

# **HALLITTU TASA-ARVO**

**Sukupuolten välinen tasa-arvo ja argumentaatio kuntien tasa-arvosuunnitelmissa**

**Laura Hokkanen  
Pro gradu-tutkielma  
Valtio-oppi  
Yhteiskuntatieteiden  
ja filosofian laitos  
Jyväskylän yliopisto  
Kevät 2008**

## TIIVISTELMÄ

### HALLITTU TASA-ARVO

#### Sukupuolten välinen tasa-arvo ja argumentaatio kuntien tasa-arvosuunnitelmissa

Laura Hokkanen  
Valtio-oppi  
Pro gradu-tutkielma  
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos  
Jyväskylän yliopisto  
Ohjaaja: Marja Keränen  
Kevät 2008  
99 sivua + liitteet 3 sivua

Tutkielman kohteena ovat kunnissa laaditut henkilöstöpoliittiset tasa-arvosuunnitelmat. Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (Tasa-arvolaki) velvoittaa kaikki säännöllisesti yli 30 henkilöä työllistävät työpaikat laatimaan tasa-arvosuunnitelman, jonka tarkoitus on edistää tasa-arvoa. Tutkimuksen tehtävänä on selvittää retoriikka- ja tekstianalyysin avulla sitä, millaista tasa-arvoa aineiston tasa-arvosuunnitelmissa rakennetaan, millaisia argumentteja niissä esitetään ja pohtia näiden kautta sitä, millaisia tasa-arvopolitiikan instrumentteja suunnitelmat ovat – toteutuuko tasa-arvo suunnitelmissa.

Aineistoni tasa-arvosuunnitelmat ovat tiukasti hallinnolliseen kontekstiinsa sidottuja, mikä ilmenee tietynlaiseen kirjoittamiseen sosiaalistumisena sekä tekstityylin argumentoinnille asettamina rajoina. Tasa-arvosuunnitelmissa puhujaksi asettuu institutionaalinen persoona, kunta, ja yleisöksi rajautuvat teksteissä käytettyä virkakieltä ymmärtävät instituution jäsenet. Hallinnollisen suunnittelun kontekstissa suunnitelma on keino saada tasa-arvo halutulla tavalla hallintaan, mutta samalla tasa-arvo, jota halutaan hallita, rajataan hallittavaan muotoon. Kuntien tasa-arvosuunnitelmissa tasa-arvo rakentuukin organisaation tasoiseksi asiaksi. Sukupuolten välinen tasa-arvo käsitetään ohueksi institutionaaliseksi tasa-arvoksi, jonka tunnusmerkkejä ovat sukupuolineutraalius, työelämärajaus, muodollisen tasa-arvon vaatimus sekä käsitys tasa-arvosta syrjinnän vastakohtana. Tasa-arvo rajataan työpaikan tasoiseksi asiaksi, eikä suunnitelmissa pyritä vaikuttamaan niinkään rakenteellisiin tai yksilötason tasa-arvo-ongelmiin, vaan pysytään instituution julkisella tasolla.

Aineistoni perusteella kuntien tasa-arvosuunnitelmissa argumentti rakentuu saman kaavan mukaan. Puhujan oikeus rakennetaan lain ehdottoman perusteluvoiman kautta. Tasa-arvolain asettamasta suunnitteluvetoaudesta rakennetaan auktoriteettiin vetoava argumentti, johon lisätään kvantitatiivinen lokus tuomalla esiin syrjintätapausten poikkeuksellisuus. Tästä edetään pragmaattiseen argumenttiin, jossa tasa-arvo siirretään tavoitteesta keinoksi johonkin muuhun. Tässä prosessissa muodostuu sukupuolineutraali käsitys tasa-arvosta, tasa-arvo menettää merkityksensä oikeutena, muuttuu välineeksi ja samalla epäpolitisoituu.

**Avainsanat:** Sukupuolten välinen tasa-arvo, hallinnollinen suunnittelu, Tasa-arvolaki, virkakieli, retoriikka.

## SISÄLLYS

1. JOHDANTO .....	2
2. SUKUPUOLTEN VÄLINEN TASA-ARVO .....	6
2.1 Sukupuolten välisen tasa-arvon historiaa Suomessa .....	6
2.2 Sukupuolten välisen tasa-arvon käsite.....	8
2.3 Samanlaisia, erilaisia vai moninaisia? .....	10
2.4 Työelämäkehä tasa-arvon rajauksessa.....	13
3. TASA-ARVOSUUNNITELMIEN NORMATIIVINEN PERUSTA .....	16
3.1 Suunnitelmat tasa-arvopolitiikan välineinä .....	16
3.2 Kansainväliset sopimukset tasa-arvopolitiikan katalysaattoreina .....	19
3.3 Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta .....	23
3.4 Hallinnollisen suunnittelun konteksti .....	28
4. AINEISTO JA MENETELMÄT .....	32
4.1 Aineisto.....	32
4.2 Metodi.....	34
4.2.1 Tekstianalyysi ja systeemis-funktionaalinen kielioppi.....	34
4.2.2 Retoriikka-analyysi.....	37
5. HALLITTU TASA-ARVO .....	41
5.1 Tasa-arvosuunnitelmien juoni .....	42
5.2 Kuka puhuu ja kenelle? .....	48
5.3 Mistä tasa-arvosuunnitelmissa puhutaan? .....	54
5.4 Mitä on tasa-arvoargumentoinnin takana? .....	61
5.5 Argumentaatiomallit kuntien tasa-arvosuunnitelmissa .....	74
5.6 Sukupuolineutraalit suunnitelmat .....	76
6. TASA-ARVON RAJAT .....	82
6.1 Sukupuolten välinen tasa-arvo ja argumentaatio.....	82
6.2 Toteutuuko tasa-arvo suunnitelmilla? .....	86
LÄHTEET .....	95
LIITE 1: Aineisto .....	100

# 1. JOHDANTO

”Suomi on tasa-arvoinen maa.” Käsitys siitä, että Suomessa vallitsee jo naisten ja miesten välinen tasa-arvo on yleinen. Tämä tasa-arvon myytti johtaa myös uskomaan, että sukupuolten välinen tasa-arvo on valmis eikä sen eteen ole enää tarvetta tehdä mitään. Tällainen käsitys tasa-arvosta viittaa jo olemassa olevaan asiantilaan, ei normatiiviseen tavoitteeseen, jota ei ole vielä saavutettu (ks. Nousiainen, Gunnarsson, Lundström & Niemi-Kiesiläinen 2001, 1) Myytti Suomesta tasa-arvoisena yhteiskuntana luo sukupuolineutraalisuutta ja sukupuolisokeutta, jotka häivyttävät tasa-arvoon liittyvät ongelmat väittämällä ettei niitä ole. Samalla sukupuolineutraalit politiikat ovat osaltaan edistäneet uskomusta jo olemassa olevasta sukupuolten välisestä tasa-arvosta. Tämä on johtanut siihen, että tietyt syrjinnän muodot, kuten rakenteellinen naisten syrjintä työelämässä, seksuaalinen häirintä ja naisiin kohdistuva väkivalta, ovat entistä vaikeampia tunnistaa ja käsitteellistää. (Nousiainen ym. 2001, 2)

Toki Suomessa naisilla on arvoa, mutta sukupuolten välistä tasa-arvoa ei voida pitää saavutettuna. Selkeimpiä esimerkkejä epätasa-arvosta ovat naisten ja miesten väliset palkkaerot, naisten urakehitystä kohtaavat lasikatot sekä työmarkkinoiden segregatio. Työmarkkinat ovat Suomessa selvästi eriytyneet sukupuolten mukaan: naiset ja miehet ovat keskittyneet erilaisiin ja eritasoisiin toimiin ja ammatteihin. Etenkin työmarkkinoiden horisontaali eriytyminen eli naisten ja miesten jakautuminen eri ammattialoille ja sektoreihin (yksityinen ja julkinen) on Suomessa selvästi tiukempaa kuin muissa OECD-maissa. Vertikaali eriytyminen on sekin yleistä: naiset ovat yliedustettuina työelämän hierarkian alemmilla tasoilla ja miehet vastaavasti johtopaikoilla – tätä ei enää sukupuolten erilainen koulutustaso voi selittää. (ks. Horelli & Saari 2002, 64)

Näihin ongelmiin on pyritty puuttumaan hallinnollisin toimin. Tutkimukseni kohteena ovat kunnissa laaditut henkilöstöpoliittiset tasa-arvosuunnitelmat, joiden tarkoitus on edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa. Vuonna 2005 uudistetussa laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (tästä eteenpäin Tasa-arvolaki) veloitetaan kaikki säännöllisesti yli 30 työntekijää työllistävät työnantajat laatimaan tasa-arvosuunnitelma. Lähtökohtanani tutkimuksessa on ajatus siitä, että tekstit ovat vuorovaikutuksen välineitä, sosiaalisten roolien ja identiteettien muokkaajia ja ne kuvaavat maailmaa sekä rakentavat niin

merkityksiä kuin todellisuuttakin. Kuntien tasa-arvosuunnitelmat eivät kerro vain tasa-arvotyöstä tietyssä työyhteisössä, vaan ne jäsenyivät osaksi tasa-arvopuhetta ja näin ollen heijastavat yhteiskunnassa yleisiä käsityksiä sukupuolten välisestä tasa-arvosta.

Tasa-arvoa käsittelevän kielen tutkiminen on tärkeää, sillä tasa-arvon käsitteen moniselitteisyys mahdollistaa sille annettujen poliittisten merkitysten moninaisuuden. Sekä yksilöt että ryhmät käyttävät kieltä neuvotellessaan ja muotoillessaan hallinnon käytäntöjä, joita vuorostaan tehdään merkityksellisiksi juuri kielen kautta. (Condit & Lucaites 1995, 20) Ilmiöstä kirjoittaminen ei siis ole vain ilmiön kuvausta, vaan myös sen rakentamista. Näin ollen se, miten tasa-arvosta puhutaan suunnitelmateksteissä ohjaa edelleen sitä, mikä käsitetään tasa-arvoksi ja sitä, mitä tasa-arvopolitiikan toteuttamisen eteen ollaan valmiita tekemään. Tekstuaalisia tuotteita on siis tarkasteltava myös vallankäytön tai toimintakyvyn muotoina, tekoina, joilla on maailmaa muuttavaa merkitystä (Summa 1989, 84). Tasa-arvolain asettaman suunnitteluvollisuuden tarkoituksena lienee se, että näin työnantajat veloitetaan luomaan keinoja, joilla konkreettisesti edistetään sukupuolten välistä tasa-arvoa, erityisesti työelämässä. Kun kyseessä ovat tasa-arvopolitiikan instrumentit, on tärkeää tutkia, mitä on se tasa-arvo, jota suunnitelmallisesti edistetään. Retoriikka- ja tekstianalyysin keinoin pyrin tässä tutkimuksessa selvittämään, kuka suunnitelmissa puhuu, kenelle ja mistä; miten tasa-arvoa käytetään argumentaatiossa? Miten tasa-arvo pyritään saamaan hallintaan?

Tasa-arvosuunnitelmat eivät ole ympäristöstään irrallisia dokumentteja – päinvastoin, ne ovat erittäin kontekstiinsa sidottuja. Tämä konteksti rakentuu Tasa-arvolain sekä hallinnollisen suunnittelun kautta. Suunnitelmien tarkastelu niiden omassa hallinnollisessa kontekstissään on välttämätöntä, sillä Tasa-arvolain sisältövaatimusten lisäksi virkatekstien kirjoittamattomat säännöt ohjaavat tasa-arvosuunnitelmien argumentatiivisia keinoja. Tasa-arvosuunnitelmissa käytetty hallinnon kieli ei ole vain organisaatioiden ja poliittisten luottamuselinten käyttämää kieltä, vaan kieli tulee tässä ymmärtää aikakautensa ja aatemaailmansa tulkkina ja ylläpitäjänä. (Heikkinen, Hiidenmaa & Tiililä 2001, 24).

Hallinnollisille teksteille ominaisia kielellisiä käytäntöjä koskevissa tarkasteluissa kieli käsitetään yleensä eräänlaiseksi tekniseksi ongelmaksi, jolloin tavoitteeksi asetetaan hallinnollisen kielen laadun ja ymmärrettävyyden parantaminen, pyrkimys pois kapulakielestä. Kielen käsitteellistäminen muulla tavoin kuin välineenä on ollut

harvinaisempi näkökulma hallinnon tutkimuksessa. (Summa 1989, 62) Yhteiskunnallisen ongelman tai muun potentiaalisen hallinnon toiminnan kohteen olevaksi tuleminen kuitenkin edellyttää, että tavalla tai toisella valitaan ne sanat, joilla tätä kohdetta kuvataan. Kielellä on sosiaalista todellisuutta luova, jäsentävä ja rakentava tehtävä – se ei ole vain maailman kuva, vaan se päinvastoin luo maailman omaksi kuvakseen. Sanojen valikoituminen jotain asteittain olevaksi vakiintuvaa ilmiötä kuvaaviksi tapahtuu keskusteluissa, puhuttujen ja kirjoitettujen tekstien vuorovaikutuksessa. Samalla käytetyt sanat usein vakiintuvat käsitteiksi. Samassa valikoitumisen prosessissa määrittyy myös itse ilmiö, se, mitä piirteitä siinä nähdään ja miten niitä voidaan kuvata. On tuskin olemassa mitään neutraalia tapaa tuoda ilmiötä sosiaaliselle näyttämölle; sanominen sinänsä muokkaa havaitsemisen kohdetta. (Summa 1989, 74; Mälkiä 1997, 23; Seppänen 1997, 52)

Tasa-arvosuunnitelmien tulisi olla tasa-arvon työvälineitä. Niiden kirjoittaminen on kuitenkin lakiin perustuva velvollisuus: tasa-arvopolitiikassa kunnilla on toteuttajan osa tavoitteenasettelun tapahtuessa ylemmillä päätöksentekotasolla. Sen vuoksi on tärkeää arvioida sitä, millainen on niiden käsitys siitä tasa-arvosta, jota ollaan edistämässä. Se, miten sukupuolten välinen tasa-arvo ymmärretään, ohjaa sitä, mitä sen tuottamiseksi, edistämiseksi tai ylläpitämiseksi tehdään. Aiheen tutkiminen on tärkeää, sillä sukupuoleen perustuvaa syrjintää tapahtuu kaikkialla: sitä ei ole aina helppo havaita, sillä syrjintä voi olla piiloista, se voi nivoutua totuttuihin käytäntöihin tai olla kiinteä osa toimintakulttuuria. Syrjinnän tunnistamiseksi tarvitaan asiantuntemusta, välineitä ja aktiivista arviointia. (Tasa-arvon työkirja 2004, 7) Sukupuoli on sisäänrakentunut rakenteisiin ja käytäntöihin niin, että vaikka ne näyttävät normaaleilta, ne tuottavat erilaisia vaikutuksia miehille ja naisille. Esimerkiksi sukupuolen mukaisia rooleja ja jakoja tuotetaan, ylläpidetään ja toistetaan jokapäiväisessä elämässä. Seurannan ja arvioinnin avulla syrjiviä rakenteita tehdään näkyviksi, minkä kautta niitä voidaan myös muuttaa.

Tasa-arvosuunnitelmien tulisi olla tasa-arvon toteuttajia. Miten tasa-arvolla argumentoidaan suunnitelmissa, ja millaiseksi suunnitelmateksteissä rakentuu se tasa-arvo, jota ollaan toteuttamassa? Toteutuuko tasa-arvo suunnitelmilla?

Tutkielma etenee siten, että seuraavassa luvussa rakennan tutkimuskirjallisuuden kautta sitä teoreettista viitekehystä, jossa sukupuolten välisestä tasa-arvosta puhun. Kolmannessa luvussa tuon esiin kontekstia, jossa tasa-arvosuunnitelmat ovat syntyneet käsittelemällä

niiden normatiivista taustaa ja tarkoitusta. Tämän jälkeen esittelen aineiston sekä metodin, jolla viidennessä luvussa analysoin kuntien tasa-arvosuunnitelmia. Analyysin tuloksia suhteessa tutkimuskysymyksiin pohdin luvussa kuusi.

## 2. SUKUPUOLTEN VÄLINEN TASA-ARVO

Tasa-arvo voi viitata tasapuoliseen kohteluun ihmisen iästä, ihonväristä, kielestä, uskonnollisesta vakaumuksesta, poliittisesta mielipiteestä, seksuaalisuudesta tai yhteiskunnallisesta alkuperästä riippumatta. Suomessa ei ole luotu terminologista eroa siinä, puhutaanko tasa-arvopolitiikasta esimerkiksi yhteiskuntaluokan vai sukupuolen yhteydessä. Suomessa tasa-arvon käsite yhdistetäänkin muihin käsitteisiin sanan eri merkitysten tarkentamiseksi (Borchorst 2001a, 176).

Julkisen hallinnon suunnitelmissa tasa-arvolla viitataan kuitenkin usein sukupuolten väliseen tasa-arvoon, kun muut erilaisuuden aspektit kootaan yhdenvertaisuuden käsitteen alle. Suomessa ei ole käyty Ruotsin tai Ranskan kaltaista keskustelua eikä suurta lingvististä tai ideologista kamppailua sukupuolten välisen tasa-arvon käsitteestä (ks. Holli 2003, 8–11), mutta se on silti saanut eri aikoina erilaisia merkityksiä. Kun puhutaan sukupuolten välisen tasa-arvon käsitteestä, on selvää, että tasa-arvon käsite kietoutuu sukupuolen määrittelyyn: se, millaisina sukupuolet ajatellaan, vaikuttaa siihen, millaisena tasa-arvo nähdään. Sukupuolten välisen tasa-arvon käsite taas heijastuu tasa-arvopolitiikan muodostamiseen ja siihen, millaiset teot nähdään tarpeellisina ja tuloksellisina. Tässä luvussa tuon esiin sitä kontekstia, jossa tasa-arvosta puhun, rakennan teoreettista viitekehystä luomalla katsauksen aiempaan tutkimukseen.

### 2.1 Sukupuolten välisen tasa-arvon historiaa Suomessa

Sukupuolten välisen tasa-arvon kannalta tärkeä merkkipaalu saavutettiin Suomessa kun naiset saivat äänioikeuden vuonna 1906. Ajan naisliikkeiden keskeinen vaatimus oli naisten täysivaltainen kansalaisuus. Kevät Nousiaisen ja Anu Pylkkäsen (2001, 46) mukaan Suomessa varhaista äänioikeutta selittää osaltaan kansallisen yhtenäisyyden tavoittelu. Naisten poliittinen toiminta nähtiin kansallisten päämäärien toteuttamisen kannalta hyödylliseksi, se ei ollut niinkään vahvan naisliikkeen ansiota. Naisten ja miesten roolit ja tehtävät yhteiskunnassa käsitettiin varsin erilaisiksi: naiset toteuttivat sukupuolensa roolia myös yhteiskunnallisissa asioissa, ja tätä erottelua myös ajan naisliikkeet pyrkivät edistämään. Tasa-arvoajattelussa tärkeänä koettiin samat poliittiset oikeudet sekä sukupuolijakautuneiden töiden ja roolien yhtä suuri arvostaminen.



Sukupuolisopimus<sup>1</sup> naisten yhteiskunnallisesta äitiydestä dominoi naisten yhteiskunnallista osallistumista sotien väliselle ajalle asti: he eivät olleet äitejä vain lapsilleen, vaan koko kansalle, ja heidän ajateltiin tuovan äidillisiä ja pehmeitä arvoja muutoin maskuliiniseen politiikkaan. (Holli, Luhtakallio & Raevaara 2003, 9) Samaan aikaan kun suomalaiset naiset verrattain aikaisin nauttivat oikeuksista joita kaikilla naisilla ei ollut 1900-luvun loppuun tultaessakaan, hierarkkisen maatalousyhteiskunnan vanhahtavat patriarkaaliset rakenteet muuttuivat moderneiksi yhteiskunnallisiksi instituutioiksi (Pylkkänen 2001, 107).

1960- ja 70-luvuille saakka sukupuolten välinen tasa-arvo Suomessa oli Anne-Maria Hollin (2003, 15) mukaan vasemmiston ideologiaan assosioitunutta, sisältäen lähinnä ajatuksen siitä, että naiset saavuttavat tasa-arvon kun heille avautuu mahdollisuus astua palkkatyöhön tai että se tapahtuu automaattisesti sosialistisessa yhteiskunnassa. Suomessa sukupuolten välinen tasa-arvo onkin jäänyt luokkakonfliktin alle: se on näyttänyt toissijaiselta sen rinnalla. Yksilön elämään vaikuttavina tekijöinä on pidetty enemmän esimerkiksi juuri luokkaa, koulutusta ja ikää kuin sukupuolta. (Parvikko 1991, 41)

1960-luvun Suomessa käytiin kuitenkin sukupuoliroolidebatti, joka merkitsi askelta pois päin aiemmasta sukupuoli-ideologiasta jonka mukaan naisen tärkein tehtävä on naiseus (Ibid., 38). Naisten ja miesten roolit alettiin nähdä sosiaalisesti tuotettuina, ei biologisina, kuten äitiyden korostaminen antoi ymmärtää (Kuusipalo 2002, 212). Tässä tasa-arvofeminismiksikin kutsutussa vaiheessa naisliike pyrki osoittamaan, että vain ennakkoluulot estävät naisia osallistumasta kaikkiin miesten toimiin ja tekemisiin (Nousiainen & Pylkkänen 2001, 35).

Vuonna 1966 hallitus nimitti naisten asemaa tutkivan komitean, jolloin tätä politiikka-aluetta kutsuttiin naisten aseman edistämiseksi. 1970-luvun alussa termi vaihtui sukupuolten tasa-arvon edistämiseen. (Räsänen 2002, 101) Varsinaisesti tasa-arvopolitiikasta alettiin puhua vasta sosiaalisten oikeuksien laajenemisen myötä syntyneessä hyvinvointivaltiossa (Kuusipalo 2002, 210).

---

<sup>1</sup> Sukupuolisopimus (gender contract) on joukko selvästi ilmaistuja ja piileviä sääntöjä, velvollisuuksia ja oikeuksia, jotka hallitsevat sukupuolten välistä suhdetta. Ne jäsentävät naisille ja miehille eri työt ja eri arvot sekä eri vastualueet ja velvoitteet. (Horelli & Saari 2002, 55–56)

1970-luvun lopulla tasa-arvon käsitteellinen arkkitehtuuri alkoi muuttua ja se alettiin konstruoida enemmän arvona ja normina, jonka vastakohtana oli syrjintä. Sukupuolten välinen tasa-arvo rakennettiin harmoniseksi vuoropuheluksi ja yhteistyöksi kahden sukupuolen välillä: feministit koettiin negatiivisina, kiihkoilevina häiriköinä. (Holli 2003, 16–17; Raevaara 2005, 197) Epätasa-arvoisuus assosioitui naisten seksuaaliseen erilaisuuteen joka nähtiin ”ongelmana”, kun taas sukupuolten tasa-arvo viittasi miehiseen normiin joka naisten tulisi pyrkiä saavuttamaan. (Holli 2002, 16)

1980-luvulla tasa-arvo alkoi liikkua pois päin sen samanlaisuuden konnotaatioista ja uudelleen assosioitua naisten ja erilaisuuden kanssa. Naisnäkökulma valtasi tilaa: naiseutta tuli juhliä (Kuusipalo 2002, 213). Tämä oli siis liikettä pois päin siitä, mitä vielä 1960-luvulla ajateltiin. Samanlaisuuden lisäksi eroon ja erilaisuuteen kiinnitettiin huomiota, ja esiin nousi myös kysymys naisten ja miesten erottelusta sekä sen tuottamasta sukupuolihierarkiasta, ajatus siitä, että se on perustavanlaatuinen valtasuhde ja miehisen vallan väline (Kuusipalo 2002, 214). Tuija Parvikon mukaan 80-luvulla tasa-arvon käsite ymmärrettiin selkeästi kaksitahoisena: toisaalta se viittasi formaaliin, muodolliseen tasa-arvoon, joka voidaan saavuttaa lainsäädännön kautta. Toisaalta käsite viittasi aineelliseen, materiaaliseen tasa-arvoon, jossa käsitellään erilaisista alkuasetelmista tulevien yksilöiden suhteita. (Parvikko 1991, 48). Tasa-arvo alkoikin tarkoittaa tasapainoa ja tasapuolisuutta. Nämä kaksi voidaan Hollin mukaan nähdä ratkaisuiksi siihen kysymykseen, miten tulla toimeen sukupuolten välisten erojen kanssa vaatimatta samuutta. (Holli 2002, 59)

Hollin mukaan 1990-luvun aikana tuli yhä yleisemmäksi viitata jokapäiväisessä puheessa tasa-arvon vastakohtana epätasa-arvoon tai tasa-arvottomuuteen: epätasa-arvo tarkoittaa joko täydellistä tasa-arvon vastakohtaa tai sitä, ettei tasa-arvo ole täydellinen. Myös tasa-arvottomuus tarkoittaa jonkin puutetta. Suomi alettiin nähdä jo tasa-arvoisena yhteiskuntana, jossa ilmenee tässä suhteessa vain pieniä ongelmia. (Holli 2003, 17–18)

## 2.2 Sukupuolten välisen tasa-arvon käsite

Sukupuolten välinen tasa-arvo tarkoittaa Liisa Horellin ja Milja Saaren (2002, 50) mukaan sitä, että ihmiset voivat kehittää kykyjään ja tehdä valintoja ilman sukupuolesta johtuvia tiukkoja rajoituksia ja että naisten ja miesten erilaiset käyttäytymistavat, pyrkimykset ja

tarpeet ovat yhtä arvostettuja ja samassa asemassa. Tasa-arvo tarkoittaa myös tasapuolista työnjakoa sekä yksityisen (kuten koti ja perhe) että julkisen (esimerkiksi työmarkkinat ja poliittinen päätöksenteko) alueilla. Sukupuolten välinen tasa-arvo on arvoväritteinen käsite ja viittaakin siihen tasa-arvoon, oikeudenmukaiseksi katsottuun tai toivottuun (tavoite)tilaan, jonka tulisi vallita kahden ryhmän, naisten ja miesten välillä. Käsitys siitä, mitä tämä ihannetila pitää sisällään, vaihtelee suuresti aikakaudesta, paikasta ja määrittäjästä riippuen, samoin kuin siihen tähtäävät strategiat riippuvat siitä millaisessa historiallisessa ja yhteiskunnallisessa ympäristössä eletään. (Holli 2002, 16; Horelli & Saari 2002, 8) Kuten edellä nähtiin, vielä 1900-luvun alussa tällainen ihannetila oli naisten ja miesten erilaisten roolien tunnistaminen ja tehtävien tiukka jako, kun taas nykyisin esimerkiksi työelämän sukupuolittuneisuus nähdään ongelmana.

Tasa-arvon käsitteestä vaikeahkon tekeekin juuri se, että se voi merkitä moraalista uskomusta, rationaalista ohjenuoraa, periaatetta, oikeutta, välinettä jonkin päämäärän saavuttamiseksi tai päämäärää itseään (Forbes 1991, 17). Siitä, että tasa-arvoa käytetään sekä käsitteenä että poliittisena vaatimuksena, syntyy Elizabeth Meehanin ja Selma Sevenhuijsenin (1991, 3) mukaan kaksi ongelmaa. Toinen sisältää ajatuksen siitä, että naisia ja miehiä tulee kohdella samalla tavalla, koska naiset eivät ole kovin erilaisia kuin miehet. Toisaalta, jos halutaan tosiasiallista tasa-arvoa, sitä saadaan vain tunnistamalla, silloin kun se on tarkoituksenmukaista, että naisten ja miesten välillä on ero. Viimeaikaisessa tutkimuksessa kahden sukupuolen samanlaisuuden ja / tai erilaisuuden pohtiminen onkin noussut vahvasti esiin.

Sukupuolten välisen tasa-arvon kannalta huomioon otettava seikka on myös sex / gender - jaottelu. Suomenkielestä puuttuu se tarkkuus, jonka käsitteellinen ero biologisen ja yhteiskunnallisen sosiaalisen sukupuolen välillä antaa (Borchorst 2001a, 179). ”Sex” viittaa biologiseen sukupuoleen, ”luonnolliseen” olemukseen, vastakohtanaan opittu ja tuotettu sosiaalinen sukupuoli, vahvasti yhteiskunnallinen käsite ”gender”. Gender viittaa miesten ja naisten välisiin sosiaalisiin eroihin, jotka ovat kulttuurisesti opittuja, muuttuvat ajan myötä ja vaihtelevat kulttuurien sisällä ja niiden välillä. Yhteiskuntaan soisaalistuminen edellyttää yksilöltä yhteiskunnan sukupuoliroolien ja sukupuolijärjestelmän omaksumista, mikä määrittää sukupuolten työnjakoa, vallanjakoa ja hoivavastuuta. Yhteiskunnan sukupuoleen kytkevät sosiaaliset määritteet muovaavat naisten ja miesten elämäntilanteet erilaisiksi ja niihin on kiinnitettävä huomiota, jos

halutaan muuttaa sukupuolistereotyyppioita, avartaa sukupuolirooleja ja purkaa työmarkkinoiden segregaatiota sukupuolen mukaan. (Horelli & Saari 2002, 51–52) Tämän jaottelun mukaan tässäkin työssä olisi parempi puhua gender-tasa-arvosta (gender equality) kuin sukupuolten välisestä tasa-arvosta (equality between sexes), mutta Suomen kielen huomioon ottaen pitäydyn jälkimmäisessä. Tutkimuksen kohteena on kuitenkin gender-tasa-arvo, kun pyritään lukemaan esiin sitä, miten tasa-arvoa tuotetaan.

Uskomus siitä, että sukupuolten välinen tasa-arvo on jo saavutettu, edistää sukupuolisokeuden ja -neutraalisuuden ilmenemistä. Käytännössä nämä kaksi ovat hyvin lähellä toisiaan, mutta niiden eron voi löytää tavassa hahmottaa sukupuoliero. Sukupuolisokeassa lähestymistavassa sukupuolieroja ei ole, sukupuolineutraalissa taas niiden olemassaolo saatetaan myöntää, mutta eron merkitys kielletään. Kummankin lähestymistavan normina on mies. (Horelli & Saari 2002, 62–63) Ominaista näille on kuitenkin sen kieltäminen, että sukupuolella olisi minkäänlaista merkitystä esimerkiksi työelämän kysymyksissä: tasa-arvohan on jo valmis. Tämä on Horellin ja Saaren mukaan tyypillinen ajattelutapa juuri Pohjoismaissa. Väheksyvä asenne sukupuoleen liittyvissä kysymyksissä voi ilmetä sukupuolisokeuden ohella myös sukupuolikuuroutena tai sukupuolimykkyytenä eli tapana kieltäytyä näkemästä, kuulemasta ja puhumasta sukupuolesta ja sen merkityksestä (Ibid., 62–63). Mitä enemmän ajatellaan sukupuolten välisen tasa-arvon olevan irrallinen yhteiskunnan rakenteista ja yksilön sisäinen asia (kunkin oman pään sisällä), sitä vähemmän sillä asetetaan työelämän toimijoille ja valtiolle vaatimuksia sukupuolten aseman parantamiseksi (sillä myös ratkaisut löytyvät jokaisen oman pään sisältä) (Holli 2002, 19).

### 2.3 Samanlaisia, erilaisia vai moninaisia?

Jaana Kuusipalon (2002, 212–214) mukaan feministinen ajattelu voidaan jakaa kolmeen positioon, joiden erot perustuvat erilaiseen tapaan käsittää sukupuoli. Nämä kaikki ovat nähtävissä suomalaisessa tasa-arvokeskustelussa 1900-luvun alusta lähtien, ja kukin positio on aikanaan vaikuttanut (ja vaikuttaa edelleen) siihen, millaista on se tasa-arvo, jota vaaditaan. *Samanlaisuusajattelussa* uskotaan lainsäädännön voimaan, jolloin muutoksen keinot kohdistuvat lähinnä julkiseen elämään, työpaikoille ja politiikkaan. Vaatimusten keskiössä ovat yhtenäinen kohtelu ja yhtäläiset mahdollisuudet ja ihanteena

sukupuolineutraalisuus. *Erilaisuutta* painottavien teoreetikkojen mielestä yhteistä sukupuolineutraalia normia ei ole, vaan se viittaa aina hallitsevan kulttuurin miehiseen toimijaan: sukupuolineutraalisuus on vain miehisen maski. Samanlaisuusteoria nähdään tämän ajattelun kautta sukupuolisokeana, koska se ei tunnista sukupuolten välisiä perustavanlaatuisia valtasuhteita. *Moninaisuusajatteluun* sisältyy idea siitä, ettei identiteettejä kuten ”naiset” tai ”miehet” sinänsä ole, vaan niitä rakennetaan, toistetaan ja vahvistetaan diskursseilla ja diskursseissa, yhteiskunnallisilla käytännöillä ja puhetoivoilla.

Kampanjointi täyden kansalaisuuden saavuttamiseen perustui aikanaan aluksi voittopuolisesti samanlaisuuden malliin: naisten ja miesten tasa-arvoisiin oikeuksiin ja osallistumiseen. Johtavat porvarisnaiset tavoittelivat parempaa koulutusta ja työelämää kun taas heidän sosiaalipolitiikkaansa luonnehti keskittyminen vapaaehtoiseen sosiaalityöhön, jonka tavoitteena oli auttaa ihmisiä auttamaan itseään. (Pylkkänen 2001, 119) Nykykeskusteluissa sukupuolten välinen tasa-arvo liitetään kuitenkin helposti nimenomaan kulttuuriseen tasa-arvoon eli erojen tunnistamiseen<sup>2</sup>. Tuloksena on vaatimus sellaisesta tasa-arvosta sukupuolten välille, joka ei edellytä naisten ”samanlaistamista” vaan tunnistaa ja tunnustaa sukupuolten spesifityden. Ajatuksen voi Hollin (2002, 28) mukaan tiivistää ideaksi kummankin sukupuolen yhtäläisestä arvosta ja arvostuksesta. Tasa-arvon käsitteen sisällä on silti samanlaisuuden periaate. Järjestelmä ainakin toimii niin, että toisistaan erilaisia vertaillaan samalla mittarilla, jonka ajatellaan olevan validi kaikille. Toisin sanoen tasa-arvon vaatimus perustuu oletukselle, että miehet ja naiset ovat vertailukelpoisia, eli pohjimmiltaan samanlaisia, yksilöitä. (Parvikko 1991, 37)

Kysymys siitä, ovatko naiset ja miehet erilaisia vai samanlaisia heijastuu siihen, puhutaanko muodollisesta (de jure) vai käytännössä toteutuvasta – tosiasiallisesta – tasa-arvosta (de facto).<sup>3</sup> Muodollinen tasa-arvo liittyy samuuden ajatukseen: sitä voidaan ajaa lainsäädännön avulla ja se koskettaa esimerkiksi naisten ja miesten samanlaista kohtelua työelämässä: huomio kiinnittyy siihen, että naiset ja miehet ovat oikeudellisesti samassa asemassa. Tasa-arvoisen kohtelun vaatimusta voidaan pitää tasa-arvon edistämisen vahvimpana näkökulmana. Siinä korostetaan naisten ja miesten samoja oikeuksia. Strategiana tässä näkökulmassa ovat yhtäläisten oikeuksien varmistaminen sekä naisiin

---

<sup>2</sup> Politics of recognition, politics of difference

<sup>3</sup> Englanninkielisessä kirjallisuudessa formal equality ja material/substantial equality

kohdistuvan syrjinnän ehkäiseminen lainsäädännössä. Tuloksena on tällöin muodollinen tasa-arvo.

Käytännössä toteutuva tasa-arvo heijastaa ajatusta naisten ja miesten erilaisuudesta. Se keskittyy enemmän ihmisten välisiin suhteisiin ja erilaisten lähtökohtien huomioimiseen ja taistelee enemmänkin epäsuoraa syrjintää ja syrjiviä asenteita vastaan<sup>4</sup>. Vaatimus tasa-arvon toteuttamisesta käytännössä menee Horellin ja Saaren (2002, 8–9) mukaan pidemmälle tasa-arvoajattelussa, sillä käytäntö edellyttää samojen oikeuksien lisäksi myös samoja mahdollisuuksia ja näiden tukemista positiivisin erityistoimin. Pohjoismainen ja suomalainen tasa-arvopolitiikka perustuu pitkälti tähän käytännön tasa-arvon näkökulmaan. Kun naisten aseman parantaminen tarkoittaa naisten suosimista edistettäessä lain tavoitetta, tarkoitetaan tasa-arvolla tällöin käytännössä toteutuvaa tasa-arvoa vastakohtana muodolliselle tasa-arvolle (ks. Räsänen 2002, 101).

Molemmissa tavoissa ymmärtää tasa-arvo ja perustella tasa-arvon vaatimus on kuitenkin omat ongelmansa. Ensinnäkin eroavaisuuksien tunnustaminen johtaa käytännöllisiin vaikeuksiin lainsäädännön muotoilussa: pitäisikö lakien tavoite olla samanlainen vai erilainen kohtelu? Toiseksi, tasa-arvon viitekehyksessä pysyminen tarkoittaa ”miehisen paradigman” piirissä pysymistä. Parvikon mukaan tämä esiintyy siten, että vaikkakin tasa-arvon käsitettä on laajennettu 1980-luvulla, se ei ole kokonaan menettänyt näennäisesti sukupuolineutraalia luonnettaan, jonka taakse maskuliininen sukupuoli mittarina on piilotettu; tämä tarkoittaa sitä, että naisten asemaa määritellään aina suhteessa miehen asemaan: miehisyys on se normi, jota kohti pyritään. Tämä ajattelutapa suuntaa huomion työelämän piiriin samalla kun toisenlaiset käytännöt jäävät koskemattomiksi. Pyrkimyksenä on ollut, että naisten tulee saavuttaa sama asema julkisessa elämässä kuin mitä miehillä on; yksityisen puolella olevat ongelmat jäävät näin käsittelemättä. Ongelmaa ei silti voida ratkaista vain unohtamalla sukupuoliero. (Parvikko 1991, 48–49)

Muodollista ja käytännössä tapahtuvaa tasa-arvoa ei mielestäni kuitenkaan kannata asetella vastakkain tai lähteä erittelemään täysin toisistaan: muodollinen tasa-arvo on usein askel

---

<sup>4</sup>Jet Bussemaker (1991, 54) erottelee nämä kaksi seuraavasti: “Formal equality is formulated as equal treatment of men and women in access, payment and treatment in the sphere of paid labour and as eliminating inequality in rights between men and women in the system of social security. --- The material conception of equality can be recognized in the attention paid to equal opportunities in access to the labour market and in the intention to eliminate indirect discrimination, including ‘breadwinner’ labels which, though neutral in appearance, usually mean that women are less able to qualify as such than men.”

kohti käytännön tasa-arvoa. Muodollinen tasa-arvo voidaan saavuttaa lainsäädännön avulla, mutta voiko se kuitenkaan taata yksilöiden välistä tasa-arvoa? Kysymykseen siitä, ovatko miehet ja naiset erilaisia vai samanlaisia ei voida siihenkään antaa kyllä tai ei -vastausta. Varsinkin vaatimuksia naisten ja miesten yhtäläisille poliittisille oikeuksille perusteltiin aikanaan samuuden kautta: molemmat sukupuolet ovat yhtäläisiä kansalaisia. Voidaanko tasa-arvon ongelmia kuitenkaan edes ratkaista, jos ajatellaan sukupuolten olevan samanlaisia (tästä lisää ks. Parvikko 1992)? Toisaalta, mihin tasa-arvon vaatimus perustuu jos sukupuolet ovat täysin erilaisia? Ajatus samanlaisuudesta asettaa miehisyyden normiksi, jota kohti naisten tulisi pyrkiä, ja tällöin tasa-arvo tarkoittaa naisten samankaltaistamista normatiiviseen malliin miehestä (Holli 2003, 47). Erilaisuuden tunnistaminen ei kuitenkaan vie pohjaa tasa-arvolta, sillä jos kaikki olisivat samanlaisia, ei olisi tarvetta puhua tasa-arvosta – toisaalta ilman yhtään yhteistä nimittäjää siitä on mahdotonta puhua (Ibid., 47, 53). Hollin mukaan erilaisuus ja samanlaisuus ovat molemmat yhtäaikaaisesti läsnä kun puhutaan tasa-arvosta:

“Equality can thus be seen *in relation* to sameness (identity) and difference but it cannot be reduced to either of them. *Equality can only be conceptualised in between, in an intraspace or in a continuum of sameness and difference, where both of these concepts are present.*” (Holli 2003, 45)

Sukupuolten välinen tasa-arvo viittaa siis sekä olemassa oleviin eroihin että samanlaisuuteen. Tasa-arvosta puhuttaessa täytyykin tulla toimeen erojen kanssa vaatimatta kuitenkaan samanlaisuutta: Hollin (2003, 59) mukaan tämä ajatus näkyy siinä, että tasa-arvoa tulkitaan myös tasapuolisuutena tai tasapainona.

## 2.4 Työelämäkehä tasa-arvon rajauksessa

1960-luvun lopulle saakka epätasa-arvoa yksityisen piirissä ei käsitelty lainkaan, sillä julkinen tasa-arvo ja perhepolitiikka asetettiin etusijalle. (Pylkkänen 2001, 120) Suomessa perheenelättäjämalli oli vallitsevaa sosiaalista todellisuutta vain pienen eliitin keskuudessa. Talonpoikaisten keskuudessa perheen ylläpidon yhteisvastuuta perusteltiin pyrkimyksellä tasa-arvoon ja velvollisuuksien tasa-arvoisella jaolla. (Ibid., 123) Pylkkäsen mielestä tällä perinnöllä on kolme piirrettä. Niistä ensimmäinen on se, että naiset ja naisten työ on ollut aliarvostettua ja naisten ja miesten maailmat pidetty erillään eräänlaisena taikauskoisena segregaatina, eikä miehille ole ollut (eikä ole) mahdollista sekaantua naisten asioihin.

Toinen aspekti on se, että kulttuuri, jossa naisia arvostetaan sekä rooleissaan äiteinä ja hoivaajina, on kehittynyt suhteellisen myöhään. Kun hoivasta tuli tärkeä poliittinen ja yhteiskunnallinen tavoite 1900-luvun lopussa, sitä ei pidetty täysin yksityisenä asiana vaan melko julkisena kysymyksenä. Naisten ja valtion suhde on ollut enemmän integroiva kuin erillinen ja täydellinen kansalaisuus julkisessa tärkeämpi kuin intiimiys yksityisessä. Täten sukupuolen polarisaatio alkoi tarkoittaa ”yhteiskunnallista äitiyttä” yksityisen äitiyden sijaan. Kolmas piirre, johon Pylkkänen viittaa, on se, että liberaali yksilöllinen kulttuuri on vielä nuori, jos se ymmärretään laissa taattuna vapautena määritellä oma identiteetti, teot ja päämäärät riippumatta kaikkien päämääristä. Esimerkiksi edelleen on vaikeaa olla yksilö joka poikkeaa yhteisön samanlaisuuden vaatimuksesta, vaikkapa seksuaaliselta identiteetiltään. Suomalaisella kulttuurilla onkin Pylkkäsen (2001, 125) mukaan suuria vaikeuksia tulla toimeen erilaisuuden kanssa.

Tämä perintö on edelleen syvin juurin kiinni suomalaisen kulttuurin ymmärtämyksessä sukupuolten välisestä suhteesta: agraariyhteiskunnan sukupuolittunut työnjako ja naisten työn aliarvostaminen riippumatta sen elintärkeästä roolista yhteiskunnassa sekä modernin yksilöllisyyden ohut pinta on johtanut siihen, että tasa-arvo merkitsee enemmän sisäänsä sulkevaa samanlaisuutta kuin syrjinnän puuttumista, ja tämä ero on Pylkkäsen (2001, 125) mukaan vaikea kuilu suomalaisten naisten ylitettäväksi. Johanna Niemi-Kiesiläinen (2001, 290) viittaa toisaalta ajatukseen siitä, että samaan aikaan kun hyvinvointivaltio on edistänyt naisten oikeuksia työntekijöinä ja äiteinä, naiset naisina ovat olleet näkymättömiä. Pohjoismainen hyvinvointivaltio on reagoinut hitaasti oikeuksiin, joita naisilla on naisina, riippumatta heidän rooleistaan äiteinä ja työntekijöinä, sekä niiden rikkomuksiin.

Pylkkäsen huomion (2001, 107) mukaan Suomessa on ollut erityisen vaikeaa seurata toimeenpanossa naisten oikeuksien kehittymistä, sillä se vaatisi aktiivisempaa naisten elämän, terveyden, koskemattomuuden ja seksuaalisten oikeuksien suojelua. Ongelmana on ollut etenkin läheisissä suhteissa tapahtuva väkivalta: Pylkkäsen mukaan perinteinen suomalainen käsitys vahvasta naisesta on se seikka, joka on estänyt näkemästä naisiin kohdistuvaa (perhe-)väkivaltaa. Tämä kuvastaa ehkä aiemmin mainittua ongelmaa siitä, että lain kirjain ja käytäntö eivät kohtaa. Tasa-arvo rajautuu helposti vain työelämän asiaksi, ehkä siksi, että julkisen työelämän säännöksiä on helpompi kirjata lakiin kuin puuttua yksityisen puolelle asettuviin ongelmiin – ainakin niihin on helpompi reagoida.



Syvällä kulttuurissa olevia asenteita on vaikea muuttaa lainsäädännöllä, yksityisen puolella varsinkin, jos siihen ei täysin kyetä julkisessakaan.

Syrjinnän ja häirinnän määritelmät liittyvät nekin melko tiukasti julkiseen elämään. Syrjintä on eroavaa, haittaavaa kohtelua, joka voi liittyä ikään, sukupuoleen, seksuaaliseen suuntautuneisuuteen, etniseen taustaan, vammaisuuteen tai muuhun vastaavaan tekijään eikä yksilön omiin ansioihin (Horelli & Saari 2002, 62). EU:n direktiivissä 2002/73/EY<sup>5</sup> välitön syrjintä määritellään tilanteeksi, jossa henkilöä kohdellaan sukupuolen perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa: nainen ja mies asetetaan sukupuolen vuoksi eri asemaan (Horelli & Saari 2002, 62). Välillinen syrjintä tapahtuu tilanteessa, 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 tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia. Tämä viittaa positiiviseen syrjintään tai positiivisiin erityistoimiin.

Häirintä tapahtuu tilanteessa, jossa ilmenee henkilön sukupuoleen liittyvää ei-toivottua käytöstä, jolla tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukataan kyseisen henkilön arvoa ja tällä tavoin luodaan uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä tai hyökkäävä ilmapiiri. Sukupuolinen häirintä tarkoittaa tilannetta, jossa ilmenee ei-toivottua sanallista, sanatonta tai fyysistä, luonteeltaan sukupuolista käytöstä, jolla tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukataan henkilön arvoa erityisesti luomalla uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä tai hyökkäävä ilmapiiri.

Tasa-arvosuunnitelmat pyrkivät edistämään tasa-arvoa ja ehkäisemään sukupuoleen perustuvaa syrjintää sekä seksuaalista häirintää. Seuraavassa luvussa käsittelemme tarkemmin tasa-arvosuunnitelmien normatiivista taustaa ja tarkoitusta.

---

<sup>5</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0073:FI:HTML>

### 3. TASA-ARVOSUUNNITELMIEN NORMATIIVINEN PERUSTA

#### 3.1 Suunnitelmat tasa-arvopolitiikan välineinä

Sukupuolten välinen tasa-arvo ei ole abstrakti ja ikuinen tila, vaan sen saavuttamiseksi, ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi on toimittava sekä arjen ruohonjuuritasolla, hallinnollisissa käytännöissä että poliittisessa päätöksenteossa (Horelli & Saari 2002, 50). Se, että naisille myönnetään tasa-arvoiset oikeudet, ei automaattisesti johda parannukseen heidän asemassaan. Samojen muodollisten oikeuksien myöntäminen naisille, kuin ne mitä miehillä jo on, ei ole riittävä edellytys käytännössä tapahtuvalle tasa-arvolle. Tapa, jolla oikeudet käsitteellistetään ei ainoastaan muodosta ilmausta suhteellisesta vallasta, vaan näyttää myös ylläpitävän, vahvistavan ja joskus jopa lisäävän sukupuolten välistä perustavanlaatuisia valtasuhdetta. Tätä ongelmaa ei juuri julkisen vallan tasa-arvopolitiikassa tunnisteta. (Bussemaker 1991, 55)

Liberalistisen ajattelun mukaan yhteiskunnan tehtävä on luoda kummallekin sukupuolelle yhtäläiset mahdollisuudet toteuttaa samaa inhimillistä potentiaalia – on siis ihmisestä itsestään kiinni, miten käyttää annettuja mahdollisuuksia. Feministit ovat kritisoineet sitä, että tasa-arvo liitetään usein liberalismiin. Tämän kritiikin ydin on siinä, että tällöin tasa-arvo konnotoi samanlaisuutta ja estää näin sukupuolieron tai muiden radikaalien erojen esiintymisen. Vasemmiston ja myös feministien suosima yhtäläisten tulosten tasa-arvo puolestaan kiinnittää huomion niihin yhteiskunnan rakenteellisiin tekijöihin, jotka estävät erityisesti naisia toteuttamasta heille suotuja oikeuksia täysimääräisesti. Tällaisia ovat esimerkiksi työmarkkinoiden jakautuminen nais- ja miesaloihin, naisten perinteinen perherooli ja asema lasten hoivaajina, jopa naisten suoranainen syrjintä yhteiskunnassa. Näkökulman mukaan sukupuolten tasa-arvon saavuttamiseksi ei riitä, että siihen luodaan pelkästään mahdollisuuksia. Yhteiskuntaa on myös muutettava niin, että sukupuolten tosiasiallinen tasa-arvo toteutuu: välineitä tässä työssä ovat esimerkiksi kiintiöt, korvamerkityt määrärahat ja suunnatut rekrytoinnit, jotka kohdistuvat erityisesti naisten aseman parantamiseen. (Holli 2002, 17; Nousiainen ym. 2001, 2) Nämä ovat positiivisia

erityistoimia<sup>6</sup>, joita ei pidetä syrjintänä kansainvälistenkään normien mielessä, jos niiden avulla pyritään oikeuksien ja vapauksien tasa-arvoiseen toteutumiseen (Pentikäinen 2002, 83).

Eva-Maria Svenssonin (2001, 94–96) mukaan ymmärrämme naiset ja miehet tietyin tavoin pohjautuen symbolisiin käsityksiin, rakenteellisiin ja yksilöllisiin käytäntöihin sekä kokemuksiin. Eri ulottuvuudet vaikuttavat erilaisiin näkökohtiin. Symbolinen ulottuvuus sisältää lähinnä tiedostamattomat perusoletukset elämästä yleensä, myyteistä, symboleista ja kyvystä kommunikoida kielen ja muiden semanttisten keinojen kautta. Rakenteellinen ulottuvuus pitää sisällään lait, koulutusjärjestelmät, politiikan ja yhteiskuntien järjestelmän. Yksilöllinen ulottuvuus koostuu naisten ja miesten toiminnasta ja kokemuksista ja heidän tavastaan ymmärtää elämää. Vaikka molemmilla on tavoitteena sukupuolten välinen tasa-arvo, poliittisen ja oikeudellisen kontekstin erilaiset ontologiat ja epistemologiat ovat ongelmia ja esteitä sukupuolten välisen tasa-arvon toteuttamiselle käytännössä. Tämän vuoksi muutokset laeissa ovat välttämättömiä, jotta lainsäädännöllinen konteksti pystyy paremmin vastaamaan haasteeseen lain ja politiikan yhteensopivuudesta: lainsäädännön tulisi pystyä tukemaan tasa-arvopoliittisia tavoitteita. *Suomen Tasa-arvolakia uudistettiin vuonna 2005. Uusi Tasa-arvolaki velvoittaa toimimaan tasa-arvon edistämiseksi myös käytännössä tasa-arvosuunnitelmien kautta. Tukevatko tasa-arvosuunnitelmat sitten tasa-arvopolitiikan tavoitteita?*

Tosiasialliseen tasa-arvoon liittyy keskeisesti nk. *rakenteelliseen syrjintään* puuttuminen. Syrjintä ei ole vain sellaista syrjintää, johon joku tarkoituksellisesti pyrkii. Rakenteellisesta syrjinnästä on kyse silloin kun jossain yhteisössä tai yhteiskunnassa yleisesti noudatetut käytännöt ovat rakentuneet niin, että se johtaa joidenkin ryhmien tosiasialliseen syrjintään. Rakenteellisessa syrjinnässä arvioidaankin keskeisesti kokonaisten ihmisryhmien asemaa yhteisössä tai yhteiskunnassa. (Pentikäinen 2002, 82) Samalla kun avoin syrjintä kielletään lainsäädännöllä, syrjintä ei suinkaan katoa, vaan sen muodot muuttuvat vaikeammin hahmotettaviksi ja kätketyimmiksi: tahallisen mielivallan sijasta tai lisäksi huomiota täytyy kiinnittää tiedostamattomiin motiiveihin tai sukupuolittuneisiin käytäntöihin, joita ei arkiajattelussa pidetä syrjivinä. (Husu 2002, 161; Nousiainen & Pylkkänen 2001, 223)

---

<sup>6</sup> Positiiviseksi erityistoimiksi (affirmative action) tai positiiviseksi syrjinnäksi kutsuttua menettelyä perustellaan sillä, että tietty ryhmä on kokenut historiallisesti syrjintää, joka jatkuu muodollisesta tasa-arvosta huolimatta. Historiallisesti pitkään jatkuneen syrjinnän edelleen jatkuvia vaikutuksia voidaan vähentää suosimalla aliedustettua tai huonommin kohdeltua ryhmää. (ks. Nousiainen & Pylkkänen 2001, 239)

Syrjintä ei siis katoa lainsäädännöllä: vaikka lain kirjaimen mukaan tasa-arvoisia oltaisiinkin, ja avoin syrjintä Suomessa on jo melko vähäistä, ei se tarkoita sitä, ettei syrjintää olisi. Syrjintä on siirtynyt rakenteisiin, mikä tekee siihen puuttumisen myös vaikeammaksi kuin räikeään ja avoimeen syrjintään.

Suomalaisten työpaikkojen keskeisin tasa-arvo-ongelma ei siten olekaan tietoinen ja tahallinen sukupuolisyryntä. Ongelmana ovat totutut ajattelu- ja toimintatavat, joiden eriarvoistavia seurauksia naisille ja miehille ei nähdä eikä tiedosteta. Juuri totuttujen käytäntöjen tutkimiseksi ja kyseenalaistamiseksi tarvitaan Sinikka Mustakallion ja Milja Saaren (2003, 166) mukaan työpaikkakohtaisia tasa-arvoselvityksiä, suunnitelmia ja toimintaa. Niillä pyritään osaltaan vaikuttamaan syrjiviin yhteiskunnallisiin rakenteisiin. Tasa-arvosuunnitelmilla voidaan puuttua työpaikan ristiriitoihin ja syrjintään sekä ehkäistä ennalta niiden aiheuttamat kielteiset vaikutukset yksilöön ja työyhteisöön. Tasa-arvosuunnitelmassa voidaan yksilöidä ne konkreettiset toimet, joilla voidaan luoda myönteistä ilmapiiriä työpaikalla ja edistää naisten ja miesten tasapuolista kohtelua (erityisesti liittyen urakehitykseen, koulutukseen ja asenneilmastoon) sekä reagoida sukupuoleen perustuviin syrjintätapauksiin ja sukupuolisen häirinnän ilmiöihin. (Kauppinen & Veikkola 1997, 27) Kun tasa-arvosuunnitelmien näin katsotaan puuttuvan tasa-arvon ongelmiin, esimerkiksi juuri totuttuihin käytäntöihin, on varsin aiheellista myös tutkia mitä suunnitelmien itsensä takaa löytyy.

Pidän tärkeänä tuoda esiin kontekstia, missä tasa-arvosuunnitelmat elävät. Tasa-arvolaki on se normi, joka velvoittaa suunnitelmien tekemiseen ja siksi myös tasa-arvon oikeudellisen aspektin käsitteleminen on välttämätöntä. Seuraavissa kappaleissa käsittelen tasa-arvosuunnitelmien lainsäädännöllistä ja sopimus pohjaista perustaa. Allekirjoitetut kansainväliset sopimukset ja EY-direktiivit ovat vaikuttaneet vahvasti Suomen tasa-arvolainsäädännön luomiseen ja uudistamiseen; kansainvälisten sopimusten allekirjoittaminen on usein vaatinut Tasa-arvolain päivittämistä. Lisäksi kuntien tasa-arvosuunnitelmat viittaavat usein lakitekstiin ja se määrittelee myös pitkälti suunnitelmien rakennetta: tämän vuoksi on hyvä tarkastella sekä itse Tasa-arvolakia ja siihen liittyviä kansainvälisiä sopimuksia.

## 3.2 Kansainväliset sopimukset tasa-arvopolitiikan katalysaattoreina

Kansainvälisen työjärjestö ILO:n yleissopimus nro 100 koskee samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavaa palkkaa. Se tuli Suomessa voimaan 1964. Sopimuksessa jäsenvaltiot sitoutuivat edistämään ja turvaamaan mahdollisuuksiensa mukaan samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavan saman palkan periaatteen soveltamista kaikkiin työntekijöihin. Vuonna 1971 Suomi sitoutui työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuvaa syrjintää koskevaan ILO:n yleissopimukseen nro 111, eli kehittämään ja noudattamaan sellaista kansallista politiikkaa, jonka tarkoituksena on pyrkiä edistämään sukupuolten yhtäläisten mahdollisuuksien suomista ja tasavertaista kohtelua työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä. (Tasa-arvolain uudistamistoimikunnan mietintö 2003, 31).

Suomea sitovat Euroopan unionin jäsenenä EY:n tasa-arvodirektiivit, jotka tosin tarttuvat lähinnä sukupuolten väliseen tasa-arvoon työelämässä. Direktiivi samapalkkaisuusperiaatteesta (75/117/ETY) on annettu vuonna 1975. Sillä tarkoitetaan sukupuoleen perustuvan syrjinnän poistamista kaikista samasta tai samanarvoisesta työstä maksettavaan korvaukseen vaikuttavista tekijöistä ja ehdoista. Se velvoittaa jäsenvaltiot poistamaan kaikki laeista, asetuksista ja hallinnollisista määräyksistä johtuva samapalkkaisuusperiaatteen vastainen miesten ja naisten välinen syrjintä sekä toteuttamaan kansallisten olojensa ja oikeusjärjestystensä mukaiset toimenpiteet, jotka ovat tarpeen sen varmistamiseksi, että samapalkkaisuusperiaatetta noudatetaan. Jäsenvaltioiden on myös huolehdittava, että käytettävissä on tehokkaita keinoja, joilla tämän periaatteen noudattamista voidaan seurata, ja että työntekijä joka katsoo periaatetta rikotun, voi esittää vaatimuksensa tuomioistuimessa ja että tämä on suojattu palvelussuhteen lakkauttamiselta työantajan vastatoimena vireille pantuun valitukseen tai oikeudelliseen menettelyyn.<sup>7</sup>

Vuonna 1976 Euroopan yhteisöjen neuvosto antoi direktiivin miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa (76/207/ETY). Sen mukaan minkäänlaista sukupuoleen perustuvaa syrjintää ei saa esiintyä välittömästi tai välillisesti etenäkään siviilisäädyn tai perheaseman perusteella. Tasa-arvoisen kohtelun periaatteen

---

<sup>7</sup>[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=FI&numdoc=31975L0117&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=FI&numdoc=31975L0117&model=guichett)

noudattamisella tarkoitetaan, ettei minkäänlaista sukupuoleen perustuvaa syrjintää esiinny niissä ehdoissa, valintaperusteet mukaan lukien, jotka koskevat mahdollisuuksia työhön tai tehtävään jollakin toiminnan alalla tai jossakin elinkeinossa tai jollain ammattihierarkian tasolla. Tasa-arvoisen kohtelun periaatetta tulee soveltaa myös ammatinvalinnanohjaukseen, ammatilliseen koulutukseen, ammatilliseen jatkokoulutukseen ja uudelleen koulutukseen. Naisille ja miehille on taattava samat ehdot ilman sukupuoleen perustuvaa syrjintää koskien työoloja, palvelussuhteen lakkauttamisen perusteet mukaan lukien. Kuten samapalkkaisuusperiaatteen kohdalla, tulee jäsenvaltioiden varmistaa, että silloin kun joku katsoo tasa-arvoisen kohtelun periaatteen tulleen rikotuksi, on siitä mahdollisuus valittaa tuomioistuimeen ilman pelkoa siitä, että työnantaja sen vuoksi lakkauttaa palvelussuhteen.<sup>8</sup> Todistustaakkadirektiivi (97/80/ETY) liittyy oikeuskäsittelyyn. Sen mukaan vastaajan on näytettävä toteen, ettei tasa-arvoisen kohtelun periaatetta ole rikottu silloin kun kärsinyt henkilö esittää tosiseikkoja, joiden perusteella näin voidaan olettaa. (Nieminen 2005, 24)

Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokous hyväksyi 1979 naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen, jonka Suomi allekirjoitti vuonna 1980. Se uudistettiin vuonna 1992 ja edelleen Pekingissä 1995<sup>9</sup>. YK:n naissopimus kieltää ”naisten syrjinnän”. Sananvalinnalla on haluttu Merja Pentikäisen (2003, 74–75) mukaan korostaa asiakirjan funktiota nimenomaan naisten syrjinnän vastaisena välineenä. 1900-luvun lopulla syrjintää alettiinkin käsitellä Nousiaisen ja Pylkkäsen mukaan uudella tavalla. Syrjimättömyyden periaate pyritään saattamaan voimaan erityisellä syrjinnän vastaisella lainsäädännöllä. Kahden yksilön erilaisen kohtelun sijaan puhutaan ryhmien erilaisesta kohtelusta; yksilön oikeuksien sijasta kiinnitetään huomiota kokonaisten ihmisryhmien asemaan. Samalla huomio kiinnittyy tahallisen mielivallan sijasta tai lisäksi tiedostamattomiin motiiveihin tai sukupuolittuneisiin käytäntöihin, joita ei arkiajattelussa pidetä syrjivinä. (Nousiainen & Pylkkänen 2001, 223)

Pekingin sopimus koskee käytännössä kaikkia niitä tilanteita, joissa naisten syrjintä estää näitä nauttimasta tasa-arvoisesti ihmisoikeuksia ja perusvapauksia poliittisella,

---

<sup>8</sup>[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=FI&numdoc=31976L0207&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=FI&numdoc=31976L0207&model=guichett)

<sup>9</sup> YK:n maailman konferenssi naisten aseman edistämiseksi Pekingissä 1995.

taloudellisella, yhteiskunnallisella, kansalaisoikeuksiin liittyvällä tai muulla alalla. Sopimus sisältää nimenomaisen velvoitteen ryhtyä naisia syrjivien lakien ja muiden säännösten sekä myös tapojen ja käytäntöjen muuttamiseen. Pekingin asiakirjassa todetaan lisäksi erityisesti, että se laadittiin välineeksi lisätä naisten vaikutusvaltaa ja vahvistaa heidän täyttä ja tasavertaista osallistumistaan kaikilla yhteiskunnan aloilla, päätöksentekoprosessit ja vallankäyttö mukaan lukien. (Pentikäinen 2003, 75) Lämpäisyperiaatteen (eli valtavirtaistamisen periaatteen) lisäksi Pekingin toimintaohjelman kaksi pääperiaatetta olivatkin naisten aseman ja arvon vahvistaminen sekä naisten ihmisoikeuksien toteuttaminen (Tasa-arvolain uudistamistoimikunnan mietintö 2003, 16).

Naisia koskevat kansainväliset ihmisoikeusnormit voidaan luokitella esimerkiksi *suojeleviin*, *korjaaviin* ja *syrjinnänvastaisiin* normeihin (Kaufman Hevener 1983, 3–4, Pentikäisen 2003, 78 mukaan). Näistä nykyisin yleisimpiä ovat syrjinnänvastaiset normit, kun taas suojelevia voidaan pitää myös syrjivinä ja holhoavina (kuten esimerkiksi naisten yötyökielto). Korjaavat liittyvät esimerkiksi prostituutiota ehkäiseviin normeihin (Pentikäinen 2003, 78). Ihmisoikeuksien näkökulmasta kaikki erilainen kohtelu ei kuitenkaan ole kiellettyä syrjintää ja siten tasa-arvoperiaatteen vastaista. Kielletyn syrjinnän kohdalla ei yleensä ole myöskään merkitystä sillä, onko syrjintämotiivi ollut olemassa; syrjinnän ei tarvitse olla tarkoitettua ollakseen kiellettyä, vaan riittää, että toiminnan vaikutus on syrjivä. (Ibid., 82)

Euroopan Neuvoston direktiivi (96/34/EY) vuodelta 1996 koskee puolestaan keinoja sovittaa yhteen työ- ja perhe-elämä ja edistää yhtäläisiä mahdollisuuksia ja tasa-arvoista kohtelua naisten ja miesten välillä. Direktiivin mukaan tärkeää on kannustaa ottamaan käyttöön sellaisia työaikajärjestelyjä, jotka vastaisivat paremmin yhteiskunnan muuttuvia tarpeita ja joissa olisi otettava samalla huomioon sekä yritysten että työntekijöiden tarpeet. Perhepolitiikkaa on direktiivin mukaan tarkasteltava yhdessä väestökehityksen, väestön vanhenemisen vaikutusten, sukupolvien lähentymisen ja naisten työelämään osallistumisen edistämisen kanssa. Tämän lisäksi myös miehiä olisi kannustettava kantamaan yhtäläinen osuus perhevelvollisuuksista ja heitä olisi kannustettava vanhempainloman pitämiseen. Myös työntekijän oikeus vanhempainloman päättyessä palata takaisin aiempaan työhönsä,

tai oikeus samankaltaiseen työhön mikäli tämä on mahdotonta, otetaan esiin.<sup>10</sup> Raskaussuojeludirektiivi (92/85/ETY) pyrkii turvaamaan raskaana olevan turvallisuuden ja terveyden työssä.

Vuoden 2002 direktiivissä naisten ja miesten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa (2002/73/EY) annettiin tarkennuksia vuonna 1976 säädettyyn direktiiviin, ja tämä muutosdirektiivi saatettiin voimaan Suomessa Tasa-arvolain kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 2005. Sen mukaan miesten ja naisten välinen tasa-arvo on perustavaa laatua oleva periaate Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa, jonka määräyksissä julistetaan miesten ja naisten välinen tasa-arvo yhteisön päämääräksi ja pyrkimykseksi ja asetetaan positiivinen velvoite edistää sitä kaikessa toiminnassa. Vuoden 2002 direktiivissä määritellään tarkemmin käytettyjä käsitteitä kuten välillinen ja välitön syrjintä. Syrjintä määritellään siinä erilaisten sääntöjen soveltamiseksi samankaltaisissa tilanteissa tai saman säännön soveltaminen erilaisissa tilanteissa. Direktiivi velvoittaa myös jäsenvaltiot säätämään tasa-arvoisen kohtelun periaatteen rikkomiseen sovellettavat seuraamukset.<sup>11</sup>

Tasa-arvoon liittyviä direktiivejä ovat myös lakisääteistä sosiaaliturvaa koskeva direktiivi (79/7/ETY) sekä ammatillista sosiaaliturvaa koskeva direktiivi (86/378/ETY) sekä yrittäjiä koskeva tasa-arvodirektiivi (86/613/ETY), joka velvoittaa edistämään sukupuolten välistä tasa-arvoa myös itsenäisiä ammatinharjoittajia koskevissa asioissa. (Nieminen 2005, 24–25)

Suomi ratifioi vuonna 1983 (voimaan 1984) ILO:N yleissopimuksen nro 156, joka kieltää vanhemmuuteen perustuvan syrjinnän työelämässä. Tasa-arvolainsäädäntöön liittyy myös ILO:n yleissopimus nro 158 työnantajan toimesta tapahtuvasta työsuhteen päättämisestä jonka Suomi allekirjoitti 1992. (Tasa-arvolain uudistamistoimikunnan mietintö 2003, 31–32)

---

<sup>10</sup> [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=FI&numdoc=31996L0034&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=FI&numdoc=31996L0034&model=guichett)

<sup>11</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0073:FI:HTML>



Pekingin toimintaohjelman toteuttamiseksi Suomen hallitus hyväksyi vuoden 1997 lopussa tasa-arvo-ohjelman, joka sisälsi lähinnä erilaisia hankkeita (Tasa-arvolain uudistamistoimikunnan mietintö 2003, 16). Suomessa pyrkimykset saavuttaa sukupuolten tasa-arvo ovat kuitenkin pääosin keskittyneet sosiaalipolitiikan uudistamiseen. Suomalaisen sukupuolten tasa-arvon perustana ovatkin valtion päivähoito-ohjelmat, maksuttomat koulut, neuvolat, lastentarhat ja eläkkeet, vaikkakin tasa-arvoliikkeet ovat edistäneet keskustelua myös seksuaalisuudesta ja abortista. (Julkunen 1994, 19–20, Hollin, Luhtakallion ja Raevaaran 2003, 11, mukaan). Keskustelu liittyen esimerkiksi naisiin kohdistuvaan väkivaltaan tai aborttioikeuteen on silti ollut huomattavasti vähäisempää kuin työmarkkinoille pääsyn mahdollistaminen.<sup>12</sup>

### 3.3 Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta

Pääasiallisesti lainsäädäntö sisältää sukupuolineutraalisti muotoiltuja kieltoja. Sen ydin on sukupuolisyrynnän kieltäminen (Borchorst 2001b, 204). Tasa-arvolaki sisältää määräyksen, että naisten asemaa on parannettava – erityisesti työelämässä:

”Tämän lain tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä.” (Tasa-arvolaki 1 §)

Suomen Tasa-arvolaki säädettiin kansainvälisesti vertaillen suhteellisen myöhään: se tuli voimaan vuoden 1987 alussa ja tähän vaikutti lähinnä kansainvälisten naisten oikeuksien ratifioinnin mahdollistaminen. (Nousiainen & Pylkkänen 2001, 265–266). Vuodesta 1979 alkaen 1990-luvulle asti kuntien tasa-arvotyö keskittyikin lähinnä vapaaehtoisesti perustettuihin kunnan tasa-arvokomiteoihin – kuitenkin niitä löytyi vain noin 10 % kuntia, ja useimmin suurista kaupungeista. 1980-luvun puolivälin jälkeen nämäkin katosivat ja vastuu tasa-arvoasioista siirtyi lähinnä henkilöstöhallinnolle.

Tasa-arvolakia tiukennettiin vuonna 1995, ja sen mukaan paikallisviranomaiset ovat vastuussa sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisestä oman alueensa lainsäädännössä kolmella tavalla: julkishallintona, julkisten elinten nimittävinä jäsenenä ja työnantajina.

---

<sup>12</sup> “...the slogan for the debate on gender equality in Finland rather goes towards “money of one’s own” than “a body of one’s own.” (Julkunen 1994, 20, Hollin, Luhtakallion & Raevaaran 2003, 11, mukaan).

Kaikilla julkisilla viranomaisilla on velvoite edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa tarkoituksenmukaisesti ja järjestelmällisesti:

”Viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Erityisesti tulee muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista.” (TasL 4 §)

Velvoite tarkoittaa että viranomaisten tulisi kehittää toimintojaan niin, että tasa-arvon tavoite otetaan huomioon. Viranomaisten täytyy myös ottaa huomioon se seikka, että eri hallinnon elimissä on sekä miehiä että naisia, vähintään 40 % kumpaakin. Kunnissa tämä pätee kaikkiin muihin elimiin paitsi kunnanvaltuustoon, joka valitaan vaaleilla. Työnantajina kunnilla on velvollisuus edistää tasa-arvoa työelämässä esimerkiksi tasapuolisen työhönoton ja seksuaalisen häirinnän estämisen kautta. Jo vuonna 1995 lakiin kirjattiin, että yli kolmekymmentä henkilöä työllistävän työpaikan tulee kirjata vuosittaiseen henkilöstö-, koulutus- tai muuhun ohjelmaan ne toimenpiteet, joilla tasa-arvoa aiotaan edistää. (Holli, Luhtakallio & Raevaara 203, 18–19) Kunnilla on kuitenkin ollut melkoisen vapaat kädet siinä suhteessa, millä keinoin lainsäädännön asettamiin lopputuloksiin päästään ja miten sitä sovelletaan.

Vuonna 2002 EU:n annettua tarkennuksia vuonna 1976 säädettyyn direktiiviin naisten ja miesten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa (2002/73/EY), syntyi myös Suomessa tarve tarkastella Tasa-arvolain sisältöä. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti toimikunnan, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus lain muuttamiseksi; tavoitteena oli paitsi muuttaa ja täydentää lakia EY-lainsäädännön kanssa yhdenmukaiseksi, myös korjata lain soveltamiskäytössä esiintyneet ongelmat ja puutteet. Toimikuntaan kuului kolmikantaisen lainvalmistelun vaatimuksen mukaan edustajia niin työntekijä- (AKAVA, SAK) kuin työnantajapuolelta (Kunnallinen työmarkkinalaitos, STTK, Palvelutyönantajat, Teollisuuden ja työnantajain keskusliitto) sekä yliopistomaailmasta (Turun ja Helsingin yliopistot, Svenska Handelshögskolan). Toimikuntaan kuuluivat myös edustajat oikeus- ja työministeriöistä, tasa-arvovaltuutettu sekä naisjärjestöjen edustaja. Komitean ehdotuksia olivat mm. syrjintäkieltojen täsmentäminen ja tasa-arvosuunnitelmat.

Komitea esitti, että lakiin kirjataan vähimmäisvaatimukset tasa-arvosuunnitelman sisällölle, jotka olisivat selvitys työpaikan tasa-arvotilanteesta, toteutettavat tai käynnistettävät toimenpiteet suunnittelukaudella sekä arvio edellisen suunnittelukauden toimenpiteistä ja niiden tuloksista. Tasa-arvosuunnitelman haluttiin sisältävän myös erittelyn naisten ja miesten sijoittumisesta eri tehtäviin sekä selvityksen naisten ja miesten palkoista tehtäväryhmittäin. Tasa-arvosuunnitelma tulisi komitean mukaan mieluusti laatia yhteistyössä työntekijöiden edustajien kanssa. Uutta oli myös komitean ehdotus siitä, että tasa-arvolautakunta voisi sakon uhalla velvoittaa työnantajan, joka on laiminlyönyt velvollisuuttaan tasa-arvosuunnitelman laatimisesta, laatimaan suunnitelman määräajassa. (Tasa-arvolain uudistamistoimikunnan mietintö 2003, 53) Lisäksi Tasa-arvolain uudistamistoimikunta ehdotti, että yleinen tasa-arvon edistämisvelvollisuus kohdistuisi myös syrjinnän ennaltaehkäisemiseen (Ibid., 68).

Toimikunnan mukaan lähtökohtana lainvalmistelussa oli periaate, että jokaiselle on taattava perusoikeudet sukupuolesta riippumatta sekä riittävä oikeusturva sukupuoleen perustuvaa syrjintää vastaan. Tarkoituksena oli myös lieventää eriytymistä sukupuolen perusteella niin koulutuksessa kuin työmarkkinoillakin. Keskeisenä keinona tähän uudistamiskomitea näki tasa-arvon edistämisen vakiinnuttamisen kiinteäksi osaksi julkisen ja yksityisen sektorin toimintaa: laki lisäisi työelämän tasa-arvoa sekä tasa-arvoa oppilaitoksissa ja etujärjestöissä. (Ibid., 54)

Vuonna 2005 uudistunut Tasa-arvolaki on tavoitteellinen laki, jonka tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä (Tasa-arvolaki 1 §). Pitkällä tähtäimellä tavoite on myös lieventää työmarkkinoiden eriytymistä sukupuolen perusteella. Tasa-arvolain säätämisen taustalla on se, että naisten tosiasiallinen asema muun muassa työelämässä on heikompi kuin miesten, vaikka sukupuolten oikeudet ja velvollisuudet ovat muodollisesti yhtäläisiä. Tasa-arvolaille pyritään tosiasialliseen tasa-arvoon ja sen toteutumiseen käytännössä. (Nieminen 2005, 15) Lain säätämisen taustalla lienee sekin, ettei toimiin ole tartuttu ilman lakiin kirjattua velvoitetta työnantajille ryhtyä aktiivisiin toimenpiteisiin tasa-arvoisuuden parantamiseksi. *Kun näin muodollisella tasa-arvopolitiikalla yritetään luoda tosiasiallista tasa-arvoa, nousee esiin kysymys miten siinä lopulta onnistutaan: kuinka instrumentit toimivat, jos niitä ei ilman lain asettamaa pakkoa otettaisi käyttöön?*

Tasa-arvosuunnitelman laatiminen kuuluu työnantajan aktiivisiin tasa-arvon edistämisvelvollisuuksiin. Tavoitteena tasa-arvosuunnitelmilla on luoda yrityksiin suunnitelmaan perustuva tasa-arvonäkökulma, joka liittyy kaikkeen työpaikan toimintaan ja kehittämiseen. (Nieminen 2005, 38)

”Jokaisen työnantajan tulee työelämässä edistää sukupuolten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti.” (TasL 6 §)

”Jos työnantajan palvelussuhteessa olevan henkilöstön määrä on säännöllisesti vähintään 30 työntekijää, työnantajan on toteutettava tasa-arvoa edistävät toimet vuosittain laadittavan, erityisesti palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskevan tasa-arvosuunnitelman mukaisesti. Suunnitelma voidaan sisällyttää henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaan tai työsuojelun toimintaohjelmaan.” (TasL 6 a §)

Tasa-arvosuunnitelma on laadittava yhteistyössä henkilöstön edustajien kanssa, ja sen tulee sisältää sekä selvitys työpaikan tasa-arvotilanteesta ja sen osana erittely naisten ja miesten sijoittumisesta eri tehtäviin sekä kartoitus naisten ja miesten tehtävien luokituksesta, palkoista ja palkkaeroista, että käynnistettäväksi tai toteutettaviksi suunnitellut tarpeelliset toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi ja palkkauksellisen tasa-arvon saavuttamiseksi. Tasa-arvosuunnitelmassa tulee myös olla arvio tasa-arvosuunnitelmaan sisältyneiden aikaisempien toimenpiteiden toteuttamisesta ja niiden tuloksista. (Tasa-arvolaki 6 a §)

Ideana kuitenkin on, että tasa-arvosuunnitelma on väline tasa-arvon edistämiseen eikä sen laatiminen vielä ole tavoite tai päämäärä sinänsä. Tasa-arvo toteutuu ensisijaisesti toimenpiteiden ja muiden tulosten kautta eikä pelkän suunnitelman laatisella. Se, mikä on varsinaisesti uutta, on se, että suunnitelman tekemisen laiminlyönti on sanktioitu. (Nieminen 2005, 38)

Tasa-arvosuunnitelmaan kuuluu myös selvitys tasa-arvotilanteesta. Tilanteen peruskartoituksesta tulisi selkeästi luvuilla ilmetä esimerkiksi miesten ja naisten lukumäärä, urakehitys, palkkatiedot ja koulutukseen pääsy. Kartoitus voi perustua esimerkiksi tilastotietoihin, suoriin kyselyihin työntekijöiltä tai muihin työpaikkaa koskeviin tietoihin. Työntekijöille tehtävillä kyselyillä ja työilmapiiritutkimuksilla voidaan kartoittaa muun muassa sukupuolten tasa-arvoa koskevia asenteita, sukupuolisen häirinnän esiintymistä sekä työn ja perheen yhteensovittamisen ongelmia työyhteisössä. (Nieminen

2005, 41) Kun peruskartoitus siitä, mitkä asiat työpaikalla ovat kunnossa ja mitkä vaativat kehittämistä, on tehty, valitaan keskeiset tavoitteet ja toimenpiteet, joilla niitä toteutumista edistetään. Uudistettu Tasa-arvolaki kuitenkin edellyttää, että tasa-arvosuunnitelmien tulee sisältää tasa-arvon edistämistä koskevat selkeät toimenpiteet, jotka vahvistetaan tasa-arvotilanteen kartoituksen pohjalta. Toimenpiteiden laajuuteen ja sisältöön vaikuttavat työnantajan käytössä olevat voimavarat, työyhteisön koko, taloudelliset resurssit, työvoiman tarjonta ja hakijoiden ammattitaito. (Ibid., 46)

”Välitön ja välillinen syrjintä sukupuolen perusteella on kielletty.” (TasL 7 §)

Välitön syrjintä tarkoittaa miesten ja naisten eri asemaan asettamista sukupuolen perusteella tai eri asemaan asettamista raskaudesta tai synnytyksestä johtuvasta syystä. Välillinen syrjintä tarkoittaa eri asemaan asettamista sukupuoleen nähden neutraalilta vaikuttavan säännöksen, perusteen tai käytännön nojalla, jos menettelyn seurauksena henkilöt voivat joutua epäedulliseen asemaan sukupuolen perusteella, tai eri asemaan asettamista vanhemmuuden tai perhehuoltovelvollisuuden perusteella. Syrjivässä menettelyssä on kysymys teosta tai laiminlyönnistä. Myös se, että työnantaja ei ryhdy johonkin toimenpiteeseen, saattaa olla Tasa-arvolaissa kiellettyä syrjintää. Ratkaisevaa häirintätapauksissa tai ahdistelussa on se, onko loukattu mieltänyt häirinnän tai ahdistelun loukkaavaksi ja voidaanko tällainen johtopäätös tehdä myös yleisen mittapuun mukaan. (Nieminen 2005, 53–55)

Syrjintä on lainsäädännöllinen asia, mutta Nousiaisen ym. mukaan Pohjoismainen oikeusjärjestelmä ei ole ollut erityisen herkkä syrjinnälle, tai pikemminkin Pohjoismainen laki ei ole herkkä erilaisuudelle (Nousiainen ym. 2001, 16). Tasa-arvopolitiikan kautta on ehdotettu laajoja ja dynaamisia muutoksia oikeudellisiin toimiin: fokus on siirtynyt perheystävällisistä keinoista työelämän asioihin ja edelleen yksityisen alueelle, missä väkivalta, seksuaalinen hyväksikäyttö ja prostituutio ovat olleet huomion kohteena etenkin vuosituhatlupien päätteeseen tultaessa (Svensson 2001, 89). Oikeudelliset toimenpiteet sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi ovat silti enimmäkseen passiivisia vakuutuksia lain rikkomista, syrjintää, vastaan. Vaikka tällaiset toimenpiteet tulisi konstruoida aktiivisina keinoina, niitä ei juurikaan käytetä aktiivisesti laillisessa kontekstissa. Esimerkiksi positiivisen syrjinnän käyttäminen tasa-arvoistamisen työkaluna on Svenssonin mukaan jäänyt vähäiseksi.

### 3.4 Hallinnollisen suunnittelun konteksti

Kielen ja kielellisten ilmaisujen taustalla ja niihin kytkettynä on myös toinen maailma: sosiaalisten valta- ja vaikutussuhteiden monimutkainen verkosto. Tämä verkosto luo kontekstin, johon kielellisiä ilmiöitä tulee suhteuttaa ja jota vasten niitä tulee tutkia. (Mälkiä 1997, 19) Ilmaukset ovat merkityksiä vain, jos otamme huomioon niiden käytön tilanteessa, jos tunnistamme niiden kuuluvan tiettyyn kulttuuriin ja ideologiaan ja jos tiedämme mihin menneisyyden diskursseihin analysoitava diskurssi on yhteydessä. (Wodak 1996, 19, Heikkisen, 1999, 38, mukaan)

Tekstin tulkinnan lähtökohtana on se, että se on aina suunnattu jollekin yleisölle, ja tämä suhde ohjaa sitä mitä sanotaan sekä sitä, miten sanotaan. Koska teksti tuotetaan tietyssä kontekstissa, se myös täytyy tulkita kontekstissaan. Yksinkertaisimmillaan konteksti tarkoittaakin sitä välitöntä tekstuaalista ympäristöä, missä jokin asia sanotaan tai lause kirjoitetaan. (Vuori 2002, 93) Tilannekonteksti kertoo, missä tekstit luetaan ja missä niitä käytetään sekä missä ne ovat syntyneet. Analysoitaessa virkatyönä kirjoitettuja tekstejä on huomioitava se hallinnollinen konteksti, jossa ne on kirjoitettu. Tekstit ovat tilanteita ja merkityksiä luovia rakenteita, eivät vain kielellisten rakenneilmaisujen joukkoja. (Heikkinen, Hiidenmaa & Tiililä 2001, 39)

Tasa-arvosuunnitelmat kuuluvat omaan tekstilajiinsa jota voi kutsua virkakieleksi<sup>13</sup>. Viranomaistekstit eivät elä tyhjiössä omaa viranomaiselämäänsä: hallinnon kieli ei ole vain organisaatioiden ja poliittisten luottamuselinten käyttämää kieltä. Viranomaistekstit ovat mukana samoissa kielen ja kulttuurin muutoksissa kuin muutkin tekstit, joten ne heijastelevat myös muualta tuttuja merkityksiä ja kehitystä yhteiskunnassa. Kieli on aikakautensa ja aatemaailmansa tulkki ja ylläpitäjä. (ks. Heikkinen, Hiidenmaa & Tiililä 2000, 24, 35). Virkakieli ja viranomaistekstit kuitenkin poikkeavat vaikkapa sanomalehtikirjoituksista. Niiden tehtävä ei ole viihdyttää lukijaansa, vaan ne ovat usein päätöksiä, raportteja, suunnitelmia tai ohjelmia: työnteon välineitä tai työtä itsessään. Virkatyö ja tekstit ovat lujasti kytköksissä toisiinsa, ja siksi virkatyötä kannattaakin tarkastella teksteinä ja tekstienvälisinä suhteina. Institutionaalisen tekstin ominaispiirre on

---

<sup>13</sup> Myös hallinnon kieli tai byrokratian kieli.

myös se, että merkittävä osa tekstistä on kasattu toisista institutionaalisista teksteistä. (Ibid., 111)

Virastossa toimitaan myös suunnittelun kontekstissa. Suunnitteleminen tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että kun asiat hoidetaan suunnitellusti, myös tulevaisuus on hallinnassa ja kaikkeen mahdolliseen on varauduttu. (Heikkinen, Hiidenmaa & Tiililä 2000, 170) Suunnittelu on hallinnon toimintaa, joka pyrkii määrittelemään tavoitetilat joihin toiminnassa pyritään sekä selvittämään keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Suunnitteluksi nimitetyn toiminnan manifestina tavoitteena on lisätä hallinnon rationaalisuutta, ymmärrettynä byrokratian ideaalimallin mukaisena, tavoitteet ja keinot toisistaan erottavana, tavoiterationalisuutena. Suunnittelu ymmärretään johtamisen apuvälineeksi, joka parantaa hallinnon ohjattavuutta ja hallinnollisen toiminnan ekonomiaa suhteessa joillain tasolla itsestään selviin tai annettuihin päämääriin. (Summa 1989, 5)

Vesa Heikkisen, Pirjo Hiidenmaan ja Ulla Tiililän (2001, 171) mukaan jonkin tekstin tekemisen nimeäminen *suunnitteluksi* kertoo ehkä siitä, että virkatyössä pohditaan pikemmin tietyn puheenaiheen tekstuaalistamista ja siihen liittyvää koko tekstimaailmaa, kuin sitä, että todella tehtäisiin jotain kouriintuntuvia muutoksia esimerkiksi työkäytäntöihin. Näin ollen uhkana tasa-arvosuunnittelulle on se, että suunnitelman kirjoittaminen luo vääristyneen käsityksen siitä, että asia on otettu haltuun; ongelmat on selvitetty tai selvitetään tasa-arvosuunnitelman avulla ilman, että tehdään mitään konkreettista. Näin vaarana on se, että suunnitelma jää suunnitelmaksi eikä jalostu toimenpiteiksi.

Suunnitteluproosalla on eräitä erityispiirteitä, jotka erottavat sen esimerkiksi taiteellisesta, tieteellisestä ja journalistisesta tekstituotannosta. Tällaisia ovat ensinnäkin passiivimuodon vallitsevuus tekemisen tai tapahtumisen ilmaisemisessa, mikä erottaa sen sekä taiteellisesta että journalistisesta ilmaisusta. Tieteellisestä ilmaisusta hallinnollisen suunnittelutekstin erottaa Hilikka Summan (1989, 179) mukaan erityisesti lähes täydellinen itsereflektion puute. Suunnitteluteksti ei sijoita itseään eikä reflektoi omia perusteitaan, vaan se on ilmeeltään ”itsestään selvää” tosiasioiden toteamista. Virkateksti tekstityylinä asettaa tiettyjä konventioita kirjoittamisen tavalle ja määrittää sitä, millainen teksti koetaan uskottavaksi hallinnollisessa kontekstissaan.

Ainakin oma mielikuvani viranomaistekstistä on jäykähkö, pitkiä lauserakenteita ja kapulakieltä sisältävä rakennelma, josta persoonallisuus ja sujuvuuden vaatimus on kaukana. Tosin virkakieltä yleensä myös puhutaan niille jotka sitä osaavat. Tasa-arvosuunnitelmat ovat syntyneet virastoissa ja tätä kieltä niissä myös oletettavasti puhutaan. Virkakielelle on ominaista neutraalius ja objektiivisuus. Viranomaistekstejä yleisemminkin luonnehtii persoonattomuus, jossa etäännytetään tekstin ideationaalisesta sisällöstä tekstin tuottaja ja vastaanottaja. Tämä tarkoittaa erityisesti yksilöllisen minän katoamista ja yleisemmin yksilöihin ankkuroimattoman ”institutionaalisen persoonan” eli yksiäänisen instituution jatkuvana uudelleen tuottamisena. (Heikkinen, Hiidenmaa & Tiililä 2000, 203) Viranomaistekstissä esimerkiksi asiakohdan aloittaminen ilmauksella ”minun mielestäni” ei sopisi: tällainen kielellinen valinta ei ole tässä sosiaalisessa kontekstissa, kielenkäyttötilanteessa tai virkakielen tekstilajissa luonnollista eikä hyväksyttävääkään. (Ibid., 203, 81) Siksi usein viranomaisteksteissä jotakin mieltä on ”tämä kunta / kaupunki”.

Tasa-arvosuunnitelmien kontekstia pohdittaessa on hyvä muistaa se, että ne ovat lain vaatimia papereita. Oman leimansa suunnitelmiin lyö myös se, että laissa on määritelty tietyntylaisia vaatimuksia niiden sisällölle. En kuitenkaan näe tätä ongelmallisena, vaikka sisällölliset vaatimukset tekevätkin suunnitelmista rakenteeltaan melko samanlaisia: teksteissä tehdään kuitenkin erilaisia valintoja siitä, miten kustakin asiasta kirjoitetaan.

Virkamiesteksti harvoin, jos koskaan, argumentoi vahvasti tai on sisällöltään radikaalia, vaan se kulkee totuttujen käytäntöjen mukaan. Radikaali, muutokseen tähtäävä argumentointi turvautuu useimmin käsitejärjestelmiä rikkovaan argumentointiin, kun taas tilanteissa, joissa status quo pyritään säilyttämään, assosiativinen argumentointi on tavallista (Summa 1989, 179). Voiko tästä kuitenkaan päätellä, että kirjoittajan tavoite on tilanteen säilyttäminen muuttumattomana? Tasa-arvosuunnitelmien argumentointia analysoitaessa täytyykin pitää mielessä tietynlaiseen kirjoittamiseen sosiaalistuminen ja tekstityylin argumentoinnille asettamat rajat. Neutraalin asiallisuuden vaikutelma ja asioiden pakottavuutta vakuuttava vaikutus syntyykin virkamiesteksteissä Summan mukaan totutuista ilmaisullisista piirteistä (Ibid., 179–180).

Suunnittelun analysoiminen argumentaatioprosessina ja suunnitelmatekstien tarkastelu niihin sisältyvien retoristen elementtien näkökulmasta on Summan mukaan helposti



tulkittavissa jonkinlaiseksi ”laadun arvioinniksi”: argumenttien tarkastelu johtaa väistämättä kysymykseen hyvistä ja huonoista argumenteista (Summa 1989, 11). Omassa työssäni tärkeää on tutkia tasa-arvosuunnitelmien argumentaatiota, sillä se, miten tasa-arvolla argumentoidaan, kertoo myös siitä, miten tasa-arvo käsitetään. Argumenttien laadun arviointia ei tarvitse mielestäni kuitenkaan vältellä, sillä tasa-arvosuunnitelmien tarkastelu tasa-arvopolitiikan välineinä vaatii myös tämän kaltaista arviointia. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole arvostella niinkään yksittäisiä argumentteja, vaan suunnitelmissa ilmenevää argumentoinnin tapaa.

Suunnittelu on hallinnon keino tehdä päämäärä tunnetuksi ja ottaa ehkä abstrakti, vaikeastikin mitattavissa oleva asia haltuun: suunnittelun julkisivujen ja arkitodellisuuden välinen ristiriita on kuitenkin jäänyt suunnittelukeskustelun kysymyksenasettelun ulkopuolelle (Summa 1989, 60). Miten tasa-arvopolitiikka jalkautuu käytäntöön tasa-arvosuunnitelmien avulla? Onko niin, että hallinnollinen suunnittelu itsessään käsitetään toiminnaksi, joka riittää tasa-arvotyössä? Tämän vuoksi omassa työssäni on tärkeää arvioida sitä, toteutuuko sukupuolten välinen tasa-arvo suunnitelmilla, tehdäänkö sillä tasa-arvopolitiikka käytännössä olevaksi asiaksi, vai jääkö tasa-arvosuunnittelu suunnitteluksi, paperiksi henkilöstötoimiston arkistoihin.

## 4. AINEISTO JA MENETELMÄT

Lainsäädäntö on ratkaissut tasa-arvon edistämisen suunnitelmallisuuden kautta. Sukupuolten välistä tasa-arvoa pyritään edistämään hallinnollisilla suunnitelmilla, mutta millaista tasa-arvoa pyritään edistämään ja millä tavoin? Toteutuuko lain tarkoitus suunnitelmilla? Kuntien tasa-arvosuunnitelmissa luodaan merkityksiä tasa-arvolle ja siten edelleen rakennetaan sekä tasa-arvon käsitettä että toteutuvaa tasa-arvoa. On siis tärkeää arvioida, millaiseksi tasa-arvopuheeksi kuntien tasa-arvosuunnitelmien käsitys tasa-arvosta jäsentyy. Tärkeää ei ole se, muotoillaanko tasa-arvo ”oikein”, vaan se, miten se muotoillaan.

### 4.1 Aineisto

Aineistonani ovat kuntien tasa-arvosuunnitelmat. Tasa-arvosuunnittelun tarkoituksena on tehdä tasa-arvopolitiikkaa käytännössä, edistää tasa-arvoa työyhteisössä, joten on tärkeää tutkia sitä, millaista on se ”todellisuuden” tasa-arvo, johon nämä paperit pyrkivät. Summan (1989, 60) mukaan hallinnollisen suunnittelun julkisivujen ja arkitodellisuuden välinen ristiriita on jäänyt suunnittelukeskustelun kysymyksenasettelun ulkopuolelle. Huomio on tärkeä koskien myös tasa-arvosuunnittelua, sillä arkitodellisuus on se asia, johon tasa-arvon suunnitelmallisuudella pyritään vaikuttamaan.

Tasa-arvosuunnitelmat ovat siis tasa-arvopolitiikan työvälineitä. Niiden käyttäminen aineistona on perusteltua senkin vuoksi, että niistä voi lukea esiin tekijöitä, joiden uskotaan vaikuttavan sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumiseen. Katsomalla tarkemmin sitä, miten tasa-arvosta ja sen edistämisestä puhutaan tasa-arvosuunnitelmissa, nähdään myös, mitä on se tasa-arvo josta teksteissä puhutaan. Tutkimalla sitä, millaisia merkityksiä tasa-arvolle suunnitelmissa annetaan ja millä tavoin tasa-arvon avulla argumentoidaan, voi tehdä päätelmiä tasa-arvon tilasta myös yhteiskunnan tasolla.

Kunnista on tullut aina vain tärkeämpi tasa-arvopolitiikan toteuttamisen areena: niillä on melkoisen vapaat kädet siinä suhteessa, millä keinoin kansallisen lainsäädännön asettamiin lopputuloksiin päästään ja miten sitä sovelletaan. Kuntien vastuu tehtävistä, jotka aiemmin olivat valtiolla tai joita pidettiin yksityisasioina, on kasvanut. Tämän seurauksena niillä

tavoilla, joilla kunnat hoitavat velvollisuutensa, voidaan melkoisesti vaikuttaa sekä naisten ja miesten mahdollisuuksiin luoda tasa-arvoisempi arkipäivä samoin kuin niihin ongelmiin, joita he tämän suhteen kohtaavat. (Johansson 1997; Nagel 1984, Pincusin ja van der Rosin, 2001, 221 mukaan) Tasa-arvotyötä tehdään toki muuallakin kuten järjestöissä ja yksityisissä yrityksissä, sillä Tasa-arvolaki velvoittaa kaikki yli 30 henkilöä työllistävät työpaikat tasa-arvosuunnitteluun, mutta kunta julkistyönantajana toimeenpanee valtiollista tasa-arvopolitiikkaa ja siten sen voi käsittää myös esimerkkinä muille toimijoille – tämän vuoksi olen rajannut tarkastelun kohteeksi ainoastaan kuntien tasa-arvosuunnitelmat.

Aineistoni käsittää 41 kunnan tai kaupungin tasa-arvosuunnitelmat, joista yhdessä on liitteenä myös kaupungin virastojen ja liikelaitosten (yhteensä 31) suunnitelmat<sup>14</sup>. Osa aineistostani on peräisin Kuntaliiton internetsivustolta<sup>15</sup>, osan suunnitelmista löysin kuntien kotisivuilta internet -haun avulla. Osan suunnitelmista sain pyytämällä niitä kunnista, joissa internetiin vietyjen kunnan- tai kaupunginvaltuustojen tai -hallitusten esityslistojen tai pöytäkirjojen perusteella sellainen näytti olevan. Käsittelen vuonna 2006 voimassa olleita suunnitelmia. Niiden suunnitelmien kohdalla, joissa päiväys oli joku muu kuin 2006, varmistin kunnasta, että internetistä löytyvä suunnitelma on vielä ajankohtainen.

Laki velvoittaa tasa-arvosuunnitelman kirjoittamiseen, mutta se voidaan liittää myös osaksi henkilöstösuunnitelmaa, koulutussuunnitelmaa tai työsuojelun toimintaohjelmaa, jolloin erillistä paperia ei tarvitse tehdä. Tasa-arvovaltuutetun toimiston tekemä selvitys tasa-arvosuunnitteluelvoitteen toteutumisesta julkisella sektorilla vuoden 2005 alussa kertoo, että kuntasektorilla<sup>16</sup> erillinen tasa-arvosuunnitelma oli tehty 12 %:ssa kuntia. Muiden suunnitelmien yhteydessä tasa-arvoa on suunnitellut 19 % kunnista. Selvityksen kunnista 17 % ilmoitti, ettei voimassa olevaa tasa-arvosuunnitelmaa ole, mutta sitä ollaan tekemässä. 52 % puolestaan ilmoitti, ettei voimassa olevaa suunnitelmaa ole eikä sitä olla tekemässäkään. (Melkas & Lehto 2005, 15) Tasa-arvolain asettamat sisältövaatimukset ovat samat riippumatta siitä, liitetäänkö tasa-arvosuunnitelma osaksi muuta suunnitelmaa tai ohjelmaa vai tehdäänkö siitä oma kokonaisuutensa. Rajasin aineistoni kuitenkin

---

<sup>14</sup> Otan myös nämä tekstit mukaan analyysiini, sillä ne ovat osa koko kaupungin tasa-arvosuunnittelua. Ne ovat kuitenkin rakenteeltaan huomattavasti suppeampia kuin kuntatasoiset suunnitelmat, joten rakenteen analyysissa jätän ne huomiotta.

<sup>15</sup> [http://www.kunnat.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=1;29;348;14533;14678](http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;348;14533;14678), viimeksi 15.3.2008.

<sup>16</sup> Otos 205 kuntaa.

erillisiin tasa-arvosuunnitelmiin vertailukelpoisuuden parantamiseksi: näin aineistoni suunnitelmat keskittyvät tasa-arvoon.

Vuoden 2006 alussa Suomessa oli 431 kuntaa, eli aineistoni kattaa 9,5 % kaikista Suomen kunnista. Aineistoni on alueellisesti varsin kattava, vaikkakin tasa-arvosuunnitelman tehneet kunnat sijoittuvat usein klustereihin; seutuyhteistyö näyttää toimivan tälläkin saralla. En halua alleviivata liikaa sitä, mistä kukin suunnitelma on peräisin, joten viitatessani suunnitelmiin käytän apunani kaupunkien tai kuntien numerointia. Aineistoni tasa-arvosuunnitelmat ovat kuitenkin julkisia ja jokaisen luettavissa, joten mikään salaisuus niiden alkuperä ei ole. Siksi liitteessä mainitaan minkä kunnan minkin suunnitelma on.

## 4.2 Metodi

Metodia kuvaillaan usein tutkimuksen teon työkaluksi. Tässä tutkimuksessa käytän yksittäisen työkalun sijasta työkalupakin useampaa apuvälinettä. Erilaisia metodeja yhdistämällä uskon saavani kuntien tasa-arvosuunnitelmia paremmin auki. Tämän vuoksi apunani on niin tekstianalyysiin, retoriikka-analyysiin kuin käsiteanalyysiin suunnattuja menetelmiä: nämä kaikki auttavat aukilukemaan tekstejä. Useamman kuin yhden ”metodipaketin” käyttämisen koen perustelluksi siksi, etten halua tutkia vain tasa-arvosuunnitelmien argumentaatiota vaan saada esiin myös sitä, millaisia konnotaatioita tasa-arvon käsite itsessään saa. Eri analyysitavat eivät poikkea toisistaan niin paljon, että työn yhtenäisyys siitä kärsisi: esimerkiksi teksti- ja käsiteanalyysissä keinot ovat osittain samoja. Heikkisen (1999, 39) mukaan tekstejä voikin lähestyä monella tavalla ja vaikka lähestymistapoja voi erotella lukemattomia, käytännössä ne risteytyvät keskenään. Tuo risteys on aina konkreettinen kielenkäyttö, merkitysmateria – teksti.

### ***4.2.1 Tekstianalyysi ja systeemis-funktionaalinen kielioppi***

Tekstintutkimuksen avainkäsite on teksti, jolla pyritään välittämään merkityksiä ja saamaan asioita tehdyksi kielenkäytössä (Heikkinen 2002, 20). M. A. K. Hallidayn kehittämässä systeemis-funktionaalisisessa kieliopissa funktionaalisuus tarkoittaa erityisesti sitä, että tutkitaan kieltä käytössä. Tässä kieliopissa otetaan huomioon se, että ihmiset

puhuvat toisilleen. Kieli ei siis koostu lauseista, vaan se koostuu tekstistä tai diskurssista, merkitysten vaihdosta interpersoonaisessa kontekstissa. (ks. Heikkinen 1999, 26–28) Yksi koulukunnan lähtökohdista on kielen monifunktioisuus. Kieli ei vain kuvaa maailmaa ja kokemusta, vaan se myös rakentaa tekstejä ja on ihmisten välistä vuorovaikutusta. (Ibid., 40)

Kieli palvelee ensinnäkin ”sisällön” ilmaisemista, eli se tekee mahdolliseksi maailman nimeämisen ja kuvaamisen: tämä on kielen ideationaalinen metafunktio.<sup>17</sup> Toiseksi kieli palvelee sosiaalisten suhteiden, roolien ja identiteettien vakiinnuttamista ja ylläpitämistä (interpersoonainen metafunktio). Kielen tekstuaalinen metafunktio taas tarkoittaa sitä, että kieli toimii tekstinä ja rakentaa tekstejä. (Heikkinen 1999, 42) Kieli toimii teksteissä ideationaalisesti kuvatessaan kokemusta ja maailmaa, interpersoonaisesti ollessaan osallisena diskurssin osanottajien vuorovaikutuksessa ja tekstuaalisesti yhdistäessään tekstin osat koherentiksi kokonaisuudeksi ja liittäessään tekstit tilannekontekstiin (Fairclough 1997, 29–30, Heikkisen, 1999, 42, mukaan). Ideationaalisten merkitysten analyysissa tutkitaan esimerkiksi millaisia prosesseja, kuten toimintaa, ja osallistujia, kuten tekijöitä ja hyötyjiä, tekstissä kuvataan. Interpersoonaiset merkitykset kertovat, millaisia rooleja kirjoittajille ja lukijoille tuotetaan ja miten asioita arvotetaan. Teksti on merkityskokonaisuus, jolloin näitä kaikkia merkityksiä tuotetaan tekstin jokaisessa valinnassa. (Heikkinen 2002, 21)

Kielen analyysi voidaan näin yhdistää yhteiskunnallisen analyysin perusasioihin, kysymyksiin tiedosta, uskomuksista ja ideologiasta sekä kysymyksiin sosiaalisista suhteista ja vallasta sekä identiteetistä. (Fairclough 1997, 29–30, Heikkisen, 1999, 42, mukaan). Näin kielen analyysi voidaan yhdistää myös tasa-arvopolitiikan instrumenttien, tasa-arvosuunnitelmien arviointiin.

---

<sup>17</sup> Hallidayn (1985b, 23) mukaan jokainen lause tekstissä on monifunktioiden. Merkityksellä on neljä puolta: eksperimentaalinen, looginen, interpersoonainen ja tekstuaalinen. Nämä kietoutuvat toisiinsa, ja lausetta tulee tarkastella samanaikaisesti eri näkökulmista. Jokainen perspektiivi vaikuttaa kokonaistulkintaan. Eksperimentaalinen ja looginen komponentti voidaan kuitenkin yhdistää ideationaaliseksi metafunktioksi: edellinen on suoremmin tekemisissä kokemuksen representoinnin ja kulttuurin kanssa, jälkimmäinen taas ilmaisee abstrakteja ja loogisia suhteita, jotka ovat johdettavissa vain epäsuorasti kokemuksista. Eksperimentaalinen elementti pitää sisällään ”asiat”, joista voidaan puhua, ja looginen elementti toisistaan riippuvat suhteet, joita kieli sallii konstruoida näiden ”asioiden” välille: loogisessa komponentissa on siis kyse mm. rinnastamisista ja alistamisista, jotka ovat merkittäviä myös tekstin koheesion ja koherenssin, tekstuaalisen metafunktion kannalta. (Heikkinen 1999, 40–41)

Hallinnolliselle tekstille ominaisia kielellisiä käytäntöjä koskevissa tarkasteluissa kieli käsitetään yleensä eräänlaiseksi tekniseksi ongelmaksi, jolloin tavoitteeksi asetetaan esimerkiksi hallinnollisen kielen laadun ja ymmärrettävyyden parantaminen. Hallinnon tutkimuksessa kieli tulisi kuitenkin käsitteellistää myös muulla tavoin kuin välineenä. (ks. Summa 1989, 62–63) Tasa-arvosuunnitelma ei ole vain virkakoneiston ulos sylkemä paperi, vaan sen on kirjoittanut joku, joka tekee valintoja kirjoittaessaan tekstiä. Ne kuvaavat tasa-arvotilannetta kunnassa, ovat osa tasa-arvodiskurssia, tapaa puhua tasa-arvosta tietyssä kontekstissa ja noudattavat tiettyä kirjoittamisen tapaa. Puhuessaan tasa-arvosta nämä tekstit jäsenyivät osaksi tasa-arvopuhetta ja muokkaavat tai vahvistavat näin edelleen niitä käsityksiä, jotka tasa-arvosta vallitsevat.

Diskurssi on tiettyihin tilanteisiin liittyvä erityinen kielenkäyttö-, puhe- tai ilmaisutapa. Diskurssit ovat sosiaalisesti jaettua todellisuutta ja ne opitaan ja osataan usein niin hyvin, että niitä ei arjessa enää tunnisteta opituiksi ja osatuiksi vaan yksinkertaisesti totuudeksi tai normaaliksi asioiden tilaksi. Diskurssi vain osittain tiedostettuna ja eksplikoituna rakenteena asettaa omat rajansa sille, mitä voidaan ilmaista ja miten ilmaistu välittyy edelleen. Niiden rajat ovat muuttuvia ja niiden tunnistaminen tulkinnanvarainen asia. (Vuori 2002, 81; Summa 1989, 70) Tasa-arvosuunnitelmatkin jäsenyivät osaksi ”suurempaa” diskurssia, ”Isoa D:tä” kuten Jaana Vuori (2002, 81) asian ilmaisee (tasa-arvon diskursseista ks. esim. Raevaara 2005).

Merkitykset ovat vastavuoroisia ja enemmän ja vähemmän vakiintuneita. Ne eivät ole niinkään yksittäisten ihmisten intentioiden kuin yksilöiden välisen ymmärrettävyyden tulosta. Tällöin tekstit on otettava huomioon omassa kontekstissaan, huomioitava ne diskurssit, jotka siihen liittyvät. Tarkoitukseni ei kuitenkaan ole tehdä puhdasta diskurssianalyysia. Toki ideani lähtee siitä, etteivät tasa-arvosuunnitelmat ole erillisiä, muusta maailmasta irrallisia tekstejä, vaan osa suurempaa kokonaisuutta (esimerkiksi tasa-arvopolitiikkaa ja sen diskursseja) ja siten ne myös pystyvät kertomaan analyysin avulla myös tästä suuremmasta kokonaisuudesta. Vesa Heikkinen (1999, 67) korostaa väitöskirjatutkimuksessaan diskurssin kielellistä ainesta eli tekstiä. Hän ajattelee, että teksti on tutkimuksen keskiössä, mutta ilman diskursiivisten ja sosiaalisten käytäntöjen huomioon ottamista erilaisten tekstien merkitysten selittäminen on mahdotonta. Sekä teksti itsessään että sen tuotanto ja kulutus tapahtuu diskurssikäytäntöjen sisällä, jotka puolestaan ovat osa sosiokulttuurista käytäntöä. Tätä ei siis voi tekstianalyysissä unohtaa.

#### **4.2.2 Retoriikka-analyysi**

Ilmiötä kuvattaessa tehdään valintoja siitä, miten kohdetta kuvataan. Tässä prosessissa määritetään myös itse ilmiötä, sitä, millaisia piirteitä siinä nähdään ja miten niitä voidaan kuvata. Sanominen sinänsä muokkaa havaitsemisen kohdetta, eikä siten ole olemassa neutraalia tapaa tuoda ilmiötä sosiaaliselle näyttämölle. (Summa 1989, 74)

Myös tasa-arvosuunnitelmissa on perusteltava, miksi ne ovat olemassa ja miksi juuri niissä ilmenevät lähestymistavat ja keinot ovat parempia kuin muut. Kirjoittajan tehtävä on saada yleisönsä luottamaan kirjoitettuun ja toimimaan toivotulla tavalla: yleisö on vakuutettava argumenttien pätevyydestä ja saatava se sitoutumaan niihin – muutenhan suunnitelmat jäisivät vain ilmaan leijumaan. Retoriikkaperinteessä on tekstin tulkinnan lähtökohtana se, että teksti (oli kyse sitten kirjoitetusta tai suullisesta ilmaisusta) on aina suunnattu jollekin yleisölle, ja suhde yleisöön ohjaa sitä mitä sanotaan (Vuori 2002, 99). Retoriikka-analyysissa keskeisiä käsitteitä ovat eetos, paatos ja logos: puhuja, yleisö ja argumentin asiasisältö. Tässäkin tutkimuksessa tärkeä aspekti on se, kuka puhuu kenelle, missä ympäristössä ja millaisin perustein. Tutkittavat tekstit pyrkivät vaikuttamaan työyhteisön tasa-arvoon; miten tätä argumentoidaan? Retoriikkaan perustuva analyysi pyrkii myös pääsemään tarkastellun kielellisen tuotteen seurauksiin ”puhujan” ja ”kuulijan” välisen suhteen näkökulmasta, ts. niihin merkitysvaikutuksiin, joita tietynlainen tekstuaalinen tuote synnyttää (Summa 1989, 99).

Moderni retoriikka on korostanut retoriikan ja retorisen argumentoinnin yhteyttä toimintaan ja maailman muuttamiseen. Lloyd Bitzer (1968, 1, Summan, 1989, 95, mukaan) on määritellyt retorisen tilanteen sellaiseksi, jossa ihmisten välinen keskustelu voi synnyttää tilannetta olennaisesti muuttavaa toimintaa. Retorisessa tilanteessa on olemassa odotuksia ja mahdollisuuksia sellaiseen eri osapuolten väliseen rationaaliin kommunikointiin, joka johtaa tilanteen uudelleenmäärittelyyn ja sitä muuttavaan toimintaan. Retorisuus on tällöin yleensäkin toimintaa luovan tai jonkin toiminta-alttiuden synnyttämiseen tähtäävän tekstin ominaisuus. Myös Chaïm Perelman korostaa retoriikan ja toiminnan välistä yhteyttä: retorisen argumentoinnin näkökulmasta ero ”vain järkeen”

vetoavan vakuuttamisen ja toimintaa tuottavan vaikuttamisen välillä on vain näennäinen. (Perelman 1971, 26–31, Summan, 1989, 95, mukaan)

Hallinnon, erityisesti keskushallinnon toiminta on suurelta osin luonteeltaan argumentointia juuri siinä merkityksessä, mitä sillä uudessa retoriikassa tarkoitetaan. Hallinnon ohjausjärjestelmien, kuten suunnittelun, toiminta muodostuu käytännön tasolla tekstuaalisesta argumentoinnista. Keskushallinnon suunnittelu on luonteeltaan retorinen prosessi, jossa esitetään argumentteja ja vasta-argumentteja, vaikka suunnittelutekstien argumentatiivisuus onkin yleensä hyvin peitettyä ja matalaprofiilisuudessaan korostetusti referentiaalisuudessa pitäytyvää. (Summa 1989, 95)

Eetos, paatos ja logos ovat argumentoinnin osatekijöitä. Argumentointi tapahtuu aina jossain kontekstissa ja sisältää aina jonkin puhujan ja jonkin yleisön välisen suhteen, jolloin argumentin toimivuus vaatii perusteet paitsi uskomiselle sen sisältämään ”asiaan”, myös uskomiselle sen esittäjään siinä nimenomaisessa kontekstissa, jossa se esitetään. (Summa 1989, 96)

Eetos voidaan Summan (1989, 96) mukaan ymmärtää niiksi normatiivisiksi lähtökohdiksi ja intentioiksi, joita esittäjä puheeseensa tai tekstiinsä sisällyttää: eetos on se, millaisena esittäjä näyttää itsensä yleisölleen. Eetos kertoo puhujan ”oikeudesta” esiintyä kyseessä olevassa asiassa ja vakuuttaa hänen ”hyvistä aikeistaan” sen suhteen sekä siitä, miksi on järkevää ja perusteltua ottaa hänen argumenttinsa huomioon. Hallinnollisen tekstin, esimerkiksi suunnitelman, täytyy vakuuttaa tarkoituseristään ja puheoikeudestaan: omien suunnitelmien perusteleminen joillain yleisesti hyväksytyillä kehittämistavoitteilla on esimerkki niiden eetos-komponentista. Kyse on siis niistä tavoista, joilla puhuja tai kirjoittaja tekee itsestään uskottavan.

Paatos merkitsee puolestaan niitä menettelyjä, joita argumentointiin sisällytetään kommunikation esteiden vähentämiseksi, yleensä yleisön kanssa yhteisen lähtökohdan etsimisestä (Summa 1989, 97). Paatos voidaan ymmärtää niinä keinoina, joilla tekstissä ilmaistaan ja luodaan tunteita, mutta paatokseen kuuluvat myös puhujan ja yleisön välistä suhdetta luovat keinot, esimerkiksi tapa, jolla yleisöä puhutellaan (Vuori 2004, 102). Logos-komponentti tarkoittaa järkeen vetoamista argumenttien avulla.



Perelmanin kolmeen osaan jäsenyvässä argumentaatioteoriassa erottuvat argumentoinnin viitekehys, argumentoinnin lähtökohdat ja varsinaisen argumentaation kulku. Viitekehys tarkoittaa niitä ehtoja ja tavoitteita, jotka määrittävät jonkin prosessin argumentatiiviseksi erotuksena muunlaisista ihmisten välisen vaikuttamisen prosesseista. Argumentaatiolle on ominaista, että sen lähtökohdat ja kulku määrittyvät kohteena olevan yleisön kautta. Lähtökohdat puolestaan ovat argumentoijan ja argumentoinnin yleisön välisiä, argumentaatiota edeltäviä ja siitä riippumattomia yksimielisyyden alueita sekä sitä, miten näitä yksimielisyyden alueita sovelletaan argumentoinnissa. Puhujan ja yleisön välillä vallitsee aina jonkinlaisia implisiittisiä esisopimuksia siitä, mitä voidaan pitää totena ja millaisin periaattein uskottavia väitteitä voidaan esittää. Nämä esisopimukset ovat eräs (tietoinen tai tiedostamaton) peruste sille, mihin argumentoinnissa vedotaan sekä sille, millaisella esitystavalla ja tyylillä valitut perusteet esitetään. (Summa 1989, 101–102)

Summan (1989, 103–104) mukaan Perelmanin retoriikkakäsityksessä jonkinlainen yhteinen viitekehys puhujan ja yleisön välillä on argumentoinnin edellytys. Yleisö on Perelmanille niiden ihmisten muodostama kokonaisuus, johon puhuja pyrkii argumentoinnillaan vaikuttamaan. Yleisö on argumentoijan muodostama enemmän tai vähemmän systemaattinen konstruktio, joka sisältää argumentoinnin onnistumisen kannalta merkitykselliset esityksen kohteen tai hypoteettisen vastaanottajan ulottuvuudet. Se, millaista argumentointia yleisölle suunnataan, vaihtelee kulttuurista toiseen, riippuen siitä, mitkä ovat kyseisen kulttuurin perustavaa laatua olevat itsestänselvyydet. Yleisön ja argumentoijan välillä on siis esisopimuksia, jotka ilmenevät siinä, millaisia perusteita arvostuksia koskeville argumenteille esitetään.

Kuntien tasa-arvosuunnitelmien analyysin olen jakanut kolmeen pääteemaan, joiden pyrkimyksenä on selvittää, kuka puhuu kenelle, mistä puhutaan ja mitä on puheen takana. Vastauksia näihin kysymyksiin etsin teksti- ja retoriikka-analyysin keinoilla. Yleisöä ja puhujaa etsin teksteistä tarkastelemalla sekä käytettyjä verbejä että tasa-arvon käyttämistä subjektina ja objektina. Tähän tekstianalyysin keinoon liittyy argumentoinnin eetos, päätös ja logos-komponenttien määrittely. Tämän jälkeen analysoin sitä, millainen käsitys tasa-arvosta rakennetaan kuntien tasa-arvosuunnitelmissa – tässä apunani toimii tasa-arvoon liitettävien yhdyssanojen, sen synonyymien ja vastakäsitteiden sekä teksteissä esiin tulevien luetteloiden ja rinnastusten tarkastelu. Lopuksi erittelen niitä

argumentaatiomalleja, joita tasa-arvosuunnitelmissa käytetään sekä pohdin sitä, millaisia esioletuksia argumentit sisältävät.

## 5. HALLITTU TASA-ARVO

Tasa-arvolain uudistamistoimikunnan (2003, 68) mukaan erillisen tasa-arvosuunnitelman laatiminen ei ole itsetarkoitus, vaan tavoitteena on tasa-arvoisen näkökulman ja ajattelun juurtuminen kaikkeen työpaikan henkilöstöä ja työympäristöä koskevaan suunnitteluun, valmisteluun ja päätöksentekoon. Tasa-arvosuunnittelun toimenpiteillä voidaan toimikunnan mukaan pyrkiä vaikuttamaan esimerkiksi sukupuolten tasa-arvoa ja häirintää koskeviin asenteisiin, parantaa naisten ja miesten yhtäläisiä urakehitysmahdollisuuksia, edistää tasa-arvoa työpaikkakoulutuksessa, työolosuhteissa, palkkauksessa tai perhevapaiden tasapuolisessa käytössä. Tärkeää on sopia mitä tehdään sekä toimien tavoitteista ja keinoista sekä aikatauluista. (Ibid., 70–71) *Mutta millainen on se tasa-arvoinen näkökulma jota suunnitelmat pyrkivät juurruttamaan organisaation toimintaan?*

Kirjoittamalla tasa-arvo tekstiksi se sekä merkityksellistetään olevaksi että saadaan halutulla tavalla hallintaan, normitettua, kontrolloitua ja legitimoitua. Tasa-arvosuunnitelma kuuluu kirjoittaa, sellainen kuuluu olla: se on poliittisesti korrektia toimintaa. (Heikkinen, Hiidenmaa & Tiililä 2001, 171) Kielen ja puheen avulla luodaankin kuvaa toiminnasta. Jo suunnittelu on siis hallinnollisessa kontekstissaan toimintaa. Asioiden hallitseminen, vaikkakin se tapahtuu tekstinä, tarkoittaa, että asialle on tehty jotain. Kun tasa-arvopolitiikka kirjoitetaan suunnitelmaksi, luodaan kuva (oli se sitten totuudenmukainen tai ei) siitä, että tasa-arvon eteen toimitaan. Kun tasa-arvo on olemassa tekstinä, se otetaan tosissaan, siihen voidaan vedota ja osaltaan sen perusteella itse virkatyökin muotoutuu tietynlaiseksi. Abstraktion tekstintäminen, merkityksen esineellistäminen siis antaa mahdollisuuden erilaisiin vallankäytön muotoihin. (Ibid., 171)

Analyysissä pohdin suunnitelmien rakenteen kuvailun jälkeen sitä, kuka tasa-arvosuunnitelmissa puhuu ja kenelle. Tämän jälkeen siirryn käsittelemään sitä, mistä aineistossani puhutaan. Pilkon tekstiä pienempiin osiin kuten siinä ilmeneviin yhdyssanoihin, luetteloihin, synonyymeihin ja vastakäsitteisiin sekä erittelen tasa-arvon käyttöä subjektina ja objektina. Tarkastelen myös argumentaation kulkua, sillä pienistä osista uskon muodostuvan isompia argumentatiivisia kokonaisuuksia. Käsitekartoituksen jälkeen on paikallaan pohtia niitä tekijöitä, joita puheen takana on.

## 5.1 Tasa-arvosuunnitelmien juoni

Tasa-arvosuunnitelmat kulkevat pitkälti saman kaavan mukaan. Yhtenä syynä tälle ovat varmasti Tasa-arvolaissa asetetut sisältövaatimukset. Kuntien tasa-arvosuunnitelmat voidaan jakaa kahteen ryhmään, joista toisen suunnitelmissa toistuvat sekä sama sisältö että samat sanamuodot, ja ne ovat niin samankaltaisia, että niissä voi päätellä käytettäneen samaa lähdettä. En kuitenkaan löytänyt tasa-arvosuunnittelumallia, jota kunnissa olisi voitu käyttää suunnitelmien pohjana ja josta samankaltaisuus voisi johtua: tämän vuoksi on oletettavaa, että kunnat ovat käyttäneet Tasa-arvolain lisäksi tasa-arvosuunnitelmiansa lähteinä myös toisten kuntien tekstejä. Näissä suunnitelmissa, joiksi määrittelin noin puolet aineistostani, sisältöä on siirretty suoraan Tasa-arvolaista tasa-arvosuunnitelmaan. Lain vaatimat kohdat löytyvät tekstistä, mutta niihin on harvoin tehty muutoksia tai pohdittu asiaa pidemmälle oman kunnan kohdalla:

”Tasa-arvosuunnittelussa tulee asettaa selkeät tavoitteet ja toimenpiteet...” (Kaupunki 2)

Itse tasa-arvosuunnitelmaa ja varsinkaan sen tarkoitusta ei ole aina tarkoin määritelty. Jotkin suunnitelmista kyllä kertovat, miksi ne on kirjoitettu (Tasa-arvolain velvoite), mutta käsittelemättä jää usein se, mikä suunnitelman tarkoitus on (paitsi täyttää lain velvoite).

”Tasa-arvosuunnitelman tavoitteena on siten kirjata ne toimenpiteet joilla edistetään Tasa-arvolain mukaisia tavoitteita.” (Kaupunki 10)

Näissä poiminnoissa esitetään yleinen vaatimus tasa-arvosuunnitelman sisällölle; lain vaatimus siirretään tekstiin muuttamatta sitä oman instituution puheeksi, esimerkiksi ilmaisulla ”tasa-arvosuunnitelmassa asetetaan selkeät tavoitteet ja toimenpiteet...” Teksteissä edetään kertaamalla niille esitettyjä tavoitteita pikemmin kuin eksplikoimalla selkeästi, että tässä nyt tosiaan tehdään jotain, kuten ”tasa-arvosuunnitelmassa kirjataan ne toimenpiteet joilla edistetään Tasa-arvolain mukaisia tavoitteita”.

”Tasa-arvosuunnitelman tarkoituksena on edistää tasa-arvoa niillä työpaikoilla, joissa kaupunki on työnantajana. Tasa-arvosuunnitelma on yksi keino toteuttaa ja kiinnittää huomiota tasa-arvoon.” (Kaupunki 12)

”Kaupungin 6 tasa-arvosuunnitelma ja yhdenvertaisuussuunnitelma muodostavat toiminnallisen ja henkilöstöpoliittisen kokonaisuuden. Tällä tarkoitetaan tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden periaatteiden sisällyttämistä niin kaupungin henkilöstöpoliittisiin ohjelmiin ja suunnitelmiin, kuin toisaalta kaupungin toimintaa em. periaatteiden edistämiseksi.” (Kaupunki 6)

Kaupungin 7 tasa-arvosuunnitelmassa on tehty selväksi se, että varsinaisen suunnittelun tulee tapahtua virasto- ja liikelaitostasolla, eikä kyseessä olekaan ehkä varsinainen toimintasuunnitelma:

”Kaupungin tasa-arvosuunnitelma sisältää pääasiallisesti periaatteellisia kannanottoja tasa-arvon edistämiseksi.” (Kaupunki 7)

Intertekstuaalisuus on virkatekstille yleistä. Institutionaalisen tekstin ominaispiirre on Heikkisen, Hiidenmaan ja Tiililän (2002, 111) mukaan se, että merkittävä osa tekstistä on kasattu toisista institutionaalisista teksteistä. Tasa-arvosuunnitelmat viittaavat usein muihin instituutiossa kirjoitettuihin teksteihin kuten esimerkiksi työhyvinvointiohjelmaan tai henkilöstötilinpäätökseen, mutta jokainen niistä referoi, lainaa tai jopa omii Tasa-arvolain tekstiä. Heikkisen, Hiidenmaan ja Tiililän (2002, 77) mukaan vieraan puheen tuominen tekstiin tehdään tavalla tai toisella selväksi, se nimetään, sitä mahdollisesti referoidaan ja siteerataan tai sen läsnäolo osoitetaan koodein. Tasa-arvosuunnitelmissa tämä huomio ei aina pidä paikkaansa. Hyvin usein Tasa-arvolain sisältö on muutettu kunnan puheeksi ilman mainintaa siitä, mistä teksti tulee. Tämä on ongelmallista siinä mielessä, että tällöin Tasa-arvolain sisältövaatimukset kirjoitetaan uudelleen ilman varsinaista sisältöä, esimerkiksi kun määritellään työnantajan velvollisuuksia tasa-arvon edistämiseksi:

”Tasa-arvon edistämiseksi työelämässä työnantajan tulee, ottaen huomioon käytettävissä olevat voimavarat ja muut asiaan vaikuttavat seikat:

- 1) toimia siten, että avoinna oleviin tehtäviin hakeutuisi sekä naisia että miehiä;
- 2) edistää naisten ja miesten tasapuolista sijoittumista erilaisiin tehtäviin sekä luoda heille yhtäläiset mahdollisuudet uralla etenemiseen;
- 3) edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa työehdoissa, erityisesti palkkauksessa;
- 4) kehittää työoloja sellaisiksi, että ne soveltuvat sekä naisille että miehille;
- 5) helpottaa naisten ja miesten osalta työelämän ja perhe-elämän yhteensovittamista kiinnittämällä huomiota etenkin työjärjestelyihin; ja
- 6) toimia siten, että ennakolta ehkäistään sukupuoleen perustuva syrjintä.” (TasL 6§)

Tämä katkelma Tasa-arvolaista käännetään usein kunnan omaksi puheeksi ilman sisältömuutoksia, tuomatta kuitenkaan esiin sitä, että teksti on lainattu Tasa-arvolaista:

”Tasa-arvon edistämiseksi kaupungin 28 tavoitteena on

- toimia siten, että avoimena oleviin tehtäviin hakeutuisin sekä naisia että miehiä (TasL 6§ 2 mom.),
- huolehtia tasa-arvon toteutumisesta työehdoissa ja palkkauksessa sekä ehkäistä ja poistaa naisten ja miesten välisiä perusteettomia palkkaeroja saman tyyppisten työtehtävien osalta
- edistää naisten ja miesten tasapuolista sijoittumista erilaisiin tehtäviin sekä antaa heille yhtäläiset mahdollisuudet uralla etenemiseen,
- kehittää työoloja sellaisiksi, että ne soveltuvat sekä naisille että miehille ja helpottaa naisten ja miesten osalta työelämän ja perhe-elämän yhteensovittamista,
- huolehtia mahdollisuuksien mukaan siitä, ettei työntekijä joudu sukupuolisen häirinnän tai ahdistelun kohteeksi” (Kaupunki 28)

”Kunta työnantajana pyrkii toimimaan siten, että

- avoimiin työpaikkoihin hakeutuisi sekä naisia että miehiä
- uralla etenemiseen on kaikilla samat mahdollisuudet
- erilaisiin tehtäviin sijoittuminen on kaikille tasapuolista
- työoloja kehitetään niin, että ne soveltuvat sekä naisille että miehille
- työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen helpottuu sekä naisille että miehille
- kukaan ei joudu sukupuolisen häirinnän kohteeksi
- henkilöstösuunnittelulla edistetään organisaation henkilöstörakenteen kehittymistä tasa-arvoiseen suuntaan” (Kunta 3)

Tasa-arvosuunnitelmien sivumäärät vaihtelevat runsaasti, keskimäärin kymmenen sivun molemmin puolin, mutta esimerkiksi kaupunki 33:n liitteet paisuttavat sen 73 sivuiseksi – sivumäärältään lyhyin suunnitelma on liitteineen kahden sivun mittainen. Käsittelemieni tasa-arvosuunnitelmien sivumäärän keskiarvo on 11,4 sivua. Ne tasa-arvosuunnitelmat, jotka pääosin referoivat Tasa-arvolakia, ovat sivumäärältään huomattavasti suppeampia kuin ne, joiden teksti on tuotettu kunnan sisällä. Tasa-arvosuunnitelmissa ei ole kuvia muutamaa kansilehteä lukuun ottamatta. Suurimmassa osassa suunnitelmia on kansilehti otsikolla ”kunnan tasa-arvosuunnitelma”. Kahdeksan kunnan<sup>18</sup> suunnitelma on nimeltään tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma, kaupunki 17:n tasa-arvo-ohjelma ja kaupunki 41:n puolestaan monimuotoisuussuunnitelma. Mielenkiintoista on mielestäni se, että vain seitsemässä suunnitelmassa (17,1 %) mainitaan kirjoittajan tai kirjoittajien nimet tai työryhmä, joka on suunnitelman tuottanut. Lopuissa kirjoittaja jää arvoitukseksi. Vain yli

---

<sup>18</sup> Kunnat 5,6,8,25,28,29,37,40.

puolessa suunnitelmista (56,1 %) mainitaan päivämäärät, jolloin kaupungin- tai kunnanvaltuusto tai hallitus on sen hyväksynyt.

Sisällysluettelo löytyy 23 suunnitelmasta (56,1 %). Tekstin jakaminen muoto-osiin ja alakohtiin on yleinen käytäntö virkatyössä. Asioita on tapana järjestellä pienempiin osiin ja ottaa sitä kautta hallintaan – tai ainakin luoda illuusiota hallitsemisesta (Heikkinen, Hiidenmaa & Tiililä 2000, 174) Sisällysluettelossa määritellään ne sisällöt, joita myöhemmin käsitellään ja se luo kuvan siitä, että se tehdään loogisessa järjestyksessä. Sisällysluettelo antaakin ymmärtää, että tasa-arvo on mahdollista järjestää ja käsitellä selkeästi: abstrakti tasa-arvokin voidaan pilkkoa osiin. Sisällysluettelo myös opastaa lukijaa ja antaa mahdollisuuden lukea vain tietyt kohdat tekstistä.

Yhdessä suunnitelmista (kaupunki 33) on esipuhe. Tämä poikkeavuus muista johtunee siitä, että suunnitelma on kirjoitettu vuonna 1996, jonka jälkeen sitä on päivitetty kahteen kertaan, ja esipuheessa esitetään tälle perustelut. Johdanto tai vastaava johdatus asiaan löytyy 35 suunnitelmasta, tosin kaupunki 33 työyksiköiden tasa-arvosuunnitelmissa johdantoja ei ole. Johdannon tarkoitus on johdattaa käsiteltävään asiaan ja tasa-arvosuunnitelmissa se taustoittaa tasa-arvosuunnitelman kirjoitusta. Tekstien alkuosassa kuvataan niitä toimenpiteitä, joilla käsillä olevaan tekstiin on päädytty. Tässä keskeinen osa on toisilla teksteillä, varsinkin Tasa-arvolaililla. Lähes jokainen johdanto (ja tasa-arvosuunnitelma) alkaa Tasa-arvolain esittelyllä ja maininnalla lain velvoitteesta suunnitelman kirjoittamiselle. Kaupunki 11 tekee tässä poikkeuksen kysymällä ”Mitä on tasa-arvo?” ja vastaamalla siihen. Muutoin ensimmäisistä riveistä käy ilmi, että ollaan täyttämässä lain *velvoitetta*. Heti aluksi kerrotaan, miksi tasa-arvosuunnitelma on laadittu:

”Naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain 6 §:n mukaan työnantajalla on *velvollisuus* edistää tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Tasa-arvon edistämiseksi työnantajan *tulee...*” (Kunta 22)

”Kunnan 3 tasa-arvosuunnitelma on laadittu *Tasa-arvolain asettaman velvoitteen mukaisesti.*” (Kunta 3)

Summan (1989, 171) mukaan eräs kaikelle hallinnon argumentoinnille luonnollinen lähtökohta on ”ylemmän tasoisten” auktoritatiivisten päätösten tai tahdonilmausten ehdoton perusteluvoima. Lain velvoittavuuden esiin tuominen ei luo kuvaa omalähtöisestä tasa-arvosuunnittelusta, mutta tällaiseen ei pyritäkään: tasa-arvosuunnitelman

kirjoittaminen on perusteltua, koska laki niin sanoo, ja laki on kuntaa suurempi auktoriteetti. Vetoaminen ylemmän tason tahdonilmauksiin on paitsi argumentatiivisesti tehokas etenemistapa myös tapa hankkia esitettävälle lausumille yleisesti hyväksytyyn poliittis-hallinnolliseen hierarkiaan nojaava oikeutus (Summa 1989, 180).

”Kesäkuun 1. päivänä 2005 uudistetussa laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta *annetaan* aikaisempaa enemmän *työkaluja* työpaikan tasa-arvon ja hyvinvoinnin edistämiseksi.” (Kaupunki 10)

”Monimuotoisuussuunnitelman *tarkoitus on tarjota työyhteisöille keinoja* naisten ja miesten, eri kulttuurien edustajien, eri ikäisten ja erilaisilla ominaisuuksilla varustettujen ihmisten välisen tasa-arvon edistämiseen Kaupungissa 5.” (Kaupunki 5)

Jälkimmäiset lainaukset edustavat tasa-arvosuunnitelmien vähemmistöä, sillä ne kääntävät Tasa-arvolain velvoitteen annetuiksi mahdollisuuksiksi edistää tasa-arvoa työpaikalla. Tasa-arvosuunnitelman tarkoitus ei siis tässä tapauksessa ole lain noudattaminen, vaan lain vaatimukset käännetään positiivisesti arvotetuiksi keinoiksi tehdä tasa-arvotyötä. Kaupungin 5 johdannossa mainitaan työyhteisöt; tämä sanavalinta täsmentää suunnitelman aktiivista käyttämistä kunnan eri tasoilla.

Tasa-arvosuunnitelmien alkuvaiheessa voidaan kuvailla, miten kirjoittamiseen on päädytty (kunnanhallitus nimennyt ryhmän kirjoittamaan suunnitelman) – tai sitten ei. Yleisimmin tässä taustoituksessa viitataan vain lakitekstiin. Johdannossa määritellään myös suunnitelman yleistason tavoitteet tai ”visiot”, kuten esimerkiksi kaupungeissa 33 ja 5.

Tasa-arvolain 6 a §:n mukaan tasa-arvosuunnitelman tulee sisältää selvitys työpaikan tasa-arvotilanteesta ja sen osana erittely naisten ja miesten sijoittumisesta eri tehtäviin sekä kartoitus naisten ja miesten tehtävien luokituksesta, palkoista ja palkkaeroista. Johdantoa seuraakin osassa suunnitelmia nykytilanteen kuvaus, alkukartoitus tai arviointi. Tässä kohdassa mainitsemani suunnitelmien kahtiajako näkyy hyvin selkeästi: vain harvassa niistä kunnista, joiden tasa-arvosuunnitelma nojaa lähinnä lakitekstiin, on tehty edes jonkinlainen peruskartoitus, vaikkakin useassa on mainittu että sellainen pitäisi olla. Niissä tapauksissa, joissa tasa-arvotilanteen peruskartoitus on tehty, tämä tarkoittaa lähinnä tilastotietojen esittelyä, mutta varsin usein sitä ei ole lainkaan tai viitataan johonkin toiseen tekstiin josta tiedot löytyvät. Tilastotiedot sisältävät tyypillisimmin Tasa-arvolain vaatimat kuvaukset vakinaisen ja tilapäisen henkilöstön ikä- ja sukupuolijakaumista, vakinaisen ja



tilapäisen henkilöstön määrän sukupuolen mukaan eriteltynä, miesten ja naisten keskipalkat, koulutusrakenteen ja osuuden johtotason tehtävistä. Tilastojen tarjoamaa numeerista tietoa käsitellään tosin varsin niukasti, ja osassa suunnitelmia nämä on jätetty liitteisiin. Tilastotietoja on 20 tasa-arvosuunnitelmassa (48,8 %), jonka lisäksi kaupungissa 7 ne kuuluvat erilliseen tutkimukseen. Yli puolet aineiston tasa-arvosuunnitelmista ei siis täytä Tasa-arvolain 6 a §:n vaatimusta työpaikan tasa-arvotilanteen selvityksestä.

Nykytilan kartoituksen jälkeen tasa-arvosuunnitelmissa siirrytään ”miten tästä eteenpäin” -osioon. Tässä pyritään määrittelemään ne seikat, joihin tullaan kiinnittämään huomiota tulevaisuudessa ja samalla esitetään myös tavoitteet. Nämä on luetteloitu kohdiksi useimmissa suunnitelmissa. Näissä kohdissa suunnitelmat mainitsevat eri tavoin myös toimenpiteet (keinot) tavoitteiden saavuttamiseksi. Muutamassa suunnitelmassa määritellään tavoitteiden ja toimenpiteiden jälkeen kohta kohdalta tarkasti se, mikä taho on kustakin vastuussa. Tätä etenemistapaa noudatetaan silloinkin, kun mitään esitettyihin tavoitteisiin suoranaisesti kohdistuvia keinoja ei suunnitelmassa esitetä, tai kun toimenpide-esityksillä ei ole mitään suoranaista yhteyttä tasa-arvotavoitteisiin.

Tasa-arvosuunnitelmille on ominaista, että ne esiintyvät alisteisina Tasa-arvolaille: niissä tuodaan esiin lain asettama vaatimus täytäntöönpanosta. Tavoitelauseumat muodostuivat itsestäänselvyyksiksi juuri tämän toimeenpanevan roolinsa kautta, jolloin keinon asemassa esitettyjen lausumien legitimiisyyttä ei tarvitse kyseenalaistaa: lausumien merkitys ja siten myös niihin kohdistuva perustelutarve vähenee. Suunnitelmiin sisältyville ehdotuksille varmistetaan tällä tavoin kahta kautta itsestäänselvyyden luonne. Lisäksi auktorisoitujen päätösten ja tavoite-keino -parin mukainen eteneminen ovat omiaan vähentämään koko suunnittelutekstin itselleen vaatimaa merkitystä, mikä edelleen varmistaa esitysten luonnetta itsestäänselvyyksinä. (Summa 1989, 172–173)

Tasa-arvosuunnitelmat päättyvät useimmiten kohtaan ”seuranta”. Siinä määritellään, mikä taho seuraa tasa-arvon tai tasa-arvosuunnitelman toteutumista ja millä aikavälillä. Myös avoimeen viestintään ja tiedotukseen kiinnitetään huomiota.

Aineistoni tasa-arvosuunnitelmista suurin osa keskittyy henkilöstöpolitiikkaan. Toiminnallisen tasa-arvon aspekti oli liitetty yhdeksään suunnitelmaan (22 %). Toiminnallinen tasa-arvosuunnittelu sisältää alakohtaiset suunnitelmat siitä, miten lähinnä

palveluiden saatavuus taataan kaikille ihmisryhmille ja miten asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia omassa elinympäristössä voidaan parantaa. Toiminnalliset tasa-arvosuunnitelmat ovat selkeästi saman mallin mukaan kirjoitettuja. Lähes jokaisessa suunnitelma on jaettu kuntalaisten elinympäristö, suunnittelu ja rakentaminen -kohtaan (teknisiin palveluihin), sosiaali- ja terveystalouteen, opetukseen, kulttuuriin ja vapaa-ajanpalveluihin. Toiminnallisen tasa-arvon käsittely on suunnitelmissa varsin suppeaa.

## 5.2 Kuka puhuu ja kenelle?

### **Passiivisuus ja tasa-arvo objektina**

Silmiinpistävää tasa-arvosuunnitelmissa on se, että ne kaikki on kirjoitettu passiivissa. Tämä käy yhteen sen havainnon kanssa, että vain harvoin kerrotaan, kuka suunnitelman on kirjoittanut – näin ollen tasa-arvosuunnitelmissa kuultavaa puhujaa ei voi yksilöidysti määrittellä. Tällainen persoonattomuus, jossa etäännytetään tekstin ideationaalisesta sisällöstä tekstin tuottaja ja vastaanottaja, on kuitenkin ominaista hallinnolliselle tekstille. Kun yksilöllinen minä katoaa tekstistä, on puhujana yksilöihin ankkuroimaton ”institutionaalinen persoona” eli yksiääninen instituutio: silloin, kun passiivista poiketaan, tekijäksi asettuukin kunta. (Heikkinen, Hiidenmaa & Tiililä 2001, 203)

”Työtehtävät *laaditaan* yhtä hyvin naisille ja miehille soveltuviksi. Mahdollisuuksien mukaan *suositaan* aliedustettua sukupuolta myös johtotehtävissä.” (Kunta 8)

”*Kaupunki* kouluineen ja oppilaitoksineen *huolehtii* siitä, että naisilla ja miehillä on samat mahdollisuudet koulutukseen ja ammatilliseen kehitykseen” (Kaupunki 7)

”*Kaupunki huolehtii* siitä, ettei raskaus, synnytys tai muu sukupuoleen liittyvä syy johda syrjintään rekrytoinnissa tai uralla etenemisessä.” (Kaupunki 2)

Vaikka kaksi jälkimmäistä lainausta on kirjoitettu aktiivissa, ovat ne silti hyvin persoonattomia. Kun kaupunki huolehtii jostakin, kuka lopulta on se, joka huolehtii? Hallinnollista tekstiä on toki vaikeaa kirjoittaa aktiivimuodossa, mutta ongelmalliseksi passiivin tai instituution käyttö subjektina tulee silloin, kun vastuualueita ei ole tarkemmin määritelty. Toimenpiteet jäävät tällöin ”roikkumaan ilmaan”.

Tasa-arvosuunnitelmissa käytetään harvoin suoraa esitystapaa, mutta sitäkin useimmin kuvailevaa esitystä (kunta on valmis). Kuvailemisessa häipyvät lainattujen toisten, yleensä institutionaalisten tekstien ja nyt muodostettavan uuden institutionaalisen tekstin rajat, ja tässä merkittävä tehtävä on juuri passiivirakenteilla, joiden avulla hoidetaan paljon tekstinesittämisen prosessien ja asioiden kulun kuvauksia (Heikkinen, Hiidenmaa & Tiililä 2001, 112). Hallinnollisessa tekstissä ihmisyksilöt häivytetään tekstuaalisin keinoin taustalle, latistetaan ja etäännytetään (ks. Ibid., 114). Yksi tasa-arvosuunnitelmista tekee poikkeuksen passiivimuodosta määritellesään tasa-arvoa:

”Sukupuolten tasa-arvossa on kysymys siitä, miten arvostamme toisiamme, jaamme valtaa, toimeentuloa ja hyvinvointia keskenämme.” (Kaupunki 33)

Me-pronominin käytöllä on erityinen asema korostettaessa yhteisöllisyyttä. Kun puhuja argumentoi niin, että tulkitsija mieltää lukeutuvansa tekstin sisäiseen meihin, on argumentti näin tulkitsijan kannalta pätevä. (Aarnio 1997, 115) Tämän vuoksi olisi oletettavaa, että työyhteisön yhteisestä asiasta puhuttaessa me-pronominia käytettäisiin useammin: hallinnollisen tekstin konventiot ovat kuitenkin yhteisöllisyyden korostamista vahvempia.

Passiivimuodon vallitsevuus suunnitelmissa on osittain tradition vaikutusta ja tietynlaiseen kirjoittamisen tapaan sosiaalistumista, mutta toisaalta tekstin ilmaisutapa on osa suunnittelun argumentatiivista strategiaa: niiden vakuuttavuus perustuu argumenttien loogisen sisällön lisäksi tietynlaisen puhuja-yleisö -suhteen synnyttävään ilmaisutapaan. Neutraalin asiallisuuden vaikutelma on osa suunnitelmatekstien eetosta, tapaa, jolla puhuja argumentaatioissa ilmaisee tarkoitusperänsä ja puheoikeutensa kyseessä olevassa asiassa. (Summa 1989, 179–180)

Passiivimuotoinen teksti neutraalina ja siksi sopivana ”kunnan puheeksi” on ehkä hallintoon vakiintunut käytäntö, mutta se hämärtää itse toimijoiden kenttää. Jos passiivilla on pyrittykin kattamaan koko kunta ja siten sen henkilöstö tasa-arvon toimijoiksi, jää usein kuitenkin eksplikoimatta se, että toiminnassa tulisi olla mukana koko kunnan henkilöstö. Passiivisuus ikään kuin tekee tasa-arvon kaikkien asiaksi tekemättä sitä kuitenkaan kenenkään asiaksi: se sulkee toimijat tekstin ulkopuolelle. Jo hienoisella vastuuhenkilöiden

määrittelyllä tai edes maininnalla siitä, kuka on toimija, muodostetaan aktiivisempi ote asiaan kuin puhtaalla passiivimuodolla:

”Kaupunki 9:n viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää...” (Kaupunki 9)

”Työnantajan tulee työelämässä edistää sukupuolten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti.” (Kunta 15)

Tasa-arvolain 4 §:n mukaan ”viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, jolla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa”. Kaupunki 9:n tasa-arvosuunnitelma tekee poikkeuksen siinä, ettei se vain lainaa lakia, vaan muuttaa sisällön aktiiviin. Vaikka muutoin sisältö on täysin sama, on nyt määritelty, että kyse on juuri tämän kaupungin viranomaisista.

Lähes jokaisessa tasa-arvosuunnitelmassa toistuu Tasa-arvolain asettama työnantajan velvollisuus edistää tasa-arvoa (6 §), mutta hyvin harvoin tekijäksi asettuu edes kunta, vaan asia todetaan lainaten suoraan lakia (sitä mainitsematta). Työnantajan lisäksi usein puhutaan myös kuntatyönantajasta. Näissä tapauksissa subjektiivisuutta hämärretään edelleen, sillä puhujana ei ole edes epämääräinen, mutta osoitettavissa oleva tietty kunta, vaan työnantaja tai kuntatyönantaja osana suurempaa joukkoa. Nesessiivirakenteiden käyttö on yleistä Tasa-arvolakia lainattaessa, mutta muutoin avoimesti velvoittavat ”on tehtävä” -rakenteet ovat tasa-arvosuunnitelmateksteissä harvinaisia:

”Tasa-arvo ja samapalkkaisuuden periaate *on muistettava* myös henkilökohtaisia palkkoja määrättäessä.” (Kaupunki 33)

Prosessit, joilla kuvataan toimintaa, ovat usein lähinnä mentaalisia, kuten esimerkiksi tiheään esiintyvät passiivimuotoiset verbit *kiinnitetään huomiota, on muistettava, korostetaan, voidaan pitää*. Johonkin asiaan siis kiinnitetään huomiota – mutta tehdäänkö sille mitään? Jotakin voidaan pitää jonkinlaisena, mutta tarkoittaako se, ettei välttämättä tarvitse? Tällaisilla kielellisesti epämääräisillä lausumilla ei ole päätöksenteon kannalta informaatioarvoa, ja niiden avulla asia voidaan ilmaista kierrellen ja pukien se

epämääräiseen ja latteaan muotoon, jolloin myös varsinainen toiminta sivuutetaan (Summa 1989, 83):

”Tavoitteena voidaan pitää tasa-arvoista, kehittyvää ja yhteistyökykyistä työyhteisöä...” (Kunta 6)

”Työoloja tulee kehittää siten, että ne turvaavat kaikinpuolisen tasa-arvon toteutumisen.” (Kunta 27)

Samat asiat voitaisiin ilmaista myös selkeämmin, esimerkiksi ”henkilökohtaiset palkat määrätään tasa-arvon ja samapalkkaisuuden periaatteen mukaisesti”; ”tavoitteena on tasa-arvoinen, kehittyvä ja yhteistyökykyinen työyhteisö”.

Tasa-arvo saa suunnitelmissa yleensä objektin aseman. Tasa-arvoa *edistetään, kehitetään, esitetään* tai siihen *pyritään*. Sanaa tasa-arvo käytetään subjektina vain niissä tapauksissa, joissa pyritään jollakin tapaa perustelemaan niin suunnitelman kuin tasa-arvotyön olemassa oloa. Tällöin tasa-arvo käsitetään jotain muuta tuottavana tekijänä. Objektiasemasta voi päätellä, että tasa-arvo nähdään asiana, jolle on tehtävä jotakin, kun taas harvinainen subjektikäyttö vihjaa siihen, ettei tasa-arvolla tehdä juuri mitään. Mielenkiintoista on myös se, että kun tasa-arvo on subjektiasemassa, sitä käytetään yksinään hyvin harvoin: se linkitetään lähes aina johonkin toiseen sanaan.

”Tasa-arvoinen työilmapiiri vahvistaa laadukkaiden palvelujen tuottamista.” (Kaupunki 9)

Tasa-arvolakia käytetään subjektiasemassa yllättävän usein. Tämä alleviivaa edelleen sitä tosiasiaa, että suunnitelman kirjoittaminen on laissa määritelty velvollisuus. Lain ehdoton perusteluvoima tulee myös tässä esiin:

”Tasa-arvolaki kieltää sukupuoleen perustuvan välittömän tai välillisen syrjinnän” (Kunta 4).

### **Eetos, paatos ja logos suunnitelmateksteissä**

Tekstin tai puheen vakuuttavuus perustuu puhujan luonteeseen (eetos), kuulijan mielentilaan (paatos) sekä itse puheeseen joko osoittamisen tai näennäisen osoittamisen kautta (logos). Argumenttien teho on aina suhteessa yleisöön, sitä on mahdotonta arvioida ottamatta huomioon kuulijakuntaa, jolle argumentit esitetään, sillä argumentaation

lähtökohdat ja kulku määrittyvät kohteena olevan yleisön kautta. Yleisö on kaikki ne, joihin puhuja haluaa argumentaatiolla vaikuttaa (Perelman 1996, 157, 20).

Tasa-arvosuunnitelmien argumentaatiota määrittää vahvasti niiden hallinnollinen konteksti, joka asettaa rajoja sille, miten uskottavia väitteitä voidaan esittää, siihen, mihin argumentoinnissa vedotaan sekä sille, millaisella esitystavalla valitut perusteet esitetään (ks. Summa 1989, 101–102). Tasa-arvosuunnitelmien argumentaation taustalla on siis esisopimuksia siitä, millaisia argumentteja ja millä tavalla niitä hallinnollisessa tekstissä esitetään: Aristoteleen (2000, 117) mukaan ei riitä, että on aihe, mistä puhua, vaan puhuttava on myös esitettävä oikealla tavalla, ja tämä on avuksi, kun puheen halutaan vaikuttavan määrätynlaiselta.

Eetos kertoo puhujan oikeudesta esiintyä kyseessä olevassa asiassa ja vakuuttaa kuulijan siitä, miksi on järkevää ja perusteltua ottaa hänen argumenttinsa huomioon. (Summa 1989, 96) Eetoksen perusteella vakuuttaminen ja vakuuttuminen tapahtuu puhuttaessa niin, että puhe tekee puhujasta luotettavan. (Aristoteles 2000, 111) Tasa-arvosuunnitelmissa argumentaation eetos-osatekijä on selkeästi löydettävissä: lähes jokainen tasa-arvosuunnitelma alkaa Tasa-arvolain velvoitteen esittämisellä – mikäpä olisikaan parempi perustelu suunnitelman olemassaololle kuin lain kirjain. Tässä esiin tulee ”ylemmän tasoisten” auktoritatiivisten päätösten tai tahdonilmausten ehdoton perusteluvoima, joka on Summan (1989, 171) mukaan eräs kaikelle hallinnon argumentoinnille luonnollinen lähtökohta.

Paatoksella viitataan puolestaan yleisön intohimojen herättämiseen tähtäävät retorisiin keinoihin (Perelman 1996, 111). Paatos-komponentti siinä tarkoituksessa, että sen avulla kuulijat johdetaan tietynlaiseen tunnetilaan, jää pieneen osaan tasa-arvosuunnitelmissa, sillä virkatekstien retoriset keinot liittyvät pitkälti sen konventioiden mukaiseen, jo edellä mainittuun vähäiseen retorisuuteen. Tasa-arvosuunnitelmissa ei pyritä herättämään yleisössä intohimoja, ne päinvastoin pyritään aktiivisesti tukahduttamaan: virkatekstissä tunteille ei ole sijaa, vain tosiasioille. Näin ollen voidaankin sanoa, että virkatekstien traditioita toistamalla jätetään päätöksellisyys mahdollisimman vähäiseksi, jolloin neutraali asiallisuus ja päätöksellisyyden puute onkin osa tasa-arvosuunnitelmien päätöstä.

Argumentaation logos-komponentti tarkoittaa kuulijan järkeen vetoamista argumenttien avulla: he siis vakuuttuvat, kun osoitetaan, mikä todella tai todelta näyttävästi on uskottavaa kussakin asiassa. (Perelman 1996, 111; Aristoteles 2000, 111) Hallinnossa kirjoitettujen tekstien oletetaan yleensä olevan kieleltään epäpersoonallisia ja objektivioivia, eikä niiden oleteta soveltavan erityisiä argumentaatiostrategioita. Retorista argumentointia ei pidetä Summan mukaan suunnitelmatekstille sopivana ominaisuutena; ne yritetään päinvastoin pelkistää mahdollisimman vähän muuta kuin faktoja sisältäviksi. Mikään persoonallinen (siis kohdistettu) kielellinen kommunikaatio ei kuitenkaan ole ”pelkkää logosta”, vaan myös argumentoinnin muut aspektit, eetos ja päätös sisältyvät siihen muodossa tai toisessa. Mahdollisimman vähäinen ”retorisuus” onkin itsessään eräs osa hallinnollisten tekstien eetosta: se on tapa osoittaa niiden asiapainotteisuutta ja puolueetonta harkintaa. (Summa 1989, 111)

Tasa-arvosuunnitelmissa itse yleisö eksplikoidaan vain harvoin: usein yleisönä esiintyy kuntayhteisö tai esimiehet.

”Tämän suunnitelman tarkoituksena on tarjota *työyhteisöille* näkökulmia ja keinoja naisten ja miesten, eri kulttuurien edustajien, eri-ikäisten ja muilta ominaisuuksiltaan erilaisten ihmisten välisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseen kaupungissa 25.” (Kaupunki 25)

”Tämän raportin tulisi olla Kaupungin 33 *henkilöstön, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden* käytettävissä.” (Kaupunki 33)

Argumentointi on osoitteellista kommunikointia, johon liittyy aina jonkinasteinen tietoisuus yleisöstä – tämän yleisölähtöisyyden vuoksi argumentoivalla puheella tai kirjoituksella on alusta lähtien joitakin oletuksia siitä, mihin vakuuttavuus perustuu (Summa 1996, 67, 70). Universaaliyleisö on Summan (1996, 68) mukaan puhujan ”tiivistelmä” yleisesti hyväksyttävissä olevista argumentoinnin perusteista. Universaaliyleisö tarkoittaa siis eräänlaista kulttuuri-, aika- ja paikkasidonnaista standardia. Se on yleispätevyyteen tähtäävässä argumentoinnissa ilmenevä kulttuurin arvoperusta, tiivistelmä siitä, mihin voi tai ei voi vedota, jos haluaa perustella arvoväittämiä. Tasa-arvosuunnitelmissa määritellään sekä puhuja että yleisö harvoin. Puhujaksi asettuu institutionaalinen persoona, eikä yleisöksi voida määrittää tiettyä yksilöityä ryhmää. Eetos, päätös ja logos -komponenttien käytön perusteella arvioituna yleisöksi asettuu se instituution ryhmä, joka puhuu virkakieltä: niin kontekstiinsa (ja

yleisöön) sovitettua eetos-, päätös- ja logoksen eli argumentaation rakennuspalikoiden käyttö on.

### 5.3 Mistä tasa-arvosuunnitelmissa puhutaan?

#### **Tasa-arvon käsite suunnitelmissa**

Tasa-arvoa käsitteenä määritellään harvassa suunnitelmassa: puhujan ja yleisön välillä on siis esisopimus, itsestään selvyys siitä, että käsiteltävä asia on jo kaikille tuttu. Osassa suunnitelmia kuitenkin avataan tasa-arvon käsitettä:

”Kaupungin 6 tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmassa tasa-arvolla tarkoitetaan sukupuolista tasa-arvoa, ammatillista tasa-arvoa ja ikääntymisen huomioimista tasa-arvossa. Tasa-arvossa ei ole kysymys samanlaisuuden vaatimuksesta, vaan *tasapuolisten mahdollisuuksien luomisesta* miehille ja naisille ja työyhteisön eri-ikäisten välille.” (Kaupunki 6)

”Tasa-arvo tarkoittaa sitä, että *ihmiset ovat erilaisuudestaan huolimatta samanarvoisia*. Samanarvoisuus ei tarkoita samankaltaisuutta. Tasa-arvo koskee kumpaakin sukupuolta ja laajemminkin erilaisuuden arvostamista ja ymmärtämistä.” (Kunta 19)

”Sukupuolten tasa-arvossa on kysymys siitä, miten arvostamme toisiamme, jaamme valtaa, toimeentuloa ja hyvinvointia keskenämme.” (Kaupunki 33)

”Tasa-arvolla ymmärretään yleisesti, että naisilla ja miehillä on samat oikeudet, velvollisuudet ja mahdollisuudet elämän kaikilla alueilla. Tasa-arvo on ennen kaikkea *oikeudenmukaisuusasia*. Tasa-arvoa voidaan pitää myös laatutekijänä, sillä kun kaikille annetaan mahdollisuus kehittyä ja kaikkien voimavarat hyödynnetään, on lopputulos myös parempi.” (Kunta 34)

Usein käsitettä määritellään juuri oman instituution sisällä, osana jotain toiminta-aluetta:

”Tasa-arvo on olennainen osa hyvää hallintoa.” (Kaupunki 23)

”Tasa-arvo on yhteistoimintaa.” (Kunta 20)

”Tasa-arvo on henkilöstöpolitiikkaa.” (Kunta 40)



Osa suunnitelmista käsittelee sekä sukupuolten tasa-arvoa että yleistä yhdenvertaisuutta, joten paikoin on selvitetty myös näiden kahden välistä suhdetta:

”Tasa-arvo on osa yhdenvertaisuutta.” (Kaupunki 9)

”Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo tarkoittavat samaa asiaa.” (Kaupunki 25)

”Kaupungin 5 tasa-arvotoimikunta on laajentanut tasa-arvokäsitteen inhimilliseksi tasa-arvoksi, joka pitää sisällään naisten ja miesten, eri-ikäisten, eri etnisten ryhmien ja erilaisilla ominaisuuksilla varustettujen ihmisten välisen tasa-arvon.” (Kaupunki 5)

Myös tasa-arvoinen edustus voidaan ymmärtää tasa-arvon takeeksi:

”Naisten lukumäärää on lisättävä erityisesti keskijohdossa. Näin turvataan virka-asemaan perustuvien työryhmien ja toimikuntien tasa-arvoisuus.” (kaupunki 33)

Se tasa-arvo, josta suunnitelmissa puhutaan, liittyy vahvasti työelämään. Esimerkiksi EU-direktiivissä 2002/73/EY viitataan tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen lain edessä sekä oikeuteen saada suojelua syrjintää vastaan yleismaailmallisina oikeuksina, jotka on tunnustettu ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa sekä monissa muissa kansainvälisissä sopimuksissa: direktiivissä viitataan tasa-arvoon ihmisoikeutena ja perusvapautena<sup>19</sup>. Kuntien tasa-arvosuunnitelmissa ei käsitellä sukupuolten välistä tasa-arvoa ihmisoikeuskysymyksenä, vaan ne sitoutuvat lähinnä omaan toimintaympäristöönsä: tasa-arvon käsite ei leviä oman instituution ympärille. Tällöin myös sen sisältö jää suppeaksi.

Joissakin tapauksissa tasa-arvon käsitettä on laajennettu sukupuolten ylitse:

”Tasa-arvon käsite on monitahoinen ja se kohdistuu yhtä hyvin ilmapiiriin, palkkapolitiikkaan, päätöksentekoprosessiin, hyvinvointiin, palkitsemiseen kuin rekrytointiinkin. Laitoksen 33.11 erityispiirre on musiikin eri lajien edustajien välinen tasa-arvo sekä sen edistäminen.” (Kaupunki 33.11)

---

<sup>19</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0073:FI:HTML>

Tasa-arvon käsitteen syvemmän tarkastelun paikka ei välttämättä ole kunnan tasa-arvosuunnitelmassa, mutta muutamassa suunnitelmassa se on täysin hukassa. Näiden suunnitelmien sisältö on esimerkiksi resurssipulan esiin tuomista, ei sukupuolten välisen tasa-arvon suunnitelmallista edistämistä. Tällöin sana tasa-arvo ei esiinny suunnitelmassa montaa kertaa (tämä ongelma tuli esiin lähinnä kaupungin 33 liikelaitosten suunnitelmien yhteydessä). Se, että seitsemän sivun tasa-arvosuunnitelmassa mainitaan sana tasa-arvo neljä kertaa, kun toisen suunnitelman yhdessä lauseessakin se saatetaan mainita jo kolme kertaa, kertoo jo jotain sisällöstä. Ja kun sana esiintyykin, siinä saatetaan vedota esimerkiksi epätasa-arvoiseen tilanteeseen kollegojen kanssa:

”Laitoksen 33.1 työntekijät eivät ole tasa-arvoisia Etelä-Suomen kollegoidensa kanssa...” (Kaupunki 33.1)

Kaupungin 33 erillisten laitosten tasa-arvosuunnitelmien lukeminen osoitti sen, että vaikka suunnitelma koko kaupungin tasolla olikin varsin pätevä, ei tasa-arvotyön ja -suunnittelun jalkauttaminen onnistu automaattisesti ilman asianmukaista koulutusta. Kaupungin 33 laitoksissa tehdyissä tasa-arvosuunnitelmissa ei aina ymmärretty, mistä tasa-arvosuunnittelussa on kysymys:

”Suurkeittiöalalla miesten osuus on perinteisesti vähäinen, joten lähivuosina on mahdotonta toteuttaa tasa-arvoa keittiöhenkilöstön osalta.” (Kaupunki 33.22)

Tasa-arvon käsitteen tarkastelua ei voi kuitenkaan rajata vain siihen, miten se suoranaisesti tehdään. Tasa-arvosuunnitelmien tasa-arvon käsite rakentuu myös siihen liitettävien erilaisten määreiden kautta: näitä ovat tasa-arvoon liitettävät yhdyssanat, synonyymit ja vastakäsitteet sekä luettelot ja rinnastukset.

### **Yhdyssanat, synonyymit ja vastakäsitteet**

Tekstit tuottavat uudissanoja: kyse on uusien ilmiöiden nimeämisestä. Yhdyssanan muotoiset nimitykset ovat useimmiten kuvailevia, eivät vain nimeäviä. (Heikkinen, Hiidenmaa & Tiililä 2000, 58) Näin ollen se, millaisiksi yhdyssanoiksi tasa-arvo (vaikka sellainen jo itsekkin) yhdistetään, on mielenkiintoista. Sen perusteella voidaan päätellä jo jonkin verran itse tasa-arvoon liittyviä määrittäjäsi. Yhdyssanassa kun pyritään antamaan jollakin tapaa tarkempaa kuvausta pääsanasta: liitettävä osa rajaa sanaa ja näin teksteihin

syntyy myös luokituksia. Tasa-arvon liitettävien määreiden runsaus liittyy myös siihen seikkaan, että käsite tasa-arvo vaatii lisämääreitä jotta ymmärretään, millaisesta tasa-arvosta (esim. yhteiskunnallinen / sukupuolten välinen) onkaan kyse.

Tasa-arvosuunnitelmissa esiintyvät seuraavat tasa-arvoalkuiset yhdyssanat:

<i>tasa-arvosuunnitelma</i>	<i>tasa-arvolaki</i>	<i>tasa-arvotoimikunta</i>
<i>tasa-arvovastaava</i>	<i>tasa-arvoasia(t)</i>	<i>tasa-arvotieto</i>
<i>tasa-arvokysymykset</i>	<i>tasa-arvosyyt</i>	<i>tasa-arvoajatus</i>
<i>tasa-arvotarkoitus</i>	<i>tasa-arvonäkökulma</i>	<i>tasa-arvoulottuvuus</i>
<i>tasa-arvosuunnittelu</i>	<i>tasa-arvotavoite</i>	<i>tasa-arvokoulutus</i>
<i>tasa-arvotilanne</i>	<i>tasa-arvokehitys</i>	<i>tasa-arvotyö</i>
<i>tasa-arvo vaatimus</i>	<i>tasa-arvonäkemyks</i>	<i>tasa-arvoyhteyshenkilö</i>
<i>tasa-arvotilannekartoitus</i>	<i>tasa-arvoraportointi</i>	<i>tasa-arvoseminaari</i>
<i>tasa-arvomyönteisyys</i>		

Tällaiset yhdistelmät voivat olla jopa turhia. Esimerkiksi ”*Tasa-arvoasioihin* tulee kiinnittää huomiota” voitaisiin hyvin korvata pääsanallaan: ”*Tasa-arvoon* tulee kiinnittää huomiota”. Liittämällä ehkä hyödyttömiäkin liitteitä pääsanaan luokitellaan ja otetaan asioita haltuun. Yhdyssanan loppuosalla voidaan myös määritellä minkä yläkäsitteen alaan tietty toiminta (esimerkiksi tasa-arvokoulutus) kuuluu. (ks. Heikkinen, Hiidenmaa & Tiililä 2000, 58) Näin sitä voidaan tarkentaa ja samalla jälleen tuottaa käsiteltävää käsitettä järjestettävissä olevaksi ja instituutiossa järjestyksessä olevaksi.

Yhdyssanojen perusteella tasa-arvo näyttää olevan suunniteltavissa oleva asia (-*suunnitelma*, -*suunnittelu* -*tavoite*), jonka eteen jonkun täytyy (-*vaatimus*) jollakin tapaa toimia (-*toimikunta*, -*vastaava*, -*työ*, -*yhteyshenkilö*) ja johon voidaan myös valmentaa (-*koulutus*, -*kehitys*, -*seminaari*). Tasa-arvo on, abstraktiudestaan (-*ajatus*, -*tieto*, -*kysymys*) huolimatta, olemassa ja jollakin tapaa mitattavissa (-*tilanne*, -*kartoitus*, -*raportointi*). Tasa-arvoon voi suhtautua jollakin tavalla (-*myönteisyys*) ja se myös linkittyy muihin kokonaisuuksiin (-*näkökulma*, -*ulottuvuus*). Suomen kielessä yhdyssanojen etuliite määrittää tarkemmin perussanaa. Tasa-arvo liitetään suunnitelmissa poikkeuksetta jonkun toisen sanan eteen: tasa-arvoaspektia tuodaan niin virkamiestyölle ominaiseen kehittämiseen kuin jokapäiväiseen ajattelemiseen.

Oleellista on sekin, että tasa-arvoon liitetään näin useita määreitä: tasa-arvosuunnitelmissa on nähtävissä siis tarve lokeroida ja määrittää tasa-arvon käsitettä tarkemmin. Näin tehtäessä näyttäisi tosin käyvän päinvastoin kuin oli tarkoitus, sillä lisättäessä tasa-arvoon erilaisia, usein turhia, loppuliitteitä lopulta hämärretään itse käsitettä. Tasa-arvo sivuutetaan arvona itsenään puhumalla esimerkiksi tasa-arvotilanteesta mieluummin kuin tasa-arvon toteutumisesta.

Tasa-arvon synonyymeina teksteissä käytetään sanoja *tasaveroinen mahdollisuus*, *tasapuolisuus*, *tasavertaisuus*, *yhdenvertaisuus*, *samanarvoisuus*, *oikeudenmukaisuus*, *syrijimättömyys*, *tasaveroisuus*, *yhtäläiset mahdollisuudet*. Tasa-arvo asetetaan vastakkaiseksi käsitteiden *epätasa-arvo*, (*sukupuolinen / seksuaalinen*) *häirintä*, *ahdistelu*, *syrijintä*, *epäoikeudenmukaisuus*, *tasapäistäminen* ja *epätasapuolisuus* kanssa.

Anette Borchorstin (2001b, 204) mukaan tasa-arvolainsäädännön ytimenä on syrjinnän kieltäminen. Tasa-arvosuunnitelmat toistavat, itse lakitekstin lisäksi, tätä Tasa-arvolain vaatimusta. Tasa-arvon synonyymien ja vastakäsitteiden kautta muodostuu varsin yksipuolinen käsitys tasa-arvosta syrjimättömyytenä ja epätasa-arvon ilmenemisestä syrjintänä: näin myös tasa-arvosuunnitelmien tarkoituksiksi asetuu syrjinnän kieltäminen: tasa-arvoa edistetään passiivisin vakuutuksin lain rikkomista, syrjintää, vastaan.

## **Luettelot ja rinnastukset**

Luettelon tarkoitus on järjestää tekstiä kohdiksi ja näin samalla järjestää itse asiaa osiin. Luettelossa paljastuu kuitenkin jo oletus siitä, että sen sisältämässä asiakohdassa on jotain korjattavaa. Luettelointi aina myös sulkee jotain ulkopuolelleen. Selkein, lähes jokaisessa suunnitelmassa toistuva luettelo (sisällysluettelon lisäksi) liittyy tasa-arvosuunnitelman tavoitteet -kohtaan, jossa määritellään mitä oikein pyritään konkreettisesti tasa-arvoistamaan. Lähes kaikissa suunnitelmissa toistuivat seuraavat asiat numeroituina kohtina:

- *nimitykset ja rekrytointi*
- *uralla eteneminen ja sijoittuminen erilaisiin tehtäviin*
- *palkkaus*
- *työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen; perhepoliittiset vapaat*

Lisäksi lähes kaikissa mainittiin myös

- *työolosuhteet ja työsuojelu*
- *sukupuolinen häirintä ja ahdistelu.*

Myös *päätöksenteko* sekä *henkilöstöjohtaminen ja yhteistyö* nostettiin usein esiin. Kaksi suunnitelmista (kaupungit 5 ja 11) lisäsivät luetteloon omaksi kohdakseen myös *asenteet*.

Luetteloita löytyy myös tekstin sisästä. Näistä ensimmäisessä määritellään kenen on huomioitava tasa-arvo ja missä tilanteissa:

”Esimiehet ottavat tasa-arvon huomioon osana työn suunnittelua, työnjakoa, palautetta ja kannustamista.”  
(kaupunki 33.17)

”Palkkauksessa, palkitsemisessa, organisaatiomuutoksissa, koulutuksessa ja työhönotossa ei sukupuoli, ikä, elämäkatsomus eikä perhepoliittiset kysymykset kuten raskaus, yksinhuoltajuus ja perhepoliittiset vapaat, saa aiheuttaa eriarvoisuutta henkilöiden välillä.” (kaupunki 33.29)

Myös tässä lainauksessa pyritään määrittelemään missä tilanteissa eriarvoisuutta esiintyy ja mistä syistä: määritelläänpä vielä tarkemmin yksi eriarvoistava tekijäkin.

”---julkaistaan tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta tukevaa aineistoa. Tämä suunnitelma sekä suunnitelman seuranta muodostavat aineiston rungon. Nämä linkitetään muun muassa osaksi sivustoja, jotka koskevat johtamista, esimiestyötä, rekrytointia, henkilöstön ja työyhteisöjen kehittämistä, perehdyttämistä, yhteistoimintaa, hyvinvointia ja työsuojelua.” (kaupunki 41)

Edellinen lainaus on esimerkki siitä, että asia pyritään ilmaisemaan mahdollisimman tyhjentävästi, vaikka yleisempikin ilmaus riittäisi: etenkin kun luettelo alkaa sanoilla muun muassa. Samalla rajataan sitä, mihin organisaation toimintoihin tasa-arvoisuus pääasiassa linkittyy.

Luettelo paljastaa sen, mitä asioita pidetään ongelmallisina tasa-arvon kannalta. Varsin yksimielisesti lähes jokainen tarkastelemani tasa-arvosuunnitelma nostaa esiin ongelmat joita liittyy rekrytointiin, uralla etenemiseen, palkkaukseen sekä työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseen. Nämä toki ovat työelämän sukupuolten välisen tasa-arvon näkyvimmit ongelmat: toisaalta juuri tämä näkyvyys tekee ongelmat helpoiksi osoittaa. Epätasa-arvo rekrytoinnissa, uralla etenemisessä ja palkkauksessa samoin kuin naisten

miehiä pidemmät perhevapaat voidaan todentaa yksinkertaisilla tilastoilla, mikä osaltaan tekee niistä puhumisen ja korjaamiseen pyrkimisen helpommaksi. Luetteloiden perusteella rakenteelliseenkin syrjintään pyritään puuttumaan, tosin se, mitkä asiat ongelmiksi nähdään, vaihtelevat. Tasa-arvosuunnittelun kannalta on varmasti ajateltu olevan käytännöllisintä järjestää työ tietyiksi kohdiksi joiden ajatellaan olevan keskeisiä tasa-arvon toteutumisen kannalta, ja näissä kohdissa esiintyvät ne ongelmat, jotka ovat todennettavissa helposti. Tämä ohjaa kuitenkin huomion kiinnittymään näihin tiettyihin tekijöihin jättäen muut käsittelemättä.

Tekstissä rinnastetaan tekstin osia, virkkeitä, lauseita ja sanoja. Rinnastukset muodostavat näin sanapareja ja luetteloita. Kun sama asia sanotaan kahdesti, se korostuu ja saa lisää vaikuttavuutta. Asia on ikään kuin vakuuttavammin sanottu, kun se on kerrottu monin sanoin. Tällaisessa tautologisessa rinnastuksessa on kyse eräänlaisesta kielen ikonisuuden periaatteesta: kun on paljon sanoja, on asiaakin enemmän. (Heikkinen, Hiidenmaa & Tiililä 2000, 51–52) Ja kun asiaa on enemmän, näyttää myös siltä, että siihen on perehdytty ja että se on ymmärretty. Osa tasa-arvosuunnitelmien rinnastuksista sisältääkin lähimerkityksisiä sanoja, jolloin lähestulkoon sama asia tulee kerrotuksi kahteen kertaan:

*tasa-arvo ja yhdenvertaisuus*

*tasa-arvo ja hyvinvointi*

*tasa-arvo ja monimuotoisuus*

*tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus*

*tasa-arvoajatus ja -tavoite*

*samanarvoisuus ja tasa-arvo*

*tasa-arvon edistäminen ja syrjinnän vastustaminen*

Rinnastuksilla pystytään listaamaan yhteenkuuluvia toimijoita, tekoja ja kohteita. Tämä näyttää eräänlaiselta täydellisyyden tavoittelulta. Tekstien luettelomaisuus palvelee eräänlaista varmuuden vuoksi -henkeä. Tekstistä tulee tyhjentävä, kun kaikki asiaankuuluva on mainittu. (Heikkinen, Hiidenmaa & Tiililä 2000, 52) Tasa-arvosuunnitelmissa tasa-arvo rinnastetaan yhdenvertaisuuteen ja monimuotoisuuteen. Rinnastusten perusteella tasa-arvo käsitetään myös hyvinvointina, oikeutena ja samanarvoisuutena sekä syrjinnän vastustamisena. Tasa-arvosuunnitelmissa rinnastukset ovat yleisiä, mutta ne harvoin liittyvät sanaan ”tasa-arvo”. Yleisempiä ovat ”tasa-arvosuunnitelman tarkoituksena on antaa keinoja ja välineitä” tai ”tulee toteuttaa ja edistää tasa-arvoa” kaltaiset rakenteet, jotka useimmin sisältävät kaksi verbiä.

Kirjoitettaessa luetteloita ja rinnastuksia voidaan ajatella että teksti on sitä vakuuttavampaa mitä täsmällisempää se on. Ei siis käytetä vain sanaa ”tasa-arvo” vaan liitetään siihen erilaisia etuliitteitä (sukupuolten tasa-arvo, sukupolvien tasa-arvo) tai rinnastetaan se johonkin lähellä olevaan käsitteeseen kuten samanarvoisuuteen. Kun asia, joka mahtuisi yhden kategorian alle, luokitellaan tarkemmin, vastataan virkatekstille ominaiseen täsmällisyyden vaatimukseen (Ibid., 52). Silti luettelot aina sulkevat jotain ulkopuolelleen. Kun niitä tehdään, se, mitä ei luettelossa erikseen mainita, jää pois käsittelystä, suljetaan ulkopuolelle. Näin kirjoittaja valitsee ne aspektit jotka näkee tärkeimmiksi jättäen vähemmän tärkeät käsittelyn ulkopuolelle.

Vain kaksi aineiston tasa-arvosuunnitelmista mainitsee tasa-arvotyön luokitelluiksi kohteiksi myös asenteet. Usein syrjivät asenteet jätetään käsittelemättä kuntien tasa-arvosuunnitelmissa, mutta ei aina: kaupungissa 28 ja kunnassa 35 onkin huomioitu esimerkiksi koulutuksen merkitys tasa-arvoon liittyvien asenneongelmien kohtaamisessa:

”Vaikutetaan sukupuolten tasa-arvoa koskeviin *asenteisiin*. Tasa-arvoasiat otetaan mukaan esimiesten koulutukseen. Tiedotuksessa huomioidaan tasa-arvomyönteisyys.” (Kaupunki 28)

”Sukupuolten erilainen ja syrjivä kohtelu perustuu usein arkielämässä tiedostamattomiin käyttäytymismalleihin. Kasvatuksella, koulutuksella ja julkisen sektorin toiminnalla lisätään omalta osaltaan tietoisuutta ja keskustelua sukupuolten välisestä tasa-arvosta ja *oikaistaan vääristyneitä asenteita*.” (Kunta 35)

Kunnan 35 tasa-arvosuunnitelmassa tuodaan selkeästi esiin juuri se syy, miksi tasa-arvosuunnitelmia tehdään. Useammin käy kuitenkin niin, että järjestettäessä tasa-arvoon liittyvät eri aspektit luetteloksi, johon kuuluvat esimerkiksi rekrytointi, uralla eteneminen, palkkaus, työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen, työsuojelu ja sukupuolinen häirintä, jätetään käsittelyn ulkopuolelle sukupuolten eriarvoiseen asemaan vaikuttavat syvät rakenteet. Näin jatketaan tasa-arvon työelämäkehässä pysymistä.

## 5.4 Mitä on tasa-arvoargumentoinnin takana?

### **Tasa-arvo naisten ongelmana**

Puhuttaessa mahdollisuuksien tasa-arvosta sivuutetaan helposti tosiasialliset syrjivät käytännöt: kun mahdollisuus avataan kaikille, on kunkin oma asia miten sen käyttää. Hollin (2002, 19) mukaan suomalainen käsitys sukupuolten tasa-arvosta on alkanut osoittaa merkkejä muuntautumisesta aiempaa uusliberalistisempaan, jopa ultraliberalistiseen suuntaan. Tällainen katsantokanta on nähtävissä myös osassa suunnitelmia. Uusliberalistisessa ajattelussa kielletään syrjivien rakenteiden olemassa olo tai se ainakin sivuutetaan. Tasa-arvosuunnitelmissa tällaista ajattelua edustaa myös näkemys siitä, että naiset ja miehet hakeutuvat erilaisuudestaan johtuen eri aloille (ja eri palkkaluokkiin), eikä kunta voi, tai sen tehtävä ei ole, siihen puuttua.

”Vaikka miesten ja naisten määrissä on tuntuviakin eroja eri ammattiryhmien kesken, ei kyseessä ole Tasa-arvolain tarkoittama epäkohta *vaan paremminkin naisten ja miesten erilainen halu suuntautua tietyille ammattialoille.*” (Kaupunki 10)

”Hallinnon puolella taas enemmistö tehtävistä on *suorittavan tason toimistotehtäviä, mitkä nekin houkuttelevat naisia miehiä enemmän jo opiskeluvaiheessa.*” (Kaupunki 13)

”Valtaosalle palkkaeroista, joita palkkakartoituksessa tuli esille, löytyy *luonnollinen selitys.*” (Kaupunki 10)

Liberalistisesta näkökulmasta kertoo myös mahdollisuuksien tasa-arvo, joka ilmenee esimerkiksi pätevyyspuheena.

”Tasa-arvolaki ei rajoita työnantajan oikeutta valita tehtävään parhaaksi katsomansa henkilö.” (Kunta 4)

Tasa-arvosuunnitelmissa on tavallista käsitellä etenkin rekrytoinnin kohdalla pätevyyttä. Pätevyys on se tekijä, jonka perusteella tasa-arvokysymykset voidaan sivuuttaa. Pätevyyden perspektiivi liittyy vahvasti ajatukseen sukupuolineutraalisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta. Usein tämä tarkoittaa sitä, että sukupuolella ei ole rekrytointiprosessissa mitään merkitystä, vaan työntekijät valitaan pätevyyden sekä muiden sukupuolineutraaleiden tekijöiden perusteella.

”Kaikille työntekijöille turvataan *mahdollisuudet* itsensä ja työnsä kehittämiseen sekä yhtäläiset uramahdollisuudet *pätevyytensä* rajoissa.” (Kunta 26)

Hyvin usein tasa-arvo käsitetään vain naisten ongelmaksi. Vaikkakin naisten asema työelämässä on heikompi kuin miesten, ei se tarkoita sitä, ettei ongelmia olisi myös toisin



päin. Tasa-arvolain tarkoitus on parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä, mutta naisvaltaisilla aloilla myös miesten rekrytoinnissa on parantamisen varaa:

”Tavoitteet     Miesten osuus henkilökunnasta kasvaa  
Keinot         Vaikutetaan kansallisella ja paikallisella tasolla alan palkkojen jälkeenjääneisyyteen. Mikäli pätevyuden perusteella on mahdollista, suositaan vähemmistönä olevaa sukupuolta.”  
(Kaupunki 33.10)

”Tärkeää on muistaa, että tasa-arvokysymys ei ole *pelkkä miesten ja naisten välinen köydenveto*, vaan tasa-arvon tulee toteutua eri-ikäisten, eri kansallisuutta olevien – ja myös eri sukupuolta olevien työntekijöiden keskuudessa.” (Kunta 21)

Jälkimmäisessä lainauksessa pilkahtaa esiin sellainen ajattelutapa, että tasa-arvon edistämisen myötä toinen sukupuoli menettää jotain samalla kun toinen saavuttaa jotain. Sukupuolet ovat ikään kuin kilpasilla vastakkaisissa joukkueissa, joista vain toinen voi voittaa. Tällaisessa ajatuskulussa tasa-arvon toteuttaminen on nollasummapelejä, jossa toisen sukupuolen aseman parantaminen tarkoittaa toisen aseman heikentymistä – eli yleistettynä naisten aseman parantaminen työelämässä tarkoittaa miesten aseman heikentymistä. Joskus halutaan myös varovaisuudella varmistaa se, ettei tasa-arvoistamisessa mennä ”liian pitkälle”:

”Tasa-arvoon sisältyy erilaisuuden arvostus hyväksytyjen normien puitteissa.” (Kunta 26)

Näistä tekijöistä juontuu tasa-arvon käsittäminen vain naisiin liittyvänä asiana:

”Koska 33.9:n vakanssinhoitajista on 60 % naisia ja koska toimistovirkailijan tehtäviä tuntipalkkaisena hoitava henkilökunta on nainen, 33.9:n henkilöstöpolitiikassa ei ole tällä hetkellä kovin suuria paineita muutokseen. Mutta jos uusia virkoja perustetaan tai jo olevia vakansseja tulee täytettäväksi, on tasa-arvokysymykseen kiinnitettävä huomiota. Sen sijaan tuntiopettajia valittaessa ei ole minkäänlaista syytä lähteä toimimaan tasa-arvokysymykseen tuijottamalla. 33.9 ottaa tuntiopettajaksi sen jonka saa ja joka hoitaa työnsä hyvin.” (Kaupunki 33.9)

Kun tasa-arvotilanteen ongelmat käsitetään ongelmaksi työyhteisön naisten hierarkkisessa asemassa, unohdetaan helposti näkymättömät rakenteet ongelmien takana. Tällöin myös tasa-arvoisen kohtelun periaatteet ymmärretään naisiin kohdistuvina parannuksina. Miehiä kohdellaan jo oikein, ja naisten tulisi päästä samaan asemaan. Jet Bussemakerin (1991, 58)

mukaan niin kauan, kun naisia verrataan miehiin eikä miehiä naisiin, kahden sukupuolen vertailuasema on hierarkkinen siinä mielessä, että yhtälön toinen puoli, miesten asema, on arvostetumpi kuin toinen, naisten asema. Tällöin tasa-arvon standardiksi muotoutuu miesten elämä, eikä naisilla ole muuta mahdollisuutta kuin pyrkiä osallistumaan miesten muokkaamaan maailmaan sitä muuttamatta. Tällainen tasa-arvon standardi tai tavoitetilä tulee esiin juuri silloin, kun tasa-arvoasiat pelkistyvät naisten ongelmiksi. Tasa-arvossa on kuitenkin kysymys molemmista sukupuolista: nykyisin ennustetaan, että tulevaisuudessa marginalisoituneet ryhmät koostuvat etupäässä miehistä, jotka ovat naisia matalammin koulutettuja, eivät muuta maaseudulta kaupunkiin, ovat köyhiä, useammin rikollisia ja niin edelleen (Svensson 2001, 92). Nuorten miesten syrjäytyminen on tunnustettu ongelma, johon ei kuitenkaan tasa-arvosuunnitelmissa kiinnitetä huomiota.

Vallitseva tilanne työtehtävien sukupuolen mukaisesta segregatiosta asettuu myös selitykseksi oman työpaikan tilanteesta, ilman että pohditaan miksi näin on tai mitä asialle voisi tehdä. Naiseus voidaan myös liittää matalapalkkaisuuteen ikään kuin sitä selittävänä tekijänä:

”Koska toimistoala on yleisesti varsin naisvaltaista, ovat kaikki 33.9:n toimistotyöntekijät naisia. Vaikka naiset ovat ahkeria ja tunnollisia työntekijöitä ja vaikka ilman toimistotöiden täsmällistä tekemistä ei pärjätä, ala on huonosti palkattua.” (Kaupunki 33.9)

”Tehtävien eriytyneisyyden takia miesten keskipalkat ovat kaikilla toimialoilla korkeammat kuin naisilla.” (Kaupunki 13)

Aina sukupuolen mukaista segregatiota ei kuitenkaan oteta itsestään selvänä asioiden tilana. Esimerkiksi kunta 38 nostaa esiin sukupuolistereotypiat:

”Sukupuolinen vallankäyttö liittyy usein perinteisiin sukupuolirooleihin perustuvaan ajatteluun. Naisille tai miehille asetetaan rooliodotuksia sukupuolen perusteella, eikä tehdä oikeutta ihmisille yksilöinä ja omina persooninaan. Myös vähättelevä suhtautuminen sukupuoleen liittyen on sukupuolista vallankäyttöä, kuten esimerkiksi olettaminen, että toinen sukupuoli on yleisesti huonompi jollain alalla.” (Kunta 38)

## **Varovaisen politiikan diskurssi**

”... työpaikkojen henkilöstön sukupuolirakenteen tasapuolistumista *edistetään* tasa-arvoa *edistävään* suuntaan” (Kaupunki 7)

”Tasa-arvon *edistämisellä* on myönteinen vaikutus henkilöstön hyvinvointiin ja työilmapiiriin.” (Kunta 4)

”... Tasa-arvolain mukaan työnantajalla on velvollisuus edistää miesten ja naisten tasa-arvoa työelämässä tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti.” (Kaupunki 2)

Tasa-arvosuunnitelmille ominaista on varovaisen politiikan diskurssi, jossa kannatetaan periaatteessa hyviä ideoita, mutta jätetään käytännön toimet ja etenkin taloudelliset panostukset tarkemmin määrittelemättä. Näin jätetään auki takaportti; jos rahoja ei kyseiseen tarkoitukseen saada, voidaan suunnitelmassa perääntyä kunniakkaasti (Heikkinen, Hiidenmaa & Tiililä 2000, 93). Lienee tästä syystä lähes jokaisessa tasa-arvosuunnitelmissa mainitaan Tasa-arvolain 6 §:

”Tasa-arvon edistämiseksi työelämässä työnantajan tulee, ottaen huomioon käytettävissä olevat voimavarat ja muut asiaan vaikuttavat seikat: ---” (Tasa-arvolaki 6 §)

”Tasa-arvon edistämiseksi työelämässä työnantajan tulee, ottaen huomioon *käytettävissä olevat voimavarat ja muut asiaan vaikuttavat seikat: ---*” (Kunta 31)

Sitä, mitä mainitut muut asiaan vaikuttavat seikat ovat, ei ole määritelty. Huomautus riittävästä resursoinnista vesittää positiivisen suhtautumisen tasa-arvon edistämiseen. Ilmoitus kehittämisvalmiudesta ja yhteistyöstä muiden tahojen kanssa ei vaadi juurikaan mitään konkreettista toimintaa, ja todellisten toimenpiteiden esittämisessä ollaan erittäin varovaisia. Lausunto muotoillaan siten, että asiaa ei tyrmätä, mutta toisaalta käyttäen ”tyhjiä” verbejä tai lisämääreitä, jolloin mitään konkreettista ei luvata tai päätetä. (ks. Heikkinen, Hiidenmaa & Tiililä 2000, 107)

Varovaisuus toimenpiteiden esittelyssä ilmenee usein konditionaalina käytönä:

”Rekrytoinnissa *voitaisiin toimia* siten, että kahdesta samanarvoisesta hakijasta pyritään valitsemaan virkaan henkilö, joka edustaa vähemmistönä olevaa sukupuolta. Hakuilmoitukset *voitaisiin pyrkiä tekemään* sellaisiksi, että ne houkuttelevat molempia sukupuolia hakemaan virkaa.” (Kaupunki 32)

Konkreettisia toimenpiteitä ei siis esitetä, vain mahdollisia: suunnittelu on näissä tapauksissa suunnittelua, ei tekemistä. ”Voitaisiin pyrkiä tekemään” -muoto sisältää jo

kolme passiivista, tekemisestä tyhjää, verbiä; aktiivissa sama olisi ilmaistu verbillä ”tehdään”. Tällaisia verbimuotoja liitetään tasa-arvoon jokaisessa suunnitelmassa.

”Henkilöstösuunnittelu- ja henkilöstöhankintakäytäntöjä *kehitetään* ja työpaikkojen henkilöstön sukupuolirakenteen tasapuolistumista *edistetään* tasa-arvoa *edistävään suuntaan*.” (Kaupunki 7)

”Tehtävänimikkeistä poistetaan *mahdollisuuksien mukaan* viittaus sukupuoleen. --- Henkilöstövalintojen yhteydessä *kiinnitetään suunnitelmallisesti huomiota* naisten osuuteen suunnittelu- ja johtotehtävissä.” (Kaupunki 25)

### **Tasa-arvo tuottavuutena**

Tasa-arvosuunnitelmissa argumentointi on selkeintä silloin, kun korostetaan tasa-arvon hyötynäkökulmaa. Horellin ja Saaren (2002, 4) mukaan tämä on uusin tapa perustella tasa-arvon edistämisen tärkeyttä, ja tämä näkyy jo jokaisessa tasa-arvosuunnitelmassa.

”Tasa-arvon edistämisessä ei ole kyse *vain* oikeudenmukaisuuden toteuttamisesta, vaan myös edellytysten luomisesta viihtyisän ja motivoivan työyhteisön syntymiseksi. Kun kaikkien osaamista ja työtä arvostetaan oikeudenmukaisesti, edistää se henkilöstön *hyvinvointia* ja *työntekijät ovat valmiimpia panostamaan ja sitoutumaan työhönsä* sekä *parantamaan koko yhteisön työn laatua ja tuloksellisuutta*. Lisäksi tasaisempi sukupuolirakenne merkitsee työyhteisön erilaisten ja moninaisten valmiuksien *intensiivisempää hyödyntämistä*. *Työnantajan näkökulmasta kyse on ennen kaikkea henkilöstön voimavarojen tehokkaammasta käytöstä*.” (Kunta 4)

Tasa-arvo määritellään toimintatavaksi, hyveeksi, joka lisää tuottavuutta, ja joka voidaan liittää osaksi muita ”strategioita”.

”Tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus ei ole vain yleisesti tunnettu arvo ja toimintaperiaate, vaan se motivoi ihmisiä panostamaan ja sitoutumaan työhönsä ja *parantamaan koko työyhteisön työn laatua ja tuloksellisuutta* --- *tasa-arvo on osa arvokeskustelua ja -strategiaa*.” 33.17

”Vastuu tasa-arvon toteuttamisesta työyksiköissä on esimiehillä. Jokainen työntekijä on osaltaan vastuussa työyhteisönsä *ilmapiiristä ja yhteisöllisyydestä*.” (Kunta 26)

Tasa-arvo rinnastetaan siis hyvään ilmapiiriin ja yhteisöllisyyteen. Myös imagolliset tekijät otetaan huomioon:

”Aktiivisella ja tuloksellisella tasa-arvotyöllä voidaan myötävaikuttaa myös myönteisen työnantajakuvan syntymiseen.” (Kunta 4)

Tasa-arvosta puhutaan lähinnä henkilöstöpoliittisena kysymyksenä ja moninaisuuden johtamisesta lisäarvoa tuottavana tekijänä:

”Tasa-arvon edistämällä on myönteinen vaikutus henkilöstön hyvinvointiin ja työilmapiiriin. Kun työntekijät kokevat, että heitä kohdellaan oikeudenmukaisesti ja heidän työtään arvostetaan, *lisää se viihtyvyyttä ja motivaatiota työyhteisössä. Tasa-arvoisella työyhteisöllä on edellytykset tulokselliseen toimintaan. Työyhteisöongelmat sen sijaan näkyvät useasti työntekijöiden lisääntyneinä sairauslomina ja poissaoloina.*” (Kunta 38)

Tyytyväiset työntekijät takaavat hyvän työilmapiirin, joka edelleen rakentaa oppivaa organisaatiota. Tämä on vahva kilpailuvaltti, mikä edelleen lisää organisaation innovatiivisuutta. Kun tasa-arvosta puhutaan lisäarvoa tuottavana tekijänä, on Horellin ja Saaren mukaan syytä pitää mielessä myös muut tasa-arvon näkökohdat, sillä muuten vaarana saattaa olla organisaation imagon kiillottaminen ilman todellista muutosta. Suuressa osassa aineiston tasa-arvosuunnitelmissa tasa-arvon muut aspektit on kuitenkin unohdettu.

Helga Hernes (1987, 22–23) on eritellyt argumentteja, joita on esitetty naisten poliittiselle osallistumiselle ja edustukselle. Näitä ovat muun muassa osallistumisen oikeus demokratian näkökulmasta sekä naisten ja miesten erilaisten intressien näkyväksi tekeminen. Kolmas argumenttityyppi on Hernesin mukaan tapa, jossa esitetään yhteiskunnan olevan häviö, mikäli naiset eivät osallistu. Tämän argumentointitavan takana on oletus siitä, että naisilla on erilaiset kokemukset ja arvot ja siten erilaiset tiedot; tämä tekee naisista resurssin poliittisessä elämässä.

”Työyhteisölle on rikkaus, kun joukkoon kuuluu sekä miehiä että naisia, mielellään vielä eri elämänvaiheissa olevia ihmisiä.” (Kaupunki 33.30)

Naiset ovat siis täydentävä resurssi, ja on tärkeää, että naiset ovat mukana päätöksenteossa, sillä heillä on arvokasta kokemusta. Samanlainen ”human capital” -lähestymistapa on luettavissa myös tasa-arvosuunnitelmissa. Tasa-arvo on perusteltua, sillä tasainen

sukupuolirakenne tuottaa ”erilaisten ja moninaisten valmiuksien intensiivisempää hyödyntämistä”.

Lisäarvo puoltaa tasa-arvon toteuttamista, sillä toimivan keinon olemassaolo määrätyn toiveen toteuttamiseksi antaa toiveelle pysyvyyttä, jonka nojalla se voi muuttua päämääräksi. Toimintalinjaa valittaessa tietty tavoite on helppo hylätä osoittamalla, että se onkin tavoite vain näennäisesti ja todellisuudessa keino toisen, perimmäisemmän päämäärän saavuttamiseksi. Päämäärästä tulee näin kriteeri toiminnan asianmukaisuuden arvioimiseksi, ja sen muuttuminen keinoksi relativisoi sen suhteessa tavoiteltuun päämäärään. (Perelman 1996, 100, 149) Sukupuolten tasa-arvon esittäminen resurssina ja imagotekijänä ilmentää kasvun ja talouden retoriikkaa; tasa-arvo parantaa tuottavuutta ja organisaation imagoa. Tasa-arvo asettuukin tavoitteen sijasta keinon asemaan, ja vain harvoin tasa-arvo käsitetään oikeutena:

”Tasa-arvon edistäminen on tärkeää, koska kyse on *oikeudenmukaisuuden toteuttamisen* lisäksi henkilöstövoimavarojen täysimääräisestä hyödyntämisestä.” (Kunta 36)

### **Tasa-arvon ongelmien poikkeuksellisuus**

Myytti Suomesta tasa-arvon jo saavuttaneena maana elää myös tasa-arvosuunnitelmien teksteissä. Tämä näkyy esimerkiksi vähättelynä: mahdolliset ongelmatapaukset ovat vain poikkeuksia, jotka vahvistavat säännön. Ja kun häirintäilmoituksia ei ole tehty, ei sen suhteen ole ongelmiakaan:

”Ilmoituksia häirinnästä ei moneen vuoteen ole ollut.” (Kaupunki 2)

”Häirintä/syrjintätapauksia ei ole v. 2005–2006 aikana *ilmoitettu* lainkaan, jolloin tähänkin liittyneen tavoitteen voidaan katsoa toteutuneen hyvin.” (Kaupunki 28)

Mainitsemalla häirintätapausten puutteesta tai vähyydestä luodaan kuvaa siitä, että ongelmia ei omassa organisaatiossa ole. Kielellä ei vain tuoteta tietynlaista todellisuutta, vaan sillä on mahdollista myös puolustaa ja vahvistaa yksiarvoista todellisuutta. (Heikkinen, Hiidenmaa & Tiililä 2001, 209) Perelman kuvaa lokuksen käsitteellä ”paremmaksi arvioimisen” perusteena olevia yleisiä premissejä. Kvantitatiivinen ja kvalitatiivinen lokus ovat näiden premissien peruskategoriat. Edellinen tarkoittaa

argumentoinnin sisäänrakennettua taipumusta vedota laadullisiin perusteisiin esitettäessä perusteluja arvoja koskeville argumenteille. Kvantitatiivinen lokus jossain argumentaatioprosessissa merkitsee sitä, että jonkin asiointilan paremmuus johonkin toiseen nähden tavalla tai toisella perustetaan viittaamalla suurempaan määrään. Esimerkkejä kvantitatiivisesta perustelusta arviointiperusteina ovat demokratia, maalaisjärki tai yleinen mielipide: kaikissa näissä vedotaan siihen, miten suurempi määrä ihmisiä ajattelee. (Summa 1989, 105)

Kvantitatiivinen lokus argumentoinnissa merkitsee myös sitä, että erilainen tai poikkeuksellinen on yleensä arvotonta, ellei sen arvoa erikseen osoiteta. ”Erikoistapaukset” eivät siis kelpaa väitteiden justifioimiseen. Tasa-arvosuunnitelmissa tämä tulee esiin varsinkin käsiteltäessä syrjintätapauksia: niitä ei ole ollut, tai ainakaan ilmoituksia ei ole tehty, ja jos onkin, se on tapahtunut kerran vuosia sitten. Tuomalla esiin sitä, että syrjintä tai seksuaalinen häirintä on marginaalista, lähes olematonta, ei keskitytä siihen, että tapauksia *on* vaan siihen, että niiden vähäisyyden vuoksi ne eivät kelpaa yksinään argumentoimaan ongelman olemassaolosta.

”Ei raportoitu esim. häirinnästä tai ahdistelusta. Asiakaspalveluhenkilöstöllä on ollut erilaisia asiakkaista johtuvia vaihtelevia tilanteita mutta ne eivät ole johtaneet tilanteisiin eikä niistä ole erikseen raportoitu.” (Kaupunki 33.14)

Selkeitä arvotuksia tai luonnollistumia esiintyy harvoin suunnitelmateksteissä.

”Palkkaerojen osalta ei tässä vaiheessa katsota tarpeelliseksi käynnistää erillisiä toimenpiteitä tasa-arvon edistämiseksi ja palkkauksellisen tasa-arvon saavuttamiseksi. Valtaosalle palkkaeroista, joita palkkakartoituksessa tuli esille, löytyy *luonnollinen* selitys.” (Kaupunki 10)

”Luonnollinen” selitys viitanee suunnitelman aiempaan kohtaan:

”Kyseessä on enemmänkin sukupuolten erilaisesta halusta hakeutua tietyn tyyppisiin tehtäviin.” (Kaupunki 10)

”*Tietenkään* 33.9 ei ole ohjelmiaan suunnitelmassa ottanut tasa-arvokysymystä kovin paljon huomioon. Tasa-arvon edistämisestä puhuminen on tässäkin yhteydessä kovin tuore asia.” (Kaupunki 33.9)

Kyseisessä kaupungissa ensimmäinen tasa-arvosuunnitelma on kuitenkin tehty vuonna 1989. Saman kaupungin työyksikköjen väliset erot suhtautumisessa tasa-arvotyöhön olivat varsin suuret, sillä yksikössä 33.14 syrjintätapausten puuttumista ei käsitetäkään hyvän tasa-arvotilanteen mittariksi:

”Vuonna 2003 yksikössä 33.14 ei tasa-arvovastaavan tietoon ole tullut yhtään ilmoitusta syrjinnästä. Kuitenkin on tulevaisuudessa syytä miettiä miten kysely tasa-arvotilanteesta tehdään henkilöstölle. Ilman varsinaista peruskartoitusta ei voida saada kattavasti tietoa *organisaation sisällä vallitsevista asenteista* eli siitä miten *sukupuolinen tasa-arvo toteutuu käytännössä* yksikössä 33.14. (Kaupunki 33.14)

Toisinaan suunnitelmista heijastuu välinpitämättömyys asiaa kohtaan:

”Työntekijöiden kannustus; esimiesten antama palaute ja asiakaspalaute

Yksikössä 33.23 on ollut systemaattista toiminta ko. asioiden parissa, tiiviimmin vuodesta 1997 alkaen. Liian pitkä juttu tiiviisti ilmaistuna.” (Kaupunki 33.23)

”On aivan selvää, että tarkasteltaessa 900 hengen palkkajakaumaa suhteessa naisten palkat / miesten palkat eroja löytyy. Sellaiseen tilanteeseen, että perusteettomia palkkaeroja ei jatkossa löydy, on epärealistista edes kuvitella päästävän.” (Kaupunki 10)

### **Palkkaerot tilastoretoriikkana**

Asioiden mainitseminen tai mainitsematta jättäminen voi olla tietoista tai tiedostamatonta, mutta kummassakin tapauksessa se on merkityksellistä; kun ilmiö tuodaan näyttämölle, tässä tapauksessa esille tasa-arvosuunnitelmassa, sille annetaan läsnäolo, pohja merkityksen muodostumiselle. Ilman näyttämölle tuontia ilmiö pysyy ei-olemisen alueella. (Vatz, 1973, 156–157, Summan, 1989, 86, mukaan) Tasa-arvolaki vaatii, että tasa-arvosuunnitelman tulee sisältää selvitys työpaikan tasa-arvotilanteesta ja sen osana erittely naisten ja miesten sijoittumisesta eri tehtäviin sekä kartoitus naisten ja miesten tehtävien luokituksesta, palkoista ja palkkaeroista (Tasa-arvolaki 6 a §). Niissä suunnitelmissa, joissa tällainen selvitys on tehty, se tarkoittaa naisten ja miesten lukumäärän tai palkkojen tilastollista vertailua. Vaikka vaatimus peruskartoituksesta on kirjattu lakiin, se puuttuu huomattavan suuresta osasta suunnitelmia.

Niissä suunnitelmissa, joissa jonkinlaista kartoitusta on tehty, esitetään tilastoinnit usein epämääräisesti. Tilastoja ei ole esitetty prosentuaalisessa muodossa, mikä on ongelmallista



erityisesti palkkaeroja kartoitettaessa: kuntasektorin työntekijöistä noin 80 % on naisia, ja kun palkkamenot esitetään euromääräisinä, ei naisten ja miesten palkkaerosta voi sanoa mitään. Esimerkiksi kaupungin 33.17 suunnitelmassa on esitetty lukumääräinen tilasto naisten ja miesten sijoittumisesta organisaation eri tasoille:

Jaottelu työpaikan oman käytännön mukaan	Miehet	Naiset
Johto	7	1
Palveluyksikköpäällikkö	4	11
Esimiestaso	16	81
Ylemmät toimihenkilöt	2	31
Työntekijät	190	2389

(Kaupunki 33.17)

Laskettaessa miesten ja naisten prosenttimääräisiä osuuksia sijoittumisessa organisaatiohierarkiaan nähdään sukupuolten välinen ero selkeämmin:

TAULUKKO 1. Miesten ja naisten osuus organisaation eri tasoilla

Jaottelu työpaikan oman käytännön mukaan	Miehet	Naiset	Yhteensä
Johto	87,5 %	12,5 %	100 %
Palveluyksikköpäällikkö	26,7 %	73,3 %	100 %
Esimiestaso	16,5 %	83,5 %	100 %
Ylemmät toimihenkilöt	5,9 %	94,1 %	100 %
Työntekijät	7,4 %	92,6 %	100 %
Yhteensä	8 %	92 %	100 %

TAULUKKO 2. Miesten ja naisten sijoittuminen organisaation eri tasoille

Jaottelu työpaikan oman käytännön mukaan	Miehet	Naiset
Johto	3,2 %	0,04 %
Palveluyksikköpäällikkö	1,8 %	0,4 %
Esimiestaso	7,3 %	3,30 %
Ylemmät toimihenkilöt	0,9 %	1,20 %
Työntekijät	86,8 %	95,10 %
Yhteensä	100,0 %	100,0 %

Miten tietty tosiasia voidaan esittää todellisuutta lievempänä asioiden tilana? Tehokkain keino on osoittaa se yhteensopimattomaksi muiden, varmemmaksi koettujen tosiseikkojen tai totuuksien kanssa. (Perelman 1996, 31) Kvantitatiivisen tiedon käyttäminen arviointiperusteena liittyyne ajatukseen siitä, että numeraalinen vertailu tuottaa eksaktia ja paikkansa pitävää tietoa: numerot – oli kyseessä sitten syrjintätapausten tai naisten määrä – kertovat totuuden. Abstraktit taloudelliset suureet ovat ikään kuin itsenäisiä toimijoita: numerot ja tilastot kuvaavat pätevästi yksilöitä ja heidän muodostamiaan ryhmiä (Heikkinen, Hiidenmaa & Tiililä 2001, 153–154). Vertaaminen esimerkiksi edellisten vuosien tilanteisiin ja määriin tai vaikkapa toisten kuntien lukuihin rakentaa todellisuutta, jossa tärkeintä on se, että tunnusluvut saadaan *kehittymään* suotuisasti. Joskus näyttääkin siltä, että seuranta on ainoa esitetty toimenpide. Se, että tilannetta seurataan tarpeeksi usein, näyttää riittävän – siihen, miten epäkohdat korjataan, ei esitetä keinoja:

”Kunta 39 tekee vuosittain henkilöstökertomuksen. Tavoitteena on, että jatkossa henkilöstökertomuksen taulukot laaditaan tämän peruskartoituksen mukaisina, jolloin tasa-arvon kehittymistä voidaan seurata suoraan henkilöstökertomuksesta. Jos epäkohtia esiintyy, ne voidaan korjata välittömästi. Joka kolmas vuosi analysoidaan lisäksi erikseen tasa-arvon kehittymistä.” (Kunta 39)

”Tilannetta seurataan työilmapiirikyselyillä ja poikkeamiin puututaan.” (Kaupunki 23)

Todellisuuden esittäminen numeroina tekee mahdolliseksi toiminnan onnistumisen tai epäonnistumisen arvioinnin ja auttaa näin tulevien päätösten ja käskyjen legitimoinnissa. (Heikkinen, Hiidenmaa & Tiililä 2001, 155)

Juuri näistä syistä suuressa osassa suunnitelmia on jätetty tekemättä tasa-arvotilanteen peruskartoitus tai laadittu tilastot tahallisen puutteellisesti siten, että johtopäätösten tekeminen niiden perusteella on vaikeaa. Sekä peruskartoituksen puuttumisesta että tilastotietojen esittämisen tavasta voi päätellä, että esimerkiksi palkkaeroja ei haluta tuoda selkeästi esiin – kuten esimerkiksi kaupungin 6 palkkakartoituksessa kerrotaan:

”Taulukon johtotehtävistä on poistettu kaupunginjohtajan sopimuspalkka. Mikäli palkka sinne lisättäisiin se suurentaisi sukupuolten välisiä palkkaeroja miesten hyväksi.” (Kaupunki 6)

Osasyynä tähän lienee se, että selkeät epäkohdat tulisi myös korjata. Jos asia voidaan todentaa (tilastollisesti), tulisi sen korjaamiseksi esittää toimenpiteitä, sillä se, mikä on numeroin kuvattavissa, on hallittavissa (Heikkinen, Hiidenmaa & Tiililä 2001, 155). Joskus näin onkin tehty, mutta nostettu kädet pystyyn palkkaerojen edessä – korjaustoimenpiteiden tulisi käynnistyä jostain muualta kuin omasta kunnasta. Seuraavissa lainauksissa palkkaerot on tunnustettu, mutta asia jätetään käsittelemättä:

”Kuvion keskiansioluvuista näkyy naisten ja miesten palkkauksellinen epätasa-arvo. Kaikilla toimialoilla --- miehillä on paljon parempi palkka. *Selityksenä tähän voi osaltaan olla miesten ja naisten ammattien erilainen painottuminen johtoon ja työntekijöihin.*” (Kaupunki 23)

”Aina voidaan keskustella siitä ovatko ns. naisvaltaiset alat huonommin palkattuja kuin miesvaltaiset alat. *Asia ei kuitenkaan ole kunnan päätettävissä.*” (Kunta 22)

Niissä tasa-arvosuunnitelmissa, joissa tilastotieto esitetään, jätetään hyvin usein käsittelemättä niiden tarjoama tieto:

”Kun sopimusalojen välillä vertailuja tehdään samanarvoisuuskriteerein, voidaan todeta, että perinteiset miehiset, erityisesti tekniset alat erottuvat korkeammalla palkalla esimerkiksi verrattessa koulutustasovaatimusta. --- Euromääräisten palkkojen tarkastelussa voidaan myös todeta, että palkan määrän noustessa miesten osuus kussakin palkkakategoriassa kasvaa.” (Kaupunki 25)

”Työn vaativuuden arvioinnin periaatteena on arvioida työn vaativuutta työntekijästä riippumattomana. Työntekijän sukupuoli ja ikä eivät näin ollen vaikuta työn vaativuuden arviointiin eikä sitä kautta arvioinnin perusteella määräytyvään tehtäväkohtaiseen palkkaan.” (Kaupunki 10)

Jälkimmäisen lainauksen mukaan palkkauksesta päättäminen kunkin työntekijän kohdalla erikseen on tae palkkatasa-arvon toteutumisesta. Ajatus siitä, että työn vaativuuden arviointi takaa tasa-arvoisen palkkauksen, kertoo sukupuolineutraalista tai sukupuolisokeasta suhtautumistavasta, johon on rakentunut sisään käsitys siitä, ettei sukupuolella ole mitään merkitystä sekä siitä, että tasa-arvoinen kohtelu toteutuu jo hyvin.

”Henkilökohtaiset lisät jaetaan eri tulosityksiköille palkkasummien suhteessa, joten kaikissa yksiköissä on tasavertaiset mahdollisuudet saada lisää.” (Kunta 22)

Kunnan 22 suunnitelman mukaan henkilökohtaisten lisien saamiseen on siis tasavertaiset mahdollisuudet yksikön sisällä, mutta yksiköiden välinen tasavertaisuus jätetään huomiotta. Tämä on ongelmallista eri sektoreiden ollessa vahvasti sukupuolen perusteella jakautuneita, etenkin silloin, kun perinteisesti miesvaltaiset alat ovat korkeammin palkattuja kuin naisvaltaiset alat. Samoin se, miten tasavertaiset mahdollisuudet lisiin konkreettisesti taataan, jätetään määrittelemättä. Rakenteellisten ja asenteellisten ongelmien olemassaoloa ei myönnetä – vaikkakin osassa tasa-arvosuunnitelmia juuri palkan määrittelemisen kunkin työntekijän kohdalla erikseen nähdään myös huomiota vaativana asiana. Mustakallion ja Saaren (2002, 182) kokemuksen mukaan henkilöstö kokeekin usein nimenomaan esimiestason ja johdon sukupuolineutraaliuden ja epätasa-arvoisen kohtelun ongelmana. Toisaalla on kuitenkin tunnustettu henkilökohtaisiin palkanosiin mahdollisesti liittyvät ongelmat:

”Samapalkkaisuusperiaate koskee kaikkia palkanosia erikseen. Esimerkiksi henkilökohtaisten palkanlisien ja tulospalkkioiden perusteet eivät saa olla käytännössä tosiasiallisesti sukupuolen mukaan syrjiviä.” (Kaupunki 7)

”Palkkaeroja miesten ja naisten välillä voidaan kaventaa paitsi rekrytoimalla suunnitelman mukaisesti myös kehittämällä työn vaativuuden arviointia. --- Työn vaativuuden arvioinnin kriteerien kehittäminen ja tarkistaminen niin etteivät ne sisällä kriteereitä, jotka syrjivät toista sukupuolta. --- Eri osastojen työsuhteetukäytännöt kuten matkapuhelin- ja autoedut tarkistetaan ja yhdenmukaistetaan soveltuvin osin.” (Kunta 29)

## 5.5 Argumentaatiomallit kuntien tasa-arvosuunnitelmissa

Pragmaattinen argumentti tarkoittaa tavoite-keino -asetelman puitteissa etenemistä, ja tämä on kuntien tasa-arvosuunnitelmien argumentoinnin etenemistavan perusmalli.

Pragmaattinen argumentti, joka näyttää pelkistävän syyn arvon sen seurauksiin, sijoittaa kaikki arvot ikään kuin samalle tasolle: siten ajatuksen totuutta voidaankin pragmatismissa arvioida vain sen vaikutuksilla, jolloin erillistä hanketta voidaan pitää järjettömänä tai epäaitona, jos ne epäonnistuvat. (Perelman 1996, 95) Sukupuolten välinen tasa-arvo tavoitteena muuttuu keinoksi, jolla saavutetaan esimerkiksi imagoetua. Sukupuolten välisellä tasa-arvolla ei ole ehdotonta perusteluvoimaa itsessään, vaan sen kautta voidaan saavuttaa erilaisia muita hyötyjä, ja sukupuolten tasa-arvoisuus tulee siinä sivussa.

Pragmaattinen argumentti toimii myös toiseen suuntaan: jos ajatuksella, tässä tapauksessa tasa-arvolla, ei ole myönteisiä seurauksia tai vaikutuksia, ei sillä ole mitään arvoa. Seurauksista lähtevä argumentaatio näyttää Perelmanin (1996, 95) mukaan siinä määrin itsestään selvältä, ettei se edes kaipaisi perusteluja. Tällä tavalla seuraukset asettuvat tasa-arvon edistämisen syyksi tasa-arvosuunnitelmissa. Pragmaattiselle argumentille on ominaista, että keinon asemassa esitettyjen lausumien merkitys ja siten myös niihin kohdistuva perustelutarve vähenee. Tällöin myös suunnitelmissa esitetyt tavoitelausumat muodostuvat itsestäänselvyyksiksi, mitä edelleen vahvistaa Tasa-arvolain esittäminen auktorisoituna päätöksenä.

Tasa-arvosuunnitelmissa paljon käytettyjä ovat juuri auktoriteettiin vetoavat argumentit, joissa jonkin henkilön tai ryhmän nauttiman arvostuksen turvin haetaan hyväksyntää määrätylle väitteelle (Perelman 1996, 107). Siinä missä tasa-arvolla itsellään ei ole ehdotonta perusteluvoimaa, eli se ei itsessään riitä syyksi toimenpide-ehdotuksille, on Tasa-arvolailla tällainen voima. Tasa-arvosuunnittelu on lakiin kirjattu velvollisuus ja tämä on kirjattu jokaiseen suunnitelmaan. Tasa-arvolaki asettuu teksteissä usein subjektiasemaan, mikä kertoo edelleen siitä, että laki on perimmäinen argumentti, joka riittää perusteluksi.

Kun sukupuolten välinen tasa-arvo muodostuu tällä tavalla itsestään selvyudeksi, jätetään pohdinnan ulkopuolelle tasa-arvo arvona tai ihmisoikeutena. Pyrkimys korvata poliittinen argumentointi laskelmilla merkitsee pyrkimystä siirtää politiikkojen määrittämisen perusteet hyvän ja pahan moraaliseen maailmasta toden ja epätoden tieteelliseen maailmaan (Summa 1989, 206).

Perelman kuvaa lokuksen käsitteellä ”paremmaksi arvioimisen” perusteena olevia yleisiä premissejä. Kvantitatiivinen lokus jossain argumentaatioprosessissa tarkoittaa sitä, että jonkin asiantilan paremmuus johonkin toiseen nähden perustetaan viittaamalla suurempaan määrään. (Summa 1989, 105) Kvantitatiivinen lokus näkyy tasa-arvosuunnitelmissa esitetyissä tilastoissa, joissa tuodaan esiin naisten korkeampi osuus kuntien työntekijöistä sekä tästä johtuvat suuremmat euromääräiset palkkamenot naisten kohdalla. Samoin kyselyiden tai suunnitelmien uusiminen tasa-arvotilanteen korjaustoimenpiteenä kertoo siitä, että tasa-arvosuunnitelmissa käytetään määrällisiin perusteisiin vetoavaa argumentointia – jopa silloin, kun määrä ei kerro todellisesta tilanteesta tai aidoista toimenpiteistä.

Kvantitatiivinen lokus toimii myös toiseen suuntaan: erilainen tai poikkeuksellinen on yleensä arvotonta. Erikoistapaukset eivät kelpaa väitteiden justifioimiseen; pieni määrä ei riitä vakuuttamaan asian todellisuudesta. (Summa 1989, 105) Tämä näkyy tasa-arvo-ongelmien vähättelyssä etenkin seksuaalisen häirinnän kohdalla: tapausten harvinaisuus puhuukin sen puolesta, ettei ongelmia ole.

Summa (1989, 200) luonnehtii tukahtuneeksi argumentaatioksi tiettyyn yleisöön vetoavien päätöksellisten elementtien käyttöä, esiintymistä ”vallan alaisen” eetoksella ja etenemistä pragmaattisen argumentin varassa. Tukahtuneelle argumentaatiolle ominaista on myös pakottavien kvantitatiivisten perustelujen etsiminen; se on institutionalisoitunut retoristen konventioiden kokonaisuus, jota noudattavat myös kuntien tasa-arvosuunnitelmat.

## 5.6 Sukupuolineutraalit suunnitelmat

Hollin (2003, 19) mukaan tasa-arvo on nykyisin menettänyt yhteyden sukupuoleen ja syrjintään ja se rakennetaan ennemmin vastakohtana arvolle tai arvottomuudelle sekä normille tai ei-normille. Näin ei kuitenkaan ole tasa-arvosuunnitelmien kohdalla: niissä tasa-arvo yhdistetään lähes yksiselitteisesti syrjintään (eli syrjimättömyyteen), ja tasa-arvo arvona tai oikeutena jätetään käsittelemättä. Myytti Suomesta sukupuolten tasa-arvoisuuden jo saavuttaneena maana kulkee läpi tasa-arvosuunnitelmien. Suunnitelmien tasa-arvo viittaa muodolliseen tasa-arvoon, jossa tasa-arvo saavutetaan lainsäädännön kautta: huomio kiinnitetään siihen, että naiset ja miehet ovat oikeudellisesti samassa

asemassa. Muodollisen tasa-arvon strategiana on yhtäläisten oikeuksien varmistaminen sekä naisiin kohdistuvan syrjinnän ehkäiseminen lainsäädännössä. Tästä johtunee myös Tasa-arvolain vahva läsnäolo kuntien tasa-arvosuunnitelmissa: (muodollinen) tasa-arvo on jo saavutettu lainsäädännön kautta.

Käytännössä toteutuva tasa-arvo muodollisen tasa-arvon vastakohtana taistelee enemmänkin epäsuoraa syrjintää ja syrjiviä asenteita vastaan. Muodollisen tasa-arvon näkökulma tasa-arvosuunnittelussa tulee esiin esimerkiksi palkkatasa-arvosta puhuttaessa.

”Havaittuja peruspalkkojen keskimääräisiä eroja selittää työn vaativuuden arvioinnin kautta määritellyt vaativuuserot tehtävissä, ei sukupuoli.” (Kaupunki 4)

Työn vaativuuden arvioinnin osuus palkkauksesta päätettäessä nähdään tasa-arvoistavana tekijänä. Tällöin jätetään huomiotta ne syvät rakenteet ja asenteet, jotka edelleen vaikuttavat miesten ja naisten välisiin palkkaeroihin. Tasa-arvosuunnitelmissa jätetään arvioimatta henkilökohtaisten palkanosien mahdollisesti eriarvoistavia piirteitä, sillä vain harvoissa poikkeuksissa esitetään näiden kriteerien läpinäkyvää arviointia.

Uskomus siitä, että sukupuolten välinen tasa-arvo on jo saavutettu (osaltaan siksi, että se on kirjattu lakiin), johtaa sukupuolineutraaliin lähestymistapaan, mikä on varsin yleinen suunnitelmateksteissä. Tasa-arvosuunnitelmissa saatetaan myöntää sukupuolierojen olemassaolo, mutta niiden merkitystä ei. Sukupuolella ei ole merkitystä työelämän kysymyksissä; tällöin se ei vaikuta esimerkiksi työn vaativuuden arviointiin tai rekrytointiin. Naisten ja miesten sijoittuminen eri hierarkiatasoille nähdään syynä palkkaeroihin, ei sukupuoli: ongelmalliseksi ei määritellä sitä, miksi miehet ja naiset sijoittuvat eri hierarkiatasoille. Joissakin tasa-arvosuunnitelmissa tiivistyy sukupuolimykyys ja -kuurous:

”Toisen sukupuolen suosiminen työhönottotilanteessa voidaan joidenkin mielestä perustella juuri tasa-arvosuunnitelmalla ja Tasa-arvolain säädöksillä. Tällainen tilanne voisi tulla kyseeseen esim. hyvin naisvaltaisella alalla, missä miesten osuus työvoimasta on häviävän pieni tai päinvastoin. Suosiminen sukupuolen perusteella ei kuitenkaan liene suositeltavaa, koska se antaa taas syrjityn sukupuolen edustajalle mahdollisuuden vedota Tasa-arvolain säännöksiin syrjinnän perusteella. Vaikka tarkoitus vähemmistösukupuolen suosimisessa olisi hyvä, ei suosinta saa johtaa loputtomaan noidankehään, jolloin koko tasa-arvoasia menettää merkityksen.” (Kaupunki 10)

Näin ollen epätasa-arvoksi asettuu avoin syrjintä ja tasa-arvoon liittyvät rakenteelliset ongelmat kiistetään. Mitä enemmän tasa-arvo nähdään yksilön sisäiseksi asiaksi, sitä vähemmän asetetaan työelämän toimijoille vaatimuksia sukupuolten aseman parantamiseksi. Tähän liberalistiseen katsantokantaan nojautuu mielestäni suuri osa tasa-arvosuunnitelmista.

Kaisa Kauppinen ja Hanna-Kaisa Veikkolan (1997) mukaan avoimesti esillä olevat tasa-arvon esteet virallisessa organisaatiossa ovat palkkaerot, töiden sukupuolenmukainen jako sekä horisontaalisesti että vertikaalisti sekä erot hierarkiassa. Piilevät esteet virallisen organisaation sisällä ovat puolestaan palkan määräytyminen, edut, lisät sekä muut palkkiot, tehtävien määräytyminen, edustaminen ja matkustaminen. Tasa-arvosuunnitelmat keskittyvät pääosin avoimesti esillä olevaan tasa-arvoon virallisessa organisaatiossa, kun taas piileviä esteitä virallisessa organisaatiossa ei käsitellä. Tämä on varsin ongelmallista nykytilanteessa, jossa on yhä enemmän siirrytty palkkauksen määräytymiseen työn vaativuuden mukaan. Palkka ja monet etuudet määräytyvät esimies-alais -keskusteluissa. Kuten mainittu, tasa-arvosuunnitelmissa tätä pidetään harvoin ongelmana.

Epäviralliseen organisaatioon sijoittuvia, mutta avoimesti esillä olevia tasa-arvon esteitä ovat seksistinen kielenkäyttö, vitsit ja jutut. Näihin linkittyvät myös sukupuolinen häirintä, vihjailu, kuvat ja painostus. Nämä tekijät liittyvät ihmisten välisiin suhteisiin ollen kuitenkin avoimesti esillä. Ne liittyvät tiukasti työpaikkakulttuuriin esimerkiksi siinä mielessä, miten sallivia vihjailun suhteen ollaan. Viimeinen osa Kauppinen ja Veikkolan nelikentästä ovat epävirallisessa organisaatiossa piilevät ja vaikeasti todennettavissa olevat tekijät: syrjäytyminen epävirallisista verkostoista, kokouskäyttäytyminen sekä stereotypiat. Nämä voivat tarkoittaa esimerkiksi kokouksissa puheenvuorojen keskeyttämistä tai vähättelyä yleensä; joka tapauksessa niitä on vaikea mitata. (Kauppinen & Veikkola 1997, 26)

Tasa-arvosuunnitelmissa sivutaan melko usein organisaation epävirallisella sektorilla avoimesti esillä olevia tekijöitä kuten seksuaalista häirintää ja seksististä kielenkäyttöä, mutta syvemmin rakenteisiin uppoavat tekijät kuten stereotypiat ja syrjäytyminen epävirallisista verkoista jäävät käsittelyn ulkopuolelle. Aineistossa on tosin niitäkin suunnitelmia, joissa tuodaan esiin syvempien rakenteiden ongelmia:



”Tasa-arvon toteutumista vaikeuttaviin asenteisiin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Syrjivät asenteet ovat usein tiedostamattomia ja syrjivät rakenteet vaikeasti havaittavissa. Kuitenkin ilman asenteellisia muutoksia tasa-arvon edistämiseksi tehtävät toimenpiteet jäävät vaikutukseltaan pinnallisiksi ja lyhytkestoisiksi.” (Kunta 4)

Enemmistössä tasa-arvosuunnitelmia tällainen ajattelutapa kuitenkin loistaa poissaolollaan. Tämä ilmentää sitä, että tasa-arvosuunnitelmissa pyritään ”siivoamaan oma pesä”, poistamaan syrjintä organisaation kehittämisen ja henkilöstön hyvinvoinnin parantamiseksi. Tärkeintä on estää räikeä syrjintä ja erityisesti syrjintätapaukset; asenteisiin ei voida eikä edes haluta vaikuttaa. Tasa-arvosuunnitelman tarkoituksena on parantaa sukupuolten välistä tasa-arvoa työyhteisön virallisella tasolla.

Heikkinen, Hiidenmaa ja Tiililä (2000, 206) pitävät tasa-arvosuunnitelmaa hyvänä esimerkkinä sellaisesta tekstistä, jossa tekstuaalisesti otetaan todellisuus haltuun tai pikemminkin luodaan oma tasa-arvon todellisuus tekstintuottajan haluamalla tavalla. Tämä tulee selkeästi esiin kuntien tasa-arvosuunnitelmissa. Institutionalisoitulla tasa-arvolla viitataan niihin rakenteisiin, joiden kautta tasa-arvoa pyritään edistämään, siihen, miten tasa-arvopolitiikka kiinnittyy esimerkiksi ministeriöhierarkiaan tai millaisia tasa-arvokomiteoita tai -neuvostoja toimii tasa-arvopolitiikan parissa (esim. Borchorst, 2001a). Tasa-arvosuunnitelmissa esiintyvä tasa-arvo voisi puolestaan olla *institutionaalista tasa-arvoa*. Tällä tarkoitan sitä, miten *tasa-arvo käännetään arvosta tai oikeudesta instituution sisäiseksi asiaksi, jonka tarkoituksena ei ole niinkään edistää naisten ja miesten tasa-arvoisuutta yleensä, vaan varmistaa sen toteutuminen oman instituution sisällä*. Tasa-arvosuunnitelmat ottavat vain harvoin kantaa tasa-arvoon oikeutena sinänsä, vaan ne esittävät tasa-arvon esimerkiksi työhyvinvointiin liittyvänä asiana; vain muutamassa käsittelemässäni tasa-arvosuunnitelmissa puututaan syvemmän kulttuurisen tason tasa-arvo-ongelmiin, kuten asenteisiin.

Tämä institutionaalinen tasa-arvo ei ole käsitteenä yksiselitteinen, sillä siihen liitetään paljon lisämääreitä – jotka kuitenkin ovat useimmiten turhia ja hämärtävät edelleen tasa-arvon moniulotteista käsitettä. Suunnitelmissa rakentuukin kuva tasa-arvosta syrjinnän vastakohtana. Tasa-arvon ”alueita” rajataan aktiivisesti, kun sisältöä luetteloidaan ja pyritään virkatekstille ominaiseen täsmällisyyden vaatimukseen. Luetteloimalla asiat,

joihin tartutaan, jätetään samalla jotain toimenpiteiden ulkopuolelle. Tasa-arvosuunnitelmat pysyttelevät siis työelämäkehässään varoen rikkomasta rajaa yksityisen ja julkisen välillä – tällöin myös pitäydytään kajoamasta rakenteisiin siirtyneisiin tasa-arvo-ongelmiin. Tähtäkin osin suunnitelmat edustavat muodollista tasa-arvoa.

Passiivimuotoisten verbien käyttö tasa-arvosuunnitelmissa luo kuvaa puhujasta institutionaalisenä persoonana. Varsinaisesti tekstin lienee kirjoittanut kunnan viranhaltija ja uskon, että valmistelu tapahtuu henkilöstöhallinnossa. Yleisö, jolle tasa-arvosuunnitelmat on kirjoitettu, on usein reaalisella yhtä määrittelemätön kuin puhuja, mutta tiukasti hallinnollisen tekstin traditiossa pitäytyvät suunnitelmat on suunnattu virkakieltä puhuville, eli instituution jäsenille: niin kontekstiinsa sidottaja argumentoinnin eetos- paatos- ja logos-komponentit ovat.

Institutionaalinen tasa-arvo on sukupuolten välisestä tasa-arvosta rajattu alue, joka koskettaa työyhteisöä – yhteiskunnalliselle tasolle yltävää ”julistusta” ei kuntien tasa-arvosuunnitelmista löydy, vaan niissä institutionaalinen persoona puhuu institutionaalista tasa-arvosta instituution jäsenille. Kuntien tasa-arvosuunnitelmat eivät siis astu tasa-arvon työelämäkehän ulkopuolelle lukuun ottamatta poikkeuksia liittyen perhepoliittisiin vapaisiin (joilla tosin on myös vahva työelämäsidos):

”Tavoitteena on kokonaisvaltaisesti tasa-arvoinen, kehittyvä, yhteistyökykyinen sekä hyvää tulosta tekevä työyhteisö.” (Kaupunki 11)

”Yritetään vaikuttaa *asenteisiin* ja kannustetaan miehiä käyttämään perhepoliittisia vapaita ja osallistumaan sairaan lapsen hoitoon.” (Kunta 36)

Eetos, paatos ja logos kietoutuvat toisiinsa, sillä argumentointi tapahtuu aina jossain kontekstissa ja sisältää aina jonkin puhujan ja jonkin yleisön välisen suhteen, jolloin argumentin toimivuus vaatii perusteet paitsi uskomiseen esitettyyn asiaan, myös uskomiseen sen esittäjään siinä kontekstissa, jossa se esitetään (Summa 1989, 96); Perelmanin (1996, 20) mukaan argumentaation keinot sovitetaan aina keskustelukohteen ja kuulijakunnan luonteen mukaan. Tätä aspektia ei voi sivuuttaa tasa-arvosuunnitelmia analysoitaessa. Hallinnollisen tekstin konventiot ovat hyvin vahvoja, ja tässä kirjoittamisen tavassa pysytellään myös tasa-arvosuunnitelmissa. Keskustelukohde, tasa-arvo, ei sekään

ole ongelmaton, sillä tasa-arvoon liittyvät käsitykset ja asenteet (kuten ajatus siitä, että sukupuolten välinen tasa-arvo on jo saavutettu eikä sukupuolella siten ole enää merkitystä) ohjaavat edelleen ”tukahtuneeseen argumentaatioon”. Yhdistettynä nämä kaksi tekijää, tasa-arvo keskustelukohteena ja viranomaiset kuulijakuntana tuottavat tukahdutettua argumentaatiota, jossa ei voida (tai uskalleta?) astua kvantitatiivisen lokuksen ja pragmaattisen argumentaation ulkopuolelle.

Onko tasa-arvosuunnitelmien argumentatiivisen tukahtuneisuuden syynä suunnittelun konteksti vai tasa-arvon epäpolitisoituminen? Kun myytti on liiallisen oikeutettu lausuma, se on myös ylikuonnollinen – samalla sen ilmaisu on väistämättä epäpolitisoitu (Summa 1989, 201). Summan mukaan politiikkojen suunnittelu- ja valmisteluprosesseilla on yleensäkin taipumus institutionalisoitua tukahtuneiksi argumentaatiokaavoiksi. (Summa 1989, 203). Uskon, että molemmilla, sekä kontekstilla että aiheella, on oma roolinsa siinä, että suunnittelu jää usein suunnitteluksi eikä jäsenny aktiivisiksi toimenpiteiksi.

## 6. TASA-ARVON RAJAT

Kuka kuntien tasa-arvosuunnitelmissa puhuu, kenelle ja mistä? Kuntien henkilöstöpoliittisten tasa-arvosuunnitelmien analyysissäni arvioin teksti- ja retoriikka-analyysin avulla sitä, millaista tasa-arvoa suunnitelmateksteissä rakennetaan, millaisia argumentteja niissä esitetään ja näiden kautta pohdin sitä, toteutuuko sukupuolten välinen tasa-arvo suunnitelmilla.

Kuntien tasa-arvosuunnitelmissa institutionaalinen persoona puhuu instituution jäsenille institutionaalisesta tasa-arvosta. Tämä tarkoittaa sitä, että suunnitelmissa puhujaksi asettuu jonkun henkilön sijasta kunta itse ja yleisöksi rajautuvat teksteissä käytettyä kieltä ymmärtävät instituution jäsenet. Myös se, mistä puhutaan – se tasa-arvo, joka pyritään saamaan hallintaan – rajataan hallittavaan muotoon, organisaation sisäiseksi ja tasoiseksi asiaksi. Kutsun tätä ohutta rajausta sukupuolten välisestä tasa-arvosta institutionaaliseksi tasa-arvoksi, jonka tunnusmerkkejä ovat sukupuolineutraalius, työelämärajaus, muodollisen tasa-arvon vaatimus sekä käsitys tasa-arvosta tuotantotekijänä.

Kirjoittamalla tasa-arvo tekstiksi se pyritään sekä merkityksellistämään olevaksi että saamaan halutulla tavalla hallintaan, normitettua, kontrolloitua ja legitimoitua – tasa-arvosuunnitelma on siis keino ottaa abstrakti tasa-arvo hallintaan, tai ainakin luoda kuva siitä, että näin on. Aineistoni perusteella näyttää kuitenkin siltä, että hallittu tasa-arvo ei olekaan aina hallinnassa.

### 6.1 Sukupuolten välinen tasa-arvo ja argumentaatio

Kuntien tasa-arvosuunnitelmissa yleisö ja puhuja rakennetaan hallinnollisen tekstin konventioiden kautta. Passiivimuotoisia verbejä käyttämällä yksilöllinen subjekti häivytetään ja puhujaksi asettuu kunta. Tasa-arvosuunnitelmissa eetosta rakennetaan juuri tämän yksinäisen, yksilöön ankkuroimattoman instituution käytöllä sekä viittauksin Tasa-arvolain velvoittavuuteen. Virkatekstin perinteiden mukaisesti päätöksellisyys jätetään mahdollisimman vähäiseksi – neutraali asiallisuus on kuitenkin osa tasa-arvosuunnitelmien päätöstä. Hallinnollisten tekstien odotetaan olevan epäpersoonallisia ja objektivioivia eikä

niiden oleteta soveltavan argumentaation strategioita. Retorisuus pyritään siis pitämään minimissä – vain faktoille on sijaa.

Tasa-arvoon liitetään suunnitelmissa semanttisesti tyhjiä verbejä: tasa-arvoa edistetään, kehitetään ja siihen kiinnitetään huomiota – konkreettinen tekeminen korvataan lähinnä mentaalisisillä ilmaisuilla. Tasa-arvo asettuu suunnitelmissa usein objektin asemaan. Itse tasa-arvon käsitettä pohditaan tai määritellään harvassa suunnitelmassa. Se kuitenkin käsitetään osaksi jotain muuta, kuten työhyvinvointia. Tasa-arvoon liitetään lisämääreitä, joilla käsitettä pyritään selkiyttämään, vaikkakin tällaiset lisämääreet ovat usein turhia ja ne lopulta hämärtävät sitä entisestään.

Vaikkakin tasa-arvo määritellään käsitteenä harvassa suunnitelmassa, pyritään tasa-arvosuunnitelmissa luomaan oma tasa-arvon todellisuus tekstintuottajan haluamalla tavalla (ks. Heikkinen, Hiidenmaa & Tiililä 2001, 206). Käytännössä tämä tapahtuu määrittelemällä tasa-arvo syrjinnän vastakohtana: kun syrjintätapauksia ei ole (eli kun niistä ei ole raportoitu), koetaan, että organisaatio on jo saavuttanut tasa-arvon. Vahva käsitys siitä, että tasa-arvon vastakohtana on avoin syrjintä, johtaa uskomaan, että työyhteisö on tasa-arvoinen. Epätasa-arvo on satunnaista ja se ilmenee syrjintätapauksina – joita siis on harvoin tai ei koskaan. Syrjintä, eli epätasa-arvo, ilmenee vain yksittäistapauksissa, se ei ole vain ”jäävuoren huippu”. Oman tasa-arvotodellisuuden luomisen keinona käytetään erityisesti kvantitatiivista argumentointia, jossa epätasa-arvo poikkeuksellistetaan; kvantitatiivisen retoriikan ensisijaistaminen näkyy etenkin häirintätapausten poikkeuksellisuuden esiin tuomisessa.

Muoto ja sisältö eivät ole kaksi eri asiaa, vaan toisiinsa kietoutuneita päättelyn ja vakuuttamisen elementtejä (Summa 1996, 65). Tasa-arvolaissa on määritelty tarkat sisältövaatimukset, jotka jo muovaavat suunnitelmat tiettyä kaavaa noudattaviksi. Tämän lisäksi ne ovat tiukasti hallinnolliseen kontekstiinsa sidottuja, mikä ilmenee tietynlaiseen kirjoittamiseen sosiaalistumisena sekä tekstityylin argumentoinnille asettamina rajoina. Virkamiestekstiin liittyvä neutraalin asiallisuuden vaatimus syntyy totutuista ilmaisullisista piirteistä, kuten ”hiljaisesta” argumentaatiosta. Muodolliset tekijät rakentavat tasa-arvosuunnitelmien vakuuttavuutta, mutta asettavat myös rajoja sille, mitä ja miten voidaan argumentoida. Nämä rajat toimivat myös esteinä sille, että tasa-arvoa edistettäisiin oikeutena: päinvastoin, se täytyy asettaa tavoitteesta keinon rooliin. Asiakirjatekstien

neutraalisuuden vaatimus ylittää neutralisoimaan myös käsiteltävissä olevan asian, tasa-arvon.

Tasa-arvo on kuitenkin inhimillinen perusoikeus, joka on vahvistettu YK:n ihmisoikeuksien julistuksessa (Lavikka 2006, 219). Kuntien tasa-arvosuunnitelmissa tasa-arvoa ei silti käsitellä oikeutena, vaan se muuttuu argumentaatiossa tavoitteesta keinoksi. Käytetyin vakuuttamisen keino suunnitelmissa on juuri pragmaattinen argumentointi, jossa tasa-arvo muotoutuu brändiksi, imagoeduksi ja työhyvinvointitekijäksi, ja kun sitä ei käsitellä oikeutena tai arvona, tasa-arvo epäpolitisoituu ja muuttuu hyötytekijäksi. Ian Forbesin (1991, 17) mukaan tasa-arvo merkitsee moraalista uskomusta, rationaalista ohjenuoraa, periaatetta, oikeutta, välinettä jonkin päämäärän saavuttamiseksi tai päämäärää itseään. Tasa-arvosuunnitelmissa tasa-arvo merkitsee välinettä jonkin päämäärän saavuttamiseksi. Työhyvinvointi- ja imagotekijän lisäksi tasa-arvo määritellään suunnitelmissa yhtäläiseksi palkaksi, uralla etenemisen mahdollisuudeksi ja yhtäläisten mahdollisuuksien antamiseksi.

Kuntien tasa-arvosuunnitelmien argumentoinnin takana piilee käsitys siitä, että tasa-arvo on vain naisten ongelma. Mahdollisuuksien tasa-arvon korostamisen kautta esiin tulee liberalistinen käsitys sukupuolten välisestä tasa-arvosta. Suunnitelmissa myös pyritään välttämään liian tarkkoja määritelmiä mitä tulee esimerkiksi tasa-arvon edistämisen konkreettisiin keinoihin, jolloin päädytään väistelemään suunnitelmien velvoittavuutta tulevaisuudessa: tästä on esimerkkinä konditionaalien runsas käyttö.

Argumentointi rakentuu siis kuntien tasa-arvosuunnitelmissa lähes poikkeuksetta saman kaavan mukaan. Siinä luodaan yleisö ja puhuja hallinnollisten tekstien konventioiden kautta, käyttämällä juuri virkakieltä ja puhumalla yksinäisenä instituutiona. Puhujan oikeus puhua rakennetaan lain ehdottoman perusteluvoiman kautta. Tasa-arvolain asettamasta suunnitteluvollisuudesta muodostetaan auktoriteettiin vetoava argumentti. Argumentaatioon liitetään vielä kvantitatiivinen lokus nykytilanteen kartoituksella, tuomalla esimerkiksi esiin syrjintätapausten marginaalisuus, jolloin myös esitetään, että ongelmat ovat vähäisiä, jos niitä on lainkaan. Näin myös sivutuotteisesti otetaan sukupuolineutraali kanta tasa-arvoon. Kun tasa-arvo-ongelmia ei ole, siirretään argumentaatiossa tasa-arvo tavoitteesta keinoksi johonkin muuhun. Pragmaattista argumentaatiota käytettäessä tasa-arvo menettää merkityksensä oikeutena, jolloin sitä ei

myöskään tarvitse perustella – tasa-arvo tuottaa esimerkiksi tuloksellisuutta, joka ei perusteluja kaipaa.

Tasa-arvosuunnitelmissa argumentaatio ja sen sisältämä käsitys tasa-arvosta kulkee siis seuraavaa polkua:

***Auktoriteettiin vetoava argumentti***

*Tasa-arvolaki; muodollinen tasa-arvo*

|

***Kvantitatiivinen argumentti***

*Häirintätapausten poikkeuksellisuus; sukupuolella ei ole merkitystä; sukupuolineutraalisuus*

|

***Pragmaattinen argumentti***

*Tasa-arvo välineenä; tasa-arvo menettää sisältönsä oikeutena ja tavoitteena,, epäpolitisoituu.*

Sukupuolineutraalisuus ja se, että tasa-arvoa edistetään passiivisin vakuutuksin syrjintää vastaan, näkyy suunnitelmissa selkeästi. Sukupuolineutraali lähestymistapa tasa-arvoon tulee esiin esimerkiksi kieltäytyttäessä puhumasta sukupuolesta tai sen merkityksestä, erityisesti käsiteltäessä palkkaeroja. Miesten ja naisten sijoittuminen eri hierarkiatasojille nähdään syyksi palkkaeroihin, mutta sitä, miksi naiset ja miehet sijoittuvat hierarkian eri tasojille, ei problematisoida. Sukupuolineutraalisuus näkyy varsinkin puhuttaessa henkilökohtaisista palkanosista, joiden määräytymisen koetaan olevan ongelmattonta ja jossa sukupuolella ei ole merkitystä. Totuttuihin käytäntöihin ei siis juuri kiinnitetä huomiota tai arvioida niitä sukupuolen kannalta.

Sukupuolen merkitys pyritään neutralisoimaan tasa-arvosuunnitelmissa puhumalla pätevydestä ja mahdollisuuksien tasa-arvosta: kun molemmille sukupuolille taataan yhtäläiset mahdollisuudet, taataan tasa-arvo. Usein tasa-arvosuunnitelman pohjalla piilee ajatus siitä, että näin jo on. Tämä heijastaa liberalistista käsitystä tasa-arvosta, jossa tasa-arvon kokemus on kiinni enemmänkin omasta itsestä kuin ympäristöstä. Tasa-arvosuunnitelmien sukupuolet ovat samanlaisia ja toimivat samanlaisista lähtökohdista,

jolloin pätevyys on ratkaiseva tekijä, ei sukupuoli. Näin sukupuolineutraali käsitys tasa-arvosta vahvistuu edelleen.

## 6.2 Toteutuuko tasa-arvo suunnitelmilla?

Työelämän sukupuolinen segregatio on edelleen vahvaa. Kysymystä siitä, miksi näin on, vältellään tai väitetään sukupuolien erilaisista intresseistä johtuvaksi. Carole Patemanin (1989, 8) mukaan naisilla ei ole samanlaista statusta työntekijöinä kuin miehillä. Jos halutaan, että naiset osallistuvat täysin, tasa-arvoisina, yhteiskunnalliseen elämään, myös miesten tulisi osallistua tasa-arvoisesti lastenhoitoon ja muihin kodin töihin. Niin kauan, kun naiset identifioidaan tähän ”yksityiseen” työhön, on heidän julkinen asemansa aina väheksytty. Tasa-arvon saavuttaminen julkisella tasolla ja työelämässä vaatii siis tasa-arvon saavuttamista yksityisessä elämässä. Tähän eivät tasa-arvosuunnitelmat usein tartu: pilkahduksia yksityisen puolelle ulottuvista keinoista ovat varovaiset kehotukset kannustaa naisia sopimaan perheessään tasa-arvoisesta perhevapaiden käytöstä. Muutoin tasa-arvosuunnitelmat eivät poistu työelämäkehästä:

”Syrjivät asenteet ovat usein tiedostamattomia. Ne kumpuavat mahdollisesti syvemmältä yhteiskunnan perinteistä ja asenteista, eivätkä siten ole *yksistään* kaupungin tasa-arvosuunnitelman avulla muutettavissa. Tasa-arvokehityksen lähtökohta on kuitenkin asenteiden tiedostaminen: sitä kautta voidaan vähentää yksilö- sekä yhteisötasolla tapahtuvaa syrjivää käyttäytymistä ja toimintaa.” (Kaupunki 11)

Toisaalla taas työelämäkehän sisällä pysyminen tuottaa tekstiä, josta näkyy käsitys tasa-arvosta keinona, ei tavoitteena: sukupuolinen häirintä ei ole yksilön koskemattomuuden loukkaamista, vaan työyhteisön rauhan häirintää:

”Noudatetaan varhaisen puuttumisen mallia, ettei sukupuolinen häirintä johtaisi työpaikan yleisen ilmapiirin huonontumiseen ja työviihtyvyyden heikkenemiseen.” (Kunta 21)

Kuntien tasa-arvosuunnitelmat varovat rikkomasta rajaa yksityisen ja julkisen välillä – tällöin myös pitäydytään kajoamasta rakenteisiin, näkymättömiin siirtyneisiin ongelmiin: ne uusintavat tasa-arvon työelämäkehää. Toimenpiteet ja tavoitteet liittyvät vain työelämään, mikä tekee ongelmalliseksi puuttumisen ihmisten asenteisiin. Tasa-arvosuunnitelmat pysyttelevätkin varsin julkisella tasolla. Tämän taustalla näyttää olevan



käsitys siitä, että organisaation makrotason muutos on riittävä, vaikkakin organisaation muodostavat yksilöt, joiden asenteissa olisi työsarkaa. Tasa-arvosuunnitelmat pyrkivät ratkaisemaan ongelmia julkisella tai yleisellä tasolla, eivät yksityisen tai yksilön tasolla. Yksilöt ovat kuitenkin lopulta ne, jotka organisaation muodostavat. Tästä juontuu myös tasa-arvosuunnitelmien reaktiivisuuden ongelma: epäkohtiin puututaan sitten, kun ne nousevat julkiselle tasolle, rakenteista näkyviin. Tältäkin osin ne siis toteuttavat muodollista – ja institutionaalista – tasa-arvoa.

Toteutuuko tasa-arvo suunnittelemalla? Tasa-arvolain asettaman tasa-arvosuunnittelun vaatimuksen takana on Niemisen (2005, 38) mukaan idea siitä, että ne ovat väline tasa-arvon edistämiseen, eikä niiden laatiminen vielä ole tavoite tai päämäärä sinänsä. Tasa-arvo toteutuu ensisijaisesti toimenpiteiden ja muiden tulosten kautta eikä pelkän suunnitelman laatimisella. Kaupungin 33 suunnitelmassa tuodaan esiin muutoksen hitaus, mikä tosin kuulostaa itseään toteuttavalta ennustukselta:

”Tämän päivän tavoitteet miesten ja naisten tasa-arvon saavuttamisesta ovat samat kuin vuonna 1998, mikä osoittaa yhteiskunnallisen ja kulttuurisen muutoksen tasa-arvon toteutumiseksi olevan hidas prosessi.” (Kaupunki 33)

Tasa-arvosuunnitelmissa tunnustetaan vain harvoin, että tasa-arvo-ongelmia on olemassa. Ongelmien tunnustaminen vaatisikin täsmällisempää otetta tasa-arvotyöhön. Kaupungin 9 suunnitelmassa tuodaan kuitenkin jo otsikkotasolla esiin selkeästi uhkakuvat ja organisaation heikkoudet tasa-arvon suhteen:

”Naisvaltainen palvelusektori, miesvaltainen johto --- Sama palkka samasta työstä ei toteudu” (Kaupunki 9)

Tämän suunnitelman taustalla on henkilöstökysely, jonka tulokset ovat omalta osaltaan varmasti vaikuttaneet siihen, ettei tasa-arvon edistäminen jää suunnitteluksi, vaan se on toteutettava ohjelma:

”Myönteisistä tuloksista huolimatta syrjintää kuitenkin esiintyy niin työntekijöiden kesken kuin asiakaspalvelussa viranomaisen syrjiessä asiakasta. Työntekijät ovat itse kokeneet tai todistaneet työelämässä ja asiakaspalvelussa sukupuoleen, ikään, terveydentilaan, koulutustaustaan, etniseen taustaan, luottamustoimintaan, vammaisuuteen, pätkätyöhön, seksuaaliseen suuntautumiseen, uskontoon ja vakaumukseen kohdistuvaa syrjintää. --- Joissakin henkilöstökyselyn kommentteissa tuotiin esille esimiesten

taholta tapahtuva syrjintä, joka näkyy mm. työtehtävien jaon, tiedon saannin, puutteellisen työn arvostuksen tai koulutukseen pääsyn muodossa.” (Kaupunki 9)

Tasa-arvopolitiikan toteuttamisessa kunnilla on merkittävä rooli. Ingrid Pincusin (2002, 18) mukaan hallituksen määrittelemän tasa-arvopolitiikan toimeenpanemisessa paikallishallinto kulkee mielenkiinnottomuuden ja aloitekyvyttömyyden viitoittamalla tiellä. Tasa-arvotoimijat voidaan jakaa neljään ryhmään: innovaattoreihin, uskollisiin byrokraatteihin, epäilijöihin ja kovapäisiin. Innovaattorit tukevat tasa-arvoa kun taas uskolliset byrokraatit toteuttavat tasa-arvopolitiikkaa huolimatta omista henkilökohtaisista mielipiteistään ja asenteistaan. Epäilijät puolestaan kokevat tasa-arvon toteuttamisen toimeenpanon mahdottomaksi tai puhuvat tasa-arvon toteuttamisesta mutteivät käännä sitä käytäntöön. Kovapäiset taas vastustavat tasa-arvopolitiikan toimeenpanemista ja jättävät sen huomiotta tai hiljaisesti vastustavat sitä. (Lotherington ja Flemmen, 1991, 291, Pincusin, 2002, 45–46 mukaan) Samanlaista jakoa voi tehdä myös suunnitelmien suhteen; toki ”kovapäisten” ryhmä putoaa tästä ryhmästä pois, sillä heidän eivät tasa-arvosuunnitelmia kirjoita.

Aineistoni tasa-arvosuunnitelmissa on sisällöllisesti suuria eroja. Osa analysoimistani suunnitelmista vihastutti, osa jopa nauratti, mutta marginaaleihin ilmestyi myös hyvä! -merkintöjä. Yleensä niissä suunnitelmissa, joissa on tehty tarkempi tasa-arvotilanteen kartoitus, tartutaan tasa-arvoon ja sen edistämiseen tiukasti. Toisaalta näissä kunnissa asia on jo nostettu agendalle sen verran vahvasti, että resursseja on suunnattu tasa-arvotilanteen kartoitukseen. Kun suunnitelman pohjana on organisaatiossa tehty tasa-arvokysely, suhtaudutaan tasa-arvoon eri syvyydellä. Tämä johtune siitä, että syrjintä tulee harvoin yleiseen tietoon ja vielä harvemmin siitä tehdään virallisia ilmoituksia, mutta tutkimusten perusteella syrjintäkokemukset ovat yleisiä. Suurista eroista tasa-arvon käsittämisestä kertoo myös se, että osassa suunnitelmia esitetään konkreettisia toimenpiteitä ja kiinnitetään huomioita asioihin, kuten työsuhde-etuihin tai asenteisiin, joita muissa ei mainitakaan. Esimerkiksi Kaupunki 5 esittää poikkeuksellisesti kehittämistoimenpiteet ja niiden toteutuksen eritellen keinot, aikataulun niiden toteuttamiseen ja määrittelee myös toteutumisen seurannan tarkasti. Aineistoni joukossa oli siis innovatiivisia tasa-arvosuunnitelmia, jotka todella pureutuvat tasa-arvon edistämiseen.

Innovatiivisia suunnitelmia enemmän aineistossani oli kuitenkin epäilijöiden kirjoittamia tekstejä, joissa paikoitellen tyrmätään tasa-arvoon liittyvät ongelmat ja sulkeudutaan sukupuolisokeuteen. Valtaosan tasa-arvosuunnitelmista ovat kuitenkin kirjoittaneet uskolliset byrokraatit, joiden pyrkimys on tasa-arvosuunnitelmalla täyttää lain asettama velvoite. Näissä tapauksissa tasa-arvon käsittely jää pinnalliseksi, samoin keinot tasa-arvotilanteen parantamiseksi; ongelmia ei välttämättä uskota olevan tai sukupuolella olevan merkitystä, mutta suunnitelma on kirjoitettu, koska sellainen vaaditaan.

Pincusin tutkimuksen (2002) mukaan tasa-arvotyöntekijöiden työn esteenä olivat roolien epäselvyys, laveat ja huonosti määritellyt päämäärät sekä uskottavuusongelmat. Samat ongelmat siirtyvät myös tasa-arvosuunnitelmiin: tavoitteet jätetään varsin yleiselle tasolle, ja toteuttajat sekä konkreettiset toimenpiteet jäävät usein määrittelemättä. Mustakallion ja Saaren (2002, 171) mukaan työpaikoilla ajatellaan usein, että laki on toteutettu, kun jonkinlainen suunnitelma on laadittu. Heidän mukaansa on tavallista, että suunnitelmat ovat teksteiltään niin yleisiä, etteivät ne käytännössä ohjaa toimintaa eivätkä tuota uusia toimenpiteitä. Tämä esiintyy esimerkiksi passiivimuodon käyttämisessä, jolloin tasa-arvosuunnitelmaan kirjattujen toimenpiteiden toteuttajia, toimijoita ja vastuuhenkilöitä ei tuoda esiin. Tekstien yleisellä tasolla pysyttelemisen näkyy myös siinä, että niissä harvoin esitetään niitä käytännön tilanteita, joissa sukupuolella ja etenkin sukupuolten epätasa-arvoisuudella on merkitystä, tai joissa ongelmia esiintyy.

Tämä ei kuitenkaan ole vain tasa-arvopolitiikan ongelma, vaan sama yleisyyden ongelma koskee yleisestikin erilaisten politiikkojen toimeenpanemista paikallistasolla. Sekä institutionaaliset että kulttuuriset ongelmat pitävät sisällään sen, että viranhaltijat ovat haluttomia toimeenpanemaan politiikkoja jotka haastavat olemassa olevat organisatoriset käytännöt, arvot ja normit. (Pincus 2002, 60) Tasa-arvolain aktiivinen toimeenpano tarvitsisi aktiivisia toimijoita työyhteisön tasolla, ja tässä johdon asenteet ovat ratkaisevassa asemassa. Pincus käsittää paikallisten toimijoiden tasa-arvopolitiikan toimeenpanon poliittisena prosessina, jossa on mukana yksilöitä ja ryhmiä vastakkaisine intresseineen ja kamppailuineen; kamppailuineen, jotka koskevat sitä, miten ja missä mittakaavassa kyseessä olevaa politiikkaa toimeenpannaan ja siten sitä, institutionalisoidaanko tasa-arvotyö organisaatioon. Kamppailua käydään siis siitä, käydäänkö toimiin vai ei. (Pincus 2002, 60–61, 67–68)

Hilkka Summan (1996, 70) näkemys siitä, että arvopäätelmät saavuttavat universaalin yleisön hyväksynnän vain hyvin yleisessä muodossa ja sisällöltään täsmentämättöminä ilmaistuina, näyttää olevan lähtökohtana myös kuntien tasa-arvosuunnitelmissa. Riittävän korkealle abstraktiotasolle nostettuina ja epätarkasti ilmaistuina yleiset arvot – kuten sukupuolten välinen tasa-arvo – saavuttavat faktaluonteen ja voivat esiintyä argumentoinnin julkilausumattomina, lähtökohtaisina esisopimuksina. Tällöin argumentointi ponnistaa julkilausumattomalta, mutta itsestään selvältä ”kaikkihan me pyrimme tähän” -pohjalta. Tällöin myös tarve argumentoida vähenee.

Julkilausuttujen tavoitteidensa näkökulmasta kyseenalaiset suunnittelujärjestelmät voivat olla ”sivutuotteisesti” rationaalisia monella tavalla ja monen toimijan näkökulmasta: uskottava, virallinen, määrämuotoinen ja asiantuntijoiden laatima suunnitelma edistää pelkällä olemassaolollaan tehtyjen päätösten legitimiisyyttä ja harjoitetun politiikan uskottavuutta. (Summa 1989, 192) Suunnitelmissa usein piilevänä pohjana on ajatus siitä, että onnistutaan luomaan myytti ratkaisun teknisestä tehokkuudesta – kyseenalaistamaton usko käytännön ”julkiseen peruskirjaan” tai sen ”alkuperäiseen” tekniseen merkitykseen. (Ibid., 200) Tekstien uskotaan selvittävän tilanteita: niiden kirjoittaminen on asioiden järjestämistä ja järjestyksessä pitämistä (Heikkinen, Hiidenmaa & Tiililä 2001, 297). Kuntien tasa-arvosuunnitelmissa asian järjestäminen kuitenkin johtaa tasa-arvon käsitteen hämärtymiseen: vaikka suunnittelun tarkoitus lienee saada tasa-arvo hallintaan – tai ainakin luoda kuva siitä – näyttää kuitenkin siltä, ettei sukupuolten välistä tasa-arvoa oikein hallita. Tällöin suunnitelma tehdään pikemmin lain velvoitteen kuin tasa-arvon edistämisen vuoksi.

Summan mukaan (1989, 200) suunnittelun ”tilaa” tulkitaan lähtien siitä, millä tavoin suunnitteluprosessien toimijat ovat käyttämänsä kielen tuottamien merkitysten armoilla ja kuinka näistä merkityksistä sinänsä muodostuu piilossa oleva toimintaa sitova ja argumentaatiota tukahduttava rakenne. Kysymys on samalla tietämisen, tahtomisen ja näiden ilmaisemisen välisistä suhteista, siitä, millä tavoin kielelliset käsitteet ja kategoriat määrittävät sen mitä on ja mitä voidaan tehdä. Kun suunnittelussa periaatteessa on kysymys tahtomisen ilmaisemisesta ja sen perustelemisesta tiedolla, Summa väittää, että suunnittelussa omaksutut tahtomisen ja tietämisen ilmaisemisen tavat sinänsä tukahduttavat ja estävät suunnittelun argumentaatiota muodostumasta julkilausuttujen odotusten mukaiseksi toimintaa luovaksi ja ohjaavaksi välineeksi.

Suunnitelmateksteille tyypillinen tukahtunut argumentaatio ja käsiteltävänä olevan asian epäpolitisoituminen ovat luettavissa myös tasa-arvosuunnitelmissa. Analysoidessani suunnitelmatekstejä pohdin pitkään sitä, mikä rooli tasa-arvosuunnitelmien argumentaation tukahtuneisuudessa ja epäpolitisoitumisessa on hallinnollisen suunnittelun konventioilla ja mikä osa on itse sukupuolten väliseen tasa-arvoon liittyvien käsityksien ja asenteiden vaikutusta. Tässä mielessä olisi ollut hyödyllistä tutkia myös kuntien tasa-arvosuunnitelmien vastatekstejä, esimerkiksi hallinnollista suunnitelmaa toisesta aihepiiristä. Tulin kuitenkin siihen tulokseen, että argumentaation arvotyhjyys johtuu molemmista tekijöistä; yhdessä hallinnollinen suunnittelu ja tasa-arvopoliittikka näyttäisivät luovan erittäin tukahtunutta argumentaatiota, jolla myös rajataan organisaation omaa tasa-arvon todellisuutta. Summa kuitenkin lohduttaa, että mikään kommunikaatioyhteisö tai tietorakenne ei ole sillä tavoin suljettu, että tukahtuneen argumentaation tilanteen muodostuminen pysyväksi olisi todennäköistä. Siksi määräajoin tarkastettavien tasa-arvosuunnitelmien sisällön seuraaminen on tärkeää myös jatkossa. Tasa-arvopoliittikan työvälineiden tarkastelun kannalta olisi hyvä ottaa mukaan tarkasteluun myös ne kunnat, joissa erillistä tasa-arvosuunnitelmaa ei ole tehty, vaan se on toteutettu osana jotain muuta tekstiä. Kaupungin 33 työyksikkötason suunnitelmat osoittivat myös sen, että varsinainen tasa-arvosuunnitelman jalkautus kaipaava arviointia.

Svensson (2001, 92–93) viittaa Kaarlo Tuoriin, joka tunnistaa oikeusjärjestelmästä kolme tasoa: pintatason, kulttuurisen tason sekä syvät rakenteet. Muutokset syvissä rakenteissa vaikuttavat pintapuolisempiin tasoihin, kun puolestaan muutokset, jotka tapahtuvat pinnalla, eivät helposti muuta syviä rakenteita. Poliittiset uudistukset joita ei hyväksytä oikeudellisessa kontekstissa jäävät pinnalle – entäpä sitten lainsäädännön vaatimukset, joita ei aktiivisesti toteuteta käytännön tasolla? Epätasa-arvoiset suhteet miesten ja naisten välillä tulisi ratkoa kulttuurisella ja syvien rakenteiden tasolla. Kyse on yksilön oikeuksista ja mahdollisuuksista. Ne kysymykset, joita sukupuoli nostaa esiin, vaativat muutosta ajattelun syvemmissä rakenteissa kuin pinnalla. Svenssonin mukaan ajattelurakenteita tulisi muuttaa, ei vain ajatusten sisältöä, sillä sukupuoleen liittyvät kysymykset vaativat muutosta juuri ajattelun syvemmillä tasoilla. Tasa-arvokeskustelussa onkin usein viitattu muodolliseen tasa-arvoon lain edessä sekä käytännössä toteutuvaan tasa-arvoon – ongelmana on usein se, että nämä eivät seuraa toisiaan. Svenssonin siteeraama Tuoriin

kommentti siitä, että pelkkä lain kirjaimen muuttaminen tasa-arvoiseksi ei riitä, vaan täytyy muuttaa myös ajattelutapoja (kontekstista riippumatta), on aiheellinen.

Voiko kuntien tasa-arvosuunnitelmien perusteella sanoa jotain tasa-arvon tilasta yhteiskunnassa, vai rajoittuvatko päätelmät työyhteisön sisälle samalla tavoin kuin suunnitelmat? Mielestäni voi: kuntien tasa-arvosuunnitelmat heijastavat sitä tasa-arvon arkitodellisuutta, jossa uskotaan, että sukupuolten välinen tasa-arvo on jo saavutettu. En sanoisi, että tasa-arvo toteutuu tasa-arvosuunnitelmien kautta, sillä ne ovat täysin omaan kontekstiinsa, hallittuun tasa-arvoon, sidottuja ja pysyvät siten työelämän rajauksessa. Tasa-arvon ongelmat puolestaan liittyvät suuremmissa määrin syviin rakenteisiin ja yksilöiden asenteisiin, joihin suunnitelmissa harvoin puututaan. Tasa-arvosuunnittelu on kuitenkin yksi askel kohti tasa-arvoista yhteiskuntaa.

Tasa-arvon saavuttamisen esteet eivät Svenssonin (2001, 79) nykyisin ole enää samanlaiset kuin ennen. Toimenpiteet, joilla tilannetta pyritään muuttamaan, ovat olleet vaikutuksettomia – lainsäädännön teksti voi karjua ja näyttää voimalliselta, mutta sen toimeenpaneminen vikisee ja on heikkoa. Tasa-arvosuunnitelmat heijastavat tätä tietynlaista passiivisuutta, sillä vaikka ne on tarkoitettu tasa-arvopolitiikan aktiivisiksi toteuttajiksi, ne tarjoavat harvoin aktiivisia ja konkreettisia keinoja tasa-arvon edistämiseksi. Usein suunnitelmat keskittyvät tarjoamaan toimintaohjeita syrjintätapauksissa ja siihen, miten syrjinnästä rangaistaan ennemmin kuin siihen, miten syrjintää voitaisiin estää tai ennaltaehkäistä. Tasa-arvotyötä tehdään aktiivisimmin siis siinä vaiheessa, kun ongelmia on jo ilmennyt. Tällöin ei pyritä niinkään ehkäisemään tilanteiden syntymistä tarttumalla rakenteellisiin ongelmiin esimerkiksi asennetyön kautta, vaan siihen, miten pintaan nousevat tilanteet käsitellään. Tämä kertoo edelleen sukupuolineutraalista lähestymistavasta: rakenteellisten ongelmien olemassaoloon ei uskota tai niitä ei haluta nähdä.

Kuntien tasa-arvosuunnitelmat eivät aina täytä Tasa-arvolain asettamia sisältövaatimuksia. Esimerkiksi noin puolet aineistoni suunnitelmista jättävät tekemättä selvityksen työpaikan tasa-arvotilanteesta. Ongelma näyttäisi olevan siinä, että Tasa-arvolaki, tasa-arvopolitiikka ja kummankin käytännön toteutus eivät kohtaa. Lakitekstit eivät konstruoidu aktiivisiksi keinoiksi. Ne astuvat voiman vain silloin, kun jotain on jo tapahtunut – ja silloinkin vain, jos syrjinnän kohteeksi joutunut tunnustaa poikkeavuutensa; tasa-arvohan toteutuu

kaikkien muiden kohdalla, paitsi juuri tässä tapauksessa. Kuntien tasa-arvosuunnitelmissa epätasa-arvoisuuden ilmeneminen on poikkeavuus pikemmin kuin rakenteellinen ongelma. Suunnitelmien puutteet eivät välttämättä liity niinkään Tasa-arvolakiin itseensä, vaan sen soveltamiseen. Tähän aspektiin on varmasti pyritty kiinnittämään huomiota vaatimuksella tasa-arvosuunnittelusta, mutta suunnitelmallisuus kuvastaa usein sitä seikkaa, että ajattelurakenteita pitäisi muuttaa. Muutoin lakia näennäisesti noudatetaan, mutta jätetään tasa-arvon aktiivinen edistäminen ja toteuttaminen toisarvoiseksi syrjinnästä rankaisemisen taakse.

Jonkin tekstin nimeäminen suunnitteluksi voi tarkoittaa sitä, että virkatyössä pohditaan pikemmin tietyn aiheen tekstuaalistamista ja siihen liittyvää tekstimaailmaa kuin sitä, että todella tehtäisiin jotain kouriintuntuvia muutoksia: erilaiset toimintaohjelmat ovat teksteinä usein merkityksellisiä pikemmin siksi, että ne ovat olemassa, eivät vain siksi, mitä niissä sanotaan. Olennaista on prosessi, jossa osapuolet ovat sitoutuneet muotoiluun ja sanottavaansa: neuvottelu, jota merkityksistä on käyty. (Heikkinen, Hiidenmaa & Tiililä 2001, 171, 42) Suunnittelu on siis jo sinänsä toimintaa, ei väline. Tästä näkökulmasta ajateltuna tasa-arvosuunnitelman olemassa oleminen on jo sinänsä riittävää, sillä tasa-arvopolitiikkaa on kunnassa pohdittu – ehkäpä jo tämä herättää ihmiset ajattelemaan tasa-arvoa työyhteisössä. Tasa-arvosuunnitelmien tulisi kuitenkin tarjota aktiivisia keinoja tasa-arvotyöhön, eikä tämä vaatimus täyty vain suunnitelman olemassa ololla.

Tasa-arvotyön jalkauttamiseksi uudistetussa Tasa-arvolaisissa asetettiin sanktioitu velvoite suunnitelmien tekemiseen, joten uskoakseni monessa kunnassa sellainen tehtiin vuonna 2005 tai 2006 ensimmäistä kertaa. Myös valtaosassa aineistoni tasa-arvosuunnitelmista suunnitelmakausi päättyy vuonna 2008. Kun tasa-arvosuunnitelma uusitaan, on ajankohtaista pohtia asetettujen tavoitteiden toteutumista, mikä voi avata kunnissa uusia näkökulmia sukupuolten väliseen tasa-arvoon.

Vaihtoehtoisena tulevaisuuden kuvana on kuitenkin se, että ”toisen polven” tasa-arvosuunnitelma kirjoitetaan uudelleen tekemättä muutoksia juuri muualle kuin päivämääriin, mikä näkyi jo joissakin aineistoni suunnitelmissa. Tämä voitaisiin välttää tekemällä tasa-arvotilanteen kartoitus esimerkiksi henkilöstökyselyllä, jolloin mahdolliset ongelmat liittyen sukupuolten väliseen tasa-arvoon tulisivat selkeästi esiin. Tämä pakottaisi pohtimaan sukupuolen merkitystä syvällisemmin, jolloin tasa-arvon eri aspektit ja

sukupuolen merkityksellisyys tulisivat tarkastelun keskiöön. Kun ongelmakohteet tulisivat määritellyiksi, olisi myös niiden korjaamiseen esitettävä aktiivisia toimenpiteitä ja niiden seuranta määriteltävä. Tällöin tasa-arvosuunnitelma muuttuisi toteutettavaksi ohjelmaksi siitä virkakielisestä tekstistä, jonka merkitys on vain olla olemassa.



## LÄHTEET

Aarnio, E. 1997. Poliittiset kielet yhteisöllisyyden vahvistajina? Teoksessa Mälkiä, M. & Stenvall, J. (toim.) Kielen vallassa. Näkökulmia politiikan, uskonnon ja julkishallinnon kieleen. Tampere: Tampere University Press, 105–117.

Aristoteles 2000. Retoriikka. 2. painos. Helsinki: Gaudeamus.

Borchorst, A. 2001a. Mitä on institutionalisoitu tasa-arvo? Teoksessa Bergqvist, C., Borchorst, A., Ramstedt-Silén V., Raaum, N., Styrkárssdottir, A. (toim.) Tasa-arvoiset demokratiat? Sukupuoli ja politiikka Pohjoismaissa. Helsinki: Edita, 175–180.

Borchorst, A. 2001b. Tasa-arvolainsäädäntö. Teoksessa Bergqvist, C., Borchorst, A., Ramstedt-Silén V., Raaum, N., Styrkárssdottir, A. (toim.) Tasa-arvoiset demokratiat? Sukupuoli ja politiikka Pohjoismaissa. Helsinki: Edita, 204–220.

Bussemaker, J. 1991. Equality, Autonomy and Feminist Politics. Teoksessa Meehan, E. & Sevenhuijsen, S. (toim.) Equality politics and gender. London: Sage, 52–70.

Condit, C. M. & Lucaites, J. L. 1995. Crafting Equality. America's Anglo-African Word. Chicago & London: The University of Chicago Press.

Forbes, I. 1991. Equal opportunity: Radical, Liberal and Conservative Critiques. Teoksessa Meehan, E. & Sevenhuijsen, S. (toim.) Equality politics and gender. London: Sage, 17–35.

Heikkinen, V. 2002. Virkakieli lumoa ja pelottaa. Teoksessa Heikkinen, V. (toim.) Virkapukuinen kieli. Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen julkaisuja 112. Tampere: Tammer-Paino Oy, 7–25.

Heikkinen, V. 1999. Ideologinen merkitys kriittisen tekstintutkimuksen teoriassa ja käytännössä. Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Toimituksia 728. Helsinki.

Heikkinen, V., Hiidenmaa, P. & Tiililä U. 2000. Teksti työnä, virka kielenä. 2. painos. Helsinki: Gaudeamus.

Hernes, H. M. 1987. Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism. Oslo: Norwegian University Press.

Holli, A. M. 2003. Discourse and Politics for Gender Equality in Late Twentieth Century Finland. Helsingin yliopiston valtiotieteiden laitoksen julkaisusarja Acta Politica 23. Helsinki.

Holli, A. M. 2002. Suomalaisen tasa-arvopolitiikan haasteet. Teoksessa Holli, A. M., Saarikoski, T. & Sana, E. (toim.) Tasa-arvopolitiikan haasteet. Porvoo Helsinki: WSOY: Tasa-arvoasiain neuvottelukunta: Sosiaali- ja terveysministeriö, 12–30.

Holli A. M., Luhtakallio E. & Raevara E. 2003. Gender and local management of change. National report of Finland. Saatavilla [www-muodossa:](http://www.muodossa.fi)

[http://webappo.sh.se/C1256DA9002F395F/0/C4A304639821BFACC1256DE5004C1698/\\$file/report%20finland.PDF](http://webappo.sh.se/C1256DA9002F395F/0/C4A304639821BFACC1256DE5004C1698/$file/report%20finland.PDF) (20.3.2008)

Horelli, L. & Saari, M. 2002. Tasa-arvoa valtavirtaan. Tasa-arvon valtavirtaistamisen menetelmiä ja käytäntöjä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Husu, L. 2002. Yliopistot ja sukupuolten tasa-arvo. Teoksessa Holli, A. M., Saarikoski, T. & Sana, E. (toim.) Tasa-arvopolitiikan haasteet. Porvoo Helsinki: WSOY: Tasa-arvoasiain neuvottelukunta. Sosiaali- ja terveysministeriö, 146–164.

Julkunen, R. 2002. Timanttejakin parempi ystävä? Hyvinvointivaltion murroksen sukupuolittuneet seuraukset. Teoksessa Holli, A. M., Saarikoski, T. & Sana, E. (toim.) Tasa-arvopolitiikan haasteet. Porvoo Helsinki: WSOY: Tasa-arvoasiain neuvottelukunta. Sosiaali- ja terveysministeriö, 32–49.

Kauppinen, K. & Veikkola H-K. 1997. Tasa-arvoistuvat työyhteisöt. Helsinki: Työterveyslaitos: Työsuojeluhallinto.

Kuusipalo, J. 2002. Mikä on se tasa-arvo, jota tasa-arvopolitiikka tavoittelee? Teoksessa Holli, A. M., Saarikoski, T. & Sana, E. (toim.) Tasa-arvopolitiikan haasteet. Porvoo Helsinki: WSOY: Tasa-arvoasiain neuvottelukunta. Sosiaali- ja terveysministeriö, 208–220.

Lavikka, R. 2006. Tasa-arvosta lisäarvoa. Teoksessa Lipponen, P. (toim.) Akat aidan tekee, miehet käyvät mittaamassa. Nainen työelämässä. Helsinki: Kirjapaja Oy, 216–234

Meehan, E. & Sevenhuijsen, S. 1991. Problems in Principles and Policies. Teoksessa Meehan, E. & Sevenhuijsen, S. (toim.) Equality politics and gender. London: Sage, 1–16.

Melkas, T. & Lehto, A. 2005. Tasa-arvosuunnittelu julkisella sektorilla. Selvitys suunnitteluvaiheen toteutumisesta. Tasa-arvojulkaisuja 2005:3. Helsinki: Tasa-arvovaltuutetun toimisto. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Mustakallio, S. & Saari, M. 2002. Tasa-arvotyö työpaikoilla tasa-arvokonsultin näkökulmasta. Teoksessa Holli, A. M., Saarikoski, T. & Sana, E. (toim.) Tasa-arvopolitiikan haasteet. Porvoo Helsinki: WSOY: Tasa-arvoasiain neuvottelukunta: Sosiaali- ja terveysministeriö, 165–188.

Mälkiä, M. 1997. Kieli, yhteisöllisyys ja valta. Näkökulmia alan tutkimusperinteen kehittämiseksi. Teoksessa Mälkiä, M. & Stenvall, J. (toim.) Kielen vallassa. Näkökulmia politiikan, uskonnon ja julkishallinnon kieleen. Tampere: Tampere University Press, 17–48.

Niemi-Kiesiläinen, J. 2001. Criminal Law or Social Policy as Protection Against Violence. Teoksessa Nousiainen, K., Gunnarson, Å., Lundström, K. & Niemi-Kiesiläinen, J. (toim.) 2001. Responsible selves. Women in the Nordic legal culture. Aldershot: Ashgate, 289–309.

Nieminen, K. 2005. Tasa-arvolaki työsuhteessa. Helsinki: WSOY.

- Nousiainen, K. & Niemi-Kiesiläinen J. 2001. Introductory Remarks on Nordic Law and Gender Identities. Teoksessa Nousiainen, K., Gunnarson, Å., Lundström, K. & Niemi-Kiesiläinen, J. (toim.) 2001. Responsible selves. Women in the Nordic legal culture. Aldershot: Ashgate, 1–22.
- Nousiainen, K. & Pylkkänen, A. 2001. Sukupuoli ja oikeuden yhdenvertaisuus. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.
- Parvikko, T. 1992. Conceptions of Gender Equality; Similarity and Difference. Teoksessa Keränen, M. (toim.) Gender and Politics in Finland. Aldershot: Avebury, cop.
- Parvikko, T. 1991. Conceptions of Gender Equality: Similarity and Difference. Teoksessa Meehan, E. & Sevenhuijsen, S. (toim.) Equality politics and gender. London: Sage, 36–51.
- Pateman, C. 1989. The Disorder of Women: Democracy, Feminism and Political Theory. Cambridge: Polity.
- Pentikäinen, M. 2002. Tasa-arvoperiaate ihmisoikeusperiaatteena. Kansainväliset ihmisoikeudet ja naiset – näkymättömästä näkyvämmäksi. Teoksessa Holli, A. M., Saarikoski, T. & Sana, E. (toim.) Tasa-arvopolitiikan haasteet. Porvoo Helsinki: WSOY: Tasa-arvoasiain neuvottelukunta: Sosiaali- ja terveysministeriö, 70–98.
- Perelman, C. 1996. Retoriikan valtakunta. Tampere: Vastapaino.
- Pincus, I. 2002. The Politics of Gender Equality Policy. A Study of Implementation and Non-Implementation in Three Swedish Municipalities. Örebro Studies in Political Science 5. Örebro: Örebro University.
- Pincus, I. & van der Ros, J. 2001. Valtio, kunnat, tasa-arvo ja poliittinen tahto. Teoksessa Bergqvist, C, Borchorst, A, Ramstedt-Silén V, Raaum, N, Styrkårsdottir, A. (toim.) Tasa-arvoiset demokratiat? Sukupuoli ja politiikka Pohjoismaissa. Helsinki: Edita, 221–244.
- Pylkkänen, A. 2001. The responsible self: Relational Gender Construction in the History of Finnish Law. Teoksessa Nousiainen, K., Gunnarson, Å., Lundström, K. & Niemi-Kiesiläinen, J. (toim.) 2001. Responsible selves. Women in the Nordic legal culture. Aldershot: Ashgate, 105–128.
- Raevaara, E. 2005. Tasa-arvo ja muutoksen rajat – Sukupuolten tasa-arvo poliittisena ongelmana Ranskan *parité*- ja Suomen kiintiökeskusteluissa. <http://ethesis.helsinki.fi/julkaisut/val/yleis/vk/raevaara/tasaarvo.pdf> (20.3.2008)
- Räsänen, L. 2002. Hallituksen tasa-arvopolitiikkaa tekemässä. Teoksessa Holli, A. M., Saarikoski, T. & Sana, E. (toim.) Tasa-arvopolitiikan haasteet. Porvoo Helsinki: WSOY: Tasa-arvoasiain neuvottelukunta: Sosiaali- ja terveysministeriö, 100–127.
- Seppänen, L. 1997 Kieli ja valta. Teoksessa Mälkiä, M. & Stenvall, J. (toim.) Kielen vallassa. Näkökulmia politiikan, uskonnon ja julkishallinnon kieleen. Tampere: Tampere University Press, 51–59.

Summa, H. 1996. Kolme näkökulmaa uuteen retoriikkaan. Teoksessa Palonen, K. & Summa, H. (toim.) Pelkkää retoriikkaa. Tampere: Vastapaino, 51–83.

Summa, H. 1989. Hyvinvointipolitiikka ja suunnitteluretoriikka: tapaus asuntopolitiikka. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.

Svensson, E. 2001. Sex equality: Changes in Politics, Jurisprudence and Feminist legal studies. Teoksessa Nousiainen, K., Gunnarson, Å., Lundström, K. & Niemi-Kiesiläinen, J. (toim.) 2001. Responsible selves. Women in the Nordic legal culture. Aldershot: Ashgate. (71–104)

Tasa-arvolain uudistamistoimikunnan mietintö 2003. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Vuori, J. 2004. Sukupuolen ja seksuaalisuuden retorinen analyysi. Teoksessa Liljeström, M. (toim.) Feministinen tietäminen. Keskustelua metodologiasta. Tampere: Vastapaino, 93–117.

Vuori, J. 2001. Äidit, isät ja ammattilaiset. Sukupuoli, toisto ja muunnelmat asiantuntijoiden kirjoituksissa. 2. painos. Tampere: Tampere university press.

#### Internet-lähteet:

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/73/EY, annettu 23 päivänä syyskuuta 2002, miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa annetun neuvoston direktiivin 76/207/ETY muuttamisesta. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0073:FI:HTML> (24.2.2008)

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1986/19860609> (17.3.2008)

Neuvoston direktiivi 75/117/ETY, annettu 10 päivänä helmikuuta 1975, miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä.

[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=FI&numdoc=31975L0117&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=FI&numdoc=31975L0117&model=guichett) (24.2.2008)

Neuvoston direktiivi 76/207/ETY, annettu 9 päivänä helmikuuta 1976, miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa.  
[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=FI&numdoc=31976L0207&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=FI&numdoc=31976L0207&model=guichett) (24.2.2008)

Neuvoston direktiivi 96/34/EY, annettu 3 päivänä kesäkuuta 1996, UNICE:n, CEEP:n ja EAY:n tekemästä vanhempainlomaa koskevasta puitesopimuksesta.  
[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=FI&numdoc=31996L0034&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=FI&numdoc=31996L0034&model=guichett) (24.2.2008)

Neuvoston direktiivi 92/85/ETY, annettu 19 päivänä lokakuuta 1992, toimenpiteistä raskaana olevien ja äskettäin synnyttäneiden tai imettävien työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen kannustamiseksi työssä. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0085:FI:HTML> (24.2.2008)

Oikeusministeriö 2004: Tasa-arvon työkirja. <http://www.om.fi/tulostus/28636.htm> (20.3.2008)

## LIITE 1: Aineisto

**KUNTA 1: Alavieska.** Alavieskan kunnan tasa-arvosuunnitelma. 6 sivua. Hyväksytty kunnanvaltuustossa 26.9.2006.

**KAUPUNKI 2: Alavus.** Alavuden kaupungin tasa-arvosuunnitelma. 4 sivua.

**KUNTA 3: Askainen.** Tasa-arvosuunnitelma. 7 sivua.

**KUNTA 4: Eno.** Enon kunnan tasa-arvosuunnitelma 2003–2006. 12 sivua. Hyväksytty kunnanhallituksessa 25.8.2003. Hallintotieteiden ylioppilas Anniina Tirronen.

**KAUPUNKI 5: Espoo.** Monimuotoisuussuunnitelma vuodelle 2006. Sisältää tasa-arvosuunnitelman. 17 sivua. Hyväksytty henkilöstötoimikunnassa 27.2.2006, kaupunginhallituksessa 14.3.2006 ja tasa-arvotoimikunnassa 3.4.2006.

**KAUPUNKI 6: Forssa.** Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma 2005–2010. 13 sivua. Hyväksytty yhteistoimintaryhmässä 28.11.2005, kaupunginhallituksessa 7.12.2005 ja kaupunginvaltuustossa 12.12.2005.

**KAUPUNKI 7: Helsinki.** Helsingin kaupungin tasa-arvosuunnitelma vuosille 2006–2008. 18 sivua. 11.10.2006.

**KUNTA 8: Hämeenkyrö.** Hämeenkyrön kunnan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma. 4 sivua. Käsitelty yhteistyötoimikunnassa 24.11.2005 ja hyväksytty kunnanhallituksessa 19.12.2005.

**KAUPUNKI 9: Hämeenlinna.** Hämeenlinnan kaupungin tasa-arvosuunnitelma. 35 sivua. Hyväksytty kaupunginhallituksessa 19.12.2005 ja kaupunginvaltuustossa 23.1.2006.

**KAUPUNKI 10: Iisalmi.** Iisalmen kaupungin tasa-arvosuunnitelma 2006–2008. 17 sivua.

**KAUPUNKI 11: Joensuu.** Tasa-arvosuunnitelma vuosille 2006–2008. 23 sivua.

**KAUPUNKI 12: Jämsä.** Tasa-arvosuunnitelma Jämsän kaupungissa. 7 sivua. Hyväksytty kaupunginhallituksessa 19.2.2001 ja kaupunginvaltuustossa 19.3.2001.

**KAUPUNKI 13: Kaarina.** Tasa-arvosuunnitelma 2006–2007. 3 sivua. 27.6.2006. Terttu Eriksson ja Kari Leinonen.

**KAUPUNKI 14: Kajaani.** 11 sivua.

**KUNTA 15: Karstula.** 14 sivua.

**KAUPUNKI 16: Kauniainen.** Tasa-arvosuunnitelma. 3 sivua. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 23.1.2006.

**KAUPUNKI 17: Kemijärvi.** Kemijärven kaupungin tasa-arvo-ohjelma 2006–2010. 5 sivua. Työsuojelu 14.11.2005.

**KUNTA 18: Keminmaa.** Keminmaan kunnan tasa-arvosuunnitelma. 4 sivua.

**KUNTA 19: Kiikoinen.** Kiikoisten kunta tasa-arvosuunnitelma 2005. 8 sivua.

**KUNTA 20: Kittilä.** Kittilän kunnan tasa-arvosuunnitelma. 3 sivua. Hyväksytty yhteistyötoimikunnassa 21.9.2006 ja kunnanhallituksessa 24.10.2006.

**KUNTA 21: Kontiolahti.** Kontiolahden kunnan tasa-arvosuunnitelma vuosille 2006–2008. 10 sivua. 30.3.2006.

**KUNTA 22: Korttesjärvi.** Tasa-arvosuunnitelma. 5 sivua. Hyväksytty kunnanvaltuustossa 14.11.2006.

**KAUPUNKI 23: Kuopio.** Kuopion kaupungin tasa-arvosuunnitelma. Työhyvinvointia tasa-arvosta. 24 sivua. Kuopio 2006.

**KUNTA 24: Kärkölä.** Kärkölän kunnan tasa-arvosuunnitelma. 7 sivua.

**KAUPUNKI 25: Lahti.** Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma. 28 sivua. Hyväksytty kaupunginhallituksessa 2.10.2006.

**KUNTA 26: Lapinlahti.** Lapinlahden kunta – työnantajan henkilöstöpolitiikkaa koskeva tasa-arvosuunnitelma. 2 sivua.

**KUNTA 27: Lappajärvi.** Tasa-arvosuunnitelma. 3 sivua.

**KAUPUNKI 28: Lapua.** Lapuan kaupungin tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma. 7 sivua. Hyväksytty kaupunginhallituksessa 29.5.2006.

**KUNTA 29: Liperi.** Liperin kunnan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma 2006–2008. 12 sivua. Hyväksytty kunnanhallituksessa 27.11.2006.

**KUNTA 30: Miehikkälä.** Miehikkälän kunnan tasa-arvosuunnitelma. 6 sivua.

**KUNTA 31: Myrskylä.** Myrskylän kunnan tasa-arvosuunnitelma vuosille 2006–2008. 5 sivua. Hyväksytty kunnanhallituksessa 15.5.2006.

**KAUPUNKI 32: Orimattila.** Tasa-arvosuunnitelma. 7 sivua. Jaosto 9.11.2006.

**KAUPUNKI 33: Oulu.** Oulun kaupungin tasa-arvosuunnitelma 2003. 78 sivua. Hyväksytty Tasa-arvotoimikunnassa 14.3.1996 ja kaupunginhallituksessa 26.8.1996. Päivitys 21.10.2003. Oulun kaupungin tasa-arvotoimikunta / Maria Jaatinen ja Ritva Tienari. Liitteenä kaupungin virastojen ja liikelaitosten suunnitelmat:

- 33.1 Kaupunginorkesteri
- 33.2 Kaupunginteatteri
- 33.3 Keskusvirasto
- 33.4 Kulttuuriasiainkeskus
- 33.5 Liikuntavirasto

- 33.6 Nuorisoasiankeskus
- 33.7 Nuoriso- ja kulttuurikeskus NUKU
- 33.8 Opetusvirasto
- 33.9 Oulu-opisto
- 33.10 Oulun kaupunginkirjasto-maakuntakirjasto
- 33.11 Oulun konservatorio
- 33.12 Oulun palolaitos
- 33.13 Oulun taidemuseo
- 33.14 Ouluseudun yrityspalvelukeskus
- 33.15 Pohjois-Pohjanmaan museo
- 33.16 Rakennusvalvontavirasto
- 33.17 Sosiaali- ja terveystoimi
- 33.18 Taidekoulu
- 33.19 Tekninen keskus
- 33.20 Ympäristövirasto
- 33.21 Konekeskus
- 33.22 Oulun Ateria
- 33.23 Oulun Energia
- 33.24 Oulun Comac
- 33.25 Oulun Jätehuolto
- 33.26 Oulun Latutuotanto
- 33.27 Oulun Logistiikka
- 33.28 Oulun Satama
- 33.29 Oulun Tietotekniikka
- 33.30 Oulun Työterveys
- 33.31 Oulun Vesi

**KUNTA 34: Pedersöre.** Henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma 2006–2008. 9 sivua.

**KUNTA 35: Pello.** Pellon kunnan tasa-arvosuunnitelma. 5 sivua. Hyväksytty kunnanhallituksessa 3.7.2006.

**KUNTA 36: Polvijärvi.** Polvijärven kunnan tasa-arvosuunnitelma. 3 sivua.

**KUNTA 37: Pornainen.** Pornaisten kunnan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma. 5 sivua. Hyväksytty kunnanhallituksessa 18.9.2006.

**KUNTA 38: Rantsila.** Rantsilan kunnan tasa-arvosuunnitelma. 7 sivua. Hyväksytty yhteistyötoimikunnassa 8.2.2006, kunnanhallituksessa 13.3.2006 ja kunnanvaltuustossa 30.5.2006.

**KUNTA 39: Rautjärvi.** Rautjärven kunnan tasa-arvosuunnitelma 2006–2009. 10 sivua. Hyväksytty yhteistyötoimikunnassa 7.6.2006 ja kunnanhallituksessa 19.6.2006.

**KUNTA 40: Tyrnävä.** Tyrnävän kunnan henkilöstöpoliittinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma. 12 sivua. Hyväksytty kunnanhallituksessa 31.10.2006.

**KAUPUNKI 41: Vantaa.** Monimuotoisuus vahvuutena – Vantaan kaupunki tasa-arvoisena ja yhdenvertaisena työyhteisönä. 8 sivua.