirjan edellyttämien velvoitteiden mukaisesti rikoslakiin otettiin erityiset ihmiskauppaa ja törkeää ihmiskauppaa koskevat säännökset, jotka tulivat voimaan elokuussa 2004. Lisäksi seksipalveluiden markkinoinnista tuli rangaistavaa. Seksipalvelujen ostaminen kriminalisoitiin seksikaupan kohteina olevilta henkilöiltä lokakuussa 2006 voimaantulleella lain muutoksella.

Valtioneuvosto hyväksyi vuonna 2005 ensimmäisen kansallisen ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman. Samassa yhteydessä asetettiin ohjausryhmä, jonka tehtäväksi annettiin ohjelman toimenpiteiden onnistumisen seuraaminen ja tarkennetun toimintaohjelman laatiminen. Ohjausryhmä jätti ehdotuksensa ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman tarkentamiseksi vuoden 2007 lopussa, ja valtioneuvosto teki periaatepäätöksen ihmiskaupan tarkennetusta toimintasuunnitelmasta kesäkuussa 2008. Tarkennettu toimintasuunnitelma pohjautuu edeltävän toimintasuunnitelman tavoin ihmisoikeusperustaiselle ja uhrikeskeiselle lähestymistavalle ja pyrkii ottamaan entistä tarkemmin huomioon myös lapsi- ja sukupuolinäkökulman toimenpiteiden toteutuksen yhteydessä. Erityistä huomiota tarkennetussa toimintasuunnitelmassa kiinnitetään uhrien tunnistamiseen. Tavoitteena on tunnistamiskynnyksen pitäminen alhaalla, jotta kaikki ihmiskaupparikosten uhrin saataisiin avun piiriin. Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden ohjelmasta sisältää poikkihallinnolliset tavoitteet sekä toimenpiteet ihmiskaupan ja siihen rinnastettavan rikollisuuden estämiseksi.

Suomen liittymistä Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevaan yleissopimukseen valmistellaan parhaillaan. Ulkoasiainministeriö on asettanut työryhmän selvittämään ratifioinnin edellytyksiä. Euroopan neuvoston sopimuksessa lähtökohtana on ihmiskaupan määrittäminen ihmisoikeusloukkaukseksi. Sopimuksessa toimet uhrien oikeuksien suojaamiseksi ja edistämiseksi ovat keskeisessä asemassa. Sopimus takaa muun muassa uhrille oikeuden päästä auttamisjärjestelmän piiriin, mikäli viranomaisilla

on perusteltua syytä epäillä henkilön joutuneen ihmiskaupan uhriksi. On tärkeää, että Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastainen yleissopimus saatetaan voimaan kansallisesti mahdollisimman pian.

Vähemmistövaltuutettu on toiminut kansallisena ihmiskaupparaporttoijana vuodesta 2009 lähtien. Ihmiskaupparaporttoijana vähemmistövaltuutettu seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä ja valvoo kansainvälisten velvoitteiden toteutumista sekä kansallisen lainsäädännön toimivuutta. Vähemmistövaltuutettu luovutti ensimmäisen ihmiskaupparaporttinsa eduskunnalle kesäkuussa 2010. Raportti sisältää 30 toimenpidesuosituksen, jotka liittyvät niin lainsäädännön kuin viranomaiskäytännön kehittämiseen.

On tärkeää, että jatkossa ihmiskaupan ja ihmiskaupan vastaisen toiminnan tarkastelussa kiinnitetään entistä enemmän huomiota ihmisoikeus- ja uhrin suojelun näkökulmiin sekä sukupuolten tasa-arvoon. Euroopan neuvoston yleissopimus velvoittaa voimaan tullessaan ottamaan entistä selkeämmin huomioon syrjimättömyys- ja sukupuolinäkökulman auttamisjärjestelmään ohjautumisessa ja sen arvioinnissa. Myös CEDAW-sopimus edellyttää jäsenvaltioilta ryhtymistä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin estääkseen naiskauppaa ja prostituutiosta hyötymistä. Prostituutiotarkoituksessa tapahtuvassa ihmiskaupassa ja ihmiskaupan kaltaisissa rikoksissa, kuten paritusrikoksissa on löydettävissä samoja piirteitä kuin muussa naisiin kohdistuvassa väkivallassa.

CEDAW-komitea on esittänyt vuonna 2008 Suomea koskeissa loppupäätelmissään huolensa prostituutiosta hyötymisestä koskevan tiedon vähäisyydestä. Komitea kehottaa Suomea jatkamaan strategioita ja toimenpiteitä, joilla ehkäistään naisia ryhtymästä prostituoiduiksi sekä luomaan kuntoutus- ja tukiohjelmia niitä naisia ja tyttöjä varten, jotka haluavat lopettaa prostituoituna toimimisen.

Ihmiskauppa- ja paritusrikokset

Ihmiskaupparikoksia on tullut esituskintaviranomaisten tietoon varsin vähän ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösten tultua voimaan. Tuomioistuimet ovat käsitelleet vain muutamia ihmiskaupparikoksia. Ensimmäinen tuomio ihmiskaupasta annettiin vuonna 2006. Sen sijaan ihmiskauppaa muistuttavien rikosten (törkeän maahantulon järjestäminen, törkeä paritus ja kiskonnantapainen työsyrintä) määrä on ollut jonkin verran suurempi. Suomessa ihmiskauppailmiö liittyy erityisesti työvoiman hyväksikäyttöön sekä naisten seksuaaliseen hyväksikäyttöön.

Suomessa on käsitelty kolme seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskaupparikosta. Tuomioistuihin päätyvien asioiden vähyys liittyy pääasiassa vaikeuteen löytää ja tunnistaa ihmiskauppatapauksia. Paritusrikoksia tuomioistuimissa on sen sijaan käsitelty runsaammin. Vuosina 2004–2009 käräjäoikeudessa on annettu yhteensä 32 paritusta koskevaa ratkaisua. On esitetty, että vähäinen ihmiskaupparikosten käsittely tuomioistuimissa johtuisi ihmiskauppa- ja paritusrikosten väliseen rajanvetoon muotoutuneessa oikeuskäytännössä. Kansallisen ihmiskaupparaporttoijan mukaan

kynnys rikoksen nimeämiseen ihmiskaupaksi on asetettu liian korkeaksi. Esitutkintaviranomaisten näkökulmasta voidaankin katsoa olevan tarkoituksenmukaisempaa pyrkiä soveltamaan paritusta koskevia rangaistussäännöksiä, jotka soveltuvat helpommin rikollisuuden torjuntaan ja rikollisten tuomitsemiseen, kun paritusta ja ihmiskauppaa koskevat rangaistusasteikot ovat käytännössä yhtenevät.

Auttamisjärjestelmään ohjautuminen

Ihmiskaupan uhrit ohjataan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään, josta on säädetty vuonna 2007 voimaan tulleessa maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta annetussa kotouttamislaissa (1269/2006). Ulkomaalaislain (301/2004) muutos ihmiskaupan uhrille myönnettävästä harkinta-ajasta ja ihmiskaupan uhrin oleskeluluvasta tuli voimaan jo vuonna 2006. Auttamisjärjestelmää koordinoivat valtion vastaanottokeskukset, joista Joutsenon vastaanottokeskus vastaa aikuisista ja Oulun vastaanottokeskus alaikäisistä ihmiskaupan uhreista. Päätöksen auttamisjärjestelmään pääsemisestä tekee vastaanottokeskuksen johtaja viranomaisen, ihmiskaupan uhrin itsensä tai yksityisen tai julkisen palvelujen tuottajan esityksestä. Tukenaan päätöksenteossa vastaanottokeskuksen johtajalla on moniammatillinen arviointiryhmä, johon kuuluu vähintään yksi sosiaalihuollon asiantuntija ja yksi terveydenhuollon asiantuntija sekä poliisin ja rajatarkastusviranomaisen edustaja.

Auttamisjärjestelmään oikeutetut ihmiskaupan uhrit saavat palveluita siten kuin auttamisjärjestelmän sisältämistä palveluista on lakiin säädetty. Palvelut koskevat myös niitä ihmiskaupan uhreja, joilla on kotikunta Suomessa. Vastaanottokeskukset voivat järjestää palvelut itse tai hankkia ne ostopalveluina esimerkiksi kolmannen sektorin toimijoilta tai yksityisiltä palveluiden tuottajilta. Uhrin tunnistaminen sekä kauttakulikutapauksissa että maan sisällä on osoittautunut ihmiskaupassa yhdeksi vaikeimmista haasteista. Näin ollen uhrien auttamisjärjestelmän piiriin ohjattujen henkilöiden määrä on ollut melko vähäinen. Vuosien 2006–2009 aikana auttamisjärjestelmään hyväksytyistä aikuisista ihmiskaupan uhreista 28:n osalta hyväksikäyttö on ollut työperäistä ja 11 osalta hyväksikäyttö on ollut seksuaalista. Yhteensä auttamisjärjestelmässä on ollut 48 henkilöä, joista 9 on ollut alaikäisiä.

Pelkän epäilyn ihmiskaupaan viittaavasta uhriutumuksesta tulisi olla riittävä peruste auttamisjärjestelmään ohjaamista varten. Matalan kynnyksen tavoite ei kuitenkaan käytännössä ole toteutunut auttamisjärjestelmän toiminnassa, jossa rikoslakiin sijoitetulle määritelmälle ihmiskaupan uhrista on annettu suhteellisen paljon painoarvoa auttamisjärjestelmään pääsystä päätettäessä.

Prostituutitarkoituksessa tapahtuva ihmiskauppa ja uhrien tunnistaminen

Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen muodostuu prostituutitarkoituksessa tapahtuvia ihmiskaupparikoksia tutkittaessa usein erityisen ongelmalliseksi.

Usein prostituutiossa toimivaan henkilöön kohdistuvaa väkivallan uhkaa, liikkumavapaudenrajoituksia tai kiristämistä tarkastellaan rikosprosessissa pääasiassa näyttönä parituksesta eikä yksittäisten henkilöiden oikeudenloukkauksina. Viranomaiset käyttävät toiminnassaan termiä ”ihmiskaupan kaltaiset rikokset”. Termillä viitataan rikolliseen toimintaan, jossa on ihmiskaupan piirteitä, mutta jonka ei kuitenkaan rikosoikeudellisessa mielessä katsota täyttävän ihmiskaupan tunnusmerkistöä. Kansallisen ihmiskaupparaportoin mukaan esitutkinnassa ja tuomioistuinkäsittelyssä kiinnitetään paljon huomiota parituksen rekrytointivaiheessa annettuun suostumukseen. On kuitenkin huomioitava, että myös omasta suostumuksestaan prostituutioon tuleva ulkomainen nainen voi olla ihmiskaupan uhri, kun tarkastellaan paritus-toiminnan olosuhteita, naiseen kohdistuvaa väkivallan ja hyväksikäytön uhkaa ja tosiasiallisia mahdollisuuksia irrottautua prostituutiosta. Suostumuksen antamista prostituutiossa toimimiseen ei tule käsittää siten, että se antaa oikeuden prostituutiossa tapahtuvaan seksuaaliseen tai muuhun väkivaltaan ja muihin oikeudenloukkauksiin, esimerkiksi liikkumavapauden rajoittamiseen ja kiristämiseen.

Hyväksikäytön kohteeksi joutuneen henkilön näkökulmasta on merkityksellistä, pitääkö oikeusjärjestelmä henkilöä parituksen kohteena vai ihmiskaupan uhrina. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen on olennaista erityisesti siitä syystä, että ihmiskaupan uhreilla on tarvittaessa mahdollisuus saada ulkomaalaislain mukainen harkinta-aika ja/tai oleskelulupa ihmiskaupassa uhriutumisen perusteella. Ihmiskaupan uhrit ja mahdolliset uhrit tulee myös lain mukaan ohjata ihmiskaupan uhreille tarkoitettun auttamisjärjestelmän piiriin. Nykyisessä lainsäädännössä parituksia koskevissa rikoksissa parituksen kohteella on pääsääntöisesti todistajan asema, eikä hänellä näin ollen ole erityisiä asianomistajan oikeuksia. Mahdollisuus hakeutua ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään jää tällöin epävarmaksi. Ero on merkittävä verrattuna työperäisesti hyväksikäytettyjen kiskonnantapaisten työsyrynnän uhreihin, jotka ovat aina asianomistajia rikosprosessissa.

Ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman puitteissa viranomaisille on tarjottu sekä valtakunnallista että kohdennettua koulutusta ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi. Kohdennetulle lisäkoulutukselle, esimerkiksi kuntien etsivää työtä tekeville tahoille on kuitenkin tarvetta. Lisäksi esitutkintaviranomaisille ja oikeushallinnon viranomaisille (poliisi, syyttäjät, julkiset oikeusavustajat, tuomarit) tulisi tarjota erillistä koulutusta paritustoiminnassa tapahtuvasta seksuaalisesta hyväksikäytöstä ja muista oikeudenloukkauksista, jotta viranomaiset kykenisivät tunnistamaan paremmin seksuaalisessa hyväksikäyttö-tarkoituksessa tapahtuvan ihmiskaupan uhreja.

Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen on erityisen tärkeää esimerkiksi silloin, kun henkilöä ollaan käännättämässä ulkomaalaislain perusteella epäil-len henkilön myyvän seksuaalipalveluja. Onkin tarpeen arvioida, voidaanko ihmiskaupan uhrien tunnistamista tehostaa esimerkiksi ottamalla käyttöön yhtenäisiä käytäntöjä ja viranomaisohjeistuksia.

Laki seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä

Seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö tehtiin rangaistavaksi vuonna 2006. Vähäisestä ihmiskauppa- ja paritusrikosten ilmitulosta johtuen rangaistussäännöstä seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä on sovellettu vain muutamassa tapauksessa. Jo pykälän säätämisvaiheessa tuotiin esiin se, että hyväksikäyttörikokseen liittyisi näyttövaikeuksia tahallisuuden osalta. On huomattava, että rikoslainsäädännön toimivuutta ei voida arvioida pelkästään sillä perusteella, miten usein rangaistussäännöstä sovelletaan. Oikeusministeriö antoi selvityksen rangaistussäännöksen soveltamisesta syksyllä 2009. Selvityksen laatimista varten pyydetyissä lausunnoissa tuotiin esiin esimerkiksi se, että laki voi olla pitkäaikaisilta seurauksiltaan myönteinen pyrkiessään vahvistamaan seksikaupalle vastaisia asenteita ja vaikuttamaan ennaltaehkäisevästi seksin ostoa harkitsevan henkilön käyttäytymiseen. Selvitys on eduskunnan lakivaliokunnan käsiteltävänä vuonna 2010.

Seksipalveluiden kysynnän ja seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan välillä näyttää olevan yhteys, vaikka ihmiskaupan esiintyvyyteen vaikuttavat myös taloudelliset ja poliittiset epävakauksitekijät. On tärkeää että prostituutiota, seksipalvelujen kysyntää, paritusta ja ihmiskauppaa tarkasteltaisiin myös kokonaisvaltaisesta näkökulmasta siitakin huolimatta että esimerkiksi lainsäädäntö ylläpitää erottelua vapaaehtoisen ja pakotetun prostituution sekä parituksen ja ihmiskaupan välillä.

12. SUOMEN TOIMINTA KANSAINVÄLISESSÄ TASA-ARVOPOLITIIKASSA

Tasa-arvon edistäminen maailmanlaajuisesti kohtaa suuria haasteita muuttuvassa maailmassa. Yli puolet maailman naisista elää maissa, joissa ei ole viime vuosina onnistuttu edistämään sukupuolten välistä tasa-arvoa ja naisten ihmisoikeuksien toteutumista. Kansainväliset kriisit ja globaalit ongelmat ovat heijastuneet kielteisesti tasa-arvo- ja ihmisoikeuskeskusteluun. Kriisit koettelevat etenkin haavoittuvimpia ryhmiä, kuten köyhyydessä eläviä naisia ja lapsia, ja vaikeuttavat YK:n vuosituhattavoitteiden saavuttamista. YK:n pyrkimykset kiinnittää huomiota haitallisiin perinteisiin liittyviin syrjinnän ja väkivallan muotoihin kuin lapsiavioliittoihin, naisten sukupuolielinten silpomiseen tai kunniamurhiin, ovat kohdanneet vastarintaa joidenkin jäsenvaltioiden taholta. Seksuaalista ja muuta naisiin kohdistuvaa väkivaltaa käytetään laajalti välineenä poliittisten ja sotilaallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Naisten terveyteen liittyvät perusoikeudet jäävät usein toteutumatta.

EU:n tasa-arvopolitiikan toimintaympäristö on muuttunut haasteellisemmaksi 2000-luvulla unionin laajentumisen ja jäsenmaiden tasa-arvokehityksen erojen myötä. Tasa-arvon edistämistä ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista ovat vaikeuttaneet tasa-arvotoimielinten heikko asema ja rajoitetut toimintamahdollisuudet EU:n päätöksenteossa. Keskeinen tulevaisuuden kysymys on tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuspolitiikan välinen koordinaatio ja yhteistyö unionin päätöksenteossa ja sen valmistelussa.

Kansainväliset sopimukset ja tasa-arvoyhteistyö sekä EU ovat vaikuttaneet merkittävällä tavalla Suomen tasa-arvolainsäädännön ja -politiikan kehittymiseen. Toisaalta Suomi on ollut aktiivinen kansainvälisen tasa-arvoyhteistyön ja EU:n tasa-arvopolitiikan areenoilla ja vaikuttanut siihen, miten sukupuolten tasa-arvoa koskevaa sääntelyä ja muita toimenpiteitä on kehitetty kansainvälisissä järjestöissä ja EU:ssa.

12.1 SUOMEN TOIMINTA SUKUPUOLTEN TASA-ARVON EDISTÄMISEKSI EUROOPAN UNIONISSA

Suomi on vaikuttanut sukupuolten tasa-arvon edistämiseen EU:ssa monin tavoin. EU:n hallitustenvälinen konferenssi sai työnsä päätökseen, kun Amsterdamin sopimus hyväksyttiin vuonna 1997. Suomen hallituksen tavoitteena oli sisällyttää sopimukseen sukupuoleen perustuvan syrjinnän kieltö sekä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämistä koskeva määräys. Nämä tavoitteet saavutettiin.

Euroopan unionin perusoikeuskirja hyväksyttiin vuonna 2000 alun perin julistuksena. Lissabonin sopimuksen myötä perusoikeuskirjalle annettiin sama oikeudellinen arvo ja sitovuus kuin EU:n perussopimuksille. Suomi

puolsi vahvoja sukupuolten tasa-arvoa ja syrjimättömyyttä koskevia kirjauksia perusoikeuskirjaan.

Suomen EU-politiikan osalta hallituksen tasa-arvo-ohjelmat (1997–99, 2004–2007) ovat asettaneet tavoitteiksi huomion kiinnittämisen unionin tasa-arvopolitiikan kehittämiseen ja sukupuolinäkökulman sisällyttämisen kattavasti kaikkeen Suomen toimintaan EU:n eri politiikka-alueilla. Tämä on näkynyt erityisesti tasa-arvoon liittyvien kysymysten sisällyttämisenä Suomen puheenjohtajuuskausien (1999 ja 2006) ohjelmiin. Esimerkiksi vuoden 1999 tasa-arvoministerikonferenssissa tarkasteltiin työllisyyspolitiikan ja vero- ja sosiaaliturvajärjestelmien välisiä yhteyksiä ja sukupuolivaikutuksia. Vuonna 2006 Suomi valtavirtaisti työ-, sosiaali- ja terveysministereiden epävirallisen kokouksen esityslistan naisten ja miesten välisen tasa-arvon näkökulmasta. Lisäksi tavoitteena on ollut sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen kansallisessa EU-valmistelussa ja -päätöksenteossa.

Maamme on yhdessä Ruotsin kanssa harvoja maita, jotka ovat edistäneet sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista Lissabonin strategiaan. Suomi on tukenut konkreettisten valtavirtaistamisen välineiden käyttöönottoa mm. EU:n työllisyyspolitiikassa ja sosiaalisen suojelun ja osallisuuden alueella. Valtavirtaistaminen on kuitenkin useissa jäsenmaissa tasa-arvon edistämisen menettelytapana vielä alkuvaiheessa, eikä ole edennyt EU:ssa toivotulla tavalla. Kansallisessa Lissabonin strategian toimeenpanossa työ- ja elinkeino- sekä sosiaali- ja terveysministeriö ovat edistäneet sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaa koskevissa kysymyksissä.

Eurooppa-neuvoston vuonna 2006 hyväksymässä Euroopan tasa-arvosopimuksessa painotettiin entistä vahvemmin tasa-arvopolitiikkaa osana Lissabonin strategiaa ja näin nostettiin esille tasa-arvopolitiikan tärkeä rooli talouskasvun, kilpailukyvyn, työllisyyden ja hyvinvoinnin kannalta. Suomi on yksi tasa-arvosopimuksen kuudesta ensimmäisestä allekirjoittajamaasta ja on vahvasti sitoutunut sen toimeenpanoon.

Maamme on vaikuttanut Pekingin toimintaohjelman toimeenpanon seurantaindikaattorien kehittämiseen. Vuonna 1999 Suomi oli luomassa indikaattoreihin perustuvaa seurantajärjestelmää ja vakiinnuttamassa menettelytapoja seurantaindikaattorien laatimiselle ja käytölle. Lisäksi Suomi laati ensimmäiset toimintaohjelman seurannassa käytettävät indikaattorit naisten asemasta vallankäytössä ja päätöksenteossa.¹⁸ Indikaattorityö jatkui vuonna 2006 puheenjohtajuuskaudella kansallisia tasa-arvotoimielimiä koskevan Pekingin toimintaohjelman tavoitteen osalta.¹⁹ Suomi loi käyttökelpoiset ja vertailun mahdollistavat indikaattorit, joita voidaan käyttää päätöksenteon valmistelun ja seurannan välineenä.

18 Indikaattoreilla tarkastellaan mm. naisten osuutta jäsenvaltioiden parlamenteissa, kunnanvaltuustoissa ja hallituksissa sekä hallitusten eri toiminta-alueilla, toimenpiteitä tasapuolisen osallistumisen vahvistamiseksi vaaleissa sekä naisten asemaa julkishallinnon korkeimmissa viroissa ja oikeusjärjestelmässä.

19 Indikaattorit ovat sukupuolten tasa-arvon edistämisen asema hallinnossa, sukupuolten tasa-arvoa edistävän hallintoelimen henkilöstöresurssit, naisten ja miesten tasa-arvoisen kohtelun edistämiseksi nimetyn elimen tai elinten henkilöstöresurssit sekä sukupuolten tasa-arvon edistämisen valtavirtaistaminen.

Suomi on ollut edistämässä EU:n tasa-arvoon liittyvää ohjelmatyötä ja tasa-arvo-ohjelmien jatkuvuutta. Neuvoston päätelmissä vuonna 1999 EU:n neljännen tasa-arvo-ohjelman väliraportista tuettiin uuden, erillisen tasa-arvo-ohjelman laatimista myös jatkossa. Lisäksi Suomi on ajanut komission tasa-arvoyksikön ja unionin tasa-arvotoimielinten aseman ja toimintaedellytysten parantamista EU:n päätöksenteossa. Vuoden 2006 puheenjohtajuuskaudella päästiin sopimukseen sekä Euroopan tasa-arvoinstituutin perustamisesta että sen sijoittamisesta Vilnaan Liettuaan. Instituutti on aloittanut toimintansa vuonna 2009.

Suomi on nostanut miehiin ja tasa-arvoon liittyviä kysymyksiä EU:n tasa-arvopolitiikan asialistalle. Miehet ja tasa-arvo -teemasta laadittiin ensimmäistä kertaa päätelmät Suomen puheenjohtajuuskaudella vuonna 2006. Järjestämällä konferenssin miehet ja tasa-arvo -teemasta Suomi halusi korostaa miesten tärkeää roolia sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisessä ja naisten aseman parantamisessa sekä käsitellä erityisesti miehiin kohdistuvia tasa-arvokysymyksiä. Maamme on myös jatkossa aktiivinen miehiin ja tasa-arvoon liittyvien kysymysten esiinnostamisessa EU:n tasa-arvopolitiikan agendalle.

Naisten oikeuksien edistäminen nostettiin yhdeksi painopistealueeksi kaikessa ulkosuhdetoiminnassa vuoden 2006 puheenjohtajakaudella. Suomi on vaikuttanut myös siihen, että EU:n kehityspoliittisissa päätöksissä painoarvoa annetaan naisten ja tyttöjen oikeuksille sekä tasa-arvokysymyksille. Suomi toimi aktiivisesti EU:n tasa-arvo ja kehitys -toimintaohjelman aikaansaamiseksi. Se hyväksyttiin kesäkuussa 2010. Lisäksi tavoitteena on ollut sukupuolinäkökulman esiin nostaminen EU:n turvallisuuspolitiikassa. Erityisesti on korostettu sukupuolten tasa-arvon toteutumista rauhanturvaajien, siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden ja vaalitarkkailijoiden rekrytoinnissa.

2000-luvulla Suomi on osallistunut aktiivisesti EU:n ihmisoikeussuuntaviivojen laatimiseen naisiin kohdistuvan väkivallan ja syrjinnän vastaisesta toiminnasta ulkosuhdepolitiikassa. Suuntaviivat hyväksyttiin vuonna 2008. Suomi pyrkii tiivistämään yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa suuntaviivojen toimeenpanemiseksi, jotta suuntaviivojen tavoitteiden toteuttaminen olisi mahdollisimman tehokasta.

Suomi on tavoitteellisesti edistänyt sekä EU:n sisällä että kansallisesti seksuaali- ja lisääntymisterveysoikeuksien tunnustamista osana ihmisoikeuksia. Tätä työtä on tehty myös EU:n toimiessa YK-areenoilla. EU:n työ seksuaali- ja lisääntymisterveysoikeuksien aktiivisena puolestapuhujana on kuitenkin viime vuosina vaikeutunut, kun jäsenmaiden pieni vähemmistö on kiistänyt aiemmin sovittujen kantojen sitovuuden. Tavoitteena on, että yhteistoimintaa valtionhallinnon ja kansalaisjärjestöjen välillä tiivistetään näissä kysymyksissä. Suomi etsii myös aktiivisesti kestäväää ratkaisua EU:n toimintakyvyn palauttamiseksi yhdessä muiden samanmielisten jäsenmaiden kanssa. Tilanteissa, joissa kansallinen toiminta on perusteltua ja tarpeen esimerkiksi EU:n sisäisten ristiriitojen vuoksi, Suomi pyrkii yhteistyöhön näihin oikeuksiin myönteisesti suhtautuvien tahojen kanssa.

12.2 SUOMEN TOIMINTA TASA-ARVON JA NAISTEN OIKEUKSIEN EDISTÄMISEKSI KANSAINVÄLISISSÄ JÄRJESTÖISSÄ

Tasa-arvon edistäminen Yhdistyneissä kansakunnissa

YK:n peruskirja vuodelta 1945 sisältää sukupuolten välisen tasa-arvon periaatteen, jonka päämääränä on tasa-arvon edistäminen ihmisoikeutena. Tasa-arvon edistäminen on merkittävässä roolissa Suomen toiminnassa YK:n yleiskokouksessa ja eri toimielimissä, kuten ihmisoikeusneuvostossa ja talous- ja sosiaaliasioiden neuvosto ECOSOCin alaisessa naisten asioiden komiteassa (Commission on the Status of Women, CSW).

Naisiin ja tyttöihin kohdistuvan syrjinnän ja väkivallan vähentäminen ja sukupuolten välisen tasa-arvon vahvistaminen on keskeinen osa maamme toimintaa myös YK:n erityisjärjestöissä. Suomi on vuosittain antanut tukea mm. kansainväliselle naisten rahastolle UNIFEMille ja sen erityisrahastolle, joka tukee toimia naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämiseksi. Suomen tuki YK:n kehitysjärjestö UNDP:lle, väestöjärjestö UNFPA:lle ja lastenrahasto UNICEFille vaikuttaa myös naisten ja tyttöjen asemaa edistävasti. On tärkeä seurata, että tehdyillä investoinneilla saadaan myös toivottuja lopputuloksia.

Suomi on aktiivisesti osallistunut YK:ssa käytävään keskusteluun tasa-arvoarkkitehtuurin uudistamisesta ja tukenut muutosta kannanotoillaan. YK:n yleiskokous teki kesällä 2010 päätöksen uuden järjestökokonaisuuden UN Women perustamisesta. UN Women yhdistää neljä olemassa olevaa YK-elintä, jotka toimivat nais- ja tasa-arvokysymysten parissa. Sen perustaminen on osa käynnissä olevaa YK-reformia. Syyskuussa 2010 YK:n pääsihteeri nimitti Chilen entisen presidentin Michelle Bacheletin YK:n uuden tasa-arvokokonaisuuden alipääsihteeriksi. Suomen tavoitteena on, että uusi tasa-arvokokonaisuus saa vaikuttavuutta YK-järjestelmässä sekä riittävät resurssit sekä itsenäisyyden edistää tasa-arvon toteutumista kaikilla tasoilla.

Sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen kuuluu keskeisesti seksuaali- ja lisääntymisterveysoikeuksien tunnustaminen osana ihmisoikeuksia. Kansainvälinen yhteisö on vahvistanut vuonna 1994 Kairon YK:n väestö- ja kehityskonferenssissa sekä vuoden 1995 Pekingin YK:n neljännessä naisten maailmankonferenssissa seksuaali- ja lisääntymisterveyden merkityksen naisten ja lasten terveydelle, osallistumismahdollisuuksille ja koko yhteiskunnan vakaudelle ja kehitykselle. Asia on myös voimakkaasti sidoksissa vuosituhatta-voittojen saavuttamiseen. Tästä huolimatta näiden oikeuksien edistäminen kohtaa edelleen jyrkkää vastarintaa kansainvälisillä foorumeilla.

Suomen tavoitteena on myös jatkossa edistää naisten ja tyttöjen seksuaali- ja lisääntymisterveyttä ja -oikeuksia, vuosituhannen kehitystavoitteiden saavuttamista sekä Kairossa ja Pekingissä hyväksyttyjen toimintaohjelmien toimeenpanoa.

YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (CEDAW)

CEDAW-sopimus on kulmakivi naisten ihmisoikeuksien ja tasa-arvon edistämässä maailmanlaajuisesti (ks. luku 2). Suomi on ratifioinut yleissopimuksen vuonna 1986 sekä yleissopimusta vuonna 1999 täydentäneen yksilövalitus-oikeuden mahdollistavan valinnaisen pöytäkirjan. Suomi tukee voimakkaasti CEDAW-sopimuksen toimeenpanoa ja lisäpöytäkirjoja sekä vastustaa sopimukseen liittyviä varauksia. Sopimus koskee käytännössä kaikkia niitä tilanteita, joissa naisten syrjintä estää naisia nauttimasta tasa-arvoisesti ihmisoikeuksista ja perusvapauksista laajasti eri elämänalueilla. Sopimukseen on liittynyt 185 valtiota, jotka ovat velvoitettuja kehittämään lainsäädäntöään naisiin kohdistuvan kaikkinaisen syrjinnän poistamiseksi ja sisällyttämään tasa-arvoperiaatteen lainsäädäntöönsä.

Suomi raportoi CEDAW-komitealle sopimuksen täytäntöönpanosta säännöllisin väliajoin. Komitea antoi Suomelle viimeisimmän suositusraportin vuonna 2008. Suomessa on kiinnitetty erityistä huomiota kansalaisyhteiskunnan kuulemiseen raportointiprosessin aikana. Tällä on ollut vaikutusta myös muuhun ihmisoikeusopimuksia koskevaan raportointiin. Naisjärjestöt ja muut kansalaisjärjestöt ovat laatineet säännöllisesti varjoraportin hallituksen raportoinnin yhteydessä.

Sopimusta valvovassa komiteassa on myös suomalaisjäsen, professori Niklas Bruun, jonka 4-vuotinen toimikausi päättyy vuoden 2012 lopussa. Suomi oli pohjoismaisen rotaation mukaisesti vetovastuussa CEDAW-päätöslauselmasta vuonna 2009. Päätöslauselman sisältö sai laajaa tukea ja YK:n yleiskokous hyväksyi sen yksimielisesti.

YK:n neljäs naisten maailmankonferenssi Pekingissä vuonna 1995 ja YK:n naisten asemaa käsittelevä toimikunta, CSW

YK:n neljännessä naisten maailmankonferenssissa Pekingissä hyväksyttiin laaja Pekingin julistus ja toimintaohjelma, jonka toteuttamisesta päävastuu on valtioiden hallituksilla ja toteutuksen seurannasta vastaa YK:n yleiskokous. Suomi osallistui aktiivisesti neuvotteluihin ja kannatti syntynyttä ohjelmaa. Suomi on puolustanut ohjelmaa myös Pekingin kokouksen jälkeen.

Toimintaohjelma suosittelee toimenpiteitä kahdellatoista toiminta-alueella:

1. Naiset ja köyhyys
2. Naisten kasvatus ja koulutus
3. Naiset ja terveys
4. Naisiin kohdistuva väkivalta
5. Naiset ja aseelliset konfliktit
6. Naiset ja talous
7. Naiset vallankäytössä ja päätöksenteossa
8. Institutionaaliset mekanismit naisten aseman edistämiseksi
9. Naisten ihmisoikeudet

10. Naiset ja tiedotusvälineet

11. Naiset ja ympäristö

12. Tytöt

Suomi on osallistunut YK:n naisten asemaa käsittelevän toimikunnan kokouksiin aktiivisesti ja korkealla profiililla. Valtuuskunnan puheenjohtajana on yleensä toiminut tasa-arvoasioista vastaava ministeri. YK:n naisten asema-toimikunnan kokouksissa on käsitelty Pekingin toimintaohjelman kriittisiä alueita. Pekingin julistuksen ja toimintaohjelman hyväksymisen jälkeen asenteet ovat tiukentuneet ja naisten aseman edistäminen, on monissa maissa tullut vaikeammaksi. Uusia vaatimuksia on ollut vaikea saada eteenpäin ja voimavaroja on jouduttu keskittämään siihen, ettei jo tehdyistä sopimuksista luisteta. Suomi on ollut aktiivinen Pekingin toimintaohjelman tekstien puolustaja toimikunnan kokousten neuvotteluissa. Suomi on puolustanut kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuuksia CSW:n toimintoihin ja rahoittanut Pekingin julistuksen alueellista seuranta Euroopan talouskomissiossa (UNECE).

YK-päätöslauselma 1325: Naiset, rauha ja turvallisuus

Suomi oli myötävaikuttamassa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 (2000) aikaansaamiseen ja on voimakkaasti ajanut sen kansainvälistä toimeenpanoa. YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1820 (2008) konflikteissa siviileihin kohdistuvan väkivallan ehkäisemisestä tukee päätöslauselma 1325:n tavoitteita. Lisäksi on perustettu pääsihteerin erityisedustajan virka johtamaan seksuaalisen väkivallan vastaista työtä YK:ssa.

Suomen kansallisen kolmivuotisen 1325-toimintaohjelman (9/2008) tarkoituksena on ohjata ja tehostaa Suomen toimintaa päätöslauselmaan liittyvässä työssä. Tavoitteena oli käytännönläheinen ohjelma, josta sekä kriisinhallinnassa että kehitysyhteistyössä mukana olevat saavat tukea ja ohjeistusta työhönsä. Toimeenpanoa seuraa ja koordinoi ulkoministeriön vetämä seurantaryhmä, jonka kokoonpano on laajapohjainen kattaen sekä viranomaistahoja että kansalaisjärjestöjä.

EU:n puolella Suomi on kiinnittänyt huomiota mm. siihen, että EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (ETPP) alaisissa kriisinhallintaoperaatioissa noudatetaan vuonna 2006 hyväksyttyä ja vuonna 2008 päivitettyä tarkistuslistaa toimenpiteistä, joiden avulla pyritään varmistamaan tasa-arvokysymysten kokonaisvaltainen huomioiminen ja valtavirtaistaminen kriisinhallinnassa.

Osana päätöslauselman toimeenpanoa Suomi on lisännyt naisten määrää siviilikriisinhallintatehtävissä ja edistänyt naisten asemaa kriisinhallinnassa varmistamalla, että päätöslauselman 1325 tavoitteita toimeenpannaan kriisinhallintaa toteuttavien järjestöjen (YK, EU, ETYJ, Nato) toiminnassa. Kansainväliseen vaalitarkkailun rekrytoinneissa on panostettu naisten määrän lisäämiseen tasapainon saavuttamiseksi nais- ja miestarkkailijoiden määrässä.

Suomi on myös käynnistänyt Kenian kanssa 1325-twinning hankkeen, jonka tavoitteena on tukea Kenian kansallisen 1325-päätöslauselman mukaisen toimintaohjelman laatimista.

Euroopan neuvosto

Euroopan neuvosto on vuonna 1946 perustettu kansainvälinen järjestö, jonka tehtävänä on ihmisoikeuksien sekä Euroopan turvallisuuden vahvistaminen edistämällä ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltion toimintaa Euroopassa. Suomen liittyttyä Euroopan neuvostoon vuonna 1989 tavoitteena on ollut kaikin tavoin tukea EN:n ydintehtävien toteuttamista ja profiloitua vahvana ihmisoikeustoimijana. Vuonna 2000 Euroopan ihmisoikeussopimukseen tehtiin 12. lisäpöytäkirja, jonka laatimista Suomi tuki voimakkaasti. Pöytäkirja kieltää muun muassa sukupuoleen perustuvan syrjinnän. Pöytäkirjan myötä kaikkinaisen väitetty syrjintä voidaan valitusasiana saattaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi.

Suomen tavoitteena Euroopan neuvostossa on jo pitkään ollut heikoimassa asemassa olevien ryhmien oikeuksien toteutuminen, mukaan lukien naisten oikeudet. Vähemmistöjen oikeuksien turvaaminen oli keskeinen painopiste Suomen Euroopan neuvoston puheenjohtajuuskaudella 1996–1997, ja Suomi tukee 2009–2010 neuvoteltavan seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjä koskevan suosituksen hyväksymistä. Suomi ehdotti puheenjohtajuuskaudella myös erityisen ihmisoikeusvaltuutetun nimeämistä EN:n yhteyteen. Suomi vaikuttaa EN:n naisten oikeuksia sekä sukupuolten tasa-arvoa koskevan toiminnan suunnitteluun ja toteutukseen osallistumalla hallitustenväliseen naisten ja miesten tasa-arvoa käsittelevän komitean (CDEG) työskentelyyn.

Euroopan neuvoston vuonna 2005 Varsovassa pidetty huippukokous vahvisti järjestön ydintehtäviksi ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen edistämisen. Suomen aloitteesta Varsovan huippukokousasiakirjoihin saatiin päätös naisiin kohdistuvan väkivallan, erityisesti perheväkivallan vastaisen toiminnan tehostamisesta mukaan lukien eurooppalaisen kampanjan toteuttaminen. Suomi sekä rahoitti kampanjaa että sekondeerasi henkilön kampanjan toteuttamiseen. Lisäksi Suomi toteutti kansallisen naisiin kohdistuvan väkivallan kampanjan EN:n jäsenvaltioille antamasta kehotuksesta.

Suomi on allekirjoittanut vuonna 2006 Euroopan neuvoston yleissopimuksen ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta ja sen ratifioinnin edellyttämiä toimenpiteitä selvittämään on asetettu työryhmä. Ihmiskauppasopimus edellyttää sukupuolten välisen tasa-arvon takaamista ihmiskaupan ehkäisemisessä ja torjumisessa. Maamme ihmiskaupparaportojana toimii vähemmistövaltuutettu.

Euroopan neuvosto valmistelee naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaista yleissopimusta. Sopimusneuvotteluiden tavoitteena on ensimmäinen eurooppalainen ihmisoikeussopimus, jolla toimitaan nimenomaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa vastaan. Suomen tavoitteena on mahdollisimman kokonaisvaltainen ja kattava sopimus, jossa puututaan myös väkivallan syihin. Väkivallan sukupuolittuneisuus tulee tunnistaa. Sopimuksen

tulisi sisältää väkivallan ennaltaehkäiseminen, väkivallasta selviytyneiden suojeleminen ja rikokseen syyllistyneiden vastuuseen saattaminen. Erillisen monitorointimekanismin perustaminen on tarpeen sen varmistamiseksi, että sopimusvelvoitteet toteutuvat käytännössä. Suomen tavoitteiden mukainen EN:n sopimus tukisi osaltaan myös EU:n puitteissa tapahtuvaa toimintaa naisiin kohdistuvaa väkivallan ehkäisemiseksi.

Pohjoismainen tasa-arvoyhteistyö

Pohjoismaista yhteistyötä tehdään parlamenttien välillä Pohjoismaiden neuvostossa (PN) ja hallitusten välillä Pohjoismaiden ministerineuvostossa (PMN). Suomen seuraava puheenjohtajuuskausi on vuonna 2011. Nykyisin tasa-arvoministerien neuvosto MR-JÄM kokoontuu kerran vuodessa. Yhteistyö toteutuu virkamiestasolla tasa-arvoasioiden virkamieskomiteassa (ÄK-JÄM). Pohjoismaiden tasa-arvoyhteistyön kannalta keskeinen yhteistyöareena on myös Pohjoismainen tasa-arvotiedon keskus (Nordisk Institut för Kunskap om Kön, NIKK). Tasa-arvoyhteistyötä Baltian maiden kanssa on tehty yli kymmenen vuotta. Tasa-arvoyhteistyön päälinjat sovitaan ministerien hyväksymissä yhteistyöohjelmissa viisivuotiskausittain. Suomi vastaa puheenjohtajamaana uuden yhteistyöohjelman käynnistämisestä vuonna 2011. Yhteistyöohjelmat nostavat esiin yhteistyön painopisteitä ja tuovat siten jatkuvuutta toimintaan.

Suomen vuoden 2001 puheenjohtajuuskauden tasa-arvoyhteistyön tavoitteissa edistyttiin hyvin. Puheenjohtajuuskauden aikana käynnistettiin laaja-alainen prosessi tasa-arvon integroimiseksi PMN:n kaikkien toimintaan. Erityisesti talous- ja oikeussektoreilla työ käynnistyi hyvin. Talous- ja tasa-arvoministerineuvostot päättivät tasa-arvonäkökulman sisällyttämistä pohjoismaiseen talous- ja budjettipolitiikkaan. Puheenjohtajuuskaudella hyväksyttiin myös uusi tasa-arvoalan ohjelma lähialueille. Pohjoismaat ja Baltia järjestivät naiskaupan vastaisen kampanjan samanaikaisesti kaikissa maissa vuonna 2002. Yhteistyössä oikeussektorin kanssa asetettiin työryhmä selvittämään naiskauppaa koskevaa sääntelyä, naiskaupan laajuutta ja naiskaupan määrittelyä.

Suomen vuoden 2007 puheenjohtajakauden tasa-arvopoliittiset prioriteetit olivat sukupuoli ja valta sekä sukupuoli ja nuoret. Suomi teki aloitteen ja tutkimussuunnitelman laajaksi vertailevaksi tutkimukseksi sukupuolesta politiikan ja elinkeinoelämän päätöksenteossa. Sukupuoli ja valta -tutkimus toteutettiin NIKKin koordinoimana vuosina 2008–09. Nuoret ja tasa-arvo -teemasta Suomi järjesti seminaarin, jossa muun muassa esiteltiin ja valtavirtaistettiin Suomessa kehitettyä sukupuolisensitiivisen nuorisotyön toimintamallia. Lähialueyhteistyössä painopiste oli Luoteis-Venäjä -työssä Barentsin alueella ja prostituutiota ja naiskauppaa koskevissa kysymyksissä.

Pohjoismainen yhteistyö on antanut Suomelle välineitä mm. sellaisten tasa-arvopoliittisten teemojen käsittelyyn kuin sukupuolten tasa-arvo etnisten vähemmistöjen näkökulmasta, moniperusteinen syrjintä sekä miehet ja tasa-arvo. Pohjoismaissa on myös käyty keskustelua sukupuolten tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta ja vastaavien

viranomaisten organisoinnista. Vaikka Pohjoismaiden välillä on eroja, ovat maiden tavoitteet ja intressit usein myös yhteneväisiä, mikä luo hyvät edellytykset Pohjoismaiden keskinäiselle yhteistyölle EU:ssa ja YK:ssa. Pohjoismainen tasa-arvoyhteistyö on edelleen tärkeää, ja kansainvälisillä foorumeilla Pohjoismaiden odotetaan toimivan tiennäyttäjinä naisten ja miesten tasa-arvon kehittämisessä.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ETYJ

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ETYJ kiinnittää huomiota tasa-arvon toteutumiseen, sillä demokratian, turvallisuuden ja vaurauden saavuttaminen ei ole mahdollista ilman parempaa miesten ja naisten välistä tasa-arvoa. ETYJin vuonna 2004 hyväksymässä tasa-arvotoimintasuunnitelmassa todetaan, että tasa-arvo edistää turvallisuutta erityisesti poliittis-sotilaallisissa kysymyksissä, talous- ja ympäristöasioissa ja inhimilliseen kehitykseen liittyvillä aloilla. ETYJ edistää tasa-arvotoimintasuunnitelman kautta tasa-arvoa omissa hankkeissaan ja henkilöstön keskuudessa ja pyrkii valtavirtaistamaan sen kaikkeen toimintaan. Lisäksi ETYJin demokratia- ja ihmisoikeustoimisto ODIHRin tehtävä on auttaa jäsenmaita saavuttamaan parempi tasa-arvo. Suomi tukee ETYJin pyrkimyksiä tasa-arvon saavuttamiseksi ja rahoittaa kohdennettuja toimia naisten aseman parantamiseksi. Tästä esimerkkinä on hanke, joka tarjoaa turvaa ja neuvoja perheväkivallan kohteeksi joutuneille naisille Tadžikistanissa.

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD

Tärkeä osa OECD:n työtä on tasa-arvon ja naisten aseman huomioiminen ja integrointi kehityspolitiikkaan ja -yhteistyöhön. Tämä tapahtuu ennen kaikkea järjestön kehitysapukomitean DAC:n alaryhmän GENDERNETin kautta. GENDERNET tuottaa työkaluja ja taustamateriaalia, joka edistää jäsenmaiden toimia tasa-arvon ja naisten aseman huomioimiseksi kehitysyhteistyössä. Vuonna 2010 ryhmässä tehdään työtä entistä tarkempien indikaattorien kehittämiseksi. Suomi valittiin GENDERNETin hallituksen jäseneksi vuonna 2009. Hallitustyön ja GENDERNETin toiminnan kautta Suomi pystyy entistä paremmin vaikuttamaan siihen, että kehitysyhteistyö on tasa-arvoa edistävää ja naisten asemaa huomioivaa ja että tämä standardi on kaikille yhteinen.

OECD:ssä toimii myös kehityskeskus, joka tekee vertailevaa tutkimusta ja edistää epävirallista politiikkadialogia yhteisesti kiinnostavista kehityskysymyksistä OECD-maiden ja kehitysmaiden välillä. Yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa Suomi on alkanut tukea kehityskeskuksen uusia avauksia. OECD:n kehityskeskus on luonut sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi tietokantoja sekä kehittänyt tietotekniikkaa hyödyntäviä työvälineitä, joita käyttämällä voidaan parantaa sukupuolten tasa-arvoon liittyvän politiikkakeskustelun laatua ja tehostaa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista.

12.3 SUOMEN TOIMINTA SUKUPUOLTEN TASA- ARVON EDISTÄMISEKSI KEHITYSPOLITIIKASSA

Suomen vuonna 2007 hyväksytyn kehityspoliittisen ohjelman päätavoite on köyhyyden poistaminen ja kestävä kehityksen edistäminen. Kehityspoliittikan tavoitteita on mahdoton saavuttaa ilman, että tasa-arvokysymykset ja naisten ja tyttöjen asema huomioidaan. Tasa-arvon edistäminen on paitsi tavoite myös väline muiden kehityspoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen.

Toimet tasa-arvon huomioimiseksi kehityspoliitikassa

Naisten ja tyttöjen oikeudet ja aseman parantaminen sekä sukupuolten välisen ja yhteiskunnallisen tasa-arvon vahvistaminen ovat olleet Suomen läpileikkaavia teemoja vuosina 2003 ja 2007 julkistetuissa kehityspoliittisissa ohjelmissa. Vuosina 2003–2007 ulkoasiainministeriö noudatti laatimaansa tasa-arvostrategiaa ja siihen liittyvää toimintasuunnitelmaa.

Valtiontalouden tarkastusviraston raportin (2008) ja ulkoasiainministeriön tilaaman arvioinnin (2009) mukaan kehitysyhteistyössä tulee panostaa huomattavasti enemmän siihen, että läpileikkaavat teemat ja tavoitteet kuten naisten ja tyttöjen oikeudet ja sukupuolten tasa-arvon vahvistaminen toteutuisivat käytännössä. Arvioinnin mukaan ulkoasiainministeriön tulee kiinnittää enemmän huomiota näiden teemojen systemaattiseen toteuttamiseen.

Kesäkuussa 2009 julkistettiin ulkoasiainministeriön sisäinen ohjeistus läpileikkaavien teemojen toteuttamisesta osana kehityspoliitiikkaa. Tasa-arvokysymysten valtavirtaistamista toteutetaan sekä kohdennetuilla hankkeilla että liittämällä ne entistä paremmin osaksi prosesseja, joilla toimeenpannaan sekä kahdenvälistä että monenkeskistä kehitysyhteistyötä. Ulkoasiainministeriössä vuonna 2010 meneillään olevassa hankehallinnon uudistuksessa ja asiakirjanhallintaprosesseissa tasa-arvo tullaan huomioimaan osana hankkeiden perusvaatimuksia. Samoin tekeillä oleva hankemanuaali sisältää ohjeet tasa-arvon huomioimisesta.

Suomi tukee tasa-arvon toteutumista kehitysrahoituksen turvin. Vuonna 2009 oli meneillään noin 1900 kehitysyhteistyöhanketta, joissa tasa-arvo oli mainittu yhtenä hankkeen osa-alueena. Tämä luku ei vielä sisällä monenkeskistä apua.

Tasa-arvotoimien periaatteet ja tavoitteet

Vuonna 2000 YK hyväksyi vuosittuhattavoitteet (Millennium Development Goals, MDGs), joiden avulla vähennetään köyhyyttä ja parannetaan ihmisten ja ympäristön asemaa. Yksi vuosittuhattavoitteista, MDG3, on sukupuolten tasa-arvo. Suomi on sitoutunut vuosittuhattavoitteiden toteuttamiseen. Tulisikin tarkastella, onko Suomi osaltaan tehnyt kehityspoliitikassaan kaiken voitavan tasa-arvon edistämiseksi ja esimerkiksi äitiyskuolleisuuden vähentämiseksi.

Suomen kehityspoliitiikka nostaa selkeästi esiin tarpeen estää ilmastonmuutosta ja toimia kestävä kehityksen puolesta. Samalla naisten aseman

ja roolin huomioiminen on nostettu yhdeksi keskeiseksi alueeksi ilmastotyössä. Tätä toteutetaan muun muassa toimimalla yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen kanssa. Suomen tavoitteena on 1) saada ilmastopimukseen merkintä naisten ja tasa-arvon merkityksestä ilmastomuutostoinnassa, 2) aikaansaada ilmastopimukselle tasa-arvostrategia ja työohjelma ja 3) varmistaa, että ilmastomuutokseen liittyvät rahoitusjärjestelyt ovat myös naisten tiedossa ja käytettävissä. Suomi myös tukee naispuolisten delegaattien osallistumista ilmastoneuvotteluihin. Maamme sai näkyvyyttä ja tunnustusta vuonna 2009 Kööpenhaminan ilmastokokouksessa työstä ”Naiset ja ilmastomuutos” -aiheen piirissä. Suomelle annettiin ensimmäinen kansainvälinen kansalaisjärjestöjen myöntämä ”Gender Champion” -palkinto. Tasavallan Presidentti Tarja Halonen puolestaan vastaanotti Tanskan myöntämän tasa-arvopalkinnon, MDG3-soihdun. Ilmastokysymysten lisäksi tasa-arvon toteuttamista on tuettu biodiversiteettisopimuksen toimeenpanossa ja osana YK:n ympäristöohjelman UNEPin perustoimintoja.

Erityistä huomiota ja tuloksia naisten aseman edistämisessä Suomi sai myös järjestämällä yhdessä Liberian kanssa kansainvälisen naisjohtajuuskonferenssin vuonna 2009. Konferenssin tuloksena hyväksyttiin julkilausumat aiheista ”Naiset, rauha ja turvallisuus” ja ”Naiset ja ilmastomuutos”. Suomen tulee seurata päätöslauselmien toteutumista, tukea niitä kansainvälisillä foorumeilla ja jatkossakin panostaa yhteistyöhön kansainvälisten naisjohtajuusverkostojen kanssa, jotta yhteiset tavoitteet saadaan toteutettua.

Suomi on tukenut sukupuolten tasa-arvon edistämistä monissa kehitysyhteistyöhankkeissa. Tasa-arvokysymykset on systemaattisesti sisällytetty muun muassa useisiin metsähankkeisiin ja suunnitteilla oleviin tietoyhteiskuntaa edistäviin kehitysyhteistyöhankkeisiin. Lisäksi Suomi osallistuu aktiivisesti kehitysyhteistyötä tekevien tai sitä ohjaavien organisaatioiden toimintaan, erityisesti EU:n, YK:n, OECD:n ja ETYJ:n piirissä. Kehitysyhteistyön menetelmillä tuetaan naisten ja tyttöjen aseman huomioimista konflikteissa ja konfliktinjälkeisissä yhteiskunnissa. Suomen tulee myös jatkossa osallistua näiden tavoitteiden edistämiseen rahallisesti ja henkilöresurssien kautta.

Suomi tukee kehitysyhteistyömäärärahoista myös lukuisten kansalaisjärjestöjen toimintaa. Yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa on tärkeä osa tasa-arvotyötä. Eri toimijoiden välistä yhteistyötä tulee vahvistaa ja suomalaisten kansalaisjärjestöjen osaaminen ja kiinnostus kansainvälisiin tasa-arvokysymyksiin tulee turvata. Tämän lisäksi kehitysmaissa toimivat Suomen edustustot tukevat paikallisten toimijoiden hankkeita niin kutsuttujen paikallisten yhteistyömäärärahojen kautta. Suuri osa paikallisesti tuetuista hankkeista on sellaisia, joissa joko pää- tai osatavoitteena on naisten ja tyttöjen aseman huomioiminen ja parantaminen.

LIITE I

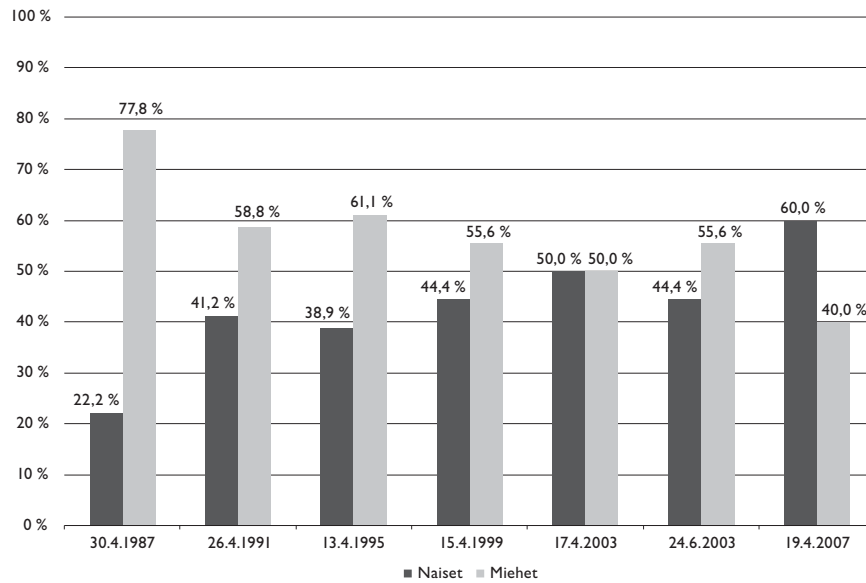
PÄÄTÖKSENTEKO

I. Naisten osuus ehdokkaista, annetuista äänistä ja valituista kunnallis-, eduskunta- ja europarlamenttivaaleissa 1987–2009, %

Kunnallisvaalit	Ehdokkaista	Annetuista äänistä	Valituista
1988	32,4	34,4	27,2
1992	33,5	36,2	30,0
1996	36,3	36,8	31,5
2000	38,2	39,4	34,4
2004	39,9	41,8	36,4
2008	40,4	42,0	36,7
Eduskuntavaalit			
1987	36,0	35,3	31,5
1991	41,2	39,2	38,5
1995	39,1	36,6	33,5
1999	37,0	38,3	37,0
2003	39,8	42,6	37,5
2007	39,9	42,1	42,0
Europarlamenttivaalit			
1996	38,2	43,6	50
1999	39,3	46,6	43,8
2004	38,3	44,9	35,7
2009	42,3	46,5	61,5

Lähde: Tilastokeskus - Vaalitulokset

2. Naisten ja miesten osuus valtioneuvoston jäsenistä 1987–2007, %



Lähde: Valtioneuvoston kanslia - Ministerikortisto

3. Naisten osuus ministerivaliokuntien jäsenistä 1995–2010, %

Hallituskausi	Ulko- ja turvallisuuspoliittinen	EU	Raha-asiain	Talous-poliittinen
Lipponen I 1995-1999	25	25	29	20
Lipponen II 1999-2003	11	20	33	33
Jäätteenmäki 2003	22	33	40	66
Vanhanen I 2003-2007	11	22	20	44
Vanhanen II 2007-2010	38	40	33	25
Kiviniemi 2010-	50	50	33	25

Lähde: Valtioneuvoston kanslia

4. Valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden asettamien voimassa olevien hankkeiden²⁰ jäsenet sukupuolen mukaan maaliskuussa 2009, %

Ministeriö	Varsinaiset jäsenet		Varajäsenet	
	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet
Kauppa- ja teollisuusministeriö	42	58	57	43
Liikenne- ja viestintäministeriö	34	66	32	68
Maa- ja metsätalousministeriö	47	53	50	50
Oikeusministeriö	45	55	53	47
Opetusministeriö	50	50	50	50
Puolustusministeriö	23	77	32	68
Sisäasiainministeriö	34	66	49	51
Sosiaali- ja terveysministeriö	50	50	53	47
Työ- ja elinkeinoministeriö	47	53	53	47
Ulkoasiainministeriö	42	58	53	47
Valtioneuvoston kanslia	44	56	44	56
Valtiovarainministeriö	44	56	51	49
Ympäristöministeriö	42	58	44	56
Yhteensä	45	55	50	50

Lähde: Tilastokeskus - Vallan tasa-arvoa (2009); Valtioneuvoston hankerekisteri

5. Naisten osuus kunnanhallitusten, kunnanvaltuustojen ja kunnallisten lautakuntien jäsenistä ja puheenjohtajista 1993–2008, %

	Kunnanhallitukset		Kunnanvaltuustot		Lautakunnat	
	Jäsenet	Puheenjohtajat	Jäsenet	Puheenjohtajat	Jäsenet	Puheenjohtajat
1993	24	11	30	16	35	22
1997	45	15	32	20	47	24
2001	45	16	34	24	47	24
2005	46	22	36	26	48	27
2008	46	21	37	27	48	27

Lähde: Suomen Kuntaliitto - luottamushenkilöaineisto

²⁰ Johtaelimet, edustajistot, komiteat, toimikunnat, neuvottelukunnat, lautakunnat, työryhmät ym.

TYÖELÄMÄ

6. 15–64 -vuotiaiden naisten ja miesten työvoimaosuus²¹, työllisyysaste²², ja työttömyysaste 1995–2009, %

	Työvoimaosuus		Työllisyysaste		Työttömyysaste	
	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet
1995	69,6	75,0	59,1	63,1	15,1	15,8
2000	72,0	76,4	64,3	69,4	10,6	9,1
2005	72,8	75,7	66,5	69,5	8,7	8,3
2009	73,5	75,6	67,9	68,8	7,6	9,0

Lähde: Tilastokeskus - Työvoimatutkimus

7. Ulkomaan kansalaisten²³ työllisyys- ja työttömyysaste Suomessa sukupuolen mukaan 2005–2009, %

	Työllisyysaste		Työttömyysaste	
	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet
2005	43,7	63,0	22,9	18,3
2006	46,9	66,3	23,3	14,4
2007	49,7	68,2	18,5	15,2
2008	52,3	68,8	17,8	14,4
2009	52,5	64,6	17,7	18,3

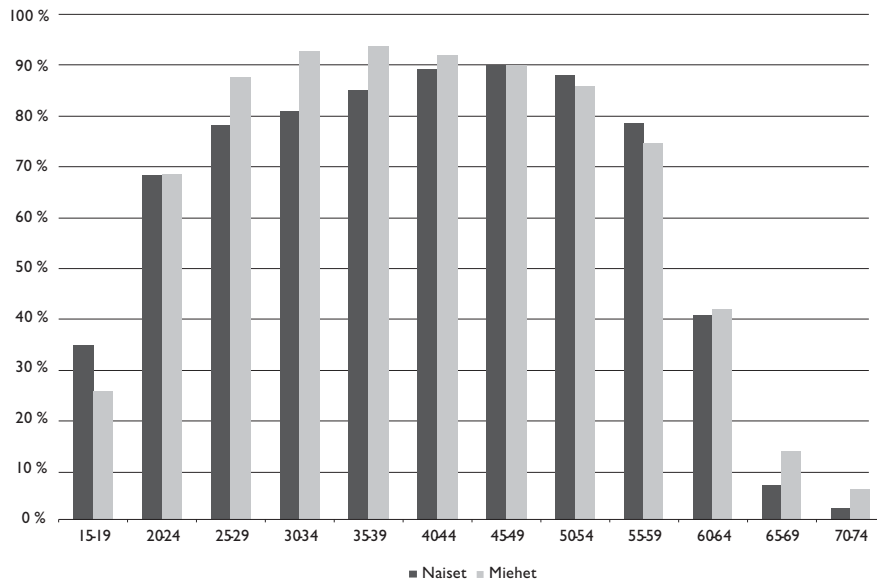
Lähde: Tilastokeskus - Työvoimatutkimus

21 Työvoimaosuus kertoo halukkuudesta kuulua työvoimaan. Siihen ei lasketa opiskelijoita eikä ilman työsuhdetta lastaan kotona hoitavia vanhempia. Työvoimaan kuuluvien osuus lisääntyy usein työllisyystilanteen parantuessa ja laskee työllisyystilanteen heikentyessä. Yleensä se kehittyy samansuuntaisena työllisyysasteen kanssa.

22 Työllisyysaste kertoo 15–64 -vuotiaiden työllisten prosenttiosuuden samanikäisestä väestöstä.

23 Kansalaisuus muu kuin Suomen.

8. 15–74 -vuotiaiden naisten ja miesten työvoimaosuus ikäryhmittäin 2009, %



Lähde: Tilastokeskus - Työvoimatutkimus

9. Pienten lasten vanhempien työllisyysasteet vuosina 1989–2008, %

	Alle 3-vuotiaiden lasten vanhemmat		Alle 7-vuotiaiden lasten vanhemmat	
	Äidit	Isät	Äidit	Isät
1989	-	-	77	95
1995	36	83	53	83
2002	-	-	67	91
2005	49	91	62	91
2008	54	92	67	91

Lähde: Tilastokeskus - Työvoimatutkimus²⁴

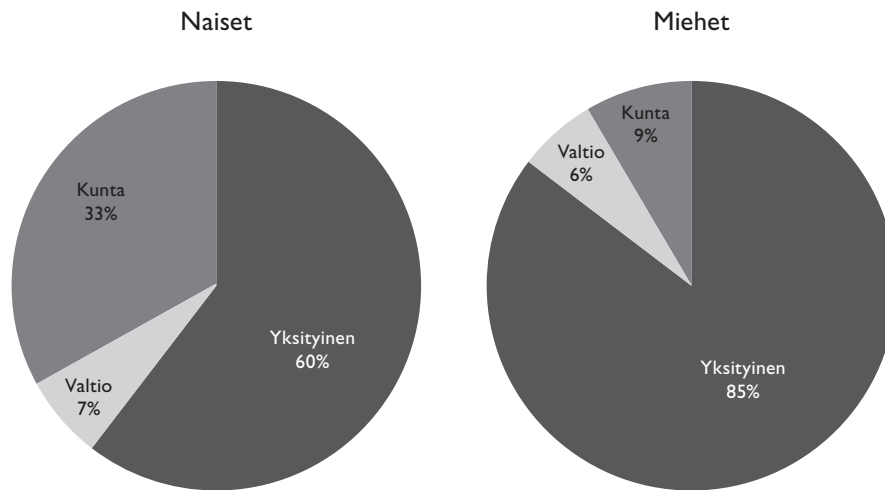
10. Yksinhuoltaja- ja puolisoäitien työllisyysasteet vuosina 1990–2008, %

	Yksinhuoltaja-äidit	Puolisoäidit
1990	87	83
2000	67	77
2005	72	75
2008	77	79

Lähde: Tilastokeskus – Työvoimatutkimus

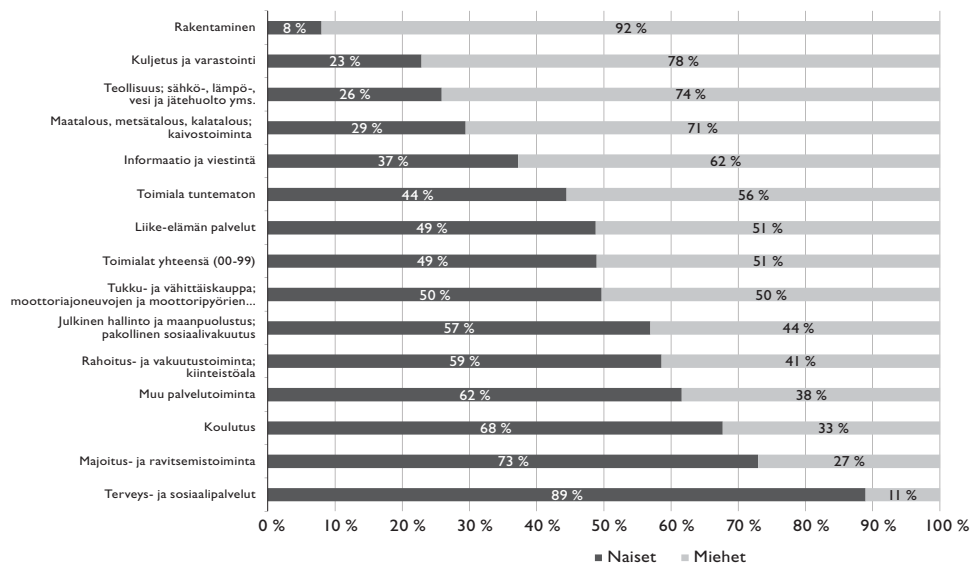
24 Tietojen keruussa vuonna 2003 tapahtuneen muutoksen vuoksi sitä edeltävät ja seuraavat tiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia.

I I. Työlliset naiset ja miehet työnantajasektorin mukaan 2009, %



Lähde: Tilastokeskus - Työvoimatutkimus

12. Naisten ja miesten osuus eri toimialojen²⁵ työllisistä 2009, %



Lähde: Tilastokeskus - Työvoimatutkimus

²⁵ Tilastokeskuksen toimialaluokituksen 2008 mukaan

13. Yrittäjät toimialan²⁶ ja sukupuolen mukaan 2007, %

	Naiset	Miehet
(A-B) Maa- ja metsätalous	31,8	68,2
(C) Kaivostoiminta ja louhinta	11,2	88,8
(D) Teollisuus	26,7	73,3
(E) Sähkö-, kaas- ja vesihuolto	10,0	90,0
(F) Rakentaminen	5,5	94,5
(G-H) Kauppa, majoitus- ja rav. toiminta	37,0	63,0
(I) Kuljetus, varastointi ja tietoliikenne	10,9	89,1
(J-K) Rahoitus-, vakuutus-, ym. toiminta	35,5	64,5
(L-Q) Yhteiskunnalliset ja henkilökohtaiset palvelut	74,2	25,8
Toimiala tuntematon	45,8	54,2
Yhteensä	34,4	65,6

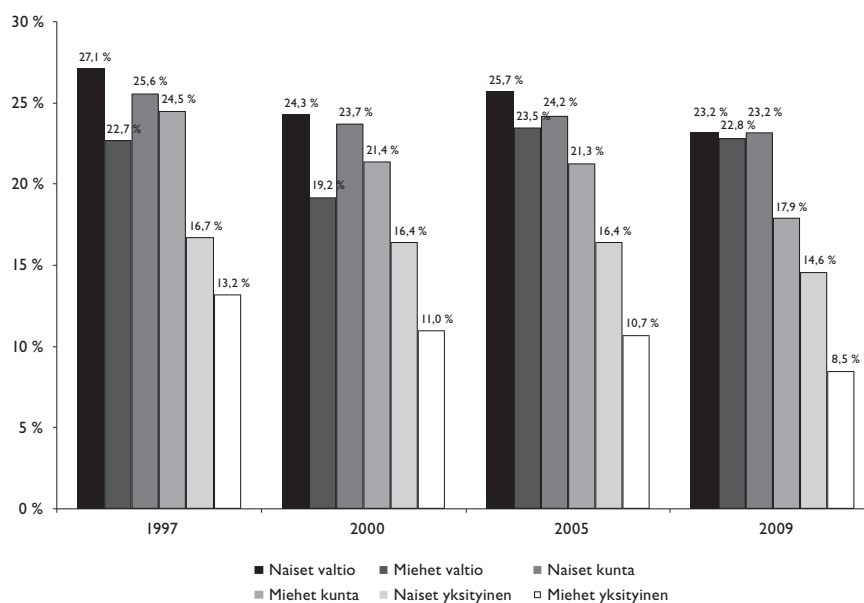
Lähde: Tilastokeskus – Työssäkäyntitilastotilastot

14. Määräaikaisten osuus palkansaajista sukupuolen mukaan 1997–2009, %

	Naiset	Miehet
1997	21,0	15,6
2000	19,9	13,0
2005	20,0	12,9
2009	18,4	10,6

Lähde: Tilastokeskus - Työvoimatutkimus

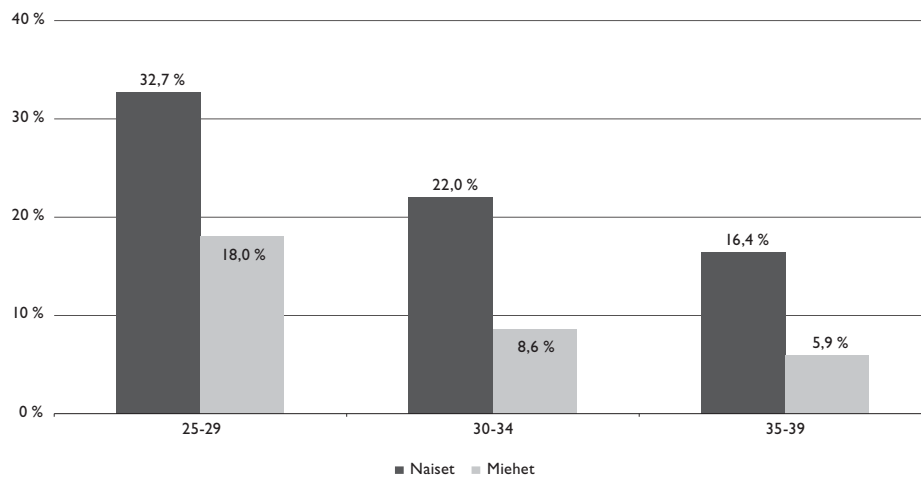
15. Määräaikaisten osuus palkansaajista sektorin ja sukupuolen mukaan 1997-2009, %



Lähde: Tilastokeskus – Työvoimatutkimus

²⁶ Tilastokeskuksen toimialaluokituksen 2002 mukaan

16. Määräaikaisten osuus palkansaajista ikäryhmän ja sukupuolen 2009, %



Lähde: Tilastokeskus – Työvoimatutkimus

17. Osa-aikatyötä tekevien naisten ja miesten osuus palkansaajista 1997–2009, %

	Naiset	Miehet
1997	15,0	5,9
2000	16,9	7,2
2005	18,1	8,0
2009	18,4	7,9

Lähde: Tilastokeskus - Työvoimatutkimus

18. Naisten ansiot²⁷ suhteessa miesten ansioihin työnantajasektoreittain 1995–2009, %²⁸

	Yksityinen	Valtio	Kunta	Kaikki palkansaajat ²⁹
1995	81,9	80,8	85,3	82,4
2000	80,7	79,9	84,6	80,6
2005	82,2	81,9	83,5	80,7
2009	84,3	83,7	84,1	81,8

Lähde: Tilastokeskus - Ansiotasoindeksi

²⁷ Säännöllisen työajan keskiansiot/kk

²⁸ Tiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia keskenään, sillä ansiotasoindeksi on vaihtunut vuosina 1995, 2000 ja 2005 (1995=100, 2000=100 ja 2005=100).

²⁹ Kaikkia palkansaajia koskevaa lukua ei lasketa suoraan eri sektoreiden luvuista, sillä kokonaispalkkaeroon (kaikki palkansaajat huomioivaan) vaikuttaa palkansaajanaisten ja -miesten lukumäärä eri sektoreilla. Toisin sanoen pienipalkkaisten naisten suuri lukumäärä suurentaa myös keskimääräistä palkkaeroa.

19. Naisten ja miesten kuukausipalkkojen³⁰ palkkaero³¹
sektoreittain 1995–2009, €

	Yksityinen	Valtio	Kunta	Kaikki palkansaajat
1995	433	486	350	422
2000	504	558	378	504
2005	542	576	469	581
2009	513	574	480	591

Lähde: Tilastokeskus – Ansiotasoindeksi

20. Naisten kuukausipalkat suhteessa miesten kuukausipalkkoihin koulu-
tuksen mukaan 1990–2008, %³²

	Perusaste	Keskiaste	Korkea-aste	Kaikki palkansaajat
1990	78,9	76,0	70,1	75,4
1997	79,1	79,3	76,6	79,5
2003	81,2	77,4	73,5	79,7
2008	78,7	77,5	73,9	79,5

Lähde: Tilastokeskus - Työolotutkimus

21. Johtajat ja ylimmät virkamiehet sukupuolen mukaan 2007, %

	Naiset	Miehet
Johtajat ja ylimmät virkamiehet	30,9	69,1
Ylimmät virkamiehet ja järjestöjen johtajat	39,4	60,6
Ylimmät virkamiehet	35,7	64,3
Järjestöjen johtajat	49,3	50,7
Yritysten ja muiden toimintayksiköiden johtajat	32,0	68,0
Pääjohtajat ja toimitusjohtajat	18,3	81,7
Tuotanto- ja linjajohtajat	36,7	63,3
Asiantuntijajohtajat	32,6	67,4
Pienyritysten johtajat	25,5	74,5

Lähde: Tilastokeskus - Työssäkäyntitilasto

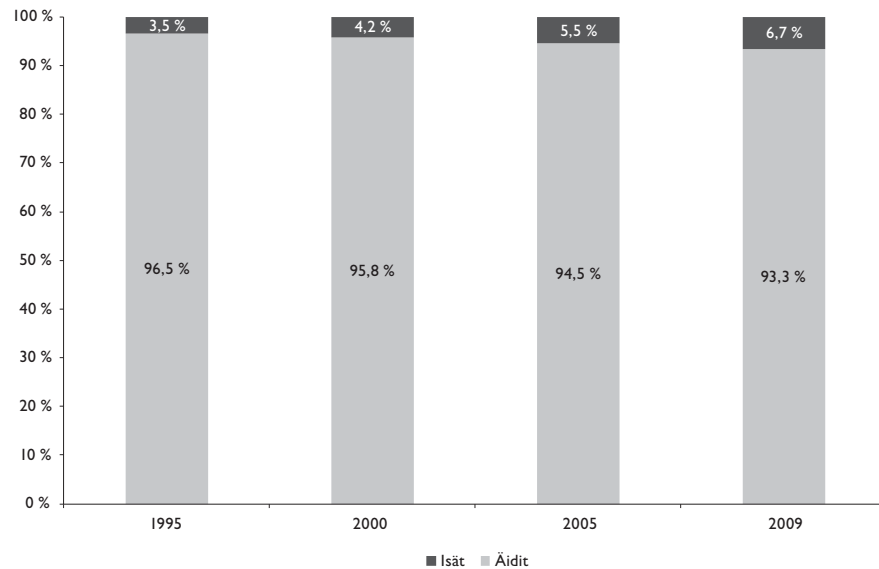
30 Säännöllisen työajan keskiansiot/kk.

31 Palkkaero vuoden 2009 rahassa, laskettu elinkustannusindeksin 1995=100 mukaan

32 Pohjana on kaikkien palkansaajien keskiansiot. Ei sisällä osa-aikaisia.

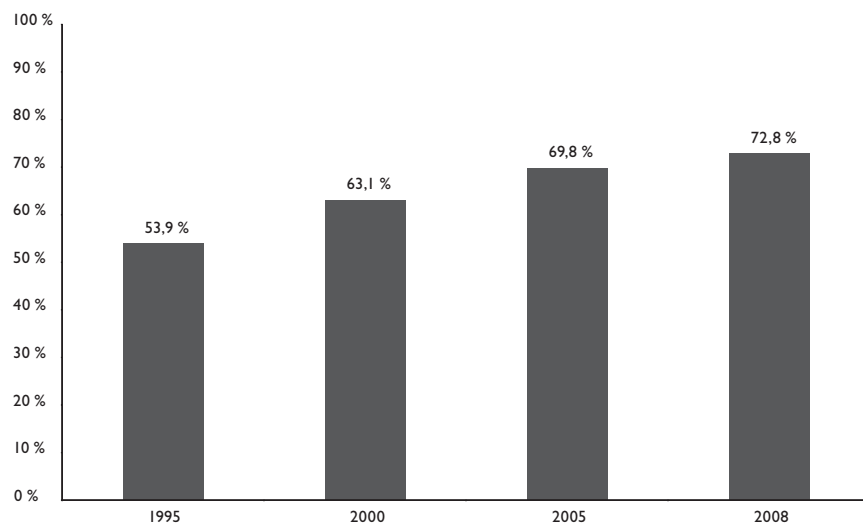
TYÖ- JA PERHE-ELÄMÄN YHTEENSOVITTAMINEN

22. Vanhempainrahopäivien jakautuminen äitien ja isien kesken 1995–2008, %



Lähde: Kela

23. Isyys- tai vanhempainrahan käyttäneiden isien osuus 1995–2008, %



Lähde: Kela

KOULUTUS JA TUTKIMUS

24. 15 vuotta täyttänyt väestö koulutusasteen ja sukupuolen mukaan 2008

	Väestö yhteensä		Naiset		Miehet	
	lkm	%	lkm	%	lkm	%
Yhteensä	4 435 152	100,0	2 278 674	100,0	2 156 478	100,0
Ei perusasteen jälkeistä tutkintoa	1 531 994	34,5	779 010	34,2	752 984	34,9
Tutkinnon suorittaneita	2 903 158	65,5	1 499 664	65,8	1 403 494	65,1
Keskiaste ³³	1 709 962	38,6	825 526	36,2	884 436	41,0
Korkea-aste	1 193 196	26,9	674 138	29,6	519 058	24,1
Alin korkea-aste	482 084	10,9	294 277	12,9	187 807	8,7
Alempi korkeakouluaste	356 420	8,0	194 242	8,5	162 178	7,5
Ylempi korkeakouluaste	321 172	7,2	172 471	7,6	148 701	6,9
Tutkijakoulutusaste	33 520	0,8	13 148	0,6	20 372	0,9
Lisensiaatintutkinto	9 590	0,2	3 865	0,2	5 725	0,2
Tohtorintutkinto	23 930	0,6	9 283	0,4	14 647	0,7

Lähde: Tilastokeskus - Koulutustilastot

25. Naisten osuus ammatillisten perustutkintojen, ammattikorkeakoulu- ja yliopistotutkinnon suorittaneista koulutusaloittain 2008, %

	Ammatillinen koulutus ³⁴ %	Ammatti- korkea- koulutus ³⁵ %	Yliopisto koulutus ³⁶ %	Yhteensä %
Sosiaali-, terveys- ja liikunta-ala	92	91	76	89
Humanistinen ja kasvatustieteiden ala	78	83	82	82
Matkailu-, ravitsemis- ja talousala	76	86	88	79
Kulttuuriala	67	70	73	70
Yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala	67	71	62	65
Luonnonvara- ja ympäristöala	52	57	55	54
Luonnontieteiden ala	16	31	50	39
Tekniikan ja liikenteen ala	16	18	26	18
Yhteensä	48	62	62	56

Lähde: Tilastokeskus – Koulutustilastot; Opetusministeriö - AMKOTA- ja KOTA-tietokannat

33 Keskiasteen tutkintoihin sisältyy ylioppilastutkinnot, ammatilliset perustutkinnot sekä ammatti- ja erikoisammattitutkinnot

34 Opetushallinnon alainen opetussuunnitelma perustainen ammatillinen koulutus

35 Ammattikorkeakoulututkinnot, nuorten koulutus

36 Ylemmät korkeakoulututkinnot

26. Opintojen keskeyttäminen sukupuolen mukaan lukuvuonna 2006–2007, %³⁷

Koulutussektori	Naiset	Miehet	Yhteensä
Lukio	3,8	4,6	4,2
Ammatillinen koulutus	10,0	10,3	10,2
Ammattikorkeakoulut	7,2	11,2	9,0
Yliopistot	4,7	6,6	5,6

Lähde: Tilastokeskus – Koulutustilastot; Opetusministeriö

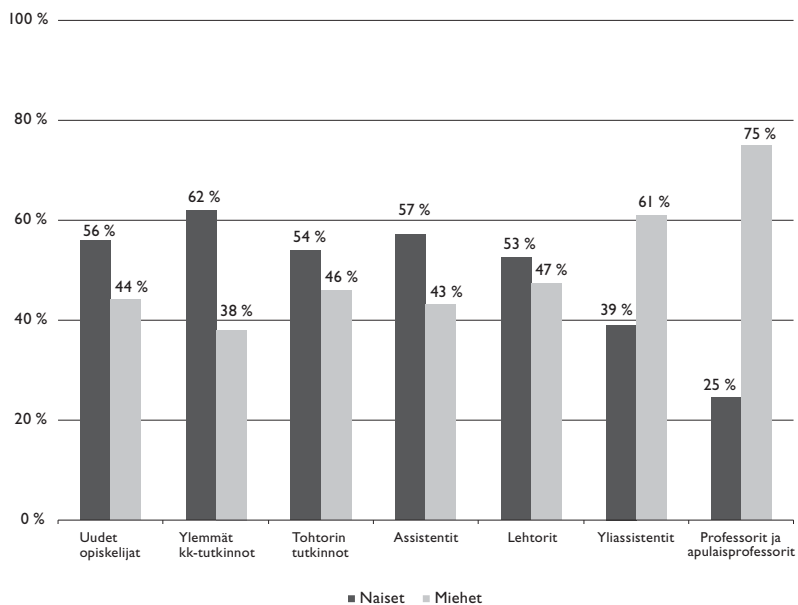
27. Tiede- ja taidekorkeakouluihin hakeneet ja hyväksytyt tieteenalan ja sukupuolen mukaan 2008

Koulutusala	Hakeneet		Valintakok. osallistuneet			Hyväksytyt		
	Yhteensä lkm	Yhteensä lkm	Naiset %	Miehet %	Yhteensä lkm	Osuus ha- keneista %	Naiset %	Miehet %
Teologinen	1 117	651	54	46	374	33	59	41
Humanistinen	19 800	11 160	73	27	3 966	20	77	23
Taideteollinen	3 011	2 804	69	31	451	15	64	36
Musiikkiala	888	781	60	40	178	20	61	39
Teatteri- ja tanssiala	1 643	1 626	72	28	79	5	54	46
Kasvatustieteellinen	26 783	19 502	82	18	3 076	11	84	16
Liikuntatieteellinen	1 545	525	49	51	193	12	54	46
Yhteiskuntatieteellinen	15 598	6 988	65	35	3 208	21	69	31
Psykologia	3 203	2 061	83	17	263	8	82	18
Terveystieteet	2 633	1 134	93	7	490	19	84	16
Oikeustieteellinen	3 219	2 418	61	39	612	19	64	36
Kauppatieteellinen	23 907	15 498	43	57	3 543	15	48	52
Luonnontieteellinen	21 857	9 245	57	43	6 756	31	51	49
Maatalous-metsätieteellinen	2 608	1 633	67	33	703	27	63	37
Teknistiieteellinen	23 503	13 228	26	74	5 222	22	27	73
Lääketieteellinen	4 437	3 423	62	38	616	14	50	50
Hammaslääketieteellinen	662	502	68	32	146	22	67	33
Eläinlääketieteellinen	635	382	91	9	72	11	89	11
Farmasia	1 820	1 313	77	23	485	27	80	20
Kuvataideala	628	66	59	41	51	8	55	45

Lähde: Opetusministeriö – KOTA-tietokanta

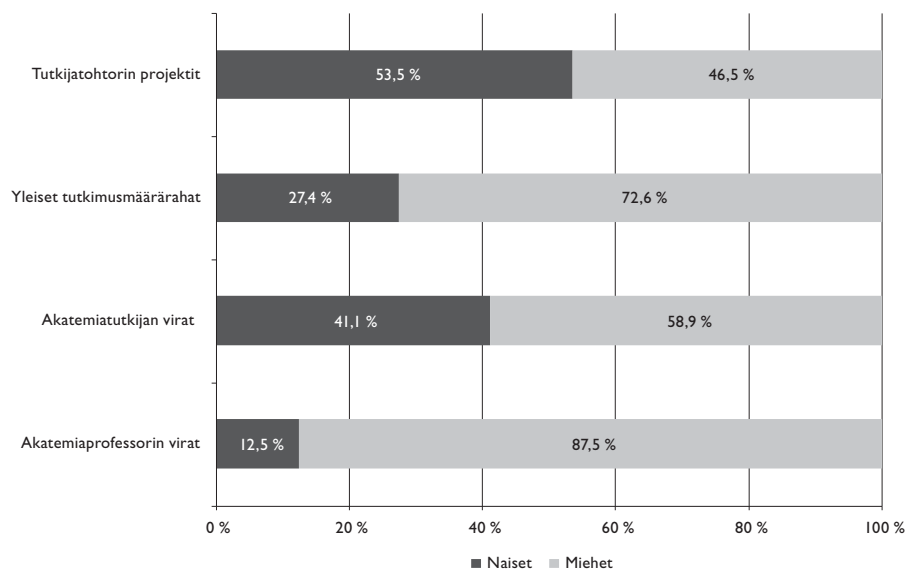
37 Koko koulutusjärjestelmästä keskeyttäneiden osuus kullakin sektorilla eli kokonaan koulutusjärjestelmästä tutkintoa suorittamatta poistuneiden osuus kaikista opiskelijoista.

28. Naisten ja miesten osuudet yliopistojen uusista opiskelijoista, ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneista ja yliopistojen opetushenkilökunnasta 2008, %



Lähde: Opetusministeriö – KOTA-tietokanta

29. Suomen akatemian tutkimusvirkojen ja tutkimusmäärärahojen jakautuminen naisten ja miesten kesken I.I.2009, %³⁸

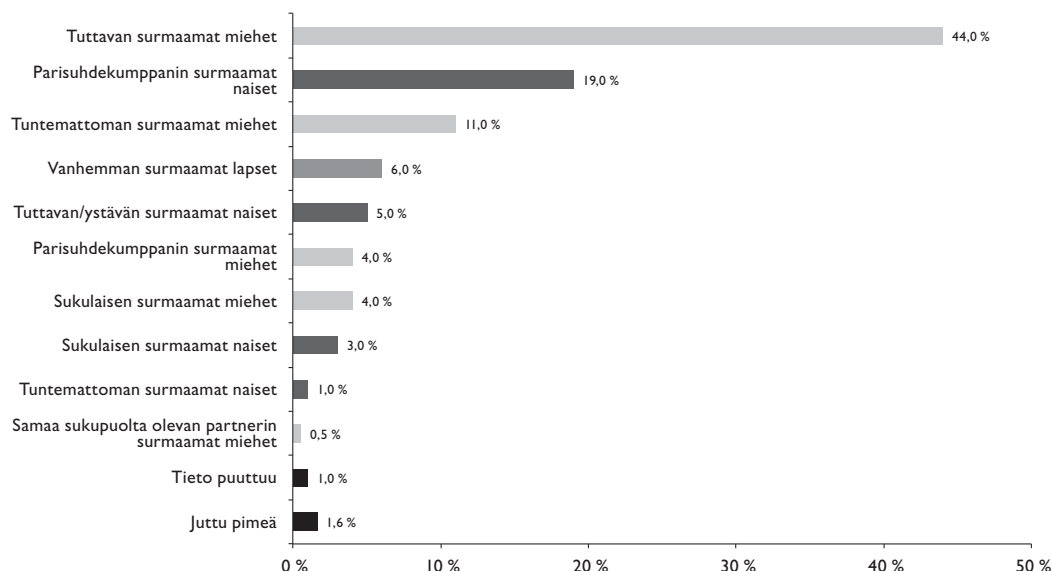


Lähde: Suomen Akatemia

³⁸ Yleisten tutkimusmäärärahojen tiedot I.I.2008

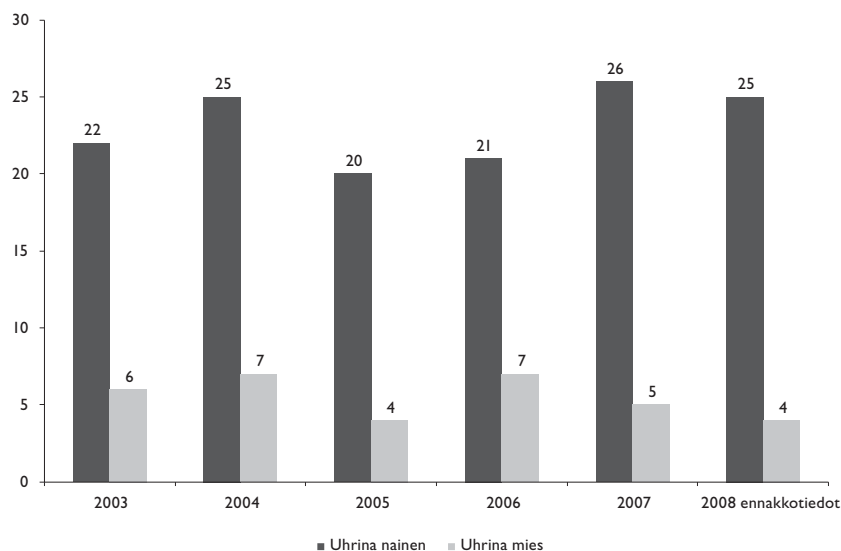
NAISIIN KOHDISTUVA VÄKIVALTA JA LÄHISUHDEVÄKIVALTA

30. Henkirikokset osapuolten suhteen ja uhrin sukupuolen mukaan 2002–2008, %³⁹



Lähde: Optula - Henkirikollisuuden seurantajärjestelmä⁴⁰.

31. Parisuhdeväkivallan seurauksena kuolleet naiset ja miehet 2003–2008⁴¹, lkm



Lähde: Optula - Henkirikollisuuden seurantajärjestelmä, 9.12.2009

39 Sisältää poliisin rikosnimikkeillä murha, tappo, surma, lapsensurma, kuolemantuottamusrikos tai pahoinpitely-rikos tutkitut rikokset. Jokainen uhri on kirjattu omaksi rikoksekseen. Tiedot on kirjattu, kun esitutkinta on päättynyt tai ilmitulosta on kulunut 12 kk ja rikosta tutkitaan edelleen henkirikoksena.

40 Vuoden 2008 toistaiseksi kirjaamatta olleiden henkirikosten tiedot on kerätty rikosilmoitusjärjestelmästä.

41 Vuoden 2008 tiedot ovat ennakkotietoja. Tilastossa uhri on tekijän aviopuoliso, avopuoliso, seurustelukumppani, ex-puoliso/seurustelukumppani tai samaa sukupuolta oleva partneri.

32. 18–74 -vuotiaat naiset, jotka ovat vähintään kerran 15 vuotta täytettyään joutuneet eri tyyppisen väkivallan tai uhkailun kohteeksi, tekijäryhmän mukaan, 1997 ja 2005, %

	1997	2005
Vähintään yhden väkivallan muodon tai uhkailun uhri	40,0	43,5
Parisuhteen ulkopuolinen väkivalta		
Yhteensä	24,4	29,1
Uhkailu	11,1	14,4
Fyysinen väkivalta	10,4	10,6
Seksuaalinen väkivalta ja uhkaava käyttäytyminen	16,7	21,2
Väkivalta nykyisessä parisuhteessa		
Yhteensä	22,2	19,6
Uhkailu	9,0	7,6
Fyysinen väkivalta	20,0	17,6
Seksuaalinen väkivalta ja uhkaava käyttäytyminen	5,9	4,3
Väkivalta entisessä parisuhteessa		
Yhteensä	49,9	49,0
Uhkailu	33,8	31,5
Fyysinen väkivalta	46,1	44,7
Seksuaalinen väkivalta ja uhkaava käyttäytyminen	18,7	17,3

Lähde: Heiskanen, Piispa (1998); Piispa, Heiskanen, Kääriäinen, Sirén (2006)

33a. Maahanmuuttajanaisiin kohdistuneet väkivaltarikokset 2005

Rikosnimike	Lkm	%
Pahoinpitely	532	59,3
Lievä pahoinpitely	294	34,0
Törkeä pahoinpitely	23	2,7
Tapon yritys	4	0,5
Murha	3	0,3
Pahoinpitelyn yritys	2	0,2
Tappo	2	0,2
Törkeän pahoinpitelyn yritys	2	0,2
Murhan yritys	1	0,1
Vapaudenriisto	1	0,1
Yhteensä	864	100,0

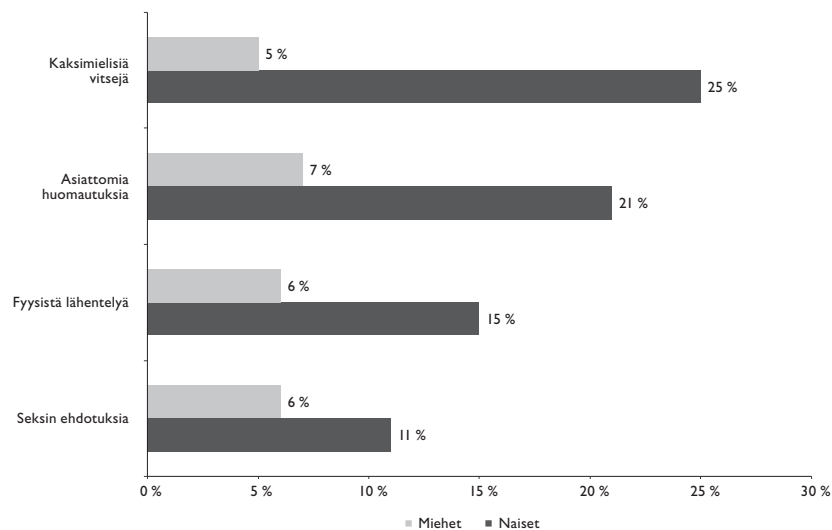
Lähde: Poliisiammattikorkeakoulu – Maahanmuuttajanaiset väkivallan uhrina (2007)

33b. Väkivaltarikoksen uhriksi joutuneen maahanmuuttajanaisten suhde epäiltyyn 2005

Suhde	Lkm	%
Puoliso	261	30,2
Epäselvä	187	21,6
Tuttava	138	16,0
Tuntematon	108	12,5
Entinen puoliso	68	7,9
Muu	40	4,6
Isä	19	2,2
Naapuri	18	2,1
Asiakas	14	1,6
Äiti	8	0,8
Ei tiedossa	3	0,3
Yhteensä	864	100,0

Lähde: Poliisiammattikorkeakoulu – Maahanmuuttajanaiset väkivallan uhrina (2007)

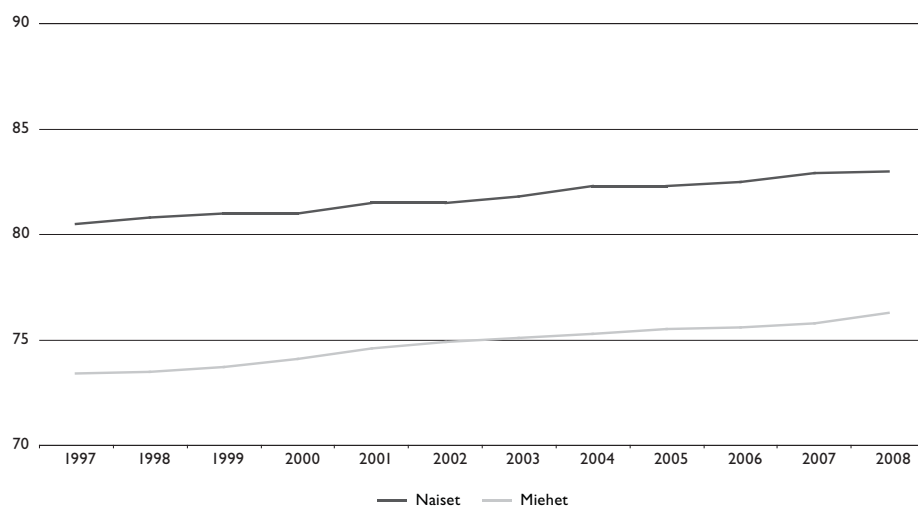
34. Vastakkaisen sukupuolen taholta kahden viime vuoden aikana koettu seksuaalinen häirintä sukupuolen mukaan 2008, %



Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö - Tasa-arvobarometri 2008

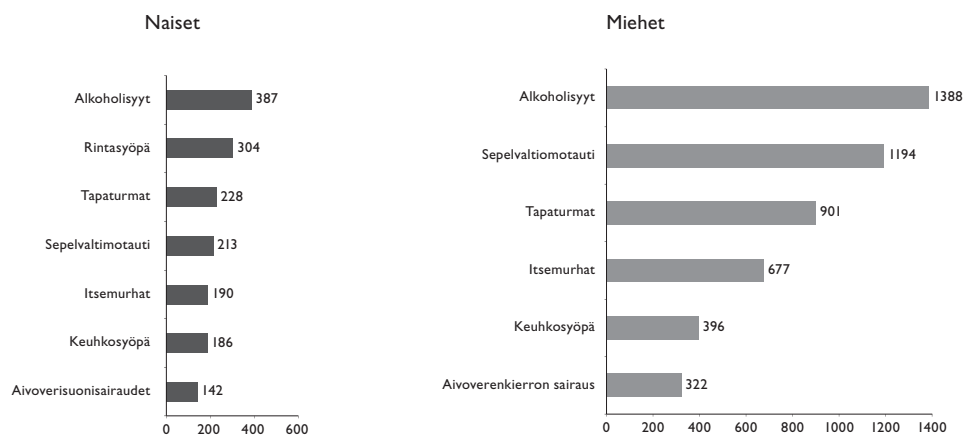
HYVINVOINTI JA ELINOLOT

35. Elinajanodote naisilla ja miehillä 1997–2008



Lähde: Tilastokeskus - Väestötilastot

36. Työikäisten (15–64) naisten ja miesten yleisimmät kuolinsyyt 2008, lkm



Lähde: Tilastokeskus - Kuolemansyytilastot

LIITE 2

TASA-ARVOSELONTEKOA VALMISTELEVA TYÖRYHMÄ 25.3.2009–15.9.2010

Puheenjohtaja Helena Ranta, professori, Helsingin yliopisto

Jäsenet:

Tanja Auvinen, pääsihteeri, Naisjärjestöt Yhteistyössä - Kvinnoorganisationer
i Samarbete NYTKIS ry

Niklas Bruun, professori, Helsingin yliopisto

Helena Ewalds, kehittämispäällikkö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Ritva Jakku-Sihvonen, johtaja, Opetushallitus

Arto Jokinen, tutkija, Tampereen yliopisto

Kevät Nousiainen, professori, Helsingin yliopisto

Jukka Lehtonen, tutkija, Helsingin yliopisto

Anna-Maija Lehto, kehittämispäällikkö, Tilastokeskus

Timo Makkonen, ylitarkastaja, Sisäasiainministeriö

Antti Närhinen, ylitarkastaja, työ- ja elinkeinoministeriö

Riitta Sääntti, neuvotteleva virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö

Asiantuntija Carl Haglund, valtiosihteeri, opetusministeriö

Asiantuntija Martina Harms-Aalto, erityisavustaja, opetusministeriö

Asiantuntija Leila Mélat, filosofian maisteri

Asiantuntija Pirkko Mäkinen, tasa-arvovaltuutettu, sosiaali- ja terveysministeriö

Asiantuntija Hannele Varsa, pääsihteeri, Tasa-arvoasiain neuvottelukunta

Asiantuntija Tarja Heinilä-Hannikainen, johtaja, sosiaali- ja terveysministeriö

Asiantuntija Riitta Martikainen, tasa-arvoneuvos, sosiaali- ja terveysministeriö

Ylitarkastaja Timo Makkosen pyydettyä eroa työryhmän jäsenyydestä hänen tilalleen nimitettiin 23.10.2009 ylitarkastaja Panu Artemjeff sisäasiainministeriöstä. Valtiosihteeri Carl Haglundin siirryttyä toisiin tehtäviin hänen tilalleen nimitettiin asiantuntijaksi 6.8.2009 valtiosihteeri Marcus Rantala opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Erityisavustaja Martina Harms-Aallon siirryttyä toisiin tehtäviin hänen tilalleen nimitettiin asiantuntijaksi 7.12.2009 erityisavustaja Susanna Korpivaara opetus- ja kulttuuriministeriöstä.

LIITE 3

TASA-ARVOSELONTEKOA VARTEN TEETETYT TAUSTASELVITYKSET

Kristiina Brunila: Sukupuolten tasa-arvo korkeakoulutuksessa ja tutkimuksessa (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:51)

Anne Maria Holli ja Marjo Rantala: Tasa-arvoviranomaisten institutionaalinen asema (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:54)

Raija Julkunen: Työelämän tasa-arvopolitiikka (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:53)

Heli Kuusi, Ritva Jakku-Sihvonen ja Marika Koramo: Koulutus ja sukupuolten tasa-arvo (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:52)

Johanna Lammi-Taskula, Minna Salmi ja Sanna Parrukoski: Työ, perhe ja tasa-arvo (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:55)

Taina Riski: Naisiin kohdistuva väkivalta ja tasa-arvopolitiikka (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:50)

