

Paluu Pekingiin. Nyt.

Marjo Rantala

Paluu Pekingiin. Nyt.

SUKUPUOLTEN TASA-ARVON TILA SUOMESSA 2010

Naisjärjestöjen Keskusliitto –
Kvinnorganisationernas Centralförbund ry.

©Marjo Rantala
Naisjärjestöjen Keskusliitto – Kvinnoorganisationernas Centralför-
bund ry.

ISBN 978-951-96663-7-2 (nid.)
ISBN 978-951-96663-8-9 (CD-ROM)

Kirja kerrallaan, Helsinki 2010

Esipuhe

Yhdistyneiden kansakuntien neljännessä naisten asemaa käsitelleestä maailmankonferenssista, joka pidettiin Pekingissä 4.–5.9.1995, on kulunut 15 vuotta. Minäkin olin siellä. Ilman tuota voimaannuttavaa kokemusta tuskin olisin näin kauan jaksanut tasa-arvoasioissa olla mukana. Itse asiassa tasa-arvoasiain neuvottelukunnan Peking-jaoston sihteerinä olin läsnä jo, kun Pekingin toimintaohjelman luonnosta tehtiin YK:n naisten asema -toimikunnan 38. istunnossa vuonna 1994. Siellä sain esimakua siitä, miten naisten aseman edistäminen ei kaikkia maita kiinnosta. Kaksiviikkoiseksi tarkoitettu kokous venyi viikolla, jotta jonkinlainen yhteisymmärrys asiakirjaluonnoksesta saatiin aikaan. Eniten puhuttivat seksuaaliterveys-oikeudet ja erityisesti abortti, kuten varsinaisessa kokouksessakin.

Pekingin konferenssin kansalaisjärjestöfoorumi (30.8.–8.9.1995) parikymmentä kilometriä Pekingistä sijainneessa Huairoussa oli valtava ja mieleenpainuva tapahtuma. Paikalla oli kymmeniätuhansia erimaalaisia ja erivärisiä naisia, joilla kaikilla oli sama päämäärä: naisten aseman parantaminen ja lopulta todellisen sukupuolten välisen tasa-arvon saavuttaminen. Siellä sain myös ensimmäisen kerran tietoa monista maailman naisia koskevista ongelmista kuten sukuelinten silpomisesta ja väkivallasta konfliktien yhteydessä. Mieleen jäi erityisesti afrikkalaisten upea telttä, joka oli kuin taideteos. Mongolian jurtassa pidettiin seminaari ja tanssittiin. Naisasiaa voi siis todistettavasti tehdä myös iloisesti.

Pekingin konferenssi oli ensimmäinen maailmankonferenssi, jossa tarkasteltiin naisen elämään liittyviä asioita kaikilla yhteiskunnan eri aloilla – nimenomaan tasa-arvonäkökulmasta. Ensimmäistä kertaa käsiteltiin myös tyttölasten oikeuksia. Pekingin julistus ja toimintaohjelma ovat edelleen edistyksellisiä asiakirjoja, siksi niitä ei ole uskallettu avata päivitettäväksi, eikä uutta vastaavaa maailmankonferenssia järjestää. Toiminta-ohjelmassa korostetaan, että hallituksilla on ensisijainen vastuu toimintaohjelman täytäntöönpanosta sekä vaaditaan, että hallitukset ja kansainvälinen yhteisö sitoutuvat ohjelman toteuttamiseen käytännössä. Toimintaohjelman kaksitoista kriittistä aihealuetta ja niihin liittyvät strategiat muodostavat hyvän perustan hallitusten kansallisille sitoumuksille ja niiden toteuttamiselle.

Suomessa naisjärjestöjen lähtökohtana on ollut, että hallituksen tasa-arvo-ohjelmat tehdään Pekingin toimintaohjelman pohjalta, mutta ainoastaan vuonna 1997 tehty tasa-arvo-ohjelma noudattaa Pekingin periaatteita

sen kolmen pääperiaatteen osalta: naisten aseman ja arvon vahvistaminen, naisten ihmisoikeuksien toteuttaminen ja tasa-arvon edistäminen valtavirtaistamisen periaatteella. Kaikkia aihealueita ei kuitenkaan käsitelty ja vuosi vuodelta tasa-arvo-ohjelmat ovat supistuneet, eikä viimeisimmässä, vuosien 2008–2011 ohjelmassa, mainita lainkaan Pekingiä.

Naisjärjestöjen Keskusliitto teki YK:n naisten asema -toimikunnan 49. istuntoon maaliskuussa 1999 varjoraporttinsa Pekingin toimintaohjelman toteutuksen kansallisista haasteista. Varjoraportti tehtiin myös vuonna 2005 ja nyt on siis kolmannen raportin vuoro. Englanninkielinen versio raportista toimitettiin ennen naisten asema -toimikunnan 54. istuntoa ja on luettavissa sivulta http://beijing15.org/?page_id=194.

Tämä suomenkielinen raportti on päivitetty versio englanninkielisestä. Tässä on otettu huomioon mm. hallituksen ensi syksynä eduskunnalle annettavaa tasa-arvopoliittista selontekoa taustoittavat kuusi tasa-arvoselvitystä, oikeusministeriön yhdenvertaisuuslainsäädäntöä pohtineen työryhmän mietinnöt sekä eduskunnan alkuvuoden arvio tasa-arvolain toimivuudesta.

Kiitän kaikkia raporttiin osallistuneita järjestöjä. Erityiskiitos raportin laatineelle Marjo Rantalalle, joka on hienosti tuonut esiin yhteiset huolenaiheemme, muun muassa suomalaisen yhteiskunnan suuren ongelman: sukupuolisokeuden. Naisjärjestöjen vaikuttamistyön kannalta Pekingin toimintaohjelman ihmisoikeusulottuvuus yhdessä CEDAW-sopimuksen ja sen yleisuositusten toteuttamisen kanssa antavat tärkeän välineistön arvioida naisten ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa.

Helsingissä 6.7.2010

Leena Ruusuvaori

pääsihteeri

Naisjärjestöjen Keskusliitto – Kvinnoorganisationernas Centralförbund ry.

Sisällys

I Johdanto.....	1
Raportin tavoite ja rakenne	2
Naiset ja YK.....	4
Tasa-arvo, tasa-arvopolitiikka ja Pekingin toimintaohjelma.....	7
II Keskeisimmät muutokset.....	12
Hallitusohjelma, hallituksen tasa-arvo-ohjelmat ja valtioneuvoston selonteko	13
Lainsäädäntö ja lainvalvonta	16
III Suomen suurimmat puutteet.....	19
1. Kykenemättömyys tunnistaa ja käsitellä sukupuoleen perustuvaa syrjintää	20
2. Naisten moninaisuuden unohtaminen	23
3. Naisiin kohdistuva väkivalta	25
4. Hoivan uusjako	30
5. Samapalkkaisuus.....	33
IV Pekingin toimintaohjelma aihealueittain	37
A. Naiset ja köyhyys	38
Tavoitteet	38
Yksinhuoltajaäidit ja lapsiperheköyhyys.....	41
Iäkkäät naiset	42
Naiset ja tasa-arvo Suomen kehitysyhteistyössä.....	43
Vaatimukset	46
B. Naisten kasvatus ja koulutus	48
Tavoitteet	48
Tyttöjen koulumenestys ei kannata työelämään	48
Segregaation purkaminen tulevaisuuden haasteena	50
Perheiden monimuotoisuus ja lasten moninaisuus.....	51
Maahanmuuttajanaisten erityisongelmia	52
Vaatimukset	53
C. Naiset ja terveys.....	55
Tavoitteet	55
Seksuaaliterveys, sukupuolitaudit ja HIV/AIDS.....	56
Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt.....	59

	Päihteiden käyttö.....	61
	Iäkkäät naiset ja muistisairaat.....	63
	Vaatimukset.....	64
D. Naisiin kohdistuva väkivalta		66
	Tavoitteet.....	66
	Naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen kansallinen toimintaohjelma.....	66
	Parisuhdeväkivalta.....	67
	Lainsäädännön kehittäminen	68
	Avoliittomuuttajat	71
	Lähi- ja parisuhdeväkivallan sovittelu.....	72
	Seksuaalinen väkivalta	73
	Ihmiskauppa.....	77
	Prostituutio.....	81
	Sukupuolten silpominen.....	82
	Vaatimukset.....	83
E. Naiset ja aseelliset konfliktit		85
	Tavoitteet.....	85
	Vaatimukset.....	88
F. Naiset ja talous		89
	Tavoitteet.....	89
	Ammatillinen eriytyminen ja naisten syrjintä työelämässä	89
	Perhevelvollisuuksien epätasainen jako.....	94
	Vaatimukset.....	96
F. Naiset vallankäytössä ja päätöksenteossa		97
	Tavoitteet.....	97
I. Naiset ja ihmisoikeudet.....		100
	Tavoitteet.....	100
	Vaatimukset.....	104
J. Naiset ja tiedotusvälineet.....		106
	Tavoitteet.....	106
	Vaatimukset.....	107
K. Naiset ja ympäristö		108
	Tavoitteet.....	108
	Sukupuolten tasa-arvo on kestävä kehityksen edellytys	108
	Ympäristö- ja tasa-arvoasioiden yhteys unohtunut Suomessa	110
	Vaatimukset.....	113
L. Tytöt.....		114
	Tavoitteet.....	114
	Media ja mainonta.....	114

Terveys.....	115
Väkivalta.....	116
Maahanmuuttajatytöt	118
Vaatimukset	118
V Institutionaalinen kehitys.....	120
H. Institutionaaliset mekanismit naisten aseman edistämiseksi.....	121
Tavoitteet	121
Kansalliset tasa-arvoelimet.....	121
Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen.....	125
Kirjallisuus.....	127

I Johdanto

Raportin tavoite ja rakenne

Tämän kansalaisjärjestöraportin tavoitteena on ennen kaikkea muistuttaa Pekingin toimintaohjelman (PFA) tärkeydestä ja hyödyllisyydestä 2010-luvun Suomessa. YK:n neljännessä naisten asemaa käsitelleessä maailmankonferenssissa Pekingissä vuonna 1995 neuvoteltu ja hyväksytty toimintaohjelma luo erinomaisen pohjan ja välineistön kansalliselle tasa-arvopolitiikalle yhdessä naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (CEDAW) kanssa. Valitettavasti kumpikaan näistä sitovasta kansainvälisestä veloitteesta ei ole edelleenkään saanut Suomessa vakiintunutta asemaa. Esimerkiksi Pekingin toimintaohjelman näkyvyys huononee hallitus hallitukselta eikä sitä enää mainita Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman tasa-arvokirjauksissa saati hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa 2008–2011.

On erityisen hälyttävää, että tässä raportissa joudutaan käsittelemään samoja epäkohtia ja toistamaan samoja vaatimuksia, joita on tuotu esille jo kahdessa aikaisemmassa, vuoden 1999 Peking +5 ja vuoden 2005 Peking +10, kansalaisjärjestöjen rinnakkaisraportissa. Tämä raportti yhdessä NYTKIS ry:n¹ koordinoimien, CEDAWin kansallista toimeenpanoa koskevien, vuonna 2004 ja 2007 laadittujen raporttien kanssa antaa kattavan kuvan naisjärjestöjen näkemyksestä siitä, miten Suomi on toteuttanut 2000-luvulla naisten aseman parantamiseen liittyvät sitoumuksensa.² Pekingin toimintaohjelman mukaisesti tämän raportin lähtökohtana on nimenomaisesti naisten asema, mutta luonnollisesti monet käsitellyt asiat liittyvät kiinteästi myös miesten asemaan ja toteutuessaan toimintaohjelman toimenpiteet edistäisivät yleisesti sukupuolten välistä tasa-arvoa³.

Tämän raportin rakenne mukailee hallitusten raporttien rakennetta, johon maat saivat ohjeet YK:n alueellisilta talouskomissioilta. Johdannon (luku I) jälkeen luvussa II käydään läpi keskeisimmät muutokset Suomessa edellisen raportin ilmestymisen eli vuoden 2005 jälkeen. Sen jälkeen luvussa III käsi-

¹ Naisjärjestöt yhteistyössä – Kvinnoorganisationer i Samarbeta ry.

² Erityisesti vuoden 2004 CEDAW-kansalaisjärjestöraportti toimii yleisenä tietopakettina sopimuksesta ja sen asemasta Suomessa. NYTKIS on myös laatinut kesäkuussa 2010 ilmestyvän rinnakkaisraportin CEDAW-komitealle Suomen toimenpiteistä naisiin kohdistuvan väkivallan torjunnassa.

³ Jäljempänä tässä raportissa ”tasa-arvolla” tarkoitetaan aina sukupuolten tasa-arvoa.

tellään erikseen viittä teemaa, jotka on tässä raportissa haluttu nostaa esille Suomen tasa-arvopolitiikan erityisen heikkoina kohtina. Luvussa IV käydään puolestaan läpi Pekingin toimintaohjelman yksitoista strategista aihealuetta.⁴ Jokaisen kohdan alkuun on kirjattu PFA:n aihealueen tavoitteet ja loppuun kansalaisjärjestöjen vaatimukset Suomen hallitukselle. Luvussa V selvitetään puolestaan naisten aseman instituutionaalista kehitystä eli kansallisten tasa-arvoelimien toimintaa, lainsäädäntöä ja naisjärjestöjen osallistumista. Julkaisun lopussa on listattu käsitelyihin asioihin liittyvää kirjallisuutta. Kirjallisuusluettelo ei ole tyhjentävä lähdeluettelo, vaan sen tarkoituksena on osoittaa tämän raportin tärkeimmät lähteet sekä opastaa kiinnostunutta lukijaa lisätiedon hankinnassa. Yksityiskohtaisempi lähdeluettelo löytyy Naisjärjestöjen Keskusliiton verkkosivuilta.

Raportti on laadittu yhteistyössä Naisjärjestöjen Keskusliiton jäsenjärjestöjen ja yhteistyökumppaneiden kanssa. Naisjärjestöjen Keskusliitto koordinoi ja kokosi yhteen lopullisen julkaisun. Kirjallisen materiaalin tuottamiseen osallistivat:

- Amnesty International Suomen osasto (erityisesti luku D. Naisiin kohdistuva väkivalta)
- Kokoomusnaiset ry. (erityisesti luku G. Vallankäyttö ja päätöksenteko)
- Naisasialiitto Unioni ry. (erityisesti luku B. Kasvatus ja koulutus)
- Naistenkartano ry. (erityisesti luku C. Terveys)
- Naistoimittajat ry. (erityisesti luku J. Tiedotusvälineet)
- NYTKIS ry. (erityisesti luku D. Naisiin kohdistuva väkivalta)
- Seta ry.
- Suomen Naisyhdistys ry.
- UNIFEM Finland ry. (erityisesti luku E. Aseelliset konfliktit)
- Väestöliitto ry. (erityisesti luku C. Naiset ja terveys)
- Väkivaltaobservatorio (erityisesti luku D. Naisiin kohdistuva väkivalta)
- Zonta International Piiri 20 (erityisesti luvut B. Kasvatus ja koulutus ja I. Ihmisoikeudet)

⁴ Toimintaohjelmassa on kokonaisuudessaan kaksitoista aihealuetta, A.-L., mutta kohta H. Instituutionaaliset mekanismit käsitellään hallitusten raporttien tapaan omana lukunaan.

Naiset ja YK

Naiset ja naisjärjestöt ovat olleet YK:n edeltäjän Kansainliiton perustamisesta alkaen innokkaasti mukana hallitusten välisten järjestöjen toiminnassa – kulloistenkin hallitusten vastustuksesta piittaamatta. Ensimmäisen maailmansodan jälkeen naiset halusivat välttää vastaavan kaltaiset tuhot ja inhimilliset kärsimykset tulevaisuudessa sekä olla mukana rakentamassa rauhaa ja vauhdittamassa yhteiskunnallista kehitystä. Vaikka toinen maailmansota keskeytti ensi yritykset päästä mukaan maiden välisiin neuvotteluihin tasavertaisina miesten rinnalle, tiesivät naiset jo tuolloin, että sukupuolten tasa-arvo on välttämätöntä kestäväälle rauhalle ja kehitykselle. Lisäksi he olivat oppineet, että naisten aseman parantaminen ja muutosten eteenpäin vieminen kotimaassa on usein helpompaa ja nopeampaa, kun asioista on ensin sovittu kansainvälisellä tasolla. Hyvänä esimerkkinä toimivat YK:n yleissopimus naisten syrjinnän poistamisesta (CEDAW)⁵ vuodelta 1979 sekä YK:n neljännessä naisten asemaa käsittelevässä maailmankonferenssissa vuonna 1995 neuvoteltu Pekingin toimintaohjelma (PFA)⁶. Nämä kaksi kansainvälistä asiakirjaa ovat toisiaan täydentäviä ja asettavat yhdessä naisten asemalle ja oikeuksille vähimmäisvaatimukset asiakirjat hyväksyneissä maissa.⁷

CEDAW on oikeudellisesti sitova kansainvälinen ihmisoikeussopimus, jonka täytäntöönpanoa seurataan ihmisoikeussopimuksille tyypillisessä sopimusvaltioiden raportointimenettelyssä. Sopimuksen toteuttamista sopimusvaltioissa seuraa CEDAW-komitea, joka antaa niin maakohtaisia kuin yleisen tason suosituksia sopimukseen liittyen. Kuten yleensäkin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, CEDAWissa ei aseteta sopimusvaltioille tarkkoja velvoitteita ryhtyä tiettyihin, yksilöityihin toimenpiteisiin, vaan kullekin valtiolle on annettu mahdollisuus toteuttaa omissa yhteiskuntatodellisuudessaan

⁵ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. CEDAW hyväksyttiin vuonna 1979 ja se astui voimaan 1981, kun 20 sopimusvaltiota oli allekirjoittanut sen.

⁶ Beijing Platform for Action. Varsinainen Pekingin asiakirja sisältää toimintaohjelman lisäksi hallitusten yleisluontoisen julistuksen.

⁷ CEDAWin ja Pekingin toimintaohjelman limittäytyminen toisiinsa näkyy mm. siinä, että Pekingin julistuksessa hallitukset vahvistivat uudelleen sitoutumisensa erityisesti CEDAWiin. CEDAW-komitea puolestaan on viitannut toiminnassaan Pekingin toimintaohjelmaan ja katsonut sen toteuttavan osaltaan CEDAWin mukaisia naisten syrjinnän poistavia toimia.

parhaiksi katsomansa riittävät ja tehokkaat toimet. Toisin sanoen CEDAWissa määritellään päämäärä, naisiin kohdistuvan syrjinnän kaikkien muotojen poistaminen, mutta valtioille jätetään vapaus valita sopivimmat keinot.

Pekingin toimintaohjelmassa todetaan, että se on täysin YK:n peruskirjan ja kansainvälisen oikeuden tarkoituksien ja periaatteiden mukainen; silti se on luonteeltaan poikkeuksellinen. Toisin kuin varsinaisissa kansainvälisoikeudellisissa ihmisoikeussopimuksissa, PFA:ssa on listattu kattavasti hyvin konkreettisia toimenpiteitä, joihin valtioiden on ryhdyttävä saavuttaakseen asiakirjassa asetetut tavoitteet. Muutenkin toimintaohjelmaa edeltävät neuvottelut ja Pekingin maailmankonferenssi olivat historiallisia. Valtiot osallistuivat konferenssiin isoilla valtuuskunnilla ja naisjärjestöt olivat aktiivisesti mukana vaikuttamassa Pekingin julistuksen ja toimintaohjelman sisältöön. Naisjärjestöjen vaikutus näkyy hyvin itse asiakirjan tekstissä, ja toimintaohjelmassa todetaan toistuvasti, miten monen tavoitteen saavuttaminen edellyttää hallituksilta aktiivista yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa.

Toimintaohjelman hyväksyneet ja täten siihen sitoutuneet hallitukset raportoivat nykyisin ohjelman etenemisestä omilla maissaan viiden vuoden välein. Lisäksi laaditaan alueellisia raportteja ja kansalaisjärjestöt tekevät vastaavasti rinnakkaisia raportteja viiden vuoden välein. Näitä kansallisia ja alueellisia, hallitusten ja kansalaisjärjestöjen raportteja on käsitelty YK:ssa kolmesti: vuonna 2000 YK:n yleiskokouksen Peking +5 -erityisistunnossa, sittemmin vuonna 2005 ja 2010 YK:n naisten asema -toimikunnan eli CSW:n⁸ Peking +10 ja Peking +15 -istunnoissa.

YK:n naisten asema -toimikunta käsitteli 54. istunnossaan Pekingin toimintaohjelman toteutumista kahden viikon ajan maaliskuussa 2010. Kansalaisjärjestöt kokoontuivat omaan foorumiinsa CSW:n istuntoa edeltävänä viikonloppuna 27.–28.2.2010. Moni järjestö jäi lisäksi seuraamaan tiiviisti hallitusten välisiä istuntoja sekä järjestivät omia oheistapahtumia. Rekisteröityneitä osallistujia oli peräti 8000, joista 3440 henkilöä edusti kansalaisjärjestöjä 138 maasta. Luvut kertovat maailmanlaajuisesta naisten innosta ja tarpeesta tавata ja jakaa tietoaan ja huoliaan naisten asemaan liittyen. Erityistä huolta aiheutti CSW:ssäkin kuultu konservatiivinen kaiku naisten seksuaali- ja lisääntymisoikeuksista puhuttaessa: moni ei haluaisi enää edes puhua oikeuk-

⁸ Toimikunnan nimi on englanniksi Commission on the Status of Women.

sista, ainoastaan terveydestä. Ylipäänsä valtioilta kaivattiin vahvempaa sitoutumista Pekingin toimintaohjelmaan.

Tasa-arvo, tasa-arvopolitiikka ja Pekingin toimintaohjelma

Suomessa puhutaan paljon tasa-arvosta; poliitikot ja virkamiehet kertovat, miten sitä edistetään, parannetaan ja tavoitellaan. Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa todetaan, että ”tasa-arvo on keskeinen arvo suomalaisessa yhteiskunnassa” ja että ”tasa-arvon toteuttaminen yleensä sekä erityisesti työmarkkinoilla vaativat päättäväisiä toimia”. Hallitusohjelmassa sukupuolten tasa-arvolle on omistettu yksi hyvinvointipolitiikkaa käsittelevän luvun alaluku: Naisten ja miesten välisen tasa-arvon parantaminen.⁹ Kuitenkin hyvin harva pysähtyy miettimään, mitä itse tasa-arvon käsitteellä tarkoitetaan tai mitä oikeastaan tavoitellaan, kun sanotaan jonkin toimenpiteen lisäävän tasa-arvoa. Valtionhallinnon tasa-arvoa käsittelevistä julkaisuistakin on kovin vaikea löytää määritelmää tai tarkempaa selitystä tasa-arvon tavoitteelle. Tarkempi käsitys siitä tasa-arvosta, jota tavoitellaan, olisi kuitenkin tarpeen erityisesti silloin, kun pitää arvioida politiikkojen toimivuutta ja hallituksen toimien onnistuneisuutta.

Tässä raportissa tasa-arvo ymmärretään yhteiskunnan tilaksi, jossa valta ja vastuu on jaettu tasaisesti naisten ja miesten kesken. Jokainen saa muodostaa vapaasti sukupuoli-identiteettinsä ja toteuttaa itseään haluamallaan tavalla perinteisistä sukupuolirooleista välittämättä. Tasa-arvoisessa yhteiskunnassa jokainen saa puhua itsensä puolesta omalla äänellään. Toisaalta raportin lähtökohtana on se tosiasia, että naisten asema on yhteiskunnassa edelleen yleisesti huonompi ja ihmisoikeuksien ja perusvapauksien toteutuminen puutteellista naisten osalta. Tästä YK:kin usein muistuttaa: esimerkiksi vuonna 1993 Wienin ihmisoikeuskonferenssissa katsottiin tarpeelliseksi vahvistaa, että naisten ja tyttöjen ihmisoikeudet ovat yleismaailmallisten ihmisoikeuksien erottamaton, olennainen ja jakamaton osa. Toimintaohjelmassa toistetaan tämä ja korostetaan lisäksi sitä, että naisilla on yhteisiä huolenaiheita, joihin voidaan puuttua vain yhteistyössä ja kumppaneina miesten kanssa sukupuolten tasa-arvon saavuttamiseksi.

⁹ Hallitusohjelma: 6 ja 60.

Toimenpiteet, joilla yritetään päästä tasa-arvon ihannetilaan, muodostavat tasa-arvopolitiikan.¹⁰ Usein tasa-arvopolitiikan yhteydessä puhutaan niin sanotusta kaksoisstrategiasta: tasa-arvon saavuttamiseksi tarvitaan sekä sukupuolispesifejä tasa-arvon edistämiseen tähtäviä toimenpiteitä – kuten naisten positiivista erityiskohtelua ja yhteistyötä naisjärjestöjen kanssa – että sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista – eli kaiken ihmisiin liittyvän toiminnan, päätösten ja toimenpiteiden, arvioimista erikseen naisten ja miesten kannalta.¹¹

Suomessa varsinaisen hallituksen tasa-arvopolitiikan voidaan katsoa alkaneen 1960-luvulla, jolloin perustettiin ensimmäinen naisten asemaa tutkiva komitea.¹² Vuonna 1970 komitea lopetti toimintansa luovutettuaan mietinnön, jossa se suositti pysyvän tasa-arvoelimen perustamista. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta (TANE) perustettiin muutamaa vuotta myöhemmin valtioneuvoston kanslian yhteyteen, ja neuvottelukunnan tehtäväksi määriteltiin naisten ja miesten tasa-arvoa koskevien uudistusten edistäminen ja valmistelu. TANE:n tehtävät pysyivät jokseenkin muuttumattomina 1980-luvulle tasa-arvolain säätämiseen asti. Tasa-arvolaki hyväksyttiin vuonna 1986 ja TANE siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriön alaisuuteen. Seuraavana vuonna laki astui voimaan ja sitä valvomaan perustettiin tasa-arvovaltuutetun virka ja TANE:n sihteeristö siirrettiin tasa-arvovaltuutetun toimistoon (TAS). Käytännössä tasa-arvovaltuutettua ja neuvottelukuntaa pidettiin yhtenä kokonaisuutena, tasa-arvotoimistona, aina vuoteen 2001 asti, jolloin toteutettiin tasa-arvoviranomaisten organisaatiouudistus ja STM:ään perustettiin uusi tasa-arvoyksikkö (TASY). Nykyään hallituksen tasa-arvopolitiikan ja tasa-arvolainsäädännön valmistelusta ja koordinoinnista vastaa siis TASY.

Sukupuolten väliseen tasa-arvoon ja naisten aseman parantamiseen liittyvät kirjaukset ovat vakiintuneet Suomen hallitusohjelmissa 1990-luvulta alkaen. Hallitusohjelman tärkeimmät tasa-arvopoliittiset kysymykset luovataan perustan hallituksen tasa-arvo-ohjelmille, joihin kootaan yhteen kaikkien ministeriöiden toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi. Heti Pekingin maailmankonferenssin jälkeen laadittu ensimmäinen laaja-alainen kansallinen tasa-arvo-ohjelma vuosille 1997–1999 nojautui vahvasti Pekingin toimintaohjel-

¹⁰ Holli 2002: 20.

¹¹ Ks. tarkemmin tämän raportin luku V.

¹² Räsänen 2002: 101.

maan. Seuraavassa, vuosien 2004–2007 tasa-arvo-ohjelmassa muistettiin vielä todeta, että ohjelman toimenpiteet kattavat PFA:n keskeiset alueet. Nykyisessä tasa-arvo-ohjelmassa 2008–2011 ei viitata enää lainkaan Pekingin toimintaohjelmaan, ja muutenkin ohjelma on kahta edeltäjäänsä suppeampi. Ulkoasiainhallinnossa sukupuolten välinen tasa-arvo on nykyisin läpileikkaavana teemana Suomen kehityspoliittisessa ohjelmassa. Läpileikkaavien teemojen toteuttamisesta tehdyt arviot osoittavat kuitenkin, että niidenkin toimeenpano on ollut varsin vaihtelevaa ja selkeä strategia ja ohjeistukset puuttuvat.

Suomi ei ole onnistunut toteuttamaan Pekingin toimintaohjelmaa johdonmukaisesti ja kattavasti, eikä Suomella ole siis varaa pitää asiakirjaa vanhentuneena. Onkin huolestuttavaa, jos hallitus pitää toimintaohjelmaa nykyään viiden vuoden välein arkistosta esiin kaivettavana historiallisena todisteena siitä, miten aikoinaan 1990-luvulla maailman naiset ja hallitukset olivat yksimielisiä naisten aseman parantamisesta.

Tasa-arvopolitiikan rinnalle, osaksi sukupuolten tasa-arvoa tavoittelevia keinoja, tarvitaan lainsäädäntöä. Esimerkiksi naisten syrjinnän poistamista koskevassa yleissopimuksessa CEDAWissa todetaan, että ”(s)opimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin asianmukaisiin toimiin mukaan lukien lainsäädäntötoimet, kaikilla aloilla”. Suomessa tasa-arvo-oikeuden kulmakivi on laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta eli tasa-arvolaki. Siinä konkretisoi perustuslain (PL) 6.4 §:n säännös, jonka mukaan sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä sen mukaan, kun lailla tarkemmin säädetään. Alun perin tasa-arvolain säätäminen ei kuitenkaan johtunut edellä mainitusta niin sanotusta perustuslaillisesta toimeksiannosta, sillä kyseinen momentti lisättiin perustuslakiin vasta Suomen vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa. Tasa-arvolaki sen sijaan oli säädetty jo kymmenen vuotta aikaisemmin 1980-luvulla, sillä tuolloin Suomessa oli katsottu, että CEDAWin toimeenpano edellytti kansallista sukupuolten tasa-arvoa koskevaa lakia. Suomi oli allekirjoittanut CEDAWin jo vuonna 1980, mutta ratifioi eli pani varsinaisesti täytäntöön sen vasta tasa-arvolain säätämisen jälkeen vuonna 1986. Tasa-arvolain säätäminen oli tuskallinen ja hidas prosessi, eikä lopullinen laki ollut läheskään yhtä laaja-alainen kuin naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus. On myös muistettava, että toisin kuin CEDAW, tasa-arvolaki on kieleltään sukupuolineutraali eikä mainitse nimen-

omaisesti naisia syrjinnän kohteina raskaussyrjintää lukuun ottamatta. Tasa-arvolaki ei myöskään kata kaikkia elämänalueita, vaan keskittyy ennen kaikkea, uudistusten jälkeenkin, työelämän syrjintätilanteisiin.¹³ Lakia on muutettu useasti, ja isoa vuoden 2005 muutosta voidaan pitää lain kokonaisuudistuksena. Muutosten takana ei ole kuitenkaan ollut CEDAW saati poliittinen tahto laajentaa ja tehostaa oma-aloitteisesti kansallista tasa-arvo-oikeutta. Muutospaineet ovat tulleet ennen kaikkea Euroopan unionin syrjinnän vastaisesta oikeudesta ja siihen liittyvistä velvoitteista. Pekingin toimintaohjelmaan verrattuna CEDAW ja CEDAW-komitean Suomea koskevat kannanotot ovat saaneet vielä vähemmän huomiota kansallisella tasolla; esimerkiksi vuosien 1997–2000 tasa-arvo-ohjelmassa CEDAWista oli yksi maininta, mutta kahdessa uusimmassa ei enää mitään.

2000-luvulla voidaankin panna merkille yleinen huolestuttava ilmiö: YK:n näkyvyys ja merkitys kansallisessa tasa-arvopolitiikassa ja -oikeudessa ovat jäämässä taka-alalle, ja suurin valtiolliset rajat ylittävä muutosvoima ja sukupuolten tasa-arvoon vaikuttava tekijä on Euroopan unioni. Sinänsä EU:n kasvanut rooli on merkinnyt hyviäkin asioita Suomelle; muun muassa syrjinnän määritelmiä on täsmennetty ja tasa-arvolaki on ulotettu koskemaan palveluja. Myös muihin henkilön ominaisuuksiin kuin sukupuoleen perustuva syrjintä on vihdoinkin saanut Suomessa näkyvyyttä kiitos useiden EU:n syrjinnän vastaisten direktiivien. EU:n lisääntynyt merkitys Suomessa ei saisi kuitenkaan tapahtua YK:n kustannuksella, sillä tasa-arvopolitiikan ja tasa-arvo-oikeuden alat supistuvat entisestään, jos ne rajataan vain niihin asioihin, joissa EU on toimivaltainen. Sekä Pekingin toimintaohjelma että CEDAW kattaa kaikki elämänalueet julkisesta yksityiseen, sukupuolittuneesta väkivallasta sukupuolistereotyyppien poistamiseen, ja velvoittaa Suomea ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimiin kaikilla aloilla. EU pystyy sen sijaan toistaiseksi asettamaan pääasiassa työelämään ja vapaisiin sisämarkkinoihin liittyviä vaatimuksia.

Suomen hallituksen voidaan katsoa laiminlyövänsä niin Pekingin toimintaohjelman kuin CEDAWin täysimääräisen toimeenpanon. Kumpikaan asiakirja ei ole edelleenkaan kovin tunnettu eikä niissä asetettuja tavoitteita ole kaikesa kattavuudessaan otettu huomioon kansallisen tasa-arvopolitiikan ja tasa-

¹³ Tasa-arvolain soveltamisala on kyllä yleinen, mutta käytännössä laissa on useita säännöksiä, jotka koskevat vain työelämää. Myös seuraamukset syrjintätapauksissa vaihtelevat sen mukaan, onko rikottu työelämän syrjintäkieltoa vai muuta kieltoa.

arvolainsäädännön muotoilussa. Toimintaohjelma ja sen seurantaraportit eivät saa nykyisin näkyvyyttä perustavana lähtökohtana hallitusohjelmien tasa-arvokirjauksille ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmien muotoilulle. Tasa-arvolakia muutetaan lähinnä uusien EU-säädösten myötä eikä sitä saati muuta lainsäädäntöä peilata ja arvioida CEDAWin ja sopimuksen noudattamista valvovan komitean kannanottojen valossa.

Suomen on otettava kansainväliset sitoumuksensa tosissaan ja palautettava Pekingin toimintaohjelma kansallisen tasa-arvopoliittikkansa perustaksi.

Pekingin toimintaohjelma ja CEDAW on otettava huomioon seuraavan hallitusohjelman tasa-arvokirjauksissa ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa.

II Keskeisimmät muutokset

Tässä luvussa käydään pääpiirteittäin läpi merkittävimmät naisten asemaan vaikuttaneet muutokset vuodesta 2005 alkaen. Valitettavasti tätä lukua vaivaa sama kuin Suomen hallituksen Peking +15 -raporttia ja hallituksen tasa-arvopolitiikkaa yleisesti: luetellaan muutoksia hallinnossa ja lainsäädännössä, selvityksiä ja politiikkaohjelmia ilman tietoa siitä, miten nämä ovat vaikuttaneet käytännössä naisten asemaan. Konkreettisia mittareita ja lukuja ei näy missään; ei tietoa, kuinka paljon rahaa hallitus olisi korvamerkinnyt naisten aseman edistämiseen, ei vähentyneitä uhrilukuja parisuhdeväkivaltatilastoissa, ei miesten kasvanutta osuutta perhevapaiden pitäjänä, ei naisten kasvanutta osuutta yritysten hallituksissa.

Onkin todella toivottavaa, että kansallisessa tasa-arvopolitiikassa alettaisiin vihdoinkin pohtia ja seurata toimenpiteiden yhteiskunnallista vaikuttavuutta sen sijaan, että luelteltaisiin kuinka monta tasa-arvoaiheista seminaaria virkamiehille on kunakin vuonna järjestetty.

Hallitusohjelma, hallituksen tasa-arvo-ohjelmat ja valtioneuvoston selonteko

Tasa-arvopolitiikan alalla on tapahtunut melko paljon – ainakin puheissa ja papereissa. Kuten tämän raportin johdannossa jo mainittiin, viimeisen runsaan kymmenen vuoden aikana hallitusohjelmien tasa-arvokirjaukset ja hallitusten tasa-arvo-ohjelmat ovat vakiinnuttaneet asemaansa politiikan työvälineinä. On tärkeää, että koko hallitus keskustelee ja käsittelee sukupuolten tasa-arvoon liittyvät suuret linjaukset ja ettei yksikään hallitus enää jätä tasa-arvo-ohjelmaa laatimatta. Vuoden 2005 lopussa ilmestyneessä Peking +10 kansalaisjärjestöraportissa huomautettiin, ettei Paavo Lipposen II hallituksella 1999–2003 ollut tasa-arvo-ohjelmaa. Onneksi tauon jälkeen pääministeri Anneli Jäätteenmäen ja sittemmin Matti Vanhasen I hallitus laati tasa-arvo-ohjelman vuosille 2004–2007. Nykyinen, Matti Vanhasen II hallituksen tasa-arvo-ohjelma kattaa vuodet 2008–2011.

Toisaalta, vaikka sukupuolten tasa-arvoa käsitellään nykyisin hallitusohjelmassa ja näiden perusteella laaditaan tasa-arvo-ohjelmat, sisällöllisesti sekä kirjaukset että ohjelmat ovat huonontuneet: hallitusohjelmien maininnat koskevat yhä kapeampaa alaa ja samalla tasa-arvo-ohjelmat supistuvat. Yhä harvempi hallinnonala velvoitetaan muuttamaan toimintaansa ja kehittämään nais erityisiä (tai mies erityisiä) hankkeita omalla alallaan, jolloin tasa-

arvopoliittikka tyipistyy lähinnä tiettyjä työelämän kysymyksiä koskevaksi toiminnaksi. Jo vuosien 2004–2007 tasa-arvo-ohjelmaa kritisoitiin siitä, ettei se perustunut tarpeeksi kiinteästi Pekingin toimintaohjelmaan ja ettei kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksia osallistua ohjelman toteuttamiseen selvitetty. Nykyinen vuosien 2008–2011 ohjelma on vieläkin vaisumpi yritys parantaa naisten asemaa, eikä siinä viitata enää sanallakaan Pekingiin; ei vaikka tälle hallituskaudelle osuu Peking +15 seurantavuosi.

Toinen hallituksen tasa-arvopoliittikan ongelma on se, että hallituksen tasa-arvotyö on hyvin lyhytjänteistä ja päätettäistä, määräaikaisesta rahoituksesta riippuvaista ja erilaisista määräaikaisista projekteista muodostuvaa. Koska hallitusohjelmien kulloisetkin tasa-arvokirjaukset sekä sanelevat kunkin hallituskauden tasa-arvopoliittikan painopisteet että toimivat ohjenuorana hallituksen tasa-arvo-ohjelmille, pitkän aikavälin strategiaa ei ole. Onnistuneidenkin projektien toimivuus ja tulokset jäävät kyseenalaisiksi, jos projekteilla ei ole jatkuvuutta eikä saatua kokemusta päästä käyttämään hyväksi laajemmin.

Toisaalta on positiivista, että nykyinen hallitus antaa eduskunnalle ensimmäisen tasa-arvopoliittisen selonteon syksyllä 2010. Selonteon tavoitteena on arvioida suomalaista tasa-arvopoliittikkaa ja tasa-arvopoliittisia toimia eri hallinnonaloilla, yhteiskunnassa tapahtuneen kehityksen valossa. Selontekoa varten tehtiin kuusi taustaselvitystä selonteon teemoihin liittyen. Taustaselvitykset ovat erillisiä julkaisuja ja ne julkaistiin vuoden 2010 alussa. Aiheina olivat naiseen kohdistuva väkivalta, tasa-arvoviranomaiset, perhe, koulutus, korkeakoulutus ja tutkimus ja työelämä.

On todella hyvä asia, että selonteon myötä eduskunta pääsee vihdoin keskustelemaan sukupuolten tasa-arvon tilasta Suomessa ja tasa-arvopoliittikasta. Lisäksi olisi ehdottoman tärkeää, että selontekoa käsitellessä ei unohdeta ottaa esille myös Pekingin toimintaohjelmaa. Toimintaohjelma auttaisi nimitäin osaltaan eduskuntaa arvioimaan hallituksen toimia ja tasa-arvo-ohjelmia sekä tekemään kattavasti linjauksia tulevaisuuden suhteen.

Toinen positiivinen asia on 2009 joulukuussa palvelunsa yleisölle avannut, Tampereella toimivan yhteiskunnallisen tietoarkiston yhteyteen perustettu

tasa-arvotiedon keskus Minna.¹ Tietopalvelun perustaminen oli yksi hallituksen tasa-arvo-ohjelman 2008–2011 tavoitteista ja asiasta oli tehty jo vuonna 2005 selvitys.² Tietopalvelun tehtävänä on tarjota tietoa naisista, miehistä, sukupuolijärjestelmästä ja muista tasa-arvoon vaikuttavista tekijöistä. Keskus pyrkii palvelemaan laajaa käyttäjäkuntaa: viranomaisia, poliitikkoja, tasa-arvotoimijoita ja järjestöjä, opiskelijoita ja tutkijoita sekä mediaa. Keskuksen toimintaresurssit ensimmäiseksi vuodeksi ovat 180 000 € ja henkilöstö kaksi henkilötyövuotta. Voimavarat ovat noin puolet selvityksessä ehdotetuista (toimintaresurssit 350 000 € ja viisi henkilötyövuotta).

Hallitusohjelmassa on myös luvattu, että naisjärjestöjen toiminnan edellytyksiä ja resursseja vahvistetaan. Vuonna 2007 säädettiin laki eräiden naisjärjestöjen valtionavusta, jossa käytännössä vakinaistettiin Suomen kahden naisjärjestöjen kattojärjestön, Naisjärjestöjen Keskusliitto ry:n (NJKL) ja Naisjärjestöt yhteistyössä ry:n (NYTKIS) valtionapu vuosittain valtion talousarvioon kuuluvana määrärahana.

Lisäksi hallitusohjelman mukaan tasa-arvotyötä tekevien viranomaisten toiminnan edellytyksiä ja voimavarojen vahvistamista selvitetään. Yksi tasa-arvoselontekoon liittyvistä taustaselvityksistä koskee nimenomaan tätä tasa-arvoviranomaisten asemaa. Selvityksessä huomautetaan, ettei kansallisten tasa-arvoelinten – hallituksen tasa-arvoyksikön (TASY), parlamentaarisen tasa-arvoasiain neuvottelukunnan (TANE) ja riippumattoman lainvalvojan tasa-arvovaltuutetun (TAS) – voimavaroja ole kunnolla tarkistettu sitten 1990-luvun puolivälin, jolloin hallitustason tasa-arvotyö todella aktivoitui. Vastoin kahden työryhmän ehdotusta vuoden 2001 tasa-arvoasioiden organisaatiouudistuksen toteutettiin ilman uudistuksen edellytyksenä pidettyä resurssien lisäystä.³

Tasa-arvoelimille myönnetty resurssit (henkilöstö ja toimintamäärärahat) kuvastavat hallituksen sitoutuneisuuden astetta tasa-arvon tavoitteluun, ja valtion talousarvioesityksen mukaisten määrärahojen jako kertoo hallituspolitiikan prioriteeteista. Suomen haluttomuudesta panostaa tasa-arvotyöhön

¹ Ennen Helsingin yliopiston sukupuolentutkimuksen yksikkö, Kristiina-instituutti, ylläpiti valtakunnallista, Minna-nimistä tasa-arvotiedon portaalia. Tämän sivusto siirtyi soveltuvin osin uudelle keskukselle.

² Grönroos 2005.

³ Holli & Rantala 2010.

kertoo edellä mainitun lisäksi esimerkiksi se, että hallitus on palkannut ainoastaan yhden määräaikaisen työntekijän sosiaali- ja terveysministeriön alaiseen laitokseen laatimaan kansallinen naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen toimintaohjelma. Itse toimintaohjelman toteuttamiseen ei ole osoitettu vielä yhtään rahaa tai henkilötyövuosia.

Lainsäädäntö ja lainvalvonta

Tasa-arvolain tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä, edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa ja parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä. Kuten johdannossa todettiin, laki säädettiin Suomessa 1980-luvulla osana YK:n naisten syrjinnän vastaisen sopimuksen, CEDAWin, täytäntöönpanotoimia. Tasa-arvolain noudattamista valvovat tasa-arvovaltuutettu ja tasa-arvolautakunta. Molempien toimivallasta ja tehtävistä säädetään tasa-arvolain lisäksi tarkemmin laissa ja asetuksessa tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta.

Viimeisimmän merkittävän tasa-arvolain muutoksen, vuoden 2005 lain kokonaisuudistuksen, tavoitteena oli muun muassa tehostaa tasa-arvosuunnittelua ja lisätä suunnittelun tuloksellisuutta sekä edistää samapalkkaisuutta. Uudistuksessa velvollisuus laatia tasa-arvosuunnitelma ulotettiin myös oppilaitoksiin. Valitettavasti lakia valtuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta saati valtuutetun voimavaroja ei kuitenkaan tarkistettu uudistuksen yhteydessä, jolloin laaja ja systemaattinen, kokonaisia toimialoja koskeva suunnitteluvaiheen valvominen ei ole ollut mahdollista. Toisin sanoen vuoden 2005 lainuudistuksen uudet säännökset tasa-arvosuunnittelusta uhkaavat jäädä kuolleiksi lainkirjaimiksi, ja varsinkin suunnitelmiin kuuluvien palkkakartoitusten tehtävä edistää palkkatasa-arvoa jää toteutumatta.

Eduskunta käsitteli alkuvuodesta 2010 tasa-arvolain toimivuutta koskevaa selvitystä. Selvityksessä todettiin muun muassa, ettei tasa-arvosuunnittelu ole poistanut syrjintää ja etteivät tasa-arvovaltuutettu ja tasa-arvolautakunta käytä kaikkia lain suomina keinoja täysimääräisesti hyväksi syrjinnän torjumiseksi.⁴ Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta edellytti selvitystä koskevassa

⁴ Huovinen & Sinclair 2010.

lausunnossaan, että tasa-arvolakia on muutettava. Lakiin on valiokunnan mukaan otettava muun muassa säännös, joka velvoittaa palkkakartoitusten osalta vertailemaan palkkausta eri työehtosopimusten välillä. Lisäksi velvollisuus laatia toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma on ulotettava peruskouluihin. Myös tasa-arvovaltuutetun resurssien riittävydestä on huolehdittava.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti huomiota sekä tasa-arvolain uudistuksen yhteydessä vuonna 2005 että lain toimivuuden selvitystä käsitellessään vuonna 2010 siihen, että sukupuolivähemmistöjen syrjintää ei eksplisiittisesti mainita laissa kiellettyinä syrjintänä. Valiokunta on todennut, että EY-tuomioistuimen ratkaisun mukaisesti sukupuoleen perustuva syrjintä tarkoittaa nais- tai miessukupuoleen kuulumiseen perustuvan syrjinnän lisäksi myös syrjintää, joka perustuu sukupuolen korjaukseen. Uudistetun tasa-arvolain hallituksen esityksen perusteluissa mainitaan sukupuolen korjaukseen perustuva syrjintä sukupuoleen perustuvan syrjinnän muotona, mutta itse laista säännös puuttuu. Tasa-arvovaltuutetun voimassa oleva tulkinta on, että tasa-arvovaltuutetun valvontavastuu koskee kaikkea sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun perustuvaa syrjintää.

Vuonna 2008 oikeusministeriön asettama yhdenvertaisuustoimikunta pohti niin yhdenvertaisuuslain (YVL) ja tasa-arvolain kuin lakeja valvovien vähemmistövaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun yhdistämistä. Vaikka toimikunta sittemmin luopui ajatuksesta yhdistää lainsäädäntö ja viranomaiset, lienee selvää, että etenkin moniperusteisen syrjinnän⁵ saama huomio ylläpitää paineita yhdenmukaistaa eri syrjintäperusteiden sääntelyä ja lainvalvontaa myös Suomessa. Muutospaine tulee osin Euroopan unionin tasolta, sillä EU:n kehitystrendi, monipuolistuva syrjinnän vastainen oikeus, kieltää yhä kattavammin myös muihin perusteisiin kuin sukupuoleen perustuvan syrjinnän. Esimerkiksi seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen yhdenvertaisuuden edistämiseksi EU on joiltain osin ollut Suomea edistyksellisempi. Osassa EU-jäsenvaltioita⁶ on yhtenäistetty tai jopa yhdistetty eri syrjintäsäännöstöjä ja lainvalvontaviranomaisia. Toisaalta on mielenkiintoista huomata, että EU:n

⁵ Moniperusteisella syrjinnällä tarkoitetaan tilannetta, jossa ihminen asetetaan muita huonompaan asemaan useamman henkilöön liittyvän ominaisuuden perusteella, esimerkiksi sukupuolen ja etnisen alkuperän perusteella.

⁶ Mm. Isossa-Britanniassa ja Ruotsissa. Toisaalta joissain maissa on tietoisesti pidetty sukupuoleen perustuvan syrjinnän kieltojen valvonta erillään muista syrjinnänkielloista.

toimielimien tasolla on perustettu 2000-luvulla kaksi erillistä laitosta: EU:n perusoikeusvirasto Wieniin ja tasa-arvoinstituutti Vilnaan.

Yhdenvertaisuustoimikunta luovutti lopullisen mietintönsä⁷ joulukuussa 2009. Toimikunta ei päässyt yksimielisyyteen yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistuksista, ja ehdotukseen liitettiin viisi eriävää mielipidettä ja useita lausumia. Ehdotus on sekava eikä varmastikaan kelpaa sellaisenaan hallituksen esitykseksi, vaan valmistelua jatketaan oikeusministeriössä. Mietinnössä ehdotetaan muun muassa, että yhdenvertaisuuslain valvontaa uudistettaisiin. Nykyinen vähemmistövaltuutetun virka korvattaisiin yhdenvertaisuusvaltuutetun viralla. Valtuutetun toimivalta laajenisi koskemaan kaikkia yhdenvertaisuuslain kattamia syrjäntäperusteita; tähän mennessä se on koskenut vain etnistä syrjäntää. Valtuutettu pyrki aktiivisesti edistämään yhdenvertaisuutta sekä ehkäisemään syrjäntää ja valvoisi lain toteutumista esimerkiksi tekemällä tarkastuksia. Uudistuksen toteuttaminen edellyttäisi 10–12 lisäviran perustamista. YVL:n noudattamista työelämässä valvoisivat kuitenkin edelleen työsuojeluviranomaiset ja tasa-arvolain noudattamista valvoisi tasa-arvovaltuutettu. Lisäksi toimikunta ehdottaa, että yhdenvertaisuuslain noudattamista valvova syrjäntälautakunta ja tasa-arvolain noudattamista valvova tasa-arvolautakunta yhdistetään yhdenvertaisuuslautakunnaksi.

Syksyllä 2009 hallitus antoi eduskunnalle ihmisoikeuspoliittisen selonteon. Ensimmäistä kertaa selonteko sisälsi arvion ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa eikä vain ulkopolitiikassa.⁸ Selonteon antamisen yhteydessä valtioneuvosto esitti uuden kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamista eduskunnan oikeusasiamiehen yhteyteen. Oikeusministeriö asetti sittemmin työryhmän pohtimaan tarvittavia lakimuutoksia. Myös uusi instituutio vaikuttaa tasa-arvovaltuutetun toimenkuvaan ainakin pidemmällä aikavälillä. Joka tapauksessa Pekingin toimintaohjelman mukaisesti Suomen on huomioitava uuden instituution yhteydessä erikseen myös naisten ihmisoikeuskysymykset.

⁷ OMKM 2009:4.

⁸ Selonteko laadittiin yhteistyössä ulkoasiainministeriön ja oikeusministeriön kesken.

III Suomen suurimmat puutteet

1. Kykenemättömyys tunnistaa ja käsitellä sukupuoleen perustuvaa syrjintää

Niin naisten syrjinnän vastainen yleissopimus CEDAW kuin Pekingin toimintaohjelma käsittävät syrjinnän laajasti ja edellyttävät hallituksilta toimia sukupuoleen perustuvan syrjinnän poistamiseksi. Lisäksi Euroopan unionin syrjinnän vastainen oikeudellinen sääntely on lisääntynyt 1990-luvun puolivälistä alkaen, mikä edellyttää EU-mailta yhä tehokkaampia syrjinnän vastaisia toimenpiteitä.

Suomen kaltaisissa, tasa-arvon periaatteessa hyväksyneissä maissa sukupuolisyryntä on harvoin välitöntä, eli toimintaa, jonka nimenomaisena tarkoituksena on toisen sukupuolen asettaminen huonompaan asemaan. Sen sijaan syrjintä on usein välillistä, eli toimintaa, jolla ei erityisesti tavoitella toisen sukupuolen huonompaan asemaan saattamista, mutta jonka vaikutus tosiasiallisesti on tällainen. Syrjintä voidaan lisäksi nähdä joko yhden ihmisen yksittäisenä ongelmana tai rakenteellisenä, kokonaisia ihmisryhmiä koskevana epäkohtana. Suomessakin pitäisi pohtia, milloin sukupuolisyryntä on lähinnä yksittäisen naisen ongelma, milloin joukkomurhe. Jos esimerkiksi jonkin sinänsä sukupuolineutraalin säännöksen soveltaminen asettaa tosiasiasissa naiset systemaattisesti huonompaan asemaan, voidaan ongelmaa pitää rakenteellisenä syrjintänä, jota ei voida tehokkaasti korjata vain yksilön oikeussuojakeinojen kautta. Syrjinnän muotojen tunnistaminen antaisi siis paremmat valmiudet puuttua siihen.

Vaikka Suomessa sukupuolten tasa-arvo on hyväksytty tavoite ja naisten mieltä huonompi asema tunnustetaan jossain määrin, puuttuvaa tasa-arvon tilaa ei kuitenkaan osata yhdistää hallituksen politiikassa syrjintään eikä syrjintään puuttumista nähdä keinona edistää tasa-arvoa. Syrjintää käsitteenä tai ilmiönä – sukupuoleen perustuvaa tai muutakaan – ei mainita hallitusohjelmassa. Syrjintää ei mainita myöskään hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa 2008–2011. Kuitenkin jos yhteiskunnassa ei ole saavutettu sukupuolten tasa-arvoa, siellä on syrjiviä käytäntöjä. Syrjinnän eri muotojen tunnistaminen, käsitteleminen ja yhteiskunnan syrjivien rakenteiden purkaminen onkin välttämätöntä tasa-arvon saavuttamiseksi.

Valitettavasti Suomessa kykenemättömyys tunnistaa syrjintää koskee hallituksen lisäksi tavallisia ihmisiä. Hyvän kuvan ilmiöstä antaa Euroopan ko-

mission vuoden 2007 eurobarometrin ja Tilastokeskuksen vuoden 2008 tasa-arvobarometrin vertailu keskenään. Eurobarometrissa käy ilmi, miten valtaosa suomalaisista ei pidä minkäänlaista syrjintää merkittävänä ongelmana, johon valtion tulisi puuttua. Lisäksi vain neljäsosa suomalaisista piti sukupuoleen perustuvaa syrjintää laajalle levinneenä ongelmana yhteiskunnassamme. Suomen tulokset poikkesivat selvästi muun muassa Ruotsista, jossa kaikenlainen syrjintä, sukupuolisyryntä mukaan lukien, koettiin isoksi ongelmaksiksi.¹

Toisaalta kuitenkin tasa-arvobarometri paljasti, että niin suomalaiset miehet kuin naiset ovat sitä mieltä, ettei naisten asema ole yhteiskunnassa vielä yhtä hyvä kuin miesten. Muutoksia kymmenessä vuodessa² oli tapahtunut vähän ja niistäkin osa huonompaan suuntaan; esimerkiksi korkeasti koulutetut naiset kokivat nykyään useammin sukupuolestaan olevan haittaa työelämässä ja naiset yleisesti kokivat häirinnän lisääntyneen. Myös vastuu perheestä ja kodinhoidosta on edelleen pääasiassa naisilla.

Näiden kahden barometrin vertailun lisäksi tilastot osoittavat muun muassa, että sukupuolten välinen palkkaero on Suomessa EU-maiden keskiarvoa suurempi ja että määräaikaiset, epätyypilliset työsuhteet ovat erityisesti suomalaisten nuorten naisten ongelma.³ Myös tasa-arvoaltuutettuun otetaan edelleen runsain määrin yhteyttä ihmisten epäillessä sukupuolisyryntää. Yleisin yhteydenoton syy on naisen syrjintäepäily työelämässä. On siis ilmeistä, että naisten huonompi asema esimerkiksi työelämässä tunnustetaan, mutta ilmiötä ei tunnusteta syrjinnäksi. Kuitenkin esimerkiksi kesällä 2008 YK:n

¹ Euroopan komission vuoden 2007 syrjintää käsittelevässä eurobarometrissa kysyttiin ihmisiltä, onko heidän maassaan puuttunut riittävästi kaikenlaiseen syrjintään. EU-maissa keskimäärin 51 % ihmisistä oli sitä mieltä, että kaiken syrjinnän vastaisiin toimenpiteisiin oli ryhdytty kotimaassa riittävästi. 45 % oli vastakkaista mieltä. Heti Kyproksen jälkeen Suomessa oli EU-jäsenistä korkein osuus väestöstä (64 %), joka oli tyytyväinen maansa syrjinnän vastaisiin toimiin. Toista ääripäätä edusti Ruotsi, jossa 69 % ihmisistä oli tyytymättömiä maansa syrjinnän vastaisiin toimiin. Sukupuoleen perustuvan syrjinnän osalta ihmisiltä kysyttiin, oliko sukupuoleen perustuva syrjintä heidän mielestään maassaan laajalle levinnyt ilmiö. EU-maissa keskimäärin 40 % ihmisistä piti sukupuolisyryntää isona ongelmana. Suomi (25 %) kuului Saksan (21 %) ja Latvian (21 %) ohella niihin maihin, joissa harvimmalla pidettiin sukupuoleen perustuvaa syrjintää merkittävänä ongelmana. EU:n keskiarvoa useammin sukupuolisyryntä koettiin laajalle levinneeksi ilmiöksi Ruotsissa (50 %), Espanjassa (55 %) ja Italiassa (56 %).

² Tasa-arvobarometri on teetetty aikaisemmin vuosina 1998, 2000 ja 2004. Uusimmassa vuoden 2008 barometrissa vertailtiin kyselytutkimuksen tuloksia edellisiin barometreihin.

³ *Life of women and men in Europe 2008.*

naisten syrjinnän vastainen komitea eli CEDAW-komitea kehotti loppupäätelmissään Suomea priorisoimaan 11 artiklan mukaisen naisten tosiasiallisen tasa-arvon saavuttamisen työelämässä.

Toinen hyvä esimerkki kykenemättömyydestä tunnistaa ja käsitellä sukupuoleen perustuvaa syrjintää on naisiin kohdistuva väkivalta. Naisiin kohdistuva väkivalta maailmanlaajuisena ilmiönä heijastaa sukupuolten vääristyneitä valtasuhteita, ja ilmiötä on pidettävä ihmisoikeusloukkauksena ja sukupuoleen perustuvana syrjintänä, johon valtioiden on puututtava. Tätä näkökulmaa tukevat niin YK kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) uusin oikeuskäytäntö⁴. Myös esimerkiksi CEDAW-komitea piti kesän 2008 istunnossaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa Suomessa niin akuuttina ongelmana, että vaati Suomea antamaan tiedot väkivaltaan – ainoana aihealueena kaikista naisten syrjinnän muodoista – liittyvien suositusten täytäntöönpanosta ennen varsinaista seuraavan määräaikaisraportin käsittelyä. Lisäksi esimerkiksi Ihmisoikeusliiton Syrjintä Suomessa 2008 -raportissa ja valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa tuodaan esille, miten naisiin kohdistuva väkivalta on suuri este sukupuolten tasa-arvon toteutumiselle.

Sukupuoleen perustuva syrjintä ei ole vain yksittäisen ihmisen ongelma vaan joukkomurhe, yleensä naisten. Syrjintä eri muodoissaan eri elämäntilanteilla on tunnistettava ja syrjintään on puututtava, muuten sukupuolten tasa-arvoa ei saavuteta.

⁴ Viime kesäkuussa EIT antoi merkittävän tuomion asiassa, jossa hakijana ollut nainen oli parisuhdeväkivallan uhri. Hakijan aviopuoliso oli uhkaillut ja pahoinpidellyt hakijaa ja tämän äitiä ja lopulta tappanut anoppinsa. Tuomioistuin sovelsi tapaukseen Euroopan ihmisoikeusso-
pimuksen artikloja oikeudesta elämään, kidutuksen kiellosta ja sukupuoleen perustuvasta syrjin-
nästä. EIT katsoi, että hakijan kotimaalla, tapauksessa Turkilla, oli ollut velvollisuus suojella
erityisen haavoittuvaisessa asemassa olevia henkilöitä. Ratkaisua pohtiessaan tuomioistuin otti
huomioon mm. CEDAWin. Ks. lisää tämän raportin luvun III alaluku 3. Naisiin kohdistuva
väkivalta ja luvun IV alaluku D. Naisiin kohdistuva väkivalta.

2. Naisten moninaisuuden unohtaminen

Pekingin toimintaohjelman alussa todetaan pontevasti, miten ohjelman tavoite on kaikkien naisten vaikutusvallan lisääminen. Jotta kaikki naiset voisivat käyttää valtaa tasavertaisesti, heidän on saatava täydet ihmisoikeudet ja perusvapaudet kaikkialla. Vaikka kansalliset ja alueelliset erityispiirteet sekä erilaiset historialliset, kulttuuriset ja uskonnolliset taustat onkin otettava huomioon, valtioiden velvollisuus on edistää ja turvata kaikkia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia poliittisesta, taloudellisesta ja kulttuurisesta järjestelmästä riippumatta.

Toimintaohjelmassa korostuu se, että se koskettaa kaikkia naisia, naisten keskinäiset erot muistaen. Hyvä esimerkki siitä, miten naisten moninaisuus on otettu huomioon, on lähes uuvuttavan pitkä lista naisten erityisryhmistä, jotka ovat erityisen alttiita väkivallalle. PFA:n mukaan tällaisia ryhmiä ovat “vähemmistöön tai alkuperäisväestöön kuuluvat naiset, pakolais-, siirtolais- ja siirtotyöläisnaiset, maaseudulla ja syrjäisissä yhteisöissä elävät köyhät naiset, hädänalaisessa asemassa olevat naiset, laitoksissa ja eristettyinä olevat naiset, tyttölapset, vammaiset naiset, iäkkäät naiset, evakkonaiset, kotiseudulleen palanneet naiset, köyhyydessä elävät naiset sekä naiset, joiden elämää koskettavat aseelliset konfliktit, vieraiden joukkojen miehitys, sodat, sisällissodat, terrorismi ja panttivangiksi joutuminen”.

Suomen osalta esimerkiksi naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen toteutumista valvova CEDAW-komitea on kiinnittänyt huomiota naisten moninaisuuteen ja alaryhmien erityisongelmiin ja esittänyt huolensa Suomen vajavaisista toiminna näiden ryhmien hyväksi. Suomen 5. ja 6. määräaikaisraportin käsittelyn yhteydessä kesällä 2008 komitea peräsi Suomelta vastaisuudessa enemmän tietoa ja tilastoja maahanmuuttaja-, romani-, saamelais- ja vammaisten naisten erityisongelmista. Lisäksi yleissuosituksissaan CEDAW-komitea on käsitellyt vammaisia naisia ja maahanmuuttajainaisia. Komitean uusien yleissuosituksen luonnos koskee iäkkäitä naisia. CEDAW-komitea on myös määräaikaisraportteja käsitellessään muun muassa edellyttänyt yhden maan kohdalla loppupäätelmissään valtion dekriminisoivan homoseksuaalisen käyttäytymisen.

Jotta Pekingin toimintaohjelman tavoitteet toteutuisivat Suomessa mahdollisimman täysimääräisesti, sitä toteutettaessa ja toteutumista arvioitaessa on

kiinnitettävä huomiota naisten keskinäisiin eroihin. Virallisessa kansallisessa tasa-arvopolitiikassa naiset nähdään yhä liian homogeenisenä ryhmänä, karkeasti yleistäen valkoihoisina kaupunkilaisina ja keskiluokkaisina, heteroseksuaalisessa suhteessa elävinä kantasuomalaisina. Kuitenkin todellisuudessa eri naisryhmillä on erilaisia tarpeita ja ongelmia, ja heidän perusoikeutensa toimeentuloturvasta syrjimättömyyteen toteutuvat Suomessa hyvin eriasteisesti.

Suomen hallituksen Peking +15 -raportissa mainitaan erillisenä kohtanaan ”Moniperusteisen syrjinnän torjuminen ja tasa-arvon turvaaminen”. Tämän otsikon alla käsitellään erikseen romaneja, vammaisia ja maahanmuuttajia.⁵ On sinänsä positiivista, että näihin ryhmiin liittyviä selvityksiä ja politiikkaohjelmia tehdään, mutta äkkiseltään niistä ei löydy sukupuolta huomioivaa analysointia saati sukupuolispesifejä toimenpiteitä. Onkin huolestuttavaa, että jos jossain ohjelmassa vain mainitaan naiset, se katsotaan riittäväksi, nais erityiseksi toimenpiteeksi. Samalla kuitenkin ei selvitetä, miten naisten asema eroaa alaryhmän miesten asemasta ja millä tavalla naisten asemaa aiotaan ryhmän sisällä parantaa. Esimerkiksi hallituksen romanipoliittisessa ohjelmassa sanotaan selkeästi, että ”(r)omaniyhteisössä keskeisimpinä sosiaalista asemaa määrittävinä tekijöinä ovat ikä ja sukupuoli, joihin liittyy vahvoja kulttuurisia tapoja, käytänteitä ja rooleja.” Kuitenkin myöhemmin ohjelman linjauksissa ja toimenpiteissä puhutaan lähinnä yleisesti lapsista ja nuorista sekä aikuisesta romaniväestöstä ilman, että selvitetäisiin erikseen romanityttöjen ja -poikien, -naisten ja -miesten tarpeet ja ongelmat.

⁵ Huom. Otsikot olivat sukupuolineutraaleja, eli eivät koskeneet ko. ryhmien naisia.

3. Naisiin kohdistuva väkivalta

Pekingin toimintaohjelman mukaan naisiin kohdistuva väkivalta tarkoittaa mitä tahansa sukupuoleen liittyvää väkivaltaa, joka aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa naisille fyysistä, seksuaalista tai henkistä haittaa tai kärsimystä. Käsite kattaa myös tällaisella väkivallalla uhkaamisen, pakottamisen tai mielivaltaisen joko julkisen tai yksityiselämässä tapahtuvan vapauden riiston. Niinpä naisiin kohdistuva väkivalta sisältää seuraavat teot, mutta ei kuitenkaan rajoittu pelkästään niihin:

a) perheessä tapahtuva fyysinen, seksuaalinen ja henkinen väkivalta, mukaan lukien pahoinpitely, tyttöjen kotona tapahtuva sukupuolinen riisto, myötäjäisiin liittyvä väkivalta, raiskaus avioliitossa, naisten sukuelinten silpominen ja muut haitalliset perinteistä johtuvat käytännöt, muidenkin kuin puolison harjoittama väkivalta sekä riistoon liittyvä väkivalta;

b) kodin ulkopuolella tapahtuva fyysinen, seksuaalinen ja henkinen väkivalta, mukaan lukien raiskaaminen, seksuaalinen riisto, seksuaalinen häirintä/ahdistelu ja uhkailu työpaikalla, oppilaitoksissa tai muualla, naisilla käytävä kauppa sekä prostituutioon pakottaminen;

c) fyysinen, seksuaalinen ja henkinen väkivalta, johon valtio syyllistyy tai jonka se sallii, missä tahansa sitä esiintyykin.

Muita naisiin kohdistuvan väkivallan muotoja ovat esimerkiksi naisten ihmisoikeuksien loukkaukset aseellisten konfliktien yhteydessä – varsinkin murhat, systemaattiset raiskaukset, seksuaalinen orjuuttaminen ja väkisin raskaaksi tekeminen. Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ovat myös sterilisaatioon, aborttiin tai ehkäisy menetelmien käyttöön pakottaminen, tyttölasten surmaaminen ja tyttösikiöiden aborttoiminen.⁶ Kuten PFA:n laaja määritelmä osoittaa, naisiin kohdistuva väkivalta on hyvin monimuotoista ja kohdistuu naisiin elämänkulun alusta loppuun, aina tyttösikiöiden abortoinnista vanhojenkin naisten elämänriistoon sukupuolen takia.

Useissa ihmisoikeussopimuksissa ja muissa ihmisoikeusinstrumenteissa, joissa valtioita veloitetaan torjumaan naisiin kohdistuvaa syrjintää, todetaan naisiin kohdistuvan väkivallan olevan voimakkaasti sukupuolittunutta. Tällä tarkoitetaan sitä, että tietyt väkivallan muodot kohdistuvat suhteettoman usein naisiin ja tekijä on useimmiten mies, ja että yhteiskunnalliset rakenteet, kulttuuri ja historia ylläpitävät näiden väkivallan muotojen taustalla olevaa

⁶ PFA:n kohta D. Naisiin kohdistuva väkivalta, kappaleet 113–115.

statuseroa naisten ja miesten välillä. Sukupuolittuneisuuden osoittavat myös monet saatavissa olevat tilastot.

Sekä Pekingin toimintaohjelman että YK:n kaikkinaisen naisen syrjinnän kieltävän yleissopimuksen (CEDAW) mukaan valtioilla on vastuu luoda yhteiskunnalliset ja sosiaaliset puitteet, jotka ehkäisevät naisiin kohdistuvaa väkivaltaa tehokkaasti. YK on muutenkin julkaissut useita raportteja ja koosteita rikosentorjunnan ja oikeusjärjestelmien näkökulmasta naisiin kohdistuvan väkivallan torjumisessa.⁷ Viimeisin julkaisu vuodelta 2008 sekä kyseisen julkaisun seurantaraportti 2009 käsittelevät hyviä käytäntöjä lainsäädännön kehittämiseksi.⁸

Euroopan neuvosto on puolestaan laatimassa oikeudellisesti sitovaa ihmisoikeussopimusta naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi. Sopimusluonnos oli Suomessa laajalla lausuntokierroksella tammikuun 2010 aikana, minkä jälkeen siitä on tehty toinen luonnosversio.⁹ Suomen ongelma on tällä hetkellä se, etteivät sopimusneuvotteluihin osallistuvat ulkoasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja oikeusministeriö ole päässeet yksimielisyyteen kansallisesta kannasta.

Myös Euroopan unioni painottaa 2008 julkistetuissa naisiin kohdistuvan väkivallan torjunnan suuntaviivoissa, että EU-jäsenvaltiot ovat velvollisia ottamaan käyttöönsä tehokkaat ja koordinoitut strategiat naisiin ja tyttöihin kohdistuvan väkivallan estämisessä ja väkivaltaan reagoimisessa.¹⁰

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) noudattamista valvova Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on antanut useita päätöksiä, joissa painotetaan valtion suojeluvollisuutta ja valtion velvollisuutta syyttää ja rangaista tehokkaasti kaikissa tapauksissa, joissa on kyse tyypillisesti naisiin kohdistuvasta väkivallasta. Kesällä 2009 EIT antoi merkittävän parisuhdeväkivaltaa ja

⁷ Ks. esim. YK, Compendium (1999): *Model strategies and practical measures on the elimination of violence against women in the field of crime prevention and criminal justice.*

⁸ UN expert group meeting on Good practices in legislation on violence against women 2008 ja UN expert group meeting on Good practices in legislation on "harmful practices" against women 2009.

⁹ Draft Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. CAHVIO (2009) 32 rev..

¹⁰ EU:n suuntaviivat naisiin kohdistuvan väkivallan ja kaikkien naisiin kohdistuvien syrjintämuotojen torjunnasta 2008.

valtion vastuuta koskevan tuomion *Opuz v. Turkki*. Tapauksessa hakijana ollut nainen oli parisuhdeväkivallan uhrin. Hakijan aviopuoliso oli uhkaillut ja pahoinpidellyt hakijaa ja tämän äitiä ja lopulta tappanut anoppinsa. Tuomioistuimien sovelsi tapaukseen Euroopan ihmisoikeussopimuksen artikloja oikeudesta elämään, kidutuksen kiellosta ja sukupuoleen perustuvasta syrjinnästä. EIT katsoi, että hakijan kotimaalla oli ollut velvollisuus suojella erityisen haavoittuvaisessa asemassa olevia henkilöitä, tapauksessa siis parisuhdeväkivallan kohteena ollutta naista. Ratkaisua pohtiessaan tuomioistuimien huomiosi muun muassa YK:n naisten syrjinnän kieltävän yleissopimuksen CEDAWin. Tuomion perusteluissa painotetaan, että mikäli viranomaiset toistuvasti laiminlyövät pari- ja lähisuhdeväkivallan uhreja koskevan suojeluvastuunsa, valtio syyllistyy syrjintään sukupuolen perusteella.

Euroopan unionin viisivuotisstrategiassa eli niin sanotussa Tukholman ohjelmassa ja Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategiassa naisiin kohdistuva väkivalta otettaneen yhdeksi toimenpidealueeksi. Väkivallan kohteeksi joutuneet naiset mainitaan Tukholman ohjelmassa muuta heikommassa asemassa olevien ihmisryhmien suojelun ja oikeusturvan vahvistamisen yhteydessä. Euroopan unionin puitteissa naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyä on pyritty yhtenäistämään erilaisin ohjelmin, suosituksin ja julkistamalla hyviä käytäntöjä. Vuonna 2005 Euroopan parlamentti julkisti päätöslauselman (2004/2220(INI)) naisiin kohdistuvan väkivallan torjunnan nykytilanteesta ja mahdollisista tulevista toimista. Päätöslauselmassa kehoitetaan EU:n jäsenvaltioita tuomitsemaan naisiin kohdistuva väkivalta ihmisoikeusloukkauksena ja toimeenpanemaan lainsäädännöllisiä ja muita toimia naisten suojelemiseksi väkivallalta. Tällä hetkellä Euroopan unionissa on käynnistetty valmistelevalle tutkimus kansallisen rikoslainsäädännön standardoimiseksi sekä sukupuolittuneen väkivallan että lapsiin kohdistuvan väkivallan osalta.¹¹

¹¹ *Preparatory Action – Standardization of national legislation on gender violence and violence against children* 2008. ”The European Parliament has asked the Commission to implement this preparatory action to embody the efforts which the EU has been making to promote preventive measures to combat violence against children and adolescents of both sexes and against women, with a view to standardizing national legislation in this area. Through this Preparatory Action, the European Parliament would like the Commission to start a process of European-level harmonization of legislation against gender violence by proposing provisions to combat and reduce gender violence within the European Union. The Commission / DG JLS will use the available budget of €1.500.000 to carry out a feasibility study to assess the possibilities, opportunities and needs to respond to the objectives of the preparatory action. The study will include a desk review and a mapping of analysis of all available descriptions/analyses of violence, a gap analy-

Suomen valtion kanta Tukholman ohjelmaan on, että rikosoikeudellisten järjestelmien harmonisointi voi tulla kyseeseen lähinnä rajat ylittävän vakavan rikollisuuden, kuten ihmiskaupan, lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja tietoverkkorikollisuuden osalta – ei siis esimerkiksi parisuhdeväkivaltatapauksissa.

Yksi esimerkki naisiin kohdistuvan väkivallan ongelmasta Suomessa on *parisuhdeväkivalta*. Naisiin kohdistuvan väkivallan eri muodoista juuri parisuhdeväkivallasta on eniten tilastotietoja. Tilastot osoittavat, että parisuhdeväkivallasta on suhteellisen muuttumaton väkivallan muoto yhteiskunnassamme. Vuonna 2007 *poliisin tietoon* tulleista perheväkivaltarikoksista (yht. 4835 rikosta) runsaassa puolessa tapauksista kyse oli parisuhdeväkivallasta, eli 2812 tapauksessa kyse oli nykyisten tai entisten avo- tai aviopuolisoiden välisestä väkivallasta. Naisia uhreista oli 86 % (2432). Miehiä vastaavasti 14 % (380).¹² Toisaalta tietoa parisuhdeväkivallan uhreista saadaan Ensi- ja turvakotien liiton ylläpitämien *turvakotien asiakkaiden* perusteella: suurin osa heistä on naisia ja lapsia. Turvakotiin tulevia naisia uhkaa entinen tai nykyinen kumppani ja kolme neljästä naisesta on lähtenyt pakoon yhteisestä kodista.¹³

Parisuhdeväkivalta on lisäksi usein henkirikostenkin eli kuolemaan johtaneiden rikosten taustalla Suomessa; *maamme toiseksi yleisin henkirikostyyppi on se, että mieskumppani surmaa naiskumppaninsa*.¹⁴ Katteoria sisältää seurustelusuhteet ja entisten kumppanien surmaamat naiset. Yleinen henkirikosluku on Suomessa keskimäärin 3 henkeä 100 000 asukasta kohden, mikä on kolminkertainen muihin Pohjoismaihin verrattuna ja kaksinkertainen Länsi-Eurooppaan nähden. Itä-Euroopassa (pois lukien Venäjä) henkirikosluvut

sis of what kinds of laws are missing and where and recommendations on whether this gap could be filled with a specific EU-level instrument to standardize national legislation and, if so, how. An open call for tenders has been launched in April 2009 to undertake the study (deadline was end of August 2009).”

¹² OMTR 2009:11.

¹³ Ks. tarkemmin turvakoteihin hakeutuneista ihmisistä, määrästä ja syistä, tämän raportin luku IV, alaluku D. Naisiin kohdistuva väkivalta.

¹⁴ Esimeriksi vuosina 2003–2007 yhteensä 114 naista kuoli Suomessa miespuolisen kumppaninsa tai ex-kumppaninsa surmaamana. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen ylläpitämän *henkirikostietokannan* mukaan vuonna 2006 21 ja vuonna 2007 26 naista kuoli parisuhdeväkivallan uhrina. Tilanne on säilynyt suhteellisen vakaana viime vuosina (vuonna 2005 parisuhdeväkivallan uhreina kuolleista naisia oli 20 ja vuonna 2004 25). Ero *kuolemansyytilaston* tietoihin johtuu siitä, että henkirikostietokannassa ovat mukana avo- ja avioliittojen lisäksi entiset parisuhteet sekä seurustelusuhteet, jotka eivät sisälly kuolemansyytilastojen luokitukseen. (Honkatukia 2009).

ovat yhtä suuret tai suuremmat kuin Suomessa.¹⁵ Suomen erityispiirre on kuitenkin se, että kun muualla Euroopassa henkirikosluvut lähtivät laskuun toisen maailmansodan jälkeen, Suomen henkirikosluvut ovat olleet viimeiset 50 vuotta korkeat.¹⁶ Toisaalta 1990-luvun puolivälistä lähtien henkirikollisuuden taso on ollut laskeva, vaikkakin viime vuosina rikollisuustason lasku on puolestaan tahtunut.¹⁷ Vuonna 2007 kaikista väkivallan seurauksena kuolleista henkilöistä oli naisia 36 %. Tämä on suurempi osuus kuin aikaisempina vuosina keskimäärin. Viimeisen kahden vuosikymmenen ajan naisten osuus surmatuista on ollut suhteellisen vakaa. Alimmillaan osuus on ollut noin viidennes ja ennen vuotta 2007 ylimmillään kolmannes. Kasvu vuonna 2007 johtuu parisuhdesuhdeväkivallan lisääntymisestä: entisen tai nykyisen kumppanin surmaamia naisia oli vuonna 2007 viisi enemmän kuin edellisenä vuonna (+24 %), samoin muun läheisen surmaamia (+83 %).¹⁸

EU:n 27 jäsenmaan vertailussa suomalaisen naisen riski tulla surmatuksi on 11. sijalla. EMU:n 16 jäsenmaan kesken suomalaisten naisten riski kuolla väkivaltaan sijoittuu viidenneksi. On merkillepantavaa, että näissä vertailuissa Itä-Eurooppaan sijoittuvissa maissa väkivaltakuolleisuus on yleisempää kuin Suomessa, kun taas Länsi-Euroopan maissa henkirikokset ovat kokonaisuutena suhteutettuna Suomeen verrattuna harvinaisempia. Korkeamman henkiriskin maita ovat esimerkiksi Venäjä, Valko-Venäjä, Ukraina, Latvia, Viro ja Malta. Tässä vertailussa Länsi-Euroopan maista naisilla on Suomea korkeampi henkiriskin vain Luxemburgissa ja Belgiassa.

¹⁵ Lehti & Kivivuori 2009 ja 2005.

¹⁶ Ronkainen 2008 ja Lehti & Kivivuori 2009 ja 2005.

¹⁷ Lehti & Kivivuori 2009.

¹⁸ Honkatukia 2009 ja Lehti 2009.

4. Hoivan uusjako

Hoiva on huolenpitoa heikoimmista; lapsista, sairaista, vanhuksista ja vammaisista. Perinteisesti hoivaa ovat antaneet naiset, palkatta, yksityisen piirissä eli kodeissaan. Kaikissa maailman maissa, teollisuusmaat mukaan lukien, naiset ovat edelleen 2000-luvulla pääasiallisia hoivaajia. Myös Suomessa naiset hoivaavat, mutta erona moneen muuhun maahan on se, että hoiva on siirtynyt suurelta osin julkisen sektorin tuottamiksi palveluiksi, jolloin naiset saavat antamastaan hoivasta palkkaa lähihoitajina, sairaanhoitajina, lastenhoitajina ja sosiaalityöntekijöinä. Muukin perustarpeista huolehtiminen, kuten ruoka- ja vaatehuolto, on naisten vastuulla, ja kotitalous koetaan naisten alueeksi. Suomalaiset naisjärjestöt ovat olleet jo toista vuosikymmentä mukana kehittämässä kotitalouteen liittyvää toimintaa ja palveluja helpottaakseen naisten työtä ja tarjotakseen heille enemmän aikaa muihin asioihin. Näitä hoiva- ja muita palveluja tarvitsevat siis ennen kaikkea naiset, jotta he voisivat osallistua työelämään ja muuhun yhteiskunnan toimintaan; jotta he saavat lapsensa ja sairaat vanhempansa hoitoon, kun itse käyvät töissä. Hoivavietti, empatia ja toisten ihmisten perustarpeista huolehtiminen koetaan yhä hyvin voimakkaasti feminiiniseksi ja naisille miehiä luontaisemmaksi.

Hoivan yhteiskunnalliseen arvottamiseen ja hoivan järjestämiseen liittyy olennaisesti kysymys työ- ja perhe-elämän yhdistämisestä, mikä on yksi Pekingin toimintaohjelmankin tavoitteista. Pekingin toimintaohjelmassa kuitenkin muistutetaan, että perhevastuu ei koske vain lastenhoitoa, jotta naiset pääsevät osallistumaan työelämään, vaan perhevastuun käsite on ymmärrettävä laajemmin. Palkaton hoivatyö koskee kaikkia kotitöitä ja muun muassa huolenpitoa vanhuksista, eikä perhevastuita erotella naisten ja miesten kesken sukupuolen mukaan. Esimerkiksi Suomessa vanhustenhoito on erityisen ajankohtainen kysymys, eikä hoidon järjestämistä, on kyse sitten kunnallisesta pitkäaikaissairaanhoitosta laitoksessa, kotihoitosta tai omaishoitajista, pitäisi pohtia ilman sukupuolten tasa-arvon näkökulmaa.

Työ- ja perhe-elämän yhdistämisestä puhutaan kaikissa maissa, joissa naisten osuus julkisen piirissä työelämässä on kasvanut. Perustelut yhdistämispolitiikalle ja valtion velvollisuudelle auttaa perheitä kuitenkin vaihtelevat. Useimmiten argumentit liittyvät työmarkkinoiden tarpeeseen saada lisää työvoimaa. Esimerkiksi Euroopan unionin tasolla on oltu huolestuneita vähenevästä työvoimasta, joka johtuu jäsenmaiden alhaisista syntyvyyslukuista ja vanhe-

nevasta väestöstä. Myös lasten hyvinvointia käytetään perusteluna niin julkisen päivähoidon puolesta kuin vastaan. Naiset voidaan lisäksi nähdä joustavana työvoimana talouden nousu- ja laskusuhdanteissa. Harmillisesti keskusteluissa työ- ja perhe-elämän yhdistämisestä unohtuu usein varsinainen tasa-arvonäkökulma ja miesten hoivaajan rooli kodin piirissä. Suomessa työ- ja perhe-elämän yhdistäminen nähdään toisaalta perhe-elämään liittyvänä sosiaalipolitiikan kysymyksenä, toisaalta työelämään liittyvänä työpolitiikan kysymyksenä, eikä päätöksenteossa ole aina tasa-arvonäkökulmaa mukana.¹⁹

Sukupuolten tasa-arvon saavuttamisen kannalta olisi olennaista, että haastettaisiin yhteiskunnan perinteiset sosioekonomiset rakenteet ja jaettaisiin uudelleen naisten ja miesten kesken palkaton hoivavastuu ja palkkatyö. Tällöin ei ainoastaan purettaisi työnjaon sukupuolittuneisuutta, vaan laajennettaisiin nais- ja mieskuvaa. Hoivaa ei enää liitettäisi naiseuteen, vaan miehillekin suotaisiin mahdollisuus ja oikeus olla helliä, empaattisia ja lähimmäisistä välittäviä. *Perhe-elämän tarpeiden* tulisi muokata työelämän käytäntöjä *työpaikatasolla*, jolloin palkattoman hoivan ja palkkatyön vastuun onnistunut jako nähtäisiin *työhyvinvointiin* liittyvänä kysymyksenä.

Pekingin toimintaohjelman mukaan hallitusten on *lainsäädännöllisin* keinoin luotava *yllykkeitä miehille jäädä vanhempienvapaalle*. Hallitusten on myös edistettävä naisten ja miesten perhevelvollisuuksien tasavertaista jakamista muun muassa tarkoituksenmukaisella *lainsäädännöllä* ja kannustimilla. Toisekseen PFA:ssa muistutetaan, ettei pelkkä lakisääteisten hoivavapaiden järjestäminen riitä. Hallitusten on lisäksi huolehdittava – viime kädessä *lainsäädännöllä* – että perhevelvollisuudet jakautuvat käytännössäkkin mahdollisimman tasaisesti naisten ja miesten kesken. Ohjelmassa myös huomautetaan, että tehokas vastuun jakaminen edellyttää *koulutuspolitiikan* ja *kasvatuksen* muuttamista. On liian myöhäistä, jos vasta aikuisiässä miehiä kannustetaan töihin hoiva-aloille ja jäämään kotiin lastensa kanssa tai sukulaistensa omaishoitajiksi. Muutos on aloitettava jo lapsista, leikeistä ja varhaiskasvatuksesta. Kärjistäen: poikienkin on saatava hoivata nukkeja ja leikkiä kotia.

Suomessa on puhuttu työ- ja perhe-elämän yhdistämisestä monta vuosikymmentä. Yhdistämisen parantaminen on myös yksi hallituksen tasa-arvo-ohjelman tavoitteista. Toisin kuin PFA:ssa edellytetään, hallitus kuitenkin

¹⁹ Lammi-Taskula, Salmi & Parrukoski 2009.

karttaa lainsäädännöllisiä keinoja puuttua *miesten ja naisten keskinäiseen perhevapaiden käyttöön*, vaan yrittää vuosi toisensa jälkeen muuttaa ainoastaan asenteita. Kuitenkin Suomen tärkeimmässä viiteryhmässä, Pohjoismaissa, on käynyt selväksi, että vanhempainvapaan tasaisempi jakautuminen on suoraan yhteydessä korvamerkittyihin isäkuukausiin.²⁰ Niin sanottu 6+6+6 -malli eli malli, jossa äitiys- ja isyysrahakausi olisivat molemmat kuusi kuukautta ja lisäksi vanhemmat voisivat keskenään päättää kolmannen kuuden kuukauden kauden jakamisesta, on kannatettava. Työnantajien näkökulmasta tämä lisäisi myös ennustettavuutta työntekijöiden perhevapaiden käyttöön, kun olisi todennäköistä, että vanhemmat jakavat vapaan suhteellisen tasaisesti.

Vanhempainvapaisiin liittyy olennaisesti kysymys *perhevapaiden kustannuksista*. Suurimmat kustannukset eivät aiheudu työnantajalle niinkään työntekijän ansiosidonnaisesta äitiys-, isyys- tai vanhempainrahasta, vaan sijaisen etsimisestä työntekijälle, tämän kouluttamisesta ja vapaalta palaavan työntekijän uudelleen kouluttamisesta tehtäväänsä. Niin kauan kun nämä välilliset kustannukset rasittavat yksin (julkisen sektorin) naisvaltaisia aloja, sukupuolten tasa-arvoa ei voida saavuttaa ja nuoret, hedelmällisessä iässä olevat naiset kärsivät epätyypillisistä työsuhteista ja määräaikaisten työsuhteiden ketjuttamisesta.

On myönteistä, että vanhempainvapaan jakaminen on mahdollista myös samaa sukupuolta olevien vanhempien kesken. Toisaalta äidin naispuolinen rekisteröity puoliso ei saa isyysvapaata eikä isäkuukautta, vaikka saa vanhempainvapaata. Lisäksi isyysvapaan ja isäkuukauden rajaaminen vain äidin kanssa elävälle isälle on ongelmallista. Kun äiti ja isä asuvat eri osoitteissa ja isä jää vaille isyysvapaata ja isäkuukautta, asia voi olla ongelmallinen äidinkin kannalta, kun hoivavastuun jakaminen vaikeutuu. Myös isien bonusvapaan pidennykset lisäävät perheiden välistä eriarvoisuutta perusteettomasti ja sukupuoleen perustuen.

²⁰ Pohjoismaista Islannissa miehet käyttävät eniten vanhempainvapaita. Maassa sovelletaan 3+3+3 -mallia. Islannin jälkeen ahkerimpia vanhempainvapaiden pitäjiä ovat ruotsalaiset ja norjalaiset miehet. Molemmissa maissa on kiintiöity isälle oma vapaa.

5. Samapalkkaisuus

Pekingin toimintaohjelman ensimmäinen talouteen liittyvä tavoite on edistää naisten taloudellisia oikeuksia ja riippumattomuutta. Käytännössä tämä merkitsee oikeutta ansiotyöhön ja asianmukaisiin työoloihin sekä oikeutta taloudellisten voimavarojen hallintaan. Ensimmäinen toimintaohjelman tähän liittyvä vaatimus hallituksille on se, että niiden on säädettävä ja toimeenpantava *lait*, joilla taataan naisten ja miesten oikeudet *samaan palkkaan samasta tai samanarvoisesta työstä*. Toisekseen hallitusten on hyväksyttävä ja toimeenpantava *lait*, jotka *kieltävät sukupuoleen perustuvan syrjinnän* työmarkkinoilla, työhönotossa ja urakehityksessä, työttömyys- ja sosiaaliturvan laajentamisessa sekä työoloissa.

Suomessa sukupuolten välinen palkkaero säännöllisen työajan keskiansioissa on pysynyt jokseenkin muuttumattomana toistakymmentä vuotta: naisten palkkojen osuus miesten palkoista on noin 80 %. Erilaisia tutkimuksia palkkaerojen syistä on ollut useita ja niin palkkaeron ”todellinen” suuruus kuin sen koko olemassaolo on yritetty kiistää. Sukupuolten todellinen palkkaero on kuitenkin arvosidonnainen asia, sillä tarkka ero riippuu palkkarakennetlaston aineistoon valituista muuttujista. Eroa ei voida eikä pidä selittää puhtaasti ekonometrian avulla – sitä paitsi kaikkien tekijöiden huomioiminen olisi jotakuinkin mahdotonta. Kyse on naisten yleisesti huonommasta asemasta työmarkkinoilla ja ennen kaikkea yhteiskunnan voimavarojen ja vallan epätasaisesta jakautumisesta. Tähän on kiinnittänyt huomiota myös naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen noudattamista valvova CEDAW-komitea. Vuonna 2001 komitea totesi Suomen 3. ja 4. määräaikaisraporttia käsitellessään maan isoimmaksi huolenaiheeksi naisten syrjinnän työelämässä, erityisesti sukupuolten palkkaeron ja naisten epätyypilliset (so. määräaikaiset ja osa-aikaiset) työsuhteet. Vuonna 2008 CEDAW-komitea puuttui loppupäätelmissään edelleen työsyryntään ja kehotti Suomea priorisoimaan 11 artiklan mukainen naisten tosiasiallisen tasa-arvon saavuttaminen työelämässä. Jotta samapalkkaisuus saavutettaisiin, hallituksen on purettava talouden sukupuolittuneita rakenteita ja muutettava stereotypistä nais- ja mieskuvaa. Työelämässä yhteistyöhön tarvitaan sekä työmarkkinajärjestöt että yksittäiset työnantajat.

Suomessa palkkaeroa – joka on EU:n keskitasoa suurempi²¹ – on selitetty muun muassa *työmarkkinoiden eriytymisellä eli segregatiolla* sukupuolen mukaan. Suomessa sukupuolisegregaatio on voimakkaasti sekä horisontaalista että vertikaalista. Edellisellä tarkoitetaan eriytymistä eri ammattien ja alojen välillä, mikä näkyy jo koulutusvalinnoissa: esimerkiksi vuonna 2005 sosiaali- ja terveysalan ammattitutkinnon suorittajista miltei 90 % oli naisia, kun taas tekniikan alan tutkinnoista 83 % oli miesten suorittamia. Toimialoista naisvaltaisina oli sosiaali- ja terveysala, miesvaltaisin rakennusala. Vertikaalisessa segregaatiossa miehet ja naiset sijoittuvat epätasaisesti saman ammatin tai alan sisällä hierarkkisiin asemiin. Toisin sanoen samoilla aloilla miehet sijoittuvat ylempille tasoille ja naiset alemmille. Segregaation vaikutus palkkaeroihin vaihtelee yksityisen sektorin ja valtion ja kuntien välillä²², mutta yleisesti sen vaikutus sukupuolten palkkaeroon ei ole supistunut sitten 1990-luvun puolivälin. Myös miesten ja naisten sijoittuminen eri työehtosopimuksiin ja pääasiassa naisten käyttämät perhevapaat vaikuttavat palkkaeroon.

Suomessa hallitus on tuominut sukupuolten väliset palkkaerot ja pyrkinyt niistä eroon jo kolmessa tasa-arvo-ohjelmassaan – laihoin tuloksin. Vuonna 2006 käynnistyi kolmikantainen samapalkkaisuusohjelma, jonka päätavoitteena on pienentää naisten ja miesten keskimääräinen palkkaero 15 %:iin vuoteen 2015 mennessä. Nykyisellä tahdilla tavoite ei kuitenkaan toteudu ja muutkin ohjelman – sinänsä positiiviset – määrälliset tavoitteet²³ jäänevät saavuttamatta. Koska ohjelmaan liittyvät hankkeet ovat määräaikaista muutaman vuoden projekteja ja osa Euroopan unionin (Euroopan sosiaalirahaston) määräaikaista rahoituksesta riippuvaista, on vaara, että tutkimus- ja kehittämishankkeista saadut tulokset eivät johda suurempiin rakenteellisiin muutoksiin. Alun perin kunnianhimoisetkin tavoitteet voivat unohtua poliittisen tahdon ja rahoituksen puutteeseen seuraavien eduskuntavaalien jälkeen.

Työelämää koskevassa tasa-arvopoliittisen selonteon taustaselvityksessä on lisäksi huomautettu, että hallituksen talouspolitiikka ja perhepolitiikka ovat itse asiassa toimineet hallituksen tasa-arvopoliittikan ja samapalkkaisuusta-

²¹ *Life of women and men in Europe 2008.*

²² Naiset työskentelevät useammin julkisella sektorilla, jolla palkkataso on ylipäänsä matalampi. Yksityisellä sektorilla palkkataso on korkeampi, mutta niin on myös naisten ja miesten välinen palkkaero.

²³ Mm. että joka viides kaikista palkansaajista työskentelee ns. tasa-ammatissa (miehiä ja naisia 40–59 %) vuoteen 2012 mennessä ja että vuonna 2020 puolet johtotehtävistä olisi naisilla.

voitteiden vastaisesti. Talouspoliittiset asiakirjat ja politiikkaohjelmat ovat sukupuolisokeita ja julkisen sektorin työllisyyteen suhtaudutaan pidättyvästi. Esimerkiksi samapalkkaisuusohjelma ei sisällä ratkaisua kuntien mataliin palkkoihin, vaikka neljä viidestä kunnan työntekijästä on nainen ja kuntasektorilla tiivistyy moni työelämän tasa-arvo-ongelma.²⁴

Viimeisin yritys puuttua palkkaeroihin lainsäädännön keinoin oli vuoden 2005 tasa-arvolain uudistuksen tarkentuneet säännökset *työnantajien velvollisuudesta* laatia *tasa-arvosuunnitelma* ja siihen liittyvä sukupuolen mukaan eritelty työntekijöiden palkkakartoitus. Lainuudistuksen tavoitteena oli muun muassa tehostaa tasa-arvosuunnittelua ja lisätä suunnittelun tuloksellisuutta sekä edistää samapalkkaisuutta. Valitettavasti lakia valvovan tasa-arvovaltuutetun voimavaroja ja toimivaltuuksia ei kuitenkaan tarkistettu uusien säännösten myötä, eikä laaja ja systemaattinen, kokonaisia toimialoja koskeva suunnitteluvälvoituksen valvominen ole onnistunut. Toisaalta valtuutettu on teettänyt kaksi selvitystä²⁵ suunnitteluvälvoituksen toteutumisesta. Näistä on käynyt ilmi tasa-arvosuunnittelun huomattavia puutteita. Ensinnäkin läheskään kaikki velvoitetut työnantajat eivät olleet laatineet suunnitelmia lainkaan. Toiseen osa laadituista suunnitelmista oli hyvin vajavaisia, ja kolmanneksi varsinkin palkkakartoitusten laadinta oli laiminlyöty. Lisäksi toinen näistä selvityksistä koski vain julkisen sektorin työpaikkoja ja on arvatavaa, että yksityisellä sektorilla suunnitteluvälvoisuutta on noudatettu vielä puutteellisemmin. Vuonna 2009 osana samapalkkaisuusohjelmaa teetetystä selvityksestä kartoitettiin kattavammin tasa-arvosuunnitelmien määrää ja jonkin verran laatua, mutta tässäkin selvityksessä todetaan, ettei tulosten perusteella voida päätellä suunnitelmien yhteiskunnallista vaikuttavuutta.²⁶

Yksi tasa-arvolain heikkouksista on sanktioiden puute. Toisin sanoen työnantajalle ei juuri aiheudu negatiivisia seurauksia tasa-arvosuunnitelman laiminlyöntitapauksissa. Jos tasa-arvovaltuutettu huomaa, ettei työnantaja ohjeista ja neuvoista huolimatta tee tasa-arvosuunnitelmaa, valtuutettu voi asettaa kohtuulliseksi katsomansa määräajan suunnitelman laatimiselle. Jos tällä ei ole vaikutusta, valtuutettu voi esittää tasa-arvolautakunnalle, että

²⁴ Julkunen 2009.

²⁵ Melkas & Lehto 2005, Ahponen & Paasikoski 2003.

²⁶ Uosukainen, Autio & Leinonen 2009.

lautakunta asettaa laativiselle määräajan. Lautakunta voi tehostaa määräys-
tään uhkasakolla. Näin ei ole vielä kertaakaan käynyt.

IV Pekingin toimintaohjelma aihealueittain

A. Naiset ja köyhyys

Tavoitteet

1. Tutkia, hyväksyä ja toteuttaa makrotaloudellisia toimintamalleja ja kehitysstrategioita, jotka ottavat huomioon köyhien naisten tarpeet ja ponnistelut.
2. Muuttaa lait ja hallintokäytännöt takaamaan naisten tasavertaiset oikeudet ja tasavertaisen varainsaannin.
3. Luoda naisille mahdollisuus käyttää pankkipalveluja, säästää ja saada luottoa.
4. Kehittää sukupuolierot huomioon ottavia tutkimusmenetelmiä ja tutkimusta, joiden avulla voidaan puuttua köyhyyden naisistumiseen.

Pekingin toimintaohjelmassa korostetaan, että köyhyyttä ei voida poistaa eikä kestävästi kehitystä saavuttaa pelkillä köyhyyden vastaisilla ohjelmilla. Naisten ja miesten on osallistuttava rajoituksitta ja yhdenvertaisina makrotaloudellisten yhteiskunnallisten toimintamallien ja strategioiden kehittämiseen. Asia on nyt, 2010-luvun alussa, maailmanlaajuisen taluskriisin ja laman aikana todella ajankohtainen. Nyt jos koskaan on aika ponnistella paremman demokraattisen osallistumisen eteen ja muuttaa talusrakenteita, jotta kaikille maailman naisille voidaan turvata tilaisuus saada resursseja, mahdollisuuksia ja julkisia palveluja.

Pekingin toimintaohjelmassa köyhyyttä käsittelevä asiakohta linkittyy vahvasti taloutta käsittelevään osioon; näistä edellinen koskee julkista valtaa ja talouden makrotasoa, jälkimmäinen työmarkkinoita ja naisten asemaa työelämässä sekä perhehuoltovelvollisuuksia. Toimintaohjelmassa ei ole erikseen työelämään keskittyvää strategista aihealuetta.

Vauraissa, teollistuneissa maissa, joissa sosiaaliturvajärjestelmä on suhteellisen kattava, köyhyys tulisi ymmärtää suhteellisena köyhyytenä, erotuksena kehitysmaissa esiintyvistä äärimmäisestä ja absoluuttisesta köyhyydestä. Suhteellisella köyhyydellä tarkoitetaan kykenemättömyyttä saavuttaa yhteiskunnassa yleisesti odotettu, vähimmäistasoksi katsottava elintaso taloudellisten voimavarojen puutteen vuoksi. Absoluuttinen köyhyys puolestaan tarkoittaa asiantilaa, jossa kaikkien luonnollisten perustarpeiden tyydyttäminen

on mahdotonta; aliravitsemusta, hygienian, siedettävien asumisolojen ja peruskoulutuksen puutetta.

Absoluuttisen köyhyyden osalta valtiot sopivat YK:n yleiskokouksessa vuonna 2000 vuosituhatjulistuksesta, jonka kahdeksan vuosituhattavoitetta¹ tähtäävät maailman suurien kehitysongelmien ratkaisemiseen vuoteen 2015 mennessä. Vaikka vain julistuksen kolmas tavoite (MDG3)² ”edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa ja parantaa naisten asemaa”, ja viides tavoite (MDG5) ”parantaa äitien terveyttä” koskevat eksplisittisesti naisia, tasa-arvo ja naisten aseman parantaminen ovat avainasemassa muidenkin tavoitteiden saavuttamisessa. Valitettavasti kuitenkin vuosituhattavoitteiden saavuttaminen on ollut heikkoa toisaalta sen takia, ettei julistuksen toimeenpano ole ollut kattavasti sukupuolisensitiivistä, ja toisaalta sen takia, ettei toimeenpanoa olla yhdistetty oikeusperusteiseen lähestymistapaan. Oikeusperusteisessa lähestymistavassa tavoitteena on, että kaikki ihmiset – naiset ja miehet – pystyisivät itse vaatimaan oikeuksiaan ja osallistumaan aktiivisesti oman asemansa kehittämiseen.

Naiset ja naisjärjestöt ovat kritisoineet, että vuosituhattavoitteiden muotoilusta yleensä ja tasa-arvotavoitteen saavuttamista mittavista indikaattoreista erityisesti puuttuu kattava sukupuolinäkökulma. Muutenkin kansalaisjärjestöt ovat kritisoineet julistuksen ”ylhäältä alaspäin” -luonnetta ja ruohonjuuritoimijoiden sivuuttamista tavoitteiden toteuttamisessa. YK:n naistenrahasto UNIFEM on hiljattain julkaissut oppaan³, jossa korostetaan vuosituhattavoitteiden poliitikkojen ja ohjelmien sukupuolisensitiivistä, oikeuslähtöistä toimeenpanoa. Oppaassa perustellaan, miten tällaisen toimeenpanon lähtökohdat löytyvät jo naisten syrjinnän vastaisesta sopimuksesta CEDAWista ja Pekingin toimintaohjelmasta, jotka molemmat täydentävät ja vahvistavat vuosituhattavoitteiden viitekehystä.

¹ Tavoitteet ovat: 1. Äärimmäisen nälän ja köyhyyden poistaminen, 2. Ulottaa peruskoulutus kaikille, 3. Edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa ja parantaa naisten asemaa, 4. Vähentää lapsikuolleisuutta, 5. Parantaa odottavien äitien terveyttä, 6. Taistella AIDSia, malariaa ja muita tauteja vastaan, 7. Taata ympäristön kestävä kehitys ja 8. Luoda globaali kumppanuus kehitykseen.

² Vuosituhattavoitteet ovat englanniksi Millenium Development Goals, mistä tulee usein käytetty lyhenne MDG.

³ Corner 2008.

Suomessa suhteellinen köyhyys on lisääntynyt 1990-luvulta alkaen. Laman jälkeisen nousukauden mukanaan tuoma vaurastuminen ei jakautunut tasaisesti, vaan suurituloisimpien tulot ja varallisuus ovat kasvaneet nopeammin kuin muiden. Pienituloisten reaalitytulot ja ostovoima ovat kasvaneet huomattavasti vähemmän kuin keskituloisten ja suurituloisten. 2000-luvun alussa eriarvoistuminen kuitenkin hidastui ja tällä hetkellä erot näyttävät jokseenkin vakiintuneen. Hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa köyhyysteemaa sivuaa lähinnä tavoite naisten ja miesten tuloerojen kaventamisesta. *Köyhyyden naisistuminen* näkyy Suomessa kuitenkin monessa tilastossa ja sitä on käsitelty tutkimuksissa.⁴ Ilmiö tunnustetaan Suomen Peking +15 -raportissakin, vaikka siinä ei ehdotetakaan mitään konkreettisia, nais erityisiä toimenpiteitä ja tavoitteita kehityssuunnan korjaamiseksi.

Yksi erityisen huono-osaisten naisten ryhmä on asunnottomat naiset. Heidän tilanteensa poikkeaa asunnottomista miehistä, mutta asiaa on tutkittu vähän ja näiden naisten marginaalisesta asemasta ei juuri puhuta. Naisten asunnottomuus on määrällisesti marginaalinen ilmiö, mutta siinä tulee hyvin esille syrjäytymisen negatiiviset vaikutukset köyhillä, yksinelävillä ja psykososiaalisista ongelmista kärsivillä naisilla. Kadulla asuminen on naisille usein erityisen vahingollista ja väkivaltaista: päihteidenkäyttö lisääntyy, mielenterveysongelmat pahenevat ja nainen on alttiimpi seksuaaliselle hyväksikäytölle ja väkivallalle.

Toisaalta positiivinen esimerkki nais erityisestä politiikasta talouden alalla on Suomessa valtion omistama erityisrahoitusyhtiö Finnveran⁵ myöntämät naisyrittäjälainat. Naisyrittäjälaina on tarkoitettu yritykselle, jossa naiset ovat enemmistöosakkaina ja jota nainen johtaa. Yritys voi olla vasta toimintaansa aloittava tai jo toimiva yritys, joka työllistää enintään viisi henkilöä. Naisyrittäjälainaa käytetään yrityksen liiketoimintaan liittyviin kone- ja laiteinvestointeihin, käyttöpääomatarpeisiin, muihin toiminnan aloittamis- ja laajennushankkeisiin tai yrityksen kehittämiseen.

⁴ Ks. esim. Tilastokeskuksen tulonjakotilastot, www.tilastokeskus.fi.

⁵ Valtion omistama rahoittaja Finnvera Oyj parantaa ja monipuolistaa yritysten rahoitusmahdollisuuksia lainoin, takauksin ja vienninrahoituspalveluin.

Yksinhuoltajaäidit ja lapsiperheköyhyys

1990-luvun laman jälkeen lapsiperheet jäivät keskimääräisestä tulokehityksestä jälkeen. Erityisesti yksinhuoltajatalouksien keskimääräiset reaaliset tulo muutokset ovat olleet lähellä nollaa tai miinusmerkkisiä useina vuosina, varsinkin 2006 ja 2007. Koska yhdeksässä kymmenestä yksinhuoltajataloudesta huoltajana on nainen, kyse on hyvin sukupuolittuneesta ilmiöstä. Toiseksi köyhyys on lisääntynyt myös kahden vanhemman lapsiperheissä, ja mitä köyhempi tällainen perhe on, sitä useammin nainen on perheen pääasiallinen elättäjä.

Perhepoliittisten tukien (eli palveluiden ja tulonsiirtojen) osalta kokonaistuki lasta kohden on vuoden 1990 jälkeen saavuttanut lamaa edeltävän tason, mutta tulonsiirrot lapsiperheille ovat jääneet selvästi lamaa edeltänyttä tasoa alemmas. Köyhiä lapsiperheitä on siis koskettanut selvästi muita perheitä karvaammin se, että lapsilisät, vanhempainpäivärahat ja kotihoidon tuet ovat reaaliarvoltaan alentuneet huomattavasti. Kaikista heikommassa asemassa ovat nimenomaan yksinhuoltajaperheet, koska heikkojen tulonsiirtojen lisäksi yksinhuoltajaperheiden työllisyysaste on muita alhaisempi. Rakenteellisia syitä voi etsiä kotitalouksien sisäisestä työnjaosta eli siitä perinteisestä sukupuolten välisestä työnjaosta, jossa kahden vanhemman perheessä isän työmarkkinapanos kasvaa perheenlisäyksen jälkeen samalla kun äidin panos palkattomalla kotitaloussektorilla vahvistuu. Vanhemmat niin sanotusti erikoistuvat. Mitä useampi lapsi, sitä enemmän äidillä on katkoksia ja taukoja työllänsä, mutta toisaalta isän erikoistuminen työelämään parantaa miehen ura- ja palkkakehitystä ja nostaa osaltaan perheen kokonaistulotasoa. Myös kahden äidin perheet ovat taloudellisesti keskimäärin paremmassa asemassa kuin yksinhuoltajaperheet, mutta heikommassa asemassa kuin eri sukupuolta olevien vanhempien perheet, koska naisten tulot ovat keskimäärin miesten tuloja alhaisemmat ja naisten työmarkkina-asema keskimäärin miesten työmarkkina-asemaa huonompi. Yksinhuoltaja puolestaan ei voi erikoistua yksinomaan työmarkkinoille. Lisäksi juuri yksinhuoltajaperheet ovat hyvin riippuvaisia erilaisista perheille suunnatuista palveluista, kuten päiväkodeista ja koulutuspalveluista, jolloin näiden palveluiden huono saatavuus ja julkisen sektorin palveluita koskevat leikkaukset vaikeuttavat yksinhuoltajien, pääasiassa siis naisten, elämää eniten. Myös kuntaliitokset ja kuntien palvelurakenteen muutokset, joissa palveluyksiköitä yhdistetään ja alueellista saatavuutta harvennetaan, vaikuttavat negatiivisesti, kun palvelut siirtyvät kauemmaksi ja välimatkat pitenevät.

Iäkkäät naiset

Suomen yksi suurimmista haasteista tulevina vuosina on väestörakenteen muutos. Maan väkiluku kasvaa tasaisesti, mutta syynä ei ole niinkään syntyvyyden kasvu, vaan ennen kaikkea kuolleisuuden väheneminen – maahanmuuton ohella.⁶ Kantaväestö ikääntyy ja huoltosuhde huononee, kun nuoret ikäluokat pienevät ja sodan jälkeen syntyneet niin sanotut suuret ikäluokat saavuttavat eläkeiän, ja 65 vuotta täyttäneiden osuus väestöstä kasvaa. Koska kuolleisuus on työikäisten miesten kohdalla huomattavasti naisia suurempi ja naisten keskimääräinen elinikä miehiä korkeampi, iäkkään väestön *köyhyys ja pienituloisuus* tarkoittaa lähinnä iäkkäiden naisten köyhyyttä ja pienituloisuutta. Esimerkiksi vanhimmat eläkkeellä olevat naiset elävät usein pelkän kansaneläkkeen tai kansaneläkkeen ja pienen ansioläkkeen varassa. Muutenkin erot eläkkeissä miesten ja naisten kesken ovat selvät: vuonna 2001 naisten keskieläke oli 850 €/kk, miesten 1110 €/kk; vuonna 2003 naisten 941 €/kk, miesten 1213 €/kk; ja vuonna 2005 naisten keskieläke oli 993 €/kk, miesten 1273 €/kk.⁷

Erot johtuvat siitä, että eläkkeet kuten muukin toimeentuloturva, ovat pitkälti ansioperusteisia etuuksia eli etuuksien taso seuraa ansiotason kehitystä. Pitkään jatkunut poissaolo työelämästä ja pienet ansiotulot merkitsevät jäämistä vähimmäisetuuksien tai viimesijaisen toimeentuloturvan eli toimeentulotuen varaan. Yksinhuoltaja on köyhä vanhanakin ja toisaalta leskeksi jääneen, paljon työelämästä poissaolleen puolison toimeentulo voi olla pieni leskeneläkkeestä huolimatta. Leskeneläkettä koskevat säännökset ovat monimutkaisia, ja niitä koskee monta rajoitusta. Esimerkiksi yksi ongelmatilanne on sellainen, jossa pitkän avioliiton aikana vaimo on ollut kotona ja huolehtinut lapsista, mutta mies on sittemmin halunnut eron ja mennyt uusiin naimisiin. Tällöin työelämästä poisjäänyt nainen, jonka työllistyminen iäkkäänä ja kokemattomana on mahdotonta, saa entisen miehensä kuollessa perheläkettä vain, jos miehelle vahvistettiin velvollisuus maksaa elatusapua naiselle avioeron yhteydessä.

⁶ Vuonna 2007 muuttovoitto ulkomailta oli Suomessa ensimmäisen kerran luonnollista väestökasvua suurempi ja maahanmuutto kasvoikin peräti 59 prosenttia edellisvuoteen verrattuna. (Heikkilä & Pikkarainen 2008)

⁷ Tilastokeskuksen *Naiset ja miehet Suomessa* -tilastojulkaisut vuosilta 2003, 2005 ja 2007.

Yleisesti ottaen ikäluokkien kokojen muutokset näkyvät koulutus-, sosiaali- ja terveyspalvelujen kysynnässä. Kasvuseuduilla päivähoito- ja koulutuspalvelujen tarve kasvaa nopeasti, paikoin jopa ennakoimattomasti, samaan aikaan kun ikääntyneiden, pääasiassa siis naisten, palvelutarve asettaa omat haasteensa. Toisin sanoen kuntien ja viime kädessä hallituksen on ehdottomasti varmistettava, että julkisen talouden rakenne mahdollistaa kattavat ja toimivat julkiset palvelut. Tähän kiinnittää huomiota muun muassa naisten syrjinnän vastainen komitea. CEDAW-komitean uusin yleissuositusluonnos ikäikäiden naisten ihmisoikeuksista koskee muun muassa palveluja. Komitean mukaan on todella tärkeää turvata näille naisille ilmainen tai kohtuuhintainen terveydenhoito, jotta heillä, usein pienituloisina, on mahdollisuus ylläpitää tyydyttävää henkistä ja fyysistä kuntoa.

Naiset ja tasa-arvo Suomen kehitysyhteistyössä

Ulkoasiainministeriö hyväksyi lokakuussa 2007 uuden kehityspoliittisen ohjelman. Ohjelman mukaan on tarpeellista yhdistää kolme toisiaan tukevaa kestävä kehityksen osatekijää: taloudellinen kehitys, yhteiskunnallinen kehitys ja luonnontaloudellinen kehitys. Sosiaalinen ja inhimillinen kehitys jäi painopistealueena yllämainittujen asioiden varjoon. On kuitenkin merkittävää, että läpileikkaaviksi teemoiksi ohjelmassa nostettiin naisten ja tyttöjen aseman parantaminen sekä tasa-arvon edistäminen, lasten, vammaisten, alkuperäiskansojen ja etnisten vähemmistöjen oikeuksien edistäminen sekä HIVin ja AIDSin vastainen taistelu. Yhdessä näihin ryhmiin kuuluvat ihmiset muodostavat maailman väestön haavoittuvan enemmistön, jota ilman kestävä kehitys ei ole mahdollista. Maailman kriisit iskevät heihin kaikkein kovimmin, mutta toisaalta he ovat myös kehityksen avain; läpileikkaavien teemojen edistäminen on keskeinen keino vähentää köyhyyttä, lisätä hyvinvointia ja parantaa talouskasvua kehitysmaissa. Nämä teemat ovat olleet Suomen kehitysyhteistyössä keskeisellä sijalla ja niiden tulee myös jatkossa näkyä vahvasti sekä kehityspoliittisessa dialogissa että kehitysyhteistyön kaikilla tasoilla. Ne tukevat Suomen kansainvälisiä sitoumuksia YK:ssa, OECD:ssä ja EU:ssa.

Käytännön tasolla läpileikkaavien teemojen toteutuminen on kuitenkin haasteellista. Läpileikkaava ja valtavirtaistaminen ovat termeinä epäselviä, ja läpileikkaavien teemojen toimeenpanosta vuonna 2009 tehtyjen kahden evaluaation mukaan niiden toteutuminen on vaihtelevaa. Myös vastuusuhteet ja

raportointi ovat epäselviä; kun kaikki ovat vastuussa, ei kukaan erityisesti ole tilivelvollinen.

Esimerkiksi tuki tasa-arvolle on käytännössä vähentynyt sen jälkeen, kun siitä tuli läpileikkaava teema Suomen kehitysyhteistyössä. Tasa-arvoa edistävien ohjelmien määrää on vähennetty, mutta tasa-arvon tukeminen valtavirtaistamalla ei ole toteutunut suunnitellusti. Siksi myös erillisohjelmat ovat yhä tarpeen samalla, kun läpileikkaavia teemoja valtavirtaistetaan.

Haavoittuvia ryhmiä voi myös olla vaikea tunnistaa ja he voivat siksi jäädä kehitysyhteistyön ulkopuolelle. Osa ihmisistä jää näkymättömiin esimerkiksi puutteellisen tilastoinnin, etnisen alkuperän tai maan poliittisen tilanteen vuoksi. Syrjinnän monimuotoisuus ja kontekstisidonnaisuus erilaisissa tilanteissa tulisi ottaa huomioon kehitysyhteistyöohjelmia suunniteltaessa.

Suomen kehityspolitiikka perustuu ihmisoikeuksien kunnioitukseen ja edistämiseen. Kaikille ihmisille yhtäläiset ihmisoikeudet toteutuvat kehitysmaissa yleisesti naisten kohdalla miehiä huonommin. Naiset ovat miehiä useammin aliarvostettuja ja ylityöllistettyjä sekä alttiita syrjinnälle ja väkivallalle.

Vuosituhatjulistuksen kehitystavoitteiden saavuttaminen, erityisesti laajamittaisen köyhyyden ja nälän poistaminen, ei ole mahdollista, ellei naisten ja tyttöjen aseman parantamiseen panosteta. Se tarkoittaa tehokkaampia toimia naisten oikeuksien toteutumiseksi, suurempaa sijoittamista koulutukseen ja terveyteen, sisältäen seksuaaliterveyden ja -oikeuksien toteutumisen ja perhesuunnittelun. Vain silloin, jos naisilla on mahdollisuus päättää omasta ruumiistaan, raskauksien ajoittamisesta ja terveyden hoitamisesta, he ja heidän perheensä voivat panostaa lastensa terveyteen ja kouluttamiseen, vähentää äitiys- ja lapsikuolleisuutta, ja päästä irti äärimmäisen köyhyyden kierteestä.

Naiset ovat avainasemassa ruokakriisiin vastaamisessa. Naiset tuottavat kehitysmaissa noin 70 % ruuasta ja ovat vastuussa puolesta koko maailman ruokatuotannosta. Kuitenkin naiset omistavat vain noin 2 % viljelymaasta ja noin 5 % naisista on päässyt maatalousneuvonnan piiriin. Omistus- ja tuotantosuhteiden tasa-arvoisempi jako naisten ja miesten kesken lisäisi maatalouden tuottavuutta.

Naisia ei voi ohittaa ilmastonmuutoksen vastaisessa kamppailussa. Ilmastonmuutoksesta aiheutuvien vaikutusten, kuten eroosion ja sään, muutosten

seurauksena naisten työtaakka kasvaa. Naiset joutuvat esimerkiksi kävelemään yhä pidempiä matkoja hankkiakseen vettä ja polttopuuta.

Myös taluskriisi vaikuttaa naisiin. Työttömyys koskettaa erityisesti naisvaltaisia aloja vientisektorilla. Kotitalouksien tulojen vähentyessä usein juuri tytöt joutuvat keskeyttämään koulunkäynnin.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista ei toteuteta riittävästi Suomen kehitysyhteistyössä. Lisäksi naisten aseman parantamiseen keskittyvien hankkeiden määrä on vähentynyt. Pekingin toimintaohjelma velvoittaa Suomea arvioimaan vaikutukset sukupuoliin jo ennen toiminnan aloittamista. Sukupuolten aseman analysointi ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomen kehitysyhteistyöhön ovat avaimia parempiin tuloksiin.

Seksuaali- ja lisääntymisterveyteen ja -oikeuksiin liittyvät ongelmat ovat kasautuneet köyhimpiin kehitysmaihin. Naisten seksuaaliterveydentila on heikko useissa Saharan eteläpuolisen Afrikan maissa. YK:n arvion mukaan maailmassa on 200 miljoonaa naista, jotka haluaisivat siirtää tai rajoittaa lastensa syntymää, mutta heillä ei ole siihen mahdollisuutta. Todellisuudessa apua tarvitsevien määrä on vielä suurempi, sillä arvio ei kata ihmisiä, jotka haluavat suojautua sukupuoliteitse tarttuvilta taudeilta ja haluavat turvallista synnytystä ja äitiyshuoltoa. Arvio ei myöskään sisällä naimattomia, leskiä eikä nuoria. Seksuaali- ja lisääntymisterveyden ja -oikeuksien parantaminen kulkevat käsi kädessä tasa-arvon edistämisen, köyhyyden vähentämisen, väestönkasvun hillitsemisen ja ympäristökuormitusten tasapainottamisen kanssa.

Maailman kehitysagenda dominoivat ilmasto-, talous-, ruoka- ja polttoainekriisit. Sosiaali-, terveys- ja inhimilliseen kehitykseen liittyvät asiat ovat vaarassa jäädä näiden asioiden jalkoihin. Erityisesti ne naiset, jotka muodostavat jopa 70 % maailman köyhistä, joutuvat kohtaamaan kriisien aiheuttamat seuraukset kaikista pahiten. Kuitenkin ne naiset, jotka muodostavat puolet maailman väestöstä, jäävät usein yhteiskunnallisen osallistumisen ja päätöksenteon ulkopuolelle. Syinä ovat heidän yhteiskunnallisesti heikko asemansa ja terveydentilansa, jotka usein johtuvat huonosta seksuaaliterveydestä – eli liian aikaisista, liian tiheistä ja liian myöhäiseen ikään jatkuneista raskauksista sekä siitä, että he joutuvat huolehtimaan usein monilapsisesta perheestään.

Tutkimukset osoittavat, että jos naiset voivat päättää omasta lapsiluvustaan ja lasten hankinnan ajoituksesta, he hankkivat vähemmän lapsia. Äiti ja lapset pysyvät terveempinä, lapset käyvät todennäköisesti pidempään koulua ja

naiset voivat osallistua kodin ulkopuoliseen työhön, yhteiskunnalliseen toimintaan ja päätöksentekoon. Saadaan aikaan ”hyvän kierre”, josta hyötty yksittäisen perheen lisäksi koko yhteisö ja yhteiskunta. Naisten täysivaltainen ja tasa-arvoinen osallistuminen kehitykseen riippuu suoraan heidän mahdollisuuksistaan saada tarvittavia seksuaaliterveyspalveluita ja siitä, että heidän oikeuksiaan kunnioitetaan. Panostamalla naisten seksuaaliterveyteen takaamalla heille seksuaalikasvatusta, terveyspalveluita ja ehkäisymenetelmiä voidaan tukea yhteiskunnallista, taloudellista ja ympäristöllisesti kestävästä kehityksestä.

Vaatimukset

Hallituksen on huolehdittava, että naiset ovat mukana makrotalouspolitiikan muotoilussa kaikilla tasoilla, erityisesti verotuksesta, tulonsiirroista ja julkisista palveluista päätettäessä.

Hallituksen on selvitettävä vuosittaisen talousarvionsa vaikutukset erikseen naisiin ja miehiin.

Hallituksen on huolehdittava, että sosiaaliturvan uudistamisessa yhtenä tavoitteena on köyhyyden naisistumisen torjuminen.

Hallituksen on huolehdittava, että kuntien palvelurakennemuutoksessa otetaan huomioon naisten tarpeet ja erityisesti yksinhuoltajaäidit, köyhät lapsiperheet ja iäkkäät naiset.

Hallituksen on selvitettävä talouden elvytyksessä ja työttömyyden torjunnassa toimenpiteiden vaikutukset erikseen naisiin ja miehiin.

Hallituksen on huolehdittava, että naiset ja miehet hyötävät yhtä lailla talouden elvytystoimista, mukaan lukien veronalennukset ja julkiset investoinnit.

Hallituksen on selvitettävä säästötoimenpiteidensä, erityisesti sosiaaliturvan leikkausten ja eläkejärjestelmän uusimisen, vaikutukset erikseen naisiin ja miehiin.

Hallituksen on huolehdittava, ettei kumpikaan sukupuoli kärsi toista enemmän sosiaaliturvan ja eläkejärjestelmän muutoksista.

Kuntien on selvitettävä säästötoimenpiteidensä, erityisesti julkisten palveluiden karsimisen, vaikutukset erikseen naisiin ja miehiin.

Kuntien on huolehdittava, ettei kumpikaan sukupuoli kärsi toista enemmän kuntien menojen leikkauksista.

Perhe-etuuksissa ja muussa sosiaaliturvassa on otettava yhdenvertaisesti huomioon erilaiset perhemuodot.

Suomen kehityspolitiikassa läpileikkaavien teemojen toteutumisen turvaamiseksi tarvitaan resursseja ja pitkäjänteistä suunnittelua. Suomen tulee luoda hallituskaudet ylittävä strategia, joka linjaa selkeästi läpileikkaavien teemojen vastuut, valvonnan, resurssit, seurannan ja arvioinnin sekä työkalut ja ohjeistot.

Tasa-arvonäkökulma tulee sisällyttää laaja-alaisena teemana kaikkiin kehitysyhteistyötoimintoihin.

Hyvän seksuaaliterveyden ja -oikeuksien takaaminen on oleellisen tärkeää naisten aseman parantamisessa ja näin ollen keskeinen kehityskysymys, joka tulee olla integroituna kaikkeen Suomen kehitysyhteistyöhön.

B. Naisten kasvatusta ja koulutusta

Tavoitteet

1. Turvata tasavertainen pääsy koulutukseen.
2. Poistaa naisten luku- ja kirjoitustaidottomuus.
3. Parantaa naisten mahdollisuuksia päästä ammattikoulutukseen, opiskelemaan tieteitä ja teknologiaa sekä jatkamaan opintojaan.
4. Poistaa syrjintä koulutuksesta.
5. Järjestää koulutusudistuksiin riittävästi varoja ja valvoa niiden toimeenpanoa.
6. Edistää tyttöjen ja naisten elinikäistä oppimista.

Sukupuolittainen opettajankoulutus ei ole saanut Suomessa Pekingin toimintaohjelman edellyttämiä resursseja. Sukupuoli tulisi huomioida koulutuksessa jo varhaiskasvatuksesta lähtien. Hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan 2008–2011 on kirjattu, että ”(t)asa-arvotietoisuutta lisätään peruskouluissa ja opettajankoulutukseen ja lastentarhanopettajien koulutukseen sisällytetään sukupuolittaisesta opetusta”. TASUKO- eli *Tasa-arvo- ja sukupuolittaisuus opettajankoulutuksessa* on harvinainen positiivinen edistysaskel.¹ Opetusministeriö tukee tätä tutkimus- ja kehittämishanketta 2008–2010. Tarvitaan kuitenkin vielä paljon toimia ja tahtoa, jotta sukupuolittainen näkökulma saadaan läpileikkaavaksi opettajankoulutuksessa, opetussuunnitelmissa ja oppimateriaaleissa.

Tyttöjen koulumenestys ei kannata työlämää

Kansainvälisessä oppimistulosten vertailussa (esim. PISA 2000–2007) suomalaiset tytöt menestyvät poikia paremmin lukutaidossa. Matematiikassa on pieni ero poikien eduksi, fysiikassa ja kemiassa pojat pärjäävät tyttöjä paremmin. Tyttöjen luottamus omiin taitoihin ja kiinnostus matematiikkaan ovat merkittävästi muiden maiden tyttöjä alhaisempia.

¹ Hanke on suunnattu suomen- ja ruotsinkieliseen lastentarhan- ja luokanopettajakoulutukseen, erityisopettaja- ja aineenopettajakoulutukseen, opinto-ohjaajakoulutukseen sekä harjoittelukouluille.

Suomalaisten nuorten asenteet eri oppiaineita kohtaan jakautuvat sukupuolen suhteen voimakkaasti ja heijastelevat perinteisiä arvostuksia ja uskomuksia enemmän kuin useimmissa muissa vertailuun osallistuneissa maissa. Tyttöjen ja poikien matematiikkaa, fysiikkaa ja kemiaa koskevat valinnat eriytyvät voimakkaasti ja vaikuttavat jatko-opintoihin suuntautumiseen. Tästä seuraa edelleen muun muassa työelämän perinteisten sukupuolirakenteiden säilymistä ja jopa vahvistumista. Opinto-ohjauksessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota tyttöjen ja poikien mahdollisuuksiin sijoittua sukupuolelleen eittyyppisille aloille.

Yleisessä mediakeskustelussa tyttöjen hyvä koulumenestys nähdään luonnollisena. Kun tilastot osoittavat sukupuolieroja, huolestutaan poikien koulumenestyksestä. Tyttöjen menestys on ”huolestuttavaa”, jos se on parempaa kuin poikien. Unohdetaan, että erot sukupuoliryhmien sisällä ovat suuremmat kuin niiden välillä. Koulutuspolitiikan tulisi etsiä ratkaisuja, jotka tukevat huonosti menestyviä poikia ja tyttöjä, sekä kiinnittää huomiota siihen, millaisia maskuliinisuuksia ja feminiinisyksiä koulu vahvistaa tai torjuu.

Toisaalta koulutuksella ja koulumenestyksellä on tärkeämpi merkitys tytöille ja naisille kuin miehille. Miesten tie jatkokoulutukseen on helpompaa ja heillä on paremmat mahdollisuudet päästä hyvin palkattuihin työtehtäviin vähäisellä koulutuksella kuin naisten. Miehet myös pääsevät naisia helpommin miehisinä pidetyille koulutusaloille, joilla koulutuspaikkatarjontaa on lisätty. Samanaikaisesti naiset kilpailevat keskenään naisvaltaisten alojen koulutuspaikoista.

Pekingin toimintaohjelman tavoitteena on poistaa syrjintä koulutuksesta ja taata naisopettajille ja professoreille samat mahdollisuudet ja tasavertainen asema miesten kanssa. Suomessa uusista yliopisto-opiskelijoista on ollut naisia yli puolet 1970-luvulta lähtien, myös naisten suorittamien tohtorintutkintojen määrä on kasvanut; vuonna 2007 tohtorintutkinnon suorittajista oli naisia 50,6 %. Naisprofessoreiden määrä ei ole noussut kuitenkaan samassa suhteessa, vaan heidän osuutensa on Suomessa edelleen suhteellisen pieni. Nykyisellään naisia on noin viidennes kaikista professoreista.

Tasa-arvolakia ei sovelleta peruskouluihin, ja lain uudistuksessa vuonna 2005 ylemmän tason oppilaitosten seksuaalisen häirinnän kieltoa ei valitettavasti ulotettu peruskouluihin. *Sukupuoleen ja seksuaalisuuteen perustuva häirintä* on kuitenkin valitettavan yleistä myös peruskoulussa ja siihen puuttuminen on ensiarvoisen tärkeää. Sukupuolitietoisien opetuksen osana on syytä käsitellä

sukupuolta ja häirintää kouluissa, koulutusjärjestelmässä ja kouluissa työympäristöinä. Opettajienkoulutuksessa tulee käsitellä myös seksuaalivähemmistöihin kuuluvien nuorten ja lasten sekä sukupuoltaan ei-typillisesti ilmaisevien nuorten ja lasten häirintää ja kiusaamista; näiden on tutkimuksissakin usein nähty liittyvän toisiinsa.

Segregaation purkaminen tulevaisuuden haasteena

Koulutusta koskeva tulevaisuuden haaste on pureutua sukupuolten väliseen kahtiajakoon. On ristiriitaista, että naisten koulutuksellinen ylivertaisuus miehiin nähden kasvaa ja samanaikaisesti koulutusvalinnat naisten ja miesten välillä tapahtuvat yhä voimakkaammin perinteisen sukupuolijaon mukaisesti.

Suomessa työelämän eriytyminen sukupuolen mukaan eli sukupuolisegregaatio on poikkeuksellisen vahvaa muihin EU-maihin verrattuna. Segregaation seurausta on, että vaikka suomalaiset naiset ovat tehneet palkkatyötä yli sadan vuoden ajan ja naisia on työelämässä lähes yhtä paljon kuin miehiä, naiset saavat kuitenkin työstään pienempää palkkaa kuin miehet, sijoittuvat matalapalkkaisille aloille ja miehiä useammin määräaikaisiin työsuhteisiin, kohtaavat miehiä useammin seksuaalista häirintää ja sukupuoleen perustuvaa syrjintää työssään ja kokevat miehiä useammin, että heidän sukupuolestaan on haittaa työssä ja uralla etenemisessä.

1970-luvulta lähtien sadat segregaation purkamisprojektit ovat keksineet samat kehittämismallit uudelleen, mutta ongelma on se, että niitä ei valtavirtaisteta eli sisällytetä läpileikkaavasti ja johdonmukaisesti kaikkeen toimintaan kaikilla aloilla. Segregaation purkaminen edellyttäisi hierarkian purkamista, mutta siihen ei ole ollut riittävää poliittista tahtoa. Segregaatio on merkittävä palkkaerojen taustalla oleva tekijä. Koulutusvalinnoilla on mahdollisuus vaikuttaa segregaatioon ja urakehitykseen. Tämä vaatii kuitenkin useita samanaikaisia toimenpiteitä, pitkää sitoutumista sekä todellista tahtoa muutokseen.

Opetusministeri Henna Virkkunen on asettanut syksyllä 2009 työryhmän pohtimaan perusopetuksen sukupuolisegregaation purkua. Työryhmän määräaika on vuoden 2010 lokakuussa; vuonna 2011 perusopetuksen tuntijako on tarkoitus avata, ja tämän jälkeen *valtakunnallinen opetussuunnitelma* uudistetaan. Ministerin mukaan opetussuunnitelmaudistuksen jälkeen sukupuoliteutoisuuden vaatimusta pidetään esillä myös uutta *oppimateriaalia* laadittaessa.

Yllä mainitun TASUKO-hankkeen lisäksi opetusministeriö on vastuussa tasa-arvo-ohjelman mukaan siitä, etteivät oppimateriaalit ylläpidä stereotyyppisiä käsityksiä tytöistä ja pojista, miehistä ja naisista. Opetusministeriö on yhteydessä oppikirjakustantajiin sekä selvittää tällä hetkellä materiaalin tai ohjeistuksen laatimista.

Toistaiseksi perusopetuksen organisaatiokulttuurissa on vahvasti läsnä kaksinaapainen sukupuolinäkökulma. Tämä näkyy koulumaailman rakenteissa: opetussuunnitelmassa, opetuksen käytännöissä ja myös asenteissa. Yhteiskunta ja koulu erottelevat lapset kategorisesti tyttöihin ja poikiin huolimatta näennäisen sukupuolineutraaleista opetussuunnitelmista. Aikuisiän elämänpääriiden eriytymistä ei voida estää eikä yhteiskunnan syrjiviä rakenteita purkaa, jos perinteistä kaksinaapaista roolijakoa vahvistavia käytäntöjä ei tunnusteta jo varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa. Nykyinen vallitseva kaksinaapainen sukupuolinäkökulma, sukupuolikäsityksen dikotomisuus, jättää huomioimatta yhtäältä sukupuolen moninaisuuden ja toisaalta yksilöiden väliset erot samaan sukupuolikategoriaan luokitelluilla henkilöillä. Lisäksi kouluissa on lapsia ja nuoria, joiden kokemus sukupuolestaan voi olla ristiriidassa perinteisen stereotyyppisen kaksinaapaisen sukupuolikäsityksen kanssa. Sukupuolen moninaisuuden olemassaolo tulisi tunnustaa ja ottaa koulun sukupuolikäsityksen yhdeksi lähtökohdaksi. Tärkeää on, ettei lasta ajeta aikuisten tai muiden lasten ja nuorten pakottamana yhteen tiettyyn muottiin, vaan että hänen sukupuolensa hyväksytään myönteisessä ja rakentavassa hengessä ja että lasta tai nuorta tuetaan hänen tarvitsemallaan tavalla.

Perheiden monimuotoisuus ja lasten moninaisuus

Vain kaksi kolmasosaa lapsiperheistä oli avioparien perheitä Suomessa vuoden 2008 lopussa. Näistäkin kasvava osuus on uusperheitä. Avoparien perheitä oli 21 prosenttia ja yhden vanhemman perheitä 12 prosenttia. Samaa sukupuolta olevien henkilöiden muodostamien rekisteröityjen parien perheitä oli 1 244. Lapsiperheiden moninaisuus ei siis vastaa enää perinteisten sukupuoliroolien kanssa tiukasti kytköksissä olevaa ydinperhemallia. Yhden vanhemman perheissä, lesbo-, bi- ja homovanhempien perheissä ja uusperheissä asuvien lasten lisäksi on myös lapsia, joiden vanhempi ei ole sukupuoli-identiteetiltään perinteistä käsitystä vastaava. On siis tärkeää, että myös ne perheet, jotka eivät sovellu perinteiseen kaksinaapaiseen sukupuolikäsitykseen tai hetero-oletukseen, tunnustetaan ja tunnustetaan koulumaailmassa oikeiksi perheiksi.

Kun koulujärjestelmää katsotaan nuoren kannalta, joka kokee tai pohtii kuuluvansa seksuaalivähemmistöön eli on homo, lesbo tai biseksuaali, hän voi kokea koulun ilmapiirin ja sen rakenteiden heteronormatiivisuuden ahdistavana. Totunnaiset, heteronormatiiviset sukupuolimallit voivat tuntua syrjiviltä seksuaalivähemmistöön kuuluvien nuorten kannalta. Sukupuolten tasa-arvon edistämiseen kuuluu se, että edistetään jokaisen ihmisen oikeutta ja mahdollisuutta ilmaista omaa sukupuoltaan ja muun muassa solmia ihmisuhteita haluamallaan tavalla, sukupuolisidonnaisista odotuksista vapaana.

Maahanmuuttajanaisten erityisongelmia

Maahanmuuttajien kotouttamispolitiikassa on tunnistettava naisten ja miesten toisistaan poikkeavat tilanteet ja tarpeet. Vanhempien maahanmuuttajanaisten luku- ja kirjoitustaito voi oman äidinkielenkin suhteen olla heikko, muiden kielen osaamisesta puhumattakaan. Nuoremmat naiset saattavat taas jäädä pakollisestakin kunnan järjestämästä kielenopetuksesta pois sen vuoksi, ettei heidän lapsille ole hoitopaikkaa opetuksen ajaksi. Toisaalta on myös tapauksia, että jos kotona olevien, ei työssäkäyvien maahanmuuttajanaisten lapsille järjestetään hoito kielituntien ajaksi, äidit menettävät jonkin sosiaalisen tuen, eivätkä tämän takia osallistu opetukseen.

Muutenkin koulutuksen järjestämisessä ja maahanmuuttajien työllistämisperitiikassa on huomioitava sukupuoli. Esimerkiksi osa maahanmuuttajanaisista on yksinhuoltajaitejä, eikä heillä välttämättä ole minkäänlaista ammatillista koulutusta Suomeen tullessaan. Toisaalta nekin naiset, joilla on tutkinto ja riittävä kielitaito, voivat kohdata naisina sukupuolisyrynnän lisäksi ennakkoluuloja etniseen taustaansa liittyen.

Luetaan yhdessä -kampanja – kansalaisjärjestöjen kehittämä hyvä käytäntö

Zonta-järjestön ja Suomen UNIFEMin Luetaan yhdessä -kampanja on erinomainen esimerkki niin sanotusta hyvästä käytännöstä (good practices), joka on syntynyt inhimillisestä tarpeesta lähiympäristössä olevan ongelman ratkaisemiseksi. Toiminnan tavoitteena on maahanmuuttajanaisten ja -tyttöjen luku- ja kirjoitustaidon edistäminen ja heidän sopeutumisensa suomalaisen yhteiskuntaan. Kampanja täydentää viranomaisten kotouttamisohjelmia, sillä se tavoittaa maahanmuuttajanaisia, jotka ovat syystä tai toisesta jääneet viral-

listen ohjelmien ulkopuolelle esimerkiksi toistuvien raskauksien tai masennuksen takia.

Kampanja on ruohonjuuritason kansalaistoimintaa, jota Zonta-järjestö on rahoittanut myymällä heijastimia. Myyntituotoilla katetaan opiskelunaineistot ja opettajien koulutustilaisuudet. Vapaaehtoiset naiset puolestaan opettavat ilman rahallista korvausta erilaisille ja taidoiltaan eritasoisille naisille suomen kieltä. Kampanja alkoi vuonna 2007 ja vuosien 2008–2010 aikana pyritään tavoittamaan sekä täysin lukutaidottomia että suomea kehnosti taitavia maahanmuuttajanaisia ja -tyttöjä. Syksyllä 2009 opetusryhmiä oli yli 70 ja niitä on perustettu 23 paikkakunnalle ympäri Suomen. Opetusryhmissä opiskelee arviolta 600 maahanmuuttajanaista, ja heitä opettaa 180 vapaaehtoista opettajaa. Luetaan yhdessä -mallissa positiivista on muun muassa sen toistettavuus eli uusia lukutaitoryhmiä on helppo perustaa.

Vaatimukset

Hallituksen on pyrittävä kaikessa toiminnassaan purkamaan yhteiskunnan perinteistä sukupuoliroolijakoa ylläpitävät rakenteet ja sukupuolihierarkia.

Opinto-ohjauksessa tyttöjä ja poikia on kannustettava miettimään mahdollisuuksiaan sijoittua ei-tyypillisille aloille.

Sukupuolistereotyyppioita vahvistavat opetussuunnitelmat ja -materiaalit on poistettava.

Opetussuunnitelmissa ja -materiaaleissa on huomioitava sukupuolen, perhe-
muotojen, etnisen alkuperän ja seksuaalisen suuntautumisen moninaisuus.
Moninaisuus tulee ottaa huomioon myös opettajankoulutuksessa ja varhais-
kasvatuksessa.

Tasa-arvolain soveltamisala, velvollisuus tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitteluun sekä häirinnän kieltö on ulotettava peruskouluun.

Koulutussisällöiksi opettajien koulutukseen sekä kouluopetukseen on otettava myös kansainväliset tasa-arvoa koskevat ihmisoikeussopimukset ja Yogyakarta-tan periaatteet².

Maahanmuuttajien kotouttamisessa ja työllistämispoliitikassa on huomioitava naisten ja miesten erilaiset tilanteet ja tarpeet.

Kotona oleville, ei työssäkäyville maahanmuuttajaisille sekä yksinhuoltaja-äideille on varmistettava pääsy suomen kielen opetukseen.

² Vuonna 2006 YK:n piirissä sovitussa periaatteissa sovittiin siitä, miten ihmisoikeussopimukset koskevat sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjä.

C. Naiset ja terveys

Tavoitteet

1. Parantaa naisten mahdollisuuksia saada asianmukaista hoitoa, kohtuuhin- taista ja laadukasta terveydenhoitoa, informaatiota ja muita tarvittavia palve- luja kaikissa elämänvaiheissa.
2. Vahvistaa naisten terveyttä edistäviä ennaltaehkäiseviä ohjelmia.
3. Ryhtyä sukupuolitautilien, HIV/AIDSin ja naisten terveydenhoidon vaati- miin, sukupuolierot tunnistaviin toimiin.
4. Edistää naisten terveyden tutkimusta ja levittää sitä koskevaa tietoa.
5. Lisätä voimavaroja ja valvoa naisten terveyden seuranta.

Pekingin toimintaohjelmassa todetaan, että vaikka naisten terveydentilaan vaikuttavat pitkälti samat tekijät kuin miesten, he kokevat ne eri tavalla. Köyhyys ja taloudellinen riippuvuus on yleisempää naisten keskuudessa, naiset ja tytöt kokevat väkivaltaa ja kielteisiä asenteita, eikä heillä välttämättä ole täyttä valtaa päättää omasta seksuaalikäyttäytymisestään. Naiset ja tytöt pääsevät myös vaikuttamaan vähemmän päätöksentekoon. Toisaalta naiset kokevat oman ja läheisten terveydenhoidon tärkeäksi ja hakevat herkästi apua – kunhan tietävät siitä ja apua on tarpeeksi helposti tarjolla. Myös riski- käyttöäytyminen ja yleisimmät kuolinsyyt poikkeavat naisten ja miesten välillä. Onkin olennaista, että hyvinvointipolitiikan ja terveydenhuollon palveluiden vaikutukset selvitetään erikseen naisiin ja miehiin sekä järjestetään nais- ja mieserityisiä politiikkoja ja palveluja nuorille, aikuisille ja vanhuksille.

Suomessa *ihmisten kokemassa terveydessä* ei ole juurikaan eroa miesten ja naisten välillä, ja myös pitkäaikaissairaiden osuus naisilla ja miehillä on suunnilleen yhtä suuri.¹ Naiset kärsivät kuitenkin tuki- ja liikuntaelinten sairauksista ylei-

¹ Koettu terveys vrt. *kuolleisuusero*. Suomessa miesten ja naisten välinen kuolleisuusero on suuri verrattuna useimpiin muihin läntisen Euroopan maihin, vaikka se onkin viime vuosikymmenien aikana kaventunut. Vuonna 1977 suomalaisten naisten ja miesten välinen elinajanodotteen ero oli kaikkein suurin, 8,8 vuotta. Sen jälkeen ero on verkalleen pienentynyt 6,6 vuoteen vuonna 2002. Sukupuolten välinen suhteellinen kuolleisuusero on nykyään suurimmillaan 20–29 vuoden iässä, jolloin miesten kuolleisuus on yli kolminkertainen naisiin verrattuna. Noin seitsemänteen- kymmenenteen ikävuoteen saakka miesten kuolleisuus on vähintään kaksinkertainen naisten kuolleisuuteen verrattuna. Nuorten miesten ylikuolleisuus naisiin verrattuna johtuu ennen kaikkea tapaturmista ja väkivaltaisista kuolemista, kun taas keski-ikäisillä ja vanhemmilla se on

semmin kuin miehet, ja vaikka miehet joutuvat työkyvyttömyyseläkkeelle hieman yleisemmin kuin naiset, esimerkiksi yli 55-vuotiailla naisilla tuki- ja liikuntaelinten sairauksien ja mielenterveyden häiriöiden perusteella myönnetyt eläkkeet ovat yleisempiä. Muutenkin masennusoireet ja monet muut psyykkiset ja psykosomaattiset oireet ovat naisilla tavallisempia kuin miehillä. Masennusperäiset eläkkeet keskittyvät yleisesti naisvaltaisiin ammatteihin. Toisaalta ammattiryhmiin, joista kaikkein useimmin juuri naiset jäävät eläkkeelle masennuksen takia, kuuluu myös hyvin miesvaltaisia aloja, kuten ajoneuvonkuljetus ja varastotyö.

Suomen hallituksen Peking +15 -raportin terveyttä käsittelevää osiota vaivaa sama kuin kansallista terveyspolitiikkaa. Monen, lähtökohtaisesti sukupuolineutraalin hankkeen ja toimintaohjelman osalta mainitaan, että asiassa huomioidaan sukupuoli, mutta kertomatta kuitenkin jää, millä tavalla. Sosiaali- ja terveysministeriö puhuu paljon terveyseroista – sukupuoltenkin välisestä – ja niiden kaventamisesta, mutta on vaikea saada selville, miten tämä käytännössä toteutetaan; esimerkiksi miten tavoitteet ja toimenpiteet eritellään sukupuolen mukaan. Lukuisissa tilastoissa naiset ja miehet ovat kyllä eri sarakkeissa, mutta varsinaista analyysiä sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulmasta ei löydy.

Seksuaaliterveys, sukupuolitaudit ja HIV/AIDS

Seksuaaliterveys² on fyysisen, emotionaalisen, psyykkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin tila suhteessa seksuaalisuuteen; se ei ole pelkästään sairauden tai vajaatoiminnan poissaoloa. Hyvä seksuaaliterveys edellyttää positiivista ja kunnioittavaa asennetta seksuaalisuuteen ja sisältää halutessaan mahdollisuuden nautinnollisiin ja turvallisiin seksuaalisiin kokemuksiin vapaana pakottamisesta, riistosta ja väkivallasta. Jotta hyvä seksuaaliterveys voidaan saavuttaa

suurelta osin seurausta sepelvaltimotautikuolemista. Muita miesten suurempaan kuolleisuuteen vaikuttavia tärkeitä kuolemansyitä ovat alkoholiin liittyvät taudit, alkoholimyrkytykset, keuhkosyöpä ja itsemurhat. Alkoholin käytön ja tupakoinnin on arvioitu selittävän noin puolet miesten ja naisten elinajanodotteiden erosta. Nämä terveyskäyttäytymisen sukupuolierot ovat kuitenkin supistuneet. Sen takia voidaankin olettaa, että sukupuolten välinen kuolleisuusero pienenee edelleen jonkin verran tulevina vuosikymmeninä. (Martelin, Koskinen & Lahelma 2005)

² Pekingin toimintaohjelmassa seksuaaliterveydellä tarkoitetaan täydellistä fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista hyvinvointia – ei pelkästään sitä, että sairautta tai vammoja ei ole – kaikissa suvunjakamiseen liittyvissä toiminnoissa ja prosesseissa.

ja ylläpitää, kaikkien ihmisten seksuaalioikeuksia tulee kunnioittaa ja suojata.³ Toisin sanoen sekä naisilla ja tytöillä että miehillä ja pojilla on oikeus saada ikään ja elämäntilanteeseen vastaavaa, riittävää ja ajanmukaista tietoa, suojaa sekä korkeatasoisia, tavoitettavissa olevia seksuaaliterveyden palveluita. Tärkeitä ovat näiden palvelujen luottamuksellisuus, helppo löytyvyys, matalan kynnyksen yhteydenottotiet, nuorillekin sopivat aukioloajat, riittävästi aikaa ja ammattitaitoa sekä ei-tuomitseva asenne samoin kuin matala hinta tai maksuttomuus koskien niin hoitoa kuin ehkäisyvälineitä. Jokaisen tulee saada tarvittaessa käyttöönsä turvallisia, tehokkaita, kohtuuhintaisia ja hyväksyttäviä ehkäisyvälineitä. Seksuaaliterveydenhoidon tarkoituksena on paitsi turvata terveys ja terve kehitys, myös elämän ja ihmissuhteiden rikastuttaminen, ei siis pelkkä suvunjakamiseen ja sukupuolitauteihin liittyvä neuvonta ja hoito.

Peruskoulua käyvien nuorten tärkeä ja luonteva tiedonlähde seksuaalisuuteen liittyvissä asioissa on koulu. Nuoren seksuaalinen hyvinvointi tarkoittaa riskien ja sairauksien puuttumisen ohella myös (seksuaalista) elämänhalua ja elämäniloa, tyytyväisyyttä sekä sitä, että nuori kykenee halutessaan nauttimaan seksuaalisesti omasta kehostaan, kosketuksesta ja seksistä yksin tai toisen kanssa. Tähän vaikuttavat kodin, koulun ja muun ympäristön asenteet nuoruuden seksuaalisuutta kohtaan, mahdollisuus tavata ikätovereita ja rakastua sekä halutessaan harjoitella seurustelua. Media liittyy seksuaalisuuden sekä seksuaalisen nautinnon usein toimintaan, joka on mekaanista, julkista ja helposti jaettavissa. Myös aggressiivisen toiminnan ja kokemusten määrän arvoa painotetaan. Monimuotoinen seksuaalikasvatus on erityisen tärkeää nykyisin, koska nuoret löytävät internetistä paljon erilaista seksiin liittyvää materiaalia ja yhteiskunta on ylipäänsä hyvin pornografisoitunut. Seksuaalivaltuudessa pitäisi painottaa kokonaisvaltainen hyvinvointi ja omien rajojen tunteminen sekä yksilöllisen seksuaalisuuden hyväksyvät asenteet. Seksuaalivähemmistöjä tulee myös käsitellä kouluissa. Nuoret tarvitsevat myös yksilöllistä tukea, jolloin yksilön arvostaminen ja kohtaaminen, seksuaalivähemmistöjen tuki, tavoitettavissa oleva asiallinen aikuinen jolta kysyä ja jonka kanssa pelata näitä asioita, esimerkiksi kouluterveydenhuollossa, ovat tärkeitä.

Suomalaisten nuorten seksuaaliterveys oli 1990-luvun alkupuolella yleismaailmallisessa mittakaavassa huippuluokkaa, sillä siihen oli systemaattisesti

³ WHO:n määritelmän pohjalta, Väestöliiton seksuaaliterveyspoliittinen ohjelma 2006.

panostettu 1970–1980 luvuilla⁴. Menetelmiä, joilla nuorten seksuaaliterveyttä parannettiin, ovat olleet muun muassa riittävän ja luotettavan seksuaalikasvatuksen antaminen, luottamukselliset ja korkealaatuiset palvelut ja ehkäisy menetelmien laaja valikoima. Nuorten seksuaaliterveys kuitenkin alkoi nopeasti heiketä vuodesta 1994 lähtien liittyen laman vuoksi tehtyihin kouluterveydenhuollon, ehkäisyneuvolatoiminnan ja seksuaalikasvatuksen supistuksiin. Tätä osoittivat kaikki tutkitut seksuaaliterveysindikaattorit.

Nuorten raskaudenkeskeytysten määrä laski 20 vuoden ajan. Vuonna 1975 keskeytyksiä tehtiin 21,2 jokaista tuhatta 15–19 -vuotiaista tyttöä kohti, vuonna 1994 luku oli puolittunut (10,7). Tämän jälkeen nuorten raskaudenkeskeytysten määrä kasvoi tasaisesti: vuonna 2002 niitä oli 16,1 /1000 nuorta tyttöä kohti. Jälkiehkäisyreseptivapaus ja terveystiedon tulo kouluun johti jälleen laskevaan trendiin ja luku oli 12,7 vuonna 2008, mutta ei siis vielä lamaa edeltävällä tasolla. Myös teini-ikäisten synnytysten määrä väheni vuoteen 1997 asti. Sen jälkeen 15–19 -vuotiaiden synnyttäjien määrä kasvoi ja sekinkin kääntyi taas laskuun vuonna 2002. Nuorten synnyttäjien määrä heijastaa hyvin voimakkaasti sosiaalista huonovointisuutta.⁵

Yhdyntöjen aloitusikä pyrkii varhentumaan silloin, kun seksuaalikasvatusta on niukasti. Kouluterveyskyselyn mukaan niiden 8. ja 9.-luokkalaisten osuus jotka ovat olleet yhdynnässä, lisääntyi vuosina 1996–2001 ja alkoi sen jälkeen laskea. Tällä hetkellä yhdyntöjen aloittamisikä mediaani on tytöillä 16,8 ja pojilla 17,4 vuotta.⁶ Ehkäisyyn käyttö viimeisimmässä yhdynnässä seuraa sekina samaa trendiä niin, että yhä useampi oli ilman ehkäisyä 90-luvun lopulla ja ehkäisyyn käyttö alkoi lisääntyä vasta vuodesta 2002 lähtien.⁷ Suomessa tehdyt terveyspoliittiset päätökset heijastuvat näin suoraan nuorten seksuaaliseen käyttäytymiseen, lisääntymis- ja seksuaaliterveyteen.

Yhdyntöjen kokeneisuus on yhteydessä myös nuoren opiskeluvaihtoihin. Vuonna 2009 lukion 2.lk 17-vuotiaista pojista 41 % ja tytöistä 53 % vastaa kouluterveyskyselyssä kokeneensa yhdynnän. Ammattioppilaitoksissa tilanne

⁴ Laki raskaudenkeskeytyksestä 1970 ja kansanterveyslaki 1972; seksuaalikasvatus osaksi koulun opetusta 1970.

⁵ McLeod 2001.

⁶ Vänskä, S. & Apter, D. laskelma kouluterveyskyselystä 2008–2009.

⁷ Kouluterveyskyselyt.

on toinen jo 1. vuosikurssilla, noin 16 vuoden iässä: 51 % pojista ja 66 % tytöistä on ollut yhdynnässä ja 2. vuosikurssilla luvut ovat 62 % ja 76 %. Kysymykseen onko ollut vastentahtoisesti yhdynnässä ammattikoululaisten tyttöjen ja poikien vastaus on kolme kertaa useammin myönteinen lukiolaisiin verrattuna. Yhdyntäkumppanien määrä on ammatin opiskelevilla suurempi.⁸ Nuoret, kuten aikuisetkaan, eivät ole käyttäytymisessä tasainen ryhmä.

Klamydia on tavallinen nuorilla. Todettujen klamydiatartuntojen määrä on noudattanut samanlaista trendiä kuin raskaudenkeskeytykset: 1990-luvun alussa todettujen tapausten määrä laski, vuoden 1995 jälkeen todettujen tapausten määrä tytöillä yli kaksinkertaistui. Vuonna 2002 nuorten klamydiatapausten nousu pysähtyi ja määrä on sen jälkeen laskenut noin 10 %. Vuonna 2008 ilmoitettiin 13 873 uutta klamydiatapausta. Näistä alle 20-vuotiaiden osuus oli 26 % kaikista tartunnoista, alle 25-vuotiaiden osuus 55 %, ja naisten osuus nuorten tartunnoista oli 60 %.⁹

HIV-tartuntojen määrää on seurattu 1980-luvun alkupuolelta alkaen, jolloin ensimmäiset tartunnat todettiin Suomessa. Vuosittain on todettu alle sata uutta tartuntaa. Vuoden 1998 loppupuolella tartuntojen määrä alkoi lisääntyä pääosin ruiskuhuumeiden käyttäjien HIV-epidemian takia. Nyt sukupuoliteitse saatujen tartuntojen määrä on ollut selvässä nousussa. Vuonna 2006 todettiin ennätyskelliset 194 uutta HIV-tartuntaa, joista 31 % oli naisilla.

Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt

Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvat ihmiset kohtaavat monenlaista syrjintää ja asiantuntemattomuutta erilaisten julkisten ja yksityisten terveyspalvelujen käyttäjinä. Julkisella sektorilla esimerkiksi ikääntyneet tai sairast seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvat ihmiset kohtaavat vanhushpalveluissa epäasiallista kohtelua, kun heidän identiteettiään ei tunnusteta ja esimerkiksi lähisuhteita ei tunnusteta (elämäkumppania ei välttämättä tunnusteta terveydenhoito- tai vanhushpalveluissa omaiseksi eikä hänelle siten anneta tietoja tai päästetä tapaamaan).

⁸ Kouluterveyskyselyt.

⁹ THL 2009.

Vakavaa syrjintää kokeneilla ihmisillä on usein terveysongelmia, kuten päihde- ja mielenterveysongelmia, joiden syihin auttajat eivät aina osaa pureutua. Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien nuorten itsemurhariski on todettu kansainvälisissä tutkimuksissa huomattavasti muita nuoria korkeammaksi. Suomessa tähän asiaan kiinnitetään aivan liian vähän huomiota.

Intersukupuolisten lasten asema on ongelmallinen Suomessa. On tavallista, että lapsi, joka syntyy biologiselta sukupuoleltaan epäselvänä (so. ulkoiset sukuelimet eivät ole selkeästi joko tytön tai pojan), leikataan vastaamaan (ainakin ulkoisilta, ehkä myös sisäisiltä) sukuelimiltään jompaakumpaa sukupuolta – yleensä tytöksi, koska tytön sukuelimet on helpompi rakentaa. Tämä tehdään, vaikka sille ei olisi lääketieteellistä tarvetta, eikä käytäntö kunnioita ihmisoikeuksia ja itsemääräämisoikeutta. Toimenpiteet voidaankin rinnastaa lasten sukuelinten silpomiseen. Seurauksena on usein sekä vakavia fyysisiä komplikaatioita, kuten seksuaalinen kyvyttömyys, että tunne-elämän ongelmia, kun lapsi kasvatetaan jompaankumpaan sukupuoleen kuuluvana, eikä se ehkä vastaa hänen omaa kokemustaan. Tällaisia tapauksia on Suomessa arviolta kymmenkunta vuosittain.

Transvestisuus eli halu ilmaista silloin tällöin toista sukupuolta esimerkiksi pukeutumisella tulisi poistaa Suomen tautiluokituksesta, jossa se on nykyisin mielenterveyden häiriöt -osiossa. Transvestisuuden pitäminen tautiluokituksessa patologisoi ja leimaa transvestiittejä aivan turhaan. Myös transsukupuolisuus (transseksuaalisuus) on tautiluokituksessa mielenterveyden häiriöissä. On kestävämpää, että diagnosointi mielenterveyspotilaaksi on edellytys sukupuolenkorjaushoitojen saamiseksi. Pitkällä tähtäimellä myös transsukupuolisuus tulee poistaa tautiluokituksesta tai muuttaa luokitustapaa toisenlaiseksi.

Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen näkymättömyys terveydenhuollossa ja vanhustenhuollossa on keskeinen ongelma, koska trans- ja intersukupuolisia ihmisiä sekä lesboja, homoja ja biseksuaaleja ei yleensä lainkaan tunnusteta vähemmistöiksi, jonka asemaa terveyden- ja vanhustenhuollossa voisi parantaa. Terveydenhuoltoalan työntekijöiden tietämättömyys ja virheelliset käsitykset siitä, ettei vanhustenhuollon asiakkaina ole lainkaan transsukupuolisia ja seksuaalivähemmistöihin kuuluvia, tekevät seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt näkymättömiksi tällä alalla. Myös leikkaukset, joilla intersukupuolisten lasten kehot muokataan vastaamaan vallitsevaa sukupuolijärjestelmää, vahvistavat tätä käsitystä. Transsukupuolisten ja intersukupuolisten henkilöiden kohdalla tämä on erityisen ongelmallista, koska heillä on erityisiä lääketieteel-

lisiä tarpeita, jotka ikääntyessä entisestään korostuvat ja joiden huomioon ottaminen edellyttäisi hoitojärjestelmältä erityistä asiantuntemusta.

Päihteiden käyttö

Naisten terveydentilaa uhkaavat yhä useammin päihdeaineet (alkoholi, lääkkeet ja huumeet,) sekä erilaiset toiminnalliset riippuvuudet (pelaaminen, lähisuhteet, seksi, ostokset, internet, syöminen).¹⁰ Alkoholista on tullut työikäisten naisten yleisin kuolinsyy. Naisten humalahakuinen juominen on lisääntynyt ja riskikäyttäjien määrä on kasvanut. Myös ikääntyvien naisten alkoholinkäytön kasvu on todettu useassa yhteydessä. Lisäksi vuodet 1977–2007 kattavan nuorten terveystapatutkimuksen mukaan 14–16-vuotiaiden humalahakuinen juominen oli pitkään laskusuunnassa, mutta nyt suunta on muuttunut. 18-vuotiaiden, erityisesti tyttöjen, itsensä tosi humalaan juovien osuus on 2000-luvulla korkeimmillaan koko tutkimusjakson aikana.

Naisten avunhakemisen tavat eroavat miesten avunhakemisista. Alkoholiiin ja muihin riippuvuuksiin liittyviin haittoihin liittyy usein häpeä omista ongelmista ja vaikeudet saada tilaa ongelmiensa hoitamiseksi. Naiset kantavat ongelmiensa rinnalla usein edelleen huolta läheistensä ja perheidensä hyvinvoinnista, ja hävettävintä on kokea olevansa epäonnistunut päihdeongelmista kärsivä äiti ja nainen. Lähisuhdevastuiden kantaminen voi merkitä sitä, että hoitoon hakeutuminen ja avun saaminen on hankalaa. Lisäksi päihdepalvelujärjestelmään hakeutumien edellyttää nykyisellään päihdeongelmaiseksi tunnustautumista, mikä on monelle naiselle vaikeaa ja johtaa usein siihen, että hoitoon hakeuduttaessa ongelma on kehittynyt pitkälle. Ylipäänsä päihdepalvelujärjestelmän miehisuus vaikeuttaa naisten avunsaantia. Miehisuus tarkoittaa sitä, että esimerkiksi laitoshoitopaikoissa suurin osa hoidettavista on miehiä ja sitä, että nais erityisiin päihdeteorioihin pohjautuvia tuki- ja hoitomuotoja on niukalti tarjolla. Muutenkin naisten tarpeista kehitettyjä palveluja on vähän sekä laitos- että avopalveluissa.

¹⁰ Myös nämä muut riippuvuudet ovat lisääntyneet, mutta tilastoja on harvoin eritelty sukupuolen mukaan - sitäkin huolimatta, että kansainväliset tutkimukset osoittavat näissä asioissa eroja löytyvän ja naisten kärsivän näistä usein samanaikaisesti esimerkiksi päihderiippuvuuden ohella (esim. ruoka-, lähisuhde- ja peliriippuvuudet).

Naisten lievät mielenterveysongelmat kytkeytyvät usein päihteiden käyttöön, ja naiset voivat päätyä hoitoon mielenterveyspuolelle, jolloin päihdeongelmat jäävät usein toissijaisiksi ja hoitamatta. Lisäksi naisten kaltoinkohtelua, alistamista ja lähisuhdeväkivaltaa ei tunnusteta naisten päihteiden käytön riskitekijöiksi. Kuitenkin kansainväliset, naisten päihdeongelmia koskevat tutkimukset osoittavat lapsuudesta lähtien naisiin suuntautuvan vähättelyn, alistamisen ja hyväksikäytön (erityisesti seksuaalisen) lisäävän naisten omaa päihteiden käyttöä.

Hallituksen Peking +15 -raportissa ei käsitellä lainkaan naisten kasvanutta alkoholinkäyttöä ja siitä aiheutuvia haittoja. Kuitenkin alkoholi on muutoin julistettu Suomen isoimmaksi kansanterveyden ongelmaksi ja se on niin työikäisten naisten kuin miesten yleisin kuolinsyy.¹¹ On huolestuttavaa, ettei yleisessä kansallisessa alkoholipolitiikassa ja päihdepalveluissa huomioida naisten erityistarpeita päihdeongelmien ehkäisyssä ja hoidossa.¹²

NOVAT-ohjelma – esimerkki onnistuneesta nais erityisestä päihdepalvelusta

Naistenkartano ry:n NOVAT-ohjelman avulla on onnistuttu viime vuosina tavoittamaan runsaasti riskiryhmiin kuuluvia naisia. Toiminta on nais erityistä ja räätälöity naisten tarpeista vain naisille, naisten addiktioita ehkäisevien ja niistä irtautumista koskevien teorioiden pohjalta. NOVAT-toiminnan ydin on puoleentoista vuoden ajan viikoittain kokoontuva vertaisryhmä, joka toteuttaa NOVAT-ohjelmaa. Ohjelmaan mukaan pääsy on lähes kynnyksetöntä. Naisia kiinnostavat yleisöluennot madaltavat kynnystä osallistua toimintaan. Naisten ei edellytetä tunnustavan mitään ongelmaa. Jokainen nainen

¹¹ Alkoholisyiden jälkeen työikäisten (15–64-vuotiaiden) naisten toiseksi yleisin kuolinsyy oli rintasyöpä, miesten puolestaan sepelvaltimotaudit. Ks. lisää Naiset ja miehet Suomessa 2007. Myös runsaan alkoholinkäytön ja naisten rintasyövän välisistä yhteyksistä on tieteellistä näyttöä.

¹² Naisten lisääntynyttä alkoholinkäyttöä on käsitelty useissa kansainvälisissä yhteistyöverkostoissa ja eurooppalaisissa keskusteluissa; mm. Helsingissä 2006 pidetyssä Bridging the Gap konferenssissa, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL, ent. Stakes) järjestämässä kansainvälisen päihdealan kutsuseminaarissa 2006 ja Viinan kirot kuriin -seminaarissa 2009, ICAA:n (International Council of Alcohol and Addiction) konferensseissa 2008–2009 ja NordAN:n (Nordic Alcohol and Drug Policy Network) seminaareissa 2008–2009. Naistenkartano ry. on ollut näissä mukana ja aloitteellinen myös kansainvälisesti tuodessaan yhdessä ruotsalaisen kansalaisjärjestön KSA:n kanssa esille naisten tarpeet. Yhteisen aloitteen ansiosta NordAN:iin perustettiin naisjaosto, joka ottaa naisten ja tyttöjen erityistarpeet huomioon niin asenteisiin vaikuttamisessa ja tutkimuksen resursoinnissa kuin ehkäisevässä ja korjaavassakin päihdetyössä vuodesta 2007 alkaen.

on tervetullut mukaan. Uusia tukimuotoja ovat internetissä järjestetyt palvelumuodot: yksilötuki, keskustelupalstat sekä NOVAT-kurssitoiminta. Kiinnostus näihin on myös lisääntynyt nopeasti. Toimintaa on rahoittanut pääasiassa RAY.

Naistenkartano ry:n teettämässä vaikuttavuustutkimuksessa osoitetaan, että NOVAT-ohjelmaan osallistuneista yli 60 prosenttia ei ollut käyttänyt enää lainkaan perinteisiä päihdepalveluja, koska he haluavat apua ja tukea naisten parista ja kokevat perinteiset päihdepalvelut miehiseksi. Perinteinen päihdehuolto on alun perin miesten johtamista työlaitoksista kehittyntä toimintaa. Suurin osa laitospalvelujen asiakkaista on miehiä (75–80 %). Pääkaupunkiseudun avopalveluissa eli a-klinikoilla naisten osuus on nopeasti kasvanut 30–40 %:iin. Myös kuntien päihdehuoltolain mukaisista menoista suurin osa kohdistuu raskaan sarjan laitospalveluihin.

Iäkkäät naiset ja muistisaira

Suomessa naisten ja miesten välisen elinajanodotteen ero pienenee hiljalleen: 2000-luvun alussa ero oli 6,6 vuotta naisten eduksi. Vanhusikäisiksi katsotaan Suomessa 65 vuotta täyttäneet ja niin sanotusti vanhoiksi vanhuksiksi 75 vuotta täyttäneet. Kaikista iäkkäimmistä ihmisryhmistä valtaosa on naisia. Kun toimintakyvyn rajoitusten kokonaisuutta laskettaessa otetaan huomioon laitoshoido, haittaavat pitkäaikaissairaudet ja tilapäiset toimintakyvyn rajoitukset, oli miehillä ja naisilla 1990-luvun puolivälissä yhtä paljon terveitä elinvuosia. Koska naisten kokonaiselinaika on pitempi kuin miesten, naisilla oli toimintarajoitteista elinaikaa peräti 7,5 vuotta enemmän kuin miehillä.

Kuten ikääntyneiden palveluissa yleensäkin, myös dementia-asiakkaista kolme neljäsosaa on naisia. Dementiaoireisia naisia on kuitenkin palvelujen piirissä enemmän kuin miehiä myös vastaavan ikäiseen väestöön suhteutettuna. Muistisairaiden naisten palvelujen käyttö on miehiä yleisempää erityisesti ympärivuorokautisen hoivan sisältävissä palveluissa ja vanhimmissa ikäryhmissä. Suurten ikäluokkien vanhetessa muistisairaiden ja ympärivuorokautista hoitoa tarvitsevien määrä kasvaa. Suomessa niin hallituksen kuin kuntien on ehdottoman tärkeää miettiä sukupuolierot huomioon ottaen, miten muistisairaiden hoito tulevaisuudessa järjestetään.

Vaatimukset

Hallituksen on huolehdittava, että sukupuolten terveyserot huomioidaan kattavasti kansallisessa sosiaali- ja terveyspolitiikan tavoitteiden asettelussa ja toimenpiteissä.

Hallituksen on huolehdittava, että naisten masennus ja muut mielenterveysongelmat vähenevät; tähän on käytettävä nais erityisiä keinoja.

Seksuaaliterveyden ja -kasvatuksen lähtökohtina on oltava jokaisen ihmisen itsemääräämisoikeus ja toisten kunnioittaminen sekä seksuaalisuuden moninaisuus.

Valtiovallan tehtävänä on varmistaa, että kouluterveydenhuollon laatusuosituksukset ja niiden sisältämät mitoitusnormit (korkeintaan 600 oppilasta/terveydenhoitaja, 2100 oppilasta/kokopäivätoiminen koululääkäri tai 500 oppilasta/koululääkärin työpäivä) toteutuvat käytännössä. Tänä päivänä tilanne on vielä kaukana näistä minimitalavoitteista.

Kouluterveydenhuollon lisäksi tarvitaan perusterveyden huollossa nuorisoyksittäviä hoitopaikkoja, joita tällä hetkellä on hyvin niukasti. Tämän asian hoitaminen tulee olla julkisen sektorin vastuulla.

Suomessa sekä kondomit että hormonaaliset ehkäisy menetelmät pitäisivät olla alle 20-vuotiaille maksuttomasti saatavilla kouluterveydenhoitajilta, ehkäisyneuvoloista ja muista nuoria palvelevista hoitopaikoista.

Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien naisten erityiset terveysongelmat ja heidän saavuttamisensa ja asiallinen kohtaamisensa on otettava huomioon koko terveyspalvelujen ja ennaltaehkäisevän työn kentässä ja terveyspolitiikassa.

Terveydenhuollossa ylipäänsä ja vanhustenhuollossa erityisesti on kiinnitettävä huomiota ikääntyvien seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden erityistarpeisiin ja heidän asiantuntevaan ja kunnioittavaan kohtamiseensa asiakkaina.

Hallituksen tulee nopeasti huomioida naisten kasvanut alkoholinkäyttö ja siihen liittyvät haitat kiireellisenä naisten terveyttä uhkaavana tekijänä.

Naisten päihteidenkäyttö ja erityistarpeet tulee huomioida yleisessä alkoholi-
politiikassa, päihdeongelmien ehkäisyssä sekä päihdepalveluissa.

Erilaisten riippuvuuksien tutkimuksessa ja hoidossa tulee olla sukupuol-
linäkökulma, jotta naisten riippuvuuksien erityispiirteet tunnistetaan ja riip-
puvuuksia voidaan paremmin ehkäistä ja hoitaa.

Hallituksen tulee hyödyntää kansalaisjärjestöjen kokemusta naisten kohtaa-
misesta ja auttamisesta erilaisissa päihteisiin liittyvissä vaikeuksissa.

Naisille tulee olla tarjolla myös riittävästi pelkästään vain naisille ja tytöille
tarkoitettuja ehkäiseviä, hoitavia ja kuntouttavia palveluita.

Läikkäiden ihmisten ja muistisairaiden hoito- ja palvelujärjestelmässä on otet-
tava huomioon sukupuolinäkökulma.

D. Naisiin kohdistuva väkivalta

Tavoitteet

1. Toimia integroidusti naisiin kohdistuvan väkivallan estämiseksi ja eliminoimiseksi.
2. Tutkia naisiin kohdistuvan väkivallan syitä ja seurauksia sekä ennaltaehkäisevien toimien tehokkuutta.
3. Poistaa naisilla käytävä kauppa sekä auttaa prostituutiosta ja ihmiskaupasta johtuvan väkivallan uhreja.

Naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen kansallinen toiminta-ohjelma

Pekingin toimintaohjelmassa veloitetaan yksiselitteisesti valtiot luomaan kansallinen toimintaohjelma naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Suomen hallitus ei ole vielä viisitoista vuotta Pekingin asiakirjan hyväksymisen jälkeen, lunastanut tätä lupaustaan. Naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen toimintasuunnitelman laatiminen on kuitenkin kirjattu nyt yhdeksi hallituksen tasa-arvo-ohjelman 2008–2011 tavoitteeksi.

On erinomaista, että laatiessaan naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen ohjelman Suomen istuva hallitus vihdoin nimeää ongelman ja ilmiön nimenomaisesti naisiin kohdistuvaksi.¹ Naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen ohjelman lähtökohtana on oltava laaja näkemys ilmiön luonteesta ja tavoitteet on asetettava sen mukaan. Ohjelma on rakennettava ulottumaan yli hallituskausien. Ohjelmaan on sisällytettävä tehokkaita toimia seksuaalisen väkivallan torjumiseksi. Amnestyn Joku raja! -työvaliokunnan toimintaan osallistuneet 25 järjestöä ja organisaatiota laativat yhteistyössä ehdotuksen naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen ohjelman sisällöstä. Lisäksi naisjärjestöistä ja tutkijoista koostuva Suomen Kansallinen Väkiältäobservatorio on vaatinut, että toimintaohjelman toteuttamiseen osoitetaan riittävät resurssit. Val-

¹ Vuonna 2004 Joku raja! -työvaliokunta kirjasi suosituksensa valtioneuvostolle koskien naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyä. Vuonna 2005 esiteltiin päivitettyt suositukset. Tämän raportin kirjoittamisvuonna 2009 nämä suositukset ovat osin vanhentuneita. Tämä on merkki edistyksestä. Toisaalta huolimatta positiivisesta kehityksestä sukupuolittuneen väkivallan kitkeminen yhteiskunnastamme vaatii vielä paljon työtä.

misteluvaiheessa toimintaohjelman laatiminen ja koordinointi on osoitettu yhden määräaikaisen tutkijan vastuulle Terveiden ja hyvinvoinnin laitokseen. Toimintaohjelmasta järjestetyssä kuulemistilaisuudessa joulukuussa 2009 kävi ilmi, että toimintaohjelman toimeenpanemiseksi ei aiota osoittaa korvamerkittyjä resursseja. Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä käsitteli ehdotusta toimintaohjelmaksi 10.6.2010, jolloin ryhmän piti ottaa kantaa ohjelman rahoitukseen. Valitettavasti ministeriryhmä ei kuitenkaan luvannut vielä ohjelmalle mitään rahoitusta. Toistaiseksi valtion talousarviossa ei ole naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseen ja uhrien hoitamiseen erikseen sisällytettyä määrärahaa. Esimerkiksi pääosin järjestöjen ylläpitämät turvakodit ovat saaneet tähän asti kunnilta maksusitoumuksia, ja kunnat ovat rahoittaneet turvakodeissa oleskelun kustannukset lastensuojelun määrärahoista.

Parisuhdeväkivalta

Naisiin kohdistuvan väkivallan eri muodoista on eniten tilastotietoja parisuhdeväkivallasta. Tilastot osoittavat, että parisuhdeväkivalta on suhteellisen muuttumaton väkivallan muoto yhteiskunnassamme. Vuonna 2007 *poliisin tietoon* tulleista perheväkivaltarikoksista (yht. 4835 rikosta) runsaassa puolessa tapauksista kyse oli parisuhdeväkivallasta, eli 2812 tapausta oli nykyisten tai entisten avo- tai aviopuolisoiden välistä väkivaltaa. Naisia uhreista oli 86 % (2432). Miehiä vastaavasti 14 % (380).² Toisaalta tietoa parisuhdeväkivallan uhreista saadaan Ensi- ja turvakotien liiton ylläpitämien turvakotien asiakkaiden perusteella; suurin osa heistä on naisia ja lapsia.³ Turvakotiin tulevia naisia uhkaa entinen tai nykyinen kumppani ja kolme neljästä naisesta on lähtenyt pakoon yhteisestä kodista.⁴

² OMTR 2009:11.

³ Vuosittain asiakkaina on noin 1200 naista, noin 1400 alle 18-vuotiasta lasta ja noin 60 miestä. Alle kouluikäisiä on reilut 800, alakouluikäisiä vajaat 400. Useimmat aikuiset asiakkaat ovat 20–40-vuotiaita.

⁴ Turvakoteihin hakeutuu vuosittain noin 60 miestä. He tulevat yksin ja lastensa kanssa turvaan naisen väkivallalta, mutta usein muista syistä. Väkivallantekijän kanssa asuu 40 prosenttia turvakotiin tulevista miehistä. Kun turvakotiin hakeutumisen syy on miehelle väkivalta, useimmiten lyöjä on oma kumppani, mutta se voi myös olla oma lapsi, vanhempi tai muu henkilö. Pääkaupungin Turvakodissa miehiksi rekisteröidään myös äitinsä ja sisarustensa mukana tulevat yli 18-vuotiaat pojat. Turvakotien miehet ovat naisia iäkkäämpiä, erityisesti eläkeikäisiä miehiä on enemmän kuin samanikäisiä naisia. Turvakodeissa yöpyy joskus miehiä, jotka eivät ole lähisuhdeväkivallan tai edes väkivallan uhreja, vaan heiltä puuttuu asunto muun kriisin vuoksi.

Parisuhdeväkivalta on usein myös *henkirikosten* taustalla, sillä Suomessa henkirikosten toiseksi yleisin surmatyyppi on se, että mies surmaa entisen tai nykyisen naispuolisen kumppaninsa. Katteoria sisältää avio- ja avoliitosten lisäksi seurustelusuhdet. Vuosina 2003–2007 yhteensä 114 naista sai Suomessa surmansa parisuhdeväkivallan uhrina. EU:n 27 jäsenmaan vertailussa suomalaisen naisen riski tulla surmatuksi on 11. sijalla. EMU:n 16 jäsenmaan kesken suomalaisten naisten riski kuolla väkivaltaan sijoittuu viidenneksi. Tässä vertailussa Länsi-Euroopan maista naisilla on Suomea korkeampi henkirikosriski vain Luxemburgissa ja Belgiassa.⁵

Lainsäädännön kehittäminen

Suomen nykyinen rikosoikeudellinen järjestelmä on pitkälti sukupuolisokea, eikä pysty tunnistamaan naisiin kohdistuvassa väkivallassa usein esiintyviä, yleisesti paheksuttavia piirteitä: läheiseen ihmiseen kohdistuvan väkivallan toistuvuutta ja alistavuutta. Lisäksi vaikka vuoden 1995 rikoslainuudistuksessa yksityisen ja julkisen paikan erottelu poistui, Suomessa asianomistajarikokset yhä privatisoivat väkivaltaa. Päävastuu syytteen nostamisesta naisiin kohdistuvan väkivallan tapauksissa tulee olla syyttäjällä.⁶

Oikeusministeriö asetti lokakuussa 2008 työryhmän pohtimaan parisuhde- ja työpaikkaväkivallasta sovellettavia pahoinpitelysääntöksiä. Toimeksianto sisälsi kaksi osaa: Ensinnäkin työryhmän tuli pohtia, miten parisuhteessa tapahtuvien pahoinpitelyjen toistuvuus voitaisiin ottaa huomioon. Toistuvuus piti toimeksiannon mukaan rangaistuksen mittaamisessa, tuomioistuinten harkinnassa olevana mahdollisuutena koventaa rangaistusta missä tahansa pahoinpitelyn tekemuodossa (siis törkeässä, normaalissa ja lievässä pahoinpitelyssä). Toisekseen työryhmän tuli selvittää, mitä vaikutuksia olisi sillä, että parisuhteissa tapahtuvat lievät pahoinpitelyt olisivat virallisen syytteen alaisia.

⁵ Yleinen henkirikosluku on Suomessa keskimäärin 3 henkeä 100 000 asukasta kohden, mikä on kolminkertainen muihin Pohjoismaihin verrattuna ja kaksinkertainen Länsi-Eurooppaan nähden. Itä-Euroopassa (pois lukien Venäjä) henkirikosluvut ovat yhtä suuret tai suuremmat kuin Suomessa. Toisin kuin muualla Euroopassa, Suomessa henkirikosten määrä ei ole lähtenyt laskuun toisen maailmansodan jälkeen, vaan henkirikosluvut ovat olleet viimeiset 50 vuotta korkeat. Ks. Ronkainen 2008 ja Lehti & Kivivuori 2005.

⁶ Ks. esim. YK:n yleiskokouksen päätös 52/86.

Kesäkuussa 2009 mietintönsä⁷ jättänyt työryhmä päätyi kuitenkin käsittelemään suppeasti vain tietyissä läheissuhteissa tapahtuneita lieviä pahoinpitelyjä luomalla lievän pahoinpitelyn soveltamiseen poikkeussäännön. Esitys sivuuttaa normaalimuotoisen ja törkeän pahoinpitelyn, sekä muuttaa itse rikostunnusmerkistöä, ei yleisiä oppeja rangaistuksen määräämisestä ja mitaamisesta. Harkinta ja tilanteen arviointi siirtyy tällöin ensi kädessä jo esitettävälle suorittavalle poliisille. Myös kieli muuttui epämääräisen neutraaliksi, kun naisiin kohdistuvan (parisuhde)väkivallan sijaan puhutaankin läheissuhdeväkivallasta. Mietinnöstä saakin helposti kuvan, että naisiin kohdistuvan väkivallan erityispiirteitä ja yleisyyttä ei oteta tosissaan. Väkivallan sukupuolittuneisuutta yritetään häivyttää, mihin uusi termi sopii hyvin. Tuomioistuintilastot eivät nykyäänkään erittele pahoinpitelyrikosten uhria tai tekopaikkaa, joten läheissuhdeväkivallan ja työpaikkaväkivallan määrää ei voida tilastoida tarkasti. Uuden, laajemman läheissuhde-termin luominen ei tätä tilastoinnin tarkkuutta helpota. Jotta parisuhdeväkivallan tilastointi ja ilmiön tunnistaminen olisi tarkempaa, tulisi tilastoissa aina mainita uhrin ja tekijän sukupuoli sekä heidän keskinäinen suhteensa.

Muutenkin työryhmämietinnön ulkopuolelle on jäänyt *lainsäädännön kokonais-tarkastelu*.⁸ Rikoslainsäädännön tulisi entistä paremmin tunnistaa uhria kontrolloivan ja alistavan parisuhde- tai muun läheissuhdeväkivallan erityisluonne. Naisiin kohdistuva parisuhdeväkivalta on monimuotoista, useita rikostunnusmerkistöjä kattavaa, ei vain pahoinpitelyä eri tekemuodoissaan, eikä vain lievää. Toistuvuus on ongelma muissakin rikoksissa, joten erilaisten väkivaltatekojen toistuvuuden pitää olla yleinen rangaistuksen koventamisperuste kaikissa läheissuhteissa. Pahoinpitelyjen lisäksi tulisi arvioida muut toistuvat teot ja rikosoikeudelliset välineet varhaiseen interventioon. Toistuvat, uhria traumatisoivat teot voivat olla laittomia uhkauksia, kotirauhan rikkomisia, kunnianloukkauksia (huorittelua) ja muita rikoksia sekä muita

⁷ OMTR 2009:11.

⁸ Ks. lisää oikeusjärjestelmän kehittämistarpeista Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen ohjausryhmän suositukset. Suomessa ryhmää koordinoi sosiaali- ja terveysministeriö. Ohjausryhmässä olivat edustettuina muut keskeiset ministeriöt, Eduskunta, useat Joku raja! -työvaliokuntaan kuuluvat järjestöt sekä Kuntaliitto. Ohjausryhmä hyväksyi lainsäädäntötyöryhmän ehdotukset kokouksessaan 9.12.2008. Ohjausryhmä asetti työryhmän pohtimaan oikeudellisia uudistustarpeita naisiin kohdistuvan väkivallan rankaisemattomuuden lopettamiseksi ja ehkäisyn tehostamiseksi. Ohjausryhmän ehdotus lainsäädännön kehitystarpeista on esitelty myös oikeusministeriön lievän pahoinpitelyn syyteoikeuden muutosta pohtivalle työryhmälle tammikuussa 2009.

kontrollointia, kuten jatkuvaa häirintää eri viestimien kautta (eli viestintä-
rauhan rikkominen).

Yleisesti ottaen työryhmän ehdotuksessa on hyvää lähinnä puuttuminen yksityisen ja julkisen rajaan, mikä muokkaisi rikoslakiamme ihmisoikeusmyönteisempään suuntaan. Lievät pahoinpitelyt ovat Suomen nykyisen rikoslain mukaan asianomistajarikoksia, eli yleinen syyttäjä ei voi ajaa syytettyä pahoinpitelyyn syyllistynyttä kohtaan, jos uhri eli asianomistaja ei halua viedä asiaa oikeuteen. Työryhmän ehdotus muuttaa toistuvan lievän pahoinpitelyn syyteoikeus silloin, kun toistuva väkivallanteko tapahtuu lähisuhteissa, on siis oikeansuuntainen askel – joskin hyvin lyhyt – tiellä, jonka päätepisteessä on väkivallan tehokas torjunta eli väkivallan selkeä väheneminen. On positiivista, että säännösehdotuksessa tuodaan esille lievänsikin lähisuhdeväkivallan vakavuus.

Lähisuhdeväkivalta on usein prosessi, jonka pysäyttämiseen tekoricosoikeus on koettu tehottomaksi. Koska täysi-ikäisiin kohdistuva lievä pahoinpitely kohdistuu useimmiten naisiin⁹, on tehottomuudessa kyse myös yhdestä syynän muodosta, johon nyt pitää puuttua. Näin ollen on erinomaista, että ehdotuksessa etsitään keinoja tämän prosessin katkaisemiseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Toinen syyteoikeuden muutostarvetta puoltava seikka on perusmuotoisen ja lievän pahoinpitelyn erottelun vaikeus kotihälytystilanteessa. Käytännössä on ilmennyt, että poliisi voi pitää toisinaan perusmuotoisiakin tekoja lievänä pahoinpitelyinä ja jos asianomistaja ei vaadi syytetylle rangaistusta, nämä rikokset jäävät ilmoittamatta syyttäjälle. Toisaalta poliisille jää edelleen harkinta suhteen laadusta, eli onko kyseessä lähisuhde ja toistuva, vaikkakin lievämuotoinen, väkivallanteko vai lievän pahoinpitelyn perusmuoto. Samalla se, että työryhmä päätyy lievän väkivallan kaksoisstandardisointiin, ei viesti siitä, että lieväkin väkivalta olisi kaikissa muodoissaan vakava fyysisen koskemattomuuden loukkaus.

Myös lääketieteelliset syyt puhuvat muutoksen puolesta, sillä väkivallan aiheuttamalla traumalla on suora yhteys kognitiivisiin toimintoihin: toistuva

⁹ Ks. esim. työryhmämietintö: 50: poliisin tietoon tulleista lievista tai perusmuotoisista pahoinpitelyistä 71 % kohdistui yli 15 vuotta täyttäneisiin naisiin.

väkivalta ja väkivallan uhan alla eläminen heikentää kykyä tehdä päätöksiä ja pysyä niissä, sekä kykyä ratkaista ongelmia. Näistäkin syistä rikosprosessin aloittaminen tai lopettaminen ei pidä olla uhrin vaan yhteiskunnan vastuulla.

Jotta säädösehdotus tuottaisi toivottuja ihmisoikeusvaikutuksia, on erityisen tärkeää, että poliisipiireissä järjestetään perusteellinen ja käytännönläheinen koulutus, kun syyteoikeuden muutos astuu voimaan. Oikeusjärjestelmän tehostamisen rinnalla myös rikostutkintaprosessia tulee parantaa ja nopeuttaa. Tämä tavoite on vaikea toteuttaa, jos poliisin tulee kotihälytystilanteessa pystyä erottelamaan annettujen kriteerien perusteella virallisen syytteen alainen lievä pahoinpitely sellaisesta lievistä pahoinpitelystä, joka ei sitä ole.

Avioliittomuuttajat

Erityisen suojelun tarpeessa olevien naisten asemaan pitää kiinnittää huomiota niin rikoslainsäädäntöä kuin uhrien palvelujärjestelmää kehitettäessä. Esimerkiksi naiset, jotka ovat niin sanottuja avioliittomuuttajia, ja joilla ei vielä ole pysyvää oleskelulupaa, muodostavat tällaisen haavoittuvan ryhmän. Maastakarkoituksen uhka estää monia jättämästä väkivaltaista aviomiestään – oli mies Suomen tai ulkomaan kansalainen –, koska naisten oleskelu maassa on riippuvainen avioliiton jatkumisesta. Ulkomaalaislain mukaan pysyvä oleskelulupa myönnetään neljän maassaolovuoden vuoden jälkeen. Jotta myös maahanmuuttajanaiset väkivallan uhreina ja uhan alla elävinä nauttisivat samoista oikeuksista kuin suomalaisnaiset, tarvitaan selvitystä oleskelulupakäytännöistä, väkivallan huomioimisesta luvista päätettäessä sekä lainsäädännön kehittämisen tarpeesta.¹⁰

Sisäasiainministeriössä tehdyn kotouttamisraportin mukaan Suomessa elää perheväkivallan uhreina satojen thain naisten joukko.¹¹ Useat heistä ovat avioliittomuuttajia. Raportin mukaan he ovat pudonneet yhteiskunnan tukiverkkojen ulkopuolelle. Myös venäläisten avioliittomuuttajien tilanteesta on tehty

¹⁰ Aviopuolisoihin rinnastetaan jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät henkilöt sukupuolestaan riippumatta. Tällaisen rinnastuksen edellytyksenä on, että he ovat asuneet vähintään kaksi vuotta yhdessä. Neljän vuoden määräaika lasketaan maahantulopäivästä, jos ulkomaalaisella on maahan saapuessaan ollut oleskelulupa jatkuvaa maassa oleskelua varten. Ks. ulkomaalaislaki.

¹¹ *Thaimaalaisten naisten kotouttamisen ohjausryhmän loppuraportti* 2010.

pohjoismaisia käytäntöjä vertailevaa tutkimusta.¹² Vertailussa parisuhdeväkivaltaa kokeneiden venäläisnaisten tilanne erityisesti Pohjois-Suomessa, minne Venäjältä tulevat avioliittomuuttajat tyypillisimmin sijoittuvat, on Suomessa selvästi huonompi kuin Ruotsissa tai Norjassa. Tutkimuksen mukaan muissa Pohjoismaissa valtion ihmisoikeuspolitiikka mahdollistaa naisten auttamisen akuutissa tilanteessa ja pitkäjänteisesti. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että oleskeluluvan myöntämistä arvioitaessa parisuhdeväkivaltahistoria otetaan huomioon. Esimerkiksi Ruotsissa YK:n ihmisoikeustulkintojen mukainen periaate, jonka mukaan lähisuhdeväkivaltatapauksissa muuttaja ei menetä oleskelulupaansa kirjattiin vuonna 2005 osaksi ulkomaalaislakia. Vuonna 2008 sama muutos tehtiin Norjassa. Suomessa asia sivuutettiin viimeisimmän ulkomaalaislain uudistuksen yhteydessä.

Myös esimerkiksi uhrien oikeuksista tiedottamisesta tulisi tehdä lakisääteinen velvollisuus. Ongelma on tällä hetkellä se, että uhrin tiedä, että varallisuudesta riippumatta heillä on mahdollisuus saada oikeudellinen avustaja/tukihenkilö valtion kustantamana, jos kyseessä on seksuaalirikos tai läheisen henkilön tekemä väkivalta. Informointivelvollisuudesta olisi säädettävä lailla. Samassa yhteydessä olisi tutkittava, millainen lakimuutos parhaiten palvelisi uhrin oikeuksien toteutumista¹³.

Lähi- ja parisuhdeväkivallan sovittelu

Sovitteluideologia perustuu ajatukselle sovitteluun osallistuvien osapuolten tasavertaisuudesta ja sovittelun vapaaehtoisuudesta. Lähisuhdeväkivalta on kuitenkin usein luonteeltaan toistuvaa ja siihen voi liittyä vallan ja kontrollin käyttöä. On todennäköistä, että väkivallantekijä hallitsee myös sovittelutilannetta. Väkivallan uhrin oikeusturva ei toteudu, jos on olemassa riski, että häntä painostetaan suostumaan sovitteluratkaisuun. Jos syyttäjä tekee rikoksesta syyttämättäjäättämispäätöksen sovittelussa saavutetun sovun perusteella, väkivallan tekijä pystyy pahimmassa tapauksessa manipuloimaan koko oikeusjärjestelmää.

¹² Saarinen, Sverdljuk & Hägg 2008.

¹³ On ehdotettu myös, että velvollisuus antaa tietoa olisi osa oikeusapua tarjoavan tahon ja/tai poliisin virkavelvollisuuksia.

Lähisuhdeväkivaltatilanteissa on vaikea saada varmuus siitä, että uhri osallistuu sovitteluun vapaaehtoisesti ja siitä, että osapuolet kokevat olonsa tasavertaisiksi ja turvallisiksi. Myöskään uhrin turvallisuutta sovittelun jälkeen ei kyetä takaamaan. Esitutkinnassa tulee aina selvittää myös onko väkivalta ollut toistuvaa, mikä on ratkaiseva tieto harkittaessa tapauksen soveltuvuutta sovitteluun. Lain mukaan vain sellaisia lähisuhdeväkivaltatapauksia saa sovitella, joissa väkivallanteko on ensimmäinen.

Seksuaalirikoksia, lähisuhdeväkivaltaa tai aikuisten lapsiin kohdistamaa väkivaltaa ei tule missään tapauksessa sovitella. Väkivalta on aina rikos, josta on seurattava asianmukainen rangaistus.

Seksuaalinen väkivalta

Euroopassa on uusittu 1900-luvun lopussa ja 2000-luvulla raiskaussäännöksiä siten, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) saattoi vuonna 2003 niin sanotussa Bulgaria-päätöksessään todeta, että väkivalta ja pakottaminen ei enää kuulu raiskauksen tunnusmerkistöön.¹⁴ Tämä merkitsee sitä, että pelkkä suostumuksen puute riittää täyttämään raiskauksen tunnusmerkistön. Raiskaus on siis ”non-consensual” sukupuoliyhteys.

Suomessa tilanne ei kuitenkaan ole tällainen; kaikissa Suomen rikoslain (RL) raiskauksia koskevissa säännöksissä¹⁵ (eli RL 20:1 raiskaus, RL 20:2 törkeä raiskaus, ja RL 20:3 sukupuoliyhteyteen pakottaminen eli niin sanottu lievä raiskaus) edellytetään pakottamista. Pelkkä kieltäytyminen sukupuoliyhteydestä ei siis riitä, vaikka lakivaliokunta lakimuutoksen säätämisvaiheessa näin totesikin. Ilman suostumusta tapahtuvaa sukupuoliyhteyteen pakottamista on niin sanottu lievä raiskaus, josta Suomessa säännönmukaisesti tuomitaan sakkoa. Se on siis sukupuolisen integriteetin loukkauksen rangaistusarvo Suomessa. Sen sijaan raiskaustunnusmerkistöön on sisällytetty oikeuskäytännössä erittäin törkeääkin väkivaltaa, johon ei ole sovellettu erikseen rikoslain 7 luvun mukaista säännöstä pahoinpitelystä. Lisäksi noin 40 prosenttia annetuista raiskaustuomioista on ehdollisia.

¹⁴ M.C. v. Bulgaria 4.12.2003.

¹⁵ Suomen rikoslain 20 luku (1-13§) koskee seksuaalirikoksia.

Suomen rikoslaki ei nykyisellään edistä kyllin tehokkaasti seksuaaliseen itsemääräämisoikeuteen kohdistuvien loukkausten syytteeseen asettamista. Nykyinen lainsäädäntömme ei tarjoa riittävää oikeudellista suojaa raiskausten, seksuaalisen väkivallan ja seksuaalisen häirinnän uhreille. Lainsäädännön puutteisiin on kiinnitetty huomiota jo aiemmin. Muun muassa Amnesty International on vertaillut seksuaalirikoksiin liittyvää lainsäädäntöä ja oikeusprosessia Suomessa, Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa.¹⁶ Myös suomalaisten asiantuntijoiden mukaan raiskausrikosten lainsäädäntö on Suomessa jäänyt kansainvälisestä kehityksestä jälkeen.

Seksuaalinen väkivalta jää usein parisuhdeväkivallasta puhuttaessa katveeseen. Naisiin kohdistuva väkivalta 2005 -tutkimuksen aineiston perusteella seksuaaliseen kanssakäymiseen pakottamisia on yhden vuoden aikana 0,8 prosentilla kaikista 18–74 vuotiaista.¹⁷ Määrä voi tuntua vähäiseltä, mutta väkilukuun suhteutettuna se tarkoittaa yhteensä 15 000 naista. Kun lasketaan yhteen seksuaaliseen kanssakäymiseen pakottamiset ja pakottamisen yritykset silloin, kun uhri ei kyennyt puolustautumaan, luku nousee kolminkertaiseksi. Nykyisessä parisuhteessaan seksuaaliseen kanssakäymiseen pakottamista (väkilukuun suhteutettuna) kokee 6500 naista vuositasolla.¹⁸

Vuonna 2004 tehdyn arvion mukaan Tukinaisen kriisilinjalle soittaa joka päivä kolme uutta asiakasta. Suurin osa soittajista on kokenut raiskauksen alle kaksi viikkoa sitten, mutta hyvin monilla tapahtumista on aikaa vuosia, joskus jopa vuosikymmeniä. Seksuaalinen väkivalta mielletään usein tuntemattoman tekemäksi äkilliseksi hyökkäykseksi, mitä se ei läheskään aina ole. Vuoden 2004 tehdyn raiskauksia koskevan tutkimuksen mukaan tekijä on lähes 40 prosentissa tapauksista joko tuttava, sukulainen tai parisuhteen toinen osapuoli.¹⁹

Seksuaalisesta väkivallasta tehdään vain harvoin rikosilmoitus, jolloin valtaosa seksuaalisesta väkivallasta jää piilorikollisuudeksi. Uuritutkimusten mukaan varsinkin tuttujen ja läheisten tekemästä seksuaalisesta väkivallasta ilmoitetaan vain harvoin poliisille. Viimeisten kymmenen vuoden aikana

¹⁶ *Case Closed. Rape and Human Rights in the Nordic Countries 2008.*

¹⁷ Piispa, Heiskanen, Kääriäinen & Sirén 2006.

¹⁸ Piispa, Heiskanen, Kääriäinen & Sirén 2006 ja Honkatukia & Kainulainen 2009.

¹⁹ Kainulainen 2004.

Suomessa on tehty noin 613 raiskausrikosilmoitusta vuosittain.²⁰ Ilmoituskynnys näyttää jonkin verran madaltuneen viime aikoina. Yleisyysarvioihin verrattuna luvut ovat kuitenkin edelleen huolestuttavan pieniä. Tämä käy ilmi esimerkiksi helsinkiläisille gynekologisille potilaille tehdyssä kyselytutkimuksessa. Tutkimuksen mukaan vakavaa seksuaalista väkivaltaa oli joskus koennut 16,5 prosenttia vastanneista. Kun mukaan lasketaan lieviksi luokitellut hyväksikäytön kokemukset, uhrien suhteellinen osuus kasvoi liki 27 prosenttiin. Kuitenkin vain yksi prosentti tutkimukseen osallistuneista oli koskaan keskustellut asiasta gynekologinsa kanssa.²¹

Yksi ongelma on lisäksi se, että silloinkin, kun seksuaalisesta väkivallasta ilmoitetaan poliisille, se ei aina johda syytteen nostamiseen ja lopulta tekijän rankaisemiseen. Vuonna 1999 voimaan tullut rikoslain uudistus, jonka mukaan raiskaus on virallisen syytteen alainen, on kuitenkin selvästi lisännyt syyttäjälle tehtyjen ilmoitusten määrää. Toisaalta myös syyttäjän syyttämättäjäättämispäätökset ovat lisääntyneet. Iso osa syyttämättäjäättämispäätöksistä perustellaan näyttöongelmilla. Muutenkin asian selvittämien on riippuvainen rikoksen tekijän ja uhrin välisestä suhteesta. Tekijän ollessa tuntematon poliisi lopettaa tutkinnan yli 90 prosentissa tapauksista näytön puutteen takia.²²

Myös lasten asema seksuaalisen väkivallan uhrina on heikko. 1800-luvulla, jolloin raiskaus muuttui kunniaan kohdistuneesta rikoksesta fyysiseksi loukkausrikokseksi, katsottiin, ettei lapsi voi olla raiskauksen objekti, koska penetraatio katsottiin mahdottomaksi eikä lapsi voi tehdä vastarintaa. Raiskauksen kohteena on kuitenkin myös hyvin pieniä lapsia, ja nämä rikokset tuomitaan toisinaan vain lapsen hyväksikäytöksi tai törkeäksi hyväksikäytöksi. Anglosaksisissa maissa asia on nykyisin ratkaistu niin sanotulla statuuttraisikaussäännöksellä eli suostumus ei ole raiskauksen tunnusmerkki, koska lapsi ei voi sellaista antaa.

Tyttöjen kokemasta seksuaalisesta väkivallasta on saatu muutamia tutkimustuloksia. Rikosilmoitusten perusteella tytöt kohtaavat seurustelusuhteissa seksuaalista väkivaltaa. Seksuaalisen hyväksikäytön tapauksista noin joka

²⁰ Honkatukia & Kainulainen 2009.

²¹ Wijma, Schei, Swahnberg & ym. 2003. Tutkimukseen osallistui 583 helsinkiläistä naista.

²² Kainulainen 2004.

kyymenes tulee poliisin tietoon.²³ Toisen tutkimuksen mukaan joka kuudes helsinkiläinen 15-vuotias koki väkivaltaa vuonna 2002. Näistä seksuaalirikoksen uhreina olivat useimmiten tytöt.²⁴ Poliisiammattikorkeakoulun vuonna 2009 julkaiseman raportin mukaan 90 prosentissa alle 15-vuotiaisiin kohdistuvissa lapsen seksuaalisen hyväksikäytön tapauksissa uhri on tyttö. Näistä 60 prosentissa tapauksista 12–14-vuotias. Epäilty on useimmiten tuttu (27,6 %), yleisimmin isä (19,7 %), mutta myös (ex)-poikaystävä (4,1 %).²⁵

Yleisesti ottaen seksuaalisen väkivallan uhrin ihmisoikeuksien toteutumisessa on useita ongelmakohtia Suomessa. Pohjoismaiden Amnesty Internationalin toimistojen selvityksessä paljastui puutteita niin lainsäädännössä, oikeuslaitoksen toiminnassa kuin palvelujärjestelmässä puutteita. Suomi oli tutkituista Pohjoismaista ainoa, jossa osassa seksuaalirikoksia rangaistuksen vaatiminen on uhrin vastuulla; asianomistajarikoksia ovat muun muassa sukupuoliyhteyteen pakottaminen ja tietyt seksuaalisen hyväksikäytön muodot.²⁶

Myöskään rikoslain raiskauksen tunnusmerkistö ei vastaa nykyaikaa. Jos nainen ei kykene puolustamaan itseään esimerkiksi unen tai humalatilan vuoksi, rikos määritellään raiskauksen sijaan seksuaaliseksi hyväksikäytöksi, koska tällöin raiskauksen edellyttämää varsinaista pakottamista ei ole tapahtunut. Maksimirangaistus on tällöin raiskausta alhaisempi, sillä kyseessä on niin sanottu lievä raiskaus. Ruotsin ja Norjan lainsäädännössä vastaavaa erottelua uhrin tilan suhteen ei tehdä. Sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien (EIT) että Kansainvälinen rikostuomioistuinkin (ICC) ovat linjanneet, että uhrin suostumuksen puute on ratkaiseva tekijä raiskauksen määrittelyssä. Toisin sanoen Suomen fyysisen väkivallan käyttöön keskittyvä ja uhrin teot huomioiva määritelmä raiskauksesta ei ole kansainvälisen oikeuden mukainen.

Lisäksi seksuaalirikosten uhrien tuki ei yllä Suomessa muiden Pohjoismaiden tasolle. YK:n naisten syrjinnän kieltävän yleissopimuksen (CEDAW) hyväksyneenä Suomi muiden Pohjoismaiden tavoin on sitoutunut naisiin kohdistuvan väkivallan uhrien kuntouttamiseen. Suomessa ei kuitenkaan ole tarjolla

²³ Ellonen, Kivivuori & Kääriäinen 2007.

²⁴ Kivivuori & Savolainen 2003.

²⁵ Humppi 2009.

²⁶ *Case Closed. Rape and Human Rights in the Nordic Countries 2008.*

seksuaalisen väkivallan uhreille valtion varoilla toimivaa, koko maan kattavaa palvelujärjestelmää. Järjestelmän tarve todettiin rikoslain uudistuksen yhteydessä kymmenen vuotta sitten, mutta lupaus on yhä lunastamatta.

Suomalaiset tutkijat ovat tuoneet esille, että erityisesti parisuhteissa tapahtuneissa seksuaalirikoksissa saatetaan esimerkiksi raiskaus katsoa rikostutkinnaissa ja syyteharkinnassa sukupuoliyhteyteen pakottamiseksi. Raiskausrikoksen törkeysluokitus johtaa siis usein rikoksen tulkitsemiseen alakanttiin. Myös oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on tuonut esille eroja eri oikeusasteissa tehtyjen päätösten valossa.²⁷ Uhrin oikeusturvan kannalta on kuitenkin keskeistä, että oikeuskäytäntö olisi yhtenäistä ja johdonmukaista.

Viranomaisille on järjestettävä systemaattista koulutusta seksuaalirikosten erityisluonteesta. Tällä hetkellä kolmas sektori on ottanut valtiolle kuuluvaa koulutusvastuuta omille hartioilleen. Raiskauskeskus Tukinainen ry:n Senja-projekti²⁸ tuottaa sensitiivisyyskoulutusta oikeusviranomaisille Raha-automaattiyhdistyksen avustuksella, mutta on selvää, että vastuun koulutuksen systematisoinnista ja juurruttamisesta osaksi oikeusjärjestelmän koulutus- ja kehittämistyötä tulisi olla valtiolla. Seksuaalisen väkivallan tutkimusta on lisättävä ja seksuaalirikosten rikostutkintaa kehitettävä.

Ihmiskauppa

Suomen hallitus on hyväksynyt kansallisen ihmiskaupan vastaisen ohjelman vuonna 2005 ja suunnitelmaa on tarkennettu vuonna 2007. Siinä on määritellyt eri hallinnonaloilla toteutettavat ihmiskaupan vastaiset toimet Suomessa. Toimintasuunnitelmassa on otettu huomioon ihmiskaupan uhrien tunnistaminen, ihmiskaupan ehkäiseminen, ihmiskaupan uhrien auttaminen, ihmiskauppaan syyllistyneiden vastuuseen asettaminen sekä tiedon ja tietoisuuden lisääminen asiasta. Toimintasuunnitelma painottaa uhri- ja ihmisoikeusnäkökulmaa. Suomi on vuosittain arviolta satojen ihmiskaupan uhrien kauttakulku- ja kohdamaa. Vähemmistövaltuutettu on vuoden 2009 alussa aloittanut toimintansa kansallisena ihmiskaupparaporttina.

²⁷ Lappi-Seppälä & Hinkkanen 2005.

²⁸ Yhteistyökumppaneina projektissa ovat Naisten Linja Suomessa ry, Monika-Naiset Liitto ry, Ensi- ja turvakotien liitto ry ja poliisiammattikorkeakoulu.

Toimintasuunnitelman mukaisesti ihmiskaupan uhrien auttamisen lähtökohdaksi on pidetty olemassa olevia palvelujärjestelmiä, ja palvelujen järjestämisessä on painotettu yhteistyötä ja moniammatillisuutta. Toiminnallisen näkökulman taustalla on pyritty säilyttämään toimintasuunnitelman ihmisoikeusperustainen ja uhrikeskeinen lähestymistapa sekä sukupuoli- ja lapsinäkökulma. Toimintasuunnitelman tavoitteena on lisäksi uhrin voimaantumisen, minkä pohjalta yhtenä lähestymisperiaatteena on ollut palvelujen toteuttaminen yksilöllisen tarpeen mukaan myös uudelleen uhritumisen ehkäisemiseen pyrkien.

Uhrien saamat palvelut riippuvat oleskeluluvasta (tilapäinen tai jatkuva), jonka uhri saa. Oleskeluluvan saamisen ehdot ovat edelleen tiukat, eivätkä ne houkuttele uhreja hakeutumaan auttamisjärjestelmän piiriin. Tällä hetkellä ihmiskaupan uhriksi epäilty saa vähintään 30 päivää harkinta-aikaa päättääkseen, tekeekö yhteistyötä viranomaisten kanssa vai ei. Päätettyään tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa uhri saa oleskeluluvan. Tällainen kaupan käynti uhrin kanssa on hyvin epätavallista Suomen oikeusjärjestelmässä.

Seksuaalisen hyväksikäytön uhrit ovat psyykkisesti erittäin voimakkaassa uhriarossa, eikä vakavan rikoksen traumatisoiman uhrin pitä joutua käymään kauppaa saadakseen oikeutta. Psykologiset ulottuvuudet on otettava huomioon, kun määritellään, millä perusteilla harkinta-aika ja oleskelulupa ihmiskaupan uhriksi epäilylle myönnetään. Lähtökohdaksi on oltava uhrin epäilyn ihmisoikeuksien loukkaus, jonka seurauksiin hänen on saatava kuntoutusta kyetäkseen itsenäiseen päätöksentekoon. Epäilyn ihmiskaupattapauksen selvittämisen lähtökohdaksi tulee olla uhrin kuntouttaminen. On ymmärrettävä, että uhri voi avustaa rikoksen selvittämisessä vasta riittävästi kuntoututtuaan. Siksi harkinta-ajasta puhuminen on harhaanjohtavaa ja korostaa rikosentorjuntanäkökulmaa; pikemminkin olisi puhuttava toipumisajasta.

Yhteistyön lisäksi uhreilta vaaditaan siteiden katkaisemista rikollisiin tahoihin. Uhri saattaa kuitenkin olla avun piiriin hakeutumisestaan huolimatta olla emotionaalisesti vahvasti sidoksissa hyväksikäyttäjäänsä, jolloin yhteyden katkaiseminen hyväksikäyttäjään voi olla vaikeaa. Pelko omasta ja läheisten turvallisuudesta saattaa myös ylläpitää halua olla yhteydessä hyväksikäyttäjään tai estää uhrin tekemästä yhteistyötä viranomaisten kanssa. Periaatteesta, jonka mukaan uhrin tunnistamisessa ja auttamisjärjestelmän käynnistämises- sä ei edellytetä rikosoikeudellista näyttöä, on pidettävä tiukasti kiinni.

Suuri ongelma on tällä hetkellä ihmiskauppaa koskevien tunnusmerkkien suppea soveltaminen. Seksuaalisen hyväksikäytön määrittämisen ihmiskaupan muodoksi tekee Suomessa erityisen vaikeaksi parittamisen ja ihmiskaupan välisen rajan häilyvyys. Tapaukset, jotka Suomessa on käsitelty törkeänä parituksena, olisivat monessa muussa maassa tulleet käsitellyiksi ihmiskauppana. Suomen ennakkotapaus, jossa ihmiskaupan rikosnimike toteutui kehitysvammaisen naisen kohdalla, nosti uhrin kriteerien riman kohtuuttoman korkealle. Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että auttamisjärjestelmään ohjautetaan useammin pakkotyön tyyppisistä tilanteista. Viranomaiset näyttävät olevan kyvyttömiä tunnistamaan seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa. Suomessa ongelmana on, että painotetaan naisen alkuperäistä suostumusta seksipalveluiden myyntiin, mistä johtuen häntä ei nähdä uhrina. Ihmiskaupan uhrin asemaa määriteltäessä tarkastelun tulee keskittyä niihin olosuhteisiin, joissa henkilöä paritetaan eikä pelkästään uhrin tilanteeseen lähtömaassa.

Tunnistamiskynnyksen tulisi kuitenkin olla mahdollisimman matala, jotta hyväksikäytön kierre saataisiin katkaistua ja toimet ihmiskaupasta epäiltyjä vastaan käynnistyisivät. Koska harkinta-ajan eräs keskeinen tarkoitus on ihmiskaupan uhrin tunnistaminen, voisi harkinta-ajan myöntää myös useille ihmiskaupan kaltaisten rikosten uhreille. Tällainen käytäntö edistäisi kolmannen sektorin toimijoiden työtä ja lisäisi todennäköisesti sitä kautta tunnistettujen ihmiskaupan uhrien määrää – ja vahvistaisi koko järjestelmän ihmisoi-keuserustaa.

Rikosnimikkeellä on merkitystä monestakin syystä: vain ihmiskaupan uhrin ovat oikeutettuja auttamisjärjestelmään, harkinta-aikaan ja oleskelulupaan. Lisäksi vain ihmiskaupan uhrin ovat oikeutettuja oikeudenkäyntiavustajaan tai tukihenkilöön esitutkinnan ja/tai oikeudenkäynnin aikana. Heidät katsotaan rikoksen asianomistajiksi, jolloin he voivat esimerkiksi vaatia vahingonkorvausta. Myös kiskonnantapaisen työsyrynnän uhrin katsotaan asianomistajiksi, mutta parituksen ja jopa törkeän parituksen uhrin ovat vain todistajan asemassa, eli he eivät esimerkiksi voi vaatia vahingonkorvausta. Ihmiskaupassa uhriutumista ei siis vielä ole yhtenäistä käsitystä; eri toimijat linjaavat ihmiskaupan, parituksen, työsyrynnän ja laittoman maahantulon järjestämisen suhdetta hyvin eri tavoin. Auttamisjärjestelmään ohjataan lähtökohtaisesti vain ihmiskaupan uhreiksi epäillyt. Oikeuksien ja oikeusturvan toteutumisen kannalta on siksi ratkaisevaa, määritelläänkö henkilö ihmiskaupan uhriksi vai parituksen, työsyrynnän tai laittoman maahantulon järjestämisen koh-teen. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää voitaisiinkin tulevaisuudessa

laajentaa koskemaan myös muita rikosten uhreja, ennen kaikkea ihmiskaupan kaltaisten rikosten uhreja. Tämä johtaisi siihen, että myös auttamisjärjestelmää itsessään pitäisi muuttaa.

Tehokas ihmiskaupan vastainen työ vaatii yhteisten periaatteiden mukaan toteutettua tiivistä kansainvälistä yhteistyötä. Mitä useampi valtio on kansainvälisten ihmiskaupan vastaisten sopimusten ja muiden asiakirjojen takana, sen vahvempi on kansainvälinen järjestelmä. Suomen on viipymättä ratifioitava Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastainen sopimus. Lakiuudistukset rikoslakiin, ulkomaalaislakiin ja kotouttamislakiin ovat merkittävästi edistäneet Suomen ihmiskaupan vastaista toimintaa. Kuitenkin rikoksentorjunnallisten tavoitteiden painottaminen asettaa uhrien ihmisoikeuksien suojelun toissijaiseksi. Ihmisoikeusnäkökulma jää tämän painotuksen myötä ohueksi.

Suomi julkisti syyskuussa 2008 kansallisen YK:n turvallisuusneuvoston 1325 päätöslauselmaa ”Naiset, rauha ja turvallisuus” toteuttavan toimintaohjelman.²⁹ Kansallinen toimintaohjelma on voimassa 2008–2011. Toimintaohjelmaan on kirjattu tavoitteita Suomelle koskien ihmiskaupan ennaltaehkäisyä ja rikosten uhrien tukemista kansainvälisessä yhteistyössä. Toimintaohjelma linjaa muun muassa, että ”Suomi jakaa kansallisella tasolla kehitettyjä, hyviksi todettuja ihmiskaupan ja naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisia käytäntöjä muiden maiden kanssa. Suomi pitää aktiivisesti esillä ihmiskaupan ihmisoikeus- ja tasa-arvo-ulottuvuutta, jolla tarkoitetaan muun muassa sitä, ettei uhreille tarjottavan avun ehtona pidä olla uhrin suostumus tehdä yhteistyötä rikollisten kiinnisaamiseksi”. Suomen tulee soveltaa tätä kansainvälisen ja paikallisen yhteistyön periaatetta myös Suomessa, kun kehitetään ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää ja ihmiskaupan vastaista toimintaa.

Kansallisen ihmiskaupparaportoin on arvioitava nykyisten käytäntöjen ja lainsäädännön uhri- ja ihmisoikeuslähtöisyys. Suomalaisen ihmiskaupapolitiikan ristiriita voimassaolevan kansallisen 1325 -ohjelman suhteen on korjattava: ihmiskaupan uhrin yhteistyö viranomaisten kanssa ei saa olla edellytys uhrille tarkoitetun oleskeluluvan myöntämiselle. Erityisen kiireellistä on järjestää kaikkien ihmiskaupan uhrien kanssa tekemisissä olevien viranomaisten koulutus, mukaan lukien tuomarit ja syyttäjät. Toimintasuunnitelman

²⁹ Ks. tämän raportin kohta E. Naiset ja aseelliset konfliktit.

toteutuksessa on syytä kiinnittää huomiota myös ihmiskaupan ennaltaehkäisyyn.

Prostituutio

Vuonna 2005 laaditussa hallituksen esityksessä seksin oston kriminalisoimiseksi³⁰ lähestyttiin prostituutiota yhteiskunnalle haitallisena ilmiönä. Hallituksen esityksen perusteluissa seksin oston kriminalisoinnin nähtiin edistävän sekä yleistä sosiaalista tasa-arvoa että sukupuolten välistä tasa-arvoa. Lisäksi seksin ostamisen kriminalisoinnin nähtiin estävän prostituutiosta ja seksin ostamisesta aiheutuvaa vääristynyttä kuvaa seksuaalisuudesta.

Hallituksen esityksessä todettiin myös, että seksin ostamisen voidaan katsoa loukkaavan seksuaalista itsemääräämisoikeutta ja koskemattomuutta. Lisäksi lakiesityksessä todettiin, että vaikka toimintaan ei liittyisi ihmiskauppaa tai paritusta, päätös prostituoiduksi ryhtymisestä harvoinkin syntyy täysin vapaaehtoisena valinnan seurauksena. Hallituksen esityksen mukaan oli ilmeistä, että kaikissa seksin ostamistilanteissa on mahdollisuus prostituoidun kokemalle fyysiselle tai psyykkiselle vahingolle.

Valitettavasti eduskunta ei hyväksynyt näitä lähtökohtia säätäessään rikoslakiin muutoksen, joka kriminalisoi seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytön. Eduskunta katsoi, että henkilön ostaminen prostituutiotarkoituksissa on hyväksyttävää, kunhan ostettava henkilö ei ole ihmiskaupan tai parittamisen uhri.

Eduskunnan päätökseen vaikutti erityisesti prostituoitujen etujärjestö Salli ry, joka vastusti seksin oston kriminalisointia myös ihmiskaupan uhreilta. Voidaankin todeta, että suomalaisessa prostituutiokeskustelussa ei kuulu heikoimmassa asemassa olevien prostituutioon joutuneiden naisten ja miesten ääni, vaan prostituutiopolitiikkaa toteutetaan vahvimpien ehdoilla. Jos seksin osto kriminalisoitaisiin kokonaan, lainsäädäntö ei enää jaottelisi prostituutioon joutuneita naisia ja lainsäädännön valvonta ylipäätään helpottuisi huomattavasti.

³⁰ HE 221/2005.

Muissa Pohjoismaissa prostituutiota on pääsääntöisesti lähentytty ihmisoikeus- ja tasa-arvonäkökulmasta: Ruotsin lisäksi sekä Norja että Islanti ovat kriminalisoineet seksin oston viime vuosina. Suomen poliisin mukaan tämä on johtanut siihen, että prostituoitujen määrä Suomessa on lisääntynyt.³¹

Eduskunta edellytti kuitenkin seksin oston osittain kriminalisoivasta laista säätäessään, että ”prostituoitujen käytettäväksi järjestetään riittävästi sellaisia tukitoimia, joilla edistetään heidän mahdollisuuksiaan irtautua prostituutiosta ja siirtyä työelämän piiriin.”³² Myös YK:n naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea (CEDAW-komitea) kannusti vuonna 2008 Suomen määräaikaisraportin käsittelyssä Suomea ”laatimaan edelleen strategioita ja ohjelmia, joilla ehkäistään naisia ryhtymästä prostituoituiksi, sekä luomaan kuntoutus- ja tukiohjelmia niitä naisia ja tyttöjä varten, jotka haluavat lopettaa prostituutiinsa toimimisen, mukaan lukien tieto vaihtoehtoisista toimeentulokeinoista ja niitä koskeva tuki.”³³ Eduskunnan edellyttämää tukitoimia ei kuitenkaan edelleenkään ole toteutettu. Suomessa yksikään taho ei ole saanut rahoitusta järjestääkseen palveluita, jotka auttavat henkilöä irtautumaan prostituutiosta. Prostituution ehkäiseminen ei myöskään ole yhdenkään viranhaltijan vastuulla valtionhallinnossa.

Sukuelinten silpominen

Tyttöjen sukuelinten silpominen (Female Genital Mutilation) on ihmisoikeusrikos, koska se loukkaa muun muassa oikeutta elämään ja fyysiseen koskemattomuuteen, oikeutta vapauteen väkivallasta, oikeutta terveyteen ja oikeutta elämään ilman syrjintää. Tyttöjen sukuelinten silpominen on ensisijaisesti eräisiin afrikkalaisiin yhteisöihin juurtunut vanha perinne, joka on levinnyt Arabian niemimaalle ja myös joihinkin Aasian maihin. Sukuelinten silpominen on tänä päivänä todellisuutta myös Suomessa. Osa Suomen maahanmuuttajataustaisista tytöistä on viety tai voidaan viedä ulkomaille heidän terveyttään vaurioittavaan toimenpiteeseen. Myös poliisi epäilee, että Suomesta lähetetään lapsia ulkomaille ympärileikattavaksi.

³¹ Helsingin rikoskomisario Seppo Sillanpää MTV 3:n haastattelussa 9.9.2009.

³² EV 93/2006 vp – HE 221/2005 vp; ks. myös LaVM 10/2006 vp.

³³ Suomen 5. ja 6. määräaikaisraportin käsittely CEDAW-komitean istunnossa heinäkuussa 2008.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa Suomi on sitoutunut suojelemaan lasta kaikenlaiselta väkivallalta ja vahingoittamiselta sekä ryhtymään tehokkaisiin toimenpiteisiin poistaakseen lasten terveydelle vahingollisia perinteisiä tapoja. Suomeen tarvitaan kansallinen toimintasuunnitelma, jonka tavoitteena on estää tyttöjen ja naisten sukuelinten silpominen. Myös terveydellisiä tukitoimia ja muuta jälkihoitoa on järjestettävä jo ympärileikatuille tytöille ja naisille. Toimintasuunnitelman lisäksi Suomessa tarvitaan selkeitä taloudellisia resursseja tyttöjen lähiyhteisöjen sekä tyttöjen vanhempien kouluttamiseen ja ennalta ehkäisevän työn jalkauttamiseen yhteisöjen sisällä.

Vaatimukset

Naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiselle toimintaohjelmalle on osoitettava riittävät, valtion talousarvioon sisällytetyt ja hallituskaudet ylittävät, resurssit.

Väkivallan uhreille on tarjottava laadukasta, monipuolista ja pitkäjänteistä tukea. Tuen on oltava saatavilla kaikille tasapuolisesti ja siinä on otettava huomioon eri väkivaltamuotojen erityispiirteet ja uhrien tilanne.

Turvakotipaikkoja on lisättävä huomattavasti.

Väkivaltaa todistaneiden tai kokeneiden lasten ja nuorten on saatava toipumiseensa pitkäaikaista tukea.

Väkivallan tekijät on ohjattava väkivallan katkaisuohjelmien piiriin.

Kuntiin ja seutukuntiin on luotava naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisia toimintaohjelmia.

Lähisuhdeväkivallan sovittelu on lopetettava.

Tarvitaan erityislainsäädäntöä, jossa otetaan huomioon lähisuhdeväkivallan erityispiirteet, kuten tekojen monimuotoisuus ja toistuvuus.

Seksuaalirikosten syyteoikeutta on muutettava siten, ettei esimerkiksi sukupuoliyhteyden pakottaminen ja osa hyväksikäyttör rikoksista ole enää asianomistajarikoksia.

Rikoslain raiskausta koskevaa tunnusmerkistöä on muutettava siten, että uhrin suostumuksen puute on ratkaiseva tekijä, ei tekijän uhriin kohdistama pakottaminen ja fyysinen väkivalta.

Hallituksen on huolehdittava koko maan kattavan, seksuaalisen väkivallan uhrien hoidon ja kuntoutumisen erityislaadun huomioon ottavan palvelujärjestelmän luomisesta.

Kouluissa on tehostettava seksuaalisen väkivallan ja häirinnän torjuntaa ja ehkäisyä.

Ihmiskaupan uhrin yhteistyö viranomaisten kanssa ei saa olla edellytys uhrille tarkoitetun oleskeluluvan myöntämiselle.

Erityisen kiireellistä on järjestää kaikkien ihmiskaupan uhrien kanssa tekemisissä olevien viranomaisten koulutus, mukaan lukien tuomarit ja syyttäjät.

Ihmiskaupan säännösten soveltamisessa pitää painottaa olosuhteita, joissa henkilöä paritetaan, ei pelkästään uhrin tilanteeseen lähtömaassa. Naisen alkuperäisellä suostumuksella seksuaalipalveluiden myyntiin ei pitäisi olla suurta merkitystä.

Toimintasuunnitelman toteutuksessa on syytä kiinnittää huomiota myös ihmiskaupan ennaltaehkäisyyn.

Tyttöjen ja naisten sukuelinten silpomisen osalta on laadittava kansallinen strategia silpomisen torjumiseksi ja jälkihoidon varmistamiseksi.

Sukuelinten silpomiselle alttiiden tyttöjen lähiyhteisöjä ja tyttöjen vanhempia on koulutettava ja ennalta ehkäisevän työ on jalkautettava yhteisöjen sisälle.

E. Naiset ja aseelliset konfliktit

Tavoitteet

1. Lisätä naisten osallistumista ristiriitojen ratkaisemiseen päätöksentekotasoilla ja suojella aseellisten ja muiden konfliktien vaikutuspiirissä tai vieraan miehityksen alaisuudessa eläviä naisia.
2. Vähentää kohtuuttomia sotilasmenoja ja valvoa aseiden saatavuutta.
3. Edistää väkivallatonta ristiriitojen ratkaisemista ja vähentää ihmisoikeuksien loukkauksia konfliktitilanteissa.
4. Lisätä naisten panosta rauhankulttuurin edistämiseksi.
5. Järjestää suojelua, avustusta ja koulutusta pakolaisnaisille, muille kansainvälistä suojelua tarvitseville siirtolaisnaisille sekä omassa maassaan evakuoituiksi joutuneille naisille.
6. Järjestää apua siirtomaissa ja ilman itsemääräämisoikeutta olevilla alueilla eläville naisille.

YK:n turvallisuusneuvosto antoi vuonna 2000 ensimmäisen naisia koskevan päätöslauselman: *1325 päätöslauselman Naiset, rauha ja turvallisuus*. Päätöslauselma tavoitteena on vahvistaa naisten asemaa ja päätösvaltaa kriisinhallintaan liittyvässä toiminnassa. Päätöslauselman pohjalta Suomi laati oman kansallisen toimintaohjelmansa, joka hyväksyttiin syksyllä 2008. Suomen oman ohjelman kirjoittamista oli vuodesta 2006 lähtien vaatinut riippumattomien konfliktintutkijoiden ja kansalaisjärjestöjen muodostama 1325-verkosto. Ohjelman kirjoitti ulkoministeriön johdolla poikkihallinnollinen työryhmä, johon oli kutsuttu mukaan verkoston edustajia. Heidän näkemyksiään työryhmässä myös huomioitiin. Ulkoministeriön koordinoimaan, poikkihallinnolliseen seurantar ryhmään kutsuttiin niin ikään mukaan 1325-verkoston edustajia.

Suomen hallituksen tasa-arvo-ohjelman 2004–2007 yksi tavoite oli kasvattaa naisten osuutta rauhanprosesseissa kaikilla tasoilla Pekingin toimintaohjelman ja YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 (2000) mukaisesti.¹ Uusimmassa, vuosien 2008–2010 tasa-arvo-ohjelmassa ei käsitellä aseelli-

¹ Silloisen tasa-arvo-ohjelman mukaan sukupuolinäkökulma otetaan erityisesti huomioon rauhanturvaajille annettavassa koulutuksessa. Kaikki rauhanturvatehtäviin lähetettävät henkilöt saavat koulutusta tasa-arvoasioissa ja naisten aseman huomioon ottamisessa rauhanturvaamis-

sia konflikteja ja rauhanprosesseja, mutta hallituksen Peking +15 -raportissa sentään mainitaan, että kansallinen toimintaohjelma käynnistyi vuonna 2008.

Kansalaisjärjestöjen näkökulmasta Suomen toimintaohjelman suurin heikkous on *erillisen budjetoinnin puute*. Ohjelman mukaan ”Kansallinen toimintaohjelma on laadittu vuosille 2008–2011. Tällä kaudella ohjelmassa mainitut vastuutahot vastaavat omalta osaltaan toimintaohjelman täytäntöönpanosta ja varaavat sitä varten tarpeellisen rahoituksen.” Verkosto oli syksyllä 2008 yhteydessä neljän eri vastuuministeriön kansliapäälliköihin, ja kävi ilmi, että näissä ministeriöissä ei ollut erikseen budjetoitu resursseja 1325-ohjelman toteuttamista varten vuodelle 2009. Syksyllä 2010 eduskunnassa esitettiin kirjallinen kysymys 1325-rahoituksesta vuodelle 2011. Ulkoministeri Alexander Stubb totesi vastauksessaan, että ”rahoitustarpeet syntyvät ohjelman tavoitteiden toimeenpanoon liittyvien projektien, hankkeiden ja muun toiminnan rahoittamisesta. Tällaisia toimia rahoitetaan ministeriöiden eri momenteilta”.

1325-päätöslauseelman toteutumisen seurannan kannalta on tärkeää, että resurssien käyttöä voidaan seurata. Tällainen käytäntö loisi selkeän indikaattorin toimeenpanon toteutumiselle.

Toinen puute on puolustusvoimien antaman 1325-koulutuksen läpinäkymättömyys. Puolustusvoimat ei avaa koulutustaan ulkopuolisille, ja tästä syystä kansalaisjärjestöpuolella ei ole mitään tietoa koulutuksen sisällöistä. Puolustusvoimien edustajan mukaan kaikkien rauhanturvaajien koulutukseen kuuluu yhden tunnin 1325-paketti. 1325-verkoston näkemyksen mukaan tämä ei voi olla määrällisesti riittävää. Siitä, kuinka puolustusvoimat kouluttaa kouluttajansa gender-kysymyksiin, ei liioin ole tietoa. Kaikki nämä seikat yhdessä tarkoittavat sitä, että yksi toimintaohjelman keskeisimmistä kohdista – rauhanturvatehtäviin lähtevien sotilashenkilöiden koulutus – on julkisen tarkastelun tavoittamattomissa niin määrän kuin laadun suhteen.

Lisäksi puolustushallinnon edustajat ovat jatkuvasti vaihtuneet ulkoministeriön koordinoimassa seurantaryhmässä. Tämä aiheuttaa tiedonkulun katkok-

toiminnassa. Kaikille siviilikriisinhallinnan, humanitaarisen avun ja rauhanprosessien tukemiseen tähtäviin tehtäviin lähteville henkilöille samoin kuin konfliktialueilla hankkeita toteuttaville järjestöille pyritään järjestämään koulutusta tasa-arvokysymyksissä. Ohjelmassa edellytetään, että näiden tavoitteiden toteutumista myös seurataan.

sia, ja vaihtuvuus saattaa myös olla ilmaisu siitä, että puolustushallinnossa koetaan haluttomuutta ottaa vastuuta asiassa. Siviilikriisinhallintaa koordinoi Suomessa sisäasiainministeriön alainen Crisis Management Centre, jonka peruskoulutuksissa 1325 on saanut hyvin sijaa. Gender-koulutukseen on kuitenkin varattu määrärahoja hyvin vähän, eikä koulutuskeskus ole edelleenkaan järjestänyt 1325-ohjelmassa mainittua kouluttajien koulutusta.

Suomen 1325-ohjelmassa todetaan, että ”Suomi jakaa kansallisella tasolla kehitettyjä, hyviksi todettuja ihmiskaupan ja naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisia käytäntöjä muiden maiden kanssa. Suomi pitää aktiivisesti esillä ihmiskaupan ihmisoikeus- ja tasa-arvo-olottuvuutta, jolla tarkoitetaan muun muassa sitä, ettei uhreille tarjottavan avun ehtona tule olla uhrin suostumus tehdä yhteistyötä rikollisten kiinnisaamiseksi”. Kirjaus on erinomainen. Ihmisoikeusnäkökulmasta ongelmaksi muodostuu kuitenkin se, että Suomessa tapahtuvissa ihmiskaupatapauksissa uhreilta vaaditaan edelleen sekä yhteistyötä rikollisten edesvastuuseen saattamiseksi että siteiden katkaisemista rikollisiin tahoihin. Tämä saattaa olla haavoittuvassa asemassa olevalle uhrille hyvin vaikeaa. Ihmiskaupan uhrin yhteistyö viranomaisten kanssa ei saa olla edellytys uhrille tarkoitetun oleskeluluvan myöntämiselle. Uhrin voi kannustaa yhteistyöhön rikollisten oikeuteen saamiseksi, mutta sitä ei tule asettaa oleskeluluvan edellytykseksi. On erityisen tärkeää, että yhteistyövelvoite tai myönnettävä tilapäinen oleskelulupa eivät käytännössä muodostu auttamisen esteeksi tai vaikeuta sitä millään tavalla. Periaatteesta, jonka mukaan uhrin tunnistamisessa ja auttamisjärjestelmän käynnistämisessä ei edellytetä rikosoikeudellista näyttöä, on pidettävä tiukasti kiinni.

Vaatimukset

1325-toimintaohjelman toteutumista on voitava seurata. Toimeenpanolle tulee osoittaa erikseen määrärahoja, joiden käyttöä voidaan seurata.

Puolustusvoimien 1325-koulutuksen läpinäkyvyyttä on lisättävä ja avattava, jotta sen arviointi ja toteutumisen seuraaminen on 1325-toimintaohjelman mukaisesti mahdollista.

Hallituksen tulee soveltaa 1325-ohjelmaan kirjaamaansa kansainvälisen ja paikallisen yhteistyön periaatetta myös Suomessa, kun kehitetään ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää ja ihmiskaupan vastaista toimintaa.

F. Naiset ja talous

Tavoitteet

1. Edistää naisten taloudellisia oikeuksia ja riippumattomuutta, mikä merkitsee oikeutta ansiotyöhön ja asianmukaisiin työoloihin sekä oikeutta taloudellisten voimavarojen hallintaan.
2. Helpottaa naisten tasavertaisia mahdollisuuksia saada taloudellisia voimavaroja ja työpaikkoja sekä harjoittaa kauppaa.
3. Tarjota etenkin pienituloisille naisille liiketoimintaan liittyviä palveluja, koulutusta, tietoa, teknologiaa ja mahdollisuuksia päästä markkinoille.
4. Vahvistaa naisten taloudellista toimintakykyä ja kaupallisia verkostoja.
5. Poistaa ammatillinen eriytyminen ja kaikenlainen syrjintä työelämässä.
6. Edistää naisten ja miesten työ- ja perhevelvollisuuksien yhteensovittamista.

Ammatillinen eriytyminen ja naisten syrjintä työelämässä¹

Pekingin toimintaohjelmassa ensimmäinen hallitusten talouteen liittyvä velvoite on säätää ja panna toimeen naisten ja miesten samapalkkaisuutta koskevat lait. Naisilla ja miehillä on oltava tehokkaat oikeudet samaan palkkaan samasta ja samanarvoisesta työstä.

Suomessa naisten palkkojen osuus miesten palkoista on noin 80 %, jos asiaa tarkastellaan keskiansioiden perusteella. Palkkaero samasta työstä on noin 10 %. Sukupuolten väliset erot säännöllisen työajan keskiansioissa ovat olleet jokseenkin samat 1990-luvulta alkaen. Erilaisia tutkimuksia palkkaerojen syistä on ollut useita. Palkkaeroa on selitetty muun muassa *työmarkkinoiden horisontaalisella ja vertikaalisella segregatiolla*², naisten käyttämällä perhevapailla ja miesten ja naisten sijoittumisella eri työehtosopimuksiin. Segregaation vaiku-

¹ Ks. luvun III alaluvut 1 ja 5.

² Horisontaalisessa segregaatiossa eriytyminen on eri ammattien ja alojen välistä. Tämä eriytyminen näkyy jo koulutusvalinnoissa: vuonna 2005 sosiaali- ja terveysalan ammattitutkinnon suorittajista miltei 90 % oli naisia, kun taas tekniikan alan tutkinnoista 83 % oli miesten suorittamia. Toimialoista naisvaltaisina olivat sosiaali- ja terveysala, miesvaltaisena rakennusala. Vertikaalisessa segregaatiossa miehet ja naiset sijoittuvat epätasaisesti saman ammatin tai alan sisällä hierarkkisiin asemiin. Samoilla aloilla miehet sijoittuvat siis ylempille tasoille ja naiset alemmille.

tus palkkaeroihin vaihtelee yksityisen sektorin ja valtion ja kuntien välillä, mutta yleisesti eriytymisen vaikutus sukupuolten palkkaeroon ei ole supistunut sitten 1990-luvun puolivälin.

Sukupuolten todellinen *palkkaero* on *arvosidonnainen* asia, sillä tarkka ero riippuu palkkarakennetilaston aineistoon valituista muuttujista. Eroa ei voida selittää puhtaasti ekonometrian avulla ja kaikkien tekijöiden huomioiminen on jotakuinkin mahdotonta. Missään tapauksessa palkkaeroa ei voida kiistää ja ongelma on kiinteässä yhteydessä taloudellisen vallan epätasaiseen jakoon sukupuolten välillä ja naisten yleisesti huonompaan asemaan työmarkkinoilla. Yhteiskunnassa ei ole olemassa mitään historiatonta, objektiivista ja sukupuolesta riippumatonta työnjakoa ja palkkarakennetta, jota ei voisi muuttaa.

Suomessa työlliset naiset ovat korkeammin koulutettuja kuin työlliset miehet, mutta he työskentelevät miehiä useammin epätyypillisissä (so. määräaikaisissa ja osa-aikaisissa) työsuhteissa. Sukupuolten palkkaero on lisäksi sitä suurempi, mitä korkeampi koulutus on. Naisten palkat ovat kaikkein alhaisimmat naisvaltaisilla aloilla ja korkeimmat miesvaltaisilla aloilla. Toisaalta miesten palkat ovat korkeimmillaan sellaisilla työpaikoilla, joilla on sekä miehiä että naisia.

Segregaation lisäksi *perhevapaat* ovat yhteydessä palkkaeroihin. Kahden vanhemman perheessä isän työmarkkinapanos kasvaa perheenisäyksen jälkeen samalla kun äidin panos palkattomalla kotitaloussektorilla vahvistuu. Ilmiö on tavallaan noidankehä: mitä useampi lapsi perheessä on, sitä enemmän äidillä on katkoksia ja taukoja työurallaan ja palkkakehitys kärsii, mutta samalla isän panos kasvaa työelämässä ja parantaa miehen ura- ja palkkakehitystä. Tällainen perinteinen sukupuoliroolien mukainen työnjako – nainen hoivaa ilmaiseksi ja mies tekee ”oikeita töitä” – itse asiassa nostaa usein perheen kokonaistulotasoa, mutta naisen omat tulot ja taloudellinen itsenäisyys kärsivät. Asia ei ole ongelmallinen ainoastaan naisen kotonaolojaksojen aikana, vaan esimerkiksi naiselle kertyy vähemmän eläkettä ja varsinkin avioerotilanteessa nainen voi jäädä hyvin pienituloiseksi loppuelämäkseen. Jos naisia verrataan keskenään, tutkimuksen mukaan lapsilla on negatiivinen yhteys naisten palkkakehitykseen, eli äitien palkka-asema on huonompi kuin lapsettomilla naisilla.³

³ Johansson, Kellokumpu & Napari 2008. Yksityistä sektoria koskevassa tutkimuksessa huomioitiin äitien ja lapsettomien naisten väliset erot monien palkan määräytymisen kannalta tärkeiden

Suomessa hallitus on tuominnut sukupuolten väliset palkkaerot ja pyrkinyt niistä eroon jo kolmessa tasa-arvo-ohjelmassaan toistakymmentä vuotta – laihoin tuloksin. Vuonna 2006 käynnistyi kolmikantainen samapalkkaisuus-ohjelma, jonka päätavoitteena on pienentää naisten ja miesten keskimääräinen palkkaero 15 %:iin vuoteen 2015 mennessä. Nykyisellä tahdilla tavoite ei kuitenkaan toteudu. Toisaalta on positiivista, että ohjelmassa on asetettu määrällisiä tavoitteita, kuten että joka viides kaikista palkansaajista työskentelee niin sanotussa tasa-ammatissa (miehiä ja naisia 40–59 %) vuoteen 2012 mennessä ja että vuonna 2020 puolet johtotehtävistä olisi naisilla. Valitettavasti kuitenkin samapalkkaisuusohjelman verkkosivuilta, tasa-arvo-ohjelman seurantaraportista (2009) tai Suomen hallituksen Peking +15 -raportista ei käy ilmi, millä yksilöidyillä ja konkreettisilla keinoilla näihin tavoitteisiin aiotaan päästä ja missä vaiheessa nyt mennään. Syksyllä 2010 annettavaa hallituksen tasa-arvopoliittista selontekoa varten tehdyssä työelämän taustaselvityksessä kritisoitiin, että hallituksen talous- ja työpolitiikka ovat ristiriidassa samapalkkaisuustavoitteen kanssa. Esimerkiksi siirtyminen keskitetystä tulopoliittisesta palkkaratkaisusta paikalliseen ja yrityskohtaiseen sopimiseen voi hyvin kasvattaa sukupuolten palkkaeroja entisestään, jolloin samapalkkaisuustavoitteet ovat yleisen suuntauksen vastaisia.⁴

Viimeisin yritys puuttua palkkaeroihin lainsäädännön keinoin oli vuoden 2005 tasa-arvolain uudistuksen tarkentuneet säännökset *työnantajien velvollisuudesta laatia tasa-arvosuunnitelma* ja siihen liittyvä sukupuolen mukaan eritelty työntekijöiden *palkkakartoitus*. Lainuudistuksen tavoitteena oli muun muassa tehostaa tasa-arvosuunnittelua ja lisätä suunnittelun tuloksellisuutta sekä edistää samapalkkaisuutta. Valitettavasti lakia valvovan tasa-arvovaltuutetun voimavaroja ja toimivaltuuksia ei kuitenkaan tarkistettu uusien säännösten myötä, eikä laaja ja systemaattinen, kokonaisia toimialoja koskeva suunnitteluelvoituksen valvominen ole onnistunut. Tasa-arvovaltuutettu on teettänyt kaksi selvitystä suunnitteluelvoituksen toteutumisesta, joista kävi ilmi tasa-arvosuunnittelun huomattavia puutteita.⁵ Läheskään kaikki velvoitetut työn-

henkilöön ja yrityksiin liittyvien ominaisuuksien suhteen. Mallissa vertailtiin tulevien äitien palkkaa lapsettomien palkkaan vuotta ennen synnytystä ja yhden, kahden ja kolmen vuoden kuluttua työhön paluusta. Palkkaero oli sitä suurempi, mitä kauemmin poissaolo työelämästä oli jatkunut ja mitä korkeammasta tuloluokasta oli kyse.

⁴ Julkunen 2009.

⁵ Melkas & Lehto 2005 ja Ahponen & Paasikoski 2003.

antajat eivät olleet laatineet suunnitelmia lainkaan ja silloinkin kun suunnitelma oli laadittu, se oli sisällöltään hyvin vajavainen ja erityisesti palkkakartoitukset olivat puutteellisia tai ne puuttuivat kokonaan. Sittemmin tasa-arvolain uudistuksen jälkeen lain toimivuutta arvioiva, samapalkkaisuusohjelmaan liittyvä hanke on kartoittanut uudestaan tasa-arvosuunnittelovelvoitteen noudattamista. Vuonna 2009 tehdyssä selvityksessä todetaan, ettei tutkimustulosten perusteella voida päätellä suunnitelmien yhteiskunnallista vaikuttavuutta.⁶ Hankkeen tuoreessa loppuraportissa tuodaan esille useita epäkohtia tasa-arvosuunnitelman velvoitteiden noudattamisessa; esimerkiksi yleinen haluttomuus suunnitelman laatimiseen ja laaditun suunnitelman muodollinen olemassaolo ilman yhteyttä työpaikan käytännön tasa-arvokysymyksiin ja sitoutumiseen tasa-arvon edistämiseen. Varsinkin palkkakartoitusten suhteen oli paljon epätietoisuutta eikä niiden funktiota ole täysin ymmärretty.⁷ Onkin pantava merkille, ettei Suomessa ole vielä onnistuttu osoittamaan, että tasa-arvosuunnitelmat olisivat tehokas keino edistää sukupuolten tasa-arvoa.

Yksi tasa-arvolain heikkouksista on sanktioiden puute. Työnantajalle ei juuri aiheudu negatiivisia seurauksia, vaikka se löisi laimin tasa-arvosuunnitelman teon. Jos tasa-arvovaltuutettu huomaa, ettei työnantaja ohjeista ja neuvoista huolimatta tee tasa-arvosuunnitelmaa, valtuutettu voi asettaa kohtuulliseksi katsomansa määräajan suunnitelman laatimiselle. Jos tällä ei ole vaikutusta, valtuutettu voi esittää tasa-arvolautakunnalle, että lautakunta asettaa laatimiselle määräajan. Lautakunta voi tehostaa määräystä uhkasakolla. Näin ei ole vielä kertaakaan käynyt.

Pekingin toimintaohjelman mukaan samapalkkaisuutta koskevan lainsäädännön lisäksi hallitusten on hyväksyttävä ja toimeenpantava lait, jotka kieltävät sukupuoleen perustuvan *syrymään* työmarkkinoilla, työhönotossa ja urakehityksessä, työttömyys- ja sosiaaliturvan laajentamisessa sekä työoloissa. Olennaista on, ettei pelkkä lakien säätäminen ei riitä, vaan hallitusten on varmistettava, että lait toimivat käytännössä. Suomessa sukupuoli oli ennen yksi työopimuslain työsyryntäsäännöksen kielletyistä syrjintäperusteista, mutta tasa-arvolain säätämisen jälkeen eksplisiittinen maininta sukupuolesta poistettiin. Tilanne on nykyisin kuitenkin ongelmallinen, sillä tasa-arvolain syrjin-

⁶ Uosukainen, Autio & Leinonen 2009.

⁷ Uosukainen, Autio, Leinonen & Syrjä 2010.

täkieltojen noudattamista valvoo tasa-arvovaltuutettu, mutta sukupuoleenkin liittyvissä työsyrintäasioissa voidaan edelleen soveltaa työ sopimuslakia syrjintäsäännöksen avoimuuden takia. Sukupuolisyrjinnän uhriksi joutunut nainen, hänen asiamiehensä tai ammattiliitto ei välttämättä vetoa riidan käsittelyssä tasa-arvolakiin, eikä tuomioistuin mainitse tasa-arvolakia ratkaisussaan. Tällöin kattavaa kuvaa sukupuoleen perustuvasta syrjinnästä ja oikeussuojakeinojen tehokkuudesta on vaikea saada.

Yhteydenotot tasa-arvovaltuutettuun kasvoivat määrällisesti 2000-luvun alussa ja ovat sittemmin vakiintuneet. Yleisin yhteydenoton syy on naisen syrjintäepäily työelämässä (erityisesti työhönotto, palkkaus ja palvelussuhteen päättäminen). Vuosina 2006–2008 valtuutetun neuvontapuhelimeen tuli noin 600 yhteydenottoa. Vuonna 2008 kirjallisesti vireille tulleita asioita oli kaikkiaan 496, joista 320 liittyi tasa-arvolakiin ja 120 oli sellaisia, jotka eivät kuuluneet tasa-arvovaltuutetun toimivallan alaisuuteen. Mikään ei viittaa siihen, että naisten syrjintä olisi Suomessa tasa-arvolain ansiosta erityisesti vähentynyt.⁸ Ongelma ei kuitenkaan niinkään johdu huonosta laista, vaan haluttomuudesta noudattaa sitä ja sanktioiden puutteesta tapauksissa, kun lakia ei noudateta.

Naisen kuuluminen johonkin vähemmistöön, esimerkiksi maahanmuuttajatausta, lesbous tai vammaisuus, saattaa vaikuttaa häneen syrjivästi työelämässä työntekijöiden rekrytointitilanteissa, palkkauksessa, uralla etenemisessä, koulutukseen pääsyssä, tiedon saannissa ja työtovereiden tai esimiesten asenteissa.

Monet seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvat salaavat seksuaalisen suuntautumisen tai sukupuoli-identiteettinsä työpaikallaan ja jättävät puolustamatta oikeuksiaan, jos työpaikan asenneilmapiiri kielteinen. Myös suhtautumiseen vanhempainvapaiden myöntämiseen rekisteröidyissä parisuhteissa voi olla negatiivinen, ja syrjinnän kohteeksi joutuminen tai sen pelko tai kokemus epäoikeudenmukaisesta kohtelusta voivat vaikeuttaa työntekijän työssä jaksamista ja aiheuttavat esimerkiksi sairaslomia. Stereotyyppinen ja suppea sukupuolikäsitys voi myös johtaa sukupuoltaan epätyypillisesti ilmaisevien tai työelämän- ja muilta elämänvalinnoiltaan totunnaisiin kaavoihin

⁸ Ks. lisää yleisesti syrjinnän tunnistamisen ja käsittelemisen vaikeudesta Suomessa, tämän raportin luvun III Suomen suurimmat puutteet alaluku 1.

sopimattomien henkilöiden häirintään, kiusaamiseen tai syrjintään työpaikoilla.

Perhevelvollisuuksien epätasainen jako⁹

Pekingin toimintaohjelma velvoittaa yksiselitteisesti hallituksia puuttumaan perheiden sisäiseen työnjakoon. PFA ei tee eroa naisten ja miesten välillä eikä tyypistä velvollisuuksia kysymykseksi lastenhoidosta ja julkisten perhepalvelujen tarjonnasta. Ohjelma vaatii lainsäädäntöä takaamaan tasaisen työnjaon ja muuttamaan koulutuspolitiikkaansa tämän mukaiseksi.

Aikaisemmin tässä raportissa on käsitelty sitä, miten perheiden sukupuoliroolien mukainen työnjako – nainen hoivaa ja mies elättää – vahvistaa yhteiskunnan työnjaon sukupuolittuneisuutta niin talouden rakenteissa kuin ihmisten käyttäytymismalleissa. Tasa-arvoa ei kuitenkaan saavuteta, jos hoivaa ei jaeta uusiksi: hoiva pitää arvottaa yhteiskunnassa uudella tavalla ja se pitää jakaa tasan miesten ja naisten kesken.

Yksi hallituksen velvollisuuksista hoivan järjestämisessä on äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaat.¹⁰ Suomessa vanhempainvapaan kehittäminen pysähtyi 1980-luvulta 2000-luvun alkuun asti, eikä suomalaisilla isillä ole edelleenkään yksiselitteistä omaa (korvamerkittyä/kiintiöityä) vanhempainvapaata. Suomen tärkeimmässä viiteryhmassä, Pohjoismaissa, Islannissa, Ruotsissa ja Norjassa on isille omat vanhempainvapaat, ja niissä miehet jäävät useimmin lapsen kanssa kahdestaan kotiin. Eniten vanhempainvapaita käyttävät islantilaiset miehet; maassa sovelletaankin 3+3+3 -mallia. Mallissa äitiys- ja isyysrahakausi ovat molemmat kolme kuukautta ja lisäksi vanhemmat voivat keskenään päättää kolmannen kolmen kuukauden kauden jakamisesta. Ruotsissa puolestaan vanhempainvapaata on joustavoitettu ja kehitetty isien oikeuksien näkökulmasta, eikä sen takia, että naisten pitäisi päästä pois kotoa. Joka tapauksessa on käynyt selväksi, että vanhempainvapaan tasaisempi jakautuminen on suoraan yhteydessä korvamerkittyihin isäkuukausiin. Suomessa on

⁹ Ks. luvun III alaluku 4. Hoivan uusjako.

¹⁰ Vanhempainvapailla tarkoitetaan usein yleisesti äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaista (jotka lakisääteisiä, ansiosidonnaisia vapaita). ”Perhevapaat” yleisnimityksenä kattaa em. lakisääteisten rahakausien lisäksi hoitovapaan, joka on kuitenkin systematiikaltaan erilainen, pidempi ja ansioihin sitomaton vapaa.

varovasti puhuttu 6+6+6 -mallista, ja se olisikin hyvä lähtökohta vanhempainvapaajärjestelmään uudistamiseksi. Tällöin lapset olisivat vanhempainvapaan lopussa vanhempia kuin nykyisin, jos vanhemmat pitävät kaikki vapaansa peräkkäin.¹¹ Työnantajien näkökulmasta tämä lisäisi myös ennustettavuutta työntekijöiden perhevapaiden käyttöön, koska olisi todennäköistä, että vanhemmat jakavat vapaan suhteellisen tasaisesti keskenään.

Toisaalta työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen osalta on määriteltävä, mitä perheen käsitteellä tarkoitetaan ja keitä yhteensovittaminen koskee. Tasa-arvopolittisessa keskustelussa perheen ja työn yhteensovittamisen ongelmista puhutaan useimmiten sellaisesta lähtökohdasta käsin, että lapsiperheessä hoivavastuuta olisi aina jakamassa yhdessä asuva, miehen ja naisen muodostama pari. Esimerkiksi isyysvapaan sitominen miessukupuoleen johtaa siihen, että kahden naisen muodostamassa perheessä ei-synnyttänyt äiti ei voi saada käyttöönsä isyysvapaata, eikä siten olla kotona auttamassa puolisoaan ja jakamassa hoivavastuuta vauvasta synnytyksen jälkeen. Miehillä merkittyjen vapaiden kasvattaminen ei siis hyödytä näitä perheitä ja on erityisen haastavaa kahden naisen perheille, joissa synnyttänyt äiti on sairaalasta kotiutuessaan huonossa kunnossa sekä tai synnytyskomplikaatioiden takia. Muutenkin seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden perinteiset turvaverkot – omien lasten, vanhempien ja muiden sukulaisten muodostamat yhteisöt – ovat usein heikompia.¹² Heidän alakulttuureissa on kuitenkin perinteisesti rakennettu ystävyysverkostoja, jotka toimivat niin kutsutun valitun perheen tavoin. Olisi harkittava, missä määrin perhevapaata voitaisiin tulevaisuudessa ulottaa koskemaan ei-biologisia läheisiä.

Vanhempainvapaisiin liittyvä olennaisesti kysymys perhevapaiden kustannuksista. Suurimmat kustannukset eivät aiheudu työnantajalle niinkään työntekijän ansiosidonnaisen äitiys-, isyys- tai vanhempainrahan maksamisesta, vaan sijaisen etsimisestä työntekijälle, tämän kouluttamisesta ja vapaalta palaavan työntekijän uudelleen kouluttamisesta tehtäväänsä. Niin kauan kun nämä

¹¹ Suomessa lapsi on noin 9,5 kuukautta vanhempainvapaan lopussa, ja suomalaiset isät käyttävät prosentin yhteenlasketuista äitiys-, vanhempainraha- ja bonusvapaapäivistä (ilman isyysraha-päiviä). Vrt. esim. Ruotsi, jossa lapsi voi olla 16 kuukautta vanha vanhempainvapaan lopussa.

¹² Seksuaalivähemmistöihin kuuluvilla on keskimäärin vähemmän lapsia kuin muulla väestöllä ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvilla perhesuhteet saattavat usein kriisiytyä ja katketa, joten näihin ryhmiin kuuluvien henkilöiden mahdollisuus läheisten hoivaan on keskimäärin heikentynyt.

kustannukset rasittavat yksinomaan (valtion ja kunnan) naisvaltaisia aloja, sukupuolten tasa-arvoa ei voida saavuttaa.

Pekingin toimintaohjelma muistuttaa vielä, että perhevelvollisuuksien jakamisessa pitää ottaa erityisesti huomioon lasten lisäksi vanhukset. Vanhusten asema on harmaantuvassa Suomessa erityisen ajankohtainen kysymys. Hoidon järjestämistä tulevaisuudessa, kattaen niin kunnallisen pitkäaikaissairaanhoidon laitoksissa, kotihoidon, palvelutalot kuin omaishoitajajärjestelmän, pitää ehdottomasti pohtia sukupuolinäkökulmasta ja tasa-arvoa tavoitellen.

Vaatimukset

Hallituksen on purettava yhteiskunnan työn sukupuolittuneisuutta ylläpitäviä rakenteita tasa-arvotavoitteet huomioon ottavan talous-, työllisyys- ja koulutuspolitiikan sekä lainsäädännön avulla.

Hallituksen on autettava viime kädessä lainsäädännön keinoin hoivan uudelleen järjestämisessä ja hoivavastuun tasaisessa jakamisessa miesten ja naisten kesken, niin työelämässä kuin perheissä.

Hallituksen on muutettava erityisesti vanhustenhoitoa sukupuolten tasa-arvon ja vanhusten hyvinvoinnin kannalta..

Hallituksen on varmistettava, että tasa-arvoaltuutettu pystyy valvomaan kattavasti tasa-arvosuunnitelmia ja palkkakartoituksia.

Tasa-arvolakia on tarkistettava ja siihen lisättävä sanktiomahdollisuuksia lainlaiminlyöntitapauksissa.

Hallituksen on uudistettava vanhempainvapaaajärjestelmä 6+6+6 -mallin mukaiseksi.

Vanhempainvapaiden kustannukset on tasattava työnantajien kesken. Valtion on tultava rahoituksessa vastaan.

F. Naiset vallankäytössä ja päätöksenteossa

Tavoitteet

1. Taata naisten tasavertaiset mahdollisuudet päästä mukaan sekä osallistua täysimittaisesti valtarakenteiden toimintaan ja päätöksentekoon.
2. Parantaa naisten valmiutta osallistua päätöksentekoon ja johtamiseen.

Suomessa vallitsee vähintäänkin kaksijakoinen tilanne, kun katsotaan vallankäytön ja päätöksenteon tasa-arvoisuutta. Naisten osuus EU-edustajista, kansanedustajista, hallituksen ministereistä ja kunnanvaltuutetuista on keskimäärin jo 40 prosenttia, mutta toisaalta naisten osuus talouselämän johtotehtävissä on vain 10–20 prosenttia. Luku on hälyttävän alhainen, kun huomioidaan suomalaisten naisten korkea koulutustaso. Myös työmarkkinajärjestöissä on niukasti naisia johtopaikoilla, ja suomalaisen yhteiskunnan korporaatiivinen päätöksenteko on hyvin miehistä.

Naisten osuus poliittisessa päätöksenteossa on ollut nousussa jo 1990 luvun alusta alkaen, mikä on johtunut painotetuista toimista niin puolueiden ehdokasasettelussa kuin yleisestä tasa-arvotietoisuuden kasvusta. Tilanteessa on kuitenkin vieläkin korjattavaa. Esimerkiksi parlamentaarisessa päätöksenteossa *eduskunnan valiokuntajärjestelmällä* on tärkeä rooli. Työssään valiokunnat kuulevat asiantuntijoita, joista tuoreen tutkimuksen mukaan naisia oli vain kolmannes. Lisäksi asiantuntijuus oli vahvasti sukupuolittunutta siten, että mies- ja naisasiantuntijoiden osuus vaihteli toisaalta valiokunnan aiheen ja jäsenistön ja toisaalta asiantuntijan taustayhteisön mukaan toistaen perinteisiä sukupuoliroolikäsityksiä.¹ Tulevaisuudessa olisi lisäksi tärkeä selvittää, miten valtionhallinnon kaikissa hankkeissa ja asioiden valmistelussa (komiteat, toimikunnat, työryhmät, neuvottelukunnat) huomioidaan naisten osallistuminen, erityisesti varsinaisten jäsenten osalta.

Yksi valtionhallinnon pahimmista epäkohdista on naisten osuus *valtionhallinnon varsinaisissa johtotehtävissä*, niin poliittisissa kuin virkamiestehtävissä. Ylimmässä johdossa naisten osuus on alle 30 prosenttia. Mielenkiintoinen valtiotyönantaja on puolustusvoimat, missä olisi uskonut naisten osuuden

¹ Holli & Saari 2008.

henkilökunnasta kasvavan muun muassa naisten vapaaehtoisen asepalvelun kautta. Naisten osuus henkilökunnasta on kuitenkin vähentynyt vuodesta 2000 yli 10 prosenttia.

Toisaalta myös *kunnallisessa päätöksenteossa* naisten osuus valtuustojen, hallitusten ja lautakuntien puheenjohtajista on vielä alle 30 prosenttia. Vaikka tasa-arvolain kiintiösäännös on korjannut tavallisten jäsenten epätasaisen sukupuolijakauman, tasa-arvo ei yllä korkeimpaan päätöksentekoon. Yhtenä ratkaisuna voitaisiin nähdä koko päätöksentekojärjestelmän uusiminen ja ulottaminen yhä enemmän delegoidusti alaspäin. Myös siihen tulisi kiinnittää huomiota, että sukupuolet olisivat tasa-arvoisesti edustettuja horisontaalisesti kaikilla päätöksentekosektoreilla, eikä esimerkiksi niin, että naiset pitävät valtaa sosiaali- ja koulutusasioissa ja miehet talous- ja elinkeinoasioissa.

Tasa-arvolain mukaisten henkilöstöä koskevien tasa-arvosuunnitelmien teko on valtion- ja kunnanhallinnossa vieläkin varsin puutteellista eikä tasa-arvovaltuutetulla ole tarpeeksi resursseja valvoa kattavasti suunnitteluvaihteen toteutumista.

Eräs suomalaisen sukupuolittuneen vallankäytön esimerkki on *työmarkkinajärjestöjen* päätöksenteko. Naiset puuttuvat lähes kokonaan kaikkien ammattija työnantajajärjestöjen johtopaikoilta, työmarkkinoiden keskusjärjestöjen johdosta puhumattakaan. Kuitenkin suomalaisessa kolmikantajärjestelmässä tehdään erittäin merkittäviä ratkaisuja, kuten sosiaaliturvaan ja eläkejärjestelmään liittyvät muutokset, jotka vaikuttavat ihmisten jokapäiväiseen elämään.

Vähiten naisia vallankäytön huipulla on *yriysten johtopaikoilla*, hallituksen jäsenenä ja toimitusjohtajina. Vaikka ongelma on maailmanlaajuinen, suomalaisessa, jokseenkin tasa-arvomyönteisessä ilmapiirissä asia on erityinen. Suomalainen nainen on paremmin koulutettu kuin mies ja naisten johtamat yritykset menestyvät keskimääräisesti paremmin kuin miesten – silti naiset puuttuvat päätöksenteosta. Norja on ensimmäisenä Pohjoismaista säätänyt sukupuolikiintiön yhtiöiden hallituksille. Myös Suomessa on tuotu esille ehdotus kiintiöistä, jotka koskisivat valtionyhtiöitä ja pörssiin listattuja yhtiöitä. Vastustus on kuitenkin ollut suurta erityisesti yhtiöiden itsensä osalta.

Valtio-omisteisissa yhtiöissä naisten osuus yhtiöiden hallituksissa riippuu pitkälti siitä, onko yhtiö kokonaan valtion omistuksessa, onko sillä osake-enemmistö vai onko valtio vähemmistöomistaja. Tasa-arvolain tapaista, 40–60 % -lukumääräistä kiintiösäännöstä ei ole sovellettu, mutta käytännössä

valtioenemmistöiset yhtiöt ovat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta hyvin lähellä vähintään 40 %:n naisten osuutta.

Suomen Arvopaperimarkkinayhdistys ry. otti vuoden 2008 lopussa merkittävän askeleen naisten saamiseksi johtopaikoille vapaaehtoisesti.² Arvopaperimarkkinayhdistys osallistuu osakeyhtiöitä koskevien itsesääteilynormien laadintaan ja tarvittaessa tulkitsee niitä. Yhdistyksen tehtävänä on sellaisten suositusten laatiminen, joiden tarkoituksena on hyvän arvopaperimarkkinatavan ohjaaminen ja edistäminen, sekä näiden suositusten kehittäminen ja ylläpitäminen. Yhdistyksen hallitus hyväksyi lokakuussa 2008 *Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodin*. Koodin hallituksen jäsenten lukumäärää, kokoonpanoa ja pätevyyttä koskevan suosituksen 9 mukaan *hallituksessa on oltava molempia sukupuolia*. Suosituksessa todetaan, että ”(h)allituksen monipuoliseen kokoonpanoon kuuluu myös se, että hallituksen jäseninä on molempia sukupuolia. Monien pienimpien yhtiöiden hallituksen kokoonpano ei tältä osin vastaa suositusta, ja kyseessä onkin niiden osalta pidemmän aikavälin tavoite”. Koodin voimaantulosäännöksissä todetaan puolestaan, että suosituksen 9 mukainen vaatimus molempien sukupuolten edustuksesta tulee noudatettavaksi 1.1.2010 jälkeen pidettävästä seuraavasta varsinaisesta yhtiökokouksesta lukien. On todella toivottavaa, että listayhtiöt noudattavat suositusta ja listaamattomatkin yhtiöt seuraisivat esimerkkiä.

² Arvopaperimarkkinayhdistys on Elinkeinoelämän keskusliitto ry:n, NASDAQ OMX Helsinki Oyj:n (Pörssi) ja Keskuskauppakamarin joulukuussa 2006 perustama yhteistyöelin.

I. Naiset ja ihmisoikeudet

Tavoitteet

1. Turvata naisten ihmisoikeudet panemalle täytäntöön täysimittaisesti kaikki ihmisoikeusasiakirjat, erityisesti kaikkinaisten naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (CEDAW), sekä edistää niitä.
2. Varmistettava tasa-arvo ja syrjimättömyys sekä lain tasolla että käytännössä.
3. Oikeudellisen lukutaidon saavuttaminen.

Sen lisäksi, että Pekingin toimintaohjelma sisältää oman ihmisoikeuksia koskevan jakson, myös kaikilla muilla PFA:n strategisilla alueilla on ihmisoikeusulottuvuuksia. Ihmisoikeusnäkökulma on erityisen tärkeä PFA:n koulutukseen, terveyteen, köyhyyteen, väkivaltaan ja yhteiskunnalliseen päätöksentekoon liittyvillä alueilla.

Ihmisoikeuksien lähtökohtana on oikeuksien universaalisuus, jakamattomuus ja luovuttamattomuus. Kansainvälisellä tasolla erityisesti YK on kiinnittänyt huomiota siihen, että oikeuksien toteutuminen naisten ja tyttöjen kohdalla on monesti hyvin puutteellista ja siksi pitänyt vain naisia koskevaa normistoa tarpeellisenä. Tärkein naisten oikeuksia koskeva kansainvälinen ihmisoikeus-sopimus on *YK:n kaikkinaisen naisiin kohdistuvan syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus, CEDAW*¹. Pekingin toimintaohjelma ja CEDAW määrittävät yhdessä naisten aseman ja oikeuksien vähimmäistason asiakirjat hyväksyneissä maissa. YK:n piirissä neuvoteltuina ja hyväksytyinä ne limittyivät toisiinsa toisiaan täydentäen. CEDAW täytti 30 vuotta vuonna 2009.

Suomi allekirjoitti CEDAWin jo vuonna 1980, mutta ratifioi eli pani varsinaisesti täytäntöön sen vasta tasa-arvolain säätämisen jälkeen vuonna 1986. Naisjärjestöt lobbasivat onnistuneesti 1980-luvulla Suomeen kansallista sukupuolten tasa-arvoa koskevaa lakia ja pitivät lain säätämistä välttämättömänä edellytyksenä CEDAWin hyväksymiselle. Tasa-arvolain säätäminen oli kuitenkin tuskallinen ja hidaskäyttöinen prosessi, eikä lopullinen laki ollut läheskään

¹ Akronyymi tulee sopimuksen englanninkielisestä nimestä Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women.

yhtä laaja-alainen kuin itse yleissopimus. On myös muistettava, että toisin kuin CEDAW, tasa-arvolaki on kieleltään sukupuolineutraali eikä mainitse nimenomaisesti naisia syrjinnän kohteina lukuun ottamatta raskaussyrjintää. Tasa-arvolaki ei myöskään kata kaikkia elämänalueita, vaan keskittyy ennen kaikkea, lukuisten uudistustenkin jälkeen, työelämän syrjintätilanteisiin. Toisin sanoen on harhakuvitelma, että Suomi olisi aikoinaan 1980-luvulla, tasa-arvolain säätämisen myötä, huolehtinut CEDAWin täysimittaisesta täytäntöönpanosta omassa oikeusjärjestyksessään.

Tietoisuus Suomessa sopimuksen sisällöstä ja merkityksestä on vähäistä niin oikeusoppineiden kesken kuin yleisesti; kansallista lainsäädäntöä kokonaisuudessaan – tai edes syrjinnän vastaista normistoa – ei peilata CEDAWin kautta, eivätkä tuomioistuimet viittaa syrjintäjuttujen ratkaisuisaan CEDAWiin. Myöskään sopimusta koskevasta määräaikaisraportoinnista ja CEDAW-komitean suosituksista ei levitetä laajalti tietoa.

YK:n naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen toteutumista sopimusvaltioissa valvoo CEDAW-komitea. Vaikka itse sopimustekstiä ei ole muutettu, tulkinnan ja komitean antamien, sopimusta koskevien yleissuositusten kautta sopimus elää ja sopeutuu yhteiskunnallisiin muutoksiin. Joulukuuhun 2009 mennessä komitea on antanut yhteensä 26 suositusta eri aiheisiin liittyen. Uusin, komitean kesän 2009 istunnossa julkaistu luonnos yleissuosituksesta koskee iäkkäitä naisia.

Naisiin kohdistuva väkivalta, naiskauppa ja prostituutio ovat vakavia naisten ihmisoikeuksien loukkauksia, joiden hoitamisesta ja estämisestä hallituksen on kannettava päävastuu. Tätä näkökulmaa tukee YK:n lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) uusin oikeuskäytäntö². EIT sovelsi kesällä 2009 parisuhdeväkivaltaa käsitelleeseen tapaukseen muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklaa sukupuoleen perustuvasta syrjinnästä ja otti ratkaisua pohtiessaan huomioon muun muassa CEDAWin. CEDAW-komitea onkin todennut esimerkiksi vuoden 1992 yleissuosituksessaan nu-

² Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisu asiassa *Opuz vs. Turkki* (33401/02), tuomio annettu 9.6.2009. Asiassa hakijana oli parisuhdeväkivallan uhrina ollut nainen ja ratkaisussaan EIT katsoi, että Turkilla olisi ollut velvollisuus suojella erityisen haavoittuvassa asemassa ollutta ihmistä. Ks. myös tämä raportin luvun III alaluku *Naisiin kohdistuva väkivalta* ja luvun IV alaluku *D. Naisiin kohdistuva väkivalta*.

mero 19 (General Recommendation No. 19) naisiin kohdistuvan väkivallan olevan sopimuksen 1 artiklan mukaista syrjintää.

Suomen osalta CEDAW-komitea on toistuvasti kiinnittänyt huomiota naisiin kohdistuvan väkivallan laajuuteen ja kehottanut Suomen hallitusta tehostamaan toimiaan naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi. Esimerkiksi kesän 2008 istunnossaan CEDAW-komitea piti naisiin kohdistuvaa väkivaltaa Suomessa niin akuuttina ongelmana, että vaati Suomea antamaan tiedot väkivaltaan – ainoana aihealueena kaikista naisten syrjinnän muodoista – liittyvien suositusten täytäntöönpanosta ennen varsinaista seuraavan määräaikaisraportin käsittelyä. On positiivista, että syksyllä 2009 eduskunnalle annetussa valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa naisiin kohdistuva väkivalta on vihdoin nostettu esille ihmisoikeusongelmana. Nais- ja ihmisoikeusjärjestöt ovat jo kauan esittäneet, ettei sukupuolten tasa-arvoa voida saavuttaa, jos naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ei tunnusteta ja osata torjua ihmisoikeusloukkauksena. Väkivallan vastaista työtä ei voida jättää pääasiassa kolmannen sektorin hoidettavaksi.

Pekingin toimintaohjelmassa korostetaan *moniperusteisen syrjinnän* estämistä. Moniperusteisessa syrjinnässä ihmistä kohdellaan epäasianmukaisesti ja hänet asetetaan huonompaan asemaan useaan henkilöön liittyvän ominaisuuden, usein juuri sukupuolen lisäksi esimerkiksi iän, vammaisuuden, etnisen alkuperän tai seksuaalisen suuntautumisen, sukupuoli-identiteetin tai sukupuolen ilmaisun, perusteella. Monen *naisten alaryhmän* tilanteesta eri elämäntilanteilla ja erityisongelmista puuttuu tietoa. Esimerkiksi vammaisten naisten ja seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien naisten asemasta puuttuu tutkimustietoa, ja hallituksen tulisi varmistaa heidän yhteiskunnallinen osallistumisensa. Myös maahanmuuttajanaisten oikeuksien turvaamiseen tarvitaan enemmän yhteiskunnan resursseja. Muutenkin yleisesti kansallista tasa-arvopolitiikkaa, asenteita, työelämän käytäntöjä ja viranomaisten toimintaa on kehitettävä estämään tehokkaammin moniperusteista syrjintää. Ei riitä, että sanapari ”moniperusteinen syrjintä” mainitaan yhä useammin hallinnon asiakirjoissa ja toimintaohjelmissa, vaan nyt on ennen kaikkea kartoitettava, millainen oikeussuojan tarve on moniperusteisen syrjinnän uhreilla ja millaista matalan kynnyksen apua heille voidaan tarjota.

Oikeus perheen perustamiseen ei toteudu yhtäläisesti kaikkien naisten kohdalla. Samaa sukupuolta olevilla parisuhteensa rekisteröineillä pareilla ei ole vastaavia mahdollisuuksia lapseksiottamiseen kuin aviopareilla. He eivät voi ottaa yhdessä otolasta. Hiljattain hyväksytty hedelmöityshoitolaki selvensi

myönteisellä tavalla naisten keskinäistä yhdenvertaisuutta, koska hedelmöityshoitoilla vahvistettiin itsellisten naisten ja naisparien mahdollisuus saada jatkossakin hedelmöityshoitoja.

Pekingin toimintaohjelman mukaan hallitusten on harkittava sellaisten *kansallisten toimintasuunnitelmien* laatimista, joissa määritellään toimet ihmisoikeuksien – myös naisten ihmisoikeuksien – edistämiseksi ja suojelemiseksi Wienin ihmisoikeuskonferenssin suositusten mukaisesti. Lisäksi PFA:ssa vaaditaan, että hallitukset vahvistavat ja kannustavat kehittämään ohjelmia, jotka turvaavat naisten ihmisoikeudet kansallisissa, ohjelmia toimeenpanevissa *ihmisoikeusinstituutioissa*. Tällaisiksi instituutioiksi luetaan myös erilaiset ihmisoikeuskomissiot ja -valtuutetut. Niille on annettava asianmukainen asema, riittävät varat sekä hallinnollinen yhteys hallitukseen yksittäisten ihmisten, varsinkin naisten avustamiseksi.

Naisten aseman huomioiminen kansallisissa ihmisoikeustoimintaohjelmissa ja ihmisoikeusinstituutioiden toiminnassa on Suomessa todella ajankohtainen aihe, sillä syksyllä 2009 valtioneuvosto on päättänyt uuden ihmisoikeusinstituution perustamisesta eduskunnan oikeusasiamiehen yhteyteen ja oikeusministeriö on asettanut työryhmän pohtimaan muutosta. Instituutio tulee vaikuttamaan myös erityisvaltuutettuihin, mukaan lukien tasa-arvolain ja sukupuolisyrynnän kieltojen noudattamista valvova tasa-arvovaltuutettu. Muutospaine tulee osin Euroopan unionin tasolta, sillä EU:n kehitystrendi, monipuolistuva syrjinnän vastainen oikeus, kieltää yhä kattavammin myös muihin perusteisiin kuin sukupuoleen perustuvan syrjinnän. Esimerkiksi seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeuksien puolesta puhumisessa EU on edelläkävijä. Osassa EU-jäsenvaltioita on yhtenäistetty tai jopa yhdistetty eri syrjintäsäännöstöjä ja lainvalvontaviranomaisia. Suomessakin pohdittiin vuonna 2008, ennen uusinta ihmisoikeuspoliittista selontekoa ja päätöstä uudesta ihmisoikeusinstituutiosta, sekä yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain että lakeja valvovien vähemmistövaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun yhdistämistä. Lienee selvää, että etenkin moniperusteisen syrjinnän saama huomio tulee ylläpitämään paineita yhdenmukaistaa eri syrjintäperusteiden sääntelyä ja lainvalvontaa myös Suomessa. Pekingin toimintaohjelman mukaisesti Suomen on joka tapauksessa huomioitava uuden instituution yhteydessä myös naisten ihmisoikeuskysymykset.

Toimintaohjelmassa korostetaan myös *sukupuolitietöisen ihmisoikeuskoulutuksen* järjestämistä viranomaisille, muun muassa oikeuslaitoksen, poliisin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstölle ja opettajille. Kattavaa sukupuol-

lierot huomioonottavaa ihmisoikeuskoulutusta ei Suomessa ole vielä toteutettu näille kohderyhmille.

Suomessa kunnilla on laaja itsehallinto, joka käytännössä tarkoittaa sitä, että valtion ohella myös kunnilla on vastuu noudattaa lakisääteisten palvelujen tuottamisessa ja muussa toiminnassaan niitä kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia joihin Suomen valtio on sitoutunut. Ihmisoikeuslähtöisyyden varmistamiseksi onkin luotu uusia työkaluja, joihin kunnat ovat sitoutuneet. Tällainen on esimerkiksi *Eurooppalainen peruskirja naisten ja miesten tasa-arvosta paikallishallinnossa*. Suomessa peruskirjan ovat allekirjoittaneet muun muassa Kuntaliitto, Uudenmaan liitto, Turku, Kuopio, Vantaa, Helsinki, Vaasa, Kaarina, Espoo, Lahti, Salo ja Oulu. Lisäksi naisiin kohdistuvan lähisuhdeväkivallan torjumisen on oltava osa kuntien lähisuhdeväkivallan vastaisia toimintaohjelmia ja turvallisuussuunnittelua.

Vaatimukset

Hallituksen tulee tiedottaa aktiivisesti naisten syrjinnän poistamista koskevasta yleissopimuksesta.

Hallituksen tulee niin laajentaa ja uudistaa tasa-arvolainsäädäntöään kuin tarkistaa muuta lainsäädäntöään CEDAWin ja CEDAW-komitean yleissuositusten mukaisesti.

Hallituksen on tunnustettava naisiin kohdistuva väkivalta ihmisoikeusloukkaukseksi.

Moniperusteisen syrjinnän ilmenemismuodot ja syrjinnän uhrien oikeussuojan tarve on kartoitettava ja viranomaisten käytäntöjä kehitettävä estämään tällainen syrjintä.

Euroopan neuvoston valmistelemaan naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan vastaiseen sopimukseen on otettava mukaan eksplisiittiset kirjaukset erityisen väkivaltariskin alla eläviin naisiin, kuten lesboihin, binaisiin ja transnaisiin, kohdistuvasta väkivallasta sekä naisten kokemasta lähisuhdeväkivallasta samaa sukupuolta olevan kumppanin taholta.

Suomen on ulkopoliitikassaan ja EU-politiikassaan entistä painokkaammin tuotava esiin vähemmistöjen ja erityisen syrjintäuhan alla elävien naisten ja

tyttöjen ihmisoikeuksien toteuttaminen ja ihmisoikeusloukkauksiin puuttumisen tärkeys.

Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamisessa ja toiminnassa on huomioitava naiset, heidän ihmisoikeutensa ja erilaisten alaryhmien erityisongelmat.

Hallituksen on otettava päävastuu kattavan ja sukupuolitietoisen, ihmisoikeuskoulutuksen järjestämisestä niin kouluissa kuin viranomaisille.

Valtion on tuettava kuntia, jotta kunnat voivat kunnioittaa ihmisoikeuksia omassa toiminnassaan ja panna toimeen täysimääräisesti suositukset.

J. Naiset ja tiedotusvälineet

Tavoitteet

1. Lisätä naisten osallistumista viestimissä ja uuden viestintäteknologian kehityksessä sekä niissä ja niiden kautta tapahtuvan ilmaisuun ja päätöksentekoon.
2. Edistää tasapainoista ja stereotyyppitöntä kuvaa naisista tiedotusvälineissä.

Pekingin toimintaohjelmassa tiedotusvälineiden ja naisten rooli on kahtalainen. Yhtäältä naiset nähdään toimittajan ammatin kautta potentiaalisina toimijoina ja kehittäjinä viestimissä, toisaalta ohjelma puuttuu naisten esittämiseen edelleenkin sukupuoliroolijaon mukaisesti.

Suomalainen media on edelleen pääosin miesten johtamaa toimintaa ja naisten eteneminen päätoimittajiksi muissa kuin naistenlehdissä on edelleen haasteellista. Myös naistoimittajien palkat jäävät miesten palkkoja heikomiksi. Journalistiliiton vuoden 2007 tekemän työmarkkinatutkimuksen mukaan naistoimittajien keskimääräinen kokonaisansio oli 3045 euroa ja mies-toimittajien 3279 euroa. Tämä noin kahdeksan prosenttiyksikön ero toteutui kaikissa ikä-, koulutus- ja tehtäväryhmissä. Naistoimittajan euro oli siis 93 senttiä..

Median naiskuva siirryttäessä 2010-luvulle on hämmästyttävän perinteinen; uutisseurantatutkimusten mukaan mies puhuu mediassa asiaa politiikasta ja taloudesta, nainen hömpää ihmissuhteista ja kotiin liittyvistä asioista. Vahvasti viihteellistyneen median kuvamaailma esineellistää naisen entistä voimallisemmin ja entistä riisutumpana. Kuvamaailman pornoistuminen on hiipinyt mainosten kautta myös varsinaiseen mediaan. TV-mainoksissa, naistenlehtien meikkimainoksissa ja tajuntateollisuuden musiikkivideoissa hallitseva mielikuva naisista on juuttunut puolialastomaan barbivartaloiseen malliin, jonka päätehtäväksi jää houkuttaa ja viihdyttää aktiivisia miehiä. Porno on aiheena noussut mediajulkisuuteen ja pornotähdet seuratuiksi julkkiksiksi. Pornoistuminen näkyy myös nuorten vapaa-aikaan liittyvissä ilmiöissä, esimerkiksi tietokonepeleissä, joissa naisten rooliksi jää usein puolialastoman seireenin rooli. Tällaisen naiskuvan ylläpitäminen on vastoin suomalaisen naisen koko kuvaa hyvin koulutettuna, työssäkäyvä, poliittista vastuuta yhteiskunnasta kantavana ja läheisiään huoltavana, tehokkaana

monitoimiosajana. Nuorten tyttöjen huoli omasta tulevaisuudestaan purkautuu syömishäiriöinä.

Nopeasti muuttuvan ja kehittyvän mediamaailman sisältöjen ja toimintojen luominen on vahvasti perinteisten miesten käsissä. Tyttöjen kiinnostus tietotekniikkaan ja naisten osallisuus erilaisten nykyaikaisten viestintäyhteyksien olisi nopeasti saatava kasvamaan.

Naistoimittajat ry. ylläpitää Suomessa koulutusohjelmaa, jonka avulla voi oppia tekemään parempaa journalismia. Se tarjoaa myös *medialukutaitoa* kaikille. Koulutusohjelman pohjana ovat kansainväliset koulutusmenetelmät Screening Gender, Portraying Politics ja Diversity Toolkit. Näiden koulutusmenetelmien taustalla on eurooppalaisia yleisradioyhtiöitä, Euroopan journalistiliitto EFJ, Euroopan journalismikeskus EJC ja Euroopan yleisradioliitto. Niiden tukijoita ovat muun muassa Euroopan komissio ja Euroopan sosiaalirahasto. Koulutusmenetelmissä on esimerkkejä eri maiden televisio-ohjelmista, mutta niitä voi soveltaa myös muuhun mediaan. Esimerkit näyttävät, millaista ihmiskuvaa viestimet välittävät - ja miten voi oppia tekemään monipuolisempaa journalismia.

Sukupuolinäkökulman median toimintaan sisällyttävä koulutus ei ole vielä päässyt mukaan suomalaisten journalistien peruskoulutukseen Naistoimittajat ry:n ponnisteluista huolimatta. Myös opettajien koulutuksessa medialukutaito pitäisi saada nopeasti nykykehityksen tasalle, nythän tilanne on valitettavan usein se, että lapset opettavat opettajiaan viestintäteknologioiden hienouksien ja uutuuksien käytössä.

Vaatimukset

Nais- ja miestoimittajien palkkaerot näkyviksi ja suunnitelmallisella työllä pois kokonaan.

Sukupuolinäkökulman avaaminen journalistien peruskoulutuksessa.

Median lukutaitokoulutusta opettajien peruskoulutukseen.

Tyttöjen ja naisten moninaisuus näkyviin jokapäiväisissä uutisissa.

Lisää naisia tietotekniikka- ja viestintäyhteyksien johtoon.

K. Naiset ja ympäristö

Tavoitteet

1. Saada naiset aktiivisesti mukaan ympäristöä koskevaan päätöksentekoon kaikilla tasoilla.
2. Sisällyttää sukupuolinäkökulma kestävän kehityksen politiikkaan ja ohjelmiin.
3. Vahvistaa tai luoda kansalliselle, alueelliselle ja kansainväliselle tasolle tarvittavia mekanismeja arvioimaan kehitys- ja ympäristöpolitiikan vaikutuksia naisiin.

Sukupuolten tasa-arvo on kestävän kehityksen edellytys

Pekingin toimintaohjelmassa muistutetaan, että naiset ovat tärkeässä roolissa, kun kehitetään ekologisesti kestäviä ja järkeviä kulutus-, tuotanto- ja lähestymistapoja luonnonvarojen hallintaan. Yleistäen PFA:ssa naiset ja ympäristö -teemaa käsitellään kolmesta eri näkökulmasta. Ensinnäkin toimijuuden ja osallistumisen näkökulmasta naisten on päästävä mukaan ympäristöä koskevaan *poliittiseen päätöksentekoon*. Naisten osallistuminen on tärkeää kaikilla tasoilla ja kaikilla aloilla, on kyse sitten luonnonvarojen hallinnasta ja suojelusta, rakennetusta ympäristöstä ja yhdyskuntasuunnittelusta tai energia- ja ilmastopolitiikasta. Toiseksi *kulutajina* naiset ja miehet käyttäytyvät eri tavalla, sillä elämäntavat ja kulutustottumukset ovat jakautuneet sukupuoliroolien mukaisesti feminiinisiksi ja maskuliinisiksi koettuihin, joista edelliset rasittavat ympäristöä keskimäärin vähemmän.¹ Sukupuoli ja osin haitalliset, sukupuolistereotyyppioita mukailevat naisten ja miesten käyttäytymismallit on ehdottomasti otettava huomioon, kun halutaan muuttaa ihmisten elämäntapoja ekologisimmiksi. Kolmanneksi Pekingin toimintaohjelmassa muistutetaan sekä ihmisen toiminnan että luonnonmullistusten *vaikutusten eroista* naisten ja miesten kesken. Yleistäen esimerkiksi ilmastonmuutoksella on suurin negatiivinen vaikutus kehitysmaiden köyhiin naisiin ja muutoksen torjumisessa painavin sana on (toistaiseksi) teollisuusmaiden rikkailla miehillä.

¹ Esimerkiksi kasvissyönnön kierrättäminen, eläintensuojelu ja joukkoliikenteen käyttö koetaan naisille ominaiseksi toiminnaksi, kun taas lihansyönnön ja yksityisautoilu ovat miesten keskuudessa yleisempää.

Kansainvälisellä tasolla, erityisesti YK:n piirissä, ympäristöasiat, kestävä kehitys² ja naisten aseman parantaminen ovat edenneet osin ajallisesti rinta rinnan. 1990-luku oli niin ympäristölle kuin naisille suuri vuosikymmen. Tuolloin järjestettiin molempien alojen siihen asti merkittävimmät YK:n maailmankonferenssit: vuonna 1992 Rio de Janeiron ympäristö- ja kehityskonferenssi ja vuonna 1995 Pekingin naisten asemaa käsittelevä konferenssi. Molemmissa konferensseissa saavutettiin yksimielisyys naisten aseman ja kestävä kehityksen yhteydestä, ja naisten tasavertainen osallistuminen nähtiin välttämättömänä kestävä kehityksen edellytyksenä. Riossa hyväksytyissä asiakirjoissa pidetään naisten aseman parantamista ja naisten oikeuksia tärkeinä tekijöinä, kun tavoitellaan oikeudenmukaisempaa maapallon voimavarojen jakoa ja hallitumpaa taloudellista kehitystä. Toisaalta Pekingin toimintaohjelmassa viitataan Rioon erityisesti terveyden, ihmisoikeuksien ja ympäristön osalta.

Maailmanlaajuisesti ajatellen 1980-luvulla ihmiset alkoivat suhtautua ympäristöönsä ja elintapoihin uudella tavalla. Ihmiset alkoivat ymmärtää yhteyden talouden hallitsemattoman kehityksen, kiihtyvän väestönkasvun ja köyhyyden välillä sekä näiden ilmiöiden haitalliset vaikutukset ympäristöön. Asioiden kehityskulku haluttiin muuttaa. 1992 Rion konferenssissa saavutettiin vankka yksimielisyys ympäristön tilan yhteydestä taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen pahoinvointiin. Riossa allekirjoitettiin kaksi asiakirjaa, YK:n ilmastomuutosta koskeva puitesopimus (*ilmastosopimus*, FCCC) ja luonnon biologisen monimuotoisuuden suojelua koskeva sopimus (biodiversiteettisopimus). Lisäksi poliittisessa *Rion julistuksessa* määritellään kestävä kehityksen periaatteet. Julistuksen johdannossa todetaan tavoitteena olevan vakiinnuttava uusi ja tasa-arvoinen maailmanlaajuinen kumppanuus valtioiden, yhteiskunnan eri osien ja ihmisten välille. Niin sanottu Agenda 21 puolestaan konferenssissa hyväksyttynä toimintaohjelmana määrittelee, miten Rion julistuksen periaatteita tulisi käytännössä toteuttaa. Myöhemmin, vuonna 1997 ilmastosuopimusta täydentämään neuvoteltiin Kiotossa teollisuusmaille määrälliset

² YK:n määrittelee kestävä kehityksen kehitykseksi, joka tyydyttää nykyhetken tarpeet viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa. Määritelmän kehittänyt riippumaton komissio perustettiin YK:n yleiskokouksen päätöksellä vuonna 1983, jolloin komissio sai nimekseen Ympäristön ja kehityksen maailmankomissio. Vuonna 1987 se luovutti raporttinsa Yhteinen tulevaisuutemme. Seuraavana vuonna YK:n yleiskokous päätti kansainvälisen ympäristökongressin järjestämisestä. Rion konferenssissa perustettiin puolestaan edelleen toimiva, YK:n kestävä kehityksen komissio.

päästövähennystavoitteet asettava, oikeudellisesti sitova *Kioton pöytäkirja*; pöytäkirja astui voimaan 2005 ja on voimassa vuoteen 2012 asti.

Vuonna 2002 järjestettiin Johannesburgissa Rion 10-vuotisseurantakokous, kestävän kehityksen huippukokous. Kokouksen päätösistunnossa hyväksyttiin poliittinen julistus ja toimintasuunnitelma. Johannesburgin toimintasuunnitelma käsittelee kattavasti köyhyyttä, luonnonvarojen hallintaa ja käyttöä, globalisaatiota ja naisten osuutta kestävässä kehityksessä. Ohjelmassa annetaan erityistuki naisten maanomistusoikeudelle, joka on useassa kehitysmaassa keskeinen tasa-arvokysymys. Vuosi 2005 oli tavoitevuosi tasa-arvon saavuttamiselle peruskoulutuksessa, mikä olisi tukenut tyttöjen koulutusmahdollisuuksia. Pitkien neuvottelujen jälkeen toimintasuunnitelmaan kirjattiin lisääntymiserveyden yhteyteen, kulttuurinäkökohtien rinnalle myös naisten ihmisoikeudet. Uusin kansainvälinen konferenssi COP15 uudesta ilmastopopimuksesta järjestettiin joulukuussa 2009 Kööpenhaminassa. Konferenssi oli pettymys, sillä uudesta laillisesti sitovasta kansainvälisestä ilmastopopimuksesta ei päästy sopimukseen. On todella toivottavaa, että uusi sitova ilmastopopimus saadaan aikaan ja että siinä sekä valtavirtaistetaan sukupuolinäkökulma että päätetään sukupuolierityisistä toimista.

Ympäristö- ja tasa-arvoasioiden yhteys unohtunut Suomessa

Myös Suomessa tasa-arvo- ja ympäristöasiat ovat edenneet osin samanaikaisesti. 1980-luvulla perustettiin ympäristöministeriö ja tasa-arvoasiat määrättiin valtioneuvostossa yhden ministerin vastuualueeksi varsinaisen ministerisalkun ohella. 1990-luvulla molemmat politiikkalohkot puolestaan vakiinnuttivat asemansa osana hallituksen työtä. Kansallisia kestävän kehityksen strategioita ja ohjelmia on laadittu vuoden 1992 Rion ympäristö- ja kehityskonferenssin sitoumusten ohjaamana, ja hallituksen kestävän kehityksen ohjelma hyväksyttiin vuonna 1998. Ohjelman toimeenpanon aikataulu mitoitettiin ulottumaan Johannesburgin huippukokoukseen 2002 asti ja vuonna 2003 tehtiin ensimmäinen kestävän kehityksen kansallinen kokonaisarvio. Kokonaisarvio oli todella kattava ja siinä kiinnitettiin useaan otteeseen eri yhteyksissä huomiota sukupuoleen ja naisten asemaan.

*Kansallinen kestävä kehityksen strategia*³ hyväksyttiin kesäkuussa 2006 ja valtioneuvosto hyväksyi periaatepäätöksen strategiasta saman vuoden joulukuussa. Strategian tavoitteet ovat ylisukupolvisia, noin neljännesvuosisadan käsittäviä. Naiset ja sukupuolten (epä)tasa-arvo mainitaan lyhyesti työelämän yhteydessä. Strategia valmisteltiin hallinnon, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen yhteistyönä, mutta käytännössä sukupuolinäkökulma ja naisjärjestöt unohtaen. Uusimmassa, yksityisen konsulttitoimiston toteuttamassa arviointiraportissa, *Kansallinen kestävä kehityksen kokonaisarviointi 2009*, sukupuolta ei mainita enää lainkaan. Onkin ironista, että ympäristöministeriö mainitsee tavoitteeksi ”luoda kestävää hyvinvointia turvallisessa, osallisuutta edistäväsä ja moniarvoisessa yhteiskunnassa, jossa kaikki kantavat vastuuta ympäristöstä” samalla kuitenkin unohtaen, että osallistuminen ja vastuunkanto ympäristöasioissa jakaantuvat hyvin epätasaisesti naisten ja miesten kesken niin Suomessa kuin kansainvälisesti.

Vuosien 1997–2000 tasa-arvo-ohjelmassa oli oma kohtansa ympäristöasioille otsikon ”Ympäristö, yhdyskunnat ja liikenne” alla. Ohjelmassa todettiin, miten ympäristöministeriö oli 1990-luvulla tuottanut tietoa naisten, lasten ja nuorten näkemyksistä ympäristöpolitiikassa sekä alue- ja yhdyskuntasuunnittelussa. Ympäristöministeriö ja liikenneministeriö oli merkitty usean tasa-arvo-ohjelman hankkeen vastuuministeriöksi. Vuosien 2004–2007 tasa-arvo-ohjelmassa ympäristöä ei enää käsitelty, mutta tasa-arvon edistäminen alueellisessa kehityksessä oli oma asiakohtansa. Ohjelman mukaan ”(v)äestörakenteen alueellinen tasapainottaminen edellyttää työllistymismahdollisuuksia sekä miehille että naisille kaikilla alueilla. Erityisesti maaseudulla tarvitaan naisten työllisyysmahdollisuuksien lisäämistä. Alueiden kehittämisessä on tärkeää varmistaa naisten aktiivinen osallistuminen päätöksentekoon paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla.” Konkreettisia tavoitteita asetettiin tällä kertaa ainoastaan maa- ja metsätalousministeriölle: ohjelman mukaan ”(m)aa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla vuosien 2000–2006 rahastokauden kaikkien alueellisten maaseudun kehittämisohjelmien tavoitteena on, että syntyvistä työpaikoista 50 prosenttia kohdistuu naisille ja syntyvistä uusista yrityksistä 30–40 prosenttia on naisten perustamia.” Konkreettisten, numeeristen tavoitteiden asettaminen on positiivista. Kuitenkaan

³ Strategian keskeiset linjaukset antavat pohjaa hallitus- ja politiikkaohjelmien laadinnalle, Euroopan unionin uudistetun kestävä kehityksen strategian kansalliselle toimeenpanolle sekä osallistumiselle YK:n ja muihin kansainvälisiin ja alueellisiin kestävä kehityksen prosesseihin.

kyseisen tasa-arvo-ohjelman vuoden 2006 seurantaraportissa ei selvitetty, saavutettiin tavoitteet. Maa- ja metsätalousministeriön kahdesta maaseudun kehittämisohjelmia koskevasta selvityksestä, joista toinen koskee erityisesti naisia, toinen sukupuolineutraalisti nuoria⁴ käy kuitenkin ilmi, että tavoitteet jäivät monin osin saavuttamatta.

Nykyisessä tasa-arvo-ohjelmassa 2008–2011 ei ympäristöasioita käsitellä lainkaan, eikä ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö tai maa- ja metsätalousministeriö ole vastuussa mistään toimenpiteistä, jotka olisivat sukupuolispesifejä. Toisin sanoen voidaan todeta, että 2000-luvun lopun valitettava kehityssuuntaus Suomessa, tasa-arvo- ja ympäristöasioiden erkaantuminen toisistaan, näkyy yhtä lailla tasa-arvopolitiikan kuin ympäristöpolitiikan puolella. Trendi on erityisen valitettavaa aikana, jolloin ilmastonmuutos, energiantuotanto ja talouden kestävä kehitys ovat kaikkialla maailmassa suurimpia huolenaiheita.

Suomen hallituksen Peking +15 -raportin ympäristöä koskeva osuus on lohdutonta luettavaa; siihen on kopioitu Peking +10 -raportin kolme lausetta siitä, miten vuonna 2000 voimaan tullut uusi maankäyttö- ja rakennuslaki oli onnistunut esimerkki naisten osallistumisesta maankäyttöä säätelevään ja ympäristönsuojelua edistävään toimintaan. Sen sijaan Suomen tärkeimmistä viiteryhmästä, muista Pohjoismaista, Ruotsi selvitti Peking +15 raportissaan sekä oman kansallisen että Pohjoismaiden kestävä kehityksen strategian sukupuolilottuvuutta. Myös Islanti ja Tanska selvittivät hallituksen raporteissaan pohjoismaista yhteistyötä ympäristö- ja tasa-arvoasioissa. Molemmat maat mainitsivat muun muassa, että Pohjoismaiden tasa-arvoministerit Pohjoismaiden ministerineuvoston tuella päättivät toukokuussa 2008 keskittyä sukupuolten tasa-arvoon ja ilmastonmuutokseen. Helmikuussa 2009 puolestaan järjestettiin seuraava ministeritapaaminen, jossa luonnosteltiin aiheeseen liittyvät suositukset. Näillä tasa-arvoa käsittelevillä suositusluonnoksilla oli tarkoitus valmistautua uuden ilmastopöytäkirjan neuvotteluihin Kööpenhaminan joulukuuisessa ilmastokokouksessa.⁵

⁴ *EU-ohjelmat maaseudun naisten elinolosuhteiden tukena. Selvitys maaseudun kehittämisohjelmien tuloksista ja hyvistä käytännöistä.* (2005) ja *Tekeillä oppii. EU-osarahoitteiset maaseudun kehittämissankkeet nuorten elinolojen vahvistajina.* (2006).

⁵ Projekti esiteltiin YK:ssa, New Yorkissa maaliskuussa 2009 CSW:n istunnon yhteydessä.

Valitettavasti tieto tällaisesta yhteistyöstä ja sen tukemisesta loistaa Suomessa poissaolollaan siitakin huolimatta, että Kööpenhaminan neuvottelut ovat tätä raporttia kirjoittaessa parhaillaan käynnissä. Onneksi Suomella on kuitenkin yksi valopilkku, ulkoasiainministeriö, joka ajaa aktiivisesti sukupuolinäkökulmaa ja mainintaa tasa-arvosta uuteen ilmastopöytäkirjaan. Lisäksi ulkoasiainministeriö tuki rahallisesti naisten osallistumista kansallisiin delegaatioihin Kööpenhaminan kokoukseen. Joka tapauksessa on ironista, että Suomi valittiin viikkoa ennen kokouksen päättymistä COP15-kokouksessa ”viikon gender-sankariksi” (“Gender Champion of the Week”) Women for Gender Justice -verkoston toimesta. On nimittäin täysin riittämätöntä, jos Suomessa ympäristö- ja tasa-arvoasiat osataan yhdistää ainoastaan ulkopoliitikassa.

Vaatimukset

Naisten on oltava mukana kaikilla tasoilla kaikessa ympäristöä koskevassa poliittisessa päätöksenteossa, Suomessa niin valtion keskushallinnossa kuin alueellisella ja paikallisella tasolla.

Maailman luonnonvarojen hallinta, käyttö ja suojeluvastuu on jaettava oikeudenmukaisesti naisten ja miesten, köyhien ja rikkaiden kesken.

Hallituksen on otettava naiset aktiivisesti mukaan ilmastonmuutoksen torjumiseen ja kansallisen energiapolitiikan muotoiluun.

Hallituksen on tunnustettava sukupuolten tasa-arvo yhtenä kestävä kehityksen edellytyksenä.

Hallituksen kestävä kehityksen strategian tulee sisältää sukupuolen mukaan eriteltyä analyysiä ja toimenpiteitä.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelman tulee käsitellä ympäristö-, liikenne- sekä maa- ja metsätalouspolitiikkaa.

L. Tytöt

Tavoitteet

1. Poistaa kaikki tyttöihin kohdistuva syrjintä.
2. Poistaa tyttöihin kohdistuvat kielteiset asenteet ja käytännöt.
3. Edistää tyttöjen oikeuksia ja turvata ne, sekä lisätä tietoisuutta heidän tarpeistaan ja valmiuksistaan.
4. Poistaa tyttöjen syrjintä koulutuksesta sekä taitojen kehittämisestä ja harjoittamisesta.
5. Poistaa tyttöjen terveyteen ja ravitsemukseen liittyvä syrjintä.
6. Eliminoida lapsityövoimaan taloudellinen hyväksikäyttö ja suojella nuoria tyttöjä työpaikoilla.
7. Poistaa tyttöihin kohdistuva väkivalta.
8. Edistää tyttöjen tietoisuutta yhteiskunnallisesta, taloudellisesta ja poliittisesta elämästä sekä heidän osallistumistaan julkiseen elämään.
9. Vahvistaa perheen osuutta tyttöjen aseman parantamisessa.

Nuorten hyvinvointia on Suomessa seurattu kansainvälisesti katsoen poikkeuksellisen pitkään, yli 30 vuotta. Nuorten terveystapatutkimuksella, kouluterveyskyselyllä ja WHO:n koululaistutkimuksella pystytään systemaattisesti seuraamaan 12–16-vuotiaiden tyttöjen hyvinvoinnin kehitystä ja nähdään trendit. Suurin ongelma on kuitenkin se, että järjestelmät, joilla esiintyneisiin huolenaiheisiin reagoitaisiin riittävän tehokkaasti, puuttuvat. Viime aikoina ongelmia ovat olleet tyttöjen lisääntynyt päihteiden käyttö, syömishäiriöt ja psyykkinen pahaolo. Tietoja myös kerätään nykyajan näkökulmasta katsoen kapea-alaisesti. Kysyttäviin seikkoihin pitäisi lisätä sellaisia henkiseen hyvinvointiin liittyviä kysymyksiä kuten esimerkiksi yksinäisyys ja turvattomuus.

Media ja mainonta

Lapset ja nuoret elävät nykyään jatkuvassa median ja mainonnan viriketulvassa, jotka toimivat samalla merkittävänä vaikuttajina lapsen kasvuympäristössä. Median ja mainonnan yliseksualisoituminen vaikuttaa mitä todennäköisimmin sekä tyttöjen että poikien omaksumaan mies- ja naiskuvaan ja heidän itsetuntoonsa. Ympäristön paineen merkitys tulee esiin esimerkiksi pohjoismaisessa tutkimuksessa Nuoret, sukupuoli ja pornografia Pohjolassa. Tutkimuksessa tytöt kertoivat huonosta omakuvasta, joka syntyi vertailtaessa omaa vartaloa pornografisiin kuviin.

Myös pohjoismaisen Eriarvoinen lapsuus -tutkimusprojektin tulosten mukaan Suomessa tytöille on muita Pohjoismaita yleisempää tyytymättömyys omaan ulkonäköönsä.

Lapsiasiavaltuutettu on kiinnittänyt huomiota erityisesti iltapäivälehtien myyntijulisteiden sisältöön lapsinäkökulmasta. Lapsella on oikeus turvalliseen arkiympäristöön, jossa julkisella paikalla ei ole esillä lapsen kehitystasoon ja ikään nähden haitallista ja sopimatonta aineistoa. Iltapäivälehtien tulisi huomioida myyntijulisteiden laadinnassa journalismin tarpeiden ohella mainonnan kansainväliset eettiset periaatteet sekä lastensuojelun tarpeet. Journalismin eettistä säännöstöä olisi tarpeen tältä osin kehittää. Lisäksi iltapäivälehtien tulisi noudattaa mainonnan eettisiä ohjeita myyntijulisteissaan. Lapsiasiavaltuutettu on saattanut toiveensa iltapäivälehtien tietoon syksyllä 2005. Koulujen on yhteistyössä vanhempien kanssa huolehdittava siitä, että lapset saavat riittävät medialukutaidot, joiden avulla käsitellä muun muassa mainonnan viriketulvaa kriittisesti.

Terveys

Syömishäiriöt ovat tällä hetkellä selvästi yleisempiä naisilla ja tytöillä kuin pojilla ja miehillä. Syömishäiriöt puhkeavat usein joko varhaisnuoruudessa 12–14-vuotiaana tai varhaisaikuisuudessa 17–20-vuotiaana. Nykyään noin 2 % väestöstä kärsii vakavista syömishäiriöistä ja suurimmassa riskiryhmässä ovat 12–18 -vuotiaat tunnolliset ja kiltit tytöt. Syömishäiriö on vakava sairaus, josta selviämiseen tarvitaan usein ulkopuolista apua. Nuorten naisten syömishäiriöt ovat kasvussa, ja syömishäiriöiden hoidossa on valitettavasti suuria alueellisia eroja.

Vaikka alle 15-vuotiaiden lasten itsemurhat ovat hyvin harvinaisia, esimerkiksi vuonna 2005 *itsemurha* oli 15–24-vuotiaiden toiseksi yleisin kuolinsyy. 15–24-vuotiaat pojat tekevät enemmän itsemurhia kuin tytöt, mutta tyttöjen itsemurhien määrä on ollut viime vuosina nousussa. Ala-ikäisten (15–17-vuotiaat) osalta tyttöjen itsemurhien määrä oli vuonna 2005 ensimmäistä kertaa suurempi kuin poikien.¹ Suomalaisten 15–24-vuotiaiden tyttöjen itsemurhakuolleisuus on Kiinan jälkeen toiseksi yleisintä maailmassa WHO:n tilastoaineiston perusteella. Suomalaiset pojat ovat samassa vertailussa

¹ Tilastokeskuksen (2007) mukaan 12 tyttöä ja neljä poikaa teki itsemurhan.

WHO-aineiston perusteella viidentenä. Luvut kertovat nuorten henkisestä pahoinvoinnista, johon ei kyetä puuttumaan ajoissa.

Tyttöjen *päihteidenkäyttö* on kasvussa. Humalajuomisen laskusuunta on pysähtynyt 14–16-vuotiailla, mutta 18-vuotiaiden itsensä tosihumalaan juovien osuudet ovat koko 30-vuotisen tutkimusjakson korkeimmat, etenkin tyttöjen osalta. Raittiuden myönteinen kehitys pysähtyi kaikissa ikäryhmissä ja molemmilla sukupuolilla. Nuuskan ja itse käärittyjen savukkeiden käyttö on lisääntynyt kahden viime vuoden aikana ja vuosina 2007–2009 nuuskaa kokeilleiden osuudet 14-, 16- ja 18-vuotiaista pojista lisääntyivät. Päivittäin tupakoivista 14-vuotiaista pojista puolet ja samanikäisistä tytöistä kolmannes polttaa itse käärittyjä savukkeita.

Väkivalta

Lasten kokema väkivalta on tyypillisimmillään toisen lapsen tekemä teko omassa lähiympäristössä. Perheen aikuiset ovat tekijöinä joka kymmenennes tapauksessa.

Poliisille tehtyjen ilmoitusten perusteella väkivalta näyttäisi eriytyvän lapsen sukupuolen mukaan niin, että tyttöihin kohdistuu enemmän seksuaalista väkivaltaa kuin poikiin. Muun väkivallan kohdalla tilanne on päinvastainen, sillä poikiin kohdistuu muuta kuin seksuaalista väkivaltaa jonkin verran tyttöjä enemmän. Kyselyaineistojen valossa tyttöjen ja poikien väliset erot väkivallan kokemisessa näyttävät puolestaan kaksijakoisilta. Kun väkivaltaa tarkastellaan määrittämättä väkivallan tekijää, näyttää siltä, että pojat ilmoittavat kokevansa useammin väkivaltaa kuin tytöt. Tällöin kyse on pääasiassa muiden nuorten tekemästä väkivallasta. Jos taas kysytään vanhempien tekemästä väkivallasta, tytöistä jonkin verran poikia suurempi osa ilmoittaa kokeneensa sitä. Tytöt kokevat poikia useammin kuritusväkivaltaa, ja tutkimuksen mukaan kuritusväkivaltaa kokevat lapset myös näkevät kotonaan muuta väkivaltaa.

Lasten toisilleen tekemää väkivaltaa ja häirintää vähätellään ja ilmiöstä puhutaan epätarkalla termillä ”koulukiusaaminen”. Suomella onkin parannettavaa kouluväkivallan ja kouluissa tapahtuvan seksuaalisen häirinnän kitkemisessä. Koulujen turvallisuussuunnitelmiin ja järjestyssääntöihin tulee kirjata kaikenlaisen seksuaalisen ja sukupuoleen perustuvan väkivallan ja häirinnän kieltö. Tämä antaisi nykyistä tehokkaammat keinot puuttua kouluväkivaltaan. Myös tasa-arvolain soveltaminen, erityisesti tasa-arvosuunnittelun ja häirinnän

osalta, tulisi ulottaa peruskouluihin. Lapset ja nuoret täytyy saada mukaan tasa-arvosuunnitteluun. Heidän mukanaolonsa lisäisi väkivallan tiedostamista tasa-arvokysymyksenä ja sitouttaisi heitä toimimaan väkivallan ja häirinnän vähentämiseksi.

Lasten ja nuorten sähköisissä viestimissä kokema väkivalta on yksi uusi ja huolestuttava ilmiö. Asian tutkimiseen ja ilmiön ennaltaehkäisemiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Myös nuorten suosimien keskustelupalstojen ja verkkoyhteisöjen valvontaan on ohjattava tarpeeksi resursseja.

Poliisitilastojen mukaan tyttöjen väkivaltaisuus on kasvussa, mutta nuorisokyselyjen mukaan se on vähentynyt. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen (Optula) tutkimuksen mukaan ristiriitaiset tulokset saattavat selittyä muun muassa sillä, että nuoriin kohdistuva kontrolli on kiristymässä ja poliisin toiminta on tehostunut. Myös julkisuudessa käyty keskustelu nuorten naisten väkivaltaistumisesta voi herkistää ihmisiä ilmoittamaan tapauksista viranomaisille ja viranomaisia kirjaamaan ne. Samoin Optulan tutkimuksessa arvellaan myös, että tilastojen ristiriitaiset kehityssuunnat voivat kertoa nuorten jakautumisesta: suuri osa nuorista on entistä lainkuuliaisempia, mutta pieni osa tekee paljon rikoksia. Heidän joukossaan voi olla aikaisempaa enemmän myös tyttöjä. Näistä tytöistä tiedetään liian vähän, mutta Optulan tutkimuksessa arvellaan heidän taustoiltaan löytyvän todennäköisesti huono-osaisuutta ja muita sosiaalisia ongelmia.

Kansanterveyslaitoksen tutkimuksen mukaan tyttöjen väkivaltaisuus on usein erilaista kuin poikien, eikä heidän oireiluaan tunnisteta yhtä helposti. Käytöshäiriöistä kärsivillä tytöillä oireilu liittyy poikia useammin perheensisäisiin ongelmiin. Aggressiivisilla tytöillä on myös poikia useammin muita mielen-terveyshäiriöitä. Tyttöjen väkivaltaisuuden tunnistamiseen, hoitoon ja ennaltaehkäisyyn tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

Vuonna 2007 tehdyissä lapsen seksuaalisen hyväksikäytön rikosilmoituksissa uhreista 60 % oli 12–14-vuotiaita ja 25 % alle 8-vuotiaita. Uhreista 90 % oli tyttöjä. Puolessa tapauksista rikoksesta epäiltynä oli lapselle tuttu, perheen ulkopuolinen aikuinen, ja noin 10 prosentissa perheenjäsen. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksen mukaan hyväksikäytetty lapsi ilmoittaa rikoksesta vain harvoin itse (12 %). Lasten kanssa työskentelevien aikuisten valmiuksia tunnistaa ja puuttua lasten hyväksikäyttöön tulee lisätä. Ennaltaehkäisyssä tulee panostaa lasten ikätasoiseen seksuaalikasvatukseen ja toimintamalleihin

riskialttiissa tilanteissa (turvavidot). Lapsille on jo varhain opetettava, että heillä on täysi itsemääräämisoikeus omaan kehoonsa.

Maahanmuuttajatytöt

Maahanmuuttajatyttöjen erityskysymyksiin tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Maahamme on 1990-luvulta lähtien saapunut turvapaikanhakijoita ja pakolaisia maista, joiden perinteeseen kuuluu lasten *ympärileikkaus*. Useissa maahanmuuttajayhteisöissä on ryhmiä, jotka ympärileikkaavat sekä tyttö- että poikalapset. Tyttöjen sukuelinten silpominen on todettu Suomessa ehdottomasti kielletyksi, mutta sitä ei ole kriminalisoitu erikseen. Myös kunniamurha ja kunniaan liittyvä väkivalta ovat ilmiöitä, jotka ovat tulleet viranomaisten tietoon maahanmuuton kasvaessa. Kunniaan liittyvä väkivalta voi olla muoltoltaan henkistä tai fyysistä, ja yleensä se kohdistuu tyttöihin ja naisiin. Kunniaan liittyvän väkivallan esiintymisestä ja tunnistamisesta olisi saatava lisää tietoa. Tietoa olisi jaettava erityisesti maahanmuuttajanuorten kanssa työskenteleville (opettajat, terveydenhoitajat, kuraattorit, sosiaalityöntekijät) ja lasten tietoisuutta omista oikeuksistaan tulisi vahvistaa.

Myös lapsiin kohdistuva *rasismi* on ongelma, johon tulisi kiinnittää huomiota. Viime vuosina alle 15-vuotiaisiin kohdistuneiden epäiltyjen rasististen rikosten määrä on lisääntynyt. Vuonna 2006 noin 6 % epäillyistä rasistisista rikoksista kohdistui alle 15-vuotiaisiin, ja vuonna 2007 luku oli noussut lähes 10 prosenttiin. Teoista jopa 60 % oli pahoinpitelyjä. Ihmisoikeusliiton mukaan merkittävä osuus rasismista ei edes tule poliisin tietoon. Ilmoituskynnys pysyy korkeana niin kauan kuin yleinen suhtautuminen rasistisiin tekoihin on vähättelevä. Jokaiselle lapselle tulee turvata oikeus turvalliseen ja hyväksyvään elinympäristöön.

Vaatimukset

Nuorten hyvinvointia koskevien selvitysten, hankkeiden ja toimenpiteiden on oltava sukupuolisensitiivisiä.

Tutkimuksiin on otettava mukaan henkiseen hyvinvointiin liittyviä kysymyksiä, kuten yksinäisyys ja turvattomuus.

Hallituksen on reagoitava tutkimusten ja selvitysten tuloksiin ja kehitettävä järjestelmiä, joilla ongelmakohtiin reagoidaan nopeasti ja tehokkaasti.

Masennuksesta ja syömishäiriöistä kärsiville tytöille on taattava nopea hoitoon pääsy koko Suomen alueella.

Lasten ja nuorten mielenterveyspalveluihin on osoitettava enemmän resursseja ja palveluiden on oltava sukupuolisensitiivisiä.

Päihdevalistuksessa on huomioitava sukupuoli ja päihteidenkäytön syiden sukupuolierot.

Mainonnassa ja viestimien levittämässä naiskuvassa tulee huomioida kansainväliset eettiset periaatteet sekä lastensuojelun tarpeet.

Lasten ja nuorten medialukutaitoja on parannettava yhdessä opettajien ja vanhempien kanssa.

Tasa-arvolain soveltamisala tulee ulottaa peruskouluihin.

Seksuaalista väkivaltaa kokeneille tytöille tulee tarjota ryhmätoimintaa ja toiminnan on tapahduttava tiloissa, joihin heidän on ikänsä puolesta luonteva mennä.

Lasten kanssa työskentelevien aikuisten valmiuksia tunnistaa lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö tulee parantaa.

V Institutionaalinen kehitys

H. Institutionaaliset mekanismit naisten aseman edistämiseksi

Tavoitteet

1. Luoda tai vahvistaa kansallisia toimielimiä ja muita naisten aseman edistämisestä vastaavia toimielimiä.
2. Sisällyttää sukupuolinäkökulma lainsäädäntöön sekä julkishallinnon toimintaan, ohjelmiin ja hankkeisiin.
3. Tuottaa ja levittää sukupuolen mukaan eriteltyä tietoa suunnitteluun ja arvioinnin tarpeisiin.

Kansalliset tasa-arvoelimet

Pekingin toimintaohjelmassa todetaan, että lähes kaikkiin valtioihin on perustettu kansallisia toimielimiä, joiden tehtävänä on edistää naisten asemaa. Samalla kuitenkin huomautetaan osuvasti, että nämä elimet toimivat usein marginaalisessa asemassa kansallisessa hallinnossa ja että niiden toimintaa haittaavat monesti epäselvä toimivalta sekä henkilökunnan, koulutuksen, tarvittavien tietojen ja riittävien varojen puute. Myös poliittisen johdon tuki on vähäistä.

Suomessa uudistettiin vuonna 2001 tasa-arvopolitiikan organisaatio valtionhallinnossa jakamalla se kolmeen osaan: sosiaali- ja terveysministeriön alaiseen tasa-arvoyksikköön (TASY), oppositiopuolueidenkin edustajat käsittävään tasa-arvoasianneuvottelukuntaan (TANE) ja itsenäisen laillisuusvalvojan, tasa-arvovaltuutetun, toimistoon (TAS). Nykyisen suomalaisen tasa-arvopolitiikan organisaation voidaan näin katsoa rakentuvan vallan kolmijako-opin mallille: hallituksen tasa-arvopolitiikkaa ja -lainsäädäntöä valmistelee ja toteuttaa TASY, TANE on puolestaan parlamentaarinen neuvonantaja ja poliittisten aloitteiden tekijä, ja TAS valvoo riippumattomana tasa-arvolain toteutumista.¹ Myös tasa-arvopolitiikan edelläkävijämaissa Ruotsissa ja Norjassa on vastaavanlainen malli, joka on osoittautunut pohjoismaisessa vertailuvassa tutkimuksessa tehokkaimmaksi mahdolliseksi.

¹ Holli & Rantala 2010.

Suomessa hallitustason sukupuolten tasa-arvoon liittyvät toimet ja oikeudellinen sääntely ovat lisääntyneet erityisesti vuoden 1995 jälkeen, muun muassa Pekingin naisten maailmankonferenssin ja Euroopan unionin jäsenyyden myötä. Kansallinen tasa-arvopolitiikka onkin nykyään hyvin laaja-alainen ja poikkihallinnollinen kokonaisuus, ja sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi asetetaan kunnianhimoisia tavoitteita. Valitettavasti kansallisia mekanismeja vaivaa kuitenkin edelleen sama ongelma kuin viisi ja kymmenen vuotta sitten: voimavarojen vähäisyys suhteessa odotettuun toimintaan ja asetettuihin tavoitteisiin. On turha ajatella, että Suomessa kolmella tasa-arvoelimellä on yhteenlaskettuna riittävästi resursseja edistää naisten asemaa ja sukupuolten tasa-arvoa. Henkilöstöä on kaikissa vähän, ja esimerkiksi TASY:ssä tehdään töitä osin hyvin projektikohtaisesti määräaikaisissa työsuhteissa. TANE:ssa vakituksessa virassa on kaksi henkilöä: pääsihteeri ja hallinnollisia asioita hoitava osastosihteeri. Organisaatiouudistuksessa TANE oli häviöjä muutenkin voimavaroissa, sillä sen toimintamäärärahoja supistettiin huomattavasti.²

Virallisten tasa-arvoelinten toimissa ei myöskään huomioida naisten moninaisuutta ja alaryhmien erityiskysymyksiä – tämä puute tosin liittyy myös niukkoihin resursseihin.³ Esimerkiksi CEDAW-komitea esitti erikseen huolensa Suomen edellisen määräaikaisraportin käsittelyssä maahanmuuttaja-, romani-, saamelais- ja vammaisten naisten erityisongelmista. Komitea peräsi Suomelta vastaisuudessa enemmän tietoa ja tilastoja mainittujen naisryhmien asemasta sekä vaati Suomea ryhtymään heidän asemaansa parantaviin toimenpiteisiin. Myös seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien naisten asioiden tuntemus puuttuu valtionhallinnossa. Voidaankin ajatella, että virallinen tasa-arvopolitiikka edistää nykyisin vain joidenkin naisten (ja miesten) tasa-arvoa ja että naisten keskinäiset erot ja eriarvoisuus jäävät näkymättömiin.

Yksi, erityisesti hallituksen tasa-arvopolitiikkaa toteuttavan TASY:n, ongelma on se, että hallituksen tasa-arvotyö on hyvin lyhytjänteistä ja päätöksentekoa, erilaisista määräaikaisesta rahoituksesta riippuvista projekteista muodostuvaa. Koska hallitusohjelmien kulloisetkin tasa-arvokirjaukset sanelevat kunkin hallituskauden tasa-arvopolitiikan painopisteet ja toimivat ohjenuorana halli-

² Vuonna 2002 TANE:lla oli toimintamäärärahoja 140 000 euroa, mutta vuonna 2004 vain 80 000. Nyt rahoja on pikku hiljaa korotettu, viimeisin vuoden 2007 90 000 eurosta vuoden 2009 106 000 euroon.

³ Ks. lisää raportin luku III, alaluku 2. Naisten moninaisuuden unohtaminen.

tuksen tasa-arvo-ohjelmille, pitkän aikavälin strategiaa ei ole. Myös erilaisten, onnistuneidenkin, projektien toimivuus ja tulokset jäävät kyseenalaisiksi, jos projekteilla ei ole jatkuvuutta eikä saatua kokemusta päästä käyttämään hyväksi laajemmin. Tasa-arvoyksikön työtä vaikeuttaa myös se, ettei sillä ole kunnan keinoja puuttua muiden hallinnonalojen tasa-arvotoimiin. TASY voi ainoastaan kouluttaa virkamiehiä ja koordinoita poikkihallinnollisia hankkeita, mutta laiminlyöntitilanteissa se ei voi pakottaa ketään ryhtymään toimiin. Jopa omassa sijaintiministeriössään, sosiaali- ja terveysministeriössä, TASY:llä on yksikkötasoisena (eli ministeriön hierarkiassa alimpana mahdollisena yksikkönä, osana talous- ja suunnitteluosastoa) vaikeuksia vaikuttaa muiden osastojen ja yksikköjen toimintaan.

Myös tasa-arvovaltuutettu on huolestuttava esimerkki tehtävien ja resurssien kohtaamattomuudesta. Tasa-arvolakiin on toistuvasti otettu uusia, valtuutetun tehtäviä lisääviä säännöksiä ilman, että valtuutetun toimiston kapasiteettia olisi vastaavasti lisätty. 2000-luvun lain muutokset ovat lisänneet tasa-arvovaltuutetun edistämistehtäviä ja tasa-arvosuunnittelun valvontaa, ja syrjinnän kiellot on ulotettu koskemaan oppilaitoksia sekä syrjintää tavaroiden ja palvelujen alalla. Erityisesti vuoden 2005 lain kokonaisuudistus uusine tasa-arvosuunnitteluun liittyvine velvoitteineen uhkaa jäädä vain hyväksi aikomukseksi ilman käytännön toteutusta, jos kenelläkään ei ole aikaa valvoa uusien pykälien noudattamista.

Yksi avoin kysymys on tällä hetkellä tasa-arvolain mukaisten syrjinnän kieltojen valvonta suhteessa muuhun kiellettyyn syrjintään ja perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan.⁴ Esimerkiksi tasa-arvolain uudistuksen yhteydessä eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että sukupuolivähemmistöjen syrjintää ei mainita laissa kiellettyinä syrjintänä. Transihmisten syrjintäsuoja on laissa epäselvä ja heikko: se mainitaan ainoastaan tasa-arvolain perusteluosassa ja ainoastaan sukupuolen korjauksen osalta; siinä ei siis mainita esimerkiksi intersukupuolisia, transvestiittejä tai niitä transsukupuolisia, jotka eivät ole sukupuolen korjausprosessissa. Tasa-arvovaltuutetulla ei myöskään ole riittäviä resursseja sukupuolen moninaisuutta koskevan asiantuntemuksensa kasvattamiseen ja aktiiviseen valvontaan. Tiedottamisen puutteen takia sukupuolivähemmistöihin kuuluvat eivät myöskään osaa ottaa yhteyttä tasa-arvovaltuutettuun. Tasa-arvovaltuutetun

⁴ Ks. lisää raportin luku II Keskeisimmät muutokset.

oman tulkinnan mukaan kuitenkin niin kauan kun sukupuolivähemmistöille ei säädetä erikseen laissa syrjinnänsuojaa, valtuutettu valvoo sukupuoli-identiteettiä ja sukupuolen ilmaisuun perustuvan syrjinnän kieltoja. Yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista pohtinut toimikunta ehdottaa mietinnössään, että tasa-arvolaki avattaisiin ja siihen kirjattaisiin eksplisiittisesti sukupuoli-identiteettiä ja sukupuolen ilmaisuun perustuvan syrjinnän kielto.

Tasa-arvovaltuutetun asemaan vaikuttanee tulevaisuudessa myös EU:n tason kehityssuunta yhtenäistää syrjinnän vastaista lainsäädäntöä ja yhdistää lainvalvontaviranomaisia. Suomessakin oikeusministeriön työryhmä pohti vuonna 2008 yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain sekä lakeja valvovien vähemmistövaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun yhdistämistä. Vaikka yhdenvertaisuustoimikunta sittemmin luopui ajatuksesta, lienee selvää, että etenkin moniperusteisen syrjinnän⁵ saama huomio ylläpitää muutospaineita myös Suomessa. Toimikunta luovutti mietintönsä joulukuussa 2009, muttei ollut silloinkaan päässyt yksimielisyyteen muutoksista: ehdotukseen liitettiin viisi eriävää mielipidettä ja useita lausumia, eikä sitä pidetty valmiina hallituksen esityksenä, vaan valmistelua jatketaan oikeusministeriössä. Mietinnössä ehdotetaan muun muassa, että vähemmistövaltuutetun toimivaltaa laajennettaisiin koskemaan etnisen syrjinnän kieltä myös muita yhdenvertaisuuslaissa mainittuja ja kiellettyjä syrjintäperusteita. Myös yhdenvertaisuuslain noudattamista valvova syrjintälautakunta ja tasa-arvolain noudattamista valvova tasa-arvolautakunta ehdotetaan yhdistettäväksi yhdeksi yhdenvertaisuuslautakunnaksi. Tämä vaikuttaa varmasti myös sukupuoleen perustuvan syrjinnän suojaan. Lisäksi valtioneuvosto on esittänyt syksyllä 2009 uuden kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamisesta.

Seksuaaliseen suuntautumiseen kohdistuva syrjintä ei kuulu muiden viranomaisten kuin työsuojelupiirien valvontavastuulle, ja työsuojelupiireiltä puuttuu riittävä asiantuntemus ja resurssit seksuaaliseen suuntautumiseen liittyvän työsyryjinnän valvontaan ja ennaltaehkäisevään työhön. Työntekijöillä ei välttämättä ole riittävästi uskallusta tai edes tietoa mahdollisuudesta ottaa seksuaaliseen suuntautumiseen liittyvissä syrjintätapauksissa yhteyttä työsuojelupiiriin. Samoin oman työpaikan luottamushenkilöön yhteydenottamiseen voi

⁵ Moniperusteisella syrjinnällä tarkoitetaan tilannetta, jossa ihminen asetetaan muita huonompaan asemaan useamman henkilöön liittyvän ominaisuuden perusteella, esimerkiksi sukupuolen ja etnisen alkuperän perusteella.

olla korkea kynnyks. Lisäksi työsuojelupiirien valvontavastuu koskee tietenkin vain työelämää, ei esimerkiksi palveluja tai oppilaitoksia.

Yksi tasa-arvopolitiikan ongelma-kohta on kansalaisjärjestöjen vaikuttamismahdollisuudet hallituksen tasa-arvotöihin. Suomen hallituksen Peking +15 raportti antaa ymmärtää, että kansalaisjärjestöt olisivat tiiviissä yhteistyössä hallituksen kanssa ja yhdessä huolehtimassa Pekingin toimintaohjelman toteuttamisesta. Tämä oli kyllä alkuasetelma viisitoista vuotta sitten heti konferenssin jälkeen, muttei pidä enää paikkaansa. Suomen kaksi naisjärjestöjen kattojärjestöä, Naisjärjestöjen Keskusliitto ry. ja NYTKIS ry., ovat asiantuntijajäsenenä TANE:ssa, mutta sielläkään niillä ei ole varsinaisten jäsenten tapaan äänioikeutta neuvottelukunnan korkeimmassa päättävässä elimessä, TANE:n kokouksessa. Muuten näiden kahden kattojärjestön asema on saatu korjattua lailla järjestöjen valtion budjettiin korvamerkitystä määrärahasta; valtionavun kehittymistä on seurattava ja avustuksen määrä on sidottava indeksiin.

Toisaalta on positiivista, että nykyinen hallitus laatii eduskunnalle ensimmäisen tasa-arvopoliittiseen selonteon. Kansalaisjärjestöt pitävät todella tärkeänä, että eduskunta pääsisi vihdoon keskustelemaan sukupuolten tasa-arvon tilasta Suomessa ja tasa-arvopolitiikasta. Olisi ehdottoman tärkeää, että Pekingin toimintaohjelmaa pidetään esillä selontekoa käsitellessä, sillä toimintaohjelma auttaisi osaltaan eduskuntaa arvioimaan hallituksen toimia ja tasa-arvo-ohjelmaa sekä tekemään linjauksia tulevaisuuden suhteen.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tarkoittaa sitä, että kaikkien päätösten ja toimenpiteiden suunnittelussa, valmistelussa, toteutuksessa ja seurannassa huomioidaan erikseen naiset ja miehet. Julkisessa hallinnossa valtavirtaistamista voidaan pitää osana hyvää hallintoa. Parhaimmillaan se on tapa tehdä näkyväksi naisten ja miesten eri asema, jolloin sukupuolten tasa-arvon edistäminen on helpompaa. Toisaalta on tärkeää muistaa, ettei sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisella yksin saavuteta tasa-arvoa, vaan tarvitaan myös nais- ja mieserityisiä hankkeita ja toimenpiteitä. Suomessa hallitukset ovat yrittäneet valtavirtaistaa sukupuolinäkökulmaa koko 2000-luvun kaikille

hallinnonaloille.⁶ Pahimmillaan yritys on johtanut siihen, että valtavirtaistaminen on ymmärretty pintapuoliseksi maininnaksi sukupuolesta joka yhteydessä ja että on kuviteltu, ettei tämän jälkeen tarvitse tehdä mitään erityistä analyysiä ja sukupuolispesifejä toimenpiteitä.

Kolme edellistä tasa-arvo-ohjelmaa ovat kaikki toistaneet tavoitteissaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen valtionhallinnossa. Koulutusta virkamiehille ja ylimmälle johdolle on järjestetty toista vuosikymmentä – ilmeisen tuloksetta. Viimeisimmän, Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman kirjauksen, jonka mukaan ”sukupuolinäkökulma valtavirtaistetaan lainvalmistelussa, talousarvioprosessissa sekä muissa merkittävässä hankkeissa”, voi jopa tulkita valtavirtaistamisen alkuperäisen tavoitteen typistymiseksi: ihan kaikkea toimintaa ei enää tarvitsekaan huomioida, vain merkittävimmät.

Tasa-arvo-ohjelman 2008–2011 ensimmäisen seurantaraportin mukaan valtavirtaistamisen tavoite on toteutunut hyvin vaivallisesti. Kuvaavaa on, että lainsäädännön osalta vuonna 2008 annetuissa, yhteensä 236 hallituksen esityksessä ainoastaan 32:ssa (vajaat 14 %) oli mainintoja sukupuolinäkökulmasta tai sukupuolivaikutuksista.⁷ Lisäksi maininta ei vielä tarkoita syvempää analyysiä ja asian käsittelyä.

⁶ Vuosien 1997–2000 tasa-arvo-ohjelmassa käsiteltiin myös valtavirtaistamista, mutta silloin käytettiin vielä enemmän termiä läpäisyperiaate.

⁷ *Tasa-arvo-ohjelman seurantaraportti* 2009: 12.

Kirjallisuus

I Johdanto

- Euroopan unioni tasa-arvoa tekemässä.* (2009) TANE-julkaisu (2009) 13. Helsinki: tasa-arvoasiain neuvottelukunta, sosiaali- ja terveysministeriö.
- Pekingin julistus ja toimintaohjelma. YK:n neljäs maailmankonferenssi naisten aseman edistämiseksi Peking 4.-15.9.1995.* Ulkoasiainministeriön julkaisu (6/1996). Helsinki: ulkoasiainministeriö.
- Pietilä, Hilkka (2006): *Naiset ja YK. Vuosikymmenten menestystarina.* Helsinki: Suomen UNIFEM ry.
- Holli, Anne Maria (2002): ”Suomalaisen tasa-arvopolitiikan haasteet.” Teoksessa Holli, Anne Maria, Saarikoski, Terhi & Sana, Elina (toim.): *Tasa-arvopolitiikan haasteet.* Helsinki: WSOY, tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja sosiaali- ja terveysministeriö: 12–30.
- Holli, Anne Maria & Rantala, Marjo (2010): *Tasa-arvoviranomaisten institutionaalinen asema.* STM:n selvityksiä 2009:54. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Holli, Anne Maria; Saarikoski, Terhi & Sana, Elina (toim.) (2002): *Tasa-arvopolitiikan haasteet.* WSOY, tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja sosiaali- ja terveysministeriö.
- Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986.
- Laki tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta 610/1986.
- Räsänen, Leila (2002): ”Hallituksen tasa-arvopolitiikkaa tekemässä.” Teoksessa Holli, Anne Maria; Saarikoski, Terhi & Sana, Elina (toim.): *Tasa-arvopolitiikan haasteet.* Helsinki: WSOY, tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja sosiaali- ja terveysministeriö: 100–127.
- YK:n naisten asemaan liittyvät verkkosivut: <http://www.un.org/womenwatch>.

II Keskeisimmät muutokset

- Grönroos, Maria (2005): *Tasa-arvon tietopalvelu Suomeen. Informaatio- ja dokumentaatiotoiminnan selvityksen raportti.* Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuitioita 2005:13. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2004–2007.
- Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008–2011.
- Hallituksen tasa-arvo-ohjelman 2008–2011: Seurantaraportti syyskuu 2009.
- Huovinen, Johanna & Sinclair, Pamela (2010): Selvitys eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain toimivuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriö, tasa-arvoyksikkö.
- OMKM 2009:4. *Ehdotus uudeksi yhdenvertaisuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. Yhdenvertaisuustoimikunnan mietintö.* (2009) Oikeusministeriön komiteamietintö. Helsinki: oikeusministeriö.

- OMKM 2008:1. *Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistustarve ja -vaihtoehdot. Yhdenvertaisuustoimikunnan välimietintö.* (2008) Oikeusministeriön komiteamietintö. Helsinki: oikeusministeriö.
- Pekingistä Suomeen.* Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 1996. (1997) STM:n julkaisuja 1997:11, Tasa-arvotoimisto. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Tasa-arvotiedon keskuksen, Minnan verkkosivut: <http://www.minna.fi>.
- Tasa-arvovaltuutetun verkkosivut: <http://www.tasa-arvo.fi>.
- TyVL 6/2010 vp. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto selvityksestä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain toimivuudesta.
- Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle Suomen ihmisoikeuspolitiikasta 2009.* (2009) Ulkoasiainministeriön julkaisuja 7/2009. Helsinki: ulkoasiainministeriö.

III Suomen suurimmat puutteet

- Aaltonen, Milla; Joronen, Mikko & Villa, Susan (2009): *Syrjintä Suomessa 2008.* Helsinki: Ihmisoikeusliitto.
- Ahponen, Sanna & Paasikoski, Anne (2003): *Suunnitelmista tekoihin. Tasa-arvovaltuutetun selvitys tasa-arvosuunnittelusta työpaikoilla.* Tasa-arvojulkaisuja 2003:1. Helsinki: tasa-arvovaltuutetun toimisto, sosiaali- ja terveysministeriö.
- Compendium (1999): Model strategies and practical measures on the elimination of violence against women in the field of crime prevention and criminal justice.* International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, The Centre for International Crime Prevention, UN Office for Drug Control and Crime Prevention et. al.
- Discrimination in the European Union.* (2007) Special Eurobarometer. European Commission.
- Draft Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence.* (2009). CAHVIO (2009) 32 prov. Ad hoc Committee on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (CAHVIO). Strasbourg, 15 October 2009. Document prepared by the Directorate General of Human Rights Affairs.
- Ending violence against women. From words to action.* (2006). Study of the Secretary-General, United Nations.
- EU:n suuntaviivat naisiin kohdistuvan väkivallan ja kaikkien naisiin kohdistuvien syrjintämuotojen torjunnasta.* (2008). Asiakirja 16173/08.
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu asiassa Opuz v. Turkki (33401/02), tuomio annettu 9.6.2009.
- Euroopan parlamentin päätöslauselma 2004/2220(INI) *Preparatory Action – Standardization of national legislation on gender violence and violence against children* (2008).
- Haataja, Anita (2006): *Pohjoismainen ansaitsija-boivaajamalli – Ruotsin ja Suomen perhevaapajärjestelmän vertailu.* STM:n selvityksiä 2006:43. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Honkatukia, Päivi (2009): ”Naiset rikosten tekijöinä ja uhreina.” Teoksessa *Rikollisuustilanne 2008.* Optl:n tutkimuksia 247:233–249.

- Johansson, Edvard; Kellokumpu, Jenni & Napari Sami (2008): ”Sääntelyllä tasa-arvoon?” *Subdanne* 2008:1.
- Julkunen, Raija (2009): *Työelämän tasa-arvopolitiikka*. STM:n selvityksiä 2009:53. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Lammi-Taskula, Johanna; Salmi, Minna & Parrukoski, Sanna (2009): *Työ, perhe ja tasa-arvo*. STM:n selvityksiä 2009:55. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Lehti, Martti (2009): ”Naiset henkirikosten uhreina 2002–2007.” *Verkko katsauksia* 11/2009. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Lehti, Martti & Kivivuori, Janne (2009): ”Kuolemaan johtanut väkivalta.” Teoksessa *Rikollisuustilanne 2008*. Opt:n tutkimuksia 247: 15–49.
- Lehti, Martti & Kivivuori, Janne (2005): ”Kuolemaan johtanut väkivalta.” Teoksessa *Rikollisuustilanne 2004*. Opt:n tutkimuksia.
- Life of Women and Men in Europe* (2008). Eurostat.
- Melkas, Tuula & Lehto, Anna-Maija (2005): *Tasa-arvosuunnittelu julkisella sektorilla. Selvitys suunnitteluvaiheen toteutumisesta*. Tasa-arvovaltuutetun toimisto, Tasa-arvo julkaisuja 2005:3. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Nieminen, Tarja (2008): Tasa-arvobarometri 2008. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:24. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Näre, Sari & Ronkainen, Suvi (toim.) (2008): *Paljastettu intiimi. Sukupuolistuneen väkivallan dynamiikka*. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.
- OMTR 2009:11. *Pahoimpien rikosten läheisyydessä ja työpaikalla*. Oikeusministeriön työryhämietintöjä 2009:11. Helsinki: oikeusministeriö.
- Riski, Taina (2009): *Naisiin kohdistuva väkivalta ja tasa-arvopolitiikka*. STM:n selvityksiä 2009:50. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Ronkainen, Suvi (2008): ”Kenen ongelma väkivalta on? Suomalainen hyvinvointivaltio ja väkivallan toimijuus.” *Yhteiskuntapolitiikka* 73 (2008):4:388–401.
- Samapalkkaisuus, tasa-arvo ja uudet palkkausjärjestelmät (SATU) -hankkeen verkkosivut: <http://www.labour.fi/satu/>.
- Segregaatio ja sukupuolten väliset palkkaerot -hankkeen loppuraportti*. (2008). Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:26. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Suomen romanipoliittinen ohjelma. Työryhmän esitys*. (2009) Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:48. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Tukholman ohjelma vuosille 2010–2014: Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten*. Komission tiedonanto KOM 2009:262.
- Uosukainen Katja; Autio Hanna-Leena, & Leinonen Minna (2009): *Tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset Suomessa 2008*. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:11. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- UN Expert Group Meeting on Good practices in legislation on “harmful practices” against women. (2009). Addis Ababa, Ethiopia, 26 to 29 May 2009. Final report.
- UN Expert Group Meeting on Good practices in legislation on violence against women (2008). Vienna, Austria, 26 to 28 May 2008. Final report.
- Vaaka vaaterissa? Sukupuolten tasa-arvo Suomessa 2006*. (2007). Sukupuolten tasa-arvo 2007. Helsinki: Tilastokeskus.

YK:n pääsihteerin tietokanta naisiin kohdistuvasta väkivallasta:
<http://webapps01.un.org/vawdatabase/home.action>.
100 vuotta naisten ääniä ja toimintaa. 100 years of women's voices and action. (2006). Naisjärjestöjen Keskusliiton näyttelyesite.

IV Pekingin toimintaohjelma aihealueittain

A. Naiset ja köyhyys

Corner, Lorraine (2008): *Making the MDGs Work for All. Gender-Responsive, Rights-Based Approaches to the MDGs*. UNIFEM.

Forssén, Katja; Haataja, Anita & Hakovirta, Mia (toim.) (2009): *Yksinbuoltajuus Suomessa*. Helsinki: Väestöliitto.

Granfelt, Riitta (2004): ”Marginaalitarinoita – Asunnottomuuden, päihteiden ja rikosten kierre naisten ja miesten tulkitsemana.” Teoksessa Kuronen, Marjo; Granfelt, Riitta; Nyqvist, Leo & Petrelius, Päivi (2004): *Sukupuoli ja sosiaalityö*. Jyväskylä: PS-kustannus: 197–221.

Granfelt, Riitta (1998): *Kertomuksia naisten kodittomuudesta*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.

Heikkilä, Elli & Pikkarainen, Maria (2008): *Väestön ja työvoiman kansainvälistyminen nyt ja tulevaisuudessa*. Siirtolaisuustutkimuksia A 30. Turku: Siirtolaisuusinstituutti.

Hyvä budjetti. Tasa-arvoisen talousarvion käsikirja. (2006). Helsinki: Suomen UNIFEM.

Kansallinen sosiaalisen suojelun ja osallisuuden strategiaraportti vuosille 2008–2010. (2008) Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.

Lammi-Taskula, Johanna; Karvonen, Sakari & Ahlström, Salme (toim.) (2009). *Lapsiperheiden hyvinvointi*. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Naiset ja miehet Suomessa 2003, 2005 ja 2007. Helsinki: Tilastokeskus.

Naisyrittäjyyskeskuksen verkkosivut: <http://www.naisyrittajyyskeskus.fi/>.

Suomenkieliset YK:n vuosituhtavotteiden verkkosivut:
<http://www.vuosituhtavotteet.fi/>.

Tulonjakotilasto 1995–2007. Helsinki: Tilastokeskus.

B. Naisten kasvatusta ja koulutus

Früidu. Tyttöjen ja naisten ihmisoikeudet. Opetusmateriaali tyttöjen ja naisten oikeuksista Suomessa ja maailmalla. (2004). Kauhava: Amnestyn Suomen osasto, FinnWID, Ihmisoikeusliitto, Suomen YK-liitto, Tyttöjen talo, Unioni Naisasialiitto Suomessa.

Kuusi, Heli; Jakku-Sihvonen, Ritva & Koramo, Marika (2009): *Koulutus ja sukupuolten tasa-arvo*. STM:n selvityksiä 2009:52. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö

Lehtonen, Jukka (2003): *Seksuaalisuus ja sukupuoli koulussa. Näkökulmana heteronormatiivisuus ja ei-heteroseksuaalisten nuorten kertomukset*. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto.

”Moninaisuus ei mahdu kouluihin.” (2010). Lukijakysely. *Opettaja* Vuosikerta 105, Nro 3:14–19.

- Tuokko, Sanna (2009): Käsityön sukupuolirajat ja rajojen rikkojat. Käsityötieteen pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto.
- Ylitapio-Mäntylä, Outi (2009): *Lastentarhanopettajien jaettuina muisteluja sukupuolesta ja vallasta arjen käytännössä*. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.

C. Naiset ja terveys

- Aho, Kimmo & Hiltunen-Back, Eija (2007): ”Seksitautien esiintyvyys. Terveellistä seksiä.” 14.12.2007. Duodecimin Terveyskirjaston asiantuntija-artikkeli: <http://www.terveyskirjasto.fi>.
- Ammatit ja masennusperusteiset työkyvyttömyyseläkkeet – tutkimus. osa MASTO-hanketta.
- Kontula, Osmo & Meriläinen, Henna (2007): *Koulun seksuaalikasvatus 2000-luvun Suomessa. Väestötutkimuslaitos*. Katsauksia E 26/2007. Helsinki: Väestöliitto.
- Korhonen, Elina; Lipsanen, Laura & Yli-Räisänen, Heli (2009): *Seksuaali- ja sukupuoliterveyden edistäminen*. Väestötietosarja 18. Helsinki: Väestöliitto.
- Martelin, Tuija; Koskinen, Seppo & Lahelma, Eero (2005): ”Väestöryhmien väliset terveyserot. Suomalaisen terveys.” 18.7.2005. Duodecimin Terveyskirjaston asiantuntija-artikkeli: <http://www.terveyskirjasto.fi/>.
- McLeod, A. (2001): “Changing patterns of teenage pregnancy: population based study of small areas.” *British Medical Journal*. 323(7306):199–203.
- Mielenterveys- ja päihdesuunnitelma. Mieli 2009 – työryhmän ehdotukset mielenterveys- ja päihdetyön kehittämiseksi vuoteen 2015*. (2009). STM:n selvityksiä 2009:3. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Neuvonta- ja palveluverkosto ikääntyneiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi*. (2009). Ikäneuvo-työryhmän muistio, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:24. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Rainio, Susanna; Pere, Lasse; Lindfors, Pirjo; Lavikainen, Hanna; Saarni, Lea & Rimpelä, Arja (2009): *Nuorten terveystapatutkimus 2009*. Nuorten tupakkatuotteiden ja päihteiden käyttö 1977–2009. STM:n selvityksiä 2009:47. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Siukola, Reetta (2005): *Tasa-arvoa alkoholityöhön. Alkoholipolitiikan valtavirtaistamiselvitys*. STM:n selvityksiä 2005:24. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Raskaana olevien päihdeongelmaisten naisten hoidon varmistaminen*. Työryhmän raportti. (2009). STM:n selvityksiä 2009:4. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Ritamo, Maija; Pelkonen, Marjaana & Nikula, Minna (2010): *Seksuaali- ja lisääntymisterveyden edistäminen. Väliarviointi sosiaali- ja terveysministeriön toimintaohjelmasta vuosille 2007–2011*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Terveyttä, turvaa ja tasa-arvoa. Katsaus 2007–2010*. (2008). Helsinki 2008. STM:n julkaisu 2008:17. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.

D. Naisiin kohdistuva väkivalta

- Case Closed. Rape and Human Rights in the Nordic Countries*. (2008). Danish, Swedish, Finnish and Norwegian Sections of Amnesty International.

- Ellonen, Noora; Kivivuori, Janne & Kääriäinen, Juha (2007): *Lapset ja nuoret väkivallan uhreina*. Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 80.
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu asiassa M.C. v. Bulgaria, tuomio annettu 4.12.2003.
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu asiassa Opuz v. Turkki, tuomio annettu 9.6.2009.
- Humppi, Sanna-Mari (2009): *Lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö rikosilmoituksissa*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 82/2009.
- Honkatukia, Päivi (2009): ”Naiset rikosten tekijöinä ja uhreina.” Teoksessa *Rikollisuus tilanne 2008*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 247:233–249.
- Honkatukia, Päivi & Kainulainen, Heini (2009): ”Seksuaalirikokset.” Teoksessa *Rikollisuus tilanne 2008*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 247:81–88.
- Kainulainen, Heini (2004): *Raiskattu? Tutkimus raiskausten käsittelisestä rikosprosessissa*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 212. Tilastokeskus. Oikeus 2004:16.
- Kanerva, Janne (2009): *Selvitys seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevan rangaistussäännöksen soveltamisesta*. OM 16/49/2009. Oikeusministeriö.
- Kivivuori, Janne & Savolainen, Jukka (2003): ”Helsingin nuoret rikosten uhreina ja tekijöinä.” Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 204.
- Lappi-Seppälä, Tapio & Hinkkanen, Ville (2005). *Selvityksiä raiskausrangaistuksista ja rangaistuskäytännön yhtenäisyydestä*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 61.
- Lehti, Martti (2009): ”Naiset henkirikosten uhreina 2002–2007.” Verkkokatsauksia 11/2009. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Lehti, Martti & Kivivuori, Janne (2009): ”Kuolemaan johtanut väkivalta.” Teoksessa *Rikollisuus tilanne 2008*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 247:15–49.
- Lehti, Martti & Kivivuori, Janne (2005): *Kuolemaan johtanut väkivalta*. Teoksessa *Rikollisuus tilanne 2004*. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Niemi-Kiesiläinen, Johanna (2004): *Rikosprosessi ja parisuhdeväkivalta*. Helsinki: WSOY.
- OMTR 2009:11. *Paboinpityrikkos läheisyydessä ja työpaikalla*. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2009:11 (2009). Helsinki: oikeusministeriö.
- Piispa, Minna; Heiskanen, Markku; Kääriäinen, Juha & Sirén, Reino (2006): *Naisiin kohdistunut väkivalta 2005*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 225 ja YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti HEUNI. Publication series No. 51.
- Rikollisuus tilanne 2008. Rikollisuus ja seuraamusjärjestelmä tilastojen valossa*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 247.
- Roth, Venla (2010): *Defining human trafficking, identifying its victims : a study on the impact and future challenges of the international, European and Finnish legal responses to prostitution-related trafficking in human beings*. Turku: Turun yliopisto.

- Saarinen, Aino; Sverdljuk; Jana & Hägg, Kerstin (2008): *Russian Women as Immigrants in Norden: Finland, Norway, Sweden. Gender Perspectives in Everyday Life, Social Justice and Cultural Recognition and Citizenship and Participation*. RWN-tutkimusprojektin (2004–2007) loppuraportti.
- Thaimaalaisten naisten kotouttamisen ohjausryhmän loppuraportti 12.1.2010*. (2010). SM093:00/2008. Helsinki: sisäasiainministeriö.
- Tiilikainen, Marja (toim.) (2004): *Tyttöjen ja naisten ympärileikkaus Suomessa. Asiantuntijaryhmän suositukset sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstölle*. Helsinki: Ihmisoikeusliitto.
- Ulkomaalaislaki 301/2004.
- Wijma, Barbro; Schei Berit; Swahnberg Katarina & ym. (2003): "Emotional, physical and sexual abuse in patients visiting gynecology clinics: a Nordic cross-sectional study." *Lancet* 2003 (361), 9375: 2107–2113.

E. Naiset ja aseelliset konfliktit

- Suomen 1325-verkoston verkkosivut: www.1325.fi.
- YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 (2000) "Naiset, rauha ja turvallisuus". Suomen kansallinen toimintaohjelma 2008–2011. Ulkoasiainministeriön julkaisu 9/2008. Helsinki: ulkoasiainministeriö.

F. Naiset ja talous

- Ahponen, Sanna & Paasikoski, Anne (2003): *Suunnitelmista tekoihin. Tasa-arvovaltuutetun selvitys tasa-arvosuunnittelusta työpaikoilla*. Tasa-arvovaltuutetun toimisto, Tasa-arvojulkaisu 2003:1. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Eloranta, Mia (toim.) (2008): *Sosiaali- ja terveysministeriön perheväpääkampanja 2007-2008. Loppuraportti*. STM:n selvityksiä 2008:22. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Haataja, Anita (2009): "Fathers' use of paternity and parental leave in the Nordic countries." Online working papers 2/2009. Helsinki: The Social Insurance Institution of Finland (Kela)
- Haataja, Anita (2006): *Pohjoismainen ansaitsija-boivaajamalli – Ruotsin ja Suomen perheväpääjärjestelmän vertailu*. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:43. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Johansson, Edvard; Kellokumpu, Jenni & Napari Sami (2008): "Sääntelyllä tasa-arvoon?" *Subdanne* 2008:1.
- Julkunen, Raija (2009): *Työelämän tasa-arvopolitiikka*. STM:n selvityksiä 2009:53. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Melkas, Tuula & Lehto, Anna-Maija (2005): *Tasa-arvosuunnittelu julkisella sektorilla. Selvitys suunnitteluvaiheen toteutumisesta*. Tasa-arvovaltuutetun toimisto, Tasa-arvojulkaisu 2005:3. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Samapalkkaisuus, tasa-arvo ja uudet palkkausjärjestelmät (SATU) -hankkeen verkkosivut: <http://www.labour.fi/satu/>.

- Segregaatio ja sukupuolten väliset palkkaerot -hankkeen loppuraportti.* (2008). Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:26. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Uosukainen Katja; Autio Hanna-Leena, & Leinonen Minna (2009): *Tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset Suomessa 2008.* Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:11. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Uosukainen, Katja; Autio, Hanna-Leena; Leinonen, Minna & Syrjä, Sannu: (2010): *Työpaikan tasa-arvosuunnitelma ja palkkakartoitus. Tutkimus suunnitteluvaiheen toteutumisesta sekä suunnitelmien ja kartoitusten laadusta.* Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:7. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Vaaka vaaterissa? Sukupuolten tasa-arvo Suomessa 2006.* (2007). Sukupuolten tasa-arvo 2007. Helsinki: Tilastokeskus.

G. Naiset vallankäytössä ja päätöksenteossa

- Hart, Linda; Holli, Anne & Kovalainen, Anne: (2009): ”Gender and Power in Politics and Business in Finland.” Verkkojulkaisuna teoksessa *Kön och makt i Norden.* Hankkeen loppuraportti, TemaNord-sarja, Pohjoismaiden ministerineuvosto.
- Holli, Anne Maria & Saari, Milja (2008): *Sukupuoli eduskunnan asiantuntijakuulemisissa.* TANE-julkaisuja (2009) 11. Helsinki: tasa-arvoasianneuvottelukunta.
- Kortelainen, Anna (2007): *Varhaiset johtotähdet. Suomen ensimmäisiä johtajanaisia.* EVA Raportti. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Pohls, Maritta (2009): ”Monikertaista näkymättömyyttä: valtionhallinnon virkanaiset tutkimuksessa.” Mitä virkaa? Naisia valtionhallinnossa -seminaari. 3.10.2009. Helsingin yliopisto, Helsinki.
- Salo, Irmeli & Bläfield, Ville (2007): *Naiset huipulle! Johtaja sukupuolesta riippumatta.* EVA raportti. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Vallan tasa-arvoa. Naiset ja miehet päätöksenteossa.* (2009). Sukupuolten tasa-arvo 2009. Helsinki: Tilastokeskus.

I. Naiset ja ihmisoikeudet

- Aaltonen, Milla; Joronen, Mikko & Villa, Susan (2009): *Syrjintä Suomessa 2008.* Helsinki: Ihmisoikeusliitto.
- Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986.
- OMKM 2008:1. *Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistustarve ja vaihtoehdot. Yhdenvertaisuustoimikunnan välimietintö.* Oikeusministeriön komiteamietintö., Helsinki: oikeusministeriö.
- Schöpp-Schilling, Hanna Beate & Flinterman, Cees (2007): *The Circle of Empowerment. Twenty-five Years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women.* New York: The Feminist Press.
- Tasa-arvolaki 20 vuotta.* (2006). Helsinki: tasa-arvovaltuutetun toimisto, sosiaali- ja terveysministeriö.
- Tasa-arvolaki 2005.* (2009). Helsinki: tasa-arvoyksikkö ja tasa-arvovaltuutettu, sosiaali- ja terveysministeriö.

Tasa-arvovaltuutetun verkkosivut: <http://www.tasa-arvo.fi>.
Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle Suomen ihmisoikeuspolitiikasta 2009. Ulkoasiainministeriön julkaisu 7/2009. Helsinki: ulkoasiainministeriö, 2009.

J. Naiset ja tiedotusvälineet
Naistoimittajat ry:n verkkosivut: www.naistoimittajat.fi

K. Naiset ja ympäristö
EU-ohjelmat maaseudun naisten elinolosuhteiden tukena. Selvitys maaseudun kehittämishankkeiden tuloksista ja hyvistä käytännöistä. (2005). MMM julkaisu 2/2005. Helsinki: maa- ja metsätalousministeriö.
”Focus: Climate Change.” *NIKK Magazin* Nro. 2 (2009):7–33.
Gender and Climate Change (2009). Julkaisunumero 2009:765. Kööpenhamina: Pohjoismaiden ministerineuvosto.
Ilmastonmuutosta koskeva YK:n puitesopimus, UNFCCC 61/1994.
Johannesburgin kestävä kehityksen toimintaohjelman toimeenpano Suomessa. Tilannekatsaus maaliskuussa 2005: toteutuneet tavoitteet ja tulevaisuuden haasteet. (2005). YM:n katsaukset. Helsinki: ympäristöministeriö.
Kansallinen kestävä kehityksen kokonaisarviointi 2009 (2009). Ympäristöministeriö.
Kestävä kehityksen kansallinen kokonaisarvio (2003). YM:n julkaisu, Suomen ympäristö 623. Helsinki: ympäristöministeriö.
Kohti kestäviä valintoja. Kansallisesti ja globaalisti kestävä Suomi. Kansallinen kestävä kehityksen strategia. (2006). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2006. Helsinki: valtioneuvoston kanslia.
Kohti muuttuvaa maailmaa – Naiset, väestö ja ilmasto. Tiivistelmä YK:n väestörabaston vuosiraportista State of the World Population 2009. Helsinki: Väestöliitto.
Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999.
Tekemällä oppii. EU-osarahoitteiset maaseudun kehittämissankkeet nuorten elinolojen vahvistajina. (2006). MMM 9/2006. Helsinki: maa- ja metsätalousministeriö.
Valtioneuvoston tulevaisuuspoliittinen selonteko ilmasto- ja energiapolitiikasta: kohti vähäpäästöistä Suomea. (2009). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 28/2009. Helsinki: valtioneuvosto.

L. Tytöt
Because I Am a Girl. The state of the world's girls 2009. (2009). Girls in the global economy: adding it all up. Plan International.
Brusila, Pirkko; Hyvärinen, Salla; Kallio, Maaret; Porras, Kirsi & Sandberg, Tarja (2009): *Eikö se kuulu kenellekään? Robkene kohdata seksuaalisesti kaltoinkohdeltu nuori*. Helsinki: Väestöliitto.
Ellonen, Noora (2008): *Lasten ja nuorten väkivaltakokemukset. Tutkimus peruskoulun 6. ja 9. luokan oppilaiden kokemasta väkivallasta*. Poliisiammattikorkeakoulu.
Früdu. Tyttöjen ja naisten ihmisoikeudet. Opetusmateriaali tyttöjen ja naisten oikeuksista Suomessa ja maailmalla. (2004). Kauhava: Amnestyn Suomen osasto, FinnWID,

- Ihmisoikeusliitto, Suomen YK-liitto, Tyttöjen talo, Unioni Naisasialiitto Suomessa.
- Honkatukia, Päivi (2007): ”Naiset rikoksentekeijöinä ja uhreina.” Teoksessa *Rikollisuus tilanne 2006*. Rikollisuus ja seuraamusjärjestelmä tilastojen valossa, OPTL:n julkaisu 229. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: 205–224.
- Maahanmuuttaja- ja turvapaikanhakijalasten katoamiset. Opas viranomaisten yhteistyöstä lasten katoamisissa ja näihin liittyneissä ilmiöissä.* (2006). Työhallinnon julkaisu 2006. Helsinki: työ- ja elinkeinoministeriö.
- Myllyniemi, Sami (toim.) (2009): *Taidekohtia. Nuorisobarometri 2009*. Nuorisotutkimusverkosto/ Nuorisotutkimusseura, julkaisu 97, Nuorisosaian neuvottelukunta, julkaisu 41. Helsinki: opetusministeriö.
- von der Pahlen, Bettina; Lepistö, Jaana & Marttunen, Mauri (2008): *Nuoret, päihteet ja väkivalta*. Kansanterveyslaitoksen julkaisu C 4/2008.
- Rainio, Susanna; Pere, Lasse; Lindfors, Pirjo; Lavikainen, Hanna; Saarni, Lea & Rimpelä, Arja (2009): *Nuorten terveystapatutkimus 2009. Nuorten tupakkatuotteiden ja päihteiden käyttö 1977–2009*. Tampereen yliopisto, terveystieteen laitos. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:47. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Sørensen, Anette Dina & Knudsen, Susanne V. (2007): *Nuoret, sukupuoli ja pornografia Pohjolassa. Loppuraportti*. Julkaisunumero 2007:712. Kööpenhamina: Pohjoismaiden ministerineuvosto.
- Varanka, Jouni & Seligson, Anna (2007): *Sukupuoli ja nuoret – eväitä käytännön työhön. Konferenssiraportti*. Julkaisunumero 2007:737. Kööpenhamina: Pohjoismaiden ministerineuvosto.
- Syömishäiriöliiton (SYLI) ry:n verkkosivut:
<http://www.syomishairioliitto.fi/syomishairiot>.
- Tyttöihin kohdistuva kouluväkivalta estettävä.* Amnestyn Joku raja! -tiedotteet 2008.
- Tyttöjen talon verkkosivut: <http://www.tyttojentalo.fi>.

V Institutionaalinen kehitys

- Saari, Milja (2006): ”Yksijalkainen tuoli – sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomessa.” Teoksessa Moring, Anna (toim.): *Sukupuolen politiikka – naisten äänioikeuden 100 vuotta Suomessa*. Otava, Helsinki, 109–117.
- Sukupuolivaikutusten arvioiminen lainsäädäntöbankkeissa (Suvaopas)* (2007). STM:n julkaisu ja 2007:25. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.