

Anne Maria Holli, Marjo Rantala

TASA-ARVOVIRANOMAISTEN INSTITUTIONAALINEN ASEMA

Anne Maria Holli ja Marjo Rantala.
Tasa-arvoviranomaisten institutionaalinen asema.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:54

ISBN 978-952-00-2926-5 (nid.)
ISBN 978-952-00-2927-2 (PDF)

ISSN 1236-2115 (painettu)
ISSN 1797-9897 (verkkójulkaisu)

URN:ISBN:978-952-00-2927-2
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2927-2>

www.stm.fi/Julkaisut

Kannen kuva: Plug
Kustantaja: Sosiaali- ja terveysministeriö
Taitto: AT-Julkaisutoimisto Oy
Paino: Yliopistopaino, Helsinki 2009

TIIVISTELMÄ

TASA-ARVOVIRANOMAISTEN INSTITUTIONAALINEN ASEMA

■ Vuonna 2010 annettavaa hallituksen tasa-arvoselontekoa varten laadittu selvitys kuvaa suomalaisen tasa-arvopolitiikan institutionaaliset rakenteet ja arvioi niiden toimivuutta. Kohteena ovat valtionhallinnon erityiset tasa-arvoelimet (hallituksen tasa-arvoyksikkö TASY, tasa-arvovaltuutettu TAS ja tasa-arvoasiain neuvottelukunta TANE), rajatumpia erityistehtäviä hoitavat elimet (esim. eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta) sekä muun hallinnon yleiset institutionaaliset edellytykset toteuttaa tasa-arvopoliittiset velvoitteensa.

Arvioinnissa sovellettiin kolmea kriteeriä: (1) Miten vuoden 2001 tasa-arvoelinten organisaatiouudistukselle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet? (2) Miten tasa-arvopolitiikan institutionaaliset edellytykset tukevat annettujen tehtävien suorittamista? (3) Millaisia vahvuuksia ja heikkouksia tasa-arvopolitiikan institutionaalisissa rakenteissa on havaittavissa tutkimuksen osoittamien menestyskriteerien valossa? Lähteinä olivat hallinnolliset asiakirjat, kansainvälisessä tutkimushankkeessa vuosina 2005–2006 kerätty tasa-arvoelimissä toimivien henkilöiden haastatteluaineisto sekä aiempi kansallinen ja kansainvälinen tutkimus.

Selvityksessä todetaan, että vuoden 2001 tasa-arvoelinten organisaatiouudistus selkeytti tasa-arvoelinten työnjakoa, poisti siihen liittyviä hallinnollisia ongelmia ja vahvisti suomalaisen tasa-arvopolitiikan institutionaalisia rakenteita. Siitä huolimatta jäi edelleen joitakin ongelmia. Ne liittyvät mm. TASY:n alhaiseen hallinnolliseen asemaan, TAS:n itsenäisen aseman puutteisiin ja toimivallan heikkouksiin, koordinaatio-ongelmiin tasa-arvoelinten välillä, tutkimustiedon hyödyntämiseen sekä TANE:n heikentyneisiin edellytyksiin hoitaa välitystehtäväänsä suhteessa kansalaisyhteiskuntaan, erityisesti nais- ja miesjärjestöihin.

Vakava ongelma on tasa-arvoelinten niukat henkilöstöresurssit, jotka heikentävät niiden mahdollisuuksia hoitaa tehtäviään täysipainoisesti. Tasa-arvoelimillä ei ole myöskään (TAS:n valvontakeinoja lukuun ottamatta) käytössään kuin heikkoja hallinnollisia ohjauskeinoja. Selvityksessä todetaankin, että suomalaisen tasa-arvopolitiikan ongelmat eivät niinkään liity erityisviranomaisten toimintaan, koska ne ovat hoitaneet tehtävänsä annettujen edellytyksien puitteissa hämmästyttävänkin hyvin. Ongelma on pikemmin paikannettavissa muuhun hallintoon, jonka tulisi oman tehtäväkuvansa puitteissa viime kädessä toimeenpanna kansallisen tasa-arvopolitiikan ja -lainsäädännön velvoitteet. Tähän ei ole sen eri organisaatiotasoilla luotu pysyviä institutionaalisia edellytyksiä. Arvioinnin tulosten perusteella selvityksessä annetaan joukko suosituksia tasa-arvopolitiikan institutionaalisten edellytysten parantamiseksi pitkällä tähtäimellä.

Asiasanat:

hallinto, tasa-arvoelimet, tasa-arvopoliittika, sukupuolten välinen tasa-arvo,
Suomi

SAMMANDRAG

JÄMSTÄLLDHETSMYNDIGHETERNAS INSTITUTIONELLA STÄLLNING

■ Utredningen har genomförts med tanke på regeringens redogörelse om jämställdhet som ska lämnas 2010. Den beskriver de institutionella strukturerna för jämställdhetspolitiken i Finland samt utvärderar deras effektivitet. Föremålet är statsförvaltningens särskilda jämställdhetsorgan (regeringens jämställdhetsenhet, jämställdhetsombudsmannens byrå och delegationen för jämställdhetsärenden), organ som sköter mer begränsade särskilda uppgifter (t.ex. riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskott) samt den övriga förvaltningens allmänna institutionella förutsättningar att uppfylla sina jämställdhetspolitiska skyldigheter.

Vid utvärderingen tillämpades tre kriterier: (1) Hur har de mål som uppsätts för reformen av jämställdhetsorganens organisation 2001 uppnåtts? (2) Hur stöder de institutionella förutsättningarna för jämställdhetspolitiken utförandet av de uppgifter som givits? (3) Hurudana styrkor och svagheter kan man upptäcka i de institutionella strukturerna för jämställdhetspolitiken i ljuset av de framgångskriterier som forskningen visat? Som källor har använts administrativa handlingar, materialet från intervjuer med personer anställda i jämställdhetsorganen som samlats in under åren 2005–2006 samt tidigare nationella och internationella undersökningar.

Det konstateras i utredningsrapporten att organisationsreformen år 2001 klarade arbetsfördelningen mellan jämställdhetsorganen, löste administrativa problem i samband med den och förstärkte de institutionella strukturerna för den finländska jämställdhetspolitiken. Trots detta finns det fortfarande några problem att lösa. De anknyter till bl.a. jämställdhetsenhetens låga administrativa ställning, brister i jämställdhetsombudsmannens byrås autonomi och befogenheter, koordinationsproblem mellan jämställdhetsorganen, utnyttjandet av forskningsrön samt de försvagade förutsättningarna för delegationen för jämställdhetsärenden att sköta sin förmedlingsuppgift i förhållande till medborgarsamhället, i synnerhet kvinnoorganisationer och mäns organisationer.

Ett allvarligt problem är jämställdhetsorganens begränsade personalresurser, som försvagar deras möjligheter att fullvärdigt sköta sina uppgifter. Dessutom har jämställdhetsorganen till sitt förfogande endast svaga administrativa styrmedel (med undantag av jämställdhetsombudsmannens byrås tillsynsmedel). Det konstateras därför i rapporten att problemen i vår jämställdhetspolitik inte hänför sig till jämställdhetsmyndigheternas verksamhet, eftersom de har skött sina uppdrag till och med förvånansvärt bra inom de ramar som de anvisats. Problemet kan snarare lokaliseras till annan förvaltning, som i sista hand inom ramen för sin uppgiftsbeskrivning bör genomföra målen för den nationella jämställdhetspolitiken och lagstiftningen.

Inga bestående institutionella förutsättningar har dock skapats för detta på dess olika organisationsnivåer. Utgående från resultaten från utvärderingen ges ett antal rekommendationer för att förbättra de institutionella förutsättningarna för jämställdhetspolitiken på lång sikt.

Nyckelord:

Finland, förvaltning, jämställdhet, jämställdhetsorgan, jämställdhetspolitik

SUMMARY

THE INSTITUTIONAL STATUS OF GENDER EQUALITY AUTHORITIES IN FINLAND

■ This study carried out in view of the Government report on gender equality to be submitted in 2010 describes the institutional structures of Finnish gender equality policy and assesses their effectiveness. The study deals with the specific gender equality bodies within state administration (Government's Gender Equality Unit, the Ombudsman for Equality, and the Council for Gender Equality), bodies with more limited tasks (such as the Employment and Equality Committee of Parliament) as well as the overall institutional prerequisites of the administration for fulfilling its gender equality obligations.

The following three criteria were applied in the assessment: (1) How have the objectives defined in the organisational reform of the equality bodies of 2001 been achieved? (2) How do the institutional prerequisites for gender equality policy support the carrying out of the assigned tasks? (3) What kind of strengths and weaknesses are there in the institutional structures of gender equality policy in the light of the success criteria indicated by previous research on the topic? As sources have been used administrative documents, a series of interviews with persons employed in the equality bodies that was compiled within an international research project in 2005 and 2006, and previous national and international research on the topic.

According to the study the organisational reform of the gender equality bodies in 2001 clarified the division of duties between the bodies, removed administrative problems linked to it and strengthened the institutional structures of Finnish gender equality policy. Despite that, there are still some problems. They are related to, among other things, the low administrative status of the Gender Equality Unit, the insufficient autonomy and weak powers of the Ombudsman for Equality, coordination problems between the gender equality bodies, insufficient deployment of research-based knowledge, and the weakened potential of the Council for Gender Equality for fulfilling its task of mediating between the state and civil society, in particular in relation to women's and men's NGOs.

A serious problem is the inadequate staff resources of the gender equality bodies, which weaken their capacity to fully perform their tasks. Neither do the bodies have at their disposal strong administrative steering methods, except for the power of supervision of legislation applied by the Ombudsman for Equality. Therefore, the report concludes that the problems of Finnish equality policy are not so much linked with the functioning of special gender equality bodies, since they have succeeded in their tasks amazingly well, considering the limited resources allocated to them. The problem could rather be located in the administration at large, which should, within the fra-

mework of its task description, ultimately implement the obligations set by national gender equality policy and legislation. No permanent institutional prerequisites have been created for that at its different levels of organisation, however. Based on the results of the evaluation, the report puts forward a series of recommendations for improving the institutional prerequisites of gender equality policy in the long term.

Key words:

administration, Finland, gender equality, gender equality bodies, gender equality policy

SISÄLLYS

Tiivistelmä	3
Esipuhe.....	11
I Selvityksen tavoitteet.....	12
2 Selvityksen tausta.....	16
2.1 Tasa-arvotoimielinten organisaatiouudistus vuonna 2001	16
2.2 Kansainväliset ja kansalliset velvoitteet	19
2.2.1 Yhdistyneet Kansakunnat.....	19
2.2.2 Euroopan unioni	22
2.2.3 Kansalliset velvoitteet	24
2.2.4 EU-indikaattorit valtioiden institutionaalisista mekanismeista naisten aseman edistämiseksi.....	25
2.3 Tasa-arvoelinten toimivuus tutkimuksen näkökulmasta.....	30
3 Tasa-arvotoimielimet.....	35
3.1 Tasa-arvoministeri ja tasa-arvoyksikkö (TASY).....	36
3.1.1 Tasa-arvoministeri	36
3.1.2 Tasa-arvoyksikkö.....	38
3.2 Tasa-arvovaltuutettu (TAS) ja tasa-arvolautakunta.....	42
3.2.1 Tasa-arvovaltuutettu.....	43
3.2.2 Tasa-arvolautakunta.....	48
3.3 Tasa-arvoasian neuvottelukunta (TANE)	48
3.4 Muut erityistoimielimet.....	52
3.4.1 Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta.....	52
3.4.2 Tasa-arvon tietopalvelu	53
3.4.3 Syrjivän mainonnan valvonta	54
4 Viranomaisten tasa-arvovelvoitteet ja niiden hoitamisen institutionaaliset edellytykset.....	55
4.1 Ministeriöt.....	56
4.2 Kuntataso	59
5 Arviointi tasa-arvoviranomaisten institutionaalisista rakenteista.....	63
5.1 Yleisarvio tasa-arvoelimitystä vuoden 2001 organisaatiouudistuksen jälkeen	63
5.2 Tasa-arvoelinten hallinnollinen asema ja työnjaon selkeys.....	66
5.3 Tasa-arvoelinten institutionaalisten rakenteiden ja annettujen tehtävien vastaavuus.....	71
5.4 Tasa-arvoelinten rooli kansalaisyhteiskunnan vaateiden välittäjänä sekä yhteistyö viranomaisten, kansalaisyhteiskunnan ja tutkimuksen kanssa	76
Lähteet.....	81

ESIPUHE

■ Hallitusohjelman 2007–2011 mukaisesti hallitus antaa eduskunnalle selonteon naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta syksyllä 2010. Nyt ensimmäistä kertaa sukupuolten tasa-arvosta tehtävän selonteon tavoitteena on arvioida tasa-arvon edistymistä ja harjoitettua tasa-arvopoliittikkaa 1990–2000-luvulla. Lisäksi keskeinen osa selontekoa ovat tasa-arvopoliittikan tulevaisuuden linjaukset.

Selonteko keskittyy seuraaviin pääteemoihin: sukupuolten tasa-arvo päätöksenteossa, työelämä sekä työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen, naiseen kohdistuva väkivalta, koulutus ja tutkimus, sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen, tasa-arvopoliittikan organisaatio sekä miehet ja tasa-arvo.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on tilannut asiantuntijoilta taustaselvityksiä ja arvioita tasa-arvopoliittikan eri alueilta selonteon valmistelua varten. Tässä selvityksessä tarkastellaan tasa-arvoviranomaisten institutionaalista asemaa Suomessa. Selvityksen ovat laatineet VTT, akatemiatutkija Anne Maria Holli ja oikeusnotaari Marjo Rantala Helsingin yliopistosta.

Selvityksen tarkoituksena on arvioida erityisesti vuonna 2001 toteutunutta tasa-arvotoimielinten hallinnollista organisaatiouudistusta, sen vaikutuksia tasa-arvoasioiden institutionaaliseen asemaan Suomessa sekä yleisemmin tasa-arvotoimielinten asemaa, toimintaa ja resursseja 2000-luvun lopulla.

Kirjoittajat vastaavat selvityksen sisällöstä.

Raimo Ikonen
Ylijohtaja

I SELVITYKSEN TAVOITTEET

■ Tämän selvityksen tarkoituksena on arvioida vuonna 2001 toteutunutta tasa-arvotoimielinten hallinnollista organisaatiouudistusta, sen vaikutuksia tasa-arvoasioiden institutionaaliseen asemaan Suomessa sekä yleisemmin tasa-arvoviranomaisten asemaa, toimintaa ja resursseja 2000-luvun lopulla.

Vuonna 2001 sosiaali- ja terveysministeriö uudisti tasa-arvoasioiden hallinnon jakamalla tasa-arvoasiat kolmeen osaan. Uusi tasa-arvoyksikkö (TASY) perustettiin ministeriön talous- ja suunnitteluosastoon vastaamaan hallituksen tasa-arvopolitiikan ja -lainsäädännön valmistelusta. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta (TANE) jatkoi pysyväisluonteisena neuvottelukuntana, mutta sen sihteeristö toimii hallinnollisesti nykyään tasa-arvoyksikön osana. Tasa-arvovaltuutetun (TAS) toimisto jäi puolestaan erilliseksi itsenäiseksi yksiköksi STM:n hallinto-osaston yhteyteen hoitamaan lakisääteisiä valvonta- ja tasa-arvon edistämistehtäviään.

Suomalaisen tasa-arvopolitiikan institutionaaliset puitteet rakennettiin näin vallan kolmijako-opin mallille: hallituksen tasa-arvopolitiikkaa *valmistelevana ja toimeenpanevana* elimenä toimii TASY, parlamentaarisena *neuvoa-antavana ja poliittisia aloitteita tekevänä* haarana toimii TANE ja *rüppumattomana lainvalvojana* TAS. Pohjoismaainen vertaileva tutkimus oli myös osoittanut, että Ruotsin ja Norjan tehokkaimmaksi arvioitu tasa-arvopolitiikka perustui tämänkaltaiseen organisaatiomalliin. Vuoden 2001 organisaatiouudistus asetti siis Suomen tasa-arvopolitiikan institutionaaliset edellytykset tältä osin pohjoismaisten edelläkävijämaiden tasolle.

2000-luvun mittaan suomalainen tasa-arvopolitiikka osana laajempaa kansainvälistä toimintaympäristöä on uusien haasteiden edessä niin tehtäväkentän laajenemisen (esimerkiksi sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen ja moniperusteisen syrjinnän haasteet) kuin organisoimismuotojenkin suhteen. Euroopan unioni on laajentanut entisestään syrjinnän vastaista suojaa sukupuolen lisäksi myös muihin syrjintäperusteisiin ("rotu" ja etninen alkuperä, uskonto, ikä, vammaisuus ja sukupuoli suuntautuminen). Kysymys näiden syrjinnän muotojen yhteyksistä sekä mahdollisuudesta puuttua niiden yhtäaikaiseen esiintymiseen (moniperusteinen syrjintä) herätti niin EU:n kuin monien jäsenmaidenkin tasolla pohdintoja siitä, miten niihin voisi institutionaalisesti vastata. Muun muassa Iso-Britannia, Saksa, Norja ja Ruotsi ovat 2000-luvulla yhdistäneet eri syrjintäperusteita käsitteleviä viranomaisia saman katon alle.¹ Myös EU:n komissio on useassa raportissa pitänyt eri syrjintäperusteita käsittelevien elinten yhdistämistä tehokkaana tapana vastata moniperusteisen syrjinnän haasteeseen. (Kantola 2010 ilm., 190–194).

¹ Samoin tekivät ne EU:n uudet jäsenvaltiot, joilla ei ollut minkäänlaisia rakenteita sukupuolta koskevan syrjinnän valvontaan unioniin liittyessään.

Vastakkaista, perinteisempää eurooppalaista suuntausta – eri syrjintäperusteita käsittelevien elimien pitämistä erillään – edustavat taas muun muassa Itävalta ja Suomi. Suomessa tasa-arvovaltuutetun ja vähemmistövaltuutetun yhdistämistä kuitenkin pohdittiin oikeusministeriön asettaman Yhdenvertaisuustoimikunnan välimietinnössä (KM 2008:1) vuoden 2008 alussa. Toimikunta tosin sittemmin luopui yhtenäistämisvaihtoehdosta ja keskittyi työssään jatkossa pääasiassa yhdenvertaisuuslain uudistamiseen. On huomattava, että tämä organisoinnin muotojen eurooppalainen kaksinapaistuminen on hyvin äskettäinen trendi. ”Yhden katon mallin” käytännön toimivuudesta ja ongelmista ei ole vielä luotettavia arviointoja, vaikkakin tutkijat ovat kiistelleet teoreettisemmalla tasolla aiheesta jo useamman vuoden.

Edellä kuvattu eurooppalaisen tasa-arvopolitiikan kehitys muodostaa taustan tälle hallituksen tasa-arvoselontekoon liittyvälle selvitykselle, jossa analysoidaan ja arvioidaan suomalaisen tasa-arvopolitiikan institutionaalisia rakenteita ja sen mahdollisia ansioita ja ongelmia. Arvioinnissa keskitytään nimenomaan *sukupuolten välisen tasa-arvon* edistämistä varten perustettuihin erityisiin toimielimiin, joskin siinä selvitetään suppeasti myös muiden viranomaisten institutionaalisia edellytyksiä hoitaa omat velvoitteensa sukupuolten tasa-arvon osalta. Selvityksessä ei siis tarkastella laajemmin muita kiellettyjä syrjintäperusteita valvovia tai niihin liittyviä asioita hoitavia viranomaisia.

Arvioinnissa käytetyt kriteerit perustuvat yhtäältä Suomen tasa-arvopolitiikalle ja vuoden 2001 organisaatiouudistukselle asetettuihin erityisiin tavoitteisiin, toisaalta organisaatio- ja tasa-arvopolitiikan tutkimuksen tärkeiksi osoittamiksi kyseisen politiikkalohkon tehokkuuteen ja toimivuuteen liittyviin tekijöihin. Tässä selvityksessä käytetyt arviointikriteerit ovat seuraavat:

1. Tasa-arvoelinten hallinnollisen aseman parantaminen ja niiden keskinäisen työnjaon selkeyttäminen: miten nämä vuoden 2001 organisaatiouudistukselle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet?

Tasa-arvoasioiden sijaintia valtionhallinnossa pohdittiin eri työryhmissä 1990-luvun puolivälistä alkaen. Vuonna 2001 toteutuneen uudistuksen tavoitteena oli erityisesti selkeyttää tasa-arvoviranomaisten tehtäviä ja työnjakoa, vastata tasa-arvot tehtävien lisääntymiseen ja tehtäväkentän laajentumiseen sekä lisätä tasa-arvoviranomaisten riittämättömiä henkilöstöresursseja. Tässä arvioinnissa kiinnitetään huomiota siihen, miten kyseiset tavoitteet ovat toteutuneet ja millaisia hallinnollisia ongelmia nykyorganisaatiossa on edelleen havaittavissa.

2. Miten hyvin tasa-arvopolitiikan institutionaaliset edellytykset tukevat annettujen tehtävien suorittamista? Millaisia vahvuuksia, millaisia ongelmia tässä on havaittavissa?

Organisoinnin muodon, resurssien ja annettujen toimivaltuuksien päätarkoitus on antaa kyseisille hallinnollisille toimijoille, tässä

tapauksessa tasa-arvoelimille, mahdollisuus hoitaa kyseiselle poliittikalohkolle annetut kansalliset ja kansainväliset, kansainvälisiin sopimuksiin, lakeihin tai poliittisiin ohjelmiin kirjatut tavoitteet mahdollisimman hyvin ja tehokkaasti asetettujen päämäärien parhaaksi mahdolliseksi saavuttamiseksi. Arvioinnissa kiinnitetään huomiota siihen, miten tuloksettaasti ja tehokkaasti tasa-arvoelimet pystyvät annettujen institutionaalisten edellytystensä puitteissa edistämään niille annettujen tasa-arvopoliittisten päämäärien saavuttamista toimintaympäristössään.

3. *Miten toimivia suomalaiset tasa-arvoelimet ovat tasa-arvopoliittikan tutkimuksen osoittamien menestyskriteerien valossa? Millaisia vahvuuksia, millaisia ongelmia tässä on havaittavissa?*

Kansainvälinen vertaileva tasa-arvopoliittikan tutkimus on viime vuosikymmenien aikana osoittanut yleisten institutionaalisten edellytysten (hallinnollinen asema, työnjako ja resurssit) lisäksi joukon tekijöitä, jotka erityisesti vaikeuttavat tasa-arvopoliittikan toteuttamista (esimerkiksi tavoitteiden poikkihallinnollinen luonne ja tasa-arvoelinten marginaalinen asema hallinnollisessa hierarkiassa). Toisaalta tutkimuksissa on viitattu myös siihen, että tietyt tekijät (mm. tasa-arvoelinten laajat toimivaltuudet, mukanaolo ja tila osallistua päätöksentekoprosesseihin, kontaktit naisjärjestöjen kanssa ja tasa-arvoa koskevan tutkimustiedon hyväksikäyttö) edesauttavat tasa-arvopoliittikan menestymistä. Tässä arvioinnissa kiinnitetään huomiota siihen, miten alan tutkimuksessa tärkeiksi havaitut, tehokkaan ja toimivan tasa-arvotyön erityiset institutionaaliset edellytykset, muun muassa yhteydet kansalaisyhteiskunnan keskeisiin sidosryhmiin, on järjestetty.

Tämä selvitys pohjautuu kolmeen aineistolähteeseen. Ensinnäkin siinä käytetään hyväksi tasa-arvopoliittikkaan ja -elimiin liittyviä hallinnollisia asiakirjoja ja aineistoja. Tiedot tasa-arvoelinten henkilöstö- ja toimintamääräraharesursseista kerättiin STM:ssä keväällä 2009 virkatyönä ja ne ovat olleet tämän selvityksen tekijöiden käytettävissä. Arvioinnissa on käytetty myös hyväksi erityisesti Suomen EU-puheenjohtajana vuonna 2006 kehittämiä indikaattoreita, jotka mittaavat Pekingin toimintaohjelman kohdan *H. Institutionaaliset mekanismit naisten aseman edistämiseksi* toteutumista. Indikaattoreita mukailleen selvityksessä arvioidaan erikseen toimielinten hallinnollista asemaa ja työnjaon selkeyttä, toimialoja ja valtuuksia sekä resursseja. Toiseksi aikaisempi aiheesta tehty tutkimus muodostaa merkittävän osan analyysiä ja arviointia. Kolmanneksi selvitys pohjautuu myös vuosina 2005–2006 *Changing state feminism* -tutkimushanketta (Holli & Kantola 2007) varten kerättyyn haastatteluaineistoon. Siinä tasa-arvoelimissä työskenteleviltä henkilöiltä kysyttiin arvioita muun muassa vuoden 2001 organisaatiouudistuksen vaikutuksista ja tasa-arvotyöhön liittyvistä haasteista

2000-luvun puolivälissä laajemminkin.² Tätä haastatteluaineistoa (johon selvityksessä tästedes viitataan nimikkeellä CSF-tutkimushaastatteluaineisto) on käytetty hyväksi erityisesti tasa-arvoelinten toimintaa kuvaavissa ja arvioivissa selvityksen osioissa (luku 3 ja luku 5).³

Tämän johdanto-osuuden jälkeen selvitys etenee seuraavasti:

Luvussa 2 *Selvityksen tausta* käydään lyhyesti läpi vuoden 2001 organisaatio-uudistuksen tausta ja tavoitteet, tasa-arvopolitiikalle asetetut kansalliset ja kansainväliset tavoitteet sekä alan tutkimuksen viitoittamat, tässä selvityksessä huomioitavat tasa-arvopolitiikan onnistumisedellytykset.

Luvussa 3 *Tasa-arvotoimielimet* kuvataan nykyisten tasa-arvon toimielinten toimivalta ja tehtävät sekä kuvataan kolme muuta tasa-arvopolitiikan kenttään kiinteästi liittyvää erityistoimielintä.

Luvussa 4 *Viranomaisten tasa-arvoelvoitteet ja niiden hoitamisen institutionaaliset edellytykset* luodaan katsaus viranomaisten yleisiin velvoitteisiin ja tehtäviin tasa-arvopolitiikan toimeenpanossa ja siihen, millaisin institutionaalisin rakentein ja resurssein näitä hoidetaan.

Luvussa 5 *Arviointi tasa-arvoviranomaisten institutionaalista rakenteista* puolestaan arvioidaan edellä asetettujen kriteerien valossa, miten hyvin nykytilanteessa, vuoden 2001 organisaatio-uudistuksen jälkeen, tasa-arvoelimet pystyvät täyttämään kansalliset ja kansainväliset velvoitteensa ja asetetut tehtävänsä.

2 Osana laajempaa kansainvälistä vertailevaa tutkimusta Helsingin yliopiston tutkijat Anne Maria Holli ja Johanna Kantola haastattelivat marraskuun 2005 ja huhtikuun 2006 välillä kahtaista henkilöä, jotka edustivat TASY:ä, TAS:a, TANE:a, eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa ja vähemmistövaltuutetun toimistoa. Haastateltaviin sisältyi myös kaksi vuosien 1995-2006 välillä tasa-arvoministerinä toiminutta henkilöä. Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituna teemahaastatteluiluina ja kestivät tunnista kahteen tuntiin. Haastattelussa keskityttiin erityisesti suomalaisen tasa-arvopolitiikan muutoksiin vuodesta 1995 lähtien. Siinä kysyttiin toimijoiden arvioita tasa-arvoelinten toiminnasta ja siinä tapahtuneista muutoksista, tasa-arvoelinten välisistä suhteista ja yhteistyöstä, kansainvälisen (erityisesti EU-jäsenyyden) ja kansallisen politiikan rakenteellisten muutosten vaikutuksista tasa-arvoelinten toimintaan, näkemyksiä valtavirtaistamisen onnistumisesta sekä tasa-arvopolitiikan tilasta paikallistasolla, moniperusteisen syrjinnän huomiomisesta tasa-arvoelinten toiminnasta sekä yhteistyöstä muun valtionhallinnon, nais- ja miesliikkeiden sekä gender-tutkimuksen kanssa. (Haastattelurunko on saatavissa erikseen pyydettäessä hankkeen tutkijoilta.) Haastattelut litteroitiin sanataarkasti analyysiä varten ja tulokset raportoitiin kansainvälisen projektin yhteisjulkaisussa (Holli & Kantola 2007 teoksessa Outshoorn & Kantola (toim.) 2007).

Kyseisten haastattelujen toteuttamisesta oli tätä, suhteellisen tiukalla aikataululla (maalis-kesäkuu 2009) ja niukoilla resursseilla tehtävää selvitystä aloitettaessa kulunut kolme vuotta. Etuna jo aiemmin tutkimuskäyttöön kerätyn haastatteluaineiston käyttämisessä tämän selvityksen aineistona oli sen parempi reliabiliteetti (luotettavuus): silloin, kun valtionhallinnon toimijoita haastatellaan nimenomaan näiden toiminnan arvioimista varten, vaarana on, että toimijoiden näkemykset kääntyvät helposti joiltain osin ennakoimaan toivottuja lopputuloksia. Myöskään tasa-arvoelinten asemassa tai organisaatiossa ei ollut haastattelujen tekemisen jälkeen tapahtunut sellaisia suurempia muutoksia, jotka olisivat vaatineet uutta laajaa toimijoiden haastattelukierrosta. Toisaalta ongelmana haastatteluaineiston jatkoanalyysissä tätä selvitystä varten oli se, että osa haastattelussa saaduista tiedoista saattoi olla vanhentuneita, kun esimerkiksi ministeriön tasolla on kehitetty uudenlaisia käytäntöjä havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi. Tässä arvioinnissa tätä ongelmaa on pyritty korjaamaan ensinnäkin vertailemalla haastatteluaineistosta saatuja tietoja muihin, uudempiin hallinnollisiin dokumentteihin. Toiseksi selvityksen seurantarayhmä, jossa oli edustajia sekä TASY:stä, TAS:sta ja TANE:sta, toimi tältä osin "tarkistusasteena" ja toimitti tutkijoille lisätietoja vuoden 2006 jälkeen tapahtuneista organisatorisista muutoksista tasa-arvoelimityksessä havaitessaan raportin alustavissa versioissa epävastaavuuksia nykykäytäntöjen kanssa.

3 Selvityksessä käytetään vähäisemmässä määrin hyväksi myös toisen tekijän (Holli) keräämiä, sekä tasa-arvopolitiikkaa 1990–2000-luvulla että esimerkiksi eduskunnan valiokuntien toimintaa ja kansanedustajien näkemyksiä koskevia muita haastatteluaineistoja.

2 SELVITYKSEN TAUSTA

■ Tässä luvussa esitellään taustaselvityksen eri näkökulmat: ensin vuoden 2001 tasa-arvotoimielinten organisaatiouudistuksen tausta ja tavoitteet (luku 2.1), sitten Suomen tasa-arvopolitiikkaa koskevat kansainväliset ja kansalliset veloitteet (luku 2.2) ja lopuksi tasa-arvopolitiikan tutkimuksen esiin tuomat onnistuneen tasa-arvotyön edellytykset sekä suomalaisia tasa-arvoelimiä koskevat vertailevan tutkimuksen tulokset (luku 2.3).

2.1 TASA-ARVOTOIMIELINTEN ORGANISAATIOUUDISTUS VUONNA 2001

Suomessa hallitus nimitti ensimmäisen erityisen tasa-arvopoliittisen elimen, *Naisten asemaa tutkivan komitean*, vuonna 1966. Neljä vuotta myöhemmin, vuonna 1970 komitea lopetti toimintansa ja luovutti mietintönsä, jossa se ehdotti tasa-arvotyön jatkamista pysyvässä valtion komiteassa. Myös tasa-arvoliike Yhdistys 9 vaati ponnekkaasti Suomen hallitusta perustamaan tasa-arvoelimen. Asetus (455/1972) valtioneuvoston kanslian yhteyteen perustettavasta *tasa-arvoasiain neuvottelukunnasta* (TANE) annettiin 1972, ja neuvottelukunta nimitettiin samana vuonna. TANE:n tehtäväksi määriteltiin naisten ja miesten tasa-arvoa koskevien uudistusten edistäminen ja valmistelu.

Neuvottelukunnan tehtävät ja asema hallinnossa pysyivät muuttumattomina naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (tasa-arvolaki) säätämiseen asti. *Tasa-arvolaki* (609/1986) hyväksyttiin vuonna 1986 ja TANE siirrettiin uudella asetuksella (638/1986) sosiaali- ja terveysministeriön alaisuuteen. Tasa-arvolaki astui voimaan seuraavana vuonna ja tasa-arvolakia valvomaan perustettiin *tasa-arvovaltuutetun* virka. Valtuutetun viran lisäksi perustettiin ainoastaan toimistopäällikön virka, ja TANE:n sihteeristö siirrettiin *tasa-arvovaltuutetun toimistoon* (TAS). Pällekkäisyyksiä TANE:n ja TAS:n tehtäviin ei juuri muodostunut, koska toimielimiä koskevat säännökset antoivat molemmille oman tasa-arvon edistämistyön painopistealueen. Ongelmia aiheutui sen sijaan toimiston työntekijöille, joista osa toimi edelleen neuvottelukunnan sihteerinä tai joiden työtehtävät muuten tulivat TANE:lta. Heillä oli siis tavallaan kaksi esimiestä, koska TANE:n lisäksi he olivat muodollisesti myös tasa-arvovaltuutetun työnjohdon alaisia.

Kansallisten tasa-arvotoimielinten työnjakoa ja organisointia alettiin pohtia tarkemmin 1990-luvun puolivälissä. Ensimmäinen, entisen tasa-arvovaltuutetun, kansanedustaja Paavo Nikulan laatima selvitys *Tasa-arvotoimielinten työnjako* luovutettiin sosiaali- ja terveysministeriölle helmikuussa 1995. Selvityksessä päädyttiin tarkastelemaan kahta vaihtoehtoa:

valtuutetun toimiston joko parempaa yhdistämistä tai eriyttämistä. Yhdistämisvaihtoehdon mukaan tasa-arvovaltuutettu olisi niin muodollisesti kuin tosiasiallisestikin toimiston päällikkö, jolloin hänen toimivaltaansa kuuluisi kaikkien työntekijöiden, myös TANE:n tehtäviä hoitavien, työnjohto ja -valvonta. Eriyttämisvaihtoehdossa TAS puolestaan jaettaisiin kahteen yksikköön siten, että valtuutetulle jäisivät tasa-arvolain valvonnasta ja toimeenpanosta huolehtivat työntekijät ja TANE:lle puolestaan sen toimialan tehtäviä hoitavat työntekijät. Nikula huomautti lisäksi selvityksessään, ettei Suomella ollut – toisin kuin muissa Pohjoismaissa ja muissakin maissa – omaa ministeriötason tasa-arvoyksikköä tasa-arvoministerin apuna, vaan ministeri kääntyi aina tapauskohtaisesti joko valtuutetun toimiston tai neuvottelukunnan puoleen.

Ensimmäinen selvitys ei vielä johtanut toimenpiteisiin. Toinen, STM:n *Tasa-arvoasioiden organisointi- ja sijaintityöryhmän muistio*, julkaistiin loppuvuodesta 1998. Työryhmä päätyi ehdottamaan lainvalvonnan ja tasa-arvopolitiikan eriyttämistä pitkällä aikavälillä. Toiminnan eriyttäminen kahteen eri yksikköön edellytti työryhmän mielestä seitsemää lisähenkilötyövuotta.

Kolmas ja viimeinen työryhmä asetettiin syyskuussa 1999 pohjanaan edellisen työryhmän muistio ja tieto sosiaali- ja terveysministeriön aiikeista siirtää itselleen tasa-arvovaltuutetun toimistosta yksi esittelijätason viranhaltija 1.3.2001 alkaen. Tuolloin loppuisi silloisen tasa-arvoasioiden neuvottelukunnan toimikausi ja ajankohdan arveltiin olevan luonteva tasa-arvoelinten organisaatiouudistuksen toteuttamiselle. Lähtökohtana oli edellisen työryhmän pitkän aikavälin lisäresursseja edellyttävä ehdotus kahdesta eri toimielimestä. Uuden työryhmän tuli toimeksiantonsa mukaisesti yksilöidä uudistuksen välttämättömät lisävoimavarat. Huhtikuussa 2000 laaditussa väliraportissa nojaututtiinkin pitkälti edellisen työryhmän muistioon. Uusi työryhmä esitti seitsemän uuden viran perustamista silloisten viidentoista viran lisäksi; nämä oli aikomus porrastaa eri vuosille ja jakaa valtuutetun toimiston ja uuden tasa-arvoyksikön kesken. Työryhmä totesi kuitenkin joulukuussa 2000, ettei hallitus eikä eduskunta ollut sisällyttämässä vuoden 2001 budjettiin kyseiseen uudistukseen tarvittavia uusia voimavaroja, joten se samalla katsoi, ettei sillä ollut enää tarvetta jatkaa työskentelyään. Asiasta ei laadittu loppuraporttia.

Tammikuussa 2001 oikeustieteen tohtori, hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää luovutti tasa-arvovaltuutetulle tämän pyynnöstä laatimansa lausunnon tasa-arvovaltuutetun asemasta laillisuusvalvojana. Lausunnossa Mäenpää selvitti valtuutetun toimintaa erityisenä laillisuusvalvojana. Hän tuli siihen johtopäätökseen, että tasa-arvovaltuutetun kiinteä osallistuminen tasa-arvopolitiikan valmisteluun ja toteuttamiseen oli kyseenalaista niin kyseisen instituution puolueettomuuden vaatimuksen kuin tasa-arvolain valvonnan objektiivisuuden, uskottavuuden ja tehokkuudenkin kannalta. Ongelman syynä ei niinkään ollut tasa-arvovaltuutettua koskeva lainsäädäntö, vaan valtuutetun käytännössä tapahtunut, organisaatorakenteeseen liittyvä vähittäinen integroituminen osaksi ministeriön poliittista ja hallinnollista

työtä. Suosituksena oli siis valtuutetun lainvalvontaan liittyvän itsenäisen aseman vahvistaminen sekä tasa-arvoelinten lainvalvontaan ja poliittisen valmisteluun ja toimeenpanoon liittyvien tehtävien selkeämpi erottaminen toisistaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö jakoi 1.5.2001 alkaen tasa-arvoasiat kolmeen osaan siitä huolimatta, ettei henkilövoimavaroja lisätty työryhmän esittämällä tavalla. Uusi *tasa-arvoyksikkö* (TASY) perustettiin ministeriön talous- ja suunnitteluosastoon vastaamaan hallituksen tasa-arvopolitiikan ja -lainsäädännön valmistelusta ja toimeenpanosta. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta (TANE) jatkoi pysyväisluonteisena neuvottelukuntana, mutta sille jäi enää kaksi virkaa: pääsihteeri ja osastosihteeri, jotka molemmat toimivat hallinnollisesti tasa-arvoyksikön osana. Tasa-arvovaltuutetun (TAS) toimisto jäi puolestaan erilliseksi itsenäiseksi yksiköksi STM:n hallinto-osaston yhteyteen hoitamaan lakisäätteisiä valvonta- ja tasa-arvon edistämistehtäviä. Tasa-arvoasioiden neuvottelukunnasta annettu asetus (389/2001) muutettiin vastaamaan uutta työnjakoa 1.6.2001 alkaen.

Erilaisista painotuksista ja ratkaisuvaihtoehtojen yksityiskohtien eroista huolimatta kaikissa selvityksissä oltiin jotakuinkin samaa mieltä keskeisimmistä ongelmista. Sukupuolten tasa-arvoon liittyvät tehtävät olivat lisääntyneet erityisesti hallitustason tasa-arvopolitiikan ja lainsäädännön valmistelun ja toimeenpanon alalla. Varsinkin Euroopan unionin jäsenyyden myötä sosiaali- ja terveysministeriön ja muu hallitustason tasa-arvotyö työllisti yhä enemmän tasa-arvovaltuutetun toimiston henkilöstöä, jolloin toimielimille ei jäänyt aikaa varsinaisten toimenkuviansa mukaisten tehtävien hoitoon. Tasa-arvovaltuutettu ei ehtinyt keskittyä täysimääräisesti lainvalvontaan, eikä TANE tehtäviinsä parlamentaarisenä, myös opposition huomioon otavana tasa-arvopolitiikan aloitteentekijänä ja asiantuntijana.

1990-luvulla TAS:n viranhaltijat olivat myös edustaneet enenevässä määrin hallitusta tasa-arvohankkeissa niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla, mikä koettiin ongelmalliseksi lainvalvonnan riippumattomuuden vaatimuksen takia. Valtuutetunhan tuli valvoa tasa-arvon toteutumista ja lain noudattamista valtionhallinto mukaan lukien ja tarvittaessa puuttua epäkohtiin. Sama ristiriita koski TANE:a, sillä neuvottelukunnan piti alkuperäisen toimenkuvansa mukaan olla asiantuntija, joka nostaa esille sellaisia epäkohtia, joihin valtiovalta ei jostain syystä puutu. Kuitenkin esimerkiksi valtaosan TANE:n pääsihteerin työajasta vei 1990-lopulla hallituksen tasa-arvo-ohjelmien muotoileminen.

Yksi ongelma oli lisäksi se, että valtuutetun toimiston viranhaltijoilla ei ollut valtioneuvoston esittelijän oikeuksia. Tämä tarkoitti sitä, että asiat esitteli sosiaali- ja terveysministeriöön virkasuhteessa oleva viranhaltija, jolla kyllä oli esittelijän valtuudet, mutta joka ei ollut lainkaan osallistunut asian valmisteluun valtuutetun toimistossa.

On huomionarvoista, ettei organisaatiouudistusta valmisteltaessa – aina-kaan ilmitasolla – arvioitu tasa-arvopolitiikan toimivuutta politiikkalohkona, vaan siinä keskusteltiin lähes yksinomaan tasa-arvotoimielinten hallinnollisesta

organisoinnista ja sijainnista valtion virastohierarkiassa. Esimerkiksi viimeisen työryhmän tavoitteeksi oli kirjattu pelkistetysti tasa-arvopolitiikkaa valmistelevan ja täytäntöön panevan tasa-arvovoyksikön perustaminen sosiaali- ja terveysministeriöön. Itse tasa-arvopolitiikalle ei sen sijaan asetettu juurikaan sisällöllisiä vaatimuksia tehokkaammasta toimeenpanosta ja paremmasta yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta.

2.2 KANSAINVÄLISET JA KANSALLISET VELVOITTEET

Tämä velvoitteita koskeva alaluku tuo esille sen, miten tasa-arvopolitiikan ja -lainsäädännön sisältö ja sitä kautta myös tasa-arvotoimielimien tehtävät ovat laaja ja monikerroksinen, lukuisat hallinnonalat kattava kenttä. Niin kansainvälisissä sopimuksissa ja julistuksissa, Euroopan unionissa kuin Suomen hallituksen politiikassakin tasa-arvo ulotetaan koskemaan kaikkia elämänaloja: työ- ja perhe-elämää, samapalkkaisuutta, koulutusta ja tutkimusta, naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, prostituutiota ja ihmiskauppaa, syrjinnän poistamista ja kaavamaista sukupuoliroolijakoa. Vaikka kaikki poliittiset ohjelmat ja oikeudellinen sääntely eivät sisällä eksplisiittisesti kansallisia toimielimiä koskevia säännöksiä, vaan lausuvat julki hallituksilta vaadittavia toimenpiteitä tasa-arvon edistämiseksi, niillä on olennainen merkitys silloin, kun arvioidaan tasa-arvotoimielinten tehtäviä ja toimivaltaa.

2.2.1 Yhdistyneet Kansakunnat

Ihmisoikeuksien lähtökohtana on oikeuksien universaalisuus, jakamattomuus ja luovuttamattomuus. Kansainvälisellä tasolla erityisesti YK on kiinnittänyt huomiota siihen, että oikeuksien toteutuminen naisten kohdalla on monesti puutteellista ja siksi pitänyt nimenomaisesti naisia koskevaa normistoa tarpeellisena. Ihmisoikeussopimuksissa ei kuitenkaan – ei edes naisten oikeuksien yleissopimuksessa CEDAW:ssa – aseteta vaatimuksia suoraan kansallisten toimielinten toiminnalle, vaan sopimusmääräyksissä muotoillaan sopimusvaltioita velvoittavan tasa-arvo-oikeuden ja -politiikan sisällölliset minimivaatimukset.

Tärkein naisten oikeuksia koskeva kansainvälinen ihmisoikeussopimus on vuonna 1979 hyväksytty YK:n *kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus, CEDAW*⁴. Sopimus kattaa kaikki elämänalat ja sisältää säännöksiä muun muassa kielletystä syrjinnästä, väliaikaisista erityistoimista, koulutuksesta, työelämään ja poliittiseen päätöksentekoon osallistumisesta, perheenhuoltovelvollisuuksista ja sukupuolistereotypioista. Suomi ratifioi sopimuksen tasa-arvolain säätämisen jälkeen vuonna 1986.

CEDAW-sopimus edellyttää valtioilta aktiivisia lainsäädäntö- ja muita toimia niin syrjinnän poistamiseksi kuin muutenkin naisten mahdollisuuksien takaamiseksi harjoittaa ja nauttia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia tasa-arvoisina miesten kanssa. Erityisesti artikloissa 3–5 vaaditaan sopimusvaltioita ryhtymään kaikkiin asianmukaisiin toimiin sopimusvelvoitteiden

⁴ Convention on the Elimination on All Forms of Discrimination against Women. Sopimuksesta käytetään myös nimitystä naisten oikeuksien yleissopimus.

täyttämiseksi, mukaan lukien lainsäädäntötoimet. Valtioiden tulee muun muassa hyväksyä väliaikaisia erityistoimia, jotka tähtäävät tosiasialliseen tasa-arvoon, ja muuttaa ennakkoluuloja ylläpitäviä miesten ja naisten käytäytymismalleja. Sopimus puuttuu myös perheenjäsenten keskinäisiin suhteisiin sääntelemällä miesten ja naisten yhtäläisistä oikeuksista ja vastuista vanhempina.

Sopimuksen tehokasta toimeenpanoa ja sopimusvelvoitteiden noudattamista valvoo naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea, CEDAW-komitea. Tärkein valvonnan muoto on sopimusvaltioiden määräaikaishraportointi, eli menettely, jossa sopimusvaltioiden laatimia raportteja käsitellään istunnossa, jossa komitea tekee kysymyksiä kyseessä olevan valtion edustajille raportin perusteella. Istunnon jälkeen komitea laatii päätelmät sopimusvaltion nykyisestä tasa-arvotilanteesta ja suosittelee jatkotoimenpiteitä.

CEDAW-komitea käsiteli Suomen viidettä ja kuudetta määräaikaishraporttia istunnossaan kesällä 2008. Loppupäätelmissään komitea kehotti Suomea priorisoimaan II artiklan mukaisen naisten tosiasiallisen tasa-arvon saavuttamisen työelämässä. Komitea kehotti myös Suomea ryhtymään kiireellisesti toimiin naisiin ja tyttöihin kohdistuvan väkivallan estämiseksi. Väkivalta oli itse asiassa ainoa aihealue, johon liittyvien suositusten täytäntöönpanosta Suomen tulee antaa tiedot jo ennen varsinaista seuraavan määräaikaishraportin käsittelyä. Yleisesti ottaen komitea kaipasi Suomelta enemmän konkreettisia toimenpiteitä tasa-arvon hyväksi, mukaan lukien 4 artiklan mukaiset väliaikaiset erityistoimet. Komitea esitti myös erikseen huolensa maahanmuuttaja-, romani-, saamelais- ja vammaisten naisten erityisongelmista Suomessa. Komitea peräsikin Suomelta vastaisuudessa enemmän tietoa ja tilastoja mainittujen naisryhmien asemasta sekä vaati Suomea ryhtymään heidän asemaansa parantaviin toimenpiteisiin.

Yksi CEDAW-komitean huomautus koski nimenomaisesti tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain uudistamisaikeita ja siihen liittyvää vaaraa naisten suojelun heikentymisestä ja voimavarojen suuntaamisesta muualle. Komitea kehotti Suomea varmistamaan, että naisten syrjintäkysymys, syrjinnän moniperusteisuus mukaan lukien, saa riittävää näkyvyyttä ja huomiota lainsäädännön uudistustyössä. Lisäksi CEDAW-komitea suositteli, että valvonta- ja seurantaviranomaisille, erityisesti tasa-arvovaltuutetulle ja vähemmistövaltuutetulle, annettaisiin lisävoimavaroja kaikkien mahdollisten uusien tehtävien hoitamista varten.

Yhdistyneet Kansakunnat on myös ollut mukana vauhdittamassa kansallisten tasa-arvotoimielinten perustamista; ensimmäinen tasa-arvoelimeksi laskettava komitea perustettiin Yhdysvalloissa jo 1920-luvulla, mutta varsinainen buumi alkoi vasta YK:n antamien perustamissuositusten myötä 1960- ja 1970-luvulla. Erilaiset naisten asemaa koskevat kansainväliset sopimukset ja ohjelmat ovat pitäneet toimielinkysymyksen kansainvälisen politiikan päiväjärjestyksessä ja virallisia tasa-arvoelimiä on perustettu tasaiseen tahtiin. 2000-luvun alussa tällaisia elimiä oli noin kolmessa neljästä maailman maasta.

YK:n neljännessä naisten maailmankonferenssissa vuonna 1995 hyväksyttiin *Pekingin julistus ja toimintaohjelma*. Toimintaohjelman poliittinen merkitys on huomattava, sillä siinä hallitukset ilmaisevat tahtonsa sitoutua hyvin yksityiskohtaisiin toimiin naisten aseman parantamiseksi. Esimerkiksi Euroopan unioni on ottanut käyttänsä seurata ohjelman toimeenpanoa jäsenvaltioissaan.

Valtiollisia tasa-arvotoimielimiä koskee nimenomaisesti Pekingin toimintaohjelman kohta *H. Institutionaaliset järjestelyt naisten aseman edistämiseksi*. Asiakohdassa todetaan, että lähes kaikkiin jäsenvaltioihin on perustettu kansallisia toimielimiä, joiden tehtävänä on edistää naisten asemaa. Samalla huomautetaan, että nämä elimet toimivat usein marginaalisessa asemassa kansallisessa hallinnossa ja että niiden toimintaa haittaavat monesti epäselvä toimivalta sekä henkilökunnan, koulutuksen, tarvittavien tietojen ja riittävien varojen puute. Myös poliittisen johdon tuki on vähäistä.

Asiakohta H. sisältää kolme strategista tavoitetta, joista ensimmäinen on *H.1 Luoda tai vahvistaa kansallisia toimielimiä ja muita naisten aseman edistämiseksi vastaavia hallintoelimiä*. Tämän strategisen tavoitteen saavuttamiseksi hallituksille asetetaan kuusi toimenpidevaatimusta, joista kaksi ensimmäistä koskevat suorimmin tasa-arvotoimielimiä. Ensinnäkin hallitusten on varmistettava, että vastuu naisten aseman edistämisestä uskotaan korkeimmalle mahdollisimmalle tasolle. Toiseksi voimakkaan poliittisen sitoutumisen pohjalta on luotava kansallinen toimielin, mikäli sellaista ei vielä ole, ja vahvistettava sopivin tavoin olemassa olevia kansallisia elimiä naisten aseman edistämiseksi korkeimmalla mahdollisella tasolla hallinnossa. Tällä elimellä on oltava selvästi määritelty toimeksianto ja toimivalta. Lisäksi hallitusten on varmistettava toimielimelle riittävät voimavarat sekä kyky ja valta vaikuttaa politiikkaan sekä laatia ja tarkistaa lakiesityksiä. Toimielimen on myös analysoitava toimintoja sukupuolinäkökulmasta sekä toimittava tasa-arvon puolestapuhujana, tiedottajana, koordinaattorina ja toimeenpanon valvojana.

Toinen strateginen tavoite *H.2 Sisällyttää naisnäkökulma lainsäädäntöön sekä julkishallinnon toimintaan, ohjelmiin ja hankkeisiin* sisältää erikseen toimenpidevelvoitteita hallituksille ja kansallisille toimielimille. Toimielinten on alakohdan 205 mukaan

- a. osallistuttava hallituksen naisten ja miesten tasa-arvoa koskevan politiikan laatimiseen ja toimeenpanoon, kehitettävä asianmukaisia toimintaohjelmia ja menetelmiä sekä edistettävä keskushallinnon sisäistä koordinaatiota ja yhteistyötä, jotta varmistetaan sukupuolinäkökulman sisällyttäminen kaikkeen poliittiseen päätöksentekoon;
- b. edistettävä ja luotava yhteistyötä asianomaisten hallinnonalojen, naistutkimuskeskusten, akateemisten ja muiden oppilaitosten, yksityissektorin, tiedotusvälineiden, kansalais- ja varsinkin naisjärjestöjen sekä muiden kansalaisyhteiskunnan osallistujien kanssa;
- c. ryhdyttävä kehittämään mm. perhettä, työoloja, sosiaaliturvaa, tuloverotusta, tasa-arvoa koulutuksessa, naisten positiivista erityis-

- kohtelua sekä tasa-arvomyönteisiä asenteita ja kulttuuria koskevaa lainsäädäntöä sekä kehitettävä lainvalmistelua ottamaan sukupuolinäkökulma huomioon lainsäädäntöä uudistettaessa;
- d. laajennettava naisten osallistumista yhteiskunnalliseen kehitysprosessiin sen aktiivisina osapuolina, jotka antavat oman panoksensa ja saavat asianmukaisen osuutensa sen tuloksista;
 - e. luotava suoria yhteyksiä kansallisiin, alueellisiin ja kansainvälisiin naisten aseman edistämiseksi toimiviin elimiin, instituutioihin ja järjestöihin;
 - f. järjestettävä viranomaisille koulutusta ja neuvontaa sukupuolinäkökulman sisällyttämiseksi niiden toimintaan ja ohjelmiin.

Kolmas ja viimeinen strategiatavoite *H.3 Tuottaa ja levittää sukupuolen mukaan eriteltyä tietoa suunnittelun ja arvioinnin tarpeisiin* velvoittaa muun muassa kansallisia tilastopalveluja sekä hallitusten asianomaisia elimiä omalla vastuualueellaan ja yhteistyössä tutkimus- ja dokumentointilaitosten kanssa keräämään sukupuolten asemasta tietoa, analysoimaan sitä ja parantamaan tiedonkeruun käsitteitä ja menetelmiä. Tämä alatavoite liittyy selvimmin Suomessa uuden tasa-arvon tietopalvelun perustamiseen yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston yhteyteen vuonna 2009. Tietopalvelua käsitellään lyhyesti tämän selvityksen luvussa 3.4 *Muut toimielimet*.

2.2.2 Euroopan unioni

Ensimmäinen sukupuolten tasa-arvoa koskeva kirjaus, naisten ja miesten samapalkkaisuus, sisällytettiin EY:n perustamissopimuksen 119 artiklaan (nykyinen 141 artikla). Sukupuolten tasa-arvo osana EU:n primaarilainsäädäntöä⁵ vahvistui vuonna 1997 solmitussa *Amsterdamin sopimuksessa*, jolloin perustamissopimukseen sisällytettiin useampi tasa-arvoa koskeva artikla. Ensinnäkin 2 artiklan mukaan yksi yhteisön päämääristä on edistää miesten ja naisten välistä tasa-arvoa toiminnassaan. Toisekseen 3 artiklan 2 kohdassa naisten ja miesten välisen eriarvoisuuden poistaminen ja tasa-arvon edistäminen mainitaan yhteisön pyrkimykseksi sen omassa toiminnassa. Kolmanneksi 13 artiklassa vahvistetaan neuvoston toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin muun muassa sukupuoleen perustuvan syrjinnän poistamiseksi.

Sekundaarilainsäädännön (eli johdannaisen oikeuden) tasolla EU on sääntänyt useita sukupuolten tasa-arvoon liittyviä direktiivejä, jotka jäsenvaltiot ovat velvollisia panemaan täytäntöön kansallisella tasolla. 1970-luvulla säädettiin näistä ensimmäiset, työelämää koskevat samapalkkaisuusdirektiivi 75/117/ETY⁶, sosiaaliturvan tasa-arvodirektiivi 79/7/ETY ja niin sanottu tasa-arvodirektiivi 76/207/ETY⁷. 1990-luvulla sääntely lisääntyi, ja silloin

5 Primaarilainsäädäntö eli primaarioikeus on Euroopan unionin ja Euroopan yhteisön ensisijaista lainsäädäntöä. Primaarilainsäädäntö sijoittuu normihierarkiassa EU:n oikeusjärjestyksen huipulle ja se muodostuu lähinnä Euroopan yhteisöjen ja Euroopan unionin perustamissopimuksista.

6 Neuvoston direktiivi naisten ja miesten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä, EYVL 1975 L 45.

7 Neuvoston direktiivi naisten ja miesten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa, EYVL 1976 L 39.

säädettiin muun muassa raskaussuojelua ja vanhempainvapaata koskevia direktiivejä. Uusimmat tasa-arvodirektiivit ovat palveluiden tasa-arvodirektiivi 2004/113/EY⁸ sekä uudelleen laadittu toisinto-direktiivi 2006/54/EY. Viimeksi mainittu kokoa yhteen vanhemmat tasa-arvodirektiivit ja EY-tuomioistuimen aiheeseen liittyvää oikeuskäytäntöä. EY-tuomioistuin on 1970-luvulta alkaen ratkaisukäytännössään täsmentänyt ja laajentanut tulkinnallaan monen säännöksen sisältöä.

Tasa-arvodirektiiviä muutettiin vuonna 2002 direktiivillä 2002/73/EY⁹. Muutoksen yhteydessä tasa-arvodirektiiviin lisättiin muun muassa uusi 8 a artikla, joka koskee jäsenvaltioiden velvollisuutta nimetä itsenäisiä ja riippumattomia sukupuoleen perustuvaan syrjintään puuttuvia elimiä. Artiklan mukaan tällaisten elinten tehtävänä on edistää, analysoida, valvoa ja tukea kaikkien henkilöiden tasa-arvoisen, sukupuoleen perustuvasta syrjinnästä vapaan kohtelun toteuttamista, sekä toteuttaa niitä koskevat tarpeelliset järjestelyt. Direktiivin mukaan nämä elimet voivat kuulua osana virastoihin, jotka vastaavat ihmisoikeuksien puolustamisesta tai yksilön oikeuksien turvaamisesta kansallisella tasolla. 8 a artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että näiden elinten toimivaltaan kuuluu:

- a. avustaa itsenäisesti syrjinnän uhriksi joutuneita henkilöitä näiden tekemiä syrjintävalituksia tutkittaessa;
- b. teettää riippumattomia selvityksiä syrjintään¹⁰ liittyvistä kysymyksistä;
- c. julkaista riippumattomia raportteja ja antaa suosituksia kaikista syrjintään liittyvistä kysymyksistä.

Mainittu säännös velvoittaa selväsanaisesti Suomea varmistamaan, että tasa-arvovaltuutetun asema ja tehtävät vastaavat direktiivin uuden artiklan vaatimuksia.

Euroopan unionin *Naisten ja miesten tasa-arvon etenemissuunnitelmassa 2006–2010* hyväksyttiin komission sitoumukset edistää sukupuolten tasa-arvoa. Etenemissuunnitelma perustuu vuosiksi 2001–2005 laadittuun *Sukupuolten tasa-arvoa koskevaan puitestrategiaan*. Suunnitelman keskeiset toiminta-alueet ovat naisten ja miesten yhdenvertainen taloudellinen riippumattomuus, yksityis- ja työelämän yhteensovittaminen, yhdenvertainen edustus päätöksenteossa, kaiken sukupuoleen perustuvan väkivallan kitkeminen, sukupuolisterotypioiden poistaminen sekä tasa-arvon edistäminen ulko- ja kehityspoliitikassa. Komissio ei pysty yksin saavuttamaan näitä tavoitteita, sillä monilla aloilla pääasiallinen toimivalta on jäsenvaltioilla. Tasa-arvon saavuttaminen edellyttääkin yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa ja näiden korkeimman poliittisen tason selkeää sitoutumista.

8 Neuvoston direktiivi miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan alalla, EUVL 2004 L 373.

9 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/73/EY miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa annetun neuvoston direktiivin 76/207/ETY muuttamisesta, EUVL 2002 L 269.

10 Syrjintä on ymmärrettävä paljon laajemmin kuin yksilöä koskevana, jälkikäteistä oikeussuojaa vaativana ongelmana. Esim. rakenteelliseen syrjintään voidaan puuttua niin lainsäädännön kuin politiikankin keinoin.

Suunnitelman toinen osa *Tasa-arvoa koskevan hallintotavan parantaminen* korostaa, että komissio edistää sukupuolten tasa-arvoa omassa toiminnassaan ja tukee sellaisia rakenteita, jotka edesauttavat tasa-arvon toteutumista ja jotka ovat johtaneet sen merkittävään edistymiseen. Suunnitelman toteutuminen edellyttää parempaa hallintotapaa kaikilla tasoilla, mukaan lukien niin EU:n toimielimet, jäsenvaltiot kuin kansalaisyhteiskunnan toiminta. Tasa-arvoministerien tuki on erityisen tärkeää; ministerien säännölliset tapaamiset ja puheenjohtajamaan johdolla järjestetyt konferenssit ovat merkittäviä tilaisuuksia maiden vuoropuhelulle ja tasa-arvotilanteen seurannalle.

2.2.3 Kansalliset velvoitteet

Suomen *perustuslain* (PL) 6 § sisältää säännöksen ihmisten yleisestä yhdenvertaisuudesta sekä kiellon syrjiä ketään ilman hyväksyttävää syytä esimerkiksi sukupuolen¹¹ perusteella. PL 6 § 4 momentin mukaan sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehtoista määrättäessä sen mukaan, kun lailla tarkemmin säädetään. Konkreettisemmän sisällön perustuslain tasa-arvosäännös saa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa eli *tasa-arvolaisissa*. Tasa-arvolain noudattamista valvovat tasa-arvovaltuutettu ja tasa-arvolautakunta. Näistä säädetään tarkemmin *laissa (610/1986) ja asetuksessa (739/1986) tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta*.

Rikoslaisissa (RL) on puolestaan kaksi syrjintää koskevaa kriminalisointia: työelämää koskeva RL 47 luvun 3 §:n *työsyrjintä* ja työelämän ulkopuolista elämänalaa koskeva RL 11 luvun 11 §:n *syrjintä*. Säännökset eivät perusta mitään uusia syrjintäkieltoja, vaan niiden tarkoituksena on sanktioida syrjinnän vakavimmat muodot, jotka koskevat tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain mukaisia kiellettyjä syrjintäperusteita. Rikoslain työsyryntäsäännöstä valvovat työsuojeluviranomaiset¹².

Hallitusohjelma on hallitukseen osallistuvien puolueiden hyväksymä yhteinen toimintasuunnitelma, jossa on sovittu hallituksen tärkeimmistä tehtävistä. Sukupuolten tasa-arvoon liittyvät kirjaukset alkoivat vakiintua hallitusohjelmissa 1990-luvulta alkaen. Pääministeri Anneli Jäätteenmäen ja sittemmin Matti Vanhasen I hallituksen (2003–2007) hallitusohjelmassa todettiin, että tasa-arvon edistäminen kuuluu koko hallitukselle. Hallituksen tuli ohjelman mukaan vahvistaa tasa-arvoasioiden resursointia ja tasa-arvo-osaamista koko valtion hallinnossa.

Nykyisen, Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus sitoutuu kokonaisuudessaan edistämään tasa-arvoa määrätietoisesti kaikessa päätöksenteossään. Miehillä ja naisilla on oltava yhtäläiset edellytykset kaikilla elämänalueilla. Ohjelmaan on kirjattu myös, että tasa-arvotyötä te-

11 PL 6.2 §:n mukaan muita kiellettyjä syrjintäperusteita sukupuolen lisäksi ovat ikä, alkuperä, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, terveydentila, vammaisuus tai muu henkilöön liittyvä syy.

12 Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta 44/2006

kevien viranomaisten ja naisjärjestöjen toiminnan edellytyksiä ja resursseja vahvistetaan.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmat ovat vakiinnuttamassa asemansa hallituksen tasa-arvopolitiikan työväliseinä. Tämänhetkinen, järjestyksessä neljäs tasa-arvo-ohjelma vuosille 2008–2011 kokoaa yhteen kaikkien ministeriöiden toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi. Ohjelman painopisteet perustuvat hallitusohjelman tärkeimpiin tasa-arvopoliittisiin kysymyksiin.

2.2.4 EU-indikaattorit valtioiden institutionaalisista mekanismeista naisten aseman edistämiseksi

Pekingin naisten maailmankonferenssin jälkeen joulukuussa 1995 kokoonnutunut Eurooppa-neuvosto päätti pyytää Euroopan unionin jäsenvaltioilta katsauksia Pekingin toimintaohjelman toteutumisesta. Joulukuussa 1998 neuvosto puolestaan päätti, että kukin EU-puheenjohtajamaa kehittelisi toimikaudellaan määrällisiä ja laadullisia tasa-arvopolitiikkaa koskevia mittareita. Nämä indikaattorit mukailevat EU:n vuosittaisen tasa-arvokatsauksen sisältöä ja auttavat Pekingin toimintaohjelman toimeenpanon edistymisen johdonmukaisempaa ja systemaattisempaa seurantaa. Kunakin vuonna indikaattorit ovat koskeneet jotain tiettyä temaattista kokonaisuutta. Vuonna 2006 EU-puheenjohtajuuskaudellaan Suomi valmisteli kyselytutkimuksen¹³ ja keräsi tiedot jäsenvaltioista Pekingin toimintaohjelman kohdasta *H. Institutionaaliset rakenteet naisten aseman edistämiseksi*. Katsauksen perusteella Suomi ehdotti kolmea indikaattoria¹⁴, jotka EU hyväksyi. (Pekingin toimintaohjelman seuranta Suomen EU-puheenjohtajuuskausilla 2006 ja 1999 [2008])

Toisin kuin Pekingin toimintaohjelmassa, tasa-arvoelimiä koskevassa seurantakatsauksessa toimieliimet jaetaan kahtia kansallisiin hallintoelimiin ja itsenäisiin tasa-arvoa edistäviin elimiin. Syy jaotteluun löytyy Euroopan unionin jäsenmaiden kiinnostuksesta perustaa *tasa-arvodirektiivin (2002/73/EY) 8 a artiklan* mukaisia hallitusvallasta itsenäisiä tasa-arvoa edistäviä elimiä¹⁵. Tasa-arvodirektiivin jakoa mukaillen seurantakatsauksessa käsitellään näitä elimiä osin erikseen. Esimerkiksi indikaattoreita varten laaditut kysymykset eriytettiin joko hallintoelimiä tai itsenäisiä elimiä koskeviksi ja henkilöstöresursseja arvioitiin erikseen kummankin toimieliimen suhteen. Suomen kohdalla on tärkeää huomata, että itsenäiseksi elimeksi katsauksessa luettiin tasa-arvovaltuutetun toimisto (TAS), mutta tasa-arvoasiain neuvottelukunta (TANE) sivuutettiin analyysissä kokonaan.

Indikaattori 1. Sukupuolten tasa-arvon edistäminen hallinnossa perustuu Pekingin toimintaohjelman strategiatavoitteeseen H.1 ja tähän liittyviin toi-

13 Kysymykset jakaantuivat yhteentoista pääryhmään. Ensimmäiset viisi kysymysryhmää koskivat tasa-arvoasioista vastuullista tahoa valtionhallinnossa ja kansallisia hallintoelimiä. Lisäksi itsenäisestä toimieliimestä, kansallisesta tasa-arvon toimintasuunnitelmasta, kansalliselle parlamentille raportoinnista, kansalaisyhteiskunnan osallistumisesta, valtavirtaistamisesta ja sukupuolen mukaan eritellystä tiedosta oli omat kysymysryhmänsä.

14 Varsinaisiin indikaattoreihin ei sisällytetty kaikkia kysymysryhmiä, sillä esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan osallistumista ei käytetty yhdenkään indikaattorin laatimisen osaperusteena.

15 Ks. s. 23.

menpiteisiin, joihin hallitukset ohjelmassa sitoutuivat. Indikaattori on summaindikaattori, jonka perusteet ovat seuraavat:

1. Sukupuolten tasa-arvon edistäminen korkeimmalla mahdollisella tasolla (0-2p)
2. Sukupuolten tasa-arvoa edistävä hallintoelin (0-2p)
3. Hallintoelimen asema hallinnossa (0-2p)
4. Toimeksianto ja valtuutus (0-2p)
5. Hallituksen toimintasuunnitelma ja lainsäädäntöelimelle raportointi (0-2p)

Ensimmäisen indikaattorin arvojakauma (ks. taulukko 1) osoitti, että kaikki EU-jäsenvaltiot¹⁶ olivat toteuttaneet toimintaohjelman kansallisia tasa-arvotoimielimiä koskevat tavoitteet hyvin. Jokaisessa maassa oli sekä tasa-arvoasioista vastuussa oleva hallitustason henkilö että tasa-arvotoimielin. Eniten hajontaa oli toimielimen sijainnissa valtion hallintohierarkiassa ja valtion velvollisuuksissa tehdä kansallisia tasa-arvon toimintasuunnitelmia ja raportoida kansalliselle lainsäädäntöelimelle.

Taulukko 1. Indikaattori 1. Sukupuolten tasa-arvon edistämisen asema hallinnossa.

EU 25	Korkein vastuu hallitustasolla	Tasa-arvotoimielin	Toimielimen sijainti	Toimielimen tehtävät	Suunnitelma ja raportointi	Yhteensä
Tanska	2	2	2	2	2	10
Luxemburg	2	2	2	2	2	10
Ruotsi	2	2	2	2	2	10
Itävalta	2	2	2	2	1	9
Ranska	1	2	2	2	2	9
Espanja	2	2	2	2	1	9
Kreikka	2	2	2	1	2	9
Portugali	1	2	2	2	2	9
Liettua	2	2	1	2	2	9
Latvia	2	2	1	2	2	9
Kypros	2	2	2	2	1	9
Irlanti	2	2	1	1,5	2	8,5
Saksa	2	2	2	2	0	8
Iso-Britannia	2	2	1	2	1	8
Alankomaat	2	2	1	1	2	8
Tšekki	2	2	1	2	1	8
Slovakia	2	2	1	2	1	8
Suomi	2	2	1	2	1	8
Slovenia	2	2	0	2	2	8
Viro	2	2	2	2	0	8
Italia	1	2	2	2	0	7
Puola	2	1	2	2	0	7
Belgia	2	2	0	2	1	7
Unkari	2	2	1	2	0	7
Malta	2	2	0	1,5	1	6,5

Lähde: Pekingin toimintaohjelman seuranta Suomen EU-puheenjohtajuuskausilla 2006 ja 1999 [2008]

¹⁶ Kyselyn ajankohtana jäsenvaltioita oli vielä 25, sillä Bulgaria ja Romania eivät olleet vielä liittyneet unioniin.

Täydet kymmenen pistettä saivat Luxemburg, Ruotsi ja Tanska, huonoiten vertailussa menestyivät Belgia, Italia, Malta, Puola ja Unkari. Suomi sijoittui puoliväliin: 12 maata menestyi vertailussa Suomea paremmin, seitsemän oli samalla tasolla ja viisi maata sijoittui heikommin. Suomen tulosta heikensi ensinnäkin se, että tasa-arvoa edistävä hallintoelin ei sijaitse korkeimmalla mahdollisella tasolla valtionhallinnossa, vaan on ministeriön osaston alainen yksikkö eli hallintohierarkiassa keskitasolla¹⁷. Toisekseen Suomen hallituksella ei ole vielä säännöllistä velvollisuutta raportoida tasa-arvotilanteesta kansalliselle lainsäädäntöelimelle eli eduskunnalle.

Indikaattori 2 mittaa voimavaroja. Tasa-arvoelimille myönnettyt resurssit kuvastavat hallituksen sitoutuneisuutta tasa-arvon edistämiseen, ja valtion talousarvioesityksen mukaisten määrärahojen jako kertoo hallituspolitiikan prioriteeteista. Tasa-arvotyöhön annettujen kokonaisresurssien vertailu osoittautui kuitenkin liian vaikeaksi, joten indikaattori rajoitettiin vain henkilöstöresursseja koskevaksi. Indikaattori jakautuu kahteen osaan: *2a. Hallintoelimen henkilöstöresurssit* ja *2b. Naisten ja miesten tasa-arvoisen kohdelun edistämiseksi nimetyn (itsenäisen) elimen tai elinten henkilöstöresurssit*. Henkilöstön lukumäärä pyydettiin ilmoittamaan henkilötyövuosina (htv) ja rajattiin vain ympärivuotista kokoaikatyötä tekeviin. Mukaan ei otettu projektihenkilökuntaa, jonka palkat rahoitetaan valtion budjetin ulkopuolelta. Itsenäisen elimen kohdalla pyydettiin arvioimaan ainoastaan sukupuoleen perustuvan syrjinnän poistamiseen keskittyvän henkilökunnan määrä, mikäli toimielimen toimivaltaan kuului muidenkin kiellettyjen perusteiden perusteella tapahtuva syrjintä.

Indikaattori 2a. Hallintoelimen henkilöstöresurssit (ks. taulukko 2) näyttää, miten tasa-arvoa edistävän hallintoelimen henkilöstön määrä vaihteli EU-maissa muutamasta henkilöstä yli kahteensataan. Vähiten henkilöstöä oli Liettuassa (2 htv), Kyproksella (3 htv) ja Latviassa (3 htv), eniten Ranskassa (214 htv) ja Espanjassa (113 htv). Jos hallintoelinten henkilöstöresursseja vertailee suhteessa maiden väkilukuun, havaitaan, että pienet maat menestyivät vertailussa huomattavasti paremmin. Suomi sijoittui hieman alle EU:n keskitason, sijalle 15, käytettiinpä vertailuperusteena sitten tasa-arvoelimen absoluuttisia henkilötyövuosia tai henkilötyövuosien määrää suhteessa väkilukuun.

¹⁷ Seurantakatsauksessa sijainti alimmalla mahdollisella tasolla tarkoitti sijaintia hallituksesta ja täten toimeenpanovallasta erillään, esimerkiksi itsenäistä instituuttia.

Taulukko 2. Indikaattori 2a. Tasa-arvoa edistävän hallintoelimen henkilöstöresurssit*.

EU 25	Väkiluku (milj.)	Henkilöstö (htv)	Henkilöstö/ väkiluku	Poikkeama mediaanista (2,6)
Luxemburg	0,45	9,5	21,1	18,5
Malta	0,4	6	15	12,4
Kreikka	11	63	5,7	3,1
Portugali	11	63	5,7	3,1
Slovenia	2	9	4,5	1,9
Itävalta	8,2	35	4,3	1,7
Kypros	0,7	3	4,3	1,7
Viro	1,3	5	3,8	1,2
Ranska	62	214	3,5	0,9
Belgia	10	30	3	0,4
Tanska	5,4	16	3	0,4
Ruotsi	9	24	2,7	0,1
Espanja	43	113	2,6	0
Irlanti	4,1	9	2,2	-0,4
Suomi	5,2	11	2,1	-0,5
Alankomaat	16	28	1,8	-0,9
Italia	58	75	1,3	-1,3
Puola	38	50	1,3	-1,3
Latvia	2,3	3	1,3	-1,3
Unkari	10	12	1,2	-1,9
Slovakia	5,4	4	0,7	-1,9
Iso-Britannia	60	35	0,6	-2
Liettua	3,4	2	0,6	-2
Saksa	83	45	0,5	-2,1
Tšekki	10	5	0,5	-2,1

*) Ympärivuotista kokoaikatyötä tekevät.

Lähde: Pekingin toimintaohjelman seuranta Suomen EU-puheenjohtajuuskausilla 2006 ja 1999 [2008]

Indikaattorin 2b. Naisten ja miesten tasa-arvoisen kohtelun edistämiseksi nimenomaan itsenäisen elimen henkilöresurssit osalta vaikeuksia aiheutti keskenään erilaisten toimielimien vertailu. Käytännössä valtionhallinnossa itsenäiset elimet jakautuivat tyypiltään kahtia: ensinnäkin niihin, jotka keskittyivät ainoastaan sukupuolten tasa-arvon edistämiseen, ja toiseksi niihin, jotka edistivät yhdenvertaista kohtelua ottaen huomioon muitakin kiellettyjä syrjäntäperusteita. Ensiksi mainittuja toimielimiä oli kahdeksassa, jälkimmäisiä yhdessätoista maassa. Jälkimmäisestä ryhmästä vain seitsemän arvioi, kuinka iso osa henkilöistä keskittyi nimenomaan sukupuolten tasa-arvoon. Lisäksi kolmessa maassa, Belgiassa, Espanjassa ja Maltassa, sukupuolten tasa-arvototeuttavia hoiti indikaattori 2a:ssa huomioitu hallintoelin. Kun nämäkin jätettiin pois lopullisesta vertailusta, saatiin yhteensä 15 jäsenvaltiosta vertailukelpoiset tiedot (ks. taulukko 3).

Taulukko 3. Indikaattori 2b. Naisten ja miesten tasa-arvoisen kohtelun edistämiseksi nimetyn itsenäisen elimen henkilöresurssit

EU 15	Väkiluku (milj.)	Henkilöstö (htv)	Henkilöstö/ väkiluku (milj.)	Poikkeama mediaanista
Ruotsi	9	28	3,1	2,1
Kypros	0,7	2	2,9	1,9
Iso-Britannia	60	165	2,7	1,7
Itävalta	8,2	14,5	1,8	0,8
Suomi	5,2	9,5	1,8	0,8
Portugali	11	19	1,7	0,7
Irlanti	4,1	6	1,5	0,5
Liettua	3,4	3,4	1	0
Viro	1,3	1	0,8	-0,02
Tanska	5,4	4	0,7	-0,3
Tšekki	10	5	0,5	-0,5
Slovenia	2	1	0,5	-0,5
Latvia	2,3	1	0,4	-0,6
Slovakia	5,4	1,5	0,3	-0,7
Kreikka	11	1	0,1	-0,9

Lähde: Pekingin toimintaohjelman seuranta Suomen EU-puheenjohtajuuskausilla 2006 ja 1999 [2008]

Indikaattori 2b:n suurin heikkous on siinä, ettei itsenäisen elimen henkilöresursseja verrattu ollenkaan kunkin elimen tehtäviin eikä niistä tehty vastaavaa arviointia asemasta, toimialasta ja valtuuksista kuin hallintoelimistä (indikaattori 1). Toisin sanoen indikaattori 2b listasi lähinnä viidentoista EU-jäsenvaltion henkilöresurssien tilanteen vuonna 2006 ilman suurempaa informaatioarvoa. Monissa maissa tilanne on sittemmin muuttunut tai muuttumassa, sillä kehityssuuntauksena on tällä hetkellä toisaalta perustaa tasa-arvodirektiivin (2002/73/EY) 8 a artiklan mukaisia itsenäisiä elimiä ja toisaalta yhdistää sukupuolten tasa-arvoa edistävä itsenäinen elin muihin yhdenvertaisuutta edistäviin elimiin. Suomi menestyi vertailussa hyvin kuuluen kärkiviisikkoon, kun henkilöstö suhteutettiin väkilukuun. Jos indikaattoreita 2a ja 2b vertaillaan toisiinsa, voidaan kuitenkin havaita, että hallintoelimille oli Euroopassa yleisesti ottaen varattu enemmän resursseja kuin itsenäisille elimille. Yli puolella jäsenvaltioiden tasa-arvoa edistäville hallintoelimillä oli vähintään kaksi työntekijää miljoonaa asukasta kohden, mutta alle kolmasosalla maista oli edes yksi työntekijä itsenäisessä toimielimessä miljoonaa asukasta kohden.

EU:n Pekingin ohjelman seurantaindikaattorit eivät kata kokonaisuudessaan kaikkia kolmea Pekingin toimintaohjelman kohdan H. strategiatavoitteita. Toinen strategiatavoite *H.2 Sisällyttää naisnäkökulma¹⁸ lainsäädäntöön sekä julkishallinnon toimintaan, ohjelmiin ja hankkeisiin* supistettiin seuranta-katsauksessa käsittämään hallinnon sisäistä sukupuolten tasa-arvon edistämisen valtavirtaistamista¹⁹. Todellisuudessa H.2 koskee sukupuolinäkökul-

18 Alkuperäisen englanninkielisen tekstin termi "gender perspective" on hieman harhaanjohtavasti käännetty ulkoasiainministeriön suomennoksessa "naisnäkökulmaksi".

19 "Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen" vrt. "sukupuolten tasa-arvon edistämisen valtavirtaistaminen", ks. esim. Saari 2006. Englanninkielinen termi "gender mainstreaming" tulisi aina kääntää sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseksi.

man valtavirtaistamista (eli kaiken ihmisiin liittyvän toiminnan, päätösten ja toimenpiteiden, arvioimista erikseen naisten ja miesten kannalta) sekä erityisiä sukupuolispesifejä tasa-arvon edistämiseen tähtäviä toimenpiteitä (kuten yhteistyötä naisjärjestöjen kanssa ja naisten positiivista erityiskohtelua). Tämän epäselvyyden takia strategiatavoitetta H.2 koskeva indikaattori 3. ei kelpaa tässä taustaselvityksessä tasa-arvotoimielimien toiminnan arvioimiseen. Kolmas tavoite H.3 *Tuottaa ja levittää sukupuolen mukaan eriteltyä tietoa suunnittelun ja arvioinnin tarpeisiin* jätettiin seurantakatsauksesta kokonaan pois.

2.3 TASA-ARVOELINTEN TOIMIVUUS TUTKIMUKSEN NÄKÖKULMASTA

Tieteellisessä tutkimuksessa virallisilla tasa-arvoelimillä on tarkoitettu sellaisia julkishallinnon toimijoita, joiden nimenomaiseksi tehtäväksi on annettu joko edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa yleensä tai parantaa naisten asemaa erityisesti. Sekä toimielinten muoto että nimitykset vaihtelevat suuresti maasta toiseen, kuten edelläkin on jo käynyt ilmi. Pohjoismailla tyypillistä on ollut puhua ”tasa-arvoelimistä” (*gender equality agencies*), kun taas Iso-Britanniassa niitä on aiemmin nimitetty ”yhtäläisten mahdollisuuksien yksiköiksi” (*equal opportunities units*), Alankomaissa ”emansipaatiotoimistoiksi” (*emancipation offices*) ja esimerkiksi Yhdysvalloissa, Kanadassa ja Ranskassa ”naisia” tai ”naisasioita” varten perustetuista elimistä (*women's bureaus, women's rights ministry*). Kansainvälisessä tutkimuksessa näistä elimistä on käytetty muun muassa yleisempiä termejä ”*national machinery for the advancement of women*”, ”*women's policy agencies*” ja ”*state feminism*” (valtiofeminismi).

Jos lähtökohtana on organisaatio- ja instituutiotutkimus, huomio tasa-arvoelinten toimivuutta ja tehokkuutta arvioitaessa on kiinnitetty niiden organisaatiomuotoon, asemaan valtionhallinnon hierarkioissa, toimivaltaan ja resursseihin (Rai 2003; Valiente 2007). Yhtäältä on arvioitu, että poikkihallinnollinen, laaja mandaatti on edesauttanut tasa-arvoelinten poliittista vaikuttavuutta, koska se mahdollistaa tarvittavat politiikkainterventiot tasa-arvon eri osa-alueille koulutuksesta työelämään (esim. Outshoorn 2004; Stetson & Mazur 1995; vrt. kuitenkin Valiente 2007). Toisaalta valtiollisten tasa-arvoelinten kohdalla on myös huomautettu toistuvasti siitä, kuinka marginaaliseen asemaan (hierarkkisesti) ja heikoiksi ne on organisoitu julkishallinnossa (esim. Halsaa 1995; van der Ros 1996a, 1996b). Niiden käyttöön on tyypillisesti annettu vain vähän ja heikkoja niin sanottuja pedagogisia ohjauskeinoja. Tällaisia ovat muun muassa informaation välittäminen, ohjeet ja kehotukset, kun taas esimerkiksi normi- tai resurssiohjausta on pidetty lähtökohtaisesti tehokkaampina keinoina saavuttaa poliittisia tavoitteita.

Myös poliittisen johdon ideologisen värin on katsottu vaikuttavan sekä tasa-arvopolitiikkaan että tasa-arvoelinten toimintaedellytyksiin: vasemmistopuolueiden hallitusvalta on tutkimuksissa todettu kummankin kannalta suosiollisemmaksi kuin oikeiston hallitusvalta (esim. Norris 1987,

1988; Baldez 2001; Rai 2003, 235; Stetson 2001; Lovenduski ym. 2005).²⁰ Tasa-arvoelinten johtajien henkilökohtaisen kiinnostuksen tasa-arvoasioihin, asiantuntemuksen ja esimerkiksi naisliike-taustan on puolestaan arvioitu edesauttavan nimenomaan tasa-arvoelinten toimenkuvaan kuuluvaa naisten aseman parantamista ja yhteydenpitoa asianomaisiin kansalaisjärjestöihin (esim. Baldez 2001, 17–18; Lovenduski ym. 2005, 273; Outshoorn 2004, 284; Sawyer 1990).

Implementaatiotutkimuksen (poliittisten päätösten toimeenpanon) näkökulmasta Meier (2006, 187–190) on huomauttanut siitä, että tasa-arvopolitiikka kohtaa paitsi kaikki ne samat toimeenpanon ongelmat kuin kaikki muutkin politiikkalohkot, myös joukon sellaisia ongelmia, jotka nousevat tasa-arvopolitiikan erityisestä substanssista. Nämä ongelmat kärjistyvät erityisesti nykyyrkimyksissä valtavirtaistaa sukupuolinäkökulma kaikkeen politiikkaan sen kaikilla tasoilla (ks. myöh. luku 3.4). Sukupuolten eriarvoisuus on ensinnäkin laaja ja monimutkainen yhteiskunnallinen ongelma, jonka ilmenemismuodot ja ratkaisut saattavat olla erilaisia riippuen siitä, puhutaanko koulutuksen vai työmarkkinoiden eriarvoisuudesta. Sen syistä ja koko olemassaolosta vallitsee hyvin erilaisia mielipiteitä, mitkä estävät tarvittavien selkeiden poliittisten päämäärien muotoilua ja niiden toteuttamista. Tasa-arvotavoitteet asettuvat usein muiden poliittisten tavoitteiden kanssa ristiriitaan. Niiden ratkaisemista ei myöskään priorisoida, vaan ne jäävät muiden jalkoihin. Tehokkaan toimeenpanon näkökulmasta tasa-arvotavoite asettuu lisäksi ristiriitaan valtionhallintoa ohjaavan sektorijattelun kanssa, jossa ideaalitapauksessa on olemassa yksi kustakin lohkoista vastaava taho. Horisontaalisena ja poikkihallinnollisena periaatteena, jossa mukana on suuri joukko toimijoita, tasa-arvon toimeenpaneminen edellyttäisi Meierin mukaan suhteellisen korkeaa kommunikaatiota ja koordinaatiota eri toimijoiden välillä, niiden välistä selkeää tehtävien määrittelyä ja vastuun jakamista sekä tietotaitoa ja resursseja tämän toteuttamiseen.

Kansainvälisessä vertailevassa tutkimuksessa on viimeisten 15 vuoden aikana kiinnitetty enenevästi huomiota tasa-arvoelinten tutkimukseen niiden toimivuuden ja merkityksen näkökulmasta. Myös Suomen tasa-arvoelimiä on tutkittu osassa näitä laajempia hankkeita.

Tanskalainen Anette Borchorst (1999, 156–175) vertaili Pohjoismaita 1990-luvun puolivälissä ja arvioi maiden tasa-arvopolitiikan erilaistuneen 1980-luvun alkuun (Eduards ym. 1983) verrattuna. Tulosten mukaan Ruotsin ja Norjan tasa-arvopolitiikka oli tehokkainta; Suomi ja Islanti kuuluivat väliryhmään ja Tanska oli peränpitäjä. Ruotsi ja Norja olivat myös tutkimuksen mukaan institutionalisoinneet tasa-arvoelimensä vahvimiksi ns. vallan kolmijako-opin mukaisesti. Molemmilla oli hallituksen politiikkaa tehokkaasti valmisteleva ja toimeenpaneva elin. Nämä maat myös käyttivät eniten rahaa tasa-arvotyöhön. Pohtiessaan syitä maiden erojen kärjisty-

²⁰ Myös Outshoorn ja Kantola (2007) analysoivat vertailevasta näkökulmasta valtiollisten tasa-arvoelinten tilannetta 1990-luvun puolivälin jälkeen 2000-luvulle ja havaitsivat, että oikeiston hallitusvalta selitti kehitystä niissä maissa (Australia, Saksa, Alankomaat ja Yhdysvallat), joissa tasa-arvoelinten asemaa oli selvästi heikennetty.

miseen 1980-luvulta alkaen Borchorst nosti selityksinä esiin muun muassa sukupuolten tasa-arvolle annetun erilaisen painoarvon ja poliittisen tuen, naisten mobilisoitumisen voimakkuuden sekä tasa-arvoa koskevan yhteiskunnallisen tutkimuksen ja evaluaation merkityksen tasa-arvopolitiikkaa vahvistavina tekijöinä.

Borchorstin (1999, 156–175) pohjoismainen vertailu osoitti myös suomalaisten tasa-arvoelinten kohdalla yhtäältä ongelmia ja omanlaatuisia vahvuustekijöitä. Suomesta puuttui hallituksen tasa-arvopolitiikkaa valmisteleva ja koordinoiva tehokas elin. Toisaalta Suomessa poliitikkojen rooli tasa-arvoelimityksessä, nimenomaan parlamentaarisen TANE:n kautta, oli keskeisempi kuin muissa Pohjoismaissa. Sen sijaan työmarkkinajärjestöillä oli vähäisempi rooli kuin esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa. Myöskään nais- tai miesjärjestöillä ei ollut virallista asemaa tasa-arvoelinten työssä, lukuun ottamatta TANE:n vuodesta 1988 toimineen miesjaoston kautta (jossa miesjärjestöt olivat edustettuina). Tutkimus totesi myös, että Suomessa tasa-arvotyön resurssit olivat Pohjoismaista kaikkein niukimmat.

Amy Mazurin ja Dorothy Stetsonin johtamassa tutkimuksessa *Comparative State Feminism* (1995) puolestaan tutkittiin, miten eri länsimaiden valtiolliset tasa-arvoelimet olivat toimineet sukupuolten yhtäläisten mahdollisuuksien parantamiseksi työelämässä ja miten ne olivat edistäneet erilaisten nais- ja feminististen liikkeiden mukaanpääsyä poliittisiin prosesseihin. Johtopäätöksinä todettiin, että kaikissa muissa tutkituissa maissa paitsi Puolassa tasa-arvoelimet olivat enemmän tai vähemmän onnistuneet näissä ”valtiofeministisissä” tehtävissään. Korkean valtiofeminismin maita – Australiaa, Alankomaita, Norjaa ja Tanskaa – yhdisti joukko yhteisiä piirteitä. Niissä tasa-arvoelimet oli perustettu sosiaalidemokraattisten hallitusten toimesta ja maltillisten feministiryhmien tukemina, ja niille oli annettu sektorirajat ylittävä toimivalta ja tehtävät. Maiden poliittiseen kulttuuriin sisältyi luja usko siihen, että yhteiskunnallisen tasa-arvon edistäminen oli osa valtion tehtäviä. Lisäksi kyseisten maiden naisliikkeet ajoivat tavoitteitaan ns. ”kaksoisstrategian” keinoin: sekä vakiintuneiden valtarakenteiden ja järjestöjen kautta että organisoitumalla erillistoimintaan uuden feministisen naisliikkeen puitteissa. (Mazur & Stetson 1995)

Kyseisessä tarkastelussa Suomi ei ollut mukana tutkittavien maiden joukossa. Sen sijaan Suomi oli tutkimusmaana mukana laajassa kansainvälisessä vertailevassa RNGS-tutkimuksessa²¹. Siinä kysymystä tasa-arvoelinten

21 RNGS viittaa akronyymillä laajaan kansainväliseen vertailevan tasa-arvopolitiikan tutkimuksen projektiin *Research Network on Gender, Politics and the State*, joka käynnistyi vuonna 1996 ja jonka lopulliset kokonaistulokset tullaan julkaisemaan kansainvälisellä tasolla lähivuosina. Projektissa tutkittiin jälkiteollisia maita (Länsi-Euroopan maat, Pohjois-Amerikka sekä muun muassa Australia, Israel ja Japani sekä Euroopan yhteisön ylikansallinen päätöksenteko) tarkastelemalla yhtäältä naisliikkeiden vaikutusta politiikan sisältöihin, toisaalta tasa-arvoelinten roolia näissä prosesseissa ns. toisen aallon naisasialiikkeen nousun jälkeen (useimmissa tutkituissa maissa 1960-luvulla tai 1970-luvulla) 2000-luvulle saakka. Tutkittuja maita oli yhteensä 16 kpl (sekä lisäksi EU) ja projektissa tutkittiin systemaattisesti 140 poliittista prosessia viidellä eri poliittikalohkolla. Projekti on julkaissut erittäin laajasti, mutta keskeiset tulokset löytyvät tässä alaluvussa seuraavaksi siteratuista lähteistä (Mazur (toim.) 2001; Stetson (toim.) 2001; Outshoorn (toim.) 2004; Lovenduski ym. (toim.) 2005; Haussman & Sauer (toim.) 2007 sekä McBride & Mazur 2006).

Suomea koskevat tutkimustulokset löytyvät teoksista Holli 2001, 2002b, 2003, 2004, 2006; Holli & Kantola 2005; Aalto & Holli 2007; Aalto 2003; Aaltio 2007. Myös Outshoornin ja Kantolan (toim. 2007) vertaileva jatkotutkimus tasa-arvoelinten tilanteesta 2000-luvulla ja siihen liittyvä Suomea koskeva osuus (Holli & Kantola 2007) syntyi osana RNGS-tutkimusprojektin työtä.

vaikuttavuudesta lähestyttiin osin samalla tapaa kuin edellä, kiinnittäen huomiota siihen, miten hyvin ja tehokkaasti viralliset tasa-arvoelimet ovat toimineet erilaisten naisten järjestöjen ja -liikkeiden vaateiden välittäjinä valtioon päin. Kysymys yhdistettiin myös institutionaalisempiin näkökulmiin tutkimalla samanaikaisesti systemaattisesti myös sitä, miten erilaisten tasa-arvoelinten ominaisuudet (tasa-arvoelimen tyyppi, hallinnollinen asema, resurssit, johtajien ominaisuudet sekä mandaatti) sekä muun muassa naisliikkeiden ja poliittisen toimintaympäristön ominaisuudet vaikuttivat politiikkaonnistumisiin ja -epäonnistumisiin. (Mazur (toim.) 2001; Stetson (toim.) 2001; Outshoorn (toim.) 2004; Lovenduski ym. (toim.) 2005; Haussman & Sauer (toim.) 2007; McBride & Mazur 2006)

RNGS-tutkimuksen tulokset ovat osoittaneet, että virallisilla tasa-arvoelimillä on tärkeä välittäjän rooli, sillä naisliikkeiden poliittiset vaatimukset on omaksuttu osaksi valtiollista päätöksentekoa huomattavasti useammin silloin, kun tasa-arvoelimet ovat aktiivisesti myötävaikuttaneet asiaan. Perusedellytyksiä tälle ovat tasa-arvoelinten toimivat yhteydet naisjärjestöihin sekä niille annetut institutionaaliset edellytykset olla mukana ja vaikuttaa päätöksentekoon eri tavoin, esimerkiksi osallistumalla lainvalmisteluun (työryhmjäsenyys, lausunnonantajan rooli, eduskunnan asiantuntijana toimiminen, omaehtoiset kannanotot tms.). Paradoksaalista kylläkin, vertailevan tutkimuksen tulokset osoittivat, että – päinvastoin kuin edellä yleisten organisatorisen toimivuuden edellytysten kohdalla – tasa-arvoelinten perusominaisuudet (tasa-arvoelimen tyyppi, hallinnollinen asema, resurssit, johtajien ominaisuudet sekä mandaatti) eivät juuri vaikuttaneet tämän naisliikkeiden ja valtion välisen välitystehtävän onnistumiseen. Sen sijaan lopputuleman onnistuneisuuteen vaikuttivat ennen kaikkea naisliikkeiden ja poliittisen ympäristön ominaisuudet, so. että päätöksenteon alajärjestelmä oli luonteeltaan suhteellisen avoin, vasemmisto oli hallitusvallassa ja että asiakysymyksessä mobilisoitunut naisliike oli lähellä poliittista vasemmistoa; naisliikkeet pitivät kysymystä tärkeänä ja olivat suhteellisen yhtenäisesti näkökannan takana. (Mazur 2001; Stetson 2001; Outshoorn 2004; Lovenduski ym. 2005)

Sama kansainvälinen vertaileva tutkimus osoitti, että Suomen kohdalla naisjärjestöt olivat vuosina 1969–99 saaneet vaateitaan mukaan poliittisiin prosesseihin vertailevasta näkökulmasta hyvin menestyksekkäästi (Holli 2003, 103-171; 2006). Poliitiikkaonnistumisten osaselityksiä olivat miltei jatkuva vasemmistopuolueiden hallitusosallisuus vuodesta 1966 alkaen tutkimuskauden loppuun²² sekä Suomelle tyypilliset avoimet poliittiset prosessit, jotka erilaisine komitea- ja valmisteluvaiheineen antoivat naisjärjestöille mahdollisuuden esittää vaateitaan jo prosessin aikana. Myös vahva

22. Ainoat poikkeukset tähän vasemmiston hallitusvaltaan suomalaisessa tutkimusaineistossa muodostivat Ahon porvarihallituksen (1991–1995) aika (2 tapaustutkimusta) sekä yhden Helsingin kaupunkia koskevan tapaustutkimuksen tarkastelu (jossa Kokoomus oli suurin puolue). On huomattava, että tutkimusten tulosten (Holli 2003, 2004, 2006; Holli & Kantola 2005; Aalto & Holli 2007; Aalto 2003) mukaan naisliikkeiden politiikkaonnistumisen "resepti" poikkesi näissä tapauksissa muista tutkituista. Naisjärjestöjen vaateet tuotiin mukaan poliittisiin prosesseihin usein vastoin hallituksen ilmaistua kantaa vastaa ja ne onnistuivat vaikuttamaan joskus lopputulokseen esimerkiksi naispoliitikkojen puoluerajat ylittävän koalition ja liittoutumalla yhteen opposition (vasemmistopuolueiden kansanedustajien) kanssa eduskunnassa.

naisedustus eduskunnassa edesauttoi naisjärjestöjen politiikkainterventioita jopa sen viimeisessä ja vaikeimmassa vaiheessa, eduskuntakäsittelyn aikana. (Mts.) Tutkimuksissa todettiin lisäksi, että tasa-arvoelinten, alkuaikoina ja aina 1990-luvulle asti ennen kaikkea tasa-arvoasiain neuvottelukunnan, välitysrooli oli välttämätön osa tätä naisliikkeiden vaikutusvallan menestysreseptiä. Naisjärjestöjen politiikkaonnistumiset liittyivät Suomessa ennen kaikkea ns. strategiaan kumppanuuksiin naisjärjestöjen, naispolitiikkojen ja valtionhallinnossa toimivien naisten välillä (Halsaa 1991, 1998) ja niiden yhteistyöhön tärkeinä pitämissään asioissa. Myös valtiolliset tasa-arvoelimet olivat vakiintuneesti osa tätä laajempaa yhteistyökuvioita. (Holli 2003, 103-171; 2006)

1990-luvulta lähtien Suomessa tasa-arvoelinten merkitys näissä naisjärjestöjen strategisissa kumppanuuksissa kuitenkin väheni. Äskettäisten tutkimusten (Holli & Kantola 2007, 98-99; Holli 2006) mukaan tasa-arvoelinten vähenevä panos naisjärjestöjen vaateiden välityksessä liittyi useampaan seikkaan. Ensinnäkin suomalaiset naisjärjestöt muodostivat uusia, suurempia vaikutuskoalitioita keskenään (NYTKIS-yhteistyöjärjestö sekä eduskunnan naiskansanedustajien verkosto) 1990-luvun vaihteessa, jotka osin ottivat vastaavan roolin hoitaakseen ja onnistuivat myös vaikuttamaan päätöksentekoon ilman tasa-arvoelinten välittäjän roolia. Toisekseen 1990-luvun lama yhdessä tasa-arvoelinten muuttuneen organisaatorakenteen ja tiukentuvien resurssien myötä kavensivat tasa-arvoelinten mahdollisuuksia toimia tässä välitystehtävässä 1990-luvun mittaan. Yhteydenpito naisjärjestöihin ei kuulunut tasa-arvovaltuutetun ydintehtäviin. TANE:n resurssit puolestaan olivat jo ensimmäisen vuonna 1987 tapahtuneen organisaatiouudistuksen seurauksena huventuneet huomattavasti, mikä oli asettanut rajoituksia sen toiminnalle myös välitystehtävässä toimimisen suhteen.

Tiivistäen tämä katsaus tasa-arvoelimiä koskeviin tutkimustuloksiin voidaan Suomea koskevien tietojen osalta esittää seuraavasti: Kansainväliset vertailut ja tutkimukset ovat yhtäältä osoittaneet, että suomalaisten tasa-arvoelinten institutionaalinen asema ja organisointi olivat suhteellisen heikot ainakin vielä 1990-luvun lopulla. Samalla ne olivat kuitenkin pystyneet hoitamaan tehtävänsä niukoista resursseista ja institutionaaliseen asemaan liittyvistä ongelmista huolimatta jopa hämmästyttävän hyvin. Suomalaisilla tasa-arvoelimillä oli myös joitakin erityispiirteitä ja vahvuuksia, jotka poikkesivat vertailtujen maiden yleislinjasta. Näitä olivat erityisesti tasa-arvoelinten kiinteät yhteydet poliittikkoihin sekä vahva rooli naisliikkeiden vaateiden menestyksekkäänä välittäjänä. On huomattava, että nämä kaksi tekijää liittyivät kiinteästi toisiinsa (ks. yllä). Nämä molemmat vahvuustekijät on tarpeen ottaa huomioon myös tasa-arvoelinten nykytilannetta arvioitaessa.

3 TASA-ARVOTOIMIELIMET

■ Tässä tasa-arvotoimielimiä kuvailevassa luvussa esitellään kansallisten toimielinten kokoonpano, tehtävät ja resurssit sekä niissä tapahtuneet suurimmat muutokset 1990-luvun puolivälistä alkaen. Tasa-arvoyksikköä (TASY) käsitellään yhdessä tasa-arvoministerin kanssa luvussa 3.1, tasa-arvovaltuutettua (TAS) yhdessä tasa-arvolautakunnan kanssa luvussa 3.2 ja tasa-arvoasiain neuvottelukuntaa (TANE) luvussa 3.3. Jokaisen toimielimen tehtävien kohdalla selvitetään niin lakisääteiset ja asetuksen tasoiset tehtävät kuin toimintasuunnitelmista ja -kertomuksista ilmenneet tehtävät käytännössä. Tärkeän osan tässä luvussa käytetystä aineistosta muodostavat vuosina 2005 ja 2006 tehdyt CSF-tutkimushaastattelut (ks. tarkemmin s. 15, alaviite 2). Lisäksi luvussa 3.4 *Muut erityistoimielimet* käsitellään sellaisia julkisen sektorin toimijoita, joilla on tasa-arvoon liittyviä rajattuja muita erityistehtäviä.

Valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS) 3 luku koskee ministeriöitä ja niiden toimialoja. VNOS 22 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluu naisten ja miesten välinen tasa-arvo.

Sosiaali- ja terveysministeriötä koskevan *valtioneuvoston asetuksen* 1 §:n mukaan naisten ja miesten välinen tasa-arvo on yksi ministeriön tehtävistä. STM:n *työjärjestyksen* 7 §:ssä puolestaan määrätään, että sen talous- ja suunnitteluosasto (TAO) käsittelee tasa-arvopolitiikkaa ja muita ministeriölle kuuluvia tasa-arvoasioita. Vaikka Suomen kaikki tasa-arvoelimet on sijoitettu sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen, ainoastaan tasa-arvoyksikkö on varsinainen toiminnallinen osa ministeriötä hallituksen tasa-arvopolitiikkaa valmistelevana ja koordinoivana yksikkönä. Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan pääsihteeri ja osastosihteeri ovat virkasuhteessa sosiaali- ja terveysministeriöön ja heidät on sijoitettu TASY:n yhteyteen. TANE on kuitenkin kokoonpanoltaan parlamentaarinen ja neuvottelukunnan toiminta on hallituksen tasa-arvopolitiikasta riippumatonta. Tasa-arvovaltuutettu on puolestaan itsenäinen lainvalvontaelin, joka on hallinnollisesti sijoitettu ministeriön hallinto-osaston yhteyteen.

Näiden kolmen toimielimen lisäksi ministeriössä sijaitsee tasa-arvolautakunta. Lautakunta on osa tasa-arvolain valvontajärjestelmää, mutta käytännössä vähäisen toiminnan takia tasa-arvolautakuntaa käsitellään ainoastaan lyhyesti tasa-arvovaltuutetun yhteydessä (luku 3.2).

3.1 TASA-ARVOMINISTERI JA TASA-ARVOYKSIKKÖ (TASY)

3.1.1 Tasa-arvoministeri

Valtioneuvostossa on 1980-luvun alusta lähtien ollut ministeri, jonka vastualueeseen tasa-arvoasiat on määrätty varsinaisen ministerisalkun ohella. Tasa-arvotehtävät jaetaan puolueiden välisissä neuvotteluissa, eivätkä ne ole periaatteessa sidottu mihinkään salkkuun. Puoluetasolla tasa-arvoministerin salkku on 1990-luvun alusta alkaen pääsääntöisesti annettu joko RKP:lle (1991–95, 1999–2000, 2002–03, 2007– ; vuosina 2000–2002 hallituksen salkkujaon mukaisesti tasa-arvoministerin salkku siirtyi osaksi hallituskautta Vihreille) tai jommallekummalle vasemmistopuolueelle, SDP:lle (2003–2007) tai Vasemmistoliitolle (1995–1999). Voidaan siis todeta, että 1990-luvun alun jälkeen tasa-arvopolitiikan johdossa ei ole toistaiseksi tapahtunut suuria puoluepoliittisia siirtymiä keskusta–vasemmisto -ryhmittymän ulkopuolelle. Tasa-arvoministerin tehtävissä on tänä ajanjaksona toiminut viisi naispuolista ja kolme miespuolista ministeriä.

Useimmiten tasa-arvoasiat on sijoitettu sosiaali- ja terveysministeriössä toimivan ministerin salkkuun, mutta esimerkiksi 1991–95 ne liitettiin puolustusministerin tehtäviin ja nykyisellä hallituskaudella (2007-) tasa-arvoasioista vastaa kulttuuri- ja urheiluministeri, jonka varsinainen salkku on opetusministeriössä. Nykyisen tasa-arvoministerin, samoin kuin edellisenkin tasa-arvoministerin, apuna toimii hallituskaudeksi nimetty valtiosihteerit²³.

Ministeriörajat ylittävällä organisoinnilla on etunsa ja haittansa. Etuna voi olla esimerkiksi se, että tasa-arvoasiat aletaan ottaa paremmin huomioon myös tasa-arvoministerin ”omassa” ministeriössä. Ministeriörajat ylittävä nimitys tuottaa kuitenkin myös omanlaatuisia hallinnollisia ongelmia, jos ja kun esimerkiksi tasa-arvoministerillä ei ole sananvaltaa sosiaali- ja terveysministeriön sisäisessä strategiatyössä tai esimerkiksi sellaisissa hallinnollisissa uudisjärjestelyissä, jotka vaikuttavat myös tasa-arvoyksikön tai muiden ministeriön yhteydessä toimivien tasa-arvoelinten asemaan.

Tasa-arvoministerin toimenkuva on väljä ja riippuu käytännössä sekä hallitusohjelman kirjauksista että ministerin omasta aktiivisuudesta tasa-arvoasioissa. 1990-luvun lopulla sukupuolten tasa-arvoa koskevat asiat saivat enenevästi sijaa hallitusohjelmissa. Myös hallituksen tasa-arvo-ohjelmat näyttävät vakiinnuttaneen paikkansa kansallisessa tasa-arvopolitiikassa. (Ks. luku 2.2.3) Nämä muodostavat keskeisen kehyksen myös tasa-arvoministerin tehtäville. Sekä Suomen jäsenyys Euroopan unionissa vuodesta 1995 alkaen että tasa-arvoa koskevan eurooppalaisen ja kotimaisen säätelyn laajentuminen ovat lisäksi tuoneet lisää tehtäviä tasa-arvoministerille. Tämä osallistuu muun muassa EU:n tasa-arvoministerien yhteisiin ministerikokouksiin eurooppalaisen tasa-arvopolitiikan suuntaviivojen kehittämiseksi.

²³ Valtiosihteerit avustaa ja edustaa ministeriä tämän ohjeiden mukaan poliittisten linjausten muodostamisessa, ministeriöiden välisessä koordinoinnissa ja kantojen yhteensovittamisessa. Ministerien henkilökohtaisen luottamuksen varassa toimiva valtiosihteerit nimitetään ministerin toimikaudeksi. Valtiosihteerien tarve arvioidaan kunkin hallituksen muodostamisen yhteydessä. Nykyisessä hallituksessa pääministerin lisäksi kymmenellä ministerillä on valtiosihteerit.

Vaikka ministeri ei osallistu hallituksen tasa-arvo-ohjelman seuranta-työryhmään, hänellä on aktiivinen panos ohjelman toteutumisessa. Muun muassa hallituksen iltakoulussa tasa-arvoministeri on esittelevä ministeri, kun tasa-arvo-ohjelmaa käsitellään. Varsinaisten työryhmän jäsenten on puolestaan tarkoitus viedä tasa-arvo-ohjelman asioita eteenpäin omissa ministeriöissään. On kuitenkin muistettava, kuten CSF-tutkimushaastattelutkin osoittivat, että tasa-arvoministerillä ei ole varsinaista toimivaltaa tasa-arvoasioissaan muiden ministereiden toimialojen suhteen, vaan vastuu rajoittuu aloitteiden tekemiseen, koordinaatioon ja seurantaan. Yhteisesti sovittujen tasa-arvoaloitteiden eteenpäinvieminen omalla hallintosektorilla kuuluu kullekin sektoriministerille. Tämä toimivaltaongelma saattaa tuottaa toisinaan ongelmia, kun ”väärän”, so. tasa-arvoministerin, hallinnolliset kirjelmät tasa-arvoaspektin huomioimiseksi voivat jäädä sektoriministeriöissä vaille riittävää huomiota (Haastattelu 6.4.2006). Pääministerin aktiivisella panoksella ja tuella on lisäksi tasa-arvon kaltaisten poikkihallinnollisten asioiden koordinoimisessa hallitustasolla merkittävä rooli. (Haastattelu 31.3.2006)

Tasa-arvoministerin profiilin on arvioitu alkaneen selkiytyä ja voimistua jo 1980-luvun loppupuolella, kun ministeri alkoi keskittyä erityisesti tasa-arvovaltuutetun ja TANE:n esiin tuomien asioiden eteenpäinviemiseen hallitustasolla sekä kansainvälisten asioiden hoitoon. Valtioneuvostossa ministeri alkoi tuolloin lisääntyvästi kiinnittää huomiota naisten osuuden lisäämiseen julkisissa elimissä ja virkanimityksissä. (KM 1991:47, 24–25.)

Tämän selvityksen käyttämän, vuosina 2005–06 kerätyn CSF-haastatteluaineiston valossa tasa-arvoelimissä työskentelevät toimijat arvioivat tasa-arvoministerin roolin ja henkilökohtaisen aktiivisuuden hyvin tärkeäksi tasa-arvopolitiikan vaikuttavuuden ja tavoitteiden onnistumisen kannalta. Ministerin kiinnostus, tietämys tasa-arvoasioista tai ainakin halukkuus ottaa tasa-arvosalkku vakavasti toisen, varsinaisen salkkunsaa ohella oli haastateltavien mukaan olennaista tasa-arvopolitiikan vaikuttavuudelle, koska hän hallituksen jäsenenä vaikuttaa käytännössä siihen, miten tasa-arvopolitiikkaa toteutetaan ja seurataan hallitustasolla ja yli valtionhallinnon sektorirajojen.

Vuoden 2001 organisaatiouudistukseen saakka ministeri käytti hallituksen tasa-arvoasioiden valmistelua varten apunaan tasa-arvotoimiston työntekijöitä. Ministerin itsensä kannalta tässä ei ollut sinänsä ongelmaa, vaan ongelmat liittyivät nimenomaan työntekijöiden epäselvään vastuun ja tehtävien jakoon. Tasa-arvoministerin antamia, esimerkiksi poliittisia valmistelutehtäviä, saattoi hoitaa lainvalvontaan keskittyvä tasa-arvovaltuutetun toimiston viranhaltija, välillä jopa yhtä aikaa sen kanssa, mikä muodosti ongelman käytännön tilanteissa. Pulmana oli nimenomaan tasa-arvovaltuutetun itsenäisen ja riippumattoman, kriittisenkin lainvalvojan aseman säilyttäminen samalla, kun piti hoitaa hallituksen ja ministerin osoittamia poliittisia ja hallinnollisia tehtäviä.

Uudistuksen jälkeen hallituksen tasa-arvopolitiikka siirtyi sosiaali- ja terveysministeriön alaisen tasa-arvoyksikön koordinoitavaksi, ja yksiköstä viranhaltijoinen tuli ministerin ensisijainen työkalu. CSF-aineiston perusteella haastateltavat olivat yksimielisiä siitä, että organisaatiouudistuksen myötä selkiytynyt tasa-arvoelinten työnjako oli parantanut ja vahvistanut myös tasa-arvoministerin mahdollisuuksia hoitaa itselleen kuuluvia tehtäviä. Tosin samalla monet tasa-arvotoimielimissä työskentelevät haastateltavat arvioivat ministerin ja tasa-arvoviranomaisten välisen yhteydenpidon hieman hankaloituneen organisaatiouudistuksen jälkeen. Vaikka ennen uudistustakin tasa-arvotoimisto oli ollut muodollisesti ministeriön linjaorganisaatiolle alisteinen, käytännössä yhteydenpito oli ollut hyvin suoraa. Tasa-arvoministeri konsultoi usein virkamiehiä ilman välikäsiä ja he saattoivat ottaa häneen oma-aloitteisesti yhteyttä.

Tilanne on tältä osin parantunut olennaisesti muutaman vuoden sisällä. Nykyisin tasa-arvoasioita viedään tasa-arvoasioista vastaavan ministerin käsiteltäväksi ja päätettäväksi pääsääntöisesti kuukausittain pidettävässä ministerijohtoryhmässä²⁴. Tasa-arvoyksikkö kuuluu talous- ja suunnitteluosastoon, jonka osastopäällikkö esittelee tasa-arvoasioita koskevat asiat STM:n virkamiesjohtoryhmälle ennen niiden viemistä tasa-arvoasioista vastaavan ministerin johtoryhmään. Samaa menettelyä noudatetaan STM:ssä muidenkin ministereille vietävien asioiden kohdalla. Muista tasa-arvoelimistä puolestaan TANE:n pääsihteerin tuleekin konsultoida tarvittaessa ministeriä suoraan.

Tasa-arvoministerijohtoryhmän perustamisen myötä yhteydenpito ministerin ja TASY:n välillä on säännöllistynyt ja parantunut. Virkamiesjohtoryhmän osalta puolestaan ongelmana on se, ettei TASY:llä ole yksikkötasoisena johtoryhmässä suoraa edustusta, vaan ministeri saa tiedon valmisteltavista tasa-arvoasioista usean sellaisen hallinnollisen tahon kautta, jolla ei välttämättä ole tietoa substanssiasioista.

3.1.2 Tasa-arvoyksikkö

Tasa-arvoyksikkö on STM:n talous- ja suunnitteluosaston (TAO) alainen yksikkö eikä siitä ole säännöksiä lain tai asetuksen tasolla. Ministeriön toimintasuunnitelmat ja -kertomukset eivät myöskään käsittele hallinnonalan toimintaa yksikkökohtaisesti, vaan osastoittain. Ainoa kattavampi lähde tasa-arvoyksikön tehtäviin liittyen ovatkin TAO:n vuosittaiset toimintasuunnitelmat. Toimintasuunnitelmista²⁵ selviää, että TASY:n tehtävät ja -kautuvat perustehtäviin, strategiaan hankkeisiin ja muihin merkittäviin hankkeisiin.

24 Johtoryhmään osallistuvat tasa-arvoministeri, valtiosihteeri, ministerin erityisavustaja, sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö, talous- ja suunnitteluosaston osastopäällikkö sekä tasa-arvoyksiköstä vähintään yksikön johtaja ja asian esittelijä.

25 Taustaselvityksessä perehdyttiin TAO:n toimintasuunnitelmiin vuosilta 2003–2009. Tehtävälaatikossa mainitut TASY:n perustehtävät ovat pysyneet melko muuttumattomina ja ne noudattavat hieman yksinkertaistaen toimintasuunnitelmassa mainittuja perustehtäviä. Valtavirtaistaminen luokiteltiin 2003 ja 2004 perustehtäviin, mutta siirrettiin sittemmin strategiaan hankkeisiin. Vuodesta 2005 alkaen perustehtävät on jaoteltu tarkemmin kansallisen, EU- ja kansainvälisen tason tehtäviin. STM:n tasa-arvotyöryhmä lisättiin perustehtäviin 2006.

Tasa-arvoyksikön perustehtävät:

- suunnitella, toteuttaa ja arvioida hallituksen tasa-arvopolitiikkaa
- valmistella ja seurata kansallista tasa-arvolainsäädäntöä
- valmistella EU:n tasa-arvolainsäädäntöä kansallisella tasolla ja neuvostossa
- osallistua EU:n tasa-arvopolitiikkaan
- seurata EY-tuomioistuimen ratkaisutoimintaa
- osallistua Pohjoismaiden ministerineuvoston, Euroopan neuvoston ja YK:n tasa-arvotyöhön
- antaa lausuntoja
- valmistella, valita ja valvoa EU:n rakennerahasto-ohjelmia, ESR-, TUKE- ym. tasa-arvohankkeita
- koordinoita sukupuolten tasa-arvon tietopohjaa
- osallistua STM:n tasa-arvotyöryhmään

Käytännössä tasa-arvoyksikön pääasiallisena tehtävänä on huolehtia *hallitusohjelman tasa-arvokirjausten toimeenpanosta*, erityisesti hallituksen tasa-arvo-ohjelman laatimisesta ja ohjelman toteutumisesta. CSF-haastatteluaineisto vahvisti käsitystä hallitusohjelman merkityksestä yksikön toiminnan painopistealueiden sanelijana. Hallitusohjelmaa kutsuttiin haastatteluissa toistuvasti leikkimielisesti ”raamatuksi”, sillä sen ulkopuolelle jäävien tasa-arvokysymysten esille nostaminen koettiin hyvin vaikeaksi, jopa mahdottomaksi. Tämä puolestaan koettiin suurimmaksi eroksi hallituksen tasa-arvopolitiikassa ennen ja jälkeen vuoden 2001 organisaatiouudistuksen. Ennen uudistusta tasa-arvopolitiikan aloitteet, puheenvuorot ja valmistelu tehtiin feminististen viranhaltijoiden ja TANE:n luottamusjäsenten toimesta, eikä mikään aihe ollut lähtökohtaisesti ei-toivottu tai kielletty. Uudistuksen jälkeen TASY keskittyi sen sijaan ennen kaikkea laajojen hallinnollisten toimintalinjausten, kuten sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen, läpiviemiseen.

Yksi yksikön toiminnan painopistealue on tasa-arvolain valmistelu ja toimeenpanon seuranta, mikä sekkin on uusi, organisaatiouudistuksen mukanaan tuoma muutos. Aikaisemminhan valtuutetun toimiston henkilökunta oli käytännössä hoitanut kaikki tasa-arvolakiin liittyvät tehtävät, kun taas TANE oli keskittynyt tasa-arvolain ulkopuolisiin asioihin. CSF-aineistossa haastateltavat olivat hyvin yksimielisiä tämän uuden tehtäväjaon onnistumisesta, sillä entistä mallia, jossa sama taho aluksi valmisteli lainsäädäntöä hallituksen kanssa, vastasi muutosten toteuttamisesta ja myöhemmin valvoi noudattamista, pidettiin kestävämmänä ratkaisuna. Toisaalta on muistettava, että tasa-arvolakiin liittyvät tehtävät, erityisesti sen positiiviset tasa-arvon edistämismääräykset, ovat edelleen tasa-arvoyksikön ja tasa-arvovaltuutetun toisiinsa yhdistävä linkki.

Nykyisen hallitusohjelman 2008–2011 keskeisiin tasa-arvopoliittisiin tavoitteisiin kuuluu:

- sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen
- sukupuolten välisten palkkaerojen kaventaminen
- naisten urakehityksen edistäminen
- koulujen tasa-arvotiedon lisääminen ja ammattien eriytymisen lieventäminen
- työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen
- naisiin kohdistuvan väkivallan vähentäminen
- tasa-arvotyön vahvistaminen ja tasa-arvoselonteko

Lähteet: Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008 [2008]; Tavoitteena tasa-arvo. Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008–2011 [2008].

Siitä huolimatta, että sukupuolten välinen tasa-arvo on kirjattu ainoastaan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan ja että TASY:n perustehtäviin on kirjattu yleisesti hallituksen tasa-arvopolitiikka, ei yksikön toiminta käytännössä ylitä poliittikalokojen sektoreita juuri muuten kuin koordinoivana elimenä. Esimerkiksi jokaiselle tasa-arvo-ohjelman 2008–2011 seitsemälle aihealueelle on nimetty vastuutahoksi eri ministeriöitä. STM on merkitty useiden tehtäväalueiden osalta yhdeksi vastuuministeriöksi, mutta toisaalta sosiaali- ja terveysministeriö ei ole lainkaan vastuussa esimerkiksi hallitusohjelman tavoitteesta lisätä koulujen tasa-arvotietoa ja lieventää ammattien eriytymistä.

Yleisesti ottaen tasa-arvoasioiden laaja-alaisuus ja poikkihallinnollisuus ovat erityisiä, tasa-arvopolitiikan muista politiikanaloista erottavia tekijöitä, jotka hankaloittavat tehtävien jakoa ja vastuuttamista. Tämä piirre yhdistettynä siihen, että TASY on alhaisella tasolla ministeriön hierarkiassa, koettiin CSF-tutkimushaastattelussa erityisen ongelmalliseksi. Tasa-arvoyksiköllä ei arvioitu olevan sellaista asemaa ja arvovaltaa, että se voisi neuvoa ja tarvittaessa huomauttaa muiden keskushallinnon toimijoiden puutteista viranomaiskäytännöissä ja säädösvalmistelussa. (Haastattelu 1.2.2006) Toisten viranhaltijoiden – myös sosiaali- ja terveysministeriön sisällä – yksikön toimintaan kohdistama kritiikki, jopa työn kyseenalaistaminen, koettiin myös raskaaksi. (Haastattelu 24.1.2006A) Toisaalta kuitenkin koettiin, että tasa-arvoyksikkö on onnistunut ujuttamaan yhä paremmin tasa-arvoasioita muihin ministeriöihin, joskin viestin eteenpäin vieminen oli riippunut usein kyseisen ministeriön johdon tai yksittäisen virkamiehen omasta kiinnostuksesta tasa-arvoasioihin. (Haastattelut 9.2.2006 ja 24.1.2006A)

Hallitusohjelman ja ministeriön strategian toimeenpano konkretisoituu sosiaali- ja terveysministeriön toimintasuunnitelmassa. Vuoden 2009 suunnitelma rakentuu valtiontalouden tulosityhtälön tulosprisman mukaisesti kahteen eri tasoon: ylemmän tason *yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin* ja alemman tason hallinnonalan laitosten *toiminnallisiin tulostavoitteisiin*.

siin. Vaikuttavuustavoitteille on tyypillistä niiden horisontaalinen laajuus ja monien eri toimijoiden verkostomainen yhteistyö. STM:llä on nykyään neljä vaikuttavuustavoitetta: väestön terveyden ja toimintakyvyn edistäminen, työelämän vetovoiman lisääminen, köyhyyden ja syrjäytymisen vähentäminen sekä toimivien palveluiden ja kohtuullisen toimeentuloturvan varmistaminen. Sukupuolten tasa-arvon edistämistä ei ole nostettu yhdeksi tällaiseksi pitkän aikavälin strategiseksi tavoitteeksi.

Tätä tasa-arvopolitiikan näkymättömyyttä ministeriön ydintoiminnassa kritisoitiin myös CSF-haastatteluaineistossa. Tasa-arvopolitiikan ja samalla tasa-arvoyksikön marginaalisen sijainnin katsottiin heijastuvan suoraan yksikön toimintaan; pitkälle sijoittuvia tulevaisuuden linjauksia TASY:llä ei ollut, vaan työ keskittyi lähinnä kuhunkin hallituskauteen kerrallaan erilaisen määräaikaisten hankkeiden ja projektien muodossa. Tasa-arvoyksikön toimintaa luonnehdittiinkin osuvasti ad hoc -tyyliseksi, eli käynnissä olevista ministeriön ja muista valtionhallinnon hankkeista saatiin tieto viime hetkellä, jolloin TASY:n kommentointi ja asiaan tutustuminen jäi nopeaksi ja pintapuoliseksi. (Haastattelu 24.1.2006B)

Ongelma on osin siinä, että TASY:n toimintaa ei ohjaa pitkäjänteinen ja määrätietoinen kansallisen tasa-arvopolitiikan tavoitteenasettelu, vaan se jää vaihtuvien hallitusten ohjelmien kirjausten varaan. Äskettäinen tutkimus (Holli & Kantola 2007, 101) huomauttikin siitä, että suomalainen tasa-arvopolitiikka on vuoden 2001 organisaatiouudistuksen jälkeen aiempaa enemmän poliittisten tuulten armoilla. Suomessa ei ole toistaiseksi laadittu selontekoja tai pitkän tähtäimen suunnitelmia tasa-arvopolitiikan tavoitteista. Hallitus tulee kuitenkin antamaan eduskunnalle syksyllä 2010 ensimmäistä kertaa tasa-arvopoliittisen selonteon ja siten eduskunnalle mahdollisuuden tehdä tasa-arvopolitiikan organisointiin sekä tasa-arvopolitiikan sisällöllisiin painotuksiin liittyvät keskeiset poliittiset linjaratkaisut. Olisikin toivottavaa, että tulevaisuudessa tasa-arvoselontekojen laatimisesta tulisi säännöllinen menettely, jolloin niiden antamisen yhteydessä voitaisiin aina keskustella myös pidemmän aikavälin tasa-arvostrategioista.

Haastateltavien mukaan tasa-arvoasioita ei kaikessa laajuudessaan myöskään mielletty vakiintuneeksi osaksi ministeriön toimialaa. CSF-aineistossa mainittiin toistuvasti, miten esimerkiksi väkivalta-, prostituutio- (ml. prostituoitujen auttaminen sosiaalipuolella), naiskauppa- ja monikulttuurisuusasiat koettiin vieraiksi sosiaali- ja terveysministeriössä. (Haastattelut 24.1.2006B, 1.2.2006 ja 9.2.2006) Tasa-arvoon liittyvän opetuksen ja koulutuksen sekä naistutkimuksen koettiin puolestaan melko yksimielisesti kuuluvan opetusministeriön hallinnonalaan. Toisaalta STM:n omalla hallinnonalalla on toimintalohkoja, kuten lasten päivähoito ja ihmisten terveyskäyttäytyminen, joita ei välttämättä tarkasteltu erikseen sukupuoli- ja tasa-arvon näkökulmasta, koska aihealueet eivät nimenomaisesti olleet osa TASY:n tehtäviä. (Haastattelut 9.2.2006 ja 24.1.2006B)

Mielenkiintoinen huomio CSF-haastatteluaineistossa oli myös tasa-arvoyksikön kykenemättömyys osallistua talouspoliittiseen arviointiin. Toisin sa-

noen tasa-arvoyksikössä ei ollut henkilöstöä ja sellaista tietotaitoa, jonka avulla voitiin arvioida ja laskea erilaisten konkreettisten politiikkojen kustannuksia ja taloudellisia hyötyjä tasa-arvonäkökulmasta tilanteessa, jossa taloudelliset näkökohdat olivat nousseet ratkaiseviksi päätöksenteossa. (Haastattelu 1.2.2006) Myös kattavat tasa-arvopolitiikan vaikuttavuutta mittaavat tunnusluvut ovat edelleenkin osin puutteellisia ja niiden kehittäminen on kesken.

Tasa-arvoyksikön henkilöstövoimavarat ovat kokonaisuudessaan kasvaneet hitaasti. Vuonna 2002 vakituisella rahoituksella rahoitettiin seitsemän henkilötyövuotta, vuonna 2008 kymmenen henkilötyövuotta.²⁶ Määräaikaisella rahoituksella rahoitettavien henkilötyövuosien osuus on kasvanut suhteessa enemmän: vuoden 2002 yhdestä vuoden 2008 noin 3,5 henkilötyövuoteen.²⁷ On tosin huomattava, että määräaikaisten henkilötyövuosien lisäys liittyy osin onnistumisiin esimerkiksi EU:n projektirahoituksen saamisessa, jonka tuottamat lisähenkilövuodet ovat ajallisesti rajoitettuja ja joista osa tulee päättymään piakkoin. Itse uudistusvuonna 2001 ei resursseja lisätty vielä ollenkaan, vaan henkilöstö jaettiin jotakuinkin kahtia tasa-arvovaltuutetun toimiston ja uuden tasa-arvoyksikön kesken. Seuraavana vuonna yksikköön perustettiin johtajan ja osastosihteerin virat (sekä TANE:lle kuuluvat pääsihteerin ja osastosihteerin virat). Vuosina 2004 ja 2007 perustettiin puolestaan yhdet ylitarkastajan virat.

Sinänsä CSF-haastatteluissa TASY:n kohdalla nähtiin luonnollisena, että uusi yksikkö aloitti suhteellisen pienellä volyymillä. Lisävoimavarojen tarpeita ei arvioiden mukaan pystytty perustelemaan ihmisten yhdenvertaisuuden lisäämisellä ja tasa-arvon tavoittelulla sinänsä, vaan ainoa käytettävissä oleva vaikuttava argumentti liittyi tasa-arvon taloudellista kilpailukykyä parantaviin vaikutuksiin. Erityisesti valtionhallinnon tuottavuusohjelman omaksumisen arvioitiin merkitsevän sitä, etteivät uuden tasa-arvoyksikön tehtävien voimakas lisääntyminen ja toiminnan vakiintuminen tulisi tuomaan muuskaan uusia voimavaroja, koska julkisella sektorilla haluttiin jo tuolloin kaikilla tasoilla supistaa menoja tuottavuuden nimissä. (Haastattelut 9.2.2006 ja 24.2.2006) Haastatteluaineistossa huomautettiin myös, miten yksikön resurssit olivat tuolloinkin edelleen pohjoismaisessa vertailussa niukimmasta päästä. (Haastattelu 1.2.2006)

3.2 TASA-ARVOVALTUUTETTU (TAS) JA TASA-ARVOLAUTAKUNTA

Tasa-arvolain (609/1986) tarkoituksena on estää sukupuoleen²⁸ perustua syrjintä, edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa ja parantaa naisten

26 Kyseisissä luvuissa on laskettu yhteen TASY:n vakinaisten viranhaltijoiden, sijaisten ja väliaikaisten henkilöiden henkilötyövuodet. Itse työsuhteet voivat siis olla määräaikaisia, mutta palkkamenot rahoitetaan samasta kohtaa budjetista.

27 TASY:ä koskevista henkilötyövuosista on kyseisiltä vuosilta vähennetty TANE:n käytössä olevat henkilöresurssit.

28 Yhdenvertaisuuslaissa kielletään syrjintä iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilön liittyvän syyn perusteella. Syrjintäkieltoja on myös palvelussuhteita koskevissa laeissa. Rikoslaisissa säädetään lisäksi työsyrynnästä ja syrjinnästä mm. elinkeino- ja virkatoiminnassa.

asemaa erityisesti työelämässä. Tasa-arvolain 16 §:n mukaan lain noudattamista valvovat tasa-arvovaltuutettu ja tasa-arvolautakunta. Molempien toimivallasta ja tehtävistä säädetään tasa-arvolain lisäksi tarkemmin *laissa* (610/1986) ja *asetuksessa* (739/1986) *tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta*.

3.2.1 Tasa-arvovaltuutettu

Valtioneuvosto nimittää tasa-arvovaltuutetun määrääjäksi, kerrallaan enintään viideksi vuodeksi. Valtuutetulla on toimisto, jossa toimistopäällikön lisäksi voi olla muun muassa ylitarkastajan, esittelijän, erikoistutkijan ja suunnittelijan virkoja. Tasa-arvovaltuutetun ja toimistopäällikön kelpoisuusvaatimuksena on oikeustieteen kandidaatin tutkinto, perehtyneisyys viran tehtäväalaan ja käytännössä osoitettu johtamistaito. Toimistopäällikön nimittää valtioneuvosto, muun henkilökunnan sosiaali- ja terveysministeriö. Valtuutetun työntekijät ovat pääasiassa juristeja.

Valtioneuvoston asetuksen sosiaali- ja terveysministeriöstä 4 § koskee ratkaisuvallankäyttöä ministeriössä. Sen mukaan tasa-arvovaltuutettu (lapsiasiavaltuutetun tavoin) toimii ministeriön yhteydessä riippumattomana hoitaessaan sille säädettyjä tehtäviä. Tasa-arvovaltuutetun toimisto on sijoitettu organisatorisesti STM:n hallinto-osaston (HAO) yhteyteen tämän yhdeksi tulosryhmäksi. Ministeriö solmi tasa-arvovaltuutetun kanssa tulossopimuksen vuonna 2008, mutta ei vuonna 2009. Tasa-arvovaltuutettu katsoi, että tulosohtaus ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmasta johdetut indikaattorit toiminnan tuloksellisuuden arvioimiseksi sopivat huonosti tasa-arvovaltuutetun itsenäiseen ja riippumattomaan rooliin. CSF-haastatteluaineistossa haastateltavat kritisivatkin tällaista tosiasiallisesti ministeriön linjaorganisaatiolle alisteista asemaa. (Haastattelut 3.2.2006B ja 24.2.2006) Epäkohtana he näkivät myös sen, ettei tasa-arvovaltuutetulla ole oikeutta – toisin kuin vähemmistövaltuutetulla – nimittää omia alaisiaan. (Haastattelu 3.2.2006B)

Valtuutetun laissa säädetty tehtävät:

- valvoa tasa-arvolain, erityisesti syrjintäkiellon ja syrjivän ilmoittelun kiellon, noudattamista
- edistää aloitteiden, neuvojen ja ohjeiden avulla tasa-arvolain tarkoituksen toteutumista
- antaa tietoa tasa-arvolaista ja sen soveltamisesta
- seurata naisten ja miesten tasa-arvon toteutumista yhteiskunnan eri aloilla

Tasa-arvolain valvonnan kohteena on niin yksityinen toiminta kuin julkinen hallinto- ja liiketoiminta. Tasa-arvovaltuutetulla on valvontaan liittyen laajat tiedonsaantioikeudet. Valtuutettu voi myös tehdä tarkastuk-

sia työpaikoilla, oppilaitoksissa ja etujärjestöissä, ja muiden viranomaisien on annettava tarvittaessa virka-apua tarkastuksen toimittamiseen. Käytännössä tasa-arvovaltuutettu tekee tarkastuksia hyvin harvoin, sillä systemaattiset ja laajamittaiset tarkastukset vaatisivat nykyistä enemmän voimavaroja.

Tasa-arvovaltuutetun toimiala on asiallisesti sama kuin tasa-arvolain soveltamisala, eli yleinen, kaikki yhteiskunnan toiminta-alueet kattava. Vain laissa erikseen säädetty poikkeukset on jätetty soveltamisalan ulkopuolelle. Toisaalta valtuutettu ei ole toimivaltainen puuttumaan muiden viranomaisten toimialaan kuuluviin asioihin, eli hän ei voi esimerkiksi valvoa rikoslain syrjintäsäännöksiä tai puuttua tuomioistuimien toimintaan.

Lain tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta 2 §:n mukaan valtuutetulla on neljänlaisia tehtäviä. Ensinnäkin valtuutettu valvoo tasa-arvolain, erityisesti syrjintäkiellon ja syrjivän ilmoittelun kiellon, noudattamista. Toiseksi valtuutettu tekee aloitteita sekä antaa ohjeita ja neuvoja, joiden tarkoituksena on estää sukupuolisyrrjintä ja edistää sukupuolten tasa-arvoa. Valtuutettu myös tiedottaa yleisesti tasa-arvolaista ja sen soveltamisesta. Kolmanneksi tasa-arvovaltuutetun tulee lisäksi seurata sukupuolten tasa-arvon toteutumista yleisellä tasolla yhteiskunnassa. Neljänneksi valtuutetulla on myös oikeus avustaa syrjinnän kohteeksi joutunutta henkilöä oikeudenkäynnissä, joka koskee hyvityksen tai korvauksen saamista. Tällöin asialla on kuitenkin oltava huomattava merkitys lain soveltamisen kannalta. Tosiasiallisesti tasa-arvovaltuutettu ei ole vielä kertaakaan avustanut oikeudenkäynnissä.

Ohjeet ja neuvot ovat valtuutetun ensisijainen keino toimia niin syrjintäasioissa kuin tasa-arvon edistämistehtävissäkin. Tehtävät voidaan jakaa karkeasti kahtia sen mukaan, onko toimien tarkoituksena puuttua valvovana viranomaisena jo tapahtuneeseen syrjintään vai yleisesti kannustaa lain noudattamiseen, ehkäistä ennalta syrjiviä käytäntöjä ja auttaa tasa-arvolain velvoittamia tahoja (so. työnantajia, viranomaisia, oppilaitoksia ja etujärjestöjä) tasa-arvon edistämiseksi. Valtuutetun tasa-arvon edistämistehtävä kytkeytyy nykyään vahvasti tasa-arvolain noudattamisen valvontaan eli laissa olevien tasa-arvon edistämismuotojen valvontaan.²⁹

Tasa-arvolain mukaan henkilö, joka epäilee joutuneensa kielletyn syrjinnän kohteeksi, voi pyytää valtuutetulta ohjeita ja neuvoja. Jos valtuutettu huomaa, että lain velvoitteita laiminlyödään tai säännöksiä rikotaan, valtuutetun on yritettävä estää lainvastainen menettely. Valtuutettu voi ottaa syrjintäasian selvitettäväkseen myös oma-aloitteisesti. Valtuutettu ei voi viedä omissa nimissään syrjintäasiaa tuomioistuimeen, mutta valtuutettu voi viedä asian eteenpäin tasa-arvolautakuntaan. Tähän mennessä lautakunta on tosin antanut vain yhden syrjintää koskevan asiaratkaisun koko olemassaolonsa (1987–) aikana. CSF-haastatteluaineistossa valtuutetun toimivalta katsottiinkin heikommaksi kuin Ruotsin valtuutetun, joka voi viedä itse syrjintäjätun tuomioistuimeen. (Haastattelu 24.2.2006)

²⁹ On huomattava, että tasa-arvon positiiviset edistämismuodot ovat pohjoismaisen tasa-arvolainsäädännön pitkäaikainen erityispiirre, joka on vasta aivan äskettäin alkanut levitä muualle Eurooppaan.

Ensimmäisenä tasa-arvovaltuutetun toimintavuotena 1987 syrjintäepäilyjä koskevia lausuntopyyntöjä saapui noin 340, mutta sen jälkeen määrä laski ja pysytteli aina 2000-luvun alkuun asti suunnilleen 150–180 vuositteisessa yhteydenotossa. 2000-luvulla yhteydenottojen määrä alkoi jälleen kasvaa, mikä liittyy muun muassa puhelinneuvonnan ja sähköpostin käytön yleistymiseen sekä tasa-arvolain sisällölliseen kehitykseen. Tällä vuosikymmenellä tasa-arvovaltuutetun toimiston toimintatapoja on pyritty kehittämään niin, että toiminta olisi tarkoituksenmukaisempaa ja valvontatehtävää pystyttäisiin toteuttamaan ajantasaisemmin. Kirjallisesti vireille tulleiden asioiden käsittelyä on muutettu niin, että yhteydenoton sisällöstä ja asian laadusta riippuen asiassa annetaan nykyään joko neuvot ja ohjeet ilman erillistä selvittelymenettelyä tai, jos asia sitä vaatii, hallintolain mukaisen selvittelymenettelyn jälkeen annetaan tasa-arvovaltuutetun kannanotto. Vuosina 2006–2008 valtuutetun neuvontapuhelimeen tuli noin 600 yhteydenottoa. Vuonna 2008 kirjallisesti vireille tulleita asioita oli kaikkiaan 496, joista 320 liittyi tasa-arvolakiin ja 120 oli sellaisia, jotka eivät kuuluneet tasa-arvovaltuutetun toimivallan alaisuuteen.³⁰

CSF-haastatteluaineiston mukaan resurssien vähyden ja 2000-luvulla lisääntyneiden tehtävien takia syrjintäasioiden käsittely oli 2000-luvun puolivälissä suorastaan tukkeutunut toimistossa ja liian usein kävikin niin, että kyse oli vanhasta asiasta, jota päästiin selvittämään vasta jälkikäteen. Tällöin valtuutettu ei päässyt kunnolla käyttämään toimivaltuuksiaan ja vaikuttamaan suoraan käynnissä olevaan riitaan esimerkiksi olemalla yhteydessä syrjivään menettelyyn syyllistyneeseen työnantajaan. (Haastattelu 24.2.2006)

Tasa-arvolaisa on useita säännöksiä, joissa työnantaja, viranomainen ja oppilaitos veloitetaan edistämään tasa-arvoa. Käytännössä tasa-arvon edistämismääräykset tarkoittaa ennen kaikkea tasa-arvosuunnittelua.³¹ Ensimmäistä kertaa säännös tasa-arvosuunnittelusta sisällytettiin lakiin vuoden 1995 uudistuksessa. Vuosikymmenen loppu merkitsikin tasa-arvon edistämistoimien tuntuvaa vahvistumista sekä tasa-arvolaisa ja sitä kautta tasa-arvovaltuutetun tehtäväkentässä.³² Edistämistehtäviin liittyen valtuutettu tekee työpaikka- ja oppilaitosvierailuja, pitää esitelmiä ja seminaareja sekä osallistuu hankkeisiin. Valtuutettu on myös teettänyt kaksi selvitystä suunnitteluvälvoituksen toteutumisesta (Melkas & Lehto 2005; Ahponen & Paasikoski 2003). Viimeisimmän merkittävän tasa-arvolain muutoksen, vuoden 2005 lain kokonaisuudistuksen, tavoitteena oli muun muassa tehostaa tasa-arvosuunnittelua ja lisätä suunnittelun tuloksellisuutta sekä

30 TAS:n vuosikertomusten tilastotiedot vaihtelevat vuosittain. Vaikka lähes kaikista vuosien 1995–2008 tilastoista käy jollain tapaa ilmi vireille tulleet lausunnot, vain osassa ne on eritelty aihealueittain. Toisaalta myös aihealueet vaihtelevat, sillä välillä yleisin yhteydenoton syy, työelämän syrjintäkielto, on yksi kokonainen aihealue, välillä se on eroteltu eri työelämän syrjintätilanteisiin (työhönotto, palkkaus, palvelussuhteen päättäminen ym.). Lisäksi aina ei kerrota, kuinka monessa tapauksessa valtuutettu ei ole ollut toimivaltainen viranomainen tai kuinka moni asia on käsitelty loppuun kunakin vuonna. Aina ei myöskään ole eroteltu, onko valtuutettu itse ollut aloitteentekijä lausuntoasiassa.

31 Tasa-arvolain 4 § viranomaisen velvollisuudesta edistää tasa-arvoa on tulkittu sisältävän ajatuksen sukupuolien välisen yhteydenottojen vahvistamisesta, joka on toinen tärkeä strategia, jolla edistetään sukupuolten tasa-arvoa.

32 Muutos näkyy kuvaavasti mm. valtuutetun vuosikertomusten otsikoissa *Suunnitellusti tasa-arvoon* (1996), *Tasa-arvon edistämisen vuosi* (1997) ja *Tasa-arvosuunnittelun vuosi* (1998).

edistää samapalkkaisuutta. Kokonaisuudistuksen voimaantulovuonna valtuutetun toimisto keskittyi uudistuksen läpiviemiseen. Edelleen valtuutettu järjestää tasa-arvolaista tiedotus- ja keskustelutilaisuuksia lainvelvoittamille tahoille. Vuonna 2006 valtuutettu aloitti aiheesta lisäksi keskustelut työmarkkinaosapuolten kanssa. Ohjeet tasa-arvosuunnitteluun ja erityisesti palkkakartoituksen tekoon julkaistaan tasa-arvovaltuutetun verkkosivuilla. Koska uudistuksessa suunnitteluvollisuus ulotettiin myös oppilaitoksiin, valtuutettu on nykyään yhteydessä muun muassa opetushallituksen ja eri oppilaitosten ja opiskelijajärjestöjen edustajiin. Myös CSF-haastatteluissa todettiin toiminnan painottuneen aiempaan verrattuna yhä enemmän tasa-arvon edistämiseen. (Haastattelut 3.2.2006A, 3.2.2006B ja 24.2.2006)

Tasa-arvovaltuutetun toimivaltaan kuuluu myös valvoa, että tasa-arvosuunnitelmia tehdään. Suunnitteluvolvoitteen noudattamisen valvonnassa on elementtejä kahdesta edellä mainitusta tehtäväkentästä. Toisaalta kyse on jälkikäteisestä lainvalvonnasta, toisaalta valvonnan kohteena on tasa-arvon edistämistoimi, ei syrjäntäkielto. Jos valtuutettu huomaa, ettei työnantaja ohjeista ja neuvoista huolimatta tee tasa-arvosuunnitelmaa, valtuutettu voi asettaa kohtuulliseksi katsomansa määräajan suunnitelman laatimiselle. Jos tälläkään ei ole vaikutusta, valtuutettu voi esittää tasa-arvolautakunnalle, että lautakunta asettaa laatimiselle määräajan. Lautakunta voi tehostaa määräystä uhkasakolla. Nykyisin valtuutetun käytäntönä on valvoa tasa-arvosuunnittelua muun työelämän valvonnan yhteydessä. Toisin sanoen aina kun jostain työpaikasta tehdään selvityspyynnö, valtuutettu selvittää, onko tasa-arvosuunnitelma tehty kyseisellä työpaikalla. Laajempi, systemaattinen suunnitteluvolvoitteen valvominen ei nykyisillä niukoilla resursseilla ole mahdollista. CSF-haastatteluaineistossa Suomen valtuutetun tilannetta verrattiin Ruotsiin, jossa on paremmat puitteet toteuttaa kerralla laajoja, valittuja kokonaisia aloja ja satoja työpaikkoja koskevia selvityksiä varsinkin palkkakartoitusten osalta. (Haastattelu 24.2.2006)

Valtuutetulla on myös oikeus ja velvollisuus tietyissä palkkasyrjäntäpauksissa välittää palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisestä työntekijästä työpaikan luottamusmiehelle tai vastaavalle työntekijöiden edustajalle. Jos tasa-arvovaltuutettu kieltäytyy antamasta vaadittuja tietoja, työntekijän edustaja voi saattaa asian tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Tätä vuonna 2005 tasa-arvolakiin otettua säännöstä kritisointiin lain valmisteluvaiheessa, ja esimerkiksi tasa-arvovaltuutettu katsoi, ettei säännös edistä syrjäntää epäilevän henkilön oikeusturvaa. Myös CSF-haastatteluaineistossa huomautettiin, että uudistuksessa luotiin hallintolainkäyttöä soveltavan viranomaisen toimenkuvaan huonosti sopiva epätarkoituksenmukainen menettely. (Haastattelu 3.2.2006B)

Yleisesti ottaen valtuutetun tehtäviä tarkasteltaessa voidaan todeta, ettei tasa-arvoelinten organisaatiouudistus vuonna 2001 itsessään juuri muuttanut valtuutetun tehtäviä, vaan 2000-luvun muutokset ovat aiheutuneet ennen kaikkea tasa-arvolain muutoksista. Toinen merkille pantava seikka

on se, että moni tasa-arvovaltuutetun laissa mainittu toimintamuoto (syrjintäasioiden vieminen tasa-arvolautakuntaan, uhrien avustaminen oikeudenkäynneissä, tarkastukset, työnantajien vaatiminen laatimaan tasa-arvosuunnitelmia) on jäänyt suhteellisen harvinaiseksi käytännössä.³³

CSF-haastatteluaineistosta kävi kuitenkin ilmi, että tasa-arvovaltuutetun toimivaltuuksia toivottiin kehitettävän joiltain osin vähemmistövaltuutetun suuntaan. Ennen kaikkea toivottiin nimenomaisia, yhdenvertaisuuslain kaltaisia, laintasoisia säännöksiä sovintomenettelystä uhrin ja syrjintään syyllystyneen välillä. Tasa-arvovaltuutettu ei voi nykyisin viedä syrjintäasian sovintoa vahvistettavaksi tasa-arvolautakuntaan, toisin kuin vähemmistövaltuutettu syrjintälautakuntaan. CSF-aineiston mukaan haastateltavat eivät pitäneet tällaisia valtuutettujen välisiä eroja tarkoituksenmukaisina, vaan lähinnä siitä johtuvina, että kyseiset viranomaiset on perustettu eri aikakausina. (Haastattelut 3.2.2006A ja 24.2.2006)³⁴

Suurimpana epäkohtana CSF-aineiston perusteella haastateltavat pitivät sitä, että tasa-arvolakiin on toistuvasti otettu uusia, valtuutetun tehtäviä lisääviä säännöksiä ilman, että valtuutetun toimiston voimavaroja olisi vastavasti lisätty. 2000-luvun lainmuutokset ovat lisänneet tasa-arvovaltuutetun edistämistehtäviä ja tasa-arvosuunnittelun valvontaa, ja syrjinnän kiellot on ulotettu koskemaan oppilaitoksia sekä syrjintää tavaroiden ja palvelujen alalla. Myös sukupuolivähemmistöihin kohdistuvan syrjinnän katsotaan nykyisin olevan tasa-arvolain mukaista kiellettyä syrjintää. Asiaa hankaloittaa osaltaan se, ettei valtuutettu voi tosiasiallisesti priorisoida tehtäviään ja jättää osaa tekemättä, esimerkiksi keskittyä tasa-arvon edistämiseen ja vähentää syrjintäasioiden käsittelyä, *sillä kyseessä ovat lakisääteiset velvollisuudet*. Myös vuoden 2001 organisaatiouudistus ja hallitustason tasa-arvopoliitiikan eriyttäminen valtuutetun toiminnasta tapahtui ”niukkuutta jakaen” so. jakamalla aluksi silloiset työntekijät lähinnä TASY:n ja TAS:n kesken lisäämättä voimavaroja sinällään. Vaarana on siis, että tasa-arvolain uudet velvoitteet uhkaavat jäädä tehottomiksi, jos kukaan ei ehdi valvoa niiden noudattamista.

Organisaatiouudistuksen jälkeen tasa-arvovaltuutettu on johdonmukaisesti esittänyt lisävirkoja toimistoonsa, mutta esitykset eivät ole menneet määrällisesti saati ajallisesti sellaisinaan läpi. Tähän mennessä valtuutetun toimistoon on perustettu yksi ylitarkastajan virka vuonna 2005 ja toinen vuonna 2006; näistä ensimmäistä valtuutettu oli ehdottanut jo vuonna 2002. Vuonna 2002 valtuutetun toimistossa oli vajaat yhdeksän henkilötyövuotta käytössään, vuonna 2008 henkilötyövuosia oli 10,5³⁵.

33 Tämän selvityksen käyttämistä aineistoista ei valitettavasti selviä syytä tälle seikalle. Mahdollisia selityksiä löytynee mm. jatkuvasti niukoista henkilöresursseista sekä valtuutetun institutionaalista historiasta (ensimmäinen tasa-arvovaltuutettu joutui luomaan uuden instituution käytännöt tilanteessa, jossa syrjintävalituksia tehtiin erittäin paljon ja koulutus- ja ohjeistustarve uuden, vasta voimaantulleen tasa-arvolain säädöksistä ja niiden tulkinnasta oli etusijalla).

34 Muuten on kuitenkin huomattava, että yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain noudattamisen valvonta poikkeavat merkittävästi siinä, että yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltoja työelämässä valvovat työsuojeluviranomaiset työsuojelupiirien jaon mukaisesti. Vähemmistövaltuutettu ei voi siis puuttua työelämän syrjintäkysymyksiin, eikä toisaalta tasa-arvolain alalla ole mitään alueellista valvojaorganisaatiota.

35 Luku sisältää niin vakituisten viranhaltijoiden, sijaisten ja väliaikaisten kuin määräaikaisella rahoituksella työskentelevien henkilöidenkin yhteenlasketut henkilötyövuodet.

3.2.2 Tasa-arvolautakunta

Tasa-arvolauta on toinen tasa-arvolain noudattamista valvova viranomainen, joka perustettiin samaan aikaan tasa-arvovaltuutetun kanssa vuonna 1987. Valtioneuvosto nimittää tasa-arvolautakunnan puheenjohtajan, neljä muuta jäsentä sekä kullekin heistä henkilökohtaisen varajäsenen kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Lautakunnassa tulee olla edustettuna sekä tasa-arvoasioiden että työelämän tuntemus. Kokoonpanossa on oltava sekä miehiä että naisia. Kaikkien jäsenten on oltava oikeustieteen kandidaatteja.

Tasa-arvovaltuutettu ja työmarkkinakeskusjärjestöt voivat viedä syrjintäasian tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Lautakunta voi tällöin antaa jutussa sitovan asiaratkaisun ja kieltää lain vastaisen toiminnan jatkamisen tai uusimisen. Kiellon tehosteeksi lautakunta voi määrätä uhkasakon. Muutosta lautakunnan päätökseen haetaan valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Olemassaolonsa aikana tasa-arvolautakunta on tosin antanut vain yhden sitovan kieltoratkaisun.

Sen sijaan yksi lautakunnan voimistunut toiminnan muoto on lausuntojen antaminen. Tuomioistuimet voivat pyytää lautakunnalta lausuntoa tasa-arvolain syrjintäkieltoja koskevien säännösten soveltamisessa, jos asia on merkittävä. Ennen vuoden 2005 tasa-arvolain muutosta tuomioistuimet olivat voineet pyytää lautakunnalta lausuntoa vain silloin, kun kyseessä oli hyvitystä koskeva oikeudenkäynti. Muutoksen jälkeen mahdollisuutta pyytää lausunto ei ole rajattu, kunhan asia on merkittävä tasa-arvolain kannalta. Nykyään lautakunta antaa vuosittain alle kymmenen lausuntoa. Lautakuntaa koskevaa lainsäädäntöä ei kehitetty 2000-luvulla tasa-arvolain muutoksia vastaavaksi, mikä osaltaan selittänee lautakunnan vähäistä toimintaa.

3.3 TASA-ARVOASIAN NEUVOTTELUKUNTA (TANE)

Tasa-arvoasian neuvottelukunta (TANE) on Suomen tasa-arvoelimistä vanhin. Se perustettiin vuonna 1972 valtionhallinnon pysyväisluontoiseksi komiteaksi alun perin valtioneuvoston kanslian yhteyteen (vuodesta 1986 sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen). TANE:n roolina oli toimia ennen kaikkea neuvoa-antavana ja uudistusaloitteita esittävänä elimenä valtionhallinnossa. Ennen vuotta 1987 TANE:n rooli valtionhallinnon tasa-arvotyössä oli keskeinen, koska se oli ainoa tasa-arvopolitiikkaa vastuualueenaan aktiivisesti ja pitkäjänteisesti valmisteleva elin. Sekä julkisuuteen että valtionhallintoon päin TANE toimi keskustelun herättäjänä ja tasa-arvo-ongelmat päiväjärjestykseen nostavana tahona.

TANE:sta säädetään valtioneuvoston asetuksissa 389/2001 ja 638/1986. Asetuksen mukaan TANE toimii sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä naisten ja miesten yhteiskunnallisen tasa-arvon edistämistä varten. Tasa-arvovaltuutetun (1987–) ja myöhemmin hallituksen tasa-arvoyksikön (2001–) perustaminen ovat vaikuttaneet merkittävästi TANE:n tehtäväkuvaan ja asemaan eritoten siksi, että nämä elimet ovat saaneet virallisesti hoidetta-

vakseen joukon niitä tehtäviä, joita TANE aiemmin pyrki hoitamaan laajan tehtäväkuvansa puitteissa ilman erityistoimivaltaa. Vuoden 2001 asetusmuutoksessa TANE:n tehtäväkuvaa muutettiin entisestä yleisemmästä muotoilusta korostamaan TANE:n roolia nimenomaan uusien yhteiskunnallisten tasa-arvoaloitteiden tekijänä, viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan välisen yhteistyön koordinoijana sekä tutkimustiedon hyödyntämisen edistäjänä.

TANE:n asetuksessa säädetty tehtävät:

- tehdä aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja tasa-arvoon vaikuttavan lainsäädännön ja muiden toimenpiteiden kehittämiseksi
- huolehtia yhteistyön edistämisestä viranomaisten, työmarkkinajärjestöjen ja muiden yhteisöjen kesken
- edistää tasa-arvoa koskevaa tutkimustoimintaa ja tutkimustulosten hyödyntämistä
- seurata alan kansainvälistä kehitystä

Valtioneuvosto asettaa puolueiden esityksestä neuvottelukunnan eduskunnan toimikaudeksi eli neljäksi vuodeksi (vuoteen 2003 asti kolmeksi vuodeksi) eduskunnan voimasuhteet huomioon ottaen. Kokoonpano on siis parlamentaarinen: neuvottelukuntaan kuuluvat hallituspuolueiden edustajien ohella myös oppositiota edustavat puolueet. Neuvottelukunnassa on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja enintään yksitoista jäsentä sekä heidän henkilökohtaiset varajäsenensä. Vuodesta 1998 alkaen neuvottelukunnan pysyvissä asiantuntijoissa on lisäksi ollut (tasa-arvovaltuutetun ohella, joka toimi pysyvänä asiantuntijana 1995–2001) naisjärjestöjen keskusjärjestöjen edustus. Vuodesta 1998 mukana on ollut NYTKIS:in (Naisjärjestöt yhteistyössä – Kvinno-organisationerna i Samarbete) asiantuntijaedustaja ja vuodesta 2003 Naisjärjestöjen Keskusliiton asiantuntijaedustaja.

Neuvottelukunnan jäsenet ovat läpi sen historian enimmäkseen olleet tasa-arvoasioista henkilökohtaisesti kiinnostuneita kansanedustajia sekä varsinkin 1970- ja 1980-luvulla poliittisten naisjärjestöjen johtohenkilöitä. Aina 1990-luvun puoliväliin asti TANE oli vahvasti naisenemmistöinen neuvottelukunta, jonka 13 jäsenestä vain 2–3 oli kerrallaan miespuolisia. Käytännössä TANE:n kokoonpano teki siitä siis lähinnä naispoliitikkojen ja poliittisten naisjärjestöjen suunnittelu- ja yhteistyöfoorumin aikana, jolloin näillä järjestöillä ei ollut ollut muita vastaavia toimintafoorumeita (ks. ed. luku 2.1). Vuoden 1995 tasa-arvolakiin lisätyn ns. kiintiösäännön myötä TANE:n kokoonpano muuttui pysyvästi tasapuolisemmaksi naisten ja miesten osuuden suhteen, kun kesällä 1995 uuteen neuvottelukuntaan nimettiin ensimmäistä kertaa 6 miestä ja 7 naista. CSF-haastatteluaineiston mukaan tämä on myös vaikuttanut siihen, että miesten tasa-arvokysymykset ovat

saaneet vahvemman jalansijan ja aseman TANE:n työssä erityisesti 1990-luvun puolivälistä lähtien, joskin se oli pioneerina ottanut miesnäkökulman edistämisen asialistalleen jo vuodesta 1986 alkaen. TANE on jakanut lisäksi Miehen työ -palkinnon työstä miehet ja tasa-arvo -teeman hyväksi ansioitu-neille henkilöille vuosittain vuodesta 1998 alkaen.

Neuvottelukunnan kokous on TANE:n korkein päättävä elin. Neuvotte-lukunta asettaa keskuudestaan säännönmukaisesti työvaliokunnan asioiden valmistelua varten kokousten välillä. Lisäksi se asettaa jaostoja ja työryhmiä yksittäisten kysymysten selvittelyä ja valmistelua varten määritellyillä pai-nopistealueillaan. Jaostotyöskentelyyn osallistuu neuvottelukunnan jäsen-ten lisäksi esimerkiksi valtionhallinnon, työmarkkinajärjestöjen, kansalais-järjestöjen ja tutkimuksen edustajia kunkin jaoston kohdalla tarpeiden ja tavoitteiden mukaisesti. Tällä tavalla työhön saadaan monipuolinen, myös ruohonjuuritason sidosryhmien edustus ja näkökulmat mukaan.

Työn painopistealueet määrittellään tyypillisesti uuden neuvottelukunnan järjestäytyessä toimintakaudekseen. 1980-luvun loppupuolelta asti TANE:n työn painopisteitä ovat olleet erityisesti sukupuolten tasa-arvo työmarkki-noilla ja yhteiskunnallisessa vaikuttamisessa. Lisäksi erityisesti 1990-luvun alussa naiseen kohdistuvan väkivallan vastustaminen nousi keskeiseksi osak-si TANE:n työtä. Jatkuvia teemoja ovat näiden lisäksi olleet 1990-luvulta 2000-luvulle miesten tasa-arvoa koskevan keskustelun ja aloitteiden tuke-minen sekä muun muassa nais- ja tasa-arvotutkimuksen aseman vahvista-minen Suomessa.

Näiden tehtävien hoitamiseksi TANE:ssa on toiminut Tutkimusjaosto (vuodesta 1981, vuosina 2003–07 nimellä Tutkimus- ja kehittämisjaosto; Tutkimusjaostoa ei asetettu toimikaudeksi 2007–11) sekä Miesjaosto (vuo-desta 1988 alkaen, vuosina 2003–07 nimellä Mies- ja mediajaosto). Lisäksi TANE:ssa toimi tarkastellulla ajanjaksolla Väkivaltajaosto (1990–2001; Sek-sibisnes- ja ihmiskauppatyöryhmä 2003–07), Työmarkkinajaosto (1996–98) sekä Hyvinvointivaltio- ja tasa-arvojaosto (1998–2001) ja Sukupuoli ja valta-jaosto (2007–)³⁶.

TANE toimii laatimalla aloitteita, lausuntoja ja kannanottoja muul-le valtionhallinnolle ajankohtaisista tasa-arvo-ongelmista; teettämällä ja julkaisemalla tutkimuksia ja selvityksiä sekä järjestämällä erilaisia tilai-suuksia ja seminaareja yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Yhdessä tasa-arvovaltuutetun kanssa se julkaisee myös tasa-arvopolitiikan tiedotus-lehteä *Tasa-arvoa*. Käytännössä kumpikin taho kustantaa puolet 1000 kpl painoksesta, joka lähetetään Suomen kunnille ja suurimmille kirjastoille. TANE on myös säännönmukaisesti yhteistyössä esimerkiksi naisjärjestöjen kanssa laatien tiedotuskampanjoita erilaisten vaalien sukupuoli- ja tasa-arvoaspekteista. CSF-haastatteluaineiston mukaan resurssien vähäisyyden takia TANE:n mahdollisuudet tehdä haluamiaan asioita (esimerkiksi jär-jestää seminaareja ja teettää tutkimuksia) omatoimisesti vähenivät huo-

36 Kyseisellä jaostolla on vastuullaan osin niitä tutkimuksen seurantaan liittyviä tehtäviä, jotka aiemmin olivat tutkimusjaostolla.

mattavasti vuoden 2001 organisaatiouudistuksen jälkeen; koordinaatiosta ja yhteistyöstä muiden toimijoiden kanssa tuli ennakkoehto lähes kaikelle toiminnalle.

TANE:n kansainväliset tehtävät rajoittuvat organisaatiouudistuksen jälkeen lähinnä edustukseen YK:n Naisten asema -komitean kokouksissa sekä osallisuuteen erilaisissa Pohjoismaisen ministerineuvoston projekteissa ja lähialueyhteistyössä. Euroopan unionin tasa-arvoelimiin ollaan yhteyksissä ennen kaikkea niiden suomalaisten jäsenten kautta.

Neuvottelukunnan pääsihteerinä toimii sosiaali- ja terveysministeriön tehtävään määräämä viranhaltija. Pääsihteeri on sijoitettu hallinnollisesti tasa-arvoyksikköön. Pääsihteerin virka vakinaistettiin vuonna 2007; siihen asti hänet oli nimitetty määräajaksi neuvottelukunnan toimikaudeksi. Neuvottelukunnan sihteeristön yhteydessä oli vuodesta 1981 alkaen ollut valtakunnallisen naistutkimuskoordinaattorin toimi, mikä tehtävä lakkautettiin vuonna 2000 organisaatiouudistuksen alkumetreillä. Pääsihteerin ohella TANE:ssa toimii hallinnollinen osastosihteeri; kokonaishenkilömäärä on siis kaksi. Jaostojen sivutoimisina sihteeereinä toimii tällä hetkellä lisäksi kaksi sivutoimista tuntimäärärahoihin palkattua sihteerää. Jälkimmäisten palkkaus on maksettu TANE:n toimintamäärärahoista.

Organisaatiouudistuksen jälkeen nämä toimintamäärärahat lähes puolituitvat, vuoden 2002 140 000 eurosta vuonna 2004 80 000 euroon, mikä aiheutti vakavia ongelmia TANE:n toimintakyvyille, varsinkin kun samalla esimerkiksi osa ministeriön aiemmin omista toimintamäärärahoistaan maksamista menoista (esimerkiksi viestintä) siirtyi neuvottelukunnan toimintamäärärahoista maksettavaksi. CSF-haastattelutietojen mukaan tämä merkitsi mm. sitä, että TANE ei voinut osallistua siinä mittakaavassa tasa-arvopolitiikan valmisteluun kun toivoi, vaan niukat resurssit pakottivat priorisoimaan toiminta-alueita harvempiin kärkihankkeisiin. Toimintamäärärahat eivät ole saavuttaneet sittemminkään organisaatiouudistusta edeltävää tasoa, vaikka niitä korotettiin minimaalisesti vuonna 2007 90 000 euroon ja vuonna 2009 106 000 euroon.

Yhteenvetona voi siis todeta, että olemassa olevista erityisistä tasa-arvoelimitystä TANE:n institutionaaliset edellytykset toiminnalle ovat selvästi heikoimmat. Niitä on vähennetty muiden tasa-arvoelinten hyväksi 1990-luvun puolivälistä lähtien, ja erityisesti vuoden 2001 organisaatiouudistuksen jälkeen. Vastapainoksi on huomautettava siitä, että TANE:lla on erityinen rooli tasa-arvopolitiikan uudistavana ja myös kriittisenä äänenä, mikä poikkeaa myös CSF-tutkimushaastatteluaaineiston mukaan haastateltavien mielestä positiivisesti muiden tasa-arvoelinten tiukemmasta ja rajatummasta roolista tehtäviensä toteuttajana. TANE:lla on muita tasa-arvoelimiä laajempi mahdollisuus ja mandaatti puuttua uusiin ja ajankohtaisiin tasa-arvoongelmiin. Se myös luo tasa-arvopolitiikan agendaä pitemmällä aikavälillä, mikä näkyy esimerkiksi siinä, että useat TANE:n alun perin esille nostamat teemat (esimerkiksi naiseen kohdistuva väkivalta, ihmiskauppa jne.) ovat nousseet myös hallituksen asialistalle noin 5–10 vuoden viiveellä.

TANE nauttii lisäksi suhteellisen korkeaa arvonantoa. Sen suhteet erityisesti kansanedustajajäsenten välityksellä poliittiseen kenttään ja myös kansalaisjärjestöihin, mukaan lukien nais- ja miesjärjestöt, ovat hyvät. Ainoana erityisistä tasa-arvoelimistä sen puitteissa on lisäksi institutionalisoitu nais- ja miesjärjestöjen osallisuus toimintaan (asiantuntijajäsenet, miesjaoston toiminta) sekä myös tutkimustiedon hyväksikäyttö asioiden valmistelussa (jaostot).

3.4 MUUT ERITYISTOIMIELIMET

Edellä esiteltyjen tasa-arvopolitiikkaa ja -lainsäädäntöä edistämään perustettujen erityisten tasa-arvoelinten lisäksi on olemassa muita toimijoita, joilla on tasa-arvoon liittyen rajattuja erityistehtäviä. Jotta tasa-arvopolitiikan institutionalisoimisesta saataisiin tarvittava kokonaiskuva, nämä esitellään seuraavaksi lyhyesti.

3.4.1 Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

2000-luvun alussa eduskunnan työelämävaliokunnan nimi muutettiin työelämä- ja tasa-arvovaliokunnaksi. Se on eduskunnan pysyvä erikoisvaliokunta ja sen jäseninä toimivat tehtävään valitut kansanedustajat, 17 varsinaista ja 9 varajäsentä. Valiokunnan apuna toimii kaksi valiokuntasihteeriä sekä kaksi muuta hallintotehtäviä hoitavaa henkilöä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan tehtävänä on työympäristöä, työvoimaa ja työllisyyttä koskevien asioiden lisäksi nimenomaisesti käsitellä tasa-arvoasioita. Valiokunta käsittelee siis muun muassa sukupuolten tasa-arvoa koskevat, eduskunnalle annetut lakiesitykset ja muut aihepiiriin liittyvät asiat sekä antaa lausuntoja muille valiokunnille aiheesta pyydettyä. Tasa-arvoasiat ovat kuitenkin vain osa valiokunnan kokonaistehtäviä, joiden painopiste on työelämän säätelyssä.

Tasa-arvoasioiden lisääminen eksplisiittisesti valiokunnan mandaattiin vahvasti osaltaan tasa-arvopolitiikan yleisiä institutionaalisia rakenteita, kun se loi ministeriövastuuperiaatteen mukaisen ”oman vastuuvaiokunnan” tasa-arvoa koskevien asioiden eduskuntakäsittelylle. Samalla uudistus on selvästi edesauttanut tasa-arvoasioiden asiantuntemuksen lisääntymistä eduskunnassa. Aihetta koskeva uusi tutkimus (Holli & Saari 2009, 20: Hollin ja Saaren julkaisematon valiokuntahaastatteluaineisto) viittaa siihen, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan piirissä toimivat kansanedustajat ja viranhaltijat tunsivat muun muassa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen tavoitteet ja edellytykset jokseenkin hyvin. Sen sijaan muissa tutkituissa eduskunnan valiokunnissa valtavirtaistamista ei välttämättä tunnettu edes käsitteenä tai sitä pidetty oman toiminnan kannalta mitenkään relevanttina. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta myös käytti nais- ja miesjärjestöjä ja tasa-arvoviranomaisia asiantuntijoina eduskunnan valiokunnista kaikkein useimmin. Muiden valiokuntien kohdalla näiden asiantuntijatahojen käyttö oli hyvin harvinaista. (Holli & Saari 2009, 90–91)

Ongelmaksi Hollin ja Saaren (2009) selvityksessä havaittiin kuitenkin, että muut valiokunnat eivät käytä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asi-

antuntemusta lausunnonantajana hyväksi. Siltä pyydetään lausuntoja tasa-arvoasioihin liittyen harvoin ja silloinkin vain nimenomaan työelämän tasa-arvoaspekteihin liittyen. Sekä tasa-arvopolitiikan poikkihallinnollinen luonne, valtavirtaistamistavoitteen keskeisyys EU:n ja Suomen tasa-arvopolitiikassa sekä muista valiokunnista puuttuva asiantuntemus viittaisivat pikemminkin siihen, että tarvetta lisäasiantuntemukselle olisi laajalti (Hollin & Kantola 2007; Hollin & Saaren valiokuntahaastatteluaineiston julkaisemattomat osiot).

3.4.2 Tasa-arvon tietopalvelu

Hallituksen tasa-arvo-ohjelman (2008–11) ja aiempien asiaa koskevien selvitysten (Grönroos 2005) mukaisesti Suomeen perustetaan vuoden 2009 aikana uusi, erityistä tasa-arvoon liittyvää tehtävää hoitava elin, tasa-arvon tietopalvelu. Tietopalvelun ydintehtävänä on tarjota tietoa naisista, miehistä, sukupuolijärjestelmästä ja muista tasa-arvoon vaikuttavista tekijöistä. Lisäksi se tulee toimimaan alan valtakunnallisena tiedon hallinnan keskuksena (Suunnitelma tasa-arvon tietopalvelun käynnistyshankkeeksi 17.4.2009). Myös valtakunnallisen *Minna – tasa-arvon tietoportaalin* ylläpito siirtyy soveltuvin osin Helsingin yliopiston Kristiina-instituutilta uudelle tietopalvelulle.

Tasa-arvon tietopalvelun tehtävinä tulevat olemaan seuraavat asiat (Suunnitelma tasa-arvon tietopalvelun käynnistyshankkeeksi 17.4.2009):

- Seurata alan tutkimusta ja hanketyötä ja verkottua tarpeen mukaisesti
- Koota ja muokata tarkoituksensa mukaista relevanttia tietoa
- Ottaa vastaan tietopyyntöjä
- Välittää tietoa sitä tarvitseville ja pyytävälle

Tietopalvelun tarkoituksena on vastata muun muassa seuraavan kaltaisiin tiedon tarpeisiin (Suunnitelma tasa-arvon tietopalvelun käynnistyshankkeeksi 17.4.2009):

- Viranomaisten tietopyynnöt sekä muiden asiakkaiden ja käyttäjien tiedon tarpeet
- Relevantin tutkimustiedon ja tutkimusyhteenvetojen löytäminen
- Alan asiantuntijoiden paikallistaminen
- Alan keskeisten tapahtumien seuraaminen uutispalvelun avulla
- Kansalaisten opastaminen tasa-arvoon ja sukupuolentutkimukseen liittyvässä tiedonhaussa
- Yleisluontoisen tasa-arvotiedon tarjoaminen
- Kansainvälisiin tietopyyntöihin vastaaminen, mm. EU:n tasa-arvoinstituutin tietopyynnöt

Tasa-arvon tietopalvelun tulee siis toimimaan tasa-arvoinformaation kokoamiskeskuksena sekä tekemään yhteistyötä esimerkiksi Tilastokeskuk-

sen, kirjastojen, tutkimuslaitosten ja kansainvälisten alan toimijoiden (EU:n tasa-arvoinstituutti, EU:n ja muu kansainvälinen tilastotuotanto) kanssa. Tällöin varmistetaan tasa-arvopolitiikan valmisteluun ja toimeenpanoon tarvittavan tiedon saatavuus ja olemassaolo. Tämä perustehtävä siis on varsinaisten tasa-arvoelinten sekä muiden valtionhallinnon toimijoiden tehtäviä *tukeva ja avustava*, eikä muodosta päällekkäisyyksiä näiden toimivallan tai erityistehtävien kanssa. Samalla tarkoituksena on vähentää muiden tasa-arvoelinten kuormitusta tietopalvelutehtävien hoitamisen osalta siirtämällä ne tehtävään erikoistuneelle asiantuntijaorganisaatiolle.

Tasa-arvon tietopalvelu on päätetty sijoittaa Tampereella toimivan yhteiskunnallisen tietoarkiston yhteyteen ja sen palvelut avataan yleisölle joulukuussa 2009. Tietopalvelun toimintavarat ensimmäiseksi vuodeksi ovat 180 000 €. Henkilöstön määrä on aluksi kaksi henkilötyövuotta, joskin suunnitelmassa on lisätä niitä toiminnan käynnistyttyä 2,5–3 henkilötyövuoteen (tiedot Sami Borg 28.4.09). Tietopalvelulle annetut resurssit ovat siis noin puolet selvityshenkilön raportissa (Grönroos 2005) ehdotetuista (jossa minimibudjetti oli 350 000 €, vähintään 5 henkilötyövuotta).

3.4.3 Syrjivän mainonnan valvonta

Sukupuolten tasa-arvoa loukkaava ja syrjivä mainonta ei kuulu tasa-arvolain soveltamisalaan eikä siten tasa-arvoaltuutetun toimivaltaan. Syrjivää *lainvastaista* mainontaa valvoo viranomaisena kuluttajansuojalain mukaisesti *kuluttaja-asiamies*. Mainonnan eettinen neuvosto (MEN) puolestaan ottaa kantaa *hyvän tavan* vastaiseen mainontaan antamalla lausuntoja mainosten eettisestä hyväksyttävyydestä. Neuvoston lausunnot perustuvat pääasiassa Kansainvälisen kauppakamarin markkinointisääntöihin ja hyvää markkinointitapaa koskeviin periaatteisiin. MEN on elinkeinoelämän itsesääätelyelin, jonka toiminnasta vastaava Keskuskauppakamari ja Mainonnan neuvottelukunta. MEN korvasi vuosina 1989–2001 toimineen Mainonnan tasa-arvoneuvoston.

4 VIRANOMAISTEN TASA-ARVO- VELVOITTEET JA NIIDEN HOITAMISEN INSTITUTIONAALISET EDELLYTYKSET

■ Edellisessä luvussa käsiteltiin niitä toimielimiä, joilla on lakiin, asetukseen tai muuhun päätökseen perustuvia erityisiä velvoitteita tai tehtäviä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi. Tarvittavan kokonaiskuvan saamiseksi tasa-arvopolitiikan kentästä on tässä luvussa tarpeen muistuttaa siitä olennaisesta seikasta, joka tuli osin ilmi jo edellä: sen paremmin tasa-arvoministerillä kuin TASY:lläkään ei ole keinoja eikä toimivaltaakaan puuttua muiden hallinnon toimijoiden työhön muuten kuin informaatio-ohjauksen keinoin. TASY:n tehtävät ja toimivaltuudet rajoittuvat hallituksen yleisen tasa-arvopolitiikan suunnitteluun ja kehittämiseen. Oman tehtäväkuvansa puitteissa se koordinoi ja avustaa muita viranomaisia toteuttamaan tasa-arvopolitiikan tavoitteita tarkoitetulla tavalla.

Tasa-arvopolitiikan varsinainen toimeenpano sen sijaan on kaikkien viranomaisten velvoite. Tämä velvoite pitää sisällään ensinnäkin erityisten tasa-arvopoliittisten uudistusten toimeenpanemisen asiaankuuluvilla hallintoaloilla. Toisekseen se käsittää sukupuolinäkökulman valtavirtaistamistavoitteen mukaisen hallinnon ja päätöksenteon valmistelun prosessien muuttamisen sellaisiksi, että sukupuolinäkökulma huomioidaan (prosessien) kaikissa vaiheissa sitä normaalisti työhön tekevien tahojen itsensä toimesta. Käytännössä on kuitenkin vaikeaa yksiselitteisesti erotella tasa-arvopolitiikan poikkihallinnollista toteuttamista valtavirtaistamisen toteuttamisesta, koska asiatasolla saattaa usein olla kysymys samasta asiasta tai sen eri puolista.

Tasa-arvolain voimaantulosta 1987 lähtien kaikilla viranomaisilla on ollut laaja velvollisuus edistää tasa-arvoa erityisesti muuttamalla niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteuttamista. Tavoitteen sisältävää tasa-arvolain 4 §:ää täsmennettiin YK:n, EU:n ja Suomen hallituksen valtavirtaistamisstrategian sekä EU:n direktiivien mukaisesti vuonna 2005 sisältämään myös ”sellaisen hallinto- ja toimintatapojen vakiinnuttamisen, jolla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa” sekä tasa-arvon huomioimisen palvelujen saatavuudessa ja tarjonnassa. On huomattava, että tasa-arvolaisissa ei ole sanktioita tai oikeudellisia seuraamuksia tämän positiivisen toimintavelvoitteen laiminlyömisestä. Tämä seikka puolestaan rajoittaa esimerkiksi tasa-arvovaltuutetun mahdollisuuksia puuttua laiminlyönteihin.

Tasa-arvolain 4 a §:n nojalla viranomaisilla on lisäksi vuodesta 1995 alkaen ollut erityinen velvoite jäseniä julkisiin toimielimiin nimittävinä tahoina. Valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä, kunnallisissa toimielimissä ja kuntien välisissä yhteistoimintaelimissä³⁷

³⁷ Ekspliisiittinen velvoite toteuttaa kiintiösäädöstä kuntien välisen yhteistoiminnan elimissä lisättiin tasa-arvolakiin vuonna 2005.

lukuun ottamatta kunnanvaltuustoja tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 %, jollei ole erityistä syytä poiketa tästä. Lisäksi jos virastolla, laitoksella tai kunta- tai valtioonemmistöisellä yhtiöllä on hallintoneuvosto, johtokunta tai muu luottamushenkilöistä koostuva johto- tai hallintoelin, toimielimessä tulee olla tasapuolisesti sekä naisia että miehiä, ellei poikkeuksen tekemiseen ole erityisiä syitä. Vuonna 2005 tasa-arvolakiin lisättiin uusi 3 momentti jonka mukaan viranomaisten ja muiden ehdokkaita nimeävien tahojen tulisi mahdollisuuksien mukaan ehdottaa kyseisiin toimielimiin sekä naista että miestä kutakin jäsenpaikkaa kohdin.

Työnantajan ominaisuudessa viranomaisia koskevat lisäksi tasa-arvolaisissa säädettyt velvollisuudet edistää tasa-arvoa työelämässä tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Tämä tapahtuu edistämällä naisten ja miesten yhtäläistä rekrytointia, sijoittumista työtehtäviin, kehittämällä työehtoja, erityisesti palkkausta, ja työoloja, helpottamalla työelämän ja perhe-elämän yhteensovittamista sekä toimimalla ennaltaehkäisevästi ongelmien synnyn estämiseksi. Sellaisen työnantajan, jolla on säännöllisesti palveluksessaan vähintään 30 työntekijää, on tullut vuodesta 1995 alkaen sisällyttää vuosittain henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaansa toimenpiteet naisten ja miesten tasa-arvon toteutumisen jouduttamiseksi. Vuoden 2005 lain täsmennyksen mukaan yhteistyössä henkilöstön kanssa laadittava tasa-arvosuunnitelma on tehtävä tai tarkistettava vuosittain ja siihen tulee sisältyä muun muassa työehtojen ja palkkauksen kartoitus sukupuolittain sekä toteutettavaksi tarkoitetut toimenpiteet sekä seuranta.

Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan sitä, millaisin institutionaalisiin rakentein keskushallinnon ja kuntaviranomaisten tasa-arvovelvoitteiden hoitaminen on turvattu ja miten niiden tasa-arvotoimintaa on aiempien tutkimusten ja selvitysten perusteella arvioitu. Tasa-arvopolitiikan ja -työn onnistuneen toimeenpanon edellytyksinä on pidetty poliittisen ja hallinnollisen johdon eksplisiittistä tukea työlle, tasa-arvotyön ankkuroimista organisaation institutionaalisiin rakenteisiin (esimerkiksi tasa-arvoaspektin sisällyttämistä osaksi organisaation strategista suunnittelua ja seurantaa, riittävän korkeassa asemassa olevan henkilön tai henkilöiden eksplisiittistä vastuuttamista tasa-arvotyöstä) sekä resursseja kyseiselle työlle (Holli 2002b). Näitä seikkoja koskeva, olemassa oleva tietopohja on hyvin niukka valtion ja kuntien hallinnon osalta, joten tarkastelu jää tältä osin vain suuntaa-antavaksi.

4.1 MINISTERIÖT

Valtioneuvoston ohjesäännön 22 §:n mukaan naisten ja miesten välinen tasa-arvo kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan. Tätä tehtävää varten ministeriössä on tasa-arvoyksikkö (ks. ed. luku 3.1). Hallinnollisesti ministeriön yhteyteen on sijoitettu myös TANE ja TAS.

Muiden ministeriöiden kohdalla niiden toimialaan ei ole kirjattu mainintoja tasa-arvotehtävien hoitamisesta. Valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:ssä

on kuitenkin mainittu erikseen, mitkä tehtävät kuuluvat kaikille ministeriöille:

”Kaikille ministeriöille kuuluvat tehtävät

Ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunniteluasiat, tulosoajausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, tietojärjestelmäasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seurantaan koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen.”

Tässä kaikille ministeriöille kuuluvien tehtävien luettelossa ei siis ole eksplisiittistä mainintaa tasa-arvolaisissa ja EU:n perustamissopimuksessa mainituista velvoitteista edistää tasa-arvoa ja valtavirtaistaa sukupuolinäkökulma kaikessa toiminnassaan. Näiden velvoitteiden voidaan kuitenkin katsoa kuuluvan ohjesäännön viimeiseen, sisällöllisesti avoimeksi jätettyyn kohtaan.

Tasa-arvopolitiikan tavoitteiden toteutumista ministeriöissä voi arvioida esimerkiksi tarkastelemalla, miten ne ovat toteuttaneet tehtäväkseen annetun sukupuolivaikutusten arvioinnin (suvaus) lainvalmistelussa. Vuonna 1994 sukupuolivaikutusten arviointi oli sisällytetty vain yhteen prosenttiin kaikista hallituksen esityksistä eduskunnalle. Vuonna 1998 luku oli kaksi prosenttia ja vuonna 2004 kuusi prosenttia (Jauhola 2005, 8). Vuonna 2008 annetuista 236 hallituksen esityksestä 32:een (13,5 %) oli sisällytetty maininta sukupuolivaikutuksista. Näistä ainoastaan 15 esityksessä oli perusteltu näitä vaikutuksia tarkemmin. Valtaosa (7 kpl) perustelluista sukupuolivaikutusten arvioinneista oli tehty sosiaali- ja terveysministeriössä. Valtiovarainministeriössä ja oikeusministeriössä arviointeja oli tehty 2 kpl kummassakin. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriössä, puolustusministeriössä, ulkoasiainministeriössä ja ympäristöministeriössä sukupuolivaikutusten perusteltu arviointi oli kussakin liitetty yhteen siellä valmisteltuun hallituksen antamaan esitykseen (Sukupuolivaikutusten arviointi Hallituksen esityksissä 2008 [2009]).

Velvoite edistää sukupuolten tasa-arvoa viranomaisten toiminnassa suunnitelmallisesti ja tavoitteellisesti on ollut tasa-arvolaisissa vuodesta 1987, eli 22 vuoden ajan. Kyseisestä ajankohdasta alkaen tasa-arvoviranomaiset, eritoten tasa-arvovaltuutettu, ovat ohjeistaneet valtionhallintoa laatimaan toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman omalla hallinnonalallaan. Velvoitteen heikkoa toimeenpanoa pyrittiin 1991–92 alussa korjaamaan erityisellä väliaikaisella asetuksella, joka edellytti kaikkien ministeriöiden laativan toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman lain kyseisen tarkoituksen toteuttamiseksi. Tämän ajankohdan jälkeen asia jäi jälleen ministeriöissä osin retuperälle, joskaan aihepiiristä ei ole olemassa systemaattisia tietoja.

Paraikaa voimassa oleva hallituksen tasa-arvo-ohjelma (2008–11) edellyttää jälleen ministeriöitä perustamaan toiminnallisen tasa-arvotyöryhmän

kyseisen tasa-arvolain veloitteen asianmukaiseksi huomioimiseksi. Vuoden 2009 alkupuolella TASY:n keräämät tiedot osoittivat, että kaikissa ministeriöissä olikin joko perustettu tasa-arvotyöryhmä (tai muu asiasta vastaava elin) tai sellainen oltiin asettamassa. Kahdeksassa ministeriössä (kahdestatoista ministeriöstä) tasa-arvotyöryhmän tehtävät kattoivat selkeästi myös toiminnallisen tasa-arvon edistämisen. Osa työryhmistä on asetettu 2–3 vuoden määräajaksi, jotkut toistaiseksi. Seitsemässä ministeriössä tasa-arvotyöryhmän puheenjohtajana on vähintään osastopäällikkötasoinen virkamies ja ainakin viidessä ministeriössä työryhmät raportoivat toiminnastaan ministeriön johtoryhmälle. Nämä tekijät siis vastaavat tasa-arvopolitiikan tehokkaan toimeenpanon edellyttämiä kriteerejä johdon tuesta ja vastuutamisesta riittävän korkealla tasolla. Varsinaisia rahallisia resursseja työryhmillä ei ilmeisesti ole käytettävissään, mutta niille nimetyt sihteerit hoitavat tehtävää kuitenkin osana omaa viranhaltijan toimenkuvaansa. (Toiminnalliset tasa-arvotyöryhmät ministeriöissä [2009]).

Osalla ministeriöistä tasa-arvoaspektin huomioiminen näyttää siis olleen jokseenkin sporadista: tasa-arvoon kiinnitetään huomiota lähinnä silloin, kun sitä erikseen vahvasti vaaditaan lisätyn normiohjauksen avulla (erityinen väliaikainen asetus, tasa-arvo-ohjelman erityinen määräys), mutta muulloin asia saattaa jäädä toiminnassa syrjään. Ministeriöiden kohdalla tasa-arvoasioiden hyvän huomioimisen onkin arvioitu olevan pitkälti kiinni siitä, onko organisaatiossa ennestään asian tuntevia tai tasa-arvotyöstä kiinnostuneita viranhaltijoita. Tämän selvityksen käytössä olevassa CSF-aineistossa haastateltavat huomauttivat siitä, että silloin kun ministeriötasoinen osaaminen rajoittuu vain yhteen henkilöön, tämän vaihtaessa tehtävää ja/tai organisaatiota (TASY:n vastuulla oleva) tasa-arvoasioiden kouluttaminen kyseisessä ministeriössä pitää aloittaa jälleen kerran alusta. Ongelmana on siis myös, etteivät tasa-arvotieto ja sukupuolinäkökulman huomioiminen myöskään leviä edelleen organisaation sisällä. *Mainittujen ongelmien esiintyminen on myös merkki siitä, että tasa-arvopolitiikan institutionalisoimisessa ja ankkuroimisessa osaksi ministeriön organisaatiota on selviä puutteita.*

Toimintamuotojen osalta julkishallinnon tasa-arvopolitiikka on muuttanut erityisesti 1990- ja 2000-luvulla ja EU-jäsenyyden jälkeen erilaisiksi ajallisesti (1–3 vuotta) ja tavoitteiltaan rajatuiksi julkisrahoitteisiksi, yhteistyössä toteutetuiksi projekteiksi. Tasa-arvoprojektien tarkoituksena on tyypillisesti kehittää tasa-arvoisia menetelmiä esimerkiksi työelämässä tai koulutuksessa, kouluttaa tasa-arvoasioissa tai tuottaa uutta tietoa tai tutkimusta aihepiiriin liittyen. Rahoittajina toimivat ennen kaikkea EU:n erilaiset ohjelmat (erityisesti Euroopan sosiaalirahasto) sekä ministeriöt. Kumppanit koostuvat ministeriöiden lisäksi esimerkiksi kuntatason, järjestökentän ja kolmannen sektorin toimijoista ja yksittäisistä työpaikoista tai oppilaitoksista. (Brunila 2009, 52) Tasa-arvoprojektien kokonaismäärästä vuosina 1995–2009 ei ole tietoa, joskin niitä arvioidaan olleen useita satoja. Myöskään tasa-arvoprojekteihin käytetystä kokonaisrahoituksesta ei ole tietoa, mutta sen voidaan arvella olleen huomattava.

Tällaiset tasa-arvoprojektit voivat sinällään olla tehokas tapa jalkauttaa ja tehostaa tasa-arvotyötä ja sitouttaa monia hallinnon ja yhteiskunnan toimijoita työhön ja sen tuloksiin. Niiden merkitystä ja tuloksekkuutta tavoitteen – tasa-arvon saavuttamisen – kannalta on kuitenkin myös kyseenalaistettu (Brunila 2009). Käynnistetyt projektit näyttävät pitkälti toistavan samoja teemoja yhdestä hankkeesta toiseen. Niiden saamat tulokset ja tieto katoavat tai niitä ei käytetä ministeriön jatkotyössä mitenkään. Tällöin joka kerta kun organisaatio aktivoituu tasa-arvoasioissa, se käynnistää jälleen yhden uuden tasa-arvoprojektin. Tasa-arvoprojektien *pelkästä olemassaolosta* näyttää siis sinällään tulleen tapa mitata julkishallinnon tasa-arvotoiminnan menestystä ja tasa-arvon edistymistä – riippumatta siitä, saavutetaanko projekteilla kyseisen ministeriön hallinnonalaan koskevia tasa-arvotavoitteita vai ei. (Mt.)

Instituutio- ja organisaatioanalyysin näkökulmasta ongelmana vaikuttaa olevan myös se, että julkishallinnon organisaatioiden *oppiminen (feedback, policy learning)* teettämistään tasa-arvoprojekteista on puutteellista. Tieto ei välity rahoittavaan/osallistuvaan ministeriöön, saati sitten laajemmalti julkishallintoon; eikä sitä käytetä riittävästi hyväksi ministeriön toiminnan ja strategioiden suunnittelussa projektien päättymisen jälkeen. Nämä ongelmat liittyvät kiinteästi edellä mainittuihin tasa-arvopolitiikan heikkoon ankkuroimiseen ja resurssien vakiintumattomuuteen ministeriötasolla. Saattaa olla niin, että ministeriössä ei ole ketään nimettyä henkilöä/ryhmää/yksikköä, jonka vastuulla olisi ottaa opiksi ja miettiä, miten organisaation toimintaa voitaisiin parantaa tasa-arvoprojekteista saatujen tulosten perusteella. *Julkisrahoitteisiin tasa-arvoprojekteihin panostettujen huomattavien resurssien täysimittaista hyödyntämistä voitaisiin siis julkishallinnossa huomattavasti tehostaa kiinnittämällä enemmän huomiota tasa-arvopolitiikan institutionaalisten edellytysten parantamiseen omassa organisaatiossa.*

4.2 KUNTATASO

Kansallisella tasa-arvopolitiikalla ei ole omaa alueellista tai kuntatason organisaatiota, vaan tasa-arvovelvoitteiden täytäntöönpano kuuluu osaksi kuntien yleisiä hallinnollisia toimeenpanovelvoitteita suhteessa valtioon. Periaatteessa viranomaisasemaan kuuluvat tehtävät kuuluvat siis kuntien kaikille viranhaltijoille. Niiden käytännön organisoimisesta, muodosta ja mahdollisista lisäresursseista työlle päätetään kunnallisen itsehallinnon puitteissa. Henkilöstöpoliittista tasa-arvosuunnittelua (työnantajavelvoite) koskevat asiat kuuluvat puolestaan tyypillisesti kunnan henkilöstöhallinnolle.

Viranomaisasemaan kuuluvaa kunnallista tasa-arvotyötä on eri aikoina Suomessa organisoitu eri tavoin. Erityisten kunnallisten tasa-arvotoimikuntien perustaminen ja toiminta oli 1980-luvulla kehitelty strategia, jota pieni osa kuntia on jatkanut tähän päivään saakka. Kunnallinen tasa-arvotoimikunta on kunnanvaltuuston asettama ei-lakimääräinen toimikunta, joka voidaan asettaa suunnittelemaan, koordinoimaan ja seuraamaan kunnan tasa-arvotilannetta, valmistelemaan siihen liittyviä uudistuksia ja toimimaan neuvoa-antavana elimenä kunnan tasa-arvotyössä.

Tasa-arvotoimikuntien merkitys kunnallisen tasa-arvotyön välineenä kuitenkin hiipui 1990-luvulle tultaessa. Toimikunnat kohtasivat työssään monia tasa-arvotyölle tyypillisiä ongelmia (mm. puuttuvat resurssit, puuttuva tuki ja kiinnostus kunnan johdon taholta, toiminnan passiivisuus), jotka vähitellen johtivat niiden lakkauttamiseen (Holli 1992). Toimikuntien asettaminen oli ollut kunnanvaltuustosta riippuvaista ja monissa kunnissa vastuu tasa-arvotyöstä siirrettiin 1980-luvun lopulla henkilöstöasioista vastuullisille elimille, eikä tasa-arvotoimikuntaa enää katsottu tarvittavan. Kun 1990-luvun puolivälin kuntauudistuksen myötä kunnissa siirryttiin harvempiin superlautakuntiin, kunnallinen toimintaympäristö ei enää myöskään suosinut tällaista toimintamuotoa. Käytännössä tasa-arvotyön vastuunsiirto, kuten uusimmat tutkimukset osoittavat, epäonnistui, koska myös kuntien henkilöstöhallinnossa asia on jäänyt lähestulkoon huomiotta.

Ensimmäinen kunnallinen tasa-arvotoimikunta oli perustettu vuonna 1979 Turkuun. Vuonna 1981 toimikuntia oli 15 kunnassa, vuosina 1985–86 yhteensä 30 kunnassa. (Tasa-arvotyö kunnissa 1981; Haataja 1987) Vuonna 1991 tehdyn tiedustelun mukaan kyseisiä elimiä oli yhdessätoista suomalaisessa kaupungissa (Holli 1992), vuonna 1997 neljässätoista (Pincus & van der Ros 1999, 194), vuonna 2003 enää kymmenessä. Tiedot vuodelta 2005 kertovat, että tasa-arvotoimikunta oli asetettu kahdeksassa kunnassa, so. 1,9 % kaikista kunnista.³⁸ Sukupuolten tasa-arvoa käsittelevien toimielinten väheneminen tulee selvästi näkyviin vertaamalla tätä lukua tietoihin siitä, miten yleistä muita syrjäntäperusteita koskevien toimielinten asettaminen on kuntatasolla ollut. Vuonna 2005 vanhusneuvosto oli asetettu 279 kunnassa (67,1 % kaikista), vammaisneuvosto 219 kunnassa (52,6 %) ja nuorisovaltuusto 135 kunnassa (32,5 % kaikista).³⁹ Maahanmuuttotoimikunta puolestaan oli lähes yhtä harvinainen (13 kuntaa, 3,1 % kaikista) kuin tasa-arvotoimikuntakin. (Tietoja Manner-Suomen kuntien eräistä toimielimistä maakunnittain 2005.)

Kunnallisen tasa-arvotoimikunnan olemassaolo ja aktiivinen toiminta on asiaa koskevien tutkimusten (Sinkkonen 1982; Holli 1992; Gustavsson 2006; Holli, Luhtakallio & Raevara 2007) mukaan ollut tärkeää kuntatason tasa-arvotyön aktiivisuudelle. Positiivinen vaikutus on vahvistunut, jos tasa-arvotyöhön on liittynyt kunnan johdon selkeä tuki sekä toimikunnalle annetut henkilö- tai budjettiresurssit. Tällaisia kunnan tasa-arvotyötä vahvistavia resurssia on tutkimusten mukaan ollut vain muutamilla suurimmilla kaupunkikunnilla (Espoo, Oulu, Helsinki). Samoissa kaupungeissa oli poikkeuksellisesti laadittu myös toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma sukupuolten tasa-arvon toteuttamiseksi kunnan eri hallintoaloilla ja toiminnassa.

Myös työnantajaveloitteisiin kuuluva henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnittelu on vuonna 2005 tehdyn selvityksen (Melkas & Lehto 2005) mu-

38 Vuoden 2008 jälkeisiä toimielinvalintoja koskeva tiedonkeruu oli vielä tätä kirjoitettaessa (kesäkuu 2009) kesken, mutta jo saadut tiedot viittaavat siihen, että tasa-arvotoimikuntien lukumäärä on pysynyt suurin piirtein entisellään.

39 Lisäksi yhdistetty vanhus- ja vammaisneuvosto oli 39 kunnassa (9,4 % kaikista) sekä jokin muu nuorten vaikuttajaryhmä kuin nuorisovaltuusto 54 kunnassa (13,0 % kaikista).

kaan ollut kuntatasolla heikkoa. Selvitys sisälsi tiedot 205 kunnasta. Niistä 18 %:lla oli erillinen tasa-arvosuunnitelma; 10 %:lla tasa-arvotavoitteet sisältyivät muihin asiakirjoihin; 17 % ilmoitti työstävänsä tasa-arvosuunnitelmaa paraikaa ja 52 %:ssa suunnitelmaa ei ollut edes tekeillä (mt. 15). Julkisen sektorin työpaikoista tasa-arvosuunnittelu oli kaikkein harvinaisinta kunnissa sekä sosiaali- ja terveysalan kuntayhtymissä – kuntien työpaikoista vain kolmasosa oli tasa-arvosuunnittelun piirissä. (mt. 16.) Selvityksen mukaan kuntien edustajat perustelivat tasa-arvosuunnittelun laiminlyömistä pääasiallisesti kunnan puuttuvilla resursseilla kyseiseen työhön. Laiminlyöntien taustalla saattoi tosin olla myös periaatteellisempia ongelmia siinä, että sukupuolten tasa-arvoa ei hyväksytty ratkaisemista vaativaksi poliittiseksi ongelmaksi tai että kunnat eivät sitoutuneet tarpeeksi vahvasti tasa-arvon edistämiseen (mt. 35). Tämänkaltaisia tekijöitä puuttuvan tai heikon suunnittelun selityksinä löysi myös Malin Gustavsson (2006) tutkiessaan tasa-arvosuunnittelun toteuttamista kahdessakymmenessä Suomessa ruotsinkielisessä kunnassa.

Asiaa koskevat tutkimukset (Holli, Luhtakallio & Raevaara 2007; Gustavsson 2006; Melkas & Lehto 2005) ovat siis todenneet, että *käytännössä kuntien tasa-arvotyö on jokseenkin heikolla tolalla*. Kunnissa on hyvin vähän tietoa niitä koskevista tasa-arvovelvoitteista ja toimintaa näiden toteuttamiseksi. Kunnat eivät täytä velvoitteitaan työnantajina henkilöstöpoliittisen tasa-arvosuunnittelun suhteen edes tyydyttävästi. Tasa-arvon viranomaisvelvoitteiden suhteen toimeenpano on vielä heikompaa. Poikkeuksen muodostaa kuitenkin tasa-arvolain määräämä sukupuolikiintiöiden huomioiminen kunnan lautakunnissa ja muissa epäsuorasti valituissa toimielimissä, mikä tehtävä on toteutettu tutkimusten mukaan hyvin (Holli, Luhtakallio & Raevaara; Parviainen 2005).⁴⁰ Toisaalta myöskään sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen strategiaa ei vielä 2000-luvun alussa juuri tunnettu (Holli, Luhtakallio & Raevaara 2007, 76, 82).

Kyseisen 2000-luvun alkua koskeneen tutkimusajankohdan jälkeen tosin esimerkiksi budjetin ja henkilöstötilinpäätöksen suvauksesta on käynnistetty monia kuntatasoa koskevia valtavirtaistamishankkeita, joissa on levitetty tietoa asiasta. Monet suomalaiset kunnat ovat myös 2000-luvun loppupuoliskolla allekirjoittaneet Euroopan kuntien ja alueiden liiton CEMR:n aloitteesta laaditun *Eurooppalaisen peruskirjan naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta paikallishallinnossa*, jossa ne ilmaisevat sitoutuneensa edistämään naisten ja miesten välistä tasa-arvoa toiminnassaan.

Yksi syy tasa-arvopolitiikan toimeenpanoa koskeviin ongelmiin paikallistasolla on *tasa-arvopolitiikan heikossa institutionaalisessa organisoimisessa kuntien sisällä*. Kunnissa ei juurikaan kiinnitetä huomiota tasa-arvon toimeenpanemiseen ja kohdenneta sille resursseja. Vastuuta tasa-arvoasioista ei esimerkiksi liitetä henkilöstön tehtäväkuvaan eikä sitä huomioida strategisen suunnittelun tavoitteissa ja niiden seurannassa. Osin havaitut ongelmat

40 Sama koskee myös ministeriöitä: kiintiösäädös velvoittavana normina on toteutettu pääsääntöisesti hyvin.

liittyivät myös kuitenkin kuntien taloudelliseen tilanteeseen, joka oli tutkijoiden (Holli, Luhtakallio & Raevaara 2007, 70–72, 83) arvion mukaan johtanut siihen, että kuntien priorisoidessa lakimääräisiä ja pakollisia velvoitteita ne tehtävät, mukaan lukien tasa-arvopolitiikka, joita ei ole sanktioitu tai seurata, jäävät huomiotta. Kehityksen seurauksena myös tasa-arvotyöstä on tullut sellaista ”ylimääräistä hyvää”, johon vain vauraimmat ja isoimmat kaupungit katsoivat itsellään olevan ”varaa” riippumatta niiden tosiasiallisista toimeenpanovelvoitteista.

Tasa-arvopolitiikan toimeenpanon ongelmat liittyvät myös siihen, että *keskushallinnon ohjaus ja koordinaatio kuntien tasa-arvotyön suhteen on hyvin hajanaista ja heikkoa*. Kuntien ohjaus kuului vuoteen 2008 muodollisesti ennen kaikkea sisäasiainministeriölle, jossa toimi kunta-asioiden asiantuntija- ja kehittämysyksikkö, kuntaosasto. Kuntaosasto siirtyi vuonna 2008 valtiovarainministeriön alaisuuteen. Valtion keskushallinnossa kunta-asioita hoitaa nykyään usea ministeriö riippuen näiden spesifistä tehtäväkuvasta.

Tasa-arvopolitiikan koordinointi ja toimeenpano näyttää kuitenkin olleen varsinaisten vastuullisten tahojen sijasta ”ulkoistettua” joko erityisille tasa-arvoelimille tai 1990-luvun puolivälistä osin Suomen kuntaliiton huoleksi. Kuntatason tasa-arvotyön käynnistäminen ja koordinaatio oli 1980-luvulta alkaen käytännössä TANE:n vastuulla, jonka keskeinen painopistealue kuntatason tasa-arvotyö tuolloin oli. 1990-luvun puolivälissä uuden kuntalain ja samanaikaisen TANE:n resurssien vähenemisen myötä koordinoimistehtävä siirtyi enemmän tai vähemmän virallisesti Suomen kuntaliitolle, so. kuntien yhteiselle puolijulkiselle etuorganisaatiolle. Suomen kuntaliiton aktiivisuus kuntien tasa-arvotyön koordinoinnissa on kuitenkin pitkälti keskittynyt kuntien neuvontaan työnantajavelvoitteidensa asianmukaiseksi toteuttamiseksi sekä tutkimus- ja seurantapalveluiden tuottamiseen ja aihepiiriä koskevien seminaarien järjestämiseen ajoittain. 2000-luvulla Suomen kuntaliitto ryhtyi myös ylläpitämään Tasa-arvo-1 -sähköpostilistaa kuntia koskevan tasa-arvotyön ja sitä hoitavien henkilöiden tiedonvaihtoforumina.

Kaikilla kolmella keskushallintotason tasa-arvoelimellä, TASY:llä, TAS:lla ja TANE:lla, on myös 2000-luvulla ollut edelleen jatkuvasti erilaisia hankkeita ja yhteistyötä tasa-arvotyön ja -tiedon levittämiseksi kuntatasolle omien tehtäväkuviansa puitteissa.

5 ARVIOINTI TASA-ARVOVIRANOMAISTEN INSTITUTIONAALISISTA RAKENTEISTA

5.1 YLEISARVIO TASA-ARVOELIMISTÄ VUODEN 2001 ORGANISAATIOUUDISTUKSEN JÄLKEEN

Kuten tässä selvityksessä on kuvattu yksityiskohtaisesti, vuonna 2001 tasa-arvoasioiden hallintoa uudistettiin jakamalla tasa-arvoasiat kolmeen osaan. Uudistuksen taustalla olivat 1990-luvun työryhmäselvitysten asettamat tavoitteet selkeyttää tasa-arvoelinten keskinäistä työnjakoa ja erityisesti niiden hallinnollista järjestämistä organisaatio- ja työntekijätasolla sekä taata tasa-arvovaltuutetun itsenäisempi asema laillisuusvalvojana.

Uusi tasa-arvoyksikkö (TASY) perustettiin ministeriön talous- ja suunnitteluosastoon vastaamaan hallituksen tasa-arvopolitiikan ja -lainsäädännön valmistelusta, toimeenpanosta ja koordinoinnista. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta (TANE) säilyi pysyväisluonteisena neuvottelukuntana, jonka sihteeristö toimii hallinnollisesti nykyään tasa-arvoyksikön osana. Tasa-arvovaltuutetun (TAS) toimisto jäi puolestaan erilliseksi itsenäiseksi yksiköksi STM:n hallinto-osaston yhteyteen hoitamaan lakisääteisiä valvonta- ja tasa-arvon edistämistehtäviään.

Vuoden 2001 uudistuksen voi arvioida poistaneen tai ainakin lieventäneen tuolloin koettuja hallinnollisia ongelmia tasa-arvopolitiikan organisoinnissa. Tasa-arvoyksikön perustaminen on luonut hallituksen politiikan valmistelua ja koordinoimista varten sekä tasa-arvopolitiikan kansainvälisten ja eurooppalaisten veloitteiden valvontaa ja seurantaa varten oman virkamiesyksikön. Kaikkien tämän selvityksen käytössä olevien aineistojen (mukaan lukien vuosina 2005-06 kerätty CSF-haastatteluaineisto⁴¹) ja niiden analyysin perusteella voi päätellä, että tämä on vahvistanut mahdollisuuksia toteuttaa hallituksen tasa-arvopolitiikkaa tarkoitetulla tavalla. Yksikön perustamisen on myös arvioitu parantaneen jonkin verran tasa-arvoministerin valmiuksia hoitaa omia tehtäviään kyseisen politiikkalohkon johdossa. Tasa-arvovaltuutetun osalta uudistus poisti sen ongelmallisen ja puolueettomuuden kannalta kyseenalaisen tilanteen, jossa valtuutetun toimiston työntekijät toimivat keskenään ristiriitaisissa rooleissa sekä hallituksen politiikan valmistelijoina ja toimeenpanijoina että tasa-arvolain asianmukaisen noudattamisen valvojina. Myös TANE:n (tosin vähentynyt) henkilökunta kohdennettiin neuvottelukunnan omien tehtävien hoitamiseen.

Selvityksen käytössä olleen CSF-tutkimushaastatteluaineiston perusteella haastateltavat totesivat yksimielisesti vuoden 2001 uudistuksen selkeyttäneen ja parantaneen tasa-arvoelinten keskinäistä työnjakoa, jota pidettiin nyt toimivana ja aiempaa tehokkaampana. On tärkeää huomata myös, että uudis-

41 Ks. selvityksessä käytetystä haastatteluaineistosta tarkemmin tämän selvityksen luku 1, s. 15, alaviite 2.

tus toteutti lisäksi sellaisia laajempia tehostamisen tavoitteita, joita ei ollut eksplikoitu uudistusta perustelevissa asiakirjoissa. Uudistuksen myötä suomalaisen tasa-arvopolitiikan institutionaaliset puitteet rakennettiin Ruotsin ja Norjan tasa-arvopolitiikassa tuolloin käytössä olleelle vallan kolmijako-opin mallille. Sen mukaan hallituksen tasa-arvopolitiikkaa *valmistelevana ja toimeenpanevana* elimenä toimii TASY, parlamentaarisena *neuvoa-antavana ja uusia tasa-arvopoliittisia aloitteita tekevänä* haarana toimii TANE ja *riippumattomana lainvalvojana* TAS. Pohjoismainen vertaileva tutkimus oli myös juuri uudistusta edeltävinä vuosina osoittanut, että Ruotsin ja Norjan Pohjoismaista kaikkein tehokkaimmaksi arvioitu tasa-arvopolitiikka perustui tämänkaltaiseen kolmihaaraiseen institutionaaliseen malliin. Vuoden 2001 organisaatiouudistus asetti siis Suomen tasa-arvopolitiikan institutionaaliset edellytykset tältä osin pohjoismaisten edelläkävijämaiden tasolle.

Yleisesti ottaen voi siis arvioida, että suomalaisen tasa-arvopolitiikan institutionaaliset rakenteet ovat vahvistuneet TASY:n perustamisen ja tasa-arvoelinten kolmijako-opin mukaisen eriyttämisen myötä. Voimistumista on edesauttanut myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan uusi, selkeästi määritelty rooli tasa-arvoa koskevien uudistusten ja lakiesitysten vastuuvaliokuntana eduskunnassa. Myös uuden, vuoden 2009 aikana perustetun tasa-arvon tietopalvelun voi arvioida jatkavan tätä vahvistumiskehitystä, kun se ottaa hoitaakseen tasa-arvoa koskevan informaation keräämis- ja välitystehtävät, so. tietopalveluun liittyvät tukitehtävät. Tasa-arvopolitiikan institutionaalisten edellytysten vahvistumisen osalta tämän selvityksen arvio on siis yhdenmukainen niiden arvioiden kanssa, joita on esitetty Suomen osalta viimeaikaisessa kansainvälisessä vertailevassa tasa-arvopolitiikan tutkimuksessa (Holli & Kantola 2007, 83–89, 100; Outshoorn & Kantola 2007, 273–274).

JOHTOPÄÄTÖS:

Tasa-arvopolitiikan institutionaaliset rakenteet ovat vahvistuneet tasa-arvoelimiä koskevan organisaatiouudistuksen seurauksena.

On tosin tarpeen huomauttaa siitä, että tämä sinänsä hyvä lopputulema ei niinkään kaikilta osiltaan vaikuta suunnitelmallisen ja pitkäjänteisen hallinnollisen tai poliittisen toiminnan tulokselta, vaan pikemminkin askelittaiten, erikseen toteutettujen osauudistusten sinänsä onnistuneelta summalta. Tässä selvityksessä on havaittu, että vaikka erilaisia uudelleenorganisointiprojekteja tasa-arvoelimiä koskien on ollut tekeillä jatkuvasti 1990-luvun alusta alkaen, niissä on keskitytty ennen kaikkea lyhyen aikavälin hallinnollisten ongelmien ratkaisemiseen eikä tarkasteltu tasa-arvopolitiikan organisoimista laajemmassa mielessä tai ainakaan ilmitasolla asetettu sille tasa-arvopolitiikan sisältöön, onnistumiseen tai tehostamiseen liittyviä tavoitteita. Erilaisia osauudistuksia valtionhallinnossa pohdittaessa ei myöskään ole tavattu huomioida tasa-arvoelimiä tai tasa-arvopolitiikan organisoi-

mista kokonaisuutena.⁴² Tasa-arvopolitiikan institutionalisoimista koskevan kokonaisvaltaisen, suunnitelmallisen ja pitkäjänteisen näkemyksen puutetta on pidettävä myös sellaisena ongelmana, joka liittyy muun muassa aiemmissa tutkimuksissa esitettyihin havaintoihin tutkimustiedon heikosta hyväksikäytöstä suomalaisessa valtionhallinnon suunnittelussa, mukaan lukien tasa-arvopolitiikan suunnittelu (ks. myös luku 2.3).

JOHTOPÄÄTÖS:

Tasa-arvopolitiikan organisoimista ja rakenteita on 1990-luvun alusta alkaen kehitetty askelittain ilman tasa-arvoelimiä koskevaa suunnitelmallista kokonaisnäkemyksiä, tietoa organisoimisen tavoitteista tai aihetta koskevaa tutkimustietoa.

SUOSITUS:

Erilaisia organisatorisia uudistuksia harkittaessa on jatkossa kiinnitettävä laaja-alaisemmin huomiota tasa-arvopolitiikan ja sen toimielinten kokonaisuuteen ja toimivuuteen. Myös aiheesta olevaa tutkimustietoa tulee käyttää hyväksi suunnittelussa.

Vuoden 2001 organisaatiouudistuksen käytännön toteutuksen osalta on havaittavissa, että uudistus tapahtui ainakin osin epätasapainoisesti vallan kolmijaon näkökulmasta, selkeästi toimeenpano- ja lainvalvontatehtäviä ja niitä toteuttavia elimiä priorisoiden. Uuden toimielimen, TASY:n, perustaminen ja toimielimien eriyttäminen tapahtui TANE:n ja tasa-arvopolitiikan parlamentaarisen, myös oppositiopuolueet huomioivan ja poliittisia syötteitä tuottavan haaran kustannuksella ja sitä heikentäen. Tämä ei kuitenkaan johtunut niinkään suoranaisesti organisatoriseen asemaan liittyvistä seikoista, sillä TANE:n hallinnollinen asema STM:n yhteydessä säilyi pitkälti entisen kaltaisena. Vaikutusmekanismi oli epäsuorempi: ministeriön budjetti- ja resurssiohjauksen kautta neuvottelukunnan toimintamahdollisuuksia näet kavennettiin voimakkaasti (ks. tarkemmin luku 5.2) ja olemassa olevat resurssit ohjattiin toisten tasa-arvoelinten hyväksi.

On huomattava, että erilaiset priorisoinnit tasa-arvopolitiikan ”eri haarojen” välillä vaikuttavat myös harjoitettavan kansallisen tasa-arvopolitiikan sisältöihin ja painotuksiin: painottuuko se hallituksen poliittisen ohjelman toimeenpanoon (TASY), lainvalvontaan (TAS) tai uusien, kriittisten yhteiskunnallisten aloitteiden tekemiseen kiinteässä yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa (TANE). Jos tällaisia priorisointeja ylipäätään halutaan tehdä, niiden tulisi olla ennen kaikkea poliittinen valinta, joka tehdään tietoisesti

⁴² Tämä huomio pätee myös viime vuosien aikana yhdenvertaisuustoimikunnan tekemiin esityksiin tasa-arvoelinten uudelleenorganisoinnista (ks. esim. KM 2008:1).

ja demokraattisessa järjestyksessä, eivätkä ole pelkästään alemman tason hallinnollisten ratkaisujen (mahdollisesti tarkoittamaton) sivuvaikutus. Eduskunnalle vuonna 2010 annettava hallituksen tasa-arvoselonteko tarjoaa tällaiseen poliittiseen arvokeskusteluun ensimmäisen institutionaalisen mahdollisuuden Suomen tasa-arvopolitiikan historiassa. Olisikin tarpeen, että tasa-arvoselontekoja annettaisiin säännönmukaisesti, kerran eduskuntakaudella so. neljässä vuodessa, jotta eduskunnalle turvattaisiin tulevaisuudessa tilaisuus ilmaista käsityksensä tasa-arvopolitiikan tulevista linjauksista, valinnoista ja priorisoinneista. Säännölliset eduskunnalle annettavat selonteot poistaisivat myös yhden EU:n Pekingin ohjelman seuranta-indikaattorien toteaman heikkouden suomalaisen tasa-arvopolitiikan institutionaalisissa rakenteissa (ks. luku 2.2.4, s. 26–27). Lisäksi ne antaisivat TASY:lle sen tarvitsemia pitkän tähtäimen suunnittelun suuntaviivoja suomalaisen tasa-arvopolitiikan valmisteluun (ks. luku 3.1.2, s. 41).

JOHTOPÄÄTÖS:

Vuoden 2001 organisaatiouudistuksen seurauksena TANE:n toimintamahdollisuuksia ja tasa-arvopolitiikan ”parlamentaarista” ja uusia yhteiskunnallisia aloitteita tekevää haaraa heikennettiin. Selvitys osoitti, että se tapahtui erilaisten hallinnollisten ratkaisujen seurauksena, ilman, että aiheesta olisi käyty tarvittavaa poliittista keskustelua. Eduskunnalle ei myöskään ole luotu tarvittavia institutionaalisia edellytyksiä harjoittaa kyseistä poliittista harkintaa tasa-arvopolitiikan osalta.

SUOSITUS:

Eduskunnalle tulisi turvata institutionaalinen mahdollisuus tehdä tasa-arvopolitiikan organisoimiseen ja tältä osin tasa-arvopolitiikan sisällöllisiin painotuksiin liittyvät keskeiset poliittiset linjaratkaisut. Tätä varten hallituksen tulisi antaa säännöllisesti, kerran neljässä vuodessa eduskunnalle tasa-arvoselonteko, jonka yhteydessä kyseiset linjakeskustelut voitaisiin käydä.

5.2 TASA-ARVOELINTEN HALLINNOLLINEN ASEMA JA TYÖNJAON SELKEYS

Hallinnollisesti ja tasa-arvoviranomaisten työnjaon selkeyden osalta organisaatiouudistuksen jälkeenkin on havaittavissa joitakin ongelmia. Nämä liittyvät ensinnäkin TASY:n alhaiseen asemaan ministeriön sisäisessä hierarkiassa; TAS:n edelleen osin sosiaali- ja terveystieteiden alisteiseen

asemaan; TASY:n ja TAS:n osin yhteiseen tehtäväkenttään tasa-arvolain ja -politiikan keskinäisten päällekkäisyyksien takia nimenomaan tasa-arvon edistämisen suhteen; ylipäättään synergiaetujen vähenemiseen ja keskinäisen yhteistyön osittaiseen heikkenemiseen organisaatiouudistuksen jälkeen; sekä STM:n asemaan sektoriministeriönä poikkihallinnollisten tasa-arvopoliittisten tavoitteiden toteuttajana.

EU:n lainsäädännön ohella erityisesti Pekingin toimintaohjelma asettaa selkeitä vaatimuksia (ks. luku 2.2.1) hallituksen tasa-arvopolitiikalle ja kansallisille tasa-arvoelimille. Kansallisella toimielimellä on oltava esimerkiksi voimakas poliittinen johdon tuki ja sen on sijaittava korkealla tasolla hallinnossa. Valtioiden institutionaalisia mekanismeja mittaavassa EU-indikaattorissa arvioitiin muun muassa tasa-arvoelimen korkeimman mahdollisen sijainnin edellytyksen täyttymistä unionin jäsenvaltioissa. (Ks. luku 2.2.4 ja indikaattori 1: *Sukupuolten tasa-arvon edistämisen asema hallinnossa*) Suomi, toisin kuin vajaat puolet muista jäsenvaltioista ja miltei kaikki vanhoista EU-maista, ei täytä tätä edellytystä. Tasa-arvoyksikkö on alimmalla tasolla ministeriön hierarkiassa, joten sillä ei ole yksikkönä edustusta ministeriön johtoryhmässä. Myös CSF-tutkimushaastatteluissa TASY:n alhaista hallinnollista asemaa pidettiin yksimielisesti ongelmana.

Jos tasa-arvoasioiden painoarvoa halutaan jatkossa lisätä, olisi tärkeää, että tasa-arvoyksikkö olisi mukana ministeriön virkamiesjohtoryhmässä. Tämä vahvistaisi tasa-arvopolitiikan asemaa yhtenä STM:n toiminta-alueena. Ministeriön sisäisen ratkaisuvallan käytön kannalta TASY:n osallistuminen johtoryhmän kokouksiin helpottaisi tasa-arvopolitiikan institutionalisointia sosiaali- ja terveysministeriön sisällä.

JOHTOPÄÄTÖS:

Ottaen huomioon Pekingin toimintaohjelman vaatimukset ja EU-indikaattorin EU-jäsenvaltioiden tasa-arvoelimille asettamat kriteerit TASY sijaitsee liian alhaalla ministeriön hallintohierarkiassa.

SUOSITUS:

TASY:n hallinnollista asemaa tulisi nostaa korkeammalle hierarkiatasolle. Sopiva sijainti voisi olla sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikön alaisuudessa.

Tasa-arvovaltuutettu on erityinen tasa-arvolain noudattamista valvova viranomainen, jonka riippumattoman aseman vahvistaminen oli yksi vuoden 2001 organisaatiouudistuksen tavoitteista. Ennen uudistusta valtuutettu ja valtuutetun toimiston viranhaltijat olivat olleet aktiivisesti mukana hallituksen tasa-arvopolitiikan ja -lainsäädännön valmistelussa sekä edus-

taneet hallitusta kansainvälisissä ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisissä tapaamisissa. Niin tasa-arvoelinten organisaatiouudistusta pohtineet työryhmät kuin CSF-aineistossa haastatellut henkilötkin pitivät TAS:n kaksijakoista roolia kestävämmänä. Samaa mieltä oli myös oikeustieteen tohtori ja hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää tasa-arvovaltuutetulle antamassaan lausunnossa. Vanha tasa-arvoelinten työnjako kyseenalaisti niin valtuutetun puolueettoman toiminnan yleensä kuin tasa-arvolain valvonnan objektiivisuuden, uskottavuuden ja tehokkuudenkin. Vuoden 2001 organisaatiouudistuksessa hallitustason tasa-arvotehtävät siirrettiin uuteen tasa-arvoyksikköön, jotta TAS voisi keskittyä varsinaiseen lainvalvontatehtäväänsä. CSF-haastatteluaineiston mukaan uudistuksessa toteutunut tehtäväjako TASY:n ja TAS:n välillä onnistui hyvin.

Toisaalta on huomattava, että vaikka tasa-arvovaltuutettu ei enää osallistu suoraan hallituksen tasa-arvopolitiikkaan, valtuutetun itsenäinen asema ei ole edelleenkään kokonaan toteutunut. Itsenäisestä asemasta ei ole säännöstä lain tasolla, vaan ainoastaan asetuksessa sosiaali- ja terveysministeriöstä todetaan, että valtuutettu on riippumaton hoitaessaan sille säädettyjä tehtäviä. Tosiasiallisesti tasa-arvovaltuutetun toimisto on osa ministeriön linjaorganisaatiota ja yksi ministeriön hallinnonalan tulosryhmä, joskaan vuonna 2008 tulossopimusta ei valtuutetun vastustuksesta laadittu. Tasa-arvovaltuutetun itsenäisyyttä vähentää myös se, ettei valtuutettu voi itse päättää virkanimityksistä.

JOHTOPÄÄTÖS:

Tasa-arvoyksikön perustamisen myötä hallitustason politiikan ja lainsäädännön valmistelu ja seuranta siirtyivät pääosin onnistuneesti pois tasa-arvovaltuutetulta. Tasa-arvovaltuutetun itsenäinen asema lainvalvojana vahvistui organisaatiouudistuksen jälkeen, mutta valtuutetun sijainti ministeriön tulosryhmänä ei edelleenkään takaa riittävän itsenäistä asemaa.

SUOSITUS:

Tasa-arvovaltuutetun itsenäistä asemaa on edelleen vahvistettava.

Vaikka vuoden 2001 organisaatiouudistus selkeytti tasa-arvoelinten tehtäväjakoa huomattavasti, tässä selvityksessä käytettävien aineistojen perusteella TASY:lla ja TAS:lla on ainakin periaatteellisella tasolla osin yhteisiä tehtäviä, jotka liittyvät nimenomaan tasa-arvon edistämismenettelyjen toteuttamiseen (mm. tasa-arvosuunnittelu, sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen, työelämän tasa-arvon edistäminen). Tämä seikka liittyy siihen, että tasa-arvon edistämismenettelyistä on sekä säädetty tasa-arvolaisissa että

ne ovat hallitusohjelman ja hallituksen tasa-arvo-ohjelman keskeisiä tasa-arvopoliittisia tavoitteita. Tiivistäen: ne siis ovat sekä tasa-arvo-oikeutta että tasa-arvopolitiikkaa leikkaavia yhteisiä teemoja. Aiemmassa tutkimuksessa on huomautettu myös siitä, että esimerkiksi tasa-arvosuunnittelu ja valtavirtaistaminen liittyvät toistensa edellytyksinä kiinteästi yhteen käytännön tasolla (esim. Mustakallio & Saari 2002). Vaikka tasa-arvovaltuutettu ja tasa-arvovyksikkö saavat mandaattinsa eri lähteistä – TAS tasa-arvolaista ja TASY hallitusohjelmasta – niiden tehtäväkenttä kohtaa siis tasa-arvon edistämismuutosten kohdalla.

Tämän selvityksen käyttämät erilaiset aineistot osoittivat sen, että tämä ongelma on toistaiseksi ratkaistu tasa-arvoelinten välillä niin, että tasa-arvovaltuutettu vastaa tasa-arvosuunnittelun (josta on tasa-arvolaissa säädelty velvoittavammalla tasolla) ohjeistamisesta ja seurannasta, kun taas tasa-arvovyksikkö vastaa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen suunnittelusta, valmistelusta ja seurannasta. Kuitenkin myös valtavirtaistaminen on tosiasiallisesti lakisääteinen velvoite (Tasa-arvoL 4 §, EU:n perustamissopimuksen 3 artikla), joskaan sille ei ole asetettu lain tasolla täsmällisiä sisältövaatimuksia tai sanktioita sen laiminlyömisestä. Vaikka tasa-arvoelinten käytännön työnjako näyttää tässä suhteessa jokseenkin toimivalta, pitkällä tähtäimellä tällaisella institutionaalisella ratkaisulla voi olla myös ongelmallisia seurauksia. Esimerkiksi niissä valtionhallinnon erilaisissa organisaatioissa, joiden tulisi toteuttaa kumpaakin, tasa-arvosuunnittelua ja valtavirtaistamista, voidaan alkaa priorisoimaan toiminnassa jompaa kumpaa ikään kuin keskenään ”kilpailevina periaatteina” riippuen niille asetettujen sanktioiden vahvuudesta (vrt. luku 4.2 tämänkaltaisista mekanismeista kuntien toiminnassa). Tällöin valtavirtaistamiseen liittyvä oikeudellinen velvoittavuus voi marginalisoitua entisestään; valtavirtaistamisen toteuttaminen voidaan alkaa mieltää ”vain” poliittiseksi ja sen menestymisestä saattaa tulla puhtaasti poliittisen ohjauksen vahvuudesta riippuvaista.

JOHTOPÄÄTÖS:

TASY:n ja TAS:n välisessä työnjaossa on periaatteellisella tasolla päällekkäisyyksiä tasa-arvon positiivisten edistämismuutosten osalta. Tämä johtuu siitä, että kyseiset teemat ovat sekä tasa-arvolain että -politiikan alaa ja niille yhteisiä teemoja. Käytännössä tasa-arvovaltuutettu on kuitenkin organisaatiouudistuksen jälkeen vastannut tasa-arvosuunnittelun ohjeistamisesta ja seurannasta, TASY puolestaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta. Vaikka käytännön työnjako tältä osin vaikuttaa toimivalta, sillä saattaa olla pitkällä tähtäimellä ongelmallisia seurauksia, varsinkin jos elinten keskinäinen tiedonvaihto ja jatkuva koordinaatio ei näiden tehtävien osalta parane.

SUOSITUS:

TAS:n ja TASY:n yhteinen tehtäväkenttä tasa-arvon edistämismisvelvoitteiden toteuttamisen osalta tulisi nostaa aktiivisen pohdinnan ja jatkuvan keskinäisen koordinaation ja seurannan kohteeksi kyseisten elinten työssä. Käytännön tasolla TASY:n ja TAS:n keskinäisiä yhteistyörakenteita ja tiedonvaihtoa tulisi tältä osin parantaa.

Vaikea kysymys sinänsä on se, onko sosiaali- ja terveysministeriö paras mahdollinen hallinnollinen sijoituspaikka tasa-arvoasioille. Aiemmassa tutkimuksessa on arveltu, että tasa-arvoasiat saavat helposti sijoitusministeriön tehtäväkenttään liittyviä painotuksia tai jopa niihin liittyvän ”leiman”; esimerkiksi joissain maissa lapsi- ja perheasiainministeriöön sijoitettu tasa-arvopolitiikka painottui muita maita vahvemmin perhepolitiikkaan. ”Tartuntaefektin” kautta sijoitusministeriön valinta vaikuttaa siis harjoitettavan tasa-arvopolitiikan sisältöihin riippumatta tasa-arvopolitiikan julkilausutuista poikkihallinnollisista tavoitteista.

Työmarkkinoihin ja sosiaalipolitiikkaan liittyvät kysymykset ovat olleet tärkeitä suomalaisen tasa-arvopolitiikan tavoitteita. On mahdotonta ilman tarkempaa tutkimustietoa arvioida, missä määrin tämä johtuu siitä, että nämä kysymykset ovat ”objektiivisesti ottaen” olleet keskeisimpiä yhteiskunnallisia tasa-arvo-ongelmia tai siitä, että tasa-arvoasioiden institutionaalinen sijoittaminen nimenomaan sosiaalipolitiikkaa (ja osin työmarkkinaproblematiikkaa) käsittelevään ministeriöön on siirtänyt huomion nimenomaan näihin kysymyksiin. Nämä teemat ovat olleet toisaalta keskeisiä myös yleiseurooppalaisen tasa-arvopolitiikan näkökulmasta EU:n toimivallan puitteissa, mikä sinällään puoltaa tällaista sijoitusministeriövalintaa.

Tasa-arvoasioiden parasta mahdollista sijoituspaikkaa ministeriötasolla harkittaessa voisi myös kiinnittää huomiota siihen, millaisia poliittisia kysymyksiä halutaan tulevaisuudessa nostaa tasa-arvopoliittiselle agendalle, millaisia synergiaetuja institutionaalisilla ratkaisuilla halutaan saavuttaa tai millaisia keinoja tai resursseja sijoituspaikalla on käytettävissä tasa-arvopolitiikan edistämiseksi. Esimerkiksi Ruotsissa 1990-luvulla tasa-arvoasiat ”kierisivät” ministeriöstä toiseen sen oletuksen varassa, että tällä tavoin saataisiin kukin ministeriö vuorollaan kiinnittämään vahvemmin omalla toimialallaan huomiota sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Suomen nykytilanteessa taas esimerkiksi sisäasiainministeriö vähemmistövaltuutetun sijoituspaikkana ja maahanmuuttajien asioista vastaavana ministeriönä voisi tarjota tasa-arvoasioiden kohdallakin tiettyjä, osin samankaltaiseen problematiikkaan liittyviä synergiaetuja. Myös oikeusministeriötä voisi harkita sijoituspaikkana.

Toisaalta yksikään sektoriministeriö ei voi nykyisellään tarjota tasa-arvopolitiikan tehokkaaseen poikkihallinnolliseen ohjaukseen tarvittavia ohjauskeinoja – ministeriöiden keinovalikoima rajoittuu niiden omaan toimialaan.

Lähimmäksi poikkihallinnollisen ohjauksen toteutumisen osalta pääsee valtiovarainministeriö, jolla on keskeinen rooli muiden ministeriöiden budjetti-ohjauksessa. Pääministeriä avustavalla valtioneuvoston kanslialla oli tämänkaltaisia poikkihallinnollisia koordinointi- ja suunnittelufunktioita 1970-luvulla (jolloin myös tasa-arvoasiat kuuluivat sille), mutta ne siirrettiin myöhemmin sektoriministeriöiden huoleksi. Hallinnollisesti Suomessa ei siis nykyisellään näytä olevan tarjolla ihanteellista ratkaisua tasa-arvopolitiikan kaltaisen poikkihallinnollisen kokonaisuuden institutionaaliseksi sijoituspaikaksi.

JOHTOPÄÄTÖS:

Tasa-arvoasioiden sijoittaminen sosiaali- ja terveysministeriöön tai mihinkään muuhunkaan sektoriministeriöön ei sinällään tarjoa tasa-arvopolitiikan kaltaisen poikkihallinnollisen politiikan edistämiseen tarvittavia ohjauskeinoja. Suomalaisessa valtionhallinnossa ei nykyisellään ole tarjolla tähän pulmaan ihanteellista ratkaisua.

SUOSITUS:

Kun tasa-arvoasioiden hallinnollista sijoituspaikkaa pohditaan ja kehitetään pitkällä aikavälillä, suunnittelussa tulisi jatkossa ottaa monipuolisesti huomioon sekä tarvittavat poikkihallinnolliset ohjauskeinot ja muut tasa-arvopolitiikalle asetetut tavoitteet.

5.3 TASA-ARVOELINTEN INSTITUTIONAALISTEN RAKENTEIDEN JA ANNETTUJEN TEHTÄVIEN VASTAAVUUS

Tässä arvioinnin osiossa kiinnitetään ensin huomiota tasa-arvoelinten toimivaltuuksiin suhteessa tasa-arvopolitiikan koko kenttään. Sen jälkeen edetään tarkastelemaan suppeammasta näkökulmasta sitä, miten tasa-arvoelinten spesifit toimivaltuudet ja niille osoitetut resurssit vastaavat toimielimille annettuja tehtäviä.

Kuten edellä luvuissa 3 ja 4 kuvattiin yksityiskohtaisemmin, tasa-arvopolitiikan varsinainen toimeenpano on kaikkien viranomaisten velvoite ja vastuulla. Se ei niinkään ole erityisten tasa-arvoelinten vastuuta muutoin kuin selkeästi, erikseen määritellyin osin. Tämä seikka liittyy ennen kaikkea tasa-arvoelinten rajattuun tehtäväkuvaan ja toimivaltuuksiin sekä elinten organisoimiseen hallinnollisesti jokseenkin heikoiksi institutionaaliksi toimijoiksi.

Varsinkin tasa-arvoyksikön ja tasa-arvoasiain neuvottelukunnan toimivaltuudet ja keinot edistää tasa-arvoa perustuvat ns. pehmeisiin keinoihin, lähinnä informaatio-ohjaukseen ja siis muiden toimijoiden suostutteluun ja ohjaamiseen toteuttamaan tasa-arvoon liittyvät velvoitteensa asianmukai-

sella tavalla. Niillä ei ole käytettävissään sanktioita tai pakottavia keinoja saada muut toimijat hoitamaan tasa-arvovelvoitteensa ongelmatilanteissa. Tasa-arvoministerillä ja hallituksen muilla jäsenillä on tällaisissa tilanteissa sen sijaan mahdollisuus vahvistuneen poliittisen ohjauksen avulla vaikuttaa tasa-arvopoliittisten tavoitteiden toteutumiseen tarkoitettulla tavalla.

Tasa-arvoyksikön tehtävänä on hallituksen tasa-arvopoliittikan suunnittelu, toteuttaminen ja arviointi. Ensisijaisesti se siis koordinoi, ohjaa ja kouluttaa muiden hallinnonalojen toimijoita, erityisesti sukupuolinäkökulman valtavirtaistamistavoitteen mukaisesti. TANE puolestaan vaikuttaa pääasiassa tuomalla uusia aiheita julkiseen keskusteluun, keräämällä tietoa ja levittämällä sitä sekä ottamalla kantaa ja antamalla lausuntoja. CSF-haastatteluaineistossa TASY:n ja TANE:n toimimistapaa kuvattiinkin osuvasti ”narulla työntämiseksi”, mikä viittasi juuri vahvempien ohjauskeinojen vähäisyyteen. Sinänsä TANE:n rooli onkin olla pääasiassa parlamentaarinen asiantuntija ja keskustelun herättäjä, joka voi ja jonka pitää kritisoida hallituspolitiikkaa ja nostaa uusia asioita esille, mutta etenkin TASY:n kohdalla keinovalikoiman heikkous voi olla ongelma.

Tasa-arvovaltuutettu poikkeaa tässä suhteessa selkeimmin näistä kahdesta muusta erityisestä tasa-arvoelimestä, sillä valtuutetun toimivalta perustuu tasa-arvolakiin ja asetuksen antamiin ohjeistamisen ja oikeudellisen valvonnan keinoihin.⁴³ Valtuutettu hoitaa valvontatehtävänsä ensisijaisesti antamalla ohjeita ja neuvoja tasa-arvolain soveltamisesta, kuten laissa ja asetuksessa on määrätty. TAS voi kuitenkin myös viedä syrjintäasian tasa-arvolautakuntaan kieltopäätöksen aikaansaamiseksi. Lautakunta voi tarvittaessa kieltää syrjivän menettelyn jatkamisen tai uusimisen sakon uhalla. Jatkossa onkin tärkeää selvittää, miksi esimerkiksi tasa-arvolautakunta ei nykyisen kaltaisena oikein toimi ja miten tasa-arvovaltuutetun edellytyksiä käyttäen hyväkseen kaikkia tälle annettuja oikeussuojan turvaamiskeinoja voitaisiin aktivoida ja vahvistaa tasa-arvolain ja tasa-arvovaltuutetun toiminnan vaikuttavuuden parantamiseksi. (Ks. tarkemmin luku 3.2)

Suomalaista tasa-arvopoliitiikkaa koskevissa arvioinneissa ja tutkimuksissa on toistuvasti huomautettu siitä, että sen ongelmat eivät niinkään ole erityisten tasa-arvoelinten toiminnassa, vaan pikemminkin siinä, miten heikosti ja puutteellisesti muu hallinto implementoi tasa-arvotavoitteita ja -politiikkaa (esim. Holli 2002a). Osa selityksestä löytyy juuri tasa-arvoelimille annetuista heikoista ohjauskeinoista ja yleensäkin ottaen poikkihallinnollisen poliittisen ohjauksen keinojen puutteesta (ks. yllä). Toisaalta osasyynä on se, että hallinnon eri osa-alueilla ei ole myöskään kiinnitetty riittä-

43 TAS:a arvioitaessa on muistettava valtuutetun kaksijakoinen tehtävä: yhtäältä valtuutettu voidaan nähdä osana suomalaista tasa-arvopoliitiikkaa ja -oikeutta, toisaalta valtuutettu on erityinen lainvalvontaviranomainen, jota voidaan tarkastella osana kansallista laillisuusvalvontakenttää. Jälkimmäisestä näkökulmasta valtuutettua lainvalvontaviranomaisena tulisi vertailla muiden tasa-arvopoliittikan elinten, TASY:n ja TANE:n, sijasta muihin vastaaviin oikeudellisiin instituutioihin, so. yleisiin laillisuusvalvojiin (eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri) sekä muihin erityisvaltuutettuihin (vähemmistövaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, tietosuojavaltuutettu, jopa kuluttaja-asiamies) ja arvioida siinä kontekstissa. Tässä selvityksessä on kuitenkin sen tehtäväannon mukaisesti keskitytty arvioimaan kyseisiä elimiä sukupuolten tasa-arvoa edistävien elinten kokonaisuudesta käsin, joskin siinä nostetaan paikoittain esiin epävaastavuudet tasa-arvovaltuutetun toimivaltuuksissa suhteessa esimerkiksi vähemmistövaltuutettuun.

västi huomiota sellaisten institutionaalisten edellytysten luomiseen, jotka edesauttaisivat tasa-arvoasioiden parempaa huomioimista omassa organisaatiossa ja sen toiminnassa (ks. luku 4). Sen paremmin tasa-arvopolitiikan toimeenpanolle kuin tasa-arvolain valvonnallekaan ei ole myöskään luotu alueellista organisaatiota.

JOHTOPÄÄTÖS:

Erityisesti tasa-arvoyksikkö on organisoitu institutionaalisesti jokseenkin heikoksi eikä sillä ole käytössään riittäviä ohjauskeinoja suhteessa muuhun hallintoon, jonka vastuulla tasa-arvopolitiikan varsinainen toimeenpano on. Muussa valtionhallinnossa tasa-arvoaspekti jää toiminnassa helposti syrjään eikä sitä varten ole myöskään luotu institutionaalisia edellytyksiä. Tasa-arvovaltuutetulla on puolestaan käytettävänä lain suomat oikeudellisen valvonnan keinot, mutta niistä kaikkia ei käytetä hyväksi.

SUOSITUKSET:

Erityisesti TASY:n ja TAS:n käytettävissä olevien ohjauskeinojen vahvistamiseen olisi tulevaisuudessa kiinnitettävä huomiota.

TAS:n jo olemassa olevat toimivaltuudet olisi otettava aktiivisemmin käyttöön tasa-arvolain valvonnassa.

Kaikkien viranomaisten tulisi huomioida tasa-arvopolitiikan toteuttamiseen liittyvät veloitteensa paremmin toiminnassaan. Tähän olisi luotava myös riittävät, pysyvät institutionaaliset edellytykset kunkin organisaation (so. ministeriöt ja muut valtion ja kuntien hallinnon toimintayksiköt) sisällä.

Valtuutetun toimivaltuuksien tarkoituksenmukaisuutta ja toimivuutta ei ole kattavasti arvioitu sitten perustamisvuotensa 1987 jälkeen, vaan tasa-arvovaltuutetun ja -lautakunnan toimivaltuudet heijastavat 1980-luvun perustamisajankohtaansa ja ovat monissa suhteissa jääneet myöhemmin säädetyn yhdenvertaisuuslain noudattamista valvovien tahojen (työsuojelupiirit, vähemmistövaltuutettu ja syrjintälautakunta) muodostamaa kokonaisuutta heikommiksi. Erityisesti tasa-arvolautakunnan toiminta on alusta alkaen ollut vähäistä.

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti lausunnossaan tasa-arvolain uudistukseen liittyen vuonna 2005 huomiota tarpeeseen selvittää tasa-arvovaltuutetun ja -lautakunnan toimivaltuudet ja kehittää niitä ajantasaisiksi:

”Yhdenvertaisuuslain mukaan etnistä syrjintää epäilevä voi pyytää syrjintävaltuutettua auttamaan sovinnon aikaansaamisessa ja syrjintälautakunta voi vahvistaa osapuolten välisen sovinnon. Tasa-arvovaltuutetulla ja -lautakunnalla ei vastaavia sovittelutehtäviä ole. Nopeana ja halpana oikeussuojan saantikeinona sovittelun on kuitenkin katsottu soveltuvan erityisen hyvin juuri syrjintätilanteisiin. Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus selvittää tasa-arvovaltuutetun ja -lautakunnan tehtäviin ja toimivaltuuksiin liittyvät kehittämistarpeet sekä mahdollisuudet ottaa käyttöön menettelyt, jotka mahdollistavat sovinnon aikaansaamisen ja vahvistamisen myös tasa-arvolain mukaisissa syrjintätilanteissa.” (Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö TyVM 3/2005 vp)

Myös tämän selvityksen käytössä olleessa CSF-haastatteluaineistossa nousi esille toivomus, että vähemmistövaltuutetun tavoin tasa-arvovaltuutetulla pitäisi olla lain tasolla oikeus syrjintäasioiden sovintomenettelyyn ja mahdollisuus viedä sovinto tasa-arvolautakunnan vahvistettavaksi.

Uusi tasa-arvo-oikeuteen ja -politiikkaan vaikuttava trendi on Euroopan unionin monipuolistuva syrjinnän vastainen oikeus, joka kieltää yhä kattavammin myös muihin perusteisiin kuin sukupuoleen perustuvan syrjinnän. Osassa EU-jäsenvaltioita on yhtenäistetty tai jopa yhdistetty eri syrjintäsäännöstyypit ja lainvalvontaviranomaisia. Suomessakin pohdittiin vuonna 2008 sekä yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain että lakeja valvovien vähemmistövaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun yhdistämistä (KM 2008:1) . Vaikka yhdenvertaisuustoimikunta sittemmin luopui ajatuksesta, lienee selvää, että etenkin moniperusteisen syrjinnän saama huomio tulee ylläpitämään paineita yhdenmukaistaa eri syrjintäperusteiden sääntelyä ja lainvalvontaa myös Suomessa. Tätä kautta, lainsäädännön mahdollisten muutosten myötä, tämä uusi suuntaus tulee vaikuttamaan myös tasa-arvovaltuutetun toimenkuvaan ja tehtäviin. Se tulee vähintäänkin lisäämään tarvetta tasa-arvovaltuutetun ja vähemmistövaltuutetun keskinäisen yhteistyön syventämiseen, jotta nämä instituutiot voivat yhdessä kehittää uusia esityksiä ja käytäntöjä moniperusteisen syrjinnän haasteisiin vastaamiseen.

JOHTOPÄÄTÖS:

Tasa-arvovaltuutetun ja -lautakunnan toimivaltuudet poikkeavat selvästi yhdenvertaisuuslain noudattamista valvovien viranomaisten kokonaisuudesta. Toisaalta tasa-arvolain valvonta on keskitetty tasa-arvovaltuutetulle työelämä mukaan lukien joskaan alueellista valvontaa ei ole järjestetty, toisaalta vähemmistövaltuutetulla on osin jopa laajemmat toimivaltuudet tasa-arvovaltuutettuun verrattuna, koska sillä on mahdollisuus sovintomenettelyyn syrjintätapauksissa.

SUOSITUS:

Tasa-arvovaltuutetun tulisi voida johtaa sovintomenettelyä ja viedä sovinto tasa-arvolautakunnan vahvistettavaksi. Tasa-arvovaltuutetun ja vähemmistövaltuutetun keskinäistä yhteistyötä tulisi lisätä moniperusteisen syrjinnän kysymyksissä.

Tasa-arvoelinten organisaatiouudistusta valmisteltaessa vuonna 2000 uudistuksen edellytyksenä oli lisätä henkilöresursseja. Viimeisin työryhmä toteusi, että uuden tasa-arvoyksikön perustaminen vaatisi seitsemän lisävirkaa, jotka perustettaisiin porrastetusti. Uudistus toteutettiin kuitenkin vuonna 2001 ilman uusia virkoja. Käytännössä silloinen tasa-arvovaltuutetun henkilöstö jaettiin karkeasti kahtia TAS:n ja TASY:n kesken. Sitten uusia virkoja on perustettu TASY:yn neljä ja TAS:iin kaksi. TANE:lle jäi henkilökuntaa vain kaksi työntekijää. Lisäksi sen toimintamäärärahoja leikattiin tuntuvasti.

Edelleenkin tasa-arvoelinten henkilövoimavarat eivät ole saavuttaneet alun perin suunniteltua tasoa. Kansainvälisessä vertailussa elimille suunnatut resurssit ovat keskitasoa, pohjoismaisittain jopa niukimmasta päästä. CSF-tutkimushaastattelussa kävi selvästi ilmi, miten yhtäältä EU-velvoitteet ja toisaalta kansallinen tasa-arvo-oikeus sekä valtavirtaistamistavoite ovat lisänneet tehtäviä, eikä nykyisellä henkilöstöllä pystytä hoitamaan niitä kattavasti. Tätä pidettiin ongelmana erityisesti EU-asioiden valmistelussa, varsinkin kun haastateltujen mukaan EU:n tasolla Suomen odotetaan hyvän tasa-arvomaineensa ansiosta olevan aktiivinen ja aloitteellinen eurooppalaisen tasa-arvopolitiikan valmistelussa.

Se, että kaikki tasa-arvoelimet ovat toimineet minimaalisesti mitoitetuin henkilöresurssein, vaikuttaa niiden kykyyn hoitaa tehtäviään tarkoitettulla tavalla. Ongelma on erityisen kärjistynyt TANE:n kohdalla, mutta myös TASY ja TAS ovat joutuneet priorisoimaan toiminta-alueitaan käytettävissä olevien resurssien mukaisesti.

JOHTOPÄÄTÖS:

Tasa-arvoelinten henkilöstöresursseja ei lisätty alkuperäisen suunnitelman mukaan eikä tehtävien lisääntyessä. Tämä heikentää niiden mahdollisuuksia hoitaa niille annettuja tehtäviä. Tilanne on kärjistynein TANE:n kohdalla, mutta henkilöstön niukkuus vaikeuttaa myös tasa-arvoyksikön ja tasa-arvovaltuutetun toimintaa.

SUOSITUS:

Henkilöstöresursseja on lisättävä tasa-arvoelinten nykyisiä tehtäviä vastaaviksi. Myös TANE:n toimintamäärärahoja on korotettava.

5.4 TASA-ARVOELINTEN ROOLI KANSALAI SYHTEISKUNNAN VAATEIDEN VÄLITTÄJÄNÄ SEKÄ YHTEISTYÖ VIRANOMAISTEN, KANSALAI SYHTEISKUNNAN JA TUTKIMUKSEN KANSSA

Tasa-arvopolitiikan vertaileva tutkimus on osoittanut (ks. luku 2.3), että virallisilla tasa-arvoelimillä on erittäin tärkeä rooli naisjärjestöjen vaateiden välittämisessä poliittisiin prosesseihin. Niissä maissa, joissa tasa-arvoelin tai -elimet ovat ottaneet aktiivisesti asiakseen myös tämän naisjärjestöjen vaateiden välitystehtävän ja niille on annettu siihen institutionaalisia mahdollisuuksia ja tilaa, politiikan lopputulokset (lait, päätökset ja poliittiset toimenpiteet) ovat heijastaneet molemman sukupuolen tarpeita ja vaateita huomattavasti paremmin kuin muissa maissa. Välitystehtävässään onnistuessaan tasa-arvoelimet ovat siis parantaneet tasa-arvoisemman demokratian toteuttamista. Välitystehtävän tärkeys liittyy siihen seikkaan, että naiset ovat useimmissa maailman maissa aliedustettuina päätöksenteossa. Myös kansainvälisten sopimuksien ja toimintaohjelmien kehoitus sekä naisten edustuksen lisäämisestä yleensä että naisjärjestöjen edustuksen varmistamisesta erityisesti (Pekingin toimintaohjelma) kansallisen päätöksenteon valmistelussa on edelleen osin toteuttamatta niin Suomessa kuin muuallakin.

Suomen tasa-arvopolitiikkaa koskevat tutkimustulokset ovat osoittaneet, että sen tasa-arvoelimet ovat olleet kansainvälisesti katsottuna erittäin tehokkaita naisjärjestöjen vaateiden välitystehtävässä. 1990-luvun mittaan tasa-arvoelinten edellytysten tämän tehtävän toteuttamiseen tosin arvioitiin kaventuneen. Osin syynä uuteen tilanteeseen oli muu yhteiskunnallinen kehitys; osin syy liittyy siihen, että erityisesti TANE:n, joka oli ollut keskeinen toimija tässä välitystehtävässä, toimintamahdollisuudet kaventuivat 1990-luvun loppupuolella, ilman, että muiden tasa-arvoelinten mahdollisuudet hoitaa kyseistä tehtävää muuttuivat olennaisesti parempaan suuntaan. (Hollu & Kantola 2007; ks. myös luku 2.3)

Seuraavissa osioissa arvioidaan yksityiskohtaisemmin eri tasa-arvoelinten mahdollisuuksia hoitaa välitystehtävää kansalaisyhteiskunnan ja valtion välillä. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että alan tutkimus on kiinnittänyt huomiota toistaiseksi vain tasa-arvoelinten rooliin nimenomaan *naisjärjestöjen* vaateiden välittämisessä. Alla olevassa arvioissa kiinnitetään kuitenkin myös suomalaisen tasa-arvopolitiikan linjausten mukaisesti huomiota *miesjärjestöjen mukanaoloon ja yhteistyöhön* tasa-arvoelinten kanssa, vaikka asiasta ei ole olemassa aiempaa tasa-arvopolitiikan systemaattiseen tutkimukseen pohjaavaa tietoa.

Yhteistyö kansalaisyhteiskunnan ja järjestöjen kanssa on nimenomaan määritelty TANE:n tehtäväksi. TANE:n kohdalla kyseisen välitystehtävän edellytykset näyttävätkin sekä historiallisesti että nykytilanteen valossa parhaimmilla. Neuvottelukunnan varsinaisiin jäseniin kuuluu jo nyt tasa-arvolain kiintiösäännöksen mukaisesti tasapuolisesti miehiä ja naisia. Jäsenet valitaan puolueiden esityksestä, mutta he ovat pääsääntöisesti olleet tasa-arvoasioista

aktiivisesti kiinnostuneita naisia ja miehiä. Naisjärjestöedustus on institutionaalisesti turvattu neuvottelukunnan kokoonpanossa, jonka kokouksiin keskeiset valtakunnalliset naisjärjestöt osallistuvat pysyvinä asiantuntijoina.

TANE:lla on myös tasa-arvoelimitystä parhaat institutionalisoidut suhteet miesjärjestöihin erityisesti miesjaostonsa toiminnan kautta. On huomattava, että miesjärjestöt ovat toistaiseksi Suomessa jäsenmäärältään hyvin pieniä eikä niillä ole valtakunnallista keskustason järjestöä samalla tavalla kuin naisjärjestöillä. Tämä lienee niiden kohdalla myös estänyt vastaavan pysyvän asiantuntija-aseman saavuttamisen neuvottelukunnassa.⁴⁴ Tulevaisuudessa tulisikin harkita, miten miesjärjestöjen edustus voitaisiin turvata paremmin TANE:n päätöksenteossa. Tämä voitaisiin ratkaista esimerkiksi luomalla naisjärjestöjen asiantuntija-asemaa vastaava pysyvän asiantuntijan paikka neuvottelukunnan yhteyteen, joka yleisvaltakunnallisen miesten keskusjärjestön puuttuessa voisi kiertää erilaisten miesjärjestöjen ja esimerkiksi kriittisen miestutkimuksen edustajan kesken.

TANE:lla on myös laaja poikkihallinnollinen mandaatti, mikä mahdollistaa sen, että se voi olla aktiivinen itse tärkeiksi määrittelemässään asioissa ja areenoilla ja hoitaa näin nais- ja miesjärjestöjen vaateiden välitystehtävää tarpeelliseksi katsomallaan tavalla ja itsenäisesti. Sillä on kansanedustajajäsentensä välityksellä myös erittäin hyvät yhteistyösuhteet poliittisille areenoille, mitä aiemmassa tutkimuksessa on pidetty suomalaisen tasa-arvopolitiikan yhtenä erityisenä vahvuustekijänä. Lisäksi voi huomauttaa siitä, että TANE:lla on tasa-arvoelimitystä ollut ehkä eniten ja kiinteintä yhteistyötä alaa koskevan tutkimuksen kanssa (naistutkimus ja kriittinen miestutkimus). Vuoden 2001 organisaatiouudistuksen jälkeen TANE:n kohdalla nais- ja miesjärjestöjen vaateiden välitystehtävän onnistumista on kuitenkin hankaloittanut se, ettei sillä ole riittäviä henkilö- ja toimintamäärärahasursseja hoitaa tehtäviään haluamallaan, riittävän laajalla tasolla.

Sekä TASY:n että TAS:n mandaatit ovat välitystehtävän onnistumisen kannalta kapeampia kuin TANE:n mandaatti ja niihin liittyy enemmän erilaisia mahdollisia intressiristiriitoja suhteessa muihin tehtäviin. TASY:n tehtävänä on ennen kaikkea toteuttaa hallituksen politiikkaa, TAS:n tehtävänä taas valvoa tasa-arvolain toteuttamista ja käsitellä syrjäintätapauksia. Yhteistyö nais- ja miesjärjestöjen kanssa on niiden tehtäväkuvan kannalta ennen kaikkea *väline hyvän hallintotavan toteuttamiseen toiminnassa, ei päämäärä sinänsä*. Tätä varten TASY omassa tehtävässään esimerkiksi lainsäädäntöä valmistellessaan muun muassa järjestää kuulemisia ja pyytää lausuntoja asianomaisilta, sukupuolten tasa-arvon edistämisestä kiinnostuneilta sidosryhmiltä ja toimii yhteistyössä niiden kanssa asioita valmistellessaan tarpeen mukaan. Osalla työntekijöistä on myös epävirallisempaa yhteydenpitoa erilaisten nais- tai miesjärjestöjen kanssa. Samalla tavoin TAS puolestaan käy keskusteluja

44 Eroja nais- ja miesjärjestöjen jäsenmäärässä ja aihepiirin tutkimuksessa kuvaavat seuraavat tiedot, jotka oli kerätty vuoden 2008 lopulla: Naisjärjestöjen Keskusliitto noin 500 000 jäsentä; NYTKIS noin 600 000 jäsentä; Miessakit ry. 268 yksilöjäsentä ja kolme yhteisöjäsentä; Profeministimiehet muutama kymmenen jäsentä. Suomen Naistutkimuksen Seurassa oli tuolloin noin 550 jäsentä, Suomen Miestutkimuksen seurassa 31 jäsentä. (Holli & Saari 2009, 91)

tasa-arvolain velvoittamien tahojen kanssa ja pitää niihin yhteyttä: näitä ovat viranomaiset, työnantajat ja oppilaitokset sekä näiden etujärjestöt.

TASY:n kohdalla tasa-arvopolitiikan poliittisen johdon (tasa-arvoministeri) ja hallitusohjelman priorisoinnit kuitenkin asettavat rajat nais- tai miesjärjestöjen vaateiden välittämiseksi. TAS:n kohdalla tämän rajan asettaa tasa-arvolaki ja muu voimassaoleva oikeudellinen sääntely, sillä intressiryhmien vaateet eivät saa vaikuttaa lainvalvontatehtävän riippumattomaan suorittamiseen. *Sekä TASY:n että TAS:n mandaatit voivat siis perustavalla tavalla asettaa ristiriitaan välitystehtävän suhteen, mikä myös rajaa niiden mahdollisuuksia toimia tällaisena järjestökentän vaateiden välittäjänä valtioon päin.*

Muiden järjestöjen kohdalla on huomattava, että esimerkiksi yhteistyö työmarkkinajärjestöjen kanssa on siirtynyt 1990-luvulta lähtien pitkälti TASY:n ja TAS:n kontolle, kun taas TANE:n yhteistyö näiden kanssa näyttää vähenneen. Tämä liittyy juuri tasa-arvoelinten toimenkuvan eriytymiseen ja selkeytymiseen: työmarkkina-asiat ovat sekä hallitus- ja tasa-arvoohjelmien että tasa-arvolain kiinnostuksen kohteena, mikä suuntaa TASY:n ja TAS:n yhteistyötä tämän kentän toimijoihin. Tutkimustiedon hyväksikäyttö ja yhteistyö tutkijoiden kanssa ei CSF-haastattelutietojen perusteella, TANE:n institutionaalisia yhteyksiä lukuun ottamatta, ollut kovinkaan aktiivista, vaan näytti riippuvan lähinnä tasa-arvoelimen yksittäisen työntekijän kiinnostuksesta ja mahdollisuuksista käyttää aikaansa tutkimustietoon perehtymiseen. On tosin huomattava, että kaikissa tasa-arvoelimissä oli myös työntekijöitä, joilla on itsellään tutkijatausta ja tätä kautta myös toimivat yhteydet alan tutkijoihin ja tutkimukseen.

Nais- ja miesjärjestöjen vaateiden välitystehtävän onnistumiseen vaikuttaa myös, millaisia institutionaalisia mahdollisuuksia tasa-arvoelimillä on osallistua päätöksenteon prosesseihin. Ne kaikki osallistuvat oman tehtäväkuvansa puitteissa erilaisiin työryhmiin, komiteoihin ja muuhun päätösten valmisteluun. On huomattava, että TASY:llä ja TAS:lla on tähän pelkäänsä henkilökunnan määrän ja näin käytettävissä olevien resurssien osalta huomattavasti paremmat mahdollisuudet kuin TANE:lla. Jälkimmäisellä on tosin neuvottelukunnan ja jaostojen henkilöjäsenten osallistumisen välityksellä myös muita, epäsuoria osallistumiskanavia.

Koska riittäviä pohjatietoja ei ole olemassa tasa-arvoelinten osallisuudesta päätöksenteon valmisteluun yleisemmin, tässä selvityksessä viitataan seuraavaksi esimerkinomaisesti vain käytettävissä oleviin määrällisiin tietoihin tasa-arvoelinten osallisuudesta eduskuntakuulemisiin. Äskettäisen selvityksen (Holli & Saari 2009) mukaan vuonna 2005 tasa-arvoelimiä konsultoitii yhteensä 12 kertaa eduskunnan valiokunnissa (0,47 % kaikista julkisen sektorin kuulemisista valiokunnissa, N=2532; 0,26 % kaikista henkilökon-sultaatioista, N=4630). Tasa-arvovaltuutettua ja tasa-arvoasiain neuvottelukuntaa kuultiin kumpaakin kaksi kertaa; nämä konsultaatiot keskittyivät työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan ja tasa-arvolain uudistuksen käsittelyyn. Hallituksen tasa-arvoyksikköä konsultoitii hieman useammin (kahdeksan kertaa, joista viisi työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa) ja sen asiantunte-

musta käytettiin hyväksi hieman useammassa valiokunnassa ja useamman aihepiirin suhteen. Tulokset viittasivat siis siihen, että tasa-arvoelimiä pyydetään konsultoitavaksi jokseenkin kapea-alaisesti, vain suoranaisesti sukupuolten tasa-arvoa eksplisiittisesti koskeissa asioissa (esimerkiksi tasa-arvolakia käsiteltäessä), joskin TASY:n toimintapiiri on tässä suhteessa hieman laajempi. Toisaalta erityisesti työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa, joka on keskeinen tasa-arvoelinten yhteistyövaliokunta eduskunnassa, haastateltavat pitivät kaikkien tasa-arvoelinten asiantuntemusta alallaan erittäin hyvänä, eikä tasa-arvoelinten välillä ollut tässä eroja (Holli ja Saaren valiokuntatutkimuksen julkaisemattomat haastatteluaineistot).

Olemassa olevat niukat tiedot tasa-arvoelinten osallisuudesta päätöksenteon valmisteluun viittaavat siis siihen, että TASY:llä voisi olla periaatteessa laajimmat institutionaaliset vaikuttamismahdollisuudet nais- ja miesjärjestöjen vaateiden välitystehtävässä onnistumiseen, mikäli sen mandaatti sallisi tällaisen ilman intressiristiriitoja. Toisaalta CSF-haastatteluaineisto viittasi siihen, että TANE joutuu nykyisellään priorisoimaan tiukasti toiminta-alueitaan ja rajoittamaan osallisuuttaan erilaisilla areenoilla, koska sen henkilöresurssit ovat niin niukat. Tämä on vaikuttanut myös sen välitystehtävän onnistumiseen huolimatta siitä, että TANE:lla on siihen eksplisiittinen mandaatti ja myös tutkimuksen todentamia aiempia vahvoja näyttöjä tässä välitystehtävässä onnistumisesta.

JOHTOPÄÄTÖS:

TANE:lla on olemassa olevista tasa-arvoelimistä edelleen parhaimmat institutionaaliset mahdollisuudet toimia välittäjänä nais- ja miesjärjestöjen vaateiden ja julkisen vallan välillä. Sen mandaatti antaa sille siihen valtuutuksen, eikä se kohtaa tässä tehtävässä samanlaisia mandaattiin ja vastuutahoihin liittyviä intressiristiriitoja kuin TASY ja TAS. TANE:n niukat resurssit estävät sitä kuitenkin hoitamasta kyseistä tehtävää parhaalla mahdollisella tavalla.

JOHTOPÄÄTÖS:

Miesjärjestöillä ei ole valtakunnallisen tason keskusjärjestöä niin kuin naisjärjestöillä eikä siten pysyvää edustusta tasa-arvoasiain neuvottelukunnan päätöksenteossa.

JOHTOPÄÄTÖS:

Kaikkien tasa-arvoelimiä instituutionalisoidut yhteydet alansa tutkimukseen (TANE:n jaostojen kautta tapahtuvaa yhteistyötä lukuun ottamatta) ovat jokseenkin heikkoja ja lähinnä henkilön omasta kiinnostuksesta riippuvaisia. Tutkimustietoa ei myöskään käytetä systemaattisesti hyväksi omassa toiminnassa julkisen tasa-arvopolitiikan valmistelun, suunnittelun ja toimeenpanon osalta.

SUOSITUKSET:

TANE:n resursseja olisi lisättävä, jotta se pystyisi hoitamaan paremmin tehtävänsä nais- ja miesjärjestöjen vaateiden välittäjänä valtion päin.

Miesjärjestöille olisi luotava paremmat institutionaaliset mahdollisuudet osallistua myös tasa-arvoasiain neuvottelukunnan päätöksentekoon.

Tasa-arvoelinten tulisi myös luoda kiinteämpiä yhteyksiä alan tutkimukseen ja käyttää olemassa olevaa tutkimustietoa systemaattisemmin hyväksi omassa toiminnassaan.

LÄHTEET

LAIT, ASETUKSET JA EU-SÄÄDÖKSET

Asetus asian käsittelystä syrjintälautakunnassa 117/2004.

Asetus sosiaali- ja terveysministeriöstä 90/2008.

Asetus tasa-arvoasiain neuvottelukunnasta 455/1972.

Asetus tasa-arvoasiain neuvottelukunnasta 638/1986.

Asetus tasa-arvoasiain neuvottelukunnasta 389/2001.

Asetus tasa-arvoaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta 739/1986.

Asetus vähemmistövaltuutetusta 687/2001.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/73/EY, annettu 23 päivänä syyskuuta 2002, miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa annetun neuvoston direktiivin 76/207/ETY muuttamisesta. EUVL nro L 269, 05.10.2002, s. 0015–0020. (Ns. tasa-arvodirektiivi)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2006, miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa (uudelleenlaadittu toisinto). EUVL nro L 204, 26.7.2006, s. 23–35.

Euroopan unionin perustamissopimus, konsolidoitu versio.

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986.

Laki tasa-arvoaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta 610/1986.

Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta 44/2006.

Laki vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta 60/2001.

Neuvoston direktiivi 75/117/ETY, annettu 10 päivänä helmikuuta 1975, miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä. EYVL nro L 45, 19/02/1975 s. 0019–0020. (Ns. samapalkkaisuusdirektiivi)

Neuvoston direktiivi 76/207/ETY, annettu 9 päivänä helmikuuta 1976, miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa. EYVL nro L 39, 14.2.1976, s. 40–42.

Neuvoston direktiivi 79/7/ETY, annettu 19 päivänä joulukuuta 1978, miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen asteittaisesta toteuttamisesta sosiaaliturvaa koskevissa kysymyksissä EYVL L 6, 10.1.1979, s. 24–25.

Neuvoston direktiivi 2000/43/EY, annettu 29 päivänä kesäkuuta 2000, rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta. EUVL nro L 180, 19.7.2000, s. 0022–0026. (Ns. rotusyrjintädirektiivi)

Neuvoston direktiivi 2002/113/EY, annettu 13 päivänä joulukuuta 2004, miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta palveluiden ja tavaroiden saatavuuden ja tarjonnan alalla. EUVL nro L 373, 21.12.2004, s. 37–43. (Ns. palveludirektiivi)

Perustuslaki 731/1999.

Rikoslaki 39/1889.

Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003.

Yhdenvertaisuuslaki 21/2004.

YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus. (CEDAW) 68/1986.

MUUT VIRANOMAISLÄHTEET

Borg, Sami: Sähköpostiviesti Anne Maria Hollille. 28.4.2009.

Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Finland. United Nations, CEDAW/C/FIN/CO/6.

Grönroos, Maria (2005): *Tasa-arvon tietopalvelu Suomeen. Informaatio- ja dokumentaatiotoiminnan selvityshenkilön raportti.* Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2005:13. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta, HE 90/1994.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta, HE 195/2004.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 1997. Pekingistä Suomeen.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2004–2007.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008–2011.

KM 1991:47 = *Naiset ja miehet valtionhallinnossa. Suunnittelu, valmistelu ja tulosohjaus.* Komiteamietintö 1991:47. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 1992.

KM 2008:1 = *Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistustarve ja -vaihtoehdot. Yhdenvertaisuustoimikunnan välimietintö.* Oikeusministeriön komiteamietintö. Oikeusministeriö, Helsinki, 2008.

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kohti sukupuolten tasa-arvoa koskevaa yhteisön puitestrategiaa 2001–2005. KOM(2000) 335 lopullinen.

Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle - Naisten ja miesten tasa-arvon etenemissuunnitelma 2006–2010. KOM(2006) 92 lopullinen.

Multidimensional Discrimination Policies in the Nordic Countries: An Overview. (2008). NIKK – Nordic Gender Institute, Nordic Council of Ministers for Gender Equality, Oslo.

Mäenpää, Olli: Lausunto tasa-arvovaltuutetun asemasta laillisuusvalvojana. 26.1.2001.

Nikula, Paavo (1995): *Tasa-arvotoimielinten työnjako. Selvitys sosiaali- ja terveysministeriölle.* Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

Pekingin julistus ja toimintaohjelma. Hyväksytty 15. syyskuuta 1995 Nais-
ten asemaa käsittelevässä maailmankonferenssissa.

*Pekingin toimintaohjelman seuranta Suomen EU-puheenjohtajuuskausilla 2006
ja 1999.* Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:40. Sosiaali- ja
terveysministeriö, Helsinki.

Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999.

Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelma 24.6.2003.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

Selvitys hallituksen tasa-arvo-ohjelman suuntaviivojen perusteista. Halli-
tuksen iltakoulu 12.6.1996.

*Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma
vuosille 2010–2013.* (2008). Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä
2008:52. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimintasuunnitelma vuodelle 2009. (2009) So-
siaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:8. Sosiaali- ja terveysminis-
teriö, Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivut: <http://www.stm.fi/tasa-arvo>.

Sukupuolivaikutusten arviointi Hallituksen esityksissä 2008. Muistio. Sosi-
aali- ja terveysministeriö, tasa-arvoyksikkö, Helsinki. Anne-Mari Asikai-
nen, päivätty 24.2.2009.

Suunnitelma tasa-arvon tietopalvelun käynnistyshankkeeksi 17.4.2009. Yh-
teiskuntatieteellinen tietoaarkisto, [http://www.fsd.uta.fi/ajankohtaista/
hankkeet/TTP_hankesuunnitelma.pdf](http://www.fsd.uta.fi/ajankohtaista/hankkeet/TTP_hankesuunnitelma.pdf), käyty 20.4.2009.

Talous- ja suunnitteluosaston toimintasuunnitelma vuodelle 2003. Sosiaali-
ja terveysministeriö, Helsinki.

Talous- ja suunnitteluosaston toimintasuunnitelma vuodelle 2004. Luon-
nos. Sosiaali- ja terveysministeriö Helsinki.

Talous- ja suunnitteluosaston toimintasuunnitelma vuodelle 2005. Sosiaali-
ja terveysministeriö, Helsinki.

Talous- ja suunnitteluosaston toimintasuunnitelma vuodelle 2006. Sosiaali-
ja terveysministeriö, Helsinki.

Talous- ja suunnitteluosaston toimintasuunnitelma vuodelle 2007. Sosiaali-
ja terveysministeriö, Helsinki.

Talous- ja suunnitteluosaston toimintasuunnitelma vuodelle 2008. Sosiaali-
ja terveysministeriö, Helsinki.

Talous- ja suunnitteluosaston toimintasuunnitelma vuodelle 2009. Sosiaali-
ja terveysministeriö, Helsinki.

Tasa-arvo Suomessa. (2008). Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2006:8.
Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan toimintakertomus vuodelle 1990.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan toimintasuunnitelma
1.1.1996–31.5.1998.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan toimintakatsaus 1.1.1997–31.5.1998.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan toimintakatsaus 1.6.1998–31.5.2001.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan toimintakatsaus 1.8.2003–31.8.2007.

- Tasa-arvo-asioiden organisointi- ja sijaintityöryhmän muistio.* (1998). Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1998:19. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Tasa-arvoasioiden hallinnon selkeyttäminen ja tasa-arvoasiain neuvottelukunnan roolin ja tehtävien kehittäminen. Tasa-arvoasioiden organisointityöryhmän väliraportti 28.4.2000.* (2000). Sosiaali- terveysministeriön muistio. Sosiaali- terveysministeriö, Helsinki.
- Tasa-arvolaki 20 vuotta.* (2006). Tasa-arvovaltuutetun toimisto, sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Tasa-arvolaki 2005.* (2009) Tasa-arvoyksikkö ja tasa-arvovaltuutettu, sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Tasa-arvon tiennäyttäjät. Tavoitteita, tuloksia, tuokiokuvia. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta 1972–1997.* (1997). Tasa-arvoasiain neuvottelukunta, naistutkimusraportteja 5/97, Helsinki.
- Tasa-arvotyö kunnissa* (1981) Raportti kuntasektorin tasa-arvoseminaarista. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Tasa-arvovaltuutetun verkkosivut: <http://www.tasa-arvo.fi>
- Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 1995. Uudistusten vuosi.* (1996). Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvojulkaisuja 1/1996. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 1996. Suunnitellusti tasa-arvoon.* (1997). Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvojulkaisuja 4/1997. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 1997. Tasa-arvon edistämisen vuosi.* (1998). Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvojulkaisuja 2/1998. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 1998. Tasa-arvosuunnittelun vuosi.* (1999). Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvojulkaisuja 3/1999. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 1999. EU-puheenjohtajuuden vuosi.* (2000). Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvojulkaisuja 4/2000. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 2000. Suvauksen vuosi.* (2001). Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvojulkaisuja 4/2001. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 2001. Mullistusten vuosi.* (2002). Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvojulkaisuja 4/2002. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 2002.* (2003). Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvojulkaisuja 2/2003. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 2003.* (2004). Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvojulkaisuja 2004:1. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 2004.* (2005). Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvojulkaisuja 2005:2. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

- Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 2005.* (2006). Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvojulkaissu 2006:1. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 2006.* (2007). Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvojulkaissu 2007:2. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 2007.* (2008). Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvojulkaissu 2008:1. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 2008.* (2009). Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvojulkaissu 2009:1. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Tavoitteena tasa-arvo. Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008–2011.* (2008). Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2008:14. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Tietoja Manner-Suomen kuntien eräistä toimielimistä maakunnittain 2005.* Suomen kuntaliitto, Kuntaliiton asiantuntijapalvelut www.kunnat.net, käyty 6.4.2009.
- Toiminnalliset tasa-arvotyöryhmät ministeriöissä 2009. STM/TASY muistio 11.6.2009.
- Tulosohjaus Suomen valtionhallinnossa.* Valtionvarainministeriön julkaisuja ja asiakirjoja: muut asiakirjat. Pdf-tiedosto. 7.5.2007. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/Tulosohjaus_valtionhallinnossa_Joustie_2007.pdf, käyty 9.4.2009.
- TyVM 3/2005 = Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 195/2004 laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta.
- Valtioneuvoston verkkosivut: <http://www.vn.fi/>

TUTKIMUKSEN KÄYTTÄMÄT HAASTATTELUAINEISTOT

Changing state feminism (CSF) -tutkimusprojektin 12 tutkimushaastattelua tasa-arvoelinten toiminnasta vuosilta 2005–2006. Aineisto Anne Maria Hollin ja Johanna Kantolan hallussa, Helsingin yliopisto.

Valiokuntatutkimus-projektin 18 haastattelua (ml. 6 kpl työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan ”toimijoiden” haastattelua) vuodelta 2008. Aineisto Anne Maria Hollin ja Milja Saaren hallussa, Helsingin yliopisto.

KIRJALLISUUS

- Aalto, Elina Maria (2007): Naisliikkeen ja prostituoitujen etuliikkeen kamppailu asiantuntijuudesta. Seksien oston kriminalisointi Suomessa 2002–2006. Julkaisematon pro gradu -tutkielma, yleisen valtio-opin laitos, Helsingin yliopisto.
- Aalto, Terhi (2003): Kuka vie? Naiset, politiikka ja päivähoitolainsäädäntö. Tapaukset päivähoiton subjektiivinen oikeus 1994 ja kotihoiton tuen leikkaus 1995. Julkaisematon pro gradu -tutkielma, yleisen valtio-opin laitos, Helsingin yliopisto.
- Aalto, Terhi & Holli, Anne Maria (2007): “Debating day care in Finland in midst of an economic recession and welfare state down-sizing.” Teoksessa

- Haussman, Melissa & Sauer, Birgit (toim.): *Gendering the State in the Age of Globalization. Women's Movements and State Feminism in Postindustrial Democracies*. Rowman & Littlefield, New York, 101–120.
- Ahponen, Sanna & Paasikoski, Anne (2003): *Suunnitelmista tekoihin. Tasa-arvovaltuutetun selvitys tasa-arvosuunnittelusta työpaikoilla*. Tasa-arvovaltuutetun toimisto, Tasa-arvojulkaisuja 2003:1. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Helsinki.
- Baldez, Lisa (2001): "Coalition politics and the limits of state feminism in Chile." *Women & Politics* 22(4): 1–28.
- Bergqvist, Christina ym. (toim.) (2001): *Tasa-arvoiset demokratiat? Sukupuoli ja politiikka Pohjoismaissa*. Edita, Helsinki.
- Borchorst, Anette (1999): "Ligestillingsinstitutionerne." Teoksessa Bergqvist, Christina ym. (toim.): *Equal Democracies? Gender and Politics in the Nordic Countries*. Scandinavian University Press, Oslo, 156–175.
- Brunila, Kristiina (2009): *Parasta ennen. Tasa-arvotyön projektitapaistuminen*. Kasvatustieteen laitoksen tutkimuksia 222, Helsingin yliopisto. Yliopistopaino, Helsinki.
- Burri, Susanne & Precha, Sacha (2008): *EU Gender Equality Law*. European Commission, Luxembourg.
- Eduards, Maud, Halsaa, Beatrice & Skjeie, Hege (1983): "Ligestilling, hvor likt? Om den nordiske offentlige likestillingspolitikken." Teoksessa Haavio-Mannila, Elina ym. (toim.): *Det uferdige demokratiet. Kvinner i nordisk politikk*. Nordisk Ministerråd, Oslo, 192–240.
- Gustavsson, Malin (2006): "En plan för jämställdhet borde kanske utarbetas, men förekommer det ett behov?" En kartläggning av 26 svenskspråkiga kommuners främjande av jämställdhet. Julkaisematon naistutkimuksen pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto.
- Haataja, Anita (1987): *Tasa-arvotyö kunnissa ennen tasa-arvolakia (1978–1986). Raportti*. Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan monisteita 2/1987, Helsinki.
- Halsaa, Beatrice (1991): *Policies and Strategies on Women in Norway: The Role of Women's Organisations, Political Parties and the Government*. Skriftserien nr. 74, Oppland Distriktshøgskole, Lillehammer.
- Halsaa, Beatrice (1995): *Forsøk til nytte? Erfaringer med likestillingsarbeid lokalt*. Forskningsrapport i prosjektet 'Organisering av kommunal likestillingspolitikk i 90-årene'. Forskningsrapport no. 1. Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.
- Halsaa, Beatrice (1998): "A strategic partnership for women's policies in Norway." Teoksessa Lycklama à Nijeholt, Geertje, Vargas, Virginia & Wieringa, Saskia (toim.): *Women's Movements and Public Policy in Europe, Latin America and the Caribbean*. Garland Publishing, New York and London, 167–189.
- Haussman, Melissa & Sauer, Birgit (toim.) (2007): *Gendering the State in the Age of Globalization. Women's Movements and State Feminism in Postindustrial Democracies*. Rowman & Littlefield, New York.

- Holli, Anne Maria (1992): "Kunnalliset tasa-arvotoimikunnat tasa-arvolain jälkeen." Teoksessa Reinboth, Ritva (toim.): *Naiskuntavaaleihin*. Sosiaali- ja terveysministeriö, tasa-arvojulkaissuja, sarja B: Tiedotteita 1/1992, Helsinki, 71–78.
- Holli, Anne Maria (1995): "Tarvitsemmeko kahta valtiollista tasa-arvoelin-tä?" *Politiikka* 37 (4): 279–282.
- Holli, Anne Maria (1996): Tasa-arvoinstituutiot Suomessa. Julkaisematon muistio pohjoismaista tutkimusprojektia varten.
- Holli, Anne Maria (2001): "A shifting policy environment divides the impact of state feminism in Finland." Teoksessa Mazur, Amy G. (toim.): *State Feminism, Women's Movements and Job Training: Making Democracies Work in the Global Economy*. Routledge, New York and London, 183–212.
- Holli, Anne Maria (2002a): "Suomalaisen tasa-arvopoliittikan haasteet." Teoksessa Holli, Anne Maria, Saarikoski, Terhi & Sana, Elina (toim.): *Tasa-arvopoliittikan haasteet*. WSOY, tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki, 12-30.
- Holli, Anne Maria (2002b): "Suomalainen tasa-arvopoliittikka vertailevan tutkimuksen valossa." Teoksessa Holli, Anne Maria, Saarikoski, Terhi & Sana, Elina (toim.): *Tasa-arvopoliittikan haasteet*. WSOY, tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki, 128–145.
- Holli, Anne Maria (2003): *Discourse and Politics for Gender Equality in Late Twentieth Century Finland*. Department of Political Science, Acta Politica 23, Helsinki University Press, Helsinki 2003.
- Holli, Anne Maria (2004): "Towards a new prohibitionism? State feminism, women's movements and prostitution policies in Finland." Teoksessa Outshoorn, Joyce (toim.): *The Politics of Prostitution. Women's Movements, Democratic States and the Globalisation of Sex Commerce*. Cambridge University Press, Cambridge, 103–122.
- Holli, Anne Maria (2006): "Strong together? A comparative study of the impact of the women's movements on policy-making in Finland." Teoksessa Hellsten, Sirkku K., Holli, Anne Maria & Daskalova, Krassimira (toim.): *Women's Citizenship and Political Rights*. Palgrave MacMillan, Houndsmills, Basingstoke, & New York, 127–153.
- Holli, Anne Maria & Kantola, Johanna (2005): "A politics for presence: state feminism, women's movements and political representation in Finland." Teoksessa Lovenduski, Joni ym. (toim.): *State Feminism and Political Representation*. Cambridge University Press, Cambridge 2005, 62–84.
- Holli, Anne Maria & Kantola, Johanna (2007): "State feminism Finnish style: Strong policies clash with implementation problems." Teoksessa Outshoorn, Joyce & Kantola, Johanna (toim.): *Changing State Feminism*, Palgrave MacMillan, New York, 82–101.
- Holli, Anne Maria, Luhtakallio, Eeva & Raevara, Eeva (2007): *Sukupuolten valta/kunta. Poliittikka, muutos ja vastarinta suomalaisissa kunnissa*. Vastapaino, Tampere.

- Holli, Anne Maria, Reijo, Marie & Roininen, Janne (1999): Seurantaryhmän kokemuksia tasa-arvotyöstä. Julkaisematon muistio hallituksen tasa-arvo-ohjelman seurantaan varten.
- Holli, Anne Maria & Saari, Milja (2009): *Sukupuoli eduskunnan valiokunta-kuulemisissa*. TANE-julkaisuja 2009:11, Tasa-arvoasiain neuvottelukunta, Helsinki.
- Holli, Anne Maria, Saarikoski, Terhi & Sana, Elina (toim.) (2002): *Tasa-arvopolitiikan haasteet*. WSOY, tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.
- Jauhola, Marjaana (2005): "Sotilaallinen kriisinhallinta ja suvaus." *Tasa-arvo* 4, 8–9.
- Kantola, Johanna (2010 ilm.): *Gender and the European Union* (käsikirjoitus). Palgrave MacMillan, London and New York.
- Kantola, Johanna & Nousiainen, Kevät (2008): "Pussauskoppiin? Tasa-arvo ja yhdenvertaisuuslakien yhtenäistämistä." *Naistutkimus-Kvinnoforskning* 2 (2008): 6–20.
- Lovenduski, Joni, Baudino, Claudie, Guadagnini, Mariela, Meier, Petra & Sainsbury, Diane (2005): "Conclusions: State feminism and political representation." Teoksessa Lovenduski, Joni ym. (toim.): *State Feminism and Political Representation*. Cambridge University Press, Cambridge 2005, 260–293.
- Lovenduski, Joni, Baudino, Claudie, Guadagnini, Mariela, Meier, Petra & Sainsbury, Diane (toim.) (2005): *State Feminism and Political Representation*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Mazur, Amy G. (2001): "Comparative conclusions." Teoksessa Mazur, Amy G. (toim.): *State Feminism, Women's Movements and Job Training: Making Democracies Work in the Global Economy*. Routledge, New York & London, 293–318.
- Mazur, Amy G. (toim.) (2001): *State Feminism, Women's Movements and Job Training: Making Democracies Work in the Global Economy*. Routledge, New York and London.
- Mazur, Amy G. & Stetson, Dorothy McBride (1995): "Conclusion: the Case for State Feminism." Teoksessa Stetson, Dorothy McBride & Mazur, Amy G. (toim.): *Comparative State Feminism*. Sage, Thousand Oaks, 272–291.
- McBride, Dorothy & Mazur, Amy G. (2006): "Women's movements, women's policy agencies and democratization." Paper presented at the Conference of Europeanists, Council for European studies, Chicago, March 30th–April 2nd, 2006.
- Meier, Petra (2006): "Implementing gender equality: gender mainstreaming or the gap between theory and practice." Teoksessa Hellsten, Sirkku K., Holli, Anne Maria & Daskalova, Krassimira (toim.): *Women's Citizenship and Political Rights*. Palgrave MacMillan, Houndsmills, Basingstoke, & New York, 179–198.
- Melkas, Tuula & Lehto, Anna-Maija (2005): *Tasa-arvosuunnittelu julkisella sektorilla. Selvitys suunnitteluvaiheen toteutumisesta*. Tasa-arvovaltuute-

- tun toimisto, Tasa-arvoajkaisuja 2005:3, Sosiaali- ja terveystministeriö, Helsinki.
- Mustakallio, Sinikka & Saari, Milja (2002): "Tasa-arvotyö työpaikoilla tasa-arvokonsultin näkökulmasta." Teoksessa Holli, Anne Maria, Saarikoski, Terhi & Sana, Elina (toim.): *Tasa-arvopolitiikan haasteet*. WSOY, tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja sosiaali- ja terveystministeriö, Helsinki, 165–188.
- Norris, Pippa (1987):): *Politics and Sexual Equality. The Comparative Position of Women in Western Democracies*. Rienner, Boulder.
- Norris, Pippa (1988): "The impact of parties on economic equality." Teoksessa Buckley, Mary & Anderson, Malcolm (toim.): *Women, Equality and Europe*. MacMillan, Basingstoke, 142–159.
- Outshoorn, Joyce (2004): "Comparative prostitution politics and the case for state feminism." Teoksessa Outshoorn, Joyce (toim.): *The Politics of Prostitution. Women's Movements, Democratic States and the Globalisation of Sex Commerce*. Cambridge University Press, Cambridge, 265–295.
- Outshoorn, Joyce (toim.) (2004): *The Politics of Prostitution. Women's Movements, Democratic States and the Globalisation of Sex Commerce*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Outshoorn, Joyce & Kantola, Johanna (2007): "Assessing changes in state feminism over the last decade." Teoksessa Outshoorn, Joyce & Kantola, Johanna (toim.): *Changing State Feminism*. Palgrave MacMillan, New York, 266–285.
- Outshoorn, Joyce & Kantola, Johanna (toim.) (2007): *Changing State Feminism*. Palgrave MacMillan, New York.
- Parviainen, Mervi (2006): *Tasa-arvoa laskimella. Tutkimus tasa-arvolain kiintiösäännöksen vaikutuksista kunnallisten toimielinten jäsenvalinnoissa*. Edita, Helsinki.
- Pincus Ingrid & van der Ros, Janneke (1999): "A question of political will? The state, local authorities, and equal status policy." Teoksessa Bergqvist, Christina ym. (toim.): *Equal Democracies? Gender and Politics in the Nordic Countries*. Scandinavian University Press, Oslo, 208–232.
- Rai, Shirin (toim.) (2003): *Mainstreaming Gender, Democratizing the State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*. Manchester University Press, Manchester & New York.
- van der Ros, Janneke (1996a): "Femokrat, hva slags fugl er nå det?" Teoksessa Holter, Harriet, Halsaa, Beatrice, van der Ros, Janneke, Skjønsberg, Else & Øvrelid, Bjarne (toim.): *Hun og han. Kjønn i forskning og politikk*. Pax forlag, Oslo, 195–219.
- van der Ros, Janneke (1996b): "Den staten, den staten..." Teoksessa Holter, Harriet, Halsaa, Beatrice, van der Ros, Janneke, Skjønsberg, Else & Øvrelid, Bjarne (toim.): *Hun og han. Kjønn i forskning og politikk*. Pax forlag, Oslo, 220–261.
- Räsänen, Leila (2002): "Hallituksen tasa-arvopolitiikkaa tekemässä." Teoksessa Holli, Anne Maria; Saarikoski, Terhi & Sana, Elina (toim.): *Tasa-*

- arvopoliittikan haasteet*. WSOY, tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki, 100–127.
- Saari, Milja (2006): "Yksijalkainen tuoli – sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomessa." Teoksessa Moring, Anna (toim.): *Sukupuolen politiikka – naisten äänioikeuden 100 vuotta Suomessa*. Otava, Helsinki, 109–117.
- Sawer, Marian (1990): *Sisters in Suits. Women and Public Policy in Australia*. Allen & Unwin, Sydney.
- Sinkkonen, Sirkka (1982): "Kunnalliset tasa-arvotoimikunnat: lähtökohtia uuden poliittisen ilmiön tutkimiseen". *Politiikka* 4.
- Stetson, Dorothy McBride (2001): "Conclusion: Comparative Abortion Politics and the Case for State Feminism." Teoksessa Stetson, Dorothy McBride (toim.) (2001): *Abortion Politics, Women's Movements and the Democratic State. A Comparative Study of State Feminism*. Oxford University Press, Oxford, 267–295.
- Stetson, Dorothy McBride (toim.) (2001): *Abortion Politics, Women's Movements and the Democratic State. A Comparative Study of State Feminism*. Oxford University Press, Oxford.
- Stetson, Dorothy McBride & Mazur, Amy G. (1995): *Comparative State Feminism*. Sage, Thousand Oaks.
- Valiente, Celia (2007): "Developing countries and new democracies matter: an overview of research on state feminism worldwide." *Politics & Gender* 3(4): 530–541.

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN SELVITYKSIÄ
ISSN 1236-2115 (painettu)
ISSN 1797-9897 (verkkójulkaisu)

- 2009:
- 1 Sikiön poikkeavuuksien seulonta. Seulonta-asetuksen täytäntöönpanoa tukevan asiantuntijaryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2754-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2755-1 (PDF)
 - 2 Selvitys EVO-pisteitä tuottaneista terveystieteellisistä julkaisuista vuosilta 2003-2005. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2756-8 (PDF)
 - 3 Mielenterveys- ja päihdesuunnitelma. Mieli 2009 -työryhmän ehdotukset mielenterveys- ja päihdetyön kehittämiseksi.
ISBN 978-952-00-2767-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2768-1 (PDF)
 - 4 Raskaan olevien päihdeongelmaisten naisten hoidon varmistaminen -työryhmän raportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2769-8 (PDF)
 - 5 Yhtenäiset kiireettömän hoidon perusteet 2009.
ISBN 978-952-00-2770-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2771-1 (PDF)
 - 6 Enhetliga grunder för icke-brådskande vård 2009. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2773-5 (PDF)
 - 7 Skenaarioita sosiaalimenoista. Terveystieteellisten vaikutukset ja analyysimallin esittely.
ISBN 978-952-00-2774-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2775-9 (PDF)
 - 8 Sosiaali- ja terveysministeriön toimintasuunnitelma vuodelle 2009. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2776-6 (PDF)
 - 9 Salme Kallinen-Kräkin . Kaste-ohjelman valtakunnallinen toimeenpanosuunnitelma vuosille 2008-2011. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2777-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2778-0 (PDF)
 - 10 Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotus sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2779-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2780-3 (PDF)
 - 11 Katja Uosukainen, Hanna-Leena Autio, Minna Leinonen. Tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset Suomessa 2008. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2781-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2782-7 (PDF)
 - 12 Mikko Wennberg, Olli Oosi, Kaisa Alavuotunki, Sirpa Juutinen, Henrik Pekkala. Sosiaalialan kehittämishankkeen arviointi. Loppuraportti: Tulosten ja vaikutusten arviointi.
ISBN 978-952-00-2793-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2794-0 (PDF)

- 2009: 13 Selvitys ensihoidon ja sairaankuljetuksen kehittamisestä. Sairaankuljetuksen ja ensihoidon kehittämisen ohjausryhmän loppuraportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2795-7 (PDF)
- 14 Tuottava, tuloksellinen ja laadukas työsuojeluvalvonta 2015. Työsuojeluhallinnon resurssityöryhmän raportti. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2796-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2797-1 (PDF)
- 15 Tupakkapolitiittisia lakimuutoksia ja toimia valmisteleavan työryhmän loppu- ja väliraportit. Ehdotukset tupakkalain ja tupakkaverolain muutoksiksi.
ISBN 978-952-00-2806-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2807-7 (PDF)
- 16 Sanna Parrila. Perhepäivähoitohenkilöstön osaamisen kehittäminen. PERHOKE-hankkeen loppuraportti. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2808-4 (nid.)
ISBN 978-952-00 2809-1 (PDF)
- 17 Vaihtoehtohoitojen sääntelytarve. Vaihtoehtohoitoja koskevan lainsäädännön tarpeita selvittäneen työryhmän raportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2810-7 (PDF)
- 18 Kosteusvauriot työpaikoilla. Kosteusvauriotyöryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2811-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2812-1 (PDF)
- 19 Hannu Jokiluoma, Hannele Jurvelius. Työsuojelupiirien tuottavuusryhmän loppuraportti. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2813-8 (nid.)
ISBN 978-952-00-2814-5 (PDF)
- 20 Plan för mentalvårds- och missbruksarbete. Förslag av arbetsgruppen Mieli 2009 för att utveckla mentalvårds- och missbruksarbete fram till år 2015. (Endast på webben)
ISBN 978-952-00-2819-0 (PDF)
- 21 Huumausainepolitiikan kertomus v. 2008 valtioneuvostolle. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2820-6 (PDF)
- 22 Toivo Niskanen, Hannu Kallio, Paula Naumanen, Jouni Lehtelä, Mika Lauhamo, Jorma Lappalainen, Jarmo Sillanpää, Erkki Nykyri, Antti Zitting, Matti Hakkola. Riskinarviointia koskevien työturvallisuus- ja työterveys säännösten vaikuttavuus.
ISBN 978-952-00-2821-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2822-0 (PDF)
- 23 Salme Kallinen-Kräkin. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma Kaste 2008-2011. Hankeavustusopas. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2823-7 (PDF)
- 24 Neuvonta- ja palveluverkosto ikääntyneiden hyvinvoinnin ja terveyden edistäjänä. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2833-6 (PDF)
- 25 Simone Ghislandi, Joni Hokkanen, Aki Kangasharju, Ismo Linnosmaa, Matteo Galizzi, Marisa Miraldo, Hannu Valtonen. Reference pricing in Finnish pharmaceutical markets. Pre-policy evaluation. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2835-0 (PDF)

- 2009: 26 Nationella utvecklingsprogrammet för social- och hälsovården (KASTE) 2008-2011. Handbok om projektunderstöd. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2836-7 (PDF)
- 27 Göran Bondjers, Paulien Bongers, Marilyn Fingerhut, Timo Kauppinen, Stavroula Leka, Paul Schulte, Vappu Taipale, Hannu Uusitalo. Meeting future needs of finnish working life through a healthy workforce. 2009 international evaluation of the Finnish Institute of Occupational Health.
ISBN 978-952-00-2837-4 (pb)
ISBN 978-952-00-2838-1 (PDF)
- 28 Varhaiskasvatuksen uudistamisen linjauksia. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2847-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2848-0 (PDF)
- 29 Esitys varhaiskasvatusalan koulutuksen valtakunnalliseksi arvioimiseksi. Varhaiskasvatuksen koulutusten arvioinnin valmisteluryhmän raportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2851-0 (PDF)
- 30 Lasten seksuaalisen hyväksikäytön selvittäminen. Työryhmän muistio. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2852-7 (PDF)
- 31 Oikeuslääkinnän organisointia Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksessa selvittävän työryhmän väliraportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2853-4 (PDF)
- 32 Arvo Myllymäki. Eläketurvakeskusta koskevan sääntelyn uudistamistarpeiden selvittäminen. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2859-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2860-2 (PDF)
- 33 Evankelis-luterilaisen kirkon eläkejärjestelmän uudistamistyöryhmän mietintö. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2861-9 (PDF)
- 34 Oppilas- ja opiskelijahuoltotyöryhmän toimenpide-ehdotukset. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2868-8 (PDF)
- 35 Poronhoitajien sijaisapukokeilu. Poronhoitajien sijaisapukokeilua valmistelleen työryhmän muistio. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2869-5 (PDF)
- 36 Rådgivnings- och servicenätverk för att främja äldre personers välfärd och hälsa. En förkortad version av rapporten. (Endast på webben)
ISBN 978-952-00-2875-6 (PDF)
- 37 Tavoitteena tasa-arvo. Keskustelua rajat ylittävästä prostituutiosta. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2882-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2883-1 (PDF)
- 38 Potilasturvallisuuden edistämisen ohjausryhmä ja työvaliokunnat edistävät potilasturvallisuutta. Ohjausryhmän raportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2884-8 (PDF)
- 39 Yrittäjien sosiaaliturvan kehittäminen. Yrittäjät 2009 -työryhmän muistio. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2885-5 (PDF)

- 2009: 40 Sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalan laboratoriotointa selvittävän työryhmän raportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2886-2 (PDF)
- 41 Traumaattisten tilanteiden psykososiaalinen tuki ja palvelut. Työryhmän muistio. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2889-3 (PDF)
- 42 Suomen kansainvälisten lapseksiottamisasioiden lautakunta. Toimintakertomus 2008. Nämnden för internationella adoptionsärenden i Finland. Verksamhetsberättelse 2008. The National Board of Inter-Country Adoption Affairs. Annual Report 2008. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2890-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2891-6 (PDF) (fin)
ISBN 978-952-00-2892-3 (PDF) (swe)
ISBN 978-952-00-2893-0 (PDF) (eng)
- 43 Sukupuolisilmäläsit käyttöön! Loppuraportti.
ISBN 978-952-00-2870-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2871-8 (PDF)
- 44 Joukkoruokailun kehittäminen Suomessa. Joukkoruokailun seuranta- ja kehittämistyöryhmän toimenpidesuositus. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2894-7 (PDF)
- 45 Kaisa Jaakkola, Pekka Huuhtanen, Irja Kandolin. Psykososiaalisten työolojen kehitys vuosina 1997-2008.
ISBN 978-952-00-2895-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2896-1 (PDF)
- 46 Toimiva terveyskeskus. Toimeenpanosuunnitelma. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2899-2 (PDF)
- 47 Nuorten terveystapatutkimus 2009. Nuorten tupakkatuotteiden ja päihteiden käyttö 1977-2009. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2902-9 (PDF)
- 48 Suomen romanipoliittinen ohjelma. Työryhmän esitys. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2911-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2912-8 (PDF)
- 49 Opiskeluterveydenhuollon kustannukset ja järjestämistapaehdotukset. Työryhmämuistio. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2917-3 (PDF)
- 50 Taina Riski. Naisiin kohdistuva väkivalta ja tasa-arvopoliittikka.
ISBN 978-952-00-2930-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2931-9 (PDF)
- 51 Kristiina Brunila. Sukupuolten tasa-arvo korkeakoulutuksessa ja tutkimuksessa.
ISBN 978-952-00-2932-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2933-3 (PDF)
- 52 Heli Kuusi, Ritva Jakku-Sihvonen, Marika Koramo. Koulutus ja sukupuolten tasa-arvo.
ISBN 978-952-00-2934-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2935-7 (PDF)

- 2009: 53 Raija Julkunen. Työelämän tasa-arvopolitiikka.
ISBN 978-952-00-2924-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2925-8 (PDF)
- 54 Anne-Maria Holli, Marjo Rantala.
Tasa-arvoviranomaisten institutionaalinen asema.
ISBN 978-952-00-2926-5 (nid.)
ISBN 978-952-00-2927-2 (PDF)
- 55 Johanna Lammi-Taskula, Minna Salmi, Sanna Parrukoski.
Työ, perhe ja tasa-arvo.
ISBN 978-952-00-2928-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2929-6 (PDF)