

Sukupuolivaikutusten arvioiminen

lainsäädäntöhankkeissa (Suvaopas)



ISSN 1236-2130

ISBN 978-952-00-2491-8 (nid.)

ISBN 978-952-00-2492-5 (PDF)

Taitto: AT-Julkaisutoimisto Oy

Paino: Yliopistopaino, Helsinki 2007

Tiivistelmä

Sukupuolivaikutusten arvioiminen lainsäädäntöhankkeissa (Suvaopas). Helsinki 2007. 32 s. (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja, ISSN 1236-2050, 2007:25), ISBN 978-952-00-2491-8 (nid.), ISBN 978-952-00-2492-5 (PDF)

Tasa-arvolain mukaan jokaiselle viranomaiselle kuuluu sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen viranomaisen omassa toiminnassa. Valtavirtaistamisella tarkoitetaan sellaisia hallinto- ja toimintatapoja, joilla tuetaan tasa-arvon edistämistä osana ministeriön ja viranomaisen toimintaa. Toisin sanoen sitä, että kunkin poliittikka-alueen sisällöstä vastaavat virkamiehet ottavat toimissaan huomioon sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen. Valtavirtaistamisen tarkoituksena on murtaa sukupuolineutraalit, osittain jopa sukupuolisokeat menettelytavat ja kulttuuri. Valtavirtaistamisen yksi väline on sukupuolivaikutusten arviointi eli suvaus.

Lakihankkeiden sukupuolivaikutusten ja tasa-arvon edistämismahdollisuuksien arviointi on hallinnollinen keino, jolla pyritään edistämään tasa-arvon toteutumista.

Valtavirtaistamista sovelletaan kaiken lainsäädännön valmisteluun ja talousarvion valmisteluun, valtionhallinnon erilaisiin ohjelmiin ja hankkeisiin sekä henkilöpolitiikkaan. Valtavirtaistaminen otetaan huomioon myös ministeriöiden ja niiden alaisten virastojen ja laitosten välillä solmittavissa tulossopimuksissa.

Tätä opasta sovelletaan lainsäädännön valmisteluun. Sukupuolivaikutusten arviointi lainvalmistelussa merkitsee sitä, että pyritään etukäteen selvittämään lain vaikutukset naisiin/miehiin, jotta lakia sovellettaessa ei aiheutettaisi välillisesti syrjiviä sukupuolivaikutuksia. Tavoitteena on myös laadukas lainvalmistelu.

Asiasanat: tasa-arvo, sukupuoli, valtavirtaistaminen

Summary

Gender Impact Assessment in Law-Drafting Projects. Helsinki 2007. 32 pp.
(Publications of Social Affairs and Health, Finland, ISSN 1236-2050, 2007:25),
ISBN 978-952-00-2491-8 (pb), ISBN 978-952-00-2492-5 (PDF)

According to the Act on Equality between Women and Men it is the responsibility of all the public authorities to promote gender equality in their own activities. Mainstreaming means such administrative and operational practices that support the promotion of gender equality as a part of a ministry's or authority's activities. In other words, that the civil servants responsible for the content of each policy area take the promotion of gender equality into account in their activities. The purpose of mainstreaming is to bend the gender-neutral, partly even gender-blind procedures and cultures. One tool of mainstreaming is gender impact assessment.

Assessment of the gender impact of law projects and opportunities to promote gender equality are a means of promoting the realisation of gender equality.

Mainstreaming is applied to the drafting of all legislation and preparation of the State budget, to various programmes and projects, and to personnel policy in the state administration. Mainstreaming is also taken into consideration in the performance agreements made between the government ministries and the offices and agencies under them.

The present handbook is applied to the drafting of legislation. Gender impact assessment in law drafting means trying to find out in advance the impacts of the law on women/men in order not to cause indirect discriminatory gender effects when applying the law. A further aim is to ensure law drafting of a high quality.

Keywords: equality, gender, gender mainstreaming

Sisällys

1. Sukupuolten välisen tasa-arvon valtavirtaistaminen	6
2. Sukupuolivaikutusten arviointi lainvalmistelussa	7
3. Selvitys sukupuolivaikutusten arvioinnin tarpeesta	7
Kun sukupuoleen perustuvia eroja ei ilmeisesti ole	8
Kun sukupuoleen perustuvia eroja havaitaan.....	8
Kun hanke kohdistuu vain toiseen sukupuoleen	8
4. Arvioinnin suunnittelu	8
5. Arvioinnin toteuttaminen ja arviointiperusteet	8
Taloudellinen asema	9
Mahdollisuudet toteuttaa vanhemmuutta ja yhdistää työ- ja perhe-elämä....	10
Koulutus.....	10
Työmahdollisuudet, työllisyys ja työttömyys, ammatillinen kehitys ja urakehitys	11
Yhteiskunnallisten vaikutusmahdollisuuksien ja osallistumismah- dollisuuksien toteutuminen.....	12
Terveys ja sairastavuus.....	12
Turvallisuus ja väkivallan uhka	12
Yhteiskunnallisen osallisuuden turvaaminen	13
Ajankäyttö, harrastukset ja virkistyksen tarve	13
6. Arvioinnin tulokset ja niiden huomioonottaminen	14
LIITE: NORMIKOKOELMA	15



1. Sukupuolten välisen tasa-arvon valtavirtaistaminen

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa 19.4.2007 todetaan, että hallitus sitoutuu kokonaisuudessaan edistämään tasa-arvoa määrätietoisesti kaikessa päätöksenteossa. Hallitus varmistaa, että sukupuolinäkökulma valtavirtaistetaan lainvalmistelussa, työarvio- ja prosessissa sekä muissa merkittävässä hankkeissa ja toiminnan alkuvaiheissa. Ministeriöissä järjestetään koulutusta asian edistämiseksi.

Suomi on sitoutunut sukupuolten välisen tasa-arvon valtavirtaistamiseen allekirjoitettuaan YK:n Pekingin toimintaohjelman ja Euroopan unionin perustamisasiakirjan.

Tasa-arvolain mukaan jokaiselle viranomaiselle kuuluu sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen viranomaisen omassa toiminnassa. Valtavirtaistamisella tarkoitetaan sellaisia hallinto- ja toimintatapoja, joilla tuetaan tasa-arvon edistämistä osana ministeriön ja viranomaisen toimintaa. Toisin sanoen sitä, että kunkin politiikka-alueen sisällöstä vastaavat virkamiehet ottavat toimissaan huomioon sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen. Valtavirtaistamisen tarkoituksena on murtaa sukupuolineutraalit, osittain jopa sukupuolisokeat menettelytavat ja kulttuuri. Valtavirtaistamisen yksi väline on sukupuolivaikutusten arviointi eli suvaus.

Naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistäminen on jo perustuslakiin kirjattu yhteiskunnallinen tehtävä. Lakihankkeiden sukupuolivaikutusten ja tasa-arvon edistämismahdollisuuksien arviointi on hallinnollinen keino, jolla pyritään edistämään tasa-arvon toteutumista.

Tasa-arvolaki kieltää sekä välittömän että välillisen syrjinnän sukupuolen perusteella. Syrjinnällä tarkoitetaan sitä, että henkilö asetetaan sukupuolen perusteella eri asemaan kuin toinen henkilö. EU:n direktiivi 76/207/ETY määrittelee välillisen syrjinnän seuraavasti: "Tilanne, jossa näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa henkilöt näiden sukupuolen perusteella erityisen epäedulliseen asemaan toiseen sukupuoleen verrattuna, paitsi jos kyseisellä säännöksellä, perusteella tai käytännöllä on puolueettomasti perusteltavissa oleva oikeutettu tavoite ja jos tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia."

Amsterdamin sopimuksen 2. artikla merkitsee sitä, että tasa-arvo on valtavirtaistamisen periaatteen mukaisesti otettava huomioon Euroopan yhteisön toiminnassa.

Valtavirtaistamista sovelletaan kaiken lainsäädännön valmisteluun ja työarvion valmisteluun, valtionhallinnon erilaisiin ohjelmiin ja hankkeisiin sekä henkilöstöpolitiikkaan. Valtavirtaistaminen otetaan huomioon myös ministeriöiden ja niiden alaisten virastojen ja laitosten välillä solmittavissa tulossopimuksissa.

Tätä opasta sovelletaan lainsäädännön valmisteluun.

Lainvalmistelijat huolehtivat sukupuolivaikutusten arvioimisesta osana lainvalmistelua. Erityiskysymyksissä voidaan tarpeen mukaan käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita ja teettää selvityksiä.

STM seuraa ja tukee valtavirtaistamisen toimeenpanoa yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa.

2. Sukupuolivaikutusten arviointi lainvalmistelussa

Hallituksen esityksen laatimisohteet uudistettiin kesällä 2004. Sukupuolivaikutusten arviointi on HELO-ohjeissa omana vaikutusten arviointi -kohtanaan.

Oikeustieteen professori Jyrki Talan vuonna 2000 tehdyn tutkimuksen mukaan sukupuolivaikutuksia arvioitiin vuoden 1998 lakiesityksistä vain 2 prosentissa.

Sukupuolivaikutusten arviointi lainvalmistelussa merkitsee sitä, että pyritään etukäteen selvittämään lain vaikutukset naisiin/miehiin, jotta lakia sovellettaessa ei aiheutettaisi välillisesti syrjiviä sukupuolivaikutuksia. Tavoitteena on myös laadukas lainvalmistelu.

3. Selvitys sukupuolivaikutusten arvioinnin tarpeesta

Kaikista lainsäädäntöhankkeista selvitetään lainvalmistelun alkaessa sukupuolivaikutusten arvioinnin tarve. Ensimmäinen askel on selvittää, onko alueella, jota lainvalmisteluhanke koskee, eroja sukupuolten välillä tai onko kyseisellä alueella merkitystä tasa-arvon edistämisen kannalta.

Sukupuolirelevanssi voidaan yleensä tunnistaa helposti ja suhteellisen vähällä lisätyöllä. Selvitysvaiheen tuloksena on, että todetaan, onko sukupuolivaikutusten arviointi tarpeen vai ei. Sukupuolivaikutusten arviointitarvetta voidaan selvittää apukysymyksillä, joista yksi tavallisimmin käytetyistä on:

- Kohdistuuko lakihanke ihmisryhmiin?

Jos hanke kohdistuu ihmisryhmiin, sillä on mahdollisesti sukupuolivaikutuksia.

Toinen mahdollinen kysymys on:

- Mitkä ovat naisten ja miesten väliset erot kyseisellä alalla?

Kun sukupuoleen perustuvia eroja ei ilmeisesti ole

Jos lakihanke ei kohdistu ihmisryhmiin eikä sen kohdealueella ole eroja naisten ja miesten välillä, ei sukupuolivaikutuksia ilmeisesti ole. Sukupuolivaikutuksia ei silloin tarvitse enempää selvittää. Tämä on todettava lakiesityksen perusteluissa.

Kun sukupuoleen perustuvia eroja havaitaan

Mikäli edellä esitettyihin kysymyksiin saadaan myönteisiä vastauksia, on mahdollista, että hankkeella on sukupuolivaikutuksia. Tällöin lainvalmistelussa on tehtävä sukupuolivaikutusten arviointi.

Kun hanke kohdistuu vain toiseen sukupuoleen

Jos valmisteilla on lakihanke, joka kohdistuu tosiasiasa vain toiseen sukupuoleen, tulee sukupuolivaikutukset arvioida. Jos lakihanke kohdistuu alueelle, jolla on tilastojen mukaan tasapuolinen tilanne sukupuolten kesken, on hyvä tarkastella sitä, miten uusi laki muuttaisi nykyistä tilannetta.

4. Arvioinnin suunnittelu

Olennaista on, että, valmisteltiinpa lakihanke millä tavalla tahansa, kysymys sukupuolivaikutusten arvioimisesta otetaan esille hankkeen valmistelua koskevassa päätöksenteossa ja että johtopäätökset kirjataan asianmukaisesti.

Kun lainvalmistelua varten asetetaan työryhmä, hankeryhmä, toimikunta tai vastaava, sukupuolivaikutusten arvioiminen sisällytetään sen toimeksiantoon. Jos lakia valmistellaan projektina, projektisuunnitelman tulee sisältää sukupuolivaikutusten arvioinnin aikataulus.

5. Arvioinnin toteuttaminen ja arviointiperusteet

Arvioinnin toteuttamisen vaiheet ovat tietojen hankkiminen, analyysi ja johtopäätösten tekeminen. Tulokset raportoidaan osana lainvalmisteluhanketta. Valmistelussa voidaan käyttää ulkopuolista asiantuntemusta, hankkia asiantuntijalausuntoja, kuulla asiantuntijoita tai pyytää erillisiä selvityksiä.

Lakiesityksen vaikutuksia arvioidaan sen tavoitteiden, sisällön, keinojen ja ennakoitujen tulosten perusteella: missä suhteessa odotetut tulokset ja vaikutukset pie-

nentävät naisten ja miesten välisiä eroja, poistavat esteitä ja edistävät sukupuolten välistä tasa-arvoa? Kun lakiesityksen tavoitteita arvioidaan naisten ja miesten tasa-arvon kannalta, apuna voidaan käyttää seuraavia kysymyksiä: Voidaanko valmisteilla olevalla lailla poistaa tasa-arvon esteitä? Edistääkö se miesten ja naisten välistä tasa-arvoa esimerkiksi

- *työelämässä, taloudellisessa asemassa,*
- *mahdollisuudessa toteuttaa vanhemmuutta ja yhdistää työ- ja perhe-elämä,*
- *koulutuksessa ja ammatillisessa kehityksessä,*
- *työmahdollisuuksissa, työllisyydessä sekä ammatillisessa ja urakehityksessä,*
- *yhteiskunnallisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien toteutumisessa,*
- *terveyteen ja sairastavuuteen sekä näihin liittyvien palvelujen tarpeessa,*
- *turvallisuudessa ja väkivallan uhatta,*
- *yhteiskunnallisen osallisuuden turvaamisessa,*
- *ajankäytössä, harrastuksissa ja virkistyksen tarpeeseen sekä muilla alueilla, joilla on merkitystä sukupuolten tasa-arvon toteuttamisessa?*

Sukupuolivaikutuksia arvioidessa tulisi selvittää esimerkiksi tilastotietojen avulla sitä, millä kyseisen lakihankkeen alueilla miesten ja naisten välillä on eroja. Näennäisesti neutraaleilla säännöksillä voi olla erilaisia vaikutuksia miehiin ja naisiin. Tasa-arvoisen kohtelun tulee toteutua myös eri ryhmien välillä, jakautuvathan miehet ja naiset muun muassa ikänsä, etnisen taustansa ja asuinpaikkansa mukaan.

Tasa-arvossa ei ole kysymys samanlaisuuden vaatimuksesta vaan yhtäläisten mahdollisuuksien turvaamisesta. Erilaisuus ei aina merkitse epätasa-arvoisuutta. Esimerkiksi siinä, että naiset ja miehet harrastavat eri asioita, tasa-arvoinen kohtelu voisi merkitä sitä, että naisten ja miesten harrastuksia tuetaan tasapuolisesti.

Sosiaalietuudet saattavat olla näennäisesti sukupuolineutraaleja; muun muassa perhevapaat on tarkoitettu yhtä hyvin naisille kuin miehille, vaikka naiset käyttävät niistä valtaosan. Lainvalmistelijan tehtävänä saattaisi olla sen arvioiminen, mitä taloudellisia, työllisyyteen tai vanhemmuuteen liittyviä vaikutuksia naisille/miehille perhevapaiden epätasaisesta jakautumisesta aiheutuu. Lainlaatija voi edelleen arvioida, voidaanko näiden vaikutusten katsoa edistävän/uhkaavan sukupuolten välistä tasa-arvoa ja löytyisikö sellaisia vaihtoehtoisia ehdotuksia, jotka poistaisivat havaittuja eriarvoisuuksia.

Seuraavassa on lyhyesti pyritty tiivistämään esimerkinomaisesti joitakin niistä asioista, joihin saattaa olla hyvä kiinnittää huomiota lakihankkeen sukupuolirelevanssia tai sukupuolivaikutuksia arvioidessa. Lisäksi on koottu näitä alueita koskevia tärkeimpiä normeja sekä tietoja eroista naisten ja miesten välillä. Listaus ei ole kattava, vaan ainoastaan esimerkinomainen.

Taloudellinen asema

Naisten ja miesten taloudellista itsenäisyyttä pidetään yhtenä tasa-arvon kulmakivenä. Perustuslaissa, tasa-arvolaisissa ja kansainvälisissä sopimuksissa on säädetty

samapalkkaisuuden edistämistavoitteista. Samapalkkaisuus on myös EU:n tasa-arvopolitiikan ydin.

Huolimatta omasta lainsäädännöstämme ja kansainvälisistä sopimuksista naisten ja miesten välillä on kaikilla taloudellisen aseman mittareilla systemaattisia eroja naisten tappioksi. Esimerkiksi valtionveron alaisista pääomatuloista miesten osuus on 71 prosenttia. Palkkatyössä naisten säännöllisen työajan keskiansiot ovat keskimäärin 82 prosenttia miesten keskiansioista. Vuoden 2002 ensimmäisellä neljänneksellä säännöllisen työajan keskiansiot olivat naisilla noin 1 940 € ja miehillä 2 380 €, palkkaero noin 440 €. Tähän on kiinnittänyt huomiota myös EU:n neuvosto, joka suosituksessaan Suomelle työllisyyspolitiikan toteuttamisesta 23.1.2002 totesi, että ”naisten ja miesten tasa-arvon valtavirtaistamisen yhteydessä olisi tarvittavin toimin kavennettava naisten ja miesten välisiä palkkaeroja.”

Naisten ja miesten palkkaerot heijastuvat myös sosiaaliturvan ansiosidonnaisiin etuuksiin, kuten eläkkeisiin ja päivärahoihin.

Mahdollisuudet toteuttaa vanhemmuutta ja yhdistää työ- ja perhe-elämä

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta velvoittaa jokaisen työnantajan edistämään sukupuolten tasa-arvoa työelämässä tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Tasa-arvon edistämiseksi työelämässä työnantajan tulee, ottaen huomioon käytettävissä olevat voimavarat ja muut asiaan vaikuttavat seikat, kehittää työoloja sellaisiksi, että ne soveltuvat sekä naisille että miehille, ja helpottaa niin naisten kuin miesten osalta työelämän ja perhe-elämän yhteensovittamista.

Työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista edistetään mm. perhevapailla, joustavilla työajoilla ja kunnallisilla päivähoitopalveluilla. Perhevapaiden käyttö keskittyy edelleen naisille. Isistä vain alle kaksi kolmasosaa käyttää heille kuuluvaa isyysvapaata edes osittain, ja vain noin kaksi prosenttia isistä jakaa vanhempainvapaata lapsen äidin kanssa. Tasa-arvon edistäminen tarkoittaa muun muassa sitä, että lastenhoito- ja kodinhoitopalveluja kehitetään niin, että naisilla ja miehillä on samanlaiset mahdollisuudet osallistua työelämään.

Määräaikaiset työsuhteet ovat erityisesti nuorten naisten ongelma. Vuonna 2002 määräaikaisissa työsuhteissa työskenteli 20 prosenttia naisista ja 13 prosenttia miehistä. Suurin osa määräaikaisissa työsuhteissa työskentelevistä haluaisi vakituisen työpaikan. Yleisintä määräaikainen työ on valtiolla ja kunnissa. Julkisella sektorilla työskentelevillä hedelmällisessä iässä olevilla naisilla ovat määräaikaiset työsuhteet yleisimpiä. Tämä näkyy myös esimerkiksi alhaisessa syntyvytydessä.

Tilastot yksinhuoltajuuden jakautumisesta sukupuolten välillä tuovat tärkeää tietoa lainlaatijalle. Lasten huoltajuus on yleisemmin äideillä kuin isillä. Etävanhempien mahdollisuus toteuttaa vanhemmuuttaan on erilainen kuin lähivanhempien.

Koulutus

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta määrää viranomaiset, oppilaitokset ja muut koulutusta järjestävät yhteisöt huolehtimaan siitä, että naisilla ja miehillä

on samat mahdollisuudet koulutukseen ja ammatilliseen kehitykseen sekä että opetus, tutkimus ja oppiaineisto tukevat lain tarkoituksen toteutumista.

Kaikista yli 15-vuotiaista naisista 58 prosentilla ja miehistä 59 prosentilla on jonkinasteinen ammatillinen loppututkinto, alle 45-vuotiaista naisilla samanikäisiä miehiä jopa useammin. Naisten ja miesten jakautumisessa eri aloille on kuitenkin huomattavia eroja. Tämä näkyy selvimmin miesten keskittymisenä teknillisille aloille naisten toimiessa opetus- ja hoivatehtävissä.

Enemmistö yliopisto-opiskelijoista on naisia, ja vuonna 2001 heitä oli 59 prosenttia akateemisen loppututkinnon suorittaneista. Naisten osuus kaikista tohtorin tai lisensiaatin tutkinnon suorittaneista oli vuonna 2001 jo 46 prosenttia, mutta naisten tutkijanura tohtorintutkinnon suorittamisen jälkeen ei etene yhtä hyvin kuin miesten. Tutkimukset ovat Suomen Akatemian mukaan osoittaneet, että tulokseen arvioiduksi samantasoiseksi kuin tutkijamies, tutkijanaisen on julkaistava 2,5 kertaa enemmän kuin miestutkijan. Yliopistojen professoreista naisia oli vuonna 1999 vain 18 prosenttia. Suomen Akatemian tasa-arvotyöryhmän ehdotuksen mukaan tutkimusta arvioitaessa tulisi huolehtia siitä, että arviointia suorittamassa on molempien sukupuolten edustajia ja että erilaisiin tutkimusryhmiin ja tutkimusvirkoihin rekrytoidaan sekä miehiä että naisia.

Työmahdollisuudet, työllisyys ja työttömyys, ammatillinen kehitys ja urakehitys

Tasa-arvolakiin on kirjattu työnantajan velvollisuus edistää tasa-arvoa muun muassa edistämällä naisten ja miesten tasapuolista sijoittumista erilaisiin tehtäviin ja luomalla heille yhtäläiset mahdollisuudet edetä työssä.

Naiset osallistuvat työelämään lähes yhtä usein kuin miehet. Toukokuussa 2002 naisten osuus koko työvoimastamme oli 48,1 prosenttia, työllisestä työvoimasta 48,4 prosenttia. Kaikista 15–64 -vuotiaista naisista työvoimaan kuului 66,7 prosenttia, miehistä 72,4 prosenttia. Olennaisimmat erot naisten ja miesten työvoimaan kuuluvuudessa ovat edelleenkin niissä ikäryhmissä, jotka osuvat perheen perustamisen ja lasten hankkimisen aikaan.

Miesten ja naisten työttömyysaste oli vuonna 2002 9,1 prosenttia. Naisten osuus kaikista työttömistä laski hieman alle puoleen (48 %). Pitkäaikaistyöttömissä naisten osuus on pienempi kuin miesten. Naiset osallistuvat miehiä aktiivisemmin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin, kuten työvoimakoulutukseen tai tukityöhön. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden piirissä olevista naisia oli 60,5 prosenttia vuonna 2002 eli enemmän kuin heidän osuutensa työttömistä.

Työmarkkinoiden sukupuolen mukaisen segregaation purkamista pidetään yhtenä keskeisenä tekijänä tasa-arvon edistämässä, mm. samapalkkaisuuden toteutumisen kannalta. Työmarkkinat ovat jakautuneet myös vertikaalisesti. Johtotehtävissä naiset työskentelevät edelleenkin varsin harvoin. Vain 2 prosenttia työssä olevista naisista on johtotehtävissä, miehistä 7 prosenttia.

Yhteiskunnallisten vaikutusmahdollisuuksien ja osallistumismahdollisuuksien toteutuminen

Tasa-arvon toteutumisen lähtökohtana on se, että naiset ja miehet ovat tasa-arvoisesti edustettuina toimijoina kaikilla yhteiskunnan tasoilla ja alueilla.

Tasa-arvolaisissa 1995 on säädetty naisten ja miesten tasapuolisesta edustuksesta valtion komiteoissa, kunnallisissa toimielimissä sekä julkishallinnon ja valtio- ja kuntaenemmistöisten yhtiöiden johtoelimissä. Valtion komiteoissa, toimikunnissa ja vastaavissa elimissä sekä kunnallisissa toimielimissä, kuten lautakunnissa ja kunnan hallituksessa, tulee naisia ja vastaavasti miehiä olla 40- 60 prosenttia. Kansanedustajista (2004) naisia on 37 prosenttia.

Tasa-arvolainsäädännön yhtenä perustavoitteena on se, että naisten ja miesten on voitava osallistua tasavertaisesti yhteiskunnallisten asioiden hoitamiseen. Lainvalmistelun kannalta olennainen osa on eri intressiryhmien kuuleminen. Tällöin on hyvä huomioida naisten ja miesten osittain erilainen järjestösuuntautuneisuus ja huolehtia, että molemmat ryhmät tulevat tasapuolisesti kuulluiksi. On tärkeää tiedostaa se, että kaikilla suurillakaan intressiryhmillä ei ole (etu)järjestöä lainkaan.

Terveys ja sairastavuus

Laissa potilaan asemasta ja oikeuksista todetaan jokaisella Suomessa pysyvästi asuvalla henkilöllä olevan oikeus ilman syrjintää saada terveydentilansa edellyttämää terveyden- ja sairaanhoitoa niiden voimavarojen rajoissa, jotka kulloinkin ovat terveydenhuollon käytettävissä.

Naiset elävät keskimäärin 7 vuotta pidempään kuin miehet. Vastasyntyneen pojan elinajan odote vuonna 2001 oli 74,6 vuotta, tyttölapsen 81,5 vuotta. Eroja aiheuttavat esimerkiksi kiireestä ja uupumuksesta aiheutuva rasitus, erilaiset elämäntapatekijät sekä tapaturmien syyt, jotka vaihtelevat sukupuolen mukaan. Naisten ja miesten erilaiset tarpeet tulee ottaa huomioon myös muun muassa työsuojelua kehitettäessä. Tasa-arvolain mukaan työnantajan tulee huolehtia siitä, ettei työntekijä joudu työpaikalla sukupuolisen häirinnän tai ahdistelun kohteeksi. Oma ongelmansa on perhe- ja lähisuhdeväkivalta: Vuonna 1998 julkaistun tutkimuksen mukaan 40 prosenttia naisista on joutunut joskus elämässään miehen tekemän fyysisen tai seksuaalisen väkivallan uhriksi.

Turvallisuus ja väkivallan uhka

YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan sopimuksen mukaan sopimusvaltioiden tulee ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin, lainsäädäntötoimet mukaan lukien, estääkseen kaikenlaisen naisten kaupan ja naisten prostituutiosta hyötymisen.

Yhdistyneiden Kansakuntien kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen Palermon sopimuksen lisäpöytäkirja kohdistuu rajat ylittävään ihmiskaup-

paan, jonka tarkoitus on hyötyä toisen prostituutiosta tai muusta seksuaalisesta hyväksikäytöstä.

Suomessa prostituutio on lisääntynyt. Suomen prostituutio tapahtuu poliisin selvitysten mukaan pääasiassa rikollisten välittäjien kautta, ja sitä johdetaan Venäjältä ja Virosta. Suomi on prostituution kohde- ja läpikulkumaa. Suomesta suuntautuu lähialueille seksimatkailua yhä laajemmin.

Sukupuolinen häirintä on useammin naisten ongelma kuin miesten. Tasa-arvolain mukaan työnantajan tulee huolehtia siitä, ettei työntekijä joudu työpaikalla häirinnän kohteeksi.

Naisten kokemaa väkivaltaa on suurimmaksi osaksi lähisuhdeväkivaltaa. Terveyssektorilla yli puolessa asiakaskontakteissa, sosiaalisektorilla neljässä viidesosassa ja oikeussektorilla kahdessa kolmasosassa väkivallan tekijä oli uhrin puoliso tai seurustelukumppani. Neljä naista kymmenestä on joutunut miehen tekemän fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joskus elämänsä aikana 15 vuotta täytettyään. Nykyisen puolison tekemän fyysisen tai seksuaalisen väkivallan tai väkivallalla uhkailun kohteeksi oli joutunut 22 prosenttia naisista. Miehet kokevat enemmän katuväkivaltaa. Monissa asiakaspalveluammateissa koetaan fyysistä tai henkistä työpaikkaväkivaltaa tai sen uhkaa.

Väkivallan kustannuksia kuntatasolla käsittelevän tutkimuksen mukaan naisiin kohdistuvasta väkivallasta aiheutuvat kuntatasolla 103 000 euron kustannukset kuukaudessa. Kun ne muutetaan vuositasoa ja koko maan tasoa vastaaviksi, saadaan kustannuksiksi 91 miljoonaa euroa. Kustannusten arviointi on vaikeaa. Väki-valta kietoutuu moneen muuhun ongelmaan. Väki-valta on tällä hetkellä piilo-ongelma. Uhri saattaa hakea apua väkivallan sijaan johonkin muuhun ongelmaan.

Yhteiskunnallisen osallisuuden turvaaminen

Perustuslain mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Yhteiskunnallisen osallisuuden turvaamisen kannalta on keskeistä turvata hyvinvointipalvelut. Miesten sosiaalinen syrjäytyneisyys on yleisempää kuin naisten. Esimerkiksi kodittomia koskevien asioiden valmistelussa on hyvä ottaa huomioon kodittomien sukupuolijakauma. Asunnottomuus on suurelta osin miesten ongelma.

Pitkäaikaistyöttömyyden vaikutukset eroavat sukupuolen mukaan. Avioerotilanteissa lapset jäävät useimmiten asumaan äitinsä kanssa. Näin naisten mahdollinen syrjäytyminen on laajavaikutuksisempaa kuin miesten.

Ajankäyttö, harrastukset ja virkistyksen tarve

Liikunta- ja nuorisotyölakien tarkoituksena on luoda edellytyksiä kasvattavalle kansalaistoiminnalle sekä edistää sukupolvien, sukupuolten ja alueiden välistä tasa-arvoa. Naisten ja miesten ajankäytössä, harrastuksissa ja virkistyksen tarpeessa on eroja, joihin tulee kiinnittää huomiota muun muassa resursseja jaettaessa.

Ajankäyttötutkimusten mukaan naiset käyttävät miehiä aktiivisemmin kirjastoja, käyvät miehiä useammin teatterissa, klassisen musiikin konserteissa, museoissa ja taidenäyttelyissä sekä muodostavat enemmistön opiskelijoista omaehtoisessa vapaa-ajan aikuiskoulutuksessa, kun taas miehet käyvät naisia useammin urheilukilpailuissa, elokuvissa ja kevyen musiikin konserteissa. Naisten ja miesten kotityöt jakautuvat tasa-arvobarometrin 2004 mukaan edelleen selvästi naisten töihin ja miesten töihin: naiset huolehtivat pyykinpesusta, silityksestä, ruuanlaitosta, astiapesusta ja siivouksesta miesten hoitaessa huoltotyöt, korjaukset, rakentamisen ja kulkuvälineet.

Nopeasti kehittyvä kulttuuri- ja viestintäteknologia voi tarkoituksellisesti tai epähuomiossa saada aikaan epätoivottuja sukupuolivaikutuksia. Mainonta ja muu viestintä voivat sivutuotteena ruokkia kaavamaisia käsityksiä työ- ja perhe-elämän työnjaosta. Erään tutkimuksen mukaan 51 prosenttia naisista ja 35 prosenttia miehistä katsoi mainosten antavan sen kuvan, että kotityöt kuuluvat vain naisille.

6. Arvioinnin tulokset ja niiden huomioonottaminen

Arvioinnin suorittamista koskevat perustelut (vrt. kohta 5 sivulla 8) sekä selvitys arvioinnin tuloksista ja niiden huomioonottamisesta lainvalmistelussa raportoidaan valmisteluasiakirjoissa ja sisällytetään lakiesityksen perusteluihin.

Lakiesityksen perusteluissa todetaan myös se, ettei esityksellä arvioida olevan vaikutuksia sukupuolten asemaan.

LIITE: NORMIKOKOELMA

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731; 2 luku, 6 §: Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehtoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus 18.5.1990/439, SopS 19; 14 artikla: Tässä yleissopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus 30.1.1976/108, SopS 8; 26 artikla: Kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojaan. Tässä suhteessa lain tulee kieltää kaikki syrjintä ja taata kaikille henkilöille yhtäläinen ja tehokas suojelelu rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää vastaan.

YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus CEDAW 26.9.1986/686, SopS 68; 3 artikla: Sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin asianmukaisiin toimiin mukaan lukien lainsäädäntötoimet, kaikilla aloilla, erityisesti poliittisella, sosiaalisella, taloudellisella ja sivistyksellisellä alalla, varmistaakseen naisten täyden kehityksen ja etenemisen, jotta heille taataan mahdollisuudet harjoittaa ja nauttia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia tasa-arvoisina miesten kanssa. Sopimus kokonaisuudessaan, kuten muukin voimassa oleva lainsäädäntö, löytyy osoitteesta www.finlex.fi.

YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 3.1.1976, SopS 37 käsittää mm. työhön ja työoloihin, asumiseen, ravinnonsaantiin ja opetukseen liittyviä oikeuksia. TSS-sopimus käsittää erityisen määräyksen siitä, että oikeudet tulee taata yhtäläisesti naisille ja miehille.

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609; 1 §: Tämän lain tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä (www.finlex.fi).

Amsterdamin sopimus 2.10.1997; 2,3,13 ja 141 artikla (ks., kuten muukin EU-lainsäädäntö, Senaattori/EU-asioiden valmistelu/EU-säädökset, asiakirjat ja tieto-

kannat/esim. EUR-LEX tai Kauppakaari Oy:n Online): Toteuttaessaan tässä sopimuksessa tarkoitettua toimintaa yhteisö pyrkii poistamaan eriarvoisuutta miesten ja naisten välillä sekä edistämään miesten ja naisten välistä tasa-arvoa. Jokainen jäsenvaltio huolehtii sen periaatteen noudattamisesta, että miehille ja naisille maksetaan samasta tai samanarvoisesta työstä sama palkka.

Euroopan unionin direktiivi miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa 9.2.1976 (ks. Amsterdamin sopimus); 1 artikla: Tämän direktiivin tarkoituksena on toteuttaa jäsenvaltioissa miesten ja naisten tasa-arvoinen kohtelu mahdollisuuksissa työhön, uralla etenemiseen ja ammatilliseen koulutukseen sekä työoloissa samoin kuin sosiaaliturvassa.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 24.5.2002 (PE-CONS 3624/02) miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa annetun neuvoston direktiivin 76/207/ETY muuttamisesta

Euroopan unionin direktiivi miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 10.2.1975 (ks. Amsterdamin sopimus)

Yhdistyneiden Kansakuntien kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen yleissopimus, Palermo 2000: Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen lisäpöytäkirja ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta

YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista 16.8.1991/1130, Sops 60; 2 artikla: Sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat tässä yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua.

Työsopimuslaki 30.4.1970/320; 17 §: Työnantajan on kohdeltava työntekijöitään tasapuolisesti niin, ettei ketään perusteettomasti aseteta toisiin nähden eri asemaan syntyperän, uskonnon, iän, poliittisen tai ammattiyhdistystoiminnan tahi muun näihin verrattavan seikan vuoksi.

Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750; 11 §: Viranomaisen on kohdeltava palveluksessaan olevia virkamiehiä tasapuolisesti niin, ettei ketään perusteettomasti aseteta toisiin nähden eri asemaan syntyperän, kansalaisuuden, sukupuolen, uskonnon, iän taikka poliittisen tai ammattiyhdistystoiminnan taikka muun näihin verrattavan seikan vuoksi.

Analys av könskonsekvenser

i lagstiftningsprojekt



Sammandrag

Analys av könskonsekvenser i lagstiftningsprojekt. Helsingfors 2007. 32 s. (Social- och hälsovårdsministeriets publikationer, ISSN 1236-2050, 2007:25), ISBN 978-952-00-2491-8 (inh.), ISBN 978-952-00-2492-5 (PDF)

Enligt jämställdhetslagen skall varje myndighet främja jämställdheten mellan könen i myndighetens egen verksamhet. Med jämställdhetsintegrering avses sådan administrativ praxis och sådana arbetssätt med vars hjälp främjandet av jämställdhet stöds som en del av ministeriets och myndighetens verksamhet. Avsikten är med andra ord att de tjänstemän som svarar för innehållet inom respektive politikområde tar främjandet av jämställdheten mellan könen på allvar i sitt arbete. Syftet med jämställdhetsintegreringen är att bryta de könsneutrala, delvis t.o.m. könsblinda handlingsätten och kulturen. Ett av redskapen för jämställdhetsintegrering är analys av könskonsekvenser.

Analys av lagstiftningsprojektens könskonsekvenser och av möjligheterna att främja jämställdhet är en administrativ metod med vars hjälp man strävar att främja genomförandet av jämställdhet.

Jämställdhetsintegrering tillämpas vid all lagberedning och budgetberedning, i statsförvaltningens olika program och projekt samt i personalpolitiken. Jämställdhetsintegreringen beaktas också i de resultatavtal som ingås mellan ministerierna och de ämbetsverk som är underställda dem.

Denna handledning tillämpas vid lagberedning. Analys av könskonsekvenser vid lagberedning innebär att man på förhand strävar att utreda lagens konsekvenser för kvinnor/män, för att det inte vid tillämpningen av lagen indirekt skall uppstå diskriminerande könskonsekvenser. Målet är också en högklassig lagberedning.

Nyckelord: jämställdhet, kön, integrering av könsaspekten

Innehåll

1. Integrering av ett köns- och jämställdhetsperspektiv	21
2. Analys av könskonsekvenser vid lagberedning	22
3. Utredning av behovet av analys av könskonsekvenser	22
När det uppenbarligen inte finns skillnader som grundar sig på kön	23
När skillnader som grundar sig på kön observeras	23
När lagstiftningsprojekt gäller endast det ena könet	23
4. Planering av analysen	23
5. Genomförande av och bedömningsgrunder för analysen	23
Ekonomisk ställning	25
Möjligheter att utöva föräldraskap och att kombinera arbete och familjeliv	25
Utbildning	26
Arbetsmöjligheter, sysselsättning och arbetslöshet, yrkesmässig utveckling och karriärutveckling	26
Samhälleliga påverkningsmöjligheter och möjligheter till deltagande	27
Hälsa och sjukfrekvens	27
Säkerhet och risken för våld	28
Tryggande av samhällelig delaktighet	29
Tidsanvändning, fritidsintressen och rekreationsbehov	29
6. Analysens resultat och beaktandet av dem	30
BILAGA: NORMSAMLING	31



1. Integrering av ett köns- och jämställdhetsperspektiv

I regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens II regering 19.4.2007 konstateras att *regeringen förbinder sig som helhet att målmedvetet främja jämställdheten i allt beslutsfattande. Regeringen säkerställer att könsperspektivet integreras i lagberedningen, budgetprocessen och i andra viktiga projekt redan i inledningsfasen. Ministerierna ordnar utbildning för främjande av frågan.*

Finland har förbundit sig att främja integreringen av ett köns- och jämställdhetsperspektiv genom att underteckna FN:s handlingsprogram från Pekingkonferensen och Europeiska unionens grundfördrag.

Enligt lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (nedan jämställdhetslagen) skall varje myndighet främja jämställdheten mellan könen i myndighetens egen verksamhet. Med jämställdhetsintegrering avses sådan administrativ praxis och sådana arbetssätt med vars hjälp främjandet av jämställdhet stöds som en del av ministeriets och myndighetens verksamhet. Avsikten är med andra ord att de tjänstemän som svarar för innehållet inom respektive politikområde tar främjandet av jämställdheten mellan könen på allvar i sitt arbete. Syftet med jämställdhetsintegreringen är att bryta de könsneutrala, delvis t.o.m. könsblinda handlingssätten och kulturen. Ett av redskapen för jämställdhetsintegrering är analys av könkonsekvenser.

Främjandet av jämställdhet mellan kvinnor och män är en samhällelig uppgift som finns inskriven redan i grundlagen. Analys av lagstiftningsprojektens könkonsekvenser och av möjligheterna att främja jämställdhet är en administrativ metod med vars hjälp man strävar att främja genomförandet av jämställdhet.

Jämställdhetslagen förbjuder såväl direkt som indirekt diskriminering på grund av kön. Med diskriminering avses att en person på grund av sitt kön försätts i olika ställning i förhållande till en annan person. I EU:s direktiv 76/207/EEG definieras indirekt diskriminering på följande sätt: "En situation där en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringsätt särskilt missgynnar personer av ett visst kön jämfört med personer av det andra könet, om inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet kan motiveras av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga."

Artikel 2 i Amsterdampfördraget innebär att jämställdheten i enlighet med principen om jämställdhetsintegrering skall beaktas i Europeiska unionens verksamhet.

Jämställdhetsintegrering tillämpas vid all lagberedning och budgetberedning, i statsförvaltningens olika program och projekt samt i personalpolitiken. Jämställdhetsintegreringen beaktas också i de resultatavtal som ingås mellan ministerierna och de ämbetsverk som är underställda dem.

Denna handledning tillämpas vid lagberedning.

Lagberedarna sörjer för analysen av könskonsekvenser som en del av lagberedningen. I särskilda frågor kan utomstående sakkunniga vid behov anlitas och utredningar beställas.

SHM följer upp och stöder verkställandet av jämställdhetsintegreringen i samarbete med de andra ministerierna.

2. Analys av könskonsekvenser vid lagberedning

Anvisningarna för beredning av regeringspropositioner reviderades sommaren 2004. Analysen av könskonsekvenserna utgör en egen punkt under bedömning av konsekvenserna i HELO-anvisningarna.

Enligt en undersökning gjord av professorn i juridik, Jyrki Tala, utfördes analys av könskonsekvenser endast i fråga om 2 % av lagförslagen år 1998.

Analys av könskonsekvenser vid lagberedning innebär att man på förhand strävar att utreda lagens konsekvenser för kvinnor/män, för att det inte vid tillämpningen av lagen indirekt skall uppstå diskriminerande könskonsekvenser. Målet är också en högklassig lagberedning.

3. Utredning av behovet av analys av könskonsekvenser

För alla lagstiftningsprojekt utreds behovet av en analys av könskonsekvenser när lagberedningen inleds. Det första steget är att utreda om det på det område som lagberedningsprojektet gäller finns skillnader mellan könen, eller om området i fråga har betydelse med tanke på främjandet av jämställdhet.

Könsrelevansen kan i allmänhet identifieras lätt och med relativt lite extra arbete. Resultatet av utredningsskedet är att man konstaterar om en analys av könskonsekvenser behövs eller inte. Behovet av att analysera könskonsekvenser kan utredas med stödfrågor, av vilka en av de oftast använda är:

- Gäller lagstiftningsprojektet grupper av människor?

Om projektet gäller grupper av människor har det eventuellt könskonsekvenser.

En annan möjlig fråga är:

- Vilka är skillnaderna mellan kvinnor och män på området i fråga?

När det uppenbarligen inte finns skillnader som grundar sig på kön

Om lagstiftningsprojektet inte gäller grupper av människor och det inte på det område projektet gäller finns skillnader mellan kvinnor och män, uppstår det uppenbarligen inga könskonsekvenser. Då behöver könskonsekvenserna inte ytterligare utredas. Detta skall konstateras i motiveringen till propositionen.

När skillnader som grundar sig på kön observeras

Om svaren på ovan nämnda frågor är positiva är det möjligt att projektet har könskonsekvenser. Då skall en analys av könskonsekvenserna göras i lagberedningen.

När lagstiftningsprojekt gäller endast det ena könet

Om ett lagstiftningsprojekt som i verkligheten gäller endast det ena könet är under arbete skall könskonsekvenserna analyseras. Om projektet gäller ett område där statistiken visar att situationen könen emellan är jämlik, är det bra att granska hur den nya lagen skulle förändra den nuvarande situationen.

4. Planering av analysen

Oberoende av på vilket sätt ett lagstiftningsprojekt bereds, är det väsentligt att frågan om en analys av könskonsekvenserna tas upp i beslutsfattandet om beredningen av projektet och att slutsatserna antecknas på ett korrekt sätt.

När en arbetsgrupp, projektgrupp, kommitté eller någon motsvarande grupp utses för beredningen av en lag inkluderas en analys av könskonsekvenserna i uppdraget. Om lagen bereds som ett projekt skall projektplanen omfatta en tidtabell för analysen av könskonsekvenser.

5. Genomförande av och bedömningsgrunder för analysen

De olika skedena i genomförandet av en analys består av att skaffa information, att utföra analysen och att dra slutsatser. Resultaten rapporteras som en del av lagberedningsprojektet. Vid beredningen kan utomstående sakkunskap användas, sakkunnigutlåtanden inhämtas, sakkunniga höras eller separata utredningar begäras.

Propositionens verkningar bedöms utifrån dess mål, innehåll, metoder och förväntade resultat: i vilka avseenden minskar de förväntade resultaten och verkningarna skillnaderna mellan kvinnor och män, i vilka avseenden avlägsnar de hinder och främjar jämställdheten mellan könen? När propositionens mål analyseras med avseende på jämställdheten mellan kvinnor och män kan följande frågor användas som stöd:

Kan vi med den lag som är under beredning avlägsna hinder för jämställdhet? Främjar den jämställdheten mellan kvinnor och män t.ex. i fråga om

- arbetsliv, ekonomisk ställning,
- möjligheter att utöva föräldraskap och att kombinera arbete och familjeliv,
- utbildning och yrkesmässig utveckling,
- arbetsmöjligheter, sysselsättning, yrkesmässig utveckling och karriärutveckling
- samhällsliga påverkningsmöjligheter och möjligheter till deltagande,
- hälsa och sjukfrekvens samt behovet av tjänster i anslutning till detta,
- säkerhet och risken för våld
- tryggheten av samhällelig delaktighet,
- tidsanvändning, fritidsintressen och rekreationsbehov samt andra områden som har betydelse för genomförandet av jämställdhet mellan könen?

Vid en analys av könskonsekvenser bör man t.ex. med hjälp av statistiska uppgifter utreda på vilka av lagstiftningsprojektets områden det finns skillnader mellan män och kvinnor. Skenbart neutrala bestämmelser kan ha olika konsekvenser för män och kvinnor. Likabehandlingsprincipen skall också förverkligas mellan olika grupper; män och kvinnor fördelar sig ju på olika grupper enligt bl.a. ålder, etnisk bakgrund och hemort.

Jämställdhet handlar inte om ett krav på likhet, utan om att trygga lika möjligheter. Olikhet innebär inte alltid bristande jämställdhet. När t.ex. kvinnor och män har olika fritidsintressen kunde likabehandlingsprincipen innebära att kvinnors och mäns fritidsintressen stöds på ett rättvist sätt.

Sociala förmåner kan vara skenbart könsneutrala; bl.a. familjeledigheterna är avsedda lika väl för kvinnor som för män, fastän kvinnorna använder merparten av dem. Lagberedarens uppgift kunde vara att analysera vilka ekonomiska konsekvenser eller konsekvenser i fråga om sysselsättning eller föräldraskap den ojämna fördelningen av familjeledigheterna medför för kvinnorna/männen. Lagberedaren kan vidare analysera om dessa konsekvenser kan anses främja/utgöra ett hot mot jämställdheten mellan könen och om det finns några alternativa förslag som skulle avlägsna observerade brister i jämställdheten.

I det följande har eftersträvat att i exempelform sammanfatta några av de frågor det kan finnas orsak att lyfta fram när könsrelevansen eller könskonsekvenserna analyseras i fråga om ett lagstiftningsprojekt. Dessutom har viktiga normer på dessa områden samt uppgifter om skillnader mellan kvinnor och män sammanställts. Förteckningen är inte heltäckande, utan exemplifierande.

Ekonomisk ställning

Ekonomisk självständighet för kvinnor och män anses vara en av hörnstenarna för jämställdheten. I grundlagen, jämställdhetslagen och internationella avtal har införts bestämmelser om främjandet av principen om lika lön. Likalönsprincipen utgör också kärnan i EU:s jämställdhetspolitik.

Trots vår egen lagstiftning och de internationella avtalen finns det, mätt med alla mått på ekonomisk ställning, systematiska skillnader mellan kvinnor och män till kvinnornas nackdel. Av de kapitalinkomster på vilka statsskatt skall verkställas är männens andel 71 procent. I lönearbete är kvinnornas medelinkomst vid regelbunden arbetstid i genomsnitt 82 procent av männens medelinkomst. Under det första kvartalet av år 2002 var kvinnornas medelinkomst vid regelbunden arbetstid 1 940 € och männens 2 380 €, en löneskillnad på ca 440 €. Också Europeiska unionens råd har lyft fram detta, och konstaterar för Finlands del i sin rekommendation av den 23 januari 2002 om genomförandet av sysselsättningspolitiken, att landet bör "vidta lämpliga åtgärder inom ramen för en strategi för integrering av ett jämställdhetsperspektiv och på så sätt minska löneskillnaderna mellan könen".

Löneskillnaderna mellan kvinnor och män kommer också till synes i inkomstrelaterade förmåner, såsom pensioner och dagpenningar.

Möjligheter att utöva föräldraskap och att kombinera arbete och familjeliv

Lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män ålägger varje arbetsgivare att i arbetslivet främja jämställdheten mellan könen på ett målinriktat och planmässigt sätt. För att främja jämställdheten skall arbetsgivaren med hänsyn till sina resurser och andra relevanta omständigheter utveckla arbetsförhållandena så att de lämpar sig för både kvinnor och män, och underlätta samordningen av arbete och familjeliv för kvinnor och män.

Samordningen av arbete och familjeliv främjas bl.a. genom familjeledigheter, flexibla arbetstider och kommunala dagvårdstjänster. Försättningsvis är det mest kvinnorna som utnyttjar familjeledigheterna. Av fäderna utnyttjar endast färre än två tredjedelar ens delvis den faderskapsledighet de har rätt till, och endast ca två procent av fäderna delar föräldraledigheten med barnets mor. Främjandet av jämställdhet innebär bl.a. att barnavårds- och hemvårdstjänsterna utvecklas så att kvinnor och män har lika möjligheter att delta i arbetslivet.

Visstidsanställningar är ett problem för i synnerhet unga kvinnor. År 2002 var 20 procent av kvinnorna och 13 procent av männen visstidsanställda. Största delen av de visstidsanställda vill ha en fast anställning. Visstidsanställningar är vanligast hos stat och kommun. Bland kvinnor i fruktsam ålder inom den offentliga sektorn förekommer visstidsanställningar mest allmänt. Detta kommer också till synes i form av låg nativitet.

De statistiska uppgifterna om hur ensamföräldraskapet fördelar sig mellan könen ger lagberedaren viktig information. Mödrarna har oftare än fäderna vårdnaden om barnen. Möjligheterna att utöva föräldraskap är annorlunda för de frånvarande föräldrarna än för de föräldrar som bor med sina barn.

Utbildning

Lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män ålägger myndigheter, läroanstalter och andra samfund som har ansvar för utbildning och undervisning att se till att kvinnor och män har lika möjlighet till utbildning och avancemang inom yrket samt att undervisningen, forskningen och läromedlen stöder syftet med lagen.

Av alla personer över 15 år har 58 procent av kvinnorna och 59 procent av männen en yrkesexamen på någon nivå, av kvinnorna under 45 år t.o.m. flera än av männen i samma ålder. I fråga om hur kvinnorna och männen fördelar sig på olika branscher finns ändå betydande skillnader. Detta kommer tydligast fram i att männen är koncentrerade till de tekniska branscherna medan kvinnorna arbetar inom undervisning och vård.

En majoritet av dem som studerar vid universitet är kvinnor, och år 2001 utgjorde de 59 procent av de personer som avlagt akademisk slutexamen. Kvinnornas andel av dem som avlagt doktors- eller licentiatexamen var år 2001 redan 46 procent, men efter avlagd doktorsexamen avancerar kvinnorna inte lika bra som männen i karriären som forskare. Enligt Finlands Akademi har undersökningar visat att en kvinnlig forskare, för att bedömas vara på samma nivå som en manlig forskare, måste publicera 2,5 gånger mera än en manlig forskare. Av universitetsprofessorerna var endast 18 procent kvinnor år 1999. Enligt ett förslag av jämställdhetsarbetsgruppen vid Finlands Akademi skall man vid bedömning av forskning se till att bedömningen utförs av företrädare för båda könen och att det rekryteras såväl män som kvinnor till olika forskningsgrupper och forskningstjänster.

Arbetsmöjligheter, sysselsättning och arbetslöshet, yrkesmässig utveckling och karriärutveckling

I jämställdhetslagen ingår bestämmelser om arbetsgivarens skyldighet att främja jämställdheten bl.a. genom att främja en jämn fördelning mellan kvinnor och män i olika uppgifter samt genom att skapa lika möjligheter till avancemang för kvinnor och män.

Kvinnorna deltar i arbetslivet nästan lika ofta som männen. I maj 2002 var kvinnornas andel av hela vår arbetskraft 48,1 procent, av den sysselsatta arbetskraften 48,4 procent. Av alla kvinnor i åldern 15–64 år hörde 66,7 procent till arbetskraften, av männen 72,4 procent. De mest väsentliga skillnaderna i fråga om mäns och kvinnors arbetskraftstillhörighet finns fortfarande i de åldersgrupper för vilka tiden för att bilda familj och skaffa barn infaller.

Arbetslöshetsgraden för män och kvinnor var 9,1 procent år 2002. Kvinnornas andel av alla arbetslösa sjönk till aningen mindre än hälften (48 %). Bland de långtidsarbetslösa är kvinnornas andel lägre än männens. Kvinnorna tar mera aktivt än männen del av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, såsom arbetskraftsutbildning eller beredskapsarbete. Av de personer som omfattades av arbetskraftspolitiska åtgärder år 2002 utgjorde kvinnorna 60,5 procent, dvs. en större andel än kvinnornas andel av de arbetslösa.

En upplösning av könssegregeringen på arbetsmarknaden betraktas som en av de viktigaste faktorerna för att främja jämställdhet, bl.a. med tanke på genomförandet av likalönsprincipen. Arbetsmarknaderna är också uppdelade vertikalt. Kvinnor arbetar fortfarande rätt sällan i ledande positioner. Endast 2 procent av de förvärvsarbetande kvinnorna innehar ledande positioner mot 7 procent av männen.

Samhälleliga påverkningsmöjligheter och möjligheter till deltagande

Utgångspunkten för att genomföra jämställdhet är att kvinnor och män är jämställt representerade som aktörer på samhällets alla nivåer och områden.

I jämställdhetslagen av år 1995 ingår bestämmelser om lika representation för kvinnor och män i statliga kommittéer, kommunala organ samt ledningsorgan för den offentliga sektorn och bolag med kommunal eller statlig majoritet. I statliga kommittéer, delegationer och andra motsvarande statliga organ samt i kommunala organ, såsom nämnder och kommunstyrelser, skall kvinnor och män vara representerade till 40-60 procent vardera. Av riksdagsledamöterna (2004) är 37 procent kvinnor.

Ett av de grundläggande målen för jämställdhetslagstiftningen är att kvinnor och män skall kunna delta i skötseln av samhälleliga frågor på ett jämbördigt sätt. En väsentlig del av lagberedningen är att höra olika intressegrupper. Då är det viktigt att beakta den delvis olika organisationsinriktningen hos kvinnor och män, och att se till att båda grupperna hörs på ett rättvist sätt. Det är viktigt att vara medveten om att inte ens alla stora intressegrupper har någon (intresse)organisation överhuvudtaget.

Hälsa och sjukfrekvens

I lagen om patientens ställning och rättigheter konstateras att var och en som bor varaktigt i Finland, utan diskriminering och inom gränserna för de resurser som vid respektive tidpunkt står till hälso- och sjukvårdens förfogande, har rätt till sådan hälso- och sjukvård som hans eller hennes hälsotillstånd förutsätter.

Kvinnor lever i genomsnitt 7 år längre än män. Den förväntade livslängden för en nyfödd pojke var år 2001 74,6 år, medan den för en flicka var 81,5 år. Skillnader förorsakas bl.a. av stress- och utmattningsrelaterad belastning, olika livs-

stilsfaktorer samt olycksfallsorsakerna, vilka varierar efter kön. Kvinnors och mäns olika behov skall också beaktas bl.a. vid utvecklingen av arbetarskyddet. Enligt jämställdhetslagen skall arbetsgivaren se till att arbetstagarna inte utsätts för sexuella trakasserier eller sexuellt ofredande. Ett problem för sig är familjevåldet och våldet i nära relationer: Enligt en undersökning som publicerades år 1998 har 40 procent av kvinnorna någon gång i sitt liv blivit offer för fysiskt eller sexuellt våld utövat av en man.

Säkerhet och risken för våld

Enligt FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor skall konventionsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder, inklusive lagstiftning, för att bekämpa alla former av handel med kvinnor och utnyttjande av kvinnoprostitution.

Tilläggsprotokollet till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (den s.k. Palermokonventionen) behandlar gränsöverskridande människohandel vars syfte är utnyttjande av annans prostitution eller annat sexuellt utnyttjande.

I Finland har prostitutionen ökat. Prostitutionen i Finland sker enligt polisens utredningar i huvudsak via kriminella förmedlare, och den leds från Ryssland och Estland. Finland är både ett mål och ett genomgångsland för prostitution. Sexturism från Finland till närområdena förekommer i allt större omfattning.

Sexuella trakasserier är oftare ett kvinnoproblem än ett mansproblem. Enligt jämställdhetslagen skall arbetsgivaren se till att arbetstagarna inte utsätts för sexuella trakasserier på arbetsplatsen.

Det våld som kvinnor utsätts för är till största delen våld i nära relationer. I över hälften av klientkontaktarna inom hälsosektorn var våldsverkaren offrets make eller partner, inom socialsektorn var motsvarande andel fyra femtedelar och inom rättssektorn två tredjedelar. Fyra kvinnor av tio har någon gång i sitt liv efter 15 års ålder blivit utsatt för fysiskt eller sexuellt våld av en man. Av kvinnorna har 22 procent blivit utsatta för fysiskt eller sexuellt våld eller hot om våld av sin nuvarande make. Männerna är mera utsatta för gatuvåld. I många kundserviceyrken utsätts arbetstagarna för fysiskt eller psykiskt våld eller hot om våld.

En undersökning om kostnaderna på kommunnivå för våldet visar att våldet mot kvinnor ger upphov till kostnader på 103 000 euro i månaden på kommunnivå. När de ändras till att motsvara årsnivån för hela landet blir kostnaderna 91 miljoner euro. En bedömning av kostnaderna är svår att göra. Många andra problem hänger samman med våldet. Våldet är för närvarande ett dolt problem. I stället för att söka hjälp för våldet kan offret söka hjälp för något annat problem.

Tryggande av samhällelig delaktighet

Enligt grundlagen har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Genom lag skall var och en garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. Det allmänna skall, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det allmänna skall också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Det allmänna skall främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende.

För att samhällelig delaktighet skall kunna säkerställas är det viktigt att trygga välfärdstjänsterna. Social utslagning är vanligare bland männen än bland kvinnorna. När t.ex. frågor som gäller bostadslösa bereds är det viktigt att beakta könsfördelningen bland de bostadslösa. Bostadslöshet är till stor del ett mansproblem.

Konsekvenserna av långtidsarbetslöshet varierar efter kön. I skilsmässosituationer fortsätter barnen oftast att bo hos sin mor. Härigenom får eventuell utslagning hos kvinnor mera vittgående följder.

Tidsanvändning, fritidsintressen och rekreationsbehov

Idrottslagen och lagen om ungdomsarbete har som syfte att skapa förutsättningar för fostrande samhällsaktivitet samt att främja jämlikheten mellan generationerna, könen och regionerna. I fråga om kvinnors och mäns tidsanvändning, fritidsintressen och rekreationsbehov finns skillnader som bör beaktas bland annat vid tilldelningen av resurser.

Enligt tidsanvändningsundersökningar använder kvinnorna biblioteken mera aktivt än männen, de går oftare än männen på teater, konserter med klassisk musik, museer och konstutställningar samt utgör en majoritet av dem som på fritiden studerar inom den fria vuxenutbildningen, medan männen aktiverare besöker idrottstävlingar och går på bio och på konserter med lätt musik. Enligt jämställdhetsbarometern 2004 var kvinnors och mäns hemarbete fortfarande tydligt uppdelat i kvinnliga och manliga uppgifter: kvinnorna tar hand om tvätt, strykning, matlagning, diskning och städning medan männen tar om servicearbeten, reparationer, byggarbeten och fortskaffningsmedel.

Den snabbt framåtskridande kultur- och kommunikationsteknologin kan med eller utan avsikt få till stånd oönskade könskonsekvenser. Reklamen och den övriga informationsförmedlingen kan som en biprodukt ge näring åt stereotypa uppfattningar om arbetsfördelningen i arbetslivet och familjelivet. Enligt en undersökning ansåg 51 procent av kvinnorna och 35 procent av männen att reklamen ger en bild av att hemarbetet är kvinnornas uppgift.

6. Analysens resultat och beaktandet av dem

Motiveringarna för att utföra analysen (jmf punkt 5 på sidan 22) samt en utredning över analysens resultat och hur de beaktats i lagberedningen, rapporteras i beredningshandlingarna och inkluderas i motiveringen till propositionen.

Ifall propositionen inte bedöms ha några könskonsekvenser konstateras också detta i motiveringen till propositionen.

BILAGA: NORMSAMLING

Finlands grundlag 11.6.1999/731; 2 kap. 6 §: Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Jämställdhet mellan könen i samhällelig verksamhet och i arbetslivet främjas enligt vad som närmare bestäms genom lag, särskilt vad gäller lönesättning och andra anställningsvillkor.

Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna 18.5.1990/439, FördrS 19; artikel 14: Åtnjutandet av de fri- och rättigheter, som anges i denna konvention, skall tryggas utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter 30.1.1976/108, FördrS 8; artikel 26: Alla är lika inför lagen och har rätt till samma skydd av lagen utan åtskillnad av något slag. I detta avseende skall lagen förbjuda all åtskillnad och garantera envar ett likvärdigt och effektivt skydd mot varje åtskillnad på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor CEDAW 26.9.1986/686, FördrS 68; artikel 3: Konventionsstaterna skall på alla områden, och särskilt på de politiska, sociala, ekonomiska och kulturella områdena, vidta alla lämpliga åtgärder, inklusive lagstiftning, för att säkerställa full utveckling och framsteg för kvinnorna och därmed garantera dem utövande och åtnjutande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på grundval av jämställdhet med männen. Konventionen i sin helhet, liksom annan gällande lag, finns på adressen www.finlex.fi (på svenska all lagstiftning fr.o.m. 1987 och ett urval av fortfarande gällande äldre författningar, övers. anm.).

FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter 3.1.1976, FördrS 37 behandlar bl.a. rättigheter i fråga om arbete och arbetsförhållanden, boende, tillgång på föda och undervisning. I konventionen ingår en särskild bestämmelse om att lika rättigheter skall garanteras kvinnor och män.

Lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män 8.8.1986/609; 1 §: Denna lag har till ändamål att hindra diskriminering på grund av kön och främja jämställdheten mellan kvinnor och män samt att i detta syfte förbättra kvinnans ställning i synnerhet i arbetslivet (www.finlex.fi).

Amsterdamkonventionen 2.10.1997, artiklarna 2, 3, 13 och 141 (se, liksom för övrig EU-lagstiftning t.ex. www.europa.eu.int/eur-lex): I all verksamhet som avses i denna konvention skall gemenskapen syfta till att undanröja bristande jämställdhet mellan kvinnor och män och att främja jämställdhet mellan dem. Varje medlemsstat skall säkerställa att principen om lika lön för kvinnor och män för lika arbete eller likvärdigt arbete tillämpas.

Europeiska unionens direktiv om genomförandet av principen om lika behandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor 9.2.1976 (se Amsterdamkonventionen); artikel 1: Syftet med detta direktiv är att i medlemsstaterna realisera principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, däribland befordran, yrkesutbildning, arbetsvillkor och social trygghet.

Europaparlamentets och rådets direktiv 24.5.2002 (PE-CON 3624/02) om ändring av rådets direktiv 76/207/EEG om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor

Europeiska unionens direktiv om tillnärmningen av medlemsstaternas lagar om tillämpningen av principen om lika lön för kvinnor och män 10.2.1975 (se Amsterdamkonventionen)

FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, Palermo 2000: FN:s konvention om gränsöverskridande organiserad brottslighet och dess tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn

FN:s konvention om barnets rättigheter 16.8.1991/1130, FördrS 60; artikel 2: Konventionsstaterna skall respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i denna konvention utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställning i övrigt.

Lagen om arbetsavtal 30.4.1970/320; 17 §: Arbetsgivaren bör bemöta sina arbetstagare opartiskt, så att ingen utan fog gives en annan ställning än andra på grund av börd, religion, kön, ålder, politisk verksamhet eller fackföreningsverksamhet eller någon annan med dem jämförlig omständighet.

Statstjänstemannalagen 19.8.1994/750; 11 §: En myndighet skall bemöta sina tjänstemän opartiskt så att ingen utan fog särbehandlas på grund av börd, etnisk ursprung, nationalitet, kön, religion, övertygelse, funktionshinder, ålder, politisk verksamhet eller fackföreningsverksamhet eller någon annan därmed jämförbar omständighet.