

Väärinymmärryksiä ja vastustamista – sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen käytännön ongelmia

HANNA YLÖSTALO

ABSTRACT

Misunderstandings and resistance – practical problems in gender mainstreaming

Gender mainstreaming has been celebrated as a new policy strategy for change in gender relations. Gender mainstreaming aims at promoting equality between women and men in all activities and policies at all levels. However, its transformative potential seems to disappear in the process of implementation. This article examines the problems concerning implementation of gender mainstreaming. Gender mainstreaming in the Ministry of Defence, Finland, is used as an empirical example. There are two interlinked problems concerning gender mainstreaming in practice. Firstly, the bureaucrats that are responsible for implementing gender mainstreaming share confusion about what gender mainstreaming means and why it should be done. Secondly, gender mainstreaming, as well as all gender equality work at workplaces, faces resistance among people who are responsible for carrying it through in their organization. Gender mainstreaming concerns gender and gender equality, which are about power, privileges and inequality. Therefore, gender mainstreaming is not a harmonious process that can be carried out smoothly and with little effort. It requires knowledge about gender and equality among those who are responsible for implementing it. This knowledge might also help reduce the resistance gender mainstreaming faces at the organizational level.

Johdanto

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on tasa-arvon edistämisstrategia, joka on otettu poliittisen retoriikan tasolla syleillen vastaan. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tarkoittaa sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulman huomioon ottamista kaikessa päätöksenteossa. Tämä taas edellyttää päätösten ja toimien vaikutusten arviointia naisten, miesten ja tasa-arvon kannalta. Valtavirtaistaminen tuo sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulman kaikkeen päätöksentekoon, ei vain tasa-arvopoliittikkaan.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on kuitenkin saanut osakseen myös paljon kritiikkiä, joka suurelta osin keskittyy siihen, että valtavirtaistamisen toimeenpano on osoittautunut puutteelliseksi. Val-

tavirtaistamisen toimeenpano on virkanaisten ja -miesten vastuulla, joilla ei välttämättä ole riittävä ymmärrystä siitä, mitä valtavirtaistaminen on ja mihin sillä pyritään. Valtavirtaistamista on edistetty erilaisten työkalujen, kuten sukupuolitietoisien budjetoinnin ja sukupuolivaikutusten arvioinnin¹ avulla, mikä on pahimmillaan tehnyt valtavirtaistamisesta päälle liimattua teknistä suorittamista päätöksentekoprosessien ja niihin liittyvien valtarakenteiden radikaalin muuttamisen sijaan. Valtavirtaistamista on myös toteutettu lyhyiden projektien turvin pitkäjänteisen kehittämisen sijaan.

Tässä artikkelissa käsittelen sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toimeenpanon käytännön ongelmia. Tarkasteluni kohteena on sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen puolustusministeriön hallinnon-

alalla. Puolustusministeriötä velvoittavat sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen sekä tasa-arvolaki että hallituksen tasa-arvo-ohjelma. Puolustusministeriön hallinnonalalla on sitouduttu valtavirtaistamiseen ylintä johtoa myöten, järjestetty koulutusta valtavirtaistamisesta sekä perustettu toiminnallinen tasa-arvoryhmä koordinoimaan valtavirtaistamista. Tästä huolimatta tulokset ovat laihoja: sukupuolinäkökulma ei näy puolustushallinnon keskeisissä asiakirjoissa, ja esimerkiksi sukupuolivaikutusten arviointeja tehdään hyvin vähän. Virkanaiset ja -miehet, joiden vastuulla valtavirtaistamisen toteuttaminen on, eivät usein tunne valtavirtaistamisen käsitettä tai ole välttämättä edes tietoisia virka-asemaansa kuuluvasta valtavirtaistamisvelvoitteesta.

Artikkelissani tarkastelen sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toteutumista ja käytännön ongelmia puolustusministeriön hallinnonalalla. Pohdin, mitkä sekä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen strategiaan että organisaatioon itseensä sekä yleisemmin tasa-arvon kehittämiseen liittyvät seikat ovat johtaneet siihen, ettei valtavirtaistaminen toteudu toivotulla tavalla. Käytän aineistona puolustusministeriön toiminnallisen tasa-arvoryhmän jäsenten haastatteluja. Lisäksi käytän aineistona kolmen puolustusministeriön hallinnonalalla tehdyn hankkeen toteuttajien haastatteluja. Lähestyn aineistojani diskursiivisen tutkimusotteen avulla, tarkastelemalla valtavirtaistamiselle annettuja merkityksiä, niistä käytäjä neuvotteluja ja sitä, miten ne muokkaavat valtavirtaistamista ja sen toteuttamisen käytäntöjä tietyntilaisiksi.

Artikkelini otsikon käsitteet ”väärinymmärrys” ja ”vastustus” viittaavat kahteen keskeiseen asiaan, jotka vaikeuttavat valtavirtaistamisen toimeenpanoa. Väärinymmärryksellä tarkoitan sitä, että valtavirtaistaminen on käsitteenä monimutkainen ja epämääräinen, ja siitä on siksi olemassa hyvin erilaisia ymmärryksiä. Nämä eivät varsinaisesti ole väärinymmärryksiä – onhan politiikka itsessään erilaisten käsitysten ja määritelmien kamppailua. Väärinymmärryksellä viittaankin siihen, että valtavirtaistamista toteuttavat toimijat puhuvat toistensa ohi. Valtavirtaistamiselle ei näytä olevan laajasti tunnettua ja hyväksyttyä määritelmää, mistä syntyy väärinymmärryksiä toimijoiden kesken. Vastustuksella puolestaan tarkoitan niitä tapoja ja käytäntöjä, jotka työpaikkatasolla estävät tai hidastavat valtavirtaistamista tai ylipäätään tasa-arvon edistämistä. Vastustus

voi lähteä yksittäisistä henkilöistä tai organisaatiokulttuurista ja saada erilaisia muotoja. Vastustus voi ilmetä esimerkiksi avoimena kehittämistoimien esittämisestä tai niistä kieltäytymisestä tai siten, että organisaatiossa tasa-arvoasioilla on aina ”väistämisvelvollisuus”.

Aloitin esittelemällä lyhyesti sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen tasa-arvopoliittisena strategiana, asettaen sen kansainvälisiin kehyksiinsä. Tarkastelen myös valtavirtaistamista ministeriötasolla: mitä laki ja hallitusohjelma ministeriöiltä ja yksittäisiltä virkanaisilta ja -miehiltä edellyttävät sekä miten valtavirtaistamiseen ohjeistetaan. Tämän jälkeen esittelen tutkimukseni aineiston ja analyysimenetelmän. Aineistoni analyysin olen jakanut kahteen osaan. Ensimmäisessä tarkastelen valtavirtaistamisen käsitteelliseen ymmärrykseen liittyviä ongelmia, toisessa organisaatiokulttuuriin ja yleisemmin tasa-arvon kehittämistyöhön liittyviä ongelmia, jotka koskevat myös sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista. Artikkelini viimeisessä luvussa pohdin, mitä valtavirtaistamisen toimeenpano käytännössä edellyttää.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tasa-arvopoliittisena strategiana

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen (*gender mainstreaming*) tasa-arvopoliittisena strategiana alkoi YK:n neljännessä naisten konferenssissa Pekingissä vuonna 1995, kun maailman hallitukset sitoutuivat ottamaan sukupuolinäkökulman huomioon kaikessa toiminnassaan. Poliittisen päätöksenteon tasolla valtavirtaistaminen tarkoittaa poliittisten prosessien uudelleenorganisoinnista, kehittämistä ja arviointia niin, että sukupuolten tasa-arvon näkökulma sisällytetään kaikkeen politiikkaan kaikilla tasoilla ja kaikissa vaiheissa. Myös Suomen hallitus on sitoutunut valtavirtaistamiseen. (Saari 2006, 109.)

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen täydentää kahta aiempaa tasa-arvon edistämistästrategiaa, muodollisen tasa-arvon ja positiivisten erityistoimien strategioita. Muodollinen tasa-arvo tarkoittaa naisten ja miesten tasa-arvoisia ja yhdenvertaisia oikeuksia ja velvollisuuksia, kun taas positiivisilla erityistoimilla pyritään kuromaan umpeen naisten ja miesten epätasa-arvoiset lähtökohdat kohdistamalla tasa-arvon edistämistoimet heikommassa asemassa olevaan sukupuoleen. Nämä strategiat katsot-

tiin riittämättömiksi, sillä muodollisessa tasa-arvossa ei oteta tarpeeksi huomioon nais- ja mieserityisiä kysymyksiä, kun taas positiivisten erityistoimien strategiassa huomio kiinnittyy liiaksi heikommassa asemassa olevaan sukupuoleen. Lisäksi molempien strategioiden lähtökohtana on ns. miesnormi: tasa-arvon ajatellaan olevan sitä, että naiset saavuttavat samat oikeudet ja lopputulokset kuin miehilläkin on. (Saari 2012, 177–178.) Valtavirtaistamisen strategiassa tavoitteena on epätasa-arvoa tuottavien rakenteiden ja prosessien muuttaminen. Huomio käännetään yksilöistä ja heidän oikeuksistaan sekä ryhmistä ja niihin kohdistuvasta sorrosta tapoihin, joilla yhteiskunnalliset järjestelmät, kuten poliittinen päätöksenteko, tuottavat ja uusintavat eriarvoisuutta (Rees 2005, 557–558).

Ministeriöissä tasa-arvoa edistetään kaikkien kolmen strategian avulla. Muodollinen tasa-arvo ja positiiviset erityistoimet kuuluvat henkilöstöpoliittisen tasa-arvon, valtavirtaistaminen taas toiminnallisen tasa-arvon kentälle. Henkilöstöpoliittisella tasa-arvolla tarkoitetaan tasa-arvon edistämistä ja syrjinnän poistamista oman organisaation sisällä, toiminnallisella tasa-arvolla taas sukupuolten tasa-arvon kehittämistä organisaation toiminnoissa ja palveluissa. Ministeriöiden tasa-arvoryhmät ovat olleet henkilöstöpoliittisia vuoteen 2009 asti, jolloin ne muutettiin toiminnallisiksi hallituksen tasa-arvo-ohjelman (STM 2008) mukaisesti. Tasa-arvoryhmien vastuulle kuuluvat sekä henkilöstöpoliittiseen tasa-arvoon liittyvät asiat että toiminnallisen tasa-arvon koordinointi.

EU:ssa tasa-arvoa edistetään ns. kaksoisstrategian avulla: sukupuolten tasa-arvoa edistetään sekä naisiin keskittyvien tasa-arvoaloitteiden avulla että valtavirtaistamalla sukupuolinäkökulma kaikkeen päätöksentekoon (Nousiainen 2004). Kaksoisstrategia on tärkeä siksi, että kun sukupuolinäkökulma tulee sisällyttää kaikkeen toimintaan, voi se käytännössä johtaa tasa-arvopolitiikan sekä nais- ja mieserityisten hankkeiden tarpeen kyseenalaistamiseen. Jos sukupuolinäkökulma ja tasa-arvon edistäminen on periaatteessa kaikessa mukana, on vaarana se, ettei tasa-arvon edistäminen ole käytännössä mukana missään. (Saari 2006, 109–110; Woodward 2003, 73.) Henkilöstöpoliittinen ja toiminnallinen tasa-arvo ovat yksi esimerkki tasa-arvon edistämisestä kaksoisstrategian avulla.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen käsitettä on moitittu laveaksi ja epämääräiseksi, ja siitä

onkin olemassa lukuisia erilaisia tulkintoja. Judith Squires (1999; 2005, 368; 2010, 284) on tyypitellyt kolme valtavirtaistamisen strategiaa: sukupuolinäkökulman sisällyttäminen (*inclusion*), kääntäminen (*reversal*) ja paikaltaan siirtäminen (*displacement*). Sisällyttämisen strategiassa valtavirtaistetaan naisten ja miesten tasa-arvoisia mahdollisuuksia, kääntämisessä naisnäkökulmaa ja paikaltaan siirtämisessä moninaista tasa-arvoa, joka voi sisältää sukupuolten tasa-arvon lisäksi muita tasa-arvon ulottuvuuksia, kuten iän, etnisen taustan ja seksuaalisen suuntautumisen. Sisällyttämisen strategiassa valtavirtaistamista edistetään hallinnossa sen omien välineiden ja keinojen, kuten virkamiehille tarkoitettujen valtavirtaistamisohjeiden sekä hallinnon sisäisten tasa-arvokoulutusten avulla. Kääntämisen strategiassa valtavirtaistamista edistetään hallinnossa yhteistyössä nais-, mies- ja tasa-arvojärjestöjen kanssa. Siirtämisen strategiassa valtavirtaistamista toteutetaan erilaisten nais- ja miesryhmien välisillä neuvotteluilla ja vuoropuhelulla, ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on osa uudenlaista kuuntelevaa ja osallistavaa demokratiaa. (Mt.; ks. myös Saari 2012, 185–186.)

Valtavirtaistamista on kuvattu kolmijalkaisen tuolin metaforan avulla, jolloin tasa-arvoisen kohtelun (sisällyttämisen strategia), naisnäkökulman (kääntämisen strategia) ja sukupuoli- ja moninaisuusnäkökulman (siirtämisen strategia) ajatellaan muodostavan tuolin kolme jalkaa. Jokaista jalkaa tarvitaan, jotta tuoli pysyisi pystyssä. Tasa-arvoinen kohtelu takaa naisille ja miehille samat oikeudet ja mahdollisuudet julkisella elämänalueella, naisnäkökulma tunnistaa naiset syrjittynä ryhmänä yhteiskunnassa, ja sukupuoli- ja moninaisuusnäkökulma tunnistaa naisten keskinäiset ja miesten keskinäiset erot ja valtasuhteet sekä edistää tasa-arvoa uusien, sukupuolisensitiivisten työkaluin. (Booth ja Bennett 2002, 433–435; Saari 2006, 113–114.) Käytännössä valtavirtaistamista on Suomen valtionhallinnossa toteutettu pitkälti lähinnä sisällyttämisen strategian keinoin (Saari 2006, 114).

EU:ssa valtavirtaistaminen on saavuttanut ykkösstrategian aseman muihin tasa-arvon edistämisstrategioihin verrattuna (Kantola 2010, 132). Valtavirtaistamisella onkin useita etuja verrattuna muihin tasa-arvon edistämisstrategioihin. Se on laajentanut tasa-arvopolitiikan keinoja ja vienyt sukupuolinäkökulman uusille politiikan alueille (Walby 2005, 456). Valtavirtaistaminen on vienyt sukupuolten

tasa-arvon marginaalista keskiöön, erityiskysymyksestä kaikkeen päätöksentekoon liittyväksi asiaksi. Se on toiminut myös kannustimena tuottaa uusia välineitä tasa-arvopolitiikkaan, kuten sukupuolittaisen budjetoinnin ja sukupuolivaikutusten arvioinnin (Woodward 2003, 68).

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on paperilla vallankumouksellinen strategia, mutta sen muutosvoima näyttää katoavan toimeenpanon ongelmiin. Tarkastelen myöhemmin omassa analyysissäni sekä valtavirtaistamisesta käytyä kriittistä keskustelua että niitä ongelmia, joihin valtavirtaistaminen työpaikkojen arjessa törmää. Ensin kuitenkin esittelen tutkimukseni taustoittamiseksi, mitä ministeriöltä edellytetään sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen suhteen, ja miten niitä ohjeistetaan valtavirtaistamiseen.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen ministeriössä

Puolustusministeriö vastaa kansallisesta puolustuspolitiikasta ja turvallisuudesta sekä kansainvälisestä puolustuspoliittisesta yhteistyöstä. Ministeriön tehtäviin kuuluvat sotilaallisesta maanpuolustuksesta vastaaminen, sotilaallinen kriisinhallinta- ja rauhan- turvaamistoiminta, Euroopan turvallisuusrakenteisiin vaikuttaminen kansallisten etujen turvaamiseksi sekä kestävästä maanpuolustustahdosta vastaaminen. Puolustushallintoon kuuluu puolustusministeriö, puolustusvoimat ja puolustushallinnon rakennuslaitos, joissa on palkattua henkilöstöä yhteensä noin 15 500. Valtaosa työskentelee puolustusvoimissa. (PLM 2013.)

Puolustusministeriötä velvoittavat sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen sekä tasa-arvolaki että hallituksen tasa-arvo-ohjelma. Tasa-arvolain mukaan valtavirtaistaminen on jokaisen virkanaisen ja -miehen velvollisuus. Viranomaisen vastuulla olevan tasa-arvon edistämisen tulee olla tavoitteellista ja suunnitelmallista. Hallintoa kehitettäessä tavoitteena on luoda ja vakiinnuttaa sellaisia menettelytapoja ja käytäntöjä, jotka auttavat tasa-arvon edistämistä, siis toteuttaa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista. Viranomaisten tehtävänä on myös selvittää etukäteen toimenpiteiden ja päätösten vaikutukset naisten ja miesten kannalta, estää välitön ja välillinen sukupuolisyryntä sekä edistää aktiivisesti sukupuolten tasa-arvoa (Laki naisten ja miesten

välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609). Puolustusministeriössä valtavirtaistamista koordinoi toiminnallinen tasa-arvoryhmä, joka käsittelee myös ministeriön henkilöstöpoliittiseen tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen liittyvät asiat. Tasa-arvoryhmä on toiminut vuodesta 2001 lähtien, ja toiminnalliseksi se muuttui 2009.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa vuosille 2008–2011 kootaan ja koordinoidaan hallituksen toimet sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi². Ohjelma on valmisteltu kaikkien ministeriöiden yhteistyönä, ja kukin ministeriö vastaa sen toteutumisesta. Ohjelmassa hallitus ja puolustusministeriö sen osana sitoutuvat sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen: ”[Tasa-arvon edistämiseksi on] työskenneltävä **kaikilla yhteiskuntapolitiikan alueilla**. Tasa-arvon edistäminen on koko hallituksen tehtävä ja tähän työhön se on myös sitoutunut **kaikessa päätöksenteossaan**” (STM 2008, 11). Ohjelmassa todetaan myös, että ”kaikkia päätöksiä ja toimenpiteitä arvioidaan niin, että saadaan selville niiden vaikutukset naisiin ja miehiin. Huomiota tulee kiinnittää sekä välittömiin että välillisiin vaikutuksiin. Kyse on hyvän hallinnon periaatteesta.” (Mt., 14.)

Hallituksen tasa-arvo-ohjelma velvoittaa jokaista ministeriötä perustamaan toiminnallisen tasa-arvoryhmän, jonka tehtävänä on tukea ja seurata sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista ministeriön toimintoihin. Lisäksi ohjelman mukaan kunkin ministeriön tulee valtavirtaistaa sukupuolinäkökulma vähintään yhteen ministeriön merkittävistä hankkeista. Ministeriöiden tulee valmistella talousarvioesityksensä sukupuolinäkökulma huomioon ottaen. Lisäksi ministeriöiden tulee käydä etukäteen läpi kaikki suunnitellut lakiesityksensä ja päättää, missä niistä on valmistelun aikana syytä tehdä sukupuolivaikutusten arviointi. Ministeriöiden edellytetään järjestävän johdolle ja henkilöstölle koulutusta sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta. Lisäksi sukupuolinäkökulma tulee valtavirtaistaa hallinnon alan virastojen ja laitosten tulohajaukseen. (Mt., 14–15.)

Ohjelman tavoitteet ovat toteutuneet puolustusministeriön osalta vaihtelevasti. Puolustusministeriön tasa-arvoryhmä muuttui henkilöstöpoliittisesta toiminnalliseksi vuonna 2009. Ministeriön asiakirjoista talousarviossa, tulohajausasiakirjoissa ja henkilöstöpoliitikassa vuosina 2007–2011 sukupuolinäkökulma on parhaiten esillä henkilöstöpoliitikassa, muissa ei juuri ollenkaan. Hanketyöhön sukupuoli-

näkökulma on valtavirtaistettu lainsäädäntöhankkeita lukuun ottamatta heikosti. (Ylöstalo 2013a.)

Puolustusministeriö ei tältä osin poikkea muista ministeriöistä, sosiaali- ja terveysministeriötä lukuun ottamatta. Valtavirtaistamisen ongelmia Suomen valtionhallinnossa ovat ensinnäkin se, että sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista ei pidetä niinkään hallinnon prosessien kehittämistyönä kuin yksittäisenä tasa-arvopoliittisena toimenä. Tästä seuraa se, että valtavirtaistamista koordinoidaan ja kehitetään yksinomaan sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksikössä, kun käytössä voisivat olla myös muiden ministeriöiden resurssit ja asiantuntemus. Toinen ongelma liittyy sukupuolirelevanssin tunnistamiseen. Tasa-arvonäkökulman koetaan liittyvän vain tiettyihin asiakokonaisuuksiin, joissa sukupuolikysymykset nousevat esiin ikään kuin luonnostaan. Sen sijaan muun toiminnan sukupuolivaikutuksia ei välttämättä osata edes epäillä. Kolmanneksi tasa-arvon edistäminen saatetaan kokea kokonaan erillisenä politiikka-alueena, eikä niinkään näkökulmavalintana, jota voidaan soveltaa kaikissa poliittisissa asiakysymyksissä. Kenties tästä syystä valtavirtaistamisen toimeenpanon katsotaan usein kuuluvan vain tasa-arvoasioista vastaaville tahoille. Neljänneksi tasa-arvokysymysten käsittelyn haasteellisuutta lisää entisestään se, ettei sukupuolten tasa-arvo ole yksiselitteisesti ja yleispätevästi mitattavissa oleva määre. Sukupuolen merkityksen tunnistaminen ministeriöiden ohjelmissa ja muussa sisältötyössä vaatiikin virkanaisien ja -miesten asiantuntemuksen lisäämistä sukupuolten tasa-arvoon liittyvissä kysymyksissä. (Siukola 2006, 32, 43–44.)

Hallituksen tasa-arvo-ohjelman 2008–2011 aikana ministeriöt ovat kuitenkin ottaneet aiempaa enemmän vastuuta sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toteuttamisesta. Ministeriöihin perustetut toiminnalliset tasa-arvoryhmät ja vahvistunut valtavirtaistamisen ohjausrakenne ovat tärkeässä roolissa, mikä vahvistaa sitä ajatusta, että vaikka tasa-arvon edistäminen on kaikkien vastuulla, sille tulee olla tekijänsä, aikansa, paikkansa ja seurantajärjestelmänsä. Ongelmana taas on se, että sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on aliresursoitua ja aliarvostettua, konkreettiset toimet valtavirtaistamisen toteuttamiseksi ovat vähissä, ja valtavirtaistamista toteutetaan suurimmalta osin määräaikaissaissa projekteissa pitkäjänteisen kehittämistyön sijaan. (Saari 2012, 184; STM 2011, 18–26.)

Ministeriöiden valtavirtaistamisvelvoitteen toteut-

tamisen tueksi on kirjoitettu lukuisia ministeriöille tai ylipäätään julkishallinnolle suunnattuja oppaita (esim. STM 2009; Säkjäarvi ym. 2011). Oppaissa valtavirtaistaminen esitellään suhteellisen yksinkertaisena teknisenä toimenpiteenä, jonka tavoitteena on ottaa sukupuolinäkökulma osaksi virkamiesten normaalia työtä ja hyvää asioiden valmistelua. Oppaissa kuitenkin vaietaan sukupuolen ja tasa-arvon käsitteiden moniulotteisuudesta ja siitä, että sukupuolten tasa-arvon kehittäminen herättää työpaikoilla usein vastustusta (vastustamisesta ks. esim. Leinonen ja Uosukainen 2004; Pincus ja van der Ros 2001; Ylöstalo 2012).

Oppaiden mukaan yksittäisen virkanaisen ja -miehen näkökulmasta valtavirtaistamisessa on kyse oman ammattiosaamisen ja sukupuolinäkökulman yhdistämisestä. Tämä tarkoittaa sitä, että jokainen selvittää omaan työhönsä liittyvät tasa-arvokysymykset eli ottaa käyttöön ”sukupuolisilmäläsit” ja katsoo omaa työtään niiden läpi: tarkastelee asioita naisnäkökulmasta, miesnäkökulmasta sekä sukupuolten tasa-arvon kannalta. (STM 2009; Säkjäarvi ym. 2011, 21.) Sukupuolisilmäläsiä käyttö edellyttää kuitenkin ymmärrystä siitä, mitä sukupuoli on yhteiskunnallisena erontekona, ja minkälainen on se tasa-arvoinen yhteiskunta, johon valtavirtaistamisella pyritään. Tätä ei oppaissa käsitellä. Oppaissa ei myöskään käsitellä sitä, millainen keskivertoviranomaisen sukupuolitietämys on, tai olisiko siinä kehittämisen varaa.

Milja Saaren (2006, 114–115) mukaan valtavirtaistamista toteutetaan Suomessa pitkälti siten, että sukupuolinäkökulma pyritään sisällyttämään pienin askelin jo olemassa oleviin julkishallinnollisiin toimintatapoihin ja rakenteisiin. Saari kritisoi tällaista lähestymistapaa siitä, että kun ohjeisiin on nimenomaan kirjattu, että virkanaiset ja -miehet voivat tunnistaa sukupuolirelevanssin *helposti ja suhteellisen vähällä lisätyöllä* (STM 2007, 7), ovat mahdollisuudet arvioida valtavirtaistamisen suuntaa ja vaikutuksia ainakin hallinnon ulkopuolisesta näkökulmasta katsottuna pienet. Saaren mukaan näyttääkin siltä, että sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista toimeenpannaan kehittämällä virkanaisille ja -miehille välineitä jollekin, josta ei tiedetä, mitä sen ajatellaan olevan. Tasa-arvopoliittikka, joka on ytimeltään poliittista toimintaa, edellyttää kamppailua merkityksistä ja tavoitteista: keskustelua, kuuntelua ja neuvottelua siitä, mihin pyritään ja miten. (Saari 2006, 114–115.)

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen ministeriössä on edistynyt joillakin alueilla mutta kohtaa toisilla alueilla edelleen lukuisia vaikeuksia. Analyysissäni valotan sitä, mitkä valtavirtaistamisen käytäntöihin liittyvät syyt ovat näihin vaikeuksiin johtaneet, tässä luvussa mainittujen syiden lisäksi.

Aineisto ja analyysimenetelmä

Tarkastelen sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen käytännön ongelmia puolustusministeriön hallinnonalalla haastatteluaineiston avulla, joka on kerätty vuoden 2012 alussa. Haastattelut kerättiin puolustusministeriön rahoittamassa *Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen puolustushallinnossa sekä tasa-arvosuunnittelu puolustusvoimissa ja puolustusministeriössä* -hankkeessa (Ylöstalo 2013a). Artikkelissa käyttämäni aineisto koostuu yhteensä 13 ryhmä- ja yksilöhaastattelusta. Haastattelin puolustusministeriön toiminnallisen tasa-arvoryhmän jäseniä (2 ryhmä- ja 2 yksilöhaastattelua, yhteensä 8 haastateltavaa) tarkoitukseni selvittää sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen organisoimista, toteutumista ja ongelmia puolustusministeriön hallinnonalalla. Lisäksi haastattelin kolmen puolustusministeriön hallinnonalalla toteutetun lainsäädäntö-, kehittämis- ja uudistamishankkeen toteuttajia, kolmea jokaisesta hankkeesta (yhteensä 9 haastateltavaa). Tarkoitukseni oli selvittää sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toteutumista ja siihen liittyviä käytännön ongelmia hallinnonalan hanketyössä.

Tasa-arvoryhmän jäsenet ovat keskeisiä tasa-arvotoimijoita puolustusministeriössä. Ministeriön toiminnallinen tasa-arvoryhmä on valtavirtaistamista koordinoiva taho. Puolustusministeriön tasa-arvoryhmä on toiminut vuodesta 2001 lähtien, ja toiminnalliseksi se muuttui vuonna 2009. Sen puheenjohtaja on ministeriön kansliapäällikkö, ja sen jäsenet ovat naisia ja miehiä organisaation eri osastoilta, erillisyyksiköistä, johdosta, ydintoiminnoista ja eri henkilöstöryhmistä. Toiminnallinen tasa-arvoryhmä on asiantuntijaryhmä, joka voi tehdä suosituksia ja ehdotuksia ydintoiminnoista eli lainsäädännöstä, talousarviosta, tulosohjauksesta, hanketyöstä, strategioista ynnä muista vastaaville virkanaisille ja miehille, ministeriön johtoryhmille sekä alaiselle hallinnolle. Työryhmän tehtäviin kuuluu myös yhdessä sovittujen tasa-arvotavoitteiden seuraaminen.

Toiminnalliseen tasa-arvoon liittyvien asioiden lisäksi ryhmä käsittelee ministeriön henkilöstöpoliittiseen tasa-arvoon sekä yhdenvertaisuuteen liittyvät asiat. (PLM 2010.) Kokonaisvastuu sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta suunnittelun ja ohjauksen prosesseissa on kuitenkin aina johdolla ja vastuuvastuulla. Toiminnallisen tasa-arvoryhmän tehtävänä on tukea ja seurata tätä työtä, ei tehdä sitä kenenkään puolesta. Haastatteluissa tasa-arvoryhmän jäsenet kertovat omista näkemyksistään valtavirtaistamisen toteutumisesta puolustushallinnon alalla.

Lainsäädäntö- ja kehittämishankkeiden toteuttaminen kuuluu ministeriöiden perustyöhön. Haastattelut tehtiin kolmessa hankkeessa, jotka ovat *Puolustus- ja turvallisuusteollisuusstrategiatyöryhmä (PUTU)*, *Asevelvollisuuden yhteiskunnallisia vaikutuksia selvittävä työryhmä* sekä *Vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain täytäntöönpano ja toimivuus*. Sukupuolinäkökulma tulisi hallituksen tasa-arvo-ohjelman 2008–2011 mukaan valtavirtaistaa vähintään yhteen ministeriön merkittävistä hankkeista. Kuitenkin sekä tasa-arvolain että hallituksen tasa-arvo-ohjelman mukaan valtavirtaistaminen on jokaisen viranomaisen velvollisuus, ja kaikkia päätöksiä ja toimenpiteitä tulee arvioida niin, että saadaan selville niiden vaikutukset naisiin ja miehiin. Näin siis sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen tulisi olla mukana kaikessa hanketyössä. Kolmesta mainitusta hankkeesta sukupuolinäkökulma oli valtavirtaistettu lakihankkeeseen sekä jossain määrin asevelvollisuuden yhteiskunnallisia vaikutuksia selvittäneeseen hankkeeseen, kun taas PUTU:ssa sukupuolinäkökulma ei ollut mukana millään tavalla. Hankkeiden asiakirjojen analyysi sekä toteuttajien haastattelut osoittivat lisäksi, että sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tunnetaan käsitteenä huonosti eikä valtavirtaistamista toteuteta systemaattisesti. Käytännössä valtavirtaistamisen toimeenpano näyttää olevan paljon kiinni siitä, kuinka hyvin hankkeen toteuttajat sattuvat olemaan perehtyneitä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen. (Ylöstalo 2013a.)

Lähestyn aineistoani väljästi määritellen diskursiivisen tutkimusotteen avulla. Ymmärrän diskursiivisuuden tuottavana ja sääntelevänä käytäntönä, jolla on materiaalisia seurauksia (Foucault 1980). Jokainen valtavirtaistamiseen osallistuva osallistuu neuvotteluihin siitä, mitä yhtäältä valtavirtaistaminen, toisaalta sukupuoli ja tasa-arvo ovat. Valtavirtaista-

minen ja sen käytännöt muodostuvat valtavirtaistamiselle esimerkiksi politiikan tasolla annetuista merkityksistä, organisaatiotason merkityksistä sekä jokaisen virkamiehen sille antamista merkityksistä, sekä näiden keskinäisissä neuvotteluissa. Merkitysten tuottaminen ei olekaan ainoastaan maailman kuvaamista, vaan myös sosiaalisen todellisuuden järjestämistä, rakentamista, uusintamista ja muuttamista (Jokinen ym. 1993, 18), diskursiivista toimintaa. Diskurssit puolestaan ovat kulttuurisesti jaettuina merkityksellistämisen tapoja, jotka muotoilevat puhumansa kohteet (Jokinen 2004, 191–192). Diskursien ja merkitysten voi ajatella olevan aina prosessissa, aina rakentumassa. Merkitykset eivät koskaan ole vakiintuneita ja lopullisia. (Halford ja Leonard 2001, 19.) Valtavirtaistaminen ja sen käytännöt siis muodostuvat neuvotteluissa eri tasojen ja tahojen (politiikka, organisaatio, yksilö) välillä, mikä muokkaa valtavirtaistamista ja sen toteuttamisen käytäntöjä tietynlaisiksi.

Tarkastelen valtavirtaistamisen käytännön haasteita tutkimalla, millaisia neuvotteluja valtavirtaistamiseen ministeriössä liittyy, millaisia merkityksiä valtavirtaistamiselle näissä neuvotteluissa annetaan, ja miten samalla tuotetaan valtavirtaistamisen toteuttamisen käytäntöjä. Valtavirtaistamiselle annetut merkitykset kertovat siitä, miten valtavirtaistaminen ja sen tavoitteet ymmärretään sekä siitä, miten valtavirtaistamisvelvoitteeseen suhtaudutaan. Näillä taas on vaikutusta valtavirtaistamisen toimeenpanoon.

Merkitykset kertovat myös siitä, millainen organisaatiokulttuuri on. Erilaisissa organisaatiokulttuureissa painottuu eri tavoin se, mitä on olla nainen tai mies työssä ja työyhteisössä, sekä mitä naisilta tai miehiltä odotetaan tietystä työssä. Joillakin työpäikoilla, joissakin töissä, sukupuoli voi olla hyvin merkittävä tekijä määriteltäessä työtapoja ja jopa työntekijän ulkomuotoa. (Halford ja Leonard 2001, 21.) Organisaatiokulttuuri määrittää myös suhtautumista sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen ja sen tarpeellisuuteen sekä siihen, kuinka velvoittavana virkanaiset ja -miehet esimerkiksi tasa-arvolain kokevat. Valtavirtaistamiselle annettujen merkitysten ja valtavirtaistamisesta käytyjen neuvottelujen avaaminen auttaa tarkastelemaan organisaatiokulttuuriin ja valtavirtaistamiseen tasa-arvopoliittisena strategiana liittyviä tekijöitä, jotka hankaloittavat sen toimeenpanoa. Näiden näkyväksi tekeminen mahdollistaa myös pohdinnan siitä, mitä tulisi tehdä toisin,

jotta valtavirtaistamisen muutosvoima saataisiin käyttöön.

Seuraavissa kahdessa luvussa analysoin sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toteutumista ja käytännön ongelmia puolustushallinnossa haastateluaineiston avulla. Ensimmäisessä luvussa tarkastelen valtavirtaistamisen käsitteelliseen ymmärrykseen liittyviä syitä, jotka vaikeuttavat valtavirtaistamisen toteuttamista. Toisessa luvussa lähestyn valtavirtaistamisen ongelmia tasa-arvon kehittämisen vastustuksen ja organisaatiokulttuurin näkökulmista.

Monimutkainen ja epämääräinen valtavirtaistaminen

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on saanut osakseen paitsi suitsutusta, myös paljon kritiikkiä. Kritiikki kohdistuu suurelta osin siihen, että valtavirtaistamista ei ole onnistuttu viemään käytäntöön johdonmukaisesti ja sitoutuneesti kansallisella tasolla (Moser 2005, 585). Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista onkin sovellettu eri maissa hyvin erilaisin tavoin, ja käsite itsessään on saanut monenlaisia tulkintoja (esim. Rees 2005; Woodward 2003).

Käsitteen määrittelyyn liittyvät ongelmat hankaloittavat yhtä lailla sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toimeenpanoa ministeriötasolla. Sekä tasa-arvoryhmäläisten että hankkeiden toteuttajien haastattelut osoittivat, että on hyvin tavallista, että sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen käsite joko ymmärretään hyvin erilaisin tavoin, sen suhdetta omaan työhön ei hahmoteta, tai sitä ei tunnetta ollenkaan. Tasa-arvoryhmän ulkopuolella valtavirtaistamisen ja valtavirtaistamisvelvoitteen tuntemus oli kiinni siitä, sattuiko henkilö olemaan itse kiinnostunut asiasta vai ei. Harva haastateltavista osasi määritellä valtavirtaistamisen, osalle se oli sananakin täysin vieras. Yksi tasa-arvoryhmän haastateltavista⁴ toteaa:

Haastehan on se sana [valtavirtaistaminen], se sanahirviö [...] monesti pitää vähän piilottaa joihinkin muihin sanoihin ja muihin tekoihin, jotta ihmiset myös ymmärtää, että mikä se on se tavoite siinä. Ettei se ole sitten vaan, että nyt valtavirtaistetaan valtavirtaistamisen vuoksi, mutta kukaan ei oikein tiedä mitä se tarkoittaa, että tarkoittaako se sitä, että nyt teitä naisia [on] aina joka paikassa.

Valtavirtaistamisen käsitteen vieraus ja monitulkintaisuus on ongelma myös politiikan tasolla. Jill Ruberyn (2002, 502) mukaan valtavirtaistettaessa lausutaan harvoin ääneen sitä, miltä tavoitteena oleva tasa-arvoinen yhteiskunta näyttäisi. Valtavirtaistamisella voidaan palvella hyvin erilaisia tasa-arvoon liittyviä tavoitteita – esimerkiksi äitien kotiin jäämisen mahdollistaminen voi olla tasa-arvoon liittyvä tavoite siinä missä äitien työssäkäynnin mahdollistaminenkin. Tämä taas näkyy kirjavina tapoina selvittää valtavirtaistamista EU:n jäsenmaissa. Joan Eveline ja Carol Bacchi (2005, 497) huomauttavat, että sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta voi olla monenlaisia tulkintoja myös siksi, että sukupuolen merkitys itsessään on kiistanalainen ja se voidaan tulkita monin tavoin.

Valtavirtaistaminen taipuu sanana huonosti suomen kieleen eikä oikein yhdisty mihinkään tunnettuun asiaan, mikä voi vaikeuttaa sen ymmärtämistä. *Valtavirtaistaminen, onpas siinä sana*, toteaa yksi haastateltavistani, puolustushallinnon ulkopuolella työskentelevä hankkeen toteuttaja, jolle koko käsite oli täysin vieras. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen käsitteen hankaluus voi johtua myös siitä, että sukupuoleen ja tasa-arvoon liittyy hyvin monenlaisia tulkintoja, joita ei tasa-arvon kehittämistyössä useinkaan avata (Ylöstalo 2012). Yksi voi ymmärtää tasa-arvon niin, että naiset ovat ”yhtä hyviä” kuin miehet, kun taas toiselle tasa-arvo tarkoittaa naisellisena pidettyjen toimintatapojen arvostamista. Myös sukupuolesta on olemassa erilaisia ymmärryksiä: se voidaan ymmärtää esimerkiksi puhtaasti biologisena ominaisuutena, kulttuurin ja diskursiivisten käytäntöjen tuottamana tai jonakin siltä väliltä (esim. Eveline ja Bacchi 2005). Kun näitä lähtökohtia ei käsitellä siellä, missä valtavirtaistamista toteutetaan, jää käsite ja sen tarkoitus hämäräksi. Onkin paradoksaalista, että valtavirtaistaminen on saavuttanut laajan hyväksynnän kansallisissa ja kansainvälisissä organisaatioissa ja aihe on synnyttänyt paljon akateemista kirjallisuutta, mutta silti ne, joiden vastuulla valtavirtaistamisen toteuttaminen on, ovat hämmentyneitä siitä, mitä valtavirtaistaminen on, ja miten se pitäisi toteuttaa (Rees 2005, 556).

Ministeriöille suunnatuissa oppaissa valtavirtaistaminen esitellään suhteellisen yksinkertaisena, teknisenä toimenpiteenä. Judith Squires (2007, 67–68) kuitenkin muistuttaa, ettei sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen ole yksinkertaista, käsitteellisesti tai käytännöllisesti. Käsitteellisellä tasolla valtavir-

taistaminen edellyttää sukupuolen merkityksen ja tasa-arvon reflektointia suhteessa päätöksentekoprosesseihin, mikä ei ole helppoa sukupuolen ja tasa-arvon käsitteiden monitulkintaisuuden ja moniulotteisuuden vuoksi. Käytännön tasolla valtavirtaistaminen vaatii sukupuolikielien tunnistamista päätöksenteon kaikissa vaiheissa ja myös päätösten toimeenpanossa. (Mt.) Alison Woodward (2003, 70) toteaa lisäksi, ettei sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen ole sama asia kuin vaikkapa budjetin tekeminen: valtavirtaistamiseen liittyvä sukupuolentutkimuksen käsitteistö on monelle vierasta. Toimilla, jotka eivät perustu yleisesti jaettuun ymmärrykseen ja arvoihin, on vaikeuksia tulla hyväksytyiksi ja jatkuviksi. Jos taas sukupuolikielisykset käännetään arkikielelle, on riskinä se, että sukupuoleen liittyvät kysymykset ja valtasuhteet yksinkertaistetaan niin, että niiden voima kyseenalaistaa olemassa olevia rakenteita ja käytäntöjä katoaa. (Mt.)

Valtavirtaistamiseen ei myöskään ole olemassa täsmällisiä, organisaatiosta toiseen sellaisenaan siirrettävissä olevia työkaluja – eikä edes voi olla, sillä valtavirtaistamista voidaan toteuttaa monin tavoin, ja se saa erilaisissa organisaatioissa ja erilaisissa yhteyksissä erilaisia painotuksia. Näin ollen valtavirtaistaminen edellyttää virkanaisilta ja -miehiltä sukupuoli- ja tasa-arvotiedon ohella vähintään olemassa olevien valtavirtaistamismenetelmien soveltamista omaan organisaatioon ja omaan työhön, mahdollisesti myös uusien työkalujen kehittämistä. Tavoite ei ole vähäisempi kuin uuden, vallankumouksellisen näkökulman tuottaminen päätöksentekoon ja yhteiskunnan organisoitumiseen. (Rubery 2002, 502; Squires 2007, 68.) Ei siis ihme, jos valtavirtaistaminen saa käsitteenä virkanaiset ja -miehet pyörryksiin.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen käytännöissä tämä käsitteeseen liittyvä monimutkaisuus kuitenkin pitkälti sivuutetaan. Kun sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen käännetään feministisistä teorioista ja poliittista julkilausumista arjen toimeenpanon kielelle, jonka avulla organisaatiot toteuttavat päätehtäviään, määritelmät muuntuvat, yksinkertaistuvat. Koska kielen tulee sopia organisaation toimintakulttuuriin, perustellaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista usein kilpailukyvyyn edistämisellä, tehokkuudella ja tuloksellisuudella, kun taas valtavirtaistamisen tasa-arvoon liittyvistä muutospyrkimyksistä vaietaan. (Saari 2012, 196–197.)

Poliittisena strategiana valtavirtaistaminen tukeutuu tehokkuuden kieleen ja julkishallinnon välineisiin (Woodward 2003, 65). Tällaisen talouspuheen omaksumisen sekä uusliberalististen hallinnan tekniikoiden syleilyn on kritisoitu heikentävän valtavirtaistamisen muutosvoimaa, sillä se voi valjastaa valtavirtaistamisen perustelemaan sellaista politiikkaa, joka on ongelmallista tasa-arvon edistämisen kannalta (Squires 2005, 137). Kriitikoiden mukaan EU onkin omaksunut sellaisen valtavirtaistamisen muodon, jossa valtavirtaistamista käytetään jo olemassa olevan politiikan sukupuolivaikutusten arviointiin sen sijaan, että tehtäisiin uusia tasa-arvopoliittisia avauksia. Valtavirtaistamista on lisäksi toteutettu suorittamalla se teknisesti erilaisten työkalujen kuten sukupuolitetietoisien budjetoinnin ja sukupuolivaikutusten arvioinnin avulla. Tämän seurauksena on tullut tavaksi edistää tasa-arvoa hankkimalla tietoa naisista ja miehistä esimerkiksi tilastojen avulla sen sijaan, että edistettäisiin heidän osallistumistaan päätöksentekoprosesseihin. Samalla monimutkaiset sukupuolten tasa-arvokysymykset pelkistetään yksinkertaisiksi teknisiksi mittauksiksi, ja tasa-arvon edistyminen osoitetaan ruutuihin piirretyillä rasteilla. (Kantola 2010, 125–126, 134; Kantola ja Nousiainen 2012, 137.)

Valtavirtaistamisen käsitteelliseen ymmärrykseen liittyvä haaste on myös se, että virkanaiset ja -miehet, jotka eivät tunne sukupuolentutkimusta tai sen käsitteistöä tai työskentele varsinaisesti tasa-arvoon liittyvien kysymysten parissa, eivät välttämättä ymmärrä yhteyttä oman työnsä ja sukupuolinäkökulman välillä. Yksi tasa-arvoryhmäläinen toteaa:

Ymmärrän ihmisiä, kun ne miettii, vaikka noi meidän Venäjä-asiantuntijat, että miten tämä nyt hänen työhönsä [liittyy], että hänhän tekee nämä Venäjä-analyysit, koski ne naisia tai miehiä ja jakaa niitä kaikkia naisille ja miehille, että mitä tässä pitäis nyt sitten vielä huomioida. Ihmiset kokee sen semmoisena, että mun työ on täysin sellaista, mihin ei liity mitenkään nämä asiat.

Toinen tasa-arvoryhmäläinen taas sanoo:

Mä oon aina ihmeteltyt, kun joka päivä saa ilta-päivälehdessä lukea näistä tasa-arvoasioista, että jokainen tavallinen näistä kaikista lukee, ymmärtää ne ihan hyvin, niin sitten se vaan siinä oman työpöydän ääressä jotenkin unohtuu, että mitähän tämä nyt tarkoittaa, voi voi, en mä nyt keksi mitä. Ja mä tunnistan sen itsestänikin kyllä.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen ja oman työn välinen yhteys näyttää hämärtyvän helposti. Tämä saattaa johtua osin siitä, että valtavirtaistamista ja sen tavoitteita ei oikein ymmärretä ja valtavirtaistamista ei ajatella sukupuolten tasa-arvon kehittämismenetelmänä vaan siitä irrallisena toimenpiteenä. Teknisiin työkaluihin keskittyvä valtavirtaistamisen malli saattaa antaa vaikutelman valtavirtaistamisesta itseisarvona, vaikka valtavirtaistaminen ei ole tavoite itsessään vaan strategia sukupuolten tasa-arvon saavuttamiseksi (ks. myös True 2001, 33). Tätä värinymmärrystä vahvistaa se, että ministeriöille suunnatut valtavirtaistamiskoulutukset näyttävät käsittelevän valtavirtaistamista pääasiassa viranomaisen velvollisuutena ja teknisenä toimenpiteenä (Siukola 2006, 33). Jos koulutuksista puuttuu sukupuolen yhteiskunnallisen merkityksen tarkastelu, voi valtavirtaistamisen tai muiden tasa-arvon kehittämistoimien tarvetta olla vaikea nähdä. Tällöin vaarana on, että koulutuksissa opitaan valtavirtaistaminen menetelmänä, mutta ei ymmärretä, miksi sitä tehdään eikä siksi osata soveltaa sitä omaan työhön.

Kun valtavirtaistaminen nähdään itsessään tavoitteena, ei välineenä tasa-arvon edistämiseen, siitä tulee päälle liimattua, ja valtavirtaistamisen ja tasa-arvon edistämisen tavoitteen välinen suhde hämärtyy. Valtavirtaistamisvelvoite otetaan yhtenä veloitteena muiden joukossa, mutta kun sen tavoitetta ei ymmärretä, ei sillä myöskään ole vaikutusta toimintaan, kuten eräs hankkeen toteuttaja sanoo:

Yleensähan hallinnossa valitettavasti tapahtuu näiden sukupuolinäkökulmienkin kanssa, että tehdään hanke, ja sitten joku muistaa lopuksi, että ai hitto vieköön, tällainen piti arvioida. Sitteen se arvioidaan, se liimataan siihen päälle, ja sitten todetaan, että on tällainen tehty, tämä arvio, ja todetaan, että tällä on vaikutuksia, miinusmerkkisiä ja plusmerkkisiä, ja voi voi.

Sukupuolivaikutusten arvioinnin pitäisi kuitenkin olla vasta ensimmäinen askel sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa. Kun sukupuolivaikutukset on arvioitu, voidaan päätökset tai toimenpiteet arvioida uudelleen sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta. Jos keskitytään valtavirtaistamisen välineisiin, kuten suvaan, ei välttämättä hahmoteta valtavirtaistamisen ja tasa-arvon välistä yhteyttä, ja valtavirtaistaminen jää puolitiehen. Puolitiehen se jää myös silloin, jos sukupuolinäkökulma on mukana hanketyössä ilman,

että sen yhteyttä sukupuolten tasa-arvoon pohditaan. Yhdessä tutkimassani hankkeessa sukupuolinäkökulma, tai tässä tapauksessa naisnäkökulma, oli hankkeessa esillä, mutta ei tasa-arvosyistä tai edes valtavirtaistamisveloitteen takia, vaan siksi, että se koettiin hankkeen sisällön kannalta tärkeäksi näkökulmaksi: *Ei sitä siinä tilanteessa ajateltu, että se [naisnäkökulma] jotenkin olisi tasa-arvosyistä tai muuten vaan että ilman muuta, koska naisiakin on suorittamassa vapaaehtoisesti varusmiespalvelusta, vaikka he eivät ole asevelvollisia, niin me otetaan ilman muuta huomioon.* Sukupuolinäkökulma ilman yhteyttä tasa-arvoon ei kuitenkaan takaa tasa-arvon edistymistä, sillä asioita voidaan tarkastella sukupuolinäkökulmasta myös kaavamaisella ja olemassa olevia valtasuhteita säilyttävällä tavalla.

Joskus sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen ymmärrettiin yksinkertaisesti väärin (suhteessa esimerkiksi tasa-arvolainsäädännön ja hallituksen tasa-arvo-ohjelman tavoitteisiin). Yleinen väärinymmärrys oli, että valtavirtaistaminen tarkoittaa naisnäkökulman ottamista mukaan esimerkiksi hankkeen sisältöihin. ”Sukupuolinäkökulma” tarkoitti hankkeissa aina nimenomaan naisnäkökulmaa – sellaisia pohdintoja ei tarkastelemissani hankkeissa ollut, jossa käsiteltäisiin jonkin asian vaikutusta miehiin tasa-arvonäkökulmasta. Kun sukupuolinäkökulma miellettiin naisnäkökulmaksi, ei sillä yleensä nähty minkäänlaista yhteyttä puolustushallinnon hankkeisiin, jotka monessa tapauksessa kohdistuvat pääasiassa miehiin tai miehisiin pidettyihin asioihin. Hankkeen toteuttaja puolustushallinnon ulkopuolelta perusteli sukupuolinäkökulman puuttumista hankkeesta näin: *Se hanke on teollisuuspoliittinen, eihän semmoiseen voi edes kytkeä sukupuoliasiaa. Se on eri, jos puhutaan parturi-kampaajien [...].* Sukupuolen ymmärtäminen naissukupuolena ja tasa-arvonäkökulman ymmärtäminen naisten ottamisena mukaan siis vaikeuttaa valtavirtaistamisen ja oman työn välisen yhteyden hahmottamista.

Sukupuolinäkökulma naisnäkökulmana tuli esiin hankkeissa myös toisella tavoin: osa haastateltavista vastasi kysymykseeni sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta hankkeessa kertomalla, moniko hankkeen toteuttajista oli naisia. Tasa-arvolaisissa edellytetään, että valtionhallinnon komiteoissa, neuvottelukunnissa, työryhmissä ja muissa vastaavissa valmistelu-, suunnittelu- ja päätöksentekoeleimissä tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia (Laki naisten ja miesten välisestä

tasa-arvosta 8.8.1986/609). Tämä mainitaan myös hankkeiden perustamisasiakirjoissa. Naisten 40 prosentin osuus ei tosin toteutunut yhdessäkään tarkastelemistani hankkeista, ja perusteluksi näytti riittävän se, ettei ”sopivia” naisia löytynyt – tai jopa se, että ryhmässä mukana olevat naiset edustivat niin ”korkeaa asiantuntijatasoa”, että heidän panoksensa ryhmässä oli selvästi heidän prosenttiosuuttaan suurempi, kuten yksi puolustusministeriön ulkopuolisista hanketyöntekijöistä totesi. Yhdessä hankkeessa taas sukupuoli- eli naisnäkökulman esillä pitäminen laitettiin ryhmän kolmen naisjäsenen vastuulle. Naisukupuoli ei kuitenkaan takaa ymmärrystä valtavirtaistamisesta sekä sen tavoitteista ja toteuttamisesta. Samalla miehet sukupuolena jäivät huomiotta eikä miehiä vastuuteta tasa-arvon edistämiseen. (Ylöstalo 2013a).

Valtavirtaistamisen käsitettä ja siihen liittyviä erilaisia ymmärryksiä voi pitää yhtenä valtavirtaistamisen toteuttamisen haasteena. Kun niillä virkanaisilla ja -miehillä, jotka valtavirtaistamisen toteuttamisesta ovat vastuussa, on hyvin vähän tietoa siitä, mitä sukupuoli tarkoittaa yhteiskunnallisena erona, mikä on tasa-arvon tila suomalaisessa yhteiskunnassa, ja mikä on valtavirtaistamisen rooli tasa-arvon edistämisessä, ei valtavirtaistamisella ole todellisia edellytyksiä muuttaa päätöksentekoprosesseja ja niistä aiheutuvaa toimintaa radikaalisti. Milja Saaren (2012, 193) mukaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen hallinnossa ja politiikkaprosessien arvioinnissa tulisikin keskittyä tilastojen ja suvan sijaan sukupuolen ja sen merkityksen tarkasteluun kyseisessä asiassa. Saaren mukaan valtavirtaistamisen teknisen suorittamisen sijaan suurempi merkitys voisi olla sillä, että viranomaiset oppisivat pohtimaan sukupuolen merkitystä ja sukupuolittuneiden valtajärjestelmien muuttamista. Muutoksen avain onkin sukupuolen ja siihen liittyvien odotusten ja oletusten purkaminen. (Mt., ks. myös Ylöstalo 2013b.) Samalla on kuitenkin muistettava, että tämä tekee sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta huomattavasti monimutkaisemman prosessin kuin miltä se on esimerkiksi valtavirtaistamisoppaissa ja -koulutuksissa tähän asti näyttänyt. Tasa-arvon edistäminen ei ole helppoa, ja muutoksen aikaansaamiseksi esimerkiksi sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toteuttajilla on oltava suhteellisen paljon tietoa sukupuolen yhteiskunnallisesta merkityksestä ja yhteiskunnallisista tasa-arvohaasteista. Tämä ei toteudu tällä hetkellä, eikä sen toteutuminen lähitulevai-

suudessa ole esimerkiksi valtionhallinnon resurssien ja ajatellen kovin realistista – tai ainakin sen toteutuminen edellyttäisi sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen siirtymistä prioriteettillisella huomattavasti nykyistä yleemmäksi.

Valtavirtaistaminen työpaikkatason tasa-arvon kehittämistyönä

Valtavirtaistamisen käsitteen epämääräisyyden ohella toinen syy sen toimeenpanon puutteellisuuteen on, että valtavirtaistaminen kohtaa ministeriöissä vastustusta organisaatio- ja yksilötasolla. Valtavirtaistaminen on tasa-arvopoliittinen strategia, mutta sen käytännön toteutus on työpaikkatason tasa-arvon kehittämistyötä, mikä taas kohtaa yleensäkin työpaikoilla monenlaista vastustusta (Ylöstalo 2012).

Valtavirtaistamisen vastustukselle löytyy tilaa, koska valtavirtaistaminen on tasa-arvopoliittisena strategiana toimeenpanon näkökulmasta heikko. Valtavirtaistaminen kuuluu ns. pehmeän sääntelyn piiriin. Pehmeällä sääntelyllä eriarvoisuuden johtavia prosesseja pyritään hallitsemaan vapaaehtoisten käytäntöjen ja suositusten, ei niinkään kieltojen ja sanktioiden avulla. Tasa-arvoon liittyvät toimenpiteet myös hajautuvat eri areenoille ja toimijoille, ja keinot ja resurssit tasa-arvopoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi ovat vaatimattomia. (Pylkkänen 2012, 68.) Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista on toteutettu pääsääntöisesti erilaisissa määräaikaissa projekteissa sen sijaan, että olisi pyritty systemaattiseen muutokseen päätöksentekoprosesseissa (Kantola 2010, 126; ks. myös Brunila 2009). Myös valtavirtaistamisen toimeenpanon avuksi perustetut ryhmät kärsivät usein heikosta mandaatista ja resurssien puutteesta, mikä syö niiden tehokkuutta (Kantola 2010, 136). Viime kädessä valtavirtaistamisen toteuttaminen riippuu pitkälti paikallisten toimijoiden kiinnostuksesta ja aloitteellisuudesta (Saari 2012, 180).

Suomessa vallitsee tasa-arvon paradoksi: vaikka suomalaiset mielellään keuhuvat maataan yhdeksi maailman tasa-arvoisimmista, herättää sukupuolten tasa-arvosta puhuminen samalla vastustusta ja ärtymystä (Julkunen 2010, 15). Vastustus voi ilmetä aktiivisena kehittämistoimien vastustamisena tai olla luonteeltaan hienovaraisempaa, esimerkiksi tasa-arvon edistämistä toimenpitein, joilla ei ole todellista vaikutusta (Pincus ja van der Ros 2001, 238–239).

Vastustus voi syntyä esimerkiksi siitä, ettei työpaikan ongelmien yhteyttä sukupuoleen hahmoteta, tai siitä, että sukupuolten tasa-arvo koetaan uhkaksi vallitsevalle järjestykselle ja omalle toiminnalle sukupuolittettuna yksilönä. Lisäksi eriarvoisuutta voi olla vaikea nähdä tai ymmärtää, jos itseltä puuttuu kokemus epätasa-arvosta. (Leinonen ja Uosukainen 2004, 145–147.) Vastustus voi olla lähtöisin myös organisaatiokulttuurista, esimerkiksi siitä, millaisia asioita organisaatiossa on ollut tapana pitää tärkeinä.

Valtavirtaistamisen oppaat pääsääntöisesti vaikevat sukupuolten tasa-arvon kehittämistyön kohtaamasta vastustuksesta. Samoin valtavirtaistamista poliittisena strategiana käsittelevät tieteelliset ja ei-tieteelliset tekstit jättävät tämän asian usein tarkastelun ulkopuolelle. Vastustus on kuitenkin valtavirtaistamisen käytännön toteuttamisen arkea. Vastustus ilmenee harvemmin tasa-arvon edistämisen avoimena ja aktiivisena jarruttamisena, vaan useammin se on ei-tekemistä ja ei-tapahtumista⁵. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa vastustaminen näkyy käytännössä esimerkiksi siten, että valtavirtaistaminen ikään kuin toteutetaan, mutta lopulta mitään ei kuitenkaan tapahdu. Tasa-arvoryhmän jäsen kertoo tästä esimerkin:

Jos ajattelee, että hallinnonalan jollain toimenpiteellä, jota ollaan suunnittelemassa, on semmoisia vaikutuksia, että nyt tämä vaikuttaa selkeästi toiseen sukupuoleen merkittävän haitallisesti, niin sehän on vaan, että entäs sitten, nyt me tiedetään se, kurja juttu.

Jotta sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen edistäisi sukupuolten tasa-arvoa, sen toteuttajien pitäisi olla sitoutuneita paitsi valtavirtaistamisen toteuttamiseen, myös sukupuolten tasa-arvon edistämiseen. Aineistoni perusteella näyttää siltä, että tällaista sitoutumista ei ole puolustusministeriössä syntynyt, vaan esimerkiksi sukupuolivaikutusten arvioinnit eivät johda mihinkään. Jotta valtavirtaistamisella olisi vaikutuksia, pitäisi sen tavoitteet sekä ymmärtää että ainakin jollakin tasolla hyväksyä.

Suomessa tasa-arvo sinänsä on asia, jota lähes jokainen sanoo kannattavansa. Tasa-arvo on yksi kansallinen ylpeydenaiheemme, olennainen osa länsimaista demokratiaa, ja harvoin sitä kukaan suoraan vastustaakaan. (Ylöstalo 2012, 14.) Yksi syy siihen, miksi tasa-arvon kehittämistyö kohtaa joko aktiivista tai ei-tapahtumista ja ei-tekemisenä ilmenevää vastustusta on se, että Suomessa käydylle tasa-arvo-

keskustelulle tyypillinen piirre on tapa puhua toteutuneesta tasa-arvosta. Suomi mielletään tasa-arvon mallimaaksi, jossa sukupuolten tasa-arvoon liittyviä ongelmia ei ole. Miehet uskovat naisia useammin tasa-arvon toteutuneen (Kiianmaa 2012, 16). Toteutuneesta tasa-arvosta puhuminen vähättelee sukupuolten tasa-arvo-ongelmia ja vie pohjan tasa-arvon kehittämistyöltä (Luhtakallio ym. 2007, 250). Kun tasa-arvo-ongelmien merkitystä vähätellään tai niitä ei yksinkertaisesti nähdä olevan, ei niiden korjaamisellekaan nähdä olevan tarvetta.

Yksi vastustuksen muoto on se, että tasa-arvoasioilla on ns. väistämismuovisuus (Skjeie ja Teigen 2005) arjen toimeenpanon tasolla: muut asiat ohittavat tasa-arvon tärkeydessä ja kiireellisyydessä (Saari 2012, 196). Osa tasa-arvoryhmäläisistä koki, että vaikka valtavirtaistamiseen ja ylipäätään sukupuolten tasa-arvoon suhtaudutaan ministeriössä positiivisesti, on tasa-arvo asia, joka kiireessä unohtuu tai jää asialistan häntäpäähän:

Tässä tehdään osin myös semmoista työtä, joka on kaikkien mielestä hyvää ja tarkoituksenmukaista ja järkevää, mutta jos joku toinen asia ajaa tän edelle, niin se varmasti menee edelle. [...] Tämä on asia, jota kukaan ei voi kieltää, etteikö se olisi tavoittelemisen arvoinen, mutta joku on silti hyvin usein tärkeämpi asia.

Käsitykseen tasa-arvosta toteutuneena tilana liittyy myös se, että tasa-arvo ymmärretään ominaisuutena, jonakin jota joko on tai ei ole, tai on enemmän tai vähemmän. Tasa-arvo ei kuitenkaan ole ominaisuus saati saavutettu asiantila, vaan se on tekemistä, pyrkimyksiä ja erilaisia välineitä. Tasa-arvo on politiikkaa ja tekoja, joihin liittyy lainsäädäntöä, palveluja ja muita käytäntöjä. (Tuori 2012, 283.) Sukupuolten tasa-arvoon liittyvä asenneilmasto, jossa sukupuolten tasa-arvo on ominaisuus ja saavutettu tila, saattaa olla syynä siihen, että vaikka tasa-arvo koetaan tärkeäksi arvoksi yhteiskunnassamme, ei sen aktiivista edistämistä koeta tarpeelliseksi.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa, kuten kaikessa tasa-arvon kehittämistyössä, sitoutuminen tasa-arvon aktiiviseen edistämiseen on äärimmäisen tärkeää. Sellaiset valtavirtaistamisen mallit, joissa ei ole sitoutumista valtavirtaistamiseen organisaation sisällä ja joissa valtavirtaistaminen on annettu ulkopuolisten asiantuntijoiden hoidettavaksi esimerkiksi sukupuolivaikutusten arviointien muodossa, ovat haavoittuvimpia sille, ettei valtavirtais-

tamisella ole vaikutusta organisaation käytäntöihin. Jotta valtavirtaistamisella olisi tuloksia, tulee organisaation johdon ja muiden organisaation jäsenten olla sitoutuneita tasa-arvon edistämiseen. Valtavirtaistamisella tulee olla myös riittävät resurssit. Jos organisaatiossa ei ole sitoutumista tasa-arvon edistämiseen, voi käydä myös niin, että valtavirtaistaminen syrjäyttää kaiken muun tasa-arvon kehittämistoiminnan. (Woodward 2003, 82–83.) Valtavirtaistaminen vaatii tekoja ja toimintaa, eikä niitä synny ilman sitoutumista tasa-arvon edistämistavoitteeseen. Tasa-arvon edistäminen taas vaatii muutakin kuin valtavirtaistamista.

Myös organisaatiokulttuuri voi asettaa erityisiä haasteita valtavirtaistamiselle ja tasa-arvon kehittämislle. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa on kyse organisaatiokulttuurien ja niihin kietoutuvien epätasa-arvoa tuottavien rakenteiden ja käytäntöjen tunnistamisesta ja muuttamisesta. Siksi ei olekaan ihme, että ne voivat itsessään muodostua esteeksi tai hidasteeksi muutokselle (Booth ja Bennett 2002, 443; Rees 2005, 560–561). Organisaatiokulttuureissa on usein myös piirteitä, jotka tukevat tasa-arvon kehittämistä. Puolustushallinnossa, kuten muissakin organisaatioissa, on molempia piirteitä: tasa-arvon kehittämistä vaikeuttavia ja helpottavia. Tasa-arvon kehittämistä tukee pelisääntöjen selkeys ja läpinäkyvyys sekä kuuliaisuus: tasa-arvoa edistetään, koska niin kuuluu hallitusohjelman mukaan tehdä. Näin yksi tasa-arvoryhmäläinen luonnehtii organisaatiokulttuuria:

Silloin kun valtio tekee jonkun linjauksen, päätöksen, lainsäädännön, asetuksen, niin kyllähän se niin on, että tämä hallinnonala on se, joka menee by the book. Eli täällä toteutetaan juuri kuten on sovittu, ja monet muut sitten vähän katsoo, että viitsisikö tuota ja onko tämä tarpeellista ja niin edelleen. Se on meille ihan meidän kriisiajan tehtävistä johtuva tietty ajattelutapa, ja se on hyvä. Siinä mielessä tasa-arvokysymyksen, kun se tuodaan pöydälle, niin sitten se ihan oikeasti otetaan käsittelemään. Se ei ole asia, jota tyrkätään syrjään.

Puolustusministeriössä onkin otettu tasa-arvon kehittäminen tosissaan: toiminnallinen tasa-arvoryhmä kokoontuu taajaan, ja ministeriön kansliapäällikkö toimii sen puheenjohtajana, mikä viestittää, että asiaa pidetään organisaation johtoa myöten tärkeänä. Tämä on merkittävä, muttei riittävä edellytys valtavirtaistamisen toteuttamiselle. Onkin syytä muistaa, että tasa-arvon edistäminen vaatii myös

henkilökohtaista sitoutumista niiltä, jotka sitä toteuttavat. Sitoutumista taas ei välttämättä synny parhaalla mahdollisella tavalla silloin, kun vaatimukset valtavirtaistaa tulevat jostakin ulkopuolelta. Tasa-arvon edistäminen on viime kädessä jokaisen organisaation jäsenen harteilla, ja velvollisuudesta tehtävä valtavirtaistaminen voi johtaa myös sen tekniseen suorittamiseen ilman, että sillä on käytännön seurauksia.

Puolustushallinnon alalla oli myös valtavirtaistamista vaikeuttavia organisaatiokulttuurisia piirteitä. Moni haastateltavista piti etenkin puolustusvoimien suhdetta sukupuolten tasa-arvoon vaikeana. Aiemmissä tutkimuksissa on havaittu selviä eroja naisten ja miesten kokemuksissa tasa-arvon toteutumisesta puolustusvoimissa. Esimerkiksi varusnaiset kokevat varusmiehiä selvästi useammin palveluksensa aikana eriarvoista kohtelua (Leinonen ym. 2012). Tällainen ympäristö ei välttämättä ole kovin otollinen sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi. Lisäksi tasa-arvoasioista ei ole totuttu puhumaan, kenties hallinnon alan miehisyys vooksi, minkä jotkut haastateltavista arvelivat syyksi sille, etteivät tasa-arvoasiat oikein ottaneet tuulta alleen työn tekemisen arkisissa käytännöissä. Yksi hankkeen toteuttajista esimerkiksi kertoo, että vaikka hän on ollut paljon mukana hanketyössä, ei sukupuolinäkökulma ole koskaan ollut millään tavalla esillä. Hän pohtii siihen syitä: *En mä sanoisi, että se olisi mikään vastentahtoisuus, vaan se vaan kulttuurisesti ei ole ollut tapana.* Haastateltava piti itse sukupuolten tasa-arvoa tärkeänä asiana mutta koki sen edistämisen hallinnonalalla vaikeaksi, koska hänen mukaansa saatavilla ei ole tietoa tai tukea. Hän jatkaa:

Ensin sanotaan, että no eihän se [valtavirtaistaminen] ole tarpeen, kun hallinnonala on melkein kokonaan miehiä, ja sen jälkeen todetaan, että kaikkihan on ihan hyvin ja mitä te valitatte. Sehän on äärettömän vanhoillinen toimintaympäristö. Puolustusministeriö vielä menettelee, mutta puolustusvoimathan on siis todella, todella vanhoillinen toimintaympäristö, ja puolustusvoimissa helposti sanotaan, että tämä on hierarkkinen organisaatio, ei täällä ole miehetkään tasa-arvoisia, mikä pitääkin paikkansa, niin kyllä siellä tämmöisellä tasa-arvolla on äärettömän huono klangi, siitä ei pääse yhtään mihinkään. Se, joka sen kieltää, joko valehtelee tai on sulkenut silmänsä ja korvansa.

Jos tasa-arvon kehittämisen ja organisaation toimintakulttuurin välillä koetaan olevan ristiriita, tämä

todennäköisesti myös vaikeuttaa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista. Tasa-arvon kehittäminen on kokonaisvaltainen prosessi. Sen lisäksi, että sukupuolinäkökulma valtavirtaistetaan organisaation päätöksentekoon ja toimintoihin, olisi kehitettävä tasa-arvoa organisaation sisällä. Siksi tasa-arvon kehittämistyön tulisi sisältää myös organisaation henkilöstöpolitiikan ja toimintakulttuurien kehittämisen tasa-arvoisempaan suuntaan. Tähän pyritäänkin henkilöstöpoliittisen ja toiminnallisen tasa-arvon erottamisella.

Kukaan haastatteleistani hankkeen toteuttajista ei ollut saanut apua tai tukea sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen eikä tiennyt, mistä sellaista saisi. Toisaalta kukaan ei ollut myöskään kokenut tarvinneensa apua sukupuolinäkökulman huomioon ottamiseen. Yksi puolustusministeriön ulkopuolinen hankkeen toteuttaja toteaa tuen tarpeesta: *Ei mulla kyllä tullut pieneen mieleenkään, että mä olisin tarvinnut sellaista.* Hankkeiden toteuttajilla ei ollut yhteyksiä tasa-arvoryhmään (elleivät he kuuluneet ryhmään itse), eikä heillä ollut tietoa tasa-arvoryhmän roolista valtavirtaistamisen ohjauksessa. Edes puolustushallinnossa työskentelevät hankkeiden toteuttajat eivät tieneet tukimahdollisuuksista:

Voi tietysti olla, että mä oon väärässä, että jos mä olisin ottanut itse enemmän selville, että olisiko tasa-arvoryhmällä ollut jotain roolia, mutta... ei. Että kun sä kysyit siitä, että oliko ohjeet, että pitää ottaa valtavirtaistaminen huomioon, niin jos oli, niin mä en ainakaan sellaisesta tiennyt. [...] Ja kyllä mä nyt kuitenkin jonkin verran katsoin [...] niin ei se nyt mistään ihan helposti kuitenkaan tullut esiin.

Koulutusta tasa-arvokysymyksiin oli saanut vain harva, silloinkin lähinnä oman kiinnostuksensa kautta, ei niinkään siksi, että tekee esimerkiksi hanketyötä, jossa valtavirtaistamisen tulisi olla mukana alusta loppuun. Myönteisimmin tasa-arvokoulutukseen suhtautuivat ne henkilöt, joilla oli jo ennestään paljon tietoa valtavirtaistamisesta. Vaikka ulkopuolisen näkökulmasta koulutuksen tarve valtavirtaistamis-kysymyksissä on ilmeinen, kertoo se, etteivät ihmiset kuitenkaan koe tarvitsevansa sitä, ettei valtavirtaistamista koeta kovin tärkeäksi asiaksi. Ministeriön tasa-arvoryhmän mukaan koulutuksia on kyllä ollut saatavilla, mutta moni ei ole niihin osallistunut.

Moni sekä tasa-arvoryhmään kuuluvista että hanketyössä mukana olleista haastateltavista oli sitä

mieltä, että puolustushallinnossa ja etenkin puolustusvoimissa esiintyy tasa-arvon ja sen kehittämistyön aktiivista vastustamista. Myös Verena Schmidtin (2005) tutkimus Euroopan komissiosta osoittaa, että valtavirtaistaminen ja tasa-arvon kehittäminen kohtaa aktiivista vastustusta EU:n virkanaisten ja -miesten joukossa (ks. myös Kantola 2012, 137). Silti tasa-arvokoulutukset ja ministeriöille suunnatut oppaat vaikenevat tasa-arvon konfliktuuttavuudesta eli siitä, että koska kyseessä on (tasa-)arvo, se on erilaisien tulkintojen ja kamppailujen kohde. Sen vuoksi valtavirtaistaminen ei olekaan yksinkertaisesti toimeenpantava asia. (Saari 2012, 190.) Milja Saaren (mt.) mukaan näyttääkin siltä, että siinä toivossa, että valtavirtaistaminen otettaisiin vakavasti ja omaksuttaisiin osaksi organisaation toimintaa, käsite riisutaan sen vallankumouksellisesta muutoshenkisyydestä, ja puhe sukupuolistuneista valtarakenteista muuttuu puheeksi kehittämisestä ja johtamisesta.

Mieke Verloon (2005, 359–360) mukaan valtavirtaistaminen esitetään harmonisena prosessina myös Euroopan neuvoston raporteissa. Verloo ihmettelee tätä, sillä sukupuolten tasa-arvo koskee valtaa ja etuoikeuksia, ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen pyrkii epätasa-arvon poistamiseen päätöksenteosta ja poliittisesta toiminnasta. Silloinhan tämä toiminta itsessään pitäisi problematisoida, eikä tämä todennäköisesti ole harmoninen prosessi. Verloon mukaan valtavirtaistaminen käsitteellistetään tästä konfliktuuttavuudestaan irrallaan siksi, että se auttaa saamaan valtavirtaistamiselle organisaatioiden hyväksynnän ja tekemään siitä vähemmän uhkaavan. Samalla kuitenkin lakataan käsitteellistämästä valtavirtaistaminen valtakäsymyksenä. (Mt.) Kuitenkaan valtarakenteiden muuttaminen ei voi olla ristiriidaton prosessi. Jos valtavirtaistamiseen liittyvistä vallan, etuoikeuksien ja epätasa-arvon oluttuvuuksista sekä niihin liittyvästä vastustuksesta vaietaan, ei myöskään voida vastata niihin haasteisiin, joihin valtavirtaistaminen organisaatioissa, sen toimeenpanon kentällä, törmää.

Lopuksi

Olen tarkastellut sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toteutumista ja käytännön ongelmia puolustusministeriön hallinnonalalla ja pohtinut, mitkä sekä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen strategiaan että organisaatioon itseensä sekä yleisemmin

tasa-arvon kehittämiseen liittyvät seikat ovat johtaneet siihen, ettei valtavirtaistaminen toteudu toivotulla tavalla. Ensimmäinen syy on valtavirtaistamisen käsite ja siihen liittyvät erilaiset ymmärrykset. Viranomaisilla, jotka valtavirtaistamisen toteuttamisesta ovat vastuussa, on hyvin vähän tietoa siitä, mitä sukupuoli tarkoittaa yhteiskunnallisena erona, mikä on tasa-arvon tila suomalaisessa yhteiskunnassa, ja mikä on valtavirtaistamisen rooli tasa-arvon edistämässä. Toinen syy on se, että valtavirtaistamista ja ylipäätään tasa-arvon kehittämistä vastustetaan joko passiivisesti tai aktiivisesti työpaikalla. Tämä aiheuttaa sen, ettei valtavirtaistamista joko tehdä tai ettei sillä ole vaikutusta käytäntöihin.

Nämä syyt liittyvät toisiinsa. Kun ei ole tietoa sukupuoleen yhteiskunnallisesti liittyvistä valtarakenteista, ei valtavirtaistamisen tarvetta ja tavoitetta ymmärretä. Kun valtavirtaistamisen tarvetta ja tavoitetta ei ymmärretä, ei sen toteuttamiseen sitouduta, tai sitä vastustetaan. Sen vuoksi kun valtavirtaistamisesta vastuussa olevia tahoja opastetaan valtavirtaistamiseen, tulisikin keskittyä valtavirtaistamisen teknisen toteutuksen ohella sukupuolen käsitteeseen ja sitä koskevan ymmärryksen lisäämiseen. Tässä sukupuolentutkimuksen tuottamalla tiedolla ja sen hyödyntämisellä on merkittävä rooli.

Valtavirtaistamisen toimeenpano edellyttää kahta asiaa: valtavirtaistaminen pitää ymmärtää ja sen tavoitteet hyväksyä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että tavoitteet pitäisi ottaa ylhäältä päin annettuina, vaan valtavirtaistamisen toteuttajilla tulisi olla myös mahdollisuus osallistua valtavirtaistamisesta käytyyn keskusteluun. Neuvotteleva lähestymistapa voi auttaa myös sitouttamaan toimijat tasa-arvon kehittämiseen: kun toiminnasta ja sen tavoitteista käydään avointa keskustelua, johon jokaisella on mahdollisuus osallistua, on helpompaa myös sitoutua yhteisiin päätöksiin. Samalla valtavirtaistamiseen velvoitetut viranomaiset voivat ymmärtää toiminnan tavoitteet ja mahdollisesti pohtia sukupuolen merkitystä uudella tavalla myös omassa elämässään. (Ks. myös Ylöstalo 2012, 277.) Tämä ei tee valtavirtaistamisesta helppoa, mutta kuinka yhden yhteiskuntamme syvimmistä jaoista purkaminen voisi sitä ollakaan?

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on aina paitsi poliittinen prosessi, myös organisaation tasa-arvon kehittämistyötä. Sen toteuttamisesta ovat vastuussa ihmiset, joilla on hyvin erilaiset käsitykset siitä, mitä tasa-arvo ja epätasa-arvo ovat ja mikä on niiden tila omassa organisaatioissa, erilai-

set kokemukset siitä, mitä on olla etuoikeutettu tai syrjitty ja erilaiset suhteet organisaatioon ja sen tavoitteisiin. Siksi valtavirtaistamista ei tulisi ajatella tästä ulottuvuudesta irrallaan. Valtavirtaistamiseen kuuluu myös vastustus, ja sen käsittely tavalla tai toisella antaa valtavirtaistamisen toteuttamiselle paremmat edellytykset kuin puhuminen ikään kuin valtavirtaistamisessa ei olisi kyse vallasta ja epätasavaroista.

VIITTEET

- ¹ Sukupuolitetoinen budjetointi tarkoittaa talousarvioehdotusten sukupuolivaikutusten arviointia. Sukupuolivaikutusten arviointi eli suva tarkoittaa toiminnan vaikutusten arviointia naisten, miesten ja tasa-arvon kannalta. Sukupuolitetuista budjetointia ja suvaa sovelletaan erityisesti valtionhallinnossa. (Esim. STM 2009.)
- ² Tämän tutkimuksen aineisto kerättiin vuoden 2012 alussa, jolloin nykyinen hallituksen tasa-arvo-ohjelma vuosille 2012–2015 ei ollut vielä voimassa. Siksi viittaan artikkelissa edelliseen hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan (2008–2011).
- ³ Saari viittaa artikkelissaan aiempaan suvaoppaaseen vuodelta 2003, jota ei enää löydy verkosta. Saaren artikkelin ilmestymisen jälkeen on tullut uusi suvaopas (STM 2007), jota itse käytän lähteenä. Saaren lainaama kohta ei ole oleellisesti muuttunut alkuperäisestä uudessa oppaassa.
- ⁴ Olen kirjoittanut lainausten yhteyteen, onko kyseessä tasa-arvoryhmäläinen vai hankkeen toteuttaja. Osa hankkeen toteuttajista työskenteli puolustushallinnon ulkopuolisissa tehtävissä hankkeen toteuttamisajankohtana. Jos lainaus on tällaiselta henkilöltä, olen kirjoittanut sen tekstiin. Muuten en kuvaa haastateltavia, koska tutkimuskysymysteni kannalta ei ole olennaista, kuka mitään sanoo vaan se, miten valtavirtaistamista kuvataan.
- ⁵ Tällaisessa tasa-arvon kehittämistyön ns. passiivisessa vastustamisessa (Pincus ja van der Ros 2001) voi olla kyse pikemminkin passiivisuudesta kuin vastustamisesta. Passiivinen vastustaminen ei omassa tulkinnassani edellytä erityistä pyrkimystä siihen, ettei tasa-arvon kehittämistyöllä olisi vaikutuksia, vaan se voi olla myös toiminnan (tai sen puutteen) tahaton lopputulos. Kuitenkin se jarruttaa tasa-arvon kehittämistä, ja tapahtumattomuus kertoo toki myös siitä, ettei tasa-arvon edistämismisvelvoitetta oteta kovin vakavasti. Siinä mielessä on oikeutettua käyttää vastustuksen käsitettä myös silloin, kun päädytään tasa-arvon kannalta epäsuotuisiin tuloksiin, vaikkei sitä olisi erityisesti yritetty. (Ks. Ylöstalo 2012, 146–147.)

LÄHTEET

- Booth, Christine ja Bennett, Cinnamon. 2002. Gender mainstreaming in the European Union. Towards a new conception and practice of equal opportunities. *The European Journal of Women's Studies* 9:4, 430–446.
- Brunila, Kristiina. 2009. *Parasta ennen. Tasa-arvotyön projektitapahtuminen*. Kasvatustieteen laitoksen tutkimuksia 222. Helsinki: Helsingin yliopisto.

- Eveline, Joan ja Bacchi, Carol. 2005. What are we mainstreaming when we mainstream gender? *International Feminist Journal of Politics* 7:4, 496–512.
- Foucault, Michel. 1980. *Tarkkailla ja rangaista*. Suom. Eevi Nivanka. Helsinki: Otava.
- Halford, Susan ja Leonard, Pauline. 2001. *Gender, power and organisations: An introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Jokinen, Arja, Juhila, Kirsi ja Suoninen, Eero. 1993. Diskurssiivinen maailma. Teoreettiset lähtökohdat ja analyttiset käsitteet. Teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila ja Eero Suoninen (toim.), *Diskurssianalyysin aakkoset*. Tampere: Vastapaino, 17–47.
- Jokinen, Arto. 2004. Diskurssianalyysin kourissa. Sotilasteksteissä muotoutuva miehisuus. Teoksessa Marianne Liljeström (toim.), *Feministinen tietäminen. Keskustelua metodologiasta*. Tampere: Vastapaino, 191–208.
- Julkunen, Raija. 2010. *Sukupuolen järjestykset ja tasa-arvon paradoksit*. Tampere: Vastapaino.
- Kantola, Johanna. 2010. *Gender and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kantola, Johanna ja Nousiainen, Kevät. 2012. Euroopan unionin tasa-arvopoliittikka. Teoksessa Johanna Kantola, Kevät Nousiainen ja Milja Saari (toim.), *Tasa-arvo toisin nähtynä. Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen*. Helsinki: Gaudeamus, 124–142.
- Kiianmaa, Nelli. 2012. *Tasa-arvobarometri 2012*. Julkaisuja 2012:23. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, 8.8.1986/609.
- Leinonen, Minna, Nikkanen, Risto ja Otonkorpi-Lehtoranta, Katri. 2012. *Sukupuolen tasa-arvo puolustusvoimissa. Kehittämistarpeiden näkökulma asepalvelusta suorittavien ja henkilöstön kokemuksiin*. Työraportteja 88/2012. Tampere: Työelämän tutkimuskeskus, Tampereen yliopisto.
- Leinonen, Minna ja Uosukainen, Katja. 2004. Rimakauhua ja rajanvalvontaa – tasa-arvon edistäminen työpaikoilla. *Työelämän tutkimus* 2:2–3, 145–149.
- Luhtakallio, Eeva, Raevaara, Eeva, Holli, Anne Maria ja Saari, Milja. 2007. Sukupuolittunut paikallispolitiikka. Teoksessa Anne Maria Holli, Eeva Luhtakallio ja Eeva Raevaara, *Sukupuolen valta/kunta. Poliittikka, muutos ja vastarinta suomalaisissa kunnissa*. Tampere: Vastapaino, 243–255.
- Moser, Caroline. 2005. Has gender mainstreaming failed? A comment on international development agency experiences in the south. *International Feminist Journal of Politics* 7:4, 576–590.
- Nousiainen, Kevät. 2004. Velvollisuus valtavirtaistaa – sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen normit. Teoksessa Kevät Nousiainen, Anu Pyökkänen, Anne Maria Holli, Johanna Kantola, Eeva Luhtakallio, Eeva Raevaara ja Milja Saari, *Kansalaisvaikuttamisen poliittikaohjelman sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisvelvoite*. Tasa-arvon työkirja. Helsinki: Oikeusministeriö, 10–16.
- Pincus, Ingrid ja van der Ros, Janneke. 2001. Valtio, kunnat, tasa-arvo ja poliittinen tahto. Teoksessa Christina Bergqvist, Anette Borchorst, Ann-Dorte Christensen, Viveca Ramstedt-Silén, Nina C. Raauum ja Auður Styrkársdóttir (toim.), *Tasa-arvoiset demokratiat? Sukupuoli ja politiikka Pohjoismaissa*. Helsinki: Edita, 221–244.
- PLM. 2010. *Puolustusministeriön tasa-arvo- ja yhdenvertaisuus-suunnitelma*. Julkaisematon lähde.
- PLM. 2013. Puolustusministeriön henkilöstöyksikkö. <http://www.defmin.fi/?s=29> (Luettu 4.10.2013.)
- Pyökkänen, Anu. 2012. Muodollisen tasa-arvon pitkä historia ja

- sen sisänrakennetut erot. Teoksessa Johanna Kantola, Kevät Nousiainen ja Milja Saari (toim.), *Tasa-arvo toisin nähtynä. Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen*. Helsinki: Gaudeamus, 57–72.
- Rees, Teresa. 2005. Reflections on the uneven development of gender mainstreaming in Europe. *International Feminist Journal of Politics* 7:4, 555–574.
- Rubery, Jill. 2002. Gender mainstreaming and gender equality in the EU: The impact of the EU employment strategy. *Industrial Relations Journal* 33:5, 500–522.
- Saari, Milja. 2006. Yksijalkainen tuoli – sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta Suomessa. Teoksessa Anna Moring (toim.), *Sukupuolen politiikka. Naisten äänioikeuden 100 vuotta Suomessa*. Helsinki: Otava, 109–117.
- Saari, Milja. 2012. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tasa-arvopolitiikan strategiana. Teoksessa Johanna Kantola, Kevät Nousiainen ja Milja Saari (toim.), *Tasa-arvo toisin nähtynä. Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen*. Helsinki: Gaudeamus, 175–197.
- Schmidt, Verena. 2005. *Gender mainstreaming: An innovation in Europe? The institutionalisation of gender mainstreaming in the European Commission*. Opladen: Barbara Budrich Publishers.
- Siukola, Reetta. 2006. *Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomen valtionhallinnossa*. Selvityksiä 2006:77. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Skjeie, Hege ja Teigen, Mari. 2005. Political constructions of gender equality: Travelling towards... a gender balanced society? *Nordic Journal of Women's Studies* 13:3, 187–197.
- Squires, Judith. 1999. *Gender in political theory*. Cambridge: Polity Press.
- Squires, Judith. 2005. Is mainstreaming transformative? Theorizing mainstreaming in the context of delivery and deliberation. *Social Politics* 12:3, 366–388.
- Squires, Judith. 2007. *The new politics of gender equality*. New York: Palgrave Macmillan.
- Squires, Judith. 2010. Is mainstreaming transformative? Theorizing mainstreaming in the context of diversity and deliberation. Teoksessa Mona Lena Krook ja Sarah Childs (toim.), *Women, gender and politics: A reader*. New York: Oxford University Press.
- STM. 2007. *Sukupuolivaikutusten arviointi lainsäädäntöhankkeissa (Suvaopas)*. Julkaisuja 2007:25. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM. 2008. *Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008–2011*. Julkaisuja 2008:21. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM. 2009. *Sukupuolisilmälasi käytössä. Käsikirja ministeriöiden tasa-arvotyön tueksi*. Julkaisuja 2009:13. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM. 2011. *Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008–2011. Loppuraportti*. Julkaisuja 2011:9. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Säkjärvi, Maija, Mustakallio, Sinikka, Haataja, Marja-Leena, Leinonen, Eija, Tanhua, Inkeri ja Sevelius, Pia. 2011. *Tasa-arvosta laatua ja vaikuttavuutta julkiselle sektorille. Opas kuntien ja valtion alue- ja paikallishallinnon palveluihin ja toimintoihin*. True, Jacqui. 2001. Transnational networks and policy diffusion: The case of gender mainstreaming. *International Studies Quarterly* 45:1, 27–57.
- Tuori, Salla. 2012. Monikulttuurisuus ja sukupuolten välinen tasa-arvo. Teoksessa Johanna Kantola, Kevät Nousiainen ja Milja Saari (toim.), *Tasa-arvo toisin nähtynä. Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen*. Helsinki: Gaudeamus, 271–283.
- Verloo, Mieke. 2005. Displacement and empowerment: Reflections on the concept and practice of the Council of Europe approach to gender mainstreaming and gender equality. *Social Politics* 12:3, 344–365.
- Walby, Sylvia. 2005. Introduction: Comparing gender mainstreaming in a global era. *International Feminist Journal of Politics* 7:4, 453–470.
- Woodward, Alison. 2003. European gender mainstreaming: Promises and pitfalls of transformative policy. *Review of Policy Research* 20:1, 65–88.
- Ylöstalo, Hanna. 2012. *Tasa-arvotyön tasa-arvot*. Tampere: Tampere University Press.
- Ylöstalo, Hanna. 2013a (tulossa). *Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen puolustushallinnossa*. Helsinki: Puolustusministeriö.
- Ylöstalo, Hanna. 2013b. Feministisestä teoriasta käytäntöön – feministinen pedagogiikka tasa-arvokoulutuksessa. *Aikuiskasvatusta* 33:2, 118–127.