

# Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen puolustushallinnossa

Hanna Ylöstalo



Puolustusministeriö  
Försvarsministeriet  
Ministry of Defence



## Sisällysluettelo

Alkusanat .....	1
1. Johdanto ja tutkimuksen tausta .....	2
1.1 Hankkeen tausta ja tavoitteet.....	2
1.2 Raportin rakenne.....	6
2. Tutkimuksen viitekehys.....	7
2.1 Miksi valtavirtaistaminen? .....	7
2.2 Tasa-arvon edistäminen sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisena .....	10
2.3 Valtavirtaistamisen käytännöt ja menetelmät .....	15
2.4 Valtavirtaistamisen haasteita ja kritiikkiä .....	20
3. Tutkimuksen aineistot ja tutkimuskysymyksiin vastaaminen .....	26
4. Tutkimuksen tulokset .....	28
4.1 Valtavirtaistamisen ulkoinen ohjaus: tasa-arvopolitiikka.....	28
4.2 Ministeriön sisäinen ohjaus valtavirtaistamiseen .....	34
4.3 Valtavirtaistaminen puolustusministeriön hallinnonalan käytännöissä .....	48
4.4 Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelu puolustusvoimissa.....	60
5. Johtopäätökset ja käytännön toimenpide-ehdotukset .....	71
5.1 Tutkimustulosten yhteenveto .....	71
5.2 Käytännön toimenpide-ehdotukset .....	73
5.3 Hankkeen jatkonäkymät.....	74
Lähteet .....	76

## Alkusanat

Tämä tutkimus on osa Työelämän tutkimuskeskuksen tutkimusryhmän ja puolustushallinnon alan pitkää, vuonna 2007 alkanutta tasa-arvon tutkimus- ja kehittämissyhteistyötä. Olen itse hypännyt mukaan puolustushallinnon alaa koskevaan tasa-arvotutkimukseen vasta tämän tutkimuksen myötä, vaikka olen tehnyt tasa-arvon tutkimus- ja kehittämistyötä Työelämän tutkimuskeskuksessa jo pian kymmenen vuoden ajan. Vaikka olen koonnut aineiston ja kirjoittanut raportin suurelta osin yksin, ei tämän tutkimuksen tekeminen olisi ollut mahdollista ilman tutkimusryhmän raivaamaa tietä. Suuri kiitos siitä heille. Jo tehty tutkimustyö on läsnä myös tässä tutkimuksessa erityisesti teoreettisen viitekehysten muodossa.

Tämä kyseinen tutkimus on tehty Minna Leinosen, Katri Otonkorpi-Lehtorannan ja Katja Uosukaisen laatiman tutkimussuunnitelman pohjalta. Tutkimusta ovat kanssani toteuttaneet Minna ja Katri, joiden kanssa olen käynyt lukuisia keskusteluja aineistokeruusta, tutkimuksen viitekehksestä ja raportointiin liittyvistä asioista. Minna ja Katri ovat myös olleet kirjoittamassa tutkimuksen lukuja 1, 2 ja 3 sekä kommentoineet tämän raportin luonnoksia. Ilman heidän asiantuntemustaan ja panostaan tutkimuksesta ei olisi tullut tällainen - kiitos Minna ja Katri.

Kiitän puolustusministeriön toiminnallista tasa-arvoryhmää yhteistyöstä, teidän kanssanne on ollut ilo tehdä työtä. Kiitän myös puolustusministeriön kirjaamon tietopalvelusihteri Sari Jantusta, josta oli minulle suuri apu asiakirja-aineiston keruussa. Lisäksi kiitän kaikkia haastatteluihin osallistuneita antamastanne arvokkaasta tiedosta.

Minua pyydettiin selvittämään valtavirtaistamisen toteutumista ja haasteita puolustushallinnossa laadullisen tutkimuksen keinoin. Kävin läpi suuren määrän aineistoa, ja löysinkin useita kehittämiskohteita. Raporttia tulee lukea yhteiskuntatieteilijän ja tasa-arvoasiantuntijan näkökulmana valtavirtaistamiseen puolustushallinnon alalla. Raportti voi tuntua paikoin kriittiseltä, mutta ilman kritiikkiä kehittyminen ei ole mahdollista. Kritiikki ei kohdistu keneenkään henkilönä, vaan organisatorisiin käytäntöihin sekä jossain määrin myös valtavirtaistamiseen tasa-arvopolitiikan strategiana. On hienoa ja tärkeää, että tasa-arvo otetaan puolustushallinnon alalla vakavasti. Toivon, että raportti auttaa puolustusministeriötä kehittämään tasa-arvotyöskentelyään niin, että se tuottaa myös konkreettisia tuloksia.

Tampereella lokakuussa 2012

Hanna Ylöstalo

## 1. Johdanto ja tutkimuksen tausta<sup>1</sup>

Tätä raporttia viimeistellessäni Helsingin Sanomien digilehdessä julkaistiin uutinen otsikolla ”Armeijan potkut iskevät naisiin” ([www.hs.fi/digilehti/04102012/kotimaa](http://www.hs.fi/digilehti/04102012/kotimaa)). Jutussa kerrottiin, että armeijan irtisanomiset kohdistuvat pahimmin ikääntyviin naisiin. Helsingin Sanomien selvityksen mukaan irtisanomisuhan alla olevista 735 siviilistä naisia on peräti kaksi kolmesta. Joukossa on vajaat 250 yli 50-vuotiasta naista. Puolustusministeriön hallinnonalalla tapahtuu siis muutoksia, jotka kohdistuvat eri tavalla eri-ikäisiin naisiin ja miehiin. Jotta tämä ei tulisi yllätyksenä, ja jotta tasa-arvonäkökulma voisi myös vaikuttaa päätöksentekoon, tarvitaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista.

Valtavirtaistaminen on nostettu keskeiseksi tasa-arvopolitiikan tekemisen välineeksi valtionhallinnossa viimeisen noin kymmenen vuoden aikana. Puolustusministeriö on sitoutunut muun valtionhallinnon ohella sukupuolinäkökulman ja tasa-arvon valtavirtaistamiseen, mikä tarkoittaa sukupuolten tasa-arvon edistämisen sisällyttämistä kaikkeen hallinnonalan toimintaan. Tutkiakseen ja kehittääkseen valtavirtaistamista ja sen ohjausta puolustusministeriö rahoitti tutkimushankkeen *Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen puolustushallinnossa sekä tasa-arvosuunnittelu puolustusvoimissa ja puolustusministeriössä*, joka toteutettiin Tampereen yliopiston Työelämän tutkimuskeskuksessa keväällä 2012. Tässä raportissa kuvataan hankkeen tulokset.

### 1.1 Hankkeen tausta ja tavoitteet

#### Miten tasa-arvo liittyy puolustushallintoon?

Puolustusministeriön toimialaan kuuluu kansallinen puolustuspolitiikka, sotilaallinen maanpuolustus, kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen sekä sotilaallinen kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistoiminta. Edellä sanottu pitää sisällään puolustusvoimien toiminnan tulosohjauksen sekä sotilaallisen maanpuolustuksen ja kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistoiminnan hoitamiseen vaadituista voimavaroista ja toimintaedellytyksistä vastaamisen. Lisäksi puolustusministeriön tehtävänä on Euroopan turvallisuusraakenteisiin vaikuttaminen kansallisten etujen turvaamiseksi sekä vastaaminen kestävästä maanpuolustustahdosta. Ministeriön vastuulla ovat puolustuspolitiikka, talousarvio, puolustusmateriaalin hankinnat samoin kuin puolustushallinnon lainsäädäntö ja henkilöstöpolitiikka sekä henkilöstön kehittäminen. Puolustusministeriötä ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittista valiokuntaa avustaa puolustusministeriön yhteydessä toimiva Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea.

Puolustusministeriön organisaatio jakaantuu kolmeen osastoon: puolustuspoliittiseen, hallintopoliittiseen ja resurssipoliittiseen osastoon, joista jokaisessa on 3-4 yksikköä. Osastojen lisäksi toimii neljä erillisyyksikköä ja kaksi sihteeristöä: lainvalmistelu- ja oikeus-, hallinto-, tarkastus- ja viestintäyksiköt sekä maanpuolustuksen suunnittelukunnan sihteeristö ja turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö. Hallintopoliittinen osasto vastaa hallinnonalan tutkimustoimintaan, toiminnan ja talouden suunnitte-

---

1 Minna Leinonen ja Katri Otonkorpi-Lehtoranta ovat osallistuneet tämän luvun kirjoittamiseen.

luun sekä turvallisuuteen liittyvistä asioista. Osastossa sijaitsee konserninohjausyksikkö, talousyksikkö ja turvallisuusyksikkö. Puolustuspoliittinen osasto vastaa puolestaan turvallisuus- ja puolustuspoliittisen toimintaympäristön kehityksen arvioinnista. Osastolla työskennellään puolustuspolitiikan peruskysymysten, kuten asevelvollisuuden ja sotilaallisen kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistoiminnan parissa ja annetaan puolustusvoimille suunnitteluperusteet. Osasto muodostuu puolustuspolitiikka-, suunnittelu- ja tutkimusyksiköistä. Osaston yhteydessä toimii lisäksi MATINE eli Maanpuolustuksen tiedeellinen neuvottelukunta. Resurssipoliittinen osasto jakaantuu henkilöstö-, materiaali-, yhdyskunta- ja ympäristö- sekä tietohallintoyksikköön.

Puolustusministeriön hallinnonalan toiminta ja sen suunnittelu rakentuu keskeisesti valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa sekä hallitusohjelmassa esitettyjen linjausten ja tavoitteiden pohjalle. Hallitusohjelman tasa-arvotavoitteiden mukaisesti myös puolustusministeriön hallinnonala on sitoutunut edistämään sukupuolten välistä tasa-arvoa, käyttäen tässä strategisena välineenä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista eli sukupuolinäkökulman huomioon ottamista kaikessa valmistelussa, päätöksenteossa ja toimeenpanossa. Kuten hallinnonalan omista kuvauksista todetaan, tätä toteutetaan ”huomioiden hallinnonalan erityispiirteet kansallisen ja kansainvälisen puolustuspolitiikan, sotilaallisen maanpuolustamisen ja turvallisuuden toimijana” (Valtion talousarvioesitys 2010).

### Mitä valtavirtaistaminen on?

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on tasa-arvon edistäminen strategia. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tarkoittaa sitä, että sukupuolinäkökulma otetaan huomioon kaikessa päätöksenteossa. Tämä taas edellyttää toimenpiteiden ja päätösten vaikutusten arviointia naisten ja miesten kannalta.

Tasa-arvolaki ja hallituksen tasa-arvo-ohjelma velvoittavat viranomaisia suunnittelemaan omaa toimintaansa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseksi. Valtavirtaistaminen on jokaisen viranomaisen velvollisuus. Viranomaisen tehtävänä on selvittää etukäteen toimenpiteiden ja päätösten vaikutukset naisten ja miesten kannalta, estää välitön ja välillinen sukupuolisyryntä sekä edistää aktiivisesti sukupuolten tasa-arvoa (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609). Valtavirtaistamisessa on kyse toimintatapojen ja toiminnan sisältöjen muuttamisesta ja kehittämisestä niin, että sukupuolinäkökulma tulee olennaiseksi osaksi viranomaisen normaalia työtä ja hyvää asioiden valmistelua. Termillä valtavirtaistaminen halutaankin painottaa sitä, että tasa-arvo tulee ottaa huomioon organisaation *kaikissa* toiminnoissa ja että *jokaisen* tulee kehittää omaa työtään tasa-arvon kannalta (Säkjärvi ym. 2011, 18).

Valtavirtaistaminen tasa-arvopoliittisena strategiana sai alkunsa YK:n neljännessä naisten konferenssissa Pekingissä vuonna 1995, jossa maailman hallitukset sitoutuivat ottamaan sukupuolinäkökulman huomioon kaikessa toiminnassaan. Tätä tasa-arvopoliitiikan läpäisyperiaatetta alettiin kutsua sittemmin sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseksi (*gender mainstreaming*). Poliittisen päätöksenteon tasolla valtavirtaistaminen tarkoittaa politiikkaprosessien uudelleenorganisointia, kehittämistä ja arviointia niin, että sukupuolten tasa-arvon näkökulma sisällytetään kaikkien politiikkaan kaikilla tasoilla ja kaikissa vaiheissa. Myös Suomen hallitus on sitoutunut valtavirtaistamiseen kai-

kissa kansallisissa, alueellisissa ja kansainvälisissä elimissä ja päätöksentekoprosesseissa. (Saari 2006, 109.)

EU-tasolla valtavirtaistamisperiaate sisällytettiin Amsterdamin sopimukseen (1997), jossa määritellään yhdeksi Euroopan Yhteisön tavoitteeksi eriarvoisuuden poistaminen sekä naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen kaikissa Yhteisön toiminnoissa. Suomessa valtavirtaistamisperiaatetta vahvistettiin tasa-arvolain uudistuksessa vuonna 2005. Laissa tarkennettiin viranomaisten tasa-arvon edistämismääräyksiä siten, että viranomaisten tulee *kaikessa toiminnassaan* edistää naisten ja miesten 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*. (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609; Saari 2006, 109.)

Valtavirtaistaminen edellyttää hallinnon toimintatapojen kehittämistä ja sisältöjen tarkastelua sukupuolinäkökulmasta. Valtavirtaistamisen tarkoitus on murtaa sukupuolineutraalit eli sukupuolieron merkitykset kieltävät menettelytavat ja toimintakulttuuri. Valtavirtaistaminen merkitsee sitä, että tasa-arvon edistämisyrittäminen otetaan huomioon esimerkiksi asioiden valmistelussa, toimeenpanossa, seurannassa ja arvioinnissa, lainvalmistelussa, tulosohjauksessa ja talousarvioissa.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa voidaan erottaa kuusi ulottuvuutta. Kyse on organisaation koko toiminnan toteuttamisesta siten, että sukupuolten tasa-arvon näkökulma on läsnä jo toiminnan suunnittelussa, (1) strategioissa ja periaatteissa, (2) käytännön toteuttamisessa sekä sen (3) seurannassa ja ohjauksessa. Lisäksi oleellista on, että toimijoilla on (4) koulutusta ja pohjatietoa sukupuolikysymyksiin liittyen sekä (5) tarvittavat resurssit sukupuolinäkökulman huomioon ottamiseen. Keskeinen työkalu tässä kaikessa on (6) tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma. Valtavirtaistaminen tulisi nähdä strategiana, jolla pyritään pitkäkestoiseen rakenteelliseen muutokseen, ei pelkästään naisten asemaa parantaviin yksittäisiin toimenpiteisiin. (Huhta ym. 2007, 29–31.)

## Tutkimuksen tausta ja tavoitteet

Työelämän tutkimuskeskuksessa on tehty puolustushallinnon alalle sijoittuvaa tasa-arvotutkimusta vuodesta 2007. Aikaisemmat puolustushallinnon alaa koskevat tutkimus- ja kehittämishankkeet ovat kohdistuneet ensisijaisesti puolustusvoimien palkattuun henkilöstöön ja niissä on tarkasteltu sukupuolten tasa-arvon toteutumista henkilöstön keskuudessa ja sen johtamisessa sekä työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen haasteita (Leinonen ym. 2008; Leinonen & Otonkorpi-Lehtoranta & Autio 2011; Autio & Leinonen & Otonkorpi-Lehtoranta 2011; Leinonen & Nikkanen & Otonkorpi-Lehtoranta 2012).

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan, miten sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on sisällytetty puolustushallinnon alalle. Tarkastelun kohteena on valtavirtaistamisen ulkoinen ohjaus, eli puolustushallintoa velvoittava tasa-arvopolitiikka, valtavirtaistamisen sisäinen ohjaus sekä valtavirtaistamisen toteuttamisen käytännöt puolustushallinnon alalla.

Tutkimus rakentuu kahdesta toisiaan täydentävästä osasta. Tutkimuksessa keskitytään puolustusministeriön hallinnonalaan kysymällä, **1) miten sukupuolinäkökulma on otettu huomioon hallinnonalan toiminnan suunnittelussa, päätöksenteossa ja toteuttamisessa**. Lähtökohdan tarkastelulle muodostavat sellaiset asiakirjat, joissa ohjataan hallinnonalan

toimintaa ja raportoidaan siitä sekä määritellään raamit hallinnonalan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen tavoitteille ja mallille. Aineistona käytetään lisäksi puolustusministeriön tasa-arvoryhmäläisten haastatteluja. Lähempään tarkasteluun otetaan kolme lainsäädäntö-, kehittämis- tai uudistamishanketta viime hallituskaudelta (2007–2011). Hanke käynnistetään tämän ensimmäisen tutkimustehtävän toteuttamisella.

Toisena tutkimustehtävänä on selvittää, **2) miten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelu toteutuu puolustusvoimissa ja puolustusministeriössä.** Tarkastelun kohteena on puolustusministeriön tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma sekä 22 puolustusvoimien tulosityksikön tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat. Tällä hetkellä pääesikunnalla ei ole yhtenäistä tietoa siitä, kuinka paljon puolustusvoimien tulosityksiköt ovat tehneet tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmia, mitä suunnitelmat sisältävät tai millainen niiden tekemisen prosessi on ollut. Alun perin tutkimuksen tavoitteena oli seurata pääesikunnan käskyn toteutumista suunnitelmien tekemisestä puolustusvoimissa: kuinka paljon suunnitelmia on tehty, millaisia suunnitelmat ovat, miten suunnitelma on tehty, miten yhteistyö on organisoitu, miten suunnitelmaa on seurattu ja miten siitä on tiedotettu. Lisäksi tavoitteena oli tutkia, mitä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmasta on hallintoyksiköissä seurannut eli mitä toimenpiteitä yksiköissä on tasa-arvon edistämiseksi ja syrjinnän ehkäisemiseksi tehty. Koska tutkimuksen tekemiseen ei saatu rahoitusta niin paljon kuin olisi tarvittu tämän kaiken selvittämiseksi, otetaan tarkastelun kohteeksi tässä raportissa puolustusvoimien 22 tulosityksikön tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat ja toteutetaan niiden arviointi hyödyntäen tutkimusryhmän aiemmin muotoilemaa tasa-arvosuunnitelmien arviointikehikkoa (Uosukainen ym. 2010, 17–18). Tasa-arvosuunnittelun systemaattisempi tarkastelu puolustusvoimissa jää näin ollen tulevien tutkimusten tehtäväksi.

Edellä esiteltyjen tutkimuskysymysten ohella tutkimuksen yleisempänä tavoitteena on selvittää, **3) miten valtavirtaistamisperiaatteen toteuttamista voidaan tutkia.** Tarkoituksena on kehittää metodologisia ja tutkimusmenetelmällisiä välineitä valtavirtaistamisperiaatteen toteuttamisen arvioimiseksi ja siten tuottaa eri hallinnonaloja hyödyttävää soveltavaa tietoa.

Tutkimus toteutettiin laadullisen tutkimuksen keinoin, haastattelu- ja asiakirja-aineistojen avulla. Laadullisen tutkimuksen tavoitteena on analysoida merkityksiä ja niiden suhteita esimerkiksi puheessa ja kirjoitetussa tekstissä. Ihmisten kokemukset ovat keskeisellä sijalla ja niitä tarkastellaan kokonaisvaltaisesti, osana jotakin elämismailmaa. Laadullisen tutkimuksen tavoitteena ei siis ole tehdä tilastollisia yleistyksiä aiheestaan, kuten kvantitatiivisessa, määrällisessä tutkimuksessa. (Ronkainen ym. 2011.) Laadullisen tutkimuksen perusteella ei voi sanoa, että vaikkapa 32 prosenttia puolustusministeriön henkilökunnasta kokisi jonkin asian tietyllä tavalla. Sen sijaan laadullisen tutkimuksen avulla voidaan pyrkiä ymmärtämään valtavirtaistamista puolustushallinnon alalla prosessina ja tuomaan esiin siihen liittyviä kehittämishaasteita, kuten tässä tutkimuksessa tehdään. Kyse ei siis ole vain yksittäisten ihmisten kokemuksista, vaan valtavirtaistamisen kokonaisvaltaisesta tarkastelusta puolustushallinnon alan organisatorisissa käytännöissä ja vuorovaikutussuhteissa.



## 1.2 Raportin rakenne

Luvussa 2 esitellään tutkimuksen viitekehys: miten valtavirtaistaminen on tullut tasa-arvopolitiikan strategiaksi ja miksi sitä tarvitaan, miten valtavirtaistamista voidaan käytännössä toteuttaa sekä millaisia haasteita tasa-arvon edistämiseen yleensä ja valtavirtaistamiseen erityisesti liittyy. Luvussa 3 esitellään tutkimuksen aineisto ja kuvataan, miten aineistojen avulla vastataan tutkimuskysymyksiin.

Luvussa 4 esitellään tutkimuksen tulokset. Tuloksia tarkastellaan valtavirtaistamisen eri tasojen kautta. Aluksi kuvataan valtavirtaistamisen ulkoista ohjausta politiikan tasolla asiakirja-aineistojen avulla. Sen jälkeen tarkastellaan valtavirtaistamisen sisäistä ohjausta puolustusministeriön toiminnallisen tasa-arvoryhmän haastattelujen sekä asiakirja-aineistojen avulla. Tämän jälkeen kuvataan valtavirtaistamisen käytäntöjä ministeriössä arvioimalla kolmea hallinnonalan lainsäädäntö-, kehittämis- ja uudistamishanketta valtavirtaistamisen näkökulmasta. Lopuksi arvioidaan vielä puolustusvoimien tulosyksiköiden tasa-arvosuunnitelmia.

Luvussa 5 vedetään yhteen tutkimuksen tulokset sekä esitellään käytännön kehittämisehdotukset sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiselle puolustushallinnon alalla.

## 2. Tutkimuksen viitekehys<sup>2</sup>

### 2.1 Miksi valtavirtaistaminen?

#### Sukupuoli yhteiskunnallisena jakona

Suomessa naisten ja miesten oikeudet ja velvollisuudet ovat lakien mukaan kutakuinkin samanlaiset. Erilaiset kansainväliset sopimukset, EU-lainsäädäntö ja kansallinen tasa-arvolainsäädäntö pyrkivät edistämään naisten ja miesten tasa-arvoa ja ehkäisemään syrjintää. Tästä huolimatta naisten ja miesten tasa-arvo ei ole toteutunut, vaan naisten ja miesten asema on käytännössä erilainen eri elämänalueilla. Työelämässä ero näkyy esimerkiksi sukupuolen mukaisina palkkaeroina, naisten miehiä heikompina mahdollisuuksina edetä urallaan eli ns. lasikattoilmiönä, sekä perhevapaiden epätasaisena jakautumisena naisten ja miesten kesken (esim. Julkunen 2010).

Usein sukupuolen ajatellaan olevan puhtaasti biologinen ominaisuus, joka määrittää sitä, millaisia me olemme, mitä osaamme ja mistä olemme kiinnostuneita. Sukupuoli on kuitenkin myös kulttuurinen luomus. Sukupuoli vaikuttaa yksilön käsityksiin ja kokemuksiin omista mahdollisuuksista ja rajoituksista toimia (Ojala 2010, 36) sekä siihen, miten muut tulkitsevat mahdollisuuksiamme ja rajoituksiamme toimia naisina ja miehinä. Naisten esimerkiksi saatetaan ajatella olevan – ja naiset saattavat itsekin ajatella olevansa – miehiä parempia hoivaamaan lapsia, kun taas kiinnostusta vaikkapa sotateknologiaan voidaan pitää ”luontaisena” miehille, kuten eräs tämän tutkimuksen haastateltavista sanoi. Tällaisten kulttuuristen oletusten ja odotusten kautta syntyy sukupuolen mukaisia jakoja, joista osa eriarvoistaa naiset ja miehet.

Sukupuoleen liittyvät jaot läpäisevät koko yhteiskunnan. Meillä kaikilla on sukupuoleen perustuvia odotuksia ja ennakkokuuloja. Sukupuolen mukaisia jakoja, kuten työnjakoa, selitetään usein naisten ja miesten luontaisilla taipumuksilla. Samalla kuitenkin sukupuoli nähdään henkilökohtaisena ja yksityisenä asiana, joka ei esimerkiksi työpaikalla vaikuta. ”Meillä ei ole naisia ja miehiä, vaan työntekijöitä” on tavallinen tapa puhua – tai vaieta – sukupuolesta työelämässä. Tämä liittyy näkemykseen tasa-arvosta sukupuoli-neutraaliutena: tasa-arvon ajatellaan toteutuvan, kun sukupuolesta ei puhuta. (Leinonen, Uosukainen & Ylöstalo 2006, 171–172.)

Jotta sukupuolten eriarvoisuutta voidaan purkaa, täytyy sukupuoli tehdä näkyväksi. Sukupuolen ohella on syytä ottaa huomioon myös moninaisuusnäkökulma: sukupuolen lisäksi eroja ja eriarvoisuutta ihmisten välillä tuotetaan esimerkiksi iän, etnisen taustan ja seksuaalisen suuntautumisen perusteella. Siksi naiset tai miehet eivät myöskään muodosta kahta yhtenäistä ryhmää, joilla on yhtenäiset intressit vaikkapa tasa-arvon suhteen. Niin naisten kuin miestenkin kesken on eroja ja valtasuhteita, jotka tasa-arvon kehittämisessä on syytä ottaa huomioon.

Valtavirtaistamisen taustalla on ajatus sukupuolten yhteiskunnallisesta eriarvoisuudesta, jota halutaan purkaa. Koska nais- ja miessukupuoli määrittävät eri tavalla naisten ja miesten mahdollisuuksia yhteiskunnassa, on sukupuolen näkyväksi tekeminen tärkeää

---

2 Minna Leinonen ja Katri Otonkorpi-Lehtoranta ovat osallistuneet tämän luvun kirjoittamiseen.

osa tasa-arvon tavoitteen saavuttamista. Valtavirtaistamisessa sukupuolen näkyväksi tekemiseen pyritään ottamalla sukupuolinäkökulma mukaan kaikkeen päätöksentekoon.

Valtavirtaistamisessa sukupuolinäkökulmalla tarkoitetaan sen tarkastelua, miten jokin asia koskee naisia ja miehiä. Sukupuoli on ihmisiä jakava tekijä siinä missä ikä, asuinpaikka tai koulutustasokin ja tulee siksi ottaa yhtenä näkökulmana huomioon asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Kun sukupuoli tehdään näkyväksi, saadaan selville naisten ja miesten elämäntilanteet, toimintatavat ja tarpeet. Jos sukupuolinäkökulmaa ei oteta valmistelussa ja päätöksenteossa huomioon, saatetaan hukata asian kannalta merkittävää tietoa. Sukupuolen huomiotta jättäminen saattaa palvella paremmin toisen sukupuolen tarpeita tai jopa sivuuttaa toisen tarpeet kokonaan. (Sukupuolisilmälasit käytössä 2009, 11.) Siksi tasa-arvon edistäminen edellyttää sukupuolinäkökulman huomioon ottamista.

### Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädäntö

Tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta pyritään turvaamaan tasa-arvolaille, jossa keskitytään sukupuolten välisen tasa-arvon parantamiseen erityisesti työelämässä, sekä yhdenvertaisuuslailla, jossa keskeisintä on syrjinnän ehkäisy. Tasa-arvolaisissa veloitetaan työnantajia edistämään sukupuolten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Lisäksi laki edellyttää vähintään 30 henkeä työllistäviä työpaikkoja toteuttamaan tasa-arvoa edistävät toimenpiteet vuosittain johdon ja henkilöstön yhteistyössä laadittavan tasa-arvosuunnitelman avulla. Laissa myös määritellään vähimmäisisältö suunnitelmalle. (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609). Yhdenvertaisuuslaissa kielletään syrjintä iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (Yhdenvertaisuuslaki 20.1.2004/21).

Tasa-arvolain mukaan tasa-arvon edistäminen on jokaisen viranomaisen virkavelvollisuus. Viranomaisen vastuulla olevan tasa-arvon edistämisen tulee olla tavoitteellista ja suunnitelmallista. Hallintoa kehitettäessä tavoitteena on luoda ja vakiinnuttaa sellaisia menettelytapoja ja käytäntöjä, jotka auttavat tasa-arvon edistämistä. Tätä kutsutaan tasa-arvon valtavirtaistamiseksi. (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609.)

Tasa-arvolain yhtenä perustavoitteena on, että naiset ja miehet voivat tasaveroisesti osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Sen vuoksi valtionhallinnon komiteoissa, neuvottelukunnissa, työryhmissä sekä muissa vastaavissa valmistelu-, suunnittelu- ja päätöksentekoelementeissä tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakkin vähintään 40 prosenttia. Kiintiösäännöksen noudattamisesta huolehtiminen on toimielinten asettamista valmistelevalle viranomaiselle tehtävä. Jo ehdokasasetteluvaiheessa on otettava huomioon, että vaatimus molempien sukupuolien edustuksesta voidaan täyttää: jokaista jäsenpaikkaa kohden on mahdollisuuksien mukaan ehdotettava sekä naista että miestä. Lain kiintiösäännöksistä voidaan poiketa vain erityisestä syystä. Tällainen syy on esimerkiksi se, ettei niissä virka- tai työtehtävissä, joista elimiin nimitetään, ole naisia tai miehiä. (Emt.)

Tasa-arvolaisissa on kielletty sekä välitön että välillinen syrjintä sukupuolen perusteella. Välittömällä syrjinnällä laissa tarkoitetaan naisten ja miesten asettamista eri asemaan sukupuolen perusteella. Välitöntä syrjintää on myös eri asemaan asettaminen raskaudesta tai synnytyksestä johtuvasta syystä. Välillisellä syrjinnällä sen sijaan tarkoitetaan laissa eri asemaan asettamista sukupuolinäkökulmasta neutraalilta vaikuttavan säännöksen, pe-

rusteen tai käytännön nojalla, jos tämän seurauksena henkilöt joutuvat tai voivat joutua epäedulliseen asemaan sukupuolen perusteella. Laissa kuitenkin todetaan, että niin sanottu positiivinen erityiskohtelu ei ole syrjintää: naisten ja miesten asettaminen väliaikaisesti eri asemaan sukupuolen perusteella ei ole syrjintää, mikäli sillä pyritään tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamiseen käytännössä. Työnhakutilanteessa voidaan siis tasa-arvosuunnitelmaan perustuen valita yhtä pätevistä hakijoista vähemmistösukupuolen edustaja. Sen sijaan esimerkiksi lisäpisteiden antaminen armeijan käymisestä koulutukseen hakiessa voi olla välillistä syrjintää, jos armeijan käymisellä ei ole merkitystä koulutuksen tai ammatin kannalta, johon koulutuksella tähdätään. Välillistä syrjintää on lain mukaan myös eri asemaan asettaminen vanhemmuuden tai perhehuoltovelvollisuuden perusteella. Lisäksi seksuaalinen häirintä määritellään laissa syrjinnäksi. (Emt.)

Suomen tasa-arvolainsäädäntö keskittyy sukupuolten tasa-arvon edistämiseen. Tasa-arvolain noudattamista valvovan tasa-arvovaltuutetun toimialaan kuuluvat vain sukupuolta koskevat syrjintäkysymykset. Suomesta puuttui pitkään sellainen lainsäädäntö ja koneisto, jonka toimialaan muut syrjintäperusteet kuuluvat. Suomessa muita syrjintäperusteita kuin sukupuolta koskevat normit ovatkin kehittyneet hitaammin, yleensä kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kautta (Kantola & Nousiainen 2008, 9). Yhdenvertaisuuslaki astui voimaan vuonna 2004, jolloin myös perustettiin vähemmistövaltuutetun toimi. Yhdenvertaisuuslaki on suuntautunut ensisijaisesti syrjinnän torjumiseen, ei tasa-arvon tai yhdenvertaisuuden aktiiviseen edistämiseen – vaikkakin siihen sisältyi myös tällaisia säädöksiä.

Yhdenvertaisuuslain uudistusta on valmisteltu vuodesta 2006 lähtien. Uudistuksella pyritään vahvistamaan yhdenvertaisuuden suoja siten, että lainsäädäntö kattaisi entistä selkeämmin kaikki syrjintäperusteet, soveltuisi yhdenmukaisemmin kaikkiin elämänalueisiin ja asettaisi eri syrjintätilanteet mahdollisimman samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin. Lain uudistaminen päätettiin kuitenkin edellisen hallituksen aikana jättää nykyiselle, vuonna 2011 aloittaneelle hallitukselle.

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännössä eri syrjintäperusteiden suoja on erilainen. Esimerkiksi työelämässä, koulutuksessa ja ammattiyhdistystoiminnassa syrjintä on kielletty kaikilla mahdollisilla henkilöön liittyvillä perusteilla, kun taas palveluiden tarjoamisen ja sosiaaliturvan osalta syrjintä on kielletty vain sukupuolen ja etnisen alkuperän perusteella. Eri syrjintäperusteet eivät siis ole yhdenvertaisia, vaikka syrjintäkieltojen suojaamat ihmiset ovatkin. Etenkin sukupuoli on syrjintäperusteena hyvin erityinen. Sen avulla suojataan ihmiskunnan enemmistöä eikä vähemmistöä, mikä taas on tyyppillistä muille kielletyille syrjintäperusteille. (Kantola & Nousiainen 2008, 8, 14–15.)

Viime vuosina Euroopan Unionissa ja sen myötä myös Suomessa on alettu kiinnittää yhä enemmän huomiota moniperusteiseen syrjintään eli siihen, että henkilö voi tulla syrjityksi useammalla syrjintäperusteella. Moniperusteinen syrjintä on kuitenkin monimuotoisuutensa vuoksi osoittautunut niin politiikassa kuin tutkimuksessakin vaikeasti käsiteltäväksi kysymykseksi. Nykyisen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön syrjintäperusteittain eriytynyt toimintamalli tekee moniperusteisen syrjinnän käsittelyn käytännössä vaikeaksi (emt., 18). Yhdenvertaisuuslain uudistukseen kaavailaan kuitenkin nimenomaista mainintaa moniperusteisesta syrjinnästä.

## Toiminnallinen ja henkilöstöpoliittinen tasa-arvo

Toiminnallisella tasa-arvolla tarkoitetaan sukupuolten välisen tasa-arvon kehittämistä organisaatioiden toiminnoissa ja palveluissa. Tällä nimityksellä erotetaan toiminnallinen tasa-arvo henkilöstöpoliittisesta tasa-arvosta, jolla tarkoitetaan syrjinnän poistamista ja tasa-arvon edistämistä oman organisaation sisällä. Henkilöstöpoliittisen tasa-arvon edistämistavoitteet liittyvät esimerkiksi organisaation henkilöstön sukupuolijakauman tasaukseen, palkkaerojen kaventamiseen sekä tasa-arvoiseen rekrytointiin ja urakehitysmahdollisuuksiin. Henkilöstöpoliittisen tasa-arvon kehittämisestä hyötyy organisaation oma henkilöstö, kun taas toiminnallisen tasa-arvon kehittämisessä hyötyjiä ovat toimintojen ja palvelujen asiakkaat, esimerkiksi kuntalaiset tai kansalaiset. (Säkjärvi ym. 2011, 9.)

Toiminnallinen tasa-arvo eli sukupuolten tasa-arvo toiminnoissa ja palveluissa ei tarkoita sitä, että kaiken tulee jakautua tasan sukupuolten kesken. Se ei myöskään tarkoita sitä, että kaikille tarjottaisiin sukupuolesta riippumatta samaa ja yhtä paljon. Naisten ja miesten tarpeissa voi esimerkiksi palvelujen kannalta olla merkittäviä keskimääräisiä eroja, jotka on syytä ottaa huomioon palveluja järjestettäessä. Tasa-arvon edistäminen voi edellyttää myös sukupuoliin kohdistuvien kaavamaisten ennako-oletusten kyseenalaistamista ja naisten ja miesten tukemista ja kannustamista myös sellaiseen toimintaan, joka ei mahdu perinteisiin sukupuolirajoihin. (Emt.) Isien kannustaminen perheväpaille on yksi esimerkki tästä.

Sekä henkilöstöpoliittinen että toiminnallinen tasa-arvo ovat molemmat tärkeitä lähtökohtia ministeriöiden tasa-arvotyössä. Henkilöstöpoliittisen tasa-arvon kehittämisellä voidaan vaikuttaa oman työpaikan henkilöstön työhyvinvointiin ja näyttää myös esimerkkiä muille työpaikoille. Toiminnallisen tasa-arvon kehittämisellä taas voidaan ottaa sukupuoli-näkökulma mukaan päätöksentekoon ja siten kehittää tasa-arvoa laaja-alaisesti.

## 2.2 Tasa-arvon edistäminen sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisena

### Kehityskulku

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on tullut suomalaisen tasa-arvolainsäädäntöön ja viranomaistoiminnan ohjeistukseen kansainvälisen ohjauksen kautta. Seuraavaksi tarkastellaan, millaisin määritelmien velvoitetta on muutamissa keskeisissä asiakirjoissa kuvattu ja miten niitä on lopulta tulkittu suomalaisessa normiohjauksessa (lainsäädäntötyössä). Tarkoituksena on havainnollistaa tutkimuksen lähtökohtia sekä auttaa tutkimustavoitteiden ja -rajausten tekemisessä.

**YK:n** tasolla valtavirtaistamista on tuotu esiin etenkin neljännessä naisten konferenssissa Pekingissä vuonna 1995. Silloin maailman hallitukset sitoutuivat ottamaan sukupuolinäkökulman huomioon kaikessa toiminnassaan ja kaikissa ohjelmissaan (Pekingin julistus ja toimintaohjelma, kohta 38). Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen tarpeellisuutta perusteltiin monin tavoin muun muassa naisten köyhyyden kitkemisen ja koulutusmahdollisuuksien parantamisen yhteydessä. Pekingin toimintaohjelma nosti esiin ongelmia, jotka perustelivat sukupuolen huomioivan analyysin tarpeellisuutta. Esimerkiksi köyhyyden poistamisen tavoittelemisesta todetaan:

[Makrotason talouspolitiikkaan liittyvillä toimilla] saattaa olla taipumus tukahduttaa naisten aloitteellisuutta eivätkä ne yleensä ota huomioon, että ne vaikuttavat eri tavoin naisten ja miesten elämään. Siksi on ratkaisevan tärkeää, että toimintaa ja ohjelmia mahdollisimman laajasti arvioidaan ja analysoidaan sukupuolinäkökulmasta, jotta strategiat köyhyyden poistamiseksi onnistuisivat. (4. luku, strategiset tavoitteet ja toimet, kohta 47.)

Valtavirtaistamisen tarpeesta ja menettelytavoista mainitaan konkreettisesti toimintaohjelman strategisissa tavoitteissa useissa kohdissa.

*Jotta sukupuolten tasa-arvoon ja naisten aseman parantamiseen tähtäävä politiikka ja toimenpiteet voivat tuottaa tulosta, niiden on perustuttava sukupuolinäkökulman soveltamiseen kaikessa yhteiskunnan eri aloja koskevassa politiikassa sekä riittävää institutionaalista ja taloudellista tukea saavien positiivisten toimien toteuttamiseen kaikilla tasoilla (4. luku, strategiset tavoitteet ja toimet, kohta 57).*

Yhtenä tavoitteena on *kehittää sukupuolierot huomioonottavia tutkimusmenetelmiä ja tutkimusta, jonka avulla voidaan puuttua köyhyyden naisistumiseen*. Toimenpiteissä tämän tavoitteen saavuttamiseksi veloitetaan hallitukset, hallitusten väliset järjestöt, akateemiset instituutiot ja tutkimuslaitokset sekä yksityissektori kehittämään

*käsitteellisiä ja käytännön menettelytapoja, jotka sisällyttävät sukupuolinäkökulman kaiken talouden päätöksentekoon, myös rakennesopeutussuunnitteluun ja -ohjelmiin; sekä soveltamaan näitä menetelmiä sukupuolivaikutusanalyysojen tekemiseen kaikista toimintasuunnitelmista ja -ohjelmista (myös rakennesopeutusohjelmista) sekä levitettävä tietoa näistä tutkimustuloksista (4. luku, strategiset tavoitteet ja toimet, kohta 67).*

Näiden veloitteiden lisäksi sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla annetaan tilasto-organisaatioiden tehtäväksi paitsi kerätä tietoa, myös kehittää sekä laadullisia että määrällisiä tilastoidikaattoreita helpottamaan taloudellisten suoritusten sukupuolivaikutusten arviointia. Tilastointimenetelmiä tulisi myös kehittää siten, että ne tekevät näkyväksi naisten työtä ja heidän panostaan kansantalouteen. Tavoitteena on erityisesti köyhyyteen liittyvien yhteyksien tunnistaminen. Valtavirtaistamisen ajatus kulkee myös muualla toimintaohjelman strategisissa tavoitteissa. Naisten kasvatusta ja koulutusta käsittelevässä osiossa todetaan seuraavaa:

*Puuttuessaan eriarvoisuuteen koulutuksessa ja koulutusmahdollisuuksien riittämättömyyteen hallitusten 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 (4. luku, strategiset tavoitteet ja toimet, kohta 79).*

Pekingin toimintaohjelmassa puhuttiin valtavirtaistamisen sijaan vielä läpäisyperiaatteesta, kuten naisten ihmisoikeuksien turvaamista koskevassa strategian toimenpidekohdassa 231c. YK:n alaisia toimijoita veloitetaan

[kehittämään] kokonaisvaltainen toimintaohjelma naisten ihmisoikeuksien sisällyttämiseksi läpäisyperiaatteella koko YK-järjestelmän toimintaan, mukaan lukien neuvoo-antava toiminta, tekninen apu, raportointimenetelmät, sukupuolivaikutusanalyysit, koordinointi, tiedotus ja ihmisoikeuskasvatus, sekä toimittava aktiivisesti tämän ohjelman toteuttamiseksi (4. luku, strategiset tavoitteet ja toimet, kohta 231c).

Tätä tasa-arvopolitiikan läpäisyperiaatetta alettiin kutsua ensin sukupuolten tasa-arvon edistämisen valtavirtaistamiseksi (*mainstreaming gender equality*) (vrt. HE 195/2004 vp, 9), mutta sittemmin käytettäväksi termiksi vakiintui sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen (*gender mainstreaming*). Marja-Leena Haatajan mukaan jälkimmäinen termi kuvaa paremmin valtavirtaistamisen lähtökohtaa ja tavoitteita, joihin kuuluvat sekä kriittinen näkökulma tasa-arvon toteutumiseen että tasa-arvon aktiivinen edistäminen (Haataja 2006, 18).

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen ymmärryksen pohjana käytetään Suomessa tyypillisesti Euroopan neuvoston määritelmää: poliittisen päätöksenteon tasolla valtavirtaistaminen tarkoittaa politiikkaprosessien uudelleenorganisointia, kehittämistä ja arviointia niin, että sukupuolten tasa-arvon näkökulma sisällytetään kaikkeen politiikkaan kaikilla tasoilla ja kaikissa vaiheissa. Toteuttaminen on niiden toimijoiden vastuulla, joiden työhön edellä mainittujen toimien toteuttaminen muutenkin kuuluu. (Haataja 2006, 17; ks. myös Saari 2006, 109.) Määrittelyn kriittiseksi kohdaksi Haataja nimeää sen epämääräisyyden: ymmärrys sukupuolesta, sukupuolten tasa-arvosta ja valtavirtaistamisen tavoitteista jää avaamatta. Lisäksi epäselväksi jää, mikä näkökulma tulisi ottaa poliittisten ja hallintoprosessien keskiöön. (Haataja 2006, 17.)

EU-tasolla, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen yleisperiaatteissa (2002 konsolidoitu toisinto), jotka ovat vaikuttaneet suomalaisenkin lainsäädäntöön, sukupuolten tasa-arvosta on todettu näin:

*Yhteisön päämääränä on yhteismarkkinoiden toteuttamisella ja talous- ja rahaliiton perustamisella sekä 3. ja 4. artiklassa tarkoitetun yhteisen politiikan tai yhteisen toiminnan toteuttamisella edistää [...] miesten ja naisten välistä tasa-arvoa [...] (ensimmäinen osa, periaatteet, 2. artikla, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen konsolidoitu toisinto 2002).*

Kolmannessa artiklassa kuvataan yhteisön toimintakenttä, ja todetaan, että ”Toteuttaessaan tässä artiklassa tarkoitettua toimintaa yhteisö pyrkii poistamaan eriarvoisuutta miesten ja naisten välillä sekä edistämään miesten ja naisten välistä tasa-arvoa” (ensimmäinen osa, periaatteet, 3. artikla, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen konsolidoitu toisinto 2002).

Tämä lausuma nähdään yleisesti valtavirtaistamisperiaatteena, jonka kautta tasa-arvon edistäminen koskee koko Euroopan yhteisön toimintakenttää. Valtavirtaistamisperiaate sisällytettiin Amsterdamin sopimukseen (1997). Lisäksi EU-tasolla on tarkennettu tasa-arvodirektiiviä (76/207/ETY) muun muassa huomioimaan paremmin tasa-arvon edistämisen tarpeen lainvalmistelussa ja hallinnossa:

*Jäsenvaltioiden on otettava aktiivisesti huomioon pyrkimys miesten ja naisten tasa-arvoon laatiessaan ja pannessaan täytäntöön lakeja, asetuksia, hallinnollisia määräyksiä, politiikkoja ja toimintaa 1 kohdassa tarkoitetuilla aloilla (lisäys 1. artiklaan, direktiivi 2002/73/EY).*

**Suomessa** vuoden 2005 tasa-arvolain uudistuksen tavoitteena oli ennen kaikkea vastaaminen Euroopan unionin lainsäädännön vaatimuksiin. Hallituksen esityksessä tärkeäksi lähtökohdaksi mainitaan juuri unionin perustamissopimuksen tasa-arvoon liittyvät kirjaukset sekä Suomen perustuslakiin sisällytetty velvoite edistää sukupuolten tasa-arvoa. Lisäksi yksi uudistuksia motivoineista tekijöistä oli tarve selkiyttää viranomaisten velvoitetta edistää tasa-arvoa. (HE 195/2004 vp, 12–13.) Lakia on tarkasteltu lähemmin aiemmin tässä luvussa.

Valtavirtaistamisperiaatteen toimeenpanolla odotettiin vaikutettavan tasa-arvon toteutumista estäviin olosuhteisiin ja tasa-arvon edistämisen tehostumiseen viranomaistyössä sekä hallinnon eri sektoreilla että tasoilla. Näin tasa-arvoa edistävien toimien ajateltiin saavuttavan laajoja naisten ja miesten joukkoja. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on tulkittu tasa-arvodirektiivin lisäystä (ks. ed.) siten, että viranomaistoimintaan sisältyy myös velvoite kiinnittää huomiota tapoihin, joilla tasa-arvon edistämistä huolehditaan. Nähdään, että kyse ei ole pelkästään tasa-arvon edistämisestä sinänsä vaan myös edistämiseen liittyvien strategioiden ja menetelmien kehittämisestä ja omaksumisesta. (HE 195/2004 vp, 14, 21.) Tasa-arvodirektiivin lisäyksen nähdään kattavan koko viranomaistoiminnan prosessin ja vaativan tasa-arvon huomioon ottamista

*asioiden valmistelussa, tutkimus- ja selvitystoiminnassa, tilastoinnissa, päätöksenteossa, seurannassa ja arvioinnissa. Se kattaa esimerkiksi johtamisen, henkilöstökoulutuksen kuten johtamiskoulutuksen, tulosohjauksen ja tulossopimukset, taloussuunnittelun, tiedotuksen ja strategisen suunnittelun. (HE 195/2004 vp, 21.)*

Hallituksen esityksessä katsotaankin, että edistämistyö tulisi vakiinnuttaa hallinnon ruutiineihin ja menettelyihin *viranomaistoiminnan kaikissa vaiheissa*. Viranomaistoimintaa ohjataan lailla aktiiviseen suuntaan selvittämään tasa-arvon toteutumisen esteitä ja poistamaan niitä. Julkista hallintoa ja valtaa koskee myös toimielimiin liittyvä kiintiösäännös, jolla pyritään varmistamaan mahdollisimman tasapuolinen naisten ja miesten edustus myös silloin, kun toimielimiin pyydetään ulkopuolisia tahoja. Jos kiintiösäännös ei toteudu, on aina perusteltava, miksi kyseiseen toimielimeen ei ole voitu esittää kummankin sukupuolen ehdokasta. (HE 195/2004, 21–23.)

Hallituksen esityksessä viitataan myös sosiaali- ja terveysministeriön laatimaan valtavirtaistamisohjeeseen, jonka mukaan lainsäädännön valmistelussa tulee arvioida sukupuolivaikutukset ja ottaa huomioon tasa-arvon edistämistavoitteet tulee *hankkeissa, henkilöstöpolitiikassa ja ministeriön sekä sen alaisten virastojen ja laitosten tulossopimuksissa* (HE 195/2004, 22).



## Tutkimuksen lähestymistapa ja tutkimustehtävään liittyvät rajaukset

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen liittyy sekä kansanväliseltä että kansalliselta tasolta juontuvia ulottuvuuksia. Käytännön menettelytavat kumpuavat pitkälti YK:ssa tehdyistä linjauksista. Tässä tutkimuksessa viranomaistoimintaa tarkastellaan siitä näkökulmasta, miten sukupuolinäkökulma on sisällytetty puolustushallinnon ohjaukseen, miten itse valtavirtaistamista on ohjattu ja miten sitä on toteutettu lainsäädäntö- ja kehittämishankkeissa, jotka kuuluvat ministeriön perustyöhön. Ohjausasiakirjojen ja hankkeiden lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan hallinnonalalta puolustusvoimien tulositysköiden tasa-arvosuunnitelmia.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen voidaan katsoa kuuluvan sekä hallinnollisen että (organisaation sisäisen) henkilöstöpolitiikan ulottuvuuksia. Tässä tutkimuksessa keskitytään hallinnollisen viranomaistoiminnan ulottuvuuteen eikä niinkään tarkastella tasa-arvon toteutumista henkilöstön keskuudessa. Hallinnonalalla puolustusvoimia koskien on tehty kattavaa tutkimusta aiheesta (ks. Leinonen, Nikkanen & Otonkorpi-Lehtoranta 2012). Henkilöstöpoliittiset elementit voivat kuitenkin nousta aineistossa ja sen analyysissä esiin.

Tutkimusotteen voidaan katsoa tulevan lähelle implementaatiotutkimusta, jossa tarkastellaan hallinnollisen toiminnan päämäärien ja lopputulosten suhdetta. Hallinto voidaan nähdä sosiaalisena toimintana, joka toteuttaa politiikassa muovattuja toimeksiantoja (eli implementoi) ja pyrkii ylläpitämään tavoitetilaa kontrolloimalla implementoitua. Hallinnon tavoite yleisesti on toteuttaa sitä ohjaavan poliittisen tason pyrkimyksiä, ja implementaatio voidaan nähdä jonkin intention toteuttamisena. (Virtanen 1994, 242–243.) Tämän tutkimuksen näkökulmasta relevantti kysymys onkin, toteutetaanko puolustushallinnon valtavirtaistamisessa tasa-arvon edistämisen intentiota siten kuin se on politiikassa määritelty. Turo Virtasen (emt., 244) mukaan poliittiset tavoitteet voidaan nähdä hallinnollisen toiminnan ja implementaation onnistumisen kriteerinä. Lanea (1983, 1987) mukailleen Virtanen toteaa, että implementaatiota voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta, joko lopputulosten tai prosessin eli implementaation tyypillisen tapahtumakulun (Virtanen 1994, 246). Edelleen tämän tutkimuksen näkökulmasta voidaan siis kysyä yhtäältä, missä määrin puolustushallinnossa onnistutaan edistämään sukupuolten tasa-arvoa, ja toisaalta, millä keinoin tähän pyritään. Poliitiikan implementointiin sisältyy resurssien näkökulma, sillä hallinto on myös budjetin toimeenpano (emt., 244–245). Tästä näkökulmasta voidaan kysyä, onko valtavirtaistamiseen liittyvään toimintaan määritelty resursseja, joiden rajoissa viranhaltijat toimivat.

Kansallisella tasolla on kehitelty valtavirtaistamisen menettelytapoja, kuten sukupuolivaikutusten arviointia. Nämä menettelytavat ja niihin liittyvät toimintamallit tarjoavat peilin arvioida valtavirtaistamisen onnistumista. Vaikka sukupuolivaikutusten arvioinnin menestyksekkäs toteuttaminen osana jotakin prosessia yhtäältä osoittaakin sukupuolinäkökulman huomioon ottamista, on tärkeää miettiä valtavirtaistamista lopputavoitteen kannalta. Tärkeää ei ole yksistään valtavirtaistamisprosessin suorittaminen, vaan ennen kaikkea tasa-arvon edistäminen. Virtasen mukaan implementaatiota ei voi selittää ilman sen organisatorista toimintaympäristöä (Virtanen 1994, 241). Tästä näkökulmasta myös muut menettelytavat kuin esimerkiksi sukupuolivaikutusten arviointi voivat olla tärkeitä ja tulla huomioiduiksi. Viranomaisen velvollisuus kehittää tasa-arvon edistämiseen liittyviä menetelmiä liittyy paljolti juuri tähän seikkaan.

Tämän tutkimuksen tarkastelutaso ylittää poliittisista tavoitteista ja politiikan kautta syntyneistä lainsäädännön normeista valtionhallinnon tasolle, puolustusministeriöön. Tutkimuksessa ei siis tarkastella sitä, miten tasa-arvon edistämiseen liittyvää puolustushallinnollista toimintaa toteutetaan erilaisilla alueellisilla ja paikallisilla tasoilla, eikä siis arvioida esimerkiksi puolustusvoimien toimintaa sinänsä. Lähimmäs tällaista laajempaa tarkastelua tullaan kuitenkin arvioitaessa puolustusvoimien hallintoyksikköjen tasa-arvosuunnitelmia, mutta tarkastelu ei ulotu näiden asiakirjojen yli yksiköissä vallitseviin käytäntöihin.

## 2.3 Valtavirtaistamisen käytännöt ja menetelmät

### Valtavirtaistamisen toteuttaminen käytännössä

Valtavirtaistamiseen ei ole olemassa yhtä oikeaa tapaa, vaan se voi tapahtua erilaisissa organisaatioissa eri tavoin. Valtavirtaistamisen mallia ja menetelmiä kehitettäessä on tärkeää tiedostaa organisaation tarpeet ja tasa-arvohaasteet (Huhta ym. 2007, 31). Kun tavoitteena on luoda uudet, sukupuolinäkökulman huomioon ottavat toimintatavat, on ne luotava itse jokaisessa työyhteisössä. Niitä ei siis voi tuoda valmiina esimerkiksi organisaation johdosta tai ulkopuolelta. Valtavirtaistamisen onnistumiselle ominaista onkin, että poliitikot ja johtajat tukevat sitä, mutta käytännön työtä tekevät henkilöt vastaavat itse tasa-arvon edistämisen suunnittelusta ja toimenpiteiden toteuttamisesta (Horelli & Saari 2002, 10).

Toimintatapojen kehittämiseen voidaan tarvittaessa hankkia ulkopuolista asiantuntija-apua, lähinnä kertomaan valtavirtaistamisen ja tasa-arvon perusasioista. Viime kädessä toimintatapojen kehittäminen on kuitenkin tehtävä itse kussakin työyksikössä tai -yhteisössä. Vastuu valtavirtaistamisesta kuuluu jokaiselle viranhaltijalle, eikä sitä pidä jättää yksittäisen henkilön tai muutamien henkilöiden vastuulle. Käytännössä kehittämistyön muodot riippuvat paljolti siitä, minkälaisiin toimintoihin sukupuolinäkökulma valtavirtaistetaan. Siksi valtavirtaistamisen toteuttamismalleja ei voida siirtää mekaanisesti työyksiköstä toiseen samassakaan organisaatiossa. (Säkjärvi ym. 2011, 18–19.)

Yksittäisen viranhaltijan näkökulmasta valtavirtaistamisessa on kyse oman ammatiosaamisen ja sukupuolinäkökulman yhdistämisestä. Tämä tarkoittaa, että jokainen selvittää omaan työhönsä liittyvät tasa-arvokysymykset – ottaa käyttöön ”sukupuolisilmälasit” ja katsoo omaa työtään niiden läpi, eli tarkastelee asioita naisnäkökulmasta, miesnäkökulmasta sekä sukupuolten tasa-arvon kannalta. Valtavirtaistaminen vaatii motivaatiota sekä taitoa kehittää omaa työtään sukupuolten tasa-arvon kannalta. (Emt., 21.) Tämän vuoksi tasa-arvokoulutuksen merkitys valtavirtaistamisen onnistumisessa on suuri.

Vaikka valtavirtaistaminen on jokaisen viranhaltijan velvollisuus, tulisi tasa-arvotyö silti organisoida koko työpaikan tasolla. Työpaikalla tulisi olla vastuutaho, esimerkiksi tasa-arvoryhmä, valvomassa ja ohjeistamassa valtavirtaistamista, seuraamassa tasa-arvon edistymistä ja toimimassa keskustelun herättäjänä. Valtavirtaistamisen tulee edetä suunnitelmista käytännön tasolle. Sen vuoksi eri osastoilla ja työyhteisöissä tulisi olla valmiudet valtavirtaistamisen toteuttamiseen omalla alueellaan. Valtavirtaistaminen on myös tasa-arvosuunnitelman toteuttamisen edellytys. Esimerkiksi esimiehille on jaet-

tava vastuuta tasa-arvosuunnitelman toimenpiteistä, muuten edistystä ei tapahdu laajasti. Jotta eri työpaikan toimijat voisivat olla mukana valtavirtaistamisessa, olisi heillä oltava oman alansa tuntemuksen lisäksi ainakin jonkin verran tietoa sukupuolten tasa-arvosta ja sen edistämisestä. Valtavirtaistamisen toteutumiseksi esimiehet tarvitsevatkin valmiuksia arvioida toimintaansa siltä kannalta, miten se vaikuttaa naisiin ja miehiin ja heidän asemaansa. (Huhta ym. 2007, 36.)

Sosiaali- ja terveysministeriössä on tehty käsikirja *Sukupuolisilmälasis käytössä* (2009) ministeriöiden tasa-arvotyön tueksi. Käsikirjassa kuvataan konkreettisesti ministeriöiden eri toimijoiden rooli valtavirtaistamisessa. Seuraavaksi roolit kuvataan lyhyesti käsikirjan pohjalta.

**Johdon rooli.** Johto vastaa organisaation toimintatapojen muuttamisesta sukupuolinäkökulman huomioon ottaviksi. Johdon tehtävänä on myös varmistaa, että tälle työlle on tekijät ja riittävät edellytykset. Johdon osallistuminen tasa-arvotyöhön antaa organisaatiolle viestin, että organisaatio on sitoutunut tasa-arvotyöhön ja odottaa myös tuloksia. Myös keskijohdon sitoutuminen on tärkeää.

**Tasa-arvokoordinaattorin rooli.** Tasa-arvokoordinaattorin työ on suunnitella ja tukea sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista, ei toteuttaa sitä. Koordinaattori voi myös tukea yksittäistä valmistelijaa sukupuolinäkökulman huomioon ottamisessa, mutta tarkoitus ei ole tehdä työtä tämän puolesta. Koordinaattori voi myös koota esimerkkejä ja hyviä käytäntöjä valtavirtaistamisen tueksi. Koordinaattori tarvitsee työlleen selkeän mandaatin.

**Jokaisen työntekijän rooli.** Tasa-arvon edistäminen on jokaisen yksittäisen työntekijän tehtävä, eikä sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen onnistu ilman, että sitä toteutetaan organisaatiossa laajasti. Sukupuolinäkökulman tulee olla yhtenä tarkastelunäkökulmana kaikessa valmistelutyössä. Jokaisen valmistelijan on siis selvitettävä etukäteen vaikutukset naisten ja miesten kannalta, estettävä välillinen ja välitön sukupuolisyrjintä ja edistettävä mahdollisuuksien mukaan sukupuolten tasa-arvoa.

**Tasa-arvoviranomaisten ja muiden asiantuntijoiden rooli.** Tasa-arvoviranomaiset tukevat sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksikkö järjestää säännöllisesti kaikille ministeriöille tarkoitettuja koulutuksia sukupuolinäkökulman huomioon ottamisesta omassa työssä.

Valtavirtaistamisen käytännön toteuttamisessa on syytä muistaa, että valtavirtaistamista ei tehdä vain valtavirtaistamisen vuoksi, vaan jotta luotaisiin uusia, sukupuolten tasa-arvoa edistäviä käytäntöjä. Kootun tiedon ja sen analyysin pohjalta on siis suunniteltava toimenpiteitä ja kehitettävä uusia, sukupuolinäkökulman huomioon ottavia toimintatapoja (Säkjärvi ym. 2011, 37). Valtavirtaistaminen ei siis pääty siihen, että esimerkiksi tehdään sukupuolivaikutusten arviointi (josta lisää seuraavassa luvussa), vaan arvioinnin tulosten pohjalta muutetaan toimintakäytäntöjä niin, että sukupuolten tasa-arvo toteutuu paremmin.

## Sukupuolivaikutusten arviointi

Sukupuolivaikutusten arviointi eli suva on valtavirtaistamisen tunnetuin ja pisimmälle kehitetty väline. Suva tarkoittaa sitä, että toiminnan vaikutuksia arvioidaan sekä naisten ja miesten että tasa-arvon kannalta. Tavoitteena on ehkäistä sukupuolten tasa-arvon kannalta ei-toivotut vaikutukset ja edistää sukupuolten tasa-arvoa.

Sukupuolivaikutusten arviointi on suunnittelun ja valmistelun menetelmä. Siinä toimenpiteen tai ehdotuksen vaikutukset arvioidaan erikseen naisten, miesten ja sukupuolten tasa-arvon kannalta. Sukupuolivaikutukset tulee arvioida aina, kun toiminnalla arvellaan olevan vaikutuksia eri ihmisryhmiin. Arviointi tehdään osana normaalia virkistyötä. Sukupuolivaikutuksia tulisi arvioida valmistelutyön kaikissa vaiheissa. Lisäksi voidaan toteuttaa tarpeen mukaan syvällisempi analyysi hankkeen välittömistä ja välillisistä sukupuolivaikutuksista. Sukupuolinäkökulman tulee olla mukana yhtenä tarkastelunäkökulmana läpi koko valmistelutyön. (Sukupuolisilmälasi käytössä 2009, 22.)

Suvan tarve tulisi selvittää heti valmistelutyön alussa. *Sukupuolisilmälasi käytössä* -kirjaseen (2009) ministeriölle laadittujen ohjeiden mukaan tarve sukupuolivaikutusten arvioinnille selvitetään vastaamalla sukupuolirelevanssia testaaviin kysymyksiin sekä tarkastamalla olemassa olevat taustatiedot ja tilastot. Sukupuolirelevanssin testikysymykset ovat: 1) Onko toiminnalla vaikutusta ihmisten elämään ja arkeen? ja 2) Onko toiminta-alueella naisten ja miesten välillä merkittäviä eroja? Jos vastaus molempiin on ei, sukupuolivaikutuksia ei ilmeisesti ole, eikä niitä tarvitse enempää selvittää. Tämä todetaan myös valmisteluasiakirjoissa. Jos vastaus kumpaankin kysymykseen on kyllä, on todennäköistä, että hankkeella tai toimenpiteellä on sukupuolivaikutuksia. Tällöin tehdään perusteellisempi sukupuolivaikutusten arviointi. Sukupuolivaikutukset tulee arvioida myös silloin, kun valmisteltava asia kohdistuu pääasiassa vain toiseen sukupuoleen. (Emt., 22.)

Sukupuolivaikutusten arvioinnin voi toteuttaa monella tavalla. Sen voi tehdä muun valmistelutyön ohessa, eli aina niissä kohdin, kun valmistelun kohteena on sukupuolten kannalta merkittäviä kysymyksiä. Sen voi tehdä myös valmistelutyön kokonaisuuteen tai joihinkin sen osiin liittyvänä erillisselvityksenä. Sukupuolivaikutuksia voi arvioida myös osana muita vaikutusarvioita, esimerkiksi mitkä ovat esityksen taloudelliset vaikutukset erikseen naisten ja miesten kannalta. Sukupuolivaikutusten arvioinnin tulokset tulee ottaa huomioon lopullista ehdotusta tai toimenpidettä laadittaessa. (Emt., 23.)

Käytännössä sukupuolivaikutuksia arvioidaan analysoimalla tilastoja (miten naisten ja miesten tilanteet eroavat toisistaan?), tekemällä lisäselvityksiä (miten erot naisten ja miesten tilanteissa vaikuttavat valmisteltavaan asiaan?) sekä kuulemalla asiantuntijoita ja sidosryhmiä (miten kuultavat tahot arvioivat asian sukupuolivaikutukset?). Vaikutusten arvioinnissa on muistettava, että myös miehet ovat sukupuoli, ja arvioinnissa tulee siten ottaa huomioon myös miesten tarpeet ja tilanteet. (Sukupuolisilmälasi käytössä 2009, 23.)

Sukupuolisilmälasit käytössä -opas (2009) antaa 12 ohjetta sukupuolivaikutusten arvioimiseksi.

Sukupuolivaikutusten arvioinnin suunnittelu ja käynnistäminen ajoitetaan heti valmisteluvaiheen alkupuolelle. Vain siten se voi vaikuttaa lopputulokseen.

1. Yksinkertainen peukalosäntö on se, että siellä, missä puhutaan ihmisistä (tai kansalaisista, lapsista, työntekijöistä ja niin edelleen) muistetaan, että kyse on naisista ja miehistä, tytöistä ja pojista.
2. Sukupuolivaikutusten arvioiminen on harvoin turhaa. Ennalta ei voi välttämättä tietää, millä toimenpiteillä on merkittäviä vaikutuksia naisten ja miesten kannalta.
3. Sukupuolivaikutukset arvioi asian valmistelija/valmistelijat. Arviointi tehdään osana normaalia virkatyötä hyödyntäen sidosryhmiä, tutkimus- ja tilastotietoa, asiantuntijakuulemisia ja selvityksiä.
4. Sukupuolivaikutusten arvioiminen on osa asioiden huolellista valmistelua. Sukupuolten asemaan vaikuttavien seikkojen arviointi ei ole sen vaikeampaa kuin muutkaan vaikutusarviointit. Monesti se on kiinni sukupuolten olemassaolon tunnustamisesta ja olemassa olevan tilastotiedon hyödyntämisestä.
5. Valmistelun kuluessa asianmukaisesti tehty suva ei vaadi suurta lisätyötä. Se kannattaa mitoittaa sopivaksi valmistelutyön tavoitteiden, laajuuden ja vaikutusten ennakoitujen merkittävyyden suhteen.
6. Vaikutusarviointit muodostavat aina kokonaisuuden. Sukupuolinäkökulma tulee muistaa kaikkia vaikutusarviointeja tehtäessä: esimerkiksi mitkä ovat toimenpiteen taloudelliset vaikutukset erikseen naisten ja miesten kannalta?
7. Tee lista tärkeimmistä huomioon otettavista seikoista ja kirjaa ylös myös itsestäänselvytykset. Pidä tätä paperia näkyvillä koko valmistelun ajan ja palaa siihen aina säännöllisin väliajoin.
8. Pyydä kaikkia lausunnonantajia ja asiantuntijoita arvioimaan omalta osaltaan esityksen sukupuolivaikutuksia. Näin saat arvokasta lisämateriaalia arvioinnille.
9. Tarpeen mukaan voidaan teettää erillisiä selvityksiä sukupuolivaikutuksista. Valmistelijan tehtävänä on kuitenkin arvioida selvityksen keskeiset tulokset ja merkitys valmistelussa olevan asian kannalta. Ulkopuolisen toteuttajan selvitys voi muutoin jäädä muun työn suhteen irralliseksi.
10. Huonoin toteutustapa on se, että joku ulkopuolinen taho arvioi muutoin valmiin ehdotuksen ja ikään kuin jälkikäteen ”lisää” siihen sukupuolen. Sillä ei enää ole vaikutusta sisältöihin.
11. Jos sukupuolivaikutuksia ei arvioida, tulee valmisteluasiakirjoissa esittää siihen perustelut.

Lista on hyvä käytännön apuväline suvan toteuttamiseen, mutta tutkijan näkökulmasta se herättää joitakin kriittisiä huomioita. Vaikka opaskirjoissa sukupuolivaikutusten arviointi saadaan kuulostamaan helpolta ja melko tekniseltä toimenpiteeltä, näyttää onnistunut suva edellyttävän suhteellisen syvällistä ymmärrystä sukupuolen merkityksestä yhteiskunnallisissa valtasuhteissa. Aina ei ole helppoa tietää, millä asioilla on sukupuolivaikutuksia ja mitä ne ovat. Sukupuolivaikutukset ovat myös siinä mielessä erityinen vaikutusarvioinnin kohde, että arkikäsitteemme sukupuolesta ei välttämättä vastaa sitä

käsitystä, mitä sukupuolivaikutusten arviointi edellyttää, kuten että sukupuolet ovat eriarvoisessa asemassa yhteiskunnassa ja että tasa-arvon toteutuminen vaatii aktiivisia toimenpiteitä. Suvan tasa-arvon edistämisen kannalta onnistunut toteuttaminen edellyttäisi viranhaltijoiden kouluttamista, mutta ei vain suvan mekaaniseen toteutukseen, vaan sopivalla tasolla myös sukupuolentutkimuksen käsitteistöön.

### Sukupuolivaikutusten arviointi lainsäädäntöhankkeissa

Suvaa on sovellettu erityisesti lainsäädäntöhankkeissa. Valtionhallinnossa suvaa on sovellettu erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön lainvalmistelutyössä, jossa on suvattu mm. työsopimuslaki, työeläkeuudistus, isyysvapaan pidennys ja uusi työturvallisuuslaki (Saari 2006, 111).

Sukupuolinäkökulman huomioon ottaminen parantaa lainvalmistelun laatua. Erilaiset tarkastelunäkökulmat, kuten sukupuolinäkökulma, tuottavat monipuolista tietoa lain kohdentumisesta, soveltamisesta ja vaikutuksista. Arvioimalla sukupuolivaikutukset parannetaan mahdollisuuksia saada aikaan laki, joka soveltuu ihmisten todellisiin elämäntilanteisiin ja tarpeisiin. Samalla pyritään varmistamaan ennakkoon, ettei lainsäädännöllä ole toiselle sukupuolelle haitallisia vaikutuksia, eli ettei se sovellettuna syrji suoraan tai välillisesti kumpaakaan sukupuolta. Sukupuolinäkökulman avulla voidaan parantaa lain ennakoitavuutta ja vaikuttavuutta. (Sukupuolisilmäläsit käytössä 2009, 28; Suvaopas 2007.)

Sukupuolivaikutusten arvioinnin tulee olla mukana valmistelutyön kaikissa vaiheissa. **Esiselvityksissä ja esivalmistelussa** arvioidaan nykytilaa myös sukupuolen kannalta, tunnistetaan sukupuolivaikutuksia, päätetään vaikutusarviointien tarpeesta ja toteutuksesta sekä kartoitetaan olemassa olevat ja tarvittavat tiedonlähteet. **Perusvalmistelussa** arvioidaan selvityksiä, asiantuntijoita ja sidosryhmiä hyödyntäen sukupuolivaikutukset, sekä kirjataan arvioinnin tulokset valmisteluasiakirjoihin tai erilliseen muistioon. **Lopullista esitystä laadittaessa** sukupuolinäkökulma ja arvioinnin keskeiset tulokset otetaan huomioon ja kirjataan esityksen perusteluihin sukupuolivaikutusten arvioinnin keskeiset tulokset ja toteutustapa sekä tietolähteet, kuullut asiantuntijat ja sidosryhmät. (Sukupuolisilmäläsit käytössä 2009, 29; Suvaopas 2007.) Vaikutusten kuvaamisessa noudatetaan oikeusministeriön antamia hallituksen esityksen laatimissuhteita (2004). Näiden toimien lisäksi on syytä seurata myös jälkikäteen, millaisia vaikutuksia säädöksillä on ollut ja vastaavatko ne asetettuja tavoitteita.

Sukupuolivaikutusten arviointi ei päädy toteamukseen, että vaikutuksia on, vaan vaikutukset selvitettyään lainlaatija voi edelleen arvioida, voidaanko sukupuolivaikutusten katsoa edistävän tai uhkaavan sukupuolten välistä tasa-arvoa ja löytyisikö sellaisia vaihtoehtoisia ehdotuksia, jotka poistaisivat havaittuja eriarvoisuuksia (Suvaopas 2007, 9).

Yksittäisten säädösvalmisteluhankkeiden sukupuolivaikutusten arvioinnin ohella ministeriöiden on hyvä pohtia säädösvalmisteluaan kokonaisuudessaan sukupuolinäkökulmasta, esimerkiksi luomalla mekanismit sukupuolivaikutusten arviointia kaipaavien säädöshankkeiden löytämiseksi sekä arviointien toteutumisen seuraamiseksi. Toiminnallisessa tasa-arvoryhmässä on syytä käydä vuosittain läpi sukupuolivaikutusten arviointia kaipaavat, alkavat tai käynnissä olevat lakihankkeet. Tasa-arvoryhmä voi tukea ja seurata vastuuvallmistelijaa ja antaa suosituksia. Lisäksi tasa-arvoryhmä seuraa vuosittain, miten arvioinnit ovat toteutuneet ja mitä tuloksia on saatu aikaan. (Sukupuolisilmäläsit käytössä, 30.)

Selvityksessä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta Suomen valtionhallinnossa (2006) todetaan, että huolimatta erilaisista valmisteluohjeista lainsäädännön vaikutusarviointit ovat kaiken kaikkiaan melko puutteellisia. Tämä pätee etenkin uudempiin vaikutusarviointityyppeihin, kuten sukupuolivaikutusten arviointiin. Yksi syy on se, että arviointi tehdään usein vasta lopuksi, mikä johtaa siihen, ettei arviointi ehdi juuri vaikuttaa säädösvalmistelun sisältöön. Lisäksi yleisimpänä menetelmänä käytetään perusteellisen selvityksen sijaan yksittäisen lainvalmistelijan kokemukseen ja asiantuntemukseen perustuvaa päättelyä. Arvioissa todetaan myös liian kevyin perustein, ettei lailla ole vaikutuksia. (Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomen valtionhallinnossa 2006, 46.)

Selvityksessä todetaan myös, että lainsäädännön sukupuolivaikutusten arviointi perustuu yksittäisten lainvalmistelijoiden mahdollisuuksiin noudattaa annettua ohjeistusta. Lisäksi esitysten laatimisaikataulut ovat usein tiukkoja, minkä vuoksi vaikutusarvioiden tunnolliseen suorittamiseen ei ole yksinkertaisesti aikaa. Vaikutusarviointien toteuttamiselta tuntuu myös puuttuvan johdon tuki, eikä niiden perään juuri kysellä tai niiden toteutumista seurata. Selvityksessä pidetään ongelmana myös lainvalmistelijoiden riittämätöntä tasa-arvoasiantuntemusta. (Emt., 47.)

## 2.4 Valtavirtaistamisen haasteita ja kritiikkiä

### Sukupuolten tasa-arvon ymmärrykset

Yksi haaste valtavirtaistamiselle on se, että tasa-arvolle annetaan arkipuheessa hyvin erilaisia tulkintoja, joilla on myös erilaisia seurauksia tasa-arvon edistämisen kannalta. Myös kokemukset tasa-arvon tilasta ovat erilaisia: miehet kokevat tasa-arvon toteutuvan selvästi naisia paremmin (Nieminen 2008, 14–15), myös puolustusvoimissa (Leinonen, Nikkanen & Otonkorpi-Lehtoranta 2012). Nämä näkemykset ja kokemukset vaikuttavat siihen, miten tasa-arvoa edistetään.

Minna Leinonen, Risto Nikkanen ja Katri Otonkorpi-Lehtoranta (2012) ovat tutkineet laadullisen aineiston (87 avovastausta) avulla tasa-arvon ymmärryksiä puolustusvoimissa. Heidän analyysinsä mukaan puolustusvoimissa naisten ja miesten sekä eri henkilöstöryhmien tasa-arvoymmärrykset voidaan jaotella neljään kategoriaan (taulukko 1). Ensimmäinen niistä on **samanlaisten keskinäinen tasa-arvo**. Tästä näkökulmasta katsottiin, että tasa-arvoa olisi tarkasteltava ja kehitettävä yhden henkilöstöryhmän sisällä, eli vastaavissa tehtävissä toimivien ja mielellään samassa sotilasuravaiheessa olevien kesken. Sotilasorganisaation luonteesta johtuen tietynlaisen epätasa-arvon katsottiin kuuluvan organisaatioon. Tällä viitattiin siihen, että upseerien keskeinen asema organisaatiossa perustuu organisaation luonteeseen ja sen tarpeisiin, eikä henkilöiden erilaisia rooleja ja tehtäviä pitäisi sekoittaa tasa-arvokysymyksiin. Tällainen tasa-arvotulkinta ottaa annettuna organisaation rakenteen, jättäen huomiotta nykytilan historiallisuuden sekä poliittisuuden. Tunnistamatta jäävät myös ne valtapelit, kilpailuasetelmat ja edunvalvontapolitiikka, mitkä toimivaltasuhteisiin liittyvät. (Emt., 180–181.)

Toinen tulkinta on **tasa-arvo yhtäläisinä vaatimuksina**, mikä kulminoitui pitkälti fyysisyyteen ja fyysiseen suoriutumiseen liittyviin tekijöihin. Tämän näkemyksen kannattajat olivat sitä mieltä, että kumpaakin sukupuolta olisi kohdeltava mahdollisimman yhden-

mukaisella tavalla – heillä pitäisi esimerkiksi olla täsmälleen samat fyysiset vaatimukset. Etenkin osa sotilasnaisista suhtautui tällaiseen tasa-arvonäkemykseen kriittisesti: fyysiseen suoriutumiskykyyn vetoaminen tai erilaisten asioiden lukeminen sodan ajan vaatimukseen saatettiin myös nähdä keinoina estää tasa-arvon kehittäminen organisaatiossa ja ulkopuolisten puuttuminen organisaation toimintaan. (Emt., 181–182.)

Kolmas tulkinta lähtee **sukupuolten tasa-arvosta** ja on kiinteästi yhteydessä pohdintoihin **henkilöstöryhmien välisestä tasa-arvosta**, joka on neljäs tulkinta Leinosen, Nikasen ja Otonkorpi-Lehtorannan tarkastelussa. Kun tasa-arvo tulkittiin sukupuolten tasa-arvoksi, ajateltiin, että sukupuolten tasa-arvon pitäisi olla lähtökohta organisaatiossa, vaikka naisten ja miesten sijoittuminen eri tehtäviin ja työnjaon asettuminen siviili- ja sotilasosastoille vaikeuttaakin sukupuolinäkökulman tarkastelua henkilöstöryhmäkohtaisista eroista erillisenä kysymyksenä. Henkilöstöryhmien väliseen tasa-arvotulkintaan puolestaan liittyi yhtäältä siviili-sotilas-näkökulma, toisaalta molempien ryhmien, niin siviilihenkilöstön kuin sotilashenkilöstönkin, sisällä olevat henkilöstöryhmien väliset tasa-arvon kehittämistarpeet. Tästä näkökulmasta kritisoitiin sotilashenkilöstön, erityisesti upseerien keskeistä asemaa organisaatiossa esimerkiksi uramahdollisuuksien näkökulmasta. (Emt., 182–183.)



**Taulukko 1. Tasa-arvoymmärrykset puolustusvoimissa (Leinonen, Nikkanen & Otonkorpi-Lehtoranta 2012, 183)**

<b>Tasa-arvoymmärrykset</b>				
	Tasa-arvo samanlaisten keskinäisenä tasa-arvona (henkilöstöryhmän sisäinen asia)	Tasa-arvo yhtäläisinä vaatimuksina	Tasa-arvo sukupuolten tasa-arvona	Tasa-arvo henkilöstöryhmien välisenä tasa-arvona
Keskeiset ajatukset?	<ul style="list-style-type: none"> <li>sotilasorganisaatio ei lähtökohtaisesti ole tasa-arvoinen, eikä sen kuulukaan olla</li> <li>sotilasorganisaation luonteesta johtuen epä-tasa-arvo kuuluu organisaatioon</li> <li>eri rooleja ja tehtäviä ei pidä sekoittaa tasa-arvokysymyksiin</li> <li>siviilihenkilöstön uramahdollisuuksien puuttuminen ei ole tasa-arvokysymys</li> <li>organisaatiossa ei juuri ole tasa-arvo-ongelmia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>kumpaakin sukupuolta olisi kohdeltava mahdollisimman yhdenmukaisella tavalla: samanlaiset fyysiset vaatimukset, ei sukupuolikiintiötä, ei sukupuoleen perustuvaa erityiskohtelua tai positivistista sukupuolisyrjintää</li> <li>sotilasarvo ja koulutus ratkaisevia</li> <li>sukupuolen ei tulisi olla millään lailla näkyvä</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>tasa-arvoa olisi tarkasteltava läpi organisaation sukupuolen näkökulmasta</li> <li>molemmilla sukupuolilla olisi oltava samanlaiset mahdollisuudet luoda uraa, saada lisäkoulutusta ja kehittyä työssään huolimatta sijoittumisesta organisaatiossa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>kritisoi upseerien keskeistä asemaa organisaatiossa</li> <li>uramahdollisuuksien, työnjaon, työssä kehittymisen mahdollisuuksien kehittäminen tasa-arvoisemmaksi</li> <li>kiteytyi palkkaepätasa-arvokokemuksissa eri henkilöstöryhmien välillä</li> </ul>
Keskeisesti kenen ymmärrys?	<ul style="list-style-type: none"> <li>korostui yleisesikuntaupseerien sekä nuorten miesupseerien kommentteissa</li> <li>esille osin opistoupseerien näkemyksissä</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>esille miespuolisen sotilashenkilöstön vastauksissa (erityisesti nuoret upseerimiehet, opistoupseerimiehet ja aliupseerimiehet)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>esille naissiviilityöntekijöiden ja sotilasnaisen vastauksissa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>esille eniten siviilinaisten, opistoupseerien ja aliupseerien kommentteissa</li> </ul>

Leinosen, Nikkasen ja Otonkorpi-Lehtorannan analyysi osoittaa, että näkemys tasa-arvosta riippuu myös organisaatiokontekstista. Siksi tasa-arvon kehittäminen voi tarkoittaa eri ihmisille eri asioita, mikä vaikuttaa myös kehittämistoimien tavoitteisiin ja tuloksiin. Tasa-arvon kehittämistyössä tulisi olla tietoinen niistä seurauksista, mitä erilaisilla tasa-arvoymmärryksillä kehittämistyön kannalta on. Myös tästä näkökulmasta tasa-arvokoulutus on tärkeää valtavirtaistamisessa ja muussa tasa-arvon kehittämistyössä. Koulutus ja sitä toivottavasti seuraava keskustelu tasa-arvotyön tavoitteista voi myös auttaa osallistujia sitoutumaan tasa-arvon edistämiseen, kun vaatimukset eivät tule vain ulkoa päin, vaan he voivat myös itse olla niitä muotoilemassa (Ylöstalo 2012, 277).

## Valtavirtaistamiseen liittyviä haasteita ja kritiikkiä

Valtavirtaistamiseen liittyy myös omia, erityisiä haasteita. Osa niistä liittyy siihen yhteiskunnalliseen ilmapiiriin, missä valtavirtaistamista toteutetaan, osa taas valtavirtaistamiseen menetelmänä.

Suomalaiselle tasa-arvopuheelle on ominaista puhuminen toteutuneesta tasa-arvosta sekä vaikeus havaita ja ottaa huomioon sukupuolta ja sukupuolieroja (Ylöstalo 2012; Leinonen, Uosukainen & Ylöstalo 2006). Jotta sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen voisi toimia uutena ja erilaisena tasa-arvon edistämisen strategiana, sen tulisi poiketa tästä ”vanhasta” tasa-arvopuheesta. Valtavirtaistaminen edellyttääkin sen tunnistamista ja tunnustamista, että suomalaisilla työpaikoilla sekä politiikan ja hallinnon toimijoina ja kohteina on naisia ja miehiä, ei vain virkamiehiä, palkansaajia, poliitikkoja tai kansalaisia. (Saari 2006, 115.)

Tämän lisäksi valtavirtaistamisessa tulee tunnistaa ja tunnustaa vääristyneiden valtarakenteiden olemassaolo arjen käytännöissä. Esimerkiksi sukupuolten välisen palkkaepätasa-arvon purkaminen edellyttää, että ensin tunnustetaan, ettei kyse ole vain yksittäisten naisten tekemistä vääristä valinnoista tai tilastoharhasta. Eriarvoisuuden poistaminen edellyttää, että tunnustetaan sukupuolisyrynnän mahdollisuus ja pohditaan sitä mahdollisesti tuottavia käytäntöjä. (Saari 2006, 115–116.) Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisen ja syrjinnän ehkäisyn tekee haasteelliseksi se, että kyse on usein ihmisten subjektiivisista kokemuksista. Työelämässä epätasa-arvoon liittyvät kokemukset ovat harvoin räikeitä epäoikeudenmukaisuuksia, ja syrjintä on harvoin tietoista. Ongelmat johtuvat esimerkiksi eri sukupuolten tai eri-ikäisten taitoihin ja työtehtäviin liittyvistä vakiintuneista ajattelu- ja toimintatavoista. Tällaisten tekijöiden tunnistaminen ei useinkaan ole helppoa.

Kuten aiemmin todettiin, valtavirtaistaminen vaatii tuekseen paljon tasa-arvotietoa ja -tietämystä. Liisa Horelli ja Milja Saari (2002, 14) viittaavat tasa-arvotietämyksellä tasa-arvon normitaustan, kuten tasa-arvon kansallisten ja kansainvälisten sitoumusten tuntemiseen sekä tasa-arvo- ja sukupuolentutkimuksen käsitteiden ja tarpeellisten tilastojen tuntemiseen. Yleisen faktatiedon lisäksi tasa-arvotietämys pitää sisällään oman organisaation todellisuuden tarkastelun sukupuolinäkökulmasta käsin sekä oman henkilökohtaisen kokemuksen prosessointia tasa-arvokysymysten näkökulmasta (emt.).

Tasa-arvotietämystä ei voi syntyä ilman perehtymistä asiaan. Tätä varten valtionhallinnossa on järjestetty tasa-arvokoulutuksia. Koulutuksissa on kerrottu lyhyesti, mitä valtavirtaistaminen tarkoittaa, mitkä kansalliset ja kansainväliset normit sitä ohjaavat ja mitä valtavirtaistamisesta on sanottu hallitusohjelmassa ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa (Sukupuolinäkökulman... 2006, 33). Lisäksi koulutuksissa on annettu tietoa sukupuolivaikutusten arvioinnin tarpeesta ja toteutustavoista sekä ohjattu lisätiedon lähteille. Tavoitteena koulutuksissa onkin ollut esittää valtavirtaistamisen perusteet mahdollisimman selkeästi ja ymmärrettävästi. (Emt.)

Koulutuksissa painopiste näyttää olleen valtavirtaistamisen menetelmällisessä ymmärryksessä ja niissä teknis-rationaalisissa toimenpiteissä, joilla valtavirtaistamista toteutetaan. Koulutuksista näyttää kuitenkin puuttuvan sukupuolen yhteiskunnallisen merkityksen käsittely ja tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskysymysten tärkeyden perustelu tästä näkökulmasta. Tällöin vaarana on, että opitaan valtavirtaistaminen menetelmänä,

mutta ei ymmärretä, miksi sitä tehdään eikä siksi saavuteta niitä tuloksia, mitä tasa-arvopolitiikassa toivotaan valtavirtaistamisella saavutettavan.

Milja Saaren (2006, 114–155) mukaan Suomessa valtavirtaistamista toteutetaan pitkälti siten, että sukupuolinäkökulma pyritään sisällyttämään pienin askelin jo olemassa oleviin julkishallinnollisiin toimintatapoihin ja rakenteisiin. Saari kritisoi tällaista lähestymistapaa siitä, että kun tavoitteeksi on nimenomaan kirjattu, että virkamiehet *tunnistavat sukupuolirelevanssin joutuisasti ja suhteellisen vähällä lisätyöllä* (Suvaopas 2003, 5), ovat mahdollisuudet arvioida valtavirtaistamisen suuntaa ja vaikutuksia ainakin hallinnon ulkopuolisesta näkökulmasta katsottuna pienet. Saaren mukaan näyttääkin siltä, että sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista toimeenpannaan kehittämällä virkamiehille välineitä jollekin, josta ei tiedetä, mitä sen ajatellaan olevan. Tasa-arvopolitiikka, joka on ytimeltään poliittista toimintaa, edellyttää Saaren mukaan kamppailua merkityksistä ja tavoitteista: keskustelua, kuuntelua ja neuvottelua siitä, mihin pyritään ja miten.

Valtavirtaistaminen tasa-arvopolitiikan strategiana on herättänyt ristiriitaisia tunteita myös muista syistä. Tasa-arvopolitiikan toimijat jakavat yleisesti ajatuksen, että sukupuolten tasa-arvoa ei voida edistää tehokkaasti ilman sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista kaikkeen toimintaan. Pelkästään erillisten sukupuolten tasa-arvoon keskittyvien uudistusten ja tasa-arvoelinten (esimerkiksi tasa-arvovaltuutettu ja hallituksen tasa-arvoyksikkö) avulla ei voida muuttaa hallinnon ja laajemmin koko yhteiskunnan sukupuolittuneita rakenteita. Siksi sukupuolinäkökulman tulee läpäistä kaikki suunnittelu, toiminta ja arviointi. Käytännössä tämä sinänsä tärkeä lähtökohta voi kuitenkin johtaa tasa-arvopolitiikan sekä nais- ja mieserityisten hankkeiden tarpeen kyseenalaistamiseen sen nimissä, että sukupuolinäkökulma tulee sisällyttää muutenkin kaikkeen toimintaan. Jos sukupuolinäkökulma ja tasa-arvon edistäminen on periaatteessa kaikessa mukana, on vaarana se, ettei tasa-arvon edistäminen ole käytännössä mukana missään. (Saari 2006, 109–110.)

Kevät Nousiainen (2004) muistuttaa, että Suomen hallitus sitoutui allekirjoittaessaan Pekingin toimintaohjelman edistämään naisten ja miesten tasa-arvoa kaksoisstrategian avulla. Kaksoisstrategia tarkoittaa sitä, että sukupuolten tasa-arvoa edistetään sekä naisiin keskittyvien tasa-arvoaloitteiden avulla että valtavirtaistamalla sukupuolinäkökulma kaikkeen päätöksentekoon. Kyse on siis sekä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta kaikkiin toimiin että tasa-arvon edistämisestä erityisillä toimenpiteillä, ei jommankumman lähestymistavan priorisoimisesta toisen kustannuksella. (Emt., Saari 2006, 110.)

Valtavirtaistamista on tehty lähinnä sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta, jolloin muut ihmisten väliset eronteot, kuten ikä ja etninen tausta jäävät huomiotta. Valtavirtaistamiseen voidaan periaatteessa ottaa mukaan useampia tasa-arvon ulottuvuuksia, mutta kuten Liisa Horelli ja Milja Saari (2002, 11) muistuttavat, mitä useampia tasa-arvon ulottuvuuksia valtavirtaistamiseen sisällytetään, sitä laajempaa tasa-arvon tietopohjaa tarvitaan ja sitä monimutkaisemmaksi itse valtavirtaistamisprosessi muodostuu. Lisäksi, koska erilaisiin eroihin liittyvät tasa-arvo-ongelmat ja tavoitteet ovat erilaiset, täytyy myös interventioiden ja erityistoimien laajennetussa valtavirtaistamisessa olla erilaiset (emt.). Sinänsä tasa-arvokysymysten tarkastelu monien erojen näkökulmasta on tärkeä tavoite, mutta tilanteessa, jossa jo sukupuoleen liittyvän eriarvoisuuden tunnistaminen on usein haasteellista, saattaa monien erojen ottaminen mukaan valtavirtaistamisprosessiin olla epärealistinen tavoite.

Myös selvityksessä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta Suomen valtionhallinnossa (2006, 32) listataan valtavirtaistamisen ongelmakohtia. Yksi niistä on se, että sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista ei pidetä niinkään hallinnon prosessien kehittämistyönä kuin yksittäisenä tasa-arvopoliittisena toimenä. Tästä seuraa se, että valtavirtaistamista koordinoidaan ja kehitetään yksinomaan sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksikössä, kun käytössä voisivat olla myös muiden ministeriöiden resurssit ja asiantuntemus. Valtavirtaistamisen toteuttaminen tehokkaalla ja käytännönläheisellä tavalla vaatisikin selvityksen mukaan sitä, että kaikki hallinnon prosesseja kehittävät tahot sekä kaikki saatavilla oleva asiantuntemus olisivat siinä mukana.

Toinen ongelmakohta liittyy sukupuolirelevanssin tunnistamiseen ja sen ongelmiin. Selvityksen mukaan tasa-arvonäkökulman koetaan liittyvän vain tiettyihin asiakokonaisuuksiin, joissa sukupuolikysymykset nousevat esiin ikään kuin luonnostaan. Sen sijaan muun toiminnan sukupuolivaikutuksia ei välttämättä osata edes epäillä. Tasa-arvon edistäminen saatetaan myös kokea kokonaan erillisenä politiikka-alueena, eikä niinkään näkökulmavalintana, jota voidaan soveltaa kaikissa poliittisissa asiakysymyksissä. Kenties tästä syystä valtavirtaistamisen toimeenpanon katsotaan monesti kuuluvan vain tasa-arvoasioista vastaaville tahoille. Tasa-arvokysymysten käsittelyn haasteellisuutta lisää entisestään se, ettei sukupuolten tasa-arvo ole yksiselitteisesti ja yleispätevästi mitattavissa oleva määre. Sukupuolen merkityksen tunnistaminen ministeriöiden ohjelmissa ja muussa sisältötyössä vaatiikin viranhaltijoiden asiantuntemuksen lisäämistä sukupuolten tasa-arvoon liittyvissä kysymyksissä. (Emt., 44.)

Puolustushallinnossa organisaation olemus luo haasteita oikeudenmukaisen ja tasa-arvoisen kohtelun toteutumiselle. Esimerkiksi puolustusvoimia luonnehtii aiempien tutkimusten (esim. Leinonen, Otonkorpi-Lehtoranta & Autio 2011) yhtäältä yhtenäiskulttuurin perinne sekä tähän kytkeytyvä jäykkyys ja hierarkia. Toisaalta organisaatio sisältää monimuotoisuutta, joka ilmenee joustavuutena ja myönteisyytenä uuden oppimista ja organisaation kehittämistä kohtaan. Puolustusvoimien voimavaroina tasa-arvoisen kohtelun edistämiseksi voidaan nähdä myös esimerkiksi pelisääntöjen selkeys, läpinäkyvyys ja rehellisyys. (Emt.) Yhteisesti jaettujen tavoitteiden toimeenpanossa ja seurannassa tarvitaan kuitenkin edelleen virallisia suunnitelmia ja arviointeja tasa-arvon ja sen edistämisen tilasta.

### 3. Tutkimuksen aineistot ja tutkimuskysymyksiin vastaaminen<sup>3</sup>

Hankkeen ensimmäinen tutkimustehtävä on selvittää, **miten sukupuolinäkökulma on otettu huomioon puolustusministeriön hallinnonalan toiminnan suunnittelussa ja toteuttamisessa**. Tarkemmin tämän tutkimustehtävän osalta selvitetään, miten valtavirtaistaminen on otettu huomioon hallituskauden 2007–2011 puolustusministeriön toimintaa ohjaavissa asiakirjoissa. Aineiston muodostavat hallitusohjelmat vuosilta 2007–2011 eli Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma ja Pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelma, Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008–2011, Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko (2009) ja Tasa-arvopoliittinen selonteko (2010). Lisäksi suoraan puolustushallintoa koskevista aineistoista tarkasteluun otetaan Puolustusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2007–2011, Puolustushallinnon henkilöstöpolitiikka: henkilöstöstrategia sekä Puolustusministeriön hallinnonalan tulostavoiteasiakirjat (5 kpl) liitteinen, kannanottoineen ja palautteineen (15 kpl) vuosilta 2007–2011.

Ensimmäisen tutkimustehtävän osalta selvitetään, mitkä ovat valtavirtaistamisen tavoitteet puolustushallinnossa, miten valtavirtaistaminen on resurssoitu (esim. taloudelliset ja koulutukseen liittyvät resurssit) sekä miten valtavirtaistamista olisi sen ohjeistuksesta vastaavien henkilöiden mielestä sovellettava. Näihin kysymyksiin vastataan pääasiassa haastatteluaineiston avulla, mutta lisäksi arvioimalla puolustusministeriön tasa-arvosuunnitelmaa. Puolustusministeriön tasa-arvoryhmää haastateltiin kahdessa ryhmähaastattelussa, joihin osallistui haastattelijan lisäksi yhteensä kuusi henkilöä, sekä yhdessä yksilöhaastattelussa. Tasa-arvoryhmän puheenjohtajaa haastateltiin erikseen.

Ensimmäisen tutkimustehtävän osalta tarkastellaan valtavirtaistamisen toteuttamista käytännössä kolmen esimerkkitapauksen avulla, arvioimalla puolustusministeriön kolmea lainsäädäntö-, kehittämis- tai uudistamishanketta viime hallituskaudelta (2007–2011). Tutkimuksessa tarkastellaan, miten kohteeksi valituissa hankkeissa on toteutettu, seurattu ja ohjattu valtavirtaistamista. Aineiston muodostavat hankkeiden asiakirjat sekä kolmen toteuttajan haastattelut kutakin hanketta kohti, yhteensä yhdeksän haastattelua. Arvioitavat hankkeet ovat Puolustus- ja turvallisuusteollisuusstrategiatyöryhmä, Asevelvollisuuden yhteiskunnallisia vaikutuksia selvittävä työryhmä sekä Vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain täytäntöönpano ja toimivuus.

Hankkeen toinen tutkimustehtävä on selvittää, **miten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelu toteutuu puolustusvoimissa**. Osana tätä tehtiin puolustusvoimien hallintoyksiköiden tasa-arvosuunnitelmien arviointi. Tasa-arvosuunnitelmia saatiin arvioitavaksi yhteensä 22 kappaletta maa-, meri- ja ilmavoimien tulosityksiköistä. Tasa-arvosuunnitelmien arvioinnin pohjana hyödynnettiin tasa-arvosuunnitelmien arviointikehikkoa (Uosukainen 2010).

---

3 Minna Leinonen ja Katri Otonkorpi-Lehtoranta ovat osallistuneet tämän luvun kirjoittamiseen.

Taulukko 2. Tutkimustehtävät ja tutkimusaineistot

Tutkimustehtävä 1. Miten sukupuolinäkökulma on otettu huomioon hallinnonalan toiminnan suunnittelussa ja toteuttamisessa?	Tutkimusaineisto
Miten valtavirtaistaminen on otettu huomioon hallituskauden 2007–2011 puolustusministeriön toimintaa ohjaavissa asiakirjoissa?	Seuraavat asiakirjat: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hallitusohjelmat 2007-2011 ja hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008-2011</li> <li>• Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2009</li> <li>• Tasa-arvopoliittinen selonteko 2010</li> <li>• Puolustusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2007-2011</li> <li>• strategia-asiakirjoista: Puolustushallinnon henkilöstöpolitiikka: henkilöstöstrategia</li> <li>• Suunnitelmat ja seurantatieto -asiakirjat vuosilta 2007-2011: Puolustusministeriön hallinnonalan tulostavoiteasiakirjat 5 kpl ja liitteet, kannanotot ja palautteet 15 kpl</li> </ul>
Miten valtavirtaistamista olisi sovellettava? Mitkä sen tavoitteet ovat? Miten valtavirtaistaminen on resurssoitu (taloudelliset, koulutukselliset jne. resurssit)?	Haastattelut: <ul style="list-style-type: none"> <li>• tasa-arvoryhmän puheenjohtaja</li> <li>• tasa-arvoryhmä jaettuna kahteen erilliseen ryhmään</li> </ul>
Käytännön esimerkitapaukset: Miten tutkimuksen kohteeksi valituissa hankkeissa on valtavirtaistamista toteutettu, seurattu ja ohjattu?	Kolmen hankkeen hankeasiakirjat ja toteuttajien haastattelut
Tutkimustehtävä 2. Miten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelu toteutuu puolustusvoimissa?	Tutkimusaineisto
Puolustusvoimien tulosityksiköiden tasa-arvosuunnitelmien arviointi	22 tulosityksikön tasa-arvosuunnitelmat

Kaikkia aineistoja tarkastellaan siitä näkökulmasta, miten sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulma niissä ilmenee ja missä yhteyksissä sekä miten valtavirtaistaminen on kuvattu ja missä yhteyksissä. Valtavirtaistamisen toimintamallien kehittämiseksi aineistoja tarkastellaan myös siitä näkökulmasta, missä kohdassa sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulma tai niiden valtavirtaistaminen olisi kuulunut tai olisi voitu mainita.

Raportoinnissa kaikki haastateltavat on anonymisoitu.

## 4. Tutkimuksen tulokset

### 4.1 Valtavirtaistamisen ulkoinen ohjaus: tasa-arvopoliitiikka

Tässä luvussa tarkastellaan, miten sukupuolinäkökulma otetaan huomioon hallituskauden 2007–2011 puolustusministeriön toimintaa ohjaavissa asiakirjoissa: hallitusohjelmissa, hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa, puolustus- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa sekä tasa-arvopoliittisessa selonteossa. Tavoitteena on selvittää, miten sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista puolustusministeriössä ohjataan näissä asiakirjoissa.

#### Valtavirtaistaminen hallitusohjelmissa

Valtavirtaistamisen voidaan katsoa alkaneen Suomen valtionhallinnossa jo ensimmäisen hallituksen tasa-arvo-ohjelman 1980–1985 myötä. Tähän asiakirjaan kirjattiin valtavirtaistamisen perusajatus toteamalla tasa-arvon edistämisen olevan kaikkien niiden hallintoyksiköiden tehtävä, joiden toimivaltaan ohjelman tavoitteet kuuluvat. Valtavirtaistamisen varsinainen lähtölaukaus ajoittuu kuitenkin 1990-luvun puoliväliin, jolloin Suomi allekirjoitti YK:n Pekingin toimintaohjelman ja liittyi EU:n jäseneksi. Hallitusohjelmien tasolla ensimmäinen maininta valtavirtaistamisesta on Paavo Lipposen II hallituksen ohjelmassa (15.4.1999), johon ensimmäistä kertaa sisällytettiin myös kokonainen tasa-arvoa käsittelevä luku. (Sukupuolinäkökulman... 2006, 15–16.)

Tutkimuksen tarkasteluajankohtana 2007–2011 oli voimassa kaksi hallitusohjelmaa: Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma *Vastuullinen, välittävä ja kannustava Suomi* (19.4.2007) sekä Mari Kiviniemen hallituksen ohjelma *Suomi ehyenä kasvun, työllisyyden ja kestäväyyden uralle* (22.6.2010). Näiden lisäksi tässä luvussa tarkastellaan hallituksen tasa-arvo-ohjelmaa vuosille 2008–2011.

Matti Vanhasen hallituksen ohjelmassa tasa-arvo mainitaan jo ensimmäisillä sivuilla: *Tasa-arvon toteuttaminen yleensä sekä erityisesti työmarkkinoilla vaativat päättäväisiä toimia. Suvaitsevaisuus ja mahdollisuuksien tasa-arvo ovat oikeudenmukaisen yhteiskunnan perusta. Varsinaisessa ohjelmassa tasa-arvoa käsitellään hyvinvointipoliittikan yhteydessä vanhempainvapaan uudistamista käsittelevässä kappaleessa (s. 55). Myöhemmin samassa luvussa käsitellään naisten ja miesten palkkaerojen kaventamista sekä naisten urakehityksen ja naisjohtajuuden edistämistä (s. 61).*

Valtavirtaistamisesta hallitusohjelmassa todetaan: *Sukupuolten välinen tasa-arvo on keskeinen arvo suomalaisessa yhteiskunnassa. Hallitus sitoutuu kokonaisuudessaan edistämään tasa-arvoa määrätietoisesti kaikessa päätöksenteossa. Miehillä ja naisilla on oltava yhtäläiset edellytykset kaikilla elämänalueilla. (S. 60.)* Valtavirtaistaminen mainitaan myös eksplisiittisesti hallitusohjelmassa: *Hallitus varmistaa, että sukupuolinäkökulma valtavirtaistetaan lainvalmistelussa, talousarvioprosessissa sekä muissa merkittävässä hankkeissa jo toiminnan alkuvaiheissa. Ministeriöissä järjestetään koulutusta asian edistämiseksi.* Samassa yhteydessä todetaan, että tasa-arvotietoisuutta lisätään peruskouluissa, sukupuolinäkökulmaan kiinnitetään huomiota sosiaali- ja terveystaloudissa ja että tasa-arvotyötä toteuttavien viranomaisten ja naisjärjestöjen toiminnan edellytyksiä ja resursseja vahvistetaan. (S. 61).

Pääministeri Mari Kiviniemen lyhytaikaisen hallituksen ohjelmassa lähinnä vahvistetaan se, mitä edellisessä hallitusohjelmassa todetaan. Tasa-arvon edistäminen määriteltä-

lään yhdeksi hallituksen tavoitteeksi talouden vakauden, kestävän kasvun edellytysten ja yhteiskunnallisen eheyden edistämisen ohessa (s. 2). Valtavirtaistamista ei mainita erikseen. Sen sijaan todetaan hallituksen jatkavan samapalkkaisuusohjelmaa ja perhevapaajärjestelmän kehittämistä (s. 4).

Tasa-arvoasioita käsitellään laajemmin Hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa 2008–2011, joka kokoaa ja koordinoi hallituksen toimia sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi. Ohjelma on valmisteltu kaikkien ministeriöiden yhteistyönä, ja kukin ministeriö vastaa sen toteutumisesta. Toimeenpano ja seuranta kuuluvat ministeriöiden yhteisen tasa-arvoryhmän vastuulle, jonka tehtäviin kuuluu myös sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen kehittäminen ja laajentaminen koko valtionhallintoon (Sukupuolinäkökulman... 2006, 29).

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen edistäminen mainitaan Hallituksen tasa-arvo-ohjelman 2008–2011 tavoitteista ensimmäisenä. Muita tavoitteita ovat sukupuolten palkkaerojen kaventaminen, naisten urakehityksen edistäminen, segregaaation lieventäminen, tasa-arvotietoisuuden lisääminen kouluissa, työn ja perheen yhteensovittamisen parantaminen, naisiin kohdistuvan väkivallan vähentäminen, tasa-arvotyön resurssien vahvistaminen sekä selonteon laatiminen tasa-arvosta. (Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008–2011, 3.)

Hallitus sitoutuu tasa-arvo-ohjelmassaan valtavirtaistamiseen jo esipuheessa: Tasa-arvon edistämiseksi on *työskenneltävä kaikilla yhteiskuntapolitiikan alueilla. Tasa-arvon edistäminen on koko hallituksen tehtävä ja tähän työhön se on myös sitoutunut kaikessa päätöksenteossaan*. Tasa-arvon edistäminen määritellään kaikkien hallinnonalojen tehtäväksi. (S. 11.)

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista käsitellään myös omassa luvussaan (luku 2). Lukuun on koottu hallitusohjelman valtavirtaistamista käsittelevät kohdat sekä määriteltä valtavirtaistaminen: *Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tarkoittaa sitä, että kaikkia päätöksiä ja toimenpiteitä arvioidaan niin, että saadaan selville niiden vaikutukset naisiin ja miehiin. Huomiota tulee kiinnittää sekä välittömiin että välillisiin vaikutuksiin. Kyse on hyvän hallinnon periaatteesta*. (S. 14.)

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa muistutetaan, että valtavirtaistamisperiaatteen mukaisesti tasa-arvon edistämiseen sitoutuvat kaikki ministeriöt. Jokaisen ministeriön tulee perustaa toiminnallinen tasa-arvoryhmä, jonka tehtävänä on tukea ja seurata sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista ministeriön toimintoihin. Työryhmä tukee myös hallituksen tasa-arvo-ohjelman toimeenpanoa ministeriössä. (S. 14.)

Tasa-arvo-ohjelman mukaan kunkin ministeriön tulee valtavirtaistaa sukupuolinäkökulma vähintään yhteen ministeriön merkittävistä hankkeista (s. 14). Hallituksen tasa-arvo-ohjelma velvoittaa ministeriöitä myös valmistelemaan talousarvioesityksensä sukupuolinäkökulma huomioon ottaen. Lisäksi ministeriöiden tulee käydä etukäteen läpi kaikki suunnitellut lakiesityksensä ja päättää, missä niistä on valmistelun aikana syytä tehdä sukupuolivaikutusten arviointi. Ministeriöiden edellytetään järjestävän johdolle ja henkilöstölleen koulutusta sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta. Lisäksi sukupuolinäkökulma tulee valtavirtaistaa hallinnonalan virastojen ja laitosten tulosohjaukseen. (S. 15.)

Hallituksen tasa-arvo-ohjelma antaa selkeät ja konkreettiset tavoitteet ministeriöiden tasa-arvotyölle. Valtavirtaistaminen on tasa-arvo-ohjelman fokuksessa, ja siihen liittyvät keskeiset osa-alueet tulevat tasa-arvo-ohjelmassa hyvin katetuiksi.



## Sukupuolinäkökulma valtioneuvoston selonteossa Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta

Valtioneuvoston selonteossa Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta (2009) sukupuoli- ja sukupuolinäkökulma ei ole mukana oikeastaan ollenkaan. Silloin harvoin, kun sukupuoli mainitaan, selonteko rakentaa kuvaa naisista toiminnan ja suojelun kohteina. Esimerkiksi kriisinhallintaa voisi kuitenkin hyvin tarkastella sukupuolinäkökulmasta myös naisten osallisuutta korostaen.

Selonteossa arvioidaan Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa kokonaisvaltaisesti ja esitetään valtioneuvoston 2010 -luvun loppupuolelle ulottuvat linjaukset. Uusi selonteko on valmisteilla, ja se on tarkoitus antaa eduskunnalle vuoden 2012 aikana. Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tärkeimmiksi tehtäviksi määritellään tarkastelun kohteena olevassa, vuoden 2009 selonteossa *Suomen itsenäisyyden, alueellisen koskemattomuuden ja perusarvojen turvaaminen, väestön turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä yhteiskunnan toimivuuden ylläpitäminen*.

Selonteko on kirjoitettu sukupuolineutraalilla kielellä, eli siinä puhutaan esimerkiksi ihmisistä ja suomalaisista, ei naisista ja miehistä. Sukupuolta ei mainita edes sellaisissa kohdissa, joissa sen merkitys on tutkijan näkökulmasta ilmeinen – kuten ihmisoikeuksia ja ihmiskauppaa koskevissa kohdissa (esim. s. 14, 18, 89). Ihmisoikeuksiin kohdistuvat loukkaukset ja ihmiskauppaan liittyvät ongelmat kuitenkin koskettavat naisia ja miehiä eri tavoin.

Naiset mainitaan turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa lähinnä suojeltavina uhreina tai toiminnan kohteina, ei turvallisuuden ja puolustuksen toimijoina. Useampaan kertaan mainitaan naisten ja lasten asema konflikteissa, esimerkiksi näin: *Konfliktien raskaimmat seuraukset kohdistuvat haavoittuvimpiin ryhmiin. (...) Siviiliväestöön kohdistuvat hyökkäykset, mukaan lukien naisiin ja lapsiin suunnattu seksuaalinen ja muu väkivalta, ovat yhä useammin osa siviiliväestöön kohdistuvaa terroria ja sodankäyntiä*. Samassa yhteydessä tosin todetaan myös: *Naisten aseman huomioiminen ja osallistumismahdollisuuksien takaaminen konfliktien ennaltaehkäisyssä ja rauhanrakentamisessa on tärkeää*. Tämän voi lukea viittaavan myös naisten omaan toimintaan sen sijaan, että naiset olisivat vain toiminnan kohteita. (S. 9; myös s. 19, 63.) Kriisinhallinta olisi hyvä paikka ottaa sukupuoli- ja sukupuolinäkökulma tarkasteluun, sillä sekä joissakin puolustushallinnon asiakirjoissa että erityisesti tutkimusta varten tehdyissä haastatteluisissa tuotiin esiin, että naisia tarvittaisiin enemmän kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin. Tätä perusteltiin muun muassa sillä, että paikallisten naisten kanssa voi monissa tapauksissa esimerkiksi kulttuurisista ja uskonnollisista syistä keskustella vain toinen nainen (Suomalainen asevelvollisuus 2010, 54).

Selonteossa olisi voinut tarkastella sukupuoli- ja sukupuolinäkökulmasta myös henkilöstövoimavaroja ja osaamista, joita käsitellään luvussa 4. *Suomen turvallisuuden kehittäminen*. Nyt luvussa todetaan, että *puolustushallinnon tulee varmistaa itselleen riittävä määrä osaavaa henkilöstöä tilanteessa, jossa kilpailu ammattitaitoisesta työvoimasta tulee lisääntymään* (s. 102). Samassa yhteydessä kannetaan huolta varusmiespalvelusta suorittamattomien määrästä, jonka kasvu voi tulevaisuudessa heikentää yleisen asevelvollisuuden toimivuutta. Jos näitä kysymyksiä tarkasteltaisiin sukupuoli- ja sukupuolinäkökulmasta, voitaisiin pohdita esimerkiksi sitä, miten työt puolustushallinnossa jakautuvat naisten ja miesten kesken ja millä keinoin naisia ja miehiä voitaisiin houkuttaa sellaisiin tehtäviin, jotka ovat

nyt tyypillisiä vain toiselle sukupuolelle. Naisten osalta todetaan tosin, että *naisten ha-  
keutumista vapaaehtoiseen asepalvelukseen kannustetaan* (s. 103). Kun tätäkään poh-  
dintaa ei viedä konkreettisemmalle tasolle, on se vaarassa jäädä pelkäksi toteamukseksi.

### Valtavirtaistaminen valtioneuvoston selonteossa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta

Selonteossa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta hallitus arvioi tasa-arvon tilaa, edistymistä ja harjoitettua tasa-arvopolitiikkaa. Selonteko (2010) perustuu hallitusohjelmaan ja on ensimmäinen eduskunnalle annettu sukupuolten tasa-arvoa käsittelevä valtioneuvoston selonteko. Siksi se kattaa myös edeltävien hallitusten tasa-arvopolitiikan, aina 1990-luvun loppupuolelta alkaen. Selonteossa hallitus linjaa myös näkemyksensä tulevaisuuden tasa-arvopolitiikasta vuoteen 2020 asti. Selonteon mukaan *hallituksen tavoitteena on vahvistaa pitkäjänteistä ja suunnitelmallista tasa-arvopolitiikkaa sekä painottaa sitoutumista tasa-arvopolitiikan toimeenpanoon kaikilla tasoilla* (s. 11).

Selonteko jakautuu kolmeen osaan: johdantoon, hallituksen tasa-arvopolitiikkaan ja linjauksiin. Seuraavaksi käsitellään tasa-arvopolitiikkaa ja linjauksia erikseen. Molemista nostetaan esiin ne kohdat, joissa käsitellään valtavirtaistamista.

### Hallituksen tasa-arvopolitiikka

Luvussa 2, *Hallituksen tasa-arvopolitiikka*, todetaan, että sukupuolten tasa-arvoa edistetään kaksoisstrategian avulla. Tällä tarkoitetaan sekä erityistoimia tasa-arvon edistämiseksi että sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista kaikkeen päätöksentekoon ja sen valmisteluun. Tasa-arvopolitiikan asialistan todetaan pysyneen pääosin samana viimeisen 10–15 vuoden aikana: naisten osuuden kasvattaminen päätöksenteossa, työelämän tasa-arvokysymykset, perhevapaiden tasaisempi jakautuminen ja naisiin kohdistuva väkivalta ovat olleet esillä monen hallituksen ohjelmissa. (S. 14.)

Valtavirtaistaminen mainitaan myös luvussa 2.6 *Miehet ja tasa-arvo*, jossa todetaan, että miehet ja tasa-arvo -teemaa voidaan tarkastella kolmesta näkökulmasta: *Ensinnäkin, miehiin tulee kiinnittää huomiota sekä tasa-arvopolitiikan toimijoina että toimien kohteena. Toiseksi, sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen vaatii suunnitellun toimen arvioimista suhteessa niin naisten kuin miestenkin tilanteeseen. Ja kolmanneksi, osa miesten kokemista ongelmista edellyttää myös tasa-arvopoliittista huomiota.* (S. 20.) Samassa luvussa todetaan myös: *Stereotyyppiset käsitykset sukupuolirooleista kaventavat miesten ja poikien elämää. [...] on syytä ottaa huomioon miesten ja poikien keskinäiset erot ja elämäntilanteiden moninaisuus. [...] Moninaisuuskeskustelussa tulee ottaa huomioon myös miesten keskinäiset valtasuhteet.* (S. 21.) Selonteossa kutsutaan lisäksi miehiä mukaan tasa-arvopoliittiseen keskusteluun ja sen tekijöiksi. Tasa-arvon edistäminen määritellään naisten ja miesten yhteiseksi tehtäväksi, sillä *tarvitaan laaja-alaista ja moniäänistä keskustelua miehiä ja tasa-arvoa koskevista tavoitteista.* (S. 21.)

Valtavirtaistamisessa miesten käsittely sukupuolena unohtuu helposti ja sukupuolinäkökulma mielletään naisnäkökulmaksi. Tämä johtuu yhtäältä siitä, että arkisissa käsityksissä sukupuolesta mies mielletään harvoin sukupuoleksi ja toisaalta siitä, että tasa-arvopolitiikassa on ollut pitkään kyse ennen kaikkea naisten aseman edistämisestä. Tämä on vaikeuttanut miesten tasa-arvo-ongelmien näkemistä ja tehnyt epätasa-arvosta vain

naisia koskevan ongelman, joka naisten oletetaan ratkaisevan keskenään (ks. Ylöstalo 2012). Siksi miesnäkökulma olisi tärkeää ottaa huomioon naisnäkökulman ohella sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa.

Luvussa 2.9, *Tasa-arvopolitiikka ja yhdenvertaisuuspolitiikka* todetaan, että tasa-arvopolitiikkaa kehitetään jatkossa kaikkia ihmisiä koskevan moninaisuuden näkökulmasta. *Jatkossa tarvitaan kiinteämpää yhteistyötä sukupuolten tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen liittyvien kysymysten parissa työskentelevien kesken. On tärkeää kiinnittää erityistä huomiota sukupuoleen ja muihin syrjintäperusteisiin liittyvään risteävään ja moniperusteiseen syrjintään.* (S. 24.) Selonteossa ei kuitenkaan tarkastella moninaisen tasa-arvon edistämisen käytännön haasteita ja tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuspolitiikan eroja. Nythän tasa-arvolaki velvoittaa tasa-arvon aktiiviseen edistämiseen, kun taas yhdenvertaisuuslaki on ennen kaikkea syrjinnän vastainen laki.

Moninaisen tasa-arvon edistämiseen liittyy myös lukuisia käytännön haasteita. Erilaisilla yhteiskunnallisilla epätasa-arvoilla (esimerkiksi rasismi, seksuaalinen epätasa-arvo, luokkasorto) on erilainen historia, ja siksi myös niihin liittyvät tasa-arvotavoitteet ovat erilaisia, eikä yhteistä mallia niiden edistämiseksi ole tai edes voi olla. Lisäksi joihinkin eroihin keskittyminen sulkee väistämättä tasa-arvon kehittämistyön ulkopuolelle toisia, vähemmän tärkeitä koettuja eroja ja tekee samalla näkymättömäksi joitakin eriarvoisuuden kokemuksia. Erot ja niihin liittyvä eriarvoisuus myös kietoutuvat toisiinsa aiheuttaen syrjinnän kokemuksia, joiden moniulotteisuutta voi olla työpaikoilla vaikea havaita. Monien erojen ja eriarvoisuuksien tarkastelu tasa-arvonäkökulmasta on tärkeä tavoite, mutta kun tämä tavoite asetetaan, olisi syytä ottaa samalla huomioon tämän tavoitteen saavuttamisen haasteet.

Luvussa 2.15 *Vastuu tasa-arvon edistämisestä* muistutetaan, että hallitus on sitoutunut kokonaisuudessaan tasa-arvon edistämiseen ja tasa-arvoasiat kuuluvat kaikille ministereille. Luvussa muistutetaan myös jokaisen viranhaltijan velvollisuudesta edistää tasa-arvoa ja jatketaan: *Tämä ei koske vain yksittäistä virkamiestä, vaan siinä on kyse koko organisaation päätöksentekoprosesseista, joissa on huomioitava tasa-arvon edistäminen.* Eri toimijoiden sitouttamisen tasa-arvon edistämiseen todetaan edellyttävän myös kiinteämpää yhteyttä hallituksen tasa-arvo-ohjelmien ja muun päätöksenteon ja suunnittelun välillä. Poikkihallinnollista yhteistyötä tarvitaan, jotta hallituksen tasa-arvo-ohjelmiin kirjatut tavoitteet sisällytettäisiin vastaavaa politiikka-aluetta koskevaan suunnitteluun. (S. 27.) Nämä ovat tärkeitä tavoitteita ja haasteita ministeriöiden tasa-arvotyölle.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista käsitellään omassa luvussaan (2.16). Valtavirtaistaminen nimetään yhdeksi tasa-arvopolitiikan toteuttamisen välineeksi, joka muokkaa hallinnon ja politiikan toimintatapoja sekä prosesseja tasa-arvon edistämiseksi. Edistystä todetaan tapahtuneen erityisesti säädösvalmisteluprosessin ja talousarvion laadinnan valtavirtaistamisessa. Kuitenkin edelleen esimerkiksi lakiesitysten vaikutuksia naisiin ja miehiin arvioidaan suhteellisen harvoin, eivätkä sukupuolivaikutusten arvioinnin menettelytavat ole vielä vakiintuneet. *Tasa-arvon vahvistamiseksi on tärkeää, että merkittävien yhteiskunnallisten uudistusten suunnitteluun ja toimeenpanoon otetaan sukupuolinäkökulma mukaan jo alusta lähtien. [...] Samalla hallitus pitää tärkeänä, että myös miesten tilanne otetaan huomioon.* (S. 28.)

Selonteossa kiinnitetään huomiota myös valtavirtaistamisen käytännön kehittämiseen: *Kokemukset ovat osoittaneet, että valtavirtaistamisen tehokas toteuttaminen*

*edellyttää vahvan ja pysyvän ohjausrakenteen kehittämistä. Valtavirtaistaminen onkin tärkeä nivoa nykyistä kiinteämmin yhteen hyvän hallinnon kehittämisen ja politiikan paremman vaikuttavuuden edistämisen kanssa. Johdon sitoutumisen ja toiminnallisen tasa-arvoryhmän roolin todetaan olevan avainasemassa valtavirtaistamistyössä. (S. 28.) Johdon sitoutuminen toimii sekä esimerkkinä muille että mahdollistaa työlle tarvittavat resurssit ja toimintaedellytykset (Huhta ym. 2005, 52).*

Luvussa 2.17 *Tieto ja asiantuntemus tasa-arvopolitiikan tukena* todetaan vielä, että tasa-arvoa edistävät toimet kuten valtavirtaistaminen tarvitsevat tuekseen *tietoa, tutkimusta ja tasa-arvokysymyksiin liittyvää asiantuntemusta*. Päätöksenteon tueksi tarvitaan myös sukupuolen mukaan eriteltyä tilastotietoa ja analyysejä. (S. 28.) Tähän tarpeeseen on myös tämän tutkimuksen pohjalta helppo yhtyä. Tasa-arvon edistäminen on jokaisen viranhaltijan velvollisuus, mutta viranhaltijat tarvitsevat tietoa tuon velvollisuuden täyttämisen tueksi.

### Tasa-arvopolitiikan linjaukset

Selonteon luvussa 3 esitellään tasa-arvopolitiikan linjaukset. Yleisellä tasolla todetaan, että tasa-arvoasioiden voimavaroja lisätään ja toimeenpanoa vahvistetaan kaikilla tasoilla. Tasa-arvoasioiden hoitamiseen varataan virkamiesresurssia jokaisessa ministeriössä. Lisäksi jokaisessa ministeriössä tulee olla erikseen nimettynä tasa-arvoasioista vastaava virkamies. (S. 32.)

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiselle on varattu oma kohtansa, jossa on 4 linjasta: 1) valtavirtaistamista koskevaa sääntelyä vahvistetaan, 2) sukupuolinäkökulma valtavirtaistetaan valtionhallinnon toiminnan ja talouden suunnittelun avainprosesseihin, 3) valtavirtaistamisvelvoitteen toimeenpanoon luodaan vahva ohjausrakenne ja varmistetaan johdon tuki valtavirtaistamiselle ja 4) valtavirtaistamista koskevaa koulutusta ja tietotaidon kehittämistä jatketaan. (S. 32–34.)

Kohtaa 2 täsmennetään seuraavasti: *Valtavirtaistamisen toimintatapoja selkiytetään ja vahvistetaan ja jatkossa valtavirtaistaminen sisällytetään kaikkeen toimintaan*. Sukupuolivaikutusten arviointeja on jatkossa tehostettava, sillä niitä toteutetaan edelleen melko vähän. Ministerit jatkavat talousarvioehdotusten valtavirtaistamista. Talousarvion laadinnan tueksi kunkin hallinnonalan tulee selvittää nykyistä tarkemmin oman toimintansa ja määrärahojen jakautumisen sukupuolivaikutuksia. Tulosohtausprosessin valtavirtaistamista puolestaan kehitetään valtioneuvostotasolla. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen sisällytetään toiminnan ja talouden suunnitteluun, esimerkiksi ministeriön strategian laadintaan ja konserniohjaukseen. Kun sukupuolinäkökulma otetaan mukaan jo toiminnan suunnitteluvaiheessa, se tulee mukaan myös toimeenpanoon. (S. 33.)

Kohtaa 3 puolestaan täsmennetään näin: *Valtavirtaistamisen tehokas toimeenpano edellyttää pysyvän ja nykyistä vahvemman ohjausrakenteen kehittämistä sekä poliittisen ja ministeriöiden johdon sitoutumista ja tukea valtavirtaistamiselle*. Valtavirtaistaminen tulee nivoa entistä kiinteämmin yhteen hallinnon muun kehittämisen kanssa. Valtavirtaistamistyön kehittäminen kuitenkin edellyttää *pysyvien resurssien luomista valtavirtaistamista koskevien välineiden, käytäntöjen ja koulutuksen kehittämiseen*. Valtavirtaistamisen toimeenpanoa aiotaan lisäksi siirtää entistä enemmän tasa-arvoyksiköstä ministeriöiden vastuulle. Siksi on tärkeää varmistaa toiminnallisten tasa-arvoryhmien

resurssit, vaikuttamismahdollisuudet ja jatkuvuus sekä pysyvät menettelytavat ja yhteys ministeriön johtoon. (S. 33.)

Kohtaa 4 täsmennetään: *Sukupuolinäkökulma sisällytetään kunkin ministeriön omiin peruskoulutuksiin uusien virkamiesten perehdyttämiskoulutuksesta lähtien siten, että koulutuksissa paneudutaan hallinnonalan erityiskysymyksiin* (S. 33). Tämä onkin hyvä tavoite, sillä tätä tutkimusta varten tehtyjen haastattelujen perusteella tasa-arvokoulutuksiin osallistuvat lähinnä ne, jotka ovat asiasta muutenkin kiinnostuneita. Jos sukupuolinäkökulma integroitaisiin ministeriöiden yleisiin koulutuksiin, mahdollistettaisiin sekä mahdollisimman laaja osallistuminen että paneutuminen hallinnonalan erityiskysymyksiin.

Hallitusohjelmat, erityisesti hallituksen tasa-arvo-ohjelma sekä tasa-arvopoliittinen selonteko antavat selkeät raamit ministeriöiden valtavirtaistamistyölle. Kuitenkaan puolustuspoliittisessa selonteossa nämä tavoitteet eivät toteudu, vaan sukupuolinäkökulma jää pääosin huomiotta. Kokonaisuutena voisi kuitenkin sanoa, että valtavirtaistamisen ulkoinen ohjaus on kunnossa. Seuraavissa kahdessa luvussa (4.2. ja 4.3) tarkastellaan sitä, kuinka tasa-arvopolitiikan tavoitteet toteutuvat puolustusministeriön hallinnonalalla.

## 4.2 Ministeriön sisäinen ohjaus valtavirtaistamiseen

### Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen ministeriötä koskevassa asiakirja-aineistossa

Tässä luvussa tarkastellaan valtavirtaistamisen ohjausta ja toteutumista ministeriön seuraavissa asiakirjoissa: talousarviossa, tulosohtausasiakirjoissa, henkilöstöpolitiikassa sekä tasa-arvosuunnitelmassa tarkasteluajankohtana, vuosina 2007–2011. Edellä tarkastellun valtavirtaistamisen ulkoisen ohjauksen näkökulmasta sukupuolinäkökulma tulisi valtavirtaistaa kaikkiin näihin asiakirjoihin. Tutkimuksen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että sukupuolinäkökulma ei ole näkyvässä roolissa tarkastelun kohteena olevissa asiakirjoissa, henkilöstöpolitiikkaa ja tasa-arvosuunnitelmaa lukuun ottamatta. Analyysissä tuodaan siksi esiin myös paikkoja, joissa sukupuolinäkökulman olisi voinut nostaa esiin.

Lisäksi tässä luvussa esitellään puolustusministeriön keskeisten tasa-arvotoimijoiden näkemykset sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta. Aineistona käytetään haastattelua (2 ryhmä- ja 2 yksilöhaastattelua).

### Sukupuolinäkökulma talousarviossa

Ministeriöiden talousarvioehdotuksissa tulisi esittää yhteenvedo hallinnonalan toiminnasta, jolla on merkittäviä sukupuolivaikutuksia. Talousarviossa on mahdollista tarkastella myös konkreettisia tavoitteita ja toimenpiteitä sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi. (Sukupuolisilmälasi käytössä 2009, 35.) Puolustusministeriön talousarviossa vuosille 2009–2012 nämä tavoitteet eivät toteudu. Tässä suhteessa puolustusministeriö ei poikkea muista ministeriöistä: muiden ministeriöiden kuin sosiaali- ja terveysministeriön tulostavoitteisiin tasa-arvo on toiminta- ja taloussuunnitelmien perusteella sisällytetty vain harvoin, silloinkin yleensä lähinnä henkilöstöpoliittisiin tavoitteisiin tai johonkin yksittäiseen sisällölliseen kysymykseen (Sukupuolinäkökulman... 2006, 51).

Talousarvio on valtionhallinnon keskeisin talouden ja toiminnan ohjausväline. Se, miten yhteiset varat jaetaan, vaikuttaa myös suoraan naisten ja miesten elämään. Julkisten menojen ja tulojen sukupuolivaikutusten analyysin tarkoituksena on auttaa päätöksenteon valmistelua ja tavoitteenasettelua naisten ja miesten tasa-arvon edistämiseksi ja estää tahattomien eriarvoisuutta ylläpitävien tai vahvistavien lopputulosten syntymistä. Tasa-arvotavoitteiden integroinnilla talouden suunnitteluun lisätään myös valmistelutyön ja vaikutusten seurannan läpinäkyvyyttä. (Haataja, Järviö & Mustonen 2006, 15.)

Talousarviota sukupuolten tasa-arvonäkökulmasta tarkasteltaessa on syytä huomata, että resurssien epätasainen jakautuminen naisten ja miesten välillä jonkin tietyn määrärahan kohdalla ei automaattisesti tarkoita suoraa tai välillistä sukupuolisyrjintää. Menot eivät välttämättä mene aina tasan, etenkin, jos kohderyhmän, edunsaajien tai palvelun käyttäjien sukupuolijakauma ei ole tasainen. Nämä tilanteet on kuitenkin syytä tarkistaa huolella ja pohtia, mistä syystä sukupuolijakauma on epätasapainossa. Joskus kyseessä voi olla tasa-arvokysymys, johon tulee puuttua. (Sukupuolisilmälasi käytössä 2009, 36.)

Puolustusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelman vuosille 2009–2012 lähtökohtana on eduskunnan vuonna 2004 hyväksymän turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon toimeenpano, hallitusohjelma sekä puolustusministeriön strategisen suunnitelman 2025 linjaukset. Lisäksi toiminta- ja taloussuunnitelmassa otetaan huomioon valtioneuvoston periaatepäätöksenä julkaistuun Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen strategiaan (YETT-strategia) kirjatut velvoitteet. Toiminta- ja taloussuunnitelma sisältää puolustusministeriön tärkeimmät tulostavoitteet ja kehittämishankkeet vuosille 2009–2012, puolustusvoimien tulostavoitteet vuosille 2009–2012, puolustushallinnon rakennuslaitoksen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tehokkuuden tulostavoitteet vuosille 2009–2012, puolustushallinnon palvelukeskuksen toiminnallisen tehokkuuden tulostavoitteet vuosille 2009–2012 sekä tietojärjestelmä- sekä perustietotekniikka- ja tietotekniset infrastruktuurihankkeet. (S. 1.)

Puolustusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmassa 2009–2012 sukupuolinäkökulmaa ei juuri mainita - edes niissä kohdissa, joissa käsitellään ihmisiä ja heidän työtään. Suunnitelmassa puhutaan henkilöstöstä, ei naisista ja miehistä. Esimerkiksi sivulla 5 tarkasteltaessa henkilöstövähennyksiä puolustushallinnossa todetaan: *Valtionhallinnon tuottavuusohjelman mukaisesti puolustushallinnon henkilöstöä vähennetään vuoden 2004 tasosta yhteensä noin 1890 henkilötyövuotta vuoden 2011 loppuun mennessä hyödyntäen ensisijaisesti luonnollista poistumaa ja noudattaen hyvän työnantajan toimintaperiaatteita.* Myöhemmin todetaan myös: *Hallintoa kevennetään ja rauhan ajan hallinnollisesta työstä vapautetaan resursseja sodan ajan suorituskyvyn kannalta keskeisille aloille (s. 14).* Vähennykset kohdistuvat eri tavalla naisiin ja miehiin. Henkilöstövähennyksillä on siis merkittäviä sukupuolivaikutuksia, mikä olisi valtavirtaistamisnäkökulmasta syytä ottaa huomioon.

Toiminta- ja talousarviossa puhutaan sukupuolineutraalisti henkilöstöstä myös silloin, kun käytännössä on kyse suurelta osin miehistä tai naisista. Luvussa 10. *Henkilöstömääräarvio* todetaan, että henkilöstö- ja tehtävarakenteen kehittämisen tavoitteena on luoda tasapaino puolustushallinnon sodan ja rauhan ajan tehtävien ja resurssien sekä osaamisen ja henkilöstön välille. Samassa yhteydessä todetaan: *Sotilasvirkoja käytetään vain niissä tehtävissä, joissa sotilaskoulutus on välttämätöntä (ml. valmiudelliset teki-jät).* Tätä voisi perustella myös tasa-arvonäkökulmalla, ovathan lähes kaikki sotilaat mie-

hiä. Kun puhutaan sotilaista ja siviileistä, tulisi ottaa huomioon myös näiden ryhmien sukupuolijakauma. Tasa-arvo-ongelmien on aiemmassa puolustusvoimien henkilöstöä koskevassa tutkimuksessa todettu kasautuvan eri tavoin sotilaille ja siviileille sekä eri ammattiryhmien naisille ja miehille (Leinonen, Nikkanen & Otonkorpi-Lehtoranta 2012).

Toiminta- ja taloussuunnitelmassa käsitellään myös henkilöstön kehittämistä. Todetaan, että *henkilöstöjärjestelmän laadullisella kehittämisellä turvataan henkilöstön ammattitaito ja motivaatio sekä parannetaan puolustushallinnon kilpailukykyä työntantajana* (s. 28). Osaavan henkilöstön houkuttelemisen puolustushallintoon todetaan asettavan erityisiä vaatimuksia mm. tasa-arvo- ja suvaitsevaisuustyölle. Tasa-arvonäkökulma onkin tässä tärkeä: sukupuolten tasa-arvon edistäminen parantaa työelämän laatua ja työhyvinvointia, sillä tasa-arvotyöllä voidaan vastata moniin työpaikan ongelmiin (Huhta ym. 2005, 37). Siksi tasa-arvonäkökulman soisi saavan suuremman sijan henkilöstön kehittämisen näkökulmasta kuin pelkän maininnan.

Sukupuolinäkökulmaa ei voi sanoa valtavirtaistetun puolustusministeriön toiminta- ja talousarvioon. Sukupuolinäkökulman huomioon ottamisen voisi aloittaa esimerkiksi pohtimalla henkilöstöön ja eri henkilöstöryhmiin liittyviä kysymyksiä siltä kannalta, ovatko kyseessä naiset, miehet vai molemmat. Henkilöstövähennyksiä suunniteltaessa tulisi ottaa myös sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulma huomioon.

### Sukupuolinäkökulma tulosohejauksessa

Tulosohejauksista on Suomen valtionhallinnossa sovellettu runsaan vuosikymmenen ajan. Tulosohejauksia on sopimukseen perustuva ohjausmalli, jolla pyritään tasapainottamaan käytettävissä olevat resurssit ja niillä saavutettavissa olevat tulokset. Ohjausmallin avulla edistetään hallitusohjelmassa asetettujen politiikkatavoitteiden toteutumista. (Sukupuolinäkökulman... 2006, 51.)

Kuten puolustusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmaan, myös puolustusministeriön tulosohejaukseen ei ole systemaattisesti sisällytetty sukupuolinäkökulmaa, vaikka jonkinlaista kehitystä tapahtuukin vuosien saatossa. Tässäkin suhteessa puolustusministeriö ei juuri eroa muista ministeriöistä, paitsi sosiaali- ja terveysministeriöstä, jonka hallinnonalan tulosohejaukseen sukupuolten välinen tasa-arvo on ministeriöistä parhaiten sisällytetty. Sukupuolten väliseen tasa-arvoon ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen liittyvien tulostavoitteiden puuttuessa myös eri hallinnonalojen virastojen ja laitosten kanssa solmittavien tulossopimusten tasa-arvosisällöt ovat jääneet toistaiseksi vähäisiksi (emt., 52).

Tulossopimuksiin tulisi kirjata konkreettiset tasa-arvon edistämisen tavoitteet ja seuranta-indikaattorit, toimintojen valtavirtaistamisen suunnittelu ja toteuttaminen, pilotihankkeet tai kokonaisuudet, joiden toteutukseen sukupuolinäkökulma valtavirtaistetaan, henkilöstöpoliittisen tasa-arvosuunnitelman laatiminen ja toteuttaminen sekä ihmisiä koskevien tilastojen ja tunnuslukujen erittely sukupuolen mukaan (Sukupuolisilmäläsit käytössä 2009, 37). Tällä tavoitellaan valtavirtaistamisen vaikuttavuuden lisäämistä eri tasoilla.

Analyysiä varten käytiin läpi puolustusministeriön hallinnonalan tulostavoiteasiakirjat vuosille 2007–2011. Puolustusministeriön hallinnonalan tulostavoiteasiakirjoihin on koottu kunkin vuoden talousarvioesityksessä puolustusministeriön toimialalle asetetut yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja puolustusministeriön keskeisimmät tulosta-

voitteet. Omina liitteinään mukana on puolustusministeriön kunkin hallinnonalan viraston (puolustusvoimat, puolustushallinnon rakennuslaitos, puolustushallinnon palvelukeskus) kanssa tekemät tulossopimukset kullekin vuodelle. Lisäksi asiakirjat sisältävät puolustusministeriön Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen (MPK) kanssa tekemät tulossopimukset vuosina 2009–2011.

Vuosina 2007–2008 sukupuoli ei tullut millään tavalla esiin tulostavoiteasiakirjoissa tai niiden liitteissä. Sukupuolisokeudesta sen sijaan kielii vuoden 2007 tulostavoiteasiakirjassa esimerkiksi se, että puolustusvoimien tulostavoitteissa todetaan, että *kansalaisien maanpuolustustahtoa ja myönteistä suhtautumista puolustusvoimiin ylläpidetään ja edistetään*, mutta tulostavoitteissa mainitaan vain asevelvollisten, siis miesten maanpuolustustahto (liite 3.1, s. 7) sekä palkatun henkilöstön maanpuolustustahto, joihin kansalaisilla tuskin kuitenkaan viitattiin.

Muinakaan vuosina sukupuoli ei tulostavoiteasiakirjoissa juuri näy, mutta pientä edistystä vuosien varrella tapahtuu. Puolustusministeriön tulostavoitteissa ei esimerkiksi arvioitu työtyytyväisyyttä ennen vuotta 2010 sukupuolen mukaan eriteltynä, mutta vuosina 2010–2011 se on eritelty sukupuolen mukaan. Vuonna 2010 puolustusministeriön ja puolustusvoimien tulossopimuksessa mainitaan myös naisten ja miesten kokema työtyytyväisyys, josta todetaan, että *puolustusvoimien tulee ryhtyä toimenpiteisiin, jotta naisten ja miesten työtyytyväisyyden ero on enintään 0,3 pistettä* (liite 3.1, s. 7).

Sukupuoli ja tasa-arvo saavat tulostavoiteasiakirjoissa muutamia yksittäisiä mainintoja. Vuonna 2009 puolustusministerin ja puolustusvoimain komentajan välisessä tulosneuvottelussa sovittujen tavoitetarkennusten osalta mainitaan, että *hallituksen tasa-arvo-ohjelman toteuttaminen otetaan huomioon puolustusvoimien toiminnassa. Erityistä huomiota kiinnitetään erityisesti sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toimenpiteisiin*. (Liite 3.2, s. 1.) Tämä on hyvä esimerkki siitä, miten sukupuolinäkökulma ja valtavirtaistaminen voidaan tulosohjaukseen ottaa mukaan, vaikka kovin konkreettiselle tasolle ei mennäkään.

Tasa-arvo on näyttävimmän esillä vuoden 2010 tulostavoiteasiakirjassa. Puolustusministeriön keskeisimmissä tulostavoitteissa mainitaan *hallituksen tasa-arvo-ohjelman jalkauttaminen / toiminnallistaminen, ml. 1325-ohjelma* (liite 2, s. 1). Puolustusministerin ja puolustusvoimien välisessä tulossopimuksessa puolustusvoimille asetettavissa toiminnallisissa tulostavoitteissa on kohta 11. *Tasa-arvo*. Siinä todetaan: *Sukupuolivaikutusten arviointi otetaan huomioon puolustusvoimien toiminnan ja rakenteiden kehittämishankkeissa sekä lainvalmistelussa. (...) Puolustusvoimat sisällyttää puolustusministeriön antaman ohjauksen mukaisesti YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 (2000) ”Naiset, rauha ja turvallisuus” pohjalta muotoillun Suomen kansallisen toimintaohjelman puolustusvoimia koskevat elementit toiminnan tavoitteisiin. Toiminta jatkuu myös vuoden 2010 jälkeen ja sen toteutumisesta raportoidaan puolustusministeriölle vuosiraportin yhteydessä vuosittain. Sekä: Puolustusvoimien tulee kiinnittää erityistä huomiota sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toimenpiteisiin*. (Liite 3.1, s. 3.) Tasa-arvoasioita käsitellään siis selvästi enemmän kuin aiempina vuosina.

Vuonna 2011 puolustuskyvyn kehittämisen yhteydessä todetaan, että *sukupuolivaikutusten arviointi on otettu huomioon puolustusvoimien toiminnan ja rakenteiden kehittämishankkeissa sekä lainvalmistelussa*. Heti perään todetaan myös, että *puolustusvoimat on sisällyttänyt puolustusministeriön antaman ohjauksen mukaisesti YK:n*



*turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 (2000) ”Naiset, rauha ja turvallisuus” pohjalta muotoillun Suomen kansallisen toimintaohjelman puolustusvoimia koskevat elementit toiminnan tavoitteisiin. Toteutumisesta raportoidaan puolustusministeriölle vuosittain. (Liite 3.1, s. 4.)* Muuten vuoden 2011 tulostavoiteasiakirja ottaa takapakkia sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa edellisvuoteen verrattuna. Esimerkiksi puolustusvoimien tulostavoiteissa ei ole enää tasa-arvoa omana kohtanaan.

Puolustusministeriön ja rakennuslaitoksen sekä palvelukeskuksen välisissä tulossopimuksissa ei mainita sukupuolinäkökulmaa kertaakaan. Puolustusministeriön ja MPK:n välisessä tulossopimuksessa kohdassa 2. *Tärkeimmät tavoitteet* kuitenkin todetaan: *tavoitteena on lisätä miehistön ja naisten osallistumismahdollisuuksia ja -halukkuutta* (2009: liite 6, s. 3) vuosina 2009–2011. Kaiken kaikkiaan tasa-arvoisällöt jäivät hyvin vähäisiksi.

Puolustusministeriön ja puolustusvoimien tulossopimuksissa ei mainita yhtenäkkään tarkasteluvuonna sukupuolinäkökulmaa kriisinhallinnan kehittämisessä. Tämä olisi yksi tärkeä paikka ottaa sukupuolinäkökulma mukaan, kuten aiempien asiakirjojen analyysin yhteydessä todettiin.

Tulosohjausasiakirjoissa tapahtuu tarkasteluajankohtana jonkinasteista kehitystä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen näkökulmasta. Huolestuttavaa kuitenkin on, että vuoden 2011 tulosohjausasiakirjassa sukupuolinäkökulma ei ole esillä sen vertaa kuin edellisenä vuonna. Jotta positiivinen kehitys ei pysähtyisi vaan jatkuisi, sukupuolinäkökulma tulisi ottaa systemaattisemmin mukaan tulosohjaukseen. Tarkasteluajankohdan tulostavoiteasiakirjoissa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet on myös ilmaistu sen verran epätarkasti, että tehtyjä konkreettisia toimenpiteitä on tulostavoiteasiakirjojen pohjalta vaikea jäljittää.

### Sukupuolinäkökulma puolustushallinnon henkilöstöpolitiikassa

Puolustushallinnon henkilöstöpolitiikassa sukupuolinäkökulma tulee selkeimmin esille kaikista tarkastelluista puolustushallinnon asiakirjoista, tasa-arvosuunnitelmaa lukuun ottamatta. Sukupuolten tasa-arvo on yleisellä tasolla esillä muutamassa kohdassa, ja sitä tarkastellaan myös oman otsikkonsa alla. Lisäksi ikään liittyvää tasa-arvoa käsitellään jonkin verran.

Puolustushallinnon henkilöstöpoliittinen strategia tukee puolustushallinnon pitkän aikavälin strategista suunnitelmaa sekä ottaa huomioon valtiotyönantajan linjaukset henkilöstöpolitiikan osatekijöistä. Ministeriöt vastaavat henkilöstöpolitiikan toteutuksen ohjauksesta hallinnonalallaan sekä valtiovarainministeriö valtion yhteisen henkilöstöpolitiikan valmistelusta ja valtion keskustason työnantajatoiminnasta. Kukin puolustushallinnon virasto vastaa omasta henkilöstöstään ja hallinnonalan henkilöstöpoliittisen linjausten toteuttamisesta virastossaan. (S. 1.)

Luvussa 2. *Hyvän työnantajan ja työyhteisön menettelytavat puolustushallinnossa* todetaan, että *puolustushallinto on hyvä ja vastuullinen työnantaja sekä työyhteisö. [...] Puolustushallinnon henkilöstöpolitiikan arvoperustaan vaikuttaa valtioneuvoston vahvistama arvoperusta. Se muodostuu seuraavista arvoista: toiminnan tuloksellisuus, avoimuus, laatu ja vahva asiantuntemus, luottamus, palveluperiaate, puolueettomuus ja riippumattomuus, tasa-arvo ja vastuullisuus.* (S. 2.) Tasa-arvo on siis yksi henkilös-

töpolitiikan arvoista. Se ei kuitenkaan välity kaikkeen henkilöstöpolitiikkaan, sillä puolustushallinnon henkilöstöpolitiikka on kirjoitettu pääosin sukupuolineutraalilla kielellä.

Työhyvinvointia ja toimintakykyä käsittelevässä luvussa (s. 3-4) sukupuolinäkökulma olisi tärkeä mainita käsiteltäessä työssä jaksamista, työyhteisön johtamista sekä toimintatapoja, sillä sukupuolten tasa-arvolla on merkitystä näiden kaikkien asioiden kannalta. Myös käsiteltäessä rekrytointia (s. 9) sukupuolinäkökulman olisi voinut nostaa esiin esimerkiksi kohdassa *erityisissä kelpoisuusvaatimuksissa huomioidaan koulutusjärjestelmän monimuotoistuminen siten, ettei kelpoisuusvaatimuksilla tarpeettomasti suljeta pois potentiaalista osaamista* (s. 9). Tällä on merkitystä sukupuolten tasa-arvon kannalta esimerkiksi silloin, jos kyse on siitä, ettei sotilaskoulutusta vaadita tai aseteta etusijalle tehtävissä, missä se ei ole välttämätön, sillä sotilaskoulutuksen vaatimus sulkee käytännössä naiset näiden tehtävien ulkopuolelle.

Positiivista on, että sukupuolten tasa-arvoon kiinteästi liittyvä työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen mainitaan henkilöstöpolitiikassa: *Työaikajoustoilla ja muilla työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen tähtäävillä toimilla ylläpidetään henkilöstön pysyvyyttä ja lievennetään puolustusvoimien virkamiesten siirtymisvelvollisuuden mahdollisia kielteisiä vaikutuksia* (s. 9). Lisäksi henkilöstö- ja tehtävärakenteen kehittämissuunnitelmissa mainitaan, että *henkilöstön valinnassa, tehtävien kohdentamisessa ja osaamisen kehittämisessä noudatetaan sukupuolten välistä tasa-arvoa ja naisten ja miesten osaamista hyödynnetään tasapuolisesti kaikissa tehtävryhmissä* (s. 13). Tässä siis tehdään sukupuolta näkyväksi.

Tasa-arvoa käsitellään myös omassa luvussaan 2.5 *Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus*. Luvussa mainitaan naisten ja miesten ohella ikääntyvät ja maahanmuuttajataustaiset työntekijät, vaikkakaan mitään kovin konkreettista näistä ei todeta. Luvussa nostetaan esiin tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelun tärkeys sekä valtavirtaistaminen: *Tasa-arvon edistämistä käsittelevän suunnittelun ohella tasa-arvonäkökulma tulee valtavirtaistaa kaikkeen suunnitteluun ja toimintaan sekä kansallisessa että kansainvälisessä ympäristössä. [...] Sukupuolivaikutukset tulee arvioida talousarvioiden laadinnan yhteydessä, lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä sekä erilaisten suurten kehittämishankkeiden yhteydessä*. Tasa-arvoa lähestytään siis nimenomaan valtavirtaistamisen näkökulmasta.

Samassa luvussa todetaan myös, että *naisten hakeutumista sotilaalliseen koulutukseen ja sotilastehtäviin edistetään. Puolustusvoimien tavoitteena on lisätä naisten osuutta eri tason tehtävissä kriisinhallintaoperaatioissa*. (S. 7.) Lisäksi henkilöstöpolitiikassa mainitaan rekrytoinnin yhteydessä naiset kriisinhallinnan kohdalla: *varusmiespalveluksessa ja naisten vapaaehtoisessa asepalveluksessa oleville annetaan kriisinhallintakoulutuksen kautta tai muulla tavalla käsitys sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja näin tuetaan heidän hakeutumistaan kriisinhallintatehtäviin* (s. 9). On hyvä, että naiset on tässä erityisesti mainittu. Töiden sukupuolen mukaisen eriytymisen purkaminen on yksi tasa-arvopolitiikan keskeisistä tavoitteista. Jos haluttaisiin lisätä naisten osuutta sotilaallisissa kriisinhallintatehtävissä, se edellyttäisi myös naisten määrän lisäämistä varusmiespalveluksessa. Siten naisten kannustaminen kriisinhallintatehtäviin voisi olla laajemminkin etenkin puolustusvoimia koskeva sukupuolikysymys. Siksi on sääli, ettei sukupuolinäkökulma kriisinhallintaan tule muissa asiakirjoissa juuri esiin.

Henkilöstö- ja tehtävärakenteiden kehittämissuunnitelmissa (s. 12) olisi tärkeää ottaa huomioon sukupuolinäkökulma tarkasteltaessa tukitehtävien ja -palvelujen siirtämistä

kumppaneiden vastuulle, koska se vaikuttaa oletettavasti erityisesti sellaisten siviilitehtävien määrään, joissa työskentelee paljon naisia.

Sukupuolinäkökulma on puolustushallinnon henkilöstöpolitiikassa suhteellisen hyvin esillä omana kokonaisuutenaan sekä erillisinä mainintoina. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista voisi kehittää siltä osin, että se tuotaisiin systemaattisemmin esille kaikissa kohdissa, joissa nyt viitataan sukupuolineutraalisti ihmisiin, sotilaisiin ja siviileihin, vaikka kyse on käytännössä suurelta osin miehistä tai naisista. Tämä auttaisi myös tekemään näkyväksi puolustushallinnon henkilöstön sukupuolijakaumia eri tehtävissä. Henkilöstöpolitiikan arvojen konkretisoimiseen ja käytännön toteuttamiseen olisi myös syytä kiinnittää enemmän huomiota.

### Valtavirtaistaminen puolustusministeriön tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmassa

Puolustusministeriön tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma antaa hyvät lähtökohdat sekä henkilöstöpoliittisen tasa-arvon toteuttamiselle että sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiselle puolustushallinnon alalla. Suunnitelmassa kerrotaan, miten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasiat on organisoitu puolustusministeriössä sekä esitellään toiminnalliseen ja henkilöstöpoliittiseen tasa-arvoon liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet erikseen. Molempia käsitellään suunnitelmassa kattavasti. Suunnitelma pitää sisällään myös yhdenvertaisuusasioita käsittelevän osuuden.

Tasa-arvosuunnitteluvuorokausi perustuu tasa-arvolakiin. Tasa-arvolain mukaan jokaisen työnantajan tulee työelämässä edistää sukupuolten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Vähintään 30 henkilön työpaikoilla tulee toteuttaa tasa-arvoa edistävät toimet vuosittain yhteistyössä henkilöstön edustajien kanssa laadittavan, erityisesti palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskevan henkilöstöpoliittisen tasa-arvosuunnitelman mukaisesti. Suunnitelman tulee lain mukaan sisältää selvitys työpaikan tasa-arvotilanteesta, jonka osana tulee olla erittely naisten ja miesten sijoittumisesta eri tehtäviin sekä kartoitus naisten ja miesten tehtävien luokituksesta, palkoista ja palkkaeroista. Suunnitelman tulee sisältää myös suunnitellut toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi ja palkkauksellisen tasa-arvon saavuttamiseksi. Lisäksi suunnitelmassa tulee olla arvio aiempina vuosina suunnitelmaan kirjattujen tasa-arvoa edistävien toimenpiteiden toteuttamisesta ja tuloksista. (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609.)

Tasa-arvon tavoitteellinen ja suunnitelmallinen edistäminen kohdistuu erilaisiin tasa-arvon epäkohtiin. Lain mukaan työn sukupuolen mukaista eriytymistä tulee purkaa erilaisin toimin: työnantajan tulee toimia siten, että avoimena oleviin tehtäviin hakeutuu naisia ja miehiä ja työoloja tulee kehittää sellaisiksi, että ne soveltuvat sekä naisille että miehille. Lisäksi heille tulee luoda yhtäläiset mahdollisuudet uralla etenemiseen. Laki edellyttää myös naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämistä työehdoissa, erityisesti palkkauksessa. Työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista tulee helpottaa etenkin työjärjestelyillä. Lisäksi työnantajan velvollisuudeksi määritellään sukupuoleen perustuvan syrjinnän ennaltaehkäisy. (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609.)

Ministeriöt voivat lisäksi laatia sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toimeenpanosuunnitelman eli toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman. Toiminnallinen tasa-arvo-

vosuunnitelma keskittyy sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen suunnitteluun ministeriöiden ydintoiminnoissa ja vastuualueilla. (Sukupuolisilmälasi käytössä 2009, 20.)

Yhdenvertaisuuslaki kieltää ikään, etniseen alkuperään, kieleen, uskontoon, vakuumukseen, mielipiteeseen, terveydentilaan, vammaisuuteen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai muuhun, henkilöön liittyvään syyhyn perustuvan syrjinnän. Yhdenvertaisuuslaki velvoittaa viranomaisia laatimaan yhdenvertaisuussuunnitelman etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän estämiseksi toiminnassaan. Yhdenvertaisuussuunnitelman tulee kattaa myös viranomaisen toiminta työnantajana. (Yhdenvertaisuuslaki 20.1.2004/21.) Vaikka lakiin perustuva suunnitteluvollisuus koskee vain etnistä alkuperää, todetaan sisäasiainministeriön suosituksissa yhdenvertaisuussuunnitelman sisällöiksi (2009) suunnitelman olevan viranomaistoiminnan kannalta hyödyllisempi, jos se kattaa sen lisäksi myös muita kiellettyjä syrjintäperusteita, erityisesti uskonnon tai vakaumuksen, iän, vammaisuuden ja seksuaalisen suuntautumisen. (Yleiset suositukset yhdenvertaisuussuunnitelman sisällöiksi 2009, 1.)

Puolustusministeriön tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman (2010) tarkoituksena on tarkastella tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustilannetta puolustusministeriössä sekä antaa välineitä tasa-arvon edistämiseen ja syrjinnän ehkäisemiseen. Suunnitelma perustuu tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslakeihin. Lisäksi suunnitelman laatimisessa on noudatettu sisäasiainministeriön yleisiä suosituksia yhdenvertaisuussuunnitelman sisällöksi (2009). Suunnitelman mukaan tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen liittyvien tavoitteiden toteutuminen ja tulokset tarkistetaan vuosittain ja asetetaan samalla tarpeen mukaan uudet tavoitteet sekä määritellään niihin johtavat toimenpiteet ja vastuutahot. Suunnitelma sisältää sekä koko hallinnonalaan koskevia toiminnalliseen tasa-arvoon liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä että vain puolustusministeriötä koskevia henkilöstöpoliittiseen tasa-arvoon liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä. Alaiseen hallintoon kuuluvat virastot raportoivat henkilöstöpoliittista tasa-arvoa koskevat tiedot ministeriön toiminnalliselle tasa-arvoryhmälle. (Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma 2010, s. 2.)

Suunnitelman johdannossa asetetaan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelun yleiset tavoitteet: *Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusnäkökulman huomiointi on osa organisaation jokapäiväistä toimintaa ja se tulee näkyä perinteisen henkilöstöhallinnon toiminnan lisäksi myös muissa toiminnoissa, kuten hankkeiden ja ohjelmien suunnittelussa ja toteutuksessa.* Näin suunnitelman tavoitteet asetetaan hallituksen tasa-arvo-ohjelman velvoitteiden mukaisesti valtavirtaistamisen näkökulmasta. Toiminnallisen tasa-arvon tavoitteet perustellaan johdannossa: *Paitsi omaan organisaatioon, ministeriön päätökset heijastuvat koko hallinnon alalle, muuhun yhteiskuntaan ja esim. kriisinhallintaoperaatioiden osalta tätäkin laajemmalle. Tämän vuoksi toiminnan ja tehtyjen päätösten sukupuolivaikutusten arviointi on tärkeää.* (S. 2.)

Suunnitelman johdannossa muistutetaan myös, että vaikka velvollisuus edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta kuuluu työnantajalle, on vastuu tasa-arvoisesta käytöksestä koko työyhteisöllä. Suunnitelmassa määritelläänkin ne keinot ja välineet, joilla sekä työnantaja että yksittäiset viranhaltijat voivat edistää tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden periaatteiden toteutumista ja toteuttaa niitä käytännössä omassa työssään. (S. 2.)

Tasa-arvosuunnitelman toiminnallinen osio sisältää tarpeelliset näkökohdat toiminnallisen tasa-arvon edistämiseksi. Suunnitelmassa otetaan huomioon hallituksen

tasa-arvo-ohjelman vaatimukset valtavirtaistaa sukupuolinäkökulma ainakin yhteen merkittävään hankkeeseen sekä seuraaviin asiakirjoihin: talousarvioesitykset, lainsäädäntöhankkeet, hallinnonalan virastojen ja laitosten tulosohjaus sekä johdolle ja henkilöstölle järjestetyt koulutukset. Näistä jokaista tarkastellaan yksityiskohtaisemmin ja asetetaan konkreettiset tavoitteet. (S. 5-7.)

Myös tasa-arvosuunnitelman henkilöstöpoliittinen osio sisältää ne asiat, mitkä sen pitääkin. Koska tämä tutkimus kohdistuu sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen, ei tässä analysoida tarkemmin tasa-arvosuunnitelman henkilöstöpoliittista osiota.

Yhdenvertaisuus on mukana suunnitelmassa omana osionaan. Sitä käsitellään sekä henkilöstöpoliittisena että toiminnallisena kysymyksenä. Toiminnallisesta yhdenvertaisuudesta todetaan: *Yhdenvertaisuuslain yleistavoitteena on, että syrjimättömyyden periaate valtavirtaistettaisiin toimintaan samalla tavoin kuin miesten ja naisten välisen tasa-arvon kohdalla edellytetään. Näin ollen strategia- ja ohjausasiakirjojen, talousarvion ja tulosohjaukseen liittyvien asiakirjojen, hankintojen sekä lainsäädäntöhankkeiden valmistelun yhteydessä tulisi arvioida niiden yhdenvertaisuusvaikutukset samalla, kun niiden tasa-arvoaikutukset arvioidaan.* (S. 10.) Vaikka tavoite on tärkeä, se on varsin kunnianhimoinen, kenties liiankin. Yhdenvertaisuuden edistämiseen liittyvät käytännön haasteet, joita käsiteltiin raportissa aiemmin, kaipaavat kipeästi jonkinlaisia käytännön ratkaisuja ennen kuin yhdenvertaisuusnäkökulma voidaan valtavirtaistaa kaikkeen toimintaan ja päätöksentekoon. Kun puhutaan vaikkapa esteettömyydestä tai rasismista, ollaan aivan erilaisten tasa-arvo-ongelmien äärellä, jotka vaativat myös aivan erilaisia ratkaisuja. Yhdenvertaisuuden osalta suunnitelmassa voisikin olla parempi lähteä pienemmistä ja hyvin konkreettisista osatavoitteista, sillä monet yhdenvertaisuuteen liittyvät kysymykset ovat vielä tasa-arvopolitiikankin tasolla vailla vastausta.

Yhdenvertaisuuteen liittyvien tasa-arvotavoitteiden seuranta on myös selvästi haasteellisempaa kuin sukupuolten tasa-arvoon liittyvien tavoitteiden seuranta, muuan muassa siksi, että monia yhdenvertaisuuden kannalta merkittäviä eroja ei voi tai pidä tilastoida (esimerkiksi etnistä taustaa tai seksuaalista suuntautumista). Sen vuoksi yhdenvertaisuuden edistäminen vaatii tuekseen uudenlaisten tavoitteenasetteluiden ja seurantamittareiden kehittelyä.

Puolustusministeriön tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma on hyvin tehty: se pitää sisällään ne asiat, mitkä henkilöstöpoliittisen ja toiminnallisen tasa-arvon sekä yhdenvertaisuuden edistämisen näkökulmasta on tarpeen. Suunnitelmaa voisi toki kehittää konkreettisempaan suuntaan, mutta nykyinenkin suunnitelma on riittävä. Koska suunnitelman toimeenpano näyttää olevan ongelma jo analysoidun asiakirja-aineiston sekä myöhemmin tässä luvussa analysoitavan hankeaineiston perusteella, ovat valtavirtaistamisen todelliset haasteet muualla kuin tasa-arvosuunnittelussa tai tasa-arvosuunnitelmassa.

## Ministeriön toiminnallisen tasa-arvoryhmän rooli valtavirtaistamisessa ja sen ohjauksessa

Puolustusministeriön tasa-arvoryhmä on toiminut vuodesta 2001 lähtien. Kansliapäällikkö nimittää ryhmän kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Ryhmän jäsenet ovat naisia ja miehiä eri osastoilta, erillisyyksiköistä, johdosta, ydintoiminnoista ja eri henkilöstöryhmistä. Myös luottamusmiehet ja työnantajan edustajat ovat toiminnallisen tasa-arvoryhmän jäseniä. Tasa-arvoryhmän puheenjohtajana toimii kansliapäällikkö. (Puolustusministeriön tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma 2010, 3.)

Tasa-arvoryhmä muuttui toiminnalliseksi vuonna 2009, jolloin ryhmään pyydettiin varsinaisten jäsenten lisäksi edustajat puolustusvoimista ja puolustushallinnon rakennuslaitokselta. Hallinnonalan edustajat kutsutaan kokouksiin tarvittaessa. Työryhmään nimettyjen jäsenten lisäksi myös puolustusministeriön hallintopoliittisen osaston konserniohjausyksikön edustaja kutsutaan kokouksiin, jotta varmistetaan tasa-arvoasioiden huomioon ottaminen koko konsernin ohjauksessa ja ministeriön johtamisprosesseissa. (Emt.)

Toiminnallinen tasa-arvoryhmä on asiantuntijaryhmä, joka voi tehdä suosituksia ja ehdotuksia ydintoiminnoista eli lainsäädännöstä, talousarviosta, tulosohjauksesta, hanketyöstä, strategioista ynnä muista vastaaville virkamiehille, ministeriön johtoryhmille sekä alaiselle hallinnolle. Työryhmän tehtäviin kuuluu myös yhdessä sovittujen tasa-arvotavoitteiden seuraaminen. Toiminnalliseen tasa-arvoon liittyvien asioiden lisäksi ryhmä käsittelee ministeriön henkilöstöpoliittiseen tasa-arvoon sekä yhdenvertaisuuteen liittyvät asiat. (Emt.) Kokonaisvastuu sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta suunnittelun ja ohjauksen prosesseissa on kuitenkin aina johdolla ja vastuvalmistelijoilla. Toiminnallisen tasa-arvoryhmän tehtävänä on tukea ja seurata tätä työtä, ei tehdä sitä kenenkään puolesta. (Sukupuolisilmälasi käytössä 2009, 38.)

Seuraavaksi tarkastellaan tasa-arvoryhmäläisten haastattelujen (kaksi ryhmä- ja kaksi yksilöhaastattelua) perusteella tasa-arvoryhmän roolia sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa ja sen ohjauksessa.

## Mitä tasa-arvoryhmä tekee tai mitä sen pitäisi tehdä?

Tasa-arvoryhmäläisiä pyydettiin pohtimaan, mikä tai mitkä ovat tasa-arvoryhmän keskeiset tehtävät sekä rooli erityisesti sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa. Ryhmän keskeisistä tehtävistä oli monia näkemyksiä: yksi piti yhtä asiaa tärkeimpänä, toinen toista. Mainintoja saivat yleisellä tasolla alaisen hallinnon ohjaaminen toimimaan oikein ja sen varmistaminen, että ohjaus johtaa käytännön toimenpiteisiin, *hyvän sanoman* vieminen eteenpäin ja ylipäätään tiedon levittäminen sekä jatkuvuuden ylläpitäminen tasa-arvotyössä. Konkreettisemmalla tasolla ryhmäläiset katsoivat tehtäväkseen huolehtia, että tulosohjauksessa, toiminta- ja taloussuunnittelussa sekä lainsäädäntö- ja muissa hankkeissa otetaan huomioon sukupuolinäkökulma.

Tasa-arvoryhmäläisillä oli jäsentynyt kuva valtavirtaistamisesta, sen toteuttamisesta, haasteista ja siitä, miksi sitä tehdään. Osa ryhmäläisistä mielsi valtavirtaistamisen tarkoituksen enemmän sitä kautta, että noudatetaan annettuja ohjeita, mutta suurin osa oli pohtinut myös valtavirtaistamisen syvempää tarkoitusta: *Mä näkisin, että se on yksi keino edistää meidän yhtä lainsäädännössä olevaa tehtävää, eli kohdella kansalaisia yhdenvertaisesti ja tasa-arvoisesti.* Valtavirtaistaminen nähtiin myös laatuksymyksenä: *Mä näkisin tän myöskin tällaisen tietojohdantamisen, että tämä on yksi teema,*

josta pyritään tuottamaan lisää tietoa, jotta pystytään suunnittelemaan paremmin ja tekemään ehkä laadukkaampia päätöksiä ja kehittämään toimintoja tulevaisuudessa.

Sukupuolten tasa-arvon ohella yhdenvertaisuuteen liittyvät tasa-arvokysymykset koettiin tärkeiksi, niin henkilöstöpoliittisen kuin toiminnallisenkin tasa-arvon näkökulmasta. Yhdenvertaisuudesta puhumisen koettiin antavan ryhmän toiminnalle myös enemmän arvovaltaa ja legitimitettä: *Kun ihmiset huomaa, että siellä [tasa-arvoryhmässä] ajetaan kaikkien asioita, naisten ja miesten, sotilaat, siviilit, siinä on hyvin paljon eri kerrostumia, mitkä menee tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden alle, niin se varmasti auttaa meitä siinä työssä [...] se ei oo enää semmoista naisten vouhkaamista.* Haastateltavat kokivat, että jos yhdenvertaisuus linkitetään tasa-arvotyöhön, useammalla on siihen tarttumapintaa: *silloin ihmiset kokee, että tästä on mullekin jotain hyötyä.* Erityisesti sotilaiden ja siviilien välinen tasa-arvo koettiin sukupuolten tasa-arvon ohella hallinnonalalle ominaiseksi ja tärkeäksi tasa-arvokysymykseksi, jonka toteutumisesta osalla haastateltavista oli varsin kriittinen näkemys.

Tasa-arvoryhmän työskentelyä rytmittää vuosikello, jonka mukaan kokoukset suunnitellaan: tiettyssä vaiheessa vuotta käsitellään tiettyjä asioita. Siksi kokouksia tulee suhteellisen paljon, noin kahdeksan vuodessa. Osa ryhmän jäsenistä oli sitä mieltä, että kokouksia on liikaa eikä niissä ole aina tarpeeksi asiaa. Osa taas katsoi, että jos asiat halutaan käsitellä siten kuin esimerkiksi hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa vaaditaan, jolloin ryhmässä käsitellään esimerkiksi tulossopimukset ja talousarvioesitykset ja seurataan niissä edistymistä, pitäisi kokouksia olla pikemminkin enemmän kuin vähemmän.

Tasa-arvoryhmän jäsenillä oli myös ajatuksia siitä, miltä osin ryhmän toiminta kaipaa kehittämistä. Koettiin esimerkiksi, että työryhmä keskittyy välillä liikaa *sanamuotoihin ja nippeleihin*, jolloin substanssi saattaa jäädä syrjään. Lisäksi koettiin, että vaikka on tärkeää, että ryhmässä keskustellaan tasa-arvoasioista, täytyisi ne saada myös menemään kokouksista kentälle, työyhteisöjen arkeen. Tämä näyttääkin olevan puolustushallinnon tasa-arvotyön keskeinen haaste: hyvistä suunnitelmista ja asiantuntevasta tasa-arvoryhmästä huolimatta sukupuolinäkökulma ei näy ministeriön asiakirjoissa eikä hanketyössä, mitä käsitellään myöhemmin tässä luvussa.

Osa ryhmäläisistä koki, että vaikka toiminnallinen tasa-arvo on tärkeää, on toiminnallisen tasa-arvon painottaminen johtanut siihen, että henkilöstöpoliittinen tasa-arvo on jossain määrin jäänyt taka-alalle. Henkilöstöpoliittisiin kysymyksiin koettiin kuitenkin olevan eniten kiinnostusta kentällä, työyhteisöissä, kuten eräs haastateltava kuvasi: *Tehdään hirveän kunnianhimoisesti näitä valtavirtaistamishankkeita ja muita, mutta sitten se keskustelu, mitä työkaverit käy, niin kaikki aina kysyy, että eikö siellä taaskaan käyty läpi, ettekö te nyt taaskaan puhuneet näistä palkka-asioista tai uralla etenemisasioista tai palkkaluokka-asioista ja eikö niitä vieläkään avata. Ihmiset on hirveän kiinnostuneita tiettenkin siitä puolesta, mikä koskee heitä itseään.*

Tämä on sikäli yllättävää, että sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista Suomen valtionhallinnossa tarkastelleen selvityksen (2006) mukaan ministeriöissä keskitytään liikaa vain henkilöstöpoliittisten tasa-arvovelvoitteiden täyttämiseen sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen kustannuksella. Selvityksessä todettiin myös, että usean ministeriön tasa-arvoryhmän toiminta keskittyy pitkälti henkilöstöpoliittiseen tasa-arvosuunnitteluun, kun taas muilta osin ministeriöiden sisäisten toimintojen valtavirtaistamista suunnitellaan, toteutetaan ja seurataan vaihtelevasti. Myös ministeriöiden tasa-arvosuunnitelmien to-

dettiin selvityksessä keskittyvän usein pelkästään henkilöstöpoliittisiin kysymyksiin. (Sukupuolinäkökulman... 2006, 32.) On todennäköistä, että ministeriöiden tasa-arvopoliitikan painopiste on muuttunut sitten selvitysvuoden 2006. Nyt näyttää ainakin puolustusministeriön osalta, että sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen korostuminen saattaa jättää henkilöstöpoliittiset tasa-arvokysymykset liian vähälle käsittelylle.

Tasa-arvoryhmä koki myös, että ministeriössä kaikki eivät ole ymmärtäneet tasa-arvoryhmän roolia: että se on ohjata valtavirtaistamista, ei toteuttaa sitä toisten puolesta. Tasa-arvon edistäminen on jokaisen viranhaltijan velvollisuus, tasa-arvoryhmä toimii pikemminkin *herättelijänä* kuin toimeenpanijana: *Meidän toiminnallinen tasa-arvotyöryhmä ei sitä työtä [valtavirtaistamista, sukupuolivaikutusten arviointia] tee, vaan sen tekee se henkilö, jonka vastuulle se asia kuuluu.*

Ryhmä katsoi, että sukupuolinäkökulma on onnistuttu saamaan hyvin mukaan lainsäädäntöhankkeisiin, joissa se on rakennettu mukaan prosessiin. Tällä katsottiin olevan myös eniten vaikutuksia, koska lainsäädännöstä tasa-arvo *valuu arkielämään*. Talousarvion sukupuolivaikutuksilla katsottiin olevan myös paljon merkitystä.

Puolustusministeriössä kansliapäällikkö toimii tasa-arvoryhmän puheenjohtajana. Tätä kaikki pitivät erinomaisena asiana: se antaa viestin, että tasa-arvoa pidetään tärkeänä. Samalla se antaa ryhmälle toimintavaltuuksia sekä mahdollisuuksia kerätä tarvittavaa tietoa. Johdon mukanaolo on tärkeää myös esimerkin vuoksi: *Jos ei johto itse sitoudu, ei myöskään organisaatio toimi sen mukaisesti.*

Tasa-arvoryhmä koki roolinsa suhteessa alaiseen hallintoon niin, että ryhmä antaa *perusteet pääesikunnalle ja puolustusvoimille toimia näissä asioissa niin, että noudatetaan lakia*. Ryhmä koki ohjaussuhteen toimivan hyvin. Puolustusvoimista on usein pyydettykin konkreettista ohjausta, *jotta se menee kerralla oikein, ettei tarvi tehdä kahteen kertaan*. Ryhmä koki myös, että he voivat samalla tukea puolustusvoimien *tasa-arvoihmissä: He voi sanoa, että ministeriöltä tulee määräys, tämä ei ole pelkästään mun päähänpistoni.*

Hallinnonalan vahvuutena tasa-arvoasioissa pidettiin kuuliaisuutta:

*Silloin kun valtio tekee jonkun linjauksen, päätöksen, lainsäädännön, asetuksen, niin kyllä hän se niin on, että tämä hallinnonala on se, joka menee by the book. Eli täällä toteutetaan juuri kuten on sovittu, ja monet muut sitten vähän katsoo, että viitsisikö tuota ja onko tämä tarpeellista ja niin edelleen. Se on meille ihan meidän kriisiajan tehtävistä johtuva tietty ajattelutapa, ja se on hyvä. Siinä mielessä tasa-arvokysymyksen, kun se tuodaan pöydälle, niin sitten se ihan oikeasti otetaan käsittelyyn. Se ei ole asia, jota tyrkätään syrjään.*

Tasa-arvoryhmä on sisäistänyt hyvin sille esimerkiksi hallituksen tasa-arvo-ohjelman kautta määritellyt tehtävät sekä roolinsa tasa-arvoasioiden esillä pitäjänä ja valtavirtaistamisen ohjaajana, jolle ei kuitenkaan kuulu valtavirtaistamisen toimeenpanovelvollisuutta muuten kuin omien virkatehtävien puitteissa. Tasa-arvoryhmäläisillä on myös jäsentynyt ymmärrys valtavirtaistamisesta, sen tarkoituksesta ja tavoitteista. Seuraavaksi tarkastellaan haastattelujen kautta valtavirtaistamisen käytännön haasteita puolustus-hallinnon alalla.



## Valtavirtaistamisen käytännön haasteita

Tasa-arvoryhmäläisillä valtavirtaistamiseen ei liittynyt minkäänlaista mystiikkaa: *Tää on musta hyvin pragmaattista, jalat maassa olevaa työtä*. Ryhmässä kuitenkin tiedostettiin, että valtavirtaistaminen saattaa ryhmän ulkopuolisista tuntua vaikealta asialta:

*Haastehan on se sana [valtavirtaistaminen], se sanahirviö [...] monesti pitää vähän piilottaa joihinkin muihin sanoihin ja muihin tekoihin, jotta ihmiset myös ymmärtää, että mikä se on se tavoite siinä. Ettei se ole sitten vaan, että nyt valtavirtaistetaan valtavirtaistamisen vuoksi, mutta kukaan ei oikein tiedä mitä se tarkoittaa, että tarkoittaako se sitä, että nyt teitä naisia [on] aina joka paikassa.*

Valtavirtaistaminen kuulostaa käsitteenä abstraktilta, ja suurimmalle osalle tätä tutkimusta varten haastatelluista hankkeiden toteuttajista käsite oli vieras. Käsitteiden avaaminen esimerkiksi koulutuksen avulla onkin tärkeää, jotta valtavirtaistaminen tavoitteet ja tarkoitus ymmärretään jo ennen kuin sitä aletaan toteuttaa. Tämä voi myös motivoida valtavirtaistamisen toteuttamiseen.

Ryhmä koki, että valtavirtaistamiseen ja ylipäätään sukupuolten tasa-arvoon suhtautaan ministeriössä positiivisesti, mutta tasa-arvo on asia, joka helposti kiireessä unohtuu tai jää asialistan häntäpäähän:

*Tässä tehdään osin myös semmoista työtä, joka on kaikkien mielestä hyvää ja tarkoituksenmukaista ja järkevää, mutta jos joku toinen asia ajaa tän edelle, niin se varmasti menee edelle. (...) Tämä on asia, jota kukaan ei voi kieltää, etteikö se olisi tavoittelemisen arvoinen, mutta joku on silti hyvin usein tärkeämpi asia.*

*Mä oon aina ihmetellyt, kun joka päivä saa iltapäivälehdessä lukea näistä tasa-arvoasioista, että jokainen tavallinen näistä kaikista lukee, ymmärtää ne ihan hyvin, niin sitten se vaan siinä oman työpöydän ääressä jotenkin unohtuu, että mitähän tämä nyt tarkoittaa, voi voi, en mä nyt keksi mitä. Ja mä tunnistan sen itsestänikin kyllä.*

Tasa-arvokeskustelua Suomessa hallitsee yleinen uskomus, jonka mukaan tasa-arvo on jo suurin piirtein saavutettu. Sukupuoli myös mielletään arkiajattelussa henkilökohtaiseksi ja yksityiseksi asiaksi, joka ei työntekoon vaikuta. (Ylöstalo 2012, Julkunen 2010.) Tällainen sukupuolten tasa-arvoon liittyvä asenneilmasta saattaa olla syynä siihen, että vaikka tasa-arvo koetaan tärkeäksi arvoksi yhteiskunnassamme, ei sen aktiivista edistämistä koeta tarpeelliseksi. Sukupuolen ja oman työn välinen yhteys voi olla myös vaikea hahmottaa. Valtavirtaistaminen ei siis ole mikään helppo asia, vaikka käsitteen saisikin avattua.

Tasa-arvoryhmä koki tärkeäksi saada valtavirtaistamisen *perusprosesseihin sisään, ettei se ole semmoinen lopuksi päälle liimattu tehtävä, ai niin, tämäkin pitää miettiä*. Haasteena on myös se, että ihmiset, jotka eivät ole sisällä valtavirtaistamisessa, eivät välttämättä ymmärrä yhteyttä sukupuolen ja oman työnsä välillä:

*Ymmärrän ihmisiä, kun ne miettii, vaikka noi meidän Venäjä-asiantuntijat, että miten tämä nyt hänen työhönsä [liittyy], että hänhän tekee nämä Venäjä-analyysit, koska ne naisia tai miehiä ja jakaa niitä kaikkia naisille ja miehille, että mitä tässä pitäisi nyt sitten vielä huomioida. Ihmiset kokee sen semmoisena, että mun työ on täysin sellaista, mihin ei liity mitenkään nämä asiat.*

Konkretisointi koettiin myös yhdeksi haasteeksi: *mihin tahansa on helppo kirjoittaa hieno lause, mutta mitä se tarkoittaa käytännössä, että sillä on joku merkitys myös siellä.* Jotta valtavirtaistamisperiaate näkyisi oikeasti myös käytännön työssä, pitäisi pystyä *hieno ajatus ja tärkeä ajatus viemään läpi keskitetysti niin, että siitä saa myös jotain konkreettisia tuloksia.* Ryhmä näkikin tavoitteena, että valtavirtaistaminen olisi *normaali osa tätä arkipäivän valmistelua.* Tasa-arvon eteneminen ei voikaan olla vain tasa-arvoryhmästä kiinni, vaan periaatteessa jokaisella organisaation jäsenellä tulee olla ymmärrys siitä, mitä valtavirtaistaminen on, jotta he voivat sitä työssään soveltaa.

Ryhmä näki, että koulutus auttaisi valtavirtaistamisen ymmärtämisessä, mutta oli myös sitä mieltä, että koulutusta on tarjottu ja siihen osallistuvat lähinnä ne, jotka asiasta muutenkin tietävät. Siksi koulutus pitäisikin integroida esimerkiksi *yhteiseen henkilöistöinfoon* tai muuhun yleiseen koulutukseen, johon mahdollisimman moni osallistuu. Samalla valtavirtaistamista voitaisiin käsitellä nimenomaan oman hallinnonalan kysymyksistä käsin, mikä ei ole yleisissä valtavirtaistamiskoulutuksissa mahdollista. Koulutus mahdollistaisi myös sen, että useampi ymmärtäisi valtavirtaistamisen asiana, joka hyödyttää kaikkia: *Kun tämä toimii tasaveroisesti, niin koko yhteiskunta toimii helpommin kuin aiemmin.* Koulutuksen avulla voidaan myös purkaa stereotyyppioita tasa-arvosta naiskysymyksenä: *Silloin myös miesten on helpompi tämmöisestä perinteisestä roolista hypätä pois ja olla se, joka jää isyysvapaalle ja joka on sairaan lapsen kanssa kotona.*

Ryhmässä kritisoitiin hieman myös valtavirtaistamista tasa-arvotyön strategiana: kun sukupuolivaikutukset on selvitetty, mitä sitten tapahtuu?

Jos ajattelee, että jonkun hallinnonalan jollain toimenpiteellä, jota ollaan suunnittelemassa, on semmoisia vaikutuksia, että nyt tämä vaikuttaa selkeästi toiseen sukupuoleen merkittävän haitallisesti, niin sehän on vaan, että entäs sitten, nyt me tiedetään se, kurja juttu.

Tämä lienee laajemminkin valtavirtaistamisen haaste: vaikka sukupuolivaikutukset selvittäisiin ja toimittaisiin kaikin puolin ohjekirjan mukaan, ei sillä ole merkitystä, jos mitään ei tapahdu käytännössä. Se, ettei käytännössä tapahdu mitään, voi johtua siitä, ettei kentällä ymmärretä, mihin valtavirtaistamisella pyritään. Valtavirtaistamisveloitteen kuuliainen toteuttaminen on turhaa, jos sitä tehdään vain valtavirtaistamisen vuoksi. Valtavirtaistaminen on tasa-arvopolitiikan strategia, ja sillä on merkitystä vain sitä kautta, miten se edistää sukupuolten tasa-arvoa. Jos tämä ymmärrys puuttuu, valtavirtaistaminen voi jäädä sarjaksi toimenpiteitä, joilla ei ole käytännön merkitystä.

Puolustusministeriön tasa-arvoryhmä on osaava ryhmä tasa-arvon ja oman työnsä asiantuntijoita. Heidän näkemyksensä mukaan valtavirtaistamisen kenties suurimmat haasteet ovat sen täytäntöönpanossa: sukupuolinäkökulman kytkemisessä omaan työhön, valtavirtaistamisen ajatuksen ymmärtämisessä ja valtavirtaistamisen toimeenpanossa. Erillisen valtavirtaistamiskoulutuksen lisäksi tarvittaisiin puolustushallinnolle

suunnattua, yleisempään koulutukseen integroitua valtavirtaistamiskoulutusta. Pelkkä koulutus ei kuitenkaan riitä, jos henkilöstö ei koe sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista tärkeäksi.

### 4.3 Valtavirtaistaminen puolustusministeriön hallinnonalan käytännöissä

Tässä luvussa analysoidaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista puolustusministeriön hallinnonalan käytännöissä, hanketyössä. Tarkastelun kohteena on kolme lainsäädäntö-, kehittämis- ja uudistamishanketta: Puolustus- ja turvallisuusteollisuusstrategiatyöryhmä, Asevelvollisuuden yhteiskunnallisia vaikutuksia selvittävä työryhmä sekä Vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain täytäntöönpano ja toimivuus. Aineiston muodostavat hankkeiden asiakirjat (asettamispäätökset, kokouspöytäkirjat, kirjeet, muistiot, loppuraportit jne.) sekä kolmen toteuttajan haastattelut kustakin hankkeesta. Haastateltavina oli sekä puolustusministeriön hallinnonalan että sen ulkopuolisia henkilöitä. Aluksi hankkeet käydään läpi yksitellen, jonka jälkeen esitellään haastattelussa esiin nousseita yleisempiä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen haasteita hanketyössä.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008–2011 (s. 14–15) edellyttää hanketyöltä seuraavaa:

*Kukin ministeriö valtavirtaistaa sukupuolinäkökulman vähintään yhteen ministeriön merkittävistä hankkeista. Hanke raportoi vastaavalle ministerille jo valmisteluvaiheessa, miten se aikoo toimeenpanna ja tukea sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista hankkeen toteutuksessa. Sukupuolinäkökulma kirjataan hankkeen tavoitteisiin ja siitä raportoidaan osana muuta raportointia. Seurantaindikaattorit eritellään sukupuolen mukaan ja tarvittaessa muodostetaan tasa-arvotilannetta seuraavia indikaattoreita. Hankkeen käyttämät ja tuottamat tilastot eritellään ja analysoidaan systemaattisesti sukupuolen mukaan.*

Tämä yksi hanke ei ole tarkasteltavien hankkeiden joukossa. Koska hallituksen tasa-arvo-ohjelma on ikään kuin tavoitetaso, analyysissä tarkastellaan, miltä osin nämä tavoitteet toteutuvat puolustusministeriön hallinnonalan hanketyössä.

Sukupuolinäkökulma oli esillä kahdessa hankkeessa melko hyvin, yhdessä ei ollenkaan. Sukupuolinäkökulma tarkoitti kuitenkin lähes poikkeuksetta naisnäkökulmaa: miehiä ei tarkasteltu sukupuolena tai tasa-arvon näkökulmasta. Valtavirtaistamisveloitetta ei hankkeissa tunnettu kovinkaan hyvin, joitakin yksittäisiä henkilöitä lukuun ottamatta. Siksi sukupuolinäkökulmaa tarkasteltiin harvoin nimenomaan tasa-arvokysymyksenä.

#### **Puolustus- ja turvallisuusteollisuusstrategiatyöryhmä**

Yksi arvioitavista uudistus- ja kehittämissankkeista oli Puolustus- ja turvallisuusteollisuusstrategiatyöryhmä (PLM011:01/2006), jatkossa PUTU. Silloinen puolustusministeri Seppo Kääriäinen asetti 29.11.2006 työryhmän valmistelemaan puolustus- ja turvallisuusteollisuuden tulevaisuutta turvaavan strategian. Työryhmän asettamisen taustalla on Eduskunnan Puolustusvaliokunnan lausuma valtioneuvoston selonteon ”Suomen

turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004” käsittelyn yhteydessä. Tässä lausumassa todettiin: *Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy toimiin erityisen suomalaisen puolustusteollisuuden tulevaisuutta turvaavan strategian linjaamiseksi ja että seuraavaan turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon sisällytetään erillinen osio asiasta.* (Puolustus- ja turvallisuusteollisuusstrategia 2007, 5.) Hankkeen toimikausi oli 23.11.2007–1.7.2007. Tuona aikana työryhmä kokoontui 11 kertaa.

Hanke asetettiin puolustusministeriön resurssipoliittisella osastolla. Strategia tehtiin yhteistyössä eri hallinnonalojen ja teollisuuden kanssa. Työryhmän puheenjohtajana toimi apulaisosastopäällikkö (mies) kauppa- ja teollisuusministeriöstä<sup>4</sup>, varapuheenjohtajana kaupallinen neuvos (mies) puolustusministeriöstä ja sihteerinä neuvotteleva virkamies (nainen) puolustusministeriöstä. Hankkeen asettamispäätöksessä on osin eri nimet kuin loppuraportissa. Ryhmän muita jäseniä olivat loppuraportin mukaan kaksi naista ja viisi miestä, joista kaksi oli Puolustus- ja ilmailuteollisuusyhdistyksen eli PIA ry:n valitsemia edustajia. Näiden lisäksi työryhmän työhön osallistui loppuraportin mukaan majuri (mies) puolustusministeriöstä. Hänet mukaan lukien ryhmässä oli 3 naista ja 8 miestä. Tasa-arvolaki edellyttää, että valtionhallinnon komiteoissa, neuvottelukunnissa, työryhmissä sekä muissa vastaavissa valmistelu-, suunnittelu- ja päätöksentekoeleimissä tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakkin vähintään 40 prosenttia. Siksi puolustusministeriö pyysikin eri tahoja esittämään kutakin paikkaa kohti *mahdollisuuksien mukaan sekä nais- että miesehdokas[ta], josta puolustusministeriö valitsee työryhmän jäsenet.* Kuitenkin vain ulkoministeriö esitti sekä nais- että miesehdokasta; kaikki muut esittivät vain miestä. Perusteluja pelkkien miesten nimeämiselle ei esitetty. Hankkeen asettamispäätöksessä todetaan: *Koska työryhmän jäsenyys perustuu virka-asemaan, eivät kaikki tahot ole kyenneet esittämään sekä nais- että miesehdokasta. Työryhmän kokoonpano ei siten täytä naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain [...] vaatimuksia.* Hankkeiden toteuttajien sukupuolijakaumiin palataan raportissa myöhemmin.

Ryhmästä haastateltiin kolmea henkilöä eri taustaorganisaatioista. Työryhmän tehtävänä oli suunnitella, ohjata ja sovittaa yhteen puolustus- ja turvallisuusteollisuusstrategian toimenpiteitä sekä seurata strategian toteutumista ja raportoida siitä. Haastateltavien mukaan strategiassa oli lyhyen ja pidemmän aikavälin tavoitteita sekä konkreettisia toimenpide-ehdotuksia, joiden toimeenpanossa onnistuttiin vaihtelevasti. Etenkin pidemmän aikavälin tavoitteiden toteuttamista ryhmäläiset pitivät jossain määrin epäonnistuneena.

Ryhmän yhteistyötä haastateltavat pitivät kuitenkin onnistuneena, vaikka mukana oli toimijoita useista taustaorganisaatioista erilaisine työkaluineen ja intresseineen. Teollisuuden edustajien oli haastateltavien arvion mukaan vaikea aluksi ymmärtää ministeriön toimintatapoja, mutta lopulta ryhmän toiminta muuttui *vellovesta keskustelusta ihan konkreettiseen työhön.* Yhteisymmärryksen syntyminen vaati toki erilaisten näkemysten yhteensovittamista, mutta haastateltavien mukaan tässä onnistuttiin lopulta hyvin.

---

4 Kaikkien henkilöiden virkanimikkeet sekä taustaorganisaatiot on laitettu raporttiin siten kuin ne on asiakirja-aineistoihin hankkeen ajankohtana kirjattu.

PUTU oli arvioitavista hankkeista ainoa, jossa sukupuolinäkökulma ei ollut missään vaiheessa millään tavalla esillä. Puolustus- ja turvallisuusalalla toimii hyvin vähän naisia, mikä on haastateltavien mukaan yksi syy sille, että sukupuolinäkökulma ei noussut edes esille. Toinen syy on, ettei sukupuolella nähty olevan mitään tekemistä PUTU-teollisuuden kanssa. Kuten yksi haastateltavista sanoi: *Puolustushankinnoissa tai puolustusvälineiteollisuuden strategiassa ei kyllä ole sukupuolella merkitystä. Se on hankkeena sellainen, että se ei koske henkilöitä vaan se koskee tuotantoa ja puolustusjärjestelmiä.*

Sukupuolinäkökulma oli haastateltaville yhtä lukuun ottamatta vieras, etenkin ministeriöiden ulkopuolisille. Yksi haastateltavista tunsivatavirtaistamisvelvoitteen hyvin, mutta hänenkin oli tässä nimenomaisessa hankkeessa vaikea nähdä yhteyttä sukupuolikysymyksiin. Ainoan kytkennän strategian ja sukupuolen välille hän löysi siitä, että *mikä on hyväksi tälle alalle on hyväksi tällä alalla toimiville naisille ja miehille.* Puolustus- ja turvallisuusteollisuutta tuntemattoman tutkijan on vaikea pelkkien asiakirjojen perusteella arvioida, missä määrin sukupuolinäkökulma olisi ollut syytä ottaa mukaan. Puolustus- ja turvallisuuskysymykset sitoo sukupuolinäkökulmaan ainakin se, että PUTU-teollisuudessa työskentelee naisia ja miehiä. On kuitenkin vaikea sanoa, olisiko sukupuolinäkökulman mukaan ottamisessa hankkeeseen ollut merkitystä. Hankkeen arvioiti kuitenkin osoitti, että sukupuolinäkökulma on hanketyössä vieras eivätkä hankkeiden toteuttajat yleensä ottaen ole kovinkaan hyvin perillä tasa-arvolain velvoitteista, sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta tai siitä, mistä apua voi saada näihin kysymyksiin. Tähän palataan vielä hankkeiden esittelyjen jälkeen.

### Asevelvollisuuden yhteiskunnallisia vaikutuksia selvittävä työryhmä

Toinen arvioitava uudistus- ja kehittämishanke oli Asevelvollisuuden yhteiskunnallisia vaikutuksia selvittävä työryhmä (PLM006:00/2009). Hankkeen toimikausi oli 31.8.2009–1.10.2010. Hanke asetettiin puolustusministeriön hallintopoliittisella osastolla. Työryhmän tehtävänä oli selvittää yleisen asevelvollisuuden toimivuuden turvaaminen ja järjestelmän yhteiskunnalliset vaikutukset.

Työryhmän perustaminen sai lähtölaukauksen valtioneuvoston selonteosta ”Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009”, jossa todetaan: *Selvitykset asevelvollisuuden laajemmista yhteiskunnallisista vaikutuksista, asevelvollisuuden toimivuuden turvaamisesta ja siviilipalvelusjärjestelmän kehittämisestä laaditaan viipymättä.* Ryhmän tehtävänä oli yhteiskunnan näkökulmasta arvioida järjestelmän toimivuuden turvaamiseen vaikuttavia kehityskulkuja sekä arvioida järjestelmän yhteiskunnallista vaikuttavuutta nyt ja tulevaisuudessa (Suomalainen asevelvollisuus 2010, 1). Ryhmän tavoitteena oli pohtia asevelvollisuutta puolueettomasti eri näkökulmista. Luultavasti juuri siksi ryhmä muodostettiin pääasiassa puolustushallinnon ulkopuolisista henkilöistä.

Keskeinen kysymys oli, tarvitaanko asevelvollisuutta lainkaan vai tulisiko Suomen siirtyä monen muun maan tavoin ammattiarmeijaan. Ryhmässä tarkasteltiin myös liittoutumisen vaikutuksia Suomen puolustamiselle. Pohdinnan ja eri selvitysten kautta ryhmä päätyi kuitenkin siihen, että asevelvollisuus on Suomelle paras ratkaisu. Sen tueksi ryhmä etsi sellaisia kehittämiskohteita, joita parantamalla asevelvollisuus olisi parempi puolustuskyvyn, yhteiskunnan sekä yksilön motivaation kannalta, ja jotka esiin nostamalla taattaisiin asevelvollisuuden yhteiskunnallinen arvostus, houkuttelevuus ja kilpailukyky. (Emt., 5.)

Työryhmä kokoontui 12 kertaa. Varsinaisten kokousten lisäksi ryhmä perehtyi asevelvollisuuteen erilaisissa tapahtumissa, kuten kutsunnoissa ja naisten valintatilaisuudessa. Ryhmä teetti myös työnsä tueksi joitakin selvityksiä tai tutkimuksia sekä keräsi kansalaisten mielipiteitä [www.oikeusvaivelvollisuus.fi](http://www.oikeusvaivelvollisuus.fi) -internetsivustolla.

Puolustusministeri asetti työryhmän, jonka puheenjohtajaksi kutsuttiin F-Securen hallituksen puheenjohtaja (mies), joka valitsi ryhmään jäsenet. Ryhmän jäseniä olivat johtaja (mies), toimitusjohtaja (mies), toimitusjohtaja (mies), oikeustieteen kandidaatti (nainen), tutkija (nainen), toimitusjohtaja (mies) ja asianajaja (nainen). Ryhmän pysyvänä asiantuntijana toimi kenraalimajuri (mies) sekä sihteerinä everstiluutnantti (mies). Ryhmän kokoonpano oli siinä mielessä poikkeuksellinen, että kaikki sihteerinä ja pysyvää asiantuntijaa lukuun ottamatta olivat puolustushallinnon ulkopuolelta. Ryhmässä oli mukana liike-elämän edustajia ja asepalveluksen kanssa tavalla tai toisella tekemisissä olevia henkilöitä.

Työryhmän jäsenistä 3 oli naisia ja 7 miehiä. Esittelyssä ministerille todetaan, että selvitysryhmän *varsinaisista jäsenistä* 37,5 prosenttia on naisia, ja että *selvitysryhmän erityisluonteesta johtuu, että naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain [...] kiintiöperiaatteen vaatimusta ei voida täysimääräisesti täyttää*. Lähellä kiintiösäädöksen edellyttämää 40 prosenttia oleva prosenttiluku 37,5 saadaan kuitenkin vain, mikäli ryhmän kokoonpanoon ei lasketa mukaan puheenjohtajaa ja sihteerinä tai pysyvää asiantuntijaa. Koska he kuitenkin selvästi olivat läsnä työryhmässä koko sen toiminnan ajan esimerkiksi kokouspöytäkirjojen mukaan, on naisten todenmukaisempi osuus ryhmän jäsenistä 30 prosenttia. Asiakirjassa ei myöskään tarkemmin määritellä, mitä ryhmän erityisluonteella tarkoitetaan, jonka vuoksi kiintiöperiaatteen vaatimusta ei voida täyttää. Koska kyseessä on puolustushallinnon ulkopuolinen ryhmä, jonka jäsenet tulevat hyvin erilaisista tehtävistä, tuntuu epäuskottavalta, ettei koko yhteiskunnasta löytynyt neljää tarpeeksi pätevää naista esimerkiksi kansalaisjärjestöistä pohtimaan asevelvollisuusjärjestelmän yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Työryhmän tueksi perustettiin lisäksi 29.10.2009 neuvottelukunta, jonka tehtävänä oli seurata selvitysryhmän työtä, pitää omat viiteryhmänsä tietoisina työn etenemisestä sekä antaa rakentavaa palautetta selvitysryhmän työstä. Neuvottelukunta kokoontui neljä kertaa. Sen jäsenistä 13 oli miehiä ja 8 naisia, vaikka tässäkin tapauksessa eri tahoja pyydettiin tasa-arvolakiin vedoten nimeämään sekä nais- että miesehdokas paikkaa kohden. Osa tekikin näin, ja silloin nainen tuli yleensä valituksi. Suurin osa esitti kuitenkin vain miestä. Jotkut tahot esittivät sekä naista että miestä, mutta esitykseen kirjattiin erikseen, että miesehdokas on ensisijainen ehdokas. Esimerkiksi Vasemmistoliitto kirjoitti, että mikäli tasa-arvosyistä muutetaan Vasemmistoliiton esitysjärjestystä (mies ensisijainen ehdokas), pyydetään ottamaan yhteyttä puoluesihteerin. Kaksi puolueista ehdotti pelkästään naista. Nais- tai miesjärjestöjen kohdalla on ymmärrettävää, että asetetaan vain nais- tai miesehdokas, mutta näin tekivät myös muut, esimerkiksi ministeriöt ja puolueet, usein ilman perusteluja. Ryhmien kokoonpano voi olla tasa-arvonäkökulmasta pieni asia, mutta sillä on symbolista merkitystä sen kannalta, kuinka tärkeäksi tasa-arvolaki ja sen noudattaminen koetaan. Miten voidaan vaatia lain noudattamista muulta yhteiskunnalta, jos edes ministeriöt ja puolueet eivät sitä noudata?

Tämän ja kahden muun arvioidun hankkeen perusteella näyttääkin siltä, että puolustusministeriön hankkeissa ei tosissaan yritetä täyttää tasa-arvolain kiintiösäädöstä, ja perustelut sen täyttämättä jättämiselle hyväksytään, vaikka ne olisivat mielivaltaisia. Samalla se antaa viestin, ettei tasa-arvolakia tai sen noudattamista koeta tärkeäksi ainaakaan tältä osin. Tämä ei koske vain puolustusministeriötä, vaan sama toistui useimmissa ministeriöissä silloin, kun ne esittivät jäsentä johonkin tutkimuksen kohteena olevista työryhmistä.

Tutkimusta varten haastateltiin työryhmän kolmea jäsentä. Jokaisen mukaan sukupuolinäkökulma oli mukana hankkeessa alusta loppuun sitä kautta, että naisten vapaaehtoisen asepalveluksen asema ja kehittäminen oli yksi hankkeen teemoista. Tämä näkökulma on esillä myös ryhmän raportissa (2010). Sukupuolinäkökulma ei kuitenkaan ollut hankkeessa esillä tasa-arvosyistä tai valtavirtaistamisvelvoitteen takia, vaan siksi, että se koettiin tärkeäksi hankkeen sisällön kannalta, kuten eräs haastateltavista sanoo: *Ei sitä siinä tilanteessa ajateltu, että se [naisnäkökulma] jotenkin olisi tasa-arvosyistä tai muuten, vaan että ilman muuta, koska naisiakin on suorittamassa vapaaehtoisesti varusmiespalvelusta, vaikka he eivät ole asevelvollisia, niin me otetaan ilman muuta huomioon.*

Sukupuolinäkökulma, tai oikeastaan tässä tapauksessa naisnäkökulma, oli mukana työryhmän keskusteluissa ja raportissa ennen kaikkea naisten osallistumismahdollisuuksien kautta. Raportissa **naisnäkökulma on** esillä monessa kohdassa, ja sille oli varattu myös oma luku 3.3 *Naisten osallistuminen*. Ryhmä totesi, että asepalveluksen tulee edelleen olla naisille vapaaehtoinen ja että kaikilla palveluskelpoisilla miehillä ja naisilla tulee olla oikeus suorittaa varusmiespalvelus. Joukkotuotannon takia varusmiesten lukumäärää ei kuitenkaan tarvitse lisätä. Naisille jaettava informaatio oli todettu ryhmän selvietyksissä vähäiseksi, vaikeasti löydettäväksi ja osin vanhentuneeksi, minkä vuoksi ryhmä esitti, että naisille jaettava informaatiota olisi parannettava. Ryhmällä oli tähän myös hyviä ja konkreettisia parannusehdotuksia. Ryhmä esimerkiksi esitti, että kutsuntatilaisuudessa varusmiespalveluksen suorittanut nainen antaisi naisille käytännön vinkkejä. (Suomalainen asevelvollisuus 2010, 9, 47–50.) Samoihin asioihin kiinnitettiin huomiota myös tutkimuksessa varusnaisten kokemuksista (Leinonen, Nikkanen & Otonkorpi-Lehtoranta 2012, 22–29.)

Lisäksi ryhmä kiinnitti huomiota siihen, että käydyissä keskusteluissa viranomaiset toivoivat naisia lisää poliisiin, rajavartiolaitokseen ja kriisinhallintaan. Koska naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittaminen lisää todennäköisyyttä hakeutua näihin tehtäviin ja on rajavartiolaitoksessa jopa edellytys, olisi naisten vapaaehtoisen asepalveluksen yleistymisellä myös selkeitä myönteisiä vaikutuksia viranomaisten näkökulmasta. (Emt., 48.) Myös tasa-arvopolitiikan tavoitteena on jo pitkään ollut töiden sukupuolen mukaisen eriytymisen eli segregaatian purkaminen. Raportissa ei kuitenkaan oteta kantaa naisten määrän lisäämiseen erityisesti segregaatian purkamisen näkökulmasta.

Se, että asevelvollisuus on asia, joka on miehille pakollinen ja naisille vapaaehtoinen ei tullut tasa-arvokysymyksenä juurikaan esiin asiakirjoissa tai haastatteluissa - tosin kaksi haastateltavaa mainitsi sen ohimennen. Vaikka naiskysymys ei kenenkään mukaan aiheuttanut erityisiä kiistoja ryhmässä, on naisten ja varusmiespalveluksen suhde silti selvästi problemaattinen: *Me tässä työryhmässä toivottiin, ja todettiin myöskin, että viranomaiset toivoi, että naisten määrää lisättäisiin poliisissa, rajavartiolaitoksessa, krii-*

*sinhallinnassa, ja se tarkoittaa, että myöskin vapaaehtoiseen palvelukseen pitäisi ehkä pikkuisen enemmän saada. Mutta toisaalta siinä on taas se paradoksi, että laki ei velvoita, ja toisaalta sitten taas puolustusvoimien sodanajan joukot ei vaadi.* Toinen haastateltava sanoo: *Me [...] oltiin aika hämmentyneitä siitä tilanteesta, että halutaan retorisesti lisää naisia sinne, mutta sitten ei haluta lisää naisia varusmiespalvelukseen. [...] Niin kauan sä et voi sinne kriisinhallintaan saada yhtään enempää [naisia], ennen kuin sä otat sinne varusmiespalvelukseen lisää.* Haastatteluissa esiin nousseet ristiriitaiset näkemykset kertovatkin siitä, että sukupuoleen liittyy monenlaisia näkemyksiä puolustushallinnossa. Jos sukupuolinäkökulma valtavirtaistetaan hanketyöhön tasa-arvon edistämiseksi, pitäisi hankkeissa käydä myös keskustelua siitä, mitä on se tasa-arvo, mihin valtavirtaistamisella pyritään.

Ryhmän työskentelyssä naisnäkökulman selvittäminen ja esillä pitäminen laitettiin ryhmän kolmen naisjäsenen vastuulle, mikä selviää sekä haastatteluista että ryhmän kokouspöytäkirjoista. Vaikka ryhmässä ei haastateltavien mukaan ollut selkeää roolijakoa, olivat naiset joidenkin haastateltavien mukaan ryhmässä edustamassa ”naisnäkökulmaa”. Tämä ei tarkoita välttämättä sitä, että naiset olisi haluttu vastuuttaa yksin sukupuolinäkökulman esillä pitämisestä, vaan kyse voi olla myös jonkinlaisesta korrektiudesta tai herrasmieskulttuurista, mikä käy ilmi yhden haastateltavan puheenvuorosta: *Vaikka työryhmän miesjäsenet oli mun mielestä erittäin innokkaita tätä naisnäkökulmaa pitämään esillä, niin he koki ehkä mun mielestä itse, että he ei pysty sitä samalla tavalla tuomaan välttämättä, että naisia tarvitaan tuomaan sitä. Koska mies ei nyt kuitenkaan voi katsoa maailmaa naisen silmin.* Naiset kokivat myös tullessa hyvin kuulluiksi ryhmässä.

Kun sukupuolinäkökulma valtavirtaistetaan hanketyöhön, on syytä muistaa, ettei naisnäkökulma ole asiantuntijanäkökulma valtavirtaistamiseen. Yhden tai kolmen naisen ei myöskään voi edellyttää edustavan koko naissukupuolta. Naissukupuoli ei takaa sukupuolitietäjyyttä, eli ymmärrystä sukupuolen yhteiskunnallisesta merkityksestä ja siihen liittyvistä valtasuhteista, eikä yksittäisellä naisella ole myöskään välttämättä sen enempää kokemusta erilaisten naisten elämäntilanteista kuin yksittäisellä miehellä. Naiset voivat olla sukupuolten epätasa-arvolle sokeita siinä missä miehetkin, vaikkakin miehet uskovat tutkimusten mukaan (esim. Nieminen 2008, 14–15) naisia useammin tasa-arvon toteutuneen. On myös ongelmallista, jos sukupuoli- tai tasa-arvokysymykset mielletään ”naisasiaksi” ja annetaan naisten vastuulle. Silloin miehet sukupuolena jäävät huomioimatta eikä miehiä vastuuteta tasa-arvon edistämiseen.

Hankkeessa ei tehty sukupuolivaikutusten arviointia, vaikka sen tarve oli ilmeinen. Sukupuolinäkökulma oli naisnäkökulmana hyvin esillä hankkeessa, mutta systemaattinen sukupuolivaikutusten arviointi olisi voinut auttaa näkemään myös miehet sukupuolena, sekä tarkastelemaan sukupuolikysymyksiä tasa-arvonäkökulmasta. Raportissa olisi voitu tarkastella selkeämmin sukupuolivaikutusten arvioinnin kautta esimerkiksi varusmiespalveluksen terveydellisiä vaikutuksia, niin positiivisia (esim. fyysinen kunto paranee) kuin negatiivisiakin (esim. tupakointi lisääntyy) nimenomaan sukupuoli- ja tasa-arvokysymyksenä. Miesten ja naisten väliset terveyserot ovat olleet myös tasa-arvopolitiikan asialistalla (Julkunen 2012, 39–40), joten niiden tarkastelu tasa-arvonäkökulmasta olisi ollut perusteltua.



Sukupuolinäkökulma hankkeissa vailla pyrkimystä sukupuolten tasa-arvon edistämiseen saattaa jopa lisätä sukupuolten välistä eriarvoisuutta. Hyvä tarkoitus ei takaa tasa-arvon kannalta hyviä lopputuloksia. Esimerkkinä tästä on, että naisten määrän lisäämistä perusteltiin selvitysryhmän työssä ja raportissa sillä, että *erilaisuus lisää organisaation vahvuutta*. Raportissa todetaan myös: *Naisten lukumäärän lisäämisellä voisi olla myönteisiä vaikutuksia puolustusvoimien kulttuuriinkin. Varusmiesten tasolla kulttuurimuutos edesauttaa ja tehokkuutta lisää myös se, että vapaaehtoisen palveluksen suorittaneet naiset yrittävät parhaansa, jotta pärjäisivät miesten joukossa ja miehet puolestaan yrittävät, jotta naiset eivät olisi parempia*. (Suomalainen asevelvollisuus 2010, s. 48.) Lähtökohta, jossa naiset ja miehet asetetaan vastakkain, ei kuitenkaan ole välttämättä kovin antoisa varusnaisten kannalta, jotka muutenkin kärsivät ulkopuolisuuden kokemuksesta (ks. Leinonen, Nikkanen & Otonkorpi-Lehtoranta 2012, 22–25). Sukupuolinäkökulman esillä pitämisen lisäksi valtavirtaistamisessa olisikin tärkeää ymmärtää organisaation nykytilanne ja erityispiirteet sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta.

Toinen esimerkki tasa-arvo-ongelmista, joita sukupuolinäkökulman esillä pitäminen muusta kuin tasa-arvonäkökulmasta voi aiheuttaa, on raportissa miesten motivoiminen varusmiespalveluksen suorittamiseen vahvistamalla varusmiespalveluksen ja opintojen tai työelämän yhteyttä. Raportissa todetaan, että *varusmiespalvelus hidastaa jonkin verran nuorten miesten opintoja, lykkää opintojen aloittamista tai vähentää aktiivista työ-säoloaika* (88). Tästä huolimatta naiset, jotka pääsääntöisesti eivät suorita varusmiespalvelusta, saavat keskimäärin pienempää palkkaa, työskentelevät miehiä harvemmin johtavissa asemissa ja ovat tutkimusten mukaan muutenkin monin tavoin altavastaajan asemassa työelämässä suhteessa miehiin (esim. Julkunen 2010). Asevelvollisuusryhmän raportissa esitellyt keinot, joilla varusmiespalveluksesta pyritään saamaan hyötyä opinnoissa ja työelämässä saattaa siis kyllä motivoida miehiä ja joitakin naisia suorittamaan varusmiespalveluksen, mutta varusmiespalveluksen hyötyjen korostaminen työnantajille saattaa eriarvoistaa naisia ja miehiä entisestään työelämässä. Tämä on yksi asia, mikä hankkeen sukupuolivaikutusten arvioinnilla olisi voitu havaita ja pohtia uudelleen.

Asevelvollisuusryhmän työssä sukupuolinäkökulma tuli siis esiin, mutta lähinnä naisnäkökulmana, eikä pohdintaan liittynyt tasa-arvonäkökulmaa kovinkaan vahvasti. Vaikka raportti käsitteli suurelta osin miehiä, ei miehiä tarkasteltu sukupuolena. Asevelvollisuusryhmän raportti tuo kuitenkin ilahduttavalla tavalla esiin miesten moninaisuuden käsitellessään esimerkiksi maahanmuuttajamiesten kotoutumista, (nuorten) miesten syrjäytymistä, isyyttä sekä miesten terveyseroja. Näin tehdään näkyväksi se, etteivät miehet ole yhtenäinen ryhmä, vaan myös miesten kesken on eroja, joiden kautta syntyy erilaisia miehiä koskevia tasa-arvo-ongelmia. Sukupuolinäkökulman systemaattisempi mukaan ottaminen mahdollistaisi näiden tarkastelun nimenomaan tasa-arvo-ongelmina, joita miesnäkökulmasta tarkastellaan valitettavan harvoin<sup>5</sup>.

---

5 Poikkeuksena esimerkiksi Minna Leinosen, Risto Nikkasen ja Katri Otonkorpi-Lehtorannan tutkimus (2012), jossa tarkastellaan erilaisista etnisistä taustoista tulevien varusmiesten kokemuksia eriarvoisesta kohtelusta ja kiusaamisesta (s. 62–66).

## Vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain täytäntöönpano ja toimivuus

Vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain täytäntöönpano ja toimivuus (PLM013:00/2008) valittiin aineistoon edustamaan lainsäädäntöhanketta. Hankkeen toimintakausi oli 1.11.2008–31.12.2009. Hanke asetettiin puolustusministeriön hallintopoliittisella osastolla. Hankkeen tehtävänä oli selvittää, miten vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain täytäntöönpano on lähtenyt käyntiin ja onko täytäntöönpanossa ilmennyt seikkoja, jotka edellyttäisivät lainmuutoksia.

Hyväksyessään esityksen laiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta eduskunta edellytti, että puolustusministeriö antaa vuoden 2009 aikana selvityksen eduskunnan puolustusvaliokunnalle vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain täytäntöönpanosta ja toimivuudesta. Lain myötä Maanpuolustuskoulutusyhdistys (MPK) muutettiin julkisoikeudelliseksi yhdistykseksi, joka voi järjestää muun koulutustarjontansa lisäksi sotilaallista koulutusta puolustusvoimien tilaamana. Lisäksi laissa parannettiin naisten ja myös asepalvelusta suorittamattomien miesten mahdollisuuksia osallistua vapaaehtoiseen maanpuolustukseen. (Vapaaehtoisesta... 2009, 3, 6.)

Puolustusvaliokunta piti tärkeänä vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettua lakia koskevassa mietinnössään, että varusmiespalvelusta suorittamattomien miesten ja vapaaehtoista asepalvelusta käymättömien naisten mahdolliseen käyttöön puolustusvoimien antamissa virka-aputehtävissä suhtaudutaan myönteisesti. Valiokunta piti tärkeänä myös sitä, että naisjärjestöt pääsevät vaikuttamaan vapaaehtoisen maanpuolustustyön suunnitteluun. (Emt., 6.)

Puolustusministeriö pyysi lokakuussa 2008 eri tahoilta lausuntoa vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain ja sen nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta ja toimivuudesta. Lausunnonantajia pyydettiin ottamaan kantaa lain käytännön vaikutuksiin ja esittämään säädöksiin mahdollisia muutosehdotuksia. Lausuntoa pyydettiin 55 ja saatiin 29 eri taholta, joiden joukossa naisjärjestöt olivat hyvin edustettuina. Lausuntopyyntöissä pyydettiin kiinnittämään erityistä huomiota mm. naisten osallistumiseen vapaaehtoiisiin harjoituksiin ja virka-aputehtäviin. (Emt., 9.)

Hankkeella oli asettamispäätöksen mukaan neljä vastuuhenkilöä, joista kolme oli miehiä (lainsäädäntöjohtaja, henkilöstöjohtaja ja vanhempi osastoesiupseeri) sekä yksi nainen (vanhempi hallitussihteeri). Hankkeeseen osallistui kuitenkin kokousmuistioiden mukaan useita henkilöitä puolustusministeriöstä, pääesikunnasta ja Maanpuolustuskoulutusyhdistyksestä. Tutkimusta varten haastateltiin kolmea hankkeen toteuttajaa.

Kaikkien haastateltavien mukaan sukupuolinäkökulma oli mukana hankkeen alusta loppuun lähinnä naisten osallistumismahdollisuuksien esillä pitämisen muodossa. Haastateltavat kokivat, että kaikki hankkeen toteuttajat olivat yhtä mieltä sukupuolinäkökulman tärkeydestä, eikä sitä tarvinnut erityisemmin perustella kenellekään. Vaikka lakiin ei tullutkaan muutoksia, haastateltavat kokivat tärkeäksi jo sen, että sukupuolinäkökulmaa on pidetty esillä ja että se on dokumentoitu hankeasiakirjoihin.

Vaikka yhteistyössä ei kitkaa sukupuolinäkökulman osalta ollutkaan, kertoo yksi haastateltavista samantapaisesta ristiriidasta kuin asevelvollisuusryhmässäkin tuli esiin: lain perusteella naisten osallistumismahdollisuudet vapaaehtoiseen maanpuolustukseen pitäisi taata, vaikka puolustusvoimilla ei jää *koulutusvajetta*, kun he kouluttavat jo *koko miesaineksen*. *Siinä oli vähän semmoinen ristiriita, että hyvä, että mahdollisuus on ole-*

*massa, mutta onko siihen ihan aidosti tarvetta, ja sitä ehkä yritettiin sovittaa, että mitä siitä lausutaan.*

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksessä on pyritty antamaan koulutusta *sukupuolineutraalisti*. MPK:ssa on perustettu myös erillinen työryhmä kehittämään naisten osallistumismahdollisuuksia. Sukupuolineutraalin lähestymistavan lisäksi on pyritty etsimään naisia kiinnostavia koulutusaiheita, kuten arjen turvallisuuskysymyksiin liittyvää koulutusta, koska sukupuolineutraalin lähestymistavan koettiin kuitenkin mielikuvien tasolla vetoavan enemmän miehiin kuin naisiin. Yhdistyksessä on koettu, että kun laissa on erikseen nostettu esiin naisten mahdollisuus saada koulutusta, on MPK:n tehtävä yrittää löytää kiinnostavia koulutuskohteita naisille.

Selvityksen yhteydessä ei lopulta puolustusministeriön käsityksen mukaan ilmennyt sellaisia vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain soveltamiseen tai sisältöön liittyviä erityisiä ongelmia, jotka antaisivat aiheita lain muuttamiseen (Vapaaehtoisesta... 2009, 4). Hankkeessa otettiin mukaan sukupuolinäkökulma naisnäkökulmana koko hankkeen ajan: lausuntopyyntöissä, lausunnonantajien valinnassa sekä selvityksessä, jossa on myös luku 3.6 *Naisten osallistuminen*. Luvussa tarkastellaan, miten laki on onnistunut tavoitteissaan parantaa naisten mahdollisuuksia osallistua vapaaehtoiseen maanpuolustukseen. Useat lausunnonantajat, myös muut kuin naisjärjestöt, kiinnittivät pyynnön mukaisesti huomiota tähän kysymykseen, mikä selviää lausuntoyhteenvedon luvusta 7. *Naisten ja ei-asevelvollisten osallistumismahdollisuudet*, johon on koottu tätä aiheita koskevat lausunnot. Lausunnoissa tuotiin esiin joitakin lain sisältämiä epäkohtia varusmiespalvelusta suorittamattomien naisten näkökulmasta, kuten että lain voimaantulon jälkeen naisten mahdollisuus osallistua ammuntoihin on vähentynyt. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että naisten saattaa olla työnantajien asenteiden vuoksi vaikea saada työaikajoustoja voidakseen osallistua vapaaehtoiseen harjoitukseen tai vapaaehtoiseen maanpuolustukseen liittyviin luottamustoimiin. Raportissa pohdittiin myös keinoja naisten kannustamiseen osallistumaan vapaaehtoiseen maanpuolustukseen, esimerkiksi palkallisen vapaan muodossa. (Emt., 15–16.)

Tasa-arvoasian neuvottelukunta (TANE) totesi omassa lausunnossaan, että huomiota tulee kiinnittää laajempiin tasa-arvoa ja maanpuolustusta koskeviin haasteisiin. *Samalla kun naisten ja miesten tasavertaiset mahdollisuudet vapaaehtoiseen maanpuolustustoimintaan tulee taata laissa entistä paremmin, vapaaehtoisen toiminnan vahvistuminen maanpuolustuksen kentässä vaatii kriittistä huomiota. Valtion tehtävien siirtyminen yhä laajemmin ns. kolmannen sektorin vastuulle myös maanpuolustussektorilla aiheuttaa erilaisia seurauksia eri nais- ja miesryhmille ja sukupuolten välisille valtasuhteille.* TANE toteaaakin, että maanpuolustusta koskevan lainsäädännön viimeaikaiset muutokset edellyttävät lakikohtaisen tarkastelun lisäksi kokonaisvaltaista sukupuolivaikutusten arviointia. Selvityksessä todetaan, että *puolustusministeriö pitää arvioinnin tekemistä tarpeellisena, mutta arvioinnin toteutusajankohta on toistaiseksi avoin.* (Vapaaehtoisesta... 2009, 16–17.) Tällaiset pidetään tarpeellisena -tyyppiset ilmaisut ovat siitä hankalia, että niillä voidaan periaatteessa kannattaa jotakin asiaa ja olla silti tekemättä mitään. Valtavirtaistamisen toteutumisen kannalta konkretia on oleellista. Asiakirjoihin tulisivin kirjata, kuka tekee, mitä tekee ja millä aikataululla, jotta tavoitteet toteutuisivat.

Sukupuolivaikutusten arvioinnista tuli haastatteluisissa ristiriitaista tietoa. Yksi haastateltavista oli sitä mieltä, että se tehtiin. Toinen haastateltava puolestaan kertoi, että se

jäi tekemättä, koska sitomattomia määrärajoja oli leikattu juuri tuona aikana, eikä sillä hetkellä ollut mahdollista toteuttaa selvitystä. Hankkeen asiakirjoista ei myöskään löytynyt mitään sukupuolivaikutusten arvioinnin toteuttamiseen viittaavaa. Kuten tasa-arvoryhmäläistenkin haastatteluista ilmeni, tasa-arvo näyttää olevan puolustushallinnossa asia, joka sinänsä koetaan tärkeäksi, mutta tasa-arvon edistymisen edellyttämät toimenpiteet jäävät kuitenkin käytännössä usein toteuttamatta. Sukupuolivaikutusten arvioinnille ja muille tasa-arvon edistämisen kannalta tärkeille toimenpiteille tulisivikin varata riittävästi aikaa ja muita resursseja, ja siihen pitäisi myös selkeästi velvoittaa. Tässä johdon rooli on tärkeä.

Sukupuolinäkökulma oli mukana hankkeen alusta loppuun nimenomaan naisnäkökulmana. Hanke osoitti, että kun sukupuolinäkökulmaa pidetään esillä kaikissa asiakirjoissa ja lausuntopyyntöissä ja aktivoidaan sekä naisia että miehiä osallistumaan, saadaan sukupuolinäkökulma aidosti mukaan.

## Yleisiä huomioita sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta hanketyössä

### Sukupuolinäkökulma = naisnäkökulma?

Jos sukupuolinäkökulma oli esillä hankkeissa, oli kyseessä aina naisnäkökulma. Sellaista pohdintaa ei ollut, jossa tarkasteltaisiin jonkin asian vaikutusta miehiin tasa-arvonäkökulmasta. Eräs haastateltavakin oli kiinnittänyt tähän asiaan huomiota: *Ärsyttää se, että jos katsoo tutkimuksia, niin naisista armeijassa on tehty graduja ja miehistä ei ole tehty juuri mitään, että tavallaan nainen on sukupuoli, mutta mies ei ole mitään.*

Kun sukupuolinäkökulma miellettiin naisnäkökulmaksi, ei sillä nähty välttämättä yhteyttä puolustushallinnon hankkeisiin, jotka usein kohdistuivat pääasiassa miehiin tai miehisiin pidettyihin asioihin: *Se hanke on teollisuuspoliittinen, eihän semmoiseen voi edes kytkeä sukupuoliasiaa. Se on eri, jos puhutaan parturi-kampaajien...* Sukupuolinäkökulman ja oman työn välisen yhteyden hahmottamista siis vaikeuttaa se, jos sukupuoli ymmärretään pelkästään naissukupuolena.

Sukupuolinäkökulma naisnäkökulmana tuli esiin myös ymmärryksessä valtavirtaistamisesta ja siitä, mitä sillä tavoitellaan: osa haastateltavista mielsi sukupuolinäkökulman vain sitä kautta, montako naista ryhmässä on. Useampi haastateltava, sekä puolustushallinnosta että sen ulkopuolelta, vastasi kysymykseen, oliko sukupuolinäkökulma hankkeessa mukana, että hankkeen toteuttajat pyrittiin valitsemaan siten, että 40 prosenttia olisi naisia. Sukupuolinäkökulmaa hankkeen sisältöjen näkökulmasta pohdittiin selvästi harvemmin. Kiintiösäädös näyttää siis olevan niitä harvoja asioita, jotka tasa-arvolainsäädännöstä muistetaan, joskin sitä harvoin noudatetaan, kuten hankeasiakirjojen analyysistä kävi ilmi. Selitykseksi haastateltavat tarjosivat sitä, että osaavia naisia ei löytynyt. Yksi haastateltavista oli sitä mieltä, että yksi tai kaksi oikein valittua naista voi täyttää koko kiintiön: *Koska nämä naiset edustavat [...] korkeata asiantuntijatasoa, niiden panos tässä työryhmässä oli selvästi enemmän kuin mitä heidän prosenttiosuutensa oli.*

Ylipäättään monella haastateltavalla oli kiintiösäädökseen kriittinen suhde. Yksi haastateltavista kuvaa sitä näin: *Jos suoraan sanotaan, niin en mä ymmärrä, että miksi pitäisi*

40 prosenttia löytyä, jos ei kerran ihan oikeasti löydy. Kaikki tällaiset asiat pitää mennä substanssin kautta eikä minkään kiintiöiden kautta. [...] Ja kun katsotaan puolustusministeriötä ja tätä toimialaa, niin jos me ruvetaan kiintiöitä tekemään täällä, niin kyllä tää on äärimmäisen vaikea, kun tää on niin miehinen ala kuitenkin. Ei se tullut edes esille millään lailla missään, että eihän siitä edes keskusteltu mitenkään. Toimialan miehisyyden ei kuitenkaan ole peruste jättää naisia työryhmien ja vastaavien ulkopuolelle. Tasa-arvonäkökulmasta pitäisi lähteä päätösten vaikuttavuudesta ja kohdentumisesta kansalaisyhteisöön, niin naisiin kuin miehiinkin.

Suurin osa hankkeiden toteuttajista ymmärsi sukupuolinäkökulman edellä mainitun naisten osallistujamäärän kautta, tai sitten naisnäkökulmana. Suurimmalle osalle valtavirtaistaminen oli käsitteenäkin täysin vieras: *Valtavirtaistaminen, onpas siinä sana.*

Ne, joilla oli aiempaa kokemusta valtavirtaistamisesta, kokivat kuitenkin valtavirtaistamisen lopulta aika konkreettiseksi asiaksi: *Kun joku multa kysyy, että mitä se tarkoittaa, niin mä aina sanon, että no se tarkoittaa sitä, että ostetaanko kunnan rahoilla jäähalleja vai ratsastustalleja, että sitä se tarkoittaa. [...] Puolustushallinnosta varmasti, kun vähän aikaa mieltäsi, löytäisi jonkin ihan vastaavan konkreettisen esimerkin.* Valtavirtaistamista tuntevat haastateltavat pystyivät myös erittelemään valtavirtaistamisen hyötyjä, haasteita ja kehittämistä. Tärkeäksi koettiin, että valtavirtaistaminen on mukana hanketyössä alusta loppuun, hankkeen omien toimijoiden näkökulmasta:

*Se ei saa olla päälle liimattua. [...] Yleensä hallinnossa valitettavasti tapahtuu näiden sukupuolinäkökulmienkin kanssa, että tehdään hanke, ja sitten joku muistaa lopuksi, että ai hitto vieköön, tällainen piti arvioida. Sitten se arvioidaan, se liimataan siihen päälle, ja sitten todetaan, että on tällainen tehty, tämä arvio, ja todetaan, että tällä on vaikutuksia, miinusmerkkisiä ja plusmerkkisiä, ja voi voi.*

Kun valtavirtaistaminen ymmärretään nimenomaan sukupuolten tasa-arvon edistämisen strategiana, on sukupuolivaikutusten arviointi yksi askel, jonka jälkeen voidaan arvioida päätökset tai toimenpiteet uudelleen sukupuolten ja tasa-arvon näkökulmasta.

### Organisaatiokulttuuri valtavirtaistamisen esteenä

Etenkin puolustusvoimien organisaatiokulttuuria käsiteltiin monessa haastattelussa valtavirtaistamisen ja ylipäätään tasa-arvon toteuttamisen tai sukupuolinäkökulman esillä pitämisen haasteena. Puolustusvoimien ja tasa-arvon suhdetta pidettiin näissä haastattelussa vaikeana. Joillakin haastateltavista oli esimerkiksi se näkemys, että naisia ja miehiä ei kohdella varusmiespalveluksessa tasavertaisesti. Tasa-arvon kehittäminen onkin kokonaisvaltainen prosessi: sen lisäksi, että valtavirtaistetaan sukupuolinäkökulma hanketyöhön, olisi kehitettävä tasa-arvoa organisaatioiden sisällä.

Puolustusministeriön hallinnonala mielletään hyvin miehiseksi. Osa haastateltavista arveli tämän syyksi siihen, että tasa-arvoasiat eivät ole oikein ottaneet tuulta alleen. Tasa-arvoasioista ei ole totuttu puhumaan, minkä takia niitä on vaikea nostaa esiin silloinkaan, kun itse kokee asian tärkeäksi. Yksi haastateltavista esimerkiksi kertoo, että vaikka hän on ollut paljon mukana hanketyössä, ei sukupuolinäkökulma ole koskaan ollut millään tavalla esillä ja pohtii siihen syitä: *En mä sanoisi, että se olisi mikään vastentahtoisuus, vaan se vaan kulttuurisesti ei ole ollut tapana.* Sen vuoksi voi olla vaikea myös viedä

valtavirtaistamisasiaa eteenpäin, vaikka kokisi sen itse tärkeäksi: on vaikea saada tietoa tai tukea. Yksi haastateltava kertoo:

*Ensin sanotaan, että no eihän se [valtavirtaistaminen] ole tarpeen, kun hallinnonala on melkein kokonaan miehiä, ja sen jälkeen todetaan, että kaikkihan on ihan hyvin ja mitä te valitatte. Sehän on äärettömän vanhoillinen toimintaympäristö. Puolustusministeriö vielä menettelee, mutta puolustusvoimathan on siis todella, todella vanhoillinen toimintaympäristö, ja puolustusvoimissa helposti sanotaan, että tämä on hierarkkinen organisaatio, ei täällä ole miehetkään tasa-arvoisia, mikä pitääkin paikkansa, niin kyllä siellä tämmöisellä tasa-arvolla on äärettömän huono klangi, siitä ei pääse yhtään miinkään.*

Jos tasa-arvon kehittämisen ja organisaation toimintakulttuurin välillä koetaan olevan ristiriitaisuuksia, voi tämä myös vaikeuttaa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista: ajatellaan, ettei siihen ole saatavissa tukea ja koetaan asiasta puhuminen ylipäättään vaikeaksi. Myös tämä puoltaa tasa-arvon kokonaisvaltaista edistämistä niin valtavirtaistamalla kuin kehittämällä henkilöstöpolitiikkaa ja toimintakulttuureja tasa-arvoisempaan suuntaan. Sukupuolinäkökulman esillä pitäminen ja sen tärkeyden korostaminen erityisesti organisaation johdon toimesta on yksi asia, mikä mahdollistaa myös organisaation muuttumisen.

Toisaalta kuitenkin useampi haastateltava kehui puolustusministeriön hallinnonalaan kuuliaisiksi: vaatimukset, esimerkiksi tasa-arvopolitiikasta tulevat, otetaan vakavasti ja kun jostain on sovittu, se myös tehdään: *Se on hirveän siinä mielessä kiva työympäristö olla, että tietää, että sieltä pystyy myös vaatimaan siltä alaiselta hallinnolta, että multa on lähtenyt ohjauskirje, mä olen edellyttänyt teiltä tätä, missä viiptyy vastaus.* Kuuliaisuutta voi hyödyntää myös tasa-arvoasioiden edistämisessä. Samalla on kuitenkin syytä muistaa, että tasa-arvon edistäminen vaatii myös henkilökohtaista sitoutumista, joka ei välttämättä synny parhaalla mahdollisella tavalla silloin, kun vaatimukset valtavirtaistaa tulevat jostakin ulkopuolelta.

### Miten valtavirtaistamista tuetaan hanketyössä?

Kukaan haastatteleistani hankkeen toteuttajista ei ollut saanut apua tai tukea sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen, eikä tiennyt, mistä sellaista saisi. Toisaalta kukaan ei ollut myöskään kokenut tarvinneensa apua sukupuolinäkökulman huomioon ottamiseen: *Ei mulla kyllä tullut pieneen mieleenkään, että mä olisin tarvinnut sellaista.* Hankkeiden toteuttajilla ei ollut yhteyksiä tasa-arvoryhmään (elleivät he kuuluneet ryhmään itse) eikä heillä ollut tietoa tasa-arvoryhmän roolista valtavirtaistamisen ohjauksessa: *Voi tietysti olla, että mä oon väärässä, että jos mä olisin ottanut itse enemmän selvälle, että olisiko tasa-arvoryhmällä ollut jotain roolia, mutta... ei. Että kun sä kysyit siitä, että oliko ohjeet, että pitää ottaa valtavirtaistaminen huomioon, niin jos oli, niin mä en ainakaan sellaisesta tiennyt. [...] Ja kyllä mä nyt kuitenkin jonkin verran katsoin [...] niin ei se nyt mistään ihan helposti kuitenkaan tullut esiin.* Jos tasa-arvoryhmän toiminnasta tiedettiin jotain, se liittyi yleensä ministeriön henkilöstöpoliittisiin tasa-arvokysymyksiin, vaikka tasa-arvoryhmä on nimenomaan toiminnallinen tasa-arvoryhmä, jonka vastuulle tosin myös henkilöstöpoliittiset tasa-arvokysymykset kuuluvat.

Koulutusta tasa-arvokysymyksiin oli saanut vain harva, silloinkin lähinnä oman kiinnostuksensa kautta, ei niinkään siksi, että tekee hanketyötä. Sitä, ettei koulutukselle koettu tarvetta, perusteltiin esimerkiksi sillä, että sukupuolinäkökulma, siis naisnäkökulma, oli otettu hyvin huomioon hankkeessa ilman koulutustakin. Myönteisimmin tasa-arvokoulutukseen suhtautuivat ne henkilöt, joilla oli jo ennestään paljon tietoa valtavirtaistamisesta. Vaikka ulkopuolisen näkökulmasta koulutuksen tarve valtavirtaistamiskysymyksissä on ilmeinen, se, etteivät ihmiset kuitenkaan koe tarvitsevansa sitä kertoo ehkä siitä, ettei valtavirtaistamista koeta kovin tärkeäksi asiaksi. Ministeriön tasa-arvoryhmän mukaan koulutuksia on kyllä ollut saatavilla, mutta moni ei ole niihin osallistunut.

Hanketyön analyysi nosti esiin sen, että hanketyössä tietoa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta on kovin vähän, mutta tarve on suuri – ei hankkeiden toteuttajien, vaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen onnistumisen näkökulmasta. Valtavirtaistamiseen menetelmänä liittyy se haaste, että edistääkseen tasa-arvoa valtavirtaistamista soveltavilla viranhaltijoilla olisi hyvä olla suhteellisen paljon tietoa sekä menetelmästä että sen taustoista ja tarkoituksesta - siis sukupuolen yhteiskunnallisesta merkityksestä ja yhteiskunnallisista tasa-arvo-ongelmista. Ilman sitä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen voi kyllä ajatella tuottavan joitakin muutoksia, kuten sen, että sukupuolesta ylipäättään puhutaan ja sen merkitystä pohditaan. Perusteellisempi muutos organisaation toimintatapoihin vaatisi kuitenkin syvällisempää pohdintaa siitä, miksi valtavirtaistamista tehdään ja mihin sillä pyritään.

Hanketyön analyysi osoitti myös, että puolustushallinnon ja sen ulkopuolisilla hanketyön toteuttajilla saattaa olla myös motivaatiovaikeuksia tasa-arvon edistämiseen, minkä vuoksi sukupuolinäkökulman systemaattinen valtavirtaistaminen jää helposti kiireessä tekemättä. Tasa-arvolain noudattamatta jättäminen erityisesti kiintiösäädöksen kohdalla on yleistä, eikä sillä ole seuraamuksia. Ministeriön johdon tulisikin toimia esimerkkinä ja vaatia hallinnonalalta tasa-arvolain noudattamista, sekä varata riittävästi resursseja esimerkiksi sukupuolivaikutusten arviointeihin. Muutokset ovat joka tapauksessa hitaita, joten realistisinta saattaa olla sukupuolinäkökulman systemaattinen valtavirtaistaminen muutamaaan pilottihankkeeseen kerrallaan.

#### 4.4 Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelu puolustusvoimissa

Puolustusvoimissa on tehty aktiivista tasa-arvotyötä 2000-luvun puolivälistä saakka. Lähitölkauksen puolustusvoimien tasa-arvotyölle antoi vuonna 2005 käynnistynyt *Moninaisuus* -hanke, jonka perustelut nousivat osin tasa-arvolainsäädännöstä, osin tarpeesta kehittää vallitsevia työkäytäntöjä, jotka ovat operationaalisen toimintaympäristön muutoksen myötä käyneet vanhentuneiksi tai todellisuutta vastaamattomiksi. Tasa-arvon kehittämisen tärkeyttä perusteltiin myös työelämän sukupuolen mukaisella segregatiolla, joka on puolustusvoimissa erityisen voimakasta naisten sijoittuessa siviilitehtäviin ja miesten sijoittuessa ennen kaikkea sotilastehtäviin. Hankkeella oli myös työhyvinvoinnillinen ulottuvuus sekä henkilöstön että varusmiesten näkökulmasta. Haasteita todettiin aiheutuvan erityisesti henkilöstön ikääntymisestä sekä maahan muuttaneiden osuuden kasvamisesta henkilöstön ja varusmiespalvelusta suorittavien keskuudessa lähitulevaisuudessa. (Janatuinen 2010, 39-40.)

*Moninaisuus* -hankkeen tuloksena tavoitteellisesta ja suunnitelmallisesta tasa-arvon edistämisestä tuli osa puolustusvoimien virallista henkilöstöpolitiikkaa. Pääesikunta on laatinut valtakunnallisen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman puolustusvoimille. Sukupuolen valtavirtaistamisnäkökulman hengessä asiakirjassa esitellään tasa-arvon ja syrjinnän käsitteitä, tasa-arvo ja yhdenvertaisuuslainsäädännölliset velvoitteet sekä välitetään viestiä työpaikkatason johdon velvollisuudesta ottaa tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta kunnioittavan toimintakulttuurin periaatteet huomioon kaikessa suunnittelussa, toiminnassa ja johtamisessa. Valtakunnallisen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman ohella asiakirja sisältää myös yleisohjeen, jonka mukaan joukko-osastojen ja muiden tulosyksiköiden on tehtävä omat tasa-arvosuunnitelmansa. Lisäksi yleisohje velvoittaa tasa-arvon edistämiseen tähtääviin kehittämistoimenpiteisiin painottaen sukupuolen, etnisyyden ja muiden syrjinnälle haavoittuvaisten sosiaalisten ryhmien näkökulmaa. (Janatuinen 2010, 43-45.)

Keskeisinä työpaikkatason (tulosyksiköiden) toimijoina puolustusvoimien tasa-arvotyössä ovat työhyvinvointitoimikunnat ja työsuojelutoimikunnat, jotka ovat laatimassa paikallisia tasa-arvo- ja yhdenvertaisuus- sekä kehittämissuunnitelmia johdon hyväksyttäväksi. Tavoitteeksi on asetettu suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden toteutumisen vuosittainen arviointi sekä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien päivittäminen tämän arvioinnin mukaan. Valtakunnallinen suunnitelma antaa raamit, joiden puitteissa jokaisessa tulosyksikössä on tarkoitus keskittyä tulosyksikön kannalta keskeisiin haasteisiin. Tämä tutkimus osallistuu osaltaan työpaikkatason tasa-arvotyön seurantaan tulosyksiköiden tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien arvioinnin kautta.

Samoihin aikoihin valtakunnallisen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisen kanssa pääesikunnassa laadittiin muitakin tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusteemaan liittyviä asiakirjoja, kuten *Ohjeet kiusaamisen ja simputuksen estämiseksi* vuonna 2007 (liitetty Sotilaan kirjaan vuodesta 2008 alkaen) sekä *Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuus* uutena lukuna *Yleiseen palvelusohjesääntöön* vuonna 2009. Lisäksi varusmiehille on annettu tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskoulutusta vuodesta 2009 alkaen. Yhtä aikaa näiden toimenpiteiden kanssa käynnisteltiin myös ulkopuolisten tahojen toteuttamia tutkimushankkeita tasa-arvokysymyksistä puolustusvoimissa (esim. Leinonen ym. 2008). Tutkimukset ovat tuottaneet tietoa tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelun sekä käytännön kehittämistyön tueksi puolustusvoimille.

Syksyllä 2012 ilmestyi sukupuolten tasa-arvoa puolustusvoimissa varusmiespalvelusta suorittavien ja palkatun henkilöstön näkökulmasta tarkastelevan tutkimuksen raportti (Leinonen, Nikkanen & Otonkorpi-Lehtoranta 2012). Tutkimuksen myötä puolustusvoimissa on tehty linjauksia epäasiallisesta kohtelusta ilmoittamisen ja asioiden selvittämiskanavien selkiyttämiseksi varusmiespalvelusta suorittavien ja henkilöstön keskuudessa. Muita linjauksia ovat epäasialliseen kielenkäyttöön puuttuminen entistä selkeämmin sekä vuonna 2008 tehdyn valtakunnallisen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman päivittäminen vuonna 2013. Lisäksi uutena elimenä puolustusvoimiin perustetaan valtakunnallinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyöryhmä, jonka tehtävänä on kehittää tasa-arvotyötä ja sukupuolivaikutusten arviointia puolustusvoimien toiminnassa.



## Puolustusvoimien hallintoyksiköiden tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien arviointi

Tässä luvussa arvioidaan puolustusvoimien tulosyksiköiden tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat. Suunnitelmia saatiin yhteensä 22 tulosyksiköltä maa-, meri- ja ilmavoimista. Lisäksi arvioitavana on puolustusvoimien valtakunnallinen tasa-arvosuunnitelma sekä siihen kuuluva yleisohje joukko-osastojen ja muiden tulosyksiköiden tasa-arvosuunnittelulle. Henkilöstöä koskevan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelun ohella huomio kiinnittyy arvioinneissa siihen, miten varusmiehet ja varusnaiset on otettu huomioon suunnitelmissa. Suunnitelmat analysoidaan käyttäen tasa-arvosuunnitelmien arviointikehikkoa (Uosukainen ym. 2010), joka esitellään tässä luvussa.

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelu tulisi toteuttaa siten, että se edistää tasa-arvoa ja ehkäisee syrjintää. Tärkeimmät tasa-arvolain asettamat vaatimukset ovat selvitys työpaikan tasa-arvotilanteesta, selvitys naisten ja miesten sijoittumisesta eri tehtäviin sekä kartoitus naisten ja miesten tehtävien luokituksista, palkoista ja palkkaeroista, käynnistettävät tai toteutettavaksi suunnitellut toimenpiteet sekä arvio aikaisempien toimenpiteiden toteuttamisesta ja niiden tuloksista. Suunnitteluvaihe koskee työnantaja, jotka työllistävät säännöllisesti vähintään 30 henkeä. Suunnitelma on laadittava yhteistyössä henkilöstön edustajien kanssa. Tasa-arvosuunnitelma voi olla oma itsenäinen suunnitelmansa, tai se voidaan sisällyttää henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaan tai työsuojelun toimintaohjelmaan. (Uosukainen ym. 2010, 17.)

Taulukko 3. Tasa-arvosuunnitelma tasa-arvolain mukaan (Uosukainen ym. 2010, 17)

Tasa-arvosuunnitelman osa-alueet	Sisältö	Ajankohta
Selvitys	<ul style="list-style-type: none"><li>• työpaikan tasa-arvotilanne</li><li>• naisten ja miesten sijoittuminen eri tehtäviin</li><li>• kartoitus naisten ja miesten<ul style="list-style-type: none"><li>» tehtävien luokituksista</li><li>» palkoista</li><li>» palkkaeroista</li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• vuosittain</li><li>• paikallisesti sovittuna vähintään kerran vuodessa</li></ul>
Toimenpiteet	<ul style="list-style-type: none"><li>• käynnistettävät tai toteutettavaksi suunnitellut toimenpiteet, tavoitteena:<ul style="list-style-type: none"><li>» tasa-arvon edistäminen</li><li>» palkkatasa-arvon saavuttaminen</li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• vuosittain</li></ul>
Arvio	<ul style="list-style-type: none"><li>• aikaisempien toimenpiteiden toteuttaminen ja niiden tulokset</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• vuosittain</li></ul>

Analyysien taustalla on kokonaisvaltainen näkemys työpaikan tasa-arvosuunnitteluprosessista. Siitä voidaan erottaa 4 osa-aluetta: suunnitelman laatiminen, palkkakartoituksen tekeminen, suunnitelman käytäntöön vieminen sekä tasa-arvosuunnitelman arviointi. Tasa-arvosuunnitelman laatimisessa tarkastellaan suunnitelman tehnyttä ryhmää, tekemisessä käytettyä tietopohjaa, suunnitelman aikataulua sekä osallistumista suunnitelman tekemiseen. Palkkakartoituksen tekemiseen liittyvät asiat käsittelevät kartoituk-

sen toteuttamista, kartoituksessa kohdattuja ongelmia sekä tulosten käyttöä ja hyödyntämistä. Suunnitelman käytäntöön viemisessä arvioidaan suunnitelmasta tiedottamista, seuranta ja päivitystä sekä suunnitelman vaikutuksia. Tasa-arvosuunnitelmia arvioidaan suhteessa lain vaatimuksiin eli siihen, sisältääkö tasa-arvosuunnitelma laissa edellytetyt kohdat ja toimenpiteet. (Uosukainen 2010, 17–18.)

Arviointikehys tasa-arvosuunnittelun prosessille: (Uosukainen ym. 2010, 18)

1. Tasa-arvosuunnitelman laatiminen
  - Tasa-arvosuunnitelman tehnyt ryhmä
  - Suunnitelman tekemisessä käytetty tietopohja
  - Suunnitelman aikataulu ja tekemiseen osallistuminen
2. Palkkakartoituksen tekeminen
  - Palkkakartoitusten tekijät ja tulosten julkisuus
  - Palkkakartoitusten toteutus ja seuraukset
3. Suunnitelman käytäntöön vieminen
  - Suunnitelmasta tiedottaminen
  - Seuranta ja päivitys
  - Suunnitelman vaikutukset
4. Tasa-arvosuunnitelman arviointi
  - Tasa-arvosuunnitelma suhteessa lain vaatimuksiin
  - Tasa-arvosuunnitelmien itsearviointi

Kaikkien arviointikehysten kohtien analysointi edellyttäisi tasa-arvosuunnitelmien lisäksi tasa-arvosuunnittelun keskeisten toimijoiden haastatteluja, joilla selvitetäisiin, millainen tasa-arvosuunnittelun prosessi on ollut. Koska tätä ei voitu tämän hankkeen puitteissa toteuttaa, tehdään analyysi siltä osin, kuin se pelkästään suunnitelmia tarkastelemalla on mahdollista.

Yleishuomiona puolustusvoimien tulosityksiköiden tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmista voidaan todeta, että koska ne on laadittu yleisohjeen pohjalta, ne ovat hyvin samankaltaisia. Suunnitelmat täyttävät monelta osin tasa-arvolain velvoitteet, mutta joitakin puutteita on. Yksi merkittävä puute on työpaikan tasa-arvotilanteen kuvauksen puuttuminen lähes jokaisesta suunnitelmasta. Sen vuoksi tulosityksikkökohtaisten tavoitteiden ja toimenpiteiden muotoilu on suunnitelmissa vaikeaa.

On syytä muistaa, että tasa-arvosuunnittelu on enemmän kuin tasa-arvosuunnitelma. Suunnitelmiin ei useinkaan kirjata kaikkea sitä, mitä työpaikoilla tasa-arvon edistämiseksi tapahtuu. Saattaa olla myös niin, että työpaikalla on hieno tasa-arvosuunnitelma, mutta sitä ei ole viety käytäntöön eikä juuri kukaan tiedä koko suunnitelman olemassaolosta. Pelkät suunnitelmat antavat siis puutteellisen käsityksen tasa-arvosuunnittelun tilasta puolustusvoimissa. Puolustusvoimien tulosityksiköiden tasa-arvosuunnitelmiin on kuitenkin kirjattu melko hyvin suunnitteluprosessiin liittyviä asioita, joten tasa-ar-

vosuunnittelun tarkastelu kokonaisvaltaisena prosessina on myös pelkkien suunnitelmien perusteella tietyin rajoituksin mahdollista.

Analyysissä ei eritellä, mistä suunnitelmista käytetyt lainaukset on otettu. Poikkeuksena on puolustusvoimien valtakunnallinen tasa-arvosuunnitelma ja siihen kuuluva yleisohje tasa-arvosuunnittelusta, joka mainitaan aina nimeltä. Lisäksi yhden tulosityksikön nimi mainitaan positiivisena esimerkkinä käsitellyn suunnitelman yhteydessä.

Ennen tulosityksiköiden suunnitelmien analyysiä käydään lyhyesti läpi puolustusvoimien valtakunnallinen tasa-arvosuunnitelma yleisellä tasolla, sillä se asettaa raamit tulosityksiköiden tasa-arvosuunnittelulle.

### Puolustusvoimien tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma sekä yleisohje tulosityksiköiden tasa-arvosuunnittelusta

Puolustusvoimien tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman tarkoituksena on antaa välineitä tasa-arvon edistämiseen ja syrjinnän ehkäisemiseen puolustusvoimissa. Se toimii koko puolustusvoimia koskevana tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmana sekä tulosityksiköiden tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelun yleisohjeena. Asiakirja pohjautuu tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta käsittelevään lainsäädäntöön. (Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelu puolustusvoimissa 2008, 3).

Asiakirjan luku 1 on johdatus tasa-arvosuunnitteluun puolustusvoimissa. Luvut 2, 3 ja 4 käsittelevät tasa-arvon ja syrjinnän käsitteitä, tasa-arvoon ja syrjintään liittyvää lainsäädäntöä sekä tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta kunnioittavan ilmapiirin rakentamista. Luvut 2-4 toimivat koko puolustusvoimien yleisenä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmana. Luku 5 puolestaan sisältää ohjeet tulosityksiköiden suunnittelu- ja kehittämistyölle.

Asiakirjassa paitsi esitellään yksityiskohtaisesti lainsäädännön asettamat velvoitteet tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelulle, myös kuvataan tasa-arvo ja epätasa-arvo ilmiöinä tutkimustietoon tukeutuen. Keskeisiä käsitteitä ovat tasa-arvo, epätasa-arvo, välitön ja välillinen syrjintä sekä epäasiallinen kohtelu, kiusaaminen, sukupuolinen häirintä ja simputus. Käsitteet on konkretisoitu hyvin ja kytketty puolustusvoimien arkipäiväisiin käytäntöihin. Esimerkiksi välittömän syrjinnän käsitettä avataan näin: *Syrjintä saatetaan myös naamioida henkilön itsensä suojeluksi, yhteisön syrjivä toimintakulttuuri olisi sinänsä paheksuttava, mutta väistämätön ja muuttumaton tosiasia: "Et sinä kuitenkaan viihtyisi täällä, meillä heitetään usein aika tyhmää pilaa ulkomaalaistaustaisista."* (S. 7.)

Suunnitelmassa todetaan moneen otteeseen, että tulosityksiköiden tasa-arvosuunnitelmat tulee laatia paikallisesti, tulosityksikön omista kehittämistarpeista lähtien (esim. s. 4, 16, liite 2). Asiakirjassa todetaan myös tulosityksiköiden suunnittelusta, että *Suunnitteluprosessin yhteydessä selvitetään tulosityksikön tärkeimmät kehittämiskohteet, asetetaan valittuihin kehittämiskohteisiin liittyviä tavoitteita ja suunnitellaan kehittämistimenpiteitä, joiden avulla tavoitteet saavutetaan* (s. 4). Samassa yhteydessä todetaan myös, että *Tulosityksiköiden tulee tehdä suunnitelmat omien lähtökohtien ja tarpeiden mukaan, mutta suunnitelmia laadittaessa tulee tarkastella tässä ohjeessa esiteltäviä asiakokonaisuuksia* (s. 4).

Varusmiehet otetaan huomioon tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmassa ja siihen liittyvässä yleisohjeessa. Yhdenvertaisuuslaki velvoittaa valtion ja kuntien viranomaisia laatimaan yhdenvertaisuussuunnitelman, jolla edistetään asiakkaiden, puolustusvoimissa varusmiesten ja -naisten etnistä yhdenvertaisuutta. Varusmiehet ovat

kuitenkin mukana myös laajemmin tasa-arvosuunnittelun eri näkökulmissa, ja myös tulosityksiköitä kehoitetaan laatimaan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma, jossa tarkastellaan erikseen palkattua henkilöstöä ja asevelvollisia (s. 14).

Yleisohjeessa annetaan konkreettiset, selkeät ohjeet tulosityksiköiden tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelulle ja sen eri vaiheille. Esimerkiksi tahot, jotka tulisi ottaa mukaan tasa-arvosuunnitteluun, kuvataan selkeästi ja muistutetaan, että *Varusmiehiä ja reserviläisiä koskevan osion laadinnassa on syytä käyttää varusmiestoimikunnan jäseniä ja sosiaalikuraattoreita asiantuntijoina* (s. 15). Yleisohjeessa kerrotaan, mitkä asiat suunnitelmien tulee ainakin sisältää: tavoitteet, toimenpiteet, vastuuhenkilö/t, aikataulu, resurssit, tiedottaminen ja mittarit (s. 17). Nämä asiat auttavat konkretisoimaan tasa-arvosuunnittelun tavoitteita ja suunnitelman käytäntöön viemistä.

Yleisohjeessa muistutetaan myös, että *Hyvässä suunnitelmassa vastataan selvityksessä esiin nousseisiin kehittämistarpeisiin selkeillä ja konkreettisilla toimenpiteillä. [...] Tavoitteita ei myöskään kannata asettaa liikaa.* (S. 17.) Lisäksi yleisohjeessa kuvataan niitä asiakokonaisuuksia, joita kannattaa tarkastella tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman laadinnassa ja muistutetaan, että *jaottelu on ohjeellinen, ja sitä voidaan soveltaa paikallisen näkemyksen ja tarpeiden mukaan* (s. 17–18). Näitä asiakokonaisuuksia, joita ovat esimerkiksi tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskoulutus, rekrytointi ja urakehitys, tarkastellaan tarkemmin suunnitelman liitteessä 1.

Puolustusvoimien tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma on erinomainen apuväline puolustusvoimien tulosityksiköiden tasa-arvosuunnitteluun. Siinä täytetään tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslain vaatimukset ja mennään myös lain minimivaatimusten yli esimerkiksi ottamalla varusmiesten näkökulma mukaan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmaan. Suunnitelmassa annetaan hyvin konkreettiset ohjeet paitsi tasa-arvosuunnitelmien laatimiselle, myös laajemmin tasa-arvon kehittämistyölle puolustusvoimien tulosityksiköissä. Suunnitelmassa myös muistutetaan, että yksityiskohtaisista ohjeista huolimatta tasa-arvosuunnittelu on tehtävä jokaisessa tulosityksikössä erikseen, yksikön tarpeita ja kehittämiskohteita ajatellen. Tulosityksiköiden tasa-arvosuunnitelmia tarkasteltaessa vaikuttaa kuitenkin siltä, että useassa tulosityksikössä on menty ali siitä missä aita on matalin ja tukeuduttu hyvin vahvasti yleisohjeeseen niin, että tulosityksiköiden oman tasa-arvosuunnittelun osuus jää pääsääntöisesti hyvin ohueksi. Seuraavaksi tulosityksiköiden suunnitelmat käydään läpi tasa-arvosuunnittelun arviointikehikon (Uosukainen ym. 2010) avulla vaiheittain suunnitelman laatimisesta suunnitelman arviointiin.

## Suunnitelman laatiminen

Puolustusvoimien tulosityksiköiden tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmissa kuvattiin yleensä, mitkä tahot olivat olleet suunnitelmaa laatimassa. Tasa-arvosuunnitelmat oli laadittu johdon ja henkilöstön yhteistyössä, kuten lain mukaan kuuluu. Tasa-arvoryhmissä olisi kuitenkin voinut olla useammin edustajia ammattiyhdistysliikkeestä. Tasa-arvosuunnitelman laadinnasta vastasi tasa-arvoryhmä, johon kuului esimerkiksi *esikunta-päällikkö, henkilöstöpäällikkö, kenttärovasti, sosiaalikuraattori, henkilöstösuunnittelija ja työsuojelupäällikkö*. Ryhmien kokoonpano oli eri tulosityksiköissä hyvin samankaltainen. Varusmiehet eivät yleensä olleet edustettuina, ellei sosiaalikuraattorin katsottu edustavan heitä. Suunnitelmien perusteella on mahdotonta sanoa, mikä on ollut eri toi-

mijoiden rooli suunnittelun prosessissa. Oleellistahan on, että varsinaisessa tekemisessä on mukana isompi ryhmä - pelkkä nimellinen ryhmä ei riitä.

Lähes kaikki suunnitelmat sisälsivät paljon tietoa tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslaista, sen tarkoituksesta ja velvoitteista. Sisältö näiltä osin oli suunnitelmissa lähes identtinen ja perustui yleisohjeeseen. Suunnitelmien ”yhteisessä osuudessa” kuvataan yleensä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslain tarkoitus, lain tuomat velvoitteet suunnitteluun, tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelun tavoite, tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslain velvoitteiden toteuttamisen vastuutahot, tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman laadinta ja seuranta sekä lainsäädäntöä ja ohjeita. Yhteinen osuus oli suunnitelmissa yleensä hallitsevassa osassa, ja paikalliset kehittämistavoitteet jäivät useimmissa suunnitelmissa selvästi sen varjoon.

Yhteinen pohja suunnitelmille on siinä mielessä hyvä asia, että tekemiseen ei tule turhaa päällekkäisyyttä. Samalla voidaan varmistaa, että lain vaatimukset otetaan huomioon. Huono puoli on, ettei tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman laativalle ryhmälle synny välttämättä yhteistä ymmärrystä siitä, mitä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelulla tavoitellaan, kun tavoitteet on annettu ulkoa päin. Tämä voi heikentää myös motivaatiota suunnitelman toteuttamiseen. Jos käytetään yhteistä pohjaa, tulisi paikallistasolla pohtia, millaisia toimenpiteitä tavoitteiden saavuttaminen vaatii ja onko tulosityksikkökohtaisesti olemassa tavoitteita, joita ei yhteisessä suunnitelmassa mainita. Tähän myös puolustusvoimien tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelun yleisohje kannustaa.

Yhteisen osuuden ohella suunnitelmista löytyi tavoitteet ja toimenpiteet tasa-arvon eri osa-alueilla, esimerkiksi henkilöstön tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskoulutus, urakehitys, töiden järjestelyt, koulutus, työvälineet ja ympäristö, palkkaus (jossa tosin luki yleensä vain: *pääesikunta vastaa tasa-arvolain edellyttämästä palkkavertailusta*), työn ja perheen yhteensovittaminen, kiusaaminen ja sukupuolinen häirintä sekä asevelvoiteliset. Usein työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmissa korostuu töiden sukupuolen mukaisen eriytymisen eli segregaaation purkaminen, mutta puolustusvoimien tulosityksiköiden suunnitelmissa tämä asia on harvoin esillä, vaikka se yleisohjeessa mainitaankin.

Suunnitelmissa kuvataan harvoin niiden tekemisen aikataulua, sen sijaan päivittämisen ja seurannan aikataulut on kuvattu niin kuin tasa-arvolaissa edellytetään.

On hyvä, että suunnitelmissa tuodaan esiin, että vaikka vastuu tasa-arvoisen työyhteisön luomisesta kuuluu työnantajalle, on vastuu viime kädessä koko työyhteisöllä: erityisesti esimiehillä, mutta myös työtovereilla ja yksilöllä itsellään.

Useissa suunnitelmissa mainitaan, että *Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslain mukaisien asioiden käsitteleminen ja suunnitseminen on [tulosityksikön nimi] normaalia jokapäiväistä toimintaa eikä niitä pidä käsitellä erillisinä kysymyksinä*. Yleisohjeessa puolestaan todetaan, että *Pitkän tähtäimen tavoitteena on se, että tasa-arvosta ja syrjimättömydestä tulee osa henkilöstöstrategiaa ja normaaleja, jokapäiväisiä toimintakäytäntöjä* (Tasa-arvo... 2008, 4). Kuten yleisohjeessa todetaan, tasa-arvon ”arkipäiväistyminen” on pitkän tähtäimen tavoite, joka ei ole vielä toteutunut. Tulosityksiköiden suunnitelmissa taas lähdetään siitä, että tasa-arvo on jo osa tulosityksiköiden toimintaa, joten tasa-arvoasioita ei ole tarpeen erityisesti käsitellä. Tämä on hyvä tavoite, mutta toteutuu työpaikoilla käytännössä harvoin. Vaikka tasa-arvokysymysten käsittelyn pitäisi olla normaalia jokapäiväistä toimintaa, on niiden käsittely erillisinä kysymyksinä tarpeen siksi, että ne saattavat muuten jäädä käsittelemättä.

## Palkkakartoituksen tekeminen

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmissa ei ollut erikseen palkkakartoitusta, vaan useimmissa suunnitelmissa luki, että *pääesikunta vastaa tasa-arvolain edellyttämästä palkkavertailusta*. Palkkakartoitusten tekeminen on osoittautunut tasa-arvosuunnitelussa haasteelliseksi, ja niiden välillä on työpaikkojen kesken laatueroja (Uosukainen ym. 2010, 68–71). Siinä mielessä yhteinen, huolella toteutettu palkkakartoitus voi olla hyvä ratkaisu. On kuitenkin vaarana, että jos palkkakartoitus tehdään oman tulosityksikön ulkopuolella, sen tulokset voidaan etäännyttää koskemaan ”joitakin toisia”, eikä siten nähdä tarpeelliseksi edistää palkkatasa-arvoa omassa työyhteisössä.

Puolustusvoimia koskevassa tasa-arvotutkimuksessa henkilöstö kritisoi tulosityksiköiden välillä olevan erilaisia toimintakäytäntöjä palkkauksen suhteen. Lisäksi eri yksiköissä ja puolustushaaroissa voi olla erilaisia lisäkäytäntöjä, kuten ilmavoimissa lennonvarmistus- ja vastuulisä, jonka määräytyminen vain sotilaille siviileitä vastaavissa tehtävissä voidaan kokea epäoikeudenmukaiseksi käytännöksi. (Ks. Leinonen, Nikkanen & Otonkorpi-Lehtoranta 2012, 114–123.) Siksi palkkakartoituksissa olisikin hyvä saada esille eri yksiköiden erityispiirteet.

## Suunnitelman käytäntöön vieminen

Suunnitelmasta tiedottaminen, seuranta ja päivitys on kuvattu suunnitelmissa selkeästi ja yksityiskohtaisesti, esimerkiksi näin: *Asetettujen tavoitteiden toteutumista seurataan puolivuositain asetetun tasa-arvoryhmän ja työhyvinvointitoimikunnan kokouksissa. Kokouksissa käsitellään esille tulleet tapaukset sekä keskustellaan muista lähteistä saaduista tiedoista. Niitä ovat työilmapiirikysely, henkilöstötilinpäätös sekä esille tulleet asiat luottamusmiehiltä ja henkilöstöalan työntekijöiltä*. Seurannan välineiksi on mainittu erityisesti joka toinen vuosi toteutettavat työilmapiirikyselyt, mutta lyhyemmän aikavälin seuranta palvelevat myös kehityskeskustelut sekä *päivittäinen satunnainen palaute esimiehille, työhyvinvointitoimikunnalle, työsuojelupäällikölle, oikeusupseereille yms.* Useissa suunnitelmissa mainitaan, että työhyvinvointikyselyjen tulokset esitellään koko henkilöstölle. Sen sijaan varusmiehiä koskevaa tiedonkeruuta tai sen käsittelyä suunnitelmissa ei juuri mainita.

Koska suunnitelmissa ei esitellä aiempien kyselyjen tuloksia, on pelkän tasa-arvosuunnitelman perusteella vaikea päätellä, miten tavoitteiden saavuttamisessa on onnistuttu. Suunnitelmissa tulisikin olla mukana aiemmat tavoitteet ja niiden seuranta eli sen tarkastelu, miten viimeisimmät tulokset suhteutuvat edellisiin ja miten tavoitteiden saavuttamisessa on onnistuttu. Työilmapiirikyselyjen käytössä on tärkeä muistaa, että jotta niillä olisi merkitystä nimenomaan tasa-arvosuunnittelun näkökulmasta, tulisi niissä olla tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevia kysymyksiä. Tulosten tulee myös olla sukupuolen mukaan eriteltyjä.

## Tasa-arvosuunnitelman arviointi

Henkilöstöpoliittisten sukupuolten tasa-arvokysymysten ohella lähes jokaisessa suunnitelmassa käsitellään yhdenvertaisuusasioita. Useimmissa suunnitelmissa mainitaan myös varusmiehet, esimerkiksi näin: *Tasa-arvosuunnitelmassa huomioidaan tasa-arvo-*

*laissa käsiteltävä sukupuolten välinen tasa-arvo sekä yhdenvertaisuuslaissa mainittujen ryhmien yhdenvertaisuus, joka käsittää sekä palkatun henkilöstön että asevelvolliset.*

Varusmiesten osalta tavoitteet ja toimenpiteet ovat kuitenkin melko pinnallisia. Usein suunnitelmissa todetaan vain: *Asevelvollisia kohdellaan oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti.* Joissakin suunnitelmissa otetaan kantaa myös kiusaamiseen ja häirintään: *Pidetään huolta siitä, etteivät varusmiehet ja kouluttajat käytä ketään loukkaavaa kieltä.* Muissa yhteyksissä varusmiehet mainitaan suunnitelmien varsinaisissa sisällöissä harvoin. Jos varusmiehet haluttaisiin ottaa suunnitelmissa paremmin huomioon, voisi apuna käyttää jatkossa esimerkiksi asepalvelusta suorittavien tasa-arvokokemuksia koskevaa tutkimustietoa (Leinonen, Nikkanen & Otonkorpi-Lehtoranta 2012) ja sen osoittamia tasa-arvon kehittämiskohteita. Suunnitelmissa varusmiehiä koskevia tasa-arvotavoitteita ja toimenpiteitä voisi kirjata myös useimpien suunnitelman aihealueiden (esimerkiksi hyvinvointi ja jaksaminen, kiusaaminen, häirintä, uralla eteneminen) joukkoon omana kohtanaan.

Yhdenvertaisuudesta suunnitelmissa mainitaan mm. seuraavia asioita: *Vammaisuus, sairaudet tai sairaushistoria eivät saa perusteettomasti vaikuttaa henkilön rekrytoimiseen. Perusteiden on oltava selkeästi työtehtävien laadusta johtuvia. [...] Uusia rakennuksia suunniteltaessa ja vanhoja peruskorjattaessa aisti- ja liikuntarajoitteisten erityistarpeet on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon. [...] Ikääntyvillä on yleensä arvokasta työkokemusta. Tämän tiedon siirtämisen tukeminen nuoremmille on keskeinen osa ikäjohtamista. Pitkän työuran tehneiden henkilöiden toimenkuvaa on kehitettävä niin, että heille jää aikaa välittää osaamistaan nuoremmille työntekijöille.* Nämä ovat kuitenkin vain yksittäisiä mainintoja; muuten suunnitelmat keskittyvät lähinnä sukupuolten tasa-arvoon tai neutraalisti työhyvinvoinnin kehittämiseen. Lisäksi nämä lauseet on kopioitu lähes suoraan yleisohjeesta, joten niiden sisältöä tai merkitystä oman työpaikan näkökulmasta ei ole välttämättä pohdittu.

Toimenpiteet tasa-arvon toteuttamiseksi oli usein muotoiltu sukupuolineutraalisti, esimerkiksi: *Kehitetään sijaisjärjestelyjä niin, että koulutukseen osallistuminen ei lisää toisten työtaakkaa.* Silloin suunnitelmissa sukupuoli ja sukupuoleen liittyvät tasa-arvo-ongelmat jäävät näkymättömiksi. Sijaisjärjestelyjen tarvetta voisi esimerkiksi tarkastella naisille ja miehille tyypillisissä töissä erikseen: minkälaisissa työtehtävissä poissaolot koulutukseen osallistumisen takia aiheuttavat erityisesti ongelmia, ja ovatko nämä työtehtävät tyypillisiä jommallekummalle sukupuolelle?

Merkittävä puute suunnitelmissa oli, että toimenpiteet olivat pääsääntöisesti hyvin epäkonkreettisia – mikä tosin on tasa-arvosuunnitelmissa tavallista (ks. Uosukainen ym. 2010, 38–43). Toimenpiteet oli muotoiltu usein ikään kuin organisaation arvoiksi. Näiden arvojen ääneen lausuminen tai auki kirjoittaminen on sinänsä tärkeää ja tarpeellista, mutta näiden arvojen mukaisen tilan saavuttaminen edellyttää konkreettisia toimia tasa-arvon edistämiseksi. Juuri tähän tasa-arvolailla pyritään: tasa-arvon aktiiviseen edistämiseen. Esimerkkejä arvojen muotoon kirjoitetuista toimenpiteistä oli mm. *Kaikissa työpisteissä on pyrittävä tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta kunnioittavaan ilmapiiiriin, minkäänlaista perusteetonta eriarvoisuutta ei voida hyväksyä. [...] Johtamisessa tunnustetaan ja tiedostetaan ihmisten olevan erilaisia ja se että heidän kokemuksensa, osaamisensa, tavoitteensa ja tarpeensa ovat myös erilaisia. [...] Hyvinvoinnin edistäminen edellyttää työyhteisön jäseniltä mm. muiden ihmisten huomioon ottamista sekä heidän itsemääräämisoikeutensa kunnioittamista.* Nämä kaikki ovat tärkeitä arvoja. Ta-

sa-arvon edistäminen kuitenkin vaatii myös konkreettisia toimenpiteitä, minkä vuoksi suunnitelmissa tulisi selkeästi kertoa, kuka tekee, mitä ja millä aikataululla.

Jotta arvoista voitaisiin muotoilla toimenpiteitä, pitäisi ne viedä konkreettisemmalle tasolle. Esimerkiksi kun tavoitteena on, että *pidetään huolta siitä, etteivät varusmiehet ja kouluttajat* käytä ketään loukkaavaa kieltä, täytyisi seuraavaksi pohtia keinoja, miten tuo tavoite toteutuisi. Kenelle ilmoitetaan, jos loukkaavaa kieltä käytetään? Mitä sitten tapahtuu? Millä tavalla varusmiehille ja kouluttajille on tehty selväksi, millainen käytös on hyväksyttävää ja millainen ei? Kuka määrittelee, millainen kielenkäyttö on loukkaavaa? Suunnitelmassa pitäisikin olla arvojen lisäksi tavoite, toimenpide, vastuuhenkilö, aikataulu, seuranta ja resurssit. Tavoite ja toimenpide pitäisi olla selkeästi erotettavissa – esimerkiksi ”ei hyväksytä kiusaamista” on tavoite, ei toimenpide. Lisäksi mikäli työpaikalla on olemassa erillisiä asiakirjoja esimerkiksi epäasiallista kohtelua koskevasta ilmoittamisenmenettelystä, voidaan tasa-arvosuunnitelmaan lisätä viittaus asiakirjoihin tai lisätä nämä suunnitelmaan liitteeksi.

Keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi kehiteltiin joissakin suunnitelmissa kuitenkin myös hyvin yksityiskohtaisella tasolla. Esimerkiksi yhdessä suunnitelmassa pyrittiin yhdenvertaiseen kohteluun seuraavilla toimenpiteillä: *Kaikkien työntekijöiden olemassaolon huomioiminen tervehtimällä tai vastaamalla päivittäin tervehtimiseen. [...] Vältetään käyttämästä eriarvoisuutta kuvaavia tai liikaa yksilöiviä termejä tai sanontoja kuten ”katsotaan tämä homma kuntoon poikaporukassa”, ”arvoisat läsnäolijat ja Tiina...”* Nämä ovat tasa-arvon edistämisen keinoina aika mainioita ja osoittavat, että tasa-arvo lähtee hyvin pienistä, käytännöllisistä ja konkreettisista asioista. Samalla on kuitenkin hyvä muistaa, että sukupuolten epätasa-arvossa ei ole kyse vain huonotapaisuudesta, vaan yhteiskunnallisista sukupuolittuneista valtarakenteista, jotka asettavat naiset ja miehet eriarvoiseen asemaan. Ne voivat konkretisoida erilaisissa käytännöissä, kuten tervehtimisessä, ja niihin voi puuttua käytäntöjen kautta.

Epäkonkreettisuuden ohella suunnitelmien heikkous oli se, että suunnitelmissa ei käsitelty olemassa olevaa tilannetta: mitkä ovat organisaation keskeiset tasa-arvon kehittämishaasteet selvitysten mukaan? Selvitykset mainittiin, muttei niiden tuloksia. Silloin ei synny kuvaa nykytilanteesta ja sellaisen henkilön, joka tutustuu työpaikkansa tasa-arvoasioihin vasta suunnitelman pohjalta, on aika vaikea motivoitua sen toteuttamiseen, jos hänellä ei ole tietoa olemassa olevista haasteista. Nykytilanteen tarkastelun avulla voidaan muotoilla myös omaa organisaatiota koskevat tasa-arvon kehittämiskohteet ja kohdentaa toimenpiteet oikein. Nyt puolustusvoimien tulosityksiköiden suunnitelmien perustella näyttää siltä, että olemassa olevia ongelmia ei ole tunnistettu ja tunnustettu, ja sen vuoksi monet suunnitelmat on muotoiltu ”jatketaan hyvällä tiellä” -hengessä. Tällöin suunnitelmissa on vaikea saada aikaan muutoksia.

Nykytilanteen kuvauksessa voidaan käyttää monenlaista taustatietoa. Tilastojen lisäksi tietoa voidaan kerätä eri työntekijäryhmiltä myös muilla tavoin, esimerkiksi antamalla henkilöstön kirjata ylös koettuja tasa-arvo-ongelmia tai pyytämällä heiltä kehittämishetkiä tasa-arvon edistämiseksi. Puolustusvoimilla on käytössään myös aiempaa tutkimustietoa tasa-arvosta, jolloin tulosityksiköissä voitaisiin pohtia yhdessä sitä, millaisena tilanne omalla työpaikalla näyttäytyy. Myös yleisohjeessa on neuvoja tulosityksiköiden tasa-arvotilanteen selvittämiseksi.



Ilmavoimien esikunnan tasa-arvosuunnitelma toimii positiivisena esimerkkinä oman organisaation ja sen tasa-arvotilanteen kuvauksesta, sillä siinä nykytilaa avataan käytössä olevan tiedon avulla. Moni tasa-arvoselvityksessä esiin noussut asia voi tulla organisaation jäsenille itselleenkin yllätyksenä. Tasa-arvo-ongelmien tunnistaminen ja tiedostaminen on kuitenkin välttämätön edellytys niiden poistamiselle. Ilmavoimien esikunnan tasa-arvosuunnitelmassa tarkastellaan myös tavoitteiden toteutumista uuden tasa-arvokyselyn tulosten perusteella. Suunnitelmassa on lisäksi eritelty tavoite, toimenpiteet, vastuuhenkilöt, aikataulu, tiedottaminen sekä seurannassa käytettävät mittarit.

Puolustusvoimien tulosityksikössä tehdään tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmia kuuliaisesti. Ne täyttävät pääsääntöisesti tasa-arvolain veloitteet ja ne on toteutettu sellaisella joukolla kuin pitääkin. Suunnitelmat on kuitenkin kirjoitettu suurelta osin niin yleisellä tasolla ja epäkonkreettisesti, että on epävarmaa, miten ne voidaan toiminnallistaa ja missä määrin niillä on vaikutusta työpaikkojen käytäntöihin. Suunnitelmissa kannatetaan tasa-arvon kannalta tärkeitä arvoja, mutta ne pitäisi pystyä myös elämään todeksi.

Positiivista suunnitelmissa on, että hyvin monessa niistä tuodaan esiin tasa-arvon hyötyjä organisaation ja henkilöstön kannalta. Tämä voi auttaa motivoimaan henkilöstöä toteuttamaan suunnitelmaa.

## 5. Johtopäätökset ja käytännön toimenpide-ehdotukset

### 5.1 Tutkimustulosten yhteenveto

Tutkimus rakentui kahdesta toisiaan täydentävästä osasta. Tutkimuksessa keskityttiin puolustusministeriön hallinnonalaan kysymällä, **1) miten sukupuolinäkökulma on otettu huomioon hallinnonalan toiminnan suunnittelussa, päätöksenteossa ja toteuttamisessa.** Lähtökohdan tarkastelulle muodostivat sellaiset asiakirjat, joissa ohjataan hallinnonalan toimintaa ja raportoidaan siitä sekä määritellään raamit hallinnonalan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen tavoitteille ja mallille. Aineistona käytettiin lisäksi puolustusministeriön tasa-arvoryhmäläisten haastatteluja. Lähempään tarkasteluun otettiin kolme lainsäädäntö-, kehittämis- tai uudistamishanketta viime hallituskaudelta (2007–2011).

Toisena tutkimustehtävänä oli tarkemmin selvittää, **2) miten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelu toteutuu puolustusvoimissa ja puolustusministeriössä.** Tarkastelun kohteena oli puolustusministeriön tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma sekä puolustusvoimien 22 tulosyksikön tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat.

Edellä esiteltyjen tutkimuskysymysten ohella tutkimuksen yleisempänä tavoitteena oli selvittää, **3) miten valtavirtaistamisperiaatteen toteuttamista voidaan tutkia.** Tarkoituksena oli kehittää metodologisia ja tutkimusmenetelmällisiä välineitä valtavirtaistamisperiaatteen toteuttamisen arvioimiseksi ja siten tuottaa eri hallinnonaloja hyödyttävää soveltavaa tietoa.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelma antaa selkeät ja konkreettiset tavoitteet ministeriöiden tasa-arvotyölle. Valtavirtaistaminen on tasa-arvo-ohjelman fokuksessa, ja siihen liittyvät keskeiset osa-alueet tulevat tasa-arvo-ohjelmassa hyvin katetuiksi. Myös tasa-arvopoliittisessa selonteossa valtavirtaistaminen on hyvin mukana. Sen sijaan puolustus- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa sukupuolinäkökulma on lähes olematon. Silloin harvoin, kun sukupuoli mainitaan, selonteko rakentaa kuvaa naisista toiminnan ja suojelun kohteina. Esimerkiksi kriisinhallintaa voisi kuitenkin hyvin tarkastella sukupuolinäkökulmasta myös naisten osallisuutta korostaen.

Ministeriön sisäistä valtavirtaistamisen ohjausta tarkasteltiin asiakirja-aineiston (talousarvio, tulosoheutusasiakirjat, henkilöstöpolitiikka ja tasa-arvosuunnitelma) sekä tasa-arvoryhmäläisten haastattelujen avulla. Sukupuolinäkökulma tulisi valtavirtaistaa kaikkiin tarkasteltuihin asiakirjoihin. Tutkimuksen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että sukupuolinäkökulma ei ole näkyvässä roolissa tarkastelun kohteena olevissa asiakirjoissa, henkilöstöpolitiikkaa ja tasa-arvosuunnitelmaa lukuun ottamatta. Toiminta- ja talousarviossa sukupuolinäkökulman huomioon ottamisen voisi aloittaa esimerkiksi pohdimmalla henkilöstöön ja eri henkilöstöryhmiin liittyviä kysymyksiä siltä kannalta, ovatko kyseessä naiset, miehet vai molemmat. Henkilöstövähennyksiä suunniteltaessa tulisi ottaa myös sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulma huomioon.

Tulosoheutusasiakirjoissa tapahtuu tarkasteluajankohtana jonkinasteista kehitystä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen näkökulmasta. Hieman huolestuttavaa kuitenkin on, että viimeisen tarkasteluvuoden 2011 tulosoheutusasiakirjassa otetaan takapakkia edellisvuoteen verrattuna. Jotta positiivinen kehitys ei pysähtyisi, sukupuolinäkökulma

tulisi ottaa systemaattisemmin mukaan tulosoajaukseen. Tarkasteluajankohdan tulostavoiteasiakirjoissa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet on myös ilmaistu sen verran epätarkasti, että mahdollisia tehtyjä konkreettisia toimenpiteitä on tulostavoiteasiakirjojen pohjalta vaikea jäljittää.

Sukupuolinäkökulma on puolustushallinnon henkilöstöpolitiikassa suhteellisen hyvin esillä sekä omana kokonaisuutenaan että erillisinä mainintoina. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista voisi kehittää siltä osin, että sen voisi tuoda systemaattisemmin esille kaikissa kohdissa, joissa nyt viitataan sukupuolineutraalisti ihmisiin, sotilaisiin ja siviileihin, vaikka kyse on käytännössä suurelta osin miehistä tai naisista. Tämä auttaisi myös tekemään näkyväksi puolustushallinnon henkilöstön sukupuolijakaumia eri tehtävissä. Henkilöstöpolitiikan arvojen konkretisoimiseen ja käytännön toteuttamiseen olisi myös syytä kiinnittää enemmän huomiota.

Puolustusministeriön tasa-arvoryhmä on osaava ryhmä tasa-arvon ja oman työnsä asiantuntijoita. Heidän näkemyksensä mukaan valtavirtaistamisen kenties suurimmat haasteet ovat sen täytäntöönpanossa: sukupuolinäkökulman kytkemisessä omaan työhön, valtavirtaistamisen ajatuksen ymmärtämisessä ja valtavirtaistamisen toimeenpanossa. Erillisen valtavirtaistamiskoulutuksen lisäksi tarvittaisiin puolustushallinnolle suunnattua, muuhun henkilöstökoulutukseen integroitua valtavirtaistamiskoulutusta. Pelkkä koulutus ei kuitenkaan riitä, jos henkilöstö ei koe sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista tärkeäksi.

Hanketyön analyysi nosti esiin sen, että hanketyössä tietoa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta on kovin vähän, mutta tarve on suuri – ei hankkeiden toteuttajien, vaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen onnistumisen näkökulmasta. Valtavirtaistamiseen menetelmänä liittyy se haaste, että edistääkseen tasa-arvoa valtavirtaistamista soveltavilla viranhaltijoilla olisi hyvä olla suhteellisen paljon tietoa sekä menetelmästä että sen taustoista ja tarkoituksesta - siis sukupuolen yhteiskunnallisesta merkityksestä ja yhteiskunnallisista tasa-arvo-ongelmista. Ilman sitä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen voi kyllä ajatella tuottavan joitakin muutoksia, kuten sen, että sukupuolesta ylipäättään puhutaan ja sen merkitystä pohditaan. Perusteellisempi muutos organisaation toimintatapoihin vaatisi kuitenkin syvällisempää pohdintaa siitä, miksi valtavirtaistamista tehdään ja mihin sillä pyritään.

Hanketyön analyysi osoitti myös, että puolustushallinnon ja sen ulkopuolisilla hanketyön toteuttajilla saattaa olla motivaatiovaikeuksia tasa-arvon edistämiseen, minkä vuoksi sukupuolinäkökulman systemaattinen valtavirtaistaminen jää helposti kiireessä tekemättä. Tasa-arvolain noudattamatta jättäminen erityisesti kiintiösäädöksen kohdalla on yleistä, eikä sillä ole seuraamuksia. Ministeriön johdon tulisikin toimia esimerkkinä ja vaatia hallinnonalalta tasa-arvolain noudattamista, sekä varata riittävästi resursseja esimerkiksi sukupuolivaikutusten arviointeihin. Muutokset ovat joka tapauksessa hitaita, joten realistisinta saattaa olla systemaattisen valtavirtaistamisen toteuttaminen muutamassa pilottihankkeessa kerrallaan.

Puolustusvoimien tulosyksiköissä tehdään tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmia kuuliaisesti. Ne täyttävät kutakuinkin tasa-arvolain velvoitteet ja ne on toteutettu sellaisella joukolla kuin pitääkin. Suunnitelmat on kuitenkin kirjoitettu suurelta osin niin yleisellä tasolla ja epäkonkreettisesti, että on epävarmaa, miten ne voidaan toiminnallistaa ja missä määrin niillä on vaikutusta työpaikan käytäntöihin. Suunnitelmissa kannatetaan

tasa-arvon kannalta tärkeitä arvoja, mutta ne pitäisi pystyä myös elämään todeksi. Puolustusvoimien yhteinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma on erinomainen pohja tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelulle tulosyksiköissä, mutta sitä tulisi käyttää vain suunnittelun apuna. Suunnitelmien varsinaisten sisältöjen tulisi syntyä tulosyksiköiden omista tarpeista.

Näiden puolustushallintoa koskevien tutkimustehtävien selvittämisen lisäksi tutkimuksen yleisempänä tavoitteena oli selvittää, miten valtavirtaistamisperiaatteen toteuttamista voidaan tutkia. Valtavirtaistamisperiaatteen toteuttamisen tutkiminen vaatii monenlaisten aineistojen, kuten erilaisten asiakirjojen ja haastattelujen yhtäaikaista analyysiä. Koska valtavirtaistamisessa on kyse kokonaisvaltaisesta prosessista, on sitä myös lähestyttävä monesta suunnasta. Siinä mielessä tutkimuksen menetelmien ja aineistojen valinta oli onnistunut.

## 5.2 Käytännön toimenpide-ehdotukset

- » Hallituksen tasa-arvo-ohjelma antaa hyvät raamit sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiselle. Käytännöt on kuitenkin luotava itse paitsi puolustusministeriön hallinnonalalla, myös jokaisessa työyhteisössä, hankkeessa tai muussa kokonaisuudessa.
- » Valtavirtaistaminen ei ole helppo, tekninen toimenpide, vaan onnistunut sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen vaatii tuekseen tasa-arvotietoa. Hankkeiden kokoonpanossa on alkuvaiheessa hyvä varmistaa riittävä tasa-arvoasiantuntemus. Pidemmällä aikavälillä on tarpeen kouluttaa kaikkia hanketyötä tekeviä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen.
- » Jos ministeriöllä ei ole käytössään riittävää tasa-arvoasiantuntemusta, sitä voi hankkia ulkopuolelta: tutkijoilta, (nais)järjestöiltä, tasa-arvoasiantuntijoilta.
- » Puolustushallinnon alalla tulee järjestää tasa-arvokoulutusta, joka kohdistuu hallinnonalan omiin kehittämistarpeisiin. Koulutus on hyvä integroida osaksi muuta henkilöstökoulutusta osallistumisen varmistamiseksi. Ainakin perehdyttämiskoulutuksessa on hyvä käsitellä tasa-arvokysymyksiä.
- » Koulutuksen sisältöjen tulee suuntautua valtavirtaistamisen teknisen toteutuksen ohella ymmärryksen lisäämiseen sukupuolen yhteiskunnallisesta merkityksestä sekä yhteiskunnallisista sukupuolistuneista valtaeroista. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen tavoitteena on tasa-arvon edistäminen, ei valtavirtaistaminen itsessään. Tasa-arvon edistäminen edellyttää, että olemassa olevat tasa-arvo-ongelmat tunnistetaan ja tunnustetaan.
- » Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa on tärkeä muistaa, että myös mies on sukupuoli, eikä sukupuolinäkökulma tarkoita pelkästään naisnäkökulmaa. Myös miesten kokemia tasa-arvo-ongelmia tulee tarkastella.
- » Yhdenvertaisuuskysymysten ottaminen mukaan tasa-arvon kehittämistyöhön on tärkeää, sillä eriarvoisuutta syntyy myös muiden erojen kuin sukupuolen perusteella. Yhdenvertaisuuden edistämisessä on kuitenkin monia käytännön haasteita, joten liikkeelle on lähdettävä perusasioiden selvittämisestä: Mitä muita eroja kuin sukupuolta tarkastellaan tasa-arvonäkökulmasta? Millaisia ongelmia niihin liittyy omassa organisaatiossa? Miten ne ovat poistettavissa?
- » Valtavirtaistamisen tavoitteena on uusien, sukupuolten tasa-arvoa edistävien käytäntöjen luominen. Siksi pitää olla valmius muuttaa päätöksiä tai käytäntöjä silloin, kun sukupuolivaikutusten arviointi antaa siihen aiheita.

- » Viranhaltijoita on motivoitava sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen, sillä nyt se jää usein joko kiireen tai motivaation puutteen takia toteuttamatta. Ministeriön johdon tulisi toimia esimerkkinä ja vaatia hallinnonalalta tasa-arvolain noudattamista, sekä varata riittävästi aikaa ja muita resursseja esimerkiksi sukupuolivaikutusten arviointien toteuttamiseen.
- » Osa hankkeiden toteuttajista tulee ministeriöiden ulkopuolelta, eikä heillä välttämättä ole tietoa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta tai siihen liittyvistä velvoitteista. Siksi ministeriön tulee pitää huoli siitä, että sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tehdään hankkeissa.
- » Valtavirtaistamista on vaikea toteuttaa, jos organisaation käytäntöjen ja sukupuolten tasa-arvon välillä koetaan olevan ristiriita. Tasa-arvon edistäminen on kokonaisvaltainen prosessi, joka edellyttää paitsi sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista kaikkeen toimintaan ja päätöksentekoon, myös henkilöstöpolitiikan ja organisaation toimintakulttuurien muuttamista tasa-arvoisemmiksi.
- » Ministeriön tasa-arvotyössä henkilöstöpoliittinen tasa-arvo ei saa jäädä toiminnallisen jalkoihin, vaan myös henkilöstöpoliittisia tasa-arvokysymyksiä on pidettävä esillä.
- » Tasa-arvoryhmän toiminnasta tulee tiedottaa laajemmin organisaatioon. Nyt moni hankkeiden toteuttajista ei tiedä, että tasa-arvoryhmältä voi pyytää apua esimerkiksi valtavirtaistamisasioissa.
- » Tasa-arvon edistäminen edellyttää henkilökohtaista sitoutumista asiaan. Tämä vaatii tuekseen omakohtaisen ymmärryksen tasa-arvon merkityksestä. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toteuttamisessa tulee varata tilaa myös keskustelulle toiminnasta, sen tarkoituksesta ja tavoitteista. Tavoitteisiin on helpompi sitoutua kun niitä ei anneta ulkoa päin, vaan niiden määrittelyyn on voinut edes jossain määrin osallistua.
- » Valtavirtaistamisen tavoitteena ei ole vain sukupuolinäkökulman esiin nostaminen. Syy, miksi valtavirtaistamista tehdään ja tarvitaan, on se, että yhteiskunnassamme on sukupuolten välisiä eriarvoisuuksia, jota halutaan vähentää. Eriarvoisuuksia voidaan poistaa ja tasa-arvoa edistää sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisella, kunhan muistetaan sen perimmäinen tarkoitus: tasa-arvon edistäminen. Kun kaiken toiminnan lähtökohtana on tasa-arvon edistäminen, ei niinkään valtavirtaistamisen oikeaoppinen tekninen toteutus, ollaan oikealla suunnalla.

### 5.3 Hankkeen jatkonäkymät

Mikäli hanketta halutaan jatkaa vielä vuonna 2013 tai myöhemmin, tutkimusryhmä näkee kolme mielekästä osa-aluetta, johon hankkeessa voidaan paneutua:

1. henkilöstöpoliittisen tasa-arvon näkökulma ministeriössä
2. puolustusvoimia koskevan tarkemman tarkastelun toteuttaminen siltä osin kun näkökulmaa tässä tutkimuksessa jouduttiin supistamaan
3. yhdenvertaisuuden edistäminen ministeriön hallinnonalalla.

Henkilöstöpoliittiset tasa-arvokysymykset jäivät suurelta osin tämän tutkimuksen ulkopuolelle aihepiirin rajauksista johtuen. Kuitenkin tämä tutkimus osoitti, että henkilöstöpoliittiset tasa-arvokysymykset koetaan ministeriössä tärkeiksi. Tutkimuksen keskityminen niihin mahdollistaisi ministeriön tasa-arvotyön kehittämisen hieman toisesta näkökulmasta kuin mihin tämä tutkimusraportti antaa eväitä.

Alkuperäisessä tutkimussuunnitelmassa oli tarkoitus tarkastella puolustusvoimien tasa-arvosuunnittelua systemaattisemmin. Tällä hetkellä pääesikunnalla ei ole yhtenäistä

tietoa siitä, kuinka paljon hallintoyksiköt ovat tehneet tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmia, mitä suunnitelmat sisältävät tai millainen niiden tekemisen prosessi on ollut. Tavoitteena oli alun perin seurata pääesikunnan käskyn toteutumista suunnitelmien tekemisestä: kuinka paljon suunnitelmia on tehty, millaisia suunnitelmat ovat, miten suunnitelma on tehty, miten yhteistyö on organisoitu, miten suunnitelmaa on seurattu ja miten siitä on tiedotettu. Lisäksi tavoitteena oli tutkia, mitä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmasta on hallintoyksiköissä seurannut eli mitä toimenpiteitä yksiköissä on tasa-arvon edistämiseksi ja syrjinnän ehkäisemiseksi tehty. Näitä kysymyksiä päästiin vain raapaisemaan puolustusvoimien tulosityksiköiden tasa-arvosuunnitelmien analyysillä. Jo tehdyn tutkimustyön pohjalta voitaisiin suunnata myös uutta hanketta.

Yhdenvertaisuus nousi haastatteluissa tärkeäksi tasa-arvon kehittämiskohteeksi. Yhdenvertaisuuden edistämiseen liittyy kuitenkin lukuisia käytännön haasteita, joihin uudella tutkimuksella voitaisiin etsiä ratkaisuja. Tutkimuksella olisi myös laajempaa merkitystä tasa-arvopolitiikan kehittämisen kannalta.

## Lähteet

Amsterdamin sopimus (1997). Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.  
<http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-fi.pdf>

Autio, Hanna-Leena; Leinonen, Minna & Otonkorpi-Lehtoranta, Katri (2011) Työn ja perheen yhteensovittaminen puolustusvoimissa. Helsinki: Maanpuolustuksen tieteellinen neuvottelukunta.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen konsolidoitu toisinto (2002)  
[http://eur-lex.europa.eu/fi/treaties/dat/12002E/pdf/12002E\\_FI.pdf](http://eur-lex.europa.eu/fi/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_FI.pdf)

Haataja, Marja-Leena (2006) Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomen valtionhallinnossa. Selvityksiä 2006:77. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.  
[http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=28707&name=DLFE-3491.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-3491.pdf)

Haataja, Anita & Järviö, Maija-Liisa & Mustonen, Esko (2006) Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi. Pilottihanke sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla. Selvityksiä 2006:1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Hallituksen esitysten laatimisohteet. Julkaisuja 2004:4. Helsinki: Oikeusministeriö.

HE 195/2004: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2004/20040195>

Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008–2011. Julkaisuja 2008: 21. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Horelli, Liisa & Saari, Milja (2002) Tasa-arvoa valtavirtaan. Tasa-arvon valtavirtaistamisen menetelmiä ja käytäntöjä. Selvityksiä 2002:11. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Huhta, Liisa & Kempe, Jouni & Leinonen, Minna & Uosukainen, Katja (2007) Naisten ja miesten tasa-arvo työpaikkojen kehittämistyössä – kokemuksia sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta. Raportteja 54. Helsinki: Tykes.

Huhta, Liisa & Kolehmainen, Sirpa & Lavikka, Riitta & Leinonen, Minna & Rissanen, Tapio & Uosukainen, Katja & Ylöstalo, Hanna (2005) Tasa-arvosta lisäarvoa. Käsikirja työpaikkojen tasa-arvotyöhön. Tampere: Vastapaino ja Tasa-arvovaltuutettu.

Janatuinen, Esa (2010) Pääesikunta käskää: tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta. Teoksessa Jukarainen, Pirjo & Terävä, Sirkku (toim.) Tasa-arvoinen turvallisuus? Sukupuolten yhdenvertaisuus suomalaisessa maanpuolustuksessa ja kriisinhallinnassa. Helsinki: Minerva, 39-46.

Julkunen, Raija (2010) Sukupuolen järjestykset ja tasa-arvon paradoksit. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, Raija (2012) Mieskysymys suomalaisen tasa-arvopolitiikan asialistalla. Teoksessa Jokinen, Arto (toim.) Mieskysymys. Miesliike, -työ, -tutkimus ja tasa-arvopolitiikka. Tampere: Tampere University Press, 30–43.

Kantola, Johanna & Nousiainen, Kevät (2008) Pussauskoppiin? Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslakien yhtenäistämisestä. Naistutkimus-Kvinnoforskning 21:2, 6-20.

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609

Lane, Jan-Erik (1983) The Concept of Implementation. Statsvetenskaplig Tidskrift 86, 17-40.

Lane, Jan-Erik (1987) Implementation, Accountability and Trust. European Journal of Political Research 15, 527-546.

Leinonen, Minna & Nikkanen, Risto & Otonkorpi-Lehtoranta, Katri (2012) Sukupuolten tasa-arvo puolustusvoimissa – Kehittämistarpeiden näkökulma asepalvelusta suorittavien ja henkilöstön kokemuksiin. Työraportteja 88/2012. Tampere: Työelämän tutkimuskeskus, Tampereen yliopisto.

Leinonen, Minna & Otonkorpi-Lehtoranta, Katri & Autio, Hanna-Leena (2011) Mahdollisuuksien ja vaatimusten kenttä - esimiestyö puolustusvoimissa hierarkian ja sukupuolen näkökulmasta. Helsinki: Maanpuolustuksen tieteellinen neuvottelukunta.

Leinonen, Minna & Talola, Nina & Terävä, Sirkku & Uosukainen, Katja (2008) Naisten ja miesten työhyvinvointi ja tasa-arvo puolustusvoimissa 2007. Sarja A 2008/3. Helsinki: Maanpuolustuksen tieteellinen neuvottelukunta.

Leinonen, Minna & Uosukainen, Katja & Ylöstalo, Hanna (2006) Näkymätön sukupuoli, oleamaton tasa-arvo. Teoksessa Lipponen, Päivi (toim.) Akat aidan tekee, miehet käyvät mittaamassa.

Nainen työelämässä. Helsinki: Kirjapaja Oy, 171–192.

Nieminen, Tarja (2008) Tasa-arvobarometri. Julkaisuja 2008:4. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Nousiainen, Kevät (2004) Velvollisuus valtavirtaistaa – sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen normit. Teoksessa Nousiainen, Kevät & Pylkkänen, Anu & Holli, Anne Maria & Kantola, Johanna & Luhtakallio, Eeva & Raevara, Eeva & Saari, Milja (2004) Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisselvitys. Tasa-arvon työkirja. Helsinki: Oikeusministeriö, 10–16.

Ojala, Hanna (2010) Opiskelemissa tavallaan. Vanhat naiset ikäihmisten yliopistossa. Tampere: Tampere University Press.



Puolustus- ja turvallisuusteollisuusstrategia. Työryhmän loppuraportti (2007). Helsinki: Puolustusministeriö.

Suomalainen asevelvollisuus (2010). Helsinki: Puolustusministeriö.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009. Valtioneuvoston selonteko.

Suvaopas 2003. Opas sukupuolivaikutusten arvioimiseksi lainsäädäntöhankkeissa (Suvaopas). Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Suvaopas 2007. Opas sukupuolivaikutusten arvioimiseksi lainsäädäntöhankkeissa (Suvaopas). Julkaisuja 2007:25. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Pekingin julistus ja toimintaohjelma (1995)

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=73330>

Puolustushallinnon henkilöstöpolitiikka. Helsinki: Puolustusministeriö.

Puolustusministeriön hallinnonalan tulostavoiteasiakirjat vuosille 2007–2011. Helsinki: Puolustusministeriö.

Puolustusministeriön tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma (2010). Helsinki: Puolustusministeriö.

Ronkainen, Suvi & Pehkonen, Leila & Lindblom-Yläne, Sari & Paavilainen, Eija (2011) Tutkimuksen voimasanat. Helsinki: WSOYpro.

Saari, Milja (2006) Yksijalkainen tuoli – sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta Suomessa. Teoksessa Moring, Anna (toim.) Sukupuolen politiikka. Naisten äänioikeuden 100 vuotta Suomessa. Helsinki: Otava, 109–117.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomen valtionhallinnossa. Selvityksiä 2006:77. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sukupuolisilmäläsit käytössä. Käsikirja ministeriöiden tasa-arvotyön tueksi. Julkaisuja 2009:13. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Säkjäjärvi, Maija & Mustakallio, Sinikka & Haataja, Marja-Leena & Leinonen, Eija & Tanhua, Inkeri & Sevelius, Pia (2011) Tasa-arvosta laatua ja vaikuttavuutta julkiselle sektorille. Opas kuntien ja valtion alue- ja paikallishallinnon palveluihin ja toimintoihin.

Tasa-arvodirektiivi 76/207/ETY:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31976L0207:FI:NOT>

Tasa-arvodirektiivin muutosdirektiivi 2002/73/EY:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:269:0015:0020:FI:PDF>

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelu puolustusvoimissa (3.9.2008).

Uosukainen, Katja & Autio, Hanna-Leena & Leinonen, Minna & Syrjä, Sannu (2010) Tasa-arvo-lain toimivuuden arviointi. Selvityksiä 2010:7. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Valtioneuvoston selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. Julkaisuja 2010:8. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Valtion talousarvioesitys 2010.

Vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) täytäntöönpano ja toimivuus. Puolustusministeriön selvitys eduskunnan puolustusvaliokunnalle (2009). Helsinki: Puolustusministeriö. Julkaisematon selvitys.

Vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lainsäädännön täytäntöönpano ja toimivuus. Lausuntoyhteenveto (2009). Helsinki: Puolustusministeriö. Julkaisematon selvitys.

Virtanen, Turo (1994) Implementaation käsite ja implementaatiotutkimus. Kohden organisaatioteoriaa? *Politiikka* 36:4, 240–260.

Yhdenvertaisuuslaki 20.1.2004/21

YK:n Pekingin julistus ja toimintaohjelma (1995). Helsinki: Ulkoasiainministeriö.

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=73330>

Yleiset suositukset yhdenvertaisuussuunnitelman sisällöiksi (2009). Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Ylöstalo, Hanna (2012) Tasa-arvotyön tasa-arvot. Tampere: Tampere University Press.

