



Pieni, miehinen ja sosiaalidemokraattinen: Suomen ulkopoliitiikan eliitti 2000–2023

Johanna Ketola^{1,2}

Tässä artikkelissa tarkastellaan Suomen ulkopoliitiikkaa 2000-luvulla arvioimalla sekä poliitikkojen että poliittisten puolueiden määrällistä vastuun jakaantumista ulkopoliitiikan keskeisissä tehtävissä eli ulkoasiainvaliokunnan jäsenenä, ulkoministereinä ja tasavallan presidenttinä. Erityisenä kiinnostuksen kohteena on sukupuolten välinen tasa-arvo. Ottamatta kantaa puolueiden kykyyn edistää tavoitteitaan ulkopoliitiikan keskeisissä tehtävissä (substansiivinen valta), eniten mahdollisuuksia ulkopoliittisen vallan käytölle (potentiaalinen valta) on ollut sosiaalidemokraateilla ja kokoomuksella. Perinteisesti sukupuolten välistä tasa-arvoa edistäneet vasemmistopuolueet jäävät naisten osuutta vertailtaessa oikeistopuolueille. Naisten esiinmarssi ulko- ja turvallisuuspolitiikassa nähtiin kylmän sodan päätyttyä 1990-luvulla, mutta artikkelissa osoitetaan, että lopullinen läpimurto on yhä saavuttamatta: tasa-arvoa edistävästä ulkopoliittisesta imagostaan ja kansainvälisestä tasa-arvomenestyksestään huolimatta Suomen oma ulkopoliitiikan päätöksentekoeiitti on 2000-luvulla yhä miehinen. Tämän vuoksi perinteinen tasa-arvonäkökulma on yhä relevantti osa erilaisia tutkimusstrategioita.

Asiasanat: puolueet, tasa-arvo, ulkopoliitiikka

Johdanto

Ulkopoliittinen valta on Suomessa ja laajemminkin maailmalla usein sukupuolittunutta. Ulkopoliitiikan ylimpiin vallankäyttötehtäviin on ollut naisten perinteisesti vaikea päästä, koska näiden tehtävien hoitoon on katsottu tarvittavan sellaisia koko kansakunnan yhteisen edun kannalta olennaisia taitoja ja osaamista, joita naisilla ei ole (Kuusipalo 2011; Prajuli ym. 2021). Maailmanlaajuisesti ulkopoliitiikan tasa-arvoistumiskehitys etenee osana laajempaa yhteiskuntien demokratisoitumista ja liberalisoitumista. Näin on tapahtunut myös Suomessa.

Naisten tulo kotimaisen ulkopoliittisen päätöksenteon areenoille alkoi toden teolla 1990-luvulla Neuvostoliiton romahdettua ja Suomen irtauduttua YYA-sopimuksesta. Tällä ajanjaksolla Suomessa nähtiin ensimmäiset naiset ulko- ja turvallisuuspoliittisissa ministeritehtävissä. Kehitys oli osa laajempaa 1980–90-lukujen taitteessa tapahtunutta muutosta, jossa naisten lukumäärä poliittisissa tehtävissä kasvoi (Niemi 2017). Käänteen selkein indikaattori oli naiskansanedustajaehdokkaiden ja naiskansanedustajien määrällinen kasvu, mutta samalla myös naisten äänestysinnostus ohitti miesten aktiivisuuden vuonna 1987 (ma.).

Suomen ja samalla maailman ensimmäinen naispuolustusministeri oli ruotsalaisen kansanpuolueen Elisabeth Rehn (1990–1995), jota seurasi kokoomuksen Anneli Taina (1995–

1 VTM, väitöskirjatutkija, Turun yliopisto, <jmketo@utu.fi>.

2 Tutkimuksen ovat mahdollistaneet Ulkopoliitiikan tutkimuksen säätiö ja strategisen tutkimuksen neuvosto, joka toimii Suomen Akatemian yhteydessä (päättönumerot 345950 ja 345951). Kiitän arvioitsijoita erinomaisista parannusehdotuksista käsikirjoitukseen, Eduskunnan kirjastoa ja tietopalveluita avusta sekä kollegoita Juha Ylisaloa, Leena Vastapuuta ja Minna Lytykäistä arvokkaista huomioista matkan varrella. Kiitos natolleni Birgitta Salmelalle mahdollisuudesta esitelmöidä aiheesta marraskuussa 2023.

1999). Vuosikymmenellä nähtiin myös ulkoministeriössä ensimmäiset naispuoliset ministerit, kun sosiaalidemokraattien Tarja Halonen nousi ulkoministeriksi vuonna 1995 ja vihreiden ympäristöministeri Satu Hassi vastasi kehitysyhteistyöstä (1999–2002).

Vuodesta 1991 lähtien Suomessa on toteutunut määritelmällinen valtioneuvoston jäsenen tasa-arvo, kun kumpikaan, naisia tai miehiä, ei ole ollut yli eikä alle 40 prosenttia. Tästä poikkeuksena on Petteri Orpon nykyinen hallitus, jossa vähemmistö eli 37 prosenttia on miehiä ja Juha Sipilän hallitus, jolloin naisten osuus jäi 35 prosenttiin (THL 2022; Niemi 2017).

Ensimmäinen naispuolinen ehdokas Suomen presidentinvaaleissa oli Yhdistyneiden kansakuntien (YK) apulaispääsihteerinä uraansa luonut Helvi Sipilä. Liberaalinen Kansanpuolue asetti hänet ehdokkaaksi vuonna 1982 Urho Kekkosen kauden jälkeen tasavallan presidentin valitsijamiesvaaleissa (Niemi 2017; Suomi 2023). Helvi Sipilän ehdokkuus sen sijaan raivasi tietä Elisabeth Rehnille, joka jäi vuoden 1994 suorassa kansanvaalissa täpärästi toiseksi. Rehniä on pidetty naisasian tienraivaajana, sillä hän keräsi naiskannattajia yli puoluerajojen (Niemi 2017).

Rehn oli ehdolla myös vuonna 2000, kun lopulta ensimmäinen nainen, sosiaalidemokraattien Tarja Halonen, valittiin Suomessa tasavallan presidentiksi. Harva muistaa, että näissä vaaleissa enemmistö presidentinvaaliehdokkaista oli itse asiassa naisia. Jaana Kuusipalon mukaan (2011, 12) "[f]eministinen tavoite saada naisia politiikan huipulle kristallisoitui 'naispresidenttiliikkeessä', jonka tärkein tavoite meni läpi vuoden 2000 presidentinvaaleissa, kun Suomeen valittiin ensimmäinen naispresidentti". Vaaleissa tiedotusvälineiden katsottiin arvioineen kriittisesti juuri naisehdokkaiden ulkopoliittisen tietämyksen ja arviointikyvyn, mutta paradoksaalisesti tämä naisehdokkaiden "julkinen mollaaminen" sukupuoleen perustuen saattoi kääntyä ehdokkaiden eduksi (mt.). Juuri Rehniin on katsottu hyötyneen tämän-tyyppisen kohtelun nostattamasta sympatiasta vuoden 1994 vaaleissa (mt.)

Kun huomioidaan 1990-luvulla ulko-, puolustus- ja kehitysministereiksi nousseet naiset sekä naisten edustus ja hyvä suoriutuminen presidentinvaaleissa, joissa valittiin ulkopoliittikan johtajaa, on ilmeistä, että 1990-luvulla ja 2000-luvun taitteessa naisten asema ulkopoliittisina päätöksentekijöinä alkoi normalisoitua. Nyt lähes neljännesvuosisata myöhemmin vuoden 2024 presidentinvaaliehdokkaista kolmasosa oli naisia. Vaikka kyseessä on vain yksi indikaattori, asetelma korostaa sitä, ettei tasa-arvo edisty lineaarisesti eikä vääjäämättömästi ulkopoliittikan johtotehtävissä. Viime vuosikymmenen aikana arvokonservatiiviset ja populistiset liikkeet ovat haastaneet myönteistä tasa-arvokehitystä ja naisten oikeuksien normatiivista vahvistumista.

Suomen ulkopoliittisen eliitin empiiristä ja feminististä valta-analyysiä ei ole toistaiseksi tehty. Suomen ulkopoliittikan tutkimus on hyvin vahvasti kytköksissä idänsuhteisiin ja puolueettomuuspolitiikkaan. Tämä vuosiin 2000–2023 keskittyvä tarkastelu selvittää ulkopoliittikan kannalta keskeisen ryhmän koostumuksen puolueittain ja sukupuolittain. Tarkastelen poliitikkojen ja poliittisten puolueiden vastuun jakaantumista ulkoasiainvaliokunnan jäseninä, ulkoministereinä ja tasavallan presidentteinä. Aineistona on Eduskunnan tietopalveluiden koostamat tiedot valiokuntajäsenistä (2003–2023) ja asiantuntijakuulemisista.³

3 Valiokuntien asiantuntijakuulemiset löytyvät osoitteesta <https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/eduskunta/valtiopaivaasiakirjat-tietopaketti/Sivut/Valiokuntien-asiantuntijakuulemiset.aspx>. Aineistona on käytetty myös Eduskunnan kirjaston 5.7.2019 julkaisemaa liitettä *Naisten äänioikeus 110 vuotta*-tietopakettiin.

Aikarajauksena perusteena oli uuden perustuslain voimaantulo vuonna 2000, mikä tuo ajanjakson presidentit ja ministerit valtaoikeuksiltaan samalle viivalle. Eduskunta-aineistosta käytän kokonaisia vaalikausia, joista 2000-luvun ensimmäinen alkoi vuonna 2003. Asiantuntijakuulemisten osalta tarkastelussa on viimeisin kokonainen vaalikausi, 2019–2023. Rajaukset jättävät jatkotutkimuksen varaan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan eri tavalla kytkeytyvien muiden instituutioiden roolin, kuten pää-, kauppa-, kehitys- ja puolustusministerit sekä eduskunnan muut valiokunnat. Kyseessä on eräänlainen virtaviivaistettu inventaari 2000-luvun ulkopoliitikasta puolueiden ja sukupuolen edustuksen näkökulmasta.

Artikkeli pyrkii peittämään ulkopoliitiikan tutkimuksellisia katvealueita sukupuolinäkökulman osalta tunnistaen, että aukkoja jää väijäämättä useita myös tämän keskustelunavauksen jälkeenkin. Artikkelin pidättäytyy perinteisessä binäärisessä ja oletetussa sukupuolinäkökulmassa, mikä mahdollistaa analyysin metodologisesti tilastoaineiston perusteella. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö olisi myös tarvetta lähestyä aihealuetta tavoilla, jotka huomioivat sukupuolten moninaisuuden.

Suomen ulkopoliitiikan sukupuolittuneisuutta tarkastellaan osittain myös puoluepoliittisesta näkökulmasta, sillä ulkopoliittinen tasa-arvotyö tehdään erityisesti puolueissa ja niiden kautta. Puolueet, niiden sisäinen päätöksenteko ja hierarkia ovat ulkopoliitiikan tasa-arvotyössä avainasemassa (Karvonen 2017).

Poliittisesti keskeisten tehtävien jakautumiseen vaikuttaa henkilön osaamisen ja sukupuolen ohella myös muita tekijöitä, kuten asema puolueessa, vaalipiiri ja äänimäärä. Esimerkiksi ministerisalkkujako on neuvottelua ja kaupankäyntiä eri puolueiden välillä. Puolueiden puheenjohtajat saavat hallituksessa niin sanotut supersalkut eli kaikkein arvovaltaisimpina pidetyt tehtävät, joita ovat erityisesti pää- ja valtiovarainministerin tehtävät, ja ulkoministeri tulee hierarkiassa heti tämän jälkeen. Ulkopoliitikkaakin tiukemmin miesten käsissä on ollut valtiovarainministerin salkku, mikä on osittain seurausta siitä, että Suomessa on ollut vähän naispuoluejohtajia.

Suomen ulkopoliitiikan tutkimuksessa ja tarkastelussa korostuu tällä hetkellä erityisesti Nato-jäsenyys. Ulkopoliitiikan vaihtoehdot ja ulkopoliittinen analyysi eivät kuitenkaan tyhjene Venäjä- ja Nato-kysymyksiin. Tämä puolue- ja tasa-arvonäkökulmasta laadittu ulkopoliitikka-analyysi on yksi mahdollisuus rikastuttaa myös näihin teemoihin liittyvää keskustelua.

Artikkeli etenee niin, että tarkastelen ensin Suomen ulkopoliitiikan valtaoikeuskysymyksiä ja tasa-arvonäkökulmaa ulkopoliitiikan tutkimuksessa. Nämä osuudet perustelevat tutkimuskohdetta ja valittua lähestymistapaa. Tämän jälkeen esittelen empiiriseen analyysiin, jossa keskitytään ensin ulkoasiainvaliokunnan jäsenyyksiin sukupuolittain ja puolueittain. Lopuksi tarkastellaan kokonaisuutta, jossa huomioituina ovat myös toimeenpanovalta-asetat (ulkoministeri, presidentti). Lopuksi pohdin tehtävien jakaantumisen merkitystä ja havaintojen käytännön merkitystä.

Tutkimuskohteen perustelu

Ennen varsinaista analyysia on tarpeen lyhyesti kerrata Suomen ulkopoliitiikan päätöksentekojärjestelmä, jotta voidaan ymmärtää, miksi tutkimuksen huomio on tasavallan presidentin, ulkoministerin ja ulkoasiainvaliokunnan tehtävissä.

Perustuslain 93 § mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Suomessa kansalliset kannat valmistellaan ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa (TP-UTVA), jonka puheenjohtajana on tasavallan presidentti. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta valmistelee mietinnöt ja eduskunnan kannat kansainvälisiin kysymyksiin.

Urho Kekkosen presidenttikausien jälkeen tapahtunut ulkopolitiikan kansanvaltaistaminen päättyi toistaiseksi vuoden 2000 perustuslakiuudistukseen. Ulkopolitiikan demokratisoituminen liittyy Suomessa keskeisesti ulkopoliittisen vallan siirtoon presidentiltä pääministerille. Arvo Myllymäen (2010) mukaan ”dualistinen” hallitusvalta on Euroopan mittakaavassa poikkeuksellista, ja käytännössä Suomessa kysymykseksi on muodostunut, *kuka* valtaoikeuksia käyttää. Käytännössä Suomeen on muodostunut toimintatapa, jossa pääministerin vallankäyttö keskittyy EU-asioihin presidentin ja ulkoministerin hoitaessa ulkopolitiikan kokonaisuutta. Valtiosääntöön kirjatun vallanjaon ja todellisen ulkopoliittisen vallankäytön välillä on runsaasti tutkittavaa.

Vaikka perustuslain mukaan Suomessa valta kuuluu kansalle ja sitä edustaa vaaleilla valittu parlamentti, ulkopolitiikkaa pidetään usein toimeenpanovallan asiana politiikan tutkimuksessa ja teoriassa. Ulkopolitiikan erityislaatuisuuden takia lainsäädäntövallan rooli ja vaikuttavuus ulkopolitiikkaan ei ole laajemmin tutkijakuntaa kiinnostanut sen paremmin Suomessa kuin muuallakaan. Poikkeuksen tekevät esimerkiksi Tapio Raunio ja Wolfgang Wagner (2024). Heidän mukaansa ilmastonmuutoksen kaltaiset ilmiöt laajantavat ulkopolitiikan kenttää ja kytkevät sen osaksi muita yhteiskunnallisia kamppailuja, joiden ymmärtämiseksi parlamenttien ja puoluepolitiikan roolit on huomioitava. Tätä ennen Raunio (2016) on tarkastellut empiirisesti myös Suomen eduskunnan aktiivisuutta ulkopolitiikkakysymyksissä vuosina 2011–2015 päätyen siihen, että eduskunta ei ole jättäytynyt yksinomaan marginaaliseen rooliin, vaan EU-asioissa se on ollut aktiivinen.

Erilaiset tekijät antavat ajankohtaisia aiheita pohtia myös laajemmin valiokunta- ja eduskuntatyön sekä toimeenpanovallan keskinäisiä suhteita. Kyse ei ole pelkästään instituutio-naalisista suhteista vaan myös yksittäisten henkilöiden osaamisesta ja kyvystä käyttää sitä. Huhtikuussa 2023 voimaan tullut Nato-jäsenyys vahvistanee entisestään presidentin roolia ulkopolitiikan johdossa. Tämä taas edellyttää yhteistyön tiivistämistä myös eduskunnan ja tasavallan presidentin kanslian välillä, sillä muodollista edellytystä eduskunnan konsultointiin ei presidentillä ole.

Väheksymättä eduskunnan itsenäistä tai hallitusta potentiaalisesti haastavaa roolia, valiokuntatyö toimii porttina näkyvimpiin toimeenpanotehtäviin. Esimerkiksi perussuomalaisten silloinen puheenjohtaja Timo Soini valitsi vuonna 2015 muodostuneessa Sipilän hallituksessa itselleen ulkoministerin tehtävän, johon häntä valmisti kausi ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtajana. Itse asiassa kaikki vuoden 2003 jälkeen toimineet ulkoministerit ovat olleet valiokunnan jäseninä jossain uransa vaiheessa.

Eduskuntatyön tasa-arvosta tehdään säännöllisesti tutkimusta. Viimeisimmästä eduskunnan tasa-arvotutkimuksesta (Paavola ym. 2022) selviää yleisesti, että naisilla on eduskuntatyössä yhä monenlaisia esteitä etenemisessä: miehiä pidetään helpommin pätevinä ja miesten

asiantuntemukseen luotetaan enemmän. Naisedustajien täytyy usein todistella kuulumistaan eduskuntaan tekemällä miehiä enemmän töitä, sukupuolittuneissa verkostoissa valta kasautuu miehille ja miehet luottavat enemmän toisiin miehiin kuin naisiin (myös Björk ym. 2018). Täysistunnoissa miehet käyttävät ”omaa suhteellista osuuttaan enemmän puheaikaa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvissä aiheissa” (Paavola ym. 2022).

Tasa-arvo ulkopoliitiikan tutkimuksessa ja käytännöissä

Naisten osuuden, osallistumisen ja osallisuuden tarkastelu poliittisessa päätöksenteossa kytkeytyy osaksi hyvin erilaisia tutkimustraditioita. Vaikka tässä artikkelissa ei varsinaisesti sitouduta näistä mihinkään, on kuitenkin syytä tarkastella lyhyesti – ja useiden tärkeidenkin näkökulmien kannalta ohuesti – naisten ulkopoliittisen edustuksen käsittelyä aikaisemmassa kirjallisuudessa.

Tämän tutkimuksen näkökulmasta yksi oleellinen tutkimushaara on ulkopoliittika-analyysi (engl. *foreign policy analysis*), jonka kohteena on useimmiten valtion strategiat ”ulospäin”. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi valtiojohdon puheiden ja erilaisten kirjoitettujen politiikkojen tarkastelua. Näistä voidaan hahmottaa paitsi yleisesti ulkopoliittisia ideoita, intressejä ja normeja, myös sitä, kuinka sukupuolten tasa-arvoa pyritään erilaisissa ulkopoliittikaohjelmissa edistämään.

Feministisesti suuntautuneen tutkimuksen mukaan perinteisen ulkopoliittika-analyysin ongelmana on ollut keskittyminen ulkopoliittisen päätöksenteon usein miesvaltaiseen eliittiin (esim. Jauhola & Lyytikäinen 2020). Tästä syystä feministisesti suuntautunut tutkimus pyrkiikin ulottamaan tarkastelunsa eliittiä laajempaan toimijajoukkoon, kuten kansalaisjärjestöihin. Feministit haastavat myös sen, että valta on materiaalisesti rakentuvaa, ja näkevät valtasuhteen useimmiten relationaalisina (Achilleos-Sarll ym. 2023). Feministinen analyysi on usein myös normatiivisesti ja eettisesti latautunutta (ma.).

Feministisistä ulkopoliitiikan ohjelmista (engl. *feminist foreign policy*, FFP) on kirjoitettu viime vuosina paljon. Kehitykseen on vaikuttanut se, että usea maa on ottanut tämän FFP-lyhenteellä kulkevan idean ulkopoliitiikan virallisesti tunnustetuksi ohjenuorakseen. Analyysin kohteena ovat olleet erityisesti Kanadan ja Ruotsin feministinen ulkopoliittika. Ei kuitenkaan ole yhteysymmärrystä siitä, mitä feministinen ulkopoliittika varsinaisesti pitää sisällään, ja se ymmärretään eri konteksteissa eri tavoin (ma.).

Ruotsin vuonna 2014 vahvistetun feministisen ulkopoliitiikan toimintasuunnitelman kärkinä olivat naisten oikeuksien edistäminen, eri sukupuolten edustus johtotehtävissä ja resursseja ohjaaminen tasa-arvotyöhön. Näihin kolmen R:n (ruots. *rättigheter, representation* ja *resurser*) periaatteeseen ulkoministerinä vuosina 2014–2019 toiminut Margot Wallström lisäsi neljännen R:n eli realiteetit, jolla haluttiin viestittää, että Ruotsin ulkopoliittika on idealistisuuden ohella myös pragmaattista (Hudson & Eason 2018). Naisten edustuksen lisääminen erilaisissa korkean profiilin ulkopoliittisissa tehtävissä oli yksi Ruotsin feministisen ulkopoliitiikan kärkihankkeita, joka kohdistui myös Ruotsin omaan ulkopoliitiikan johtoon (ma.). Feministisestä ulkopoliittikasta kuitenkin luovuttiin vallan vaihtuessa vasemmistolta

oikeistolle (Salomaa 2023). Tasa-arvo ei kuitenkaan teemana ole kokonaan poistunut ruotsalaisesta ulkopolitiikasta.

Suomessa tasa-arvon edistämistä ulkopolitiikassa ei kutsuta feministiseksi ulkopolitiikaksi. Feministisellä tai tasa-arvonäkökulmia korostavilla lähestymistavoilla ei ole myöskään merkittävää roolia suomalaisen ulkopolitiikan tutkimuksen traditioissa. Aihepiiriä käsitellään usein osana ulkopolitiikan sisältöihin ja resursointiin liittyvää raportointia. Huomiota on kiinnitetty erityisesti ulkopolitiikan ohjenuorana käytettyyn ja vaalikausittain julkaistavaan ulko- ja turvallisuuspoliittiseen selontekoon sekä sen tasa-arvokirjauksiin eli siihen, mitä Suomi tekee ulkopolitiikassaan kansainvälisesti. Tätä ovat tarkastelleet hiljattain tutkija Hannu Salomaa (2023) yleistajuisessa artikkelissaan sekä tutkijat Leena Vastapuu ja Minna Lyytikäinen (2022) ulkoministeriölle laatimassa tilaus selvityksessään. Vastapuu ja Lyytikäinen ovat myös kirjoittaneet Plan International Suomelle analyyseja tasa-arvon edistämisestä ulkopolitiikassa.

Kattavimmin aihetta lienevät tarkastelleet Marjaana Jauhola ja Minna Lyytikäinen vuonna 2020. Kirjan luvussa ”Kutistettu feminismi? Suomen ulkosuhteiden tasa-arvopolitiikka kylmän sodan YK-feminismistä 2010-luvun tolkkutasa-arvoon” Jauhola ja Lyytikäinen (2020, 165) kuvaavat 2000-luvun ulkopolitiikkaa paluuna ”70-luvun alun nais erityiseen toimintaan”. Tästä osoituksena on esimerkiksi suomalaisille naisrauhavälittäjille tai naispuolisille kriisinhallinnan asiantuntijoille tarjotut ura- ja välitysmahdollisuudet, millä ”vahvistetaan konservatiivista käsitystä naisista [miehiä] parempina ja tasa-arvoisempina rauhanrakentajina” (ma., 165). Tarkastelussa on myös yksittäisten poliitikkojen työ tasa-arvotyön edistämässä. Tarja Halosen ulkoministeri- ja presidenttikausia (1995–2010) he kuvaavat ”eettisen ulkopolitiikan” kaudeksi, jossa keskityttiin naisten ja vähemmistöjen oikeuksien edistämiseen, mutta vältettiin ”f-sanan käyttöä” (ma., 165). Vastaava analyysi lienee Sauli Niinistön kaudesta vielä tekemättä.

Vastapuun ja Lyytikäisen tilaus selvitys *Gender equality in Finnish foreign affairs from 2019 to 2023* sen sijaan on yhteen vaalikautteen keskittyvä ja merkittävä osin haastatteluihin perustuva selvitys siitä, kuinka Suomen ulkopolitiikassa edistettiin sukupuolten tasa-arvoa kyseisellä ajanjaksolla. Kirjoittajat toteavat, että sukupuolten tasa-arvo oli vuosina 2019–2023 läsnä Suomen ulkopolitiikan kaikilla osa-alueilla, mutta erityisen vahvasti kehitysyhteistyössä ja ihmisoikeuspolitiikassa (Vastapuu & Lyytikäinen 2022, 10). Raportin mukaan ”Suomen asiantuntemus ja hyvä maine sukupuolten tasa-arvoon liittyvissä kysymyksissä tarjoavat erinomaiset lähtökohdat transformatiivisen ja intersektionaalisen ulkopolitiikan kehittämiseen, olipa se sitten nimetty feministiseksi tai ei” (mt., 5). Kirjoittajat kuitenkin kiinnittävät huomionsa siihen, että virkakunnassa sukupuolten tasa-arvoa pidettiin itsestäänselvyytenä, ”osana suomalaista DNA:ta” (mt., 9) eikä jaettua ymmärrystä tasa-arvosta ollut. Lisäksi kovaan turvallisuuspolitiikkaan liittyvissä aiheissa näkyy ”sukupuolisokeus”, josta osoituksena on Venäjän hyökkäyssodan myötä laadittu ja vuonna 2022 hyväksytty valtioneuvoston ajankohtais selonteko, jossa sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulmat eivät näy. Kirjoittajat pitävät myös huomionarvoisena sitä, että ”ulkoministeriön johtajista sekä Suomen lähettämistä siviilikriisinhallinnan asiantuntijoista on jo noin puolet naisia” (mt., 5). Jos kuitenkin tarkastelu ulote-

taan siviilikriisinhallinnasta kriisinhallintaan yleisemmin, sukupuolten tasapaino katoaa, sillä sotilaallisessa kriisinhallinnassa naisia on vain murto-osa (yhteensä 427 sotilaasta 30 naisia, ks. Ulkoministeriö 2024).

Pidemmän aikavälin yleistarkastelussa huomataan, että vaalikausittaisissa selonteoissa ja ulkosuhteiden tasa-arvopolitiikoissa on tasa-arvokirjauksiin liittyviä epäjohtonmukaisuuksia ja painotuseroja (Jauhola & Lyytikäinen 2020; Salomaa 2023). Tämä osoittaa, että myös Suomen ulkopoliitikassa on vahvasta konsensuskulttuurista huolimatta ideologisia painotuseroja, vaikka toki ulkopoliittikka ei ole peruslinjauksiltaan muuttunut hallituskoalitioiden myötä. Erot eri hallitusten tasa-arvopoliittisissa kirjauksissa ovat ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa laajempia. Anna Elomäki ja muut (2019) ovat todenneet, että Rinteen-Marinin vasemmistohallitus korosti enemmän tasa-arvotemoja keskustaoikeistolaiseen Sipilän hallitukseen nähden: kirjoittajat laskevat, että Rinteen hallitusohjelmassa tasa-arvo mainittiin 71 kertaa, kun Sipilän hallituksen ohjelmassa mainintoja oli viisi. Jauhola ja Lyytikäinen (2020, 161) kuitenkin huomauttavat, että samassa Sipilän hallitusohjelmassa tasa-arvon ”vientipuhe” korostui, kun ”tasa-arvopolitiikan merkitystä korostettiin ulkopoliitiikan, turvallisuuspolitiikan ja kehityspolitiikan sisällöissä”.

Suomen ulkopoliitiikan tekemisen, mutta myös tutkimisen miehisyyteen on kiinnitetty huomiota myös muualla kuin osana tasa-arvokeskustelua. Ville Sinkkonen ja Henri Vogt kirjoittivat vuonna 2014, että ”suorastaan hämmentävän pieni joukko pääosin keski-ikäisiä ja sitä vanhempia miehiä Suomessa käy ulkopoliittista debattia” (Sinkkonen & Vogt 2014, 8). Samaan tulokseen tuli hiljattain myös Tuomas Forsberg (2023, 92) huomauttaessaan, että ”kuva Suomen ulkopoliittikkaa koskevasta tutkimuksesta ja kirjallisuudesta vaikuttaa sangen miehislä, suomalaiselta ja vanhenevaltakin”.

On kuitenkin huomioitava, että ulkopoliitiikan tutkimus Suomessa on itsessään vähäistä eikä yleisestikään kovin moniulotteista. Siten monimuotoisuuden ongelman ei voi katsoa rajoittuvan feministisiin näkökohtiin. Hannu Salomaa (2023) tuo esiin, että ulko- ja turvallisuuspolitiikka on poliittisesti herkkä aihealue, jonka kriittinen tarkastelu on tutkijalle itselleen vaativaa. Tämä liittyy siihen, että ulkopoliitiikan tutkimuksen määrittelyä voi pitää poliittisena tekona (Jauhola & Lyytikäinen 2020, 151).

Ulkopoliitiikan tutkimukselle tunnusomaista on huomion kiinnittäminen Suomen ulkopoliitiikan kansainvälisiin suuntauksiin, erityisesti siihen, kuinka Suomen ulkopoliittinen eliitti suhtautui niin Venäjään kuin puolueettomuuteenkin. Suomen ulkopoliittikkaa tutkitaan perinteisesti poliittisen historian oppialalla, missä kiinnostuksen kohteena on osin ajallisista ja arkistolähteiden saatavuussyistä kylmän sodan aika, presidentti Urho Kekkosen perintö ja merkitys Suomen ulkopoliitikassa sekä puolueettomuuspolitiikka. Neuvostoliiton romahdamisen ja EU-jäsenyyden myötä ulkopoliitiikan tutkimukseen kiinnitettiin 1990-luvulla huomiota, mutta sittemmin kiinnostus on laimentunut, mihin syinä on pidetty kansainvälisen kiinnostuksen puutetta, ulkopoliittisen tutkimuksen tietomarkkinoiden kapeutta, tutkimusaiheiden suppeutta sekä rahoituksen puutetta (Aaltola 2014; Forsberg 2023). Forsbergin (2023) mukaan ulkopoliitiikan tutkimuksesta puuttuu myös yleisesti syvällisempi teoreettis-metodologinen tarkastelu ja analyysi on usein käytännöllisesti orientoitunutta.

Yhteenvetona todettakoon, että vaikka mikään edellä mainituista perinteisistä ulkopolitiikan tutkimusorientaatioista ei sulje feminististä tai tasa-arvonäkökulmaa ulos, tähän liittyvää ulkopolitiikan tutkimuksen traditiota Suomessa ei juuri ole Jauholan, Lyytikäisen ja Vastapuun työtä lukuun ottamatta. Feminististä tai tasa-arvonäkökulmaa ei kuitenkaan ole täysin unohdettu. Seuraavaksi siirrytään varsinaiseen analyysiin, jossa ensin tarkastellaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan roolia ja valiokuntajäsenyyksien jakautumista puolueittain ja sukupuolittain.

Ulkoasiainvaliokunta 2003–2023

Suomen eduskunta on yksi maailman tasa-arvoisimmista mitä tulee sukupuolten parlamentaariseen edustukseen. Naiset ovat olleet eduskunnassa suurena vähemmistönä vuodesta 1979 lähtien (naisia 25–40 prosenttia) ja vuodesta 2007 lähtien on vallinnut sukupuolten tasapaino (40–60 prosessia naisia) (Eduskunta 2024a).

Ulkoasiainvaliokunta on eduskunnan yksi pysyvistä erikoisvaliokunnista. Se käsittelee ”merkittävät valtiosopimukset sekä asiat, jotka koskevat yleistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, ulkomaankauppapolitiikkaa, kehitysyhteistyötä, kansainvälisiä järjestöjä tai suomalaisten rauhanturvajoukkojen asettamista sekä Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat” (Eduskunta 2024b).

Valiokunnassa on pääsäännön mukaan 17 jäsentä ja 9 varajäsentä, joiden määrä voi kuitenkin eduskunnan omasta päätöksestä vaihdella. Tämä tutkimus vahvistaa osaltaan keskimääräisen varsinaisen jäsenten määrän. Eduskunta voi työjärjestyksensä mukaan vapauttaa edustajan jäsenyydestä hyväksyttävästä syystä.

Valiokuntaedustajien ja puheenjohtajien valinta tapahtuu epämuodollisesti eduskuntaryhmien käytäntöjen mukaisesti (Siukola ym. 2020, 13). Pohjalla on vaalituloksen perustuva, eduskunnan keskuskanslian ryhmille laatima selvitys monijäsenisten toimielinten paikkojen jakautumisesta eduskuntaryhmien kesken.

Valiokuntapaikkojen jakoa edeltää vaalikauden alussa tehtävä perinteinen eduskuntaryhmien jaotteluun porvareihin ja sosialisteihin. Vakiintuneen menettelyn mukaisesti sosiaalidemokraattinen puolue ja vasemmistoliitto ovat muodostaneet vasemmiston ja muut eduskuntaryhmät oikeiston (Vainio 2007, 156–157). Traditionaalisen oikeisto–vasemmisto–jaottelun lisäksi valiokuntien muodostamisessa on aikaisempien tutkimusten mukaan merkitystä eduskuntaryhmien koolla, edustajien valtiopäiväkokemuksella, asemalla puolueessa ja sukupuolella (Siukola ym. 2020, 13). Lopullinen jäsenpaikkajako on kuitenkin eri ryhmien pääsihteerien välillä käytävän neuvottelun tulosta (mt.)

Korkeimman statuksen valiokuntina on perinteisesti pidetty viimeisten 40–60 vuoden aikana valtiovarainvaliokuntaa ja ulkoasiainvaliokuntaa (mt., 13). On myös havaittu, että käytännössä naisten on ollut miehiä vaikeampi päästä korkean statuksen valiokuntiin (mt.). Jouni Vainion (2007, 159) havainnon mukaan vuosina 2003–2006 valiokunnassa työskentelivät varsin ansioituneita edustajia mukaan lukien useampi puolueen puheenjohtaja. Tutkimuksessa on aikaisemmin peräänkuulutettu sitä, että valiokuntien puheenjohtajiston ja jäsenistön va-

lintakriteerit tulisi tehdä läpinäkyviksi ja niistä pitäisi keskustella avoimesti, jotta esimerkiksi sukupuolittuneisiin vinoutumiin voitaisiin puuttua (Siukola ym. 2020, 14; Björk ym. 2018).

Kahdenkymmenen vuoden tarkasteluajana ulkoasiainvaliokunnassa on toiminut 165 edustajaa jäsenenä tai varajäsenenä. Heistä tosin iso osa vain lyhyesti esimerkiksi vaalikauden alussa, kun valiokuntien jäsenyydet jaetaan teknisesti aakkosjärjestyksessä. Eduskunnan Tilastokeskukselle toimittamien aineistojen mukaan valiokunnan jäsenenä on toiminut tällä aikavälillä 85 jäsentä (17 joka vaalikaudella), joista 38 prosenttia on naisia (Tilastokeskus 2021).

Eduskunnan kirjoittajalle toimittamien tietojen mukaan ja tässä tutkimuksessa käytetyillä rajauksilla⁴ jäseniä on hieman enemmän, yhteensä 87 (ks. Taulukko 1). Tällä tarkastelulla naisten osuudeksi tulee keskimäärin 39 prosenttia aikavälillä 2003–2023. Vaalikausittain tarkasteltuna naisten määräksi saadaan vähimmillään 33 prosenttia (2015–2019) ja enimmillään 47 prosenttia (2003–2007).

Naiset ovat olleet valiokunnassa valtaosan ajasta aliedustettuina eivätkä kertaakaan enemmistönä.⁵ Tilanne ei sikäli ole ainutlaatuinen, että valiokuntatyö on laajemminkin sukupuolittunutta ja myös esimerkiksi maa- ja metsätalousvaliokunta ja puolustusvaliokunta olivat vuosina 1999–2019 aina miesenemmistöisiä (Paavola ym. 2022, 8).

Taulukko 1. Ulkoasiainvaliokunnan jäsenet ja sukupuoli vaalikausittain

Ulkoasiainvaliokunta	2003	2007	2011	2015	2019
<i>Naisia</i>	8	6	7	6	7
<i>Miehiä</i>	9	11	11	12	10

Sukupuolten tasa-arvon määritelmänä pidetään tilannetta, jossa kaikista tarkasteltavana olevista henkilöstä naisten tai miesten osuus ei ole yli 60 prosenttia eikä alle 40 prosenttia (THL 2022). Tämän luvun ympärille kietoutuu ulkoasiainvaliokunnassa tehtävä eduskuntatyö, jossa havaitaan eräänlainen tasa-arvon Schrödingerin kissa: se toteutuu ja ei toteudu. Mikäli 60–40-suhteeseen suhteudutaan täsmällisesti, valiokuntatyössä tasa-arvo jää yleisesti tarkasteluajalla toteutumatta. Mikäli luku pyöristetään kokonaisuksi kymmenlukuihin, tasa-arvo taas toteutuu. Valiokuntatyö on joka tapauksessa tasa-arvoisempaa kuin median välittämä miehinen ulkopoliitiikan kuva antaa ymmärtää (ks. Sinkkonen & Vogt 2014).

Kun katsotaan ulkoasiainvaliokunnan jäsenistöä Tilastokeskuksen lukuja tarkemmin sen mukaan, ketkä jäsenistä ovat todellisuudessa istuneet valiokunnassa vähintään puolet vaalikaudesta (kaksi vuotta) sukupuolittain ja puolueittain⁶, ulkoasiainvaliokunnassa on tarkastelujaksolla 2003–2023 ollut eniten jäseniä sosiaalidemokraattisesta puolueesta (n=22). Seuraavaksi eniten edustajia on ollut kokoomuksesta (n=20) ja keskustasta (n=20). Perinteisten kolmen suuren jälkeen rinnalle on noussut perussuomalaiset (n=9), joilla on ollut vuoden

4 Rajauksena on siis se, että henkilö on varsinaisena jäsenenä vähintään kaksi vuotta vaalikauden aikana.

5 Kun tarkastellaan naisten jäsenyyttä valiokunnassa suhteessa naisten osuuteen kansanedustajista. Viidestä tarkastelussa olevasta vaalikaudesta naiset ovat kuitenkin olleet kerran ylliedustettuina (2003–2007). Tällöin naiskansanedustajia oli 37,5 prosenttia, ja valiokunnan jäsenenä heitä oli 47 prosenttia.

6 Rajauksena on, että henkilö on varsinaisena jäsenenä vähintään kaksi vuotta vaalikauden aikana.

2011 ”isosta jytkystä” lähtien isoihin puolueisiin verrattavissa oleva lukumäärä jäseniä valiokunnassa (kolme jäsentä) (ks. Taulukko 2).

Taulukko 2. Puolueiden edustajat ulkoasiainvaliokunnassa varsinaisina jäseninä vähintään puolet vaalikaudesta vuosina 2003–2023

Puolue	Henkilöt	Naisia	Naisia %
Sosiaalidemokraattinen eduskuntaryhmä	22	6	27
Keskustan eduskuntaryhmä	20	10	50
Kansallisen kokoomuksen eduskuntaryhmä	20	5	25
Perussuomalaisten eduskuntaryhmä	9	3	33
Vihreä eduskuntaryhmä	6	3	50
Ruotsalainen eduskuntaryhmä	5	4	80
Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä	5	3	60

Tasa-arvon näkökulmasta kiinnostavaa on se, että perinteisesti sukupuolten välistä tasa-arvoa edistäneet vasemmistopuolueet (SDP–vasemmisto–vihreät) jäävät naisten osuutta koskevassa vertailussa oikeistopuolueille. Vasemmistoesustajista 36 prosenttia on naisia, kun oikeistopuolueilla naisia on 41 prosenttia. Puolueittain tarkasteltuna tämä johtuu erityisesti siitä, että sosiaalidemokraateissa naisten osuus on puoluevertailun häntäpäässä: vain 27 prosenttia puolueen valiokuntajäsenistä on ollut naisia. Huonompi luku löytyy vain kokoomuksen edustajista, joilla 25 prosenttia jäsenistä on naisia. Kolmen suurimman vertailussa keskusta on selvästi tasa-arvoisin, sillä naisten osuus ulkoasiainvaliokunnan jäsenistä on puolet. Eniten naisjäseniä on ollut ruotsalaisella ryhmällä, joista 80 prosenttia on ollut naisia vuosina 2003–2023.

Ruotsalainen ryhmä on aktiivisin jäsenensä kierrättäjä sikäli, että valiokuntajäseniä on yleensä yksi ja se on vaihtunut joka vaalikaudella. Verrokkipuolue vihreissä varsinaisina jäseninä on ollut yhtä lailla naisia ja miehiä, ja pisimpään valiokuntatyötä jäsenenä on tehnyt Pekka Haavisto. Pienemmistä puolueista kristillisdemokraatit loistavat poissaolollaan ulkoasiainvaliokunnassa. Kokonaisuus heijastaa jokseenkin vaaleissa vahvistettua eduskunnan paikkajako tällä vuosituhanella (ks. Taulukko 3).

Taulukko 3. Eduskunnan vahvistettu paikkajako 2003–2023

	KESK	SDP	KOK	VAS	VIHR	RKP	KD	PS	Muu
2003	55	53	40	19	14	8	7	3	1
2007	51	45	50	17	15	9	7	5	1
2011	35	42	44	14	10	9	6	39	1
2015	49	34	37	12	15	9	5	38	1
2019	31	40	38	16	20	9	5	39	2
Yhteensä	221	214	209	78	74	44	30	124	6

Laskennallisesti sosiaalidemokraateilla ja kokoomuksella noin joka kymmenes edustaja on ollut ulkoasiainvaliokunnan varsinaisena jäsenenä, puheenjohtajana tai varapuheenjohtajana (sosiaalidemokraatit 10,2 prosenttia, kokoomus 9,6 prosenttia). Kovin kaukana perässä eivät tule keskusta, vihreät ja perussuomalaiset, joilla vastaava luku on hieman matalampi (keskusta 9,1 prosenttia, vihreät 8,1 prosenttia ja perussuomalaiset 7,3 prosenttia). Näiden takana tulee vasemmisto (6,4 prosenttia). Pienten puolueiden kohdalla näkyy eduskuntaryhmän koon merkitys, sillä kaikilla puolueilla ei riitä edustajamäärän vuoksi jokaiseen valiokuntaan jäsentä.

Edustajamäärässä ruotsalainen eduskuntaryhmä⁷ on ollut kokoonsa nähden hyvin edustettuna ulkoasiainvaliokunnassa. Tarkastelujaksolla 10,2 prosenttia ryhmän edustajista on ollut valiokunnan jäsenenä, mikä indikoi sitä, että puolue on pyrkinyt olemaan aktiivinen tai näyttäytymään aktiivisena ulkopoliittikan ja kansainvälisten suhteiden saralla.

Kun tarkastelu ulotetaan yksittäisten edustajien tasolle, puolueista hahmottuu ulkopoliittikan ”konkareita” eli edustajat, jotka ovat olleet jäsenenä useita vaalikausia (Taulukko 4).⁸

Taulukko 4. Pitkäaikaisimmat jäsenet ulkoasiainvaliokunnassa 2003–2023.

Ben Zyskowicz	kok.	15
Pertti Salolainen	kok.	12
Kimmo Kiljunen	sd.	12
Tom Packalén	ps.	12
Aila Paloniemi	kesk.	12
Pekka Haavisto	vihr.	11
Katri Komi	kesk.	11

Yli kymmenen vuotta valiokunnan jäsenenä toimineita konkareita on seitsemän, joista kaksi on naisia. Molemmat naiset, Aila Paloniemi ja Katri Komi, ovat keskustapuolueesta. Kokoomuksen konkari Ben Zyskowicz on toiminut valiokunnassa pisimpään jäsenenä, neljällä vaalikaudella. Zyskowiczin puoluetoveri Pertti Salolainen oli valiokunnan jäsenenä kolmen kauden ajan toimien myös valiokunnan puheenjohtajana ja varapuheenjohtajana. Kokoomus on hyvin edustettuna valiokunnassa, mutta kokoomusnaiset eivät yllä konkareiksi, ja sama pätee sosiaalidemokraatteihin.

Tarkastelua voidaan jatkaa katsomalla ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtajia ja naisten osuutta puheenjohtajina. Reetta Siukolan, Jaana Kuusipalon ja Katariina Haapean (2020, 42) laatiman raportin mukaan sukupuolen mukainen segregatio on näkynyt vuosina 2007–2019 valiokuntien puheenjohtajien sukupuolijakaumassa, sillä ”valtiovarainvaliokuntaa, ulkoasiainvaliokuntaa, puolustusvaliokuntaa sekä talousvaliokuntaa johti jokaisella tarkastelujakson neljästä mittauskerrasta mies”. Raportin aikarajauksen vuoksi tarkastelun ulkopuolelle jää vuonna 2003 valiokuntaa johtanut sosiaalidemokraattien Liisa Jaakonsaari. Kun nyt siis tar-

7 RKP ja kullakin vaalikaudella yksi Ahvenanmaan edustaja, joka taulukossa indikoituna ”muu”.

8 Vuosimäärä laskettuna siis sen mukaan, että edustaja on ollut varsinainen jäsen. Vuodet pyöristetty tasavuo- siksi ja mahdolliset yli yhden vuoden vapautukset jäsenyydestä vähennetty toimivuosista.

kastelussa on vuodet 2003–2023, voidaan tältä osin todeta, että valiokunnan puheenjohtajana on toiminut 20 prosenttia ajasta nainen. Naisia ei ole ollut tällä kaudella varapuheenjohtajina.

Ulkopolitiikan toimeenpanovalta

Kun huomioidaan myös ulkoministerit (2000–2023) ja presidentit (2000–2024), kuva puolueiden keskinäisestä järjestyksestä ulkopolitiikan päätöksenteon keskeisissä johtotehtävissä toimineista selkeytyy entisestään. Tarkastelujaksolla Suomessa on toiminut viisi eri ulkoministeriä, joista yksikään ei ole nainen.⁹ Kronologisessa järjestyksessä ulkoministereinä ovat toimineet Erkki Tuomioja (2000–2007, 2011–2015), Ilkka Kanerva (2007–2008), Alexander Stubb (2008–2010), Timo Soini (2015–2019) ja Pekka Haavisto (2019–2023). Samaisella ajanjaksolla presidentteinä ovat toimineet Tarja Halonen (2000–2012) ja Sauli Niinistö (2012–2024).

Kun puolueiden edustus laitetaan kaikkien kategorioiden mukaan taulukkoon (Taulukko 5) ja lasketaan kokonaisuus, huomataan sosiaalidemokraattien kaikista puolueista vahvin painoarvo. Kokoomus sijoittuu keskustaa laskennallisesti vaikutusvaltaisemmaksi ulkopoliittikapuolueeksi. Eduskuntapuolueet voidaan jakaa tämän pohjalta eri kategorioihin. Pie-nemmästä suurimpaan ne voidaan nimetä vaikkapa merkityksettömiksi (kristilliset ja Liike Nyt), vaatimattomat (vasemmisto ja ruotsalainen ryhmä), keskikokoiset (perussuomalaiset ja vihreät), keskisuuret (keskusta ja kokoomus) ja suuret (sosiaalidemokraatit).

Kokonaistarkastelussa naisten osuutta (37 prosenttia) voisi kuvata termillä suuri vähemistö. Mikäli tarkastellaan pelkkää toimeenpanovaltaa eli presidenttejä ja ulkoministereitä, naisten osuus kattaa 25 prosenttia.

Taulukko 5. Puolueiden edustus ulkoasiainvaliokunnassa, ulkoministereinä ja presidentteinä kootusti.

	Eduskunta/UAV 2003–2023	Ministerit/UMI 2000–2023	Presidentit 2000–2024	Yhteensä	Yhteensä %
SDP	22	3	2	27	28%
KOK	20	1	2	23	24%
KESK	20	0	0	20	20%
PS	9	1	0	10	10%
VIHR	6	1	0	7	7%
R	5	0	0	5	5%
VAS	5	0	0	5	5%
				97	
	henkilöitä				
naisia	34	0	2	36	37%
miehiä	53	6	2	61	63%
				97	

Yllä oleva laskelma ei huomioi eroja valiokuntien jäsenyydessä, ministeri- ja presidentti-tehtävissä. Tarkkaa tai yksiselitteistä matemaattista kaavaa eri tehtävien painoarvolle on mah-

9 Aineistossa ei mukana vuonna 2023 alkanut vaalikausi ja ulkoministeriksi noussut kokoomuksen Elina Valtonen.

doton laatia. On kuitenkin perusteltua väittää, että vaikka valta Suomessa kuuluu kansalle ja sitä edustavalle parlamentille, valiokunnan yksittäisellä edustajalla on lähtökohtaisesti vähemmän vaikuttavuutta Suomen kantoihin kuin hallituksen ulkoministerillä tai presidentillä. Jos kokeilumielessä antaisimme tältä pohjalta painotukset eri tehtäville niin, että valiokunnan jäsenyys olisi arvoltaan 1, ulkoministerin painoarvo 1,5 ja presidentin 2,0 ja tarkastelisimme tämän pohjalta eroja puolueiden välillä, huomaisimme, että keskusta jäisi yhä selvemmin kahdelle suuremmalle.

Keskustan osalta tarkastelu on sikäli kiinnostava, että vahvasta valiokuntaedustajuudesta huolimatta puolueella ei ole ollut ulkoministerin salkkua. Valiokunnan puheenjohtajana keskustalainen on toiminut tarkasteluajalla kerran Matti Vanhasen ja Antti Kaikkosen luotsatessa valiokuntaa 2015–2019. Keskustalla oli myös kahdesti, vuodesta 2003 vuoteen 2011 saakka, valiokunnan varapuheenjohtajan tehtävä. Samalla keskusta on ollut ajanjaksolla kolmesti pääministerivastuussa ja kahdesti puolueella on ollut tällä ajanjaksolla puolustusministerin salkku. Tasa-arvonäkökulmasta keskustanaisten kohtalo on erityinen: heitä on ollut suhteessa eniten muihin suuriin puolueisiin verrattuna ulkoasiainvaliokunnassa (rajaukset huomioiden), mutta nämä konkarit eivät ole nousseet tai heitä ei ole nostettu muille ulkopoliittikan kärkipaikoille.

On kuitenkin muistutettava, että luvut sinänsä eivät kerro mitään siitä, kuka tosiasiallisesti ulkopoliittista valtaa käyttää, eikä edustus ole sama kuin päätöksenteko (vrt. Forsberg & Pursiainen 2015, 159).

Valiokuntakuulemiset ja sukupuoli

Anna Björkin, Juho-Matti Paavolan ja Arttu Vainion (2018, 33) eduskuntatyötä koskevassa tutkimuksessa tuodaan esiin naisten ja miesten asiantuntemuksen erot: naiskansanedustajien mukaan ulkopoliitikassa kehitysyhteistyöhön ja globaaliingelmiin liittyvä osaaminen jää merkitykseltään vähäisemmäksi suhteessa perinteisiin ja miehiin ulkopoliittisiin kysymyksiin, kuten puolustuspolitiikkaan liittyvään osaamiseen. Väite saa osittaista, mutta ei yksiselitteistä tukea ulkoasiainvaliokunnan kuulemisista.

Valiokuntien työssä keskeinen rooli on asiantuntijakuulemisilla. Asiantuntijoita kutsutaan valiokuntiin kuultaviksi ja he voivat myös toimittaa lausuntoja kirjallisesti (Eduskunta 2024c). Asiantuntijanäkemyksen pohjalta valiokunta muodostaa asiasta oman kantansa, joka voi olla mietintö tai lausunto lopullista päätöksentekoa varten (mt.)

Viime vaalikaudella toukokuusta 2019 helmikuuhun 2023 ulkoasiainvaliokunnassa oli kuultava yhteensä 1831 asiantuntijaa, joista 38 prosenttia oli naisia. Tarkasteltaessa sukupuolijakaumaa käsiteltävien asioiden mukaisesti huomataan, että kehitysyhteistyöasioista kuultaessa huomattavasti useampi oli nainen kuin puolustusasioissa. Esimerkiksi toukokuussa 2021 käsiteltyyn kehityspolitiikan ylivaalikautiseen selontekoon asiantuntijoina toimivista henkilöistä valtaosa eli 64 prosenttia oli naisia. Elokuussa 2021 käsitellyn puolustuselonteon yhteydessä kuulluista henkilöistä vain 17 prosenttia oli naisia. EU- ja Nato-asioiden käsitelyssä jakauma on selvästi tasaisempi.

Koska asiantuntijat koostuvat pitkälti ministeriöiden virkahenkilöistä, hallinnon tasa-arvo ja naisten osuus ministeriöiden johtotehtävissä heijastuu myös valiokuntakuulemisiin.

Ulkoasiainvaliokunnan kannalta merkittävimmissä vastuuministeriössä, ulkoasiainministeriössä, vuonna 2022 johtavissa tehtävissä 50 prosenttia oli naisia (Vastapuu & Lyytikäinen 2022). Lisäksi ulkoministeriön mukaan diplomaattiuralle rekrytoiduista naisten osuus on ollut 70–80 prosenttia viime vuosina, ja osuus on ollut viime vuodet nousussa (Ulkoasiainministeriö 2023). Naisten osuus ministeriön johtotehtävissä on noussut viimeiset 15 vuotta (Vastapuu & Lyytikäinen 2022).

Pohdintaa

Kuten Mari K. Niemi (2017) huomauttaa, lain edessä tasa-arvoiset mahdollisuudet poliittiseen osallistumiseen ovat taatut ja Suomi on kansainvälisissä tasa-arvovertailuissa korkealla. Edellä esitellystä analyysistä selviää, että sukupuolten tasapaino ei usein toteudu. Vaaleilla valituissa elimissä tasa-arvovaatimusta ei muodollisesti ole, sillä kaikki riippuu äänestäjistä. Ulkopoliitiikan valta on kuitenkin yhä sukupuolittunutta. Erot tulevat esiin varsinkin siinä, kuinka pitkään naiset ja miehet pysyvät ulkopoliittisissa vastuutehtävissä: naiskonkareita on verrattain vähän ja naisia on ollut kokonaisuudessaan ulkopoliitiikan kärkitehtävissä selvästi vähemmän kuin miehiä. Naiset ovat olleet aliedustettuna myös valiokuntatyössä.

Asiantuntijaroleissa naisten osuus on yllättävänkin korkea. Ulkopoliitiikan laajalla kentällä sukupuolittuneisuus kuitenkin vaihtelee ulkopoliitiikan ala-aiheiden mukaan. Tutkimus vahvistaa sitä aikaisemmin tehtyä havaintoa, että naisten osuus on vahva erityisesti kehityspoliitiikkaan ja ihmisoikeuksiin liittyvissä kysymyksissä. Turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa aiheissa naisten rooli vaikuttaa heikommalta.

Mikäli tarkasteluajanjakso ulotettaisiin koko itsenäisen Suomen historiaan, naisten prosentuaalinen osuus valiokunnan jäsenistä, ministereistä ja presidenteistä kutistuisi entisestään. Tarkasteluajalla on suuri merkitys siihen, miten tasa-arvon havaitaan toteutuvan. Perinteisesti miesvaltaisen politiikkasektorin aikaan ulottaminen pidemmälle menisyyteen tuottaa selvästi 2000-lukua epätasa-arvoisempia tuloksia. Kirjoitushetkellä itsenäisen Suomen 105-vuotisella taipaleella ulkoministerinä on toiminut nainen vain noin viiden vuoden ajan (Tarja Halonen ja Elina Valtonen), siis alle viisi prosenttia ajasta. Lisäksi Valtosen ja Halosen välillä on 23 vuoden aikaan ulottava huolestuttavaa on myös se, että naisten osuutta selittää sekä ulkoministerin että presidentin osalta pitkälti yksi henkilö, mikä tekee vaikeaksi erottaa toisistaan henkilökohtaiset ominaisuudet ja kyvykkyudet sekä laajemmat tekijät, kuten ideologia ja sukupuoli.

Artikkelin tavoite oli luoda kokonaiskuva poliittisten puolueiden vallasta ja ulkopoliittisen vallan sukupuolittuneisuudesta 2000-luvulla. Ulkopoliittinen vastuu näyttää tutkimuksen valossa karttuvan pienelle miehelle ydinryhmälle, jonka ympärillä on vaihtuvuutta. Erityisen paljon valtaa on ollut sosiaalidemokraattisella puolueella, jolla on ollut puolet tarkasteluajasta ulkoministerin salkku ja sosialidemokraattisen taustan omaava presidentti. Sosiaalidemokratian valtakausi näyttää nyt artikkelin viimeistelyhetkellä alkuvuodesta 2024 olevan murene-massa, kun vallassa on kokoomuksen ulkoministeri ja saman puolue-taustan omaava presidentti.

Jos mittatikkuna käytetään sukupuolten tasapainoon tarvittavaa 40 prosentin osuutta naisia tai miehiä, valiokuntatyössä tilanne on ollut suhteellisen hyvä. Jotain kuitenkin tapahtuu,

kun valiokunnan johtoon ja ministeriksi on päätyntä lähinnä miesoletettuja, eivätkä presidentinvaaleissa naiset ole viime vuosina pärjänneet. Ero tarkasteluajan ja 1990–2000-luvun taitteen välillä on suuri. Tällöin niin ulko- ja turvallisuuspolitiikan ministerisalkut olivat naisilla ja kehitys kulminoitui Halosen presidenttikauteen. Vuosikymmenen alussa nainen johti myös ulkoasiainvaliokuntaa.

Valiokuntien jäsenten valinta on eduskunnan omissa käsissä. Valiokuntien läänitykseen liittyvä keskustelu ja kaupankäynti eri valiokuntajäsenyyksien välillä tulisi käydä nykyistä avoimemmin. Ne puolueet, joilla ei selvästi ole ulkopoliittikkaan liittyvää kunnianhimoa, voisivat tästä myös avoimesti äänestäjilleen kertoa.

Tämän tutkimuksen tai sen pohjana olevan aineiston perusteella ei voida sanoa juurikaan mitään siitä, miten sukupuoli on vaikuttanut ulkopoliittikan sisältöihin Suomessa ja onko tällä ollut väliä. Tässä tutkimuksessa tarkastelussa oli määrällinen edustus, ja laadullisin osin tutkimus nojautuu muihin selvityksiin aiheesta. Tutkimuksella luodaan edellytyksiä keskittyä jatkossa tarkemmin siihen, miten erilaiset määreet, kuten sukupuoli ja puoluetusta vaikuttavat mahdollisuuksiin vaikuttaa ulkopoliittikan sisältöihin. Eri tutkimuksesta voi perustellusti muodostaa hypoteeseja.

Yksi huomionarvoinen jatkossa tarkasteltava seikka liittyy naisjohtajuuteen ja mekanismeihin, joilla naiset nousevat tai tyypillisemmin eivät nouse ulkopoliittikkatehtäviin puoluehierarkioissa. Onko merkitystä esimerkiksi miesten ulko- ja turvallisuuspoliittisilla verkostoilla? Entä vaikuttavatko asiaan Suomessa oletukset miesten ja naisten soveltuvuudesta erilaisiin tehtäviin? Kuinka käsitykset naisten ja miesten rooleista muuttuvat ulkopoliittikkaviitekehityksessä ajan myötä? Tiedetään, että yleisesti soveltuvuuteen liittyvät käsitykset heijastuvat työmarkkinoille, jotka jakautuvat Suomessa suhteellisen vahvasti mies- ja naisvaltaisiin aloihin (Lahtinen & Vieno 2019). Jotta naisia tai muita kuin miehiä hakeutuisi ulkopoliittisiin tehtäviin, tarvitaan jatkuvasti esikuvia ja samaistumisen malleja, ehkä myös naisia tukemaan toisia naisia. Tässä kokonaisuudessa Elina Valtosen valinta ulkoministeriksi keväällä 2023 saattoi olla tärkeä askel.

Myös ideologialla on rooli. Liberaali- ja vasemmistopuolueet ovat usein korostaneet yhteiskunnallista ja sukupuolten välistä tasa-arvoa, kun taas oikeistopuolueiden näkemykset tasa-arvosta ja naisten roolista ovat olleet perinteisempiä. Tämän suuntaisia eroja on ohjelmatasolla löydetty, ja Suomen liberaaleissa puolueissa naisia on ollut ulkopoliittisissa vastuutehtävissä jopa enemmistönä. Tarvitaan kuitenkin myös muita selityksiä, sillä kokonaisuutena vasemmisto jää oikeistolle sukupuolten edustuksessa. Sosiaalidemokraateissa edustuksellinen tasa-arvo on toteutunut suhteellisen heikosti, kun taas oikeistoon laskettavan keskustan ulkopoliittikkakonkareista puolet on ollut naisia. Samalla kuitenkin sosiaalidemokraattisesta liikkeestä on noussut lähihistorian merkittävin ulkopoliittinen vallankäyttäjänainen.¹⁰

Ulkopoliittikan tasa-arvon ja laajemminkin moniäänisyyden edistäminen on erityisesti puolueiden käsissä. Venäjän hyökkäyssodan myötä myös kansalaisten kiinnostus ulkopoliittikkaa kohtaan on kasvanut. Parhaimmillaan tämä kiinnostus voitaisiin kanavoida poliittiseksi

10 Tässä on mukana rajausten vuoksi vain Tarja Halonen. Muihin sosiaalidemokraattien vallankäyttäjänaisiin voitaisiin laajemmassa tarkastelussa lukea myös EU-komissaari Jutta Urpilainen ja pääministerinä vuosina 2019–2023 toiminut Sanna Marin.

toiminnaksi. Kaikkien yhteiskunnan kykyjen hyödyntäminen ei onnistu, mikäli kansalaisille muodostu mielikuva, että oma sukupuoli on ongelma tai este.

Lähteet

- Aaltola, Mika (2014): ”Suomen ulkopoliittinen tiedontuotanto ei vastaa maailmalla yleisiä malleja”. *Politiikasta.fi*, 31.7.2014. <https://politiikasta.fi/suomen-ulkopoliittinen-tiedontuotanto-ei-vastaa-maailmalla-yleisia-malleja/>, 15.1.2024.
- Achilleos-Sarll, Columba, Jennifer Thomson, Toni Haastrup, Karoline Färber, Carol Cohn & Paul Kirby (2023): ”The past, present, and future(s) of feminist foreign policy”. *International Studies Review*, 25(1). DOI: 10.1093/isr/viac068.
- Björk, Anna, Juho-Matti Paavola & Arttu Vainio (2018): *Sukupuolten tasa-arvon toteutumisen eduskuntatyössä: Kysely- ja haastattelututkimus 2018*. Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2018. Helsinki: Eduskunta.
- Eduskunta (2024a): Naiset kansanedustajina. <https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/yhteiskunta/historia/naisten-aanioikeus-110-vuotta/Sivut/naiset-kansanedustajina.aspx>, 14.4.2024.
- Eduskunta (2024b): Ulkoasiainvaliokunta. <https://www.riksdagen.fi/FI/valiokunnat/ulkoasiainvaliokunta/Sivut/default.aspx> 14.4.2024.
- Eduskunta (2024c): Valiokunnat. <https://www.eduskunta.fi/FI/valiokunnat/Sivut/default.aspx>, 14.4.2024.
- Elomäki, Anna, Anu Koivunen, Hanna Ylöstalo & Johanna Kantola (2019): ”Tasa-arvopoliitiikan vastaisku?”. *Politiikasta.fi*, 5.6.2019. <https://politiikasta.fi/tasa-arvopoliitiikan-vastaisku/>, 7.4.2024
- Forsberg, Tuomas (2023): ”Suomen ulkopoliitiikan tutkimus uudessa murroksessa”. *Politiikka*, 65(1), 89–100.
- Forsberg, Tuomas & Christer Pursiainen (2015): *Ulkopoliittikkaa norsunluutornista*. Tampere: Chan Puma House.
- Hudson, Valerie M. & Lauren Eason (2019): ”The challenge of foreign policy in the WPS agenda”. Teoksessa: S. E. Davies & J. True (toim.) *The Oxford handbook of women, peace, and security*. Oxford: Oxford University Press, 779–791.
- Jauhola, Marjaana & Minna Lyytikäinen (2020): ”Kutistettu feminismi? Suomen ulkosuhteiden tasa-arvopoliittikka kylmän sodan YK-feminismistä 2010-luvun tolkkutasa-arvoon”. Teoksessa: J. Kantola, P. Koskinen Sandberg & H. Ylöstalo (toim.) *Tasa-arvopoliitiikan suunnanmuutoksia: Talouskriisistä tasa-arvon kriiseihin*. Gaudeamus: Helsinki, 150–168.
- Karvonen, Lauri (2017): ”Puolueiden valta valtion päätöksenteossa”. Teoksessa: M. K. Niemi, T. Raunio & I. Ruostetsaari (toim.) *Poliittinen valta Suomessa*. Tampere: Vastapaino, 81–110.
- Kuusipalo, Jaana (2011): *Sukupuolittunut poliittinen edustus Suomessa*. Väitöskirja. Johtamiskorkeakoulu. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Lahtinen, Jenni & Atte Vieno (2019): ”Mitä segregaatista ja sukupuolittuneista ammattikäsitteistä tiedetään – Katsaus kirjallisuuteen”. Teoksessa: J. Lahtinen (toim.) *Mikä ois mun juttu – Nuorten koulutusvalinnat sosialisatiomaisemien kehyksissä: Purkutalkoot-bankkeen loppuraportti*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 68. Helsinki: Valtioneuvosto, 19–30.
- Myllymäki, Arvo (2010): *Suomen pääministeri: Presidentin varjosta hallitusvallan käyttäjäksi*. Helsinki: Talentum.
- Niemi, Mari K. (2017): ”Vallan ja johtajuuden sukupuoli – onko tasa-arvo saavutettu?”. Teoksessa: M. K. Niemi, T. Raunio & I. Ruostetsaari (toim.) *Poliittinen valta Suomessa*. Tampere: Vastapaino, 221–244.
- Paavola, Juho-Matti, Ilkka Tiensuu & Anna Björk (2022): *Tasa-arvo eduskuntatyössä. Seurantatutkimus 2022*. Eduskunnan kanslian julkaisu 1, 2023. Helsinki: Eduskunta. https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/ekj_1+2023.pdf, 15.4.2024.
- Prajuli, Wendy Andhika, Richa Vidya Yustikaningrum & Dayu Nirma Amurwanti (2021): ”How gender socialization is improving women’s representation in Indonesia’s foreign affairs: Breaking the ceiling”. *Australian Journal of International Affairs*, 75(5), 527–545.
- Raunio, Tapio (2016): ”Refusing to be sidelined: The engagement of the Finnish eduskunta in foreign affairs”. *Scandinavian Political Studies*, 39(4), 312–332.

- Raunio, Tapio & Wolfgang Wagner (2024): "Legislatures, political parties, and foreign policy". Teoksessa: J. Kaarbo & C. G. Thies (toim.) *The Oxford handbook of foreign policy analysis*. Oxford: Oxford University Press, 305–322.
- Salomaa, Hannu (2023): "Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa kaikki ovat tasa-arvoisia, mutta toiset tasa-arvoisempia kuin toiset". *The Ulkopolitist*, 4.6.2023. <https://ulkopolitist.fi/2023/06/04/suomen-ulko-ja-turvallisuuspolitiikassa-kaikki-ovat-tasa-arvoisia-mutta-toiset-tasa-arvoisempia-kuin-toiset/>, 14.4.2024.
- Sinkkonen, Ville & Henri Vogt (2014): "Ulkopolitiikka kaipaa visiointia". Teoksessa: V. Sinkkonen & H. Vogt (toim.) *Utopia ulkopoliitikassa: Sarja visioita Suomen asemasta maailmassa*. Ulkoministeriön julkaisuja 3/2014. https://um.fi/julkaisu/-/asset_publisher/TVOlgBmLyZvu/content/julkaisu-utopia-ulkopolitiikassa-sarja-visioita-suomen-aseasta-maailmassa/35732, 14.4.2024
- Siukola, Reetta, Jaana Kuusipalo & Katariina Haapea (2020): *Sukupuolella väliä eduskunnassa? Sukupuolten tasa-arvo eduskuntaryhmien ja valiokuntien toiminnassa*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 5/2020. Helsinki: Punamusta Oy.
- Suomi, Juhani (2023): *Suomen tasavallan presidentit 1919–2023*. Helsinki: Tammi.
- THL=Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos (2022): Sukupuoli ja politiikan johtopaikat. <https://thl.fi/aiheet/sukupuolten-tasa-arvo/tasa-arvon-tila-valta-ja-paatokseteko/sukupuoli-ja-politiikan-johtopaikat>, 9.1.2024
- Tilastokeskus (2021): *Sukupuolten tasa-arvo Suomessa 2021*. Helsinki: Tilastokeskus.
- Ulkoasiainministeriö (2023): Tyyne Leivo-Larsson oli Suomen ensimmäinen naissuurlähettiläs. 8.3.2023. https://finlandabroad.fi/web/nor/ajankohtaista/-/asset_publisher/TV8iYvdcF3tq/content/tyyne-leivo-larsson-oli-suomen-ensimmainen-naissuurlahettilas/384951, 11.1.2024.
- Ulkoministeriö (2024): Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan. <https://um.fi/kriisinhallinta>, 7.4.2024.
- Vainio, Jouni (2007): "Varsinainen työhän tehdään valiokunnissa". Teoksessa: V. Helander, K. Pekonen, J. Vainio & T. Kunttu (toim.) *Valiokunnat lähikuvassa*. Helsinki: Edita, 140–277.
- Vastapuu, Leena & Minna Lyytikäinen (2022): *Gender equality in Finnish foreign affairs from 2019 to 2022. Independent study commissioned by the Ministry for Foreign Affairs of Finland*. https://um.fi/documents/35732/0/Gender+equality+in+foreign+affairs_Vastapuu_Lyytikainen.pdf/4aef250d-4d89-41cd-d390-6059951d4aa9?t=1668426670061, 15.4.2024

Small, masculine and social democratic: Finland's foreign policy elite from 2000 to 2023

This article examines Finnish foreign policy in the 21st century with a focus on gender equality. It evaluates the distribution of responsibility among politicians and political parties in key positions such as members of the foreign affairs committee, as foreign ministers, and as the president. The article shows that the Social Democrats and the National Coalition Party have had most opportunities for foreign policy influence, while left-wing parties, traditionally advocating for gender equality, lag behind right-wing parties in terms of female representation. Although Finnish women made strides in breaking glass ceilings in foreign and security policymaking after the end of the Cold War, true parity remains elusive. Despite its positive international image of promoting equality, Finland's foreign policy decision-making elite remains predominantly male. Thus, the perspective of gender equality is an important part of research strategies concerning foreign and security policy decision-making.

Keywords: foreign policy, gender equality, political parties