

Inkeri Tanhua, Sinikka Mustakallio, Charlotta Niemistö

Selvitys viranomaisten toiminnallisesta
TASA-ARVOSUUNNITTELUSTA

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Päivämäärä
Sosiaali- ja terveysministeriö	22.4.2015
Tekijät	Toimeksiantaja
Inkeri Tanhua, Sinikka Mustakallio, Charlotta Niemistö, WoM Oy	Sosiaali- ja terveysministeriö HARE-numero ja toimielimen asettamispäivä

Muiston nimi
Selvitys viranomaisten toiminnallisesta tasa-arvosuunnittelusta

Tiivistelmä

■ Selvitys käsittelee sukupuolten tasa-arvon edistämistä viranomaisten toiminnoissa ja palveluissa. Keskeisenä tehtävänä on ollut selvittää, tulisiko viranomaisille säätää tasa-arvolaisissa velvoite laatia toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma. Selvitystä varten kerättiin tietoa ja näkemyksiä viranomaisten tasa-arvosuunnittelusta kyselyn ja haastattelujen avulla sekä analysoimalla nykyisten toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien sisältöjä.

Selvityksen mukaan ne viranomaiset, joilla on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma, edistävät tasa-arvoa eniten ja monipuolisimmin. Toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman teko on usein ollut osallistava prosessi, jossa on hyödynnetty työryhmiä ja verkostoja. Nykyisissä toiminnallisissa tasa-arvosuunnitelmissa on myös parannettavaa. Erityisesti suunnitelmien pitäisi tuoda paremmin esille tasa-arvonäkemyksiä eli kuvata, mitä tasa-arvo tarkoittaa viranomaisen eri toiminnoissa. Tasa-arvonäkemyksen hahmottamista voitaisiin tukea hallituksen tasa-arvo-ohjelman avulla, organisatiokohtaisesti, sekä tuottamalla lisää tietoa tasa-arvosta viranomaisten eri toimialueisiin liittyen.

Viranomaisten näkemykset siitä, tulisiko tasa-arvolakiin lisätä velvoite toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman teosta, jakaantuvat. Haastatelluista 32 prosenttia kannattaa suunnitelmavelvoitetta selvästi ja 15 prosenttia vastustaa sitä selvästi. Suunnitelmavelvoitteen lisäksi tai sijaan haastateltavat toivovat muuta tukea ja resursseja tasa-arvosuunnitteluun. Viranomaiset myös kokevat, että sukupuolten tasa-arvoa ja muuta yhdenvertaisuutta tulisi käsitellä yhdessä.

Selvityksen perusteella suunnitelmavelvoitteen säätäminen selkeyttäisi tasa-arvolain säännöksiä tasa-arvon edistämisestä ja voisi olla yksi keino edistää viranomaisten toiminnallista tasa-arvotyötä. Suunnitelmavelvoitteen säätämisestä päätettäessä tulee huomioida myös viranomaisten tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevien edistämisvelvoitteiden ja valvontajärjestelmän yhdenmukaisuus. Velvoitteen lisäksi tulee kiinnittää huomiota muuhun tukeen ja resursointiin, tasa-arverkostojen toimivuuteen sekä tasa-arvonäkemyksen hahmottamiseen.

Asiasanat

julkiset palvelut, kunnat, sukupuoli, tasa-arvo, toiminnallinen tasa-arvo, tasa-arvolaki, valtionhallinto, sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen

Sosiaali- ja terveysministeriön
raportteja ja muistioita 2015: 13

Muut tiedot
www.stm.fi

ISSN-L 2242-0037
ISSN 2242-0037 (verkkójulkaisu)

Kokonaissivumäärä
69

Kieli
Suomi

ISBN 978-952-00-3569-3 (PDF)
URN:ISBN:978-952-00-3569-3
<http://urn.fi/> URN:ISBN:978-952-00-3569-3



SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖ

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Datum
Social- och hälsovårdsministeriet	22.4.2015
Författare	Uppdragsgivare
Inkeri Tanhua, Sinikka Mustakallio, Charlotta Niemistö WoM Oy	Social- och hälsovårdsministeriet Projektnummer och datum för tillsättandet av organet

Rapportens titel

Utredning om myndigheternas funktionella jämställdhetsplanering

Referat

■ Utredningen behandlar främjande av jämställdhet mellan könen i myndigheternas funktioner och tjänster. En central uppgift har varit att utreda om man i jämställdhetslagen bör föreskriva om skyldighet för myndigheterna att utarbeta en funktionell jämställdhetsplan. För utredningen samlades information och synvinklar om myndigheternas jämställdhetsplanering med hjälp av en enkät och intervjuer samt genom att analysera innehållet i de nuvarande funktionella jämställdhetsplanerna.

Myndigheter som har en funktionell jämställdhetsplan främjar enligt utredningen jämställdhet bäst och mångsidigast. Utarbetandet av en funktionell jämställdhetsplan har ofta varit en deltagandeprocess där man har utnyttjat arbetsgrupper och nätverk. De nuvarande funktionella jämställdhetsplanerna kan också bli bättre. Planerna i synnerhet bör framföra jämställdhetssynen bättre, dvs. beskriva vad jämställdhet innebär i myndighetens olika funktioner. En gestaltning av jämställdhetssynen kunde stödas genom regeringens jämställdhetsprogram, enskilt för varje organisation, och genom att ta fram mer information om jämställdhet med anknytning till myndigheternas olika verksamhetsområden.

Myndigheternas ståndpunkt om huruvida skyldighet att utarbeta en funktionell jämställdhetsplan ska fogas till jämställdhetslagen går isär. Av de intervjuade stöder 32 % tydligt skyldigheten att utarbeta en plan och 15 % motsätter sig det. Utöver skyldigheten att utarbeta en plan eller istället för den önskar de intervjuade annat stöd och resurser för jämställdhetsplaneringen. Myndigheterna upplever också att jämställdhet mellan könen och annan likvärdig behandling bör behandlas tillsammans.

Utgående från utredningen skulle skyldigheten att utarbeta en plan klarlägga jämställdhetslagens bestämmelser om främjande av jämställdhet, och den kunde vara en metod att främja myndigheternas funktionella jämställdhetsarbete. När man beslutar att föreskriva om skyldighet att utarbeta en plan ska man även beakta att myndigheternas skyldigheter att främja jämställdhet och likvärdighet samt övervakningssystemet är enhetliga. Förutom skyldigheten ska man fästa uppmärksamhet vid övrigt stöd och resursfördelning, att jämställdhetsnätverken fungerar och att jämställdhetssynen gestaltas.

Nyckelord

jämställdhet, funktionell jämställdhet, kommuner, kön, integrering av ett jämställdhetsperspektiv, jämställdhetslag, offentlig service, statsförvaltning,

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2015: 13

Övriga uppgifter
www.stm.fi

ISSN-L 2242-0037
ISSN 2242-0037 (online)

Sidoantal
69

Språk
Finska

ISBN 978-952-00-3569-3 (PDF)
URN:ISBN: 978-952-00-3569-3 (PDF)
<http://urn.fi/> URN:ISBN: 978-952-00-3569-3 (PDF)



SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

SISÄLLYS

1	Selvityksen tausta, tavoite ja toteutus	6
1.2	Keskeiset toiminnallisen tasa-arvon edistämisen käsitteet.....	6
1.2	Toiminnallisen tasa-arvon oikeudellinen viitekehys	7
1.2.1	Suomen tasa-arvolain kehitys tasa-arvosuunnittelun velvoitteiden suhteen	7
1.2.2	Toiminnallisen tasa-arvon toimeenpanon ohjaus	13
1.2.3	Toiminnallisen tasa-arvon kansainvälinen viitekehys	14
1.3	Kuntien toiminnallisen tasa-arvosuunnittelun tausta.....	16
1.4	Selvityksen tavoitteet	16
1.5	Selvityksen toteutus	17
1.5.1	Kysely viranomaisille toiminnallisesta tasa-arvosuunnittelusta	17
1.5.2	Haastattelut viranomaisille toiminnallisesta tasa-arvosuunnittelusta.....	18
1.5.3	Toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien sisällön analyysi	18
1.5.4	Ryhmähaastattelu asiakkaiden kokemuksista julkisten palveluiden käyttäjinä	18
2	Selvityksen tulokset toiminnallisen tasa-arvosuunnittelun edistämisestä	18
2.1	Viranomaisten kokemukset ja näkemykset toiminnallisesta tasa-arvosta	19
2.1.1	Kuinka monella selvitykseen osallistuneella organisaatiolla on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma?.....	19
2.1.2	Toiminnallisen tasa-arvosuunnittelun organisointitavat	21
2.1.3	Toiminnallisen tasa-arvon edistäminen suunnitelman avulla ja ilman suunnitelmaa.....	24
2.1.4	Viranomaisten kokemukset toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien hyödyllisyydestä.....	28
2.1.5	Viranomaisten kokemukset toiminnallista tasa-arvoa edistävästä tekijöistä	30
2.1.6	Viranomaisten näkemykset siitä, tulisiko lakiin lisätä velvoite tehdä toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma.....	33
2.1.7	Viranomaisten näkemykset siitä, tulisiko tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta käsitellä yhdessä vai erikseen	36
2.2	Toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien sisällön analyysi.....	40
2.2.1	Kriteerit toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien sisällön analyysiin	40
2.2.2	Ministeriöiden toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien analyysi.....	42
2.2.3	Valtion alue- ja paikallishallinnon toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien analyysi.....	42
2.2.4	Kuntien toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien analyysi	43
2.2.5	Tasa-arvon ja sukupuolen määritelmät toiminnallisissa tasa-arvosuunnitelmissa	44
2.2.6	Tasa-arvonäkemyksen sisältyminen suunnitelmaan organisaatiotasolla ja toiminnoittain	46
2.2.7	Arvio tasa-arvon toteutumisesta tärkeissä toiminnoissa.....	47
2.2.8	Konkreettiset toimenpiteet	48
2.2.9	Toiminnallinen tasa-arvotyöryhmä.....	48
2.2.10	Intersektionaalisuuden tai yhdenvertaisuuden maininta.....	49
2.3	Asiakkaiden kokemuksia julkisista palveluista	49
3	Johtopäätökset ja kehittämissuhteet	51
3.1	Johtopäätökset selvityksen tuloksista	51

3.2 Toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien lisäarvo	54
3.3 Lainsäädännön muutostarpeet	55
3.4 Kehittämisehdotuksia	57
4 Lähteet	58
5 Liitteet	60
5.1 Kyselykutsu ja kyselylomake: Kysely viranomaisten toiminnallisesta tasa- arvosuunnittelusta	60
5.2 Haastattelurunko: Haastattelu viranomaisten toiminnallisesta tasa-arvosuunnittelusta ..	64
5.3 Kyselyn ja haastattelujen toteuttaminen	65

1 SELVITYKSEN TAUSTA, TAVOITE JA TOTEUTUS

1.2 KESKEISET TOIMINNALLISEN TASA-ARVON EDISTÄMISEN KÄSITTEET

Toiminnallinen tasa-arvo on Suomessa käytetty termi, jolla viitataan tasa-arvoon toiminnoissa ja palveluissa julkisella sektorilla. Termillä toiminnallinen tasa-arvo on haluttu erottaa henkilöstöpoliittisen tasa-arvon edistäminen ja tasa-arvon edistäminen organisaation tarjoamissa toiminnoissa ja palveluissa. Myös tämän selvityksen haastattelut tuovat esille, että erottelu koetaan tarpeelliseksi, että henkilöstöpoliittisen tasa-arvosuunnittelun asema on ollut julkisellakin sektorilla Suomessa vahvempi kuin tasa-arvon edistäminen viranomaisten palveluissa ja toiminnoissa.

Henkilöstöpoliittisella tasa-arvolla tarkoitetaan tasa-arvolain 6 §:n mukaista työnantajan velvollisuutta edistää henkilöstön tasa-arvoa. Henkilöstöpoliittisella tasa-arvosuunnitelmalla tarkoitetaan tasa-arvolain 6 a §:n mukaista tasa-arvosuunnitelmaa, jonka laatiminen on työnantajan velvollisuutena sekä julkisella että yksityisellä sektorilla, kun työnantajan palveluksessa on säännöllisesti vähintään 30 työntekijää. Toiminnallisella tasa-arvolla tarkoitetaan tasa-arvolain 4 §:n mukaista viranomaisten velvollisuutta edistää tasa-arvoa viranomaisen toiminnoissa ja palveluissa.

Kansainvälisestä termistöstä ja kirjallisuudesta ei löydy tiukkaa jakoa henkilöstöpoliittiseen ja toiminnalliseen tasa-arvoon. Parhaiten toiminnallisesta tasa-arvosta löytyy tutkimusta ja käytännön selvityksiä etsimällä tietoa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta tai tasa-arvon edistämisestä julkisella sektorilla. Joukkoon saattaa tällöin tulla myös henkilöstöpoliittista tasa-arvoa käsittelevää tietoa.

Sukupuolinäkökulman ja tasa-arvon valtavirtaistaminen on tasa-arvon edistämisen strategia, jossa sukupuolinäkökulma ja sukupuolten tasa-arvon edistäminen viedään sisään kaikkeen toimintaan, eli kaikkiin päätöksiin, suunnitteluun, valmisteluun ja toiminnan toteuttamiseen. Valtavirtaistamisen tarkoitus on, että tasa-arvon edistäminen ei ole pelkästään erillistä toimintaa, vaan osa palvelujen ja toimintojen suunnittelua sekä päätöksenteon valmistelua. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen termin rinnalla on myös käytetty termiä tasa-arvon valtavirtaistaminen. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen juuret ovat kansainväliset: termi ja menetelmä levisi laajaan tietoisuuteen YK:n neljännessä naisten asemaa käsittelevässä maailmankonferenssissa Pekingissä vuonna 1995. Pekingin toimintaohjelman mukaan sukupuolten tasa-arvoa tulee edistää sekä erityistoimenpitein, että valtavirtaistamalla sukupuolinäkökulma kaikkiin yhteiskuntapolitiikan aloihin. Tätä strategiaa on myöhemmin alettu kutsua **tasa-arvon edistämisen kaksoisstrategiaksi**.

Toiminnallinen tasa-arvosuunnittelu voidaan nähdä yhtenä tapana toteuttaa sukupuolinäkökulman ja tasa-arvon valtavirtaistamisen strategiaa. **Toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma** voidaan vastaavasti nähdä kirjallisena suunnitelmana, jonka avulla koordinoidaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toteuttamista organisaatiossa. Toisaalta rajanveto sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen ja sukupuolten tasa-arvoa edistävien erityistoimenpiteiden välille ei aina ole aivan selvä. Toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma voi sisältää myös erityistoimenpiteitä toiminnallisen tasa-arvon edistämiseksi, eli noudattaa kaksoisstrategian kumpaa-kin osaa. Lisäksi voidaan vielä ajatella, että valtavirtaistamisstrategiainkin osana voidaan lähteä esimerkiksi liikkeelle piloteista ja erityistoimenpiteistä, joilla saadaan havainnollistettua, mitä

tasa-arvon edistäminen käytännön tasolla on. Näin on tehty esimerkiksi aluehallintovirastojen yhteisessä uudessa toiminnallisen tasa-arvon strategiassa (2014), jota on analysoitu osana tätä selvitystä. Pilotoinnin ja erilaisten hankkeiden kautta liikkeelle lähteminen on ollut tyypillistä myös aiemmassa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseksi tehdyssä työssä Suomen valtionhallinnossa (ks. esim. Elomäki 2014; Tanhua & Leinonen 2011, 20–32).

Anna Elomäen sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista Suomen valtionhallinnossa vuosina 2004 – 2014 käsittelevän selvityksen mukaan tasa-arvon käsite on kadonnut suomalaisesta sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen käsitteestä (Elomäki 2014, 7). Väitteeseen voi osittain yhtyä tämän selvityksen haastattelujen, toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien analyysin ja kirjoittajien käytännön tasa-arvotyön kokemuksen perusteella. Niiden mukaan tasa-arvon edistäminen ja tasa-arvotavoitteet eivät ole kokonaisuudessaan pudonneet pois suomalaisesta sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen käsitteestä. Toisaalta tasa-arvotavoitteiden ja näkemyksen puuttuminen näkyy esimerkiksi monien ministeriöiden ja joidenkin kuntien toiminnallisissa tasa-arvosuunnitelmissa. Tällöin sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta puhutaan vain yleisellä tasolla tai teknokraattisesti menetelmien kautta, mutta suunnitelmassa ei missään kohden oteta kantaa tai selvennetä, mitä toiminnallinen tasa-arvo tai sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen voisi käytännössä olla, tai minkälaisia muutoksia sen avulla olisi tarkoitus saada aikaan. Selvityksen toteuttajat näkevät tasa-arvonäkökuvan puuttumisen yhtenä toiminnallisen tasa-arvosuunnittelun ongelmana, josta keskustellaan selvityksessä myöhemmin enemmän.

Tätä selvitystä varten haastatelluista viranomaisista osa toi esille sen, että termit toiminnallinen tasa-arvo ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen ovat vaikeita käsitteitä. Ehdotettiin, että pitäisi luoda uusia yksinkertaisia käsitteitä. Ehdotettuja vaihtoehtoisia termejä olivat: **tasa-arvo palveluissa ja toiminnoissa**, sekä **tasa-arvo ja yhdenvertaisuus asiakasnäkökulmasta**. Samalla termejä ehdottaneet eivät olleet aivan tyytyväisiä ehdottamiinsa termeihin. On kuitenkin selvää, että termien ymmärrettävyys ja havainnollisuus olisi tärkeää niin käytännön puheessa kuin lakitekstissäkin.

1.2 TOIMINNALLISEN TASA-ARVON OIKEUDELLINEN VIITEKEHYS

1.2.1 Suomen tasa-arvolain kehitys tasa-arvosuunnittelun velvoitteiden suhteen

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) säädettiin pitkän valmistelun jälkeen vuonna 1986 ja laki tuli voimaan vuoden 1987 alusta. Tasa-arvolain säätämisen taustalla oli Suomen liittyminen vuonna 1980 YK:n yleissopimukseen kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamisesta ja laki säädettiin pohjoismaisten esikuvien mukaan. Suomessa säädettiin tasa-arvolaki pohjoismaista viimeisimpänä. Kuten muissakin pohjoismaissa tasa-arvolain ytimenä ovat olleet sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellot. Syrjintäkieltoja ovat kuitenkin täydentäneet alusta lähtien aktiiviset tasa-arvon edistämisvelvoitteet, jotka ovat kohdistuneet viranomaisiin, työnantajiin sekä koulutuksen ja opetuksen järjestäjiin. Tasa-arvolain voimassaoloaikana tasa-arvon edistämisvelvoitteita on asteittain vahvistettu ja niiden merkitys on koko ajan lisääntynyt. (Bruun ja Koskinen 1997, 13 – 14, 48 – 51).

Tasa-arvolaki on velvoittanut alusta lähtien viranomaisia edistämään tasa-arvoa kahdessa ominaisuudessa: työnantajana viranomaisten tulee edistää henkilöstön tasa-arvoa ja viranomaisen ominaisuudessa tasa-arvoa varsinaisessa toiminnassa ja palveluissa. Näistä kahdesta eri näkökulmasta tasa-arvon edistämiseksi alettiin 1990-luvun alussa käyttää nimityksiä henkilötopoliittinen tasa-arvo ja toiminnallinen tasa-arvo. Työnantajia sekä yksityisellä että julkisella sektorilla koskevat samat tasa-arvolain säännökset henkilöstöpoliittisesta tasa-arvon edistämi-

sestä. Viranomaisten velvollisuudesta edistää toiminnallista tasa-arvoa on oma säännös tasa-arvolain 4 §:ssä.

Vuonna 1987 voimaan tulleen tasa-arvolain 4 §:ssä säädettiin viranomaisten velvollisuudesta edistää tasa-arvoa seuraavasti:

Viranomaisten tulee edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa erityisesti muuttamalla niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista.

Lisäksi 4 §:n 2 momentissa säädettiin, että valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä sekä kunnan lautakunnissa tulee olla sekä naisia että miehiä.

Viranomaisen velvollisuudelle edistää tasa-arvoa ei säädetty tasa-arvolaisissa mitään tehosteita. Kuitenkin tasa-arvovaltuutetulle säädettiin lain 19 §:ssä oikeus antaa ohjeita ja neuvoja havaitessaan, että laissa säädettyjä velvoitteita ei noudateta. Lisäksi saattoivat virkamieslainsäädännössä säädetyt tehosteet tulla käytettäviksi, koska tasa-arvolain 4 §:n 1 momentti sisälsi virkamiestä velvoittavan ohjeen.

Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 57/1985 vp.) esitettiin esimerkkeinä viranomaistoiminnasta, jossa tasa-arvonäkökohdat on otettava aktiivisesti huomioon, erilaisten etujen, kuten apurahojen tai avustusten myöntäminen, suunnittelu, tiedotustoiminta, valvonta jne. Suunnittelussa on etsittävä sellaisia uusia ratkaisuja, joilla voidaan lisätä tasa-arvoa sukupuolten välillä. Tiedotustoiminnassa esimerkiksi silloin, kun tiedotettava asia koskee perhe- tai työelämää, on valittava sellaiset tilanne- ja taustakuvaukset, jotka myönteisellä tavalla tuovat esiin tasa-arvon.

Tasa-arvolain uudistuksessa vuonna 1995 laajennettiin ja täsmennettiin viranomaisten ja työnantajien edistämismuutoksia (HE 90/1994). Säännös 4 § 1 momentissa viranomaisten velvollisuudesta edistää tasa-arvoa muutettiin seuraavaan muotoon:

Viranomaisten tulee edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti erityisesti muuttamalla niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista.

Nyt siis viranomaisille asetettiin tavoitteellinen ja suunnitelmallinen tasa-arvon edistämismuutoksia. Tasa-arvolain uudistuksen valmistelua oli edeltänyt valtion tasa-arvotoimikunnan työskentely, jossa oli selvitetty keinoja tasa-arvotyön kehittämiseksi valtionhallinnossa (Komiteamietintö 1991:47. Naiset ja miehet valtionhallinnossa. Suunnittelu, valmistelu ja tulohajaus. Helsinki 1992). Hallitus oli myös antanut tasa-arvolakia koskevan selonteon eduskunnalle vuoden 1992 valtiopäivillä. Valtion tasa-arvotoimikunta valmisteli valtionhallinnon toiminnallisista tasa-arvosuunnitelmista määräaikaisen asetuksen, joka oli voimassa 1.1.1991 – 28.2.1993. (Mustakallio 1993). Toimikunnan työn tuloksena julkaistiin myös opas ”Suunnitellen tasa-arvoon. Opas toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien laatimiseen valtionhallintoa varten” (Sosiaali- ja terveysministeriö. Tasa-arvo julkaisuja sarja B: Tiedotteita 1/1991. Helsinki 1991). Toiminnalliset tasa-arvosuunnitelmat hyväksyttiin asetuksen pohjalta työministeriössä, opetusministeriössä, liikenneministeriössä, maa- ja metsätalousministeriössä sekä sosiaali- ja terveysministeriössä. Hallituksen lakiesityksen perusteluissa todettiin, että toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma koskee tasa-arvon edistämistä viranomaisen toimialalla, kuten esimerkiksi perus-, aikuis- tai ammatillisessa koulutuksessa, työvoimapaaluissa, työllisyyden hoidossa tai sosiaalipalveluissa.

Hallituksen esityksen perusteluissa tasa-arvolain uudistamiseksi (HE 90/1994) todettiin myös, että tasa-arvon edistäminen olisi sisällytettävä entistä selkeämmin kaikkeen valmistelutyöhön ja sen tulisi olla osa hallinnon kehittämistä. Hallinnon kehittämistä on arvioitava sekä henkilöstöpolitiikan kannalta että hallinnon asiakkaisiin kohdistuvan toiminnan kannalta. Samalla hallinnon kehittämistyön mahdollisuudet tasa-arvon aktiiviseksi edistämiseksi tulee hyö-

dyntää. Tasa-arvon tulee olla luonnollinen osa toiminnan sisäistä ja ulkoista johtamista. Tasa-arvotoimenpiteiden muotoilu, analysointi ja seuranta on integroitava virastojen toiminnan suunnitteluun ja seurantaan.

Viranomaisen velvollisuutta edistää tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti perusteltiin hallituksen esityksen perusteluissa seuraavasti. Viranomaisen pitkäjänteinen työ perustuu tavoitteisiin ja suunnitelmiin. Esityksellä korostetaan sitä, että suunnitelmallinen ja tavoitteellinen tasa-arvon edistämistyö esimerkiksi erillisin tasa-arvosuunnitelmin tai muuhun suunnitteluun sisältyvin osin on viranomaisen velvollisuus. Säännös on yhdenmukainen työnantajalle asetetun tasa-arvon edistämismääräyksen kanssa.

Vuoden 1995 tasa-arvolain uudistuksessa laajennettiin ja täsmennettiin myös työnantajan edistämismääräyksiä niin, että kaikille työnantajille tuli velvollisuus edistää työelämässä sukupuolten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti ja tasa-arvoa edistävien toimenpiteiden listaa täydennettiin velvollisuudella huolehtia siitä, ettei työntekijä joudu sukupuolisen häirinnän ja ahdistelun kohteeksi. Vähintään 30 työntekijää työllistävillä työnantajille asetettiin velvollisuus sisällyttää henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaan tai työsuojelun toimintaohjelmaan toimenpiteet naisten ja miesten tasa-arvon toteutumisen jouduttamiseksi työpaikoilla. Hallituksen esityksessä perusteltiin työnantajan edistämismääräyksen vahvistamista sillä, että lain aikaisemmat säännökset työnantajan velvoitteista edistää tasa-arvoa eivät ole käytännössä johdaneet sellaisiin muutoksiin työelämässä, joihin lakia säädettäessä haluttiin päästä.

Vuoden 1995 tasa-arvolain uudistuksen jälkeen siis viranomaisille asetettu velvoite toiminnallisen tasa-arvon edistämiseen ja työnantajille asetettu velvoite henkilöstön tasa-arvon edistämiseen olivat pääosin yhdenmukaiset. Sekä viranomaisilta että työnantajilta vaadittiin tavoitteellista ja suunnitelmallista tasa-arvon edistämistä. Kummankaan velvoitteen kohdalla ei käytetty termiä tasa-arvosuunnitelma. Hallituksen esityksen perusteella viranomaisiltakin edellytettiin selvästi joko erillisiä tasa-arvosuunnitelmia tai tasa-arvon edistämisen sisällyttämistä muuhun suunnitteluun toiminnallisen tasa-arvon edistämiseksi. Työnantajille asetetut velvoitteet olivat kuitenkin täsmällisempiä ja ohjaavampia, koska lain 6 §:ssä (työnantajan velvollisuus edistää tasa-arvoa) osoitettiin konkreettisia toimenpiteitä, joita työnantajan tulee toteuttaa sekä lain 6a §:ssä (toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi) edellytettiin toimenpiteiden sisällyttämistä vuosittain muuhun työpaikkakohtaiseen suunnitteluun. Sääntelyn eroavuuden voi nähdä heijastavan tasa-arvon edistämisen kohteen erilaisuutta henkilöstöpoliittisessa ja toiminnallisessa tasa-arvotyössä. Työelämää koskevan tasa-arvotutkimuksen pohjalta oli pystytty identifioimaan sukupuolten tasa-arvon toteutumisessa yleisiä ongelmakohtia, joita esiintyy kaikenlaisissa työorganisaatioissa ja jotka voidaan nimetä laissa pohjaksi kehittämiskohteiden konkreettiselle selvittämiseksi työpaikkakohtaisesti. Sen sijaan toiminnallisen tasa-arvon kohdalla kysymykset ovat hyvinkin erilaisia riippuen kyseessä olevasta toiminnasta tai palvelusta. Tasa-arvotyön kohde on tunnistettava ja määriteltävä toimialue- tai toimintokohtaisesti, eikä edistämisen kohteita voida nimetä lainsäädännössä vastaavalla konkreettisuuden tasolla. Voi ymmärtää, että lainsäädäntö jätti siksi toiminnallisen tasa-arvon edistämiseksi toimijoille suuremman vastuun edistämiskohteiden tunnistamisessa ja määrittelyssä. Tämä merkitsi myös sitä, että toiminnallisen tasa-arvon edistäminen tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti jäi viranomaisille haasteellisemmaksi tehtäväksi kuin henkilöstöpoliittisen tasa-arvon edistäminen työnantajana.

Vuoden 1995 tasa-arvolain uudistuksen jälkeen työpaikkojen henkilöstöpoliittisia tasa-arvosuunnitelmia alettiin laatia lisääntyvästi ja vaikka tasa-arvolain 6§ ja 6a § eivät kirjaimellisesti vaatineet tasa-arvosuunnitelmia, niiden usein tulkittiin tarkoittavan velvollisuutta tasa-arvosuunnitelman laatimiseen tai puhuttiin väljemmin velvollisuudesta työpaikkakohtaiseen tasa-arvosuunnitteluun. Viranomaisten velvollisuus tavoitteelliseen ja suunnitelmalliseen toiminnallisen tasa-arvon edistämiseen jäi vähemmälle huomiolle, eikä lainuudistus tuottanut selvää lisäystä viranomaisten toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien laatimiseen.

Tasa-arvolain uudistuksessa vuonna 2005 tarkennettiin viranomaisen velvollisuutta tasa-arvon edistämiseen (HE 195/2004). Hallituksen esityksen perustelujen mukaan viranomaisten velvollisuutta edistää tasa-arvoa kaikessa toiminnassaan korostettiin valtavirtaistamisperiaatteen täytäntöönpanolla. Hallituksen esityksessä viitattiin vuonna 1995 hyväksytyyn YK:n Pekingin toimintaohjelmaan sekä valtavirtaistamisperiaatteen kirjaamiseen EU:n Amsterdamin sopimukseen. Hallituksen esityksen mukaan yksi Pekingin toimintaohjelman kolmesta pääperiaatteesta oli tasa-arvon edistäminen läpäisyperiaatteella eli valtavirtaistamisen periaatteella. Allekirjoittaessaan Pekingin toimintaohjelman YK:n jäsenvaltiot sitoutuivat kehittämään ja käyttämään uudentyyppistä ja aikaisempaa tehokkaampaa tasa-arvon edistämistä koskevaa strategiaa, jossa tasa-arvon edistämisyrittäminen sisällytetään kaikkeen hallituksen toimintaan. Tätä strategiaa kutsutaan sukupuolten tasa-arvon edistämisen valtavirtaistamiseksi (mainstreaming gender equality). Sillä tarkoitetaan hallintoa koskevien normien, hallintokulttuurin ja menettelyjen kehittämistä niin, että ne tukevat tasa-arvon edistämistä käytännössä ja varmistavat sen toteutumista. Pekingin toimintaohjelmassa valtavirtaistamisen vaatimus esitetään seuraavasti: ”Hallituksen ja muiden instituutioiden on huolehdittava, että sukupuolinäkökulma otetaan tehokkaasti ja näkyvästi huomioon kaikessa toiminnassa ja kaikissa ohjelmissa, eikä päätöksiä tehdä ennen kuin niiden vaikutukset sekä naisiin että miehiin on erikseen tutkittu.” (HE 195/2004).

Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin myös, että lakiehdotuksen valmistelussa on pyritty lisäämään lain täsmällisyyttä sellaisten säännösten osalta, joiden tulkinnassa on esiintynyt horjuvuutta. Tältä osin tavoitteena on ollut erityisesti selkeyttää viranomaisiin ja työnantajiin kohdistuvia velvoitteita edistää tasa-arvoa sekä täsmentää työelämän syrjintäkieltoja.

Vuonna 2005 voimaan tulleen tasa-arvolain uudistuksen jälkeen viranomaisten velvollisuudesta edistää tasa-arvoa säädettiin lain 4 §:ssä seuraavasti:

Viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

Erityisesti tulee muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista.

Naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistäminen tulee ottaa huomioon 1 ja 2 momentissa tarkoitetulla tavalla palvelujen saatavuudessa ja tarjonnassa.

Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan siihen, että tasa-arvon edistämistä koskevissa normeissa ja strategioissa on tapahtunut sekä kansallista että kansainvälistä kehitystä vuoden 1995 tasa-arvolain muutoksen jälkeen. Tähän kehitykseen liittyvät pääperiaatteet on otettu huomioon 4 §:ää koskevassa muutoksessa. Normien osalta viitataan perustuslain vahvistamiseen 6 § 4 momentin säännöksellä sukupuolten tasa-arvon edistämistä ja todetaan, että tasa-arvolain 4 §:n muutoksilla vahvistetaan ja konkretisoidaan viranomaisen tasa-arvon edistämisen velvollisuutta täsmentämällä tasa-arvon edistämiskeinoja. Lisäksi normien osalta viitataan EU:n työelämän yleisen tasa-arvodirektiivin 1 artiklan lisäykseen, jonka mukaan jäsenvaltioiden on otettava aktiivisesti huomioon pyrkimys naisten ja miesten tasa-arvoon muun muassa laatiessaan ja pannesaan täytäntöön lakeja, asetuksia, hallinnollisia määräyksiä, politiikkoja ja toimintaa. Tässä määräyksessä viranomaiselle asetetaan sekä tasa-arvon edistämisen velvoite että hallintotoimintaan kohdistuva velvoite. Velvoite kohdistuu siten myös siihen, kuinka ja millä menetelmillä jäsenvaltio huolehtii tasa-arvon edistämisen velvoitteen toteuttamisesta.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan 4 § 1 momentin muutosten ja lisäysten tavoitteena oli tuoda esille se, että sukupuolten tasa-arvon edistämässä on kysymys paitsi edistämistavoit-

teen omaksumisesta myös velvoitteista tasa-arvon edistämisstrategioiden ja –menetelmien kehittämiseen ja omaksumiseen. Lisäyksellä korostettiin tasa-arvon huomioonottamista kaikenlaisessa viranomaistoiminnassa, kuten asioiden valmistelussa, tutkimus- ja selvitystoiminnassa, tilastoinnissa, päätöksenteossa, seurannassa ja arvioinnissa.

Hallituksen esityksen mukaan tasa-arvon edistämisvelvollisuutta tarkennetaan hallinnon kehittämistä koskevalla velvoitteella. Viranomaisen on luotava ja vakiinnutettava sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan tasa-arvon edistäminen viranomaisen toiminnassa. Tasa-arvon edistäminen tulee rakentaa hallinnon rutiineihin ja menettelyihin niin, että tasa-arvon edistämisen edellytykset turvataan viranomaistoiminnan kaikissa vaiheissa.

Tasa-arvolakiin oli sisällynyt jo aikaisemmin lakimuutoksessa ehdotettua 4 § 2 momenttia vastaava säännös, jonka mukaan viranomaisten on erityisesti muutettava niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista. Hallituksen esityksen mukaan viranomaisen on aktiivisesti selvitettävä, mitkä tekijät estävät tasa-arvon toteutumista ja tämän perusteella ryhdyttävä toimiin tasa-arvon esteiden poistamiseksi. Momentti asettaa siis erityisiä velvoitteita viranomaisen aktiiviselle tiedon hankinnalle tasa-arvon esteistä ja esteiden poistamista koskevien toimenpiteiden ja politiikkojen kehittämiseksi. Tasa-arvon toteutumisen esteiden poistamiseksi voi myös olla tarpeen käyttää niin sanottuja positiivisia erityistoimia.

Uudessa 4 § 3 momentissa täydennettiin ja täsmennettiin 1 ja 2 momentin tasa-arvon edistämisvelvoitteita palvelujen saatavuuden ja tarjonnan osalta. Hallituksen esityksessä todettiin, että tasa-arvon edistäminen tarkoittaa esimerkiksi sitä, että palveluiden tarjonnassa otetaan huomioon tasapuolisesti sekä naisten että miesten tarpeet, arvostukset ja kiinnostuksen kohteet. Näitä kysymyksiä voidaan tutkia esimerkiksi käyttäjämääriä ja käyttäjien tarpeita, arvostuksia ja kiinnostuksia koskevilla selvityksillä. Saatavuudella voidaan tarkoittaa paitsi tarjonnan määrää ja laatua suhteessa kysyntään myös tarjottujen palveluiden ajankohtaa, sijaintiin liittyvää saavutettavuutta ja käyttökelpoisuutta sekä palveluista perittäviä korvauksia ja maksuja. Edelleen hallituksen esityksessä todettiin, että palveluiden saatavuus ja tarjonta voi myös olla yhteydessä positiiviseen erityiskohteluun, milloin tietyn palvelun tarjoamisella pyritään jouduttamaan tosiasiallisen tasa-arvon toteuttamista.

Tasa-arvolain uudistus vuonna 2005 säilytti siis ennallaan viranomaisten velvollisuuden edistää tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti, mutta tätä velvollisuutta täydennettiin velvoitteella edistää tasa-arvoa valtavirtaistamisen periaatteella. Valtavirtaistamisen toteuttaminen näkyi velvollisuutena edistää tasa-arvoa kaikessa toiminnassa sekä velvollisuutena kehittää hallinnon toimintatapoja ja menetelmiä niin, että varmistetaan tasa-arvon edistäminen. Viranomaisilla oli edelleen velvollisuus erityisesti muuttaa tasa-arvon toteutumista estäviä olosuhteita. Lisäksi tasa-arvoa tuli edistää palvelujen tarjonnassa ja saatavuudessa valtavirtaistamisen periaatteella ja muuttaen tasa-arvon toteutumista estäviä olosuhteita. Lakitekstiin ei kirjattu viranomaisille velvoitetta tehdä toimintaansa koskevia tasa-arvosuunnitelmia 4 §:ssä säädettyjen edistämisvelvoitteiden toteuttamiseksi käytännössä. Tältä osin lain uudistuksessa ei selkeytetty sitä, milloin toiminnallisen tasa-arvon edistäminen toteuttaa käytännössä tavoitteellisen ja suunnitelmallisen edistämisen kriteerit. Vuoden 1995 lain uudistuksen yhteydessä, kun 4 §:ään lisättiin edistämisen tavoitteellisuus ja suunnitelmallisuus, viitattiin hallituksen esityksen perusteissa selvästi velvollisuuteen edistää tasa-arvoa esimerkiksi erillisin tasa-arvosuunnitelmin tai osana muuta suunnittelua. Vuoden 2005 uudistuksen yhteydessä ei käsitellä sitä, mikä on toiminnallisen tasa-arvosuunnittelun suhde uuteen valtavirtaistamisen strategiaan, joka edellyttää tasa-arvon edistämistä kaikessa toiminnassa sekä toisaalta tarvittaessa positiivisten erityistoimien käyttämiseen ja velvollisuuteen erityisesti muuttaa tasa-arvoa estäviä olosuhteita. Tavoitteellisen ja suunnitelmallisen tasa-arvon edistämisen tulee kattaa kaikki nämä strategiat, mutta hallituksen esityksessä ei käsitellä sitä, miten käytännössä tasa-arvoa edistetään tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti toteuttaen kaikki asetetut edistämisvelvoitteet ja niihin sisältyvät strategiat.

Lisäksi hallituksen esityksestä käy ilmi, että uudistus tehtiin painottaen uusia edistämisen strategioita ja menetelmiä, mutta huomiota ei kiinnitetty haasteeseen tunnistaa viranomaisten toimintaan liittyviä tasa-arvon kehittämisen haasteita. Kuitenkin ymmärrys siitä, miten sukupuolinäkökulma ja tasa-arvon toteutuminen liittyvät eri viranomaisten toimintoihin ja palveluihin, on perusedellytys tasa-arvon edistämiseksi. Tasa-arvon tavoite on kontekstisidonnainen ja konkreettiset tasa-arvon edistämisen tavoitteet on määriteltävä erikseen eri toimintojen kohdalla. Tavoitteellinen tasa-arvon edistäminen ei voi toteutua, ellei tavoitteita osata määritellä ja konkretisoida eri toimintojen kohdalla.

Vuoden 2005 lain uudistuksessa täsmennettiin myös työnantajan velvollisuutta tasa-arvon edistämiseen. Lain 6 a §:ään otettiin käsite tasa-arvosuunnitelma, ja säädettiin, että työnantajan on toteutettava tasa-arvoa edistävät toimet vuosittain laadittavan tasa-arvosuunnitelman mukaisesti. Henkilöstöpoliittiselle tasa-arvosuunnitelmalle säädettiin myös vähimmäisisältö sekä velvoitettiin työnantaja laatimaan tasa-arvosuunnitelma yhteistyössä henkilöstön edustajien kanssa. Tämän uudistuksen jälkeen yleinen tietoisuus velvoitteesta laatia henkilöstöä koskeva tasa-arvosuunnitelma lisääntyi huomattavasti. Toisaalta käsite tasa-arvosuunnitelma alettiin ymmärtää ensisijaisesti henkilöstöpoliittiseksi tasa-arvosuunnitelmaksi.

Voi myös nähdä, että vuoden 2005 lain uudistuksen jälkeen työnantajia koskevasta tasa-arvon edistämismuutoksesta tuli aikaisempaan verrattuna konkreettisemmin henkilöstöä koskevaa tasa-arvosuunnittelua ohjaava, kun taas viranomaisten edistämismuutoksesta laajeni ja tuli moniulotteisemmaksi sekä käsitteellisemmäksi ja sen ymmärtäminen ja toteuttaminen tulivat entistä vaativammaksi.

Vuoden 2015 alusta tulivat voimaan uusi yhdenvertaisuuslaki ja tasa-arvolain osittaisuudistus. Uudistuksessa tasa-arvolain sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellot laajenivat koskemaan myös sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvaa syrjintää. Lisäksi lakia täydennettiin velvoitteella ennaltaehkäistä sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvaa syrjintää. Viranomaisten toiminnallista tasa-arvon edistämistä koskevaa tasa-arvolain 4 §:ää ei ole ehdotettu hallituksen esityksessä muutettavaksi (HE 19/2014). Kuitenkin toiminnallisen tasa-arvon edistämisen yksi tarkoitus on varmistaa kansalaisten syrjimättömyys viranomaisien asiakkaina ja palvelujen käyttäjinä, ja siksi syrjintäkieltojen laajentaminen ja uusi syrjinnän ennalta ehkäisemisen velvoite heijastuu myös toiminnalliseen tasa-arvon edistämiseen. Myöskään toiminnallisen tasa-arvon edistämisen lähtökohdaksi ei tule ottaa kaksijakoista sukupuoli-käsitystä, vaan lähtökohtana tulee olla käsitys sukupuolen moninaisuudesta.

Tasa-arvolain valvontajärjestelmä on ollut alusta lähtien kaksiportainen. Se on muodostunut tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta. Vuoden 2015 alusta voimaan tulleilla tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain uudistuksilla perustettiin uusi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta. Mitään tasa-arvoasioiden piiri- tai paikallishallintoa ei Suomessa ole järjestetty. Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on aktiivinen tasa-arvolain noudattamisen valvonta. Kuitenkin tasa-arvovaltuutetulle kuuluva valvonta painottuu ohjaavaan ja neuvovaan toimintaan. Havaitessaan, että tasa-arvolaissa säädettyjä velvoitteita ei noudateta tai että lain säännöksiä muutoin rikotaan, tasa-arvovaltuutetun on lain 19 §:n mukaan pyrittävä ohjein ja neuvoin siihen, että lainvastaista menettelyä ei jatketa tai uusita. Tämä on ainoa valvonnan muoto, jota tasa-arvovaltuutettu voi käyttää valvoessaan viranomaisten velvollisuutta toiminnallisen tasa-arvon edistämiseen tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti tasa-arvolain 4 §:n mukaisesti. Viranomaisien tasa-arvon edistämismuutosten rikkomisesta ei ole säädetty seuraamuksia.

Koulutuksen järjestäjien velvollisuudelle vastata oppilaitoskohtaisten toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien laadinnasta ja työnantajien velvollisuudelle laatia henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma on säädetty vahvempi valvonta. Jos tasa-arvovaltuutettu havaitsee, että koulutuksen järjestäjä tai työnantaja ohjeista ja neuvoista huolimatta laiminlyö tasa-arvosuunnitelman laatimisen, tasa-arvovaltuutettu voi asettaa tämän velvollisuuden täyttämiseksi kohtuullisen

määräajan. Lisäksi tasa-arvovaltuutettu voi saattaa tasa-arvosuunnitelmien laatimisen laiminlyönnin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi ja lautakunta voi valtuutetun esityksestä velvoittaa laatimaan tasa-arvosuunnitelman määräajassa sakon uhalla.

Velvoitteita tasa-arvon edistämiseen valvotaan siis vahvemmin, kun ne kohdistuvat koulutuksen järjestäjiin ja työnantajiin kuin niiden kohdistuessa viranomaisiin. Voi kysyä, onko tämä perusteltua, kun esimerkiksi tasa-arvolain uudistusten esitöissä korostetaan, että viranomaisten tulee toimia tasa-arvon edistämiseksi hyvänä esimerkkinä. Toisaalta voi nähdä, että koulutuksen järjestäjien ja työnantajien edistämismääräyksiä on mahdollista valvoa paremmin, koska edistämismääräyksen täyttämiseksi on selkeät kriteerit: tasa-arvosuunnitelman laatiminen ja sille asetettujen vähimmäisvaatimusten täyttäminen. Viranomaisten edistämismääräyksen sisältö on säädetty huomattavasti epämääräisemmin ja tulkinnanvaraisemmin, eikä laki anna selkeää ohjetta siihen, milloin toiminnallinen tasa-arvon edistäminen täyttää tavoitteellisen ja suunnitelmallisen edistämisen kriteerit. Seuraamusten säätäminen viranomaisten edistämismääräyksen rikkomiselle vaatisi sellaista tarkempaa sääntelyä edistämismääräyksen sisällöstä, joka antaisi valvonnalle selkeät kriteerit siitä, milloin velvollisuus on toteutettu. Jos viranomaisten velvollisuus edistää tasa-arvoa ”tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti” muutettaisiin velvollisuudeksi laatia toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma, saataisiin valvonnalle selkeämmät kriteerit ja velvollisuuden rikkomisesta olisi mahdollista säätää myös seuraamus samankaltaisesti kuin on tehty koulutuksen järjestäjän ja työnantajan tasa-arvosuunnittelovelvoitteiden osalta.

1.2.2 Toiminnallisen tasa-arvon toimeenpanon ohjaus

Suomen kansalliset velvoitteet tasa-arvon valtavirtaistamiseen nojaavat etenkin tasa-arvolakiin, sekä kulloinkin voimassa oleviin hallitusohjelmiin, hallitusten tasa-arvo-ohjelmiin ja kansallisen tasa-arvopolitiikan painopistealueisiin.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelma on keskeinen elementti kansallisten tasa-arvotavoitteiden ja toimenpiteiden määrittelyssä. Tasa-arvo-ohjelma kokoaa yhteen keskeisiä hallituksen toimenpiteitä sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän poistamiseksi. Hallituksen tasa-arvo-ohjelman (2012–2015) mukaan:

Tasa-arvoa edistetään kaksoisstrategialla, joka pitää sisällään sekä erityistoimia tasa-arvon esteiden poistamiseksi että sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen kaikkien päätöksentekoon. Tämän mukaisesti tasa-arvo-ohjelma sisältää tavoitteita ja toimenpiteitä eri teema-alueilla sekä omana osionaan kaikkia ministeriöitä koskevia toimia sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseksi valtioneuvoston päätöksenteossa.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelma (2012–2015) sisältää myös yleisen määritelmän sukupuolten tasa-arvosta. Se on seuraava:

Sukupuolten tasa-arvolla tarkoitetaan naisten ja miesten yhtäläisiä oikeuksia ja mahdollisuuksia yhteiskunnassa ja työelämässä. Tasa-arvo on yhdenvertaista kohtelua ja yhtäläisten edellytysten luomista. Tasa-arvon edellytyksenä on sukupuoleen perustuvan syrjinnän poistaminen, myös sen yhdistyessä muihin syrjinnän muotoihin. Sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen kuuluu vallan ja resurssien oikeudenmukainen jakaminen sekä naisten ja miesten erilaisten toimintatapojen ja tarpeiden yhtäläinen arvostaminen. Tasa-arvon tavoittelu on jatkuvaa toimintaa sukupuolten tosiasiallisen tasa-arvon toteuttamiseksi.

Tasa-arvo-ohjelman teemat perustuvat hallitusohjelmaan ja valtioneuvoston selontekoon naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (Valtioneuvoston selonteko 2010). Toiminnallista tasa-arvoa tulee hallituksen tasa-arvo-ohjelman (2012–2015) mukaan edistää erityisesti seuraavissa aiheissa:

Tasa-arvo-ohjelman toimet edistävät hallitusohjelman kolmea painopistettä: köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentäminen, julkisen talouden vakauttaminen sekä kestävä talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukykyyn vahvistaminen.

Lisätietoa tasa-arvon toteutumisesta ja kehittämisalueista näissä teemoissa löytyy esimerkiksi valtioneuvoston selonteosta. Osittain myös tasa-arvo-ohjelman toimenpiteet tuovat esille kehittämiskohteita ja tasa-arvotavoitteita. Hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa on monia ministeriökoh- taisia toimenpiteitä tasa-arvon edistämiseksi tietyissä aiheissa. Toimenpiteet voivat toki koskea yhtä aikaa myös useampaa ministeriötä ja niiden alaista hallintoa.

Lisäksi toiminnallisen tasa-arvon edistämiseksi on määritelty monia toimenpiteitä hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa. Yleiset kaikkia ministeriöitä ja soveltuvilta osin niiden alaista hallintoa koskevat toimenpiteet ovat seuraavat (Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2012–2015):

- Lainsäädäntöhankkeisiin sisällytetään sukupuolivaikutusten arviointi.
- Ministeriöt valmistelevat talousarvioesityksensä sukupuolinäkökulman huomioon ottaen.
- Ministeriöt tuottavat ihmisiä koskevat tiedot ja tilastot sukupuolen mukaan eritellysti.
- Sukupuolinäkökulma valtavirtaistetaan hallinnonalan virastojen ja laitosten tulosohjaukseen.
- Sukupuolinäkökulma sisällytetään virkamiesten ja johdon peruskoulutuk- siin, kuten perehdyttämiskoulutuksiin.
- Jokainen ministeriö valtavirtaistaa sukupuolinäkökulman vähintään yhdellä merkittävällä toimialallaan tai hankkeessaan, jolla on yhtymäkohta hallituk- sen painopistealueiden toimeenpanoon.
- Jokaisessa ministeriössä on toiminnallinen tasa-arvotyöryhmä, joka kokoon- tuu säännöllisesti.
- Jokaisessa ministeriössä on vähintään yhden virkamiehen toimenkuvaan kir- jattu valtavirtaistamisen koordinointi ja edistäminen.
- Ministeriöt raportoivat vuosittain sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen etenemisestä.
- Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä seuraa valtavirtaistamisen etenemistä säännöllisesti ja antaa ministeriöille suosituksia sen tehokkaam- masta toimeenpanosta.
- Kansliapäällikkökokous käsittelee valtavirtaistamisen toimeenpanokysy- myksiä säännöllisesti.
- Toiminnallisten tasa-arvotyöryhmien verkosto tukee toiminnallisten tasa- arvotyöryhmien työtä.

1.2.3 Toiminnallisen tasa-arvon kansainvälinen viitekehys

Suomi allekirjoitti vuonna 1980 ja ratifioi vuonna 1986 YK:n naisten oikeuksien yleissopimuk- sen (Yleissopimus kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamisesta, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW). CEDAW-sopimus edellyttää kaik-

kien naisten syrjinnän muotojen, myös rakenteellisen syrjinnän, poistamista. Lisäksi sopimus asettaa valtiolle positiivisia toimintavelvoitteita naisten aseman parantamiseksi. Sopimusvaltion tulee ryhtyä kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin naisten syrjinnän poistamiseksi ja tasa-arvon edistämiseksi (2. ja 3. artikkelit). Toimenpiteiden tulee olla riittäviä ja tehokkaita. Toimenpiteiden asianmukaisuuden ja riittävyyden arviointiin vaikuttaa muun muassa se, mitä valtiolta voidaan sen kansalliset resurssit huomioon ottaen edellyttää. CEDAW-sopimuksen erityispiirteisiin kuuluu, että valtiolla on nimenomainen velvoite ryhtyä myös tapojen ja käytäntöjen muuttamiseen, eikä vain lakien ja muiden säännösten. Sopimuksen tavoitteena on myös muuttaa naisten ja miesten stereotyyppisiä toimintamalleja ja kaavamaisista roolijakoa naisten ja miesten välillä.

CEDAW-komitea on viitannut työssään nimenomaisesti YK:n Pekingin toimintaohjelmaan (1995) ja sisällyttänyt toimintaohjelman toteuttamisen osaksi seurantatyötään. CEDAW-sopimus ja Pekingin toimintaohjelma muodostavat näin kokonaisuuden, jota sopimusvaltion tulee kansallisesti toteuttaa, ja ne antavat vahvan velvoitteen valtion viranomaisille edistää sukupuolten tasa-arvoa kaikilla tarvittavilla toimenpiteillä sekä toteuttaa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen strategiaa. CEDAW-komitean loppupäätelmiin Suomen 5. ja 6. määräaikaisraportista vuonna 2008 sisältyi kehoitus jatkaa Pekingin toimintaohjelman toteuttamista osana CEDAW-sopimuksen toteuttamista sekä luoda tehokkaammat mekanismit sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toteuttamiseen.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen terminä ja tasa-arvon edistämisen strategiana levisi laajaan tietoisuuteen YK:n neljännessä naisten asemaa käsittelevässä maailmankonferenssissa Pekingissä vuonna 1995. Eri maiden hallitukset hyväksyivät sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen tasa-arvon edistämisen strategiaksi ja toimintaperiaatteeksi sitoutumalla Pekingin toimintaohjelmaan (Peking julistus ja toimintaohjelma 1995). Velvoite sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen kaikilla yhteiskuntapolitiikan aloilla ja kaikessa suunnittelussa, valmistelussa, päätöksenteossa ja toimenpiteiden toteuttamisessa mainitaan kaikkien toimintaohjelman ongelma-alueiden kohdalla johdanto-osan lopussa. Pekingin toimintaohjelman mukaan sukupuolten tasa-arvoa tulee edistää sekä erityistoimenpitein, että valtavirtaistamalla sukupuolinäkökulma kaikkiin yhteiskuntapolitiikan aloihin. Tätä strategiaa on myöhemmin alettu kutsua kaksoisstrategiaksi.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen hyväksyttiin Euroopan unionin toimintaperiaatteeksi perussopimuksen tasolla Amsterdamin sopimuksella vuonna 1997. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen sisältyy myös Lissabonin sopimuksella muutettuun sopimukseen *Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus*, jonka kahdeksannessa artiklassa todetaan valtavirtaistamisen periaate seuraavasti: ”Unioni pyrkii kaikissa toimissaan poistamaan eriarvoisuutta miesten ja naisten välillä sekä edistämään miesten ja naisten välistä tasa-arvoa” (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto 2008). Valtavirtaistamisen lisäksi sukupuolten tasa-arvoa tulee Euroopan Unionissa edistää kaksoisstrategian mukaisesti myös erityistoimenpitein (European Commission 2010: Strategy for equality between women and men 2010–2015). Euroopan unionissa on lisäksi useita direktiivejä, jotka ohjaavat unionin jäsenvaltioiden kansallista tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen liittyvää lainsäädäntöä. (katso lisää myös Tanhua & Leinonen 2011, 11–14; Mustakallio 2005).

Yleisesti ottaen sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen termiä käytetään enemmän puhuttaessa tasa-arvon edistämisen strategioista julkisella sektorilla. Varsinkin Suomessa sukupuolinäkökulman tai tasa-arvon valtavirtaistamista käsittelevässä kirjallisuudessa yleensä puhutaan julkisen sektorin organisaatioista.

1.3 KUNTIEN TOIMINNALLISEN TASA-ARVOSUUNNITTELUN TAUSTA

Kunnissa samoin kuin valtionhallinnossa on painottunut henkilöstöpoliittinen tasa-arvotyö. Toiminnallisen tasa-arvosuunnittelun määrä oli 1990-luvulla vähäinen (Holli, Luhtakallio ja Raevaara 2007). Vielä viime vuosinakin tyypillinen tilanne kunnissa kuitenkin on, että toiminnallinen tasa-arvosuunnittelu on vähäistä ja suurimmalla osalla kuntien toimijoista ei ole lähes mitään tietoa kunnassa tehdystä tasa-arvotyöstä. *Valtavirtaistaminen käytäntöön* –hankkeessa kartoitettiin asiantuntijahaastatteluin kuntien toiminnallista tasa-arvosuunnittelua vuonna 2011, ja tultiin samaan tulokseen (Tanhua ja Leinonen 2011).

Monet kunnat ovat sitoutuneet noudattamaan eurooppalaista peruskirjaa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta paikallishallinnossa. Peruskirja täydentää, selventää ja konkretisoi tasa-arvolain velvoitetta henkilöstöpoliittisesta tasa-arvosuunnitelmasta ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta kunnissa. Se ei velvoita kuntaa laatimaan toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa, mutta toimii hyvin suunnitelman laatimisen tukena. Yhteensä 17 suomalaista kuntaa tai maakuntaa on allekirjoittanut peruskirjan (CCRE 12.9.2013): Espoo, Helsinki, Kaarina, Kerava, Korsnäs, Kuopio, Lahti, Mikkeli, Oulu, Paimio, Salo, Tampere, Turku, Vaasa, Vantaa, Pohjanmaan liitto ja Uudenmaan liitto. Suomalaisten kuntien sitoutuminen voisi olla nopeampaa, esimerkiksi Ruotsissa jo 64 kuntaa on allekirjoittanut peruskirjan (CCRE 12.9.2013).

Suomen Kuntaliiton TASE-projekti 2012–2013 toteutti kunnille kyselyn toiminnallisesta tasa-arvosuunnittelusta vuonna 2011. Kyselyyn saatiin vastauksia 308 kunnasta. Erilaisten kuntaryhmien tai luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vastausten välillä ei TASE-projektin kyselyssä nouse näkyviin selkeitä, säännönmukaisia eroja. Kyselyn vastauksissa suurimmat erot ovat naisten ja miesten välillä riippumatta kunnasta tai vastaajan asemasta: naiset suhtautuvat kautta linjan kriittisemmin tasa-arvon toteutumiseen kunnissa ja arvioivat miespuolisia vastaajia negatiivisemmin kuntien onnistumista tasa-arvon edistämisessä ja siihen liittyvien tavoitteiden asettamisessa. TASE-projektin kysely antaa kuvan siitä, mitä viranhaltijat ja luottamushenkilöt Suomen kunnissa ajattelevat tasa-arvolain toteutumisesta ja tasa-arvon edistämisen organisoinnista kunnissa.

1.4 SELVITYKSEN TAVOITTEET

Hallituksen tasa-arvo-ohjelman 2012 – 2015 mukaan tutkitaan mahdollisuutta säätää viranomaisille tasa-arvolaisissa velvoite toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman laatimiseen. Tasa-arvo-ohjelmassa todetaan, että tasa-arvolain säännöstä viranomaisen velvollisuudesta edistää sukupuolten tasa-arvoa on tarpeen harkita täsmennettäväksi siten, että viranomaisille säädettäisiin nimenomainen toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman laatimisen velvoite ja velvoitteelle valvontajärjestelmä.

Tämän selvitystyön tehtävänä on koota taustatietoa tasa-arvolain 4 §:ään perustuvasta viranomaisen velvollisuudesta edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa, sekä hankkia tietoa siitä, mitä lisäarvoa toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma voisi tuoda verrattuna siihen, mitä tasa-arvolain toiminnallista tasa-arvon edistämistä koskeva 4 §:n säännös nyt jo edellyttää. Selvitystyön tehtävänä on myös arvioida, tulisiko viranomaisille säätää tasa-arvolaisissa toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman velvoite ja velvoitteelle valvontajärjestelmä.

1.5 SELVITYKSEN TOTEUTUS

Selvitystä varten kerättiin tietoa ja näkemyksiä viranomaisten tasa-arvosuunnittelusta kyselyn ja haastattelujen avulla, sekä analysoimalla organisaatioiden toiminnallisia tasa-arvosuunnitelmia. Kysely ja haastattelut kohdennettiin neljän ministeriön alaisessa hallinnossa valtion alue- ja paikallishallintoon, sekä keskushallinnon virastoille. Lisäksi kyselyyn ja haastatteluihin osallistui itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja kuntia. Valtion keskushallinnosta kerättiin tietoa tekemällä haastatteluja ministeriöissä ja analysoimalla ministeriöiden toiminnallisia tasa-arvosuunnitelmia. Myös asiakasnäkökulmaa selvitettiin haastatteluin. Kyselyyn vastasi 105 viranomaista, viranomaishaastatteluja tehtiin 53 ja asiakasnäkökulmasta haastatteluihin osallistui 11 henkilöä. Toiminnallisia tasa-arvosuunnitelmia otettiin analyysiin 24 kappaletta. Selvitys toteutettiin syksyn 2014 aikana.

Empiirisen materiaalin lisäksi selvitys perustuu suomalaiseen ja kansainväliseen sukupuolinnäkökulman valtavirtaistamista ja julkisen sektorin tasa-arvon edistämistä käsittelevään kirjallisuuteen. Kirjallisuutta on käytetty etenkin toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien sisällön analyysissä. Selvityksen toteuttajilla on myös pitkä kokemus käytännön tasa-arvotyöstä. Tämä kokemus luo pohjaa toiminnallisen tasa-arvosuunnittelun nykytilan ja tasa-arvolain vaikutusten arviointiin.

1.5.1 Kysely viranomaisille toiminnallisesta tasa-arvosuunnittelusta

Kysely toimi esikartoituksena selvityksen haastattelututkimukselle. Kysely ja haastattelut kohdennettiin neljän ministeriön alaisessa hallinnossa valtion alue- ja paikallishallintoon, sekä keskushallinnon virastoille. Neljä valittua ministeriötä ovat sisäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, sekä opetus- ja kulttuuriministeriö. Selvitys ei kuitenkaan käsittele oppilaitosten toiminnallista tasa-arvosuunnittelua, josta on jo olemassa selvityksiä. Opetus- ja kulttuuriministeriön alaisesta hallinnosta valittiin kyselyyn ja haastatteluihin osallistujiksi aluehallintovirastojen kirjastotarkastajia ja liikunta- ja nuorisotoimen tarkastajia. Neljän ministeriön alainen hallinto valittiin kyselyn kohteeksi, jotta kysely ja haastattelut saataisiin rajattua mielekkäällä tavalla. Kysely ja haastattelut suunniteltiin niin, että ne tuottavat etenkin laadullista aineistoa viranomaisten toiminnallisesta tasa-arvosuunnittelusta. Tarkoitus ei ollut kattaa kaikkia Suomen viranomaisia, vaan kysely ja haastattelut kohdennettiin systemaattisella tavalla valittuihin organisaatioihin. Valtionhallinnon organisaatioiden lisäksi kyselyyn ja haastatteluihin kutsuttiin valikoiden kuntia, sekä itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset. Kunnista muutama osallistuja edustaja oli luottamushenkilö, mutta näitä mielipiteitä on käsitelty yhdessä viranhaltijoiden mielipiteiden kanssa.

Kyselyyn viranomaisten toiminnallisesta tasa-arvosuunnittelusta saatiin yhteensä 105 valmista vastausta. Vastauskutsuja lähetettiin 101. Kutsun saajilla oli mahdollisuus myös lähettää kyselykutsua eteenpäin organisaatioissaan useammallekin henkilölle, joten tarkkaa vastausprosenttia ei voida laskea. Yleisellä tasolla voidaan sanoa, että kysely saavutti hyvin organisaatiot, joille se suunnattiin. Tilanne vaihtelee kuitenkin eri ministeriöiden alaisessa hallinnossa. Kysely toimi haastattelujen esikartoituksena, ja haastatteluilla täydennettiin tietoja myös niistä organisaatioista, jotka eivät vastanneet kyselykutsuun.

TE-toimistoista saatiin runsaasti vastauksia, sillä linkkiä oli lähetetty laajasti eteenpäin Uudenmaan TE-toimistossa. Näin ollen TE-toimistojen vastaajat ovat myös muiden organisaatioiden vastaajista siinä mielessä poikkeava ryhmä, että vastaajat eivät olleet valikoituneet sen mukaan, että heillä olisi erityisesti tietoa toiminnallisesta tasa-arvosuunnittelusta tai heidän työhönsä kuuluisi siitä vastaaminen koko organisaation tasolla. Muiden organisaatioiden osalta painottuvat sellaisten ihmisten vastaukset, joilla on erityisesti tietoa organisaationsa toiminnallisesta tasa-arvosuunnittelusta ja jotka ovat esimerkiksi osallistuneet organisaationsa toiminnallisen

tasa-arvosuunnitelman tekoon. Tästä erosta johtuen kyselyn tuloksia on tässä raportissa käsitelty sekä kokonaisuudessaan, että TE-toimistot pois lukien. TE-toimistot pois lukien valmiita vastauksia kyselyyn saatiin 38.

1.5.2 Haastattelut viranomaisille toiminnallisesta tasa-arvosuunnittelusta

Haastattelujen kohderyhmät olivat muutoin samat kuin kyselynkin kohderyhmät, mutta haastatteluin kerättiin tietoa myös valtion keskushallinnosta. Tämä valinta johtui siitä, että ministeriöiden osalta toiminnallisesta tasa-arvosuunnittelusta oli tilaajalla ja toteuttajilla jo ennestään yleiskäsitys, joten kyselyä ei lähetetty ministeriöihin, vaan ne osallistuivat suoraan haastattelututkimukseen ja niiden toiminnalliset tasa-arvosuunnitelmat sisällytettiin analyysiin.

Haastatteluihin kutsuttiin myös ne organisaatiot, jotka eivät olleet kyselykutsusta huolimatta vastanneet kyselyyn. Lisäksi haastatteluilla täydennettiin kyselyyn vastanneista organisaatioista saatua tietoa: yhteensä 32 vastaajaa jätti kyselyn yhteydessä yhteystietonsa haastattelun tekoa varten ja lähes kaikkiin yhteystietonsa kyselyssä jättäneisiin otettiin yhteyttä myös haastattelun tekemistä varten. Viranomaisten haastatteluja tehtiin yhteensä 53 kappaletta. Haastattelut olivat noin puolen tunnin puhelinhaastatteluja.

1.5.3 Toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien sisällön analyysi

Selvityksessä analysoitiin 24 organisaation toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman sisältöä. Näistä organisaatioista 8 on ministeriöiden toiminnallisia tasa-arvosuunnitelmia, 7 valtion alue- ja paikallishallinnon suunnitelmia, sekä 9 kuntien suunnitelmia.

1.5.4 Ryhmähaastattelu asiakkaiden kokemuksista julkisten palveluiden käyttäjinä

Selvityksessä haluttiin viranomaisten lisäksi haastatella asiakasnäkökulmasta viranomaisten palvelujen käyttäjiä. Koska julkisten organisaatioiden palvelut ovat keskenään hyvin erilaisia, päätettiin keskittyä asiakkaiden osalta yhteen organisaatioon, joksi valittiin Helsingin nuorisosiankeskus. Haastattelut toteutettiin ryhmähaastatteluna yhdellä nuorisotalolla Helsingissä. Haastatteluun osallistui 11 nuorta.

2 SELVITYKSEN TULOKSET TOIMINNALLISEN TASA-ARVOSUUNNITTELUN EDISTÄMISESTÄ

Kappaleessa 2.1. kerrotaan viranomaisten kokemukset ja näkemykset toiminnallisen tasa-arvon edistämisestä. Tulokset perustuvat sekä kyselyyn että haastatteluihin. Kappaleessa 2.2. kerrotaan kirjallisten toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien sisällön analyysiin perustuvat tulokset. Kappaleessa 2.3. puolestaan kerrotaan asiakasnäkökulmaa kuvaavien haastattelujen tulokset.

2.1 VIRANOMAISTEN KOKEMUKSET JA NÄKEMYKSET TOIMINNALLISESTA TASA-ARVOSTA

Tämä kappale perustuu viranomaisten kokemuksiin ja näkemyksiin, joita selvitettiin kyselyn ja haastattelun avulla.

2.1.1 Kuinka monella selvitykseen osallistuneella organisaatiolla on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma?

Kysymys siitä, kuinka monella selvitykseen osallistuneella organisaatiolla on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma, on tärkeä kahdesta syystä. Ensinnäkin se osoittaa, että kysymykseen ei aina löytynyt yksiselitteistä vastausta. Voidaankin todeta, että on tärkeää määritellä, mitä toiminnallisella tasa-arvosuunnitelmalla tarkoitetaan ja tuleeko sen olla organisaatiokohtainen, organisaatioiden yhteinen, tai esimerkiksi toimintokohtainen. Toiseksi kysymys on tärkeä sen takia, että on selvityksen kannalta olennaista, kuinka hyvin kysely ja haastattelut tavoittivat vastaajia sekä organisaatioista, joissa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma, että organisaatioista, joissa ei ole toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa. Yhteenvetona voidaan sanoa, että sekä kyselyllä että haastatteluilla tavoitettiin viranomaisia sekä sellaisista organisaatioista, joissa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma, että sellaisista organisaatioista, joissa ei ole toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa. Selvitys tuo siis esille viranomaisten mielipiteitä tässä mielessä erilaisista organisaatioista.

Lukuja siitä, kuinka monen selvitykseen osallistuneen viranomaisen organisaatiossa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma, ei tule lukea toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien määrää julkisissa organisaatioissa kuvaavana tietona. Selvitys tuo toki esille sen, että toiminnallisia tasa-arvosuunnitelmia on tällä hetkellä olemassa julkisissa organisaatioissa, mutta määristä ei voida tehdä johtopäätöksiä tämän selvityksen perusteella. Seuraavaksi käsitellään kyselyn ja haastattelujen tuloksia tarkemmin.

Sekä kyselyissä että haastatteluissa kysyttiin osana toiminnallisen tasa-arvosuunnittelun organisointia, onko organisaatiolla toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma. Tähän kysymykseen ei aina löydy yksiselitteistä vastausta. Vastaus riippuu ensinnäkin siitä, mikä lasketaan toiminnalliseksi tasa-arvosuunnitelmaksi. Tuleeko toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman olla organisaatiokohtainen? Esimerkiksi aluehallintovirastoissa on nyt tehty kaikkien aluehallintovirastojen yhteinen valtakunnallinen toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma. Se sisältää kuitenkin myös aluehallintovirastokohtaisesti tiedot kunkin AVI:n työryhmästä, sekä kussakin AVI:ssa toteutetut pilotit. Toisaalta esimerkiksi ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteinen valtakunnallinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma sisältää kappaleen toiminnallisesta tasa-arvosta, mutta ei organisaatiokohtaisia tietoja. Tässä selvityksessä on pääsääntöisesti lähdetty siitä, että voidaan ajatella aluehallintovirastoilla olevan toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma, kun taas ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteisen suunnitelman ei nähdä olevan organisaatiokohtainen suunnitelma. Nämä ovat kuitenkin määrittelykysymyksiä, ja kukin kyselyn ja haastattelujen vastaaja on saattanut määritellä suunnitelman olemassaolon ja organisaatiokohtaisuuden omalla tavallaan.

Lisäksi kyselyn ja haastattelujen tuloksiin vaikuttaa myös se, kuinka hyvin kukin vastaaja on ollut tietoinen henkilöstöpoliittisen ja toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman käsitteistä. Osa haastatteluihin osallistuneista kertoo, että organisaatiolla on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma, mutta myöhemmässä tarkastelussa paljastui, että kyseinen suunnitelma käsittelee vain organisaation henkilöstöpoliittista tasa-arvoa. Lisäksi vastaukset riippuvat myös siitä, miten kukin vastaaja on ollut tietoinen oman organisaationsa toiminnallisen tasa-

arvosuunnitelman olemassa olosta. Seuraavat taulukot kertovat, miten hyvin kysely tavoitti vastaajia sekä organisaatioista, joissa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma, että organisaatioista, joissa ei ole toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa. Luvut täytyy kuitenkin nähdä suuntaa antavina, koska suunnitelman olemassa olon määrittelyissä ja tietoisuudessa on eroja.

Taulukko 1. Toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien määrä kyselyyn vastanneiden organisaatioissa (kaikki vastaajat)

Vastausvaihtoehdot	Vastaukset
Kyllä, organisaatiossa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma.	26,92% 28
Kyllä, organisaatiossa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma osana muuta suunnitelmaa / suunnitelmia.	10,58% 11
Kyllä, organisaatiossa on useampia toiminnallisia tasa-arvosuunnitelmia.	0,96% 1
En osaa sanoa, onko organisaatiossa toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa.	52,88% 55
Ei, organisaatiossa ei ole toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa.	8,65% 9
Yhteensä	104

Taulukko 2. Toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien määrä kyselyyn vastanneiden organisaatioissa (muut paitsi TE-toimistot)

Vastausvaihtoehdot	Vastaukset
Kyllä, organisaatiossa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma.	45,95% 17
Kyllä, organisaatiossa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma osana muuta suunnitelmaa / suunnitelmia.	13,51% 5
Kyllä, organisaatiossa on useampia toiminnallisia tasa-arvosuunnitelmia.	2,70% 1
En osaa sanoa, onko organisaatiossa toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa.	27,03% 10
Ei, organisaatiossa ei ole toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa.	10,81% 4
Yhteensä	37

Taulukosta 1 nähdään, että kaikkia vastaajia tarkasteltaessa 40 vastaajaa eli 38 prosenttia vastaajista on organisaatioista, joissa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma. Taulukosta 2 nähdään, että kun tarkastellaan muita organisaatioita kuin TE-toimistoja, 23 vastaajaa eli 62 prosenttia vastaajista on organisaatioista, joissa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma.

Osa vastaajista kertoo, että heidän organisaationsa toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma on osana muuta suunnitelmaa. Tämä tarkoittaa yleensä sitä, että samassa suunnitelmassa on käsitelty sekä tasa-arvoa että yhdenvertaisuutta organisaation palveluissa ja toiminnoissa. Lisäksi saatetaan toiminnallisen tasa-arvon lisäksi käsitellä samassa suunnitelmassa myös henkilöstöpoliittista tasa-arvoa. Joissakin organisaatioissa suunnitelma käsittää, kuten eräs haastateltava asian kuvaa, ”koko paketin”: sekä toiminnallisen että henkilöstöpoliittisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden. Pieni osa niistä, jotka kertovat toiminnallisen tasa-arvon olevan osana muuta suunnitelmaa, tarkentavat sen olevan osa esimerkiksi strategia-asiakirjaa.

Haastatelluista 53 viranomaisesta 38 kertoo, että heidän organisaatiossaan on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma ja 15 kertoo, että heidän organisaatiossaan ei ole toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa. Haastatelluista 72 prosenttia siis kertoo, että heidän organisaatiossaan on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma. Kuitenkin haastattelijoiden näkemyksen mukaan lähes neljäsosan vastaajan kohdalla kyse on todellisuudessa henkilöstöpoliittisesta tasa-arvosuunnitelmasta, eikä organisaatiosta löytynyt toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa, kun sitä pyydettiin lähettämään sähköpostitse. Lisäksi vastauksien yksiselitteisyyttä hämmentävät edelleen tulokset siitä, tuleeko toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman olla organisaatiokohtainen vai riittääkö esimerkiksi valtakunnallisen tason monien organisaatioiden yhteinen suunnitelma. Haastattelijoiden arvion mukaan voidaan sanoa, että karkeasti arvioiden reilu puolet haastatteluihin osallistuneista viranomaisista työskentelee organisaatiossa, jossa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma.

Haastatteluissa tulee ilmi myös se, että toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien teko on melko uusi asia. Haastattelujen mukaan vain harvassa organisaatiossa oli tehty toiminnallisia tasa-arvosuunnitelmia jo useita eri vuosina. Tämä johtunee kuitenkin myös siitä, että useilla haastatelluilla ei ollut tietoa toiminnallisen tasa-arvon historiasta. Osassa haastatteluja tulee esille tämä historia etenkin valtion keskushallinnossa. Muutamat haastateltavat kertovat toiminnallisen tasa-arvon edistämisestä muutamankin vuosikymmenen perspektiivillä ja eri organisaatiomuutoksien vaikutuksista toiminnalliseen tasa-arvotyöhön. Tällöin ei kuitenkaan välttämättä puhuta kirjallisesta suunnitelmasta vaan muusta toiminnallisen tasa-arvon edistämistyöstä.

2.1.2 Toiminnallisen tasa-arvosuunnittelun organisointitavat

Toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman tekeminen voi olla yksi osa toiminnallisen tasa-arvon edistämisen organisointia. Seuraavista taulukoista nähdään, miten toiminnallinen tasa-arvosuunnittelu on kyselyyn vastanneiden viranomaisten mukaan organisoitu heidän organisaatioissaan. Kysymykseen oli mahdollista rastittaa useampia organisointitapoja samanaikaisesti. Kyselyn vastaukset on eritelty kahteen taulukkoon sen mukaan, onko organisaatiossa toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma vai ei. Yhteenvetona voidaan todeta, että toiminnallisen tasa-arvon organisointitavat ovat kuitenkin selvästi monipuolisempia niissä organisaatioissa, joissa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma. Ne vastaajat, jotka kertovat, että heidän organisaatiossaan ei ole toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa tai että he eivät tiedä onko heidän organisaatiossaan toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa, ovat myös useammin vastanneet, etteivät tiedä, miten toiminnallisen tasa-arvon edistäminen on organisoitu.

Taulukko 3. Toiminnallisen tasa-arvosuunnittelun organisointi organisaatioissa, joissa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma (kaikki vastaajat)

Vastausvaihtoehdot	Vastaukset
Toiminnallista tasa-arvoa käsitellään osana strategiatyötä.	30,00% 12
Toiminnallisen tasa-arvon edistäminen on organisaation johdon vastuulla.	50,00% 20
Toiminnallisen tasa-arvon edistäminen organisaatiossa kuuluu tietyn henkilön toimenkuvaan ja on hänen vastuullaan huolehtia sen organisoinnista koko organisaatiossa.	17,50% 7
Toiminnallisen tasa-arvon edistäminen organisaatiossa kuuluu tietyille ryhmälle ja on heidän vastuullaan huolehtia sen organisoinnista.	30,00% 12
Organisaatiomme kuuluu samanlaisten organisaatioiden yhteiseen toiminnallisen tasa-arvon verkostoon.	25,00% 10
Toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman avulla.	65,00% 26
En osaa sanoa, miten toiminnallisen tasa-arvon edistäminen on organisoitu.	7,50% 3
Muulla tavalla. Miten?	7,50% 3
Vastaajat yhteensä: 40	

Taulukko 4. Toiminnallisen tasa-arvosuunnittelun organisointi organisaatioissa, joissa ei ole toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa (kaikki vastaajat)

Vastausvaihtoehdot	Vastaukset
Toiminnallista tasa-arvoa käsitellään osana strategiatyötä.	1,61% 1
Toiminnallisen tasa-arvon edistäminen on organisaation johdon vastuulla.	11,29% 7
Toiminnallisen tasa-arvon edistäminen organisaatiossa kuuluu tietyn henkilön toimenkuvaan ja on hänen vastuullaan huolehtia sen organisoinnista koko organisaatiossa.	1,61% 1
Toiminnallisen tasa-arvon edistäminen organisaatiossa kuuluu tietyille ryhmälle ja on heidän vastuullaan huolehtia sen organisoinnista.	1,61% 1
Organisaatiomme kuuluu samanlaisten organisaatioiden yhteiseen toiminnallisen tasa-arvon verkostoon.	6,45% 4
Toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman avulla.	1,61% 1
En osaa sanoa, miten toiminnallisen tasa-arvon edistäminen on organisoitu.	80,65% 50
Muulla tavalla. Miten?	3,23% 2
Vastaajat yhteensä: 62	

Taulukkoa 3 tarkasteltaessa voi myös huomata, että vain 65 prosenttia niistä vastaajista, jotka kertovat että heidän organisaatiossaan on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma, ovat kysyttäessä organisointitavoista vastanneet suunnitelman olemassa olon yhdeksi organisointitavaksi. Tämä johtunee siitä, että vastaaja ei ole nähnyt suunnitelmaa organisointitapana, vaikka suunnitelma onkin olemassa. Sen sijaan vastaaja on saattanut nähdä, että organisointitapa on ennemminkin

esimerkiksi se, että toiminnallisen tasa-arvon edistäminen on tietyn ryhmän vastuulla tai johdon vastuulla. Taulukosta 4 nähdään, että myös niissä organisaatioissa, joissa ei ole toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa, noin 11 prosenttia on vastannut toiminnallisen tasa-arvon edistämisen olevan johdon vastuulla. Toiminnallisen tasa-arvon organisointitavat ovat kuitenkin selvästi monipuolisempia niissä organisaatioissa, joissa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma.

Taulukosta 3 nähdään, että vastaajista, jotka tulevat organisaatioista joissa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma, 30 prosenttia kertoo että toiminnallista tasa-arvoa käsitellään osana strategiatyötä, 50 prosenttia kertoo että toiminnallisen tasa-arvon edistäminen on johdon vastuulla, 30 prosenttia kertoo että toiminnallisen tasa-arvon edistäminen organisaatiossa kuuluu tietylle ryhmälle, ja 25 prosenttia kertoo että organisaatio kuuluu samanlaisten organisaatioiden yhteiseen toiminnallisen tasa-arvon verkostoon. Toisin sanoen toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman olemassa olo ja toiminnallisen tasa-arvon edistämiseen liittyvien verkostojen olemassa olo liittyvät myös toisiinsa. Samoin toiminnallinen tasa-arvo on useammin osana strategiatyötä ja johdon vastuulla niissä organisaatioissa, joissa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma.

Vastaukset kohdassa muulla tavalla sisältävät lähinnä tarkentavia kommentteja suunnitelman ja tasa-arvotyöryhmän toiminnasta. Lisäksi yksi vastaaja tuo esille, että vaikka hän ei tiedä, miten tasa-arvon edistäminen on organisoitu, tasa-arvon toteutuminen näkyy hänen mielestään arjen työssä. Yksi vastaaja myös tarkentaa, että toiminnallisen tasa-arvon edistämistä ei ole organisoitu mitenkään.

Seuraavissa taulukoissa esitetään vielä kyselyn tulokset TE-toimistojen vastaajat pois lukien. Myös näiden vastausten tarkastelusta voidaan vetää se johtopäätös, että toiminnallisen tasa-arvon organisointitavat ovat monipuolisempia niissä organisaatioissa, joissa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma. Myös vastaajat niistä organisaatioista, joissa ei ole toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa, ovat TE-toimistojen vastaukset pois lukien hieman useammin osanneet tarkentaa, miten toiminnallisen tasa-arvon edistäminen on organisoitu: taulukon 5 mukaan vain 50 prosenttia vastaajista, joiden organisaatiossa ei ole toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa, kertoivat etteivät osaa sanoa, kuinka toiminnallisen tasa-arvon edistäminen on organisoitu.

Taulukko 5. Toiminnallisen tasa-arvosuunnittelun organisointi organisaatioissa, joissa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma (muut paitsi TE-toimistot)

Vastausvaihtoehdot	Vastaukset
Toiminnallista tasa-arvoa käsitellään osana strategiatyötä.	30,43% 7
Toiminnallisen tasa-arvon edistäminen on organisaation johdon vastuulla.	34,78% 8
Toiminnallisen tasa-arvon edistäminen organisaatiossa kuuluu tietyn henkilön toimenkuvaan ja on hänen vastuullaan huolehtia sen organisoinnista koko organisaatiossa.	26,09% 6
Toiminnallisen tasa-arvon edistäminen organisaatiossa kuuluu tietylle ryhmälle ja on heidän vastuullaan huolehtia sen organisoinnista.	43,48% 10
Organisaatiomme kuuluu samanlaisten organisaatioiden yhteiseen toiminnallisen tasa-arvon verkostoon.	39,13% 9
Toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman avulla.	78,26% 18
En osaa sanoa, miten toiminnallisen tasa-arvon edistäminen on organisoitu.	0,00% 0
Muulla tavalla. Miten?	13,04% 3
Vastaajat yhteensä: 23	

Taulukko 6. Toiminnallisen tasa-arvosuunnittelun organisointi organisaatioissa, joissa ei ole toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa (muut paitsi TE-toimistot)

Vastausvaihtoehdot	Vastaukset
Toiminnallista tasa-arvoa käsitellään osana strategiatyötä.	0,00% 0
Toiminnallisen tasa-arvon edistäminen on organisaation johdon vastuulla.	21,43% 3
Toiminnallisen tasa-arvon edistäminen organisaatiossa kuuluu tietyn henkilön toimenkuvaan ja on hänen vastuullaan huolehtia sen organisoinnista koko organisaatiossa.	7,14% 1
Toiminnallisen tasa-arvon edistäminen organisaatiossa kuuluu tietylle ryhmälle ja on heidän vastuullaan huolehtia sen organisoinnista.	7,14% 1
Organisaatiomme kuuluu samanlaisten organisaatioiden yhteiseen toiminnallisen tasa-arvon verkostoon.	28,57% 4
Toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman avulla.	7,14% 1
En osaa sanoa, miten toiminnallisen tasa-arvon edistäminen on organisoitu.	50,00% 7
Muulla tavalla. Miten?	0,00% 0
Vastaajat yhteensä: 14	

Seuraavaksi tarkastellaan, minkälaisia toimenpiteitä toiminnallisen tasa-arvon edistämiseksi on vastaajien organisaatioissa on tehty. Samalla tarkastellaan myös yksityiskohtaisemmin sitä, minkälainen prosessi toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman laatiminen voi olla.

2.1.3 Toiminnallisen tasa-arvon edistäminen suunnitelman avulla ja ilman suunnitelmaa

Sekä kysely että haastattelut lähtivät liikkeelle kysymyksellä siitä, onko vastaajan organisaatiossa edistetty toiminnallista tasa-arvoa. Kysymys toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman olemassa olosta kysyttiin vasta myöhemmin. Tässä tarkastellaan näitä kysymyksiä yhdessä. Taulukosta 7 nähdään, että niistä kyselyyn vastanneista, joiden organisaatiossa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma, 58 prosenttia kertoo, että toiminnallista tasa-arvoa on edistetty pitkäkestoisilla toimenpiteillä ja 55 prosenttia että toiminnallista tasa-arvoa on edistetty lyhytkestoisilla toimenpiteillä. Niistä kyselyyn vastanneista, joiden organisaatiossa ei ole toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa, vain 11 prosenttia kertoo, että toiminnallista tasa-arvoa on edistetty pitkäkestoisilla toimenpiteillä. Samoin niistä vastaajista, jotka eivät osaa sanoa onko heidän organisaatiossaan toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa, vain 9 prosenttia kertoo, että toiminnallista tasa-arvoa on edistetty pitkäkestoisilla toimenpiteillä. Toisaalta kyselyn vastauksia tarkemmin tarkasteltaessa nämä luvut pienenevät edelleen, sillä osa vastaajista on rastinut kohdan vain tähdentääkseen, että toimenpiteitä ei ole tehty. Samoin niiden vastaajien kohdalla, joiden organisaatioissa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma, esille tuodut toimenpiteet eivät kuitenkaan aina koske toiminnallista tasa-arvoa, vaan esimerkiksi henkilöstöpoliittista tasa-arvoa.

Taulukko 7. Toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman ja edistämistoimien suhde (kaikki vastaajat)

	Onko toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma?			
Onko organisaatiossanne ja/tai yksikössänne edistetty toiminnallista tasa-arvoa? Voit valita useammankin kohdan.	On, prosenttia vastanneista (40 kpl)	Ei, prosenttia vastanneista (9 kpl)	En osaa sanoa, prosenttia vastanneista (55 kpl)	Yhteensä, prosenttia vastanneista (104 kpl)
Kyllä, pitkäkestoilla toimenpiteillä	58 %	11 %	9 %	28 %
Kyllä, lyhytkestoilla toimenpiteillä	55 %	33 %	9 %	29 %
Kyllä, muulla tavoin	23 %	22 %	4 %	13 %
Ei	5 %	67 %	27 %	22 %
En osaa sanoa	8 %	0 %	60 %	35 %

Tarkasteltaessa kyselyn tuloksia tarkemmin huomataan, että toimenpiteitä löytyy lähinnä vain niistä organisaatioista, joissa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma. Ne vastaajat, joiden organisaatiossa ei ole toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa, ovat saattaneet rastittaa toimenpiteitä on tehty kohdan vain tarkentaakseen, että toimenpiteitä ei ole tehty.

Käsittääkseni ei, mutta koen tasa-arvon toteutuvan hyvin jo nykyisellään.

En ole huomannut toimenpiteitä.

Luulen, että tasa-arvoa pidetään niin itsestään selvänä, että asia ei juuri käytännön tasolla tule esille. Joku koulutus muistaakseni on aiheesta ollut.

Seuraavaksi kerrotaan kyselyn ja haastattelujen perustella viranomaisten kokemuksista toiminnallisen tasa-arvon edistämistoimista niistä organisaatioista, joissa ei ole toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa. Näissä organisaatioissa toiminnallista tasa-arvoa on pääsääntöisesti edistetty koulutuksella ja sukupuolivaikutusten arvioinnilla.

Tehty sukupuolivaikutusten arviointia useassa eri toiminnassa.

Yksittäiset henkilöt perehtyneet ja kouluttautuneet.

Kuulimme tilastoasiantuntijaa, joka kertoi, miltä hallinnonalan toimintaa koskevat tilastot näyttävät sukupuolinäkökulmasta.

Viimeksi kokouksessa listasimme hallituksen lakiesitykset, joissa on mainittu sukupuolivaikutusten arviointiin ja yhdenvertaisuuteen liittyen jotain.

Muutamassa vastauksessa kerrotaan, että vaikka organisaatiokohtaista suunnitelmaa ei ole, on toiminnallisen tasa-arvon edistämiseksi muita pitkäkestoisia mekanismeja.

On AVI:en yhteinen työryhmä ja virastokohtaiset ryhmät.

Poliisin peruskoulutuksessa otetaan huomioon tasa-arvo asioihin läpäisyperiaatteella.

Osa vastaajista myös kertoo, että tasa-arvo on huomioitu kaikessa toiminnassa, eikä tästä syystä tarvita toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa.

Ei ole ollut tarvetta erityisille toimenpiteille koska toiminta on lähtökohtaisesti sen luonteista että ongelmia ei ole ollut ja tasa-arvoasiat otetaan jo huomioon kaikessa toiminnassa.

Ne vastaajat, joiden organisaatiossa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma, osaavat kertoa paremmin toiminnallisen tasa-arvon edistämistoimista. Osa tosin kertoo vastauksissaan myös henkilöstöpoliittisen tasa-arvon edistämisestä. Näitä vastauksia ei ole otettu mukaan tähän selvitukseen. Seuraavaksi kerrotaan kyselyyn ja haastatteluihin vastanneiden viranomaisten kertomia pitkäkestoisia toimenpiteitä toiminnallisen tasa-arvon edistämiseksi niistä organisaatioista, joissa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma.

Vastaajat, joiden organisaatiossa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma, kertovat ensinnäkin kuvauksia toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman laatimisen prosessista. Esimerkiksi eri kuntien tasa-arvosuunnitelman laatiminen ja aluehallintovirastojen valtakunnallisen yhteisen toiminnallisen tasa-arvostrategian laatiminen vaikuttavat kiinnostavilta prosesseilta. Kuntien haastateltavat kuvaavat omia toiminnallisen tasa-arvosuunnitelmien teon prosessejaan seuraavasti.

Meillä kaupungin toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma sisältää kaikkien palvelualueiden osalta tilannekartoituksen. Lisäksi mukana ovat liikelaitokset ja kaupungin osakeyhtiöt. Kaikkien osalta on myös tavoitteet ja vastuut tietylle ajalle. Suunnitelman kirjoittaminen oli osallistava työskentelytapa, ja siihen osallistui noin 40 kirjoittajaa. [...] Jokainen palveluja tuottava kaupungin virasto tai liikelaitos on nimennyt palvelujen tasa-arvon yhdyshenkilön (yhteensä 36), jotka kokoontuvat 5-6 kertaa vuodessa kaupungin tasa-arvo ja yhdenvertaisuusasioiden koordinoijan johdolla. Verkostolle järjestetään koulutusta ja on luotu sähköiset työtilat.

Meillä on muutama vuosi sitten lähdetty tekemään tällaista sapluunamallia, eli tehty kaksi toiminnallisen tasa-arvon suunnitelmaa per vuosi aina eri toimintoihin. Nyt valmiina on noin kuusi suunnitelmaa seuraaville tahoille: Vakka-Suomen musiikkiopisto, kirjasto, aikuissosiaalityö, terveyskeskus, kansalaisopisto, sekä liikuntapalvelut.

Valtuustokaudelle 2013–2016 on kaupunginhallituksen linjaukset erityisine kehittämis-kohteineen, joissa tavoitellaan yhteyttä hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan.

Kaupunginhallitus hyväksynyt toiminnallisen tasa-arvon suunnitelman, johon muun muassa sisältyy suvauskoulutusta, tilastollisessa tiedonkeruussa lisätään sukupuolittain eritellyn tiedon tuottamista.

Yksinkertaisesti ison organisaatiomuutoksen jälkeen meillä ei vain ole ollut resursseja lähteä suunnitelmaa laatimaan. Aikaisemmin asian parissa työskennelleet siirtyivät uusiin tehtäviin, eikä jatkajia löytynyt. Nyt vuonna 2014 siis asiat kuitenkin ovat taas paremmin.

Aluehallintovirastojen toiminnallisen tasa-arvostrategian tekoa kuvataan esimerkiksi seuraavasti.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto (LSSAVI) on koordinoanut kaksi vuotta avien toiminnallisen tasa-arvon kehittämistyötä. Avien strategia on valmis. Jalkauttaminen käynnistyy 2015 alussa koulutusten ja viestinnän keinoin. Tätä ennen LSSAVI osallistui valtakunnalliseen *Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen* -hankkeeseen. Strategia-asiakirja suvatettiin jo tuolloin.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston vastuulla on jo usean vuoden ajan ollut tulossopimuksen mukaisesti edistää ja koordinoita toiminnallisen tasa-arvon valtavirtaistamista aluehallintovirastoissa. Tulostavoitteena on laatia avien toiminnallisen tasa-arvon strategia, joka valmistuu tämän vuoden loppuun mennessä. Aluehallintovirastoihin on Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston aloitteesta prosessin kuluessa perustettu toiminnalliset tasa-arvotyöryhmät, ja kussakin aluehallintovirastossa on pilotoitu viraston valitseman teeman mukaisesti toiminnallista tasa-arvon edistämistyötä. Pilotoinnit toimivat jatkossa esimerkkeinä toiminnallisen tasa-arvon edistämismahdollisuuksista aluehallintovirastoissa ja sisältyvät strategiaan.

Meillä on *Arjen turvaa kunnissa* -hanke, ollut nyt pari vuotta. Otimme sen suvauksen kohteeksi. Isommat hankkeet aveissa olisivat hyviä kohteita, joissa pitäisi tehdä suvaus.

LSSAVI:n ylijohtaja on nimennyt tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyöryhmän, jonka alatyöryhminä toimivat henkilöstöpoliittisen ja toiminnallisen tasa-arvotyön työryhmät. LSSAVI:n vastuulla on tulossopimuksen mukaisesti edistää toiminnallista tasa-arvotyötä aluehallintovirastoissa ja tavoitteena on laatia yhteinen toiminnallisen tasa-arvon edistämisen strategia. Tulossopimustavoitteen koordinointi on ollut LSSAVI:n strategia- ja kehittämispäällikön ja viraston toiminnallisen tasa-arvotyön alatyöryhmän vastuulla. Avien toiminnalliset tasa-arvotyöryhmät ovat muodostaneet verkoston, joka valmistelee virastojen yhteistä toiminnallisen tasa-arvon edistämistästrategiaa.

Vastaajat, joiden organisaatiossa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma, kertovat myös muulla tavoin toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman käytöstä ja sisällöstä.

Toimintakertomukseen kerätään tietoa sukupuolten tasa-arvoon liittyvistä asioista, joiden perusteella arvioidaan ja suunnitellaan toimintaa. Sukupuolinäkökulma otetaan huomioon muun muassa arvioitaessa pääsykoekriteereitä koulutuksiin.

Vantaan kaupungin esimerkki yhdenvertaisuuden tikapuista on toiminut meillä oikein hyvin ja mielestämme tasa-arvonäkökulmakin tulee huomioitua.

Lyhytkestoisista toimenpiteistä toiminnallisen tasa-arvon edistämiseksi vastaajat tuovat esille lähinnä yksittäisiä koulutuksia ja sukupuolivaikutusten arviointeja, tai Euroopan rakennerahastohankkeisiin osallistumisen.

Koulutusta järjestetty, osallistuttu EAKR-hankkeeseen.

TASE-hanke, jossa pilotoitiin toiminnallista tasa-arvoa sivistystoimialalla.

Erlaisia koulutuksia esim. opinto-ohjaajille, opettajille, sekä sosiaali- ja terveystieteiden toimijoille.

Ollut sukupuolivähemmistöjen edustaja aikanaan luennoimassa.

Järjestöjen kanssa tehty yhteistyö tuodaan esille myös pitempiketoisen kehittämistoiminnan yhteydessä.

Toiminnalliseen tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen liittyen olemme olleet tiiviissä yhteistyössä eri järjestöjen kanssa, esim. Seta ja Kynnys. Heiltä olemme saaneet lisää syvyyttä huomioida kaupunkilaisten moninaisuus.

Muista toimenpiteistä toiminnallisen tasa-arvon edistämiseksi vastaajat tuovat esille lähinnä muutamia näkökulmia tasa-arvoon oman työn arjessa tai omassa ammattiosaamisessa.

Haastatteluissa päästiin puhumaan tarkemmin myös toiminnallisen tasa-arvon edistämisen sisällöstä. Tällöin tulee esille, että toiminnallisen tasa-arvon edistäminen vaatii tasa-arvonäkemyksiä ja tietoa tasa-arvon toteutumisesta nimenomaan siinä asiassa, toiminnossa tai palvelussa, jota tarkastellaan.

Toiminnallinen tasa-arvo pitää jokaisella osastolla kuitenkin mieltä erikseen. Toki voidaan eri osastojen kanssa mieltä yhdessäkin, ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmasta voi löytyä joku ydinkohta. Mutta esimerkiksi energiaosastolle ei löydy mitään tasa-arvontavoitetta hallituksen tasa-arvo-ohjelmasta, ja se ei silti tarkoita, ettei energiaosastolla ei olisi mitään mietittävää.

Aveissa on tärkeää syöttää esimerkkejä sille taholle, joka ottaa valtakunnallisen vastuun. Näin yritimme strategiassa tehdäkin. Periaatteena että esimerkiksi työsuojelutarkastaja kertoo toiselle.

Tällainen tasa-arvotyö aina vaatii sen tietopohjan. Meillä erittäin tärkeä on esimerkiksi tämä uusi raportti: sukupuolinäkökulma työ- ja elinkeinoministeriön palveluihin.

Yksi toimenpide on tutkimus ja kehittämistapa -portaalimme lähiluku sukupuolinäkökulmasta.

Yhteenvedon voidaan sanoa, että kyselyyn vastanneista ja haastatelluista lähinnä ne, joiden organisaatiossa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma, osaavat myös kertoa käytännön toimenpiteistä, joiden avulla toiminnallista tasa-arvoa on organisaatiossa edistetty. Lisäksi toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman tekoa kuvaavista prosesseista tulee esille, että suunnitelman laatimiseen liittyy myös organisaation sisäiseen tai samanlaisten organisaatioiden yhteisiin tasa-arvotyöryhmiin kuuluminen. Lisäksi esille tulee, että viranomaiset kaipaavat tietoa ja päätöksiä siitä, mitä toiminnallinen tasa-arvo on nimenomaan heidän organisaatiossaan, osastollaan, tai työssään.

2.1.4 Viranomaisten kokemukset toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien hyödyllisyydestä

Kyselyssä ja etenkin haastatteluissa korostui se, että haastateltavat pitivät toiminnallisen tasa-arvon edistämistä tärkeänä. Tämä ei välttämättä kuvaa viranomaisten yleistä mielipidettä, vaan kertoo myös siitä, että kyselyyn ja haastatteluihin vastanneiksi on valikoitunut toiminnallista tasa-arvoa tärkeänä pitäviä ihmisiä organisaatioista, jotka osallistuivat selvitykseen. Kyselyssä tulee esille myös muutamia mielipiteitä, joiden mukaan toiminnallinen tasa-arvo ei ole erityisen tärkeä seikka, esimerkiksi ”ei ongelmalistan kärkeä”.

Koska kyselyyn vastanneet ja haastateltavat yleisesti ottaen pitävät toiminnallisen tasa-arvon edistämistä tärkeänä, vastaukset toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien hyödyllisyydestä kuvaavat ennen kaikkea sitä, minkä verran vastaajat uskovat niiden auttavan toiminnallisen tasa-arvon edistämistä. Viranomaisten näkemykset suunnitelmien vaikuttavuudesta ovat melko positiivisia. Taulukosta 8 nähdään, että 64 prosenttia kyselyyn vastanneista viranomaisista näkee toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman erittäin hyödylliseksi tai melko hyödylliseksi. Tämä kysymys kysyttiin vain niiltä vastaajilta, joiden organisaatiossa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma.

Taulukko 8. Viranomaisten kokemus toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman hyödyllisyydestä (kaikki vastaajat)

Vastausvaihtoehdot	Vastaukset	
Erittäin hyödylliseksi	28,21%	11
Melko hyödylliseksi	35,90%	14
Ei kovin hyödylliseksi mutta ei hyödyttömäksiäkään	30,77%	12
Melko hyödyttömäksi	5,13%	2
Erittäin hyödyttömäksi	0,00%	0
Yhteensä		39

Toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman hyödyllisyyttä kuvattiin kyselyssä ja haastatteluista sanallisesti muun muassa seuraavasti.

Iso organisaatio tarvitsee jotkut linjat ja suunnanvalinnat, henkilöstön tasa-arvosuunnitelmasta erillinen suunnitelma hyvä olla, koska toteuttamassa on linjajohto, kunnallisdemokratiaan kuuluva poliittinen tahtotila saadaan välitettyä.

1. Se tekee toiminnallisesta tasa-arvosta olemassa olevan asian/tavoitteen organisaatiossa. 2. Siihen voi koota kaikkein tärkeimmät kehittämiskohteet. 3. Se ohjaa omaa kaupunkitasoista työtä ja pitää työn pääpolulla sivupolkujen sijasta.

Toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma on väline, jolla voidaan viraston toimintoihin saada uudenlaista näkökulmaa ja nostaa esiin itsestäänselvyyksiä, jotka kaipaavat uudelleenajattelua tasa-arvon edistämisen kannalta. Toiminnallisen tasa-arvon edistäminen voi luoda virastolle imagoa ja kiinnostavuutta rekrytointia silmällä pitäen.

Tavoitteiden asettaminen - on asetettu konkreettiset tavoitteet toiminnallisen tasa-arvon edistämiseksi kaupungin palveluissa. Suunnitelmaprosessi itsessään lisää henkilöstön osaamista koulutusten kautta ja sitoutumista toiminnallisen tasa-arvon kehittämiseen palveluissa.

Selkeyttää suhdetta henkilöstöpoliittiseen tasa-arvoon. Avaa pilottien kautta asian yksinkertaisesti kaikille helpottaa asian ymmärtämistä. Avaa katsomaan asioita sukupuolisilmälä silmillä osana normaalia toimintaa.

Muistuttaa aiheen olemassaolosta ja merkityksestä.

Viranomaiset tuovat esille myös ongelmia toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien käytössä.

Ongelmana on toimeenpanokyky: suunnitelmaan kirjaaminen ei riitä, on myös tehtävä käytännössä. Joiltain osin tämä on onnistunut, kaikilta ei. Hyödyllisyys ilmenee siinä, että suunnitelma on tukenut käytäntöön viemistä.

En tiedä tuleeko siitä suunnitelmasta oikeasti työkalu. Mielenkiintoista nähdä, miten se toteutuu jatkossa. Olen skeptinen sen suhteen. Vaikka porukalla eteenpäin meno auttoi ja helpotti kaikkien työtä suunnitelmaa tehdessä. Mutta jos se nyt vain heitetään jokaisen

työpäivään, ei ole helppo omaksua, mitä tämä toiminnallinen tasa-arvo oikeasti tarkoittaa. Siksi vähän epäilen sen läpimenoa.

Yhteenvedona voidaan todeta, että kyselyyn vastanneet ja haastatellut viranomaiset pitävät toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa hyödyllisenä. Samalla suunnitelmaa sellaisenaan ei kuitenkaan vielä pidetä riittävänä. Toiminnallisen tasa-arvon käytännön edistäminen vaatii myös muuta kuin suunnitelman. Seuraavaksi käsitelläänkin viranomaisten kokemuksia siitä, mitkä tekijät edistävät tai edistäisivät toiminnallista tasa-arvoa.

2.1.5 Viranomaisten kokemukset toiminnallista tasa-arvoa edistävästä tekijöistä

Viranomaisten kokemuksia toiminnallista tasa-arvoa edistävästä tekijöistä kysyttiin kyselyssä vaihtoehtoja sisältävällä kysymyksellä ja haastattelussa avoimella kysymyksellä. Taulukosta 9 nähdään, että valmiiksi annetuista vaihtoehtoista nousivat vastaajien mielestä tärkeiksi johdon rooli (johto osallistuu toiminnallisen tasa-arvon edistämiseen, sekä toiminnallinen tasa-arvo osana johtoryhmätyöskentelyä), työryhmien ja verkostojen työ sekä toiminnallisen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman olemassa olo (toiminnallinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma ja sen päivittämisestä vastaava ryhmä, tasa-arvovastaavien verkosto samanlaisten organisaatioiden kesken), tasa-arvovastaava, ja koulutukset toiminnallisesta tasa-arvosta. Reilu 20 prosenttia mainitsee lisäksi tärkeänä tiedon toiminnallisesta tasa-arvosta (oppaat, sekä oman hallinnonalan ministeriön tuottaman tieto).

Taulukko 9. Viranomaisten näkemyksiä siitä, mikä edistää tai edistäisi toiminnallista tasa-arvoa omassa organisaatiossa parhaiten (kaikki vastaajat)

Vastausvaihtoehdot	Vastaukset
Toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma ja sen päivittämisestä vastaava ryhmä	14,85% 15
Toiminnallinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma ja sen päivittämisestä vastaava ryhmä	32,67% 33
Toiminnallinen tasa-arvotyö osana johtoryhmätyöskentelyä	44,55% 45
Tasa-arvovastaavien verkosto samanlaisten organisaatioiden kesken	31,68% 32
Tasa-arvovastaava: henkilö, jonka työhön kuuluu toiminnallisen tasa-arvon edistämisen organisointi ja kouluttaminen	31,68% 32
Toiminnallisen tasa-arvon edistämistä koskevat koulutukset kaikille halukkaille	29,70% 30
Toiminnallisen tasa-arvon edistämistä koskevat koulutukset valituille kohderyhmille	21,78% 22
Ministeriön levittämä tieto toiminnallisen tasa-arvon edistämisestä omalla hallinnonalalla	24,75% 25
Oppaat toiminnallisen tasa-arvon edistämisestä	20,79% 21
Organisaation johto osallistuu toiminnallisen tasa-arvon edistämiseen	62,38% 63
Muu, mikä?	10,89% 11
Vastaajat yhteensä: 101	

Kun vastauksia tarkastellaan ilman TE-toimistojen vastauksia taulukossa 10, korostuvat johdon roolin lisäksi enemmän myös työryhmien ja verkostojen työ sekä toiminnallisen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman olemassa olo, tasa-arvovastaava ja koulutus.

Taulukko 10. Viranomaisten näkemyksiä siitä, mikä edistää tai edistäisi toiminnallista tasa-arvoa omassa organisaatiossa parhaiten (muut paitsi TE-toimistot)

Vastausvaihtoehdot	Vastaukset
Toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma ja sen päivittämisestä vastaava ryhmä	16,22% 6
Toiminnallinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma ja sen päivittämisestä vastaava ryhmä	43,24% 16
Toiminnallinen tasa-arvotyö osana johtoryhmätyöskentelyä	51,35% 19
Tasa-arvovastaavien verkosto samanlaisten organisaatioiden kesken	48,65% 18
Tasa-arvovastaava: henkilö, jonka työhön kuuluu toiminnallisen tasa-arvon edistämisen organisointi ja kouluttaminen	27,03% 10
Toiminnallisen tasa-arvon edistämistä koskevat koulutukset kaikille halukkaille	18,92% 7
Toiminnallisen tasa-arvon edistämistä koskevat koulutukset valituille kohderyhmille	40,54% 15
Ministeriön levittämä tieto toiminnallisen tasa-arvon edistämisestä omalla hallinnonalalla	24,32% 9
Oppaat toiminnallisen tasa-arvon edistämisestä	35,14% 13
Organisaation johto osallistuu toiminnallisen tasa-arvon edistämiseen	78,38% 29
Muu, mikä?	13,51% 5
Vastaajat yhteensä: 37	

Haastatteluissa kysyttiin, mikä tukee tai tukisi toiminnallisen tasa-arvon edistämistä parhaiten. Haastatellut viranomaiset tuovat myös esille voimakkaasti vertaistuen ja verkostojen tarpeen, johdon tuen merkityksen, sekä sen, että joku vie asiaa systemaattisesti eteenpäin.

Siinä pitää olla joku joka katsoo perään ja pitää asiaa yllä. Jalkauttaminen kaikkien työhön vie aikaa. Ja johdon tulee ymmärtää ja sitoutua, niin vievät eteenpäin. Yksi työntekijä ei organisaatiossa voi viedä asiaa eteenpäin.

Johdon sitouttaminen on tärkeintä. Tietäkseni toiminnallisen tasa-arvon asioita käsitellään säännöllisesti jopa kansliapäällikkötasolla, muttei vielä virastopäällikkötasolla.

Ehkä ohjeilla ja konkretisoidaan asiaa. Luomalla toimivia verkostoja. Tällä hetkellä kuuluu itsekkin epämuodolliseen toiminnallisen tasa-arvon suunnitteluryhmään, joka tosin on kokoontunut harvoin, enkä ole itse juuri päässyt osallistumaan.

Henkilöstön koulutus on iso haaste. Jos se saadaan onnistumaan voidaan saada tuloksia. Johdon pitää ymmärtää ja tukea, ja sitten koko muu henkilöstö.

Kun ollaan päällikkövirastoissa, sen pitää olla päällikkötaso joka esittelee, vaikka osaminen usein onkin asiantuntijatasolla. Rakenteet tulee luoda: yksinäinen ihminen ei saa paljon aikaiseksi. Pitää olla verkostoja, pitää olla lupa puhua, eli aihe oman tehtävän ku-

vassa. Ja pitää miettiä millä prosesseilla toiminnallisen tasa-arvon edistämisen pyritään. Ja tarvitaan resurssit.

Myös haastatteluissa tuodaan esille tiedon, keskustelun ja hyvien käytäntöjen tarve. Hyviä käytäntöjä kaivataan etenkin siihen, miten toiminnallista tasa-arvoa edistetään käytännön tasolla omassa työssä. Keskeistä ovat myös päätökset siitä, mitä toiminnallinen tasa-arvon edistäminen käytännössä on kussakin toiminnossa. Ministeriöissä tuodaan esille verkostojen lisäksi myös sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksikön rooli. Aluehallinnossa puolestaan tuodaan esille oman ohjaavan ministeriön rooli, eli tämän selvityksen kohderyhmä huomioiden ohjaavat ministeriöt ovat STM, TEM, OKM ja SM.

Olisi ihan hyvä järjestää luentoja ja käydä keskustelua: avata mitä tämä tarkoittaa käytännössä. Tietoa tarvitaan. Tuntuu olevan aika ylätasen juttuja nyt, mietitään aika vähän mitä se on arjessa.

Asia on pitkälti asennekysymys. Sosiaali- ja terveysministeriö voisi varmaan ottaa jollakin tavalla selkeämmin teeman esille.

Sosiaali- ja terveysministeriö voisi tuottaa erilaisia materiaaleja, jota voitaisi hyödyntää suoraan opetuksessa ja tiedottavassa mielessä.

Voisi konkreettisemmin ja esimerkein levittää, järjestää tilaisuuksia ja järjestää koulutusta ja perehdytystä, joka edistäisivät sitä, että virkamiehet näkisivät yhteyden omaan työhönsä ja jokainen kokisi asian omakseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi vaatia tyttöjen ja poikien toiminnan tilastointia (yhdenvertaisuus sotkenut tätä) näkyväksi. Case-esimerkkejä, kuvauksia ynnä muuta reflektointia pohdiskelua. Maria-akatemiasta kouluttajia henkilöstölle. Sosiaaliohjaajien, nuorisoryhmäohjaajien ja opettajien ryhmadynamiikkakoulutusta. Sosiaali- ja terveysministeriön puolesta täydennyskoulutusta ja käytännön osaamista lisättävä.

Selkeät yleislinjaukset pitäisi saada ministeriöstä, jolloin asia leviäisi yhdenmukaisesti. Tulossopimuspäivitysten yhteyteen.

Tarvitaan koulusta ja tietoisuuden lisäämistä. Varsinkin meidän hallinnonalalla tärkeää on ymmärrys siitä, että tasa-arvoasioita on monenlaisia, mitä tasa-arvotyö on, ja että myös turvallisuussektorin toiminnossa voi olla epätasa-arvoa. Sosiaali- ja terveysministeriö tässä ohjaavana ministeriönä voisi antaa jonkinlaista kehikkoa, että mitä tästä odotetaan. Ministeriölle voisi antaa tarkempia ohjeita kuin muille organisaatiolle.

Tasa-arvolain keskeiset veloitteet 4 §:ssä tulisi avata. Olen törmännyt siihen, että tätä ei ymmärretä, vaan vähätellään asiaa ja todetaan vain että kyllä meillä tasa-arvoista on, mutta samalla ei nähdä kysymystä toiminnan näkökulmasta. Käsitteistö on jotenkin vaikea ymmärtää. Heti kun tulee sukupuoli-sana, ajatellaan että Suomi on tasa-arvoinen ja ajaututaan henkilöstöpoliittisen tasa-arvon keskusteluun. Viranhaltijatoiminnassa tulisi avata asia, tuoda pilotteja esiin ja kuvata, mitä se on omassa työssä ja omin silmin.

Haastatteluissa tuodaan myös esille, että toiminnallinen tasa-arvo koetaan aiheena hankalaksi ja haasteelliseksi.

Vaikea saada ihmiset innostumaan. Jo ero henkilöstöpoliittiseen tasa-arvoon on vaikea saada jakeluun. Vaatii ihan erityisen kyvyn tunnistaa haasteet omassa työympäristössään. Vaatii jatkuvaa työtä!

Tasa-arvonäkemyksen kirkastumiseksi ja toiminnallisen tasa-arvotyön helpottamiseksi ehdotetaan myös esimerkiksi sitä, että sosiaali- ja terveysministeriö nostaisi vuosittain esille eri teemoja ja toiminnalliseen tasa-arvoon liittyen. Kommentti koskee tässä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tasa-arvoverkosta (HALO-verkosto), mutta voisi olla laajennettavissa myös muiden verkostojen toimintaan.

Ei pidä tehdä vaan ohjelmia ja suunnitelmia vaan ihan käytännön toimenpiteitä jotka edistävät toiminnallista tasa-arvoa. Voisi olla vuosittain tiettyjä tarkastelukulmia. Toiminnallisen tasa-arvon käsite on kovin laaja. STM voisi korostaa eri painopisteitä tai teemoja. Näin niitä olisi helpompi nostaa virastotasolla ohjelmatasolle. Toivoisin että HALO-verkoston työskentely olisi enemmän johdettua, työstettäisiin yhteisesti nimenomaan yllä kuvatun kaltaisia asioita.

Kuntien osalta haastatteluissa tulee esille myös tarve selkeisiin ohjeisiin ja malleihin.

Kuntaliitto voisi laatia valmiita toiminnallisen tasa-arvon ohjeita sote-hankkeeseen liittyen ja sosiaali- ja terveysministeriön tulisi selkeästi määrätä kuntien tehtävät. Toiminnallisen tasa-arvon asiat näkyvät ihmisten arjessa ja ovat tärkeitä.

Haastatteluissa kysyttiin myös sitä, miksi toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma oli laadittu. Tällöin vastaukset usein toivat esille tasa-arvolain edistämismääräyksen. Lisäksi kerrotaan, että organisaatioissa on joku henkilö, jolla on hyvä osaaminen asiaan liittyen. Esille tulevat myös toiminnallista tasa-arvoa tukeneet ESR-hankkeet, jotka olivat antaneet sykäyksen joskus myös pitkäkestoiselle tasa-arvotyölle.

Vastaajat, joiden organisaatioissa ei ollut voimassa olevaa toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa perustelivat tilannetta useimmiten resurssipulalla ja sillä, että laki ei velvoita laatimaan suunnitelmaa. Osa myös oli sitä mieltä, ettei suunnitelma ollut tarpeellinen, koska toiminnallinen tasa-arvo toteutui jo ilman toimenpiteitäkin.

Haastatteluissa tuotiin myös kyselyn vastauksia selvemmin esille toiminnalliseen tasa-arvotyöhön osoitettujen resurssien tärkeys. Kyselyssä resursointia ei ollut nostettu valmiiksi vastausvaihtoehdoksi, joten se ei ehkä sen takia painottunut vastaavalla tavalla.

Toiminnallisella tasa-arvotyöllä tulee olla resurssit ja tulee olla määriteltynä, ketkä sitä tekevät. Ja sen tulee olla suunnitelmallista.

Enemmän resursseja pitäisi olla, että olisi aikaa jalkauttaa asiaa.

2.1.6 Viranomaisten näkemykset siitä, tulisiko lakiin lisätä velvoite tehdä toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma

Voimassa olevan tasa-arvolain 4 § säädetään viranomaisten toiminnallisen tasa-arvon edistämisestä, ja nykyisellään edellytetään viranomaisia edistämään tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Viranomaisten haastatteluissa kysyttiin, mitä mieltä haastateltavat ovat siitä, että tasa-arvolakiin tulisi myös velvoite toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman tekoon. Haastatteluihin osallistuneista viranomaisista 17 eli 32 prosenttia kannattaa suunnitelmavelvoitetta selvästi

ja 19 eli 36 prosenttia jossain määrin. Haastatelluista 9 eli 17 prosenttia vastustaa suunnitelmavelvoitetta jossain määrin ja 8 eli 15 prosenttia selvästi.

Suunnitelmavelvoitetta kannatetaan etenkin siksi, että laissa olevan suunnitelmavelvoitteen nähdään oikeuttavan toiminnallisen tasa-arvon edistämiseksi tehtyä työtä. Lain suunnitelmavelvoitteen nähtäisiin esimerkiksi antavan oman organisaation johdolle syyn tukea toiminnallista tasa-arvotyötä organisaatiossa. Haastateltavat myös perustelevat, että toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma tulisi varmemmin tehtyä, jos sitä vaadittaisiin laissa.

Kyllä. On toiveajattelua, että asia edistyisi ilman velvoitetta.

Päädyimme kannattamaan suunnitelmavelvoitetta, kun puhuimme yhdessä kollegan kanssa. Totesimme, että avoimuutta ja yksilövastuuta yleensä on hyvä jättää, mutta tässä asiassa se velvoite olisi kyllä hyvä. Silloin se helpommin kirjautuu, kun jos suunnitelmallisesti vain tulee edistää ilman suunnitelmavelvoitetta, niin siihen riittää että vähän edistellään. Velvoite voisi olla sellainen yllyke että tehdään suunnitelma, ja saadaan se ylemmällekkin johdolle esiteltyä ja vuosikelloon.

Mielestäni tämä edistäisi suunnitelmien laatimista, sillä tiettyjen läpileikkaavien teemojen huomioiminen ja edistäminen toiminnassa vaatii ajoittain kannustusta, tarkoittaen sitä että usein erilaiset päivittäiset ja kiireiset operatiiviset kysymykset ajavat ohi läpileikkaavien teemojen eikä näiden perusteelliseen laadintaan välttämättä anneta riittäviä resursseja.

Olisi tärkeää saada suunnittelovelvoite sinne lakiin, koska helposti kuntahallinnosta puuttuu se, kuka vastaa tällaisista asioista palveluntuotannon puolelta. [...] Pakko tehdä suunnitelma auttaisi, sillä tämä on tärkeä mutta hiljainen asia, ja se uppoaa muuten muiden asioiden jaloissa.

Suunnitelmavelvoitetta kannatetaan myös siksi, että sen nähdään tukevan keskustelua siitä, mitä toiminnallisella tasa-arvolla ja sen edistämällä tarkoitetaan. Suunnitelmavelvoite voisi siis tukea tasa-arvonäkemyksen löytymistä organisaatiokohtaisesti tai valtakunnallisella tasolla.

Kyllä se suunnitelmavelvoite voisi olla hyvä, sillä silloin joudutaan pakosti myös avaamaan, mitä se [toiminnallisen tasa-arvon edistäminen] tarkoittaa.

Suunnitelmavelvoitetta vastustetaan etenkin siksi, että sen nähdään aiheuttavan lisäbyrokratiaa. Pelätään turhien käytännön työhön liittymättömien suunnitelmien tekemistä. Osa haastateltavista kertoo pelkäävänsä myös oman työmääränsä lisääntymistä. Suunnitelmavelvoitetta vastustettiin lievästi ja voimakkaammin myös sillä perusteella, että suunnitelman tekeminen vain lain suunnitelmavelvoitteen vuoksi voisi olla huono tai turha asia.

Se on tarpeeksi tarkasti kirjattu jo nykyisessä lainsäädännössä. On olemassa riski, että velvoitteesta tulisi rasite joka ei veisi asiaa eteenpäin. En itse pitäisi minään automaationa että asiat paranisi jos 'paperi' pitäisi tehdä. Se suunnitelmadokumentti ei ole se avainsana.

Minusta on parempi nyt, eli velvoitetaan toimimaan (tuloksiin) eikä pelkästään suunnitelmien laatimiseen.

Jos halutaan viedä toiminnallisen tasa-arvon asiat käytäntöön, niin tarpeen on tultava itsestään. Suunnitelmia ei tulisi tehdä liian ylätasolla, mutta ei tietysti joka pienessä yksikössäkään. Niiden on myös oltava riittävän konkreettisia, jotta seuranta onnistuu.

Sekä suunnitelmavelvoitetta kannattavat että vastustavat viranomaiset muistuttavat, että toiminnallisen tasa-arvon edistäminen vaatii myös resursseja. Velvoittaminen ja valvonta nähdäänkin joskus myös turhaksi tai haitalliseksi ilman työhön vaadittavien resurssien ja ohjauksen turvaamista.

Olisi hyvä olla suunnitelmavelvoite, mutta se vaatii myös resursseja. Esimerkiksi muutama asiantuntija valtionhallintoon laatimaan suunnitelmia olisi hyvä juttu.

Viranomaisille tulisi kyllä olla velvollisuus tehdä toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma. [...] Mutta sitten pitää olla systeemit, kun tulee huuto että mitä tähän tehdään.

Esimerkiksi nyt kun oppilaitosten toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman teon velvoite laajenee perusopetuksen puolelle, olisi hyvä saada hankerahaa siihen miten koulutamme rehtorit. Ja rahoituksen olisi hyvä tulla suoraan kuntiin, ei tutkimuslaitosten kautta.

Suuri osa haastatelluista jää kannassaan selvän ei tai kyllä mielipiteen välimaastoon. Suunnitelmavelvoitetta kannatetaan tai vastustetaan lievästi etenkin sillä perusteella, että ei koeta olennaisimmaksi asiaksi sitä, onko laissa suunnitelmavelvoite, vaan sen sijaan koetaan olennaisemmaksi oman organisaation tuki ja muu tuki. Suunnitelmavelvoitetta vastustetaan lievästi esimerkiksi siksi, että toiminnallisen tasa-arvon edistämiseen sitovat kirjaukset muualla kuin laissa nähdään merkityksellisimpinä. Lain suunnitteluvetoa tärkeämpinä nähdään esimerkiksi organisatiokohtaiset velvoittavat kirjaukset, kuten valtion virastojen osalta tulossopimukset.

Samoin suunnitelmavelvoitteen lievää vastustusta perustellaan sillä, että käytännössä toiminnallisen tasa-arvon edistäminen on tärkeintä, ja siksi suunnitelmavelvoite ei ole se asia, johon tulisi kiinnittää ensisijaisesti huomiota. Haastatteluissa muistutetaan myös, että tärkeintä on puhua tasa-arvosta ja tasa-arvonäkemyksistä, ei suunnitelmista. Lakitekstin ei myöskään nähdä voivan koskaan olla tarpeeksi selkeä ja konkreettinen siinä mielessä, että se yksinään voisi todelta parantaa suunnitelmien sisältöä ja käytännön vaikuttavuutta.

Olen sitä mieltä, että käytännössä näiden asioiden tekeminen on tärkeämpää. Että miten viedään käytäntöön, henkilöstölle, koulutus on merkityksellisempää kuin suunnitelma.

Jos halutaan tässä asiassa edistyä, niin se tapahtuu puhumalla asioista niiden oikeilla nimillä, esimerkiksi sukupuolen mukaisesta segregatiosta puhumalla. Näin pienessä maassa avoin vuorovaikutus keskenämme [on tärkeää].

Haastateltavat kommentoivat myös nykyainsäädäntöä.

Tasa-arvolain 4 § on toisaalta ihan ok, mutta kovin yleinen. Se jättää viranomaiselle kovasti vastuuta ja vapauksia. Itse ehkä olen kaivannut topakampaa kannanottoa siihen, mitä tavoitellaan. Lakiinhan on toisaalta aina vaikeata saada konkreettisia asioita, minusta se palvelee toki tuollaisenaankin.

Suunnitelmavelvoitteen kannattaminen tai vastustaminen perustuu myös siihen, ajatteliiko haastateltava organisaatiokohtaista suunnitelmavelvoitetta. Esimerkiksi yksi vastaaja aluehallintovirastoista on sitä mieltä, että kaikkien aluehallintovirastojen yhteinen strategia toiminnallisen tasa-arvon edistämiseksi on hyvä tapa laatia toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma. Tästä syystä hän ei kannata organisaatiokohtaisten suunnitelmien laatimista. Samalla hän kuitenkin painottaa, että suunnitelman tulee olla konkreettinen ja antaa apua käytännön tason tasa-arvon edistämiseen toiminnoissa ja palveluissa.

Ei ole tarvetta tehdä kunkin aluehallintoviraston omaa toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa, vaan nimenomaan toiminnallisen tasa-arvon suhteen kaikkien aluehallintovirastojen yhteinen suunnitelma riittää. Toiminnallisen tasa-arvon ymmärtäminen ei ole yksinkertainen asia, ja se vaatii paljon käytännön esimerkkejä ja konkreettista tekemistä. Pilottien avulla liikkeelle lähtö on hyvä, koska se tarjoaa esimerkkejä toiminnallisesta tasa-arvosta tietyissä aiheissa.

Haastateltavat pohtivat suunnitelmavelvoitteen organisaatiokohtaisuutta myös siihen suuntaan, että he ottavat kantaa siihen, tarvittaisiinko esimerkiksi kunnassa useampi kuin yksi kuntakohmainen toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma.

Yleinen raamisuunnitelma kyllä tarvitaan, mutta hallintokunnilta on turha vaatia omia suunnitelmia. Sitten vain kopioisivat toisiltaan, jos tulee pakkopullana.

Yhden haastateltavan mukaan suunnitelmavelvoite ei sikäli sovi tasa-arvolakiin, että hän näkee tasa-arvolain ja toiminnallisen tasa-arvotyön tasa-arvokäsitteet erilaisina. Hänen mukaansa tasa-arvolain tasa-arvon velvoite on muodollinen tasa-arvo, kun taas toiminnallisen tasa-arvosuunnittelun näkemys tasa-arvosta on erityistarpeet huomioiva tasa-arvo. Tämä on kiinnostava ajatus, ja kuvaa sitä, miten tasa-arvokäsitteiden hahmottaminen ja määrittely ei ole yksinkertaista. Tasa-arvolain sekä henkilöstöpoliittisten että viranomaisten toimintaa koskevien edistämismuutosten tavoitteena ei kuitenkaan ole pelkästään muodollisen vaan myös tosiasiallisen tasa-arvon toteuttaminen. Tasa-arvolain mukaista tasa-arvon edistämistä on myös erityistarpeiden huomiointi.

Suunnitelmavelvoitetta vastustetaan lievästi myös esimerkiksi sillä perusteella, ettei se muuttaisi oman organisaation tilannetta. Todetaan esimerkiksi, että valtion organisaatioiden kohdalla olisi riittävää, että tulossopimuksissa veloitettaisiin tekemään toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma. Myös esimerkiksi ministeriöiden toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien mielekkyyttä todetaan voitavan tukea paremmin ohjauksella kuin lakitekstin suunnitelmavelvoitteella. Myös kunnissa on mielipiteitä, joissa todetaan, että suunnitelmavelvoite ei muuttaisi ainakaan oman kunnan toimintaa, koska kunnassa on jo toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma.

Sekä niiden viranomaisten joukosta, joiden organisaatiossa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma, että niiden viranomaisten joukosta, joiden organisaatiossa ei ole toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa, löytyy mielipiteitä suunnitelmavelvoitteen puolesta ja vastaan.

2.1.7 Viranomaisten näkemykset siitä, tulisiko tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta käsitellä yhdessä vai erikseen

Kuten tämän selvityksen ensimmäisessä luvussa kerrotaan, Suomessa yhdenvertaisuudesta ja sukupuolten tasa-arvosta säädetään erillisillä laeilla. Erilliset lait eivät kuitenkaan estä käsittelemästä yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa samanaikaisesti. Tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta voidaan käsitellä myös samassa suunnitelmassa. Selvitystä varten tehdyssä kyselyssä ja haastatteluissa kysyttiin viranomaisten mielipiteitä siitä, tulisiko toiminnallista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta käsitellä yhdessä vai erikseen.

Sekä kysely että haastattelut antavat selvän viestin siitä, että viranomaisten mielestä tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta tulee käsitellä yhdessä, tai erillisen käsittelyn lisäksi myös yhdessä. Kyselyn kaikista vastaajista 51 prosenttia on sitä mieltä, että toiminnallista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta tulisi käsitellä samanaikaisesti, sillä ne liittyvät toisiinsa. Kyselyn kaikista vastaajista 42 prosenttia on sitä mieltä, että vastaus riippuu tilanteesta ja toiminnallista tasa-arvoa olisi joskus hyvä käsitellä erikseen ja joskus yhdessä yhdenvertaisuuden kanssa. Haastatelluista vi-

ranomaisista 42 eli 79 prosenttia on sitä mieltä, että tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta tulisi käsitellä yhdessä. Haastatelluista 3 ei osannut sanoa, tulisiko tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta käsitellä yhdessä vai erikseen tai on sitä mieltä, että tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta tulisi käsitellä sekä yhdessä että erikseen.

Selkeästi vain pieni vähemmistö viranomaisista on sitä mieltä, että toiminnallista tasa-arvoa ja toiminnallista yhdenvertaisuutta tulisi käsitellä erillisinä asioina. Taulukon 11 mukaisesti kaikista kyselyyn vastanneista vain 7 prosenttia on tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden erillään käsittelyn kannalla. Haastatteluihin osallistuneista viranomaisista 8 eli 15 prosenttia oli tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden erillään käsittelyn kannalla. Prosenttimäärien eroista kyselyn ja haastattelujen osalta ei voida tehdä johtopäätöksiä, sillä kysymys kysyttiin hieman eri tavoin kyselyssä ja haastattelussa: kysely sisälsi myös valmiin vaihtoehdon ”riippuu tilanteesta”.

Taulukosta 11 nähdään kyselyn tulokset kaikkien vastaajien osalta ja taulukossa 12 muiden kuin TE-toimistojen osalta.

Taulukko 11. Näkemyksiä siitä, tulisiko toiminnallista tasa-arvoa käsitellä yhdessä vai erikseen toiminnallisen yhdenvertaisuuden kanssa (kaikki vastaajat)

Vastausvaihtoehdot	Vastaukset
Toiminnallista tasa-arvoa tulisi käsitellä omana asianaan ja toiminnallista yhdenvertaisuutta omanaan. Näin voidaan paremmin keskittyä ja saada kehittämistoimia aikaiseksi.	6,86% 7
Toiminnallista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta tulisi käsitellä samanaikaisesti, sillä ne liittyvät toisiinsa.	50,98% 52
Riippuu tilanteesta. Joskus toiminnallista tasa-arvoa olisi hyvä käsitellä erikseen, joskus yhdessä toiminnallisen yhdenvertaisuuden kanssa.	42,16% 43
Yhteensä	102

Taulukko 12. Näkemyksiä siitä, tulisiko toiminnallista tasa-arvoa käsitellä yhdessä vai erikseen toiminnallisen yhdenvertaisuuden kanssa (muut paitsi TE-toimistot)

Vastausvaihtoehdot	Vastaukset
Toiminnallista tasa-arvoa tulisi käsitellä omana asianaan ja toiminnallista yhdenvertaisuutta omanaan. Näin voidaan paremmin keskittyä ja saada kehittämistoimia aikaiseksi.	2,70% 1
Toiminnallista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta tulisi käsitellä samanaikaisesti, sillä ne liittyvät toisiinsa.	43,24% 16
Riippuu tilanteesta. Joskus toiminnallista tasa-arvoa olisi hyvä käsitellä erikseen, joskus yhdessä toiminnallisen yhdenvertaisuuden kanssa.	54,05% 20
Yhteensä	37

Sekä kaikki kyselyyn vastanneet että kyselyn tulokset ilman TE-toimistojen viranomaisten vastauksia tuovat esille saman tuloksen: toiminnallista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta tulee viranomaisten mielestä käsitellä yhdessä, tai erillisen käsittelyn lisäksi myös yhdessä. Viranomaisten näkemyksissä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden yhdessä tai erikseen käsittelyn suhteen ei myöskään ole paljon eroa vertailtaessa niitä vastaajia, joiden organisaatiossa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma, ja niitä, joiden organisaatiossa ei ole toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa. Näkemys tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden käsittelystä yhdessä hieman korostuu, kun otetaan tarkasteluun vain ne vastaajat, joiden organisaatiossa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma.

Toiminnallisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden yhdessä käsittelyä perustellaan kyselyssä ja haastatteluisissa etenkin sillä, että ne aiheina kuuluvat yhteen ja että viranomaisten käytännön työssä yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo liittyvät usein toisiinsa.

Asioita ei voi erottaa toisistaan, sillä ne jo käsitteenä ovat lähekkäin.

Mielestäni kyllä sopivat samaan pakettiin käsiteltäväksi. Ei ole tarvetta eritellä.

Sukupuoli on vaan yksi peruste, joten sitä on luontevaa käsitellä muiden "syrjintäkriteereiden" kanssa samanaikaisesti.

Maailma on monimutkainen, ja monet asiat ovat yhdistelmä sukupuolta ja etnistä taustaa, tai ammattiasemaa. Tässä tilanteessa saataisiin helpommin aikaan keskustelua, joka veisi tilanteen muuttumisen. Riskinä toki että sukupuoleen liittyvät teemat jäävät tarkastelun ulkopuolelle.

Kyllä, ne ovat lähellä toisiaan ne kaksi asiaa. Helpompaa käytännön tasolla.

Tilanteet, joissa sukupuolella on merkitystä työssäni, liittyvät työhön maahanmuuttaja-asiakkaiden kanssa.

Minusta nämä pitäisi käsitellä yhdessä, ne ovat eri näkökulmia ihmisten väliseen yhdenvertaisuuteen.

Toinen merkittävä peruste tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden yhdessä käsittelyyn on se, että asia on näin helpompi ottaa käsittelyyn. Myös yhdenvertaisuuden käsittely siis tukee toiminnallisen tasa-arvon edistämistä.

Sukupuolten välisen tasa-arvon korostaminen on siinä ongelmallista, että kovin usein törmää oletukseen / toteamukseen, että "kaikki on kunnossa". Yhdenvertaisuuden kautta voi sukupuolinäkökulmakin saada uutta kantavuutta.

Tasa-arvoa ei voi käsitellä kovinkaan pitkään ilman yhdenvertaisuutta/moniperusteisuutta. Yhdenvertaisuuskeskustelussa kuitenkin sukupuoli jää nopeasti sivuun ja kokonaan pois. Käytännössä on pakko lähteä liikkeelle sukupuolesta, sillä siihen voidaan liittää muita perusteita - toiseen suuntaan homma ei tunnu toimivan.

Kyllä meillä ajatellaan, että pitäisi käsitellä yhdessä. Yhdenvertaisuus on kattokäsite ja sukupuoli on sen yksi osa-alue. Vaikka tässä on näkökulmaeroja.

Kolmanneksi haastateltavat tuovat esille sen, että tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden käsittelemiselle erikseen ei ole aikaa.

Jos on liikaa erillisiä juttuja niin joku saattaa unohtua tai jäädä vähälle huomiolle.

Samanaikaisesti, mahdollisimman vähän erillisiä palikoita.

Merkittävin peruste yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon erillään käsittelylle on se, että sukupuolten tasa-arvon pelätään muutoin jäävän käsittelemättä. Samoin yhdenvertaisuuden osalta tarkastelun voidaan kokea jäävän puutteelliseksi.

Sukupuolten tasa-arvon edistäminen voi jäädä yhdenvertaisuustavoitteiden varjoon, ja joissain tilanteissa tämä voi vaatia erityistoimia ja erityisiä perusteluja.

Yhdenvertaisuus on erittäin laaja asia ja sitä on hyvä korostaa sukupuolitasa-arvosta erillisenä asiana. Tasa-arvosta puhuttaessa ymmärretään useimmiten nais-mies -tasa-arvoa ja se on käsitteenä tutumpi, tosin kapeasti ymmärretty. Pidän tärkeänä yhdenvertaisuuden esiin nostamista ja todellisia toimia asian suhteen.

Pelkään että jos käsitellään aina samassa, niin tasa-arvoasiat hukkuvat yhdenvertaisuuslain koukeroihin.

Tietyissä mielessä on tärkeää, että katsotaan yhdessä, koska ihminen voi joutua syrjityksi monella eri perusteella. [...] Mutta toisaalta pelkään sitä että sotketaan asioita, viranomaisena pitää olla tarkkana.

Osa toi esille myös sen, että sukupuolten tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämistyössä käytännössä on tiettyjä eroja, esimerkiksi tilastojen käyttämisessä.

Tärkeä asia tässä yhteydessä on myös se, että vain sukupuolta, ikää ja äidinkieltä saa ylipäänsä kysyä ja tilastoida.

Siinä on puolensa. Olen kompromissin kannalla: joskus erillään koska eri problematiikka, eli sukupuolten tasa-arvossa kyse siitä että naisia ja miehiä suunnilleen yhtä paljon ja yhdenvertaisuudessa taas puhutaan vähemmistöistä. Joskus tulee toisaalta käsitellä yhdessä, koska puhutaan moniperustaisesta syrjinnästä, ja siinä sukupuolikin olennaista.

Yksi näkemys on myös se, että toiminnallista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta voidaan esimerkiksi käsitellä samassa suunnitelmassa, mutta kuitenkin eri osioissa.

Miksei samassa suunnitelmassa, mutta hyvä eriyttää.

Ehkä toiminnallisesta tasa-arvosta tulisi tehdä oma suunnitelmansa, koska käsite vieras, ja ollaan kovasti opettelemassa. Mutta jatkossa tuntuisi että olisi hyvä olla yksi suunnitelma ja yksi ryhmä.

Osa vastaajista pohti myös lainsäädännön erillään oloa ja sen vaikutusta käytännön työhön tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

Niin kauan kuin muodollisesti lait erillään, jakaantuvat tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteenkin liittyvät tehtävät eri kunnan toimijoille. Esimerkiksi minä en pysty tarttumaan toiminnalliseen yhdenvertaisuuteen liittyviin asioihin. Tehdään vain yhteistyötä tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta käsittelevien tahojen kesken.

Yhteenvetona voidaan sanoa, että toiminnallisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden yhdessä käsitelyä perustellaan etenkin sillä, että ne aiheina kuuluvat yhteen ja että viranomaisten käytännön työssä liittyvät usein toisiinsa. Lisäksi tuodaan esille, että tasa-arvon ainoastaan käsittely aiheuttaa enemmän vastustusta. Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden käsittely samanaikaisesti koetaan myös tehokkaampana. Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden erillään pitoa perustellaan sillä, että asiat ovat erilaisia ja monitahoisia, ja tasa-arvo saattaa jäädä käytännössä pois, kun pyritään käsittelemään asioita yhdessä. Käytännöllisestä näkökulmasta vastaajat pohtivat muun muassa sitä, että lainsäädäntöjen erillään olo heijastuu myös käytännön tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämistyöhön.

2.2 TOIMINNALLISTEN TASA-ARVOSUUNNITELMIEN SISÄLLÖN ANALYYSI

Tätä selvitystä varten analysoitiin 24 toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa. Tässä kappaleessa kerrotaan suunnitelmien sisällön analyysin tulokset.

2.2.1 Kriteerit toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien sisällön analyysiin

Toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien analyysissa kiinnitettiin huomiota siihen, löytyykö suunnitelmista seuraavia elementtejä:

1. Tasa-arvon määritelmä
2. Sukupuolen määritelmä ja sukupuolen moninaisuus
3. Onko intersektionaalisuus / yhdenvertaisuus mainittu¹
4. Tasa-arvonäkemykset
5. Tasa-arvonäkemykset aihealueittain
6. Arvio tasa-arvon toteutumisesta tärkeissä toiminnoissa
7. Konkreettisia toimenpiteitä
8. Toiminnallinen tasa-arvotyöryhmä mainittu

Edellä esitetyt kriteerit on valittu viranomaisten toiminnallisen tasa-arvon edistämistä koskevan kirjallisuuden sekä selvityksen tekijöiden kokemuksen perusteella. Anne-Charlott Callerstig analysoi väitöskirjassaan viranomaisten palveluja ja toimintoja kehittävää tasa-arvotyötä Ruotsissa case-esimerkkien avulla. Hänen mukaansa tasa-arvotyön ongelmat voidaan tiivistää kolmeen kysymykseen, jotka liittyvät sukupuoleen, tasa-arvoon ja muutokseen. Teoreettisella tasolla näihin asioihin liittyvät kysymykset ovat seuraavat: Kuinka sukupuoli tulisi ymmärtää eri konteksteissa? Kuinka tasa-arvo tulisi ymmärtää suhteessa eri valtavirtapolitiikan alueisiin? Kuinka sukupuoleen liittyvät valtasuhteet muuttuvat? Kuinka prosessit ja käytännöt – jotka perustuvat, ylläpitävät ja tuottavat sukupuolittuneita tuloksia ja tilanteita – voivat muuttua? (Callerstig 2014, 131). Toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien sisällön analyysissa käytetyistä kriteereistä kaksi ensimmäistä, sekä tasa-arvonäkemyksiä käsittelevät kriteerit 4 ja 5 liittyvät myös Callerstigin esille tuomiin ongelmiin viranomaisten tasa-arvotyössä. Lisäksi myös muun muassa Callerstig puhuu konkreettisista tavoitteista ja tasa-arvon toteutumisen arvioimisesta, eli kriteereistä 6 ja 7.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista, viranomaisten toiminnallisen tasa-arvon edistämistä ja näihin liittyviä menetelmiä on usein arvosteltu myös siitä, että niiden käsitys sukupuolesta on kaksijakoinen, eikä ota huomioon sukupuolen moninaisuutta. Sukupuolen moninaisuus tarkoittaa, että huomioimaan, että sukupuoli on myös muuta kuin jako naisiin ja miehiin. Ensinnäkin, ihmiset voivat olla sukupuoli-identiteetiltään naisia, miehiä tai jotakin muuta. Sukupuolen moninaisuus voidaan määritellä myös niin, että jokaisen ihmisen sukupuoli on omanlaisensa yhdistelmä sukupuolen fyysisiä, psyykkisiä ja sosiaalisia ulottuvuuksia. Sukupuolen sosiaalisella ulottuvuudella tarkoitetaan sukupuolen sosiaalisia merkityksiä, jotka vaihtelevat eri tilanteissa ja kulttuureissa. Tutkimus on tuonut esille, että sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen täh-

¹ Intersektionaalisuudella tarkoitetaan risteävien vaikutusten, esimerkiksi sukupuolen ja sosioekonomisen aseman tai iän, huomioimista samanaikaisesti. Yhdenvertaisuudella puolestaan viitataan yhdenvertaisuuslain mukaisesti yhdenvertaisuuteen muista henkilön liittyvistä ominaisuuksista kuin sukupuolesta riippumatta.

täävät asiakirjat perustuvat usein kaksijakoiseen käsitykseen sukupuolesta, eivätkä näin ollen ole kehittyneet feministisen tutkimuksen mukana (ks. esim. Tholhurst et al. 2012). Sukupuolen määritelmän ja sukupuolen moninaisuuden käsitteen selvittäminen toiminnallisissa tasa-arvosuunnitelmissa olisi ensimmäinen askel tähän suuntaan. Samalla toiminnallisessa tasa-arvotyössä voidaan toki edelleen esimerkiksi käyttää kahteen sukupuoleen jaoteltuja tilastoja. On kuitenkin huomioitava, että tilastojen lisäksi tarvitaan myös muuta tietoa sukupuolen merkityksestä kyseisessä viranomaisen palvelussa.

Tutkimuksessa on myös tuotu esille, että huolimatta siitä, että intersektionaalisuus ja monipe rustainen epätasa-arvo huomioidaan koko ajan paremmin feministisessä tutkimuksessa, Euroopan eri maiden tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta säätelevät lainsäädännöt ja niitä valvovat instituutiot eivät tunnista intersektionaalisuutta (Squires 2005). Tämä näkyy myös suomalaisessa lainsäädännössä ja mahdollisesti lainsäädännöstäkin heijastuen myös toiminnallisissa tasa-arvosuunnitelmissa. Osa tutkijoista on myös sitä mieltä, että sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen tulisi käsitellä samanaikaisesti intersektionaalisuutta, moninaisuutta tai yhdenvertaisuutta (ks. esim. Eveline, Bacchi & Binns 2009; Hankivsky 2005; Squires 2010). Suunnitelmien sisällön analyysissa on lähdetty siitä, että ainakin toiminnallisen yhdenvertaisuuden käsittelystä tulisi mainita toiminnallisessa tasa-arvosuunnitelmassa, vaikka sitä tarkemmin käsiteltäisiinkin omassa suunnitelmassaan.

Tasa-arvonäkemyksellä tarkoitetaan, että suunnitelmassa hahmotetaan, mitä tasa-arvon edistäminen tarkoittaa suhteessa organisaation toimintoihin. Näin tunnistetaan toimintojen kannalta olennaiset tasa-arvokysymykset ja mahdolliset tasa-arvo-ongelmat. Tasa-arvonäkemys sisältää myös vision siitä, mihin suuntaan tasa-arvon edistämisen olisi tarkoitus muuttaa yhteiskuntaa tai kyseisen organisaation toimintoja. Tällöin suunnitelma voi ohjata viranhaltijoiden käytännön työtä tasa-arvon edistämiseksi. Joskus myös termiä tasa-arvotavoite on käytetty lähes samassa merkityksessä kuin tässä selvityksessä käytämme tasa-arvonäkemys termiä (ks. esim. Elomäki 2014). Olemme halunneet käyttää termiä tasa-arvonäkemys siitä syystä, että usein tasa-arvosuunnitelmissa termillä tavoite viitataan ennemminkin käytännön tason tavoitteisiin.

Hieman yksinkertaistaen sanoen parhaita toiminnallisia tasa-arvosuunnitelmia ovat ne, jotka saavat mahdollisimman moneen kriteerikohtaan vastauksen kyllä. Jaottelu on kuitenkin karkea tapa analysoida suunnitelmia. Eri suunnitelmien tarkoitus on osittain hieman erilainen. Muutama suunnitelmista on enemmänkin ylätasoa strategioita, jolloin konkreettiset toimenpiteet jäävät päätettäväksi alemmilla tasoilla. Näin on esimerkiksi Helsingin ja Vantaan kaupunkien suunnitelmien sekä ELY-keskusten ja TE-toimistojen valtakunnallisen yhteisen suunnitelman kohdalla. Osa suunnitelmista taas on ennemminkin konkreettisen tason toimenpiteitä listaavia asiakirjoja, jolloin tasa-arvonäkemykset ja strategiat voivat tästäkin syystä jäädä pois suunnitelmista. Se, että tasa-arvonäkemyksestä ei ole mainittu suunnitelmassa, ei vielä välttämättä tarkoita, ettei sitä olisi määritelty missään, eikä suunnitelmien analyysillä haluta väittää tällaista. Sekä tasa-arvotavoitteiden että konkreettisten toimenpiteiden tulisi kuitenkin löytyä kussakin organisaatiossa jostain, muutoin ei toiminnallisen tasa-arvon edistämistä voida pitää tehokkaana. Näkemyksemme mukaan niiden tulisi myös löytyä toiminnallista tasa-arvosuunnitelmista.

Seuraavaksi esitellään toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien sisällön analyysin tulokset kolmessa taulukossa. On muistettava, että seuraavissa taulukoissa analysoidaan vain organisaatioiden toiminnallisia tasa-arvosuunnitelmia. Vastaukset eivät perustu kyselyn tai haastattelujen tuloksiin tai muuhun tietoon kyseisten organisaatioiden tasa-arvosuunnittelusta, vaan pelkästään suunnitelmissa olevaan tekstiin. Taulukot eivät siis anna kokonaiskuvaa organisaatioiden toiminnallisesta tasa-arvosuunnittelusta, vaan ainoastaan kirjoitetuista suunnitelmista. Ensimmäinen taulukko käsittelee ministeriöiden toiminnallisia tasa-arvosuunnitelmia. Toinen taulukko käsittelee toiminnallisia tasa-arvosuunnitelmia valtion alue- ja paikallishallinnossa, ja kolmas

kunnissa. Tulokset pääpiirteittäin esittelevien taulukkojen jälkeen analysoidaan toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien keskeisiä elementtejä.

2.2.2 Ministeriöiden toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien analyysi

Taulukossa 13 esitetään ministeriöiden toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien sisällön analyysi. Taulukkoon sisällytettyjen kahdeksan ministeriöiden lisäksi keskusteltiin toiminnallisesta tasa-arvosuunnittelusta seuraavissa ministeriöissä: maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, valtioneuvoston kanslia, liikenne- ja viestintäministeriö. Näillä ministeriöillä ei ole voimassa olevia toiminnallisia tasa-arvosuunnitelmia, mutta kaikissa suunnitelmien valmistelu on käynnissä tällä hetkellä. Näitä keskusteluja ei ole voitu ottaa mukaan taulukkoon ministeriöiden toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien analyysistä, mutta keskusteltu on huomioitu kehittämisideoita muokatessa, sekä haastattelujen tulosanalyysissa.

Taulukko 13. Ministeriöiden toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien sisällön analyysi

Ministeriö, jonka toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma	OM	STM	TEM	OKM	VM	PLM	UM	SM
Tasa-arvon määritelmä	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Kyllä	Kyllä	Osittain	Kyllä
Sukupuolen määritelmä ja sukupuolen moninaisuuden mainittu	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä
Intersektionaalisuus / yhdenvertaisuus mainittu	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä	Kyllä	Ei
Tasa-arvonäkemykset	Kyllä	Ei	Osittain	Osittain	Osittain	Kyllä	Kyllä	Osittain
Tasa-arvonäkemykset aiheittain	Osittain	Ei	Osittain	Osittain	Osittain	Osittain	Kyllä	Ei
Arvio tasa-arvon toteutumisesta tärkeissä toiminnoissa	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Osittain	Ei	Ei
Konkreettisia toimenpiteitä ministeriössä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Konkreettisia toimenpiteitä alaisessa hallinnossa	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Toiminnallinen tasa-arvon työryhmä mainittu	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei	Kyllä

2.2.3 Valtion alue- ja paikallishallinnon toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien analyysi

Taulukossa 14 analysoidaan seitsemän valtion alue- ja paikallishallinnon organisaation toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien sisältöä.

Taulukko 14. Valtion alue- ja paikallishallinnon toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien sisällön analyysi

Organisaatio, jonka toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma	Maa-han-muutto-virasto	ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteinen	Vantaan TE-toimisto	Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto	Aluehallintovierastojen yhteinen	Pelastusopisto	Rajavartiolaitos
Tasa-arvon määritelmä	Osittain	Ei	Ei	Osittain	Kyllä	Ei	Osittain
Sukupuolen määritelmä ja sukupuolen moninaisuuden mainittu	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä	Ei	Ei
Intersektionaalisuus / yhdenvertaisuus mainittu	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Osittain	Kyllä
Tasa-arvonäkemys	Ei	Ei	Osittain	Ei	Kyllä	Kyllä	Ei
Tasa-arvonäkemys aihealueittain	Osittain	Ei	Ei	Osittain	Osittain	Kyllä	Osittain
Arvio tasa-arvon toteutumisesta tärkeissä toiminnoissa	Ei	Ei	Osittain	Ei	Osittain	Kyllä	Osittain
Konkreettisia toimenpiteitä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Osittain
Toiminnallinen tasa-arvon työryhmä mainittu	Kyllä	Ei	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä

2.2.4 Kuntien toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien analyysi

Taulukossa 15 esitetään kahdeksan kunnan toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien sisällön analyysin tulokset. Lisäksi yhtenä kunnallisen tason suunnitelmana analysoidaan Helsingin nuori-soasiainkeskuksen toiminnallinen tasa-arvo ja yhdenvertaisuussuunnitelma.

Taulukko 15. Kuntien toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien sisällön analyysi

Kunta, jonka toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma	Es-poo	Oulu	Hel-sinki	Turku	Vantaa	Salo	Laitila	Kuo-pio	Nuori-soasian keskus
Tasa-arvon määritelmä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei	Kyllä	Ei	Ei	Kyllä	Kyllä
Sukupuolen määritelmä ja sukupuolen moninaisuuden mainittu	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Kyllä
Intersektionaalisuus / yhdenvertaisuus mainittu	Ei	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Tasa-arvonäkemys	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei	Kyllä	Ei	Kyllä

Tasa-arvonäkemyksiä alueittain	Osittain	Kyllä	Osittain	Osittain	Ei	Osittain	Osittain	Ei	Osittain
Arvio tasa-arvon toteutumisesta tärkeissä toiminnoissa	Ei	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Osittain	Osittain	Ei	Kyllä
Konkreettisia toimenpiteitä	Kyllä	Kyllä	Osittain	Kyllä	Osittain	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Toiminnallinen tasa-arvon työryhmä mainittu	Ei	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä

2.2.5 Tasa-arvon ja sukupuolen määritelmät toiminnallisissa tasa-arvosuunnitelmissa

Monista toiminnallisista tasa-arvosuunnitelmista puuttuu tasa-arvon määritelmä, ja lähes kaikista puuttuu sukupuolen määritelmä. Tämä saattaa johtua siitä, että tasa-arvon ja sukupuolen oletetaan olevan jotain niin itsestään selvää, että sitä ei tarvitse määritellä. Toinen syy voi olla se, että suunnitelmaa kirjoittanut henkilö tai ryhmä ei uskalla tai halua ottaa kantaa asiaan. Tasa-arvolaki velvoittaa viranomaisia tasa-arvon edistämiseen, mutta ei määrittele, mistä tasa-arvossa on kyse tai miten sitä tulisi edistää. Tätä vasten on ymmärrettävää, että sama linja näkyy myös toiminnallisissa tasa-arvosuunnitelmissa.

Osa suunnitelmista sisältää tasa-arvon määritelmän, ja muutamassa on määritelty myös, mitä sukupuolella tarkoitetaan. Näissä suunnitelmissa määrittely nojaa useimmiten joko johonkin yleisen tason määritelmään, hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan tai organisaation omiin arvoihin. Kuntien kohdalla määritelmä saatetaan ottaa myös Eurooppalaisesta peruskirjasta (CEMR:n Eurooppalaisen peruskirjan naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta paikallishallinnossa). Osittain tasa-arvon määrittelevät suunnitelmat ovat yleensä sellaisia, että tasa-arvo määritellään henkilöstöpoliittisen tasa-arvon kautta, ja tasa-arvo yleisenä ja laajempaan käsitteenä jää määrittelemättä. Määritelmät on joko asetettu jo johdantoon, tai sitten johdannon sijaan tai lisäksi tasa-arvon sanastoon tai erilliseen tasa-arvon käsikirjaan, jossa pohditaan määritelmiä ja yleisiä tasa-arvotavoitteita toimintasuunnitelmaa laajemmin. Esimerkiksi Kuopion suunnitelmassa toiminnallinen tasa-arvo on määritelty seuraavasti.

Palvelujen toiminnallisen tasa-arvon käsitteestä

Palvelujen toiminnallinen tasa-arvo kytkeytyy tasa-arvoon päätöksenteossa ja palvelujen järjestämisessä. Naisilla ja miehillä tulee olla yhtäläiset oikeudet, velvollisuudet ja mahdollisuudet toteuttaa itseään ja osallistua yhteiskunnan toimintaan. (Henkilöstöpolitiikan tasa-arvo, palvelujen tasa-arvo ja yhdenvertaisuus vuoteen 2012 Kuopion kaupunki).

Toiseksi esimerkiksi otamme tähän aluehallintovirastojen toiminnallisen tasa-arvon strategian, jossa tasa-arvo on määritelty seuraavasti.

Sukupuolten tasa-arvo merkitsee naisten ja miesten yhtäläisiä oikeuksia, mahdollisuuksia ja velvollisuuksia perheessä, työssä, politiikassa ja yhteiskunnassa sekä naisten ja miesten tarpeiden, valintojen ja kokemusten yhtäläistä arvostusta. Lisäksi sukupuolten väli-

nen tasa-arvo kattaa sukupuolivähemmistöjen samanarvoisuuden. (Aluehallintovirastojen toiminnallisen tasa-arvon strategia 2014).

Koska aluehallintovirastojen toiminnallisen tasa-arvon strategia on laadittu myös ruotsiksi, otetaan tässä vielä esille sama määritelmä ruotsinkielisestä suunnitelmasta.

Jämställdhet mellan könen innebär lika rättigheter för kvinnor och män, möjligheter och skyldigheter i familjen, arbetet, politiken och samhället samt en jämställd uppskattning av kvinnors och mäns behov, val och erfarenheter. (Strategi för funktionell jämställdhet vid regionförvaltningsverken 2014).

Sukupuolen määritelmä sisältyy yllättävän harvaan toiminnalliseen tasa-arvosuunnitelmaan. Sukupuoli on määritelty esimerkiksi aluehallintovirastojen suunnitelmaan sisältyvässä sanastossa seuraavasti.

Sukupuolella voidaan tarkoittaa fyysisen sukupuolen lisäksi esimerkiksi sukupuolirooleja, naiseuden ja mieheyden sosiaalisia merkityksiä, sukupuolista käyttäytymistä tai yksilön sukupuoli-identiteettiä.

Sukupuolten välisestä tasa-arvosta puhuttaessa on syytä muistaa, että se on tilastollista kahtiajakoa monimuotoisempi käsite ja että eri väestöryhmiin kuuluvien naisten ja miesten olosuhteet ja tarpeet eroavat toisistaan. (Aluehallintovirastojen toiminnallisen tasa-arvon strategia 2014).

Vantaan kaupungin työkirja tasa-arvosta ja yhdenvertaisuudesta puolestaan kertoo sukupuolen käsitteestä seuraavasti.

Sukupuoli on tärkeä osa ihmisen identiteettiä. Sukupuolinen identiteetti ei rakennu vain biologisten erojen kautta, vaan sukupuoli on sosiaalisia rooleja, tyyliä ja vuorovaikutusta. Liian stereotyyppinen kuva sukupuolesta ja sukupuolirooleista voi asettaa ihmiset eriarvoiseen asemaan. [...] Sukupuolinen tasa-arvo ei toteudu kiinnittämällä huomiota vain miesten ja naisten kohtelun eroihin. Jyrkkä jako kahteen toisensa poissulkevaan sukupuoleen johtuu kulttuuristamme, eikä perustu biologisiin eroihin tai kaikkien ihmisten omaan kokemukseen sukupuolesta. Erityisesti asenteissa, työelämässä ja työllistymisessä tulee kiinnittää huomiota sukupuolten koko kirjoon, muun muassa transvestiitteihin, transsukupuolisiin ja sukupuolen korjausprosessia läpikäyviin ihmisiin. (Vantaan työkirja tasa-arvosta ja yhdenvertaisuudesta).

Koska sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista ja esimerkiksi sukupuolivaikutusten arviointia on kritisoitu kaksijakoiseen sukupuolen käsitykseen perustuvaksi (ks. esim. Squires 2005; Eloväki 2014), olisi sukupuolen käsite tärkeää avata suunnitelmissa. Hallituksen esityksen mukaan vuonna 2015 voimaan tulevassa tasa-arvolain uudistuksessa tasa-arvon edistäminen ja syrjintäkiellot laajenevat koskemaan myös sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisun perusteella tapahtuvaa syrjintää ja tämä näkökulma tulee sisällyttää myös tasa-arvon edistämiseksi tehtävään työhön. Esimerkiksi aluehallintovirastojen suunnitelmassa tasa-arvon määritelmässä viitataankin sukupuolivähemmistöihin. Tasa-arvolain muutos näkynee tulevissa tasa-arvosuunnitelmissa niin, että sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisun määritelmät saa jatkossa suoraan tasa-arvolaista. Toisaalta sukupuolen määritelmä yleisellä tasolla ei tule uudenkaan hallituksen esityksen mukaan sisällyttämään tasa-arvolakiin: laki määrittelee vain termit sukupuoli-identiteetti ja sukupuolen ilmaisu. Sukupuolen määritelmää ei löydy myöskään nykyisestä hallituksen tasa-arvo-ohjelmasta 2012–2015. Edes valtioneuvoston selonteosta (2010)

ei sukupuolen määritelmä löydy helposti. Siellä on kuitenkin käytännön kannalta hyviä huomioita, joista seuraavassa esimerkki.

Valtavirtaistamisessa joudutaan usein käyttämään tilastollisia naisten ja miesten kategoriaita, jotka voivat kätkeä alleen sekä sukupuolen moninaisuutta että muita tärkeitä ihmisiä määrittäviä tekijöitä ja eroja. Silti on tärkeää tuoda esiin mahdollisten sukupuolten välisten erojen lisäksi myös ryhmien sisäisiä eroja, kuten ikään, sosiaaliseen asemaan ja elämäntilanteeseen liittyvät erot sekä ottaa huomioon eri tekijöiden ristikkäisvaikutuksia. (Valtioneuvoston selonteko 2010, s. 85).

Haastatteluissa tulee usein esille, että hyvän toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman tulisi olla mahdollisimman selkeä ja sisältää myös tasa-arvon määritelmät ja tavoitteet. Sukupuolen määritelmää haastatteluissa ei juurikaan osattu kaivata tai tuotu esille, mutta näkisimme myös sen sisältyvän hyvään toiminnalliseen tasa-arvosuunnitelmaan.

2.2.6 Tasa-arvonäkemyksen sisältyminen suunnitelmaan organisaatiotasolla ja toiminnoittain

Tasa-arvonäkemyksen puuttuminen on analysoitujen toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien suurin puute. Ilman organisaation tasa-arvonäkemyksen määrittelyä ja toimintokohtaisten tasa-arvonäkemyksen avaamista suunnitelmassa sovittuja toimenpiteitä toteuttavat viranomaiset joutuvat päättämään näistä näkemyksistä. Kukin viranomainen joutuu siis itse löytämään tasa-arvonäkemyksensä ja hahmottaa tasa-arvon edistämisen toivotut tulokset omalla tavallaan. Joskus tämä organisaatiokohtaisen tasa-arvonäkemyksen puuttuminen voi saada aikaan joustavia ja mielekkäitä ideoita. Yleisesti ottaen tasa-arvonäkemyksen puuttuminen suunnitelmista kuitenkin vaikeuttaa olennaisesti toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman toteuttamista.

Osassa suunnitelmia on määritelty organisaation tasa-arvonäkemys. Tämä auttaa hahmottamaan, mistä tasa-arvon kehittämisessä kyseisen organisaation palveluissa ja toiminnoissa on kyse. Vielä selvempiä ovat ne suunnitelmat, jossa tasa-arvonäkemys on määritelty myös aihealueittain, toiminnoittain tai toimialoittain. Tällaisiakin suunnitelmia löytyy. Niissä tasa-arvonäkemys perustuvat esimerkiksi hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan, kerättyyn tietoon tai organisaation omiin arvoihin. Kerättyä tietoa löytyy valtakunnallisella tasolla keskeisistä tasa-arvopolitiikan aiheista valtioneuvoston selonteosta, joihin osassa suunnitelmia viitataan. Kuntien kohdalla tasa-arvotavoitteet saattavat nojata myös Eurooppalaiseen peruskirjaan (CEMR:n Eurooppalaisen peruskirjan naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta paikallishallinnossa). Lisäksi tasa-arvonäkemys ja tavoitteet esimerkiksi Oulun kaupungin tasa-arvosuunnitelmassa nojaavat kaupungin palveluja koskeviin selvityksiin.

Esimerkiksi oikeusministeriön suunnitelmassa on kerrottu hallituksen tasa-arvo-ohjelman teemat ja tavoitteet, mikä on hyvä asia ja juurruttaa ministeriön tasa-arvon edistämistoimet osaksi kansallista politiikkaa.

Tasa-arvo on yksi valtionhallinnon yhteisistä arvoista. Arvon selkeys ja ymmärrettävyys riippuu paljolti siitä, miten se onnistutaan viemään käytäntöön. [...] Hallituksen tasa-arvo-ohjelman 2012 – 2015 teemat perustuvat hallitusohjelmaan ja valtioneuvoston selontekoon naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. Tasa-arvo-ohjelmien toimet edistävät hallitusohjelman kolmea painopistettä: 1) köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentäminen, 2) julkisen talouden vakauttaminen ja 3) kestävä talouskasvu, työllisyyden ja kilpailukyky vahvistaminen. Hallituksen tasa-arvo-ohjelma sisältää naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä. [...] Oikeusministeriö

on sitoutunut muun muassa sisällyttämään sukupuolinäkökulman ja sukupuolten tasa-arvon edistämisen tulevaan demokraatiopoliittiseen selontekoon ja laajemmin demokraatian ja kansalaisvaikuttamisen edistämistoimiin. (Oikeusministeriön toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma 2012–2015).

Aihealueittaisten tasa-arvonäkemyksen määrittelemineen jää kuitenkin oikeusministeriönkin suunnitelmassa puutteelliseksi. Suunnitelmassa todetaan esimerkiksi, että oikeusministeriö on sitoutunut muun muassa ”sisällyttämään sukupuolinäkökulman ja sukupuolten tasa-arvon edistämisen tulevaan demokraatiopoliittiseen selontekoon ja laajemmin kansalaisvaikuttamisen edistämistoimiin”. Tämä lause sisältää tietyn aiheen ja tavoitteen tasa-arvon edistämisestä tässä aiheessa. Tasa-arvonäkemys voisi kuitenkin olla selkeämpi. Mitä tasa-arvon edistäminen demokraatian ja kansalaisvaikuttamisen kannalta tarkoittaa? Onko oikeusministeriöllä joku linja tästä, tai miten asiasta on tarkoitus päättää? Asia ei tule esille suunnitelmasta. Aihe on mahdollisesti käsitelty tarkemmin jossakin muualla. Siitä huolimatta toiminnallisiin tasa-arvosuunnitelmiinkin olisi hyvä saada esille enemmän tasa-arvon edistämistyön sisältöä.

Monien muidenkin ministeriöiden suunnitelmista löytyy tällaisia puutteellisia tasa-arvonäkemyksen osittaisia määrittelyjä. Puolustusministeriön suunnitelmassa tasa-arvonäkemys tuodaan esille, ja se tuodaan esille myös joidenkin aihealueiden, esimerkiksi kriisinhallinnan, osalta.

Toiminnallinen tasa-arvo tarkoittaa tasa-arvonäkökulman ottamista mukaan kaikkien päätöksentekoon ja sen prosesseihin. Sen lisäksi, että kiinnitetään huomiota naisten ja miesten edustukseen eri tehtävissä, tarkastelun lähtökohtana on se, miten tehtyjen päätösten vaikutukset kohdistuvat sekä naisiin että miehiin (esim. kriisinhallinta). [...] [Tavoitteet kriisinhallinnan osalta]: 1. Kriisinhallintajoukkojen koulutuksen kehittäminen, 2. Sukupuolinäkökulman huomioiminen operaatioissa, 3. Määritetään Genderneuvonantajien tarve kriisinhallintaoperaatioissa, nimitetään tarvittavat neuvonantajat ja luodaan rekisteri tasa-arvoasiantuntijoista, 4. Edistetään naisten hakeutumista ja rekrytointia kriisinhallintatehtäviin. (Puolustusministeriön tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma 1022/10.06.04/2010).

Myös monet kunnat ovat saaneet tasa-arvonäkemyksen sisällyttämisestä arviokseen osittain. Tämä johtuu kuntien kohdalla myös siitä, että tasa-arvonäkemys on hahmotettu vain joidenkin muutamien toimintojen tai toimialojen osalta. Esimerkiksi Laitilassa on lähdetty liikkeelle asteittain, laatimalla vuosittain muutaman toimialan toiminnalliset tasa-arvosuunnitelmat kaupunkikohtaisen suunnitelman lisäksi. Kunnista vain Oulu on lähtenyt liikkeelle määrittelemällä tasa-arvonäkemyksen kaikille palvelualueilleen perustuen arvioon tasa-arvon toteutumisesta ja kehittämisestä kullakin palvelualueella.

2.2.7 Arvio tasa-arvon toteutumisesta tärkeissä toiminnoissa

Vain hyvin harvat suunnitelmat sisältävät arvion siitä, miten tasa-arvo tällä hetkellä toteutuu organisaation kannalta tärkeimmissä toiminnoissa ja aihealueissa. Arvio tasa-arvon toteutumisesta helpottaisi hahmottamaan tasa-arvonäkemyksenkin. Esimerkiksi arvio tasa-arvon toteutumisesta ja suurimmista puutteista nykyisessä lainsäädännössämme auttaisi yksittäisten lakihankkeiden sukupuolivaikutusten arviointien tekijöitä hahmottamaan kokonaiskuvaa ja tukisi heidän työtään.

Oulun kaupungin toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma sisältää luvun, jossa käsitellään tasa-arvon toteutumista ja sen kehitystä Oulun kaupungin palveluissa. Arvioidut palvelut ovat hy-

vinvointipalvelut, sivistys- ja kulttuuripalvelut, yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut, konsernipalvelut, sekä liikelaitokset ja osakeyhtiöt kukin erikseen. Tämän tyyppinen arvio, jonka pohjalta tasa-arvonäkemykset ja kehittämisen kohteet on päätetty, vaikuttaa erittäin toimivalta ja hyvältä. Saman tyyppinen käsittelytapa toimisi nähdäksemme myös ministeriöiden suunnitelmissa tai valtion alue- ja paikallishallinnon organisaatioissa.

Joissakin suunnitelmissa arvioidaan aiempien suunnitelmien toimenpiteiden toteutumista. Tämä on toki myös hyvä asia, mutta ei vielä riitä tasa-arvon toteutumisen arvioinniksi tarkoitamallamme tavalla.

2.2.8 Konkreettiset toimenpiteet

Lähes kaikki analysoidut suunnitelmat sisältävät konkreettisia toimenpiteitä. Konkreettisella toimenpiteellä tarkoitetaan tässä esimerkiksi suunnitelmaa järjestää koulutusta tai vaikkapa suunnitelmaa tehdä sukupuolivaikutusten arviointia tietyssä toiminnossa. Konkreettiset toimenpiteet ovat olennaisia toiminnallisen tasa-arvon edistämiseksi. Tässä kohden suunnitelmat ovat selvästi hyvällä tasolla. Samalla suunnitelmatasolla lukijalle jää kuitenkin usein epäselväksi, mikä on esimerkiksi koulutuksen sisältö, tai mihin sukupuolivaikutusten arvioinnit johtavat.

Ministeriöiden suunnitelmat sisältävät konkreettisia toimenpiteitä myös niiden alaisen hallinnon toiminnalliseen tasa-arvosuunnitteluun. Esimerkiksi oikeusministeriön toimenpiteet alaisen hallinnon osalta on kirjattu seuraavasti erityisen selkeästi.

Lisätään tulosohjauksen käyttöä tasa-arvosuunnitelmien laatimisen ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen laajentamiseksi hallinnonalan virastoissa seuraavin toimenpitein:

1. Selvitetään hallinnonalan virastoilta laadittujen tasa-arvosuunnitelmien määrä
2. Käsitellään asiaa hallinnonalan johdon yhteisissä tapaamisissa
3. Hankitaan koulutusta tai lisätään tietämystä muulla tavoin sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta
4. Toteutetaan pilottikokeilu hallinnonalalta valitun yhden sektorin osalta
5. Pilottikokeilusta saatujen kokemusten perusteella jatketaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista yksi sektori kerrallaan
(Oikeusministeriön toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma 2012–2015).

2.2.9 Toiminnallinen tasa-arvotyöryhmä

Yhtä lukuun ottamatta kaikissa analysoiduissa ministeriöiden suunnitelmissa on viittauksia ministeriön toiminnalliseen tasa-arvotyöryhmään. Selvityksen tekijöillä on lisäksi tiedossa, että myös ulkoisainministeriössä on toiminnallinen tasa-arvotyöryhmä, vaikka sitä ei mainitakaan ulkoisainministeriön suunnitelmassa. Myös lähes kaikissa valtion alue- ja paikallishallinnon suunnitelmissa viitataan johonkin työryhmään, jonka vastuulla toiminnallinen tasa-arvo jatkuvasti on. Valtion alue- ja paikallishallinnon suunnitelmista ainut suunnitelma, jossa ei viitata työryhmään, on ELY-keskusten ja TE-toimistojen valtakunnallinen yhteinen tasa-arvo ja yhdenvertaisuussuunnitelma. Myös tässä suunnitelmassa kuitenkin kuvataan se, miten tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäminen tulisi vastuuttaa kussakin organisaatiossa.

Työryhmä on tärkeä osa toiminnallisen tasa-arvon edistämistä. Sara Ahmed (2007) on jopa sitä mieltä, että joskus tärkeintä, mitä tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistävillä suunnitelmilla

voidaan saada aikaan, on että ne kokoavat yhteen ryhmän. Lisäksi Ahmed painottaa, että työryhmissä tulee tarjota foorumi avoimeen keskusteluun, jota voidaan käyttää tasa-arvonäkemyksen hahmottamiseen. Hänen mukaansa on tärkeää, että ryhmissä voidaan tuoda esille myös mahdolliset epäkohdat tai ristiriidat suunnitelmien kirjauksien ja käytännön työn suhteen. Lisäksi hän painottaa osallistavan ja demokraattisen prosessin käyttöä. (Ahmed 2007). Myös tätä selvitystä varten haastatellut viranomaiset toivat esille, että toivovat enemmän keskustelua tasa-arvonäkemyksistä verkostoissa. Haastatteluissa myös kuvataan osuvasti sitä, miten toiminnallisen tasa-arvotyöryhmän toiminta määrittää organisaation tasa-arvotyötä, ja suunnitelma saattaa olla myös lähinnä tätä työtä kuvaava dokumentti. Haastattelujen tulokset on kuvattu luvussa 2.1.

Haastatteluista ja suunnitelmien analyysistä tulee hyvin esille myös se, että toiminnallisia tasa-arvotyöryhmiä voi olla sekä organisaation sisällä, että organisaatioiden välillä. Esimerkiksi aluehallintovirastoissa on organisaatiokohtaiset työryhmät, sekä aluehallintovirastojen yhteinen toiminnallinen tasa-arvotyöryhmä. Samoin ministeriöissä on sekä ministeriökohtaiset ryhmät, että yhteinen toiminnallisen tasa-arvon työryhmä. Organisaatiokohtaisten ryhmien nimet, vastualueet, aktiivisuus ja kokoonpano vaihtelevat.

2.2.10 Intersektionaalisuuden tai yhdenvertaisuuden maininta

Suurin osa suunnitelmista vähintäänkin mainitsi, että yhdenvertaisuutta on käsitelty jossakin toisessa suunnitelmassa. Pidämme tätä hyvänä. Osa suunnitelmista käsitteli samassa suunnitelmassa myös toiminnallista yhdenvertaisuutta. Lisäksi osa suunnitelmista käsitteli ”koko pakettia”, eli sekä sukupuolten tasa-arvoa että yhdenvertaisuutta, ja sekä toiminnallista että henkilö-
töpoliittista tasa-arvoa.

Intersektionaalisuudella tarkoitetaan, että useampia tekijöitä, esimerkiksi sukupuolta ja etnistä taustaa, käsitellään myös yhtä aikaa. Joissakin suunnitelmissa tuotiin esille intersektionaalisuuden käsite tai käytännön tasolla käsiteltiin sukupuolta ja joitakin muita tekijöitä myös yhdessä. Haastatteluissa ja kyselyssä esille tullut toive yhdenvertaisuuden ja sukupuolten tasa-arvon yhtäaikaisesta käsittelystä ei siis tällä hetkellä heijastu viranomaisten toiminnallisen tasa-arvon suunnitelmiin kovin laajasti.

2.3 ASIAKKAIDEN KOKEMUKSIA JULKISISTA PALVELUISTA

Selvityksessä haluttiin viranomaisten lisäksi haastatella asiakasnäkökulmasta viranomaisten palvelujen käyttäjiä. Koska julkisten organisaatioiden palvelut ovat keskenään hyvin erilaisia, päätettiin keskittyä asiakkaiden osalta yhteen organisaatioon, joksi valittiin Helsingin nuorisoihminen keskus. Tässä kerrotaan asiakkaiden kokemuksia käsittelevän ryhmähaastattelun tulokset.

Helsingin Nuorisoihminen keskuksella on tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma vuosille 2014–2017. Siinä painotetaan moninaisuutta vahvuutena ja todetaan, etteivät tasa-arvo ja yhdenvertaisuus ole senkaltaisia asioita, jotka ”tulevat valmiiksi”, vaan niiden tiimoilta on tehtävä jatkuvaa työtä. Nuorisoihminen keskuksen suunnitelmassa keskeisiä periaatteita ovat tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden perspektiivien käsitteleminen yhdessä ja samanaikaisesti, kussakin tilanteessa käytetty arvio, herkkyys ja reflektio käytänteiden ja tarkan ohjeistuksen sijaan, sekä nuorten pitäminen keskiössä, itsenäisinä subjekteina ja aktiivisina toimijoina. Toiminnallisen yhdenvertaisuuden ja toiminnallisen tasa-arvon edistämiseksi on myös laadittu 11-kohtainen toimenpidesuunnitelma. Toiminnallisen tasa-arvon osalta siinä painotetaan toimenpiteitä muun muassa

sukupuolen huomioivan työtteen kehittämisessä, tiedon keräämiseksi ja sukupuolivaikutusten arvioinnin ulottamiseksi sukupuolen moninaisuuden kysymyksiin. Sukupuolen moninaisuuden huomiointi ilmenee myös niin, että nuorisoihminen suunnitelmassa sukupuolten tasa-arvolla viitataan naisten, miesten sekä muun sukupuolisten tai sukupuoltaan määrittelemättömiin ihmisten väliseen tasa-arvoon.

Yhdellä nuorisotalolla Helsingissä tehtiin joulukuussa 2014 ryhmähaastattelu kartoittamaan asiakasnäkökulmaa viranomaisten toiminnallisen tasa-arvosta. Haastatteluun osallistui 11 yläasteikäistä nuorta, joista suurimmalla osalla on maahanmuuttajatausta. Osallistujien etniset taustat vaihtelivat, ja maahanmuuttajatausta tuli ilmi sekä nuorten puheesta ja kertomuksesta että ohjaajien tarjoamasta taustatiedosta. Haastattelijan arvion mukaan poikia oli 6 ja tyttöjä 5. Haastattelu kesti noin 20 minuuttia.

Nuorilta kysyttiin muun muassa, mikä saa heidät tulemaan nuorisotalolle, mitä he mieluiten tai mielellään tekevät nuorisotalolla, mitä he haluaisivat tehdä olemassa olevan toiminnan lisäksi, tyttöjen ja poikien kokemuksista nuorisotalon toiminnasta ja tarjonnasta sekä yksityiskohtaisemmin esimerkiksi pelien ja muiden aktiviteettien varaamisesta ja käytännöistä.

Yhden nuoren sanoin: ”Täällä saa pelata, hyvää toimintaa, jos ei ole tekemistä, tänne tulo pitää poissa huonoilta teiltä.”

Osa pojista dominoi keskustelua koko haastattelun ajan. He myös hanakasti vastasivat tyttöjen puolesta. Tyttöjä sai jonkin verran maanitella puhumaan, ja he vastasivat melko lyhyesti eivätkä mielellään tuoneet esille mitään poikien lausunnoista poikkeavaa. Tytöt käyvät nuorisotalolla huomattavasti poikia harvemmin, ainakin tässä otoksessa. Syyksi tyttöjen harvempaan käymisaktiiviteettiin pojat kertoivat tyttöjen mieluummin viettävän aikaa toistensa luona tai shoppaillen. Tytöt menevät omien sanojensakin mukaan useammin ystävien kotiin ja kaupungin keskustaan kuin nuorisotaloille. Pojat vitsailivat tästä heti, kun tytöt alkavat puhua, ja syiden syvempi tarkastelu keskeytyi.

Tytöt ja pojat tekevät nuorisotalolla samanlaisia asioita: pelaavat ja tapaavat kavereita. Tyttöille on nuorisotalossa myös oma huone, jonka sisustamiseen he ovat saaneet itse osallistua. Kun kysyn tytöiltä huoneesta, he sanovat etteivät ole aina siellä. Mutta välillä he hakeutuvat sinne, koska siellä on rauhallista ja siellä voi tanssia. Siellä voi myös puhua rauhassa. Pojat kutsuvat tyttöjä etuoikeutetuiksi ja valittavat tyttöjen lukittautuvan huoneeseen. Kysyttäessä, pitäisikö pojilla olla oma huone, yksi poika vastaa, että koko muu osa nuorisotaloa on poikien huonetta.

Puhuimme myös siitä, onko sillä merkitystä, onko ohjaaja mies vai nainen. Sukupuoli ja ikä vaikuttavat, sanovat tytöt. Keskustelu kuitenkin kääntyy enemmän nuoriin kuin ohjaajiin. Nuorten mukaan talolla käydään yläasteikäisenä. Myös nuoremmille on jotain toimintaa, mutta tämä tapahtuu ennen klo 18, jolloin nuoremmat joutuvat ulos ja talo avaa ovensa 13-18-vuotiaille. ”Oma porukka” vaikuttaa siihen, tulevatko nuoret talolle vai ei. Pojat pitävät siitä, että paikalla on paljon porukkaa, tytöt pitävät parempana sitä, jos porukkaa on vähemmän, esimerkiksi koska silloin jonottamista pelaamaan on vähemmän.

Puhuttaessa jonotussysteemistä peleihin, ilmenee, että jonoissa on joskus väärinkäytöksiä. Tällöin jonottajan nimi viivataan listalta ja oma nimi laitetaan tilalle. Tämä ei kuitenkaan tunnu olevan iso ongelma, tai ainakaan siitä ei haluta puhua enempää. Kukaan ei myöskään halua sanoa, onko väärinkäytöstä sattunut omalle kohdalle. Kaiken kaikkiaan nuoret kokevat tulevaisuuden kohdantuiksi yhdenvertaisena nuorisotalolla. Myös olemassa olevaa aktiviteettitarjontaa pidetään hyvänä ja riittävänä, eivätkä nuoret osaa sanoa, miten nuorisotalo saisi asiakkaakseen enemmän tyttöjä.

Tunnelma nuorisotalolla oli välitön ja leppoisa, ja ohjaajat (2 naista ja 1 mies, toinen naisista somalitaustainen) loivat taloon positiivisen tunnelman. Aiemmissä keskusteluissa Nuorisoihminen keskusteluun on tullut ilmi tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman kanssa linjassa oleva jatkuvan koulutuksen ja kehittämisen tarve ja hyvä tilanneherkkyys. Koska ohjaajien koulutus-

taustat vaihtelevat, täytyy täydennyskoulutus varmistaa, jotta kaikilla on riittävä ja päivitetty tieto-taito tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioissa sekä esim. ryhmädynamiikan merkityksestä.

Haastattelu osoitti selkeästi ryhmädynamiikan ymmärtämisen tärkeyden ja myös hienovaraisen vihjeiden huomaamisen merkityksen. Haastattelun mukaan nuoret eivät esimerkiksi kovinkaan hanakasti lähde vaatimaan oikeuksiaan esimerkiksi pelijonossa esiintyvän väärinkäytöksen perusteella. Tästä huolimatta ongelma tunnistettiin, joten oletamme sen olevan olemassa. Lisäksi annettuja jokseenkin stereotyyppisiä sukupuolittuneita roolijakoja esiintyi haastattelussa paljon. Näitäkään ei haastattelussa juurikaan kyseenalaistettu, ja tyttöjen ääni olisi helposti jäänyt kuulematta. Edellä mainittujen tekijöiden perusteella arvioimme sukupuolittuneiden ja muihin sosiaalisiin kategorioihin perustuvien rakenteiden olevan edelleen olemassa myös nuorisotaloisissa, huolimatta tehdystä hyvästä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyöstä. Analyysimme osoittaa Nuorisosiankeskuksen suunnitelmassakin esitetyn jatkuvan kehittämisen tarpeen olevan edelleen tärkeä painopistealue.

3 JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET

3.1 JOHTOPÄÄTÖKSET SELVITYKSEN TULOKSISTA

Ensinnäkin voidaan todeta, että selvitykseen osallistuneet viranomaiset suhtautuvat toiminnallisen tasa-arvon edistämiseen pääosin hyvin positiivisesti. Tasa-arvon kehittäminen koetaan tärkeäksi asiaksi ja tavoitteeksi viranomaisen palveluissa ja toiminnoissa.

Selvityksen seuraava johtopäätös liittyy käsitteisiin. Viranomaiset kokevat nykyisin käytetyt käsitteet toiminnallinen tasa-arvo sekä sukupuolinäkökulman ja tasa-arvon valtavirtaistaminen vaikeiksi. Lisäksi ongelmana on se, että henkilöstöpoliittisen ja toiminnallisen tasa-arvon käsitteet menevät yhä sekaisin. Käsite toiminnallinen tasa-arvo on luotu 90-luvulla alun perin siksi, että on haluttu erottaa henkilöstöpoliittisen ja toiminnallisen tasa-arvon edistäminen toisistaan, koska niiden kohde on eri. Ajan mittaan henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnittelu on tullut selvästi tunnetummaksi kuin viranomaisten velvollisuus toiminnallisen tasa-arvon edistämiseen. Tästä johtuen sekä toiminnallisen tasa-arvon termi että velvollisuus edistää toiminnallista tasa-arvoa on jäänyt taka-alalle. Monien viranomaisten ajattelussa tasa-arvosuunnittelusta tulee ensimmäiseksi mieleen henkilöstöpoliittinen tasa-arvo. Sekä lainsäädännön kehittämisessä, että käytännön tasa-arvotyössä olisi tärkeää päästä selvyteen käsitteistä.

Kolmanneksi tasa-arvolain edistämismuutosten yhdenmukaisuus helpottaisi niiden ymmärtämistä ja soveltamista. Nykyisessä lainsäädännössä työnantajan ja viranomaisten velvollisuudet edistää tasa-arvoa eroavat toisistaan niin, että työnantajilta edellytetään henkilöstöön kohdistuvaa tasa-arvosuunnitelmaa, kun taas viranomaisilta edellytetään tasa-arvon edistämistä tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti kaikessa toiminnassa valtavirtaistamisen periaatetta noudattaen. Lisäksi laissa on määritelty henkilöstöpoliittisen tasa-arvosuunnitelman vähimmäissisältö sekä konkretisoitu työnantajan edistämismuutoksia osoittamalla toimenpiteitä, joita työnantajan tulee toteuttaa henkilöstön tasa-arvon edistämiseksi. Toiminnallisen tasa-arvon edistämismuutoksia on vaikea laissa määrittellä yhtä tarkasti kuin työnantajan velvollisuutta henkilöstöpoliittisen tasa-arvon edistämiseen. Kuitenkin sama selkeä velvoite laatia tasa-arvosuunnitelma myös viranomaisten toiminnan ja palvelujen osalta selkeyttäisi viranomaisiin kohdistuvien tasa-arvon edistämisen muutosten kokonaisuutta ja helpottaisi niiden toteuttamista.

Neljänneksi lainsäädännön selkeyteen liittyy tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain yhtenäisyys. Mikäli velvoitteet edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta viranomaisten toiminnoissa ja palveluissa ovat mahdollisimman yhdenmukaiset, niitä on helpompi soveltaa käytännössä. Kun yhdenvertaisuuslaki velvoittaa viranomaisia laatimaan yhdenvertaisuussuunnitelman sekä henkilöstöä että toimintaa koskien, selkeytyisi tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön kokonaisuus viranomaisten kannalta, jos myös tasa-arvolaissa säädettäisiin tasa-arvosuunnitelman laatimisen velvoite sekä henkilöstöä että viranomaisen toimintaa koskien. Toki erityiskysymyksiin voi olla erilaisia ohjeita, esimerkiksi tilastojen käyttö on eri tavoin mahdollista kerättyä tietoa sukupuolten tasa-arvosta verrattuna yhdenvertaisuuteen liittyvien tilastojen keräämiseen. Hieman eroavat tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämismuutokset hankaloittavat käytännön työtä.

Lisäksi velvoitteiden selkeyteen liittyy se, onko toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman oltava organisaatiokohtainen. Tässä selvityksessä tulee ilmi, että joidenkin viranomaisten oli vaikea vastata kysymykseen toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman olemassaolosta myös siksi, että ei ollut selvyyttä tulisiko suunnitelman olla organisaatiokohtainen, vai riittäisikö esimerkiksi aluehallintovirastojen yhteinen valtakunnallinen suunnitelma. Henkilöstöpoliittisissa tasa-arvosuunnitelmissa on selvä tarve organisaatiokohtaisiin suunnitelmiin. Toiminnallisessa tasa-arvosuunnittelussa kysymys on kuitenkin hieman erilainen. Valtion alue- ja paikallishallinnon kannalta saattaisi olla mielekästä myös keskittyminen valtakunnallisiin strategioihin. Valtakunnallistenkin strategioiden tulisi kuitenkin sisältää konkreettisia toiminnallisen tasa-arvon edistämistoimia kaikkien organisaatioiden toimintaan. Kuntien kohdalla puolestaan keskusteltiin siitä, riittääkö kuntakohtainen toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma, tai kuinka voidaan tehdä kuntakohtainen suunnitelma yli eri toimialojen. Kaikki toimialat tulisikin saada mukaan kunnan toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman tekoon.

Viides johtopäätös on, että selvityksen perusteella niissä organisaatioissa, joissa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma, on myös edistetty toiminnallista tasa-arvoa eniten ja monipuolisimmin. Tämä tulos ei sinänsä ole yllättävä, mutta kertoo kuitenkin todeksi sen oletuksen, että toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman olemassaolo indikoi, että organisaatiossa on myös edistetty toiminnallista tasa-arvoa enemmän verrattuna niihin organisaatioihin, joissa ei ole toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa. Toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman teko on usein ollut osallistava prosessi, ja sitä on tehty yhdessä erilaisissa työryhmissä ja verkostoissa. Toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman teko ja työryhmien työskentely kuuluvat kiinteästi yhteen niissä selvitykseen osallistuneissa organisaatioissa, joissa nyt on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma. Tästä ei voida vielä suoraan tehdä sitä johtopäätöstä, että toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien teko aina olisi tällainen hyvä ja osallistava prosessi. Esimerkkejä ja käytäntöjä kuitenkin löytyy jo nyt, ja mahdollisen lainsäädännön kehittämisen lisäksi voidaan hyvien toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien tekoa tukea monin muin tavoin.

Kuudes johtopäätös on se, että viranomaisten näkemykset siitä, tulisiko lakiin lisätä velvoite toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman teosta, jakaantuvat. Haastatteluihin osallistuneista viranomaisista 32 prosenttia kannattaa suunnitelmavelvoitetta selvästi ja 36 prosenttia jossain määrin. Haastatelluista viranomaisista 17 prosenttia vastustaa suunnitelmavelvoitetta jossain määrin ja 15 prosenttia selvästi. Suunnitelmavelvoitetta kannatetaan, koska sen nähtäisiin selkiyttävän ja helpottavan toiminnallisen tasa-arvon edistämistä ja toimivan yllykkeenä ja perusteluna tehdä suunnitelma. Suunnitelmavelvoitteen lisäämistä lakiin toisaalta vastustetaan siksi, että pelätään lisäbyrokratiaa ja lisätyötä ilman resursseja. Muistutetaan myös, että yksin lakimuutos ei vielä riitä. Osaa organisaatioista toiminnallisen tasa-arvon suunnitelmavelvoite tuntuisi auttavan. Näin on esimerkiksi siinä tapauksessa, että organisaatiossa on jo aiemmin edistetty toiminnallista tasa-arvoa, mutta työ on jäänyt jostain syystä sivuun. Lain suunnitelmavelvoitteen lisäksi tai

sijaan haastatellut viranomaiset toivovat kuitenkin myös muuta tukea toiminnalliseen tasa-arvosuunnitteluun.

Seitsemäs johtopäätös on, että lainsäädännön mahdollisten kehittämistarpeiden lisäksi tulee kiinnittää huomiota muihin toiminnallista tasa-arvoa tukeviin rakenteisiin ja seikkoihin. Esimerkiksi organisaatioiden omat ja yhteiset toiminnallisen tasa-arvon verkostot ovat tärkeitä. Tässä voidaan mainita esimerkiksi ministeriöiden omat ja yhteinen toiminnallisen tasa-arvon verkosto, valtion alue- ja paikallishallinnon organisaatioiden omat ja yhteiset verkostot, joita voidaan koordinoita joko ministeriöistä tai alue- ja paikallishallinnon organisaatioista käsin, sekä vastaavasti kunnissa kuntien sisäiset ja yhteiset verkostot toiminnallisen tasa-arvon edistämiseksi ja hyvien käytäntöjen jakamiseksi. Tärkeää on myös toiminnallisen tasa-arvotyön resursointi, etenkin siihen määrätty työaika ja koordinaatiovastuu. Viranomaiset toivovat myös valvotalta ministeriöltään koulutusta ja ohjeita. Lisäksi keskushallinnossa toivotaan lisätukea ja kiitetään saadusta tuesta sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvovoyksikköä.

Kahdeksas johtopäätös on, että toiminnallisen tasa-arvon edistämässä on haasteellista tunnistaa, miten tasa-arvo liittyy viranomaisten eri toimintoihin. Toiminnallisissa tasa-arvosuunnitelmissa tämä saattaa näkyä niin, että suunnitelmissa ei kuvata sitä, mitä merkitystä sukupuolinäkökulmalla konkreettisesti on viranomaisten eri toiminnoissa. Tällöin ei myöskään ole mahdollista hahmottaa tavoitteita toiminnallisen tasa-arvon edistämiseksi. Suunnitelmat jäävät ikään kuin tyhjiksi, eikä niissä tuoda esille, mitä tasa-arvo organisaation toiminnassa merkitsee. Ne jättävät kunkin viranhaltijan yksin päätettäväksi sen, mitä tasa-arvon edistäminen hänen työssään voisi tarkoittaa. Tästä syystä ehdotammekin, että osana toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa tulisi määritellä organisaation tasa-arvonäkemyksellä koko organisaation tasolla sekä kunkin toiminnan osalta.

Tasa-arvonäkemysten löytymistä voitaisiin tukea myös kansallisella tasolla nykyistä selkeämmin, esimerkiksi hahmottamalla tasa-arvonäkemys hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa kaikkien ministeriöiden hallinnonalojen suhteen. Nyt osa hallinnonaloista jää käsittelemättä, ja tämä näkyy siinä, että näiden ministeriöiden aloilta tasa-arvonäkemysten hahmottaminen eri toimintoihin on viranomaisten mielestä vaikeampaa. Toiminnallista tasa-arvotyötä käytännön tasolla vaikeuttaa se, että poliittinen päätöksenteko jättää tasa-arvonäkemysten liian yleiselle tasolle.

Lisäksi tasa-arvonäkemysten määrittely vaatii tietoa siitä, mitä merkitystä sukupuolella on eri viranomaisten toiminnoissa. Tutkimustieto painottuu tällä hetkellä enemmän joidenkin viranomaisten toimialoille, kuten työelämään, koulutukseen ja hyvinvointiin. Tutkimustietoa puuttuu politiikkojen tasa-arvovaikutuksista esimerkiksi maa- ja metsätalouspolitiikassa, ympäristöpolitiikassa, energiapolitiikassa ja teollisuuspolitiikassa. Kansainvälisesti näihinkin aiheisiin liittyen löytyy tutkimustietoa, mutta sitä ei ole välttämättä helppo suoraan soveltaa suomalaisten viranomaisten toimintaan.

Jo 1990-luvulta alkaen on tuotu esille, että toiminnallisen tasa-arvon edistämässä on viranomaisille vaikeaa tunnistaa eri toimintoihin liittyviä tasa-arvo-ongelmia ja määritellä toiminnallisen tasa-arvon edistämiseksi tarkoituksenmukaisia toimia. Tätä ongelmaa on pyritty ratkaisemaan ennen muuta kehittämällä menetelmiä ja työvälineitä toiminnallisen tasa-arvon edistämiseen. Näitä menetelmiä ovat esimerkiksi sukupuolivaikutusten arviointi. Pelkät menetelmät eivät kuitenkaan ratkaise sitä, miten tasa-arvonäkemys löytyy eri aiheisiin. Tutkimuksessa onkin kritisoitu sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista teknokraattiseksi ja menetelmäkeskeiseksi. Teknisten menetelmien lisäksi tarvitaan aina myös tietoa, pohdintaa ja päätöksiä siitä, mitä tasa-arvon edistäminen missäkin viranomaisen toiminnassa on. Tarvitaan tutkimustietoa tasa-arvon toteutumisesta viranomaisen toiminta-alueilla. Joiden viranomaisten kohdalla tätä tutkimustietoa on jo laajasti saatavilla, mutta on myös toiminta-alueita, joissa tarvitaan lisää etenkin suomalaista tutkimustietoa. Tarvitaan yhteisiä suunnitteluprosesseja joissa, viranomaiset voivat hahmottaa oman toimintansa suhdetta tasa-arvoon. Tasa-arvonäkemys löytyy yhdistämällä tasa-

arvoa käsittelevää tutkimustietoa ja viranomaisten ammattitaitoa ja tietoa työstään. Ei ole mahdollista kehittää yhtä teknistä apuvälinettä, jonka avulla tasa-arvonäkemys löytyisi kaikkiin erilaisiin toimintoihin.

Yhdeksäs selvityksen johtopäätös on, että viranomaiset kokevat, että sukupuolten tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta tulisi käsitellä yhdessä, tai ainakin erillisen käsittelyn lisäksi myös yhdessä. Perusteluina tähän tuodaan esille, että tasa-arvo ja yhdenvertaisuus aiheina kuuluvat yhteen ja että viranomaisten käytännön työssä ne liittyvät usein kiinteästi toisiinsa. Lisäksi tuodaan esille, että ainoastaan tasa-arvon käsittely aiheuttaa enemmän vastustusta ja että tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden käsittely samanaikaisesti on tehokkaampaa. Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden käsittelyä erillään perustellaan sillä, että asiat ovat erilaisia ja monitahoisia, ja tasa-arvo saattaa jäädä käytännössä pois, kun pyritään käsittelemään asioita yhdessä. Käytännöllisestä näkökulmasta vastaajat pohtivat muun muassa sitä, että lainsäädäntöjen erillään olo heijastuu myös käytännön tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämistyöhön. Tämä tulee esille myös toiminnallisia tasa-arvosuunnitelmien sisällön analyysissa: useat suunnitelmat keskittyvät nimenomaan sukupuolten tasa-arvoon eikä niissä näy viranomaisten toive tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden samanaikaisesta käsittelystä.

3.2 TOIMINNALLISTEN TASA-ARVOSUUNNITELMIEN LISÄARVO

Selvityksen perusteella nähdään selkeästi, että niissä organisaatioissa, joissa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma, on myös edistetty toiminnallista tasa-arvoa enemmän ja monipuolisemmin kuin niissä organisaatioissa, joissa ei ole toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa. Toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman teko on myös usein ollut hyvä prosessi, joka on koonnut yhteen ihmisiä, luonut verkostoja, ja lisännyt keskustelua ja ymmärrystä toiminnallisesta tasa-arvosta. Voidaan sanoa, että tällä hetkellä toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman laatineet organisaatiot ovat keskimäärin pidemmällä toiminnallisen tasa-arvon edistämässä kuin ne organisaatiot, joissa ei ole suunnitelmaa.

Toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien sisällön analyysi tuo toisaalta esille, että laadituissa toiminnallisissa tasa-arvosuunnitelmissa on parantamisen varaa. Erityisesti suunnitelmien pitäisi tuoda paremmin esille organisaation tasa-arvonäkemys, ja ottaa kantaa siihen, mikä on toiminnallisen tasa-arvon edistämisen toivottu tavoite kussakin aiheessa ja toiminnossa. Muutoin suunnitelmat eivät auta viranomaisia heidän käytännön työhönsään tarpeeksi konkreettisesti. Joissakin toiminnallisissa tasa-arvosuunnitelmissa näkyy tasa-arvonäkemys. Tasa-arvonäkemys löytyminen ja päättäminen eri viranomaisen toimintoihin näyttää vaativan prosessia, jossa suunnitelmaa ovat laatimassa kunkin toiminnon kehittämisestä vastaavat viranhaltijat. Lisäksi strategisten lähtökohtien ja tasa-arvonäkemyksen kirkastamiseen on voitu käyttää asiantuntijoiden apua ja kansalaisyhteiskunnan ja järjestöjen kuulemista. Toiminnallisista tasa-arvosuunnitelmista löytyy myös konkreettisia esimerkkejä siitä, miten toiminnallista tasa-arvoa on edistetty. Joskus näihin konkreettisiin esimerkkeihin on päästy pilottien avulla, tai etenemällä systemaattisesti ottamalla kerrallaan tarkasteluun muutama toiminto. Joskus kaikki toiminnot on sisällytetty suunnitelmaan suoraan.

Analysoidut toiminnalliset tasa-arvosuunnitelmat sisältävät konkreettisia toimenpiteitä. Tämä on suunnitelmien vahvuus. Jatkossakin tulee huomioida myös se, että suunnitelmat sisältävät tasa-arvonäkemys lisäksi myös konkreettisia tavoitteita ja toimenpiteitä tasa-arvon edistämiseksi.

Haastatteluissa tuodaan myös esille pelko siitä, että mikäli lakiin lisätään velvoite tehdä toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma, alettaisiin laatia nykyistä huonompia suunnitelmia vain pape-

rin tekovelvoitteen takia. Myös uudet velvoitteet ilman lisäresursseja ja resurssien puute ylipäättään nähdään ongelmana.

Nykyiset laaditut toiminnalliset tasa-arvosuunnitelmat ovat tukeneet viranomaisten toiminnallista tasa-arvotyötä, tai olleet osana hyviä toiminnallisen tasa-arvon edistämisprosesseja. Toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien tuoma lisäarvo linkittyy ennen kaikkea siihen, että ne ovat auttaneet muodostamaan toiminnallisesta tasa-arvosta päättäviä ryhmiä ja lisänneet keskustelua, auttaneet määrittämään työn resursoinnin, vastuut, sisällön ja konkreettiset toimenpiteet, ja auttaneet organisaation johtoa sitoutumaan toiminnallisen tasa-arvon edistämiseen.

3.3 LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOSTARPEET

Nykyinen lainsäädäntö velvoittaa viranomaisia edistämään tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti, mutta ei velvoita tekemään toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa. Selvityksen mukaan nykyisen velvoitteen heikkous on sen epämääräisyys ja tulkinnanvaraisuus. Velvoite olisi selkeämpi ja helpommin ymmärrettävä, jos laissa säädettäisiin velvoite laatia toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma. Nykyinen sääntely ei myöskään ohjaa riittävästi käytännön edistämistyötä, eikä anna valvonnalle selkeitä kriteerejä sen arvioimiseen, milloin viranomainen on täyttänyt edistämiselvoitteen. Toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman laatimisvelvoitteen säätämistä puoltaisi myös se selvityksen tulos, että suunnitelman laatineet viranomaiset olivat edistäneet toiminnallista tasa-arvoa eniten ja monipuolisimmin. Lisäksi toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman laatimisvelvoitteen säätäminen yhdenmukaistaisi tasa-arvolain viranomaisille, koulutuksen järjestäjille ja työnantajille suuntautuvia edistämiselvoitteita ja helpottaisi edistämiselvoitteiden ymmärtämistä, kommunikoimista ja toteuttamista. Toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman laatimisvelvoitteen säätäminen myös yhdenmukaistaisi tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain edistämiselvoitteita, eikä jättäisi toiminnallisen tasa-arvon edistämisen sääntelyä heikommalle tai epämääräisemmälle tasolle kuin yhdenvertaisuuden edistämisen sääntely on.

Jos tasa-arvolaissa säädettäisiin viranomaisille velvoite laatia toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma, olisi myös mahdollista vahvistaa toiminnallisen tasa-arvon edistämisen valvontaa, kun valvonnalle tulisi selkeät kriteerit. Luontevinta silloin olisi ulottaa tasa-arvolain vaatimiin muihin tasa-arvosuunnitelmiin eli työpaikkojen henkilöstöpoliittisiin tasa-arvosuunnitelmiin ja oppilaitosten tasa-arvosuunnitelmiin kohdistuva valvontajärjestelmä myös viranomaisten toiminnallisiin tasa-arvosuunnitelmiin. Työpaikkojen henkilöstöpoliittisten tasa-arvosuunnitelmien ja oppilaitosten tasa-arvosuunnitelmien osalta tasa-arvovaltuutettu voi asettaa kohtuullisen määräajan suunnitelmavelvoitteen täyttämiseksi, ja tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslautakunta voi tasa-arvovaltuutetun esityksestä velvoittaa sakon uhalla laatimaan tasa-arvosuunnitelman määräajassa. Ei ole perusteltua säätää viranomaisten velvollisuudelle laatia toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma muita tasa-arvosuunnitelmia heikompia valvontaa, jos tällainen velvoite säädetään. Nykyistä työpaikkojen ja oppilaitosten tasa-arvosuunnitelmiin kohdistuvaa valvonta- ja seuraamusjärjestelmää voidaan pitää monimutkaisena ja heikosti käytännössä toimivana. Voisi olla tarkoituksenmukaista arvioida, miten tasa-arvosuunnittelun valvonta- ja seurantajärjestelmää kokonaisuutena voitaisiin yksinkertaistaa ja tehostaa, jos viranomaisille säädetään velvoite laatia toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma. Lähtökohtana kuitenkin tuntuu tarkoituksenmukaiselta, että silloinkin valvonta- ja seuraamusjärjestelmä säädettäisiin yhtenäiseksi kaikkien tasa-arvolain edellyttämien tasa-arvosuunnitelmien osalta.

Selvitys tuo esille, että sekä käytännön työssä että laissa käytetty termistö on myös olennaista. Nykyisellään käsitteet toiminnallinen tasa-arvo ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen nähdään hankalina. Käsitteiden voidaan jopa nähdä vievän keskustelua pois itse asiasta, eli siitä,

miten voitaisiin parantaa tasa-arvoa viranomaisten palveluissa ja toiminnoissa. Olisi siis tarve kirjoittaa lakiteksti ja sen perustelut mahdollisimman selkeästi, jotta ne tukisivat käytännön työtä toiminnallisen tasa-arvon edistämiseksi.

Samalla selvitys tuo esille, että pelkästään lainsäädäntöä uudistamalla ei vielä yksinään edistetä toiminnallista tasa-arvoa tehokkaasti. Toiminnallisen tasa-arvon seuranta tulee saada osaksi kunkin organisaation omia prosesseja, strategioita ja seurantamekanismeja. Esimerkiksi ministeriöiden tulee ohjata ja seurata toiminnallisen tasa-arvon edistämistä osana alaisen hallintonsa muuta ohjausta ja seurantaa. Ristiriitainen viesti voisi mahdollisesti jopa vahingoittaa toiminnallista tasa-arvotyötä. Ristiriitaisella viestillä tarkoitamme esimerkiksi sitä, että lainsäädäntöä uudistettaisiin lisäämällä siihen suunnitelmavelvoite, ja samalla ministeriöt eivät kuitenkaan ottaisi asiaa mukaan tulossopimuksiin ja alaisen hallintonsa ohjaamiseen, tai pystyisi kehittämään omien toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmiansa tasoa.

Lisäksi lakitekstin tasolla ei voida konkretisoida tasa-arvonäkemyistä niin tarkasti, että se yksinään riittäisi kirkastamaan tasa-arvonäkemysten kaikessa viranomaistoiminnassa. Tasa-arvonäkemyksestä tuleekin mielestämme edelleen päättää esimerkiksi hallituksen tasa-arvo-ohjelman avulla, tai kunnissa kunnallisen päätöksenteon osana. Näitä mekanismeja tulisi edelleen kehittää ja selkeyttää niiden roolia toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien tasa-arvonäkemysten hahmottamisessa. Suunnitelmavelvoitteen lakiin lisäämisen riski on, että suunnitelmia laadittaisiin vain suunnitelmien vuoksi, tai että niitä ei laadittaisi laista huolimatta. Tässä on esitetty muutamia mahdollisuuksia lainsäädännön uudistamisen vaihtoehtoiksi. Näissä ehdotuksissa käsitellään suunnitelmavelvoitteen, suunnitelman prosessin ja suunnitelman vähimmäissisällön sääntelyä. Kohdista voidaan samanaikaisesti valita useampia.

- 1) Lakiin lisätään velvoite toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman teosta, ja suunnitelmaa kutsutaan nimenomaan toiminnalliseksi tasa-arvosuunnitelmaksi.
- 2) Lakiin lisätään velvoite toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman teosta, mutta suunnitelman nimestä ei säädetä. Voidaan puhua esimerkiksi suunnitelmasta edistää tasa-arvoa viranomaisten toiminnoissa ja palveluissa.
- 3) Laissa säädetään, että suunnitelma voidaan myös sisällyttää johonkin muuhun suunnitelmaan tai strategiaan. Voidaan jättää myös suunnitelman organisaatiokohtaisuuden vaatimus auki, mutta edellyttää kuitenkin organisaatiokohtaisia tavoitteita ja toimenpiteitä toiminnallisen tasa-arvon edistämiseksi.
- 4) Laissa säädetään suunnitelman teon prosessista. Voitaisiin esimerkiksi säätää, että suunnitelma tulee tehdä työryhmässä, jossa on edustettuna ammattiosaamista ja päätösvaltaa organisaation eri toiminnoista. Voitaisiin vielä säätää siitä, että suunnitelmaa ohjaavasta tasa-arvonäkemyksestä päätettäessä tulee mahdollisuuksien mukaan kuulla kansalaisia ja järjestöjä ja käyttää organisaation olemassa olevia kanavia sidosryhmien kuulemisessa. Tämän tyyppinen lakiteksti voisi tukea osallistavaa valmistelua, jota voitaisiin käyttää esimerkiksi ministeriöissä eri asiakokonaisuuksiin liittyvien strategioiden valmistelussa.
- 5) Laissa säädetään suunnitelman sisällöstä. Voitaisiin säätää, että toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma sisältää esimerkiksi seuraavat elementit: 1) selvitys tasa-arvon nykytilanteesta viranomaisen toiminta-alueella, 2) suunnitellut tarpeelliset toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi viranomaisen toiminnassa, 3) suunniteltujen toimenpiteiden seuranta.

Lainsäädännön toimeenpanoa voitaisiin ohjeistaa tarkemmin eri viranomaisten osalta. Esimerkiksi valtion keskushallinnon osalta voitaisiin ohjeistaa, että ministeriöiden tulee edistää tasa-arvoa etenkin seuraavissa osa-alueissa: säädösvalmistelussa, tulohajautuksessa, toiminnan ja talouden suunnittelussa, sekä hankkeiden ja ohjelmien toteuttamisessa. Voitaisiin lisäksi edellyttää, että kukin ministeriö ohjaa oman hallinnonalansa viranomaisten toiminnallista tasa-

arvosuunnittelua esimerkiksi osana tulosoajasta. Ministeriöiden toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien tulisi tukea tasa-arvonäkemyksen löytymistä myös niiden alaisen hallinnon osalta. Kuntien osalta voitaisiin ohjeistaa, että niiden toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien tulee sisältää ainakin suunnitelma siitä, miten toiminnallisen tasa-arvon kehittämistyö tulee jatkossa kattamaan kunnan kaikki eri toimialat ja toiminnot.

3.4 KEHITTÄMISEHDOTUKSIA

Selvityksen tekijät tuovat tässä esille muutamia kehittämissuhteita, joilla voitaisiin tekijöiden näkemyksen mukaan tukea toiminnallisen tasa-arvon edistämistä.

Ensimmäinen kehittämissuhteus liittyy siihen, millä edellytyksillä voidaan parhaiten tukea tehokasta toiminnallista tasa-arvosuunnittelua. Mikäli laissa säädettäisiin velvoite toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien laatimiseen, se parantaisi toiminnallisen tasa-arvon edistämiseksi tehtyä työtä ainakin osassa organisaatioita. Samalla pitää kiinnittää huomiota muuhunkin tukeen sekä riittävään resursointiin, kuten suunnittelun vaatimaan työaikaan. Tärkeää olisi sektoriministeriöiden systemaattinen alaisen hallinnon ohjaus ja tuki. Tasa-arvonäkemyksen hahmottaminen viranomaisten eri toimintoihin on toiminnallisen tasa-arvon edistämisen keskeinen edellytys. Tätä voitaisiin vielä nykyistä paremmin tukea esimerkiksi hallituksen tasa-arvo-ohjelman avulla, sekä organisaatiokohtaisissa suunnitteluprosesseissa.

Toinen kehittämissuhteus liittyy toiminnallisen tasa-arvon verkostoihin. Organisaatioiden yhteisiä toiminnallisen tasa-arvon verkostoja valtionhallinnossa voitaisiin koordinoita esimerkiksi hallinnonalakohtaisesti, kuten muutamilla hallinnonaloilla jo tapahtuukin. Tai voitaisiin toimia kuten aluehallintovirastoissa, eli valtiovarainministeriö antoi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tehtäväksi koordinoita aluehallintovirastojen toiminnallista tasa-arvosuunnittelua koko maan laajuisesti. Organisaatioiden yhteisten verkostojen lisäksi tärkeitä ovat organisaatiokohtaiset työryhmät. Toiminnalliset tasa-arvosuunnitelmat tulee tehdä niin, että niissä on mukana viranhaltijoita eri toiminnoista. Verkostojen ja työryhmien toimivuudessa on tärkeää myös aito tiedon vaihto ja vuorovaikutteisuus. Näin työryhmissä on mahdollisuus avoimeen keskusteluun ja toiminnallisen tasa-arvon näkökulmien ja tavoitteiden uudistavaan suunnitteluun ja ideointiin. Avointa keskustelua voidaan tukea käyttämällä esimerkiksi erilaisia osallistavia kokoustekniikoita, joilla saadaan kaikkien näkemykset esille.

Kolmanneksi tarvitaan selvityksiä ja tietoa siitä, mitä tasa-arvonäkemyks viranomaisten eri toiminnoissa ja palveluissa voi olla. Hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa voitaisiin systemaattisesti päättää tai tuoda esille esimerkkejä kaikkien ministeriöiden hallinnonalojen toiminnallisesta tasa-arvosta. Toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien sisältöön olisi tärkeä saada tasa-arvonäkemyks ja tasa-arvonäkemyksien mukaisia konkreettisia toimenpiteitä toiminnallisen tasa-arvon edistämiseksi.

Toiminnallisen tasa-arvotyön kehittämistyötä ja resursointia on tuettu myös erilaisin hankkein, joita on rahoittanut esimerkiksi Euroopan sosiaalirahasto. Hankkeet ovat vieneet toiminnallisen tasa-arvon edistämistä eteenpäin, ja niiden tuloksia on edelleen nähtävissä selvitykseen osallistuneissa organisaatioissa. Tästä johtuen näemme tärkeänä, että myös hankkeilla edelleen tuetaan kehittämistyötä toiminnallisen tasa-arvon edistämiseksi. Olisi hyvä myös tutkia, voitaisiinko Suomessakin toteuttaa Ruotsissa käytettyjä rahoitusmalleja, joissa hankerahoitusta on allokoitu tiettyyn teemaan ja rahoitusta ovat saaneet hakea organisaatiot, kuten kunnat tai valtion paikallishallinnon organisaatiot, suoraan.

4 LÄHTEET

- Ahmed, Sara (2007) ‘You end up doing the document rather than doing the doing’: Diversity, race equality and the politics of documentation. *Ethnic & Racial Studies*, 30 (4), pp. 590-609.
- Peking julistus ja toimintaohjelma [Beijing Declaration and Platform for Action] (1995) Saatavilla: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>
- Callerstig, Anne-Charlott (2014) *Making equality work: Ambiguities, conflicts and change agents in the implementation of equality policies in public sector organisations*. Doctoral thesis, Linköping University, department of Thematic Studies.
- CCRE (2013) ”Peruskirjan allekirjoittaneet kunnat Euroopassa”, Saatavilla: http://www.ccre.org/docs/list_local_and_regional_governments_cemr_charter.pdf
- Elomäki, Anna (2014) *Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomen valtionhallinnossa 2004 – 2014. Arvioiva selvitys*. University of Helsinki.
- Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto (2008) <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:FI:PDF>
- European Commission (2010) *Strategy for equality between women and men 2010–2015*. Saatavilla: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/strategy_equality_women_men_en.pdf
- Eveline, Joan; Bacchi, Carol & Binns, Jennifer (2009) Gender Mainstreaming versus Diversity Mainstreaming: Methodology as Emancipatory Politics. *Gender, Work and Organization*, 16 (2), pp. 198-216.
- Hallituksen tasa-arvo-ohjelman seurantaraportti 2009 (2009) *Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:65*. Saatavilla: <http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/-/julkaisu/1485011>
- Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2012–2015. Väli­raportti. (2010) *Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:30*. Saatavilla: <http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/-/julkaisu/1869846#fi>
- Hankivsky, Olena (2005) Gender vs. Diversity Mainstreaming: A Preliminary Examination of the Role and Transformative Potential of Feminist Theory. *Canadian Journal of Political Science*, 38 (4), pp. 997-1001.
- Holli, Anne Maria; Luhtakallio, Eeva & Raevaara, Eeva (2007) *Sukupuolten valta/kunta. Poliittikka, muutos ja vastarinta suomalaisissa kunnissa*. Vastapaino: Tampere.
- Howard, Patricia L. (2002) Beyond the ‘grim resisters’: towards more effective gender mainstreaming through stakeholder participation. *Development in Practice* 12(2):164-176.
- Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (1986/609) Saatavilla: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1986/19860609>
- Komiteanmietintö (1991) *Naiset ja miehet valtionhallinnossa. Suunnittelu, valmistelu ja tulosohejaus*. Helsinki 1992. Komiteanmietintö 1991:47.
- Mustakallio, Sinikka (1993) *Tulokseksi tasa-arvo. Kokemuksia valtionhallinnon tasa-arvotyöstä Pohjoismaissa*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Painatuskeskus Oy: Helsinki.
- Mustakallio, Sinikka (2005) *Naisjärjestöjen Keskusliiton Raportti Pekingin Toimintaohjelman Toteuttamisesta Suomessa Vuosina 2000 – 2005*, <http://www.naisjarjestot.fi/liitteet/njklpfaraportti2005.doc>

- Mikola, Sinikka (toim.) & Sandt, Milla (2013) *Käytännön keinoja kuntien tasa-arvotyöhön. Tasa-arvolla laatua ja asiakaslähtöisyyttä palveluihin*. Suomen kuntaliitto: Helsinki.
- Sandt, Milla & Mikola, Sinikka (2013) *Tasa-arvon käsikirja kuntapäätäjälle*. Suomen kuntaliitto: Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (1991) *Tasa-arvo julkaisuja sarja B: Tiedotteita 1/1991*.
- Squires, Judith (2010) Beyond Multiple Inequalities: Transversal Intersectionality, Diversity Mainstreaming and Participative Democracy. *Kvinder, Køn & Forskning* (2-3), pp. 85-93.
- Säkjärvi, Maija; Mustakallio, Sinikka; Haataja, Marja-Leena; Leinonen, Eija; Tanhua, Inkeri & Sevelius, Pia (2012) *Tasa-arvosta laatua ja vaikuttavuutta julkiselle sektorille – Opas kuntien ja valtion alue- ja paikallishallinnon palveluihin ja toimintoihin*. Painotalo Seiska Oy: Iisalmi. Saatavilla: http://www.minna.fi/c/document_library/get_file?uuid=8427be4a-e85e-4995-b370-8ec6f719868e&groupId=10136
- Tanhua, Inkeri & Leinonen, Eija (2011) *Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen kunnissa ja valtionhallinnossa. Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeen alkukartoitus*. Saatavilla: http://www.sosiaalikehitys.com/uploads/Alkukartoitus_Valtavirtaistaminen_kunnissa_ja_valtionhallinnossa.pdf
- TASE-projektin kysely (2011) Tasa-arvo kuntien toiminnassa. Katsaus päättäjien ja viranhaltijoiden näkemyksiin sukupuolten välisestä tasa-arvosta kunnissa vuonna 2011. Saatavilla: <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/tasa-arvo/tasa-arvo-projekti/Documents/Tasa-arvokyselyn%20tulosraportti.pdf>
- Tolhurst, Rachel et al. (2012) Intersectionality and Gender Mainstreaming in International Health: Using a Feminist Participatory Action Research Process to Analyse Voices and Debates from the Global South and the North. *Social Science & Medicine*, 74 (11), pp. 1825-1832.
- Uosukainen, Katja; Autio, Hanna-Leena; Leinonen, Minna & Syrjä, Sannu (2010) *Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010/7*. http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=1082856&name=DLFE-11140.pdf
- Valtioneuvoston selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 2010 (2010) *Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:8*. Saatavilla: http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/_julkaisu/1538250

5 LIITTEET

5.1 KYSELYKUTSU JA KYSELYLOMAKE: KYSELY VIRANOMAISTEN TOIMINNALLISESTA TASA-ARVOSUUNNITTELUSTA

Sähköpostin otsikko: Kysely tasa-arvon edistämisestä viranomaisten toiminnassa ja palveluissa

Tervetuloa vastaamaan kyselyyn viranomaisten toiminnallisen tasa-arvon edistämisestä.

Julkisella sektorilla sukupuolten tasa-arvoa tulee edistää sekä henkilöstöpolitiikassa että organisaation toiminnassa ja palveluiden tuottamisessa. Tasa-arvon kehittämistä organisaation toiminoissa ja palveluissa kutsutaan **toiminnallisen tasa-arvon** edistämiseksi. Siitä säädetään tasa-arvolain 4 §:ssä.

Tasa-arvolain 4 § (15.4.2005/232) mukaan viranomaisten tulee edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa kaikessa toiminnassaan tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Lisäksi tulee luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Erityisesti tulee muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista. Tasa-arvon edistäminen tulee edellä mainituin tavoin ottaa huomioon myös palvelujen saatavuudessa ja tarjonnassa.

Tasa-arvolla viitataan sukupuolten tasa-arvoon, eli naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon sekä tasa-arvoon sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisun suhteen. ¹ Yhdenvertaisuuden edistämisestä säädetään yhdenvertaisuuslaissa. ²

Tämä kysely koskee tasa-arvolain mukaista toiminnallisen tasa-arvon edistämistä julkisella sektorilla. Kyselyn tulosten avulla kerätään tietoa sosiaali- ja terveysministeriön selvitykseen viranomaisten toiminnallisesta tasa-arvosuunnittelusta ja muista tasa-arvoa edistävästä toimenpiteistä. Anonymisoitua tutkimusaineistoa voidaan käyttää myös tutkimuskäyttöön.

Siirry vastaamaan kyselyyn: [linkki]

Selvityksen toteuttaa WoM Oy ja lisätietoa selvityksestä ja kyselystä voi tarvittaessa saada sähköpostitse: inkeri.tanhua@wom.fi

1 Sukupuoli-identiteetillä tarkoitetaan kunkin omaa kokemusta sukupuolestaan, eli kaikenlaisia kokemuksia naisena tai miehenä olemisesta ja siitä, ettei koe olevansa nainen tai mies. Sukupuolen ilmaisulla puolestaan tarkoitetaan sukupuolen tietoista ja tiedostamatonta esiintuomista pukeutumisella, käytöksellä tai muulla vastaavalla tavalla. Tasa-arvo sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisun suhteen tukee erityisesti sukupuolivähemmistöjen (esimerkiksi transsukupuolisten, transvestiittien, muunsukupuolisten ja intersukupuolisten) tasa-arvoa. Samalla myös monet sukupuolivähemmistöihin kuulumattomat ihmiset hyötyvät esimerkiksi sukupuolen ilmaisun vapaudesta.

2 Yhdenvertaisuudella viitataan tasa-arvoon iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn suhteen.

Taustakysymykset:

Organisaatio:

- Alasvetovalikko, jossa vaihtoehdot (aluehallintovirasto, ELY-keskus, itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jne.)

Organisaation koko nimi:

- tekstikenttä

Kysymykset:

1. Onko organisaatiossanne edistetty toiminnallista tasa-arvoa? Voit valita useamman kohdan.
 - Kyllä, lyhytkestoisilla toimenpiteillä. (Esimerkiksi järjestetty satunnaisesti koulutusta toiminnallisesta tasa-arvosta tai tehty sukupuolivaikutusten arviointia tietystä toiminnosta.) Anna muutama esimerkki.
 - Tekstikenttä
 - Kyllä, pitkäkestoisilla toimenpiteillä. (Esimerkiksi toiminnallinen tasa-arvo on sisällytetty aiheeksi toistuviin koulutuksiin, sukupuolivaikutusten arvioinnin avulla kehitetään säännöllisesti tiettyä toimintoa, organisaation toiminnasta tai palveluista on saatavissa sukupuolittain eriteltyjä tietoja ja niitä käytetään toiminnan kehittämisessä, toiminnallista tasa-arvoa käsitellään säännöllisesti yhtenä aiheena strategiatyöskentelyssä tai organisaatiossa on käytössä olevia ohjeita tai suunnitelmia toiminnallisen tasa-arvon edistämiseksi.) Anna muutama esimerkki.
 - Tekstikenttä
 - Kyllä, muulla tavoin. (Esimerkiksi osa henkilöstöstä on kehittänyt ammatiosaamistaan tasa-arvonäkökulmasta ilman organisaation tukea.) Anna muutama esimerkki.
 - Tekstikenttä
 - Ei, organisaatiossa ei ole edistetty toiminnallista tasa-arvoa.
 - En osaa sanoa, onko organisaatiossa edistetty toiminnallista tasa-arvoa.
2. Miten toiminnallisen tasa-arvon edistäminen on organisoitu? Voit valita useamman kohdan.
 - Toiminnallista tasa-arvoa käsitellään osana strategiatyötä
 - Toiminnallisen tasa-arvon edistäminen on organisaation johdon vastuulla
 - Toiminnallisen tasa-arvon edistäminen organisaatiossa kuuluu tietyn henkilön toimenkuvaan ja on hänen vastuullaan huolehtia sen organisoinnista

- Kuvaa tämän henkilön toimenkuvaa lyhyesti (esimerkiksi kuuluuko hän johtoon, keskijohtoon vai toimiiko hän asiantuntijatehtävissä, onko hän toimenkuvassaan nimenomaan tasa-arvoasiantuntija)
 - Toiminnallisen tasa-arvon edistäminen organisaatiossa kuuluu tietylle ryhmälle ja on heidän vastuullaan huolehtia sen organisoinnista
 - Organisaatiomme kuuluu samanlaisten organisaatioiden yhteiseen toiminnallisen tasa-arvon verkostoon
 - Toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman avulla
 - Muulla tavalla. Miten?
 - En osaa sanoa, miten toiminnallisen tasa-arvon edistäminen on organisoitu
3. Onko organisaatiossanne toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma?
- Kyllä, organisaatiossa on erillinen toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma
 - Kyllä, organisaatiossa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma osana muuta suunnitelmaa. Mitä muuta suunnitelmaa /muita suunnitelmia?
 - Ei, organisaatiossa ei ole toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa (hyppää kohtaan 7)
 - En osaa sanoa, onko organisaatiossa toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa (hyppää kohtaan 7)
4. Mistä organisaationne toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma on löydettävissä? Mikäli suunnitelma on ladattavissa netistä, laita tähän sivun osoite. Voit myös lähettää suunnitelman meille sähköpostitse.
- Suunnitelman nettisivuosoite: Tekstikenttä
 - Lähetän suunnitelman sähköpostitse osoitteeseen: inkeri.tanhua@wom.fi
5. Minä vuonna voimassa oleva tai viimeinen suunnitelma on tehty / päivitetty?
- Tekstikenttä (voisi olla myös vetovalikko vuosista, mutta toisaalta tekstikenttä mahdollistaa myös selittelyt, jos asia ei ole niin yksinkertainen)
6. Miten hyödylliseksi koet toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman?
- Erittäin hyödylliseksi
 - Melko hyödylliseksi
 - Ei kovin hyödylliseksi mutta ei hyödyttömäksiäkään

- Melko hyödyttömäksi
- Erittäin hyödyttömäksi

Anna kolme esimerkkiä.

- Tekstikenttä

7. Jos toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa ei ole tehty, mikä on syynä tähän?

- Tekstikenttä

8. Mikä seuraavista mielestäsi edistäisi / edistää toiminnallista tasa-arvoa organisaatiossasi parhaiten? Valitse enintään viisi parasta.

- Toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma ja sen päivittämisestä vastaava ryhmä
- Toiminnallinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma ja sen päivittämisestä vastaava ryhmä
- Toiminnallinen tasa-arvotyö osana johtoryhmätyöskentelyä
- Tasa-arvovastaavien verkosto samanlaisten organisaatioiden kesken
- Tasa-arvovastaava: henkilö, jonka työhön kuuluu toiminnallisen tasa-arvon edistämisen organisointi ja kouluttaminen
- Toiminnallisen tasa-arvon edistämistä koskevat koulutukset kaikille hakukaille
- Toiminnallisen tasa-arvon edistämistä koskevat koulutukset valituille kohderyhmille
- Ministeriön levittämä tieto toiminnallisen tasa-arvon edistämisestä omalla hallinnonalalla
- Oppaat toiminnallisen tasa-arvon edistämisestä
- Organisaation johto osallistuu toiminnallisen tasa-arvon edistämiseen
- Muu, mikä?

9. Tulisiko toiminnallista tasa-arvoa käsitellä erikseen vai samanaikaisesti toiminnallisen yhdenvertaisuuden kanssa? (Tasa-arvolla viitataan sukupuolten tasa-arvoon, eli naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon sekä tasa-arvoon sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisun suhteen, sisältäen sukupuolivähemmistöjen tasa-arvon edistämisen. Yhdenvertaisuudella viitataan tasa-arvoon iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mie-

lipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn suhteen.)

- Toiminnallista tasa-arvoa tulisi käsitellä omana asianaan ja toiminnallista yhdenvertaisuutta omanaan. Näin voidaan paremmin keskittyä ja saada kehittämistoimia aikaiseksi.
- Toiminnallista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta tulisi käsitellä samanaikaisesti, sillä ne liittyvät toisiinsa.
- Riippuu tilanteesta. Joskus toiminnallista tasa-arvoa olisi hyvä käsitellä erikseen, joskus yhdessä toiminnallisen yhdenvertaisuuden kanssa.

10. Muita kommentteja:

- Tekstikenttä

Kiitos vastauksestasi!

5.2 HAASTATTELURUNKO: HAASTATTELU VIRANOMAISTEN TOIMINNALLISESTA TASA-ARVOSUUNNITTELUSTA

Taustatietoa haastattelun tekijälle muistiin:

Toiminnallinen tasa-arvo = tasa-arvo toiminnassa ja palveluissa julkisella sektorilla (tässä ei siis puhuta nyt henkilöstöpolitiikasta ja henkilöstöpoliittisesta tasa-arvosta!)

Tasa-arvon / sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen = Sukupuolinäkökulman / tasa-arvon valtavirtaistaminen on tasa-arvon edistämisen strategia, jossa sukupuolinäkökulma ja sukupuolten tasa-arvon edistäminen viedään sisään kaikkeen toimintaan (sisään toiminnan valtavirtaan) eli kaikkiin päätöksiin, suunnitteluun, valmisteluun ja toiminnan toteuttamiseen. Valtavirtaistamisen tarkoitus on, että tasa-arvon edistäminen ei ole pelkästään erillistä toimintaa, vaan osa palvelujen ja toimintojen suunnittelua sekä päätöksenteon valmistelua kunnissa ja valtion viranomaisissa. Toiminnallinen tasa-arvosuunnittelu on yksi tapa toteuttaa tasa-arvon valtavirtaistamista.

Tasa-arvolain 4 § (15.4.2005/232) mukaan viranomaisten tulee edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa kaikessa toiminnassaan tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Lisäksi tulee luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Erityisesti tulee muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista. Tasa-arvon edistäminen tulee edellä mainituin tavoin ottaa huomioon myös palvelujen saatavuudessa ja tarjonnassa.

Taustakysymykset:

- vastaajan sukupuoli
- vastaajan ikä
- organisatorinen asema

Teemat / tukikysymystö:

A Toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman sisältö ja toimiminen käytännössä / toiminnallisen tasa-arvon edistäminen ilman suunnitelmaa

1. Onko organisaatiossanne ja/tai yksikössänne edistetty toiminnallista tasa-arvoa? Miten?
 - Onko organisaatiossanne toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma?
 - Koska suunnitelma on tehty?
2. Mitä toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma sisältää?
3. Mitä olette käytännössä tehneet toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman perusteella?
4. Edistettiinkö toiminnallista tasa-arvoa jollain tavalla jo ennen suunnitelman laatimista? Miten?

B Tarkennetaan näkemyksiä siitä, mikä tukee toiminnallisen tasa-arvon edistämistä parhaiten.

5. Mikä mielestäsi tukee toiminnallisen tasa-arvon edistämistä parhaiten?
 - Miten sosiaali- ja terveysministeriö voisi tukea toiminnallisen tasa-arvon edistämistä parhaiten?
6. Miten tasa-arvolaki parhaiten edistäisi toiminnallisen tasa-arvon edistämistä?

C Mikä vaikuttaa siihen, laaditaanko toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma

7. Miksi suunnitelma on laadittu / ei ole laadittu?
8. Auttaisiko suunnitelmavelvoite tasa-arvolaissa, minkä verran? (Eli 4 § tarkentaminen suunnitelmavelvoitteella, ei vain ”suunnitelmallisesti edistää”)
- Olisiko suunnitelmavelvoite laissa hyvä?

D Tarkennetaan näkemyksiä siitä, miten tasa-arvo ja yhdenvertaisuus käsitellään yhdessä / erikseen

9. Tulisiko toiminnallista tasa-arvoa käsitellä erikseen vai samanaikaisesti toiminnallisen yhdenvertaisuuden kanssa?

E Kysymys toiminnallisen tasa-arvosuunnittelun valvonnasta

10. Miten toiminnallisen tasa-arvon edistämisen (tasa-arvolain 4 §) toteuttamista tulisi valvoa?

5.3 KYSELYN JA HAASTATTELUJEN TOTEUTTAMINEN

Tämä liite kertoo johdantoa vähän tarkemmin kyselyn ja haastattelujen toteuttamisesta. Kyselyyn viranomaisten toiminnallisesta tasa-arvosuunnittelusta saatiin yhteensä 105 valmista vastausta. Vastauskutsuja lähetettiin 101. Kutsun saajilla oli mahdollisuus myös lähettää kyselykutsua eteenpäin organisaatioissaan useammallekin henkilölle, joten tarkkaa vastausprosenttia ei voida laskea. Voidaan kuitenkin yleisellä tasolla sanoa, että kysely saavutti hyvin organisaatiot, joille se suunnattiin. Tilanne vaihtelee kuitenkin eri ministeriöiden alaisessa hallinnossa. Kysely toimi haastattelujen esikartoituksena, ja haastatteluilla täydennettiin tietoja myös niistä organisaatioista, jotka eivät vastanneet kyselykutsuun.

Vastausten kokonaislukumäärää nostaa TE-toimistojen runsas vastausmäärä. TE-toimistojen runsas vastausmäärä johtuu siitä, että linkkiä levitettiin laajasti eteenpäin ainakin Uudenmaan TE-toimistossa. TE-toimistot pois lukien vastauksia saatiin 38.

Keskeneräiset vastaukset mukaan laskien saatiin 165 vastausta. Keskeneräiset vastaukset tarkoittavat kuitenkin yleensä sitä, että vastaaja on vain avannut linkin ja katsonut

kyselyä, muttei vastannut siihen. Keskeneräisiä vastauksia ei siis tässä lasketa vastauksiksi.

Aluehallintovirastot vastasivat kyselyyn kattavasti, aluehallintovirastoon kyselyä lähti sekä sosiaali- ja terveysministeriön että opetus- ja kulttuuriministeriön alaiseen hallintoon. Sosiaali- ja terveysministeriön alaisesta hallinnosta muut organisaatiot eivät vastanneet kyselyyn, mutta heitä lähestyttiin silti myöhemmin haastattelujen avulla. Työ- ja elinkeinoministeriön alaiseen hallintoon kuuluvilta ELY-keskuksilta ja TE-toimistoilta saatiin vastauksia hyvin, joskin ei kattavasti kaikista organisaatioista. Sisäasiainministeriössä kyselykutsu lähetettiin kuuteen organisaatioon, joista neljä vastasi. Itsenäisistä julkisoikeudellisista laitoksista yksi neljästä vastasi kyselyyn. Kunnista, joille kyselykutsu lähetettiin, noin puolet vastasi kyselyyn.

Taulukko 16 Lähetetyt kyselykutsut ja eri organisaatioilta saatujen vastausten lukumäärät

Ministeriö, jonka alaista hallintoa	Organisaatiot, joi- le lähetettiin kutsu kyselyyn	Organisaatiot, jotka vastasivat	Kyselykut- sujen määrä	Vastaus- ten mää- rä
Sisäasiainminis- teriön alainen hallinto	Maahanmuuttoviras- to Rajavartiolaitos Pelastusopisto Poliisihallitus Hätäkeskuslaitos Kriisinhallintakeskus	Maahanmuuttovi- rasto Rajavartiolaitos Pelastusopisto Poliisihallitus	6	4
Sosiaali- ja terve- ysministeriön alainen hallinto	Aluehallintovirastot (10 kyselykutsua) Terveiden ja hyvin- voinnin laitos THL Lääkealan turvalli- suus- ja kehittämis- keskus FIMEA Raha- automaattiyhdistys Sosiaali- ja terveys- alan lupa- ja valvon- tavirasto VALVIRA Sosiaaliturvan muu- toksenhakulautakun- ta SOMLA Säteilyturvakeskus STUK Työterveyslaitos TTL	Aluehallintoviras- toista 10 vastaus- ta, X organisaati- osta 1 vastaus	18	11
Työ- ja elinkei- noministeriön alainen hallinto	ELY-keskukset (15 kyselykutsua) TE-toimistot (15 kyse- lykutsua)	ELY-keskukset (4 vastausta) TE-toimistot (67 vastausta kolmel- ta eri alueelta)	30	71
Opetus- ja kult- tuuriministeriön alainen hallinto	Aluehallintovirastojen kirjastotarkastajat, liikunta- ja nuorisoi- toimen tarkastajat	Aluehallintoviras- tojen kirjastotar- kastajat, liikunta- ja nuorisotoimen	20	8

	(20 kyselykutsua)	tarkastajat (8 vastausta)		
Itsenäiset julkis-oikeudelliset laitokset	Valtion tutkimuskeskus VTT Suomen Pankki Metla KELA	VTT	4	1
Kunnat	23 kuntaa	10 vastausta: Oulu, Sipoo, Laitila, Joensuu, Espoo, Vantaa, Helsinki, Salo, Turku, sekä yksi vastaaja joka ei täyttänyt organisaation nimi kohtaa	23	10
		YHTEENSÄ	101	105

Seuraavaksi kerrotaan kunkin kohderyhmän osalta tarkemmin, mille organisaatioille kyselykutsu lähetettiin, ja minkä verran vastauksia saatiin.

Sisäministeriön alaisesta hallinnosta kyselykutsu lähetettiin kuuteen organisaatioon, joista neljä tavoitettiin kyselyn kautta. Näiden organisaatioiden lisäksi poliisihallituksella oli mahdollisuus halutessaan lähettää kyselyä eteenpäin poliisilaitoksille, ja maahanmuuttovirastolla oli mahdollisuus halutessaan lähettää kyselyä eteenpäin vastaanottokeskuksille. Näitä mahdollisuuksia ei kuitenkaan toteutettu, eli poliisilaitoksille ja vastaanottokeskuksille ei lähtenyt kyselykutsuja. Yhteystietonsa kyselyn lopussa jättivät kaikki 4 vastannutta.

Sosiaali- ja terveysministeriön alaisessa hallinnossa kyselykutsu lähetettiin toiminnallisen tasa-arvotyön yhdyshenkilöverkoston, eli HALO-verkoston kautta. Verkostoon kuuluu jäseniä aluehallintovirastoista ja muista virastoista. Aluehallintovirastojen osalta kyselykutsua lähetettiin sosiaali- ja terveysministeriön alaisessa hallinnossa eteenpäin myös aluehallintoviraston yhteyshenkilön suositusten mukaisesti. Vastauksia saatiin 11, kaikki aluehallintovirastoilta. Yhteystietonsa kyselyn lopussa jätti 7 vastaajaa aluehallintovirastoista.

Työ- ja elinkeinoministeriön alaisessa hallinnossa kyselykutsua lähetettiin ELY-keskuksille ja TE-toimistoille. ELY-keskuksissa päädyttiin yhteisen keskustelun jälkeen lähettämään kyselykutsu henkilöstöpäälliköille. Vaikka toiminnallinen tasa-arvosuunnittelu ei välttämättä kuulu kaan henkilöstöpäällikölle, heidän todettiin kuitenkin usein tietävän organisaation tasa-arvotyöstä ja osaavan vastata, tai ohjata kyselyn oikealle vastaajalle. ELY-keskuksia on yhteensä 15 ja kaikille lähetettiin vastauskutsu. ELY-keskuksista saatiin 3 vastausta. Kukaan ei jättänyt lopussa yhteystietojaan.

TE-toimistoissa kyselykutsu lähetettiin kaikkien TE-toimistojen, eli 15 TE-toimiston kirjaamoon. Vastauksia saatiin 68. Yhteystietonsa jätti näistä 12. TE-toimistojen runsas vastausmäärä on yllättävä, etenkin kun TE-toimistoihin ei suoraan oltu yhteydessä ennen kyselykutsun lähettämistä, ja koska kutsua ei kohdennettu vaan kyselykutsu lähetettiin kirjaamoihin. Kyselykutsua on ilmeisesti lähetetty laajasti eteenpäin ainakin Uudenmaan TE-toimistossa, josta on paljon vastauksia. Valmiiden vastausten lisäksi TE-toimistojen linkistä kyselyä on käynyt katsomassa moni: keskeneräisiä vastauksia on yhteensä 51. Keskeneräisiä vastauksia ei ole minkään vastaajaryhmän osalta otettu mukaan tuloksiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriön alaisessa hallinnossa kyselykutsua lähetettiin aluehallintovirastojen kirjastotoimen, sekä nuoriso- ja liikuntatoimen tarkastajille, yhteensä 20 henkilölle. Vastauksia saatiin 8. Kaksi jätti yhteystietonsa.

Itsenäisistä julkisoikeudellisista laitoksista kyselykutsua lähetettiin kyselykutsu neljälle organisaatiolle: Metla, Suomen pankki, KELA, VTT. Saatiin vastaus yhdeltä, joka oli VTT. He jättivät myös yhteystietonsa. Kyselykutsua lähetettiin 23 kunnalle, joilta saatiin 10 valmista vastausta. Yhteystietonsa vastanneista jätti 6.

Kysely toimi esikartoituksena haastattelujen tekoa varten. Yhteensä 32 vastaajaa jätti lisäksi kyselyn yhteydessä yhteystietonsa haastattelun tekoa varten. Lähes kaikkiin heistä otettiin yhteyttä myös haastattelun toteuttamiseksi. Haastatteluja varten otettiin yhteyttä myös niihin organisaatioihin, jotka eivät olleet kyselykutsusta huolimatta vastanneet kyselyyn. Lisäksi haastatteluja toteutettiin myös sellaisissa organisaatioissa, joille kyselykutsua ei ollut lähetetty, esimerkiksi ministeriöissä.

Selvityksen tavoitteena oli tehdä 60 viranomaishaastattelua. Selvitystä varten otettiin yhteyttä 68 viranomaiseen lähettämällä haastattelupyyntö joko sähköpostitse ja / tai soittaen viranomaisille. Haastateltujen 53 viranomaisen lisäksi saatiin kieltävä vastaus haastattelun tekoon kahdeksalta viranomaiselta, ja muutamaa ei loppujen lopuksikaan tavoitettu.

Selvityksen tavoitteena oli myös, että puolet haastateltavista viranomaisista olisi sellaisista organisaatioista, joissa ei ole toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa ja puolet sellaisista, joissa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma. Haastatelluista 53 viranomaisesta 38 eli 72 prosenttia kertoo, että heidän organisaatiossaan on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma ja 15 kertoo, että heidän organisaatiossaan ei ole toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa. Kuitenkin haastattelijoiden näkemyksen mukaan lähes neljäsosan vastaajan kohdalla kyse on todellisuudessa henkilö-
töpoliittisesta tasa-arvosuunnitelmasta, eikä organisaatiosta löytynyt toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa, kun sitä pyydettiin lähettämään sähköpostitse. Lisäksi vastauksien yksiselitteisyyttä hämmentävät edelleen tulkinnat siitä, tuleeko toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman olla organisaatiokohtainen vai riittääkö esimerkiksi valtakunnallisen tason monien organisaatioiden yhteinen suunnitelma. Haastattelijoiden arvion mukaan voidaan sanoa, että karkeasti arvioiden reilu puolet haastatteluihin osallistuneista viranomaisista työskentelee organisaatiossa, jossa on toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma. Näin ollen tavoite suunnilleen saavutettiin, joskin näiden kahden vastaajaryhmän vertaileminen keskenään muodostui ennakko-oletusta ongelmallisemmaksi määrittelyjen ja tietoisuuden epämääräisyyksien takia. Selvityksen kannalta tärkeää on kuitenkin se, että saatiin vastauksia sekä suunnitelman tehneistä organisaatioilta että niistä organisaatioista, joissa ei ole suunnitelmaa.

Selvityksessä ja haastatteluissa kysyttiin taustamuuttujina myös vastaajien sukupuolta. Tämän taustamuuttujan osalta voidaan todeta, että haastatteluihin ja selvityksiin osallistui enemmän naisia kuin miehiä. Miesvastaajien määrä jäi niin paljon pienemmäksi kuin naisvastaajien määrä, että selvityksessä ei ole mielekäästä analysoida tuloksia sukupuolittain.

Selvityksessä analysoitiin 24 organisaation toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman sisältöä. Näistä organisaatioista 8 on ministeriöiden toiminnallisia tasa-arvosuunnitelmia, 7 valtion alue- ja paikallishallinnon suunnitelmia, sekä 9 kuntien suunnitelmia. Ministeriön suunnitelmat pyydettiin selvityksen tilaajalta, joka lähetti ministeriöiden yhteisessä intrassa olevat suunnitelmat selvityksen tekijöille. Lisäksi sisäministeriön suunnitelma saatiin pyytämällä sitä sisäministeriöstä. Valtion alue- ja paikallishallinnon suunnitelmat sekä suurin osa kuntien suunnitelmista saatiin osana kyselyä ja haastatteluja. Kuntien suunnitelmia kartoitettiin myös internetistä haku-koneen avulla etsien ja perustuen tekijöillä olemassa olevaan tietoon kuntien suunnitelmista.

Kysely viranomaisten toiminnallisesta tasa-arvosuunnittelusta oli auki lokakuun kaksi viimeistä viikkoa syksyllä 2014. Viranomaisten haastattelut toteutettiin marras- ja joulukuun aikana. Toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien analyysi ja selvityksen kirjoitustyö painottui selvitystyön loppuvaiheeseen. Selvitystyön käsikirjoitus luovutettiin sosiaali- ja terveysministeriölle 22.12.2014.