

TASA-ARVOASIAIN NEUVOTTELUKUNTA JA SUKUPUOLINÄKÖKULMAN VALTAVIRTAISTAMINEN

Henri Hiltunen

Maisterintutkielma

Yhteiskuntapolitiikka

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian
laitos

Jyväskylän yliopisto

Kevät 2022

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Tiedekunta Humanistis-yhteiskuntatieteellinen	Laitos Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Tekijä Henri Hiltunen	
Työn nimi Tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen	
Oppiaine Yhteiskuntapolitiikka	Työn tyyppi Pro gradu
Aika 23.5.2022	Sivumäärä
Ohjaaja Antti Puupponen	
Tiivistelmä <p>Tutkielmassa tarkastelen Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan roolia sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen strategiassa. Valtavirtaistamisella tarkoitetaan sukupuolinäkökulman sisällyttämistä kaikkiin hallinnollisiin toimenpiteisiin. Valtavirtaistamisen avulla hallintotyön suhde sukupuolten tasa-arvoon tulee näkyväksi, jolloin sitä voidaan myös suunnitella siten, että sen tasa-arvovaikutukset ovat positiivisia. Valtavirtaistamisen tutkimuksessa valtavirtaistamisen strategia jaetaan kolmeen erilaiseen alastrategiaan</p> <p>Tarkastelen tämän teoreettisen jaottelun kautta Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan potentiaalia toimia sukupuolinäkökulman valtavirtaistajana. Suomalaisista tasa-arvoviranomaisista vain Tasa-arvoyksikölle on määritelty rooli sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa, mutta pyrin osoittamaan, että tasa-arvoasiain neuvottelukunnalla edellytyksiä valtavirtaistamistyön suhteen. Neuvottelukuntaa tarkastellaan ensisijaisesti erialaisten julkishallinnollisten lähteiden kautta. Analyysissä pyrin soveltamaan valtavirtaistamisen strategioita koskevaa teoriakehikkoa, ja yritän sen avulla tuottaa tietoa neuvottelukunnasta valtavirtaistajana.</p> <p>Analyysi osoittaa, että Tasa-arvoasiain neuvottelukunnalla on institutionaalisesti potentiaalia toimia sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen edistämiseksi. Sen toiminnassa ja rakenteessa on piirteitä erilaisista valtavirtaistamismalleista. Tutkielmassa käytettyä valtavirtaistamisen teoriaa ei ole lähtökohtaisesti tarkoitettu yhden toimijan tarkasteluun, mutta sen avulla voidaan jäsentää toimijan potentiaalia suhteessa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen</p>	
Asiasanat Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen, tasa-arvoviranomaiset	
Säilytyspaikka Jyväskylän yliopisto	
Muita tietoja	

TAULUKOT

TAULUKKO 1 Valtavirtaistamisen suhde tasa-arvostrategioihin	11
TAULUKKO 2 Valtavirtaistamisen strategiat	12

1 JOHDANTO	5
2 VALTAVIRTAISTAMISEN TEORIA	7
2.1 Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen strategia	7
2.2. Feministisen teorian valtavirtaistamisen taustalla	7
2.3 Valtavirtaistamisen kolme strategiaa	9
3 SUKUPUOLINÄKÖKULMAN VALTAVIRTAISTAMINEN TASA-ARVOPOLITIIKANSTRATEGIANA	15
3.1 Valtavirtaistaminen osana tasa-arvopolitiikkaa	15
3.2 Valtavirtaistamien Suomessa	17
4 TASA-ARVOASIAIN NEUVOTTELUKUNTA	20
4.1 Vanhin tasa-arvoviranomainen	20
4.2 Neuvottelukunta kansalaisyhteiskunnan vaateiden välittäjänä	22
5 TUTKIMUSONGELMA	24
6 AINEISTO JA MENETELMÄT	27
6.1 Valtavirtaistamisen tutkiminen laadullisin keinoin	27
6.2 Toimijatarkastelun aineisto	28
6.2 Analyysin eteneminen	29
7 TASA-ARVOASIAIN NEUVOTTELUKUNTA SUKUPUOLINÄKÖKULMAN VALTAVIRTAISTAJANA	32
7.1 Toimijuus	32
7.1.1 Viranomaisorganisaationa	32
7.1.2 Varsinaiset jäsenet	33
7.1.3 Pysyvät asiantuntijajäsenet	34
7.2 Päämäärä	37
7.3 Prosessi	40
7.4 Indikaattorit	42
7.5 Vahvuudet ja heikkoudet	44
7.5.1 Integrationistinen valtavirtaistamismalli	44
7.5.2 Agenda setting -valtavirtaistamismalli	45

8 JOHTOPÄÄTÖKSET	48
8.1 Tasa-arvoasiain neuvottelukunta valtavirtaistajana	48
8.2 Neuvottelukunnan sijoittaminen valtavirtaistamismalliin	49
8.3 Valtavirtaistamisen strategian teoria toimijälähtöisessä tarkastelussa	51
LÄHTEET	

1 JOHDANTO

Julkishallinnollisesta näkökulmasta katsottuna sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on ensisijaisesti tasa-arvopolitiikan strategia, jota valtio-organisaatio pyrkii muiden tasa-arvostrategioiden ohella harjoittamaan. Tutkimuskirjallisuudessa sekä käytännössä valtavirtaistaminen on kuitenkin huomattavasti laajempi sukupuolten tasa-arvoon kytkeytyvä prosessi, joka sisältää useita luonteeltaan erilaisia toimijoita, keinoja, toimintaympäristöjä sekä tavoitteita (Squires 2005, 373).

Squires on artikkelissaan *Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the context Diversity and Deliberation* (2005) analysoinut sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista. Squiresin teoretisoinnin mukaan valtavirtaistaminen strategia ei ole yksi yhtenäinen tasa-arvopolitiikan strategia. Teoretisoinnissaan Squires on jaotellut sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen strategian kolmeen eri malliin, joita ovat integrationistinen, agenda-setting ja rakenteita muuttava (transformative) valtavirtaistaminen. Tätä jaottelua on käytetty valtavirtaistamisen tutkimuksessa myös Suomen valtionhallinnon valtavirtaistamistoimintaa analysoitaessa (Elomäki 2014, 6).

Suomen valtionhallinnon omaksumana valtavirtaistamismallina pidetään sisällyttävää (integrationistinen) valtavirtaistamismalli ja sitä pidetään hallinnollisena ja prosessikeskeisenä (Elomäki 2014, 15) Squiresin valtavirtaistamisen tarkastelun moninaisuus herättää kuitenkin kysymyksen, onko suomalainen valtavirtaistaminen todellakin vain yhteen valtavirtaistamismalliin tyhjentyvä strategia? Valtionhallinnon valtavirtaistamistarkastelussa ei myöskään kommentoida muiden tasa-arvoviranomaisten kuin Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksikön (TASY) roolia sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisena.

Oletan että sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen moninaisuuden johdosta valtavirtaistamiseksi luettavaan toimintaan voivat olennaisesti liittyä myös muut tasa-arvoviranomaiset, mutta niiden toimijuus valtavirtaistamisessa jää huomioimatta, koska ne eivät nimellisesti kuulu valtavirtaistamisen hallinnollisiin toteuttajiin. Näin ollen pyrin tarkastelemaan Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan potentiaalista roolia sukupuolinäkökulman valtavirtaistajana. Teen tämän analysoimalla Squiresin teoretisoinnin kautta neuvottelukunnan toimijuutta ja ominaisuuksia suhteessa valtavirtaistamisen strategioihin

Tutkimuksen aloitan esittelemällä valtavirtaistamisen teoriaa ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista tasa-arvopolitiikan osana. Tämän jälkeen esittelen tutkimuskohteen, joka on Tasa-arvoasiain neuvottelukunta. Tutkimusongelman tarkemman määrittelyn jälkeen esittelen käytettyjä menetelmiä ja aineistoja. Varsinainen tutkimusluku esittelee analyysin etenemistä, jonka jälkeen käyn läpi keskeiset johtopäätökset luvussa kahdeksan

2 VALTAVIRTAISTAMISEN TEORIA

2.1 Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen strategia

Squires on artikkelissaan *Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the context Diversity and Deliberation* (2005) analysoinut sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista. Squiresin teoretisoinnin mukaan valtavirtaistaminen strategia ei ole yksi yhtenäinen tasa-arvopolitiikan strategia, koska valtavirtaistamisen 'toteuttaminen' on sisällöllisesti hyvin monimuotoinen prosessi, joka ilmenee eri tavoin erilaisissa yhteiskunnallisissa konteksteissa. Analyysin keskiössä on valtavirtaistamisen purkaminen kolmeen eri alastrategiaan, jotka eroavat toisistaan sen suhteen, millaiseen feministisen sukupuoliteorian koulukuntaan ne kytkeytyvät, mitkä ovat strategisesti tärkeät toimijat ja miten millainen on niiden rooli valtavirtaistamisen prosessissa. Squiresin teoretisointiin nojaten voidaan sanoa, että sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa ei ole kysymys vain valtiollisesta tasa-arvopoliittisesta työkalusta, jota julkishallinto käyttää tasa-arvotavoitteiden saavuttamiseksi.

2.2 Feministinen teoria valtavirtaistamisen taustalla

Squiresin näkemys valtavirtaistamisen moniulotteisuudesta pohjautuu hänen aikaisempaan teokseensa *Gender in political theory* (1999), jossa hän esittelee feministisen liikkeen piirissä eri aikoina käytyjä keskusteluja sukupuolten erojen merkityksestä, tasa-arvosta ja niistä strategioista, joilla sukupuolten tasa-arvoa tulisi yhteiskunnassa edistää. Hän esittelee kolme eri strategiaa joita ovat sisällyttäminen (inclusion), kääntäminen (reversal) ja paikaltaan siirtäminen (displacement) (Squires 1999, 116). Ne kiinnittyvät sekä sukupuolierojen luonteeseen että tasa-arvon tavoittelemiseen poliittisena prosessina, näin ollen kyse on sekä sukupuolen teoriasta että politiikan teoriasta.

Sisällyttämisen strategiassa taustalla on näkemys sukupuolten yhdenvertaisuudesta ja Squires kiinnittää sen spatiaalisesti feminismiin ensimmäiseen aaltoon (Squires 1999, 115). Sukupuolierojen ei tulisi olla oikeutus miesten ja naisten erilaiselle kohtelulle yhteiskunnassa ja eri sukupuolten edustajilla tulisi olla samat poliittiset oikeudet. Epätasa-arvon syynä nähdään patriarkaatin ylläpitämä näkemys naissukupuolen heikkomuudesta, jota on käytetty oikeuttamaan sukupuolten epätasa-arvo yhteiskunnassa. Tämä sukupolvien ajan jatkunut epätasa-arvo on aiheuttanut sen, että sukupuolten välillä nähdään eroja esimerkiksi koulutuksellisten ja ammatillisten tavoitteiden suhteen. Näin ollen erot sukupuolten välillä nähdään sosiaalisina konstruktioina, jotka seksistisessä yhteiskunnassa suosivat miehiä, kun taas naisille se tarkoittaa heikompaa asemaa (Squires 119, 117). Näistä sukupuoliteoreettisista lähtökohdista tasa-arvon edistäminen tapahtuu sisällyttämisen strategian kautta. Keskeistä tälle strategialle on naisten ja miesten tasa-arvoisen kohtelun edistäminen ja sukupuolten samanarvoisuuden korostaminen. Molemmat sukupuolet sisällytetään samaan normiin, mikä johtaa kohti sukupuolten tasa-arvoa. Tasa-arvon luonteen suhteen sisällyttämisen strategiassa painotus on mahdollisuuksien tasa-arvossa, jossa jokaisella tulisi sukupuolesta riippumatta olla yhtäläiset mahdollisuudet autonomiaan ja omien päämääriensä tavoitteluun (Squires 1999, 120). Sukupuolen perusteella tapahtuvan syrjinnän kieltävän lainsäädännön voidaan katsoa olevan yksi sisällyttämisen strategian mukaisista poliittisistä projekteista.

Kääntämisen strategian taustalla oleva näkemys sukupuolten eroista poikkeaa huomattavasti sisällyttämisen yhdenvertaisuuden ajatuksesta. Se korostaa sukupuolten erilaisuutta, joka voi olla biologisten seikkojen sanelemaa tai sosiaalinen konstruktio, mutta tämä erilaisuus ei tarkoita toisen(nais-) sukupuolen heikkoutta tai vähempiarvoisuutta. Kääntämisen strategiassa lähtökohdaksi otetaan sukupuolten erilaisuus ja naisellisiksi mielletyt ominaisuudet nähdään vahvuuksina toisin kuin sisällyttämisessä, jossa samanlainen 'erilaisuus' nähdään enemmänkin heikkoutena ja sisällyttämisen strategia ikään kuin käännetään toisen suuntaiseksi. Naissukupuolelle ominaisten ominaisuuksien kokeminen vahvuutena johtaa siihen, että myös naisen

identiteettiä voidaan kokea positiivisena asiana eikä tasa-arvon saavuttaminen vaadi patriarkaalisesta miesnormiin sulautumista. Sukupuolierojen kieltäminen tarkoittaisi naisten todellisen luonnon tukahduttamista, koska vallalla oleva näennäisen neutraali normi on mieskeskeinen. (Squires 1999, 118–119) Tässä kiteytyy myös keskeinen sisällyttämisen strategian kritiikki. Kääntäminen siis peräänkuuluttaa sukupulineutraaliuden sijaan sukupuolisensitiivisyyttä. Julkishallintoon perustetut tasa-arvoon ja erityisesti naisen asemaan keskittyvät toimistot (Womens policy agencies, ks. Squires 2007) voidaan nähdä poliittisena prosessina esimerkkinä kääntämisen strategiasta, mitä myös Tasa-arvoasiain neuvottelukunta nähdäkseen edustaa.

Paikaltaan siirtämisen strategia pyrkii katsomaan sisällyttämisen ja kääntämisen muodostaman sukupuoliteorian kaksijakoisuuden ylitse. Sen lähtökohtana on näkemys, että kumpainkaan samanlaisuuden tai erilaisuuden korostaminen eivät itsessään takaa sukupuolten tasa-arvon kannalta toivottua tilannetta (Squires 1999, 122), sillä sisällyttäminen ja kääntäminen ovat molemmat osaltaan sidoksissa mieskeskeiseen normiin (Squires 1999, 123). Paikaltaan siirtäminen pyrkii siirtämään huomion pois aikaisemman teoretisoinnin luomasta dikotomiasta ja sukupuolten erilaisuuden luonteesta, ja korostamaan sen sijaan näkemystä, jossa yhdenvertaisuutta ja erilaisuutta ei pidetä toisiaan poissulkevinä. Tämä edellyttää sen ajattelutavan ylittämistä, jossa yhdenvertaisuus nähdään samanlaisuutena ja sukupuolten erilaisuus nähdään ensisijaisesti dikotomisena ilmiönä (Squires 1999, 125). Sukupuolen merkitys nähdään monimuotoisempana kuin miesten ja naisten keskinäisenä suhteena.

2.3 Valtavirtaistamisen kolme strategiaa

Squires on vuoden 2005 artikkelissaan *Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the context Diversity and Deliberation* esittänyt, että edellä esitellyt

sisällyttämisen, kääntämisen ja paikaltaan siirtämisen strategiat ovat löydettävissä myös sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen strategian sisältä. Tämä tarkoittaa sitä, että valtavirtaistamisen strategia on jaettavissa kolmeen erilaiseen alastrategiaan. Alla olevassa taulukossa Squires kiteyttää valtavirtaistamisen edellä esitetyn kolmijaon suhteen.

TAULUKKO 1 Valtavirtaistamisen suhde tasa-arvostrategioihin

Table 1. Mainstreaming in Relation to the "Inclusion, Reversal, and Transformation" Typology

	Inclusion	Reversal	Displacement
Gender perspective	Equality	Difference	Diversity
Equality policy	Equal opps.	Positive action	Gender mainstreaming
Mainstreaming	Integrationist	Agenda-setting	Transformative

Sisällyttäminen, kääntäminen ja paikaltaan tuottavat valtavirtaistamisen kontekstissa siis kolme erilaista valtavirtaistamisen strategiaa, Squires on syventänyt valtavirtaistamisen jaottelua ja alla olevassa kaaviossa hän on eritellyt eri lähestymistapojen ominaisuuksia, toimijoita, toimintatapoja sekä niiden heikkouksia ja vahvuuksia:

TAULUKKO 2 Valtavirtaistamisen strategiat

Table 2. Mainstreaming Strategies

Main streaming	Inclusion	Reversal	Displacement
Model	Integrationist	Agenda-setting	Transformative
Actors	Experts	Identity groups	Political citizens
Aims	Neutral policy-making	Recognizing marginalized voices	Denaturalizing and thereby politicizing policy norms
Processes	Bureaucratic	Consultative	Deliberative
Indicators	Policy instruments	Politics of presence	Cultural transformation
Strengths	Effective integration	Group perspectives recognized	Sensitive to diversity
Weaknesses	Rhetorical entrapment	Reification, "women only"	Complexity, lack of specificity

Jaottelusta Squires on eristänyt kolme valtavirtaistamisen mallia, joita ovat integroiva, agenda-setting ja rakenteita muuttava (transformative) valtavirtaistaminen. Mallit eroavat toisistaan ensimmäiseksi sen suhteen, kuka on ensisijainen toimija kussakin mallissa. Kullakin toimijalla on omat toimintatapansa, päämääränsä ja käsityksensä valtavirtaistamisen luonteesta.

Integroiva sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on ensisijaisesti julkishallinnon omaksuma näkökulma. Hallintotyössä sukupuolinäkökulma pyritään huomioimaan siten, että politiikkaprosesseissa pyritään arvioimaan niiden merkitystä sukupuolten tasa-arvolle. Integroivassa mallissa hallinto pyrkii valtavirtaistamaan sille ominaisin keinoin, kuten virkahenkilöiden kouluttamisella ja ohjeistuksia laatimalla (Elomäki 2014, 6). Integroivassa mallissa valtavirtaistetaan sisällyttämisen strategiaa mukailien erityisesti mahdollisuuksien tasa-arvoa (Squires 2005, 384). Suomalaisittain tärkeää

valtavirtaistamisen työkalu julkishallinnossa on ollut sukupuolivaikutusten arviointi (suva), jolla pyritään kartoittamaan millaisia vaikutuksia jollakin hallinnollisella prosessilla, esimerkiksi lainsäädännön prosessilla on sukupuolten tasa-arvolle. Näin prosessia ja lopputuotetta voidaan suunnitella siten, että se on linjassa tasa-arvotavoitteiden kanssa.

Agenda setting -valtavirtaistamismallissa päähuomio kiinnittyy kansalaisyhteiskunnan äänen esille tuomiseen. Tätä pyritään toteuttamaan konsultoimalla sukupuolten tasa-arvon kannalta relevantteja kansalaisjärjestöjä päätöksen teossa ja hallintotyössä (Squires 2005, 370). Konsultoitavat kansalaisjärjestöt ovat olleet ensisijaisesti naisjärjestöjä, sillä historiallisesti tasa-arvopolitiikka sekä kansainvälisesti että valtiotasolla tähdännyt naisten aseman parantamiseen (Julkunen 2010, 268). Valtionhallinnon puolelta kansalaisjärjestöjen osallistamista on toteutettu tietynlaisten viranomaiselinten kautta, joista Squires käyttää nimitystä women's policy agencies (Squires 2007, 60). Käytännössä konsultoitavien kansalaisjärjestöjen joukossa ei ole ainoastaan naisjärjestöjä, vaan organisaatiokenttä on kirjavampi, kuten Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan tarkastelu osoittaa.

Transformatiivinen valtavirtaistamismalli on paikaltaan siirtämisen (displacement) strategian sovellutus sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen strategiaan. Siinä huomio kiinnitetään rakenteiden ja hallinnollisten normien kyseenalaistamiseen, ja dikotomisen sukupuolikäsityksen sijaista moninaisuuteen. Tätä mallia on Elomäen (2014, 6) mukaan sovellettu harvoin käytännössä, mikä voi johtua sen käsitteellisestä epäselvyydestä. Teoriassaan Squires kuitenkin ehdottaa transformatiiviselle mallille tiettyjä ominaisuuksia ja keinoja sen kehittämiseksi. Näitä voivat olla deliberatiivisen demokratian käytäntöjen hyödyntäminen, joita ovat mm. erilaiset kansalaisfoorumit (Squires 2005, 365). Vaikka transformatiivisen mallin edistäminen liittyy rakenteiden muuttamiseen, sen ei kuitenkaan katsoa olevan integrationistisen ja agenda setting -mallien korvaaja, vaan ne ensisijaisesti olisivat toisiaan täydentäviä malleja

sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen strategiassa (Squires 2005, 372). Elomäen (2014, 6) mukaan transformatiivinen malli muistuttaa eniten sellaista valtavirtaistamisen käsitettä, jota feministisen teorian piirissä on hahmoteltu. Squires näkee transformatiivisessa mallissa tärkeänä poliittisten kansalaisten roolin, mikä on ymmärrettävää, kun otetaan huomioon institutionaalisen julkishallinnon vaikeudet muuttaa omia rakenteitaan perustavanlaatuisesti. Valtionhallinto ei nähdäkseni voi omaksua transformatiivista mallia valtavirtaistamistyönsä instrumentiksi, vaan sen tulisi ensisijaisesti tukea yhteiskunnan rakenteita muuttavaa kulttuuria yhdessä kansalaisyhteiskunnan kanssa.

3 SUKUPUOLINÄKÖKULMAN VALTAVIRTAISTAMINEN TASA-ARVOPOLITIIKAN STRATEGIANA

3.1 Valtavirtaistaminen osana tasa-arvopolitiikkaa

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista on alettu jalkauttamaan kansainvälisten ja valtiollisten toimijoiden kielenkäyttöön Yhdistyneiden kansakuntien neljännessä naisten maailmankonferenssista alkaen, joka järjestettiin Pekingissä vuonna 1995. Tämän jälkeen sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista on käsitelty akateemisessa tutkimuskirjallisuudessa. Tasa-arvopolitiikkaa toteuttavat organisaatiot, ensisijaisesti valtio-organisaatiot, tuottavat suunnitelmia valtavirtaistamisen edistämiseksi sekä valtavirtaistamisen edistymistä arvioivia dokumentteja. Valtiollisena tasa-arvopolitiikan strategiana valtavirtaistamista käsitellään suomalaisessa kontekstissa tämän tutkielman tavoitteiden mukaisesti. Tutkimuksellisesti valtavirtaistamisen käsitteen määrittelyssä nojataan tässä tutkielmassa useampaan akateemiseen lähteeseen, mutta pääpaino on Judith Squiresin vuonna 2005 julkaisemassa artikkelissa *Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the context Diversity and Deliberation* (Social Politics: International Studies in Gender, State and Society, Volume 12, Number 3). Squiresin valtavirtaistamisen määritelmä toimii myös tutkielman teoreettisena käsitekehikkona.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta puhuttaessa viitataan ensisijaisesti hallinnolliseen tasa-arvopolitiikan strategiaan, joka pyrkii valtavirtaistamaan, eli ottamaan huomioon, sukupuolinäkökulman kaikessa hallinnollisessa toiminnassa. Tavoitteena on tehdä sukupuoli näkyväksi hallintotyössä, jotta toiminnan vaikutusta voidaan arvioida sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta. Sukupuolinäkökulman huomioimalla organisaatiot voivat tiedostaa toiminnan vaikutukset sukupuolten tasa-arvolle, ja muovata toimintatapojaan siten, että ne edistävät sukupuolten tasa-arvoa yhteiskunnassa. Valtavirtaistamisen periaatteiden mukaan olennaista on ylittää muodollisen tasa-arvon ylläpitämä tasa-arvoharha, jossa sukupuolten tasa-arvo

nähdään jo saavutettuna asiana, ja katsoa tarkastella sukupuolten tasa-arvoa laajemmin.

Tasa-arvopolitiikassa valtavirtaistamista kronologisesti edeltävät strategiat ovat tasa-arvoinen kohtelu (equal treatment) sekä positiiviset erityistoimet (positive action) erityistoimet. Tasa-arvoinen kohtelun takana on tasa-arvolaki, ja epätasa-arvon nähdään ensisijaisesti syntyvän syrjinnästä (Elomäki 2014, 5). Tasa-arvolaki kieltää syrjinnän, joten sekä naisten että miesten katsotaan tulevan tasa-arvoisesti kohdelluiksi suhteessa lainsäädäntöön. Positiivisten erityistoimien strategia juontaa näkemyksestä, että naiset tai miehet voivat olla jossakin tilanteessa sukupuolensa vuoksi ryhmänä huonommassa asemassa, joten ryhmän aseman parantamiseksi voidaan suorittaa tasa-arvopoliittisia erityistoimia (Elomäki 2014, 5). Sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi tehtyjä erityistoimia ovat esimerkiksi sukupuolikiintiöt, joiden avulla haluttiin parantaa naisten edustusta organisaatioiden hallinnossa (Squires 2007, 24) Tasa-arvopoliittisesti valtavirtaistamisen ajatuksena on sisällyttää sukupuolinäkökulma hallinnolliseen toimintaan, että kaikki sukupuolivinoumia tuottavat lait ja politiikkasisällöt voisivat olla linjassa sukupuolten tasa-arvon edistämisen kanssa (Elomäki2014).

Edellä mainitut tasa-arvopolitiikan strategiat eroavat toisistaan sen suhteen, mitä ne olettavat epätasa-arvon syyksi sekä keinoiksi edistää tasa-arvoa. Kuitenkin niiden voidaan katsoa olevan enemmänkin toisiaan täydentäviä kuin kilpailevia strategioita (Squires 2005, 370) ja tasa-arvoisen kohtelun sekä positiivisten erityistoimien on katsottu olevan jopa edellytys valtavirtaistamisen strategian toteuttamiselle (Rees 1999, 166). Toisaalta tulkinnasta riippuen valtavirtaistamisen tavoitteena voidaan nähdä koko politiikan tekemisen prosessin muuttaminen (Elomäki 2014, 6), mikä voi kyseenalaistaa eri tasa-arvostrategioiden samanaikaisen olemassaolon.

Tasa-arvopolitiikassa sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on saanut maailmanlaajuisesti paljon huomiota strategiana sukupuolten tasa-arvoa tavoiteltaessa. Valtavirtaistaminen käsitetään selkeästi tasa-arvostrategiana, mutta käsitteellinen epäselvyys aiheuttaa sen, että valtavirtaistamisen sisällöstä ei ole yhteneväistä näkemystä. Tarkan sisällöllisen määritelmän puuttuminen voidaan katsoa olevan yksi syy sille miksi sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on kansainvälisesti omaksuttu osaksi tasa-arvopolitiikkoja (Caglar 2013, 337). Vaikka valtavirtaistaminen tasa-arvopolitiikan strategiana on vahvasti kiinni sukupuolen tasa-arvon tavoitteessa, valtavirtaistamisen määritelmät eivät ota itsessään ota kantaa tasa-arvon määritelmään, mikä tekee organisaatioille helpommaksi omaksua valtavirtaistamisen strategia ja myös näennäisesti modernisoida omaa toimintakulttuuriaan (Caglar 2013, 338).

3.2 Valtavirtaistamisen Suomessa

Osaksi suomalaista tasa-arvopolitiikkaa sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on tullut Yhdistyneiden kansakuntien neljännestä naisten konferenssista, joka järjestettiin Pekingissä vuonna 1995. Konferenssi tuotti Pekingin julistuksen ja toimintaohjelman, jota Suomen hallitus on sitoutunut seuraamaan. (toim. Kantola, Nousiainen & Saari 2012, 177) Ideana sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen peräisin jo 80-luvulta, mutta Pekingin konferenssin myötä sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tuli kansainvälisesti tunnetuksi ja vaikuttavaksi strategiaksi (Kantola 2010, 127). Suomen hallituksen järjestyksessä toinen tasa-arvo-ohjelma Pekingistä Suomeen (1997) toimi Pekingin toimintaohjelman kansallisena toimeenpano-ohjelmana (Julkunen 2009, 17). Suomalaista tasa-arvolainsäädännön kehitystä ovat ohjanneet kansainväliset sopimukset (Saresma, Rossi & Juvonen 2010, 307) ja Euroopan unionin jäsenyyden myötä Suomi on sitoutunut Euroopan yhteisön tasa-arvopolitiikkaan (Saresma, Rossi & Juvonen 2010, 305), joten sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on saapunut kansalliseen repertuaariin tutulta kansainväliseltä tasolta.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä on ollut merkittävä rooli sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen strategian kehittämisessä ja toimeenpanossa. Se on ollut myös keskeinen toimija valtavirtaistamisen tueksi tarkoitetun ohjeistuksen laatimisessa (Elomäki 2014, 8) Ministeriössä toimiva Tasa-arvoyksiköllä (TASY), joka on yksi suomalaisista tasa-arvoviranomaisista, on suurin vastuu valtavirtaistamisen strategian suunnittelusta, ohjauksesta ja seurannasta. Yksittäisissä ministeriöissä vastuu valtavirtaistamisesta on kunkin ministeriön toiminnallisella tasa-arvoyksiköllä. (Elomäki 2014, 14).

Suomalaisittain keskeinen valtavirtaistamisen menetelmä on sukupuolivaikutusten arviointi (suva), joka tarkoittaa hallinnollisten toimenpiteiden arvioimista sen sukupuolivaikutusten näkökulmasta. Arvioinnin avulla hallintotyötä on mahdollista muovata siten, että toimii sukupuolten tasa-arvoaedistävästi ja ei-halutuilta sukupuolivaikutuksilta voidaan välttyä (<https://stm.fi/valtavirtaistaminen>, noudettu 10.5.2022). Sosiaali- ja terveysministeriö antaa ohjeistusta sukupuolivaikutusten arvioinnin tueksi Sukupuolisilmäläsit käytössä -kirjassa (STM 2018:21), jossa käsitellään myös muita ministeriöiden tasa-arvotyötä tukevia asioita. Teoksessa ohjeistetaan tunnistamaan, milloin hallinnollisella toimenpiteellä voidaan olettaa olevan vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon ja millä tavoin näitä vaikutuksia voidaan arvioida. Suomen valtion valtavirtaistamista arvioivassa selvityksessä (2014) Anna Elomäki listaa muiksi keskeisiksi valtavirtaistamisen menetelmiksi hallintohenkilöiden koulutuksen, tiedontuotannon ja tutkimuksen sukupuolinäkökulmasta ja tasa-arvoon liittyen, toiminnallisen tasa-arvosuunnittelun sekä tilastojen tuotannon.

Suomalainen valtavirtaistamisstrategia on keskittynyt valtavirtaistamiseen avainprosesseissa ja valtavirtaistamisen rakenteiden luomiseen. Avainprosesseja ovat lainvalmistelu, talousarviot, tilastointi, tulosohjaus sekä hankkeet ja ohjelmat.

Valtavirtaistamisen rakenteilla viitataan erityisesti ministeriöiden toiminnallisiin tasa-arvoyksiköihin (Elomäki 2014, 11–12). Suomen valtavirtaistamismallin katsotaan olevan sisällyttävä (integrationistinen) ja se on hyvin hallintokeskeinen (15). Valtavirtaistaminen kuuluu enimmäkseen ministeriöille ja niiden virkahenkilöille. Tasa-arvoyksikköä lukuun ottamatta tasa-arvoviranomaisilla ei nähdä suurta roolia sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa, eikä Tasa-arvovaltuutettua tai Tasa-arvoasiain neuvottelukuntaa mainita Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomen valtionhallinnossa 2004–2014 -selvityksessä (Elomäki 2014) kertaakaan. Agenda setting -valtavirtaistamismallille ominainen kansalaisjärjestöjen osallistamisen aste nähdään riittämättömänä ja mainitaan yhtenä kehityskohteena valtavirtaistamisessa (Elomäki 2014, 32–33).

4 Tasa-arvoasiain neuvottelukunta (TANE)

4.1 Vanhin tasa-arvoviranomainen

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta on perustettu vuonna 1972, mikä tekee siitä vanhimman suomalaisen tasa-arvoviranomaisen. Se on perustettu valtioneuvoston asetuksella ja sen tehtävä on seurata ja edistää sukupuolten tasa-arvon toteutumista yhteiskunnassa. (Sosiaali- ja terveysministeriö TANE-julkaisuja (2012) 14 Helsinki 2012.) Ennen vuoden 1987 tasa-arvolain säätämistä ja tasa-arvovaltuutetun perustamista TANE oli ensisijainen tasa-arvoteemoja vaaliva toimija sekä julkisuudessa että valtionhallinnossa (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009).

Institutionaalisesti nykymuotonsa neuvottelukunta sai vuoden 2001 tasa-arvoviranomaisten organisaatiouudistuksessa, jolloin osa hoitamista tehtävistä siirtyi Tasa-arvovaltuutetulle sekä Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksikölle. Samalla sen rooli tasa-arvotoimijoiden kentällä täsmentyi ja TANE nähtiin nyt entistä enemmän uusien yhteiskunnallisten tasa-arvoaloitteiden tekijänä, viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyön koordinoijana ja tutkimustiedon hyödyntämisen edistäjänä (STM 2009, 48–49).

Neuvottelukunta asetetaan eduskunnan toimikauden ajaksi neljäksi vuodeksi kerrallaan. Neuvottelukunnan kokoonpano muodostuu enintään kolmestatoista eduskuntapuolueiden nimittämästä jäsenestä, jotka sosiaali- ja terveysministeriö hyväksyy tehtävään/nimittää (lähde?). Puolueiden edustus neuvottelukunnassa muotoutuu parlamentaaristen voimasuhteiden mukaan, ja näin kanavoituu viranomaisen poliittinen ohjaus. Nimitettyjen ei tarvitse olla vaaleilla valittuja kansanedustajia. Puolueiden edustajista valitaan puheenjohtaja sekä varapuheenjohtaja, ja kullakin jäsenellä on oma varajäsen. Kokoonpanoon kuuluu pysyvinä jäseninä neljä kansalaisjärjestöä, joita ovat Naisjärjestöjen Keskusliitto ry

(2003), Miesjärjestöjen Keskusliitto (2011), Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry (1998) sekä Seksuaalinen tasavertaisuus – Seta ry (2011). Järjestöjä neuvottelukunnassa edustavat tyypillisesti niiden puheenjohtajat tai muut organisaation hallinnossa toimivat henkilöt(järjestökoordinaattori/pääsihteeri). Päätöksenteko neuvottelukunnassa tapahtuu neuvottelukunnan kokouksessa, joka neuvottelukunnan päätöksenteosta vastaava elin. Kokouksien valmistelemaan neuvottelukunta asettaa työvaliokunnan ja yksittäisiä tasa-arvon kannalta relevantteja kysymyksiä selvittämään se asettaa myös työryhmiä sekä jaostoja, joihin osallistuu mm. työmarkkinajärjestöjen ja kansalaisjärjestöjen edustajia sekä tutkijoita. (STM 2009, 50).

Neuvottelukunnan internet sivuilla sitä kuvataan seuraavalla tavalla: "Se on tasa-arvopoliittinen toimija, joka tekee aloitteita ja antaa lausuntoja tasa-arvoon vaikuttavan lainsäädännön ja muiden toimenpiteiden kehittämiseksi. Neuvottelukunta järjestää myös erilaisia tilaisuuksia ja seminaareja ja tuottaa julkaisuja. TANE:lla on valtionhallinnossa neuvoa-antava rooli Valtionhallinnossa sillä on neuvoa antava rooli."(<https://tane.fi/tietoa-tanesta>, noudettu 5.1.2021) Valtioneuvoston TANE:lle asettamat (389/2001) tehtävät ovat

- 1) seurata ja edistää naisten ja miesten tasa-arvon toteuttamista yhteiskunnassa
- 2) tehdä aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja tasa-arvoon vaikuttavan lainsäädännön ja muiden toimenpiteiden kehittämiseksi
- 3) huolehtia yhteistyön edistämisestä viranomaisten, työmarkkinajärjestöjen ja muiden yhteisöjen kesken
- 4) edistää tasa-arvoa koskevaa tutkimustoimintaa ja tutkimustulosten hyödyntämistä
- 5) seurata alan kansainvälistä kehitystä

Valtionhallinnossa neuvottelukunta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön alaisuuteen. Se ei varsinaisesti kuulu hierarkkiseen hallintokoneistoon ja viranomaistatukseltaan se on hallinnon sivuelin. Neuvottelukunta on valtioneuvoston asettama elin ja se hoitaa tehtäviään itsenäisesti. (Mäenpää 2008, 87–88). Vaikka neuvottelukunta on viranomaisorganisaatio, se ei käytä julkista valtaa, sillä se ei tee hallintopäätöksiä, anna yleisiä normeja eikä käytä välittömiä voimakeinoja (Mäenpää 2017, 69).

4.2. Neuvottelukunta kansalaisyhteiskunnan vaateiden välittäjänä

Tärkeä toiminto Tasa-arvoasiain neuvottelukunnassa ovat jaostot, joita neuvottelukunta voi asettaa selvittämään tiettyjä kysymyksiä jaostolle ennalta osoitettuun aihealueeseen liittyen (STM 2012:14, 19). Neuvottelukunta koostaa jaostot henkilöstöstään, ja sosiaali- ja terveysministeriön suostumuksella se voi kutsua niihin pysyviä asiantuntijajäseniä. (www.tane.fi/tietoa-tanesta). Näin ollen jaostojen kokoonpano voi sisältää mm. valtionhallinnon, työmarkkinajärjestöjen ja kansalaisjärjestöjen edustajia sekä tutkijoita (STM 2009:54, 50). Jaostojen piirissä toimii suuri joukko erilaisten organisaatioiden edustajia, joten se edustaa tasa-arvoviranomaisten joukossa poikkeuksellisen laajaa näkökulmaa. Näin ollen sillä on hyvät edellytykset toimia parlamentaarisenä asiantuntijana sekä keskusteluavausten tekijänä, jolla on myös mahdollisuus kritisoida hallituspolitiikka tasa-arvoasioiden piirissä (STM 2009:54,72). Neuvottelukunnan virkahenkilöstö on virkasuhteessa Sosiaali- ja terveysministeriöön, mutta neuvottelukunta on itsessään riippumaton toimija suhteessa hallituksen tasa-arvopolitiikkaan (STM 2009:54, 35).

Neuvottelukunnalla on institutionaalisesti parhaat edellytykset kansalaisyhteiskunnan vaateiden välittämisessä valtionhallintoon. Sillä on myös tasa-arvoviranomaisista vahvimman yhteydessä alan tutkijoihin, minkä johdosta sillä on

hyvät mahdollisuudet ajantasaisen tutkimustiedon hyödyntämiselle (STM 2009:54, 77). Tasa-arvopolitiikan kentällä naisjärjestöjen poliittiset vaateet tulevat sisällytetyiksi valtiolliseen päätöksentekoon useammin silloin, kun tasa-arvoelimet osallistuvat asioiden ajamiseen (STM 2009:54, 33), joten neuvottelukunnalla on merkittävä rooli valtiollisen tasa-arvopolitiikan muovaamisessa. Neuvottelukunnan toiminnassa on mukana huomattava määrä kansalaisjärjestöjä, joten jaostot ja seminaarit voidaan nähdä myös kansalaisjärjestöjen kohtaamispaikkoina, joten informaation jakamista tapahtuu myös horisontaalisesti järjestötoimijoiden kesken, ei ainoastaan valtionhallinnon suuntaan.

5 TUTKIMUSONGELMA

Kuten edeltävissä luvuissa osoitetaan, sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen ei ole, tai ainakaan sen tarvitsisi olla, vain kokoelma hallinnollisia käytäntöjä, joita eri valtionhallinnon sektorit pyrkivät koordinoitusti ottamaan käyttöön. On toki ymmärrettävää, että valtionhallinnon pyrkiessä omaksumaan uutta uusia strategioita ja tavoitteita, se on taipuvainen 'kääntämään' strategiat ja tavoitteet selkeästi hahmotettaviksi toimenpiteiksi. Näin abstraktit ideaalit konkretisoituvat toiminnaksi, jonka tehokkuutta voidaan arvioida. Tällä toiminnalla voidaan myös osoittaa, että valtionhallinto on sitoutunut omaksumaan strategian osaksi toimintaansa. Anna Elomäen sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista Suomen valtionhallinnossa käsittelevän selvityksen (2015) mukaan valtavirtaistaminen tapahtuu hallinnollisin keinoin ja käytännön toimijoita ovat hallinnon virkahenkilöt eli suomalainen valtavirtaistamismalli on ensisijaisesti integrationistinen.

Judith Squiresin esittelee artikkelissaan *Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the context Diversity and Deliberation* (2005) teoriansa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen strategian moninaisuudesta. Squiresin teoriakehikon läpi katsottuna valtavirtaistaminen nähdään joukkona erilaisia käytäntöjä, toimijoita ja prosesseja, joilla on erilaisia vahvuuksia ja heikkouksia valtavirtaistamista ajatellen. Se antaa nähdäkseni paljon työkaluja valtavirtaistamisen tutkimiseen, ja tähän teoriaan tutustuminen on ohjannut tämän tutkielman tutkimusongelman muodostamisessa. Squires jakaa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen kolmeen erilaisiin strategiaan, jotka myötäilevät hänen aiempaa teoriaansa (Squires 1999, 115–139) feministisen sukupuoliteorian piirissä kehitetyistä poliittisista strategioista, joista syntyy kolme erilaista valtavirtaistamismallia.

Integrationistisen ja agenda setting –valtavirtaistamismallin ensisijaisiksi toimijoiksi Squires on määrittänyt asiantuntijat ja identiteettiryhmät. Tarkastellessani Tasa-

arvoasiain neuvottelukunnan rakennetta havaitsin, että se koostuu erilaisista toimijoista, joita näkökulmasta riippuen voidaan pitää sekä asiantuntijoina että identiteettiryhminä. Tämä sai minut kiinnostumaan neuvottelukunnasta sekä tasa-arvopoliittisena toimielimenä että potentiaalisena toimijana sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen strategian toteuttamisessa. Suomalaisista tasa-arvoviranomaisista ainoastaan Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksikölle (TASY) on määritelty rooli sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa (STM 2009), eikä valtionhallinnon valtavirtaistamista koskevassa selvityksessä (2015) mainita muita tasa-arvoviranomaisia. Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan kuuluu edistää ja seurata sukupuolten tasa-arvoa ja se tuottaa valtionhallinnolle tietoa tasa-arvon näkökulmasta, joten katson sen olevan myös potentiaalinen toimija sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen kontekstissa. On mahdollista, että julkishallinnollinen näkökulma sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen tutkimukseen tunnistaa valtavirtaistamisen vain silloin, kun se on nimetty sellaiseksi.

Tässä tutkielmassa tarkastelen Tasa-arvoasiain neuvottelukuntaa Judith Squiresin sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen teorian (Luku 2) kautta. Ensisijainen tutkimuskysymys on:

Millainen toimija Tasa-arvoasiain neuvottelukunta on suhteessa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen?

Pyrkimykseni on tarkastella neuvottelukuntaa toimijanäkökulmasta Squiresin teoreettisen jaottelun kautta. Teoriakehikko ei ensisijaisesti käsittele valtavirtaistamisen toimijoita, vaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen strategioita, joissa toimijuus on koodattu yhdeksi muuttujaksi. Johtopäätöksissä luotaan neuvottelukunnan potentiaalia sukupuolinäkökulman valtavirtaistajana ja tarkastelen mihin valtavirtaistamismalliin se analyysin pohjalta sijoittuu. Teoriakehikon käyttäminen toimijälähtöisessä analyysissä ei ole välttämättä täysin

ongelmatonta, ja täten luotaan tutkimuksen johtopäätöksissä myös Squiresin teorian soveltuvuutta toimijalähtöiseen valtavirtaistamisen analyysiin.

Varsinaisessa analyysissä hyödynnän integrationistisen ja agenda setting -valtavirtaistamismalleille määriteltyjä attribuutteja, joita toimijuuden kohdalla ovat asiantuntijat sekä identiteettiryhmät. Transformatiivisen valtavirtaistamismallin attribuutteja ei juurikaan hyödynnetä. Tämän teen siksi, transformatiivisessa valtavirtaistamismallissa ensisijaiseksi toimijaksi on määritelty poliittinen kansalainen, jonka näen tämän tutkielman puitteisiin nähden liian suurena ja monimerkityksisenä käsitteenä. Tällä rajauksella analyysi voidaan kohdentaa paremmin neuvottelukuntaan organisaationa. Tutkimusta ohjaavaa teoriakehikon sisältämät muuttujien saamat attribuutit eivät ole itse teoriassakaan toisiaan poissulkevia, joten en pyri tarkkaan määrittelyyn siitä, mikä ominaisuus kunkin muuttujan kohdalla absoluuttisesti kuvaavin, vaan huomio kiinnitetään neuvottelukunnan institutionaaliseen potentiaaliin. Arvioin kunkin muuttujan suhteen neuvottelukunnan potentiaalia ilmentää niitä ominaisuuksia, joita Squires liittää eri valtavirtaistamisen strategioihin.

6 AINEISTO JA MENETELMÄT

6.1 Valtavirtaistamisen tutkiminen laadullisin keinoin

Squiresin jaottelua sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen strategioista on käytetty laajasti (Freidenvall 2020; Bacchi & Eveline 2009; Elomäki 2014; Caglar 2013) havainnollistamaan valtavirtaistamisen erilaisia strategioita. Käsitykseni mukaan sitä ei ole käytetty tavalla, jolla sitä hyödynnetään tässä tutkimuksessa, eli yhden tasa-arvotoimijan valtavirtaistamisen potentiaalin analysoimisessa. Koska teoria on rakennettu jäsentämään ensisijaisesti sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen strategioita on mielenkiintoista havainnoida, kuinka se soveltuu toimijalähtöiseen valtavirtaistamisen analyysiin. Tulen käyttämään Squiresin teoksessa *New politics of gender mainstreaming* (2007) esiteltyä analyysia neuvottelukunnan kaltaisista toimijoista paikkaamaan teorian ja tutkimuskohteen kohtaanto-ongelmaa.

Tässä tutkielmassa lähestyn tutkimusongelmaa laadullisen tutkimuksen keinoin. Syrjälä (1994) linjaa Metsämuurosen mukaan, että mukaan laadullinen lähestymistapa on soveltuva, kun "1) ollaan kiinnostuneita tapahtumien yksityiskohtaisista rakenteista eikä niinkään niiden yleisluontoisesta jakaantumisesta, 2) ollaan kiinnostuneita tietyissä tapahtumissa mukana olleiden yksittäisten toimijoiden merkitysrakenteista, 3) halutaan tutkia luonnollisia tilanteita, joita ei voida järjestää kokeeksi tai joissa ei voida kontrolloida läheskään kaikkia vaikuttavia tekijöitä, 4) halutaan saada tietoa tiettyihin tapauksiin liittyvistä syy-seuraussuhteista joita ei voida tutkia kokeen avulla" (Metsämuuronen 2006, 88). Näin ollen laadullinen tutkimusote soveltuu hyvin tutkimuskohteeni tarkasteluun, sillä pyrin tarkastelemaan vain yhden toimijan toimijuutta ja rakennetta historiallisena instituutiona.

Tutkimus menetelmällisesti sijoittuu tieteenfilosofisesti lähelle realistista paradigmaa (Puusa & Juuti 2020, 38-39) siinä mielessä, että valittua tutkimuskohdetta eli Tasa-arvoasiain neuvottelukuntaa lähestytään objektina, josta voidaan tuottaa todellista tietoa (Puusa & Juuti 2020, 45). Toisaalta valittua tutkimusteoriaa ei ole rakennettu juuri toimijakeskeistä tarkastelua silmällä pitäen, joten analyysi vaatii tutkimuskohteen tulkitsemista, jotta siitä voidaan saada tutkimusteorian edellyttämää informaatiota. Aineiston analyysi tapahtuu täysin teorialähtöisesti eli pyrin analysoimaan tutkimuskohdetta vain niiden muuttujien ja attribuuttien kautta, joita tutkimusteoriassa on nimetty. Tiettyjen muuttujien kohdalla neuvottelukunnan ilmentämät ominaisuudet eivät ole itsessään yksiselitteisiä, joten hyödynnän havaintojen 'teroittamiseksi' mm. kansalaisjärjestöjä (Lang 2013) ja julkishallintoa (Mäenpää 2017) koskevia teoretisointeja ja selvityksiä. Pyrin myös tekemään tutkimusteorian muuttujia lukijalle ymmärrettävämmiksi, joten luotaamaan paikoin myös yhteiskunnallista tasa-arvopoliittista kontekstia, jossa neuvottelukunta toimii. Käytän lisäksi Squiresin (2007) myöhempää tutkimusta avaamaan neuvottelukunnan kaltaisten toimijoiden institutionaalista luonnetta.

6.2 Toimijatarkastelun aineisto

Tutkimuksen ensisijaisina aineistoina ovat Sosiaali- ja terveysministeriön tuottama tasa-arvoviranomaisten institutionaalinen tutkimus, Tasa-arvoasiain neuvottelukuntaa koskevat lait ja asetukset sekä neuvottelukunnan omat määritelmät rakenteestaan ja toiminnastaan. Se että tutkimuskohdetta analysoidaan sen itse tuottaman tiedon avulla voi olla tieteenfilosofisesti problemaattista. Tässä tapauksessa neuvottelukunnan itse tuottamat määritelmät nähdään samanarvoisina muiden lähteiden tarjoaman tiedon kanssa, koska kaikki ovat saman julkishallinnon tuottamia dokumentteja. Neuvottelukunnan kokoonpanossa toimii myös joukko kansalaisjärjestöjä, joita tutkin niiden kokoonpanojen ja järjestöstrategioiden kautta. Järjestöjen itsemäärittely on tutkimuksen julkishallinnollisesta näkökulmasta johtuen hyväksyttävää tietoa, sillä valtionhallinnollinen koneisto on hyväksynyt ne

'sellaisinaan' yhteistyökumppaneikseen. Tutkimuskohde tässä tutkielmassa on viranomaisorganisaatio ja tutkimuksen konteksti on julkishallinnollinen.

Varsinaisessa analyysissä tutkimusteoriaa hyödynnetään teoriaohjaavaa sisällönanalyysia muistuttavalla tavalla. Teoriakehikko nimeää muuttujia, jotka voidaan mieltää eräänlaiseksi teemoiksi. Kullekin muuttujalle on koodattu kaksi attribuuttia, joista ensimmäiset liittyvät integrationistiseen ja toiset agenda setting - valtavirtaistamismalliin ja analyysissä tarkastelen, ilmeneekö tutkimuskohteessa näitä attribuutteja. Analyysissä ei käytetä kaikkia mahdollisia Tasa-arvoasiain neuvottelukuntaa koskevia lähteitä, joten en tule väittämään absoluuttisia totuuksia neuvottelukunnan toimijuudesta sukupuolinäkökulman valtavirtaistajana, vaan huomio kiinnitetään enemmänkin sen institutionaaliseen potentiaaliin merkityksellisenä toimijana valtavirtaistamisen näkökulmasta. Näin tutkimusaineiston määrä pysyy tämän tutkielman puitteisiin nähden. Myös valitun tutkimusteorian soveltuvuus tutkimuskohteen tarkasteluun on mysteeri, tutkimuksen ansio tulee olemaan myös teorian ja tutkimusongelman soveltuvuuden arvioiminen.

Monipuolinen aineisto antaa mahdollisuuden neuvottelukunnan monipuoliseen tarkasteluun. Kaikkien muuttujien kohdalla kaikki aineistot eivät anna relevanttia tietoja, joten pyrin käyttämään kunkin muuttujan kohdalla sitä aineistoa, joka parhaiten sopii kyseisen muuttujan havainnointiin neuvottelukunnan tapauksessa. Käytetty aineisto on listattu liiteluettelossa.

6.3 Analyysin eteneminen

Koska sovellan tutkimusteoriaa toimijalähtöisesti, aloitan analyysin tarkastelemalla Tasa-arvoasiain neuvottelukuntaa toimijana. Tässä höydynnän tasa-arvoelimistä tehtyä tutkimusta (Holli 2009) sekä neuvottelukunnan internet-sivustolla löytyvää esittelyä sen kokoonpanosta. Kokoonpano sisältää erilaisia toimijaryhmiä, joiden luonnetta tarkastelen suhteessa asiantuntijuuteen ja ryhmäidentiteetteihin.

Järjestötoimijoiden internet-sivustoilta löytyvän tiedon avulla arvioin millaisena ne hahmottavat ryhmäidentiteettinsä. Tässä yhteydessä tutkimustieto ja neuvottelukunnan itsemäärittely vastaavat toisiaan hyvin, joten neuvottelukunnan sisällään pitämä toimijajoukko on systemaattisesti tarkasteltavissa suhteessa asiantuntijuuteen sekä ryhmäidentiteettiin.

Neuvottelukunnan päämäärien analyysissa lähden liikkeelle neuvottelukunnan virallisesta funktiosta, joka määritellään valtioneuvoston asetuksessa (381/2009). Tasa-arvoelinten tutkimus koskee niiden intitutionaalista asemaa ja se kuvaa yksityiskohtaisemmin neuvottelukunnan toimintaa ja päämääriä suomalaisten tasa-arvoelinten joukossa. Nämä aineistot eivät ota suoraan kantaan Squiresin teoriassa esitettyihin valtavirtaistamisen päämääriin, joten täydennän arviointia Squiresin neuvottelukunnan kaltaisia toimijoita koskevalla tutkimuksella (2007) viranomaisorganisaatioista. Marginaalisten näkökulmien edistämisen päämäärää havainnollistan neuvottelukunnan lausunnolla koskien valtioneuvoston ihmisoikeusselontekoa (Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan lausunto ulkoministeriölle valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta, 30.6.2020). Tehdäkseni tutkimusteoriassa määriteltyä päämäärä-muuttujaa ymmärrettävämmiksi luotaan tarkastelussa myös sitä poliittisen tasa-arvon kontekstia, jossa neuvottelukunta on toiminut, tarkastelemalla eduskunnan sukupuolijakauman kehitystä.

Neuvottelukunnan prosessia tarkastellaan suhteessa byrokraattisuuteen ja konsultatiivisuuteen. Näitä tarkastelen tasa-arvoelinten tutkimuksen kautta, jossa huomio kiinnitetään neuvottelukunnan piirteisiin viranomaisorganisaationa, sekä sen tehtäviin kansalaisyhteiskunnan vaateiden välittäjänä. Byrokraattista tulkintaa täydennän Olli Mäenpään (2008) viranomaisia koskevalla selvityksellä ja konsultatiivisuutta arvioin tarkastelemalla toimijakenttää neuvottelukunnan jaostotoiminnassa. Pyrin myös arvioin lausunto-instrumentin luonnetta byrokraattisesta ja konsultatiivisesta näkökulmasta.

Indikaattoreiden tarkastelussa pyrin selventämään Squiresin (2007) tutkimuksen avulla mitä sen attribuuteilla tarkoitetaan ja kuinka ne voivat ilmentyä neuvottelukunnan toiminnassa. Tässä osiossa käydään hieman läpi jo aiemmin esiteltyjä ominaisuuksia, ja tarkastellaan neuvottelukunnan potentiaali ilmentää nimettyjä indikaattoreita. Tarkastelen tässä yhteydessä myös tasa-arvolain kiintiölainsäädännön (609/1986, 4 §) vaikutusta neuvottelukunnan kokoonpanoon.

Heikkouksia ja vahvuuksia arvioidessani kirjoitan ensiksi auki, millaisena Squires nämä näkee eri valtavirtaistamismalleissa. Näitä pyrin arvioimaan neuvottelukunnan tapauksessa tasa-arvoelinten, neuvottelukunnan lakisääteisten tehtävien ja neuvottelukunnan oman toimintansa määrittelyn kautta. Tässä osiossa myös hyödynnetään jossain määrin jo aiempien muuttujien kohdalla tehtyjä havaintoja.

7 TASA-ARVOASIAIN NEUVOTTELUKUNTA SUKUPUOLINÄKÖKULMAN VALTAVIRTAISTAJANA

7.1 Toimijuus

7.1.1 Viranomaisorganisaationa

Neuvottelukunnan muodostaa joukko institutionaalisesti toisistaan eroavaisia toimijoita ja se koostuu varsinaisista jäsenistä sekä pysyvistä asiantuntijajäsenistä. Pääsihteerinä toimii sosiaali- ja terveysministeriön määräämä viranhaltija, joka hallinnollisesti sijoittuu ministeriön tasa-arvoyksikköön (TAS). Vuodesta 2007 virka on ollut vakinainen, tätä ennen pääsihteeriksi valittiin neuvottelukunnan toimikauden ajaksi. (Holli 2009, 51) Toimikaudella 2019-2023 Tasa-arvoyksikössä neuvottelukunnan toimintaan osallistuu myös yksi asiantuntija sekä hallinnollinen avustaja (stm.fi/tto/tasy-henkilosto). Eduskuntapuoleet asettavat neuvottelukuntaan kolmetoista jäsentä parlamentaaristen voimasuhteiden mukaan. Puolueiden valitsemien edustajien ei tarvitse olla kansanedustajia (toimikaudella 2019–2023 6/13 kansanedustajia, pari aiempaa kokoonpano tähän lisäksi). Näistä poliittisesti valituista jäsenistä valitaan neuvottelukunnan puheenjohtaja sekä varapuheenjohtaja. Neuvottelukunta asetetaan aina neljän vuoden mittaiseksi toimikaudeksi, joka vastaa eduskunnan toimikautta. Neuvottelukuntaan valitaan tasa-arvolain kiintiösäännösten mukaan tasapuolisesti miehiä ja naisia (Holli 2009, 76)

Toisen puolikkaan neuvottelukunnan jäsenistä muodostavat pysyvät asiantuntijajäsenet, jotka ovat Naisjärjestöjen Keskusliitto ry (2003), Miesjärjestöjen Keskusliitto, Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry (1998) sekä Seksuaalinen tasavertaisuus - Seta ry (2011). Asiantuntijajäsenten edustajat ovat useasti henkilöitä organisaatioidensa hallinnosta (2019–2023 puheenjohtaja, järjestökoordinaattori, pääsihteeriksi).

Valtionhallinnossa neuvottelukunta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön alaisuuteen. Se ei varsinaisesti kuulu hierarkkiseen hallintokoneistoon ja viranomaistatukseltaan se on hallinnon sivuelin. Neuvottelukunta valtioneuvoston asettama elin ja se hoitaa tehtäviään itsenäisesti. Niillä on usein tärkeä rooli hallinnon avoimuuden suhteen, sillä ne tuottavat tietoa ja niiden tuottamat asiakirjat tulevat valmistuttuaan heti julkisiksi (Mäenpää 2008, 87–88).

7.1.2 Varsinaiset jäsenet

Puolueiden valitsemat jäsenet ovat olleet pääosin aktiivisesti tasa-arvoasioista kiinnostuneita henkilöitä (Holli 2009, 77) ja neuvottelukunnan jäsenistöön kuuluu mm. puolueiden tasa-arvopoliittisia asiantuntijoita. Kuitenkaan ei voida olettaa, että kaikki varsinaiset jäsenet olisivat tasa-arvoasioiden asiantuntijoita. Sinänsä olisi loogista olettaa, että puolueet pyrkivät valitsemaan hallinnollisiin elimiin ne edustajat, joilla on hyvät (tai parhaat) edellytykset toimia kyseisissä tehtävissä. Tasa-arvoasian neuvottelukunta toteuttaa valtioneuvoston sille asettamia (389/2001) tehtäviä, joita ovat mm. tasa-arvon seuraaminen ja tasa-arvon toteutumisen edistäminen sekä aloitteiden ja esitysten tekeminen tasa-arvoon vaikuttavan lainsäädännön kehittämiseksi. Tällaisen hallinnollisen toiminnan kehittämisen näkökulmasta on tärkeää huomioida, että vaikka neuvottelukunta on sitoutunut tasa-arvon edistämiseen, se saa varsinaisten jäsentensä kautta poliittista ohjausta. Näin ollen jäsenten toimijaluonnetta tarkasteltaessa on tärkeää huomioida substanssiosaamisen lisäksi heidän poliittinen taustansa, sillä poliittisten puolueiden vaalimat tasa-arvotulkinnat voivat erota toisistaan huomattavasti. Näin ollen myöskään jäsenen kuuluminen johonkin identiteettiryhmään (määritellään luvussa kaksi) ei ole neuvottelukunnan kokoonpanon muotoutumisen kannalta yhtä merkityksellistä kuin jäsenten puoluepoliittiset kytkökset, sillä heidän tiensä neuvottelukuntaan perustuu jälkimmäisiin.

Neuvottelukunnan varsinaisiin jäseniin voidaan katsoa kuuluvan asiantuntijoita, mutta määrittävämpi tekijä on se, että jäsenet valitaan parlamentaaristen voimasuhteiden mukaan. Virkamieshallintoperiaatteen taustalla on ajatus, että hallintotehtävät, joihin kuuluu vallankäyttöä vaativat erityistä asiantuntemusta ja koulutusta (Mäenpää 2017, 27). Vaikka neuvottelukunta on viranomaisorganisaatio(lähde) se ei käytä julkista valtaa hallinto-oikeudellisessa mielessä, sillä se ei tee hallintopäätöksiä, anna oikeudellisia normeja tai käytä välittömiä voimakeinoja (Mäenpää 2017, 69). Varsinaiset jäsenet voivat siis olla tasa-arvoasioiden asiantuntijoita, mutta tämä ei nähdäkseni ole julkishallinnollinen edellytys. Neuvottelukunnan jäsenet ovat kuitenkin suurimmaksi osaksi olleet tasa-arvoasioista kiinnostuneita henkilöitä sekä erityisesti 70- ja 80-luvulla naisjärjestöjen johtohahmoja (Holli 2009, 49) joten historiallisesti varsinaisten jäsenten voidaan olettaa olleen sekä tasa-arvoasioiden asiantuntijoita että identiteettiryhmien edustajia.

Nykyään tasa-arvoasioiden kannalta keskeiset sukupuoli-identiteettiin kiinnittyneet ryhmät ovat neuvottelukunnassa pysyvinä asiantuntijajäseninä, mutta esimerkiksi toimikaudella 2019–2023 asiantuntijajäsenenä toimivan NYTKIS ry:n pääsihteeri on neuvottelukunnan varsinaisen jäsen, yhdistyksen järjestökoordinaattorin toimiessa yhdistyksen edustajana asiantuntijajäsenistössä. Squiresin teoreettisen jaottelun näkökulmasta ei siis ole täysin yksiselitteistä kuuluvatko varsinaiset jäsenet enemmän asiantuntijoiden kuin identiteettiryhmien joukkoon. Näyttää siltä, että nämä kategoriat eivät ole yksittäisen neuvottelukunnan varsinaisen jäsenen kohdalla toisensa poissulkevia (experts, identity groups, political citizen).

7.1.3 Pysyvät asiantuntijajäsenet

Neuvottelukunnassa on neljä pysyvää asiantuntijajäsentä, joita ovat kansalaisjärjestöt Naisjärjestöjen Keskusliitto ry (2003), Miesjärjestöjen Keskusliitto, Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry (1998) sekä Seksuaalinen tasavertaisuus – Seta ry (2011). Järjestöjä neuvottelukunnassa edustavat tyypillisesti niiden puheenjohtajat tai muut

organisaation hallinnossa toimivat henkilöt (toimikaudella 2019–2023 kaksi puheenjohtajaa, järjestökoordinaattori ja pääsihteeri). Neuvottelukunta määrittelee järjestöt kokoonpanossaan asiantuntijajäseneksi (TANE). Järjestöt ovat kukin jäsenjärjestöistä muodostuvia kattojärjestöjä ja niistä puhutaan kansalaisjärjestöinä (Kuusinen, Reinboth, Varsa, Vuori (toim.) 2012, 20), mutta suhteessa valtionhallintoon ne eroavat toisistaan toiminnan rahoituksen näkökulmasta.

Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry keskusliitto on perustettu vuonna 1988, mikä tekee siitä neuvottelukunnan järjestöjäsenistä toiseksi vanhimman. Järjestöstrategiansa mukaan se vaatii tasa-arvoista ja naisten oikeuksia ja mahdollisuuksia tukevaa politiikkaa. Järjestö tuo esiin jäsenjärjestöjensä näkökulmia, sekä erikseen että yhteistyössä. (NYTKIS ry Järjestöstrategia 2021–2025). Sen jäsenjärjestöihin kuuluvat eduskuntapuolueiden naisjärjestöt, Naisasialiitto Unioni sekä Sukupuolentutkimuksen seura ry. Jäsenjärjestöjä tarkasteltaessa se on 'järjestöidentiteetiltään' yhtenäinen; sen jäsenet ovat Sukupuolentutkimuksen seuraan lukuun ottamatta naisjärjestöjä. Suhteessaan julkiseen valtaan Naisjärjestöjen Keskusliitolla on järjestökentällä erityinen asema, sillä se nauttii lakisääteistä valtionavustusta. Tämä laki määrittelee yhdistyksen sukupuolten välistä tasa-arvoa ja yhteiskunnallista vaikuttamista edistäväksi naisjärjestöksi (Laki eräiden naisjärjestöjen valtionavusta 8.6.2007/663, 1§).

Naisjärjestöjen Keskusliitto ry on perustettu vuonna 1911 ja se on neuvottelukunnan asiantuntijajäsenistä vanhin. Se on määritelty tavoitteekseen sukupuolten tasa-arvon sekä naisten ja tyttöjen oikeuksien edistämisen yhdessä jäsenjärjestöjen kanssa. Sen pyrkimyksenä on saada enemmän naisia päätöksentekoon ja antamaan naisille mahdollisuuden osallistumiseen ja omiin valintoihin elämäntilanteensa mukaan (NYTKIS). Kuten NYTKIS ry, myös Naisjärjestöjen Keskusliitto kuuluu lakisääteisen valtionavun piiriin. Vaikka järjestö määritellään laissa (8.6.2007/663, 1§) naisjärjestöksi, sen jäsenjärjestöihin kuuluu joitakin järjestöjä, jotka eivät

määritelmällisesti ole naisjärjestöjä, esimerkiksi Suomen Sairaanhoidajat ry ja Kuurojen Liitto. Huomattava enemmistö järjestöistä on kuitenkin naisjärjestöjä ja naisvaltaista toimintakenttää edustavia järjestöjä, joten Naisjärjestöjen keskusliittoa lienee perusteltuna pitää naisjärjestönä

Miesjärjestöjen keskusliitto liittyi Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan asiantuntijajäseneksi vuonna 2011. Ennen tätä Neuvottelukunnassa ei ollut miesjärjestön edustajaa, vaikkakin miesjärjestöjä oli mukana toiminnassa jo aiemmin, esimerkiksi miesasioita pohtivassa miesjaostossa. Keskusliiton perustaminen mahdollisti edustuksen neuvottelukunnan jäsenistössä. (STM 2012:14, 165). Sen tarkoitus oman määrittelynsä mukaan "on edistää hyvinvoinnin ja sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumisesta miesnäkökulmasta"(MJKL). Sen jäsenjärjestöihin kuuluu poliittisten puolueiden miesjärjestöjä, muita miesasiajärjestöjä sekä sukupuoli-identiteettiin kiinnittymättömiä liittoja, sitä voidaan tässä yhteydessä pitää kuitenkin miesjärjestönä.

Seta ry tuli Neuvottelukunnan asiantuntijajäseneksi vuonna 2011 yhdessä Miesjärjestöjen Keskusliiton kanssa. Järjestönä Setan tavoitteena on "yhteiskunnan kokonaisvaltainen muutos, jotta ihmisoikeudet ja hyvinvointi toteutuvat Suomessa ja kansainvälisesti riippumatta ihmisten seksuaalisesta suuntautumisesta, sukupuoli-identiteetistä tai sukupuolen ilmaisusta." (Seta). Sen jäsenjärjestöissä on Setan alueellisia järjestöjä sekä valtakunnallisia jäsenjärjestöjä, joista suurin osa edustaa sukupuolten tasa-arvon kannalta vähemmistönäkökulmaa sekä sukupuolen ja seksuaalisuuden moninaisuutta. Järjestöidentiteetiltään se poikkeaa muista neuvottelukunnan asiantuntijajäsenistä, sillä se ei edusta nais- tai miesnäkökulmaa, vaan pyrkii edistämään tasa-arvo ensisijaisesti sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen näkökulmasta, eikä binäärisen sukupuolijaottelun osapuolten näkökulmasta. Tämä on merkittävä seikka, sillä vaikka laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) kieltää sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvan

syrjinnän, se nimeää sukupuolen edustajaksi miehet ja naiset. Setan mukaan jättää binäärisen sukupuolijaon ulkopuoliset henkilöt epätasa-arvoiseen asemaan (Seta).

Järjestöjäsenet ovat neuvottelukunnassa asiantuntijajäseniä, joten niiden katsotaan olevan tasa-arvoasioiden asiantuntijoita. Ammattimaisesti organisoituneina instituutioina ne ovat kaivattuja asiantuntijatiedon tuottajia, jollaisia valtio-organisaatiot nykyään mielellään hyödyntävät politiikan tekemisessä (Lang 2013, 71). Valtioiden ja kansallisyhteistyön yhteistyölle on leimallista, että sellaiset kansalaisjärjestöt, joiden päämäärät ja toimintatavat ovat lähempänä valtion yleistä linjaa, tulevat todennäköisemmin osallistetuiksi politiikan tekemiseen, kuin liian radikaalit tai poikkeavat kansalaisjärjestöt (Lang 2013, 24).

7.2 Päämäärä

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta on tasa-arvoviranomainen ja sen lakisäätöiset tehtävät kiteytetään valtioneuvoston asetuksessa (389/2001):

1. seurata ja edistää naisten ja miesten tasa-arvon toteuttamista yhteiskunnassa;
2. tehdä aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja tasa-arvoon vaikuttavan lainsäädännön ja muiden toimenpiteiden kehittämiseksi;
3. huolehtia yhteistyön edistämisestä viranomaisten, työmarkkinajärjestöjen ja muiden yhteisöjen kesken;
4. edistää tasa-arvoa koskevaa tutkimustoimintaa ja tutkimustulosten hyödyntämistä;
5. seurata alan kansainvälistä kehitystä (Valtioneuvoston asetus tasa-arvoarvoasiain neuvottelukunnasta annetun asetuksen muuttamisesta 389/2001)

Sen keskeinen päämäärä on naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen ja seuraaminen, mutta sille asetettujen tehtävien monimuotoisuus, ja sen uniikki poikkiallinen luonne tasa-arvoviranomaisena aiheuttaa sen, että sen tasa-arvotavoitteen tarkempi

analysointi on hedelmällistä. Sen toiminnassa on viitteitä sekä marginaalisten näkökulmien esille tuomisesta että neutraalista politiikan tekemisestä.

Squires kirjoittaa teoksessaan *The New Politics of Gender* (2007) Tasa-arvoasiainen neuvottelukunnan kaltaisista toimijoista ja käyttää niistä nimitystä *Women's policy agencies*. Feministisen teorian kontekstissa WPA:t voidaan nähdäkseni ensisijaisesti kääntämisen strategiaan kuuluviksi poliittisiksi entiteeteiksi. Ne ovat parantaneet naisten mahdollisuuksia päästä mukaan päätöksentekoon ja auttaneet naisliikkeen vaatimusten sisällyttämistä politiikan tekemiseen (Squires 2007, 12).

Neuvottelukunta osallistaa kokoonpanossaan ja toiminnassaan suuren joukon erilaisia toimijoita. Sen jäseniin kuuluu poliitikkoja ja kansalaisjärjestöjä, sen jaostoissa on mukana kirjava joukko työmarkkina- ja kansalaisjärjestöjen edustajia, tutkimuksen edustajia sekä viranomaisorganisaatiota. Näin ollen neuvottelukuntaa voidaan pitää moniäänisenä toimijana. 1970- ja 80-luvuilla neuvottelukunnan kokoonpanossa oli useasti poliittisten naisjärjestöjen johtohahmoja ja ennen vuoden 1995 julkisen hallinnon toimielinten kokoonpanojen kiintiölainsäädäntöä neuvottelukunta on varsin naisvaltainen. Samaisena aikana poliittisen päätöksenteon kenttä on kansanedustajien sukupuolijakauman perusteella ollut hyvin miesvaltainen. Ennen vuotta 1991 naisedustajien määrä pysyi alle kolmanneksen kaikista kansanedustajista (Eduskunta). Neuvottelukunta on siis politiikan miesvaltaisuutta ajatellen ollut merkittävä naisten ja naisjärjestöjen äänenkannattaja valtionhallinnossa, vaikka se ministeriön alaisena sivuelimenä käytäkään merkittävää julkista valtaa.

Raija Julkusen (2010, 268) mukaan tasa-arvopolitiikka on sekä kansainvälisellä tasolla että Suomessa liittynyt erityisesti naisten aseman parantamiseen ja vaikka tasa-arvo on sukupuolten yhteinen asia, se käytännössä kuitenkin ensisijaisesti naisten asia (269). Näin ollen julkisen hallinnon ja päätöksenteon historiaa tarkastellen Neuvottelukunta on marginaalisen (nais)näkökulman esille tuoja, mutta tasa-

arvopolitiikan näkökulmasta se on naisenemmistöisenä toimijana edustanut valtavirtaa. Vuoden 1995 kiintiölainsäädäntö tasoitti neuvottelukunnan sukupuolijakaumaa ja vuodesta 2011 pysyviksi asiantuntijajäseniksi liittyivät Miesjärjestöjen Keskusliitto sekä Seta ry. Tasa-arvoasioita miesnäkökulmasta käsittelevä miesjaosto on ollut osa neuvottelukunnan toimintaa vuodesta 1988 alkaen, joten miesten asiat ovat olleet institutionaalisesti neuvottelukunnan asialistalla jo melko pitkään. Seta ry:n pysyvä edustus neuvottelukunnassa on nähdäkseni tärkeä asia marginaalisten näkökulmien sisällyttämisessä tasa-arvopolitiikkaan, sillä se mahdollistaa sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen asioiden integroimisen neuvottelukunnan toimintaan.

Jäsenistön ja jaostojen kautta Tasa-arvoasiain neuvottelukunnalla on mahdollisuus tuoda kuuluviin monenlaisia marginaalisia näkökulmia, joita se voi mm. valtioneuvoston toiminnasta lausumalla välittää päätöksentekijöille. Lausunnoissaan TANE kiinnittääkin toisinaan huomiota myös sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen näkökulmaan tasa-arvon edistämässä:

Vallitsevat normatiiviset oletukset saattavat huomaamatta ohjata päätöksentekoa tilanteissa, joissa ratkaisuja joudutaan tekemään nopeasti muuttuvan tilanteen ja jopa virukseen liittyvän tiedon puutteen vuoksi. Transihmisten ja muunsukupuolisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen varmistamiseksi on kuitenkin huomioitava sukupuolivaikutusten osalta myös sukupuolen moninaisuus. Sukupuolivähemmistöjen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta olisi keskeistä saada suomalainen lainsäädäntö (esim. translaki), päättäjien tietämys sukupuolen moninaisuudesta, terveydenhuollon palvelut, sekä muut palvelut niin laadukkaalle ja vakaalle tasolle, etteivät yhteiskunnalliset kriisitilanteet uhkaa niiden toimivuutta ja luotettavuutta. (Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan lausunto ulkoministeriölle valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta 30.6.2020, 17)

Tämän tutkielman puitteissa ei ole mahdollista arvioida kuinka säännöllisesti vähemmistönäkökulma tuodaan lausunnoissa esiin, mutta vähemmistöäänien mukana olo neuvottelukunnassa ainakin teoreettisesti tukee tätä trendiä. Lakisääteisistä tehtävistä kolmas eli viranomaisten, työmarkkinajärjestöjen ja muiden yhteisöjen keskinäisen yhteistyön edistäminen voi merkitä myös sitä, että erilaiset, marginaalisetkin, näkökulmat tulevat kommunikoiduiksi myös julkishallinnon ulkopuolelle järjestösektorille. Näkökulmien jakaminen täten myös horisontaalista, ei ainoastaan vertikaalista.

7.3 Prosessi

Neuvottelukunnan rooli valtionhallinnossa ja tasa-arvoviranomaisten keskuudessa on ensisijaisesti neuvoa-antava Tasa-arvovoyksikön keskittyessä hallituksen tasa-arvopolitiikan suunnitteluun ja toteutukseen ja Tasa-arvovaltuutetun keskittyessä tasa-arvolain noudattamiseen. Tasa-arvopoliittisesti voi hoitaa tehtäviään on hallituksen tasa-arvopolitiikasta riippumatta (Holli 2009, 35), eikä se keskity tasa-arvolain valvontaan, joten sillä on mahdollisuus tarjota tasa-arvopoliittisesti tuoreita näkökulmia valtionhallintoon. Valtion päätöksentekokoneiston ulkopuolisten jäsenten ja jaostotoiminnan kautta se kokoaa huomattavan määrän kansalaisjärjestöjen ja asiantuntijoiden näkemyksiä ja vaateita ja välittää niitä julkishallintoon. Tärkeä väylä konsultoinnille ovat lausunnot, joita neuvottelukunta tekee koskien lakiesityksistä, valtioneuvoston selonteoista, strategioista ja ohjelmista, mutta myös muiden toimijoiden selvityksistä, esimerkiksi Tasa-arvovaltuutetun kertomuksista eduskunnalle. Näissä se lausunnoissa se kiinnittää huomionsa tehtäviensä mukaisesti tasa-arvonäkökulmaan. Neuvottelukunta julkaisee myös tasa-arvoasioihin liittyviä tietokirjoja, joilla se välittää tutkimustietoa erilaisista sukupuolten tasa-arvon kannalta relevanteista aiheista.

Koska neuvottelukunta on hallinnollisesta näkökulmasta katsottuna lakisääteinen viranomaiselin, sen prosessissa voidaan nähdä myös byrokraattisia piirteitä. Se on perustettu asetuksella ja se on toimielimenä itsenäinen, joten se kuuluu viranomaisena julkisuuslain piiriin (Mäenpää 2008, 88). Hallinnollisesti se on sijoitettu Sosiaali- ja terveysministeriön alaisuuteen ja lakisääteisten tehtäviensä toteuttamisesta se päättää neuvottelukunnan kokouksessa, joten päätöksenteossa se nojaa byrokraattisiin käytäntöihin. Neuvottelukunta voidaan kuitenkin nähdä vähemmän byrokraattisena hallinnollisena elimenä, sillä hallinnollisena sivuelimenä sen rooli on neuvoa-antava, eikä sillä ole itsenäistä hallinnollista päätösvaltaa, toisin kuin esimerkiksi lautakunnilla (Mäenpää 2008, 87). Lausunnot, joita neuvottelukunta tekee sekä omaaloitteisesti että pyynnöstä, voidaan nähdä byrokraattisena instrumenttina: kyseessä on viranomaiselimen tuottama dokumentti, jonka ensisijaisena vastaanottajana on useimmiten jokin ministeriö tai eduskunnan valiokunta. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista näkökulmasta voidaan ajatella, että neuvottelukunta lausuntojen avulla valtavirtaistaa sukupuolinäkökulmaa julkishallinnon toimintaan, sillä se antaa lausuntoja asioista, jotka eivät nimellisesti liity sukupuolten tasa-arvoon. Näin ollen neuvottelukunnat

Viranomaistatuksesta huolimatta neuvottelukunnan prosessiluonne on mielestäni kuitenkin enemmän konsultatiivinen kuin byrokraattinen, ja sillä on tärkeä tehtävä kansalaisyhteiskunnan vaateiden välittäjänä tasa-arvopolitiikassa. Neuvottelukunnan prosessia voidaan tarkastella Squiresin teorian kautta kahdesta näkökulmasta: se on julkishallinnossa konsultatiivinen, uutta tietoa tuottava organisaatio, toisaalta kansalaisjärjestöille se on byrokraattinen taho, jonka avulla hallinnon ulkopuoliset äänet tulevat kommunikoiduiksi valtioonhallintoon. Tämän tutkielman näkökulma on ensisijaisesti valtioonhallinnon tasa-arvopolitiikassa, joten katson neuvottelukunnan edustavan ensisijaisesti konsultatiivista prosessia.

7.4 Indikaattorit

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen indikaattoreiksi Squires on koodannut integrationistiselle ja agenda setting -tyyppiselle valtavirtaistamismallille politiikka-instrumentit sekä läsnäolon politiikan. Squires käsittelee teoksessaan *The New Politics of Gender* (2007) sukupuolipolitiikan institutionaalisia mekanismeja, joita ovat sukupuolikiintiöt, valtiolliset tasa-arvoelimet (WPA) ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen. Läsnäolon politiikka merkitsee tasa-arvon ja naisten aseman parantamisen näkökulmasta naisten runsaampaa edustusta poliittisessa päätöksessä eli naisten läsnäoloa politiikassa. Strategian taustalla on pyrkimys taata tasa-arvoisempi sukupuolijakauma hallinto-organisaatioissa (Squires 2007, 24.) Naisten osuuden kasvun hallintoelimityksissä nähdään edistävän naisnäkökulmaa politiikassa ja tuovan päätöksentekoon entistä enemmän juuri naisia ja sukupuolten tasa-arvoon liittyviä asioita.

Tasa-arvoasian neuvottelukunta on historiallisesti edistänyt naisten ja naisjärjestöjen osallistumista valtionhallintoon konsultatiivisessa roolissa, mikä katson olevan feministisessä kontekstissa läsnäolon politiikkaa. Vaikka tasa-arvopolitiikka on historiallisesti painottunut naisten aseman parantamiseen (Julkunen 2010, 268), neuvottelukunnan tehtävä on määritelmällisesti sukupuolten tasa-arvon edistäminen, ei niinkään naisten aseman parantaminen, vaikkakin Squiresin (2007) käyttämä ilmaisu *women's policy agency* alleviivaa toiminnan naisnäkökulmaa. Vuoden 1995 kiintiölainsäädäntö (609/1986, 4 §) tasoitti neuvottelukunnan aiemmin naisenemmistöisen kokoonpanon sukupuolijakaumaa. Institutionaalisen mekanismina kiintiölainsäädäntö toi neuvottelukunnan toimintaan enemmän miehiä, joten läsnäolon politiikka tässä tapauksessa vähensi naisten edustusta valtionhallinnossa. Miesjärjestöjen Keskusliiton ja Setan liittyessä neuvottelukuntaan asiantuntijajäsenenä, se edustaa nykyään yhä moniäänisempää tasa-arvon tulkintaa.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan toimintaa voidaan tarkastella myös politiikka-instrumenttien näkökulmasta. Neuvottelukunnan tekemät lausunnot voidaan nähdä eräänlaisena politiikka-instrumenttina. Neuvottelukunta antaa niissä mm. valtioneuvoston toimintaa koskevia lausuntoja sukupuolten tasa-arvoon liittyen. Näin se tuo tasa-arvo- ja sukupuolinäkökulmaa hallinnon prosesseihin, minkä voidaan katsoa olevan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista, joskaan tässä ei ole virallisesti kysymys sukupuolivaikutusten arvioinnista (suva), joka on ministeriöiden käyttämä valtavirtaistamisen instrumentti. Lausuntoja neuvottelukunta ei anna järjestelmällisesti kaikista valtioneuvoston hankkeista, joten lausunto-instrumentti ei ole säännöllinen institutionaalinen mekanismi. Jos neuvottelukuntaa tarkastellaan ylimmältä valtionhallinnan tasolta, sitä voidaan pitää itsessään tietynlaisena politiikka-instrumenttina. Sillä on suomalaisten tasa-arvoelinten joukossa merkittävä rooli poliittisten vaateiden välittäjänä (Holli 2009, 79), joten se on tasa-arvopolitiikan alueella tärkeä viranomaiselin. Pyrkimys tasa-arvoon nähdään globaalisti tärkeänä hyvän hallinnon ja sosiaalisen oikeuden osoituksena sekä hallinnon modernisoinnin ja taloudellisen tehokkuuden edellytyksenä (Squires 2007, 1). Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan voidaan katsoa olevan instrumentti, jolla valtionhallinto legitimoii toimintaansa kansainvälisesti ja kansalaisyhteiskunnan silmissä.

Osana modernia valtionhallintoa neuvottelukunnan voidaan olevan politiikka-instrumentti, joka välittää kansalaisyhteiskunnan vaateita hallintoon ja tuottaa samalla tietoa tasa-arvoasioista päätöksenteon tueksi ja samalla legitimoii valtionhallinnon. Toimijanäkökulmasta neuvottelukunta hyödyntää lakisääteisten tehtäviensä hoitamisessa erilaisia institutionaalisia instrumenttejä, joita ovat mm. lausunnot valtionhallinnolle, jaostotyöskentely ja informaation välittäminen horisontaalisesti sekä vertikaalisesti, seminaarit ja kampanjat sekä tieteelliset julkaisut.

7.5 Vahvuudet ja heikkoudet

7.5.1 Integrationistinen valtavirtaistamismalli

Squires on teoriassaan määritellyt sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen malleille erilaisia vahvuuksia ja heikkouksia. Integrationistisen mallin vahvuus on se, että se sallii asiantuntijoille vahvan roolin politiikan tekemisessä. Oletuksena on, että politiikan tekemisessä hyödynnetään tällöin asiantuntijatietoa, valtavirtaistamisen kontekstissa sukupuolitietoutta ja näin ollen poliittisten ideologioiden merkitys toiminnassa pienenee (Squires 2005, 373). Tasa-arvoasioiden neuvottelukunnassa asiantuntijoiden ja asiantuntijatiedon merkitys on keskeinen. Kokoonpanonsa ja jaostotoiminnan kautta sillä on käytössään huomattava määrä tasa-arvoasioiden asiantuntijoita. Kokoonpano muodostuu parlamentaaristen voimasuhteiden mukaan, joten se ei toimijana ole poliittisten ideologioiden ulottumattomissa. Kuitenkin valtioneuvoston asetus sanelee sen päätehtävän eli sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen, joten puoluepoliittiset ideologiat eivät voi suoraan linjata neuvottelukunnan päätavoitteista, joskin sen toimintatavat voivat olla alttiita vaikutuksille neuvottelukunnan itsenäisyydestä johtuen. Sukupuolten tasa-arvon edistäminen on toki itsessään ideologinen poliittinen prosessi, mutta Suomen tapauksessa se on ankkuroitu kansainvälisiin sopimuksiin ja EU-direktiiveihin, joten valtion sisäiset poliittiset ideologiat eivät ilman suuria mullistuksia vaikuta tasa-arvon tavoitteeseen.

Integrationistisen valtavirtaistamismallin heikkoutena Squires näkee valtavirtaistamisen alttiuden tulla retorisesti sidotuksi muihin hallinnollisiin prosesseihin ja hallintotyön vallitseviin normeihin. Tasa-arvotavoite ei tällöin itsessään ole välttämättä kyllin vetovoimainen poliittinen ideaali, vaan sen tulisi näyttäytyä prosessina, joka on eduksi sekä miehille että naisille, työn tuottavuudelle ja hallinnon modernisoinnille. Tasa-arvotavoitteiden ja valtavirtaistamisen sovittaminen vallitsevaan hallinnolliseen normiin voi näin rajoittaa valtavirtaistamisen potentiaalia ja tyypistää sen sellaisiksi hallinnollisiksi instrumenteiksi, jolloin myös hallinnon ulkopuolisten toimijoiden konsultointi tasa-arvoasioissa on vaarassa vähentyä, koska ne eivät välttämättä ole linjassa vallitsevien hallinnollisten normien kanssa. (Squires 2005, 374). Tasa-arvoasiain

neuvottelukunnalla on nähdäkseni mahdollisuus välttää tämä ongelma, sillä sen lakisääteisiin tehtäviin kuuluu tasa-arvon edistäminen. Toisin kuin Tasa-arvovaltuutettu, neuvottelukunta ei toimi tasa-arvolain tulkitsijana, joten sen tavoite ja toiminnan normi on tasa-arvon edistäminen, eikä niinkään aiheeseen liittyvä lainsäädäntö. Julkishallinnollisesta näkökulmasta katsoen sen toki täytyy sopeutua autonomiastaan huolimatta tietynlaiseen hallinnolliseen normiin, koska se on riippuvainen valtion määrärahoista.

7.5.2 Agenda setting -valtavirtaistamismalli

Agenda setting -tyyppisen valtavirtaistamismallin vahvuutena on erilaisten virallisen julkishallinnon ulkopuolisten ryhmien näkökulmien tuominen mukaan politiikkaan. Squiresin teoriassa näillä ryhmänäkökulmilla tarkoitetaan ensisijaisesti naisnäkökulmaa ja naisten asioita. (Squires 2005, 375). Tasa-arvoasiain Neuvottelukunnan tapauksessa tämä vahvuus on nähdäkseni realisoitunut, sillä yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa kuuluu neuvottelukunnan tehtäviin ja neuvottelukunnan kokoonpanossa naisjärjestöjen edustus pysyvän asiantuntijajäsenyyden kautta vakiinnutettu (Holli 2009, 77). Vuonna 2011 pysyviin asiantuntijajäseniin kokoonpanon liittyivät myös Miesjärjestöjen Keskusliitto sekä Seta ry. Institutionaalinen järjestöedustus neuvottelukunnassa kattaa siis nykyään laajemman näkökulman tasa-arvoasioihin, ei ainoastaan naisnäkökulmaa. Erilaisten ryhmien näkökulmien esiintuomiselle neuvottelukunnan kautta on näin ollen ainakin institutionaalisia edellytyksiä. Syvällisempi analyysi neuvottelukunnan toiminnasta voisi mahdollisesti osoittaa onko jonkin tietyn ryhmän näkökulma dominoivassa asemassa muihin nähden, mutta tässä yhteydessä päätelmäksi riittää, että kokoonpanonsa ja jaostotoiminnan kautta neuvottelukunnan näkökulma tasa-arvoasioihin on potentiaalisesti naisnäkökulmaa laajempi. Naisjärjestöt neuvottelukunnan asiantuntijajäseninä ovat institutionaalisesti erilaisessa asemassa, sillä ne nauttivat lakisääteistä rahoitusta (Laki eräiden naisjärjestöjen valtionavusta, 8.6.2007/663).

Tämän valtavirtaistamismallin heikkous liittyy kiinteästi ryhmänäkökulmien esille tuomiseen, joka on myös sen vahvuus. Kun tiettyyn sukupuoli-identiteettiin (Squires kirjoittaa ensisijaisesti naissukupuolesta) kiinnittyneet organisaatiot tuovat lähtökohtaisesti esille yhdenlaista näkökulmaa, tällöin monet muut sukupuolinäkökulmat voivat jäädä marginaaliseen asemaan. Organisaation edustaessa tiettyä sukupuolinäkökulmaa se voi vakiinnuttaa sukupuolen näkemistä tietynlaisena muuttumattomana tilana, ja näin ollen sukupuolen ymmärtäminen moninaisena, muutokselle alttiina asiana, jää huomioimatta (Squires 2005, 375). Näin ollen pyrkimys tasa-arvoon voi typistyä tiettyjen identiteettiryhmien etujen järjestelyksi, ja sukupuolen ymmärtäminen laajempaan kokonaisuuteen sivuutetaan. Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan lakisäätöissä (Valtioneuvoston asetus tasa-arvoasiain neuvottelukunnasta annetun asetuksen muuttamiseksi 389/2001, 2) tehtävissä puhutaan naisten ja miesten tasa-arvon seuraamisesta ja edistämisestä, mikä vahvistaa binääristä sukupuoli käsitystä ja ajatusta naisista ja miehistä yhtenäisinä sukupuoliryhminä. Neuvottelukunta itse määrittelee tavoitteekseen sukupuolten tasa-arvon edistämisen yhteiskunnassa, ja kertoo työskentelevänsä "sukupuoleen perustuvan syrjinnän poistamiseksi ja stereotyyppisten sukupuolinormien purkamiseksi" (TANE), joten se ei pyrkine tasa-arvotyössään lähtökohtaisesti vakiinnuttamaan sukupuolten käsittämistä kahtena muuttumattomana ryhmänä. Neuvottelukunnan toimijajoukon laajuus ja monimuotoisuus voi nähdäkseni parantaa sen mahdollisuuksia välttää tiettyjen sukupuolinäkökulmien nousemista dominoiviksi ja samalla tukea sukupuolen ymmärtämistä binääristä tulkintaa laajempaan ilmiöön. Neuvottelukunta jaostoineen ei tosin ole avoin foorumi mille tahansa ryhmille, sillä jaostotoimintaan se voi kutsua pysyviä järjestöjä vain Sosiaali- ja terveysministeriön suostumuksella (TANE). Kansalaisjärjestöt joiden päämäärät ovat lähempänä valtionhallinnon linjaa tulevat todennäköisemmin osallistetuiksi, kuin liian radikaalit ja poikkeavat järjestöt (Lang 2013, 24), joten valtionhallinnon normit eivät ole yhdentekeviä sen suhteen millaiset ryhmät tulevat neuvottelukunnan kautta kuulluiksi.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET

8.1 Tasa-arvoasiain neuvottelukunta sukupuolinäkökulman valtavirtaistajana

Vaikka Suomen valtionhallinto ei virallisesti tunnusta Tasa-arvoasian neuvottelukuntaa osana sukupuolen valtavirtaistamista, sillä voidaan tämän tutkielman analyysin valossa nähdä olevan potentiaalia toimia valtavirtaistajana. Sen ensisijainen tehtävä on edistää ja seurata sukupuolten tasa-arvoa yhteiskunnassa. Tätä se tekee mm. antamalla lausuntoja valtionhallinnon hankkeista sukupuolten tasa-arvoon liittyen eli se tuo myös sukupuolinäkökulmaa hallintotyöhön. Sen kokoonpano ja kirjavaa kansalaisjärjestöjen joukkoa osallistava toiminta antaa mahdollisuuden kommentoida tasa-arvoasioita laajasta näkökulmasta, ja sillä on jaostotoiminnan kautta yhteys myös sukupuolen- ja tasa-arvon tutkimukseen. Näin ollen väitän, että Tasa-arvoasiain neuvottelukunta tekee jo työtä, jota voidaan kutsua sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseksi ja sillä potentiaalia toimia jatkossakin sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen kontekstissa, vaikka sitä ei sellaisena tunnistetakaan.

Tämän potentiaalın tunnistaminen voisi auttaa neuvottelukunnan kehittämistä valtavirtaistamisen suhteen. Erityisesti kansalaisyhteiskunnan osallistamiseen liittyvää toimintaa voisi olla hedelmällistä kehittää entisestään, mikä mainitaankin suositeltuna kehittämiskohteena valtionhallinnon valtavirtaistamisselvityksessä (Elomäki 2014, 33). Myös moninaisuuskysymysten huomioimisen menetelmät valtavirtaistamisessa mainitaan kehityskohteena, joiden parantamiseen neuvottelukunnalla voisi olla verkostojensa johdosta institutionaalisia edellytyksiä.

Ministeriön alaisena hallinnollisena sivuelimenä sillä ei ole suurta julkishallinnollista tulosvastuuta, mutta ei myöskään merkittävää julkista valtaa hallinnollisesta näkökulmasta. Neuvottelukunnan kehittäminen viranomaisorganisaationa ei nähdäkseni olisi täysin ongelmaton. Esimerkiksi toimeenpanovallan lisääminen

saattaisi tarkoittaa myös suurempaa hallinnollista tulosvastuuta, mikä mahdollisesti sitoisi sen tiukemmin julkishallinnon yleisiin normeihin. Tämä voisi rajoittaa sen mahdollisuuksia hoitaa tehtäviään hallituksen tasa-arvopolitiikasta riippumattomana toimijana (Holli 2009, 35). Neuvottelukunnan kehittäminen valtavirtaistamisen strategian suhteen vaatisi näin ollen lisätutkimuksia.

8.2 Neuvottelukunnan sijoittaminen valtavirtaismalliin

Neuvottelukuntaa ei voi ominaisuuksiensa puolesta katsoa sijoittuvan vain yhteen tiettyyn valtavirtaistamismalliin. Squiresin (2007) sukupuolen politiikan institutionaalisia mekanismeja käsittelevässä tutkimuksessa neuvottelukunnan kaltaisia tasa-arvoelimiä pidetään merkittävänä naisliikkeen vaatimusten välittäjinä valtionhallintoon (Squires 2007, 12). Jos tämä tulkitaan poliittisen sukupuolineutraaliuden tavoitteen ohittamisena ja naisnäkökulman erityisyyden korostamisena suhteessa patriarkaaliseen normiin, neuvottelukunnan voidaan katsoa sijoittuvan kääntämisen strategiaan, mikä tarkoittaa agenda setting-valtavirtaistamismallia.

Valtavirtaistamisen teorian kautta tarkasteltuna tämä strategisen sijoittumisen tulkinta saa tukea useimpien muuttujien kohdalla. Päällimmäinen syy tälle on nähdäkseni kansalaisjärjestöjen läsnäolo neuvottelukunnan kokoonpanossa, mikä edistää sitä, että identiteettiryhmät voivat saada äänensä kuuluviin tasa-arvotyössä. Historiansa aikana neuvottelukunnan kokoonpanon sukupuolijakauma on lainsäädännön johdosta tasoittunut ja järjestöjäsenet eivät ole enää yksinomaan, joskin ne ovat edelleen enemmistössä, naisjärjestöjä. Näin ollen neuvottelukunnan sukupuolinäkökulma ei ole oletusarvoisesti naisnäkökulma, vaan jonkinlainen kirjavampi näkökulma sukupuolten tasa-arvoon.

On itsessään merkittävää, että eri sukupuolet eivät osallistu (tasa-arvo-)politiikan tekemiseen vain tietyn sukupuolen edustajina, vaan myös sukupuoli-identiteettiin

kiinnittyneinä ryhminä, jolloin niiden tavoite on todennäköisemmin tuoda esille yhden sukupuolen näkökulmaa, eikä vain edistää sukupuolineutraalia tasa-arvopolitiikkaa edistämiseksi. Sukukupuolen moninaisuuden tunnistamista edistävä Seta ry on tärkeä toimija erityisesti sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen näkökulman esille tuomisessa, joka tasa-arvopolitiikassa on nähdäkseen vähemmistönäkökulma. Tätä tukee se havainto, että vaikka syrjinnän kieltävä lainsäädäntö kiinnittää huomiota myös sukupuoleen ilmaisuun, se edelleen nimeää sukupuolet ensisijaisesti naiseksi ja mieheksi (1986/609), jolloin muut sukupuolen ilmaisut ja sukupuoleettomuudet jäävät eriarvoisen asemaan (SETA).

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan sijoittaminen integrationistiseen valtavirtaistamismalliin saa myös analyysissa tukea. Neuvottelukunnan toimijataarkastelu osoittaa, että sen kokoonpanon voidaan melko suurella varmuudella väittää koostuvan tasa-arvoasioiden asiantuntijoista. Tämä näkemys sopii erityisen hyvin järjestöjäseniin, joita kutsutaankin pysyviksi asiantuntijajäseniksi ja myös neuvottelukunnan varsinaisten jäsenten asiantuntijuus on enemmän sääntö kuin poikkeus. Jos neuvottelukunta nähdään ensisijaisesti ensimmäisen lakisääteisen tehtävänsä, naisten ja miesten tasa-arvon edistämisen ja seuraamisen, kautta, se voidaan katsoa olevan katsoa osa valtionhallinnon tasa-arvokoneistoa. Tässä katsannossa kiinnitetään huomiota siihen, että kyseessä on viranomaisorganisaatio ja se on kokoonpanonsa kirjavuudesta huolimatta ensisijaisesti tulostavassa valtionhallinnolle (Squires 2007, 117).

Analyysi Tasa-arvoasiain neuvottelukunnasta ei tue sen sijoittamista vain yhteen sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen strategiaan, koska sillä on sekä integrationistisia että agenda setting -tyyppisiä piirteitä. Tämä tukee sitä näkemystä, että valtavirtaistamisen strategiat eivät ensisijaisesti kilpailevia, vaan toisiaan täydentäviä strategioita (Squires 2005, 372) Täten myöskään toimijuuden valtavirtaistamisen kontekstissa ei tarvitse näyttäytyä yksiselitteisenä ilmiönä. Jos kuitenkin Neuvottelukuntaa ja sen potentiaalia valtavirtaistajana tarkastellaan osana

julkishallinnon tasa-arvokoneistoa, sijoittaisin sen agenda setting -
valtavirtaistamismalliin, sillä tasa-arvoelimitystä se parhaiten kytkeytyy
kansalaisyhteiskunnan osallistamiseen ja konsultatiiviseen toimijaluonteeseen.
Tämän päätelmän pohjalta väitän, että suomalainen valtavirtaistamismalli ei tyhjenny
täysin ingrationistiseen valtavirtaistamismalliin, vaan siinä on myös piirteitä agenda
setting -mallista.

8.3 Valtavirtaistamisen strategioiden teoria toimijälähtöisessä tarkastelussa

Squiresin teoreettinen jaottelu sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen koskee
ensisijaisesti valtavirtaistamisen strategioita, eli se on toimijanäkökulmaa
huomattavasti laajempi näkökulma. Sillä on kuitenkin nähdäkseen paljon annettavaa
toimijälähtöiselle valtavirtaistamisen tutkimukselle. Tarkastelun pohjalta tasa-
arvoasiain neuvottelukunnan sijoittaminen toimijana vain yhteen valtavirtaistamisen
strategiaan ei ole mahdollista, mutta tämä ei tarkoita, että teoria ei soveltuisi
toimijälähtöiseen tarkasteluun.

Vaikka teoriakehikon käyttäminen ei ole täsmäkeino yhden toimijan tarkasteluun, sen
avulla voidaan jäsentää toimijan suhdetta valtavirtaistamiseen. Näen että toimijuuden
tutkimuksen kautta voitaisiin tunnistaa sellaisia valtavirtaistamisen paikkoja, joissa
sitä ei nimellisesti harjoiteta.

LÄHTEET

Caglar, Gulay (2013). Gender Mainstraming. *Politics & Gender*; Cambridge Vol. 9, iss 3. Sep(2013): 336-34.

Elomäki, Anna (2014). Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomen valtionhallinnossa 2004–2014. Arvioiva selvitys. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja selvityksiä 2014:40

Harjunen, Hannele (2010). Intersektionaalisuus eurooppalaisen tasa-arvopolitiikan haasteena. Teoksessa Saresma, Rossi & Juvonen. *Käsikirja sukupuoleen* (2010), 305. Vastapaino, Tampere 2010.

Holli, Anne-Maria & Rantala, Marjo (2009). Tasa-arvoviranomaisten institutionaalinen asema. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:54.

Julkunen, Raija (2009). Työelämän tasa-arvopolitiikka. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:53.

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

Jyränki, Juulia (2010). Sukupuolten tasa-arvoa koskeva lainsäädäntö Suomessa. Teoksessa Saresma, Rossi & Juvonen. *Käsikirja sukupuoleen* (2010), 307. Vastapaino, Tampere 2010.

Kantola, Johanna (2010). *Gender and the European Union*. Palgrave Macmillan.

Laki eräiden naisjärjestöjen valtionavusta (2007/663).

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

Lang, Sabine (2013). *NGOs, Civil Society, and the Public Sphere*. Cambridge University Press, United States Of America.

Metsämuuronen, Jari (2006). Laadullisen tutkimuksen perusteet. Teoksessa Metsämuuronen J (toim.), *Laadullisen tutkimuksen käsikirja* (s. 88–148). Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2020.

Mäenpää, Olli (2008). *Julkisuusperiaate*. WS Bookwell OY, Juva 2008.

Mäenpää, Olli (2017). *Yleinen hallinto-oikeus*. Alma Talent, Helsinki 2017.

Puusa, Anu & Juuti, Pauli (2020). Laadullisen tutkimuksen tieteenfilosofinen tausta. Teoksessa Puusa, J, & Juuti, P (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät* (s. 25–40). Gaudeamus Oy: Tallinna 2020.

Kekäle, Jouni & Puusa, Anu (2020). Tiedesodat. Realistinen ja konstruktionistinen maailmankäsitys. Teoksessa Puusa, J, & Juuti, P (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät* (s. 41–55). Gaudeamus Oy: Tallinna 2020

Rees, Teresa (1999). Mainstreaming equality. Teoksessa S. Watson & L. Doyal (toim.), *Engendering social policy* (s. 165-183). Philadelphia: Open University Press.

Saari, Milja (2012). Suokupuolen näkökulman valtavirtaistaminen tasa-arvopolitiikan strategiana. Teoksessa Kantola, Nousiainen & Saari (2012). *Tasa-arvo toisin nähtynä. Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen*. Gaudeamus, Helsinki 2012.

Squires, Judith (2005) Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the context Diversity and Deliberation (*Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, Volume 12, Number 3).

Sukupuolisilmäläsit käytössä. Käsikirja ministeriöiden tasa-arvotyön tueksi. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisuja 2021:8. Helsinki 2021

Varsa, Hannele (2012). TANE edelläkävijänä. Teoksessa Kuusinen S., Reinboth R., Varsa H. & Vuori T.(toim). *TANE:n aiheet ja vaiheet - tasa-arvoasiainneuvottelukunta 40 vuotta*. TANE-julkaisuja nro 14, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisuja, Helsinki 2012.

Valtioneuvoston asetus tasa-arvoasiain neuvottelukunnasta annetun asetuksen muuttamisesta 389/2001.

Verkkolähteet:

<https://tane.fi>

<https://nytkis.fi>

<http://miesjarjestojenkeskusliitto.fi>

<http://seta.fi>

<https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/yhteiskunta/historia/naisten-aanioikeus-110-vuotta/Sivut/naiset-kansanedustajina.aspx>

LIITTEET

Holli, Anne-Maria & Rajala, Marjo (2009). Tasa-arvoviranomaisten institutionaalinen asema. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:54

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

TANEn lausunto sote- ja maakuntauudistuksesta sekä pelastustoimen järjestämisen uudistuksesta (24.9.2020)

Tanen lausunto rikoslain uudistamisesta

TANEn lausunto kansalliskielistrategian valmisteluun

TANEn lausunto ihmisoikeusselonteon valmisteluun

TANE lausunto alueiden kehittämistä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastoja koskevan lainsäädännön uudistamisesta

TANEn lausunto alueiden kehittämisestä ja alue- ja rakennepolitiikan rahastoja koskevan lainsäädännön uudistamisesta

Lausunto alueiden kehittäminen

Valtioneuvoston asetus tasa-arvoarvoasiain neuvottelukunnasta annetun asetuksen muuttamisesta 389/2001.

Verkkoaineistot:

<https://tane.fi>

<https://nytkis.fi>

<http://miesjarjestojenkeskusliitto.fi>

<http://seta.fi>

<http://naisjarjestot.fi>