

Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita (luonnos)

Sosiaali- ja terveysministeriön opas
sukupuolivaikutusten arvioimiseksi
lainsäädäntöhankkeissa (suvaopas)

Sosiaali- ja terveysministeriö
Helsinki 2003

Sisältö

1. Valtavirtaistaminen sosiaali- ja terveysministeriössä	1
2. Oppaan tarkoitus	2
3. Sukupuolivaikutusten arviointi lainvalmistelussa	2
3.1 Mitä ja miksi arvioidaan	2
3.2 Selvitys sukupuolivaikutusten arvioinnin tarpeesta	2
4. Päätös arvioinnin suorittamisesta	4
5. Arviointisuunnitelma ja TAO:n lausunto	4
6. Arvioinnin toteuttaminen ja arviointiperusteet	4
6.1 Arvioinnin toteuttaminen.....	4
6.2 Arviointiperusteet	5
7. Arvioinnin tulokset ja niiden huomioonottaminen.....	11
8. Valtavirtaistamisen vastuuhenkilöt TASY:ssä.....	11
Liite 1: Normikokoelma	12

Sosiaali- ja terveysministeriön opas sukupuolivaikutusten arvioimiseksi lainsäädäntöhankkeissa (suvaopas)

Tavoitteet ja soveltamisala

1. Valtavirtaistaminen sosiaali- ja terveysministeriössä

Pilottihanke

Naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön tehtäviin kahdessa mielessä: hallituksen tasa-arvopolitiikka erityisenä politiikka-alueena on ministeriön tehtävä, minkä lisäksi ministeriölle, kuten jokaiselle viranomaiselle, kuuluu sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen viranomaisen omassa toiminnassa.

Jokaiselle viranomaiselle kuuluvan tehtävän toteuttamista ja ohjeistamista varten sosiaali- ja terveysministeriössä kehitetään pilottihankkeena valtavirtaistamisen strategiaa. Kokemuksia hyödynnetään, kun valtavirtaistamista ryhdytään soveltamaan laajemmin julkishallinnossa. Valtavirtaistamisella tarkoitetaan niitä hallinto- ja toimintatapoja, joilla tuetaan tasa-arvon edistämistä osana ministeriön ja viranomaisen toimintaa.

Valtavirtaistamisohje

Sosiaali- ja terveysministeriö on 18.6.2002 antanut ohjeen ”Naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla”. Ohjeesta käytetään nimitystä valtavirtaistamisohje.

Valtavirtaistamisen soveltamisala

Sosiaali- ja terveysministeriön valtavirtaistamisohjetta sovelletaan lainsäädännön valmisteluun, erilaisiin ohjelmiin ja hankkeisiin sekä henkilöstöpolitiikkaan. Valtavirtaistaminen otetaan huomioon myös tulossopimuksissa, joita ministeriön ja sen alaisten virastojen ja laitosten välillä solmitaan. Tätä suvaopasta sovelletaan STM:n hallinnonalan lainsäädäntöä valmisteltaessa. Muut soveltamisalat ohjeistetaan myöhemmin.

Vastuu- ja tehtäväjako

Vastuu sukupuolivaikutusten arvioimisesta jakautuu samalla tavalla kuin vastuu lainsäädäntöhankkeista muutoinkin. Ministeriön johdolla on ylin vastuu. Osastopäälliköt vastaavat siitä, että selvitys sukupuolivaikutusten arviointitarpeesta tehdään kaikista hankkeista. Varsinainen sukupuolivaikutusten arviointi tehdään silloin, kun se todetaan tarpeelliseksi. Lainvalmistelijat huolehtivat sukupuolivaikutusten arvioimisesta osana lainvalmistelua siten kuin tulosityksikössä asiasta sovitaan. Erityiskysymyksissä voidaan tarpeen mukaan käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita ja teettää selvityksiä.

TASY seuraa valtavirtaistamispäätöksen toimeenpanoa yhteistyössä muun ministeriön kanssa. TASY:n tehtäviin kuuluvat neuvonta, tukeminen ja ohjaus. Esitysten valmistelijat voivat kääntyä TASY:n puoleen kaikissa valmisteluvaiheissa. TASY pyrkii mahdollisuuksiensa mukaan tukemaan arviointia, mutta varsinainen työ kuuluu lainvalmistelijoille. TASY avustaa tarvittaessa koulutuksen järjestämisessä.

2. Oppaan tarkoitus

Tämä opas on vaatimaton yritys avata sukupuolinäkökulma lainvalmistelussa.

Tästä työstä ei ole juurikaan kokemuksia. Erityisen vaikeata on ollut kuvata lyhyesti sitä, minkälaiset asiat eri elämänalueilla, kohdassa 6, ovat tasa-arvonäkökulmasta tärkeitä, kun jokainen näistä on iso ja monisyinen asiakokonaisuus. Toivomme, että kuvaukset kuitenkin auttavat pääsemään alkuun. Liitteeseen 1. on kerätty tasa-arvoon liittyvää normistoa.

3. Sukupuolivaikutusten arviointi lainvalmistelussa

3.1 Mitä ja miksi arvioidaan

Hallituksen esityksen laatimisoheiden yleisperusteluissa todetaan, että "erityisesti tulee selvittää esityksen vaikutukset". Esityksen vaikutukset on laatimisoheissa jaettu neljään ryhmään: taloudelliset vaikutukset, organisaatio- ja henkilöstövaikutukset, ympäristövaikutukset sekä vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan. Sukupuolivaikutusten arviointi liittyy erityisesti näistä kohdista viimeiseen, kansalaisryhmiin. Myös ympäristövaikutusten arviointiin liittyy sitä koskevan lain mukaan (468/94) sosiaalisten vaikutusten arviointi.

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

Voidaan tavallaan sanoa, että sukupuolivaikutusten arviointi lainvalmistelussa merkitsee myös sitä, että pyritään etukäteen selvittämään lain vaikutukset naisiin/miehiin, jotta lakia sovellettaessa ei aiheutettaisi välillisesti syrjiviä sukupuolivaikutuksia.

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

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

3.2 Selvitys sukupuolivaikutusten arvioinnin tarpeesta

Kaikista alkavista lainsäädäntöhankkeista selvitetään arviointipäätöstä varten sukupuolivaikutusten arvioinnin tarve. Lähtökohtana on selvittää, onko alueella, jota lainvalmisteluhanke koskee, merkittäviä eroja eri sukupuolten välillä.

Tarkoitus on, että sukupuolirelevanssi voidaan tunnistaa joutuisasti ja suhteellisen vähällä lisätyöllä. Selvityksen tuloksena esitetään osastopäälliköille valmisteilla olevan lain sukupuolivaikutusten arvioimista tai arvioimatta jättämistä. Esitys on perusteltava kirjallisesti. Selvityksellä on merkitystä asetettaessa työryhmää, merkittäessä lakihanketta hankerekisteriin,

annettaessa päätöstä tiedoksi talous- ja suunnitteluosastolle (TAO) ja laadittaessa hallituksen esitystä.

Sukupuolivaikutusten arviointitarvetta voidaan selvittää apukysymyksillä, joista yksi tavallimmin käytetyistä on:

- Kohdistuuko hanke ihmisryhmiin?

Jos kohdistuu, sukupuolivaikutuksia mahdollisesti on. EU:n komissio suosittelee ensimmäiseksi arviointikysymykseksi seuraavaa:

- Mitkä ovat naisten ja miesten väliset erot kyseisellä alalla?

TASY:n käsityksen mukaan tasa-arvon kannalta olennaisimmat erot ilmenevät seuraavilla alueilla, jolloin voidaan kysyä, kohdistuuko lainsäädäntöhanke alueille, joilla naisten ja miesten välillä on merkittäviä eroja

- taloudellisessa asemassa
- mahdollisuuksissa toteuttaa vanhemmuutta ja yhdistää työ- ja perhe-elämä
- koulutuksessa ja ammatillisessa kehityksessä
- työmahdollisuuksissa, työllisyydessä, ammatillisessa ja urakehityksessä
- yhteiskunnallisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien toteutumisessa
- terveydessä ja sairastavuudessa sekä niihin liittyvien palvelujen tarpeessa
- turvallisuudessa ja väkivallan uhatta
- yhteiskunnallisen osallisuuden turvaamisessa
- ajankäytössä, harrastuksissa ja virkistyksen tarpeessa sekä
- muilla alueilla, joilla on merkitystä tasa-arvon edistämiseksi.

Kun merkittäviä eroja ilmeisesti ei ole ...

Jos vastaukset edellisiin kysymyksiin ovat kielteisiä, ei sukupuolivaikutuksia ilmeisesti ole. Sukupuolivaikutuksia sen enempää kuin mahdollisuuksia edistää sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista ei silloin tarvitse enempää selvittää. Tämä on hyvä todeta asian seuraavissa valmisteluvaiheissa, esimerkiksi työryhmän asettamiskirjeen perusteluissa tai lakiesityksen perusteluissa.

Kun merkittäviä eroja mahdollisesti on ...

Mikäli edellä esitettyihin kysymyksiin saadaan myönteisiä vastauksia, on mahdollista, että hankkeella on sukupuolivaikutuksia. Tällöin lainvalmisteluhankkeessa on suoritettava sukupuolivaikutusten arviointi. Kun lakihankkeen kohdealueella esiintyy sekä sukupuolieroja että sukupuolten eriarvoisuutta, on syytä selvittää, voidaanko lailla edistää sukupuolten tasa-arvoa.

4. Päätös arvioinnin suorittamisesta

Valtavirtaistamisohjeessa on esitetty tyypillisimmät tavat, joilla lainvalmistelu-hankkeet käynnistyvät sosiaali- ja terveysministeriössä. Olennaista on, että, valmisteltiinpa lakihanke millä tavalla tahansa, kysymys sukupuolivaikutusten arvioimisesta ja tasa-arvon edistämisestä otetaan esille hankkeen valmistelua koskevassa päätöksenteossa ja että johtopäätökset kirjataan asianmukaisesti.

Kun lainvalmistelua varten asetetaan työryhmä, hankeryhmä, toimikunta tai vastaava, sukupuolivaikutusten arvioiminen ja mahdollinen resurssitarve sisällytetään toimeksiantoon. On myös mietittävä ko. työryhmän kokoonpanoa, jotta mukana on tarvittava asiantuntemus.

Kun lainvalmistelu suoritetaan ilman työryhmän tai vastaavan asettamista, selvitetään sukupuolivaikutusten arvioimisen tarve viimeistään silloin, kun hanke merkitään hankerekisteriin. Arvioinnin suorittamisesta tai suorittamatta jättämisestä päättää ko. osaston osastopäällikkö.

Arviointia koskeva päätös merkitään hankerekisteriin ja annetaan tiedoksi talous- ja suunnitteleluosastolle. Hankerekisterilomakkeita tarkistetaan tältä osin.

5. Arviointisuunnitelma ja TAO:n lausunto

Mikäli sukupuolivaikutukset arvioidaan merkittäviksi ja/tai arvioinnin suorittamiseen tarvitaan lisäresursseja, laaditaan arviointisuunnitelma. Arviointisuunnitelman tarkoituksena on tukea arviointiprosessia ja varmistaa sille riittävät resurssit. Suunnitelma koskee muun muassa arvioinnin kohteen määrittelyä ja arviointikysymyksiä, asiantuntemuksen hankkimista, resurssitarvetta, arvioinnin toteuttamista ja raportointia sekä tulosten huomioon ottamista.

Arviointisuunnitelmasta pyydetään TAO:n lausunto.

6. Arvioinnin toteuttaminen ja arviointiperusteet

6.1 Arvioinnin toteuttaminen

Arvioinnin toteuttamisen vaiheet ovat tietojen hankkiminen, analyysi ja johtopäätösten tekeminen. Tulokset raportoidaan osana lainvalmisteluhanketta. Taustamateriaalina käytetään tilastoja ja tutkimuksia sekä kotimaista ja kansainvälistä oikeuskäytäntöä ja tasa-arvonormistoa. Valmistelussa voidaan käyttää ulkopuolista asiantuntemusta, hankkia asiantuntijalausuntoja, kuulla asiantuntijoita tai pyytää erillisiä selvityksiä, mihin varaudutaan hankkeen budjetissa.

Lakiesityksen vaikutuksia arvioidaan tavoitteiden, sisällön, keinojen ja ennakoitujen tulosten perusteella: missä suhteessa odotetut tulokset ja vaikutukset pienentävät naisten ja miesten välisiä eroja, poistavat esteitä ja edistävät sukupuolten välistä tasa-arvoa? Kun lakiesityksen tavoitteita arvioidaan naisten ja miesten tasa-arvon kannalta, apuna voidaan käyttää seuraavia kysymyksiä:

Voidaanko valmisteilla olevalla lailla poistaa tasa-arvon esteitä? Edistääkö se miesten ja naisten välistä tasa-arvoa

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

6.2 Arviointiperusteet

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

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

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

Tämän ohjeen sivulla 3 lueteltiin yhdeksän elämänaluetta, joilla tutkimusten perusteella tiedetään olevan eroja ja eriarvoisuutta naisten ja miesten välillä. Mitkä näistä kulloinkin ovat tasa-arvon kannalta keskeisiä, joudutaan jokaisessa hankkeessa tarkkaan pohtimaan. Seuraavassa on lyhyesti pyritty tiivistämään joitakin niistä asioista, joihin saattaa olla hyvä kiinnittää huomiota lakihankkeen sukupuolirelevanssia tai sukupuolivaikutuksia arvioitaessa. Lisäksi on koottu näitä alueita koskevia tärkeimpiä normeja sekä tietoja eroista naisten ja miesten välillä. Lista ei ole kattava.

Taloudellinen asema

Naisten ja miesten taloudellista itsenäisyyttä pidetään yhtenä tasa-arvon kulmakivenä. Perustuslaissa, tasa-arvolaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa on säädetty samapalkkaisuuden edistämistavoitteista. Samapalkkaisuus on myös EU:n tasa-arvopolitiikan ydin. Tämä periaate kirjattiin jo perustamissopimuksen 119 artiklaan sekä muun muassa vuonna 1975 samapalkkadirektiiviin (75/117/ETY) ja vuonna 1999 Amsterdamin sopimuksen artiklaan 141.

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

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

Mahdollisuudet toteuttaa vanhemmuutta ja yhdistää työ- ja perhe-elämä

YK:n yleissopimus kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamisesta velvoittaa sopimusvaltioita ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin varmistukseksi, että perhekasvatukseen kuuluu äitiyden yhteiskunnallisen funktion asianmukainen ymmärtäminen ja miesten ja naisten yhteisen vastuun tunnustaminen lastensa kasvattamisessa ja kehityksessä, pitäen mielessä, että lasten etu on kaikissa tapauksissa otettava ensisijaisesti huomioon.

EU:n perustamissopimuksen 141 artiklassa todetaan naisten ja miesten tasa-arvoisten mahdollisuuksien periaate työtä ja ammattia koskevissa kysymyksissä. Tämä periaate merkitsee sitä, että molempia sukupuolia edustavia työntekijöitä kohdellaan tasa-arvoisesti, ja heillä on oikeus yhdistää perhe-elämä ja työ. Euroopan unionin työ- ja sosiaaliministerit vaativat 29.6.2000, että mahdollisuuksia osallistua perhe-elämään parannetaan. Tämä periaate sisältyy myös EU:n vanhempainlomaa koskevaan direktiiviin.

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

Työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista edistetään erityisesti perhevapailla. Perhevapaiden käyttö keskittyy edelleen naisille. Isistä vain alle kaksi kolmasosaa käyttää heille kuuluvaa isyysvapaata edes osittain, ja vain noin kaksi prosenttia isistä jakaa vanhempainvapaata lapsen äidin kanssa. Tasa-arvon edistäminen tarkoittaa muun muassa sitä, että lastenhoito- ja kodinhoitopalveluja kehitetään niin, että naisilla ja miehillä on samanlaiset mahdollisuudet osallistua työelämään. Kotitöiden jakautumisessa on selkeät erot naisten ja miesten välillä: naiset tekevät edelleenkin 71 prosenttia kotitaloustöistä ja miehet 65 prosenttia kodin huoltotöistä.

Pätkätyöt ovat erityisesti nuorten naisten ongelma: alle 25-vuotiaista määräaikaisissa työsuhteissa oli vuonna 2001 naisista puolet (48 prosenttia) ja miehistä kolmannes (35 prosenttia), 25-29 -vuotiaista naisista kolmannes (35 prosenttia) ja miehistä viidennes (19 prosenttia). Tämä näkyy myös esimerkiksi alhaisessa syntyvyydessä.

Tilastot yksinhuoltajuuden jakautumisesta sukupuolten välillä tuovat tärkeää tietoa lainlaajalle. Lasten huoltajuus on yleisemmin äideillä kuin isillä. Viikonloppuisien mahdollisuus toteuttaa vanhemmuuttaan on erilainen kuin äitien.

Koulutus

YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus velvoittaa sopimusvaltioita ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin naisten syrjinnän poistamiseksi voidakseen varmistaa naisille ja miehille yhtäläiset oikeudet koulutuksen alalla. Suomen laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta määrää viranomaiset, oppilaitokset ja muut koulutusta järjestävät yhteisöt huolehtimaan siitä, että naisilla ja miehillä on samat mahdollisuudet koulutukseen ja ammatilliseen kehitykseen sekä että opetus, tutkimus ja oppiaineisto tukevat tämän lain tarkoituksen toteutumista. Koulutusjärjestelmä ja oppiaineistot eivät saisi ylläpitää ennakkoluuloja eivätkä kaavamaisia käsityksiä työ- ja perhe-elämän tehtävienjaosta.

Kaikista yli 15-vuotiaista naisista 58 prosentilla ja miehistä 59 prosentilla on jonkinasteinen ammatillinen loppututkinto, alle 45-vuotiaista naisilla samanikäisiä miehiä jopa useammin. Naisten ja miesten jakautumisessa eri aloille on kuitenkin huomattavia eroja, mikä näkyy selvimmin miesten keskittymisenä teknillisille aloille naisten toimiessa opetus- ja hoivatehtävissä. Euroopan unionin direktiivi miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen edellyttää naisten ja miesten mahdollisuuksien ammatinvalinnanohjaukseen, ammatilliseen koulutukseen sekä jatko- ja uudelleen koulutukseen perustuvan samoihin, yhtäläisiin lähtökohtiin.

Enemmistö yliopisto-opiskelijoista on naisia, ja vuonna 1999 heitä oli 57 prosenttia akateemisen loppututkinnon suorittaneista. Väitelleiden naisten osuus kaikista väitelleistä oli vuonna 1999 jo 43 prosenttia, mutta naisten tutkijanura tohtorintutkinnon suorittamisen jälkeen ei etene samalla tavalla kuin miesten: tutkimukset ovat Suomen Akatemian mukaan osoittaneet, että tullakseen arvioiduksi samantasoiseksi kuin miestutkija, naistutkijan on julkaistava 2,5 kertaa enemmän kuin miestutkijan. Yliopistojen professoreista naisia oli vuonna 1999 vain 18 prosenttia. Suomen Akatemian tasa-arvotyöryhmän ehdotuksen mukaan tutkimusta arvioitaessa tulisi huolehtia siitä, että arviointia suorittamassa on molempien sukupuolten edustajia ja että erilaisiin tutkimusryhmiin ja tutkimusvirkoihin rekrytoidaan sekä miehiä että naisia.

Työmahdollisuudet, työllisyys ja työttömyys, ammatillinen kehitys ja urakehitys

Oikeus työhön on yksi perusoikeuksista. Euroopan työllisyysstrategian suuntaviivoissa korostetaan naisten ja miesten tasaveroista osallistumista työelämään. Tasa-arvolakiimme on kirjattu työnantajan velvollisuus edistää tasa-arvoa muun muassa edistämällä naisten ja miesten tasapuolista sijoittumista erilaisiin tehtäviin ja luomalla heille yhtäläiset mahdollisuudet edetä.

Naiset osallistuvat työelämään lähes yhtä usein kuin miehet. Toukokuussa 2002 naisten osuus koko työvoimastamme oli 48,1 prosenttia, työllisestä työvoimasta 48,4 prosenttia ja työttömistä 45,8 prosenttia. Kaikista 15 – 64 –vuotiaista naisista työvoimaan kuului 66,7 prosenttia, miehistä 72,4 prosenttia. Olennaisimmat erot naisten ja miesten työvoimaan kuuluvuudessa ovat edelleenkin niissä ikäryhmissä, jotka osuvat perheen perustamisen ja lasten hankkimisen aikaan. Miesten työttömyysaste oli 12,4 prosenttia ja naisten 11,3 prosenttia.

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

Yhteiskunnallisten vaikutusmahdollisuuksien ja osallistumismahdollisuuksien toteutuminen

YK:n yleissopimus kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamisesta velvoittaa sopimusvaltioita ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin poistaakseen naisten syrjinnän maan politiikasta ja julkisesta elämästä ja erityisesti varmistakseen naisille oikeuden miesten kanssa samoin ehdoin

- a) äänestää kaikissa vaaleissa ja yhteisissä kansanäänestyksissä ja olla vaalikelpoinen kaikkiin yleisellä äänestyksellä valittaviin elimiin;
- b) osallistua hallituksen politiikan muodostamiseen ja toteuttamiseen sekä toimia julkisen viran haltijana ja suorittaa kaikkia julkisia tehtäviä kaikilla hallinnon tasoilla;
- c) osallistua maan julkiseen ja poliittiseen elämään liittyvien kansalaisjärjestöjen ja yhdistysten toimintaan.

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

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

Tasa-arvolainsäädännön yhtenä perustavoitteena on se, että naisten ja miesten on voitava osallistua tasavertaisesti yhteiskunnallisten asioiden hoitamiseen. Lainvalmistelun kannalta olennainen osa on eri intressiryhmien kuuleminen. Tällöin on hyvä tietää naisten ja miesten osittain erilainen järjestösuuntautuneisuus ja huolehtia, että molemmat ryhmät tulevat tasapuolisesti kuulluiksi.

Terveys ja sairastavuus

YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus velvoittaa sopimusvaltioita ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin naisten syrjinnän poistamiseksi terveydenhoidon alalla ja varmistakseen miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun pohjalta terveydenhoitopalveluiden saannin, mukaan lukien perhesuunnitteluun liittyvät palvelut. Kansallisessa laissa potilaan asemasta ja oikeuksista todetaan jokaisella Suomessa pysyvästi asuvalla henkilöllä olevan oikeus ilman syrjintää saada terveydentilansa edellyttämää terveyden- ja sairaanhoitoa niiden voimavarojen rajoissa, jotka kulloinkin ovat terveydenhuollon käytettävissä.

Naiset elävät keskimäärin 7 vuotta pidempään kuin miehet. Vastasyntyneen pojan elinajan odote vuonna 2000 oli 74,1 vuotta, tyttölapsen 81,0 vuotta. Eroja aiheuttavat esimerkiksi kii-reestä ja uupumuksesta aiheutuva rasitus, erilaiset elämäntapatekijät sekä tapaturmien syyt, jotka vaihtelevat sukupuolen mukaan. Naisten ja miesten erilaiset tarpeet tulee ottaa huomioon myös muun muassa työsuojelua kehitettäessä. Tasa-arvolain mukaan työnantajan tulee huolehtia siitä, ettei työntekijä joudu työpaikalla sukupuolisen häirinnän tai ahdistelun kohteeksi. Oma ongelmansa on perhe- ja lähisuhdeväkivalta: 40 prosenttia naisista kertoo joutuneensa joskus elämässään miehen tekemän fyysisen/sekuaalisen väkivallan uhriksi.

Turvallisuus ja väkivallan uhka

YK:n neljännen maailmankonferenssin naisten aseman edistämiseksi Pekingin julistuksessa ja toimintaohjelmassa todetaan, että naisiin kohdistuva väkivalta on keskeisiä ongelma-alueita naisten ja miesten välisen tasa-arvon saavuttamisessa. Toimintaohjelmassa asetetaan kolme päätavoitetta naisiin kohdistuvan väkivallan estämiseksi: 1) on luotava monialainen integroitu toimintapolitiikka naisiin kohdistuvan väkivallan lopettamiseksi, 2) on poistettava naisilla käytävä kauppa ja autettava prostituutiosta ja ihmiskaupasta johtuvan väkivallan uhreja sekä 3) on tutkittava väkivallan syitä ja seurauksia ja arvioitava väkivaltaa ehkäisevien toimien tehokkuutta.

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

Yhdistyneiden Kansakuntien kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen Palermon sopimuksen lisäpöytäkirja kohdistuu rajat ylittävään ihmiskauppaan, jonka tarkoitus on hyötyä toisen prostituutiosta tai muusta seksuaalisesta hyväksikäytöstä.

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

Sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti osana hallituksen tasa-arvo-ohjelmaa vuonna 1998 viisivuotisen naisiin kohdistuvan väkivallan ja prostituution ehkäisyhankkeen. Hankkeen toteutuksesta vastaa Stakes.

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

Väkivallan kustannuksia kuntatasolla käsittelevä tutkimuksen mukaan naisiin kohdistuvasta väkivallasta aiheutuvat kuntatasolla 103 000 euron kustannukset kuukaudessa. Kun ne muutetaan vuositasoa ja koko maan tasoa vastaaviksi, saadaan kustannuksiksi 91 miljoonaa euroa. Kustannusten arviointi on vaikeaa. Väkivalta kietoutuu moneen muuhun ongelmaan. Väkivalta on tällä hetkellä piilo-ongelma. Uhri ei esimerkiksi hae apua väkivaltaan vaan johonkin muuhun ongelmaan.

Yhteiskunnallisen osallisuuden turvaaminen

Perustuslain mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Julkisen vallan on

turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Yhteiskunnallisen osallisuuden turvaamisen kannalta on keskeistä turvata hyvinvointipalvelut. Miesten sosiaalinen syrjäytyneisyys on yleisempää kuin naisten. Esimerkiksi kodittomia koskevien asioiden valmistelussa on hyvä ottaa huomioon kodittomien sukupuolijakauma. Asunnottomuus on suurelta osin miesten ongelma; naisia ja nuoria on asunnottomista vain vajaa viidennes.

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

Ajankäyttö, harrastukset ja virkistyksen tarve sekä muut tekijät, joilla on merkitystä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämässä

YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus velvoittaa sopimusvaltioita ryhtymään kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin naisten syrjinnän poistamiseksi varmistukseksi naisille ja miehille samanlaiset oikeudet osallistua virkistystoimintaan, urheiluun ja kulttuurielämän aloihin. Liikunta- ja nuorisotyölakien tarkoituksena on luoda edellytyksiä kasvattavalle kansalaistoiminnalle sekä edistää sukupolvien, sukupuolten ja alueiden välistä tasa-arvoa. Naisten ja miesten ajankäytössä, harrastuksissa ja virkistyksen tarpeessa on eroja, joihin tulee kiinnittää huomiota muun muassa resursseja jaettaessa.

Ajankäyttötutkimusten mukaan naiset käyttävät miehiä aktiivisemmin kirjastoja, käyvät miehiä useammin teatterissa, klassisen musiikin konserteissa, museoissa ja taidenäyttelyissä sekä muodostavat enemmistön opiskelijoista omaehtoisessa vapaa-ajan aikuiskoulutuksessa, kun taas miehet käyvät naisia useammin urheilukilpailuissa, elokuvissa ja kevyen musiikin konserteissa. Naisten ja miesten kotityöt jakautuvat tasa-arvobarometrin 2001 mukaan edelleen selvästi naisten töihin ja miesten töihin: naiset huolehtivat pyykinpesusta, silityksestä, ruuanlaitosta, astianpesusta ja siivouksesta miesten hoitaessa huoltotyöt, korjaukset, rakentamisen ja kulkuvälineet.

Nopeasti kehittyvä kulttuuri- ja viestintäteknologia voi tarkoituksellisesti tai tahtomattaan saada aikaan epätoivottuja sukupuolivaikutuksia. Esimerkiksi elokuvaa tai video-ohjelmaa ei saa hyväksyä esitettäväksi/levitettäväksi, mikäli se on epäsideellinen tai raaistava. Televisio- ja radiomainoksissa ei lain mukaan saa esiintyä sukupuoleen perustuvaa syrjintää. Mainonta ja muu viestintä voivat sivutuotteena ruokkia kaavamaisia käsityksiä työ- ja perhe-elämän työnjaosta. Erään tutkimuksen mukaan 51 prosenttia naisista ja 35 prosenttia miehistä katsoi mainosten antavan sen kuvan, että kotityöt kuuluvat vain naisille.

7. Arvioinnin tulokset ja niiden huomioonottaminen

Arvioinnin suorittamista koskevat perustelut (vrt. kohta 4 sivulla 3) sekä selvitys arvioinnin tuloksista ja niiden huomioonottamisesta lainvalmistelussa raportoidaan valmisteluasiakirjoissa ja sisällytetään lakiesityksen perusteluihin.

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

8. Valtavirtaistamisen vastuuhenkilöt TASY:ssä

Yksikön johtaja Tarja Heinilä-Hannikainen
puh. 74494, tarja.heinila-hannikainen@stm.vn.fi

Erikoistutkija Marja-Liisa Anttalainen
puh. 74080, marja-liisa.anttalainen@stm.vn.fi

Projektikoordinaattori Hanna Onwen
puh. 74459, hanna.onwen@stm.vn.fi

Liite 1: Normikokoelma

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

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

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

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

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

Amsterdamin sopimus 2.10.1997; 2,3,13 ja 141 artikla (ks., kuten muukin EU-lainsäädäntö, Senaattori/EU-asioiden valmistelu/EU-säädökset, asiakirjat ja tietokannat/esim. EUR-LEX tai Kauppakaari Oy:n Online): Toteuttaessaan tässä sopimuksessa tarkoitettua toimintaa yhteisö pyrkii poistamaan eriarvoisuutta miesten ja naisten välillä sekä edistämään miesten ja naisten välistä tasa-arvoa. Jokainen jäsenvaltio huolehtii sen periaatteen noudattamisesta, että miehille ja naisille maksetaan samasta tai samanarvoisesta työstä sama palkka.

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

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 24.5.2002 (PE-CONS 3624/02) miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatil-

liseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa annetun neuvoston direktiivin 76/207/ETY muuttamisesta

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

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

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

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

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