

SRR 7/2010 rd

Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2010:9

Statsrådets redogörelse om

JÄMSTÄLLDHETEN MELLAN KVINNOR OCH MÄN

Inkluderar bakgrundsdocument

Statsrådets redogörelse om jämställdheten mellan kvinnor och män

Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2010:9

ISBN 978-952-00-3054-4 (inh.)

ISBN 978-952-00-3055-1 (PDF)

ISSN-L 1236-2050

ISSN 1236-2050 (print)

ISSN 1797-9854 (online)

URN:ISBN:978-952-00-3054-1

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3054-1>

www.stm.sv/publikationer

Förlag: Social- och hälsovårdsministeriet

Pärmbilden: Plugi

Layout och tryckning: Universitetstryckeriet, Helsingfors 2010

SAMMANDRAG

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE OM JÄMSTÄLLDHETEN MELLAN KVINNOR OCH MÄN

■ Regeringen utstakar i redogörelsen riktlinjerna för framtidens jämställdhetspolitik till år 2020. Målet är att stärka ett långsiktigt och systematiskt främjande av jämställdheten, och redogörelsen understryker en förbindelse till verkställandet av jämställdhetspolitiken på alla nivåer. Därutöver granskas målen och åtgärderna i den bedrivna jämställdhetspolitiken och deras effektivitet samt hur jämställdheten utvecklats under de senaste drygt tio åren. Statsrådets jämställdhetsredogörelse är den första i sitt slag. Därför omfattar den förutom den nuvarande regeringens även de föregående regeringarnas jämställdhetspolitik sedan slutet av 1990-talet.

De teman som valts för redogörelsen baserar sig på jämställdhetsmålen enligt regeringsprogrammen och regeringens jämställdhetsprogram i slutet av 1990-talet och på 2000-talet. De huvudsakliga temana är beslutsfattande, utbildning och forskning, arbetsliv, förenande av arbete och familjeliv, män och jämställdhet, våld mot kvinnor, våld i nära relationer och människohandel samt jämställdhetsmyndigheternas ställning och integrering av könsperspektivet. I redogörelsen behandlas också jämställdhetslagstiftningens utveckling och Finlands verksamhet inom EU:s jämställdhetspolitik samt på den internationella jämställdhetspolitikens olika arenor. Därtill behandlas jämställdhetspolitiska frågor genomgående från invandrarnas och minoritetsgruppernas synpunkt.

Publikationen är indelad i två delar. I redogörelsen som statsrådet godkänt ingår en utvärdering av jämställdhetspolitiken och framtida riktlinjer för denna. I bakgrundsdokumentet betraktas mer i detalj regeringarnas jämställdhetspolitiska mål och åtgärder samt ändringar som gäller jämställdheten under de senaste drygt tio åren. Arbetet med att bereda jämställdhetsredogörelsen har stötts och förts vidare av en sakkunniggrupp lett av professor Helena Ranta.

Nyckelord: jämställdhet, jämställdhetspolitik

TIIVISTELMÄ

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO NAISTEN JA MIESTEN VÄLISESTÄ TASA-ARVOSTA

■ Hallitus linjaa selonteossa tulevaisuuden tasa-arvopolitiikkaa vuoteen 2020. Selonteon tavoitteena on vahvistaa pitkäjänteistä ja suunnitelmallista sukupuolten tasa-arvon edistämistä, ja siinä painotetaan sitoutumista tasa-arvopolitiikan toimeenpanoon kaikilla tasoilla. Lisäksi selonteossa tarkastellaan harjoitetun tasa-arvopolitiikan tavoitteita, toimenpiteitä ja niiden vaikuttavuutta sekä sukupuolten tasa-arvon kehitystä viimeisen runsaan kymmenen vuoden aikana. Valtioneuvoston tasa-arvoselonteko on ensimmäinen lajissaan. Siksi se kattaa paitsi nykyisen hallituksen myös edeltävien hallitusten tasa-arvopolitiikan 1990-luvun loppupuolelta alkaen.

Selontekoon valitut teemat pohjautuvat hallitusohjelmien ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmien tasa-arvoa koskeviin tavoitteisiin 1990-luvun lopussa ja 2000-luvulla. Pääteemat ovat päätöksenteko, koulutus ja tutkimus, työelämä, työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen, miehet ja tasa-arvo, naisiin kohdistuva väkivalta, lähisuhdeväkivalta ja ihmiskauppa sekä tasa-arvoviranomaisien asema ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen. Selonteossa käsitellään myös tasa-arvolainsäädännön kehitystä ja Suomen toimintaa EU:n tasa-arvopolitiikassa sekä kansainvälisen tasa-arvopolitiikan eri areenoilla. Lisäksi tasa-arvopolitiikan kysymyksiä tarkastellaan läpileikkaavasti maahanmuuttajien ja vähemmistöryhmien näkökulmasta.

Julkaisu jakautuu kahteen osaan. Valtioneuvoston hyväksymä selonteko sisältää tasa-arvopolitiikan arvion ja tulevaisuuden linjaukset. Tausta-aineistossa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin hallitusten tasa-arvopoliittisia tavoitteita ja toimenpiteitä sekä tasa-arvoa koskevia muutoksia viimeisen runsaan kymmenen vuoden aikana. Tasa-arvoselonteon valmistelutyötä on tukenut ja vienyt eteenpäin professori Helena Rannan johtama asiantuntijatyöryhmä.

Asiasanat: **sukupuolten välinen tasa-arvo, tasa-arvopolitiikka**

SUMMARY

GOVERNMENT REPORT ON GENDER EQUALITY

■ In its Report on Gender Equality the Government outlines the future gender equality policy in Finland until the year 2020. The aim of the report is to reinforce the long-term and systematic promotion of gender equality, and it lays emphasis on the commitment to the implementation of gender equality policy at all levels. Furthermore, the report looks into the objectives and measures of the policy that has been pursued and their effectiveness as well as into the developments in gender equality over the past ten years. The Government Report on Gender Equality is the first of its kind. Therefore, it covers the gender equality policy of not only the present Government but also of the previous governments since the end of the 1990s.

The thematic areas chosen for the report are derived from the gender equality objectives of the government programmes and government action plans on gender equality in the end of the 1990s and this century. The main thematic areas are decision-making, education and research, working life, reconciliation of work and family life, men and gender equality, violence against women, interpersonal violence and trafficking in human beings, and the status of gender equality authorities and gender mainstreaming. The report also addresses developments in the gender equality legislation and Finland's activities in the EU gender equality policy and on the various arenas of international gender equality policy. Gender equality issues are also dealt with cross-cuttingly from the perspective of immigrants and minority groups.

The publication is divided into two parts. The Report approved by the Government includes an evaluation of gender equality policy and policy objectives for the future. The background document deals in more detail with the gender equality objectives and measures of the governments as well as reviews changes in gender equality over the past ten years. The preparation of the Report on Gender Equality has been promoted and supported by an expert group led by Professor Helena Ranta.

Key words: **gender equality, gender equality policy**

Statsrådets redogörelse om

JÄMSTÄLLDHETEN MELLAN KVINNOR OCH MÄN

INNEHÅLL

1. Inledning.....	11
2. Regeringens jämställdhetspolitik	14
2.1 Beslutsfattande	14
2.2 Utbildning	15
2.3 Högskoleutbildning och forskning	17
2.4 Arbetslivet.....	18
2.5 Kombinerad av arbets- och familjeliv.....	19
2.6 Män och jämställdhet	20
2.7 Våld mot kvinnor, våld i nära relationer och människohandel	21
2.8 Finlands agerande i den internationella jämställdhetspolitiken	22
2.9 Jämställdhetspolitiken och likabehandlingspolitiken	23
2.10 Integrering av könsperspektivet i den ekonomiska politiken	24
2.11 Könsperspektiv på minskning av fattigdomen	24
2.12 Jämställdhetspolitikens mål och uppföljning.....	25
2.13 Jämställdhetslagstiftningen	25
2.14 Jämställdhetsmyndigheternas ställning och verksamhetsförutsättningar	26
2.15 Ansvar för främjandet av jämställdheten.....	27
2.16 Integrering av könsperspektivet.....	28
2.17 Information och sakkunskap som stöd för jämställdhetspolitiken ...	28
3. Linjedragningarna	30

I. INLEDNING

■ Regeringen ger i enlighet med regeringsprogrammet till riksdagen en redogörelse om jämställdheten mellan kvinnor och män. Det här är den första redogörelsen om jämställdheten mellan kvinnor och män som regeringen ger till riksdagen. Därför omfattar den utom den nuvarande regeringens också de tidigare regeringarnas jämställdhetspolitik ända från slutet av 1990-talet. Utvärderingen gäller jämställdhetspolitikens mål, åtgärder och åtgärdernas effekt. Redogörelsen ger samtidigt riksdagen en översikt över nuläget när det gäller jämställdheten mellan könen och utvecklingen i jämställdheten under de drygt tio senaste åren.

I redogörelsen ger regeringen sina riktlinjer för den framtida jämställdhetspolitiken fram till år 2020. Regeringens mål är att stärka en långsiktig och systematisk jämställdhetspolitik och betona vikten av att man på alla nivåer förbinder sig vid att genomföra jämställdhetspolitiken. Redogörelsens syfte är också att ge kommande regeringar redskap för att göra upp jämställdhetsprogram. Redogörelsen ger riksdagen, samhällsaktörerna och medborgarna möjligheter till en bred diskussion om målen för jämställdheten mellan könen och om jämställdhetspolitikens metoder. Regeringen har behandlat statsrådets redogörelse och förbundit sig vid den. I statsrådets redogörelse ingår en utvärdering av jämställdhetspolitiken och riktlinjer. Som bilaga till redogörelsen ingår ett bakgrundsdokument, som innehåller en mera detaljerad granskning av regeringarnas jämställdhetspolitiska mål och åtgärder samt de ändringar som skett i jämställdheten under de drygt tio senaste åren. Bakgrundsdokumentet har inte behandlats av statsrådet.

Jämställdhetsfrågorna berör alla områden inom samhällslivet. Politiska och ekonomiska beslut har jämställdhetseffekter som kommer fram i kvinnors och mäns konkreta livssituationer. Att jämställdhetspolitiken täcker ett så brett fält och är tväradministrativ gör den särskilt utmanande. Förutsättningen för en framgångsrik jämställdhetspolitik är att hela regeringen tar ansvar för att främja jämställdheten och att olika sektorer inom politiken bedriver ett intensivt samarbete både i riksdagen och i ministerierna och på region- och kommunnivå.

Eftersom jämställdhetspolitiken är tväradministrativ och omfattar ett brett fält av olika områden inom politiken har det varit nödvändigt att avgränsa redogörelsen till vissa teman. Utgångspunkten för de tematiska avgränsningarna av redogörelsen har varit målen för jämställdheten mellan könen i de sex senaste regeringsprogrammen¹ samt de jämställdhetsprogram som regeringen uppgjort

¹ Statsminister Mari Kiviniemis regeringsprogram 19.6.2010. Statsminister Matti Vanhanens II regeringsprogram 19.4.2007; Statsminister Matti Vanhanens regeringsprogram 24.6.2003; Statsminister Anneli Jäätteenmäkis regeringsprogram 17.4.2003. Statsminister Paavo Lipponens II regeringsprogram 15.4.1999; Statsminister Paavo Lipponens regeringsprogram 13.4.1995.

i slutet av 1990-talet och i början av 2000-talet (1997–1999, 2004–2007, 2008–2011). Redogörelsen täcker alltså inte alla jämställdhetspolitiska frågor på olika områden inom samhällslivet.

Redogörelsens huvudteman är:

- Beslutsfattande: politiskt beslutsfattande och företagens ledande poster
- Utbildning och forskning
- Arbetslivet
- Kombinerad av arbete och familjeliv
- Män och jämställdhet
- Våld mot kvinnor, våld i nära relationer och människohandel
- Organiseringen av jämställdhetspolitiken
- Integrering av könsperspektivet

I jämställdhetsredogörelsen ingår också egna avsnitt om hur lagstiftningen om jämställdheten mellan könen har utvecklats och om Finlands agerande i EU:s jämställdhetspolitik och på olika arenor i den internationella jämställdhetspolitiken.

Jämställdhetsredogörelsen behandlar jämställdheten mellan kvinnor och män och granskar bägge könen och deras ställning på olika områden inom samhällslivet. Dessutom behandlas förhållandet mellan män och jämställdhet i ett skilt avsnitt, som tar upp särskilt jämställdhetsfrågor som gäller män samt granskar mannens roll när det gäller att främja jämställdheten. Att främja jämställdheten är en gemensam uppgift för kvinnor och män och numera är jämställdhetspolitik något som berör båda könen.

Det bör beaktas att många viktiga teman som gäller jämställdheten mellan könen kunnat behandlas endast kort och kursoriskt i denna redogörelse. Detta betyder dock inte att inte också dessa frågor borde uppmärksammas inom jämställdhetspolitiken i framtiden. Även om redogörelsen koncentreras på de frågor som gäller jämställdheten mellan könen är dess syfte också att med jämställdheten mellan könen som utgångspunkt fästa uppmärksamhet också vid skillnaderna både inom kvinnor och män samt skärningspunkter mellan jämställdheten mellan könen och andra former av jämlikhet. Särskilt frågor som gäller invandrarnas och minoritetsgruppernas ställning lyfts fram då de ansluter sig till jämställdheten mellan könen eller multipel diskriminering.

Utgångspunkten för redogörelsen har varit regeringsprogrammets mål för jämställdheten mellan könen samt regeringarnas jämställdhetsprogram. I första hand uppmärksammas de verksamhetsområden för vilka jämställdhetsmål ställts upp. I detta sammanhang granskas också vilka frågor eller temaområden som är viktiga med tanke på jämställdheten mellan könen som inte uppmärksammas tillräckligt i regeringens jämställdhetspolitik.

Förutom målen granskas i redogörelsen också verkställandet av jämställdhetspolitiken och vilka metoder som använts för att främja jämställdheten. Viktiga verktyg för att främja jämställdheten har bl.a. varit jämställdhetslagen

som trädde i kraft 1987, den tväradministrativa jämställdhetspolitiken och i synnerhet på 2000-talet integreringen av könsperspektivet i allt beslutsfattande. Dessutom har man gått in för att förbättra jämställdheten genom projekt inom olika områden. Finansieringsmöjligheterna för sådana projekt har ökat särskild genom Finlands medlemskap i EU. Frågan med vilka tillvägagångssätt kontinuiteten och långsiktigheten i jämställdhetspolitiken bäst kan garanteras är här viktig.

Den mest utmanande delen av analysen av jämställdhetspolitiken är hur man ska utvärdera inverkan och effekten av jämställdhetspolitiken. Detta skulle förutsätta också en utvärdering på bred bas av hur politiken på olika områden, exempelvis sysselsättnings-, ekonomi- och utbildningspolitiken, har påverkat jämställdheten mellan könen och hur väl integreringen av könsperspektivet lyckats på dessa områden. Detta har endast i begränsad utsträckning kunnat tas med i bakgrundsdocumentet. Vid utvärderingen av jämställdhetspolitikens effekter har utnyttjats sex bakgrundsutredningar som gjorts av olika experter för beredningen av redogörelsen.

FN:s handlingsprogram från Peking har på ett betydande sätt påverkat den finländska jämställdhetspolitiken och dess urval av metoder. Regeringens jämställdhetsprogram 1997–99 baserade sig i stor utsträckning på de teman som ingick i handlingsprogrammet från Peking. Också i jämställdhetsredogörelsen har målet varit att på bred bas fästa uppmärksamhet vid Pekingprogrammet, för att sådana teman som till exempel fattigdomen och den ekonomiska politiken i framtiden skall tas upp med större eftertryck på agendan för jämställdhetspolitiken.

Särskilt den regelbundna rapporteringen om FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW) ger redskap för att bedöma hur jämställdheten utvecklas och vilken politik som bedrivs i Finland. CEDAW-kommitténs rekommendationer till Finland har också utnyttjats vid sammanställandet av redogörelsen. Dessutom behandlar redogörelsen EU-lagstiftningens inverkan på den finländska jämställdhetslagstiftningen och på samarbetet mellan Finland och internationella organisationer när det gäller jämställdhet mellan könen.

Arbetet med att bereda jämställdhetsredogörelsen har stötts och förts vidare av en sakkunniggrupp, vars ordförande varit professor Helena Ranta. Arbetsgruppen har bestått av representanter för ministerierna och sakkunniga på olika temaområden i redogörelsen. Den har haft en central roll vid uppgörandet av bakgrundsdocumentet för redogörelsen.

Två tillfällen för hörande av medborgarorganisationer, arbetsmarknadsorganisationer och andra intressegrupper om redogörelsen har hållits, 19.5.2009 och 10.3.2010. Organisationerna och de andra instanserna har i samband med hörandet haft möjlighet att också ge skriftliga utlåtanden. Ministeriernas utlåtanderunda genomfördes 15.6.–4.8.2010.

2. REGERINGENS JÄMSTÄLLDHETSPOLITIK

Finland har i många avseenden varit ett föregångsland när det gäller jämställdheten mellan könen. Hos oss har kvinnorna redan länge varit aktivt med i arbetslivet och deltagit i det politiska beslutsfattandet. Regeringen har genom aktiva åtgärder främjat bland annat kombineringen av arbete och familjeliv och jämställdhet mellan könen på olika nivåer inom beslutsfattandet. Under senare år har också de samhälleliga problem som gäller männens ställning starkare förts fram.

Jämställdheten mellan könen främjas genom en dubbelstrategi. Strategin omfattar både specialåtgärder för att avlägsna hinder för jämställdheten och integrering av könsperspektivet i allt beslutsfattande och beslutsberedningen. Finland har förbundit sig att främja jämställdheten både genom lagstiftningen och genom jämställdhetspolitiken. Också Europeiska Unionen, internationella avtal och den internationella jämställdhetspolitiken förutsätter av Finska staten ett aktivt jämställdhetsarbete. God praxis från andra länder har hjälpt oss hitta metoder för att främja jämställdheten. En öppen internationell växelverkan och inläring genom bästa praxis från andra länder är också i framtiden en fast del av vår jämställdhetspolitik.

Under de senaste 10–15 åren har klara jämställdhetsmål skrivits in i regeringsprogrammen. Agendan för jämställdhetspolitiken har i huvudsak förblivit densamma. En ökning av kvinnornas andel i beslutsfattandet, jämställdhetsfrågorna i arbetslivet, inklusive en minskning av löneskillnaderna mellan könen, en jämnare fördelning av familjeledigheterna och våldet mot kvinnor har lyfts fram i många regeringsprogram. De jämställdhetspolitiska målen har konkretiserats i regeringarnas jämställdhetsprogram, i vilkas verkställande alla ministerier deltagit.

Främjandet av jämställdheten mellan könen är tväradministrativt och förutsätter samarbete bland annat i statsrådet. Även om regeringen har ett centralt ansvar för främjandet av jämställdheten har aktörerna på region- och kommunnivå, medborgar- och arbetsmarknadsorganisationerna samt forskningen en viktig roll i jämställdhetsarbetet. Det är av största vikt att både män och kvinnor deltar i främjandet av jämställdheten.

2.1 BESLUTFATTANDE

Regeringen har främjat en jämn representation för könen i det politiska beslutsfattandet och i företagens styrelser genom många olika åtgärder under de senaste tio åren. Många av de jämställdhetsmål som regeringen ställt upp för beslutsfattandet har uppfyllts väl. Kvinnornas andel i statsbolagens styrelser har man lyckats öka på önskat sätt. Kvinnornas karriärutveckling inom

statsförvaltningen har stötts genom aktiva åtgärder och en positiv utveckling har skett också på detta område.

Under de senaste decennierna har kvinnornas andel ökat särskilt i de organ för politiskt beslutsfattande som väljs genom val och i regeringens sammansättning. I regeringen har kvinnornas andel under de senaste tio åren fortgående överstigit 40 procent, och i den nuvarande regeringen över hälften. Under 2000-talet har kvinnor för första gången varit statsministrar. Arbetsuppgifterna inom regeringen fördelar sig dock fortfarande i någon mån enligt kön: en manlig minister har till exempel alltid haft posten som första finansminister.

Den kvotbestämmelse som 1995 infördes i jämställdhetslagen har på ett märkbart sätt främjat en jämn representation av könen i beredningen av beslutsfattandet. I sammansättningen av statsförvaltningens kommittéer och arbetsgrupper följs kvotbestämmelsen i sin helhet, även om det fortfarande finns skillnader mellan ministerierna när det gäller representationen av kvinnor och män i de beredande organen. På kommunnivå har kvotbestämmelsen främjat en jämn representation av kvinnor och män särskilt i kommunstyrelserna och de kommunala nämnderna. Kvinnorna är dock fortfarande i minoritet i den högsta ledningen av det kommunala beslutsfattandet, bland annat som ordförande för de kommunala organen och som kommundirektörer, för vilka kvotbestämmelsen inte tillämpas. Också det faktum att kommunstrukturen börjar inriktas på större enheter förefaller att ha bromsat upp ökningen av kvinnornas andel i de ovan nämnda ledningsuppgifterna, åtminstone i reformens första skede.

Regeringens åtgärder för att öka andelen kvinnor i statsbolagens och statens intressebolags styrelser har gett resultat. Däremot är kvinnornas andel ännu ganska liten i de företag där statens inflytande är mindre. I börsbolagens styrelser har kvinnornas andel stigit och var 2010 nästan 17 procent.

Utom en jämn representation för könen är det viktigt att också ta med könsperspektivet i främjandet av demokrati och medborgarinflytande. Jämställdheten mellan könen behandlades i statsrådets 2010 godkända beslut om främjande av demokratin och integreringen av könsperspektivet fortsätts i Finlands kommande demokratiutvärdering och i den demokratipolitiska redogörelsen. Dessutom är det viktigt att beakta könsperspektivet vid främjandet av invandrarnas och minoritetsgruppernas möjligheter till delaktighet och vid dialogen med de organisationer som företräder dessa grupper.

2.2 UTBILDNING

I flera regeringsprogram och i regeringens jämställdhetsprogram har ingått mål för främjande av jämställdheten mellan könen i fostran och utbildning. Målet har varit att alla elever skall ha lika möjligheter att utveckla sina egna anlag och sin egen begåvning oberoende av kön. Dessutom har målet varit att aktivt främja jämställdheten mellan könen för att minska könsindelningen vid valet av läroämnen och senare vid yrkesvalet. Indelningen enligt kön under utbildningen återspeglas i en segregation av arbetsmarknaden i kvinnors och mäns arbeten.

I den lagstiftning som gäller undervisningsväsendet och i utvecklingsplanerna för utbildning och forskning har det under de senaste tio åren varit knappt med mål som gäller jämställdheten mellan könen. Däremot har flera försöks- och utvecklingsprojekt för främjande av jämställdheten genomförts under de senare åren. Forskning om undervisningspraxis visar att utbildningspolitikens könsneutrala angreppssätt inte tillräckligt väl lett till att en tudelning enligt kön och stereotypiskt tänkande ifrågasätts. De resultat man fått av projekten kunde i framtiden utnyttjas till exempel i läroanstalternas jämställdhetsplanering och i utvecklandet av läroanstalternas styrnings- och undervisningspraxis.

Främjandet av jämställdheten mellan könen har bäst beaktats i läroplansgrunderna för den grundläggande undervisningen. Däremot finns det endast få hänvisningar till jämställdheten i läroplansgrunderna för gymnasieundervisningen och grunderna för yrkesexamina. Under 2000-talet har mycket uppmärksamhet fästs vid elev- och studiehandledningen och vid utvecklingen av grundundervisningens kvalitet. Jämställdheten mellan könen har dock inte varit föremål för någon separat granskning och utvärdering i detta arbete.

I 2004 års läroplansreform slogs tekniskt arbete och textilarbete samman till ett läroämne med namnet slöjd. I praktiken indelas slöjdundervisningen fortfarande i textilarbete och tekniskt arbete, vilket upprätthåller den traditionella könsbundna indelningen mellan flickor och pojkar. Utbildningsstyrelsen har inlett en utvärdering av inlärningsresultaten i slöjd. Avgöranden gällande innehållet i och målen för slöjden görs som en del av 2010-talets läroplansreform.

Jämställdhetslagen förpliktigar alla läroanstalter utom grundskolorna att utarbeta en jämställdhetsplan för verksamheten, där särskild uppmärksamhet bör fästas vid förverkligandet av jämställdhet vid antagningen av studerande, ordnandet av undervisning och bedömningen av studieprestationer. Utbildningsstyrelsen har stött läroanstalterna med utarbetandet av planerna genom att ge ut en handbok om hur jämställdhetsplaneringen genomförs i praktiken och om främjande av jämställdhetsarbetet i läroanstalterna. Enligt en utredning som gjordes 2009 har dock jämställdhetsplanering genomförts i relativt liten utsträckning i läroanstalterna. Det har också bedömts vara viktigt att jämställdheten mellan könen främjas aktivt också i grundskolorna, till exempel genom att skyldigheten att göra en jämställdhetsplan utvidgas till den grundläggande utbildningen. Det är viktigt att jämställdhetsplaneringen kopplas samman med undervisning och praxis i läroanstalterna.

Undervisningsmaterialet påverkar den bild de unga får av flickor och pojkar och av män och kvinnor. Särskilt webbmaterial och mediernas inverkan på undervisningen och informationsanskaffningen medför utmaningar för främjandet av jämställdheten. Undervisnings- och kulturministeriet utvecklar tillsammans med läromedelsförläggarna metoder för att öka könsmedvetenheten och främja en mångsidigare kvinno- och mansbild i undervisningsmaterialet. I september 2010 färdigställs den utredning som utbildningsstyrelsen låtit göra om könsbilden i läroböckerna i grundskolorna.

2.3 HÖGSKOLEUTBILDNING OCH FORSKNING

I högskolorna och inom forskningen har man redan i flera decennier arbetat för jämställdheten. Finlands Akademi har i sin verksamhet främjat jämställdheten mellan könen och kvinnoforskningen sedan 1980-talet. I regeringens jämställdhetsprogram har målen och åtgärderna riktat sig mot bland annat avskaffning av segregationen, förstärkning av köns- och jämställdhetsmedvetenheten inom lärarutbildningen, främjande av kvinnors forskarkarriärer samt befastande av kvinnoforskningens ställning. En helhetsmässig granskning av högskole- och forskningspolitiken från könsperspektiv är dock först i sin linda.

För universitetens del har utarbetandet av jämställdhetsplanerna framskridit väl. Enligt en utredning som undervisnings- och kulturministeriet gjort har alla universitet en gällande jämställdhetsplan, för en del av yrkeshögskolorna saknas planen ännu. Statistik som är specificerad enligt kön finns redan att få, men i framtiden behövs ännu mera heltäckande statistik också enligt utbildningsområde och vetenskapsgren.

Regeringen har främjat jämställdheten i högskoleutbildningen bland annat genom att i universitetsavtalen inkludera en riktlinje om främjande av en jämställd forskarkarriär, och i de uppföljningsindikatorer som undervisnings- och kulturministeriet använder granskas personinformationen könsvis. Särskild uppmärksamhet har fästs vid de studerande som har familj och deras ställning. Målet har varit att förbättra jämställdheten mellan kvinnliga och manliga studerande och ge studerande bättre ekonomiska möjligheter att skaffa barn redan under studietiden.

Regeringens mål har varit att inkludera könsmedveten undervisning i all lärarutbildning. UKM har 2008–2010 finansierat forsknings- och utvecklingsprojekt som erbjuder konkreta redskap för främjande av jämställdhets- och könsmedvetenheten inom alla områden av lärarutbildningen.

Att avskaffa hindren för kvinnors forskarkarriärer har varit en central del av främjandet av jämställdheten mellan könen i forskning och vetenskapspolitik. Det mest problematiska med tanke på jämställdheten är skedet efter doktorexamen och kvinnornas långsamma avancemang till i synnerhet professurer. På 2000-talet har flera åtgärder för främjande av kvinnors forskarkarriärer lagts fram. Det allmänna målet är att inkludera de frågor som gäller kvinnors forskarkarriärer och jämställdhet i all vetenskaps- och högskolepolitik. De konkreta åtgärdsförslagen har gällt bland annat besättande av tjänster, kombinerad av arbete och familjeliv och förbättring av kvinnliga forskares ställning genom mentorprogram och ledarskapsutbildning. Det är viktigt att dessa mål genomförs.

Kvinno-, mans- och genusforskningens ställning vid universiteten har ännu inte befasts och läroämnets ställning varierar från universitet till universitet. Särskilt svår är situationen vid de universitet där de professurer som undervisningsministeriet finansierat inta har fortsatt. Med tanke på sektorns verksamhetsförutsättningar är de väsentliga faktorerna i synnerhet befastande av undervisningsresurserna samt att universitetets lednings stöder utvecklandet

av läroämnet. Dessutom är det viktigt att genusforskningen integreras bättre i ämnesinstitutionernas verksamhet och olika läroämnen. Detta är också en fråga om integrering av könsperspektivet i universitetens examensfordringar och samtidigt om att sakkunskapen om jämställdheten förbättras inom universitetsutbildningen. Också inom sektorforskningen har hittills endast i liten utsträckning behandlats frågor som gäller jämställdheten mellan könen.

2.4 ARBETSLIVET

Att jämställdheten i vårt land är stark syns till exempel i att kvinnor och män är nästan lika mycket med på arbetsmarknaden. Ett bredare mål bakom jämställdhetsmålen för arbetslivet är att nå en hög sysselsättning. Betydande samhällspolitiska beslut har genomförts för att öka bägge könens sysselsättning, såsom särbeskattning av makar, familjeledigheterna och dagvården, som stöder både kvinnors och mäns möjligheter till förvärvsarbete.

Syftet med jämställdhetspolitiken har varit utom att främja lika möjligheter för män och kvinnor att vara med på arbetsmarknaden också att lindra arbetsfördelningen enligt kön på arbetsmarknaden. En positiv utveckling har skett då kvinnor oftare utbildat sig för mansdominerade branscher. Däremot har männen inte just sökt sig till traditionella kvinnoområden, såsom t.ex. vård och omsorg. Klart fler kvinnor än män har visstidsanställningar.

Visstidsarbete passar bra i vissa livssituationer, men kan också medföra problem. Problemen för dem som har visstidsarbete har lyfts fram i jämställdhetspolitiken och deras ställning har i flera repriser förbättrats genom ändringar i lagstiftningen. Deltidsarbetet har däremot fått mindre uppmärksamhet i jämställdhetspolitiken. De jämställdhetspolitiska åtgärder som vidtagits för att förbättra sysselsättningen har närmast varit arbetskraftspolitiska. Färre jämställdhetsmål har ställts upp inom den ekonomiska politiken och utvärderingen av den ekonomiska politikens könskonsekvenser har inte utvecklats.

Löneskillnaderna mellan könen är fortfarande en central jämställdhetsfråga i det finländska samhället. Regeringen har i samarbete med arbetsmarknadsorganisationerna sedan 2006 genomfört ett likalönsprogram för att minska löneskillnaderna. Dess allmänna mål är att minska löneskillnaden till högst 15 procent till år 2015. Kvinnornas löner var 2009 i medeltal 82 procent av männens löner. Under senare år har utvecklingen gått i rätt riktning, även om den varit långsam. Vanhanens II regering stödde under senaste avtalsrunda kommunsektorn med en förhöjd statsandel för att den skulle rätta till eftersläpningen i lönerna för de kvinnodominerade yrkesgrupperna. Förhöjningen riktades särskilt till de kvinnodominerade utbildade yrkesgrupperna vilkas lön inte motsvarar kraven i arbetet.

Målet har också varit att stödja kvinnors karriärutveckling och öka antalet kvinnliga chefer. Kvinnornas andel av cheferna i arbetslivet har faktiskt ökat. Detta har skett särskilt i gruppen närmaste förmän, men också på högre chefposter både inom den privata och offentliga sektorn.

Regeringen har inlett flera omfattande program för att förbättra arbetslivets kvalitet. I dessa program har främjandet av jämställdheten mellan könen funnits med som ett perspektiv, även om det inte kommit fram särskilt starkt i projekten. Jämställdhetspolitiken för arbetslivet har mest inriktats på åtgärder för att främja jämställdheten, men diskrimineringsfall som gäller bland annat lön, graviditet och anställning kommer fortfarande upp, både i kontakter till jämställdhetsombudsmannen och i domstolarna.

I samhället fästs allt mer uppmärksamhet vid etniska och andra minoritetsgruppers ställning. Inom jämställdhetspolitiken har det förekommit ganska få åtgärder som gäller minoritetsgrupper. Också fall då en svagare ställning i arbetslivet beror på flera orsaker samtidigt, till exempel kön och etnisk bakgrund, eller kön och handikapp, har hittills inte fått mycket uppmärksamhet i jämställdhetspolitiken.

2.5 KOMBINERING AV ARBETS- OCH FAMILJELIV

Kombinering av arbete och familjeliv har länge varit en del av jämställdhetspolitiken. Det har gjorts mycket för att underlätta kombineringen av arbete och familj, bland annat en fungerande dagvård, familjeledigheter och morgon- och eftermiddagsvård för små skolbarn. En jämnare fördelning av familjeledigheterna mellan föräldrarna har länge varit ett jämställdhetspolitiskt mål. Bakgrunden är att man velat öka föräldrarnas gemensamma ansvar för barnen och stärka relationen mellan far och barn. En jämnare fördelning av familjeledigheterna stärker också mammornas ställning på arbetsmarknaden. Utvecklingen har varit positiv under de senaste tio åren, eftersom papporna tar ut allt mer ledighet, i synnerhet faderskapsledighet. Nivån på ersättningarna för familjeledighet har också höjts, vilket underlättar barnfamiljernas ekonomiska situation. Utmaningen är också i framtiden att uppmuntra papporna att använda mer familjeledighet, i synnerhet föräldraledighet, som fortfarande närmast används av mammorna. Inhemska och internationella erfarenheter visar att papporna mest använder de familjeledigheterna som är öronmärkta för dem.

Ersättningarna till arbetsgivarna för kostnaderna för föräldraledigheterna har höjts flera gånger under 2000-talet så att största delen av arbetsgivarnas kostnader för dessa ledigheter nu har utjämnats. I finansieringen av ersättningarna deltar via sjukförsäkringen arbetsgivarna i både mans- och kvinnodominerade branscher och dessutom arbetstagarna och staten. En del av kostnaderna för familjeledigheterna utjämnas dock ännu inte, till exempel en liten del av kostnaderna för lön under moderskapsledighet och för ledigheterna för tillfällig vård av sjuka barn.

Familjemönstren blir allt mer varierande. Det finns många slags familjer: familjer med en förälder, familjer med föräldrar av samma kön, adoptionsfamiljer, regnbågsfamiljer o.s.v. För att beakta mångfalden har det gjorts ändringar i familjeledighetssystemet, bland annat i adoptionsfamiljers och frånvarande föräldrars ställning samt införts rätt till familjeledigheter för

personer i registrerat parförhållande. Familjernas mångfald bör beaktas också i framtiden då familjeledigheterna utvecklas. Målet är att familjeledighets-systemet behandlar alla barn lika oberoende av i vilken typ av familj de föds.

Lösningarna för kombinerad av arbete och familj har begränsat sig närmast till småbarnsskedet och föräldrarna till små skolbarn. Också andra grupper har behov av flexibla lösningar för att kombinera arbete och familj. I framtiden sköter allt fler personer i arbetsför ålder vid sidan av arbetet om sina åldrande anhöriga. Det är skäl att överväga med vilka arrangemang detta kan stödjas.

2.6 MÄN OCH JÄMSTÄLLDHET

I regeringens jämställdhetspolitik betonas ett brett perspektiv på de frågor som gäller män och jämställdhet: det är fråga om männens förhållande till jämställdheten mellan könen. Temat män och jämställdhet kan granskas från tre olika vinklar. För det första bör männen uppmärksammas både som aktörer i jämställdhetspolitiken och som föremål för åtgärder. För det andra kräver integreringen av könsperspektivet att planerade åtgärder bedöms i förhållande till både kvinnors och mäns situation. För det tredje kräver också en del av de problem som män upplever jämställdhetspolitisk uppmärksamhet.

I den finländska jämställdhetspolitiken har frågor som gäller specifikt män behandlats redan under flera årtionden. Ett viktigt steg framåt togs 1988 då delegationen för jämställdhetsärenden grundade den första manssektionen. Också på internationell nivå har Finland varit en föregångare som under sin ordförandeperiod 2006 tog upp temat män och jämställdhet i EU-debatten.

Under de senaste 15 åren har pappornas ställning och en ökning av männens användning av familjeledighet varit ett återkommande mål. Andra åtgärder som riktats till män och pojkar under den period som här granskas har varit till exempel utveckling av de pedagogiska metoderna på basis av inlärningskunskaper och utveckling av biblioteksväsendet för att stödja pojkarnas intresse för läsning, lindring av segregationen och tillämpning av könsperspektiv på utvecklandet av social- och hälsovårdstjänster. Dessutom stärker många av de åtgärder som inriktas på att förbättra kvinnornas ställning också männens ställning. Till dem hör till exempel förbättringarna i visstidsanställningar.

Det behövs kunskaper och expertis om män och jämställdhet som stöd för beslutsfattandet. Dessutom har det visat sig vara viktigt att denna sakkunskap ökas i den offentliga förvaltningen och servicen. I integreringen av könsperspektivet ingår också beaktande av männens ställning och situation i beredning av och beslut om ärenden. Den är en central metod att lösa de problem som gäller männen till exempel inom hälsopolitiken. Olika förvaltningsgrenar borde genomföra flera specialåtgärder än i nuläget för att främja männens hälsa och hälsobeteende, där könsperspektivet är tydligt. Som grund för dessa åtgärder behövs också forskningsdata och analytiska synvinklar på frågor som gäller utslagning och diskriminering.

Papporna använder ännu endast en liten del av de familjeledigheter som de skulle ha rätt till. Därför är det fortfarande viktigt att påverka attityderna.

Enligt undersökningarna förhåller man sig dessutom på arbetsplatserna litet negativare till pappornas familjeledigheter än till mammornas. I rådgivningsarbetet och till exempel i myndighetskontakter som gäller skilsmässor och vårdnadstvister är det viktigt att båda föräldrarnas relation till barnet stöds.

Stereotypa uppfattningar om könsroller begränsar mäns och pojkars liv. I synnerhet småbarnsfostran, läroanstalterna, arbetsplatserna och medierna borde ta en starkare roll för att avskaffa sådana stereotypa modeller för manlighet. Sambandet mellan bruk av våld och kulturella modeller för hur det är att vara man bör utredas och man bör söka metoder för att stärka icke-våld på alla livsområden. Samtidigt är det skäl att beakta att män och pojkar också är olika sinsemellan och att deras livssituationer är varierande och mångfaldiga. Mångfalden kan gälla egenskaper av bestående karaktär, såsom etniskt ursprung och sexuell läggning eller situationer som potentiellt är föränderliga, såsom familjeförhållanden och yrke. I mångfalddiskussionen bör också männens inbördes maktförhållanden beaktas.

Det är fortfarande viktigt att männen deltar mera i den jämställdhetspolitiska debatten och i främjande av jämställdheten. Att arbeta för större jämställdhet är männens och kvinnornas gemensamma uppgift, vilket förstärks om männen deltar mera. Också i framtiden behövs en bred och mångsidig diskussion om de mål som gäller män och jämställdhet.

2.7 VÅLD MOT KVINNOR, VÅLD I NÄRA RELATIONER OCH MÄNNISKOHANDEL

Finland har som part i FN:s CEDAW-konvention förbundit sig att på ett helhetsmässigt sätt förebygga våld mot kvinnor, som är en allvarlig kränkning av de mänskliga rättigheterna och en form av diskriminering av kvinnor. Regeringens mål har oftast varit att förebygga våld i nära relationer och inom familjen, vilket man under det senaste årtiondet gått in för huvudsakligen genom olika projekt och program. Också våld som kvinnor utsätts för på sin arbetsplats och kvinnohandel har uppmärksammats. Regeringens åtgärder har gällt exempelvis utvecklande av tjänster för dem som blivit utsatta för våld, ökande av sakkunskapen om våld och förändring av attityder. Också lagstiftningen har utvecklats i synnerhet i fråga om våld i nära relationer och våld på arbetsplatsen. Regeringen har föreslagit (RP 78/2010 rd) att lindrig misshandel av en närstående person eller av en person på grund av hans eller hennes arbetsuppgifter ska höra under allmänt åtal. Dessutom utvärderas och reformeras som bäst lagstiftningen om sexualbrott. Ett helhetsprogram för förebyggande av våld mot kvinnor godkändes sommaren 2010. Programmet koncentreras på att förhindra upprepat våld i parförhållanden, minska sexuellt våld och skydd av kvinnor i utsatt ställning.

Förebyggande av våld mot kvinnor och våld i nära relationer lyckas endast om myndigheterna, serviceproducenterna, organisationerna och experter på olika områden har ett nära samarbete. Det mångprofessionella och tväradministrativa samarbetet har utvecklats med goda resultat i projekt för att

förebygga våld. Länsstyrelserna och kommunerna har ordnat regional och lokal utbildning för yrkespersonal. Samarbetet mellan polisen och socialväsendet har utvecklats och polisen har fått mera utbildning om våldsfrågor. En effektiv koordinering och utveckling av förebyggande av våld mot kvinnor och våld i nära relationer förutsätter i framtiden att bestående tillvägagångssätt och strukturer skapas på riksnivå.

Att säkerställa landsomfattande tjänster för våldsoffer och andra parter är fortfarande en central utmaning. Arbete för att utveckla servicemodeller och -strukturer på kommun- och regionnivå har redan gjorts i samarbete med polisen, social- och hälsovården och organisationerna. Rekommendationer till kommunernas social- och hälsovård om utvecklande av tjänster har sammanställts. Hur rekommendationerna följs utvärderas under 2011. Vid utvecklandet av tjänsterna har invandrarnas speciella situation när de blir utsatta för våld beaktats. Däremot har våld mot köns- och sexuella minoriteter, handikappade och äldre fått mindre uppmärksamhet. Män som blir utsatta för våld i sina nära relationer och åtgärder mot detta har hittills inte beaktats som en separat fråga vid förebyggandet av våld i nära relationer. Det bör beaktas att våld i parrelationer i hemmet också ökar risken för våld mot barn.

I våld som kvinnor utsätts för på arbetsplatser har man ingripit effektivt i samarbete med arbetarskyddsdistrikten. Trakasserier och annat osakligt bemötande förbjöds vid reformen av arbetarskyddslagen 2002. Jämställdhetslagen förpliktigar läroanstalterna att förebygga och eliminera sexuella trakasserier och diskriminering på grund av kön.

Våldet förorsakar samhället betydande kostnader. Kostnaderna för våld mot kvinnor har utrett på initiativ av social- och hälsovårdsministeriet i två olika utredningar. Redan med tanke på enbart de ekonomiska förlusterna är det viktigt att åtgärderna för tidigt ingripande i våld mot kvinnor och våld i nära relationer och åtgärderna för att förändra attityderna effektiveras i framtiden.

Sexuellt utnyttjande av kvinnor i människohandel har förebyggts på många sätt. Åren 1998–2002 genomfördes ett projekt för förebyggande av sexhandel och prostitution. Efter att Finland förbundit sig vid internationella avtal har följt flera ändringar i den nationella lagstiftningen i synnerhet i bekämpandet av människohandel och skyddet av offer för människohandel. Sexköp av personer som är föremål för sexhandel förbjöds 2006. De centrala målen och åtgärderna för förebyggande av människohandel har skrivits in den preciserade handlingsplanen mot människohandel. Åtgärderna för att identifiera offren har en central plats i planen och ett viktigt mål är att också i framtiden ha en låg tröskel för identifiering så att alla som blir offer för våld kan få hjälp.

2.8 FINLANDS AGERANDE I DEN INTERNATIONELLA JÄMSTÄLLDHETSPOLITIKEN

Finland har varit aktivt i det internationella jämställdhetssamarbetet och i EU:s jämställdhetspolitik och påverkat hur lagstiftningen och andra åtgärder som gäller jämställdheten mellan könen har utvecklats. I Europeiska unionen har

Finland strävat efter att främja det långsiktiga samarbetet med kommissionen och de andra medlemsländerna för att integrera könsperspektivet i unionens beslutsprocesser. Finland har drivit på att könsperspektivet skall integreras i EU:s utrikes- och säkerhetspolitik samt i utvecklingspolitiken. Dessutom har målet varit att integrera könsperspektivet i Finlands egen EU-beredning och -beslutsfattande. Finland har stött EU:s programarbete gällande jämställdhet och stärkande av de organ som sköter jämställdhetsfrågor samt främjat verkställandet och uppföljningen av FN:s handlingsprogram från Peking inom EU på basis av de gemensamma indikatorerna.

Inom FN har centrala mål för Finland varit att främja jämställdheten mellan könen och att minska diskriminering av och våld mot kvinnor och flickor. Särskild uppmärksamhet har ägnats åt främjandet av kvinnors och flickors sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter. Också bekämpande av våld mot kvinnor och en förbättring av kvinnornas ställning i konflikter och i försvagade samhällen som genomgått konflikter har hört till de mål som Finland verkat för. Finland har aktivt verkat för en reform av FN:s funktioner för främjande av kvinnornas ställning och för grundandet av den jämställdhetshelhet (UN Women) som inrättades sommaren 2010.

I Europarådet har Finland aktivt stött en effektivisering av verksamheten för att förebygga våld mot kvinnor och familjevåld och åstadkommandet av ett så heltäckande och effektivt fungerande system som möjligt i ER:s konventionsförhandlingar. Nationellt bereder Finland åtgärder för att ratificera ER:s konvention mot människohandel. I OSSE har Finland stött organisationens åtgärder för att uppnå jämställdhet och förbättra kvinnornas ställning.

Vårt land har redan i många år aktivt deltagit också i det nordiska jämställdhetsarbetet och i främjandet av jämställdheten i OECD:s verksamhet. I utvecklingspolitiken har kvinnornas och flickornas rättigheter och förbättrandet av deras ställning samt stärkandet av jämställdheten mellan könen och i samhället varit Finlands genomgående teman. Uppfyllandet av jämställdheten som ett genomgående tema i utvecklingspolitiken har också utvärderats. Finland har förbundit sig vid att främja jämställdheten mellan könen som en del av genomförandet av FN:s millenniemål. Vid bekämpandet av miljöförändringen och främjandet av en hållbar utveckling har beaktandet av jämställdheten mellan könen och kvinnornas ställning lyfts fram som ett centralt tema.

2.9 JÄMSTÄLLDHETSPOLITIKEN OCH LIKABEHANDLINGSPOLITIKEN

Minoritetsgrupper tillhöriga kvinnors och mäns ställning samt skillnader både inom kvinnor och män har hittills endast i liten utsträckning tagits upp i jämställdhetspolitiken. Jämställdhetspolitiken utvecklas i framtiden utgående från en mångfaldssynvinkel som gäller alla människor. De frågor som gäller invandrarkvinnors och -mäns ställning är en del av den jämställdhetspolitiska agendan. Det bör också beaktas att det som stöd för beslutsfattandet finns

mycket litet forskningsdata specificerat enligt kön om till exempel samers och romers ställning, levnadsförhållanden eller politiska deltagande. Detta samma gäller funktionshindrade personers ställning. De frågor som gäller jämställdheten mellan könen kan också variera under olika åldersskeden: exempelvis de jämställdhetsproblem som gäller flickor och pojkar eller äldre kvinnor och män skall få mera synlighet i jämställdhetspolitiken.

På motsvarande sätt behövs ett starkare könsperspektiv i likabehandlingspolitiken. Exempelvis integreringen av könsperspektivet i invandringspolitiken förstärks ytterligare. Funktionshindrade personers ställning och rättigheter bör granskas från könsperspektivet. Könsperspektivet bör också integreras i rom- och samepolitiken och uppmärksamhet bör fästas vid den mångfaldiga diskriminering som rom- och samekvinnor upplever på grund av sitt kön och sin etniska bakgrund. Också de frågor och åtgärder som gäller sexuella minoriteters ställning är det skäl att granska från könsperspektivet. Jämställdhets- och likabehandlingspolitiken har gemensamma mål och konkreta verktyg för behandlingen av dessa frågor. I fortsättningen behövs ett närmare samarbete mellan dem som arbetar med frågor som gäller jämställdheten mellan könen och med likabehandling. Det är viktigt att fästa särskild uppmärksamhet vid diskriminering som beror på kön och andra diskrimineringsgrunder, dvs. intersektionell och multipel diskriminering.

2.10 INTEGRERING AV KÖNSPERSPEKTIVET I DEN EKONOMISKA POLITIKEN

Jämställdhetsfrågorna i arbetslivet har redan länge varit en av de centrala frågorna inom jämställdhetspolitiken. De mål och åtgärder som gäller sysselsättningen och arbetslivet i vidare bemärkelse har å sin sida en stark koppling till valet av ekonomisk-politiska lösningar och åtgärder. I den ekonomiska politiken har man mindre än i sysselsättningspolitiken fäst uppmärksamhet vid könsperspektivet och vid förhandsbedömning av hur olika ekonomisk-politiska lösningar påverkar kvinnors och mäns ställning och utkomst. I regeringens jämställdhetspolitiska program har hittills inte inkluderats frågor som gäller den ekonomiska politiken. Det är viktigt att på förhand utvärdera könskonsekvenserna i den ekonomiska politiken och i synnerhet vid planeringen av åtgärder för att stimulera ekonomin.

2.11 KÖNSPERSPEKTIV PÅ MINSKNING AV FATTIGDOMEN

Genom en hållbar ekonomi-, sysselsättnings- och socialpolitik har man strävat efter att trygga alla finländares välfärd också under ekonomiskt svåra tider. Samtidigt har målet varit att minska fattigdomen och utslagningen. Produktionen av statistik på detta område har utvecklats så att data är specificerade enligt kön. Majoriteten av ensamförsörjarna är kvinnor. Ensamförsörjarnas relativa ekonomiska ställning försvagade under depressionen på 1990-talet och fastän situationen förbättrats något under 2000-talet är ensamförsörjarnas

fattigdom fortfarande ett allvarligt problem. Fattigdomsriskerna för kvinnor över 75 år som lever endast på folkpension är också stor. Det finns fler utslagna bland män än bland kvinnor. En klar majoritet av de bostadslösa är män och bostadslösheten för med sig en allvarlig risk för utslagning. Män som lever ensamma är också överrepresenterade bland dem som får utkomststöd. Det är viktigt att på förhand utvärdera vilka konsekvenser för kvinnor och män som åtgärderna för att minska fattigdom och utslagning har.

2.12 JÄMSTÄLLDHETSPOLITIKENS MÅL OCH UPPFÖLJNING

Utvärderingen av jämställdhetspolitiken utmanar med frågan med vilka metoder och med vilken arbetsfördelning man når de bästa och mest hållbara resultaten i jämställdhetspolitiken. Under de senaste femton åren har jämställdhetsmålen i regeringsprogrammen ökat. Dessa mål och åtgärder har konkretiserats i regeringens jämställdhetsprogram. Jämställdhetsnoteringarna i regeringsprogrammen och regeringens jämställdhetsprogram har angivit de centrala målen genom vilka den tväradministrativa jämställdhetspolitiken har styrts.

Jämställdhetspolitikens agenda har genom åren med fog etablerats till att omfatta vissa frågor. I statsrådet är de jämställdhetspolitiska huvudtemana under varje fyraårsperiod de som skrivits in i regeringsprogrammet samt i regeringens jämställdhetsprogram. Dessutom behövs långsiktiga mål som sträcker sig över regeringsperioderna och strategisk syn på hur dessa mål kan uppnås. En långsiktig jämställdhetspolitik förutsätter att både den jämställdhetspolitik som bedrivs och könskonsekvenserna av de samhälleliga förändringarna utvärderas.

För att målen för jämställdhetspolitiken skall uppnås behövs en starkare uppföljning enligt exempel från de andra nordiska länderna. Det är skäl att göra klarare uppföljningen av jämställdhetspolitiken och för detta behövs lämpliga mätare. Bland annat bör de åtgärder som ingår i regeringens jämställdhetsprogram konkretiseras så klart att man i detalj kan följa upp både genomförandet och de resurser som inom olika förvaltningssektorer beviljats för verkställandet.

2.13 JÄMSTÄLLDHETSLAGSTIFTNINGEN

Lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män har varit i kraft över tjugo år. Stiftandet av lagen och de ändringar som gjorts i lagen har en starkt internationell och EU-bakgrund. Lagens tillämpningsområde är allmänt och täcker två centrala normsystem. För det första innehåller lagen bestämmelser om förhindrande av diskriminering på nästan alla livsområden och i all samhälllig verksamhet och för det andra bestämmelser om främjande av jämställdhet i myndigheternas verksamhet, på arbetsplatser och i läroanstalter. Dessutom föreskriver lagen om följder av brott mot lagen och om övervakning av lagen.

Jämställdhetslagen har kompletterats och reformerats flera gånger, de största förändringarna gjordes 1992, 1995 och 2005. EU-rätten togs med i lagen vid reformen 1995 samtidigt som i lagen infördes bestämmelser om kvoter och jämställdhetsplaner. De viktigaste syftena med helhetsreformen av jämställdhetslagen 2005 var att verkställa EU:s jämställdhetsdirektiv samt att effektivisera planeringen av jämställdheten och förbättra lönejämställdheten genom att införa skyldighet att göra en lönekartläggning. I samband med behandlingen av lagändringen 2005 införde riksdagen i lagen också skyldighet för läroanstalter att göra upp en jämställdhetsplan för läroanstaltens verksamhet (med undantag för läroanstalter som ger grundläggande utbildning). Dessutom befästes principen om integrering av könsperspektivet genom att uttryckliga bestämmelser om detta infördes i lagen.

Riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskott bedömde i sitt utlåtande (TyVL 6/2010) våren 2010 att jämställdhetslagen utgör en väl fungerande helhet. Trots detta förekommer fortfarande könsdiskriminering, bland annat diskriminering i samband med graviditet. I samband med reformen av lagen om likabehandling kom möjligheten att sammanslå den med jämställdhetslagen upp. Denna tanke förkastades dock på bred bas vid en utlåtanderund 2008.

Färskas undersökningar om arbetsplatsernas jämställdhetsplanering visar att jämställdhetsplaneringen klart har ökat men att det ännu finns rum för förbättringar i planernas kvalitet. Riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskott förutsatte våren 2010 ändringar i jämställdhetslagen. Utskottet förutsatte i sitt utlåtande bland annat att det i lagen behövs exakta anvisningar om hur arbetens likvärdighet bör utvärderas vid lönekartläggningar. Det behövs preciseringar av jämställdhetslagen, av vilka en del har samband med lagen om likabehandling som reformeras som bäst. Behovet av preciseringar kommer till vissa delar att övervägas också i annan lagstiftning än jämställdhetslagen, för att lagens förpliktelser skall bli mera allmänt kända än de är nu.

2.14 JÄMSTÄLLDHETSMYNDIGHETERNAS STÄLLNING OCH VERKSAMHETSFÖRUTSÄTTNINGAR

Jämställdhetsärenden har i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet sedan organisationsreformen 2001 skötts av tre olika organ, som alla har sitt eget avgränsade verksamhetsfält. Jämställdhetsombudsmannen övervakar att jämställdhetslagen följs, jämställdhetsenheten bereder och samordnar regeringens jämställdhetspolitisk och delegationen för jämställdhetsärenden fungerar som ett parlamentariskt rådgivande organ som tar initiativ.

Det har bedömts att jämställdhetsenhetens styrningsmetoder som sträcker sig till olika förvaltningssektorer behöver preciseras. Enhetens uppgifter handlar långt om att starta upp och koordinera jämställdhetspolitiska åtgärder i olika ministerier och inom olika förvaltningsgrenar. En central del av koordineringsarbetet är arbetet med att integrera könsperspektivet, vilket sträcker sig över alla förvaltningsgrenar. Även om noteringarna om jämställdheten i regeringsprogrammen har konkretiserats till detaljerade åtgärder i regeringens

jämställdhetsprogram, finns det inte inom alla förvaltningsgrenar etablerade tillvägagångssätt för att följa upp dem och man förbinder sig inte alltid tillräckligt mycket vid att genomföra åtgärderna.

Den vanligaste organisationsmodellen för beredning av jämställdhetsärenden i EU15-länderna är avdelningsnivån och i vissa länder finns egna jämställdhetsministerier. På enhetsnivå har jämställdhetsärenden förutom i Finland placerats i ett annat medlemsland. När man överväger var och på vilken nivå i hierarkin enheten skall placeras har det ansetts viktigt att beakta uppgifternas tväradministrativa natur och samtidigt också kopplingen till beredningen av likabehandlingspolitiken. Jämställdhetsombudsmannen har ansett att det är viktigt att stärka ombudsmannens oberoende.

Det är bra att utreda om jämställdhets- och likabehandlingsärendena borde placeras i samma ministerium. I nuläget är de frågor som gäller likabehandling splittrade på flera olika ministerier. Om beredningen av jämställdhets- och likabehandlingsfrågorna placerades i samma ministerium skulle samarbetet mellan dessa områden bli intensivare.

Vanhanens II regering program förutsatte att jämställdhetsaktörernas resurser skulle ökas. Också riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskott har i olika sammanhang fäst uppmärksamhet vid i synnerhet resurserna för övervakningen. Vanhanens II regering anvisade för en fyraårsperiod finansiering för ett verkställande av ett likalönsprogram på trepartsbas och grundade ett bestående centrum för jämställdhetsinformation Minna. Dessutom anvisades i budgeten för 2011 en ökning av anslagen för jämställdhetsmyndigheterna.

2.15 ANSVARET FÖR FRÄMJANDET AV JÄMSTÄLLDHETEN

Regeringen har i sin helhet förbundit sig vid att främja jämställdheten och jämställdhetsärendena hör till alla ministrarna. Den minister som svarar för jämställdhetsfrågor har en central styrande och uppmuntrande roll i jämställdhetspolitiken.

Enligt jämställdhetslagen är alla myndigheter skyldiga att främja jämställdheten. Detta gäller inte endast enskilda tjänstemän utan det är fråga om hela organisationens beslutandeprocesser, där främjandet av jämställdheten bör beaktas. Med tanke på verkställandet av jämställdhetspolitiken har det konstaterats vara viktigt att tillräckligt med arbetsinsatser används för jämställdhetsarbetet både på ministerie-, region- och kommunnivå och att förfaringssätt för beredningen av jämställdhetsärenden etableras.

Erfarenheterna från senare år har visat att olika aktörers engagemang i främjandet av jämställdheten också förutsätter närmare kontakter mellan regeringens jämställdhetsprogram och beredningen och planeringen av annat beslutsfattande. Alla de mål och åtgärder som tagits med i regeringens jämställdhetsprogram har tillsvidare inte inkluderats i planeringen och beredningen av motsvarande politikområde. För att man skall kunna gå framåt på detta område förutsätts ett mera intensivt tväradministrativt samarbete än nu.

Organisationerna och andra aktörer inom medborgarsamhället har haft en viktig ställning i främjandet av jämställdheten och i att jämställdhetsfrågorna lyfts fram. Det fruktbara samarbetet mellan medborgarsamhället och myndigheterna bör fortsätta.

2.16 INTEGRERING AV KÖNSPERSPEKTIVET

Integreringen av könsperspektivet har på 2000-talet avancerat betydligt i beslutsfattandet i statsrådet och dess beredning och allt mer resurser har använts för den. Att integrera könsperspektivet är en metod för att främja jämställdheten. Integreringen tar upp hur den planerade åtgärden påverkar kvinnornas och männens situation. Integreringen formar förvaltningens och politikens arbetssätt samt processerna för främjandet av jämställdheten. Myndigheterna är skyldiga att beakta jämställdhetsperspektiv vid beredningen av ärenden och i beslutsfattandet. Under de fem senaste åren har man inom statsrådet gått framåt framförallt i integreringen av könsperspektivet i lagberedningsprocessen och uppgörandet av budgeten. Exempelvis lagförslags inverkan på kvinnors och mäns situation utvärderas dock fortfarande relativt sällan och förfaringssätten har ännu inte befasts. Det har också konstaterats att verkställandet av integreringen på region- och kommunnivå bör effektiviseras.

För att jämställdheten skall kunna förbättras är det viktigt att könsperspektivet från första början tas med i planeringen och genomförandet av viktiga samhälleliga reformer. Sådana reformer och förändringsprocesser är till exempel reformen av kommun- och servicestrukturen, förlängningen av arbetskarriärerna och förändringen av arbetslivet också i vidare bemärkelse, familjernas utkomst och välfärd, minoriteternas ställning samt ökningen av tillväxten och konkurrensförmågan. Samtidigt anser regeringen det viktigt att också männens situation beaktas vid integreringen av könsperspektivet.

Erfarenheterna har visat att ett effektivt genomförande av integreringen förutsätter att en stark och bestående styrningsstruktur byggs upp. Det är viktigt att koppla integreringen av könsperspektivet fastare samman med utvecklandet av en god förvaltning och främjandet av en bättre effekt av politiken. I ministerierna har man konstaterat att ledningens engagemang för integreringen är av central betydelse. I nyckelställning är de operativa jämställdhetsarbetsgrupperna, som har koordinerat integreringsarbetet ministerievis.

2.17 INFORMATION OCH SAKKUNSKAP SOM STÖD FÖR JÄMSTÄLLDHETSPOLITIKEN

För de specialåtgärder som ökar jämställdheten, för integreringen av könsperspektivet och för jämställdhetsarbetet på gräsrotsnivå behövs som stöd information, forskning och sakkunskap om jämställdhetsfrågor. Utan statistiska uppgifter och analyser som specificeras könsvis är det svårt att konkret förbättra jämställdheten och följa upp eventuella förändringar. Också tillsynen över jämställdhetslagen kräver statistik som regelbundet uppdateras. Bristen på forskning och sakkunskap om jämställdheten mellan könen syns på flera

områden i form av hinder för främjandet av jämställdheten. Exempelvis för utvecklandet av lärarutbildningen behövs utbildning och forskning om hur könsmedvetenheten i lärarens arbete kan stödas.

Statistikcentralen har redan länge utfört ett pionjärarbete med att producera statistik som är könsvis specificerad och också i ministerierna har statistikföring som beaktar könen blivit vanligare. Största delen av forskningsinstitutionerna producerar dock fortfarande inte tillräckligt med information som är analyserad enligt kön och också på region- och kommunnivå finns ännu klara brister i detta avseende. Det är viktigt att fortsätta arbetet med att utveckla en omfattande statistik som är specificerad enligt kön för olika samhällsområden.

Det är skäl att inom beslutsfattandet, utbildningen och arbetslivet bättre utnyttja resultaten av de jämställdhetsprojekt med offentlig finansiering som blev vanligare i och med att Finland blev medlem av EU på 1990-talet. Projekten har producerat viktig information och erfarenhet om främjande av jämställdheten, i synnerhet på gräsrotsnivå, men efter att projekten avslutats har denna information spritts dåligt och den har endast utnyttjats litet. Centret för jämställdhetsinformation Minna (www.minna.fi) som grundades i slutet av 2009 förbättrar märkbart produktionen och spridningen av information om jämställdheten mellan könen. Minna samlar in och förmedlar information om jämställdheten mellan könen och forskning och projektarbete i anslutning till det, och har som mål att betjäna ett stort antal användare. Det är viktigt att aktivt använda den information som Minna sammanställer i jämställdhetsarbetet och beredningen av beslutsfattandet.

3. LINJEDRAGNINGARNA

JÄMSTÄLLDHETSLAGSTIFTNINGEN

1. Jämställdhetslagens bestämmelser om förpliktelserna till jämställdhetsplanering förbättras och i lagen medtas bestämmelser om könsminoriteter

Tillsammans med parterna på arbetsmarknaden utreds hurudana mer exakta bestämmelser om uppgörandet av lönekartläggningen behövs, hur de förtroendevaldas rätt att få information justeras och hur man genom tilläggsåtgärder kan trygga personalens möjligheter att påverka jämställdhetsplaneringen. Det är nödvändigt att jämställdhetslagen stadgar mera preciserat om arbetsvärderingen, så att lönekartläggningen, som omfattar de anställda i sin helhet på varje arbetsplats, skulle stöda avskaffandet av omotiverade löneskillnader. Skydd mot diskriminering av könsminoriteter tas med i jämställdhetslagen och lagens förpliktelse för läroanstalter att göra upp en jämställdhetsplan utvidgas till att gälla också grundläggande undervisning. Lagberedning som gäller arbetsplatsernas jämställdhetsplanering kräver trepartsberedning.

I fortsättningen utreds möjligheten att i jämställdhetslagen inkludera en förpliktelse att analysera data från lönekartläggningen. I syfte att förbättra transparensen övervägs också i dialog med näringslivet en lagstadgad skyldighet för företagen att publicera analyserna av lönekartläggningen exempelvis i verksamhetsberättelsen eller i personalbokslutet. Den offentliga sektorn kan här visa vägen.

2. Skyddet mot diskriminering effektiveras

Alla lagar som gäller förbjudna diskrimineringsgrunder stadgas enligt en systematik som är så enhetlig som möjligt, dock så att nivån på det nuvarande skyddet mot diskriminering inte försvagas. I detta arbete överförs den goda know how som jämställdhetslagen gett på behandlingen av andra grunder för diskriminering. När lagarna ändras stiftas också bestämmelser om multipel diskriminering.

3. Jämställdheten främjas också genom andra lagar än jämställdhetslagen

Uppfyllandet av jämställdheten mellan könen kan också påverkas av annan lagstiftning än jämställdhetslagen. Effekterna på könen borde tas i beaktande speciellt då man förbereder sådan lagstiftning som betydligt inverkar på könets ställning och likvärdig behandling samt på skyddet för graviditet och föräldraskap. Sådana bestämmelser är bland annat bestämmelserna i

anställningslagstiftningen angående längden av anställningsförhållandet och avslutande av kontrakt samt bestämmelser angående familjeledighetsrättigheter och deras användning.

Efter att man fått erfarenheter av tillämpningen av den år 2008 förnyade konsumentskyddslagen, och om hur Etiska rådet för reklams roll har omformulerats görs det en bedömning av behoven både av att förstärka lagstiftningen om reklam som kränker jämställdheten och sanktionerna för sådan reklam.

4. Systemet för övervakningen av jämställdhetslagen effektivteras och uppföljningen och utvärderingen av lagen utökas

Jämställdhetsombudsmannens lagövervakning utvecklas så att utom frågor som gäller diskriminering i arbetslivet också lagens förpliktelser att främja jämställdheten övervakas effektivt. En möjlighet till medlingsförfarande införs för jämställdhetsombudsmannen.

Som skydd för dem som diskrimineras emot behövs lättare metoder än väckande av åtal för diskriminering vid domstol. Därför borde rätten att anhängiggöra ärenden i jämställdhetsnämnden utvidgas till att förutom jämställdhetsombudsmannen och arbetsmarknadscentralorganisationerna gälla också det övriga organisationsfältet. Regeringens mål är att sammanslå jämställdhetsnämnden och diskrimineringsnämnden.

Hur jämställdhetslagstiftningen fungerar uppföljs i större omfattning än hittills genom undersökningar och utredningar, så att man får en helhetsbild av diskrimineringen och läget i fråga om jämställdheten. Det bör finnas information både om hur förbuden mot diskriminering följs och om hur förpliktelsen att främja jämställdheten uppfylls.

JÄMSTÄLLDHETSMYNDIGHETERNAS STÄLLNING

1. Metoderna för att styra jämställdhetspolitiken preciseras i statsrådet

Hela regeringen förbinder sig att också i framtiden främja jämställdheten mellan kvinnor och män i sitt beslutsfattande. Varje minister svarar för att jämställdheten främjas inom hans eller hennes eget verksamhetsområde. För synlighetens och klarhetens skull bör i den officiella benämningen för den minister som svarar för jämställdhetsfrågor ingå minister för jämställdhet.

Etablerade förfaringssätt för behandlingen av jämställdhetsfrågor slås fast i de olika ministerarbetsgrupperna och inom hela statsrådet. Integreringen av jämställdheten behandlas nu av en ministerarbetsgrupp för förvaltningen och den regionala utvecklingen och regeringens aftonskola följer upp hur regeringens jämställdhetsprogram avancerar. Utöver detta behövs också diskussion och beslut om frågor som gäller jämställdheten i andra ministerarbetsgrupper.

Jämställdhetsenhetens tväradministrativa styrmetoder preciseras eftersom styrmetoderna hittills inte befästs och för att åtgärderna skall gå vidare inom förvaltningen krävs det ofta skilt försäkrat stöd från politisk nivå.

2. Jämställdhetspolitikens organisatoriska ställning stärks

Det är nödvändigt att hitta en organisationsstruktur för jämställdhetsfrågor som bäst betjänar främjandet av jämställdhetspolitiken inom hela statsrådet. Jämställdhetsenheten placeras i en högre ställning inom hierarkin än nu så att den motsvarar allmän praxis i EU-länderna. Enhetens tväradministrativa uppgift beaktas vid övervägandet av en lämplig organisation för placeringen av enheten. Verksamheten vid delegationen för jämställdhetsärenden har nära samband med jämställdhetsenheten, så det är skäl att delegationen också i fortsättningen administrativt är i samband med enheten.

3. Resurserna för jämställdhetsärenden ökas och verkställandet stärks på alla nivåer

I alla ministerier reserveras tjänstemannaresurser för skötseln av jämställdhetsärenden. Den modell som arbets- och näringsministeriet infört, där det finns en särskilt utsedd tjänsteman som svarar för jämställdhetsärenden, tas i bruk i alla ministerier.

I kommunerna och samverkan mellan kommunerna förstärks verkställandet av förpliktelsen att främja jämställdheten och integreringen av könsperspektivet och kunnandet om jämställdhetsfrågor.

Här utnyttjas den goda praxis som redan skapats i några kommuner och de metoder som ingår i den europeiska stadgan för jämställdhet mellan könen inom regional- och lokalförvaltningen. Jämställdhetsfrågorna beaktas som en del av kommunernas och landskapens strategiska planering. Enligt modell från flera EU-länder organiseras skötseln av jämställdhetsärenden regionalt så att regionförvaltningsverken samt närings-, trafik- och miljöcentralerna svarar för främjandet av jämställdheten inom sina egna verksamhetsområden. Jämställdhetskunnandet inom regionförvaltningen förbättras.

4. Jämställdhetsombudsmannen får en självständigare ställning och bättre verksamhetsförutsättningar

Resurserna för jämställdhetsombudsmannens övervakning ökas på lång sikt så att jämställdhetslagens tillämpning kan tryggas. Jämställdhetsombudsmannen får en självständigare ställning som motsvarar minoritetsombudsmannens, gällande bland annat befogenheterna att utnämna personal. I framtiden beaktas också behovet av regional övervakning.

INTEGRERING AV KÖNSPERSPEKTIVET

1. Lagstiftningen om integrering av könsperspektivet stärks

Lagstiftningsgrunden för integreringen av könsperspektivet preciseras i jämställdhetslagen.

2. Könsperspektivet integreras i nyckelprocesserna inom statsförvaltningens verksamhet och ekonomiska planering

Metoderna för integreringen av könsperspektivet görs klarare och tydligare och i framtiden blir integreringen en del av all verksamhet. I statsförvaltningen har man kunnat påverka de administrativa nyckelprocesserna och utveckla samarbetet mellan olika aktörer för att främja integreringen. Det har skett en klar utveckling särskilt när det gäller lagberedningsprocesserna och uppgörandet av budget. Det görs fortfarande ganska få bedömningar av könskonsekvenserna och detta bör i framtiden effektiviseras. De direktiv för bedömning av könskonsekvenserna som gjorts upp för lagberedningen och som gäller hela statsrådet är tydliga och förpliktigande.

Ministerierna fortsätter att integrera könsperspektivet i budgetförslagen. Som stöd för uppgörandet av budgeten utreder varje förvaltningsgren noggrannare än nu vilka könskonsekvenser dess egen verksamhet och anslagsfördelning har. Finansministeriet bör ha en central roll som den instans som koordinerar och förpliktigar de olika ministerierna att uppfylla skyldigheten att integrera könsperspektivet som ingår i direktivet för uppgörande av budget. I framtiden beaktas könsperspektivet också vid uppföljningen av budgeten, bland annat som en del av statens bokslutsberättelse, och statens inkomst- och utgiftspolitik som helhet utvärderas utgående från könsperspektivet.

Integreringen av könsperspektivet i resultatstyrningsprocessen utvecklas på statsrådsnivå. Några ministerier har redan gått vidare i detta arbete. Integreringen av könsperspektivet inkluderas i planeringen av verksamheten och ekonomin, exempelvis i uppgörandet av ministeriets strategi och i koncernstyrningen. När könsperspektivet beaktas redan i det skede då verksamheten planeras kommer det med också i allt genomförande av verksamheten.

3. En stark styrningsstruktur skapas för att verkställa integreringsskyldigheten och ledningens stöd för integreringen av könsperspektivet säkras

Ett effektivt verkställande av integreringen av könsperspektivet förutsätter att en bestående och starkare struktur för styrningen skapas samt att den politiska ledningen och ministeriernas ledning förbinder sig vid och ger sitt stöd för integreringen. Integreringen sammankopplas fastare än i nuläget med det övriga utvecklandet av förvaltningen (till exempel åtgärderna för att utveckla finansministeriets administration och ministerarbetsgruppernas möten). För

att arbetet med att integrera könsperspektivet skall kunna främjas systematiskt och en stark styrningsstruktur skapas förutsätts att bestående resurser skapas för utvecklingen av metoder, praxis och utbildning i integrering.

Verkställandet och uppföljningen av integreringen överförs i framtiden allt mer från jämställdhetsenheten till ministeriernas ansvar. Med tanke på integreringen är det livsviktigt att resurserna, påverkningsmöjligheterna och kontinuiteten säkerställs för jämställdhetsarbetsgrupperna i ministerierna. Arbetsgruppernas sammansättning, uppdrag och ställning i ministeriet bör vara klart definierade. Det behövs bestående förfaringssätt för varje ministeriums beredning och beslutsfattande när det gäller jämställdhetsärenden och arbetsgruppernas kontakt med ministeriets ledning bör säkerställas.

4. Utbildningen och utvecklandet av kunnandet om integreringen fortsätts

Könsperspektivet inkluderas i ministeriernas egna grundutbildningar ända från introduktionsutbildningen för nya tjänstemän så att utbildningarna behandlar förvaltningsgrenens specialfrågor. De som leder ministeriernas jämställdhetsarbetsgrupper och jämställdhetskoordinatorerna behöver å sin sida som stöd för sitt arbete konkreta verktyg och mätare för att främja integreringen inom ministeriets processer.

Grundprincipen är att all information och statistik som gäller personer specificeras och analyseras systematiskt enligt kön. Förvaltningsgrenarnas egen produktion av kunnande utvecklas från denna grund. Som stöd för integreringen finns färdigt material med information om jämställdhet och för sammanställandet och förmedlingen av detta material svarar i fortsättningen Centret för jämställdhetsinformation Minna som grundats i anslutning till Finlands samhällsvetenskapliga dataarkiv (FSD).

BESLUTSFATTANDET

1. Jämställdheten mellan könen görs till en bestående del av allt beslutsfattande och särskilt till en del av främjandet av demokrati och medborgarinflytande

Förutom de kvantitativa jämställdhetsmålen säkerställs också att jämställdheten mellan könen främjas i praxis inom beslutsfattandet och att könsperspektivet integreras i allt beslutsfattande både på riksnivå och på regional och kommunal nivå. Jämställdheten mellan könen och könsperspektivet är också i framtiden en bestående del av planeringen och genomförandet av demokratipolitiken (inkl. utvärderingen av demokratin i Finland och den demokratipolitiska redogörelsen) och av uppföljningen av demokratins och medborgarsamhällets utveckling.

2. Minoritetsgruppernas möjligheter till delaktighet förbättras med beaktande av könsperspektivet

Könsperspektivet beaktas när invandrarnas och minoritetsgruppernas möjligheter att delta i beslutsfattande och organisationsverksamhet ökas och dialogen med organisationer som representerar dessa grupper förbättras. Särskild uppmärksamhet ägnas åt att förbättra delaktigheten för invandrarkvinnor och kvinnor i andra minoritetsgrupper och vid att då minoritetsgrupper blir hörda både kvinnor och män får sin röst hörd. Dessutom bör produceras forskningsdata om minoritetsgruppernas och särskilt kvinnornas deltagande i beslutsfattandet.

3. Jämställdheten mellan könen tryggas vid strukturreformen i kommunerna

När kommunstrukturen och kommunernas arbetssätt ändras bör uppfyllandet av jämställdheten i det kommunala beslutsfattandet följas upp. Integreringen av könsperspektivet vid verkställandet av kommun- och servicestrukturreformen och utvärderingen av verkställandet förstärks. Kvinnorna är fortfarande i minoritet på den högsta nivån inom det kommunala beslutsfattandet, även om kvotbestämmelsen i jämställdhetslagen märkbart utjämnat fördelningen mellan könen i de kommunala organen, särskilt i kommunstyrelserna och de kommunala nämnderna. Målet är att trygga en jämn fördelning mellan könen såväl bland ordförande för organen som i de lednings- och styrgrupper som blivit vanligare under de senaste decennierna och vilka båda står utanför kvotbestämmelsen.

4. En jämn representation för könen på de ledande posterna inom statsförvaltningen och inom den privata sektorn främjas

Regeringen främjar fortfarande genom aktiva åtgärder en jämn representation för könen på de ledande posterna inom statsförvaltningen. Regeringen har på 2000-talet fäst särskild uppmärksamhet vid en jämn representation och kvinnornas andel i statsförvaltningens högsta ledning har ökat. Rekommendationerna om främjande av kvinnornas karriärutveckling inom statsförvaltningen bör verkställas effektivt. Strävan är också att avveckla eventuella strukturella hinder för kvinnornas karriärutveckling och avancemang till ledande poster.

Regeringen fortsätter dialogen med den privata sektorn för att stödja kvinnornas karriärutveckling och främjandet av en jämn representation för könen i företagens styrelser. Regeringens mål är att öka kvinnornas andel i företagens styrelser. Regeringens åtgärder för att öka kvinnornas andel i styrelserna för statsbolagen och statens intressebolag under de senaste tio åren har gett resultat. Däremot är kvinnornas andel fortfarande liten på de ledande posterna i företag där statens inflytande är mindre. Kvinnornas andel i börsbolagens styrelser har ökat särskilt under de senaste åren men är fortfarande under 20 %.

5. Jämställdheten mellan könen skall bli en del av regeringens sammansättning och arbete

Regeringens mål är att trygga en jämn representation för könen i regeringens arbete, både för ministrarnas och för statssekreterarnas del. En jämn fördelning av kvinnor och män på ministerposterna främjar jämställdheten också i ministerutskotten.

UTBILDNING

1. I utbildningspolitiken inkluderas främjande av jämställdheten mellan könen

Regeringen försäkrar att mål och åtgärder för främjande av jämställdheten inkluderas i det utbildningspolitiska planerings- och utvecklingsarbetet. Dessutom säkerställs att integrering av könsperspektivet blir en del av beslutsfattandet om undervisning och fostran och beredningen av detta. Vid integreringen av könsperspektivet utnyttjas existerande forskningsdata och goda erfarenheter av jämställdhetsarbete i försöks- och utvecklingsprojekt.

2. Jämställdheten mellan könen främjas genom läroplansarbete och undervisningsmetoder

Mål och åtgärder som främjar jämställdhet mellan könen definieras på ett tydligare och mer omfattande sätt än i nuläget i läroplans- och examensgrunderna samt i läroplanerna. Könsmåedvetna läroplaner och undervisningsmetoder bör tas i bruk på alla utbildningsstadier. Metoder utvecklas med vilka man kan följa upp och bedöma de lokala läroplanerna ur könsperspektiv. Skillnaderna både inom flickor och pojkar måste beaktas i ordnandet av undervisning, undervisningsinnehållet och undervisningsmetoderna.

I fortsättningen strävar man efter att utveckla slöjden så att den också i praktiken har samma innehåll för alla elever. I detta beaktar man Utbildningsstyrelsens utvärdering av inlärningsresultaten i slöjd, som färdigställs år 2011, och arbetet i den arbetsgrupp som begrundar den grundläggande undervisningens allmänna mål och timfördelning. Utgångspunkterna som framhäver skillnaderna mellan könen förminskas inom idrottsfostran och man strävar efter att förflytta sig från gruppindelningar baserade på könen till mer flexibla grupper.

3. Könsmåedveten elev- och studiehandledning utvecklas

Flickor och pojkar ges med hjälp av undervisning och elevhandledning stöd i att göra val, också atypiska, av läroämnen, utbildning och karriär på basis av sina individuella egenskaper, styrkor och motivation. Personlig handledning och handledning i små grupper som stöder detta mål säkerställs inom alla skolformer.

En utveckling av elev- och studiehandledningen beaktas också i läroanstalternas jämställdhetsplanering. Innehåll som anknyter till jämställdhet mellan könen integreras i grundutbildningen och fortbildningen för elev- och studiehandledare.

4. De målsättningar och åtgärder som gäller jämställdhet mellan könen stärks inom småbarnsfostran

Målen för att främja jämställdhet mellan könen och avskaffa könsstereotyper inkluderas i grunderna för planen för småbarnsfostran och i läroplansgrunderna för förskoleundervisningen i samband med nästa revision. Dessutom inkluderas mediefostran som behandlar genusfrågor i samband med reklam och media. Mediefostran för små barn utvecklas inom småbarnsfostran, förskoleundervisning, morgon- och eftermiddagsverksamhet för små skolelever samt klubbverksamhet.

För dem som studerar till barnskötare, familjedagvårdare och barnträdgårdslärare och för yrkesmänniskor inom småbarnsfostran erbjuds utbildning i könsmedveten pedagogik.

5. Förverkligandet av jämställdhetsplaneringen säkerställs i läroanstalterna och planeringsplikten utvidgas till att omfatta också grundläggande undervisning

Förverkligandet av jämställdhetsplaneringen av verksamheten i läroanstalterna säkerställs och planeringsplikten utvidgas till att även omfatta grundläggande undervisning. Jämställdhetsplaneringen och det jämställdhetsarbete som skall utföras i skolorna binds ihop med den övriga planeringen och utvecklingen vid läroanstalterna. Undervisningsmyndigheterna funderar på metoder med hjälp av vilka man kan uppmuntra att undervisningspersonalen och läroanstaltsledningen deltar i utbildning om främjande av jämställdhet mellan könen. Studerandes deltagande i jämställdhetsplanering ökas.

Utvecklingen och uppföljningen av jämställdhetsplaneringen fortsätter genom att i uppföljningen riktas särskild uppmärksamhet vid jämställdhetsplanernas effekter på skolornas verksamhetskultur och läroplanerna. Vid utvecklingen av jämställdhetsplaneringen beaktas också den mångfald som anknyter till könet och sexualiteten. Uppföljningen av hur jämställdhetsplaneringen genomförs inkluderas i resultatstyrningen mellan undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen. Dessutom utvecklas tillsammans med Jämställdhetsombudsmannen och Utbildningsstyrelsen samarbetsmetoder för uppföljning av verkställandet av jämställdhetsplanerna.

6. Jämställdheten mellan könen främjas genom undervisningsmaterial

I samarbete med läroboksförläggarna säkerställs att de som skriver läroböcker är medvetna om jämställdhetsperspektivet och att den handbok som Utbildningsstyrelsen sammanställt når alla läroboksförfattare. Undervisningsmaterial utvärderas regelbundet utgående från jämställdheten mellan könen. Lärare, skolelever och studerande erbjuds redskap för att stärka den kritiska och könsmedvetna medieläskunnigheten i samband med undervisningen i medieföstran.

HÖGSKOLEUTBILDNING OCH FORSKNING

1. Integreringen av könsperspektivet stärks inom högskole- och vetenskapspolitiken

Jämställdhetsmålen i regeringsprogrammen och målen och åtgärderna i regeringens jämställdhetsprogram integreras bättre i det högskole- och vetenskapspolitiska beslutsfattandet och beredningen av detta. Undervisnings- och kulturministeriet utvärderar på förhand effekterna av alla högskole- och vetenskapspolitiska reformer, inklusive reformen av högskolornas antagning av studerande, ur könsperspektiv. Effekterna av den nya universitetslagen och högskolornas strukturella förändringar följs också upp och utvärderas ur könsperspektiv. Vid integreringen av könsperspektivet utnyttjas den existerande statistiska informationen och forskningen inom området samt det jämställdhetsarbete som har utförts inom högskoleutbildningen och vetenskapen, och statistikföringen enligt kön vidareutvecklas alltjämt. Könsperspektivet och aktivt främjande av jämställdheten integreras som en fast del av avtalen mellan Undervisnings- och kulturministeriet och universiteten och yrkeshögskolorna. Integreringen av könsperspektivet i innovationspolitiken främjas, och särskild uppmärksamhet fästs vid kvinnornas kompetens i utvecklingen av innovationer.

2. Högskolornas jämställdhetsarbete och integreringen av könsperspektivet i undervisningen och forskningen vid högskolorna främjas alltjämt

Undervisnings- och kulturministeriet fortsätter uppföljningen av högskolornas jämställdhetsplaner och verkställandet av dessa samt stödet för högskolornas jämställdhetsarbete. Regeringen anser det viktigt att universiteten och yrkeshögskolorna som stöd för sitt jämställdhetsarbete regelbundet producerar könsspecifik statistik enligt utbildnings- och/eller vetenskapsområde. Den goda praxis som utvecklats inom högskolornas jämställdhetsarbete sprids och utnyttjas effektivare än i nuläget. I enlighet med målsättningarna i jämställdhetslagen främjas en integrering av könsperspektivet och sakkunskapen om jämställdhet i högskolornas undervisning och forskning samt i läromedlen.

3. Främjande av jämställdhets- och könsmedvetenhet integreras i all lärarutbildning

Regeringens mål är att arrangörerna av lärarutbildning inkluderar innehållshelheter och perspektiv som främjar jämställdhet och könsmedvetenhet i all grundläggande utbildning och fortbildning för lärare och elev- och studiehandledare. För att dessa mål skall uppnås bör resultaten av forsknings- och utvecklingsprojektet om jämställdhets- och könsmedvetenhet i lärarutbildningen inkluderas i de olika områdena av lärarutbildningen, och forskning som stödjer könsmedvetenhet i lärarutbildningen och lärararbetet främjas. Undervisnings- och kulturministeriet stöder universiteten på olika sätt för att den goda praxis som har tagits fram inom projektet inkluderas i praxisen inom lärarutbildningen. Dessutom erbjuds personer som studerar till barnträdgårdslärare samt yrkesmänniskor inom småbarnsfostran utbildning i könsmedveten pedagogik.

Utifrån den utvärdering av inlärningsresultaten i slöjd som färdigställs vid Utbildningsstyrelsen våren 2011 strävar man efter att på basis av ett enhetligt läroämne med samma innehåll för alla elever, reformera lärarutbildningen i slöjd.

4. Kvinnors forskarkarriärer främjas genom konkreta åtgärder

Att främja en jämställd forskarkarriär är fortfarande aktuellt, trots att kvinnornas andel av de personer som avlägger högre högskoleexamina är över 60 procent. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt skedet efter doktorsexamen och kvinnornas långsamma avancemang till högre undervisnings- och forskningstjänster, i synnerhet professurer, trots den breda rekryteringsbasen. På 2000-talet har flera åtgärder för främjande av kvinnors forskarkarriärer lagts fram. Undervisnings- och kulturministeriet, universiteten, de organisationer som finansierar forskning och forskningsinstituterna säkerställer inom ramarna för sina egna befogenheter att dessa konkreta åtgärder verkställs och att verkställandet följs upp. Målet är att inkludera frågor som gäller kvinnors forskarkarriärer och jämställdheten inom forskarbanan i allt högskole- och vetenskapspolitiskt beslutsfattande. Man fortsätter Finlands Akademis resultatrika jämställdhetsarbete och den know-how som har ackumulerats utnyttjas även i större omfattning i främjandet av jämställdhet mellan könen inom forskningen och vetenskapspolitiken. För att aktivt främja jämställdhet behövs mer ingående information enligt kön om bland annat finansierings- och utvärderingspraxisen inom forskningen samt avancering inom forskarkarriären.

5. Kvinno-, mans- och genusforskningens ställning stärks

Genusforskningens (inkl. kvinno- och mansforskningens) ställning varierar från universitet till universitet, och i många hänseenden har resurserna inte beförästs. Genusforskningens ställning vid universiteten beförästs. Dessutom

är regeringens mål att universiteten stärker genusforskningens ställning vid ämnesinstitutionerna och integreringen av denna i olika läroämnen. Samtidigt bör särskild uppmärksamhet fästas vid identifiering och erkännande av expertis gällande genusforskning också vid valet av personal till andra ämnen. Undervisnings- och kulturministeriet gör en landsomfattande kartläggning av genusforskningens situation och följer regelbundet upp hur situationen utvecklas. Integreringen av jämställdhetsfrågorna och könsperspektivet stärks även inom sektorforskningen. Jämställdhetsperspektivet är alltså ovanligt vid sektorforskningsinstituterna och endast en liten del av forskningsinstitutens resurser riktas till forskning som analyserar jämställdheten mellan könen.

ARBETSLIVET

1. Mot en hög sysselsättningsgrad med en jämställdhetsmedveten ekonomi- och sysselsättningspolitik

För att öka mäns och kvinnors sysselsättning stärker regeringen jämställdhetsperspektivet inom den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken. Under ekonomiskt svåra tider ökar männens arbetslöshet i allmänhet snabbt. Detta gäller också unga män. Männens arbetslöshet blir dessutom oftare långvarigare än kvinnornas arbetslöshet. Med tanke på kvinnornas sysselsättning är den offentliga sektorn viktig eftersom cirka 40 procent av kvinnorna är anställda av kommunerna och staten. Familjeledigheternas inverkan på kvinnornas sysselsättning utvärderas och det görs lättare för kvinnorna att återvända till arbetsmarknaden. Ännu mera uppmärksamhet än tidigare ägnas åt ensamförsörjande mödrar eftersom deras arbetslöshet är större än andra mödrars. Målet är också att öka antalet kvinnliga företagare.

2. Jämställdhetsperspektivet stärks vid förlängningen av arbetskarriärerna

Förlängningen av arbetskarriärerna och arbetsorket är stora utmaningar när befolkningen åldras. I början av arbetskarriären fästs uppmärksamhet vid att både unga män och kvinnor kommer ut på arbetsmarknaden och man strävar efter att förebygga utslagning. Arbetsförhållandena utvecklas så att människors arbets- och funktionsförmåga bibehålls till en högre ålder. Kvinnors och mäns arbetsförhållanden och deras problem avviker i någon mån från varandra. För att förlängningen av arbetskarriärerna och förbättringen av arbetsförhållandena skall lyckas ser statsmakten till att de delvis olika problemen i samband med kvinnors och mäns arbete beaktas bland annat vid åtgärderna för att utveckla arbetslivet.

3. Löneskillnaderna mellan könen minskas

Regeringen arbetar också i framtiden målmedvetet för att minska löneskillnaderna. För att löneskillnaderna mellan könen skall minska bör

arbetsmarknadsparterna också i de kommande avtalslösningarna målmedvetet främja lika lön. Kvinnornas inkomster har under de senaste tio åren varit 80–82 procent av männens inkomster. Kvinnornas i genomsnitt lägre löner återspeglas senare som mindre pensioner. Löneskillnaderna beror delvis på att arbetsmarknaden och utbildningen har indelats i mäns och kvinnors branscher och uppgifter. Det arbete som utförs av kvinnor är ofta undervärderat.

Finland har förbundit sig att främja likalönsprincipen enligt vilken för samma eller likvärdigt arbete skall betalas lika lön oberoende av kön. Arbetsmarknadsorganisationerna har en central roll vid avtalen om anställningsvillkoren. Sedan 2006 har regeringen i samarbete med arbetsmarknadsorganisationer arbetat för att minska löneskillnaderna genom ett likalönsprogram vars mål är att reducera löneskillnaderna till högst 15 procent fram till 2015. Förutsättningen för att detta mål skall uppnås är att alla parter också i framtiden verkligen förbinder sig vid målet.

Det väsentliga vid minskningen av de totala löneskillnaderna mellan könen är att löneskillnaderna mellan kvinno- och mansdominerade branscher minskas. Målet är att samma lön betalas för likvärdigt arbete oberoende av inom vilken sektor arbetet utförs. Särskilt lönerna inom de kvinnodominerade branscherna i den kommunala sektorn släpar efter.

4. Segregationen i arbetslivet lindras särskilt genom att uppmuntra män att söka sig till traditionella kvinnoyrken och genom att påskynda kvinnornas karriärutveckling

För att lindra arbetsfördelningen enligt kön satsar man i framtiden på att uppmuntra män att söka sig till kvinnodominerade branscher, bland annat omsorgsarbete. En förändring har skett i segregationen närmast efter att kvinnor börjat utbilda sig för traditionella manliga yrken såsom läkare och jurist. På arbetsmarknaden i helhet har segregationen dock inte väsentligt förändrats. Särskilt ovanligt har det varit att män sökt sig till kvinnobranscher.

Det finns allt fler kvinnor i beslutande ställning på olika områden av samhällslivet. Regeringen strävar efter att också i framtiden identifiera hindren för kvinnors karriärutveckling och omedelbart målmedvetet ingripa i dem för att kvinnors karriärutveckling skall kunna förbättras ytterligare. Regeringen ser till att utvecklingen är positiv inom statsförvaltningen. Regeringen uppmuntrar företagen att ställa upp klara mål och besluta om konkreta åtgärder och tidtabeller för att ge fart åt kvinnornas karriärutveckling också inom den privata sektorn.

5. Ofrivilligt visstidsarbete och deltidsarbete förminskas

Målet är att visstidsarbete och deltidsarbete i framtiden framförallt bygger på de anställdas eget val och att de negativa sidorna med dessa arbetsformer minimeras. Det har redan gjorts många förbättringar i visstidsanställdas och

deltidsanställdas ställning. Grunderna för visstidsanställningar har preciserats och ställningen för dem som har visstidsarbete har förbättras genom lagändringar. Visstidsarbete har minskat under de senaste tio åren. Visstidsarbete och deltidsarbete är klart vanligare bland kvinnor än bland män. Relativt sett mest visstidsanställningar finns inom den statliga och kommunala sektorn. I vissa livsskeden och karriärsskeden kan visstidsarbete vara ett önskvärt alternativ.

Det är skäl att i framtiden inom jämställdhetspolitiken fästa allt mer uppmärksamhet vid deltidsarbetets kvalitet. Deltidsarbete har under de senaste tio åren så småningom blivit vanligare både bland män och kvinnor. Deltidsarbete kan i vissa livssituationer vara ett önskvärt alternativ, till exempel för deltidspensionerade och småbarnsföräldrar, i det skede då man kommer in på arbetsmarknaden eller då man har begränsad arbetsförmåga. Ofta medför deltidsarbete dock utkomstproblem och besvärliga arbetstider. Då dessa olägenheter fördelas ojämnt på män och kvinnor är situationen problematisk med tanke på jämställdheten mellan könen. De deltidsanställdas ställning har genom lagstiftningen förbättrats så att den närmar sig de heltidsanställdas ställning. Olägenheterna bör minimeras så att pappor och mammor har bättre möjlighet att välja den lösning som är lämplig också med tanke på deras livssituation.

6. Invandrares och andra minoritetsgruppers ställning i arbetslivet förbättras och könsperspektivet beaktas i detta

Regeringens strävan är att utveckla det finländska arbetslivet och hela samhället så att attityderna till invandrare och andra minoriteter, bland annat romer, personer med funktionshinder, samer samt köns- och sexuella minoriteter, blir positivare och de verkliga möjligheterna att få arbete förbättras. När man ställer upp jämställdhetspolitiska mål är det viktigt att identifiera de specialproblem som män och kvinnor i minoritetsgrupper har och verka för att de får en jämställd ställning i arbetslivet. Likaså är det viktigt att allt aktivare ingripa i situationer där diskriminering i arbetslivet beror på flera än en grund, exempelvis på både kön och etnisk bakgrund eller tillhörighet till en sexuell minoritet.

KOMBINERING AV ARBETS- OCH FAMILJELIV

1. Lösningarna för att kombinera arbete och familj utvidgas till olika skeden i livet

Målet är att göra det lättare att kombinera arbete och familj också i andra livsskeden än då barnen är små. De jämställdhetspolitiska målen för underlättande av en kombinerad av arbete och familj har hittills begränsat sig till det skede då barnen är små. Det finns dock också många andra än småbarnsföräldrar som har ansvar för familjen. Möjligheten att utvidga användningen av partiell vårdledighet till ett betydligt senare skede än nu, exempelvis till

föräldrar med barn i puberteten, utreds. Möjligheterna till flexibel arbetstid, deltidsarbete och tillfällig ledighet också för vård av andra än egna barn, utökas därför att när befolkningen åldras bär allt fler av dem som är i arbetslivet ansvar för åldrande föräldrar och hjälper dem på många sätt, fastän de inte har huvudansvaret för vården.

2. Det behövs en egen föräldraledighetsperiod för pappan och mamman

Den föräldraledighetsarbetsgrupp som social- och hälsovårdsministeriet tillsatt enligt regeringsprogrammet lämnar in sina förslag om föräldraledighetsreformen före slutet av 2010. Regeringen linjerar sin inställning angående föräldraledighetsreformen efter att arbetsgruppen lämnat in sitt förslag. Ett av målen med reformen är att stöda föräldraskap och uppmuntra pappor att använda mera familjeledigheter än för tillfället. Med tanke på jämställdheten mellan könen är det viktigt att öka pappornas utnyttjande av ledighet. På detta sätt förstärker man förhållandet mellan pappa och barn och förbättrar kvinnornas ställning på arbetsmarknaden. Användningen av pappaledigheten har ökat klart under det senaste årtiondet. Betydligt färre pappor använder å andra sidan föräldraledighet. Enligt nationell och utländsk erfarenhet utnyttjar fäderna mest sådana familjeledigheter som är öronmärkta till dem. Pappornas användning av familjeledigheterna ökas bäst genom att skapa en egen föräldraledighetsperiod för dem, som inte är utbytbar. Som ett exempel av denna modell har nämnts 6+6+6 -modellen, som har betydande kostnadseffekter och positiva sysselsättningseffekter. För ensamförsörjarfamiljer bör tryggas rätt till lika lång föräldraledighet som för familjer med flera vårdnadshavare. Målet är att föräldraledighetens användningstidpunkt görs flexiblare så att föräldraledigheten kan tas ut tills barnet fyller tre år.

3. Arbetsgivnas kostnader för avlönad moderskapsledighet kompenseras bättre än i nuläget

Regeringen anser det viktigt att förbättra compensationen till arbetsgivarna för kostnader som förorsakas av moderskapsledighetens lön. Möjligheterna utreds att på längre sikt i finansieringen av kostnaderna för familjeledighet övergå till en modell där alla ersättningar för familjeledighet betalas ut ur en särskild försäkring och medlen för den samlas in från arbetsgivarna, arbetstagarna och staten. Kostnaderna för familjeledigheterna har redan länge utjämnats mellan arbetsgivarna inom mans- och kvinnodominerade branscher genom sjukförsäkringen. Trots att compensationen till arbetsgivarna för kostnaderna för familjeledighet i flera repriser har höjts under de senaste tio åren förorsakas arbetsgivarna fortfarande i någon mån direkta kostnader. Dessa kostnader gäller arbetsgivare i branscher där man genom kollektivavtal avtalat om avlönad moderskapsledighet. Dessutom har arbetsgivarna

också indirekta kostnader, t.ex. i anslutning till rekrytering och utbildning av vikarier. En föräldraledighetsarbetsgrupp som tillsatts av SHM utreder hur ersättningen av de kostnader som föräldraskap för med sig för arbetsgivarnas skall kunna förbättras.

4. Familjernas mångfald beaktas ännu bättre än tidigare vid utvecklandet av familjeledigheterna

Målet är att familjeledighetssystemet skall behandla alla barn likvärdigt oberoende av till vilken typ av familj de föds. Lagstiftningen om familjeledigheter har redan ändrats så att den bättre beaktar mångformiga familjers behov. Strävan är att rätta till de problem som ännu finns när det gäller rättigheterna till familjeledighet och de ersättningar som betalas för dem och att vid utvecklandet av familjeledigheterna beakta familjernas mångfald. Studerandefamiljers ställning förbättras så att de unga får bättre möjligheter att skaffa barn redan under studietiden och jämställdheten mellan könen främjas. I detta syfte stöds de studerande som försörjer barn med att slutföra sina studier. De praktiska lösningarna kartläggs i familjeledighetsarbetsgruppen.

MÄN OCH JÄMSTÄLLDHET

1. Vid integrering av könsperspektivet handlar det om att i beredningen av ärenden och beslutsfattandet också beakta synvinklar som hänför sig till männens ställning. Integreringen av könsperspektivet fortsätts och effektiveras.

Integrering av könsperspektivet är en central metod i jämställdhetspolitiken för att lösa de problem som männen upplever. Därför är en integrering av könsperspektivet central också med tanke på männens ställning. Man måste utvärdera huruvida integreringen skall betona vissa innehållsområden. Att stärka integreringen av könsperspektivet inom bland annat hälsopolitiken vore särskilt centralt med tanke på männens ställning

2. Stärkandet av pappans roll i familjen fortsätts med effektiverade åtgärder

Arbetet med att stärka pappans roll i familjen fortsätts, vid behov med effektivare åtgärder. Männens faderskapsledigheter har ökat, men trots det långsiktiga arbetet använder papporna fortfarande bara en liten del av alla familjeledigheter. Enligt undersökningar kan en jämnare fördelning av föräldraansvaret och vardagsförpliktelserna stå i samband med en lägre risk för skilsmässa och större tillfredsställelse i parförhållandet. Det behövs närmare forskning i ämnet i Finland, och temat inkluderas i de informationsaktiviteter och den utbildning som riktas till yrkesmänniskor, såsom personal inom social- och hälsovårdsväsendet och organisationer som stöder föräldraskap.

3. Männens föräldraskap stöds i skilsmässosituationer

Vid myndighetskontakter som gäller skilsmässor och vårdnadsärenden bör större uppmärksamhet än i nuläget fästas vid att ingendera föräldrarnas vårdrelation avbryts. Det är viktigt att trygga att pappornas ansvar för barnen och familjens vardag fortsätter också då en skilsmässa inträffar och att en positiv pappa-barn-relation upprätthålls också efter skilsmässan. Förutsättningarna för detta är desto bättre ju mer pappan har deltagit i vården av barnet ända från början.

4. Den specifika kompetens och expertis som gäller män och jämställdhet stärks

Kompetensen och expertisen gällande män och jämställdhet borde byggas upp på tre nivåer: inom den akademiska forskningen och undervisningen, bland den offentliga förvaltningens expertresurser och inom olika offentliga tjänster, såsom social- och hälsovårdstjänster. För den akademiska forskningens del är det i synnerhet fråga om att främja mansforskning och genusforskning samt undervisning vid universiteten. En stärkning av den kompetens som anknyter till integrering av könsperspektivet inom den offentliga förvaltningen främjar även expertisen gällande de problem som männen stöter på. Dessutom fästs uppmärksamhet vid stärkning av kunskandet om män och jämställdhet inom social- och hälsovårdstjänsterna både på det landsomfattande planet och i kommunerna. Expertisen hos olika mansorganisationer tas också i bruk.

5. Modellerna för vad det innebär att vara man måste utvidgas och männens deltagande i jämställdhetsdiskussionen stärkas

Framför allt borde läroanstalternas, arbetsplatsernas och mediernas roll i avskaffandet av de stereotipa modellerna för manlighet stärkas. Samtidigt kan man bättre uppmärksamma mångfalden i fråga om männen och deras livssituation. Att man krossar stereotyper och utvidgar modellerna för manlighet inverkar i betydande utsträckning på alla livsområden, på såväl männens roll i familjen som segregationen enligt kön inom utbildning och arbetsliv.

Männens deltagande i jämställdhetsdiskussionen och främjandet av jämställdheten måste alltså stärkas. Det är fråga om att påverka både på expertnivå och få män att i större utsträckning delta i främjandet av jämställdhet på olika nivåer i samhället. Männens deltagande är viktigt, eftersom jämställdhet mellan könen gäller männen, och männen för med sig nya perspektiv och teman till den jämställdhetspolitiska diskussionen. Samtidigt stärks främjandet av jämställdhet som en gemensam uppgift för män och kvinnor.

VÅLD MOT KVINNOR, VÅLD I NÄRA RELATIONER OCH MÄNNISKOHANDEL

1. Samordningen och utvecklandet av förebyggande av våld, insamling av information och statistikföring säkerställs

Målet är att för ett effektivt genomförande av förebyggande av våld mot kvinnor och av våld i nära relationer och inom familjen skapa en bestående riksomfattande organisationsstruktur, som svarar för utvecklingen inom sektorn och för samordningen av verksamheten inom alla områden av våldsförebyggande.

Informationsinsamlingen utvecklas systematiskt så att informationen är jämförbar och kan utnyttjas av alla myndigheter och instanser som arbetar för att förebygga våld. I myndigheternas registrerings- och informationsinsamlingssystem bör finnas följande uppgifter om dem som är delaktiga i våld: våldsoffrets och våldsförövarens kön, våldsoffrets och förövarens ålder, våldformen samt relationen mellan offret och förövaren. Forskningen om könsrelaterat våld och om hur olika former av våld är sammankopplade bör utökas, med beaktande också av våld mot män i nära relationer och minoritetsperspektiven. Det bör uppmärksammas att också kvinnor kan utöva våld.

2. Långsiktiga utvecklingsmål skapas för arbetet med att förebygga våld mot kvinnor

Regeringen säkerställer att långsiktiga utvecklingsmål för effektivt förebyggande av våld mot kvinnor, skydd av våldsoffer och bestraffning av förövarna görs upp utgående från ett helhetsperspektiv och ett människorättsperspektiv. Målen täcker samtidigt de behov som gäller lagstiftning, myndighetsdirektiv, utvecklandet av service samt uppföljning av åtgärderna och systematisk insamling av information. Dessutom effektiveras genom målen förebyggandet av våld inom läroanstalter, på arbetsplatser och i samhället i övrigt. Vid uppgörandet av utvecklingsmålen på lång sikt beaktas målen och åtgärderna i Programmet för minskande av våld mot kvinnor.

3. Attitydfostran och förebyggandet av våld stärks i läroanstalter, på arbetsplatser och i medborgarsamhället

De myndigheter och läroanstalter som svarar för undervisningen bör se till att nolltolerans till könsrelaterat och sexuellt våld och trakasserier inkluderas i läroplanerna, i läroanstalternas jämställdhetsplaner och åtgärdsprogram mot mobbning.

I trakasserier på grund av kön och sexuella trakasserier och våld på arbetsplatser ingrips också i fortsättningen effektivt, till exempel med hjälp av jämställdhetsplaneringen och arbetarskyddsåtgärder samt genom att införa separata modeller för förebyggande av sexuellt våld och könsrelaterat våld.

Mansorganisationerna har en viktig roll som motståndare av en kultur som tillåter våld och av stereotypa könsroller. De har också en viktig roll i att lyfta fram en mångfaldigare mansroll. Också medborgar- och andra organisationer som arbetar med barn och unga bör stärka åtgärderna inom attitydfostran med vilka man eftersträvar att förebygga och minska våldsamt beteende och trakasserier som förekommer både bland flickor och pojkar.

4. Kontinuiteten av sakkunskap tryggas hos de yrkesgrupper som arbetar med att förebygga våld

Utbildningen för de yrkesgrupper som i sitt arbete möter våldsoffer och som arbetar med förebyggande av våld ökas för alla våldsformers del, inklusive hedersrelaterat våld och sexuellt våld. Förebyggande av våld mot kvinnor och våld i nära relationer bör göras till en del av grundutbildningen och fortbildningen särskilt av yrkesmänniskor inom social- och hälsovården, domare, åklagare och poliser. Det rekommenderas att våldsfrågor tas med också i den juridiska utbildningen. Man har fått positiva erfarenheter av mångprofessionellt samarbete och därför fortsätter man dess utvecklande. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid skilsmässosituationer eftersom dessa kan öka risken för våldsamt beteende.

5. Tjänsterna för våldsoffer och andra som är delaktiga i våld tryggas

Regeringen tryggar på riksnivå tillgången till tjänster i samband med förebyggande av våld, exempelvis genom lagstiftning. De tjänster som är avsedda för våldsoffer och andra parter infogas i de kommunala social- och hälsovårdstjänsterna. För detta inrättas en bestående styrnings- och stödstruktur på riksnivå, på regional och lokal nivå. I framtiden tryggar regeringen också tillgången på kommunala tjänster så att man kan frigöra sig från prostitution och övergå till andra sätt att förtjäna sin utkomst. Arbetsfördelningen mellan staten, kommunerna och organisationerna vid anordnandet och produktionen av dessa tjänster utreds.

Vid planeringen och verkställandet av tjänsterna beaktas specialbehoven hos minoritetsgrupper som upplevt våld eller hot om våld, såsom till exempel etniska minoriteter, invandrare, handikappade, äldre samt köns- och sexuella minoriteter och barn. Också specialbehoven hos de män som upplevt våld i sina nära relationer beaktas.

6. Legislativa metoder stärks för att skydda offer och förhindra upprepat våld

Legislativa metoder att förebygga våld mot kvinnor och skydda offren stärks. Direktiv uppgörs för att säkerställa samarbetet mellan myndigheterna och serviceproducenterna för att maximera skyddet av offret i de fall då besöksförbud utdöms. Stadgandet om rätten att väcka åtal för lindrig misshandel bör ändras

så att åtal för lindrig misshandel av en närstående person eller av en person som utsätts för lindrig misshandel på grund av sina arbetsuppgifter faller under officiellt åtal. Också i framtiden övervägs noga om våldsfall i parrelationer lämpar sig för medling och praxis utvärderas kontinuerligt. Lagstiftningen om sexualbrott utvärderas med beaktande av internationella jämförelser. Utvärderingen bör gälla också bestämmelsen om att avstå från åtgärder i samband med våldtäktsbrott.

7. Åtgärderna mot människohandel utvärderas och utvecklas ur könsperspektiv

Åtgärderna mot människohandel, i synnerhet verkställandet av handlingsplanen mot människohandel och lagstiftningen gällande människohandel utvärderas och utvecklas ur könsperspektiv. Också rättspraxis utvärderas. Vid utvärderingen bör särskilt uppmärksammas hur åtgärderna mot människohandel påverkar offren för människohandel och brott som är jämförbara med människohandel och offrens faktiska möjligheter att få det stöd och skydd som tillhör dem.

8. Vid utredningen av människorättsbrott som sker i prostitutionssyfte effektiveras identifieringen av offer för människohandel och hänvisningen av offren till hjälpsystemet

Vid utredningen av människorättsbrott som sker i prostitutionssyfte utreds metoderna att effektivera identifieringen av offer för människohandel och hänvisningen av offren till hjälpsystemet. De myndigheter som utför förundersökningar och myndigheterna inom rättsförvaltningen får utbildning om våld och sexuellt utnyttjande samt andra rättskränkningar i samband med koppleri, prostitution och människohandel. Man ser till att också den som är föremål för koppleri vid behov hänvisas till servicesystemet och hjälpverksamheten, även om det inte finns direkta straffrättsliga bevis på egentligt människohandelsbrott. Att en människa blir offer för utnyttjande och enbart misstanke om att hon eller han är offer för människohandel bör räcka som grund.

9. Man följer upp hur lagen om sexköp fungerar

På basis av den utredning som justitieministeriet gav hösten 2009 uppföljs hur lagen om sexköp fungerar. Utredningen behandlas av riksdagens lagutskott 2010. Efter lagutskottets svar dras riktlinjerna upp för eventuella fortsatta åtgärder, som kan vara exempelvis fortsatta utredningar, lagstiftningsprojekt och behov av att utveckla tjänsterna.

FINLANDS AGERANDE I DEN INTERNATIONELLA JÄMSTÄLLDHETSPOLITIKEN

1. Finland främjar aktivt jämställdheten mellan könen inom Europeiska unionen

Finland har ett långsiktigt samarbete med de andra EU-länderna och Europeiska kommissionen för att integrera könsperspektivet i EU:s beslutsprocesser och för att reformera processerna. Integreringen av könsperspektiv i Finlands egen EU-beredning fortsätts genom utvecklande av konkreta verktyg för att främja integreringen. Finland deltar aktivt i säkerställandet av kontinuiteten av EU:s programarbete för jämställdheten och stärkandet av jämställdhetsorganens ställning och verksamhetsförutsättningar. Dessutom är det Finlands mål att säkerställa att EU:s jämställdhetsinstitut får tillräckliga verksamhetsförutsättningar och uppfyller inom ramen för sina egna resurser de förväntningar som ställts på institutet när det gäller att främja kvinnornas ställning och jämställdheten. Finland fortsätter att främja verkställandet och uppföljningen av FN:s Peking handlingsprogram inom EU på basis av de gemensamma indikatorerna.

2. Finland fortsätter att aktivt främja jämställdheten inom Förenta Nationerna

Finland fortsätter sitt aktiva arbete i Förenta Nationernas generalförsamling, dess olika specialorgan och specialorganisationer för att främja och stärka jämställdheten mellan könen och minska diskriminering av våld mot kvinnor och flickor. Finland verkar för att främja kvinnors och flickors sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter och söker i samarbete med andra likasinnade medlemsländer en lösning för att återställa EU:s funktionsförmåga. Dessutom främjar Finland förebyggandet av våld mot kvinnor under väpnade konflikter och fäster särskild uppmärksamhet vid kvinnornas och flickornas ställning och rättigheter i försvagade länder och länder som genomgått konflikter. Finland stöder en helhetsmässig reformprocess av FN och särskilt den nya jämställdhetsenhetens verksamhet politiskt och i mån av möjlighet ekonomiskt. Det är viktigt att jämställdhetshelheten har tillräckliga resurser och självständighet för att främja uppfyllandet av jämställdheten på alla nivåer.

3. Främjandet av jämställdheten och integreringen av könsperspektivet inom utvecklingspolitiken säkerställs

Inom utvecklingspolitiken säkerställs ännu effektivare än i nuläget att jämställdheten som ett integrerat mål inom utvecklingssamarbetet genomförs på ett högklassigt sätt. Förverkligandet av jämställdheten mäts med tydliga mätare, inklusive de resurser som använts. För att uppnå detta mål gör utrikesministeriet upp en jämställdhetsstrategi för utvecklingssamarbetet, där klara mål och resurser ställs för verksamheten. Finland stöder jämställdhetshandlingsplanen

för EU:s gemensamma utvecklingssamarbete och verkställer effektivt EU:s gemensamma jämställdhetsmål. Finland fortsätter arbetet, som redan börjat väl, för att beakta kvinnornas och flickornas roll och ställning och främja jämställdheten i klimatförändrings- och andra miljöfrågor i utvecklingsländerna. Finland utvärderar sina egna resultat och mål i millenniemålen som gäller jämställdhet och dödlighet i samband med graviditet och förlossning och försäkrar genom konkreta åtgärder att vårt utvecklingssamarbete bidrar till att genomföra dessa mål på en tillräcklig nivå.

4. Finland främjar aktivt jämställdheten mellan könen i det nordiska samarbetet samt i Europarådets och OECD:s verksamhet

Finland deltar aktivt i det nordiska jämställdhetssamarbetet mellan förvaltning, politiker och forskare. Resultaten utnyttjas för att utveckla jämställdhetspolitiken både nationellt och på internationella forum.

Finland stöder Europarådets verksamhet för att förverkliga kvinnornas rättigheter som en del av organisationens kärnuppgift att värna om de mänskliga rättigheterna. Finland stöder samarbetet kring jämställdhetspolitiken mellan EU och ER, och beaktar särskilt arbetet vid Europas jämställdhetsinstitut. Finland verkar för att få till stånd en så heltäckande konvention som möjligt för bekämpande av våld mot kvinnor och familjevåld.

Finland främjar jämställdheten mellan könen i OECD:s verksamhet och deltar aktivt som medlem i OECD:s GENDERNET, finansierar det i mån av möjlighet och medverkar till att de internationella standarderna för utvecklingssamarbetet beaktar jämställdheten mellan könen. Finland deltar aktivt i OECD:s utvecklingscentrals verksamhet för att utveckla redskap för främjande av jämställdheten

BAKGRUNDSDOKUMENT



INNEHÅLL

1. Inledning.....	57
2. Jämställdhetslagstiftningen.....	58
2.1 Hur internationella avtal och EU påverkar jämställdhetslagstiftningen i	58
2.2 Jämställdhetslagens bakgrund och innehåll.....	62
2.3 Diskriminering.....	63
2.4 Skyldighet att främja jämställdheten	70
2.5 Systemet för uppföljning av och tillsyn över jämställdhetslagen	74
3. Jämställdhetsmyndigheternas ställning och verksamhetsförutsättningar	77
3.1 Den nationella och internationella grunden för jämställdhetsorganen	77
3.2 Jämställdhetsorganens uppgifter och befogenheter.....	78
3.3 Främjande av jämställdheten i statsrådet och kommunerna	79
3.4 Utvecklingen av jämställdhetsmyndigheternas ställning	80
4. Integrering av könsperspektivet	86
4.1 Inledandet av integreringen i Finland	86
4.2 Hur har integreringen av könsperspektiv uppfattats i Finland	87
4.3 Integreringen av könsperspektivet i statsförvaltningens kärnprocesser	89
4.4 Könsperspektivets beaktande i politikens innehåll	92
4.5 Integreringens strukturer, aktörer och resurser inom statsförvaltningen	92
4.6 Integreringens uppföljning och utvärdering av genomförandet	96
5. Beslutsfattande	97
5.1 Jämställdhetspolitiska linjedragningar och lagstiftning som gäller beslutsfattandet	97
5.2 Representativt politiskt beslutsfattande	98
5.3 Jämställdheten mellan könen i statsförvaltningens beslutsfattande och beredning	101
5.4 Det kommunala beslutsfattandet.....	104
5.5 Jämn representation av könen på företagens ledande poster	107
5.6 Kön, demokrati och medborgarinflytande	110

6. Utbildning.....	113
6.1 Regeringens åtgärder för att öka jämställdheten inom utbildning...	113
6.2. Lagstiftning om undervisning och utbildning samt utbildningspolitik	114
6.3. Segregationen inom utbildning.....	116
6.4 Främjande av jämställdhet inom småbarnsfostran	118
6.5 Främjande av jämställdhet i läroanstalter	119
6.6. Jämställdheten inom idrottssektorn	124
7. Högskoleutbildning och forskning.....	126
7.1 Jämställdhet mellan könen inom högskoleutbildning och forskning	127
7.2 Främjande av jämställdhet mellan könen inom högskoleutbildning	129
7.3 Lärarutbildning	132
7.4 Främjande av jämställdhet mellan könen inom forskning och vetenskapspolitik.....	133
7.5 Främjande av kvinno- och genusforskning.....	136
8. Arbetslivet	140
8.1 Regeringarnas mål för jämställdheten i arbetslivet	140
8.2 Internationella och EU-förpliktelser och deras påverkan på skapandet av målen för jämställdhet i arbetslivet	141
8.3 Minskande av löneskillnaderna mellan könen.....	141
8.4 Sysselsättning och arbetslöshet	144
8.5 Främjande av kvinnors företagande	146
8.6 Visstidsarbete och deltidsarbete	147
8.7 Kvinnornas karriärutveckling	149
8.8 Uppdelningen av arbetsmarknaden enligt kön	150
9. Kombinering av arbets- och familjeliv	153
9.1 Regeringarnas mål för kombinering av arbete och familjeliv	153
9.2 En jämnare fördelning av familjeledigheten mellan föräldrarna.....	153
9.3 Jämnare fördelning av kostnaderna för familjeledigheterna mellan arbetsgivarna	156
9.4 Möjligheter till deltidsarbete för småbarnsföräldrar	157
9.5 Dagvård och morgon- och eftermiddagsvård som en del av kombineringen av arbete och familj	159
9.6 Utvärderingen av regeringarnas mål och hur dessa uppfyllts	159

10. Män och jämställdhet.....	162
10.1 Regeringarnas målsättningar och åtgärder i fråga om män och jämställdhet.....	163
10.2 Strategisk öppning: utvärdering av de jämställdhetspolitiska frågorna ur ett mansperspektiv	164
10.3 Pappornas användning av familjeledigheter.....	165
10.4 Integrering av genusperspektivet i främjandet av hälsa och förebyggandet av utslagning.....	166
10.5 Främjande av jämställdheten mellan könen och pojkarnas ställning inom utbildning.....	166
10.6 Avskaffning av segregationen	167
10.7 Våld som riktar sig mot kvinnor och förebyggande av prostitution	167
11. Våld mot kvinnor, våld i nära relationer och människohandel	169
11.1 Statens skyldighet att förhindra våld mot kvinnor	169
11.2 Våld mot kvinnor i regerings- och jämställdhetsprogrammets målsättningar	170
11.3 Centrala åtgärder för att minska våld mot kvinnor och våld i nära relationer	171
11.4 Tjänster för våldsoffer och andra parter	173
11.5 Mångprofessionellt samarbete vid förebyggande av våld och skydd av offren.....	176
11.6 Om utvecklingen av lagstiftningen i Finland.....	177
11.7 Utbildning av yrkesgrupper	179
11.8. Attitydfostran och förebyggande av våld i läroanstalter, på arbetsplatser och i medborgarsamhället.....	180
11.9 Insamling av information, forskning och uppföljning av åtgärder	181
11.10 Sexuellt utnyttjande av kvinnor i människohandel.....	183
12. Finlands agerande i den internationella jämställdhetspolitiken	189
12.1 Finlands arbete för att främja jämställdheten mellan könen inom Europeiska unionen	189
12.2 Finlands agerande för att främja jämställdhet och kvinnors rättigheter inom internationella organisationer.....	192
12.3 Finlands agerande för att främja jämställdheten mellan könen i utvecklingspolitiken	198
Bilagor	201

I. INLEDNING

I detta bakgrundsdocument undersöks mer detaljerat än i statsrådets redogörelse regeringens jämställdhetspolitiska mål, åtgärder och åtgärdernas verkningar under de senaste drygt tio åren. Därtill går det igenom ändringar angående jämställdheten mellan könen under den ovannämnda tidsperioden och strävar att identifiera framtida jämställdhetspolitiska utmaningar. Statistikbilagan ger mera information om jämställdhetssituationen och dess förändringar. Statsrådet har behandlat och godkänt statsrådets redogörelse, inte bakgrundsdocumentet.

Regeringsprogrammets mål angående jämställdheten mellan könen samt regeringens jämställdhetsprogram i slutet av 1990-talet och 2000-talet utgör utgångspunkterna för betraktandet. I bakgrundsdocumentet behandlas förutom redogörelsens huvudtema också lagstiftning och Finlands agerande i den internationella jämställdhetspolitiken. Jämställdhetspolitikens frågor behandlas dessutom genomgående från invandrares och minoritetsgruppers synvinklar. Bakgrundsutredningarna som lästs göras för statsrådets redogörelse har utnyttjats i bakgrundsdocumentets utarbetning (se bilaga 3).

En redogörelsearbetsgrupp har stött och fört framåt jämställdhetsredogörelsens bearbetningsarbete (se bilaga 2). Professor Helena Ranta har fungerat som ordförande för arbetsgruppen. I arbetsgruppen har det funnits representanter för ministerierna och experter inom olika områden av jämställdhetspolitiken. Arbetsgruppens medlemmar var: generalsekreterare Tanja Auvinen, professor Niklas Bruun, utvecklingschef Helena Ewalds, direktör Ritva Jakku-Sihvonen, forskare Arto Jokinen, utvecklingschef Anna-Maija Lehto, forskare Jukka Lehtonen, överinspektör Timo Makkonen (från och med 23.10.2009 överinspektör Panu Artemjeff), professor Kevät Nousiainen, överinspektör Antti Närhinen och konsultativ tjänsteman Riitta Sääntti. Därtill fungerade följande personer som experter: statssekreterare Carl Haglund (från och med 6.8.2009 statssekreterare Marcus Rantala), specialmedarbetare Martina Harms-Aalto (från och med 7.12.2009 specialmedarbetare Susanna Korpivaara), filosofie magister Leila Mélaart, jämställdhetsombudsman Pirkko Mäkinen, generalsekreterare Hannele Varsa, direktör Tarja Heinilä-Hannikainen och jämställdhetsråd Riitta Martikainen. Arbetsgruppen har erbjudit expertis speciellt angående redogörelsens huvudtema. Arbetsgruppen samlades 12 gånger under sin mandatperiod 25.3.2009–15.9.2010. Arbetsgruppen som förberett redogörelsen har haft en central roll i utarbetandet av redogörelsens bakgrundsdocument vid sidan av tjänstearbetet som utförts i social- och hälsovårdsministeriet. Bakgrundsdocumentet har fungerat som en viktig grund för statsrådets jämställdhetsredogörelse.

2. JÄMSTÄLLDHETSLAGSTIFTNINGEN

2.1 HUR INTERNATIONELLA AVTAL OCH EU PÅVERKAR JÄMSTÄLLDHETSLAGSTIFTNINGEN I

Finlands lag om jämställdhet har en mycket internationell bakgrund. Stiftandet av lagen påverkades i hög grad av särskilt FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW) och vissa av ILO:s (Internationella arbetsunionens) avtal. Huvudorsakerna till att ändra lagen har varit internationella avtal och internationell rättspraxis samt Europeiska unionens direktiv. Det går inte att behandla jämställdhetslagstiftning och förbud mot diskriminering utan att beakta internationell inverkan. Särskilt anslutningen till Europeiska unionen gjorde att lagstiftningen om diskriminering på ett nytt sätt blev en del av Finlands rättssystem.

Internationella avtal och internationellt samarbete har påverkat Finlands jämställdhetslagstiftning så att både bestämmelser som förpliktar till jämställt bemötande och sådana som förbjuder diskriminering tagits med i lagen. Bland annat ILO:s konventioner 98 och 111 påverkade arbetsavtalslagen från 1970 så att man i den intog ett diskrimineringsförbud som inskränkte sig till anställningsförhållanden. Det slutliga incitamentet att stifta en lag om jämställdhet gav CEDAW-konventionen som godkändes av FN 1979. Konventionen kunde inte ratificeras i Finland utan en jämställdhetslag. I de övriga nordiska länderna hade jämställdhetslagar stiftats redan tidigare och dessa var i viss mån förebilder för vår lag.

Europeiska unionen har aktivt främjat jämställdheten mellan könen. Principen om lika lön inskrevs redan 1958 i Europeiska gemenskapens grundfördrag och flera jämställdhetsdirektiv har godkänts av EU. Medlemsstaterna skall på nationell nivå införa direktiven. Europeiska kommissionen övervakar verkställandet. Motstridigheter gällande tolkningen avgörs i sista hand av Europeiska unionens domstol. Domstolen har också på ett heltäckande sätt tolkat direktiven och dess avgöranden påverkar Finlands lagstiftning och rättspraxis. En medlemsstat kan försöka påverka tolkningen genom att framföra sina egna motiverade synpunkter. De nationella domstolarna kan också begära förhandsbesked av unionens domstol om tolkningen eller tillämpningen av bestämmelserna.

FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW)

Finland ratificerade 1986 den av FN godkända konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (FördrS 68/1986). Enligt den fördömer avtalsstaterna alla former av diskriminering av kvinnor och förbinder sig att

utan dröjsmål tillgripa alla sakliga metoder för att avskaffa diskriminering av kvinnor. Konventionen inskränker sig inte till att förbjuda diskriminering utan förpliktigar också till aktiva positiva åtgärder för att förbättra kvinnornas ställning.

Diskriminering av kvinnor avser enligt konventionen varje åtskillnad, undantag eller inskränkning på grund av kön som har till följd eller syfte att begränsa eller omintetgöra erkännandet, åtnjutandet eller utövandet av kvinnors mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på det politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller medborgerliga området eller något annat område. I arbetslivet gäller konventionen bland annat rätten till arbete, rätten till samma anställningsmöjligheter och användning av samma urvalskriterier vid nyanställning, rätt till anställningstrygghet och till alla anställningsförmåner och tjänstevillkor. För att förhindra diskriminering av kvinnor på grund av äktenskap eller moderskap och för att säkerställa deras rätt till arbete skall konventionsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att med stöd av rättsliga åtgärder förbjuda avskedande på grund av graviditet eller moderskapsledighet samt för diskriminering på grund av civilstånd vid avskedande.

En kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor övervakar att konventionen följs. Konventionsstaterna sänder vart fjärde år till kommittén en rapport om lagstiftning och andra rättsliga, administrativa eller övriga åtgärder som de har vidtagit för att genomföra konventionens bestämmelser och för de framsteg som gjorts. När denna rapport uppgörs blir också medborgarorganisationerna hörda. På basis av de inkomna uppgifterna kan kommittén ge förslag eller allmänna rekommendationer till konventionsstaterna och regeringen rapporterar till kommittén hur de verkställts.

Jämställdhetslagen (609/86) trädde i kraft 1.1.1987. I Finland trädde 2001 i kraft också det år 1999 uppgjorda tilläggsprotokollet till Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (FördrS 21/2001), som gör det möjligt för enskilda individer att anföra besvär till kommittén.

Europeiska unionen

Diskrimineringslagstiftningen i Finland har starkt påverkats av Europeiska unionens lagstiftning. I gemenskapens grundfördrag förbjuds diskriminering och EU:s lagstiftande organ ges befogenheter att vidta lagstiftningsåtgärder för att förbjuda diskriminering. Grundfördraget innehåller ett förbud mot diskriminering och föreskriver också säkerställande av jämställda möjligheter och principen om jämställd handling. Centrala grundbegrepp som utvecklats i EU-rätten och som utgör grunden också för jämställdhetslagstiftningen är bl.a. direkt och indirekt diskriminering, befallning eller instruktion att diskriminera, förbud mot motåtgärder, positiv särbehandling samt delad bevisbörda.

Likabehandling av kvinnor och män är ett av de grundläggande värdena i Europeiska unionen. Bestämmelserna om jämställdhet började med förbud mot lönediskriminering; redan i gemenskapens grundfördrag ingick en artikel om lika lön, som gällde lön för samma arbete. I Amsterdamfördraget år

1997 förstärktes bestämmelserna om jämställdhet mellan könen. Främjande av jämställdhet mellan män och kvinnor nämndes i den del som behandlar fördragets principer som ett av unionens mål. I fördraget konstaterades också att unionens strävan är att avskaffa ojämlikhet mellan män och kvinnor samt att främja jämställdheten mellan könen. I fördraget medtogs principen att män och kvinnor skall få samma lön inte enbart för samma arbete utan för likvärdigt arbete. I Lissabonfördraget år 2009 stärktes de grundläggande rättigheternas ställning då EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna togs med i fördraget. Där konstateras att jämställdheten mellan könen skall säkerställas på alla områden, inbegripet nyanställning, arbete och lön, och att principen om jämställdhet inte utgör något hinder för att behålla eller vidta åtgärder som innebär särskilda förmåner för det underrepresenterade könet. Stadgan om grundläggande rättigheter utvidgar på så sätt principen om användandet av positiva åtgärder också till andra områden än arbetslivet, medan den tidigare enligt grundfördraget endast kunde tillämpas inom arbetslivet.

När Finland anslöt sig till Europeiska unionen blev EU:s grundfördrag och sex gällande jämställdhetsdirektiv liksom också EU-domstolens rättspraxis förpliktigande för Finland. Rådets direktiv var: direktivet om lika lön för kvinnor och män (75/117/EEG); direktivet om principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor (76/207/EEG); direktivet om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet (79/7/EEG); direktivet om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om företags- och yrkesbaserade system för social trygghet (86/378/EEG); direktivet om tillämpning av principen om likabehandling av kvinnor och män med egen rörelse, bland annat jordbruk, samt om skydd för kvinnor med egen rörelse under havandeskap och förlossning (86/613/EEG) samt det s.k. graviditetsskyddsdirektivet (92/85/EEG).

Av de nämnda direktiven förbjöds i övriga än likalöns- och graviditetsskyddsdirektiven direkt och indirekt diskriminering på grund av familjeställning och civilstånd samt krävdes effektiva rättsskyddsmedel och uppföljningssystem som skulle ha förebyggande verkan. Dessutom förutsattes att personer som hänvisade till sina rättigheter skulle skyddas mot uppsägning som motåtgärd och medlemsstaterna uppmanades att vidta positiva lagstiftningsåtgärder samt avskaffa sådana bestämmelser i lagar och kollektiv- och arbetsavtal som innebär diskriminering.

Kort efter att Finland anslutit sig till Europeiska unionen godkändes direktivet om ramavtalet om föräldraledighet (96/34/EG) samt det s.k. bevisbördedirektivet (97/80/EG), i vilket ingick principen om delad bevisbörda. Det betyder att till exempel svaranden vid rättegång skall kunna bevisa att han inte brutit mot principen om likabehandling om kändanden först har framfört tillräckliga fakta som stöd för sin talan om diskriminering. Principen har sedermera tagits med i jämställdhetsdirektiven som separata artiklar.

En viktig grund för främjandet av jämställdhet i arbetslivet lade direktivet om jämställdhet i arbetslivet (76/207/EEG), som har ändrats och utvidgats genom direktiv 2002/73/EG (det s.k. ändrade direktivet om jämställdhet i arbetslivet). I direktivet behandlas särskilt betydelsen av förebyggande åtgärder och arbetsgivarens roll när det gäller att trygga jämställdheten på arbetsplatserna. Det var också nytt att männens och fädernas roll erkändes som en del av genomförandet av jämställdheten. Det ändrade direktivet inverkade på många sätt på jämställdhetslagen och de ändringar som detta direktiv och bevisbörde- och föräldraledighetsdirektivet förutsatte infördes i jämställdhetslagen i samband med totalreformen av lagen år 2005. Ett av de centrala målen för lagreformen var just att ändra och komplettera lagen så att den skulle svara mot de krav som EU-lagstiftningen ställer. De avgöranden om jämställdheten mellan könen som Europeiska gemenskapens domstol fattat beaktades också.

Med anledning av Europeiska kommissionens tillsynsfunktion förfärande som direktiv 2002/73/EG förutsatte ändrades jämställdhetslagen 2009 så att i lagen medtogs definitioner av trakassering på grund av kön och sexuell trakassering. Också lagens paragraf om gottgörelse ändrades så att det maximibelopp som tidigare gällde vid anställningssituationer ändrades till att gälla sådana arbetstagare som inte skulle ha valts för uppgiften även om valet hade gjorts på icke-diskriminerande grunder. (Ändringen av jämställdhetslagen 369/2009).

År 2006 godkändes direktivet om genomförande av principen om lika möjligheter och lika behandling av kvinnor och män i arbetslivet (direktiv 2006/54/EG). I syfte att göra lagstiftningen klarare sammanfördes i detta direktiv det ändrade innehållet i direktiven 75/117/EEG, 76/207/EEG, 86/378/EEG och 97/80/EEG.

Ett viktigt steg i EU:s jämställdhetslagstiftning togs 2004, när bestämmelserna om jämställdhet mellan könen i direktivet om fritt utbyte av varor och tjänster (2004/113/EG) utvidgades att gälla också utanför arbetslivet. Också direktivet om ramavtalet om föräldraledighet (96/34/EG) har nyligen förnyats. Arbetsmarknadsparternas avtal om föräldraledighet ingår som bilaga till direktivet. Där fastställs de allmänna principerna om föräldraledighet och medlemsstaterna ges rätt att besluta hur bestämmelserna skall verkställas. Det nya avtalet förlänger föräldraledigheten från tre till fyra månader. En månad kan inte förflyttas till den andra föräldern. Med detta uppmuntras föräldrar att dela föräldraledigheten jämnare. Om denna månads användning bestäms i den nationella lagstiftningen och/eller kollektivavtalen med beaktande av de arrangemang för föräldraledighet som gäller i medlemsstaterna. Inom EU går man också in för att förbättra balansen mellan arbets- och privatliv genom att ändra det s.k. graviditetsdirektivet (92/85/EEG) och direktivet om jämställdhet för självständiga yrkesutövare (86/613/EEG).

2.2 JÄMSTÄLLDHETSLAGENS BAKGRUND OCH INNEHÅLL

Lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (jämställdhetslagen, 609/1986) trädde i kraft den 1.1.1987. Det var en mångårig process med flera olika skeden som låg bakom lagens tillkomst. Det fanns ett segt motstånd mot jämställdhetslagen. Finland var också det sista landet i Norden och ett av de sista i Västeuropa som stiftade en jämställdhetslag. CEDAW-konventionen som godkändes 1980 skulle inte ha kunnat ratificeras utan en jämställdhetslag.

Enligt Finlands grundlag (731/1999) 6 § får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas bl.a. på grund av kön. I samma paragraf konstateras att jämställdhet mellan könen främjas i samhällelig verksamhet och i arbetslivet, särskilt vad gäller lönesättning och andra arbetsvillkor enligt vad som närmare bestäms genom lag.

Syftet med jämställdhetslagen är att förhindra diskriminering på grund av kön och främja jämställdheten mellan kvinnor och män samt förbättra kvinnans ställning, särskilt i arbetslivet. Lagen förbjuder diskriminering av både kvinnor och män på grund av kön. Jämställdhetslagen har ett allmänt tillämpningsområde. Lagen förbjuder könsdiskriminering på så gott som alla livsområden och i all samhällelig verksamhet. Genomförandet av jämställdhet inom arbetslivet och arbetsgivarens skyldigheter intar båda en central ställning i lagen. Jämställdhetslagen är en tvingande lag; man kan inte genom avtal avvika från lagens bestämmelser till skada för den part som skyddas genom förbud mot diskriminering.

Jämställdhetslagen består av tre delar: förbud mot diskriminering, förpliktelser att främja jämställdheten samt ett tillsyns- och uppföljningssystem. Liksom i de andra nordiska länderna har främjandet av jämställdheten en central roll också i Finlands jämställdhetslag. Jämställdhetslagstiftningen innebär ett erkännande av principen att en lagstiftning som formellt är lika för alla inte alltid leder till faktisk jämställdhet. Av denna orsak togs positiv särbehandling och jämställdhetsplanering av arbetsförhållanden med i lagen. Dessutom ingriper jämställdhetsbestämmelserna i arbetsgivarens rätt att besluta om anställning av personal och om hänvisning till utbildning. Tillsynen över att lagen följs gavs till nya specialmyndigheter. Jämställdhetsombudsmannen och jämställdhetsnämnden övervakar att jämställdhetslagen iakttas. I vissa fall kan man kräva gottgörelse för diskriminering i domstolen.

Jämställdhetslagen har varit i kraft i över 20 år. Lagen har kompletterats och reformerats flera gånger. De mest betydande ändringarna gjordes 1992 (624/92), 1995 (206/95) och 2005 (232/2005). EU-rätten togs med i lagen vid reformen 1995 samtidigt som det infördes bestämmelser om kvoter och jämställdhetsplaner i lagen. Lagens grundprinciper har dock förblivit oförändrade. De viktigaste syftena med helhetsreformen av jämställdhetslagen 2005 var att verkställa EU:s jämställdhetsdirektiv samt att effektivisera planeringen av jämställdheten och förbättra lönejämställdheten genom att införa en skyldighet att göra en lönekartläggning.

I samband med behandlingen av lagändringen 2005 införde riksdagen i lagen också skyldighet för läroanstalter att göra upp en jämställdhetsplan för läroanstaltens verksamhet. Bland annat yrkesläroanstalter, gymnasier, universitet, yrkeshögskolor och läroanstalter inom det fria bildningsarbetet är skyldiga att göra upp en sådan plan. Grundskolorna ålades inte skyldighet att uppgöra en jämställdhetsplan för sin verksamhet.

Myndigheternas skyldighet att främja jämställdheten mellan kvinnor och män har ingått i jämställdhetslagen ända sen den stiftades. Principen om integrering av könsperspektivet befestes i reformen 2005 genom att uttryckliga bestämmelser om detta infördes i lagen.

Begränsning och övervakning av reklam som kränker jämställdheten har diskuterats under hela den tid jämställdhetslagen varit i kraft. Slutresultatet har i stort sett varit att näringslivet självt reglerar att reklamen inte strider mot god sed.

2.3 DISKRIMINERING

Med diskriminering avses att en person eller grupp försätts i olika ställning på ett sätt som grundar sig på en förbjuden diskrimineringsgrund och som inte har något godtagbart berättigande. Icke-diskriminering är en väsentlig del av lika behandling. Diskriminering är inte endast en minoritetsfråga. Kvinnor och vissa grupper, bl.a. personer med invandrarbakgrund, unga och äldre arbetstagare är mycket utsatta för diskriminering. En stor del av bestämmelserna om könsdiskriminering gäller arbetslivet. Också sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön är könsdiskriminering.

Lagen om likabehandling (21/2004) trädde i kraft den 1.2.2004. Den gäller andra förbjudna diskrimineringsgrunder än kön. Justitieministeriet tillsatte 2007 en kommitté för att utreda en reform av lagstiftningen om likabehandling. Målet var att utvidga skyddet mot diskriminering till att omfatta alla diskrimineringsgrunder och förenhetliga bestämmelserna om olika diskrimineringsgrunder. Kommittén gav sitt betänkande 2009 (HM 2009:4). I betänkandet erkändes särdragen när det gäller jämställdheten mellan kvinnor och män och kommissionen föreslog att bestämmelserna om könsdiskriminering också i framtiden skall ingå i jämställdhetslagen.

EU-rätten gällande andra förbjudna diskrimineringsgrunder än kön har blivit striktare. Det är skäl att stifta alla lagar som gäller förbjudna diskrimineringsgrunder enligt en så enhetlig systematik som möjligt. I detta arbete bör det kunnande som ingår i jämställdhetslagen i mån av möjlighet överföras till behandlingen av också andra grunder för diskriminering.

I Finland insamlas information om diskriminering närmast genom antalet rättsfall och diskrimineringsfall som rapporterats till de behöriga myndigheterna. De förfrågningar som jämställdhetsombudsmannen får gäller mycket ofta diskriminering inom arbetslivet. Oftast frågas om diskriminering i samband med nyanställning, men också misstankar om lönediskriminering och om diskriminering i samband med graviditet och familjeledigheter är vanliga. De

tvister gällande förbud mot könsdiskriminering i jämställdhetslagen som tagits upp i rättspraxis har ofta gällt nyanställning eller lönesättning. Olika former av ofördelaktig behandling eller att ett anställnings- eller tjänsteförhållande inte fortsatts på grund av graviditet eller familjeledighet är också typiska fall av könsdiskriminering. I en del fall är det fråga om multipel diskriminering där könet är en faktor.

Det kan hända att flera olika lagar kan tillämpas på diskrimineringen, exempelvis grundlagen, strafflagen, jämställdhetslagen och arbetsavtalslagen samt skadeståndslagen. Utgångspunkten är att flera olika lagar samtidigt kan tillämpas på diskriminering. För den som diskrimineras är det i allmänhet en fördel om jämställdhetslagen kan tillämpas, eftersom denna lag innehåller bestämmelser om gottgörelse och om delad bevisbörda, som gör det lättare att bevisa diskrimineringen.

Diskrimineringsförbudet i arbetsavtalslagen gäller inte könsdiskriminering men däremot nog diskriminering på grund av familjeförhållanden. Arbetsgivaren ska ersätta arbetstagaren för den skada han eller hon åsamkas på grund av brott mot arbetsavtalslagen eller försummelse av skyldigheter som hänför sig till anställningsförhållandet, t.ex. för att anställningsförhållandet sagts upp utan grund. Skadestånd enligt arbetsavtalslagen kan också bestämmas för brott mot jämställdhetslagen. Enligt strafflagen är diskriminering i närings- eller offentlig verksamhet bland annat på grund av kön förbjuden. Strafflagen innehåller också bestämmelser om diskriminering i arbetslivet och ockerliknande diskriminering i arbetslivet, vilka också omfattar könsdiskriminering. Trakasserier som utgör ett hot mot arbetstagarens hälsa förbjuds i arbetarskyddslagen.

Det allmänna förbudet mot könsdiskriminering i jämställdhetslagen

Diskrimineringsförbuden är det centrala innehållet i jämställdhetslagen. Förutom det allmänna förbudet mot diskriminering innehåller lagen särskilda definitioner av och förbud mot diskriminering i arbetslivet, läroanstalter, intresseorganisationer samt när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster. Brott mot diskrimineringsförbuden har olika påföljder.

Det allmänna förbudet mot diskriminering ingår i jämställdhetslagens 7 §. Enligt denna bestämmelse är direkt och indirekt diskriminering på grund av kön förbjuden. I samma paragraf definieras också sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön, vilka liksom befallningar eller instruktioner att diskriminera personer på grund av kön skall anses vara diskriminering. Jämställdhetslagen och dess förbud mot diskriminering tillämpas i regel på alla områden i samhällslivet, med undantag för religiösa samfunds religionsutövning och på relationer i privatlivet.

Som diskriminering anses inte specialåtgärder för att främja jämställdheten, skydd på grund av graviditet eller förlossning, att obligatorisk värnplikt gäller endast män eller föreningar som är avsedda endast för män eller kvinnor.

Gottgörelse kan inte utdömas endast på grund av brott mot det allmänna förbudet mot diskriminering i jämställdhetslagen. Den som blivit utsatt för diskriminering kan väcka talan endast för diskriminering i arbetslivet, i studier, i en intresseorganisations verksamhet eller i samband med tillhandahållande av tjänster.

Könsdiskriminering i arbetslivet

I jämställdhetslagen har ända sedan lagen stiftades förutom det allmänna förbudet mot diskriminering också ingått ett särskilt förbud mot könsdiskriminering i arbetslivet och arbetsgivare som bryter mot detta förbud kan dömas att betala gottgörelse. Bestämmelsen gäller både den offentliga och den privata sektorn. Där förbjuds diskriminering vid nyanställning, vid uttagning till en viss uppgift eller utbildning samt vid lönesättning och andra anställningsvillkor. Också diskriminerande arbetsledning, diskriminering i arbetsförhållandena, vid avslutande av anställningsförhållande och vid omplacering av arbetstagare är förbjudet.

När det gäller diskriminering vid nyanställning kan talan väckas först i det skede då anställningsbeslutet fattats, inte medan beslutet ännu bereds. Denna diskrimineringsbestämmelse i jämställdhetslagen tillämpas då en mera meriterad sökande förbigås av en mindre meriterad sökande av motsatt kön. I framtiden borde man se till att gottgörelsesanktionen i jämställdhetslagen kan utvidgas till att gälla också diskriminerande förfarande under anställningsprocessen som föregås att fatta anställningsbeslutet.

Vid undersökningar om arbetsförhållandena anser en stor del av löntagarna att jämställdheten uppfylls väl eller ganska bra på arbetsplatsen. Kvinnorna upplever dock klart mera diskriminering eller men av sitt kön i arbetet än männen. Detta kommer fram särskilt i fråga om lön, uppskattning av yrkeskunskapen och avancemang i arbetet. Mest diskriminering har upplevts på arbetsplatser med både kvinnliga och manliga arbetstagare. Uttryckligen diskriminering av unga har blivit vanligare. När det gäller erfarenheterna av hur jämställdheten mellan könen uppfylls i praktiken har det inte skett någon märkbar förändring under de senaste tio åren. Männens uppfattningar om hur jämställdheten uppfylls i praktiken har varit positivare än kvinnornas.

På basis av undersökningarna får man inte någon klar helhetsbild av diskrimineringen i arbetslivet. Informationen från olika undersökningar och utredningar ger vid handen att könsdiskriminering gäller särskilt nyanställning, lön, graviditet och föräldraskap, tidsbundet och deltidsarbete samt ålder och hälsotillstånd. Särskilt sexuell trakassering av unga kvinnor är vanligt.

Bestämmelsen om lönediskriminering

I jämställdhetslagen har effekten av diskrimineringsförbuden stärkts genom att den diskriminerades bevisbörda lättats. Antagande om lönediskriminering uppstår då en arbetstagare kan påvisa att en annan arbetstagare som gör samma eller likvärdigt arbete hos samma arbetsgivare får högre lön. Då

bör arbetsgivaren kunna påvisa en godtagbar orsak till löneskillnaden. I ett färskt avgörande av Högsta domstolen (HD 2009:78) ansågs dessa kriterier inte tillräckliga för att antagande om lönediskriminering uppstår och arbetsgivaren ansågs inte skyldig att påvisa godtagbar orsak till löneskillnaderna. Avgörandet innebär strängare kriterier för när antagande om diskriminering skall anses föreligga i fråga om lön och när bevisbördan skall anses vända till arbetsgivaren. Tolkningarna av bestämmelsen om bevisbördan bör följas upp och vid behov bör jämställdhetslagen förtydligas.

En arbetstagare kan inte få kännedom om eventuell lönediskriminering om han inte har tillgång till andra än sina egna löneuppgifter. För att det skall vara möjligt att utreda om lönesättningen följer jämställdhetslagen, måste den som misstänker diskriminering och förtroendemannen få veta löneuppgifterna för den som arbetstagaren jämför sig med. Gällande förfarande enligt vilket förtroendemannen får löneuppgifterna med samtycke av arbetstagaren i fråga eller genom jämställdhetsombudsmannen är mycket besvärligt.

Diskriminering på grund av graviditet och föräldraskap

Syftet med de ändringar i jämställdhetslagen som gjordes på 1990-talet var att förtydliga skyddet vid graviditet i synnerhet vid tidsbundna anställningsförhållanden och se till att påföljderna för sådan diskriminering är på samma nivå som för andra former av förbjudet förfarande av arbetsgivaren. FN:s kommitté för övervakning av CEDAW-konventionen har uttryckt sin oro över hur anställningsskyddet fungerar i Finland för gravida och arbetstagare som tar ut familjeledighet.

I de rättsfall som gäller tillämpningen av jämställdhetslagen är diskrimineringsgrunden oftast graviditet. När strafflagens förbud mot diskriminering i arbetet tillämpas med könsdiskriminering som grund är det oftast fråga om diskriminering på grund av graviditet. Enligt en enkät som utfördes 2002 ansåg arbetsmarknadsorganisationerna att det mest typiskt jämställdhetsproblemet är att tidsbundna anställningsavtal inte förlängs i de fall då arbetstagaren är gravid. Situationen har inte förändrats. Enligt en utredning som gjordes 2009 av forskningscentralen för arbetslivet vid Tammerfors universitet hade arbetsmarknadsorganisationerna mest behandlat sådana tvister om anställningsförhållanden som gällde graviditet och familjeledigheter.

Jämställdhetsombudsmannen lämnade 2005 ett förslag till arbetsministeriet om att arbetsavtalslagen skall kompletteras så att lagen uttryckligen förbjuder att tidsbundna arbetsavtal som går ut inte förlängs eller att deras längd begränsas på grund av graviditet eller utnyttjande av familjeledighet. När det gäller lagstiftningen om tidsbundna arbetstagares ställning kan det anses vara en brist att det inte finns sådana bestämmelser i lagarna om anställningsförhållanden. Enligt arbetsavtalslagen får arbetsgivaren inte säga upp en arbetstagare på grund av graviditet. Däremot ingår endast i jämställdhetslagen ett förbud mot att låta bli att förnya ett tidsbundet arbetsavtal på grund av graviditet eller familjeledighet samt ett förbud att begränsa ett tidsbundet

anställningsförhållande så att det räcker endast under moderskaps-, faderskaps- eller föräldraledigheten.

Tidsbundna anställningsförhållanden är i Finland vanliga i förhållande till övriga Europa och de används särskilt när det är fråga om kvinnor i barnafödande ålder. Ett färskt avgörande av Högsta domstolen HD 2010:11 anser det godtagbart att ett företag som tillhandahåller dagvårdstjänster åt en kommun fortgående använder sig av en kedja av tidsbundna arbetsavtal. Förbudet mot en kedja av tidsbundna arbetsavtal har visat sig ha ringa verkan. Enligt jämställdhetslagen skall det anses vara diskriminering om arbetsgivaren vid beslut om en anställnings fortgång missgynnar en person på grund av graviditet eller förlossning. Man borde överväga skyddet på grund av kön eller graviditet också i andra lagar än i jämställdhetslagen, särskilt i lagstiftningen om anställningsförhållanden.

Multipel diskriminering

I Finland har debatten om multipel diskriminering blivit livligare efter helhetsreformen av jämställdhetslagen. Också CEDAW-kommittén tog upp invandrar-, roma- och samekvinnors samt handikappade kvinnors ställning när den utvärderade Finlands regerings tidsbundna rapporter sommaren 2008. Regeringen skall i sin följande rapport år 2011 ge detaljerad information om dessa gruppers ställning i arbetslivet, inom utbildningen och i fråga om hälsotjänster. Finland skall också rapportera om våld som kvinnor i dessa minoritetsgrupper blir utsatta för.

Multipel diskriminering har att göra med att en människa samtidigt definieras utgående från många olika faktorer, såsom kön, etniskt ursprung, hälsotillstånd, ålder, sexuell inriktning eller tillhörighet till en könsminoritet. Ibland kan olika faktorer tillsammans leda till att en person blir utsatt för diskriminering. Könet är i allmänhet en faktor vid multipel diskriminering. Det är nödvändigt att införa ett förbud mot multipel diskriminering i lagen.

Könsdiskriminering vid läroanstalter

I jämställdhetslagen intogs i samband med lagreformen 2005 en särskild bestämmelse om diskriminering vid läroanstalter (8b §). Förbjuden diskriminering anses föreligga om en läroanstalt eller en annan sammanslutning som tillhandahåller utbildning eller undervisning vid antagningen av studerande, ordnandet av undervisningen, bedömningen av studieprestationer eller i läroanstaltens eller sammanslutningens övriga ordinarie verksamhet försätter en person i mindre fördelaktig ställning är andra på grund av kön. Bestämmelsen tillämpas både inom den offentliga och den privata sektorn både vid yrkesutbildning och allmänbildande utbildning och oberoende av utbildningsanordnare eller utbildningsform. Bestämmelsen tillämpas inte på utbildningsanordnare och skolor som avses i lagen om grundläggande utbildning. I framtiden är det skäl att utvidga förpliktelsen att göra en jämställdhetsplan också till grundutbildningen.

Könsdiskriminering när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster

Inom EU:s jämställdhetslagstiftning togs ett nytt steg när bestämmelserna om jämställdhet mellan könen i direktivet om fritt utbyte av varor och tjänster (2004/113/EG) utvidgades att gälla också på områden utanför arbetslivet. Direktivet förbjuder diskriminering när det gäller utbyte av varor och tjänster som är tillgängliga för allmänheten, utanför området för privat- och familjeliv och transaktioner i samband med dessa. Direktivet gäller inte medie- och reklam innehåll eller utbildning. Direktivet förpliktar också medlemsstaterna att inrätta effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder.

Med detta direktiv infördes också i jämställdhetslagen en bestämmelse om förbjuden diskriminering (8e §) och bestämmelserna om gottgörelse och förbud mot motåtgärder utvidgades genom en ändring av jämställdhetslagen (1023/2008) till att gälla också dem som tillhandahåller varor och tjänster. Diskriminering på detta område var också tidigare förbjudet i jämställdhetslagen, men det fanns inga sanktioner för brott mot förbudet.

När direktivet stiftades diskuterades det mycket om artikeln som gäller försäkringstjänster. Enligt kommissionens ursprungliga förslag var skillnader som grundade sig på kön förbjudna vid tillhandahållande av frivilliga försäkringar. Artikelns innehåll blev dock en kompromiss enligt vilken det i regel är förbjudet att erbjuda sådana försäkringstjänster och därmed sammanhängande finansiella tjänster utgående från personens kön, men undantag kan göras ifall könet är den avgörande faktorn i försäkringstekniska riskbedömningar. I så fall bör noggranna uppgifter om hur könet beaktas sammanställas, offentliggöras och uppdateras regelbundet och medlemsstaten skall granska ett sådant beslut nästa gång år 2012. Finland gjorde ett tillåtet undantag och könet beaktas allmänt som en faktor som påverkar avgifter för frivilliga olycksfalls- och pensionsförsäkringar och beloppet av försäkringsersättningarna. Det vore önskvärt att vi också i Finland med tiden skulle avstå från att använda könet som en försäkringsmatematisk faktor.

Direktivet förutsätter att medlemsstaterna säkerställer att föreningar, organisationer och andra juridiska personer som har berättigad fördel av att säkerställa att direktivets bestämmelser följs, får påbörja en rättslig och/eller administrativ process med den klagande personens samtycke i hans eller hennes vägnar eller för att stödja denne. Enligt jämställdhetslagen kan ett diskrimineringsärende föras till jämställdhetsnämnden av jämställdhetsombudsmannen eller av en centralorganisation på arbetsmarknaden. Det vore skäl att utvidga rätten att anhängiggöra ärenden i nämnden till olika organisationer.

Lagändringen har varit i kraft en relativt kort tid och någon rättspraxis har därför inte hunnit utformas, med undantag för vissa frågor som lämnats in till jämställdhetsombudsmannen.

Diskrimineringsskydd för könsminoriteter

Jämställdhetslagen bygger på en indelning i kvinnor och män. Alla är dock inte fysiskt, eller till sin identitet entydigt män eller kvinnor. Med könsminoriteter avses transpersoner samt intersexuella människor. En transperson är ett samlande begrepp för transsexuella, transgender och transvestiter.²

Det allmänna förbudet mot diskriminering i grundlagen gäller också könsminoriteter. Till skillnad från övriga minoritetsgrupper är diskriminering av könsminoriteter inte uttryckligen förbjuden i jämställdhetslagen eller i lagen om likabehandling. Jämställdhetsombudsmannen har i sina anvisningar utgått från att jämställdhetslagen i vid bemärkelse bör tillämpas på könsminoriteter. Utom förbud mot diskriminering ingår i jämställdhetslagen också bestämmelser om främjande av jämställdheten mellan könen. Dessa bestämmelser kan i tillämpliga delar anses gälla också främjande av en jämlik ställning för personer som hör till könsminoriteter. Personer som hör till könsminoriteter har kontaktat jämställdhetsombudsmannen bl.a. i ärenden som gäller ändring av arbets- och skolbetyg, ändring av äktenskap till registrerat parförhållande på grund av könsbytesprocesser eller ersättningspraxis för hormonbehandlingar.

De begrepp som används om könsminoriteter är oklara och används ofta inkorrekt av attitydskäl. Kunskapen borde ökas. Könsminoriteter förväxlas också ofta med sexuella minoriteter. Viktigast för avskaffande av diskrimineringen är att tydliga bestämmelser om skydd mot diskriminering av könsminoriteter tas med i jämställdhetslagen.

Reklam som kränker jämställdheten

Det allmänna diskrimineringsförbudet i jämställdhetslagen förbjuder reklam som direkt diskriminerar någotdera könet. Däremot omfattar inte lagen reklam eller bilder som kränker jämställdheten. Som kränkande kan anses reklam som förringar eller förnedrar någotdera könet eller som upprätthåller en stereotypisk rolluppfattning om egenskaper som är typiska för könen.

Könsdiskriminerande reklam kan strida mot konsumentskyddslagen. Konsumentombudsmannen övervakar att god sed följs. Dessutom uppföljs jämställdhetsfrågor inom reklamen av näringslivets organ för självreglering, Reklametiska rådet. I strafflagen finns en bestämmelse som gäller sex och pornografiska produkter (SL 17:20 §). Övervakningssystemet är i stor utsträckning beroende av medborgarnas aktivitet. Det är viktigt att ingripa i reklam när man överväger metoder att komma åt stereotypa könsroller. Konsumentskyddslagen ändrades 2008. När erfarenheter om dess praxis finns tillgängligt, är det skäl att överväga om lagstiftningen om reklam som kränker jämställdheten och sanktioner för sådan reklam borde förstärkas.

2 Könsbegrepp: **Transsexuell**: En transsexuell person upplever psykiskt att hennes kön är i konflikt med hennes fysiska könsegenskaper. **Transgender**: En person kan uppleva sig som könlös som människa, av obestämt kön eller som en egen kombination av kroppslighet, stil och personlighetsdrag som anses manliga eller kvinnliga. **Transvestit**: En person som har ett behov av att uttrycka också det motsatta könet som ingår i hans person. **Intersexualitet**: Intersexualitet är ett medfött tillstånd, där individens fysiska egenskaper som bestämmer könet inte är entydigt kvinnliga eller manliga. **Könsidentitet**: Med könsidentitet avses individens inre upplevelse och medvetenhet om sitt kön. **Könsuttryck och -tolkning**: Hur individen uttrycker sitt kön samt hur samhället tolkar individens kön och könsuttryck.

Hur bestämmelserna om diskriminering i arbetslivet i jämställdhetslagen och strafflagen tillämpas i rättspraxis

Enligt en utredning av Förbundet för mänskliga rättigheter behandlades åren 2005-2008 i tingsrätterna 101 fall som hade koppling till jämställdhetslagen. Domstolarnas fällande domar gällde besättande av tjänster, löner samt olika diskrimineringsfall i samband med graviditet (bl.a. att anställningsförhållanden sades upp under prövotiden på grund av graviditet, graviditet och förlängning av tidsbundna tjänsteförhållanden). De gottgörelser som utdömdes att betalas till käranden varierade mellan 3 500–12 500 euro. Vid de förlikningsfall som domstolarna fastställde varierade gottgörelserna mellan 5 000–11 000 euro.

I strafflagens 47 kap 3 § stadgas om diskriminering i arbete. Enligt denna paragraf är det förbjudet för arbetsgivaren eller dennes representant att vid annonsering om en arbetsplats, vid valet av arbetstagare eller under ett anställningsförhållande utan vägande och godtagbart skäl försätta en arbetssökande eller arbetstagare i ofördelaktig ställning bl.a. på grund av kön. Straff för diskriminering i arbetslivet är böter eller högst sex månaders fängelse.

Enligt en utredning som gjorts av Förbundet för mänskliga rättigheter avgjordes åren 2005–2008 vid tingsrätterna 18 fall av diskriminering i arbetslivet på grund av kön. Nästan alla domar gällde diskriminering på grund av arbetstagarens graviditet. I några fall var det fråga om allmän diskriminering i arbetslivet på grund av kön eller sexuella trakasserier eller trakasserier på grund av kön.

Svarandena dömdes i huvudsak till dagsböter på 15–50 euro. De ersättningar som utdömdes att betalas till målsägarna varierade mellan 350–3 000 euro. Endast i ett fall utdömdes gottgörelse på 3 000 euro.

2.4 SKYLDIGHET ATT FRÄMJA JÄMSTÄLLDHETEN

Främjandet av jämställdheten mellan kvinnor och män är inskriven i Finlands grundlag (731/1999). I jämställdhetslagen finns bestämmelser som förpliktigar myndigheter, arbetsgivare och läroanstalter att verka för att främja jämställdheten.

Myndigheternas skyldighet att främja jämställdheten

Enligt jämställdhetslagens 4 § skall myndigheterna i all sin verksamhet främja jämställdheten mellan kvinnor och män på ett målinriktat och planmässigt sätt samt skapa och befästa sådana förvaltnings- och tillvägagångssätt som säkrar främjandet av jämställdheten mellan kvinnor och män vid beredningen av ärenden och i beslutsfattandet. Framförallt skall de förhållanden ändras som hindrar att jämställdhet uppnås. Främjandet av jämställdheten mellan kvinnor och män skall beaktas också i fråga om tillgången på och utbudet av tjänster.

Genom ett tillägg som gjordes i bestämmelsen om integrering av könsperspektivet år 2005 betonades att jämställdheten skall beaktas i all slags myndighetsverksamhet. Bestämmelsen omfattar exempelvis ledning, personalutbildning såsom ledarskapsutbildning, resultatstyrning och resultatavtal, ekonomiplanering, information och strategisk planering.

Arbetsgivarens skyldighet att främja jämställdheten och de åtgärder som ingår i det

Jämställdhetslagen har alltid innehållit en allmän skyldighet för arbetsgivaren att främja jämställdheten planmässigt och målinriktat (6 §). Denna bestämmelse är förpliktigande för varje privat och offentlig arbetsgivare oberoende av arbetsplatsens storlek. Arbetsgivaren bör bland annat verka för att lediga platser söks av både kvinnor och män, främja en jämn fördelning av dem i olika uppgifter, främja lönejämställdheten samt göra det lättare att förena arbete och familjeliv. Dessutom bör arbetsgivaren verka för att förebygga diskriminering på grund av kön. Det finns inga mera exakta krav om formerna för främjandet av jämställdheten. Lagen stadgar inte heller om några påföljder ifall förpliktelsen att främja jämställdheten inte följs.

Skyldigheten att göra upp en jämställdhetsplan (6a §) infördes ursprungligen i jämställdhetslagen redan 1995. Skyldigheten ändrades och skärptes genom en lagändring 2005, då man gick in för att öka antalet jämställdhetsplaner och angav minimikrav för hur planerna skall göras upp och vad de skall innehålla.

Om antalet anställda i anställningsförhållande hos arbetsgivaren regelbundet är minst 30, skall arbetsgivaren enligt jämställdhetslagen genomföra åtgärderna för främjandet av jämställdhet i enlighet med en jämställdhetsplan som görs upp årligen och som särskilt gäller lön och andra villkor i anställningsförhållandet. Planen kan inkluderas i personal- och utbildningsplanen eller i verksamhetsprogrammet för arbetarskyddet. Jämställdhetsplanen skall utarbetas i samarbete med representanter för personalen och den skall innehålla 1) en redogörelse för jämställdhetsläget på arbetsplatsen inklusive en specificering av fördelning av kvinnor och män i olika uppgifter samt en kartläggning av klassificeringen, lönerna och löneskillnaderna i fråga om kvinnors och mäns uppgifter; 2) åtgärder som är nödvändiga för att främja jämställdheten och uppnå lönejämställdhet och som enligt planerna skall inledas eller genomföras; och 3) en utvärdering av hur tidigare åtgärder som ingått i jämställdhetsplanen har genomförts och av deras resultat.

Syftet med lagändringen gällande jämställdhetsplanen var att planeringen skall bli vanligare och en del av arbetsplatsens samarbetsförfarande. I regeringspropositionen om lagändringen underströks särskilt att specificeringen av skyldighet att göra en jämställdhetsplan, såsom lönekartläggningen, har en stor betydelse för främjandet av principen om lika lön för kvinnor och män och avskaffandet av löneskillnaderna. Sanktioner vid försummelse att uppgöra en jämställdhetsplan infördes vid reformen år 2005. Om arbetsgivaren inte gör upp en jämställdhetsplan kan jämställdhetsombudsmannen sätta en tidsfrist för uppgörandet av planen. Jämställdhetsnämnden kan på framställan av jämställdhetsombudsmannen förpliktiga arbetsgivaren, vid behov vid vite, att uppgöra en jämställdhetsplan inom utsatt tid. Tillsvidare har jämställdhetsombudsmannen för vissa arbetsgivare satt ut en frist för uppgörandet av planen och planen har som följd av detta uppgjorts.

Efter lagändringen har antalet jämställdhetsplaner ökat och syftet med lagändringen har i detta avseende uppfyllts. Däremot motsvarar planeringsprocessen, planernas kvalitet, åtgärderna och uppföljningen av dem inte nödvändigtvis lagens krav och syfte. Planernas kvalitet bör förbättras, både genom en lagändring och genom andra utvecklingsåtgärder.

Samverkan med personalen vid uppgörandet av planen har inte alltid genomförts på det sätt som lagen förutsätter. Det vore skäl att formulera lagens bestämmelse mera exakt, så att det blir klart vem som kan verka som personalens representant under planeringsprocessen och att lagen avser att personalen bör medverka i alla skeden av planeringsprocessen. I lagen borde också tas med en bestämmelse om skyldigheten att informera arbetstagarna om jämställdhetsplanen.

Utredningar har visat att det gjorts minst jämställdhetsplaner på små arbetsplatser. Små arbetsplatser borde särskilt uppmärksammas och information och anvisningar samt hjälpmedel för planeringen borde utvecklas för att hjälpa små företag.

Lönekartläggningen

I jämställdhetslagen definieras inte i detalj hur den lönekartläggning som ingår i jämställdhetsplanen bör göras. Lagen har dock en klar utgångspunkt för lönekartläggningen. På en stor del av arbetsplatserna motsvarar lönekartläggningen inte lagens utgångspunkt och syfte. Utgångspunkten för lönekartläggningen är att utreda löneskillnaderna och om de är godtagbara samt att rätta till omotiverade löneskillnader. Det finns brister också i utförandet av lönejämförelser och samarbetet i samband med det samt i personalrepresentanternas rätt att få uppgifter.

Det är nödvändigt att förnya jämställdhetslagens bestämmelse om lönekartläggningen. Jämställdhetslagen bör få mera exakta bestämmelser om hur man skall bedöma vad som är likvärdigt arbete. För att lönekartläggningen skall bli ett fungerande redskap för att utreda löneskillnaderna bör kartläggningen göras så att den omfattar hela arbetsplatsen, lönejämförelsen borde göras över kollektivavtalsgränserna och så att alla delar av lönen specificeras. Förtroendemannen och övriga representanter för personalen borde ha distinkt rätt att få löneuppgifter också för andra arbetstagare än dem som de själva representerar. Dessa behov av att ändra lagen har lyfts fram i ett utlåtande som gavs av arbetslivs- och jämställdhetsutskottet om hur jämställdhetslagen fungerar. (TyVL 6/2010 vp.).

Arbetsplatsernas skyldighet att göra jämställdhetsplaner och särskilt bestämmelserna om lönekartläggningen borde utvecklas också på längre sikt. Ett betydande problem är att det inte görs någon analys på arbetsplatserna om orsakerna till löneskillnaderna. Om orsakerna till löneskillnaderna inte analyseras kommer inga konkreta åtgärder att tas med i jämställdhetsplanen. Olika lagstiftningslösningar kunde tas fram för att råda bot på detta. En möjlighet är att det i jämställdhetslagen införs skyldighet att analysera

lönekartläggningsuppgifterna. Dessutom kunde man överväga att ålägga företagen skyldighet att publicera analyserna av lönekartläggningen t.ex. i verksamhetsberättelsen eller personalbokslutet, vilket skulle medföra mera transparens. Den offentliga sektorn kunde vara en föregångare i detta avseende.

Funktionell jämställdhetsplanering i läroanstalter

Totalreformen av jämställdhetslagen år 2005 förde med sig en ny skyldighet för läroanstalterna. Läroanstalterna har stor betydelse för att främja jämställdheten och för att uppdelningen enligt kön på arbetsmarknaden skall kunna rättas till. Bestämmelsen gäller alla läroanstalter, bl.a. yrkesläroanstalter, universitet, yrkeshögskolor och läroanstalter inom det fria bildningsarbetet, med undantag för sådana utbildningsanordnare och skolor som avses i lagen om grundläggande utbildning.

Enligt lagens 6b § skall läroanstalterna årligen utarbета en jämställdhetsplan i samarbete med representanter för personalen och de studerande. Enligt lagen räcker det inte med att utbildningsanordnaren gör upp en plan. Planen skall innehålla en kartläggning av jämställdhetsläget vid läroanstalten och av problemen i samband därmed samt de nödvändiga åtgärder som planeras för att främja jämställdheten. Särskilt avseende skall fästas vid att kraven på jämställdhet tillgodoses när studerande antas, undervisningen ordnas och studieprestationerna bedöms samt vid åtgärder som avser att förebygga och undanröja sexuella trakasserier samt trakasserier på grund av kön. Planen kan införlivas i läroplanen eller i någon annan plan vid läroanstalten. I stället för en årlig genomgång kan man inom läroanstalten komma överens om att en jämställdhetsplan utarbetas minst vart tredje år.

Läroanstalternas jämställdhetsplan är en verksamhetsplan och den bör inte kombineras med arbetsplatsens jämställdhetsplan som läroanstalten uppgör i egenskap av arbetsgivare. Däremot är det möjligt för läroanstalterna att kombinera jämställdhetsplanen med den plan som skall göras enligt lagen om likabehandling. Båda dessa lagar förpliktigar läroanstalterna att utveckla sin verksamhet med avseende på jämställdheten mellan könen och likabehandling.

Uppgörandet av jämställdhetsplaner har kommit i gång trögt vid läroanstalterna, med undantag för universiteten. Vid de flesta läroanstalter har först nyligen den första jämställdhetsplanen blivit klar. I läroanstalternas jämställdhetsplaner finns många brister i fråga om kvalitet och de har inte gjorts i samarbete med representanter för de studerande.

En utvidgning av skyldigheten att göra upp en jämställdhetsplan till skolor som ger grundläggande utbildning skulle vara av betydelse med tanke på främjandet av jämställdheten mellan könen och minskning av segregationen. Särskilt de högre klasserna i grundskolan är ett viktigt skede i studierna, bl.a. därför att de unga då väljer fortsatta studier. Det finns inga skäl att utesluta detta viktiga skede vid tillämpningen av lagen, med tanke på jämställdhetsplaneringen vid läroanstalterna.

2.5 SYSTEMET FÖR UPPFÖLJNING AV OCH TILLSYN ÖVER JÄMSTÄLLDHETSLAGEN

I jämställdhetslagen inrättades för tillsyn över lagen egna myndigheter: en jämställdhetsombudsman och en jämställdhetsnämnd, om vilkas uppgifter stadgas i jämställdhetslagen och mera detaljerat i lagen om jämställdhetsombudsmannen och jämställdhetsnämnden (610/1986). Enligt jämställdhetslagens 16 § skall jämställdhetsombudsmannen och jämställdhetsnämnden se till att jämställdhetslagen följs i privat verksamhet och i offentlig förvaltning och affärsverksamhet. I jämställdhetslagen stadgas om vissa förvaltningsmetoder och rättsliga påföljder ifall någon bryter mot skyldigheterna i lagen. Dessa är råd och anvisningar av jämställdhetsombudsmannen, förbud mot diskriminerande förfarande, straff för diskriminerande annonsering och olovligt utgivande av löneuppgifter samt fastställande av gottgörelse till den som kränkts.

Jämställdhetsombudsmannen har rätt att av myndigheter samt andra som han har tillsyn över få nödvändiga uppgifter för att kunna övervaka att lagen följs. Jämställdhetsombudsmannen har rätt att på arbetsplatser, i läroanstalter eller i intresseorganisationer eller i affärslokaler för den som tillhandahåller varor eller tjänster utföra behövliga kontroller, om det finns skäl att misstänka att det förfarits i strid med lagen eller att de jämställdhetsförpliktelser som föreskrivits i lagen inte annars följts. Jämställdhetsombudsmannen har rätt att för en kontrollåtgärd få hjälp av andra myndigheter.

Den som misstänker sig ha blivit utsatt för diskriminering kan begära råd eller anvisningar i ärendet av jämställdhetsombudsmannen. Jämställdhetsombudsmannen övervakar i praktiken också att skyddet mot diskriminering av könsminoriteter följs. Jämställdhetsombudsmannen kan bistå den som blivit utsatt för diskriminering då det gäller att trygga hans eller hennes rättigheter samt vid behov bistå honom eller henne vid rättegång om han anser att ärendet är av betydande vikt med hänsyn till lagtillämpningen.

Jämställdhetsnämndens befogenheter omfattar alla diskrimineringssituationer som stadgas i jämställdhetslagen (bl.a. det allmänna förbudet mot diskriminering, diskriminering och trakasserier på arbetsplatserna, diskriminering vid läroanstalter) samt diskriminerande annonsering. Ett ärende som rör diskriminerande annonsering kan utom av jämställdhetsombudsmannen anhängiggöras också av centralorganisationerna på arbetsmarknaden. Utom dessa fall kan jämställdhetsombudsmannen också överföra till behandling i jämställdhetsnämnden sådana fall där skyldigheten att uppgöra jämställdhetsplan inte uppfyllts på arbetsplatser eller i läroanstalter. Jämställdhetsombudsmannen eller arbetsmarknadsparterna har inte anhängiggjort ärenden i jämställdhetsnämnden. Den som diskriminerats kan inte själv anhängiggöra ärenden vid jämställdhetsnämnden. Andra organisationer än arbetsmarknadscentralorganisationerna är inte representerade i nämnden och de har inte möjlighet att överföra ärenden till behandling i nämnden.

Jämställdhetsnämnden kan förbjuda den som förfarit i strid mot diskrimineringsförbudet eller förbudet mot motåtgärder att fortsätta eller upprepa

förfarandet, vid behov vid vite. Jämställdhetsnämnden har inte befogenhet till förlikning av de fall den behandlar. Ändring i beslut av jämställdhetsnämnden söks genom besvär till förvaltningsdomstol. I ärenden som är av betydelse med tanke på lagens målsättningar kan en domstol begära utlåtande av jämställdhetsnämnden om tillämpningen av lagens stadganden om diskrimineringsförbud. Efter lagändringen 2005 har nämnden sju gånger gett utlåtande på begäran av domstol.

I jämställdhetslagen har alltid ingått en påföljd i form av ekonomisk ersättning, d.v.s. gottgörelse. Den som blir utsatt för diskriminering kan väcka åtal om diskriminering i tingsrätten endast om diskrimineringen skett inom arbetslivet, inom studier, i intresseorganisations verksamhet eller i samband med tillhandahållande av tjänster och offret kan kräva gottgörelse för brott mot diskrimineringsförbud. Gottgörelse utdöms för kränkning som föranletts av diskrimineringen, såsom lidande och kränkning av självkänsla eller människovärde och i gottgörelse skall betalas minst 3 240 euro. I lagen finns inte något maximibelopp, med undantag för den gottgörelse som i vissa fall skall betalas för diskriminering vid nyanställning, vars maximibelopp är 16 210 euro. Syftet är att gottgörelse påföljden skall ha en förebyggande effekt. Gottgörelsen är en ersättning för immateriell skada som inte har något att göra med personskada. Om diskrimineringen förorsakat ekonomisk skada, såsom förlust av förtjänst, kan ersättning för den yrkas med stöd av skadeståndslagen eller avtalsrättslig lag. För de former av diskriminering som anses allvarligast kompletteras påföljderna av kriminalisering. Straffbestämmelserna ingår huvudsakligen i strafflagen.

Jämställdhetsombudsmannens och nämndens befogenheter utnyttjas inte till fullo. Man borde föra fall till jämställdhetsnämnden mer aktivt. Efter lagreformen 2005 har jämställdhetsnämnden endast behandlat utlåtanden som begärts av domstolarna. Till stöd för dem som blir diskriminerade behövs lättare åtgärder än möjligheten att väcka talan i domstol. I EU-länderna strävar man efter att öka antalet rättsskyddsformer med låg tröskel. I fortsättningen är det ändamålsenligt att kombinera jämställdhets- och diskrimineringsnämnden. Rätten att anhängiggöra jämställdhetsärenden i nämnden borde utvidgas att gälla förutom jämställdhetsombudsmannen och arbetsmarknadscentralorganisationerna också det övriga organisationsfältet. Exempel på sådana organisationer är bl.a. studerande-, konsumentskydds- och arbetsmarknadsorganisationerna.

Resursbristen har lett till att jämställdhetsombudsmannens resurser används framförallt för behandling av enskilda diskrimineringsfall och det blir oskäligt litet resurser kvar för att övervaka målsättningarna att främja jämställdheten. Tillsynsmyndigheternas övervakningsverksamhet borde utvecklas så att lagens förpliktelser att främja jämställdheten övervakas effektivt. Tillräckliga resurser är en förutsättning för att övervakningen skall kunna effektiviseras.

Jämställdhetsombudsmannens befogenheter borde förenhetligas med befogenheter som tillsynsmyndigheterna har i lagen om likabehandling, bland annat genom att i jämställdhetslagen införa ett system för förlikningsförfarande. Vid förlikningsförfarande skulle man exempelvis kunna besluta om betalning av gottgörelse till den kränkta parten.

3. JÄMSTÄLLDHETSMYNDIGHETERNAS STÄLLNING OCH VERKSAMHETSFÖRUTSÄTTNINGAR

Jämställdheten mellan könen fick ett eget statligt organ då delegationen för jämställdhetsärenden (TANE) inrättades vid statsrådets kansli 1972. Jämställdhetsombudsmannens byrå inledde sin verksamhet när lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män trädde i kraft 1987. Samtidigt överfördes TANE:s sekretariat som skött uppgifter inom jämställdhetspolitiken till jämställdhetsombudsmannens byrå, som grundats vid social- och hälsovårdsministeriet. Jämställdhetsombudsmannens byrå svarade således både för tillsynen över lagen och för jämställdhetspolitiken.

Jämställdhetsorganen omorganiserades igen 2001 då övervakningen av lagen avskildes från beredningen och verkställandet av politiken. TANE fortsatte som en permanent parlamentarisk delegation, som har en rådgivande funktion i statsförvaltningen. Jämställdhetsombudsmannens byrå blev en självständig lagövervakningsmyndighet som sköter tillsynen över jämställdhetslagen. Ett nytt organ, jämställdhetsenheten (TASY), började svara för beredningen av regeringens jämställdhetspolitik och lagstiftning och för koordineringen av jämställdhetspolitiken. TANE:s sekretariat har sedan reformen administrativt varit en del av jämställdhetsenheten. Alla nationella jämställdhetsorgan är fortfarande knutna till social- och hälsovårdsministeriet. Syftet med organisationsreformen 2001 var att göra jämställdhetsorganens uppgifter och arbetsfördelning klarare, att kunna svara för de allt mer omfattande uppgifterna och allt bredare fält som ingick i jämställdhetspolitiken, samt att öka personalresurserna som var otillräckliga.

3.1 DEN NATIONELLA OCH INTERNATIONELLA GRUNDEN FÖR JÄMSTÄLLDHETSORGANEN

Jämställdhetsorganens ställning och uppgifter baserar sig både på den nationella lagstiftningen och på internationella förpliktelser. I Finlands grundlag stadgas allmänt om människors jämlikhet, och den innehåller ett förbud om att diskriminera mot någon utan godtagbar orsak, bl.a. på grund av kön. Närmare bestämmelser om främjande av jämställdheten mellan kvinnor och män och om förbud mot könsdiskriminering ingår i jämställdhetslagen.

FN:s handlingsprogram från Peking som godkändes 1995 och särskilt punkt H i programmet, Institutionella arrangemang för att främja kvinnans ställning, utgör utgångspunkten och ramen för en granskning av de nationella jämställdhetsorganens verksamhet. Programmet innehåller strategiska målsättningar och åtgärdsförpliktelser för att trygga och främja att de statliga jämställdhetsorganen fungerar effektivt. Dessa gäller bland annat jämställd-

hetsorganens ställning i förvaltningen och deras verksamhetsmöjligheter, redovisningsskyldighet och involvering av många sektorer.

Som medlem i Europeiska unionen är Finland bundet också av EU:s grundfördrag och förpliktelserna i flera olika jämställdhetsdirektiv. I jämställdhetsdirektivet (2002/73/EG) som förnyades år 2000, stadgas särskilt om medlemsstaternas skyldighet att utse självständiga och oberoende organ som kan ingripa i könsdiskriminering och om dessa organs ställning och befogenheter.

3.2 JÄMSTÄLLDHETSORGANENS UPPGIFTER OCH BEFOGENHETER

Det högsta politiska ansvaret för jämställdhetspolitiken och främjandet av jämställdheten har *den minister* i regeringen *som ansvarar för jämställdhetsfrågor*. I statsrådet har sedan början av 1980-talet frågor som rör jämställdheten mellan könen ålagts en minister vid sidan av ministerns övriga ansvarsområden. Denna minister har dock inte haft den egentliga titeln jämställdhetsminister. I Vanhanens II regering och Kiviniemis regering svarar kultur- och idrottsminister Stefan Wallin för jämställdhetsfrågor. För tydlighetens och synlighetens skull borde benämningen jämställdhetsminister göras officiell och den borde ingå i titeln för den minister som sköter jämställdhetsfrågor.

Utom regeringsprogrammen har också regeringarnas jämställdhetsprogram alltsedan slutet av 1990-talet utgjort en central verksamhetsram för jämställdhetsministerns arbete. Också det internationella jämställdhetssamarbetet, EU:s jämställdhetsjuridik och EU:s jämställdhetspolitik samt den allt mer omfattande inhemska lagstiftningen har ökat på jämställdhetsministerns uppgifter.

Den minister som svarar för jämställdhetsfrågor har en aktiv roll i genomförandet av regeringens jämställdhetsprogram. Jämställdhetsministern har dock inte några egentliga befogenheter i jämställdhetsfrågor på de andra ministrarnas verksamhetsområden. De medel han har till sitt förfogande begränsar sig till initiativtagande, samordning och uppföljning. Främjandet av jämställdheten på de andra verksamhetsområdena åligger respektive sektorminister. Därför är statsministerns aktiva roll och stöd av central betydelse för den tväradministrativa jämställdhetspolitiken och samordningen av den. En viktig roll har också de ministrar inom vilkas sektorer jämställdhetspolitiskt viktiga åtgärder pågår.

Jämställdhetsenhetens uppgift är att bereda och utveckla regeringens jämställdhetspolitik i samverkan med de andra ministerierna samt att samordna och utveckla integreringen av könsaspekten inom statsförvaltningen. Jämställdhetsenheten svarar också för beredningen av jämställdhetsjuridiken och för uppgifter som hänför sig till EU:s jämställdhetspolitik och -juridik samt internationella jämställdhetsfrågor. Europeiska unionen, FN, Europarådet och Nordiska ministerrådet har sina egna jämställdhetskommittéer för samarbetet mellan regeringarna och jämställdhetsenheten deltar i deras arbete.

Till *jämställdhetsombudsmannens* lagstadgade uppgifter hör bland annat att vaka över att jämställdhetslagen och lagens diskrimineringsförbud följs, att främja lagens syften med initiativ, råd och anvisningar, att ge information om jämställdhetslagen och dess tillämpning och att följa upp hur jämställdheten genomförs på olika samhällsområden. Jämställdhetsnämnden övervakar tillsammans med jämställdhetsombudsmannen att jämställdhetslagen följs.

Delegationen för jämställdhetsärenden har framförallt till uppgift att ta initiativ och öppna debatt om aktuella frågor rörande jämställdheten mellan könen och att ge utlåtanden om lagstiftning och andra åtgärder som påverkar jämställdheten. Delegationen främjar utnyttjandet av forskningsresultat och dialogen mellan olika aktörer och följer upp hur jämställdheten genomförs i samhället.

Jämställdheten mellan kvinnor och män hör enligt statsrådets reglemente till social- och hälsovårdsministeriets verksamhetsområde. Enligt en statsrådsförordning är jämställdheten mellan kvinnor och män en av ministeriets uppgifter. Det är dock endast jämställdhetsenheten som är en del av denna verksamhet i ministeriet, som en enhet som bereder och samordnar regeringens jämställdhetspolitik. Delegationen för jämställdhetsärenden är till sin sammansättning parlamentarisk och dess verksamhet är oberoende av regeringens jämställdhetspolitik. Jämställdhetsombudsmannen är åter en självständig lagövervakningsmyndighet.

3.3 FRÄMJANDE AV JÄMSTÄLLDHETEN I STATSRÅDET OCH KOMMUNERNA

Enligt jämställdhetslagen är alla myndigheter skyldiga att främja jämställdheten mellan könen på sitt eget verksamhetsområde. Vid reformen av jämställdhetslagen 2005 infördes i lagen också en skyldighet att beakta könsperspektivet. Enligt lagen skall myndigheterna befästa sådana förvaltnings- och tillvägagångssätt som säkrar främjandet av jämställdheten vid beredningen av ärenden och i beslutsfattandet.

Främjande av jämställdheten i ministerierna

Förutsättningarna för ett framgångsrikt verkställande av jämställdhetspolitiken är att den politiska och administrativa ledningen stöder främjandet av jämställdheten, att jämställdhetsarbetet integreras i respektive organisations institutionella struktur och att det finns resurser för jämställdhetsarbetet. Ministeriernas jämställdhetsarbete har förstärkts men det finns fortfarande brister när det gäller att förankra jämställdhetspolitiken så att den blir en del av ministeriernas organisation.

Främjande av jämställdheten på kommunnivå

De lagstadgade skyldigheterna att främja jämställdheten gäller kommunerna i deras egenskap såväl som myndigheter och arbetsgivare. Besluten om den kommunala jämställdhetspolitikens organisering och resurser fattas inom

ramen för det kommunala självstyret. Till skillnad från många andra länder finns det ingen regional eller kommunal organisation för Finlands nationella jämställdhetspolitik. Ungefär ett tiotal kommuner har för tillfället kommunala jämställdhetskommittéer. De flesta av dessa finns i större stadskommuner.

I bakgrunden till problemen med genomförandet av jämställdhetspolitiken på kommunnivå finns samma frågor som i statsrådet, särskilt bristerna i organiseringen av jämställdhetsärendena inom kommunerna. Kommunerna fäster inte heller tillräcklig uppmärksamhet vid främjandet av jämställdheten och vid integreringen av könsperspektivet. De anvisas endast lite resurser för det kommunala jämställdhetsarbetet och jämställdheten mellan könen syns inte i personalens befattningsbeskrivningar eller som en del av den strategiska planeringen. Den kommunala jämställdhetspolitiken har ofta råkat i skuggan av de andra lagstadgade förpliktelserna.

Främjandet av jämställdheten mellan könen i kommunerna, bland annat i de tjänster kommunerna tillhandahåller, kan förbättras med hjälp av verksamhetsplaner för jämställdheten. Verksamhetsplaneringen av jämställdheten kan föras vidare med hjälp av Europeiska deklarationen för jämställdhet på lokal och regional nivå, som uppgjorts på initiativ av CEMR (Europeiska kommuners och regioners råd). Genom den förbinder sig kommunerna att främja jämställdheten mellan könen i sin verksamhet.

Också styrningen och koordineringen av den kommunala jämställdhetspolitiken på centralförvaltningsnivå har varit relativt obetydlig. Den kommunavdelning som tidigare fanns vid inrikesministeriet överfördes 2008 till finansministeriet, och inom den statliga centralförvaltningen sköts kommunala ärenden i många ministerier. Koordineringen av det kommunala jämställdhetsarbetet har i praktiken skötts av Kommunförbundet, vars koordineringsuppgifter dock huvudsakligen begränsat sig till rådgivning och information om jämställdhetslagstiftningen samt forskning och uppföljning.

3.4 UTVECKLINGEN AV JÄMSTÄLLDHETSMYNDIGHETERNAS STÄLLNING

Genom den reform av jämställdhetsmyndigheterna som genomfördes 2001 åtskildes övervakningen av jämställdhetslagstiftningen och beredningen av regeringens jämställdhetspolitik och Finland fick tre olika jämställdhetsorgan. Reformen gjorde den inbördes arbetsfördelningen mellan jämställdhetsorganen klarare. Tidigare hade personalen vid ombudsmannens byrå sinsemellan motstridiga roller, som både beredare och verkställare av regeringens politik och övervakare av att jämställdhetslagen följs. Den tidigare situationen där jämställdhetsombudsmannens oberoende ställning kunde ifrågasättas rättades till genom reformen. Också personalen vid delegationen för jämställdhetsärenden överfördes 2001 till att sköta delegationens egna uppgifter.

Verksamhetsbetingelserna för jämställdhetsorganen har också stötts av en reform i början av 2000-talet, genom vilken mandatet för riksdagens arbetslivsutskott utökades med de ärenden som gäller jämställdhet och utskottets

namn ändrades till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet. Härigenom fick riksdagen ett utskott som har ett klart ansvar för jämställdhetsfrågorna.

Delegationen för jämställdhetsärenden (TANE) har i stort sett haft en oförändrad roll, även om delegationens sekretariat sedan år 2001 organisatoriskt varit en del av jämställdhetsenheten. Organisationsreformen hade dock indirekt stor betydelse för delegationens resurser, eftersom både delegationens personalresurser och verksamhetsanslag minskades betydligt. Dessa minskningar försvagade väsentligt delegationens verksamhetsförutsättningar.

I delegationens uppgifter betonas vikten av att ta upp nya frågor inom jämställdhetspolitiken, samarbetet mellan myndigheterna och medborgarsamhället och utnyttjande av forskningsresultat som en grund för reformer. Minskningen av delegationens resurser har lett till att tyngdpunkten inom jämställdhetspolitiken förskjutits bort från den ovannämnda verksamheten.

Jämställdhetsorganens administrativa ställning och placering

Trots att jämställdhetsorganens administrativa ställning förtydligats finns det ännu några problempunkter. Det gäller i synnerhet jämställdhetsombudsmannen, som inte har en tillräckligt oberoende ställning, utmaningarna i fråga om jämställdhetspolitikens tväradministrativa karaktär samt jämställdhetsenhetens ställning på den lägsta hierarkinivån i ministeriet.

Det är av yttersta vikt att jämställdhetsombudsmannens oberoende ställning förstärks och att han får större möjligheter att koncentrera sig på uppgiften att vaka över lagen. Ombudsmannen har i praktiken inte en helt oberoende ställning. I förordningen om hälso- och socialvårdsministeriet stadgas om jämställdhetsombudsmannens självständiga ställning. Enligt den är ombudsmannen oberoende vid skötseln av uppgifter som är föreskrivna till jämställdhetsombudsmannen. Jämställdhetsombudsmannens byrå är emellertid en del av ministeriets linjeorganisation och en av ministeriets resultatgrupper, vilket minskar ombudsmannens självständighet.

En fråga som rör jämställdhetsorganens ställning är också var de skall placeras i statsrådet. Placeringen är särskilt viktig med tanke på verkan av jämställdhetspolitiken, eftersom dess målsättningar och verksamhet är tväradministrativa. Främjandet av jämställdheten mellan könen förutsätter också ett omfattande samarbete mellan olika aktörer. Jämställdhetsärendena var på 1970- och 1980-talet placerade vid statsrådets kansli, men de överfördes 1986 till social- och hälsovårdsministeriet.

När man överväger vilken plats jämställdhetsärendena borde ha i statsrådet borde man fästa uppmärksamhet vid vilka politiska frågor man i framtiden vill ta upp på jämställdhetspolitikens agenda, vilka synergieffekter man önskar uppnå med de institutionella lösningarna och vilka medel eller resurser placeringsplatsen erbjuder för att främja jämställdhetspolitiken. För att jämställdhetspolitiken skulle ha bättre verksamhetsmöjligheter, förutsätter det att jämställdhetsfrågorna har bättre synlighet och organiseras bättre i statsrådet.

Man kan också diskutera om beredningen av jämställdhetspolitiken och politiken för likabehandling i framtiden borde koncentreras i ett ministerium. De ärenden som gäller likabehandling är nu spridda på olika ministerier. Trots att det finns betydande skillnader mellan dessa två politikområden har de också många skärningspunkter och i fråga om dem skulle det behövas ett närmare samarbete. Man bör också observera jämställdhetspolitikens ställning för den händelse att ministeriestrukturen ändras i framtiden.

Man bör också bedöma var jämställdhetsombudsmannen skall placeras. År 2010 är en ändring av lagen om likabehandling aktuell. Vid kommittéberedningen av den ansågs ett alternativ vara att jämställdhetsombudsmannen placeras vid justitieministeriet.

Både den nationella lagstiftningen och de internationella förpliktelserna ställer krav också på de finländska jämställdhetsorganens ställning. Utom i EU-lagstiftningen har också i FN:s handlingsprogram från Peking godkänts målsättningar för hur jämställdhetspolitiken organiseras institutionellt och för jämställdhetsorganens verksamhetsförutsättningar. I programmet betonas bland annat det politiska ansvaret för jämställdhetspolitiken och att det nationella jämställdhetsorganet bör placeras på högsta möjliga administrativa nivå. EU har skapat indikatorer för att följa upp dessa målsättningar. Den första indikatorn som EU gjort upp för jämställdhetsorganen gäller deras ställning i förvaltningen. Jämställdhetsorganens ställning utvärderas bland annat på basis av om det högsta ansvaret för jämställdhetspolitiken ligger hos en minister i regeringen, och hur högt i ministeriets hierarki det förvaltningsorgan som främjar jämställdheten mellan könen är placerat. Uppmärksamhet riktas också vid att förvaltningsorganet är bestående och vid dess befogenheter samt vid regeringens redovisningsskyldighet i fråga om främjandet av jämställdheten.

Jämställdhetsenheten svarar för beredningen av regeringens jämställdhetspolitik. Om enhetens ställning bedöms utgående från EU-indikatorer uppfyller inte Finland kriteriet att jämställdhetsorganet skall ha högsta möjliga placering i ministeriet. Jämställdhetsenheten är på den lägsta nivån i social- och hälsovårdsministeriets hierarki.

I de så kallade gamla EU 15 -länderna har jämställdhetsärendena organiserats antingen som självständiga förvaltningsorgan, som ett eget jämställdhetsministerium, som en avdelning vid ett ministerium eller som en enhet vid en avdelning vid ett ministerium. Den vanligaste organisationsnivån för jämställdhetsärenden är avdelningsnivå och i vissa länder finns ett eget jämställdhetsministerium.

Jämställdheten mellan könen / organisationsnivå och placering i EU 15 -länderna

Österrike	Statsministerns kansli (jämställdhetssektion)
Belgien	Självständig jämställdhetsinstitution under jämställdhetsministern
Storbritannien	Självständig jämställdhetsbyrå vid regeringen, under jämställdhetsministern
Grekland	Separat allmänt sekretariat för jämställdhet (Justitie- och människorättsministeriet)
Spanien	Eget ministerium (jämställdhetsärenden)
Sverige	Eget ministerium (jämställdhets- och integrationsärenden)
Italien	Eget ministerium (under biträdande ministern för jämställdhetsärenden)
Luxemburg	Eget ministerium (jämställdhetsärenden)
Danmark	Avdelning vid ministerium (Energi- och klimatministeriet)
Holland	Avdelning vid ministerium (Undervisnings- och kulturministeriet)
Tyskland	Avdelning vid ministerium (Familje-, senior-, jämställdhets- och ungdomsministeriet)
Portugal	Avdelning vid ministerium (kulturministeriet omfattande en separat medborgarskaps- och jämställdhetskommission)
Irland	Avdelning vid ministerium (Ministeriet för kommun-, jämställdhets- och språkliga frågor)
Frankrike	Enhet vid en avdelning på ett ministerium (Arbetsministeriet)
Finland	Enhet vid en avdelning på ett ministerium (Social- och hälsovårdsministeriet)

Jämställdhetsorganens verksamhetsförutsättningar och styrningsmetoder

Den centrala frågan vid utvärderingen av jämställdhetsorganens verksamhetsförutsättningar är vilka verktyg organen har till sitt förfogande för att sköta sina uppgifter. I bakgrundsutredningen om jämställdhetsorganen fästs uppmärksamhet vid jämställdhetsorganens begränsade befogenheter samt vid att de administrativt organiserats så att de är relativt svaga institutionella aktörer. Framförallt väcks frågan att de styrmetoder jämställdhetsenheten har

till förfogande borde stärkas i förhållande till den övriga förvaltningen och verkställandet av jämställdhetspolitiken.

Jämställdhetsenhetens styrmetoder baserar sig närmast på informationsstyrning, d.v.s. handledning av de andra aktörerna i att genomföra uppgifter som gäller jämställdhet. Jämställdhetsenhetens uppgift är att koordinera regeringens jämställdhetspolitik samt handleda och utbilda aktörerna inom de andra politikområdena, särskilt när det gäller integreringen av könsperspektivet. Jämställdhetsenhetens utbud av metoder är otillräcklig för denna tväradministrativa koordinerande roll.

Det är nödvändigt att specificera jämställdhetsenhetens styrmetoder, liksom också att befästa mekanismerna för den politiska styrningen för att koordineringen och handledningen som sträcker sig över alla förvaltningsområden skall vara effektiva. Detta gäller också beredningen av EU:s jämställdhetslagstiftning och -politik och det internationella jämställdhetssamarbetet. Regeringens jämställdhetsprogram fungerar som ett centralt redskap för att binda alla ministerierna till jämställdhetsarbetet, och dess framskridande behandlas i regeringens aftonskola. Integreringen av könsperspektivet behandlas av en ministerarbetsgrupp för förvaltningen och den regionala utvecklingen. Dessutom vore det nödvändigt att befästa de sätt på vilka jämställdhetsärenden behandlas i andra ministerarbetsgrupper och inom hela statsrådet.

Jämställdhetsorganens resurser

En förutsättning för att organisationsreformen 2001 skulle lyckas ansågs vara att jämställdhetsmyndigheterna får mera personalresurser. Personalresurserna och verksamhetsanslagen för delegationen för jämställdhetsärenden minskades betydligt i samband med organisationsreformen. Jämställdhetsombudsmannens och jämställdhetsenhetens uppgifter har ökat betydligt bland annat på grund av att de internationella uppgifterna och de uppgifter som gäller integrering av könsperspektivet ökat, samt genom att förpliktelserna i jämställdhetslagen ökat och därigenom också ombudsmannens uppgifter. Internationella jämförelser har visat att de resurser som de finländska jämställdhetsorganen anvisats är på medelnivå, jämfört med de andra nordiska länderna t.o.m. bland de knappare.

Att stärka verksamhetsförutsättningarna och resurserna för de myndigheter som utför jämställdhetsarbete är en målsättning i Vanhanens II regeringsprogram och i regeringens jämställdhetsprogram (2008–2011). Vanhanens II regering anvisade också finansiering för en fyraårsperiod för att utföra ett program om lika lön på trepartsbasis samt skapade Minna, centret för jämställdhetsinformation. Därtill anvisade man i budgeten 2011 ett tillägg i anslagen för jämställdhetsmyndigheterna.

Jämställdhetsmyndigheternas samarbete med medborgarsamhället och forskarna

Främjandet av jämställdheten mellan könen förutsätter samarbete på bred bas mellan myndigheterna och medborgarsamhället. Medborgarorganisationerna och andra aktörer i medborgarsamhället har en viktig ställning när det gäller att främja jämställdheten och förebygga könsdiskrimineringen. Som grund för jämställdhetspolitiken behövs också forskningsdata om kvinnors och mäns ställning.

Av jämställdhetsmyndigheterna har särskilt delegationen för jämställdhetsärenden nära kontakter med medborgarorganisationerna och med forskningsfältet. De riksomfattande kvinnoorganisationerna är representerade i delegationen för jämställdhetsärenden som permanenta sakkunniga och mansorganisationerna har deltagit i delegationens verksamhet sedan slutet av 1980-talet genom manssektionen. Delegationen för jämställdhetsärenden har också traditionellt haft ett nära samarbete med genus- och jämställdhetsforskare; detta samarbete har främjats speciellt av delegationens forskningssektion. Efter organisationsreformen 2001 har samarbetet mellan aktörerna inom medborgarsamhället och forskarna försvårats av resursbrist.

I beredningen och verkställandet av regeringens jämställdhetspolitik behövs medborgarorganisationernas synpunkter och sakkunskap. Jämställdhetsenheten hör medborgarorganisationer och andra aktörer inom medborgarsamhället bl.a. då jämställdhetsprogram och lagstiftning gällande jämställdhet förbereds. Jämställdhetsombudsmannen för på samma sätt diskussioner och håller kontakt med de aktörer som jämställdhetslagen föreskriver. Dessa är bl.a. myndigheterna, arbetsgivarna, läroanstalterna samt arbetsmarknads- och studentorganisationerna.

Minna – Centret för jämställdhetsinformation i Finland inledde sin verksamhet 2009. Centret befrämjar för sin del att expertis och forskning om jämställdhet används i förberedandet och befrämjandet av jämställdhetspolitik. Centret är beläget i det Samhällsvetenskapliga dataarkivet (FSD) vid Tammerfors universitet. Till Minnas uppgifter hör att samla och förmedla information och forskning om jämställdheten mellan könen samt om projektverksamhet. Centret tjänar en omfattande kundkrets så som myndigheter, politiska aktörer, organisationer, studerande, forskare, media samt alla som är intresserade av jämställdhetsfrågor. Minna samarbetar både med inhemska och utländska aktörer, i synnerhet med EU:s jämställdhetsinstitut (EIGE).

4. INTEGRERING AV KÖNSPERSPEKTIVET

4.1 INLEDANDET AV INTEGRERINGEN I FINLAND

Integrering av könsperspektivet är en strategi genom vilken könsperspektivet och målet att främja jämställdhet inkluderas i allt beredningsarbete och beslutsfattande som utförs av myndigheter. Integrering av könsperspektivet har blivit en viktig del av den finländska jämställdhetspolitiken under de senaste tio åren. Regeringen har i sitt program för åren 2007–2011 förbundit sig att målmedvetet främja jämställdheten i allt beslutsfattande och säkra att könsperspektivet integreras i de centrala processerna inom statsförvaltningen.

Integreringen av könsperspektivet i Finland baserar sig på både nationella och internationella förpliktelser. Det egentliga startskottet för integreringen skedde i Finland efter mitten av 1990-talet med FN:s handlingsprogram från Peking och EU-medlemskapet. Då Finland undertecknat FN:s deklaration och handlingsprogram från Peking förband vi oss att analysera könsverkingarna av beslut och granska vår handlingspolitik från ett könsperspektiv. Integreringen blev en viktig del av regeringens jämställdhetsprogram 1997–1999, som genomförde målsättningarna från Peking, och den togs med som en målsättning också i följande program i Lipponens II regering. Sedermera har den etablerats som en av de centrala metoderna för att uppnå jämställdhet.

Grundtanken bakom integreringen, att myndigheterna har gemensamt ansvar för att främja jämställdheten, har dock funnits redan länge. Den ingår bland annat i CEDAW-konventionen, som Finland ratificerade 1986. Integreringen inkluderades också i den nationella jämställdhetslagen (1986/609). Integreringsprincipen har sedan Amsterdamfördraget (1997) också inkluderats i EU:s grundfördrag. Integreringen har också varit en central del av unionens handlingsplaner för att främja jämställdheten mellan könen. Dessutom ingår integreringen i förordningarna om EU:s strukturfonder som en princip som styr planering och verkställande.

I Finland ingick integreringens idé redan i regeringens allra första jämställdhetsprogram i början av 1980-talet. Åren 1991–1992 var en särskild förordning i kraft, enligt vilken varje ministerium skulle uppgöra en handlingsplan för jämställdheten för att genomföra syftet med jämställdhetslagen. I Finland har ett systematiskt jämställdhetsarbete inom ministerierna alltså inletts relativt tidigt. Enligt beslutet i regeringens jämställdhetsprogram (1997–1999) inleddes de första integreringsprojekten i sex ministerier (utrikes-, undervisnings-, lant- och skogsbruks-, arbets-, miljö- och social- och hälsovårdsministeriet).

Integreringsförpliktelsen enligt jämställdhetslagen gäller allt beslutsfattande både på riksnivå och på region- och kommunnivå. För kommunernas del

finns ingen systematisk information om hur integreringen av könsperspektivet har framskridit. Det finns dock uppgifter om några goda exempel. Exempelvis Vanda och Uleåborg har fattat beslut på strategisk nivå om genomförande av integreringen. I Helsingfors ingår integreringen av könsperspektivet i uppgörandet av budgeten och i många kommuner har könsperspektivet tillämpats på enskilda verksamhetsområden, såsom motionsverksamheten. Kommunerna har också främjat integreringen genom att godkänna Europeiska deklarationen för jämställdhet på lokal och regional nivå. Deklarationen har enligt en uppgift från 2.9.2009 godkänts i tio kommuner och landskap samt i Finlands Kommunförbund³.

Också riksdagen har som beslutsfattare en central roll när det gäller integrering av könsperspektivet. Integreringen borde vara en del av riksdagens beredningsarbete, såsom exempelvis utskottsbehandlingen av lagförslag och beredningen i samband med hörande av sakkunniga. Riksdagen kan till exempel fästa uppmärksamhet vid valet av dem som hörs och vid hur jämnt de sakkunniga fördelar sig enligt kön. Enligt en färsk undersökning beaktas inte dessa frågor för närvarande tillräckligt väl i riksdagen. Det är dock skäl att beakta att beredarens uppgift är att ge beslutsfattarna tillräcklig information om propositionens centrala verkningar. Därför är det bäst att bedömningen av konsekvenserna ur ett könsperspektiv görs redan under den egentliga beredningen i ministerierna. Då får bedömningen också större inverkan på propositionens innehåll.

4.2 HUR HAR INTEGRERINGEN AV KÖNSPERSPEKTIV UPPFATTATS I FINLAND

Jämställdheten främjas i Finland genom en dubbel strategi. Den ena delen av strategin är den tväradministrativa jämställdhetspolitiken med planering och genomförande av specialåtgärder för att undanröja hinder för jämställdheten. Den andra delen är integreringen av könsperspektivet som syftar till samma mål genom att ändra på tillvägagångssätt och processer i politik och förvaltning. Syftet är att könsperspektivet och målet att främja jämställdheten tas med i all myndighetsverksamhet. Integreringen är en administrativ metod för att ta med könsperspektivet i den politiska processen. Det handlar alltså inte om t.ex. enskilda jämställdhetsprojekt inom olika sektorer av politiken.

Den nationella verksamhetsidén med integrering av könsperspektivet baserar sig på en definition av en expertgrupp vid Europarådet 1998. Med integrering av könsperspektivet avses omorganisering, förbättring, utveckling och utvärdering av politiska och administrativa processer så att de som sätter i gång och genomför processerna själva inkluderar könsperspektivet i all politik och alla förvaltningsåtgärder på alla nivåer och i alla skeden. I denna definition av integreringen har det centrala ansetts vara att förändra processerna, ta med könsperspektivet i all verksamhet och att alla har ansvar för genomförandet. Integreringens verksamhetsidé baserar sig också på de faktorer som påverkar

3 Esbo, Helsingfors, St Karins, Kuopio, Lahtis, Uleåborg, Åbo, Vanda, Österbotten och Nyland.

jämställdheten mellan könen horisontalt: en förutsättning för att jämställdheten skall avancera är att könsperspektivet beaktas på alla politikområden.

Integreringen har uppfattats som ett sätt att bryta könsneutrala (t.o.m. könsblinda) tillvägagångssätt. Föremålet för integreringen har varit de centrala processerna i statsförvaltningen: lagstiftningsarbetet, uppgörandet av budgetförslag, resultatstyrningen, personalpolitiken, statistikföring och viktiga projekt och program inom statsförvaltningen.

Under det senaste decenniet kan integreringen av könsperspektivet anses ha utvecklats från att ha varit mera principiellt till att bli mera pragmatiskt. Från en allmän skyldighet att främja jämställdheten och enskilda målsättningar för olika ministerier har utvecklingen gått mot en noggrannare definition av ansvar och åtgärder som gäller enskilda processer. Strävan har varit att göra integreringen mera förpliktigande genom att inkludera en skyldighet att beakta könsperspektivet i olika anvisningar och direktiv inom statsförvaltningen.

Också de termer som används har förändrats. För ett par decennier sedan talade man om principen om genomgående tema (för främjande av jämställdheten). Termen användes i synnerhet inom undervisningen, där man talade om att olika principer för fostran (inkl. jämställdheten) skulle genomföras i undervisningen integrerat, eller som genomgående tema i olika läroämnen. Integreringsprincipen ledde dock ibland till det att frågan inte togs upp ordentligt någonstans. I slutet av 1990-talet ville man få en ny finsk översättning av det internationella *gender mainstreaming* och började på finska använda termen "sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen", på svenska integrering av könsperspektivet.

I Finland har integreringen från början handlat om att medvetet beakta båda könen perspektiv vid beredningen av ärenden och vid beslut. Man har betonat att det både i kvinnors och mäns liv kan finnas särskilda livssituationer, behov och omständigheter som bör beaktas. Könsperspektivet tar fram dessa och åtgärderna kan beredas så att de är till nytta för både män och kvinnor och ökar jämställdheten. Vid integreringen måste man ofta använda statistiska kategorier för kvinnor och män och dessa kan dölja både mångfalden när det gäller personer av samma kön och andra viktiga faktorer och skillnader som karakteriserar människor. Det är dock också viktigt att ta upp att det förutom eventuella skillnader mellan könen också finns skillnader inom grupper, såsom skillnader som har att göra med ålder, den sociala ställningen och livssituationen samt hur olika faktorer påverkar korsvis.

Integreringen bidrar till god förvaltning och till ett beslutsfattande som bättre betjänar medborgarna. Målet är att bättre bereda ärenden och fatta sådana beslut, som ger önskade verkningar och som undviker indirekt könsdiskriminering. När man vid beredningen analyserar ärendena från könsperspektiv kommer det ofta också fram andra viktiga nya synvinklar på ärendet. När könsperspektivet lyfts fram i beredningshandlingarna blir förvaltningen mera transparent.

4.3 INTEGRERINGEN AV KÖNSPERSPEKTIVET I STATSFÖRVALTNINGENS KÄRNPROCESSER

Integreringen av könsperspektivet har i Finland koncentrerat på att förändra kärnprocesserna i förvaltningen så att könsperspektivet skulle beaktas i dessa processer. Strävan har varit att inkludera könsperspektivet som en del i förvaltningens tillvägagångssätt. Integreringen av könsperspektivet har hittills utvecklats speciellt inom lagstiftningen, budgeten, projekt och program, resultatstyrningen samt statistikföringen och informationsinsamlingen. Också inom personalpolitiken har man gått in för att mera beakta könsperspektivet, men detta är ändå mera ett kärnområde för jämställdhetsplanering än för integrering av könsperspektivet.

När det gäller processerna på statsrådsnivå har integreringen framskridit bäst i beredningen av lagstiftningen och uppgörandet av budgeten, för vilka direktiv på statsrådsnivå uppgjorts. I de andra processerna håller direktiv, praxis och metoder på att utarbetas. Systematisk uppföljning har hittills utvecklats och genomförts endast för lagstiftningen och budgeten.

Utvärdering av lagstiftningens könskonsekvenser

Utvärdering av lagstiftningens könskonsekvenser har ingått i jämställdhets- och regeringsprogrammen sedan 2003. I beredningen av lagstiftning på statsrådsnivå har könsperspektivet ingått sedan 2004. I anvisningarna för uppgörande av regeringspropositioner (2004) konstateras att i propositionerna också bör redogöras för konsekvenserna från könsperspektiv. Enligt anvisningarna betyder utvärderingen av könskonsekvenserna i lagberedningen att man på förhand försöker utreda lagens konsekvenser för kvinnor och män så att det vid tillämpningen av lagen inte skall uppstå indirekta diskriminerande könskonsekvenser. Lagberedarna uppmanas skilt fästa uppmärksamhet vid könskonsekvenserna när det gäller lagförslag som påverkar hushåll och socialskydd.

Utvärderingen av könskonsekvenser har inkluderats också i de kompletterande anvisningarna om utvärdering av lagförslag (2007). Enligt anvisningarna skall man analysera hur den lagstiftning som är under beredning påverkar kvinnor och män i samhället och deras ställning. I en handbok som social- och hälsovårdsministeriet gjort upp (2003) ges klara och konkreta anvisningar för hur en utvärdering av konsekvenserna från ett könsperspektiv skall göras och om grunderna för utvärderingen.

Den första utvärderingen av könskonsekvenser gjordes år 2000 då arbetsavtalslagen ändrades. Vid en utvärdering som gjordes i efterhand fästes uppmärksamhet bland annat vid att lagen inte just förde med sig några lösningar när det gällde problemen med att kombinera arbets- och familjeliv och de tidsbundna arbetstagarnas ställning. Ett bra exempel på analys av lagstiftningens könskonsekvenser är reformen av arbetarskyddslagen (2002), vid vars beredning könsperspektivet beaktades från första början. Vid beredningen som gjordes av en tre parts kommitté utvidgades den traditionella uppfattningen om arbetarskydd från de mansdominerade branschernas säkerhetsrisker (bl.a.

arbetsolycksfall och dödlighet) också till risker som är typiska för kvinnliga arbetstagare och kvinnodominerade branscher (bl.a. trakasserier och utmattning). En analys av könskonsekvenserna i ett tidigt skede förbättrade propositionens innehåll.

Det är tillsvidare inte särskilt vanligt att en analys av könskonsekvenserna görs för regeringspropositioner. Åren 2007–2009 analyserades könskonsekvenserna enligt uppföljningar för endast en knapp tiondedel av lagförslagen. Cirka 85 procent av propositionerna saknar helt ett omnämnande av könskonsekvenser. Justitieministeriets program för bättre lagstiftning, som fäster uppmärksamhet vid antalet konsekvensbedömningar i lagberedningen och vid deras kvalitet, kan i framtiden leda till att utvärdering av könskonsekvenser görs oftare.

Könsperspektiv i budgeten

Förpliktande anvisningar om integrering av könsperspektivet i budgeten har sedan 2006 ingått i finansministeriets föreskrift om verksamhets- och ekonomiplanering samt om uppgörande av ram- och budgetförslag. I föreskriften konstateras att i motiveringen till huvudtitel i budgetförslaget bör presenteras "en sammanfattande granskning av verksamhet som hänför sig till budgetpropositionen och har betydande könskonsekvenser". Detta förutsätter att ministerierna går igenom verksamheten utgående från ett könsperspektiv.

Med budgetpropositionens könsperspektiv avses exempelvis att förvaltningsområdets strategi, målsättningar, verkningar och åtgärder i samband med uppgörandet av budgeten granskas också från könsperspektiv. Arbetet utförs på initiativ av de tjänstemän vid ministeriet som ansvarar för de olika innehållsområdena. De tjänstemän som ansvarar för budgeten försäkras sig om att de centrala iakttagelserna skrivs in i budgetförslaget. Den egentliga analysen av könskonsekvenserna görs när den verksamhet som ingår i budgetförslaget bereds och särskilt vid beredningen av de lagar som anger hur medlen fördelas (de s.k. budgetlagarna).

Några noggrannare skriftliga anvisningar har hittills inte getts om hur könsperspektivet skall beaktas vid sammanställandet av budgeten. Ministerierna har därför gjort registreringen på det sätt som de ansett lämpligt. Introduktion i ämnet har ordnats och kommer också i framtiden att ordnas för de tjänstemän som ansvarar för budgeten.

I samband med uppgörandet av budgetförslaget för år 2009 utvärderades hur könsperspektivet hade beaktats i ministeriernas förslag. Av budgetförslagen för 2007–2009 framgick att en del av ministerierna gjorde den registrering av könskonsekvenser som nämns i föreskriften mera omfattande än andra. Situationen har förbättrats från år till år, men trots det nämnde endast hälften av ministerierna könskonsekvenserna, jämställdhetsmålen och metoderna för att uppnå dem för sitt förvaltningsområde i budgetförslaget för 2009.

I Finland har integreringen av könsperspektivet snarare koncentrerat på att ta med könsperspektivet i budgetens beredningsprocess och inte på att

analysera könskonsekvenserna av besluten om anslagen i budgeten. Hittills har den enda analysen av budgetens könskonsekvenser gjorts för social- och hälsovårdsministeriets huvudtitel år 2005. Vid utredningen granskades ministeriets huvudtitels direkta könskonsekvenser, bland annat inkomstöverförelser och finansieringen av dem. Dylika utredningar skulle också på andra förvaltningsområden ge värdefull tilläggsinformation som stöd för uppgörandet av budgeten.

Könsperspektivet i projekt och program

Att ta med integreringen i statsförvaltningens projekt- och programarbete blev en tyngdpunkt i integreringen för första gången i Vanhanens II regeringsprogram. Projekt och program påverkar ofta direkt medborgarnas liv och de kan också ha betydande könskonsekvenser.

Statsrådet övergick under regeringsperioden 2003–2007 till en verksamhetsmodell med programledarskap. En central del av det är de omfattande tväradministrativa politikprogrammen som verkställer regeringens politiska målsättningar. För främjandet av integreringen av könsperspektivet har politikprogrammen när det gäller projektarbetet varit det viktigaste delområdet, och åtgärder har också koncentrerats på det i de två senaste jämställdhetsprogrammen.

I Vanhanens I regerings politikprogram genomfördes integreringen av könsperspektivet delvis i politikprogrammet för Medborgarinflytande. Programmet lät göra en utredning för fem av sina projekt för att utreda hur integreringen av könsperspektivet lyckats och på basis av det sammanställdes en arbetsbok för projektgenomförare. Målet var att hjälpa aktörerna att definiera sina projekts betydelse för främjandet av jämställdheten och ge idéer för arbetet. Könsperspektivet fanns inte från början klart med i politikprogrammen, och det visade sig vara svårt att i efterhand koppla det till programmen. Processen visade att integreringen av könsperspektivet lyckas bäst när det beaktas redan i planeringsskedet.

I regeringens pågående jämställdhetsprogram har beslutats att varje ministerium bör integrera könsperspektivet i politikprogrammen och dessutom i minst ett viktigt projekt. Avsikten är att ministerierna utnyttjar de erfarenheter de får av detta arbete till att granska praxis i projektarbetet utgående från ett könsperspektiv. Integreringen av de projekt som ministerierna valt följs upp som en del av uppföljningen av jämställdhetsprogrammet.

Integreringen av könsperspektivet i resultatstyrningen

Resultatstyrning har i drygt tio år tillämpats i Finlands statsförvaltning. Med hjälp av resultatstyrningen kan integreringen av könsperspektivet utvidgas från ministeriet till förvaltningsområdets verksamhet. Att utveckla resultatstyrningen från könsperspektiv har varit en av tyngdpunkterna i integreringen i de två senaste jämställdhetsprogrammen.

Social- och hälsovårdsministeriet har fungerat som pilotministerium för utvecklandet av resultatstyrningspraxis. SHM har krävt att verken och inrättningarna på förvaltningsområdet gör upp planer för integreringen av könsperspektivet. Detta mål har ännu inte helt uppfyllts, eftersom flera inrättningar saknar en plan och de planer som gjorts varierar både i fråga om kvalitet och omfattning. Arbets- och näringslivsministeriet har för sin del förpliktigt sina instanser att utse pilotprojekt där könsperspektivet beaktas. När det gäller resultatstyrningen för de andra ministerierna har könsperspektivet beaktats närmast när det gäller statistikföring av personalen, vilket också är obligatoriskt enligt Statskontorets anvisningar för verksamhetsberättelsen. Det är skäl att i framtiden förbättra integreringen av könsperspektivet inom resultatstyrningen, bland annat genom att sammanställa exempel på god praxis från ministerierna och genom att ordna utbildning.

4.4 KÖNSPERSPEKTIVETS BEAKTANDE I POLITIKENS INNEHÅLL

Då integrering av könsperspektivet förverkligas påverkar det också politikens innehåll. Strävan är att bereda och genomföra en könssensitiv politik inom alla förvaltningssektorer. För att resultat skall nås snabbare har könsperspektivet införts inte endast i processer och strukturer utan också direkt i politikens innehåll, exempelvis i några projekt inom statsförvaltningen som är viktigast med tanke på jämställdheten. Till dem hör bland annat de politikprogram som de två senaste regeringarna påbörjat, kommun- och strukturreformen och några utvecklingsprojekt inom social- och hälsovårdspolitik. Detta arbete har hittills gjorts punktvis och reaktivt, men de erfarenheter vi fått av det har hjälpt till att utveckla processerna för integreringen.

Några ministerier har försökt få könsperspektivet starkare med i genomförandet av vissa politikområden. Till dem hör bland annat utrikesministeriets utvecklingspolitik, i vars olika praxis och olika nivåer könsperspektivet redan länge funnits med som en tvärgående aspekt.

4.5 INTEGRERINGENS STRUKTURER, AKTÖRER OCH RESURSER INOM STATSFÖRVALTNINGEN

Åtgärderna för att integrera könsperspektivet i regeringens jämställdhetspolitik har hittills koncentrerats huvudsakligen på statsrådet, även om skyldigheten att integrera könsperspektivet enligt jämställdhetslagen gäller alla myndigheter. Ministerierna har samarbetat i de arbetsgrupper som bereder och följer upp regeringens jämställdhetsprogram. Tillämpningen av könsperspektivet har inte ännu blivit någon bestående del av ministeriernas verksamhet. För samordningen av integreringen på statsrådsnivå – planering, styrning, utbildning och uppföljning – svarar jämställdhetsenheten, som är placerad vid social- och hälsovårdsministeriet.

Integreringsarbetet i ministerierna

Jämställdhetslagen förpliktigar varje myndighet, också enskilda tjänstemän, att främja jämställdheten systematiskt och målinriktat. Ministerierna är alla ansvariga för att detta mål uppfylls med hjälp av integreringen. Ministerierna har dock endast knappa resurser och strukturer för integreringen. I befattningsbeskrivningarna nämns sällan främjande av jämställdheten, förutom i uppgifterna inom personalförvaltningen. Tjänstemännen har i huvudsak genomfört integreringen vid sidan av sitt övriga arbete, t.o.m. på grund av personligt intresse. Det har också varit typiskt att främjandet av jämställdheten skötts som skilda projekt, placerats utanför förvaltningen och därmed utanför ministeriets huvudsakliga verksamhet. I jämställdhetsplanerna har ministerierna koncentrerat sig på den personalpolitiska jämställdheten, och de har inte behandlat utveckling av förvaltnings- och tillvägagångssätt.

Det är viktigt att förvaltningsområdets sakkunniga tjänstemän är medvetna om hur ett beslut eller ett ärende som är under beredning påverkar jämställdheten. En enskild tjänsteman eller arbetsgrupp är i nyckelställning när könsperspektivet integreras till exempel så att konsekvenserna för män och kvinnor utreds inom lagberedningen eller så att könsperspektivet beaktas i ett pågående projekt.

Regeringens jämställdhetsprogram 2008–2011 förutsätter att ministerierna grundar operativa jämställdhets arbetsgrupper. Arbetsgrupperna stärker genomförandet och uppföljningen av integreringen i ministerierna. Deras uppgift är att överföra koordineringsansvaret för integreringen av ministeriernas verksamheter från SHM:s jämställdhetsenhet och enskilda tjänstemän vid ministeriet till hela organisationen.

Fram till hösten 2010 hade tio ministerier grundat jämställdhetsarbetsgrupper eller omorganiserat sin redan befintliga jämställdhetsgrupp så att den fått i uppgift att främja jämställdheten i verksamheten i enlighet med regeringens jämställdhetsprogram. Vid sidan av integreringen av könsperspektivet ingår det i många ministerier i arbetsgruppens uppgift också att främja likabehandling och att göra upp eller uppdatera en personalpolitisk jämställdhetsplan. Många arbetsgrupper verkar i aktiv växelverkan med ministeriets ledning, vilket också är en förutsättning för att de skall lyckas med sitt arbete. Exempelvis social- och hälsovårdsministeriet och arbets- och näringslivsministeriet har goda erfarenheter av sina jämställdhetsgrupper. Organiseringen av integreringen, klarläggandet av ansvaret i ministerierna och uppbyggandet av ett samarbete mellan ministerierna stärker jämställdhetskunnandet.

Det tväradministrativa samarbetet

Integreringen berör alla ministerier på samma sätt. Därför har gemensamma arbetsgrupper för ministerierna en viktig roll som diskussionsforum och för utbyte av kunskap mellan ministerier och mellan ministerierna och jämställdhetsenheten som samordnar integreringen. Uppföljningsarbetsgruppen för regeringens jämställdhetsprogram var fram till våren 2010 det enda

tväradministrativa samarbetsorgan som styrde och följde upp verkställandet av integreringen. Dessutom kommer ministerarbetsgruppen för förvaltningen och den regionala utvecklingen samt kanslicheferna att regelbundet behandla integreringens framskridande. Detta förbättrar märkbart den tväradministrativa styrningen av integreringen och stärker verkställandet. Nätverket av jämställdhetsgrupper vid ministerierna inledde sin verksamhet våren 2010. Nätverket samlar ihop tjänstemän som arbetar med jämställdhetsarbete inom ministerierna för att utbyta information om erfarenheter och god praxis.

Jämställdhetsenheten som samordnare av integreringen

Varje organisation bär själv ansvaret för att könsperspektivet integreras i verksamheten. Jämställdhetsenheten som är placerad vid social- och hälsovårdsministeriet, genomför alltså inte integrering i ministerierna, kommunerna, forskningsinstituterna eller i andra delar av samhället. Dess uppgift är att planera, koordinera och stöda andra myndigheters arbete med att integrera könsperspektivet. Enheten koncentrerar sig särskilt på statsrådets verksamhet.

Regeringsprogrammen, regeringens jämställdhetsprogram och jämställdhetslagen anger det allmänna målet för integreringen. Jämställdhetsenheten planerar och utvecklar metoder för att uppnå dessa mål. Enheten strävar efter att påverka processerna i statsrådet och ministeriet och utveckla dem så att könsperspektivet beaktas. Integreringens mål är att förbättra centrala föreskrifter och regler, inte att genomföra undantagsförfaranden eller enstaka jämställdhetsprojekt.

Jämställdhetsenheten producerar som stöd för integreringen utbildning, handböcker, anvisningar och utredningar för ministerierna. Syftet är att med hjälp av dem öka informationen, förändra attityderna i en positiv riktning och öka kunskanternas. Enheten ger också i mån av möjlighet stöd och rådgivning till organisationer utanför statsrådet.

Information och statistik som grund för integreringen

För främjande av jämställdheten och integreringen behövs som stöd kunskaper om samhället, kännedom om förvaltningsprocesserna, kunskaper om jämställdhet och statistik som är specificerad enligt kön samt könssensitiva forskningsdata. Att avstå från statistikens könsneutralitet är en av första målsättningarna för integreringen. Utan statistiska uppgifter och analyser som är specificerade enligt kön är det omöjligt att göra utvecklingsarbete och följa med förändringen.

Behovet av information om jämställdheten mellan könen har ökat och den information som finns till förfogande har ökat bland annat genom undersökningar och olika projekt. I regeringens jämställdhetsprogram (1997–1999 och 2003–2007) ville man stödja inkluderingen av könsperspektivet i statistik och kunskapsproduktion.

Den information som behövs för att utveckla och följa upp integreringen av könsperspektivet har insamlats från olika förvaltningsområden och forskningsanstalters utredningar, statistik och undersökningar. Under de senaste

åren har informationen blivit bättre, eftersom man från den könsneutrala statistikföringen allt oftare övergått till statistik som specificerar män och kvinnor. En stor del av de forskningsanstalter som betjänar ministerierna producerar dock fortfarande inte tillräckligt med specificerad information. Ett problem är också att det finns brister i analysen av statistikuppgifterna och slutledningarna. Därigenom blir också åtgärderna könsneutrala och kan inte allokeras tillräckligt väl.

Utbildning och andra anvisningar om integrering av könsperspektivet

Könsperspektivet är ännu ett okänt ämne för många tjänstemän och därför behövs mera information och utbildning. Teman för utbildning har varit bland annat integrering av könsperspektivet i budgeten, analys av könskonsekvenserna i lagberedningen, och könets betydelse i statistiken.

Anvisningar har utarbetats som stöd för tjänstemännens integreringsarbete. Viktigast av dem torde fortfarande vara den handbok som SHM sammanställt som stöd för analys av könskonsekvenser. Den utarbetades ursprungligen för lagberedningens behov, men den har visat sig vara användbar som verktyg också för beredningen av andra projekt och åtgärder. Särskilda anvisningar har också utarbetats för olika fall, bland annat för dem som genomför kommun- och servicestrukturreformen och för politikprogrammen. En del av ministerierna har också egna integreringsanvisningar. I inrikesministeriets likabehandlingsplan ingår exempelvis anvisningar om hur könskonsekvenserna skall analyseras i beredningen av de anvisningar som gäller lagstiftningen och förvaltningsområdet.

Projekt som handleder i användning av könsglasögonen

Integreringen på statsrådsnivå fick 2007–2008 en extra resurs genom två tidsbundna projekt, "Könsglasögonen", som finansierades av EU-kommissionens program "Progress". Projektet anordnade i varje ministerium utbildning, åt både ministeriets ledningsgrupp och till hela personalen. Dessutom utvecklade projektet en webbtjänst och broschyr om integrering. Projekten stödde uppstartandet av ministeriernas jämställdhetsarbetsgrupper och befästandet av deras verksamhet och utvecklade en webbservice och en handbok om integrering av könsperspektivet. Under projektens gång inleddes bland annat arbetet med att planera en strategi på längre sikt för integreringen och ett uppföljningssystem utarbetades. Projektet kunde också erbjuda ministerierna individuellt stöd. Särskilt grundandet av jämställdhetsgrupper kom bra i gång, när ledningsgrupperna och medlemmarna i arbetsgrupperna vid utbildningarna fick tilläggsinformation om ändamålet med och genomförandet av deras verksamhet.

Genom projekten fick integreringen mera synlighet och nådde en mycket större grupp tjänstemän än tidigare. I praktiken gav projekten stöd och redskap för ministeriernas jämställdhetsarbete och förband också organisationernas ledning. Efter att projekten nu avslutats finns ett stort behov av motsvarande verksamhet.

4.6 INTEGRERINGENS UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING AV GENOMFÖRANDET

Under de senaste åren har speciell uppmärksamhet fästs vid uppföljningen av hur integreringen genomförts. Särskilt när det gäller lagberedningen och budgeten har man försökt producera jämförande information om hur integreringen genomförts i ministerierna. Systematiska mekanismer för uppföljningen håller emellertid först nu på att utarbetas. SHM:s jämställdhetsenhet ansvarar för insamlingen av allmänna uppföljningsuppgifter. Enligt grundprincipen för integreringen borde de instanser som svarar för nyckelprocesserna inom statsförvaltningen dock för sin del också svara för uppföljningen. Det är naturligt att ministerierna åläggs ansvaret för en del av uppföljningen.

Jämställdhetsenheten har under de senaste åren följt med i stora drag hur integreringen av könsperspektivet genomförts i lagberedningen och i uppgörandet av budgeten. Enheten har för lagberedningens del följt med på årsnivå i hur stor del av regeringens propositioner könskonsekvenserna skilt specificerats. Denna andel har under de senaste åren varit just under tio procent. Problemet med uppföljningen är bland annat att den gäller den slutliga propositionen och inte hela beredningsprocessen. Av denna orsak är det inte möjligt att få uppgifter om hur könskonsekvenserna analyserats eller vad som hindrat att en analys gjorts. Jämförelseuppgifterna finns dessutom per proposition och inte per ministerium, och det är därför besvärligt att göra en jämförelse mellan ministerierna. Avsikten är att uppföljningen i framtiden skall bli mera kvalitativ och man också skall utvärdera i vilka propositioner en analys av könskonsekvenserna hade behövts.

I fråga om uppgörandet av budgeten har statsrådets budgetproposition till riksdagen följts. Enligt finansministeriets föreskrift skall för varje huvudtitel finnas en analys i sammandrag över verksamheter som har betydande könskonsekvenser och som hänger ihop med verksamhet i budgetpropositionen. Det har blivit vanligare att ministerierna gör sådana sammandrag efter att föreskriften trädde i kraft (2006).

Jämställdhetsenheten har på en allmän nivå följt med hur könsperspektivet beaktats i de tväradministrativa politikprogrammen. När det gäller genomförandet av politikprogrammen har könsperspektivet hittills inte beaktats tillräckligt. Uppföljningen av övrig integrering av könsperspektivet har skett som en del av uppföljningen av regeringens jämställdhetsprogram, och uppföljningsuppgifterna har i stor utsträckning varit beroende av ministeriernas egen utvärdering. I framtiden är det nödvändigt att utveckla en enhetlig praxis för uppföljningen bland annat för uppföljning av projekt och program samt resultatstyrning.

5. BESLUTSFATTANDE

Att öka andelen kvinnor i det politiska beslutsfattandet har redan länge varit en av målsättningarna för regeringens jämställdhetspolitik. Ett jämställt och demokratiskt beslutsfattande förutsätter att män och kvinnor har lika möjligheter att delta i beslutsfattandet inom olika sektorer. I detta kapitel granskas regeringens jämställdhetspolitiska mål gällande det politiska och ekonomiska beslutsfattandet och hur de har uppfyllts under det senaste decenniet. Fastän uppmärksamheten riktas huvudsakligen vid de senaste tio åren beaktas också tiden efter mitten av 1990-talet, då kvotbestämmelsen i jämställdhetslagen trädde i kraft.

Många av regeringens mål har koncentrerat på att höja andelen kvinnliga representanter på beslutsfattandets olika nivåer. Att de båda könen är jämnt representerade i beslutsfattandet är ju en viktig del av demokratin. Vid sidan av de kvantitativa jämställdhetsmålen har dock under de senaste åren också mera kvalitativa frågor i samband med jämställdheten i beslutsfattandet lyfts fram i regeringens politik. Till dem hör integreringen av könsperspektivet i beslutsfattandet och främjande av demokrati och medborgarinflytande. Likaså är det viktigt att fästa uppmärksamhet vid könsperspektivet då man främjar minoritetsgruppers möjligheter till deltagande.

5.1 JÄMSTÄLLDHETSPOLITISKA LINJEDRAGNINGAR OCH LAGSTIFTNING SOM GÄLLER BESLUTSFATTANDET

På regeringsprogramnivå togs jämställdheten i beslutsfattandet första gången upp i Jäätteenmäkis regeringsprogram (17.4.2003–24.6.2003), där en ökning av antalet kvinnor i det politiska och ekonomiska beslutsfattandet nämndes. Samma omnämnande överfördes till Vanhanens I regeringsprogram. I Vanhanens II regeringsprogram (2007–) som också Kiviniemis regering genomför, nämns som mål att kvinnors karriärutveckling och kvinnligt ledarskap skall främjas systematiskt både i den offentliga och i den privata sektorn.

Att öka antalet kvinnor inom beslutsfattandet har tagits med i regeringens alla tre jämställdhetsprogram som granskas här. I *regeringens jämställdhetsprogram 1997–1999* nämns som mål gällande beslutsfattandet att kvinnornas påverkningsmöjligheter skall ökas i jord- och skogsbruket, att möjligheterna att göra det statliga stödet till kvinnoorganisationerna bestående skall utredas samt att andelen kvinnor i de ledande organen för statens affärsverk och statsbolagen

som tillsätts 1997–1999 skall ökas till 30 procent. Dessutom nämns främjande av påverkningssmöjligheter för kvinnor som hör till minoritetsgrupper.

I *jämställdhetsprogrammet 2004–2007* betonades en ökning av andelen kvinnor i det politiska beslutsfattandet så att olika politiska grupper uppmuntras att öka andelen kvinnliga kandidater för både inhemska och internationella förvaltningsorgan och organ på EU-nivå. Dessutom hade programmet som mål att öka andelen kvinnor i den högsta ledningen för statsförvaltningen och att öka andelen kvinnor i statsbolagens och statliga intressebolags styrelser till 40 procent.

I *jämställdhetsprogrammet 2008–2011* koncentreras de målsättningar som gäller beslutsfattande till kvinnors karriärutveckling och kvinnligt ledarskap. Målet att öka andelen kvinnor i statsbolags och statliga intressebolags styrelser till 40 procent nämns fortfarande. Dessutom nämns en dialog med den privata sektorn för att främja kvinnors karriärutveckling. Uppmärksamhet fästs också vid att öka andelen kvinnor i statsförvaltningens ledning, liksom vid att sammanställa mer exakta statistiska uppgifter om kvinnors karriärutveckling och kvinnligt ledarskap.

Jämställdheten i beslutsfattandet och beslutsberedningen i Finland har gått framåt, utom genom mål och åtgärder i regeringsprogrammen och regeringens jämställdhetsprogram, också tack vare lagstiftningen, särskilt jämställdhetslagen. Till de viktigaste lagstiftningsreformerna på detta område hör kvotbestämmelsen i jämställdhetslagen, som trädde i kraft 1995. Den gäller både statligt och kommunalt beslutsfattande.

5.2 REPRESENTATIVT POLITISKT BESLUTSFATTANDE

De finländska kvinnorna är relativt väl representerade i det representativa politiska beslutsfattandet. I internationella jämförelser⁴ placerar sig Finland på toppplatserna mätt i andelen kvinnliga riksdagsmän (40 % år 2010). Också i kommunfullmäktige har kvinnornas andel ökat till nästan 37 procent. Finlands första kvinnliga president, Tarja Halonen, tillträdde 2000 och hennes pågående andra presidentperiod fortsätter till 2012.

Det har dock inte varit någon självklarhet att antalet kvinnor i politiken ökat, utan det har krävt politisk vilja och konkreta åtgärder. Exempelvis då Anneli Jäätteenmäkis regering bildades 2003 fästes särskild uppmärksamhet vid en jämn representation av kvinnor och män, och då utnämndes för första gången lika många kvinnor och män i regeringen. Dessutom inskrevs i regeringsprogrammet 2003–2007 målet att öka antalet kvinnor i det politiska beslutsfattandet.

Det politiska beslutsfattandet har under de senaste decennierna kvantitativt utvecklats mot mera jämställdhet, då kvinnornas andel av både kandidater och invalda har ökat. Detta har skett utan några kvoter i lagstiftningen. Såsom

4 Jämförande statistikuppgifter på EU-nivå om könsens jämställdhet i det politiska beslutsfattandet finns i EU:s statistikdatabank om beslutsfattande (Database on women and men in decision-making positions, <http://ec.europa.eu/social/>). För den nyaste nordiska utredningen om ämnet, se delen om Finland i projektet *Kön och makt i Norden*, Hart, Kovalainen, Holli, 2009.

konstateras i slutrapporten över jämställdhetsprogrammet 2004–2007 har regeringen inga direkta medel för att påverka t.ex. partiernas kandidatuppställning. Regeringen kan dock väcka diskussion och upprätthålla jämställdhetstemat också i samband med kandidatuppställningen för valen. Dessutom kan en jämn representation av kvinnor och män i regeringen påverkas direkt genom politiska beslut.

Regeringen

I regeringarna har andelen kvinnor under de senaste tio åren fortgående varit över 40 procent. I Vanhanens II regering steg kvinnornas andel till 60 procent, vilket är mer än någon annanstans i världen.

Den fördelning av ministerportföljerna enligt kön som varit rådande under flera decennier började luckras upp på 1990-talet. Då utnämndes t.ex. för första gången kvinnor till försvarsminister och utrikesminister. I juni 2010 valdes den andra kvinnliga statsministern i Finland. Förste finansministerns uppgifter har dock ändå alltid skötts av en manlig minister.

Numera påverkas regeringens arbete också av de politiska statssekreterarna, som bistår ministrarna med uppgifter som gäller politisk styrning och beredning av ärenden. I den nuvarande regeringen har förutom statsministern tio ministrar en statssekreterare. Av sammanlagt elva statssekreterare är fem kvinnor. Statssekreterarna har betydande politisk makt, och därför är det viktigt att en jämn representation av män och kvinnor på statssekreterarposterna tryggas.

En jämn könsfördelning i ministerutskotten är också viktig. I den nuvarande regeringens ministerutskott har utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet och EU-utskottet en jämn fördelning av kvinnor och män. Kvinnornas andel i finansutskottet är 33 % och 25 % i det finanspolitiska ministerutskottet (se Statistikbilagan).

Riksdagsvalet

Kvinnornas andel av riksdagsvalkandidater, av antalet avgivna röster och antalet platser i riksdagen är fortfarande lägre än männens. I Finland används ingen kandidatkvot, men många partier har ändå sina egna rekommendationer om att män och kvinnor ska vara jämnt representerade bland kandidaterna. Partiernas egna kvinnoorganisationer har redan länge arbetat för en jämnare fördelning bland de uppställda kandidaterna. I valen under den senaste tiden har också största delen av partierna haft cirka 40 procent kvinnor på sina kandidatlistor.

Kvinnornas andel av både kandidater och invalda steg ganska linjärt ända till år 1991 (se Statistikbilagan). Åren 1995 och 1999 sjönk dock kvinnornas andel av kandidaterna jämfört med föregående val. År 1995 syntes detta också i kvinnornas andel av de invalda riksdagsmännen, som sjönk från 39 procent till 34 procent. I de senare riksdagsvalen har kvinnornas andel igen ökat något.

Kvinnornas andel av dem som väljs in i riksdagen återspeglar antalet kandidater och en jämn fördelning bland kandidaterna är därför viktig.

Kvinnorna har ända sedan 1987 röstat aktivare än männen i riksdagsvalen. Enligt undersökningar favoriserar männen representanter för sitt eget kön då de röstar, medan kvinnornas röster fördelas jämnare på män och kvinnor.

Kommunalvalen

Till skillnad från många andra länder har kvinnornas andel av kommunfullmäktige i Finland länge varit lägre än i riksdagen. I början av 1990-talet överskreds dock 30 procents gränsen på kommunnivå, och under de senaste tio åren har andelen kvinnliga fullmäktigemedlemmar stigit till närmare 37 procent. Det finns dock stora variationer mellan olika kommuner och regioner när det gäller kvinnornas andel. På allmän nivå är antalet kvinnor i fullmäktige större i förmögna stadskommuner än i små kommuner, landsbygdskommuner och fattigare kommuner, även om detta samband har minskat med tiden. Likaså har det funnits tydliga skillnader mellan partierna när det gäller antalet kvinnor i fullmäktige, men under de senaste åren har dessa skillnader minskat. Kvinnornas andel av kandidaterna i kommunalval har fortgående ökat, men först i valet 2008 utgjorde kvinnorna över 40 procent av uppställda kandidater.

Europeiska unionen och internationella organisationer

Finland blev medlem i Europeiska Unionen 1995, och efter det har EU-parlamentsval ordnats fyra gånger. I det första valet som ordnades i Finland 1996⁵ invaldes lika många kvinnor och män. Vid de följande valen åren 1999 och 2004 minskade dock kvinnornas andel i förhållande till föregående val. År 2009 steg kvinnornas andel av de invalda till 62 procent (8 kvinnliga parlamentariker av 13), vilket är den högsta andelen i EU. Europaparlamentet har nu 736 medlemmar, av vilka 35 procent är kvinnor.

Av Europeiska unionens 27 kommissionärer är nio kvinnor. Europeiska unionens medlemsländer har befogenhet att utnämna sina kommissionärskandidater och på så sätt påverka kommissionens sammansättning. EU:s medlemsländer har dock huvudsakligen ställt upp manliga kandidater.

Vanhanens I regeringens jämställdhetsprogram (2004–2007) har fäst uppmärksamhet vid jämställdheten i de internationella beslutande organen. Utrikesministeriet har för sin del strävat efter att som kandidater för eller medlemmar i internationella organ jämnare ställa upp män och kvinnor. Det finns inte systematiskt statistiska uppgifter att få om valet av kandidater och medlemmar, varför det är svårt att i detta avseende analysera hur jämställdhetsprogrammets mål uppfyllts.

5 Riksdagen valde inom sig Finlands första EU-parlamentariker.

5.3 JÄMSTÄLLDHETEN MELLAN KÖNEN I STATSFÖRVALTNINGENS BESLUTSFATTANDE OCH BEREDNING

Utom i de beslutandeorgan som väljs genom val är det också viktigt att jämställdheten beaktas vid beredningen av beslutsfattandet, såsom på de ledande posterna inom statsförvaltningen och i statsförvaltningens beredande organ.

Kvinnor på ledande poster inom statsförvaltningen

Såsom tabellen visar har kvinnornas andel av statsförvaltningens högsta ledning stigit märkbart på 2000-talet. De senaste regeringarna har också fäst speciell uppmärksamhet vid kvinnornas andel inom statsförvaltningens ledande positioner och man har fört fram konkreta åtgärder för att höja andelen kvinnor. Trots detta förblir kvinnornas andel av den högsta ledningen fortfarande vid 28 procent fastän nästan hälften av statens anställda är kvinnor. Kvinnornas höga utbildningsnivå och delaktigheten i uppgifterna inom statsförvaltningen återspeglas inte som sådana i antalet kvinnor på ledande poster. Inte heller det faktum att den mansdominerade ledningen håller på att gå i pension har hastigt ökat antalet kvinnliga chefer, trots att denna typ av bedömningar gjorts. För att åstadkomma skönjbara positiva förändringar behövs det fortfarande särskilda åtgärder.

Utvecklingen av kvinnornas andel i statsförvaltningens ledande positioner⁶

År	Av högsta ledningen %	Tillhörande ledningen %	Av övriga chefer %	Av hela personalen %
1997	13,0	16,5	29,5	45,1
1998		23,8	30,0	45,8
1999		25,9	27,8	46,1
2000	12,0	31,7	36,6	46,4
2001		30,7	34,3	47,8
2002	15,2	32,6	37,8	48,2
2003	21,9	33,1	38,4	48,4
2004	22,6	35,7	39,2	49,0
2005	24,3	32,7	38,3	49,1
2006	25,1	29,1	23,6	49,1
2007	26,2	29,9	23,9	49,8
2008	27,5	31,0	25,3	49,6
2009	27,6	33,8	27,3	49,6
2010	28,2			

Källa: Finansministeriet.

⁶ Till den högsta ledningen har enligt finansministeriets modell räknats ministeriernas högsta ledning (statssekreterare, kanslichefer, understatssekreterare, avdelningschefer och motsvarande) och ämbetsverkens högsta ledning (generaldirektörer, överdirektörer som är chefer för ämbetsverk, landshövdingar, justitiekansler, biträdande justitiekansler, försvarsmaktens kommandör, riksåklagaren och andra motsvarande med ställning som ämbetsverkschef). Till ledningen räknas chefer för verk och inrättningar på högre och medelnivå samt chefer för resultatenheter och motsvarande ansvarenheter. Till övriga chefer räknas befattningar där över hälften av arbetstiden reserveras för arbetsledning och förmansuppgifter.

År 2002 kom man överens om att skapa statistik som beskriver utvecklingen av andelen kvinnliga chefer. Finansministeriets personalavdelning samlar in noggrannare uppgifter om kvinnornas andel på statsförvaltningens ledande poster genom uppföljningssystemet YLVA⁷.

Regeringens senaste två jämställdhetsprogram har lagt märke till kvinnornas låga andel inom statsförvaltningens ledning. I regeringens jämställdhetsprogram 2004–2007 infördes som mål att antalet kvinnor som söker chefsposter som blir lediga inom statsförvaltningen skulle öka så att ungefär hälften av dem som utnämns är kvinnor. Avsikten var att bättre beakta könsperspektivet i alla skeden av rekryteringsprocessen. I framtiden kommer noggrannare uppgifter om sökandena att registreras i statskontorets Heli-rekryteringsregister, och det blir då möjligt att följa upp sökandena specificerat enligt kön.

I jämställdhetsprogrammet 2004–2007 ingick dessutom målet att stödja nätverk för statens kvinnliga chefer. Finansministeriet har åren 2004–2006 stött nätverket ”Kvinnliga chefer – framåt i karriären”, som grundades 2002. Nätverksträffar har ordnats också efter att projektet avslutats.

I jämställdhetsprogrammet 2008–2011 ingår fortfarande målet att öka antalet kvinnor i ledningen för statsförvaltningen. I en rapport från en arbetsgrupp som tillsattes för att främja kvinnligt ledarskap hos staten (2009) föreslås åtgärder för att öka andelen kvinnor både bland de sökande och de som utnämns för alla förmans- och chefsuppgifter inom statsförvaltningen. De åtgärder som gruppen rekommenderar koncentrerar på statsförvaltningens rekryteringspraxis, ledarskapsutbildning och chefernas roll när det gäller att stödja kvinnors karriärutveckling.

Hur kvinnor och män är representerade i statsförvaltningens kommittéer och arbetsgrupper

Jämställdheten när det gäller beredningen av beslut har redan i en längre tid beaktats utom i regeringsprogrammen och regeringens jämställdhetsprogram också i lagstiftningen i Finland. I jämställdhetslagen infördes 1995 en kvotbestämmelse, enligt vilken ”i statliga kommittéer, delegationer och andra motsvarande statliga organ samt i kommunala organ, med undantag för kommunfullmäktige, skall kvinnor och män vara representerade till minst 40 procent vardera, om inte särskilda skäl talar för något annat”. Vid reformen av jämställdhetslagen 2005 tillades ett omnämnande om hur kandidater skall utses. Enligt den nuvarande lagen skall myndigheter och alla de parter som ombes att utse kandidater till de organ som nämns i kvotparagrafen i mån av möjlighet föreslå både en kvinna och en man för varje post. De myndigheter som bereder tillsättandet av förvaltningsorgan har till uppgift att se till att kvotbestämmelsen följs. Dessutom bör beaktas att principen om en jämn representation av kvinnor och män också gäller lednings- och förvaltningsorgan inom den offentliga förvaltningen, bland annat statens ämbetsverk och

7 Systemet för bedömningen av arbetsuppgifternas kravnivå för statens högsta ledning.

inrättningar samt affärsverkens ledande organ (förvaltningsråd, direktioner och andra lednings- eller förvaltningsorgan som består av förtroendevalda).

Den internationella jämställdhetspolitiken och särskilt Finlands ratificering av FN:s konvention om kvinnornas rättigheter (1986) påverkade på ett avgörande sätt godkännandet av kvoter i Finlands lagstiftning. När det gäller tillämpningsområdet är Finlands kvotlagstiftning dock exceptionell internationellt sett: till skillnad från många andra länder där kvoter tillämpas vid uppställningen av kandidater för val, gäller kvotparagrafen i jämställdhetslagen särskilt beredningen av beslutsfattandet, både inom statsförvaltningen och på kommunal nivå. I det finländska politiska systemet har beredande kommittéer och arbetsgrupper traditionellt haft betydande planeringsmakt. I detta avseende har den finländska kvotlagstiftningens inriktning varit lyckad.

Kvotbestämmelsen har haft en betydande inverkan på representationen av kvinnor och män i statsförvaltningens kommittéer och arbetsgrupper, som bereder beslutsärenden för statsrådet. I början av 1980-talet utgjorde kvinnorna endast cirka 10 procent av medlemmarna i de beredande organen, och ännu i början av 1990-talet var kvinnornas andel av kommittéer och arbetsgrupper endast en tredjedel. Sedan slutet av 1990-talet har sammansättningen av kommittéer och arbetsgrupper i sin helhet följt kvotbestämmelsen: Enligt Statistikcentralen var 2003 kvinnornas andel av de ordinarie medlemmarna i alla statsförvaltningens projekt (kommittéer, kommissioner, arbetsgrupper, delegationer, utredare, o.s.v.) 43 procent. I mars 2009 utgjorde kvinnorna 45 procent av de ordinarie medlemmarna i alla statsrådets kanslis och ministeriernas projekt. Män är oftare ordinarie medlemmar än kvinnorna, men för suppleanterna är könsfördelningen jämnare.

Det finns ännu skillnader mellan ministerierna när det gäller representationen av män och kvinnor i de beredande organen. År 2009 var endast i undervisningsministeriet och social- och hälsovårdsministeriet hälften av de ordinarie medlemmarna i projekten kvinnor; jord- och skogsbruksministeriet och arbets- och näringsministeriet nådde båda upp till 47 procent. Lägst var kvinnornas andel av de ordinarie medlemmarna i projekten i försvarsministeriet (23 %), kommunikationsministeriet (34 %) och inrikesministeriet (34 %).

Kvotbestämmelsen tillämpas inte på utredningsmän, och anlitaandet av sådana har ökat särskilt på 2000-talet i beredningen av statsrådets beslut. När det på 1990-talet årligen utsågs färre än tio utredningsmän, har antalet utredningsmän sedan början av 2000-talet varierat mellan 12 och 28. Ännu på 1990-talet hade inga kvinnor utsetts till utredningsmän; på 2000-talet har kvinnornas andel som lägst varit 17 procent och som högst över 38 procent. Det är viktigt att regelbundet följa kvinnornas och männens andelar av dem som utnämns till utredningsmän och att se till att jämställdheten mellan könen uppfylls också i detta avseende.

För att man systematiskt skall kunna följa med att kvotbestämmelsen följs är det mycket viktigt att det produceras en årlig statistik om könsfördelningen i de statliga kommittéerna och i de statliga projekten. Också jämställdhetslagen

(16–17§) förutsätter att iakttagandet av lagen följs upp. I statsförvaltningens projektregister (HARE) finns statistiska uppgifter om andelen kvinnor och män i förvaltningsorgan enligt ministerier och projekttyper. Likadan samlad information borde finnas tillgänglig också om lednings- och förvaltningsorganen, på vilka tillämpas jämställdhetslagens princip om jämn representation, av ovannämnda statsorgan, ämbetsverk och inrättningar samt bolag med kommunal eller statlig majoritet, vilka utövar offentlig makt.

5.4 DET KOMMUNALA BESLUTFATTANDET

Kvotbestämmelsen och de kommunala organen

Ovannämnda kvotbestämmelse har haft stor betydelse för att garantera en jämn fördelning mellan könen också vid beredningen av kommunala beslut. Kvotbestämmelsen har ökat kvinnornas andel särskilt i kommunstyrelserna och i de kommunala nämnderna under de senaste tio åren. Kvotbestämmelsen som tidigare gällt kommunala organ utvidgades vid reformen av jämställdhetslagen 2005 explicit till att gälla organ för kommunal samverkan. Till dessa hör bl.a. samkommuners fullmäktige och styrelse samt kommuners gemensamma förvaltningsorgan, såsom nämnder, direktioner och regionala samarbetsdelegationer.

Också på kommunnivå har kvotbestämmelsen internationellt sett varit exceptionell: den gäller organ som bereder beslutsfattande, och kommunfullmäktige står utanför denna lag. Detta är betydelsefullt i synnerhet därför att på kommunnivå har just de beredande och verkställande organen, såsom nämnderna och kommunstyrelserna, ökat sitt inflytande vid strukturreformerna inom kommunsektorn på 1990-talet. Till denna del har kvotbestämmelsen påverkat de centrala nivåerna i beredningen av beslut inom kommunalpolitiken.

Kvotbestämmelsens inverkan på det kommunala beslutsfattandet

Kvotbestämmelsen har haft stor betydelse för sammansättningen av de kommunala organen. Före 1997 var kvinnornas andel i kommunstyrelserna klart mindre än deras andel av fullmäktige. De kommunala organ som utnämndes efter kommunalvalet hösten 1996 följde bestämmelsen om minimikvoten på 40 procent: det fanns då 45 procent kvinnor i kommunstyrelserna och 47 procent i de kommunala nämnderna. Därefter har andelen kvinnor stigit till 46 procent i kommunstyrelserna och 48 procent i nämnderna.

Undersökningar har visat att kvotbestämmelserna också har påverkat kvaliteten när det gäller det kommunala beslutsfattandet. I och med kvoterna har den horisontella segregationen mellan könen minskat, särskilt i nämndernas arbete. Detta har särskilt kommit fram i att andelen kvinnor å ena sidan ökat i nämnderna inom tekniska sektorn och näringspolitiken, och å andra sidan har andelen män ökat i nämnderna inom social- och hälsovården och utbildningssektorn. Man har fått in mångsidigare sakkunskap i nämnderna och den erfarenhet kvinnor och män fått av nya områden har minskat uppdelningen av sakkunskap enligt kön. Den nya bestämmelsen om tillämpningen av kvoter

på organ för kommunal samverkan som infördes 2005 är särskilt viktig då samarbetet mellan kommunerna ökar och kommunsektorn också annars går igenom en betydande strukturförändring.

Man bör dock beakta att verkställandet av stadgandet om kvoter enligt undersökningar inte just har lett till att könsperspektivet beaktas bättre i det kommunala beslutsfattandet eller att jämställdhetsarbetet i kommunerna aktiveras. På 1980-talet fanns det som bäst jämställdhetskommittéer i 30 kommuner, men på 1990-talet minskade antalet till drygt tio och antalet har inte ökat under 2000-talet. Problemen med det kommunala jämställdhetsarbetet har också märkts i det relativt obetydliga antalet jämställdhetsplaner trots att det är kommunernas lagstadgade skyldighet att både i egenskap av myndigheter och arbetsgivare planmässigt främja jämställdheten.

Det är skäl att lägga märke till att de kvantitativa jämställdhetsproblemen i det kommunala beslutsfattandet syns på de högsta posterna i det kommunala beslutsfattandet. Kvinnorna utgör fortfarande en minoritet av ordföranden för de kommunala organen, och för kommunstyrelsernas ordföranden del verkade det i fjol som om trenden med att andelen kvinnor ökar skulle ha brutits och också för kommunfullmäktiges del igen ha stannat av. Av de fullmäktige som inledde sin mandatperiod i början av 2009 hade 27 procent en kvinnlig ordförande, vilket är en dryg procentenhet mer än 2005. I kommunstyrelserna är andelen kvinnliga ordförande fortfarande endast drygt tjugo procent. När det gäller kommunernas högsta ledning har också den ringa andelen kvinnliga kommundirektörer varit ett problem, även om en ökning har skett. I början av 2009 var 14 procent av Finlands alla kommundirektörer (inklusive biträdande statsdirektörer) kvinnor.

Sedan 1990-talet har i det kommunala beslutsfattandet lednings- och styrgrupper, bestående av främst ledande tjänstemän, blivit vanligare. Ledningsgrupperna har ingen lagstadgad ställning, men deras ställning regleras i de flesta kommuner av ett reglemente. På dessa organ har under det senaste decenniet överförts en betydande makt när det gäller beredning, bl.a. i budgetfrågor. Liksom ordföranden för kommunala organ står också ledningsgrupperna utanför kvotbestämmelsen. Preliminära resultat från de kommuner som sammanslagits visar att det finns mycket stora skillnader mellan kommunerna när det gäller könsfördelningen av ledningsgrupperna. För att könskonsekvenserna av kommunsammanslagningarna skall kunna bedömas skulle det behövas systematiska statistiska uppgifter om ledningsgrupperna.

Strukturförändringen i kommunerna och jämställdheten mellan könen

På 1990–2000-talet har det pågått strukturreformer i stor skala på det kommunala fältet. Dessa reformer kan ha en betydande inverkan också på jämställdheten mellan könen i det kommunala beslutsfattandet och i vidare bemärkelse i kommunernas verksamhet. I det skede då projektet för kommun- och servicestrukturreformen "PARAS" planerades betonades det att de olika verkningarna av strukturförändringarna för män och kvinnor skulle

granskas från tre olika synvinklar: 1) hur arbetet, karriären och den ekonomiska ställningen påverkas, d.v.s. personalens synvinkel, 2) inverkan på dem som utnyttjar service samt 3) inverkan med tanke på den samhälleliga delaktigheten. I oktober 2006 färdigställdes i samarbete mellan inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt Finlands Kommunförbund en broschyr och en större handbok om hur jämställdheten mellan kvinnor och män bör beaktas på olika områden vid genomförandet av reformen.

En särskilt viktig fråga med tanke på jämställdheten i beslutsfattandet är hur kommunsammanslagningarna och förändringarna i kommunernas verksamhetssätt påverkar representationen av kvinnor och män i kommunernas administrativa och politiska beslutsfattande. Forskningsresultat om detta produceras av ett projekt⁸ som koordineras av Kommunförbundet, och som granskar hur kommunsammanslagningarna påverkar kvinnors och mäns representation i kommunalpolitiken och i tjänstemannaledningen. Undersökningen har utnyttjats också i statsrådets redogörelse om kommun- och servicestrukturreformen (2009).

Kvinnornas andel av kommunfullmäktige överskred 30 procents gränsen i början av 1990-talet och har efter det vuxit med några procentenheter åt gången. Vid valet hösten 2008 var dock ökningen endast 0,3 procentenheter jämfört med föregående val. På de områden där kommunsammanslagningar skett invaldes relativt sett färre kvinnor i fullmäktige jämfört med samma, tidigare självständiga kommuner. I andra än sammanslagna kommuner var kvinnornas andel av fullmäktige däremot något högre än föregående fullmäktigeperiod. Särskilt när det gäller mindre kommuner som slagits samman med andra kommuner har andelen kvinnliga fullmäktigemedlemmar klart minskat.

Kvotbestämmelsen garanterar att kvinnor och män får en jämn representation i de kommunala organ som väljs indirekt. Det är dock också viktigt att följa med hur förändringarna i kommunstrukturen påverkar könsrepresentation på ordförandeposterna i de organ som står utanför kvotbestämmelsen. Andelen kvinnliga ordförande har så småningom ökat, men efter valet 2008 verkar utvecklingen ha stannat upp, i synnerhet i sammanslagna kommuner. I de sammanslagna kommunernas fullmäktige har de kvinnliga ordförandenas andel ökat med en procentenhet, men i styrelserna har de kvinnliga ordförandenas andel minskat från 24 till 22 procent. Därtill har i alla de 32 kommuner som gått igenom en kommunsammanslagning 1.1.2009 en man valts till kommundirektör. Såsom det konstateras i Kommunförbundets utredning verkar det som om utvecklingen till större kommunenheter skulle åtminstone i början av reformen ha saktat ner tillväxten av kvinnornas andel i kommunernas högsta ledning.

Förutom de kvantitativa indikatorerna för det kommunala beslutsfattandet borde sambanden mellan jämställdheten mellan könen och den kommunala demokratin uppmärksammas också i vidare bemärkelse, såväl gällande

8 Projektet finansieras av Kommunförbundet, SHM:s jämställdhetsenhet och Finansministeriet. Projektet genomförs som ett separat projekt inom ARTTU-forskningsprojektet som bedömer kommun- och servicestrukturreformen.

överföringar av beslutandemakt och nya former av beslutanderätt. Tack vare kvoterna har en jämn fördelning mellan kvinnor och män blivit vanligare i kommunstyrelser och nämnder, d.v.s. de kommunala organ till vilka delegerats mera befogenheter under de senaste decennierna. Å andra sidan har kommunala ledningsgrupper och, genom bolagisering av kommunal service, bolagens förvaltningsråd och styrelser fått mera makt och i dem är männen fortfarande i majoritet. Dessutom borde man följa upp hur nya tillvägagångssätt och ny praxis i det kommunala beslutsfattandet, t.ex. betoningen av effektivitet och strategiarbete, påverkar jämställdheten mellan könen. Likaså är öppenheten i beslutsfattandet och medborgarorganisationernas verksamhet på kommunnivå viktiga frågor också från könsperspektivet. Könsperspektivet och jämställdheten mellan könen borde finnas med då man granskar den kommunala demokratins tillstånd och förändringarna i det kommunala beslutsfattandet och utvecklar indikatorer för att följa upp dem. Detta betyder att det är viktigt att uppföljningen av förändringarna när det gäller jämställdheten mellan könen utgör en central del av uppföljningen av kommun- och servicestrukturreformen, i fråga om såväl det kommunala beslutsfattandet som den kommunala servicen och kommunernas personal.

Förutom det kommunala beslutsfattandet är det skäl att också uppmärksamma beslutsfattandet på regional nivå, och särskilt de eventuella könskonsekvenserna av reformen av regionalförvaltningen 2010. Detta förutsätter bl.a. att man utvärderar hur organiseringen av de regionala uppgifterna i nya regionförvaltningsverk samt närings-, trafik- och miljöcentraler har påverkat representationen av kvinnor och män i regionförvaltningens beslutsfattande och tjänstemannaledning samt hur jämställdheten mellan könen främjas vid beredning och beslutsfattande i ämbetsverken.

5.5 JÄMN REPRESENTATION AV KÖNEN PÅ FÖRETAGENS LEDANDE POSTER

Att öka andelen kvinnor både i statsbolagens och övriga bolags styrelser har varit ett prioriterat område i regeringens jämställdhetspolitik under de senaste tio åren. Detta mål har uppmärksammats ända från jämställdhetsprogrammet 1997–1999 i alla jämställdhetsprogram och också i regeringsprogrammet år 2003 (Vanhanen I). I jämställdhetsprogrammen har det ekonomiska beslutsfattandet kopplats samman med kvinnornas möjligheter att arbeta i ledande positioner både i statsbolag och i andra företag. Huvuduppmärksamheten har riktats på statsbolagen och de statliga intressebolagen, som regeringen har faktiska möjligheter att påverka. Regeringen har inte så många medel att påverka företagens ledarskapspolitik inom den privata sektorn.

Kvinnorna har både i Finland och internationellt varit i minoritet på ledande poster i företagen och i deras beslutsfattande. Särskilt när det gäller de allra högsta posterna är skillnaden mellan männens och kvinnornas andel mycket stor. Undersökningar har dock visat att företag som leds av kvinnor har i medeltal större framgång än företag som leds av män. Det kan finnas många

olika orsaker till att männen är i majoritet i företagens ledning, såsom företags- och ledarskapskultur som gynnar män och diskriminerar kvinnor och segslitna attityder och traditioner.

Könet är också en del av den diskussion om mångfald, som allt mer förs också i företagsvärlden. Mångfald bland personalen, både i fråga om kön, olika minoriteter och nationaliteter ses allt mer som en resurs och en viktig framgångsfaktor i konkurrensen mellan företag. Enligt undersökningar har en aktiv mångfaldspolitik en positiv inverkan bl.a. på företagets image, innovativitet och effektivitet. De frågor som gäller jämställdhet mellan könen och likabehandling är således väsentliga också med tanke på företagsverksamhetens lönsamhet.

Statsbolagen och statens intressebolag

I regeringens jämställdhetsprogram 1997–1999 var målet att öka kvinnornas andel till 30 procent av de ledande organ som under denna period tillsattes vid statens affärsverk och statsbolagen. I jämställdhetsprogrammet 2004–2007 intogs målet att fortsätta att öka kvinnornas andel i statsbolagens och de statliga intressebolagens styrelser och mera exakta kvantitativa mål ställdes också för en jämn representation av könen fram till 2005. Samma typ av detaljerade mål ingår också i jämställdhetsprogrammet 2008–2011.

Enligt regeringens jämställdhetsprogram skall det finnas minst 40 procent kvinnor och män i styrelserna för de av staten helägda bolagen. Likaså har man som mål i börsbolag där staten har majoritet att komma nära en andel på 40 procent. Dessa målsättningar har uppnåtts: år 2010 var kvinnornas andel 45 procent i statsbolagsstyrelser som helt ägs av staten och i börsbolag med statlig majoritet var kvinnornas andel av styrelsemedlemmarna 39 procent. Kvinnors andel av styrelser i bolag där staten har majoritet, men som inte är börsbolag, är 27 procent.

I bolag där staten har mindre inflytande har också kvinnornas andel av styrelserna förblivit mindre. I bolag där staten är i minoritet och som inte är på börsen, är kvinnornas andel år 2010 17 procent. Andelen kvinnor i styrelser för börsbolag där staten har minoritet är 29 procent.⁹

De mål som ställts upp för statsbolagen och statens intressebolag har alltså allmänt sett uppfyllts väl. Problemet är att de kvinnliga styrelsemedlemmarna huvudsakligen utnämnts av staten och de övriga ägarna har inte just genom sina utnämningar stött jämställdheten i styrelserna. Om inte de andra ägarna fås med för att stödja en jämställd utnämningsspolitik kan kvinnornas andel av företagens styrelser öka endast i begränsad omfattning.

⁹ Staten är antingen en majoritet eller minoritetsägare både i noterade och onoterade bolag. Bland annat delägarsavtal, liten ägoandel eller särdrag som har att göra med bolagets verksamhet begränsar, beroende på bolagsgruppen, statens benämningssmakt angående bolags styrelsemedlemmar.

Börsbolagen

På europeisk nivå är Finland tillsammans med de andra nordiska länderna i det högsta kastet när det gäller andelen kvinnor i börsbolagens styrelser. Männen är dock i en mycket klar majoritet i företagens styrelser också i Finland.

I regeringsprogrammet 2003 togs med att antalet kvinnor skall ökas i det ekonomiska beslutsfattandet. I jämställdhetsprogrammen nämns utom statsbolagen och de statliga intressebolagen också den privata sektorn, men målen är inte lika konkreta som för statsbolagen.

Kvinnorna utgjorde 12 procent av börsbolagens styrelsemedlemmar 2008 och år 2009 var andelen 14 procent med en ökning till närmare 17 procent år 2010. Kvinnornas andel har ökat, men ökningen är långsam. Dessutom varierar andelen kvinnor och män i styrelserna beroende på bl.a. bolagets storlek. Kvinnornas andel av styrelsemedlemmarna minskar och männens andel ökar då företagets storlek minskar. I framtiden vore det nödvändigt att kunna följa upp förutom styrelseplatserna i börsbolagen också fördelningen av direktörer enligt verksamhetsområde och företagsstorlek så att segregationen enligt kön skall kunna följas upp.

Jämställdhetsprogrammet 2008–2011 betonar att dialogen med den privata sektorn bör fortsättas för att stödja kvinnornas karriärutveckling. Förutsättningarna för en dialog har de facto förbättrats. År 2007 anordnade Vanhanens I regering ett seminarium om kvinnors karriärer och roll i det ekonomiska beslutsfattandet för beslutsfattare inom politik och ekonomi och för medias representanter. År 2008 anordnade social- och hälsovårdsministeriet tillsammans med Näringslivets Centralförbund, Näringslivets Delegation och Föreningen för personalledning – HENRY rf ett riksomfattande seminarium, där olika företags sätt att stödja kvinnors karriärutveckling presenterades. En utredning över detta tema har också färdigställts och flera är under arbete. Dessutom godkände Värdepappersmarknadsföreningen 2008 en ny kod för styrning av börsnoterade bolag, som på ett mer förpliktigande sätt än tidigare ger anvisningar till företag att säkerställa att det finns både män och kvinnor i företagets styrelser.

När det gäller andelen kvinnor i börsbolags styrelse toppar Norge världsstatistiken. Där har kvinnornas andel av börsbolagens styrelseplatser överskridit 40 procent. I Norge godkändes 2006 en kvotlag, enligt vilken det i börsbolagens styrelser skall finnas minst 40 procents representation för båda könen. Lagen trädde slutgiltigt i kraft i början av 2008, då kvotbestämmelserna skulle följas i alla börsbolag. Också i Finland har kvoter tidvis förordats och frågan togs upp under regeringsperioden 2003–2007, bland annat på grund av effekterna av Norges kvotlagstiftning. Det är viktigt att följa med utvecklingen av kvinnornas andel i bolagsstyrelser samt regelbundet bedöma olika medel som används.

En skild jämställdhetsfråga som rör den privata sektorn är kvinnors och mäns representation i företagets operativa ledning. Denna fråga har endast sällan varit uppe på jämställdhetspolitikens agenda. När det gäller kvinnornas

andel av VD-posterna i företag ligger Finland mycket lågt på listan i en europeisk jämförelse: Finland var 2007 på plats 25 i en jämförelse mellan 27 EU-länder. Samma år var i Finland 17 procent av företagens verkställande direktörer kvinnor, medan i medeltal var tredje verkställande direktör i EU-länderna var kvinna.

5.6 KÖN, DEMOKRATI OCH MEDBORGARINFLYTANDE

Regeringsprogrammets och jämställdhetsprogrammets mål gällande beslutsfattandet har under de senaste tio åren koncentrerats på att främja en jämn representation av män och kvinnor och på att öka andelen kvinnor i det politiska beslutsfattandet och beredningen av beslutsfattandet samt på företagens ledande poster. Olika strukturer och praxis gällande beslutsfattande borde dock också granskas i ett vidare köns- och mångfaldsperspektiv. Exempelvis riksdagens utskottsinstitution har hittills inte fått mycket uppmärksamhet, trots att den har stor betydelse i lagstiftningsprocessen. Medborgarsamhället är en hörnsten i det demokratiska samhället och alla medborgare, både kvinnor och män, borde ha möjlighet att delta i utformandet av innehållet i politiken.

Hörande och medborgarorganisationernas ställning

Både i riksdagens utskott och i ministeriernas lagberedningsarbete hörs olika organisationer och sakkunniga. Enligt den rapport av Anne Maria Holli och Milja Saari som utkom 2009 var 2005 cirka två tredjedelar av de sakkunniga som utskotten konsulterat män. Det fanns en könsindelning så att på de områden som traditionellt anses manliga, såsom ekonomisk politik och försvarspolitik hördes klart färre kvinnliga experter, medan andelen kvinnor var relativt sett större på de områden som anses kvinnliga, såsom sociala och jämställdhetsfrågor.

Lika många män och kvinnor borde höras som experter, för att många olika intressen skall bli beaktade så väl som möjligt i det politiska beslutsfattandet. En kvantitativ jämställdhet mellan kvinnliga och manliga sakkunniga räcker dock inte till för att garantera att frågor som är viktiga för kvinnor och för män kommer fram i beslutsfattandet. För att beakta frågor som gäller kvinnor och män är det viktigt att utskotten konsulterar sådana instanser som har sakkunskap om jämställdhetsfrågor. Till dem hör särskilt kvinno- och mansorganisationer. Nu konsulteras kvinno- och mansorganisationer mycket sällan i utskotten. Genom att höra kvinno- och mansorganisationer kan man få fram olika synpunkter gällande könen, och därför vore det nödvändigt att höra dem också i andra ärenden än sådana som direkt kallas jämställdhetsfrågor.

Det har inte blivit vanligare att konsultera kvinnoorganisationer, trots att de kan anses ha en ganska väl befast ställning i det finländska samhället. Statsbidragen till kvinnoorganisationerna blev lagstadgade i början av 2008. Lagen gäller statsbidrag till Kvinnoorganisationernas Centralförbund

och till Kvinnoorganisationer i samarbete (NYTKIS) r.f.. Organisationernas verksamhet fick en mer bestående grund då finansieringen gjordes permanent.

Vid valet av vilka sakkunniga och organisationer som skall höras vore det viktigt att fästa uppmärksamhet också vid mångfaldssynvinkeln. Detta betyder å ena sidan att olika grupper och exempelvis organisationer som representerar minoriteter får lika möjligheter att bli hörda, och å andra sidan att också skillnaderna inom grupperna och kvinnornas ställning inom organisationerna uppmärksammas. Man måste säkerställa att båda könen beaktas då man hör invandrargrupper och andra medborgarorganisationer som representerar minoriteter. Detta främjar på en bredare bas att både kvinnor och män som hör till invandrar- och minoritetsgrupper blir politiskt delaktiga.¹⁰ Man kan öka deltagandet av invandrare, speciellt invandrarkvinnor, och män och kvinnor som hör till minoritetsgrupper, bl.a. genom att producera information om deltagande, stöda organisationsverksamhet och skapa utrymmen där medborgare kan träffas på mångahanda sätt.

Jämställdheten mellan könen i arbetsmarknadsorganisationernas beslutsfattande

I Finland har arbetsmarknadsorganisationernas traditionellt haft en viktig roll i det samhälleliga beslutsfattandet. Arbetsmarknadsorganisationerna deltar inte endast i förhandlingarna om inkomstpolitiska avtal och kollektivavtal utan också i beredningen av lagstiftningen och andra samhällsreformer. Med tanke på samhällsdeltagande och inflytande är det därför viktigt att kvinnor och män är jämnt representerade också i arbetsmarknadsorganisationernas ledande organ.

Slutrapporten över jämställdhetsprogrammet 1997–1999 fäster uppmärksamhet vid att kvinnorna är underrepresenterade både i löntagarorganisationernas och i arbetsgivarorganisationernas beslutsfattande. Situationen har inte just förändrats under tio år. Enligt Statistikcentralens uppgifter var 2009 endast 13 procent av löntagarorganisationernas ordförande kvinnor och endast en fjärdedel av styrelsemedlemmarna kvinnor, trots att mer än hälften av hela medlemskåren var kvinnor. Av fullmäktigemedlemmarna var 46 procent kvinnor.

På arbetsgivar sidan var endast 14 procent av styrelsemedlemmarna och -suppleanterna i Finlands Näringsliv (EK) kvinnor 2009. Styrelsens ordförande och samtliga viceordförande var män. I fullmäktige, som är det högsta beslutsfattande organet, var andelen kvinnor samma år åtta procent.

Främjande av demokrati och medborgarinflytande

Medborgarnas rätt att delta i det politiska beslutsfattandet är en väsentlig del av ett demokratiskt samhälle. Principen för demokratisk politisk representation

¹⁰ Också FN:s kommitté för avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor har år 2008 i sina slutsatser uppmärksammat invandrar- och minoritetskvinnors ställning i politiska och offentliga organ. Finland har även betts överlämna information år 2011 om kvinnors, inkl. invandrar- och minoritetskvinnor, representation i politisk och offentlig verksamhet.

och delaktighet förutsätter att kvinnor och män är så jämnt representerade som möjligt i beslutsfattandet och att de kan påverka utformandet av besluten.

Vanhanens I regerings politikprogram för medborgarinflytande syftade till att främja aktivt medborgarskap, det civila samhällets verksamhet, medborgarnas möjligheter till samhällspåverkan och en fungerande representativ demokrati. Politikprogrammet lät göra en separat utredning om integreringen av könsperspektivet i programmet och dess verkställande. Utredningen om integreringen av könsperspektivet gjordes emellertid först efter att politikprogrammet inletts och det var svårt att inkludera könsperspektivet i programets projekt efter att de redan påbörjats.

Det arbete som gjordes inom politikprogrammet för medborgarinflytande har fortsatt i statsrådet genom de demokratipolitiska målsättningarna och åtgärderna. I februari 2010 godkändes statsrådets principbeslut om främjandet av demokratin i Finland och i detta beslut har sammanställts förslag till åtgärder för att stärka medborgarnas påverkningsmöjligheter. I detta sammanhang uppgjordes också ett demokratipolitiskt diskussionsdokument Riktlinjer för demokratin. I principbeslutet har avtalats att en utvärdering av demokratin i Finland skall genomföras (2012–2014), och på basis av den sammanställs den första demokratipolitiska redogörelsen i mitten av 2010-talet.

Det är viktigt att jämställdheten mellan könen är en fast del av den demokratipolitiska planeringen samt av genomförandet och uppföljningen av demokratins och medborgarsamhällets utveckling. Integreringen av könsperspektivet behandlas i det demokratipolitiska diskussionsdokumentet och könsperspektivet har varit en del av utvecklandet av demokratiindikatorerna. Det är viktigt att fortsätta detta arbete och starkt integrera könsperspektivet i demokratipolitiken.

6. UTBILDNING

Jämställdheten inom utbildning är ett centralt område inom jämställdhetspolitiken, eftersom utbildningen har betydande konsekvenser för kvinnors och mäns liv, karriärutveckling, värdegemenskap och socialisation. I den jämställdhetspolitik som gäller utbildning har man betonat sambandet mellan utbildning och arbetsliv, och det centrala målet har varit att lindra tudelningen enligt kön inom både utbildning och arbetsliv.

Utbildningsnivån i Finland är hög. I synnerhet kvinnor är högutbildade, och både pojkar och flickor klarar sig internationellt sett mycket bra i skolan. Trots att båda könen har jämlikt tillträde till utbildning, är utbildningsområdena dock starkt uppdelade enligt kön. Under de senaste tio åren har inga väsentliga förändringar skett i denna tudelning. Det finns ett samband mellan traditionella utbildnings- och yrkesval enligt kön och kvinnors och mäns ojämlikhet i fråga om arbetsliv och löner. Trots att finländska kvinnor har goda förutsättningar att lyckas inom arbetslivet när det gäller utbildningsnivå och studieframgång, syns de satsningar kvinnorna har gjort på sin utbildning inte i tillräcklig utsträckning i deras karriärutveckling och löner, och utbildningen utnyttjas heller inte maximalt i arbetslivet. Männens i genomsnitt lägre utbildningsnivå betyder inte att de har lägre lön på arbetsmarknaden. En lägre utbildningsnivå kan däremot vara förknippad med sysselsättningsproblem.

Skolan och undervisningen anses ofta vara könsneutrala, vilket de i praktiken dock inte är. Trots att jämställdhet mellan könen godkänns som principiellt utgångsläge, förstärks ojämlikheten mellan könen och schablonmässiga uppfattningar om skillnaderna mellan flickor och pojkar och flickors och pojkars olika behov omedvetet och obemärkt i praktiken. I regeringens jämställdhetspolitik har man velat påverka förverkligandet av jämställdhet så att fostran och utbildningen stöder elevernas skolframgång oberoende av kön. Sålunda borde man undvika stereotypa uppfattningar och upprepning av verksamhetsmodeller som hänför sig till könet, så att alla elever har jämlika möjligheter att utveckla sina egna talanger och begåvningar oberoende av kön.

6.1 REGERINGENS ÅTGÄRDER FÖR ATT ÖKA JÄMSTÄLLDHETEN INOM UTBILDNING

Åtgärder som gäller jämställdheten inom utbildning har ingått i regeringens alla jämställdhetsprogram under den period som granskas i redogörelsen. Minskning av segregationen enligt kön har varit ett centralt mål. Åtgärder som är avsedda att minska segregationen har riktats mot den könsenliga indelningen i fråga om valen av utbildningsområden och läroämnen. Man har till exempel försökt öka flickornas andel av de studerande inom matematiska

och tekniska läroämnena. Man har också försökt minska tudelningen mellan de starkt könsbundna textilarbete och tekniskt arbete. Likaså har man utvecklat grundutbildningen och fortbildningen för lärare samt studie- och yrkesvägledningen samt genom att uppmuntra läroanstalterna till praxis som främjar jämställdheten.

Ett mål i regeringens jämställdhetsprogram har varit att främja de mänskliga rättigheterna och jämställdheten i uppföljningen och utvärderingen av de lokala läroplanerna. Man har strävat efter att öka jämställdheten inom utbildningen även genom att utveckla jämställdhets- och genusmedveten undervisning och pedagogiska metoder som beaktar eventuella utvecklingskillnader mellan flickor och pojkar. Dessutom har man betonat småbarnsfostrans och förskoleundervisningens betydelse i främjandet av jämställdhet mellan könen. Däremot har programmen inte inkluderat jämställdhetsmål i vuxenutbildningens delområden, i personalutbildningen, utvecklingen i arbetslivet och omskolningen.

I regeringens nyaste jämställdhetsprogram (2008–2011) har ökning av jämställdhetsmedvetenhet och minskning av segregation lyfts fram som centrala mål. Som åtgärder föreslås en ökning av den genusmedvetna undervisningen inom lärarutbildningen och lärarnas fortbildning. Dessutom har programmet som mål att tillsammans med förlagen säkerställa att läromedlen inte innehåller stereotypa uppfattningar om flickor och pojkar.

6.2. LAGSTIFTNING OM UNDERVISNING OCH UTBILDNING SAMT UTBILDNINGSPOLITIK

Lagstiftningen om undervisning medför förpliktelser vid ordnandet av undervisning och sätter upp mål för innehållet i den undervisning och fostran som ges i skolorna. Grundskolorna och mellanstadiet har genomgått flera skolreformer sedan 1970-talet. Som en följd av skolreformerna har lagstiftningen gällande utbildning förnyats och separata utvecklingsplaner har utarbetats för att utveckla undervisningen. Ett mål om att främja jämställdheten mellan könen ingick i lagen om utvecklande av utbildningen på mellanstadiet (474/1978) på 1970-talet. Då lagarna om den grundläggande undervisningen och gymnasieundervisningen trädde i kraft på 1980-talet förblev främjande av jämställdheten alltjämt ett undervisningsmål på lagstiftningsnivå. Ett mål gällande jämställdhet mellan könen ingick även i lagen om yrkesläroanstalter på 1980-talet. Dessutom innehöll de utvecklingsplaner för mellanstadiet som godkändes för ett visst antal år i taget på 1980-talet konkreta målsättningar för att öka jämställdheten mellan könen.

De nuvarande lagarna om undervisningsväsendet trädde i kraft år 1999. Då förnyades och förenhetligades lagstiftningen om den grundläggande undervisningen, gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen. Den gällande lagstiftningen innehåller inga mål som gäller jämställdhet mellan könen, utan den behandlar jämställdhet på ett allmänt plan utan hänvisningar till förverkligande av jämställdhet mellan kvinnor och män.

Utvecklingsplanerna gällande utbildning och forskning förnyades i början av 1990-talet och har sedan dess omfattat hela utbildningssystemet från förskoleundervisningen till universitetsundervisningen och forskningen. Statsrådets utvecklingsplaner, som nuförtiden godkänns vart fjärde år, spelar en betydande roll i ordnandet av utbildning och undervisning och målsättningarna för dessa. Under granskningsperioden för redogörelsen (1995–2010) har fyra utvecklingsplaner för utbildning och forskning varit gällande. I dessa utvecklingsplaner har rätt få mål som anknyter till jämställdhet mellan könen lagts fram. Bakom målen gällande jämställdhet verkar i regel finnas en strävan efter könsneutralitet.

I de senaste årens utbildningspolitiska planering har jämställdhet mellan könen behandlats i ganska liten utsträckning. Jämställdhetsprogrammets mål har inte på ett foljdriktigt sätt överförs till fastställandet av målen för undervisningen samt planeringen och utvecklingen av utbildningen. I fortsättningen är det nödvändigt att försäkra att de av regeringens jämställdhetspolitiska mål som kräver aktiva åtgärder inkluderas i det utbildningspolitiska beslutsfattandet och beredningen av detta.

Jämställdhetslagens förpliktelser för läroanstalter

Lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män innehåller bestämmelser om förverkligandet av jämställdhet inom utbildning och undervisning. Enligt lagen ska kvinnor och män ha lika möjlighet till utbildning och utveckling inom yrket, och undervisningen, forskningen och läromedlen ska stödja syftet med lagen. Könsdiskriminering vid läroanstalter är förbjuden vid antagningen av studerande, ordnandet av undervisning, bedömningen av studieprestationer och den övriga verksamheten.

De förpliktelser som jämställdhetslagen medför för utbildningen lades till år 2005. Med undantag av grundskolan förpliktar lagreformen från år 2005 läroanstalterna att utarbeta en jämställdhetsplan för verksamheten. I planen ska särskilt avseende fästas vid att jämställdhet förverkligas vid antagningen av studerande, ordnandet av undervisning och bedömningen av studieprestationer. Läroanstalterna ska dessutom vidta åtgärder med vilka man strävar efter att förebygga och undanröja sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön. Planen ska inkludera en kartläggning av läroanstalternas jämställdhetssituation samt de åtgärder som är nödvändiga för att främja jämställdheten. Enligt lagen kan planen införlivas i läroplanen eller någon annan plan vid läroanstalten och den skall utarbetas i samarbete med personalen och representanter för de studerande. Som arbetsgivare är läroanstalterna dessutom skyldiga att utarbeta en jämställdhetsplan för personalen, ifall de har över 30 anställda

En viktig del av jämställdhetslagen är den s.k. principen om integrering av genusperspektivet. Enligt jämställdhetslagen ska myndigheterna i all sin verksamhet främja jämställdhet mellan könen samt skapa nya förvaltnings-

och tillvägagångssätt för att förverkliga detta. Lagen förpliktar framför allt till att ändra sådana förhållanden som förhindrar att jämställdhet uppnås.

6.3. SEGREGATIONEN INOM UTBILDNING

Tudelningen enligt kön i valen av utbildning och yrke har i närmare tjugo års tid ansetts vara ett centralt problem när det gäller jämställdheten mellan könen inom utbildning. Målsättningar och åtgärder för att upplösa segregationen inom utbildning har lagts fram i regeringens alla jämställdhetsprogram. Målet gällande en upplösning av segregationen nämns också i den nuvarande utvecklingsplanen för utbildning och forskning (2007–2012). Åtgärder har riktats mot till exempel utvecklingen av elevhandledningen och yrkeshandledning och genom att stödja könsgränserna överskridande branschval. Läroanstalterna har även uppmuntrats att söka efter rutiner som stödjer främjandet av jämställdhet. Man har också strävat efter att påverka innehållet i lärarnas grundläggande utbildning och fortbildning.

Man har även inrättat två arbetsgrupper för att minska segregationen inom utbildning och arbetsliv. Arbetsgruppen för en jämställd arbetsmarknad, som tillsattes av Undervisningsministeriet år 2004, hade i uppgift att begrunda lång- och kortsiktiga åtgärder med hjälp av vilka man påverkar valen av läroämne och utbildningsområde samt arbetsplatskulturerna och samtidigt främjar jämställdhet och atypiska val. Hösten 2009 tillsattes en arbetsgrupp för minskning av segregation för att begrunda en minskning av den könsenliga tudelningen i skolorna och arbetslivet med hjälp av utbildning och undervisning. Arbetsgruppen gav ett ställningstagande till den arbetsgrupp som bereder de allmänna landsomfattande målen för den grundläggande undervisningen och timfördelningen inom denna. I ställningstagandet fäste man uppmärksamhet vid bland annat könsbundenheten i de allmänna målen för den grundläggande undervisningen samt vid en förstärkning av arbetslivsfärdigheterna och arbetslivskännedomen för att avlägsna könsbundna stereotyper och bredda elevernas möjligheter.

Könens olika val kommer fram i sådana läroämnen i vilka man kan välja fördjupade eller tillämpade kurser. Ett allmänt fenomen är att pojkarna avlägger fler valfria studier i matematik och naturvetenskaper än flickor. Pojkarnas andel av dem som avlade valfria kurser i matematik var cirka 55 procent åren 1999–2007. Samma trend kunde ses i de valfria studierna i naturvetenskaper, i vilka pojkarna alltså var i majoritet bland dem som avlade kurserna under samma tidsperiod.

Av de gymnasiestuderande är knappt 60 procent kvinnor, och kvinnor skaffar även annan allmänbildande utbildning i större utsträckning än män. Inom gymnasieutbildningen syns samma fenomen som i ämnesvalen inom den grundläggande utbildningen: männen studerar proportionellt sett matematik, fysik och kemi i större utsträckning än kvinnorna. Kvinnorna studerar däremot mer språk än männen. Kvinnornas intresse för matematikstudier har dock

ökat. År 2007 utgjorde kvinnornas andel av de studerande som avlade lång kurs i matematik 46 procent, medan kvinnornas andel var 42 procent år 1999.

Man har strävat efter att främja framför allt kvinnornas studier i matematik och naturvetenskap genom olika utvecklingsprojekt. Resultaten av LUMA-projektet, som Utbildningsstyrelsen genomförde åren 1997–2004, visade att flickornas intresse för studier i matematik ökade som en följd av specialåtgärder. Anmärkningsvärda resultat åstadkoms i de läroanstalter som deltog i projektet. I dessa ökade andelen flickor som läste lång lärokurs från 26 procent till 39 procent av dem som avlade gymnasiet under åren 1997 till 2004. Förutom intresset för matematik ökade också flickornas intresse för studier i naturvetenskap i LUMA-gymnasierna. Efter att projektet avslutades har både flickornas och pojkarnas intresse för matematik och naturvetenskaper minskat. Resultaten av LUMA-projektet visar att man kan åstadkomma förändringar med hjälp av utvecklingsprojekt, men att det krävs fortsatta åtgärder för att dessa förändringar får fotfäste.

Studievalen efter grundskolan och gymnasiet är också könsbundna. Det största jämviktsläget har uppnåtts inom högskolestudierna. Däremot är segregationen kraftigast inom yrkesutbildningen, även om det numera finns både manliga och kvinnliga studerande inom alla branscher. Till exempel inom social- och hälsoområdet och generellt vårdområdet finns det fortfarande mycket få manliga studerande, medan teknik, trafik och skogsbruk är starkt manliga branscher. Inga betydande förändringar har skett i fråga om segregationen under de senaste knappa tio åren, då skillnaderna granskas med hjälp av en grov klassificering av utbildningsområdena. Kvinnornas och männens andelar av de nya studerande inom social-, hälso- och idrottsområdet har förblivit nästan desamma som förut. Inom områden som var kvinnodominerade redan förut, såsom det humanistiska och pedagogiska området samt turism-, kosthålls- och ekonomibranschen, har kvinnornas procentuella andelar av de nya studerandena till och med vuxit en aning från år 1999 till år 2007. Enligt rapporten *Segregation och löneskillnader mellan könen* har segregationen minskat på alla utbildningsnivåer från år 1995 fram till år 2004, men utvecklingen avstannade på 2000-talet.

I den gemensamma antagningen för yrkesutbildning har man sedan år 1987 tillämpat ett förfarande enligt vilket en sökande får tilläggspoäng i den gemensamma antagningen om han eller hon söker till en bransch där den sökandes kön är i minoritet. Detta förfarande har dock inte haft någon betydande effekt.

Åtgärderna för att avskaffa segregationen är oftast riktade till kvinnor och flickor. Här har man delvis lyckats. Till exempel har kvinnornas andel av de studerande som har avlagt lång kurs i matematik vuxit under de senaste åren. Man har även kunnat öka antalet kvinnor inom naturvetenskaperna. I yrkesområdena ökade kvinnornas andel inom till exempel process- och materialteknik samt brand- och räddningsbranschen med cirka 20 procent på fem år (2002–2007). Kvinnornas andel har också vuxit inom polisutbildningen,

fordons- och transporttekniken samt utbildningsområdena för maskin-, metall- och energiteknik. Männens andelar har ökat lite inom hantverks- och konstindustrin och hushålls- och konsumenttjänster. Man har inte satt upp mål för pojkarnas och männens läroämnes- och branschval i samma utsträckning som man har gjort för flickor och kvinnors val.

Man har huvudsakligen försökt påverka könsenliga utbildningsval genom olika utvecklingsprojekt. Man har dock inte lyckats åstadkomma bestående resultat genom dessa åtgärder. I fortsättningen måste effekten av de åtgärder som riktas mot segregationen effektiviseras så att målen för minskning av den könsenliga tudelningen och metoderna inom genusmedveten handledning inkluderas i läroanstalternas fokusområden för planering och utveckling (utbildningens innehåll, läroplaner och examensgrunder).

Det är nödvändigt att observera främjandet av jämställdhet och lindrandet av könssegregationen också i utveckling och utbildning inom arbetslivet. År 2007 representerade kvinnorna nästan 70 procent av alla studerande som var engagerade i vuxenutbildning som inte leder till en examen. Omskolning och att skaffa ett nytt yrke är situationer där arbetskraftspolitiska åtgärder kan påverka segregationen så att kvinnor styrs och stöds till att förflytta sig till mansdominerade branscher och män på motsvarande sätt styrs och stöds till att förflytta sig till kvinnodominerade branscher. Därtill bör man inkludera ett jämställdhetsperspektiv i personalutbildningens planering och förverkligande. Det är viktigt att också vuxenutbildningen i fortsättningen innehåller jämställdhetsmål.

6.4 FRÄMJANDE AV JÄMSTÄLLDHET INOM SMÅBARNSFOSTRAN

Småbarnsfostran befinner sig i en nyckelposition i fråga om främjandet av jämställdhet. Genom fostran och utbildning påverkar man de attityder, kunskaper och färdigheter utifrån vilka människorna agerar i samhället. För att man ska kunna avskaffa de könsbundna valen måste man försöka uppmuntra till åtgärder och attityder som främjar jämställdhet mellan könen redan från och med förskoleundervisningen.

Främjande av jämställdhet inom dagvården, småbarnsfostran och förskoleundervisningen fanns med i navet av jämställdhetsmål inom utbildning i Vanhanens första regerings jämställdhetsprogram. Målet var att utveckla fostran och utbildningen så att den i större utsträckning än tidigare beaktar skillnaderna i utveckling mellan flickor och pojkar och de särskilda behov som anknyter till dessa, så att småbarnsfostran och förskoleundervisningen stöder fostran till jämställdhet. Det förekommer dock inga mål som gäller aktivt främjande av jämställdhet mellan könen i till exempel de landsomfattande mål och den timfördelning för den grundläggande undervisningen som statsrådet har fattat beslut om eller i Utbildningsstyrelsens grunder för förskoleundervisning och grundläggande undervisning samt morgon- och eftermiddagsverksamhet. Genom att i småbarnspedagogiken ta i bruk uppfostring- och läroplaner

som baserar sig på genusmedvetenhet minskar man stereotypiskt tänkande om pojkar och flickor samt påverkar senare utbildnings- och läroämnesval uppdelade enligt kön. Också medieutbildning som behandlar reklam och könsfrågor i median borde utökas. Småbarns mediefostran har utvecklats till exempel i Mediamuffins-projektet åren 2006–2007 som finansierades av Undervisningsministeriet. För att främja jämställdhet inom småbarnsfostran skulle man i fortsättningen kunna utnyttja till exempel den erfarenhet som man i Sverige har av jämställdhetsarbete och jämställdhetspedagogik inom småbarnsfostran.

6.5 FRÄMJANDE AV JÄMSTÄLLDHET I LÄROANSTALTER

Läroplaner och jämställdhet mellan könen

De landsomfattande läroplansgrunderna och examensgrunderna inom yrkesutbildningen är viktiga redskap för att styra skolornas och läroanstalternas arbete. Läroplansgrunderna är bindande på samma sätt som en norm. De förpliktar utbildningsarrangören att utarbeta en lokal läroplan eller en läroplan för läroanstalten, i vilken man kan göra läroanstaltsspecifika prioriteringar. Utbildningsstyrelsen följer upp och utvärderar läroplanerna. De lokala läroplanerna har hittills inte utvärderats utifrån jämställdheten mellan könen.

Främjandet av jämställdhet mellan könen har beaktats bäst i läroplansgrunderna för den grundläggande undervisningen. I läroplansgrunderna för gymnasieundervisningen samt i grunderna för yrkesexamina finns få hänvisningar till jämställdhet.

I de läroämnesspecifika läroplanerna är ett könsneutralt angreppssätt vanligt. Många läroämnen, såsom till exempel samhällslära, historia, filosofi och hälsokunskap, skulle dock erbjuda möjligheter att behandla jämställdhetsfrågor som en del av undervisningen.

Könsbundenheten har nästan helt avlägsnats från läroämnena, men en tudelning enligt kön förekommer dock fortfarande inom de valfria ämnena. Detta syns till exempel i valet av konstämnen. Flickor väljer oftare än pojkar bildkonst och musik som valfria ämnen.

I läroplansgrunderna för den grundläggande undervisningen uppmuntras till beaktande av könens olika behov samt skillnaderna i elevernas tillväxt och utveckling i gymnastikundervisningen i årskurserna 5–9. I gymnastikundervisningen är gruppindelning enligt kön vanligt förekommande. I fortsättningen är det nödvändigt att övergå till mer flexibla gruppindelningar än indelning enligt kön i gymnastikundervisningen och utveckla möjligheterna att ge gymnastikundervisning också i blandade grupper. Ungdomarnas intresse för olika idrottsformer borde stödjas fördomsfritt, oberoende av de traditionella gränser och förmodanden som hänför sig till könet.

Att innehållet i och målen för slöjdundervisningen fördelar sig på tekniskt arbete och textilarbete upprätthåller könssegregationen. Detta har uppmärksamats i flera av regeringens jämställdhetsprogram. I Vanhanens II regeringss

jämställdhetsprogram (2008–2011) har man lyft fram en oro för slöjdundervisningens inverkan på de senare valen av utbildningsområde bland annat för att det tekniska arbetet omfattar till exempel ellära, som är en del av fysiken. I 2004 års läroplansreform slogs tekniskt arbete och textilarbete samman till ett läroämne med namnet slöjd. Genom reformen eftersträvades en könsneutral slöjdundervisning. Trots att slöjd utgör ett ämne i läroplansgrunderna indelas det i praktiken oftast fortfarande i textilarbete och tekniskt arbete. I läroämnet ingår en möjlighet till valfrihet på årskurserna 5–9, vilket gör att flickorna fortfarande oftast väljer textilarbete och pojkarna tekniskt arbete. Eftersom slöjdundervisningen ordnas på olika sätt beroende på kommun, skola och lärare, står genuina valmöjligheter inte alltid till buds för eleverna överallt. Reformen av slöjdundervisningen har således inte varit tillräcklig för att minska segregationen.

Utbildningsstyrelsen har inlett en utvärdering av inlärningsresultaten i slöjd. Utvärderingen kommer att ge information om flickors och pojkars deltagande i undervisningen i tekniskt arbete och textilarbete samt om de möjligheter som står till buds och inlärningsresultaten år 2011. Avgöranden gällande innehållet i och målen för sløjden görs som en del av reformen av den grundläggande undervisningens läroplan. Detta arbete kommer igång 2011.

Läroplansgrunderna för grundläggande yrkesutbildning förnyades åren 1999–2001 och förnyas igen åren 2008–2010. Examensgrunderna för yrkesutbildning förpliktar utbildningsarrangören att utarbeta planer för åtgärder som främjar jämställdhet, jämlikhet och hållbar utveckling inom utbildningen i läroplanen, men är i övrigt könsneutrala. Dessutom förutsätter de att utbildningsarrangören beaktar även andra författningars förpliktelser gällande utbildning, till exempel förpliktelserna i jämställdhetslagen, då utbildningen arrangeras.

Jämställdheten mellan könen i elevhandledningen och studiehandledningen

Att utveckla elevhandledningen och studiehandledningen har i regeringens jämställdhetsprogram ansetts vara ett viktigt sätt att påverka flickors och pojkars val av utbildnings- och yrkesområde från ett så brett fält av alternativ som möjligt utan att begränsas av traditionella könsuppfattningar. Betydelsen av genusmedveten elev- och studiehandledning framhävs vid övergångsskedet inom utbildningen, då den ungas inriktning och strävanden i fråga om de fortsatta studierna och yrket så småningom klarnar. Det är viktigt att främjandet av jämställdhet mellan könen också iakttas i den kunskap om arbetslivet som ges åt eleverna. Genom denna kunskap skapas en uppfattning om yrke och kunnande, personens rättigheter i arbetet samt kombinerings av arbete och familj.

Elev- och studiehandledningen ordnas ofta som klass- och gruppundervisning. För att man bättre ska kunna stödja elevernas individuella val och

kompetens i elev- och studiehandledningen är det viktigt att eleven erbjuds en möjlighet också till tillräcklig personlig handledning. Personlig handledning är viktigt då eleven söker stöd för ämnes- och yrkesval som överskrider de traditionella könsgränserna.

Under 2000-talet har stor uppmärksamhet fästs vid elev- och studiehandledningens ställning. Utbildningsstyrelsen har genomfört särskilda projekt för att utveckla kvaliteten på elev- och studiehandledningen samt den grundläggande undervisningen. Jämställdheten mellan könen har dock inte gjorts till föremål för särskild granskning och utvärdering inom dessa projekt.

Positiva resultat har åstadkommits inom olika utvecklings- och pilotprojekt, som huvudsakligen har fått stöd av EU:s strukturfonder. Målet med dessa har varit att uppmuntra ungdomar till att söka sig till en bransch som intresserar dem oberoende av hur väl det egna könet är representerat inom det valda området. I fortsättningen borde de goda resultat och den goda praxis som man har fått från pilot- och utvecklingsprojekten utnyttjas bättre i utvecklingen av studiehandledningen. Utvecklingen av studiehandledningen kunde också kopplas närmare till skolornas jämställdhetsplanering.

Jämställdhetsplanering i läroanstalterna

Jämställdhetslagen har förpliktat läroanstalterna att utarbeta en jämställdhetsplan för verksamheten sedan år 2005. Enligt lagen ska förverkligandet av jämställdhet vid antagningen av studerande, ordnandet av undervisning och bedömningen av studieprestationer utgöra navet i jämställdhetsplanerna. Dessutom ska läroanstalterna även förebygga sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön. Jämställdhetsplanen kan införlivas i läroplanen eller någon annan plan som utarbetas vid läroanstalten.

År 2008 gav Utbildningsstyrelsen ut handboken *Yhteiseen ymmärrykseen tasa-arvosta* (Mot gemensam syn på jämställdhet), vars syfte är att stödja läroanstalterna i utarbetandet av planer och främja god praxis i läroanstalternas jämställdhetsarbete. På basis av en undersökning som Utbildningsstyrelsen lät göra 2009 har den jämställdhetsplanering som jämställdhetslagen förpliktar till hittills genomförts otillräckligt i läroanstalterna. Bland de läroanstalter som besvarade enkäten¹¹ uppgav 37 procent av gymnasierna och 27 procent av yrkesläroanstalterna att de hade utarbetat en läroanstaltsspecifik jämställdhetsplan för verksamheten. Bland läroanstalterna uppgav 21 procent av gymnasierna och 27 procent av yrkesläroanstalterna att de följer den jämställdhetsplan för verksamheten som utbildningsarrangören har utarbetat. Enligt enkäten har studerandes deltagande i jämställdhetsarbetet varit ringa i läroanstalterna.

Resultaten av enkäten visar att de jämställdhetsplaner som har utarbetats för respektive läroanstalt bättre beaktar de frågor som är föremål för särskild uppmärksamhet i lagen än de planer som har utarbetats av utbildningsarrangören. Av de läroanstalter som tillämpar den jämställdhetsplan som

11 Enkäten besvarades av 58 procent av gymnasierna och 42 procent av yrkesläroanstalterna.

utbildningsarrangören har utarbetat uppgav cirka hälften att planen gäller ordnandet av undervisning, 45 procent antagningen av studerande och 38 procent bedömningen av studieprestationer. Sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön behandlades i cirka hälften av dessa planer. I fråga om de läroanstaltsspecifika jämställdhetsplanerna behandlar däremot tre fjärdedelar antagningen av studerande, ordnandet av undervisning, bedömningen av studieprestationer samt sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön.

I början av år 2010 gjorde Social- och hälsovårdsministeriet en utredning åt riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskott om hur lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män fungerar. Enligt utredningen borde läroanstalternas allmänna kännedom om planeringsförpliktelsen alltfjämt ökas. Den jämställdhetsplan som utbildningsarrangören utarbetar är inte tillräcklig enligt lagen. I synnerhet borde skillnaden mellan den personalpolitiska jämställdhetsplanen och jämställdhetsplanen för verksamheten göras tydligare i läroanstaltern. Lagen gör det möjligt att införliva jämställdhetsplanen i läroplanen eller någon annan plan som utarbetas vid läroanstalten. Enligt den enkät som Utbildningsstyrelsen lät genomföra hade lite mer än hälften av läroanstaltern utarbetat en separat jämställdhetsplan, hos en fjärdedel var planen en del av den personalpolitiska planen och en minoritet (13 %) uppgav att planen var en del av läroplanen.

Det är viktigt att man aktivt främjar förverkligandet av en jämställdhetsplan för verksamheten i skolorna. Det är även skäl att fortsätta utvecklingen och uppföljningen av hur väl jämställdhetsplaneringen förverkligas då man beaktar mångfalden av kön och sexualiteter. Man måste också öka studerandes deltagande i jämställdhetsplaneringen. Då jämställdhetsplaneringen utvärderas måste man fästa särskild uppmärksamhet vid vilka som är de bästa metoderna för att påverka jämställdheten mellan könen i läroanstalternas verksamhetskultur och undervisning. Främjandet av jämställdhet måste även utvecklas i grundskolorna. För att man ska kunna inverka på minskningen av segregationen i ett så tidigt skede som möjligt måste förpliktelsen till jämställdhetsplanering av verksamheten utsträckas även till grundutbildningen. Riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskott anser det även viktigt i sitt uttalande våren 2010 att förpliktelsen att göra en jämställdhetsplan av verksamheten också utvidgas att gälla grundskolor.

Pilot- och utvecklingsprojekt som stöder främjandet av jämställdhet

Under de senaste åren har skolor och läroanstalter främjat jämställdheten mellan könen främst genom olika projekt. Flera pilot-, utvecklings- och forskningsprojekt har genomförts under de senaste årtionden. Forskning gällande skolornas undervisningspraxis visar att det rådande könsneutrala angreppssättet i undervisningen och studiehandledningen i själva verket upprätthåller de traditionella könsrollerna och den traditionella könsindelningen. Därför är projekt och åtgärder som syftar till att öka genusmedvetenheten viktiga när man strävar efter att öka jämställdheten inom utbildning. Den erfarenhet, det

material och den praxis som man har fått från projekten borde utnyttjas mer systematiskt. Framför allt borde de beaktas i de centrala processerna inom planeringen av utbildningspolitiken, till exempel i utvecklingen av läroanstalternas handlednings- och undervisningspraxis samt vid förverkligandet av fortbildning för läroanstaltsledningen och undervisningspersonalen.

Inlärnin g och erfarenheter från skolan

Det förekommer skillnader mellan flickor och pojkar i inlärnin g och deras upplevelser av skolgången. Pojkar har i genomsnitt fler beteende- och inlärnin gssvårigheter än flickor och de avbryter sina studier oftare än flickor. Flickor har däremot sämre självkänsla än pojkar trots sina studieframgångar och sin positiva inställning till skolan. Enligt undersökningar bedömer flickor oftare än pojkar att de är goda skolelever, medan pojkar oftare anses sig vara likgiltiga skolelever. Könsskillnaderna ser ut att förbli desamma under hela den grundläggande undervisningen. Då orsakerna till flickors och pojkars olika skolbeteende begrundas för man ofta fram påståendet att skolan inte passar de aktiva pojkarna, medan det systematiska arbetssättet lämpar sig bättre för flickorna. I bakgrunden finns ett stereotyp antagande om flickor och pojkar.

Det är viktigt att observera att både finländska flickor och pojkar klarar sig mycket bra i internationella undersökningar gällande inlärnin g. En undersökning om skillnader i könens inlärnin gresultat (*Gender Differences in Educational Outcomes*) som Europeiska kommissionen publicerade år 2010 visar att skillnaderna i inlärnin gresultat mellan könen är få i relation till likheterna mellan könen. Socioekonomiska faktorer har större betydelse för skolframgången än könet. Pojkar från vissa socialgrupper klarar sig bra, medan flickor från vissa grupper inte klarar sig i skolan.

I finländska undersökningar om vardagsrutinerna i skolorna har man även upptäckt att skolvardagen ofta stärker och stöder flickors och pojkars stereotypa aktivitetsorienteringar och attityder. Det vore även viktigt att utreda hur flickors och pojkars preferenser i fråga om läroämnena utformas och vad skillnaderna i de känsloupplevelser som erfars i skolan beror på. Det vore viktigt att begrunda om skolkulturen uppmuntrar alla elever och i synnerhet också pojkarna till framgång i studierna utan rädsla för hån eller störande uppträdande.

Vid utveckling av undervisningsarbetet måste man i fortsättningen stärka de undervisningsmetoder och den undervisningspraxis som beaktar elevernas individuella skillnader och könens interna mångfald. Särskild uppmärksamhet ska riktas mot elevbedömningen. Att döma av de nationella utvärderingarna av inlärnin gresultaten behandlas flickor och pojkar inte jämnt vid elevbedömningen. Pojkar får vitsord som är något sämre än deras kunskaper i matematik, medan flickornas kunskapsnivå i modersmål i genomsnitt är högre än det vitsord de får på betyget. Med tanke på utvecklingen av kvaliteten på den grundläggande undervisningen vore det således viktigt att stödja lärarfortbildning som bygger på genusmedveten forskning. Dessutom borde resultaten

av projekt som anknyter till genusmedveten utveckling av undervisningen i större utsträckning tas i bruk i läroplanerna och ordnandet av undervisning. En målsättning om att utveckla köns- och läroämnesspecifik didaktik har också lyfts fram i regeringens jämställdhetsprogram.

Läromedel

I regeringens jämställdhetsprogram har man även fäst uppmärksamhet vid läromedlens inverkan på uppkomsten och förstärkningen av könsstereotyper och modeller som normerar beteende enligt kön. Förfarandet för godkännande av läromedel, vid vilket stor uppmärksamhet fästes vid könens jämställdhet och jämlikhet, frångicks under första halvan av 1990-talet. Numera sköts produktionen och distributionen av läromedel huvudsakligen av kommersiella förläggare och besluten om vilka läromedel som ska användas fattas av respektive läroanstalt. Under det senaste årtiondet har spektrumet av läromedel ökat och webbmaterialets och mediernas inverkan på undervisningen och informationsåtervinningen har ökat betydligt.

Det har gjorts en del undersökningar om läromedlens kvalitet, och dessa visar att läromedlen i regel eftersträvar ett könsneutralt angreppssätt. Läromedlen har dock också ansetts innehålla både medvetna och omedvetna modeller och attityder som anknyter till könet och som normerar och skapar antaganden om beteendet hos pojkar och flickor. I fortsättningen behövs mer forskning som granskar kvinno- och mansbilden samt genus i läromedlen.

I regeringens jämställdhetsprogram (2008–2011) har läromedlens betydelse för utformningen av en kvinno- och mansbild hos skoleleverna lyfts fram igen. Utbildningsstyrelsen lät göra en undersökning om könsbilden i grundskolans läroböcker hösten 2010. Enligt undersökningen är det manliga könet oftare framme i allt undersökt material både i texten och bilderna. Män, pojkar och olika maskulina fantasifigurer är systematiskt i en majoritet i alla årskursers material i jämförelse med kvinnor, flickor och feminina fantasifigurer. Utbildningsstyrelsen gör en guide om befrämjandet av jämställdheten mellan könen åt läroböckernas författare och kommer i fortsättningen att regelbundet bedöma materialen från en jämställdhetssynpunkt. Det är viktigt att man i bedömningen av läromaterial också lägger märke till mångfalden av köns- och sexuella orienteringar och skillnader som skapas till exempel på basis av etnicitet, handikapp eller religion.

6.6 JÄMSTÄLLDHETEN INOM IDROTTSSEKTORN

Jämställdhetsarbetet inom den finländska idrotten stärktes i mitten av 1990-talet då en arbetsgrupp som utrett kvinnornas ställning inom idrottskulturen gav sina förslag om bland annat kvinnornas ställning som beslutsfattare, idrottsutövare och vid fördelningen av pengar. Finlands Idrott SLU har fungerat som koordinator och verkställare av jämställdhetsarbetet inom den nationella idrottssektorn. Undervisnings- och kulturministeriet har varit huvudfinansierare, den viktigaste samarbetsparten och den som dragit upp riktlinjerna.

Efter millennieskiftet har det viktigaste steget i jämställdhetsarbetet varit de åtgärder som ministeriets arbetsgrupp TasaPeli vidtagit. Arbetsgruppen tog i sitt PM (2005) på bred bas ställning till främjandet av jämställdheten mellan könen och utvärderingen av könskonsekvenserna inom idrottssektorn. Till pilot för integreringen av könsperspektivet utsågs det riksomfattande projektet för att utveckla ledar- och tränarutbildningen 2008–2010. Målet för projektet var att öka antalet tränare och ledare som hör till det kön som är i minoritet inom olika grenar samt att utveckla deras kunnande med beaktande av båda könens specialdrag. Åtgärderna inriktades på strukturen för och innehållet i utbildningarna.

I ministeriets statsbidrag har jämställdheten mellan könen varit ett resultatkriterium, men inga mätare har använts för att utvärdera den. Från och med 2011 förutsätts att de som får statsbidrag för årlig statistik över könsfördelningen bland sina medlemmar och beslutsfattare som en del av verksamhetsberättelserna. Hösten 2010 inleds med ministeriets finansiering ett förnyande av en omfattande statistikutredning om situationen gällande jämställdheten mellan könen inom idrottssektorn. Det vore skäl att under de närmaste åren stanna upp för att granska och utvärdera jämställdhetssituationen och skapa en nationell strategi med eventuella åtgärdsprogram för att främja jämställdheten mellan kvinnor och män inom idrottssektorn. Det är åtminstone klart att grunden för informationen om sektorn bör stärkas med hjälp av forskningsresultat och att man bör fästa uppmärksamhet vid kvinnornas karriärutveckling inom idrottsförvaltningen.

7. HÖGSKOLEUTBILDNING OCH FORSKNING

Främjande av jämställdhet mellan könen inom högskoleutbildning och forskning har länge varit en del av jämställdhetspolitiken. Regeringsprogrammets mål har varit att stärka kvinnoforskningens ställning och främja jämställdhet mellan könen inom lärarutbildningen. I regeringens jämställdhetsprogram har målen och åtgärderna riktat sig mot bland annat avskaffning av segregationen, förstärkning av köns- och jämställdhetsmedvetenheten inom lärarutbildningen, främjande av kvinnors forskarkarriärer samt befastande av kvinnoforskningens ställning och ordnande av informations- och dokumentationsverksamhet i anknytning till jämställdhetsinformation. Integrering av könsperspektivet har ansetts vara ett centralt redskap i främjandet av jämställdhet inom både högskoleutbildning och forskning.

Vid högskolorna och inom forskning har jämställdhetsarbete redan utförts under flera årtionden. De första jämställdhetskommittéerna vid universiteten inledde sin verksamhet i skiftet mellan 1980- och 1990-talet. Högskolornas jämställdhetsarbete främjades samtidigt av den information som producerades av kvinnoforskningen, som hade befasts vid universiteten, jämställdhetsaktörernas nätverksbildning och jämställdhetsmyndigheternas stöd. Finlands Akademi har främjat jämställdhet mellan könen och kvinnoforskning i sin verksamhet sedan 1980-talet. Delegationen för jämställdhetsärenden och undervisningsministeriet har länge uppmärksammat frågor som anknyter till kvinnors forskarkarriärer. Både undervisningsministeriet och Finlands Akademi har producerat könsspecifik statistik om utbildning och forskning.¹²

Lagstiftningen ålägger arrangörerna av högskoleutbildning flera förpliktelser som anknyter till jämställdhet mellan könen och förbjuder könsdiskriminering. Enligt lagen ska läroanstalterna se till att kvinnor och män har samma möjligheter till utbildning och att undervisningen, forskningen och läromedlen stöder jämställdhet. År 2005 inkluderades en förpliktelse om att operativa jämställdhetsplaner ska utarbetas i läroanstalterna i jämställdhetslagen. Liksom andra arbetsplatser är läroanstalterna dessutom skyldiga att utarbeta en personalpolitisk jämställdhetsplan.

Vanhanens II regering och Kiviniemis regering har förbundit sig att integrera könsperspektivet i allt sitt beslutsfattande. I planeringen och beslutsfattandet inom högskole- och vetenskapspolitiken har man i viss mån fäst uppmärksamhet vid skillnaderna i utbildningsnivå mellan kvinnor och män samt vid segregationen enligt kön. Kvinnors långsamma avancemang inom forskarkarriären har lyfts fram som ett problemområde i anknytning till

¹² Se UKM:s databas KOTA och Finlands Akademis statistik. Komparativa statistiska data från EU-länderna om kvinnors ställning inom vetenskap och högskoleutbildning finns väl tillgängliga från och med 2000-talet tack vare Europeiska kommissionens publikationer *She Figures*.

forskarbanan. Det har dock förekommit få övergripande granskningar av högskole- och vetenskapspolitiken ur könsperspektiv, och integreringen av könsperspektivet har ännu inte avancerat till konkreta åtgärder för att främja jämställdheten. Inte heller i lagstiftningsreformerna gällande högskoleutbildning och forskning gjordes någon utvärdering av könskonsekvenserna. Det är viktigt att målen och åtgärderna i regeringsprogrammen och regeringens jämställdhetsprogram integreras bättre i det högskole- och vetenskapspolitiska beslutsfattandet och beredningen av detta.

7.1 JÄMSTÄLLDHET MELLAN KÖNEN INOM HÖGSKOLEUTBILDNING OCH FORSKNING

Det har länge funnits nästan lika många kvinnliga och manliga högskolestuderande. År 1995 var kvinnornas andel av de universitetsstuderande 52 procent och år 2007 54 procent. År 2007 avlades 63 procent av universitetsexamina av kvinnor. Vid yrkeshögskolorna var könsandelarna mycket likartade: år 2008 var 53 procent av de yrkeshögskolestuderande och 62 procent av de personer som avlade examen kvinnor.

Vid både yrkeshögskolorna och universiteten finns det alltså en stark segregation enligt kön. Inom till exempel turism-, kosthålls- och ekonomibranschen samt det humanistiska och pedagogiska området var kvinnornas andel av de personer som avlade universitetsexamen över 80 procent år 2008, medan männens andel av de personer som avlade en universitetsexamen inom teknik och kommunikation var 74 procent samma år. Siffrorna är ungefär desamma inom yrkeshögskoleutbildningen. Inom universitetsstudierna har könsstrukturen dock utjämnats mer med åren än inom yrkesutbildningen.

Samtidigt som det totala antalet doktorsexamina har ökat från cirka 500 examina till över 1 500 under de senaste tjugo åren har kvinnornas andel av de personer som har avlagt dessa examina ökat betydligt. Medan kvinnorna avlade 32 procent av doktorsexamina år 1990 var kvinnornas andel av de personer som avlade doktorsexamina 54 procent år 2008. Utbildningsområdesvis finns det dock alltså stora skillnader i könsandelarna: Inom området teknik och kommunikation avlade männen mer än 70 procent av doktorsexamina år 2008; inom social-, hälso- och idrottsområdet var männens andel av doktorsexamina däremot 27 procent.

Kvinnornas och männens andelar av universitetslärarna är nästan lika stora, med undantag av professorerna och överassistenterna. År 2008 var 53 procent av lektorerna och 57 procent av assistenterna kvinnor. Kvinnornas andel av överassistenterna var dock långt mindre än hälften, 39 procent. Kvinnornas andel av forskningspersonalen inom högskolesektorn var 48 procent år 2007.

Kvinnornas ökade andel av de personer som har avlagt högskoleexamen och av de lägre undervisnings- och forskningstjänsterna har ännu inte avspeglats i professorernas könsfördelning. År 2009 var endast 25 procent av professorerna kvinnor. De kvinnliga professorernas andelar varierar mycket mellan olika vetenskapsområden. År 2009 fanns de minsta andelarna inom teknik

(8 %) och naturvetenskaper (12 %) och de största inom hälsovetenskap (61 %), veterinärmedicin (52 %) och pedagogik (50 %). Man måste beakta att det kvantitativt sett finns flest professurer inom de teknisk-vetenskapliga och naturvetenskapliga utbildningsområdena.

Männen är fortfarande i majoritet bland yrkeshögskole- och universitetsrektorerna: i båda fallen var männens andel av rektorerna drygt 70 procent år 2010. Kvinnornas andel har dock ökat tydligt under de senaste åren, och i en EU-jämförelse urskiljer sig Finland på ett positivt sätt (genomsnittet i EU är 9 procent). Av universitetens fem kanslerer är en kvinna.

Med tanke på kvinnors forskarkarriärer och jämställdhet är skedet efter doktorsexamen och kvinnornas långsamma avancemang till högre undervisnings- och forskningstjänster trots den breda rekryteringsbasen det allra mest problematiska. Också FN:s CEDAW-kommitté (2001, har uppmärksammat (2001 och 2008) kvinnornas ringa andel på de högsta posterna i universitetsvärlden i Finland. Kommittén rekommenderade att föregripande åtgärder ska tas i bruk, så att kvinnor med hjälp av dessa uppmuntras till att söka fler höga tjänster och befattningar. Kommittén uppmuntrar även till att utnyttja tillfälliga specialåtgärder.

I fråga om professurerna har man lyft fram de effekter kallelseförfarandet för professorer har på jämställdheten mellan könen. Att tillämpa ett kallelseförfarande har varit möjligt sedan år 1992. Enligt undervisnings- och kulturministeriet klarar sig kvinnor bättre vid öppen tillsättning av tjänster än då ett kallelseförfarande används, och kallelseförfarandet kan innefatta en risk för ojämnställd behandling av potentiella sökande.

I den bakgrundsutredning som har gjorts för jämställdhetsredogörelsen fästs uppmärksamhet förutom vid professurerna även vid kvinnornas ringa andel av andra högre forskningstjänster. Kvinnornas andel av de ansvariga ledarna för forskningsprojekten vid Finlands Akademi har varit i medeltal 20–30 procent under de senaste årtiondena. Ett problem i fråga om kvinnors avancemang till högre forskningstjänster ser ut att vara just beteckningen ansvarig ledare, som används vid ansökan om finansiering av forskningsprojekt. Posten som ansvarig ledare förutsätter i praktiken ett långt anställningsförhållande vid universitetet, eftersom forskningsfinansiering inte kan beviljas forskningsprojektens ansvarige ledare själv annat än i undantagsfall och endast för ett år. Detta gör att det blir svårare för visstidsanställda och projektarbetande personer att avancera i karriären. Man bör beakta att kvinnor har fått mycket tidsbegränsad, extern finansiering, medan det fortfarande finns få av dem bland universitetens högsta fasta tjänster.

Enligt flera undersökningar försvåras kvinnors forskarkarriärer vid universiteten och inom vetenskapsvärlden av dold diskriminering och brist på socialt stöd. Dessutom har man lyft fram hur allmänt förekommande sexuella trakasserier och antastande är vid universiteten. I en utredning gällande yrkeshögskolorna från år 2005 visade sig könssegregationen inom utbildnings-

branscherna och skillnaderna i fråga om avlönad praktik mellan kvinno- och mansdominerade branscher vara problemområden.

Att kombinera arbete och familj är alltså ett problem inom forskarkarriären, i synnerhet vid tidsbestämda uppdrag och för forskare som är verksamma med hjälp av stipendier. Detta gäller speciellt kvinnor, som ofta bär huvudansvaret för familjeförpliktelserna. Finlands Akademi har strävat efter att främja kombinerad av arbete och familj: principen är att föräldraledigheter inte förkortar forskarens finansieringsperiod. Finansieringsperioden kan på ansökan förlängas med högst ett år på grund av vårdledighet. År 2009 förbättrades socialskyddet för de forskare som arbetar på stipendium, och de inkluderades bland annat i kretsen av inkomstrelaterade föräldradagpenningförmåner.

Jämställdheten mellan könen har uppmärksamats också i fråga om studerande med familj. Av de högskolestuderande som besvarade 2006 års studentundersökning hade nio procent familj. Om en studerande med familj har minderåriga barn, räcker den studerandes primära stödform, dvs. studiestödet, inte ensamt till för att trygga utkomsten. En del av studerande med familj tvingas förlita sig på utkomststöd. Studerande med familj arbetar oftare än andra och studerar mer sällan på heltid. Det är fråga om jämställdheten mellan könen, eftersom en majoritet av de studerande med familj som får studiestöd är kvinnor och majoriteten av de studerande som är ensamstående med barn också är kvinnor. År 2006 bestod över 60 procent av de studerande med familj som fick utkomststöd av en ensamstående mamma med barn.

De ekonomiska risker som anknyter till anskaffningen av barn ser ut att leda till att studerande skjuter upp familjebildandet. Av de barnlösa 25–34-åringarna som besvarade 2008 års familjebarmeter ansåg en femtedel att oavslutade studier var ett skäl att senarelägga barnanskaffningen.

För männens del har uppmärksamhet fästs vid värnpliktens fördröjande effekt på inledandet av studierna. Enligt en utredning av försvarsministeriet fördröjs studierna med mer än längden på militärtjänstgöringen hos en femtedel av den manliga årskullen på grund av bl.a. hemförlovningstidpunkterna. Detta fördröjer även de studerandes övergång till arbetslivet. Inom försvarsförvaltningen och vid högskolorna har man också fäst uppmärksamhet vid en minskning av problemområdena vid sammanjämkning av värnpliktstjänstgöring och studier. Konkreta åtgärder och samarbete mellan olika aktörer behövs för att främja sammanjämkningen både för män och kvinnor som gör vapentjänst.

7.2 FRÄMJANDE AV JÄMSTÄLLDHET MELLAN KÖNEN INOM HÖGSKOLEUTBILDNING

Högskolornas jämställdhetsarbete

Högskolornas jämställdhetsarbete inleddes i Finland vid övergången mellan 1980- och 1990-talen. Jämställdhetslagens ikraftträdande samt ett aktivt stöd av jämställdhetsombudsmannen och den nationella koordinatoren för kvinno-forskning till de jämställdhetskommittéer som inrättades vid universiteten förde

högskolornas jämställdhetsplanering och övriga jämställdhetsarbete framåt i början av 1990-talet. En del av universiteten har även utarbetat anvisningar för ingripande i osakligt bemötande och trakasserier. Dessutom har universiteten finansierat jämställdhetsprojekt och utredningar inom olika utbildningsområden. Numera har universitetens jämställdhetskommittéer bildat ett landsomfattande nätverk och sammanträder varje år. Jämställdhetskommittéerna har få resurser till sitt förfogande. Endast Helsingfors universitet har sedan år 2000 haft en heltidsanställd jämställdhetsansvarig.

Universitetens jämställdhetsplaner blev vanligare i synnerhet under den senare halvan av 1990-talet. År 2005 tillades i jämställdhetslagen en förpliktelse om att en operativ jämställdhetsplan ska utarbetas i läroanstalterna. Å andra sidan är läroanstalterna även arbetsgivare, som är skyldiga att utarbeta en jämställdhetsplan för personalen och en lönekartläggning som en del av denna.

För universitetens del har utarbetandet av jämställdhetsplanerna framskridit väl: enligt en utredning som undervisningsministeriet gjorde år 2009 har alla universitet en gällande jämställdhetsplan. Ungefär hälften av universitetens planer var kombinerade jämställdhets- och jämlikhetsplaner, och i merparten av planerna behandlas både det studie- och det personalpolitiska perspektivet på ett balanserat sätt.

Av de totalt 26 yrkeshögskolorna skickade 15 in en jämställdhetsplan till undervisningsministeriet för utredningen. Av dessa femton yrkeshögskolors jämställdhetsplaner var knappt hälften gemensamma för kommunen, samkommunen eller utbildningskoncernen. I en del av yrkeshögskolornas planer betonades det personalpolitiska perspektivet på bekostnad av studerandeperspektivet.

En del av högskolorna hade integrerat jämställdhetsplanerna i universitetets övriga styrnings- och strategiarbete. Verkställandet av planerna varierade också från universitet till universitet. Den redan länge framhållna målsättningen om studerande- och personalstatistik enligt kön har förverkligats vid endast en del av universiteten. Framför allt finns det brister i statistiken enligt utbildningsområde och vetenskapsgren. Det ser ut som om kraven på jämställdhetsplanering av verksamheten och planering som kartlägger personalens ställning inte uppfylls i samtliga fall.

Undervisnings- och kulturministeriet rekommenderar att högskolornas jämställdhetsplanering ska utvecklas så att planerna i fortsättningen omfattar all högskolans verksamhet. Könsperspektivet ska beaktas som en del av såväl den högklassiga undervisnings- och forskningsverksamheten som personalpolitiken och utvecklingen av lärar- och forskarbanan. De studerande och olika personalgrupper ska ha möjlighet att delta i utarbetandet av jämställdhetsplanerna. Könsspecifik statistik ska utarbetas enligt utbildningsområde och/eller vetenskapsgren.

Jämställdhetsombudsmannen övervakar att förpliktelser gällande jämställdhetsplanering efterföljs. Dessutom är undervisnings- och kulturministeriets regelbundna uppföljning och utvärdering av högskolornas och universitetens jämställdhetsplaner av största vikt. I framtiden behövs mer information om

jämställdhetsplanernas kvalitet och innehåll samt om verkställandet av planerna. Uppmärksamhet bör fästas vid beröringspunkterna mellan planeringen gällande jämställdhet mellan könen och jämlikhetsplaneringen samt vid frågor som gäller diskriminering på flera grunder.

Regeringens jämställdhetspolitiska åtgärder inom högskoleutbildning

I regeringens jämställdhetsprogram har jämställdheten inom högskoleutbildning främjats genom att bland annat inkludera jämställdhet mellan könen i resultat- och målstyrningsprocesserna mellan undervisningsministeriet och universiteten. I universitetsavtalen finns för närvarande en riktlinje om främjande av en jämställd forskarkarriär, och i de uppföljningsindikatorer som undervisnings- och kulturministeriet använder granskas personinformationen könsvis. Dessutom håller man som bäst på att utveckla UKM:s informationshantering, så att möjligheterna att följa upp högskolornas situation också ur jämställdhetsperspektiv förbättras.

Att minska segregationen enligt kön inom utbildning har varit ett av de centrala målen i regeringarnas jämställdhetsprogram. Detta har gällt alla utbildningsnivåer. Man har strävat efter att avskaffa segregationen med hjälp av bl.a. utvecklingsprojekt, av vilka största delen har varit inriktade på att styra kvinnor till de mansdominerade tekniska och naturvetenskapliga utbildningsområdena samt främja kvinnors karriärutveckling. I programmen har man även fäst uppmärksamhet vid styrning av männen till det sociala området och undervisningsområdet, men dessa projekt har förverkligats i rätt liten utsträckning. Inom projekten har man under de senaste åren även stött kvinnors karriärutveckling, utvecklat mångfaldsutbildningen och främjat sexuella minoriteters och könsminoriteters ställning i arbetslivet. Projekten har gett rikligt med expertis inom främjande av jämställdhet mellan könen samt konkreta redskap och verksamhetsmodeller för avskaffande av segregationen, vilka dock inte i tillräcklig utsträckning har utnyttjats i planeringen och programarbetet gällande högskoleutbildning eller i utvecklingen av metoderna inom jämställdhetsarbetet.

Uppmärksamhet har även fästs vid den ställning som studerande med familj innehar. Målet har varit att förbättra jämställdheten mellan kvinnliga och manliga studerande och ge de unga bättre ekonomiska möjligheter att skaffa barn redan under studietiden. I utvecklingsplanen för utbildning och forskning för åren 2007–2012 har man satt upp som mål att utreda hur försörjningen och studieförutsättningarna för studerande med familj kunde förbättras. Arbetsgruppen Studerande med familj och studiestödet (2009), som tillsattes av undervisningsministeriet, föreslog att studiestödet borde vara tillräckligt för att trygga utkomsten under den tid man studerar på heltid. Arbetsgruppen föreslår bland annat att ett försörjartillägg till studiepenningen ska tas i bruk, så att systemet bättre än i nuläget skulle göra det möjligt att samtidigt studera och skaffa barn. Dessutom fäster arbetsgruppen uppmärksamhet vid ordnande av barnomsorgstjänster som lämpar sig

för studerande, skapande av jämställda förutsättningar i användningen av familjeledigheter samt ingripande i karriär- och lönediskriminering av mödrar. Också den arbetsgrupp som behandlar utvecklingen av studiestödets struktur stöder förslagen i fråga.

Reformerna skulle även främja jämställdheten mellan könen, eftersom majoriteten av de studerande med familj som får studiestöd är kvinnor. Med hjälp av reformerna skulle man även ha möjlighet att utjämna utkomstskillnaderna mellan könen och stödja möjligheterna för framför allt kvinnor som har vårdnaden om barn att slutföra studierna.

Då den nya universitetslagen (2009) stiftades genomfördes endast en knapp utvärdering av könseffekterna. Universitetslagen och de strukturella reformerna vid högskolorna medför dock helt nya utmaningar för främjandet av jämställdhet mellan könen. Det vore viktigt att följa upp effekterna av alla högskole- och vetenskapspolitiska reformer, inklusive reformen av högskolornas antagning av studerande, och utvärdera dem ur könsperspektiv. Särskilt viktiga frågor är bland annat förverkligandet av jämställdhet mellan könen då studerande antas och personal anställs, den visstidsanställda personalens och stipendieforskarnas ställning samt förverkligandet av kontinuitet i forskarkarriären. En förutsättning för uppföljningen är tillgång till statistik som är indelad enligt kön och vetenskapsgren för både de studerande och personalen. Likaså vore det viktigt att fanns tillgång till regelbundet uppdaterad statistisk information om personalrekryteringen för uppföljning av jämställdhetssituationen. Både den arbetsgrupp för forskarkarriären som undervisningsministeriet tillsatte och arbetsgruppen för en forskarkarriär i fyra steg betonade betydelsen av tillgång till statistisk information. Enligt rekommendationerna från arbetsgruppen för forskarkarriären borde män och kvinnor jämlikt väljas som experter vid rekrytering av undervisnings- och forskningspersonal.

7.3 LÄRARUTBILDNING

Under de senaste femton åren har regeringens alla jämställdhetsprogram innehållit målsättningar och åtgärder som gäller lärarnas grundläggande utbildning och fortbildning. De utvecklings- och forskningsprojekt som ända sedan 1980-talet har genomförts för att integrera jämställdheten och könsperspektivet i innehållet på de olika stadierna av lärarutbildningen har skapat en god grund för åtgärderna. Den information och expertis som har ackumulerats genom dessa projekt bör i framtiden utnyttjas bättre i planeringen och genomförandet av lärarutbildningen.

Enligt undersökningar är undervisningspraxisen och skolornas verksametskultur – snarare än lärarnas kön – betydelsefulla vid främjandet av jämställdhet mellan könen inom utbildning. Inom lärarutbildningen och i skolornas rutiner har målet varit könsneutralitet, men samtidigt har könet dock inverkat på bemötandet av eleverna och i bredare bemärkelse på skolornas verksamhet. Lärarna har inte fått tillräckligt med stöd, information eller konkreta redskap för att beakta jämställdhetsfrågor i sin egen verksamhet

under lärarutbildningen. En orsak till detta är bristen på sådan pedagogisk forskning som behövs som stöd för lärarutbildningen. Pedagogisk forskning som beaktar olika åldersstadier och som skulle skapa förutsättningar för utveckling av jämställdhets- och könsmedveten pedagogisk praxis finns inte tillgänglig.

Målet för regeringsprogrammet 2007–2011 och regeringens jämställdhetsprogram 2008–2011 är att inkludera könsmedveten undervisning i all lärarutbildning. Åren 2008–2010 har undervisningsministeriet finansierat forsknings- och utvecklingsprojektet Tasa-arvo- ja sukupuolitietoisuus opettajankoulutuksessa TASUKO (Jämställdhets- och könsmedvetenhet i lärarutbildningen), som samordnas vid pedagogiska institutionen vid Helsingfors universitet. Syftet med projektet är att erbjuda konkreta redskap för främjande av jämställdhets- och könsmedvetenheten inom de olika områdena av lärarutbildningen och utveckla läroplanerna ur jämställdhets- och könsperspektiv. Det spelar en viktig roll vid skapandet av ett expertnätverk och informationsspridningen till alla universitet som erbjuder lärarutbildning. Undervisnings- och kulturministeriet stöder universiteten på olika sätt för att den goda praxis som har tagits fram inom TASUKO-projektet ska inkluderas i lärarutbildningen.

En jämställdhetsfråga som berör lärarutbildningen är den valfria betoningen på textilarbete och tekniskt arbete i slöjden från och med årskurserna 5–6. På basis av resultaten av Utbildningsstyrelsens ovan nämnda utvärdering bör man också sträva till att förnya lärarutbildningen i slöjd.

7.4 FRÄMJANDE AV JÄMSTÄLLDHET MELLAN KÖNEN INOM FORSKNING OCH VETENSKAPSPOLITIK

Jämställdhet mellan könen inom forskningen och i synnerhet främjande av kvinnors forskarkarriärer har utgjort en del av målsättningarna och åtgärderna i regeringens jämställdhetsprogram under de senaste femton åren. Temat i fråga har lyfts fram i jämställdhetsprogrammen för både åren 1997–1999 och åren 2004–2007. Det arbete som delegationen för jämställdhetsärenden, undervisningsministeriet och Finlands Akademi utförde för att lyfta fram dessa frågor på 1980–1990-talet har skapat en grund för de åtgärder som regeringens jämställdhetsprogram innehåller i fråga om främjande av kvinnors forskarkarriärer.

Främjande av jämställdhet inom forskningen: Finlands Akademi som exempel

Jämställdhet mellan könen har främjats i det expertarbete som gäller forskning och vetenskapspolitik sedan 1980-talet. I synnerhet har Finlands Akademi, som är Finlands mest betydande finansiär av grundforskning, varit en föregångare inom planmässigt främjande av jämställdhet genom konkreta åtgärder. Inom Akademien har man även förverkligat statistik som är specificerad enligt kön, med hjälp av vilken man har kunnat följa med jämställdhetssituationen.

Ett centralt område inom jämställdhetsarbetet vid Finlands Akademi har varit att främja kvinnors forskarkarriärer. I Akademiens jämställdhetsplan (2005–2010) fäster man uppmärksamhet vid såväl transparens i beslutsfattandet gällande forskningsfinansiering och forskningstjänster samt jämlik bedömning av bägge könen som jämställdhet mellan könen i rekryteringen gällande Akademiens förvaltningsverk. Med hjälp av jämställdhetsplanen främjar man inte bara jämställdhet mellan könen utan även annan jämlikhet och motarbetar diskriminering på alla diskrimineringsgrunder. Målsättningar som gäller jämställdheten mellan könen utgör också en del av centrala dokument som styr verksamheten vid Finlands Akademi. Dessutom är främjande av jämställdhet mellan könen en målsättning i resultatavtalet mellan Finlands Akademi och undervisnings- och kulturministeriet.

På Finlands Akademi vetenskapliga kommittéer och styrelse tillämpas kvotprincipen i jämställdhetslagen. Kvinnor och män är jämlikt representerade i alla vetenskapliga kommittéer (45,5–54,5 procent; 2010). Likaså finns det lika många kvinnor och män i det högsta beslutande organet, styrelsen. Av de bedömare som Finlands Akademi anlitar var i genomsnitt 37 procent kvinnor år 2008.

Vid Finlands Akademi förbättras minoritetskönets ställning genom praktiska åtgärder i enlighet med jämställdhetsplanen. Målet har varit att öka minoritetskönets andel av forskningstjänsterna till 40 procent. Detta har förverkligats i fråga om akademiforskarna och forskardoktorerna, men av akademiprofessorerna är fortfarande bara 22 procent (2010) kvinnor. Det pågår dock en förändring till denna del, eftersom 45 procent av de elva akademiprofessorer som utnämndes år 2009 var kvinnor.

Regeringens åtgärder för att främja kvinnors forskarkarriär

Att avlägsna hindren för kvinnors forskarkarriärer har utgjort en central del av främjandet av jämställdhet mellan könen inom forskningen och vetenskapspolitiken. Förutom jämställdhet har det också varit en fråga om forskningens mångfald och kvalitet: man måste kunna rekrytera de mest begåvade forskarna till forskarbanan oberoende av könet.

I den rapport om främjandet av kvinnors forskarkarriärer som Finlands Akademi publicerade år 1997 fäste man uppmärksamhet vid de hinder som kvinnor stöter på efter doktorsexamen. År 2004 tillsatte undervisningsministeriet en arbetsgrupp för forskarkarriären som hade i uppgift att utreda utvecklingen av den professionella forskarkarriären. Arbetsgruppen föreslog konkreta åtgärder för att främja kvinnors forskarkarriärer och jämställdhet mellan könen. Ett allmänt mål är att integrera könsperspektivet i vetenskaps- och högskolepolitiken samt att inkludera frågor som gäller kvinnors forskarkarriärer och jämställdheten inom forskarbanan i allt högskole- och vetenskapspolitiskt beslutsfattande. Dessutom föreslog arbetsgruppen åtgärder för att avskaffa och förebygga könsdiskriminering inom högskoleutbildning och forskning, inklusive uppföljning av tillsättningen av tjänster ur könsperspektiv samt

jämlikt val av kvinnor och män vid anlitande av de experter som bedömer ansökningarna till en tjänst och till forskningsfinansiering. Särskild uppmärksamhet fästes vid åtgärder som främjar möjligheterna att kombinera arbete och familj samt vid jämställdhetsplanering. För att förbättra de kvinnliga forskarnas ställning föreslogs positiva specialåtgärder, såsom mentorprogram och ledarskapsutbildning. Arbetsgruppen för forskarkarriären föreslog att undervisningsministeriet ska ta upp i resultatstyrningen av universiteten förverkligandet av jämställdhet mellan könen inom forskarbanan.

År 2007 publicerade undervisningsministeriet ett Åtgärdsprogram för utveckling av forskarutbildningen och forskarkarriären 2007–2011. I åtgärdsprogrammet föreslogs att universiteten ska inleda mentorprogram och ledarskapsutbildning för de kvinnliga forskarna. Rapporten Neliportainen tutkijajuurista (Forskarkarriär med fyra nivåer) från år 2008 fäste å sin sida särskild uppmärksamhet vid de eventuella negativa effekter som kallelseförfarandet för professorer har på kvinnors ställning och framhävde vikten av könsindeldad personalstatistik.

I både Norge och Sverige har regeringarna aktivt främjat kvinnors forskarkarriärer och samlat in information om jämställdheten mellan könen i de olika skedena av forskarkarriären. Den kommitté för undersökning av kvinnliga forskares ställning (Kvinner i forskning) som det norska undervisningsministeriet har tillsatt samt Högskoleverket och Delegationen för jämställdhet i högskolan i Sverige har aktivt stött universiteten och forskningsinstituten i främjandet av jämställdhet mellan könen. Integrationen av könsperspektivet har även förts framåt inom respektive vetenskapsgren. Den centrala uppgiften för dessa organ har varit att sammanställa och sprida information och god praxis samt finansiera forskning som stöd för aktivt främjande av jämställdhet inom högskole- och vetenskapsvärlden. Utvärderingspraxisen inom vetenskapen och forskarnas karriärvägar har följts upp och utvärderats ur könsperspektiv på lång sikt. Förpliktelser som gäller främjandet av jämställdhet mellan könen har inkluderats i universitetslagarna i båda länderna.

I Finland har många av de konkreta åtgärder som på 2000-talet föreslogs i syfte att främja kvinnors forskarkarriärer ännu inte verkställts. Dessa samt andra redskap som är avsedda att främja jämställdhet och som har visat sig fungera i de övriga nordiska länderna borde utnyttjas ännu bättre. Samtidigt borde främjande av en jämställd forskarkarriär och jämställdhet mellan könen i vidare bemärkelse tydligare lyftas fram som en del av resultatstyrningen av universiteten. De målsättningar som anknyter till en jämlik forskarkarriär har inkluderats i resultatavtalen mellan undervisnings- och kulturministeriet och universiteten för åren 2010–2012, men jämställdhet mellan könen behandlas inte separat i avtalen. Resultatavtalen vore ett fungerande redskap för att främja jämställdhet mellan könen.

Under de senaste åren har man även fäst uppmärksamhet vid integrering av könsperspektivet i innovationspolitiken. I de övriga nordiska länderna har man utvecklat konkreta åtgärder inom detta område. I Sverige hade VINNOVA, det

nationella ämbetsverket som ansvarar för utvecklingen av innovationssystemet, ett program för integrering av könsperspektivet i innovationspolitiken och diskussionen och verksamheten gällande konkurrenskraften åren 2004–2008. Främjande av jämställdhet mellan könen inom innovationspolitiken har också lyfts fram i Nordiska ministerrådet.

Centrala teman i Finlands nationella innovationsstrategi är frågor kring efterfrågan och användare samt innovativa individer och samfund. Kvinnor beslutar om många av de anskaffningar som görs i hushållen, vilket innebär att deras inverkan på efterfrågan är betydande. Kvinnornas kompetens inom användarcentrerad utveckling av innovationerna borde utnyttjas och eventuella hinder för deltagande borde undanröjas. Dessutom gynnar de innovationer inom den offentliga sektorn, i synnerhet social- och hälsovårdsbranschen, som eftersträvas med en bred innovationspolitik kvinnor som innovatörer och användare. En fruktbar verksamhetsmiljö för innovationer är en verksamhetsmiljö där individer och aktörer med olika bakgrunder arbetar med samma problem.

Vid arbets- och näringsministeriet är integrering av könsperspektivet ett specialtema i de resultatförhandlingar som styr verksamheten och som förs med inrättningarna inom ANM-koncernen. En mer omfattande integrering av könsperspektivet i innovationspolitiken förutsätter även att forskningen och expertisen på detta område stärks samt att konkreta redskap för främjandet av jämställdhet utvecklas.

7.5 FRÄMJANDE AV KVINNO- OCH GENUSFORSKNING

Att främja kvinnoforskningen har varit en viktig del av jämställdhetspolitiken i nästan trettio års tid. Kvinno- och genusforskning¹³ spelar en central roll i produktionen av information och expertis som grund för jämställdhetspolitiken och integrationen av könsperspektivet. Den nationella koordinatoren för kvinnoforskning, som har verkat vid social- och hälsovårdsministeriet,¹⁴ forskningssektionen vid delegationen för jämställdhetsärenden och Finlands Akademi har stärkt verksamhetsförutsättningarna för kvinnoforskningen genom konkreta åtgärder. På 1990–2000-talet främjades kvinnoforskningen bl.a. genom finansiering av professorer i kvinnoforskning och genom stöd för informations- och dokumentationsverksamhet i anknytning till jämställdhetsinformation.

Fram till år 2002 finansierade social- och hälsovårdsministeriet nationell koordination av kvinnoforskningen som en del av arbetsuppgifterna för jämställdhetsombudsmannens byrå. Därefter avslutades den nationella koordinationen, vilket ledde till att det har varit svårt att få täckande och riksomfattande information om kvinnoforskningen och vetenskapsgrenens

13 I stället för begreppet kvinnoforskning eller parallellt med detta används numera allmänt begreppet genusforskning. I båda områdena har i praktiken även mans-, jämställdhets- samt queer-, homo- och lesboforskning ingått. I detta sammanhang syftar termen genusforskning till alla ovannämnda termer.

14 Tjänsten som koordinator för kvinnoforskning finansierades ursprungligen av Finlands Akademi och senare av delegationen för jämställdhetsärenden, innan delegationens sekretariat gjordes till en del av jämställdhetsombudsmannens byrå vid SHM.

landsomfattande situation och resurser. Finland är det enda nordiska landet som saknar en statlig aktör som koordinerar kvinnoforskningen.

Kvinnoforskningens ställning och verksamhetsmöjligheter stärktes på ett betydelsefullt sätt av undervisningsministeriets beslut 1995 att finansiera åtta tidsbestämda professurer i kvinnoforskning vid olika universitet under den senare halvan av 1990-talet. Dessutom inrättade Finlands Akademi Minna Canth-akademiprofessuren med föränderligt område år 1999. Inrättandet av professurerna gjorde att den grundläggande utbildningen och fortbildningen samt forskningsverksamheten inom kvinnoforskning etablerades och fördes framåt. Avsikten var att universiteten själva skulle fortsätta att finansiera tjänsterna och göra dem permanenta efter att projektfinansieringen avslutats. En del av universiteten drog in professuren efter den fem år långa tidsbestämda finansieringen och en del har låtit bli att tillsätta professuren eller har tillsatt den bara på viss tid.

Ett annat viktigt område inom främjandet av kvinnoforskning har varit att utveckla informations- och dokumentationstjänsterna för kvinnoforskning och jämställdhet. År 2004 inledde portalen för kvinnoforsknings- och jämställdhetsinformation Minna sin verksamhet i anslutning till Kristina-institutet vid Helsingfors universitet med finansiering från social- och hälsovårdsministeriet. Målet var dock att skapa en permanent informationstjänst i anknytning till jämställdhet med bättre resurser och mer omfattande service. I slutet av år 2009 startades Centret för jämställdhetsinformation Minna (www.minna.fi) vid Tammerfors universitets Samhällsvetenskapliga dataarkiv. Centret sammanställer och förmedlar information om jämställdhet mellan könen och anknytande forskning.

Kvinno- och genusforskning kan numera studeras vid Helsingfors, östra Finlands, Jyväskyläs, Lapplands, Uleåborgs, Tammerfors och Åbo universitet samt Åbo Akademi. Förutom biämnesshelheterna har även magisterprogram i kvinno- och genusforskning inrättats. Dessutom har kvinno- och genusforskning ett eget landsomfattande tvärvetenskapligt doktorsutbildningsprogram. Om styrkan i den landsomfattande nätverksbildningen inom kvinnoforskning berättar även Hilma – Universitetsnätverket för kvinnoforskning (från och med år 2010 Hilma – nätverket för genusforskning). År 2010 ingick kvinnoforskningsenheten eller läroämnet vid sju finländska universitet i nätverket, och det har bland annat utvecklats och arrangerat nätundervisning i kvinnoforskning och ansvarat för den universitetspedagogiska undervisningen i ämnet samt informerat om seminarier och publikationer på området.

I den internationella utvärdering av kvinnoforskningen som Finlands Akademi lät utföra år 2002 bedömdes kvinnoforskningen vara en högklassig vetenskapsgren med samhälleligt inflytande samt utmärkta nätverk både nationellt och internationellt. I utvärderingsrapporten betonades fastställande och institutionalisering av kvinnoforskningens ställning genom att bl.a. göra de professurer som ursprungligen finansierades av UVM permanenta och inrätta undervisningstjänster i kvinnoforskning på doktorsnivå.

Förutom att kvinnoforskning borde göras till en vetenskapsgren som beviljar examina betonade utvärderingspanelen en integrering av kvinnoforskningen i ämnesinstitutionerna genom bl.a. inrättande av undervisningstjänster som är inriktade på kvinnoforskning. Finlands Akademi uppmanades att utveckla uppföljningssystemet för forskningsområdena, så att kvinnoforskning och genusforskning blir synligare. Denna rekommendation förverkligas år 2010, då kvinnoforskning och genusforskning blir en del av Akademiens klassificering av forskningsområdena.

Den enkät som gjordes som en del av bakgrundsutredningen gällande högskoleutbildning och forskning för statsrådets jämställdhetsredogörelse visade att kvinnoforskningens ställning varierar betydligt från ett universitet till ett annat. I synnerhet behovet av undervisningstjänster framkom i flera svar. Man hade varje år tvingats ansöka om annan finansiering för att ordna undervisningen, och man tvingades sköta undervisningen med mycket små resurser. En del av universiteten och fakulteterna hade satsat på kvinnoforskning, så att kvinnoforskningen också hade börjat integreras i de övriga ämnesinstitutionerna och vetenskapsgrenarna. Kvinnoforskningen bedömdes ha rikligt med positiva följder både inom institutionerna och på fakultetsnivå. Kvinnoforskningen hade även fört universitetets jämställdhetsarbete framåt.

De utvärderingar och utredningar som gjordes på 2000-talet visar att kvinno- och genusforskningens ställning ännu inte har etablerats vid universiteten. Speciellt svår är situationen vid de universitet och inom de läroämnen där de professurer som undervisningsministeriet finansierade inte har behållits eller där man verkar med personalresurser på viss tid. Till de faktorer som är väsentliga med tanke på verksamhetsförutsättningarna för kvinno- och genusforskningen hör i synnerhet att undervisningsresurserna har befästs och att universitetets och fakulteternas ledning stöder utvecklingen av läroämnet.

Dessutom är det viktigt att genusforskningens, inklusive kvinno- och mansforskningens, ställning vid ämnesinstitutionerna och inom olika läroämnen stärks. Det är även fråga om att integrera könsperspektivet i universitetens examensfordringar och samtidigt främja expertisen gällande jämställdhet inom universitetsutbildningen. Inom bland annat lärarutbildningen samt de juridiska och samhällsvetenskapliga utbildningarna är det av främsta vikt att utbildningen ger förmåga att förstå könets betydelse i praxisen i samhället och inom yrkesbranschen och den sakkunskap som behövs för att främja jämställdhet mellan könen. Det är även skäl att inkludera könsperspektivet och sakkunskapen inom jämställdhet i universitetslärares pedagogiska utbildning. Samtidigt är det viktigt att fästa uppmärksamhet vid identifiering och erkännande av expertis gällande genusforskning också vid valet av personal till andra områden än kvinnoforskning. Finland har i och med ratificeringen av FN:s kvinnokonvention förbundit sig att med hjälp av utbildning avlägsna ojämställdhet mellan könen och könsstereotyper.

Under de kommande åren bör särskild uppmärksamhet fästas vid att genusforskningen garanteras resurser och integreras i andra läroämnen, eftersom

universitetsreformen och de övriga strukturella förändringarna inverkar på ordnandet av undervisning och forskning samt de strategiska valen gällande vetenskapsområdena vid universiteten. Många kvinno- och genusforskningsenheters ställning har förändrats från enhet till läroämne, och läroämnet har blivit en del av en större institution. Det behövs mer ingående landsomfattande uppföljningsinformation om genusforskningens situation och verksamhetsförutsättningar mitt under dessa förändringar.

Förutom vid universiteten är det viktigt att integreringen av jämställdhetsfrågorna och könsperspektivet även stärks inom sektorforskningen. Integrering av könsperspektivet i den forskning som utförs vid sektorforskningsinstituterna betonades även i Finlands Akademi's internationella utvärdering av kvinnoforskningen. Enligt en utredning som delegationen för jämställdhetsärenden lät göra år 1998 är jämställdhetsperspektivet alltjämt ovanligt vid sektorforskningsinstituterna och endast cirka fem procent av forskningsinstitutens resurser riktas till forskningsupplägg som främjar jämställdhet och kvinnoforskning.

8. ARBETSLIVET

8.1 REGERINGARNAS MÅL FÖR JÄMSTÄLLDHETEN I ARBETSLIVET

Arbetslivsfrågorna har länge varit centrala mål för jämställdhetspolitiken i regeringsprogrammen. Att kvinnorna är ekonomiskt självständiga och har möjlighet att förvärvsarbeta har redan i decennier ansetts vara förutsättningar för att kvinnorna skall få en jämställd ställning. I vårt land har fattats många samhällspolitiska beslut som främjar kvinnornas möjligheter att arbeta. Till dem hör till exempel särbeskattning av makar, ett fungerande dagvårdssystem och familjeledigheter.

I alla regeringsprogram under den period som granskas här har inkluderats mål om främjande av jämställdheten mellan könen i arbetslivet. Oftast har i regeringsprogrammen ingått minskning av löneskillnaderna mellan könen och främjande av lika lön, en jämnare fördelning av familjeledigheter mellan mammor och pappor samt främjande av kvinnligt företagande. Nästan lika ofta har målet varit att fördela kostnaderna för familjeledigheterna jämnare mellan arbetsgivare inom olika branscher och att minska antalet atypiska anställningsförhållanden, speciellt visstidsarbetsavtal eller de olägenheter dessa för med sig.

Att minska segregationen i arbetslivet har inskrivits som ett mål på regeringsprogramsnivå under 2000-talet. Detta tema har dock redan tidigare varit på agendan i jämställdhetspolitiken. Andra mål som gäller jämställdhet i arbetslivet som ingått i regeringsprogrammen har bland annat varit att främja kvinnors karriärutveckling och att öka antalet kvinnliga chefer. Vanhanens I regering beslöt att i samarbete med arbetsmarknadsorganisationerna göra upp ett långsiktigt program för att främja lika lön. Strävan har också varit att förbättra arbetsplatsernas jämställdhetsplanering. Målet att reformera jämställdhetslagen ställdes upp 2003. Genom reformen ville regeringen främja bland annat utvärdering av kraven i arbetet över avtalsgränserna och lika lön. Ett nytt element var Vanhanens II regerings löfte att genom förhöjda statsanslag stöda löneförhöjningarna inom kommunsektorns kvinnodominerade branscher. Regeringens mål för jämställdhet inom arbetslivet har under de senaste 10–15 åren förblivit i stort sett desamma även om det funnits skillnader när det gäller prioriteringen av målen. Regeringsprogrammets jämställdhetsmål har konkretiserats i jämställdhetsprogrammen.

8.2 INTERNATIONELLA OCH EU-FÖRPLIKTELSE OCH DERAS PÅVERKAN PÅ SKAPANDET AV MÅLEN FÖR JÄMSTÄLLDHET I ARBETSLIVET

FN:s CEDAW-kommitté har senast 2001 och 2008 granskat Finlands regelbundna rapporter. Båda gångerna uttryckte kommittén sin oro över att kvinnor diskrimineras i arbetslivet, bland annat på grund av graviditet och förlossning, samt över löneskillnaderna mellan män och kvinnor, visstidsanställningsförhållanden, segregationen av arbetsmarknaden enligt kön och invandrar- och minoritetskvinnors ställning i arbetslivet. Utom av CEDAW-konventionen har innehållet i jämställdhetspolitiken vad gäller arbetslivet påverkats också av handlingsprogrammet från FN:s globala kvinnokonferens i Peking som godkändes 1995.

EU:s sysselsättningsstrategi (den s.k. Lissabonstrategin) godkändes 2000. Strategins centrala mål var att öka sysselsättningen. Förutom ett allmänt sysselsättningsmål (70 %) uppställdes ett sysselsättningsmål för kvinnor (60 %). I samband med verkställandet av sysselsättningsstrategin gav EU medlemsstaterna rekommendationer om genomförandet av sysselsättningspolitiken. Finland fick i slutet av 1990-talet och i början av 2000-talet förutom de övriga rekommendationerna också rekommendationer att minska segregationen på arbetsmarknaden och minska löneskillnaderna mellan könen. Senare, när sysselsättningsstrategin blev en tillväxt- och sysselsättningsstrategi har jämställdheten mellan könen inte stått lika mycket i centrum. I den nya EU 2020-strategin har ställts som mål en 75 procents sysselsättningsgrad för kvinnor och män (mellan 20–64 år). I EU:s jämställdhetsprogram har jämställdhetsfrågorna i arbetslivet haft en central plats, bland annat minskningen av löneskillnaderna och kvinnornas karriärutveckling.

Samarbetsprogrammet för jämställdhet, där prioriteringar väljs för en femårsperiod, utgör riktlinjerna för det nordiska jämställdhetssamarbetet. Arbetslivsfrågorna har under 2000-talet fokuserat på främjandet av lika lön, kombinerad av arbete och familj ur männens perspektiv och ekonomiskt beslutsfattande.

8.3 MINSKANDE AV LÖNESKILLNADERNA MELLAN KÖNEN

Icke-diskriminerande anställningsvillkor, av vilka lönen är viktigast, har länge varit ett jämställdhetsmål. Principen om lika lön, d.v.s. samma lön för samma eller likvärdigt arbete, har godkänts både internationellt och nationellt. Den har också inkluderats i internationella avtal om jämställdhet mellan könen (bl.a. CEDAW) och i EU- och den nationella lagstiftningen. Löneskillnaden mellan könen har i Finland under de senaste tjugo åren hållit sig kring 80 procent, mätt i medelinkomst per månad för regelbunden arbetstid.

Löntagarnas medelinkomst för regelbunden arbetstid (kvinnornas inkomster i % av männens inkomster) 1999–2009 och skillnaden mellan medelinkomsterna (€)

	%	€
1999	82	xxx
2000	82	437
2001	82	467
2002	80	486
2003	80	507
2004	80	518
2005	81	535
2006	81	546
2007	81	559
2008	81	584
2009	82	591

Källa: Förtjänstnivåindex, Statistikcentralen.

Under de senaste tio åren har det inte skett stora förändringar i löneskillnaderna mellan könen. Under senare år har utvecklingen gått i rätt riktning och löneskillnaden har minskat i någon mån.

Löneskillnaderna har länge följts upp med medelinkomsten per månad för regelbunden arbetstid¹⁵ som mätare. Detta sätt att mäta löneskillnaden kan motiveras med att då det beskriver hela arbetsmarknadens löneskillnad hjälper det att se löneskillnader inte bara för samma utan också för likvärdigt arbete. Den väsentliga frågan är varför lönerna i många kvinndominerade branscher är lägre än i mansdominerade branscher. Varför betalas det till exempel mer för tekniskt och transportarbete än för arbete inom vård och fostran? När man jämför kvinnors löner med mäns löner inom ett yrke är löneskillnaden mellan könen klart mindre än då man mäter skillnaden för hela arbetsmarknaden. Om löneskillnader skulle granskas endast inom yrkesgrupper skulle de löneskillnader som återspeglar värderingen av kvinno- och mansdominerade branscher inte bli beaktade. Kvinnors och mäns ekonomiska ställning kan beskrivas också genom en granskning av den totala årsinkomsten. Då blir skillnaden mellan könen cirka 30 procent.

Invandrarkvinnornas löner är klart mindre än kvinnornas löner i medeltal. De är också mindre än invandarmännens löner. Exakta uppgifter finns inte att få för dem som hör till minoritetsgrupper eftersom det är förbjudet att föra statistik enligt t.ex. etniskt ursprung. Invandrarnas situation kan dock bedömas i stora drag exempelvis genom att studera statistik om utländska medborgare eller personer som har något annat modersmål än finska eller svenska.

Jämställdhetsplanering är en bra metod att förbättra jämställdhet och jämlik lönesättning på arbetsplatsnivå. Enligt jämställdhetslagen skall en

¹⁵ Medelinkomsten per månad beskriver inkomsten för en heltidsanställd med full lön för regelbunden arbetstid. Denna mätare beaktar grundlön, regelbundna tillägg, resultat- och prestationsbundna lönedelar samt resultat-arvoden för personer med heltidsarbete. Däremot beaktas inte övertidsersättningar eller deltidanställda. Om man tar med deltidanställda och övertidsersättningar ökar löneskillnaderna mellan könen.

arbetsplats med minst 30 arbetstagare göra upp en jämställdhetsplan. För att förbättra jämställdhetsplaneringen har lagen preciserats bland annat när det gäller lönekartläggning. Antalet planer har utvecklats positivt och klart ökat efter 2005. Planer har gjorts för 62 procent av arbetsplatserna, mest inom offentliga sektorn. En lönekartläggning har gjorts av 60 procent av arbetsplatserna. Som en metod för att införa lika lön har jämställdhetsplaneringen lyckats endast i begränsad utsträckning. Problemet är bland annat att orsakerna till löneskillnaderna mellan könen inte utreds tillräckligt och att man inte kommer överens om några fortsatta åtgärder. Det är också ganska sällsynt att jämföra löner över kollektivavtalsgränser, fastän det vore viktigt för att likalönsprincipen skall kunna genomföras på arbetsplatserna.

Regeringen har de bästa möjligheterna att påverka löneskillnaden inom den statliga sektorn. Regeringen kan också påverka den kommunala sektorns löner genom statsandelarna till kommunerna. Däremot hör anställningsvillkoren inom den privata sektorn till arbetsmarknadsorganisationernas område och dem kan regeringen påverka närmast genom lagstiftningen och lagövervakningen samt genom att öka medvetenheten om likalönsprincipen. Likalönsprogrammets rötter är i Vanhanens I regeringsprogram, som hade som mål att i samarbete med arbetsmarknadsorganisationerna uppgöra ett handlingsprogram för att främja jämställdheten i arbetslivet och lika lön. Det har inte varit lätt att få till stånd ett program. Först utredde en utredningsman förutsättningarna för att göra upp ett program och därefter avtalade en treparts beredningsarbetsgrupp om innehållet i programmet. Likalönsprogrammet inleddes våren 2006. I programmets uppföljningsgrupp har ingått bland annat direktörerna för arbetsmarknadens centralorganisationer samt representanter för ministerierna. Gruppen leddes 2006–2009 av riksdagens dåvarande talman Paavo Lipponen och från och med 2009 är professor Pentti Arajärvi ordförande.

Huvudmålsättningen för likalönsprogrammet är att minska löneskillnaden mellan könen från cirka 20 procent till högst 15 procentenheter fram till 2015. Dessutom har programmet som mål bland annat att användningen av rättvisa och motiverande lönesystem och utvärderingen av kraven i arbetet skall bli vanligare, att segregationen av arbetsmarknaden enligt kön minskar, att andelen kvinnor i ledande tjänster ökar, att nå avtalslösningar som stärker jämställdheten, att minska antalet visstidsanställningar, att förbättra kvaliteten på och mängden av arbetsplatsernas jämställdhetsplaner och lönekartläggningar och att fördela familjeledigheterna jämnare mellan föräldrarna.

Vanhanens II regering och Kiviniemis regering har fortsatt programmet och ökat programmets resurser betydligt. Som en ny metod att förbättra likalön skrev man in i regeringsprogrammet 2007 löftet om att genom en förhöjd statsandel stödja en löneuppgörelse inom den kommunala sektorn som främjar lönernas konkurrenskraft inom kvinnodominerade branscher. Den förhöjda statsandelens storlek var beroende av hur väl man lyckades fördela den på branscher med utbildad kvinnlig personal, där lönen inte motsvarar arbetets

krav. De avtal som ingicks inom den kommunala sektorn hösten 2007 innehöll också en s.k. likalönsfatt, där löneförhöjningarna för kvinnodominerade yrkesgrupper var något större än för andra. Regeringen satsade under fyra års tid 150 miljoner euro per år för att förbättra lönerna i de kvinnodominerade branscherna inom kommunsektorn.

Vid undersökningar om lönesystem har konstaterats att det är viktigt att alla har samma möjlighet att komma med i de s.k. nya lönesystemen. Småbarnsmammor verkar dock av någon orsak ha mindre sannolikhet än andra att komma med i dessa lönesystem inom den privata sektorn. Enligt undersökningar har de nya lönesystemen inom den statliga sektorn minskat löneskillnaderna mellan könen i krävande sakkunniguppgifter och i ledande uppgifter, som förutsätter hög utbildning. Samma effekt har inte märkts i mindre krävande uppgifter. I genomsnitt har de kvinnor som är anställda inom den statliga sektorn haft nytta av att de nya lönesystemen tagits i bruk.

Likalönsprogrammet fick våren 2008 av den inkomstpolitiska utredningskommissionen en utredning om föregående avtalsrundas inverkan på männens och kvinnornas löner. I detta skede var det inte ännu möjligt att bedöma hur löneutvecklingen utfallit utan endast de avtalade nominella lönerna. Enligt en försiktig bedömning var kvinnornas nominella löneförhöjningar i medeltal något högre än männens. Denna avtalsrunda var exceptionell inte endast på grund av TEHYs arbetstvistätgärder utan också för att den offentliga sektorn, särskilt kommunerna, hade de största löneförhöjningarna. Det avtal som ingicks för kommunsektorn i februari 2010 fortsätter liksom under föregående avtalsrunda med att allokera något högre löneförhöjningar för kvinnodominerade, relativt lågt avlönade yrkesgrupper. För städarna är utvecklingen också positiv, deras avtal innehöll en kännbar löneförhöjning. Under likalönsprogrammets gång har löneskillnaden mellan könen minskat något. Man har alltså kommit närmare målet att minska löneskillnaden till högst 15 procent även om den svaga ekonomiska situationen har bromsat upp takten.

8.4 SYSSELSÄTTNING OCH ARBETSLÖSHET

En hög sysselsättning har redan länge varit ett av regeringarnas viktigaste mål. Sysselsättningen för männen utvecklades efter lågkonjunkturen på 1990-talet länge positivt. Kvinnornas sysselsättningsgrad¹⁶ började däremot stiga klart först i slutet av decenniet och närmade sig männens sysselsättningsgrad först 2002. Sysselsättningen sjönk något i början av 2000-talet för båda könen, men därefter fortsatte den stigande trenden ända till 2009, då det försvagade ekonomiska läget minskade sysselsättningen för både män och kvinnor. Männens sysselsättningsgrad var då 69 procent och kvinnornas sysselsättningsgrad var 68 procent. Det har till skillnad från många andra EU-länder varit typiskt för Finland att kvinnornas och männens sysselsättningsgrad inte märkbart

16 Sysselsättningsgraden anger den procentuella andelen sysselsatta av 15–64-åringar jämfört med befolkningen i samma ålder.

avviket från varandra. De finländska männens sysselsättning har varit lägre än EU-medeltalet och kvinnornas åter högre.

Även om det inte i genomsnitt finns någon betydande skillnad mellan männens och kvinnornas sysselsättningsgrad i vårt land är skillnaden dock tydlig i vissa åldersgrupper. Exempelvis 2008 var skillnaden i åldersgruppen 25–29 år 10 procent och i gruppen 30–34 år var den 15 procent. Skillnaden beror på att mammorna betydligt oftare än papporna stannar hemma för att sköta små barn också efter familjeledigheterna, med hjälp av hemvårdsstödet. Det är nästan enbart mammorna som använder sig av denna möjlighet. Att stanna hemma efter föräldraledigheten är vanligare i de fall då modern inte har någon arbetsplats att återvända till. Även om det är ganska vanligt att sköta de minsta barnen hemma är de finländska kvinnornas deltagande i arbetslivet aktivt, sett ur internationell synvinkel. Rätten till familjeledighet, dagvårdssystemet och kvinnornas höga utbildningsnivå skapar tillsammans förutsättningar för att kvinnorna skall återvända till arbetsmarknaden. En stor del av barnen vårdas hemma tills de är 1,5 år och vården i hemmet slutar i allmänhet senast när det yngsta barnet fyller tre år. Också ensamförsörjarna är aktivt med på arbetsmarknaden och deras sysselsättningsgrad är ungefär lika hög som andra mammors sysselsättningsgrad.

I regeringsprogrammen har sysselsättningsmålen i allmänhet presenterats könsneutralt och inga separata mål har ställts upp för män och kvinnor. Hos oss har familjemodellen med två försörjare stötts redan länge, t.ex. genom särbeskattningen, dagvårdssystemet och de avgiftsfria skolmåltiderna. Dessa är alla sådana lösningar som gör det möjligt för båda föräldrarna att förvärvsarbeta också då barnen är små. Kvinnornas aktiva deltagande på arbetsmarknaden och den relativt höga nativiteten visar att möjligheterna att kombinera arbete och familj fungerar.

Arbetslösheten ökade kraftigt under depressionen på 1990-talet. För männen steg den närmare 20 procent. Kvinnornas och männens arbetslöshetsgrad¹⁷ har i allmänhet varit ganska nära varandra. Långtidsarbetslöshet har varit vanligare för män än för kvinnor. År 2009 fanns det 23200 män och 17400 kvinnor som varit arbetslösa i över ett år. I det svåra ekonomiska läget 2009 ökade männens arbetslöshet snabbare än kvinnornas. Det är skäl att noggrant utvärdera den ekonomiska lågkonjunktursens följder för kvinnor och män samt att bedöma stimulansåtgärderna från könsperspektiv.

Ensamförsörjande mödrars arbetslöshet är klart högre än andra mödrars och deras utbildningsnivå är lägre. Arbetslösheten är klart högre än genomsnittet också i de yngsta åldersgrupperna. På basis av uppgifterna för 2008 är könsskillnaden också klar: de 15–24-åriga männens arbetslöshetsgrad är högre än för kvinnor i samma ålder. Man bör också i fortsättningen fästa uppmärksamhet vid de unga männens risk att bli utslagna. I alla åldersgrupper mellan 25 år och 54 år är åter kvinnornas arbetslöshetsgrad högre än männens. För de äldre, som är över 55 år, är män oftare arbetslösa än kvinnor.

17 Arbetslöshetsgraden är de arbetslösas procentuella andel av arbetskraften.

På den starkt segregerade arbetsmarknaden påverkar den allmänna utvecklingen av sysselsättningen inom sektorerna kvinnors och mäns sysselsättning olikt. Av kvinnorna arbetar cirka 40 procent inom den offentliga sektorn, av männen endast 14 procent. Eftersom den offentliga sektorn sysselsätter en så stor del av kvinnorna har dess utveckling en stor betydelse för kvinnorna. En tredjedel av alla kvinnor arbetar inom kommunsektorn. Arbetskraftens storlek och anställningsvillkor i kommunerna påverkar märkbart jämställdheten mellan könen på arbetsmarknaden. Kommunernas roll begränsar sig från kvinnornas synvinkel inte endast till sysselsättningsmöjligheter utan viktiga är också de vårdtjänster som kommunerna tillhandahåller, som gör det möjligt för båda föräldrarna till små barn att förvärvsarbeta. För männens sysselsättning har den privata sektorn en avgörande betydelse, eftersom 86 procent av männen arbetar i privata företag.

En aktiv arbetskraftspolitik har i jämställdhetsprogrammen lyfts fram som en metod att förbättra sysselsättningen och minska arbetslösheten. Arbetskraftspolitiska metoder är bland annat arbetskraftsutbildning, arbetslivsträning och -praktik. Kvinnorna har i medeltal deltagit aktivare än männen i nästan alla arbetskraftspolitiska åtgärder. I jämställdhetsprogrammen har inte ingått åtgärder som kopplar till den ekonomiska politiken. Man kan också fråga sig om linjedragningarna i den ekonomiska politiken och jämställdhetspolitiken alltid har harmoniserat med varandra.

8.5 FRÄMJANDE AV KVINNORS FÖRETAGANDE

Att öka antalet kvinnliga företagare har varit ett mål både i regeringsprogrammen och i jämställdhetsprogrammen. Kvinnornas andel av företagarna har i vårt land länge varit cirka en tredjedel, vilket är en stor andel jämfört med de andra EU-länderna. År 2008 fanns det ungefär 80 000 kvinnliga företagare. Kvinnornas företag finns ofta inom servicebranscherna, såsom personliga tjänster (t.ex. frisörsalonger), tjänster för affärlivet och minuthandeln. Kvinnor verkar alltså ofta som företagare inom samma branscher som de är löntagare, och i allmänhet är företagen små. Andelen kvinnor med invandrabakgrund som grundar företag är en mycket liten del av alla kvinnor som grundar företag.

Även om kvinnornas företag under senare år ökat i antal snabbare än männens företag är kvinnornas andel av företagarna fortfarande klart mindre än kvinnornas andel av löntagarna. Att öka antalet kvinnliga företagare har längre varit ett eget självständigt mål på agendan för jämställdhetspolitiken i Finland och EU. I EU:s tillväxt- och sysselsättningsstrategi har målet varit att öka företagandet och i detta sammanhang har de kvinnliga företagarna nämnts skilt. Som specialfrågor som berör särskilt kvinnliga företagare har nämnts bl.a. problem i samband med familjeledigheter. I småföretag, som kvinnors företag ofta är, kan det vara svårt att hitta en vikare för familjeledigheter eller för att sköta sjuka barn. De kvinnliga företagarna har tagit upp också de kostnader som familjeledigheterna förorsakar arbetsgivarna. Under senare år har det blivit vanligare att kvinnor med akademisk slutexamen blir

företagare, de kvinnliga företagarna är också i medeltal högre utbildade än de manliga företagarna. Möjligheterna att kombinera arbete och familj påverkar villigheten att bli företagare. Ensamförsörjarna, som oftast är kvinnor, är mera sällan än andra kvinnor företagare.

Kvinnor har uppmuntrats bland annat genom lån för kvinnliga företagare och genom stöd till verksamheten av Centrumet för kvinnligt företagande (Naisyrittäjäyyskeskus). För kvinnor som ämnar bli företagare har också ordnats utbildning och bildande av nätverk har stötts. Villkoren för startpengen, som är en del av arbetskraftspolitiken, ändrades i början av 2008 så att t.ex. kvinnor som återvänder till arbetsmarknaden från familjeledighet kan få startpeng. Även om stödet för kvinnliga företagare utgör en mycket liten del av allt stöd till företagare har det ansetts nödvändigt, eftersom en del av de kvinnor som ämnar bli eller är företagare hellre har deltagit i verksamhet som uttryckligen är riktad till kvinnor. Arbets- och näringsministeriet fortsätter med åtgärderna för att främja kvinnors företagande.

8.6 VISSTIDSARBETE OCH DELTIDSARBETE

De visstidsanställningsförhållandena ökade till följd av depressionen under 1990-talet. Högst var andelen visstidsanställningsförhållanden 1997. Regeringens mål har sedan slutet av 1990-talet varit att minska atypiskt arbete och förbättra ställningen på dem som har sådant arbete. Uppmärksamhet har framförallt riktats på det visstidsarbetet, inte just på deltidarbete, fastän kvinnornas andel i båda är klart större än männens andel.

Andelen personer mellan 15–64 år med visstidsarbete och deltidarbete av alla löntagare, enligt kön 2000–2009

	I visstidsarbete %		I deltidarbete %	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
2000	19,9	13,0	16,7	6,9
2002	19,6	12,6	17,1	7,5
2004	19,6	12,6	18,2	7,7
2006	20,0	12,6	18,5	8,0
2008	18,8	11,2	17,3	7,3
2009	18,4	10,6	18,4	7,9

Källa: Arbetskraftsundersökning, Statistikcentralen

Under 2000-talet har närmare 20 procent av kvinnorna och 11–13 procent av männen visstidsarbete. För båda har andelen sjunkit de senaste åren, för männen snabbare än för kvinnorna. På grund av det försämrade sysselsättningsläget var antalet av visstidsarbetare 2009 lägre än en enda gång tidigare efter 1997. Sammanlagt fanns det 310000 visstidslöntagare 2009. Visstidsarbetskraft finns relativt sett mest inom den offentliga sektorn, bland annat inom undervisning, social- och hälsovårdsarbete. Till antalet finns det dock flest visstidsarbetstagare inom den privata sektorn.

Visstidsanställningar är vanligast i början av arbetskarriären, t.ex. vid sidan av studierna. Framförallt kvinnorna har också många visstidsanställningar ännu under den tid då de bildar familj. År 2009 hade en tredjedel av de 25–29-åriga kvinnorna visstidsarbete och en dryg femtedel också av 30–34-åringarna. Av männen i samma ålder hade klart färre visstidsarbete. Det verkar som om kvinnor i barnafödande ålder har svårt att få fast arbete. Situationen var en annan exempelvis på 1980-talet, då klart färre av kvinnorna i samma åldersgrupper var visstidsarbetare. FN:s CEDAW-kommitté har varit orolig för att graviditet i vissa fall i vårt land de facto verkar vara orsak till att visstidsarbetsavtal inte förlängs.

Visstidsarbete har ansetts medföra problem för utkomsten och karriären samt osäkerhet över framtiden. Osäkerheten kan leda till att man bildar familj först senare, vilket typiskt sker något före 30 års ålder, d.v.s. i samma skede då det är vanligt att kvinnor har visstidsarbete. Alla som har visstidsarbete är inte missnöjda med situationen, eftersom visstidsarbete passar bra i vissa livskeden. Det kan också innebära en positiv möjlighet att få mera krävande arbete som vikarie eller i projekt och på så sätt innebära ett steg vidare i arbetskarriären. År 2007 69 procent av kvinnorna och 58 procent av männen var i visstidsarbete mot sin vilja.

Hyrt arbete är en nyare form av arbete än deltidsarbete och visstidsarbete. Antalet hyrda arbetstagare har sjunkit under senare år. Hyrt arbete utfördes 2009 av cirka 23000 personer, d.v.s. ungefär en procent av löntagarna. Orsaken till att man gör hyrt arbete är vanligen att det inte finns några andra möjligheter. Också möjligheten att välja sin arbetsplats och få arbetserfarenhet från många typer av arbete är en orsak till att man tar anställning hos en hyrfirma. Hyrt arbete är vanligare för kvinnor än för män. Av alla hyrda arbetstagare är två tredjedelar kvinnor, oftast unga.

Deltidsarbete

Deltidsarbete är i förhållande till många andra EU-länder inte så vanligt hos oss. Det har ökat så småningom under 2000-talet både för män och kvinnor. Det är betydligt vanligare bland kvinnor än bland män. Av kvinnorna hade 18 procent och av männen 8 procent deltidsarbete 2009. Vanligast är deltidsarbete bland unga. Ser man på de olika sektorerna så är deltidsarbete vanligast inom den privata sektorn, särskilt inom privat service. Inom hotell- och restaurangbranschen samt i butiker används rikligt med deltidsanställd arbetskraft. En orsak är att antalet kunder kan variera kraftigt under olika veckodagar och tider samt öppethållningstiderna är förlängda. Problem med deltidsarbete kan vara bland annat utkomstproblem och besvärliga arbetstider. Deltidsarbete passar bra för vissa livssituationer. Den klart vanligaste orsaken till deltidsarbete är studier. Andelen personer som arbetar deltid mot sin vilja har minskat med åren och det blir allt vanligare att man arbetar deltid för att man själv vill det. Allt fler vill i slutet av sin arbetskarriär i stället för heltidsarbete välja deltidsarbete. För detta ändamål har deltidspension inrättats.

I många EU-länder har deltidarbete fungerat som en inkörsport till arbetsmarknaden för kvinnorna och också fått dem att stanna kvar på arbetsmarknaden efter att de fått barn. I Finland har fallet inte varit så utan kvinnorna har länge arbetat heltid. År 2008 uppgav endast en tiondedel av de deltidarbeteande kvinnorna vård av barnen som en orsak till deltidarbetet, av männen endast en procent. Det har inte blivit vanligare att kombinera deltidarbete med barnskötsel, fastän det införts en partiell vårdledighet för småbarnsföräldrar.

Olägenheter som hänger samman med atypiskt arbete har från slutet av 1990-talet i flera repriser avskaffats genom ändringar av lagstiftningen. Sedan 2001 krävs alltid en motivering till att visstidsarbetsavtal ingås. Också bestämmelserna om flera visstidsavtal efter varandra, i s.k. kedjor, har preciserats. Av arbetsgivarna förutsätts att de bemöter arbetstagarna på lika villkor oberoende av om de har visstidsarbete, fast eller deltidarbete. Också försäkring av arbetspensioner i visstids- och fasta anställningar har förenhetligats, de deltidanställdas semesterrättigheter har förbättrats och de som har flera visstidsavtal efter varandra har fått bättre möjligheter att påverka när de tar ut sin semester. Man kan anta att jämställdhetspolitiken medverkat till att man börjat fästa uppmärksamhet vid vilken ställning de som utför atypiskt arbete har och fått flera förbättringar till stånd genom ändringar i lagstiftningen.

8.7 KVINNORNAS KARRIÄRUTVECKLING

Att få med kvinnor i beslutande ställning har länge varit ett mål för jämställdhetspolitiken. Detta mål har baserats utom på rättvisa också på att mångfald bland beslutsfattarna ger nya synvinklar och höjer kvaliteten på beslutsfattandet. Det för med sig flera perspektiv och mångsidig sakkunskap. Att bägge könen deltar i beslutsfattandet kan också motiveras med att mänskliga resurser utnyttjas bättre: det är inte klokt att låta bli att utnyttja det ena könets mänskliga resurser och kunnande. Enligt forskningsresultat från Näringslivets delegation EVA har företag som leds av kvinnor i medeltal bättre framgång. Även om det kan finnas många olika orsaker till detta resultat är det klart att det inte finns några ekonomiska orsaker som talar mot att kvinnors karriärutveckling främjas.

Av dem som arbetar i ledande uppgifter inom arbetslivet är cirka en tredjedel kvinnor. Ju högre upp i hierarkin man kommer desto mera sällan stöter man på kvinnor. Eftersom kvinnorna utgör hälften av alla löntagare och nästan hälften av de högre tjänstemännen kan man anta att det fortfarande finns faktorer som bromsar upp kvinnornas karriärutveckling. Brist på utbildning är åtminstone inte något hinder eftersom kvinnorna i arbetsför ålder i genomsnitt har bättre utbildning än männen. Det kan finnas många olika orsaker till att kvinnor och män har olika arbetskarriärer, t.ex. att män favoriseras, att ansvaret för familjen fördelas ojämnt, konservativa attityder o.s.v.. Enligt färsk forskning rörande teknologiindustrin är det klart svårare för kvinnorna än för männen att avancera i karriären till mera krävande uppgifter. Kvinnorna och män tycks vara lika intresserade av att avancera i karriären.

Enligt en undersökning om arbetsförhållanden anser endast få män och kvinnor att det är mycket viktigt att avancera i karriären; så tänker endast nio procent av männen och 10 procent av kvinnorna.

Kvinnornas andel av alla som har förmansuppgifter har vuxit stadigt från och med 1980-talet. Av löntagarna hade 40 procent 2008 en kvinnlig förmän. Kvinnor är förmän framförallt inom kvinnodominerade branscher. Av kvinnorna hade 63 procent och av männen endast 13 procent en kvinna som chef. Allt fler män börjar dock också ha kvinnliga chefer, särskilt gäller detta akademiska män.

När det gäller chefer som har underlydande har det inte just skett någon förändring i fråga om antalet kvinnor. Av kvinnorna hade 2008 en femtedel och av männen en knapp tredjedel underordnade. Siffrorna har varit oförändrade i över tio år. Även om man beroende på mätningssätt får litet olika uppgifter om hur vanliga kvinnliga förmän är, så är det tydligt att ett betydande antal kvinnor fungerar som närmaste förmän. Det är intressant att kvinnliga chefer får bättre omdömen än män om sin förmåga att inspirera, stödja och uppmuntra.

Inom jämställdhetspolitiken har särskild uppmärksamhet ägnats kvinnornas karriärer inom statsförvaltningen. Regeringen har betydligt bättre möjligheter att agera "på sin egen tomt" än inom den privata sektorn. Kvinnornas andel av cheferna inom statsförvaltningen har klart ökat under 2000-talet. Speciellt snabb har utvecklingen varit efter 2005.

Under de senaste tio åren har regeringarna på många sätt försökt skynda på kvinnornas karriärutveckling i arbetslivet, bland annat genom att påverka attityderna. Man har ordnat informationskampanjer, låtit göra utredningar om hinder för kvinnors karriärutveckling och utmanat näringslivet att ta initiativ i frågan. En arbetsgrupp inom den statliga sektorn har gett konkreta förslag till hur kvinnors karriärutveckling kan främjas. I framtiden borde man också uppmärksamma det skede då kvinnorna kommer in på arbetsmarknaden, eftersom undersökningar har visat att detta skede är av stor betydelse för den fortsatta karriär- och löneutvecklingen.

8.8 UPPDELNINGEN AV ARBETSMARKNADEN ENLIGT KÖN

En uppdelning i mäns arbete och kvinnors arbete är fortfarande vardag i vårt land. Att minska segregationen, d.v.s. uppdelningen av arbetsmarknaden enligt kön, har länge varit aktuellt inom jämställdhetspolitiken. Segregationen syns bland annat i att män och kvinnor i stor utsträckning arbetar inom olika sektorer och i olika yrken. En klart större del av männen (86 %) än av kvinnorna (61 %) arbetar inom den privata sektorn. Av kvinnorna arbetar en tredjedel inom kommunerna, men av männen endast åtta procent. Inom den statliga sektorn är könsfördelningen jämnare: sex procent av männen och kvinnorna är anställda hos staten.

Även om helhetsbilden av uppdelningen av arbetsmarknaden enligt kön, d.v.s. segregationen inte har förändrats väsentligt under de senaste tio åren, har det skett en förändring i och med att kvinnorna utbildat sig för många krävande expertuppgifter som kräver hög utbildning och som tidigare varit mansdominerade, såsom läkare, jurister o.s.v.. Å andra sidan har antalet män inte ökat inom flera stora yrkesgrupper inom social- och hälsovårdssektorn och undervisningen. Trots att utvecklingen delvis gått mot att segregationen lindrats är uppdelningen av arbetsmarknaden i mäns och kvinnors områden och arbeten fortfarande skarp i vårt land, t.o.m. striktare än i EU-länderna i genomsnitt.

EU:s statistikverk Eurostat har med hjälp av segregationsindex jämfört den yrkesmässiga segregationen i EU-länderna. På basis av denna analys har i Finland andelen personer som arbetar i yrken där könsfördelningen är relativt jämn minskat från 1997 till 2007, d.v.s. segregationen har ökat. I de andra nordiska länderna har utvecklingen gått i motsatt riktning. Enligt uppgifter från Eurostat är andelen yrken som är starkt kvinnodominerade större hos oss än i de andra nordiska länderna. Hos oss är det svårt att få män att söka sig till traditionella kvinnoyrken.

Varför har vi då i Finland en så starkt uppdelad arbetsmarknad? Det tycks inte finnas en specifik orsak till att segregationen är så hög. Det har bl.a. föreslagits att segregationen skulle ha samband med kvinnornas höga sysselsättningsgrad. Det finns dock också sådana länder där kvinnorna har hög sysselsättning men där segregationen är klart mindre. Det har också sagts att det faktum att vård av barn och äldre sköts som lönearbete och inte som arbete i hemmet skulle vara en förklaring till segregationen. Det förefaller också som om detta var en delförklaring.

Att minska arbetsfördelningen enligt kön har funnits på agendan för jämställdhetspolitiken åtminstone sedan 1980-talet. Det har ansetts att segregationen försvagar kvinnornas ställning på arbetsmarknaden. Ett bevis på detta har ansetts vara att lönerna inom de kvinnodominerade branscherna är lägre än i genomsnitt och att det också utförs mera visstidsarbete och deltidsarbete inom de kvinnodominerade branscherna. En minskning av segregationen har ansetts öka individernas faktiska valfrihet, när utbildnings- och yrkesval inte längre lika mycket som nu skulle basera sig på könsstereotyper. Detta skulle vara till fördel både för individen och för samhället. En lindring av segregationen har också tillgripits som en metod att avhjälpa arbetskraftsbristen inom vissa, särskilt mansdominerade sektorer. Kvinnor har uppmuntrats att söka sig till mansdominerade yrken, såsom metall- och transportbranschen. Däremot är projekt där män uppmanas söka sig till kvinnodominerade branscher med arbetskraftsbrist, såsom vård- och städbranschen, sällsynta.

Det har också ifrågasatts om lindring av segregationen borde vara ett jämställdhetsmål. Enligt kritiken är inte segregationen i sig ett problem från jämställdhetssynvinkel, utan dess följder. Att män och kvinnor arbetar inom olika yrken anses alltså inte i och för sig vara ett så stort problem, utan problemet

är vissa branschers låga löner och sämre anställningsvillkor. Det har också kritiserats att framhävandet av att det är viktigt att avveckla segregationen i många fall lett till att kvinnors val ifrågasätts. Männens traditionella val har däremot inte just ifrågasatts. Man har också tvivlat på om en lindring av segregationen i större skala skulle kunna lyckas. Vem skulle i framtiden arbeta med vård av barn och äldre om inte kvinnorna skulle söka sig till dessa branscher? Då anses det osannolikt att männen i stora skaror skulle söka sig till dessa branscher. Männens iver att söka sig till kvinnoyrken minskar av att de inte har några ekonomiska incitament, om inte de kvinnodominerade branschernas lönekonkurrenskraft klart förbättras.

Vad kan man göra för att minska segregationen? De som kommer ut på arbetsmarknaden har oftast redan utbildat sig för en viss bransch eller ett visst yrke. De har alltså bakom sig flera val som gjorts under skol- och studietiden. Redan på de lägre klasserna i grundskolan görs val som lägger grunden för den kommande könsuppdelningen av yrkena. Exempelvis uppdelningen av läroämnet slöjd i textilarbete och tekniskt arbete skiljer oftast åt flickor och pojkar i olika läroämnena redan i ett tidigt skede (se kapitel 6).

Hur segregationen utvecklas påverkas av flera faktorer samtidigt, såsom de traditionella uppfattningarna om vilka arbeten och yrken som passar för män och kvinnor, de val av läroämnena och av fortsatta studier som gjorts i skolorna samt av olika branschers dragningskraft. Också arbetsplatskulturer och praxis på olika arbetsplatser påverkar hur arbetsförhållandena och avancemangsmöjligheterna inom branschen bedöms. Arbetsförhållandena och arbetsplatskulturen borde utvecklas så att också representanter för den kön som är i minoritet har lika stora möjligheter på arbetsplatsen. Detta betyder till exempel att man fäster uppmärksamhet vid att olikheter respekteras, har nolltolerans mot mobbning, sexuella trakasserier och ofredande. En del kvinnor som utbildat sig för traditionella manliga yrken söker sig inom kort bort från de mansdominerade arbetsplatserna, eftersom de upplever sin situation på arbetsplatsen som besvärande och sina avancemangsmöjligheter som sämre än de andras. Män som arbetar inom kvinnodominerade yrken har igen ofta goda avancemangsmöjligheter. Å andra vet man att män på en del arbetsplatser förväntas ta hand om s.k. manliga sysslor, såsom t.ex. byta lampor på daghemmet. När man vill ha till stånd en ändring i segregationen måste man förändra inte bara innehållet i utbildningen utan också vardaglig praxis i läroanstalter och på arbetsplatser.

föräldraledighet och partiell föräldraledighet samt tillfällig vårdledighet för att ordna vården av sjukt barn. Genom att använda två veckor av föräldraledigheten är pappan berättigad till en s.k. pappamånad. Dessutom kan man använda en möjlighet som är mindre känd, oavlönad frånvaro av tvingande familjeskäl. Mål som gäller familjeledigheter har ingått i regeringsprogrammen och överenskomelser om dem har ingåtts också som en del av de inkomstpolitiska avtalen. Förslag om familjeledigheter har utformats både i arbetsgrupper på trepartsbasis och av en utredningsman som tillsatts av regeringen. Det har också ordnats informationskampanjer och seminarier i syfte att få en jämnare fördelning av familjeledigheterna och uppmuntra papporna att ta ut familjeledigheter.

Med tanke på jämställdheten mellan könen är det problematiskt att utnyttjandet av familjeledigheterna koncentreras på kvinnorna. År 2009 använde papporna endast 6,7 procent av alla föräldrapenningsdagar (moderskapsledighet, faderskapsledighet, föräldraledighet). Långa familjeledigheter har konstaterats ha en negativ inverkan på löneutvecklingen. Antagandet att unga kvinnor kommer att ta familjeledigheter har också försämrat deras möjligheter att få fast anställning. En jämnare fördelning av familjeledigheterna har i jämställdhetspolitiken dock inte eftersträfvats endast för att förbättra kvinnornas ställning på arbetsmarknaden. Det har också ansetts viktigt att stärka förhållandet mellan pappor och barn ändå från småbarnsperioden. När papporna tar ansvar för barnet redan i ett tidigt skede skapas en stark grund för det senare förhållandet mellan far och barn. Att papporna tar mera ansvar för familjen underlättar också vardagen under småbarnsstadiet. Detta har en positiv inverkan på parförhållandet och kan också förebygga skilsmässor.

Det har funnits många utgångspunkter för utvecklandet av familjeledighetssystemet, bland annat barnens och familjernas behov, arbetsgivarnas och arbetstagarnas behov samt jämställdhetsmålen. Också ekonomiska randvillkor påverkar lösningarna. Att fördela ledigheterna jämnare mellan föräldrarna har redan länge varit det viktigaste jämställdhetsmålet vid utvecklandet av familjeledigheterna. Att förbättra sysselsättningen genom att göra det möjligt för båda föräldrarna att förvärvsarbeta har varit en viktig grund för att utveckla familjeledigheterna, vilket i den offentliga debatten kommit i bakgrunden. Man har också velat skapa valmöjligheter för familjerna när det gäller att ordna barnavården och ge föräldrarna mera tid att vara tillsammans med sina barn. Det är inte lätt att kombinera många olika mål som också delvis är motstridiga sinsemellan. Vissa politiska mål har man varit tvungen att pruta på, när förhandlingarna om lösningarna har förts på tre parts basis. Detta torde vara en orsak till att familjeledighetssystemet efter många förändringar blivit en helhet som är ganska svårgripbar. Att det är så svårt att få en uppfattning om hur systemet fungerar kan t.o.m. göra det svårare för fäder och mödrar att utnyttja sina rättigheter.

Under de senaste tio åren har en jämnare fördelning av familjeledigheterna mellan föräldrarna uppmuntrats bland annat genom att faderskapsledigheten förlängts och det gjorts smidigare att ta ut den, genom att en s.k. pappamånad införts för fäderna, genom att tiden för uttagandet av pappamånaden gjorts

flexiblare och genom att både fars och mors föräldradagpenning för de 30 första dagarna höjts till 75 procent av arbetsinkomsten. En positiv utveckling har skett eftersom utnyttjandet av pappaledigheten har ökat betydligt under 2000- talet. År 2009 utnyttjades den av 74 procent av papporna.

Hur familjeledigheterna fördelas mellan föräldrarna är inte enbart en följd av de möjligheter som skapats för papporna och deras val, utan också i hög grad av mammornas val. Undersökningar visar att mödrarnas användning av familjeledigheter har ett klart samband med deras ställning på arbetsmarknaden. De mammor som har en fast anställning återvänder snabbast till arbetslivet. Längst borta från arbetslivet stannar sådana mammor som har haft visstidsarbete eller som av någon annan orsak inte har en arbetsplats att gå tillbaka till. Sysselsättningsläget återspeglas i mammornas val så att de återvänder snabbare tillbaka till arbetslivet då det finns många arbetsplatser.

Det kan också finnas drag i familjeledighetssystemet som gör det besvärligt för papporna att ta ut ledighet. Ett sådant är begränsningen för vid vilken tidpunkt pappamånaden kan tas ut. I familjer där mamman efter familjeledigheten ämnar ta vårdledigt blir det ett problem vad mamman skall göra under den tid då pappan tar ut sin pappamånad. Att mamman går tillbaka till arbetet för en kort tid är sällan meningsfullt eller möjligt. Om mamman har en fast anställning kan hon kanske ta ut semester under pappamånaden, men långt ifrån alla mödrar har denna möjlighet. Problemet har erkänts och i den reform som genomfördes 2007 förlängdes tiden då pappamånaden kan tas ut tills barnet är ungefär ett och ett halvt år. Också efter detta är situationen problematisk i de familjer där mamman vill hålla vårdledigt en längre tid. Det finns också tecken på att man inte på alla arbetsplatser förhåller sig positivt till att papporna tar ut längre familjeledigheter. Särskilt när det gäller att ta ut föräldra- och vårdledighet har papporna erfarit problem. Däremot upplevs det som betydligt lättare att ta ut pappaledighet. Enligt Jämställdhetsbarometern har inställningen till pappornas utnyttjande av familjeledighet upplevts som positivare inom den offentliga sektorn än inom den privata sektorn.

Beaktande av familjernas mångfald

Familjeledighetssystemet har i hög grad uppbyggts med tanke på en man och en kvinna som bildar en kärnfamilj och har fast anställning. Familjemönstren har dock blivit mera mångfaldiga och olika familjer har olika behov. Lagstiftningen om familjeledigheter har också ändrats i flera repriser för att bättre beakta olika familjers behov, till exempel adoptionsfamiljer och par av samma kön. Det finns dock ännu att utveckla i detta avseende, för att inte barnets rätt att få vårdas av sina föräldrar skall vara beroende av i vilket slags familj det föds. Också invandrarfamiljers situation kan avvika från majoritetsbefolkningens situation. Det är skäl att också i fortsättningen beakta dem som har atypiska anställningsförhållanden, studerande, familjer med en försörjare samt köns-, sexuella och etniska minoriteter och frånvarande föräldrar och deras behov när lagstiftningen om familjeledigheter ändras.

9.3 JÄMNARE FÖRDELNING AV KOSTNADERNA FÖR FAMILJELEDIGHETERNA MELLAN ARBETSGIVARNA

Kostnaderna för familjeledigheterna finansieras i vårt land huvudsakligen genom sjukförsäkringen. I finansieringen av den deltar alla arbetsgivarna, arbetstagarna och staten. Staten finansierar i sin helhet minimidagpengarna. Att utjämna arbetsgivarnas kostnader för familjeledigheterna har varit regeringarnas mål under de senaste tio åren. Man har velat ersätta de kostnader som arbetsgivarna inom kvinnodominerade branscher förorsakas och på så sätt förbättra kvinnornas ställning i arbetslivet.

Merparten av kostnaderna som orsakas arbetsgivare av familjeledigheterna ersätts redan nuförtiden men arbetsgivarna kan ändå fortfarande ha direkta kostnader för moderskapsledigheten. Enligt lagen betalas moderskapspenning för tiden för moderskapsledigheten. Dessutom har inom många branscher i kollektivavtalen avtalats om att lön betalas för en del av moderskapsledigheten. Frågan om att ersätta arbetsgivarna för kostnaderna för familjeledigheterna gäller huvudsakligen just kostnaderna för lön under moderskapsledighet. När familjeledighetssystemet utvecklas har överenskommit att arbetsgivarna skall ersättas för största delen av de löner som betalas för moderskapsledigheter genom sjukförsäkringen. Inom några branscher har i kollektivavtalen avtalats om att lön betalas också för faderskapsledighet, i allmänhet för en vecka. Utom lön för moderskapsledighet och den lön för faderskapsledighet som avtalats i vissa branscher uppstår direkta kostnader för familjeledigheter för arbetsgivare i de branscher där det enligt kollektivavtalet betalas lön för tillfällig vårdledighet som ges för ordnande av vård av sjukt barn.

Arbetsgivare som enligt kollektivavtalet betalar lön för moderskapsledighet får kompensation via FPA. Av den lön som betalas för moderskapsledighet ersätter FPA 90 procent för de första 56 dagarna och i medeltal 70 procent för resten av de avlönade dagarna under moderskapsledigheten. Moderskapsledighetens totala längd är 105 vardagar, men i många kollektivavtal har avtalats om en kortare avlönad tidsperiod. Arbetsgivarna får således stå för kostnaderna för skillnaden mellan lönen för moderskapsledigheten och den ersättning som FPA betalar, vilken grovt uppskattat kan beräknas uppgå till knappa 20 procent av lönen för moderskapsledigheten. Denna kostnad har särskilt företagarna inom kvinnodominerade branscher önskat få utjämnade. För föräldraledigheten (158 vardagar) betalas inte lön, utan FPA betalar föräldrapenning. Arbetsgivarna åsamkas således inte kostnader. För vårdledighet åsamkas inte heller arbetsgivaren kostnader eftersom hemvårdsstödet betalas av FPA och dessutom betalar en del av kommunerna kommundillägg.

Kostnaderna för familjeledigheterna finansieras genom sjukförsäkringsavgifter som uppbärs av arbetsgivarna, arbetstagarna och staten. Alla arbetsgivare betalar sjukförsäkringsavgifter oberoende av om de är inom en kvinno- eller mansdominerad bransch. Avgiftens storlek påverkas inte heller av om någon av arbetsgivarens arbetstagare tar ut familjeledighet eller om man inom

branschen avtalat om lönebetalning för moderskapsledighet. I samband med den reform av familjeledigheterna som genomfördes 2007 avtalades att arbetsgivarna finansierar 73 procent, arbetstagarna 27 procent och staten 0,1 procent av kostnaderna för arbetsinkomstförsäkringen som används för familjeledigheter. För arbetsgivaren uppstod tidigare också kostnader för att arbetstagare som har moderskaps-, faderskaps- eller föräldraledighet får semesterdagar för denna ledighet. Numera ersätts arbetsgivarna helt för semesterkostnaderna.

Största delen av arbetsgivarkostnaderna för familjeledigheterna har utjämnats under de senaste tio åren. Problemet har dock inte ännu helt lösts utan en liten del av kostnaderna för betalning av lön för moderskapsledighet finns fortfarande kvar. De belastar särskilt små företag i kvinnodominerade branscher även om de till beloppen största kostnaderna uppstår inom den offentliga sektorn där kvinnorna är i majoritet. En arbetsgrupp på trepartsbasis som SHM tillsatte 2009 utreder möjligheten till en större reform av familjeledigheterna och i samband med detta utreds också finansieringen.

9.4 MÖJLIGHETER TILL DELTIDSARBETE FÖR SMÅBARNSFÖRÄLDRAR

Regeringen har redan länge velat förbättra föräldrarnas möjligheter att kombinera deltidarbete och vården av barnen genom en partiell vårdledighet. På så sätt kunde barnens vårdtag förkortas. Lagstiftningen har utvecklats så att föräldrarna kan sköta sitt barn på deltid ända tills barnet avslutar sitt andra skolår. Möjligheten gäller föräldrar som har heltidsanställning och föräldrar som är företagare.

För första gången ingick möjligheten att ta ut moderskaps- och föräldraledighet på deltid i regeringsprogrammet 1999. Målet var att far och mor skulle kunna ta ut föräldraledighet under samma period på deltid, till exempel så att den ena skulle arbeta förmiddagar och den andra eftermiddagar eller den ena början av veckan och den andra slutet av veckan. Båda föräldrarna skulle arbeta 40–60 procent av arbetstiden och lönen skulle sjunka i motsvarande grad. Föräldrarna skulle ha rätt till partiell föräldrapenning. Föräldraledigheten på deltid antogs öka pappornas intresse för att ta ut föräldraledighet. Möjligheten till partiell föräldrapenning trädde i kraft 2003.

Att ta ut vårdledighet på deltid har varit möjligt redan en mycket längre tid. Från slutet av 1980-talet har en förälder i sänder efter familjeledigheten kunnat hålla vårdledigt på deltid. Båda föräldrarna har kunnat vara i deltidarbete och på partiell vårdledighet under samma tidsperiod, förutsatt de inte samtidigt är hemma och sköter barnet. Frågan togs med i det inkomstpolitiska avtalet för 2003–2004 och skrevs in i Vanhanens I regeringsprogram. Målet var att göra det lättare att kombinera arbete och familj och att erbjuda föräldrarna flexibla alternativ. Man har också velat lätta på små skolbarns morgnar och eftermiddagar. Regeringen ställde 2003 upp som mål att göra det möjligt för föräldrar till barn under 10 år att göra kortare arbetstid genom att förlänga den tidsperiod under vilken de kan ta partiell vårdledighet. Från och med

2004 utvidgades rätten till partiell vårdledighet och partiell vårdpenning till att gälla föräldrar vilkas barn är på klass 1–2. Denna möjlighet har dock inte heller senare utvidgats till att gälla alla föräldrar till skolbarn under 10 år. Av dem som utnyttjar partiell vårdledighet är cirka 70 procent föräldrar till barn på de lägsta klasserna.

Även om det redan länge varit möjligt att kombinera vård av barn på deltid med deltidsarbete har denna modell inte blivit särskilt vanlig i vårt land. Endast få föräldrar använder sig av partiell vårdledighet. Cirka 3000 familjer med barn under tre år tog partiell vårdledighet 2007 och cirka 7000 familjer med skolbarn. Ännu mera sällsynt är det att ta föräldraledighet på deltid. Enligt undersökningar är hindren ekonomiska orsaker, d.v.s. att den partiella vårdpenningen är så liten, att man är rädd att arbetsmängden inte minskar i samma mån som arbetstiden och uppfattningen att det egna arbetet inte kan skötas som deltidsarbete. Också modellen med heltidsarbete som länge varit rådande i Finland kan inverka, man är kanske van att anse deltidsarbete som ett val som man gör närmast i början av karriären, och numera också i slutet av karriären (se kapitel 8).

Ersättningen för förkortningen av arbetstiden har varit relativt liten. Den betalas endast för barn under tre år och för barn som börjat på första och andra klassen i skolan. Till början av 2010 var den partiella vårdpenningen 70 euro i månaden och den höjdes från början av 2010 till 90 euro per månad. Framförallt för ensamförsörjare som kunde ha behov av att förkorta arbetstiden för att undvika långa dagar i dagvård kan ersättningens belopp vara ett hinder. I länder där det är vanligt att kombinera deltidsarbete och vård av barn fungerar det i allmänhet som en metod att få kvinnorna att stanna kvar på arbetsmarknaden också efter att barnen har fötts. I Finland är situationen en annan och kvinnornas tradition att heltidsarbeta lång. Hos oss återgår kvinnorna i allmänhet till arbetsmarknaden efter familjeledigheterna. Finland avviker från många av sina nordiska grannar när det gäller hur vanligt deltidsarbete är. Arbetena är knappast i och för sig så mycket annorlunda som i grannländerna. Däremot kan det finnas skillnader både i arbetsgivarnas och i arbetstagarnas attityder och i arbetskulturerna.

Det är lika väl möjligt för män som för kvinnor att kombinera arbete på deltid med skötseln av barn. Papporna har dock utnyttjat denna möjlighet betydligt mera sällan än mammorna. År 2008 uppgav endast en procent av de män som arbetade deltid att orsaken var vård av barn, av kvinnorna var motsvarande andel 11 procent. Av dem som är på partiell vårdledighet för att sköta barn under tre år är 94 procent kvinnor.

9.5 DAGVÅRD OCH MORGON- OCH EFTERMIDDAGSVÅRD SOM EN DEL AV KOMBINERINGEN AV ARBETE OCH FAMILJ

Barndagvården är en viktig del av kombineringsen av arbete och familj eftersom ett fungerande dagvårdssystem gör det möjligt för båda föräldrarna att förvärvsarbeta. Dagvården har utvecklats under decenniernas lopp, särskilt snabb har utvecklingen varit från 1970-talet i och med urbaniseringen och att kvinnors förvärvsarbete blivit vanligt. Organiseringen av dagvården har också setts som en fråga om jämställdheten mellan könen, eftersom det i tiden var en fråga uttryckligen om kvinnornas rätt både till familj och förvärvsarbete. När dagvårdssystemet utvecklades och utvidgades blev det en del av social- och familjepolitiken, och man såg det inte längre lika klart som tidigare som en jämställdhetsfråga.

Den subjektiva rätten till dagvård trädde i kraft 1996. Från och med då har alla barn i åldern ett till sju år rätt till kommunal dagvård. Endast en liten del av dem som är i dagvård är små barn: endast cirka en procent av de barn som är under ett år är i dagvård. Av barnen i åldern 1–3 år är en dryg fjärdedel i dagvård, litet oftare i daghem än i familjedagvård. Tre av fyra barn under tre år är inte i organiserad dagvård. Många av dem sköts hemma med hjälp av hemvårdsstödet. Oftast vårdas de av modern men det finns också andra arrangemang. För barn över tre år är dagvård redan klart vanligare, nästan tre av fyra är i dagvård. Småbarnsföräldrar understöder i stor utsträckning den subjektiva rätten till dagvård oberoende av om deras egna barn är i dagvård.

Morgon- och eftermiddagsvården av små skolelever har blivit föremål för samhällsdebatt och det politiskt beslutsfattande mycket senare än dagvården, först i slutet av 1990-talet. Regeringen framförde 2003 att morgon- och eftermiddagsvård borde erbjudas elever på första och andra klassen i medeltal tre timmar per dag. Reformen förpliktigade inte kommunerna att ordna verksamheten men kommunen bör se till att sådan verksamhet ordnas i kommunen. Lagändringen om grundläggande undervisning som gäller denna fråga trädde i kraft 2004.

9.6 UTVÄRDERINGEN AV REGERINGARNAS MÅL OCH HUR DESSA UPPFYLLOTS

Åtgärderna gällande kombineringsen av arbete och familj begränsar sig till småbarnsstadiet

Kombineringsen av arbete och familj har i jämställdhetspolitiken betytt huvudsakligen en jämnare fördelning av familjeledigheterna, en ökning av pappornas ansvar för familjen och utjämning av de kostnader som familjeledigheterna förorsakar arbetsgivarna. Det har nämnts att kombineringsen av arbete och familj sträcker sig utöver småbarnsskedet och gäller hela livscykeln men konkreta mål har uppställts endast för småbarnsskedet. När befolkningen åldras kommer en betydande del av dem som är i arbetsför ålder att ha vårdansvar för sina egna eller makens föräldrar och detta antal kommer antagligen att öka då andelen åldringar ökar.

Pappornas utnyttjande av familjeledigheter har ökat särskilt när det gäller faderskapsledighet

Som jämställdhetspolitiskt mål har en jämnare fördelning av familjeledigheterna vid kombineringen av arbete och familj helt klart var viktigast under de senaste tio åren. I bakgrunden har funnits en jämnare fördelning av ansvaret för familjen mellan far och mor, stärkande av pappans ställning, förbättring av kvinnornas ställning på arbetsmarknaden och barnens rätt till sina båda föräldrar.

Målet att fördela familjeledigheterna jämnare har i praktiken betytt att papporna uppmuntrats att ta ut mera familjeledigheter. Detta mål har man försökt nå både genom ändringar av lagstiftningen och genom att påverka attityderna, bland annat med hjälp av information. Pappornas användning av familjeledighet har ökat under de senaste tio åren. Tydligast har ökningen varit när det gäller faderskapsledighet. År 2000 tog 63 procent av papporna faderskapsledighet och 2009 redan 74 procent. I medeltal höll de faderskapsledighet cirka 15 vardagar. Pappor har som hinder för att ta ut faderskapsledighet uppgett att de har bråttom på arbetet, att pappan inte är i arbetslivet eller ekonomiska orsaker. Ungefär en fjärdedel av papporna tar inte alls ut någon familjeledighet.

Också pappornas användning av föräldraledighet har ökat något under 2000-talet. Detta har påverkats av den s.k. pappamånaden som trädde i kraft 2003 och som 2009 utnyttjades av 18 procent av fäderna. Genom reformen fick de fäder som använder två veckor av föräldraledigheten två extra veckor ledigt, och 2010 steg antalet extra veckor till fyra. År 2009 utnyttjades föräldraledigheten redan av cirka 20 procent av fäderna, av vilka största delen använde pappamånaden. Samtidigt som pappornas utnyttjande av föräldraledighet ökat tack vare pappamånaden har den använda ledighetens längd förkortats. Den föräldraledighet som papporna använde var före reformen 64 vardagar men förkortades omedelbart efter reformen till 37 vardagar och sedan till endast 22 vardagar 2009. Det verkar som om pappamånaden har tolkats som en norm som inte får överskridas. Ändå kan fäderna också efter reformen använda t.o.m. hela föräldraledigheten om föräldrarna kommer överens om det sinsemellan.

Fastän papporna använder både faderskapsledighet och föräldraledighet allt mer använder mammorna fortfarande 93 procent av alla familjeledigheter. Andelen föräldrapenningsdagar som papporna utnyttjade var fyra procent 2000 och sju procent 2009. Det grundläggande mönstret, där mamman tar ut moderskaps- och föräldraledighet och ofta stannar hemma någon tid på vårdledighet, har inte väsentligt förändrats. Positivt är att användningen av faderskapsledighet ökat tydligt. Också pappornas användning av föräldraledighet har ökat i och med pappamånaden, även om det fortfarande är bara en liten andel av alla pappor som utnyttjar den. Användningen av familjeledigheter under 2000-talet har utvecklats i samma riktning som i de andra nordiska länderna: papporna använder nästan endast sådana familjeledigheter

som är öronmärkta för dem och som familjen går miste om ifall inte pappan utnyttjar dem.

Olika familjers behov har beaktats ännu bättre vid utvecklandet av familjeledigheterna. Trots att familjeledigheterna i flera repriser utvecklats så att familjernas mångfald beaktas finns det ännu saker att utveckla, bland annat när det gäller ensamförsörjarfamiljer, studerande- och adoptionsfamiljer, familjer med tvillingar och trillingar och familjer med föräldrar av samma kön.

Arbetsgivarnas kostnader för familjeledigheterna utjämnas allt mera

En utjämning av kostnaderna för familjeledigheterna mellan arbetsgivarna har varit ett mål under hela 2000-talet. Utjämningen har avancerat genom att ändringar gjorts i lagstiftningen i flera repriser. Arbetsgivarnas direkta kostnader för familjeledigheter har också klart minskat. Framförallt den reform som trädde i kraft i början av 2007, där sjukförsäkringsersättningen för de 56 första dagarna under moderskapsledigheten höjdes till 90 procent, är viktig med tanke på arbetsgivarnas kostnader. Dessutom har ersättningarna till arbetsgivarna för semesterkostnaderna förbättrats. Som helhet kan man säga att ersättningarna för kostnaderna för familjeledigheter förbättrats klart.

Familjeledighet på deltid utnyttjas fortfarande litet

Genom ändringar i lagstiftningen har föräldrarna ända sedan slutet av 1980-talet beretts möjlighet att förkorta sin arbetstid för att underlätta vården av barnen. Denna möjlighet fick först de som tog ut vårdledighet och senare också de som tog moderskaps- och föräldraledighet. Enligt lagen finns möjlighet till förkortad arbetstid från det barnet föds tills barnet avslutar sitt andra skolår. Inkomstbortfall ersätts till föräldrar med barn under tre år och föräldrar till små skolbarn. Trots att det är möjligt att göra deltidsarbete har inte just föräldrarna utnyttjat detta alternativ. Partiell vårdledighet används totalt av cirka 10 000 personer, av vilka största delen är föräldrar till små skolbarn.

10. MÄN OCH JÄMSTÄLLDHET

Trots att jämställdhetspolitiken och denna rapport i sin helhet granskar både männens och kvinnornas ställning, har ett separat avsnitt om män och jämställdhet ansetts vara motiverat i rapporten. Också inom andra områden av samhällspolitiken, till exempel inom social- och hälsopolitiken, sätter man upp mål som i synnerhet gäller män.

Ett av målen inom jämställdhetspolitiken har speciellt sedan 2000-talet varit en starkare integration av männen i jämställdhetspolitiken, både som objekt för politiken och som aktörer. Temat män och jämställdhet kan anses ha satts upp på jämställdhetspolitikens ärendelista av tre orsaker: för det första måste man fästa uppmärksamhet vid männen som både aktörer och åtgärdsobjekt då man främjar jämställdheten mellan könen; för det andra förutsätter integrering av genusperspektivet att även männen uppmärksammas; och för det tredje kräver också de problem som män erfar jämställdhetspolitisk uppmärksamhet.

Den centrala strategin för att möta utmaningar som anknyter till män och jämställdhet är att beakta genusperspektivet inom de politiska områden där männens ställning till någon del är klart sämre än kvinnornas. Som sådana områden har man identifierat bland annat hälsovårds- och socialpolitiken. En integrering av genusperspektivet lyfter också fram andra teman och åtgärder som är viktiga med tanke på männens livssituationer och verksamhet. Det är ett viktigt arbetsredskap för att identifiera och lösa problem som inte endast kvinnor utan också män upplever.

Förutom integrering av genusperspektivet behövs inom vissa områden också jämställdhetspolitiska åtgärder och projekt som riktar sig mot i synnerhet män. Männens aktivare deltagande kan berika jämställdhetsdiskussionen med perspektiv där även männens inbördes skillnader och mångfalden i deras livssituationer beaktas. Samtidigt kan man slå sönder stereotypier om män och fästa avseende vid männens inbördes maktförhållanden.

Den finländska jämställdhetspolitiken har sedan 1970-talet behandlat också män. Ett betydande framsteg gjordes år 1988, då delegationen för jämställdhetsärenden inrättade sin första manssektion. Sedan dess har delegationen alltid haft en manssektion, som har tagit upp frågor som anknyter till män och jämställdhet. Sektionens nyckelteman har bland annat bestått av frågor i anknytning till faderskap, våld, vårdnad, och parrelationer. Sektionen har genom sitt arbete visat att män inte kan behandlas som en enhetlig grupp. En del av männen upplever också problem som är vanligare bland kvinnor och hankar sig till exempel fram i visstidsanställningar i låglönebranscher.

I den offentliga diskussionen uppfattas relationen mellan män och jämställdhet mellan könen ofta snävt och antas avse endast förbättring av männens ställning och de problem som män upplever. I regeringens jämställdhetspolitik är perspektivet bredare än detta: männens relation till jämställdhet mellan könen. Det bredare perspektivet omfattar förutom förbättring av männens ställning även männens roll i främjandet av jämställdhet mellan könen och i förbättrandet av kvinnornas ställning. Det perspektiv som ingående betonar relationen mellan män och jämställdhet mellan könen används också mer allmänt inom det internationella jämställdhetssamarbetet.

Inom den internationella jämställdhetspolitiska diskussionen har relationen mellan män och jämställdhet behandlats i betydligt större utsträckning än tidigare på 2000-talet. Denna diskussion och verksamhet har också mycket att erbjuda den finländska jämställdhetspolitiken. Temat män och jämställdhet har varit föremål för speciell uppmärksamhet bland annat under mötet för kommissionen för kvinnors ställning, som behandlar FN:s jämställdhetspolitik, i Nordiska ministerrådet och i Europarådet.

Inom EU:s jämställdhetspolitik har en ökad användning av familjeledigheter bland män utgjort navet i det mansperspektivet. På initiativ av Finland antog EU rådets slutsatser om män och jämställdhet år 2006. Syftet med slutsatserna var att skapa ett strategiskt perspektiv på relationen mellan män och jämställdhet i EU:s jämställdhetspolitik.

10.1 REGERINGARNAS MÅLSÄTTNINGAR OCH ÅTGÄRDER I FRÅGA OM MÄN OCH JÄMSTÄLLDHET

Härnäst granskas och utvärderas regeringsprogrammets och jämställdhetsprogrammets målsättningar och åtgärder som anknyter sig till män och jämställdhet. Huvudvikten ligger på regeringsperioderna 2003–2007 och 2007–2011, då ämnet har lyfts fram i större omfattning inom jämställdhetspolitiken. Huvudvikten i granskningen riktar sig på de målsättningar och åtgärder i fråga om vilka man tydligt har angett att de i synnerhet gäller män. Till granskningsobjekten hör dessutom även sådana målsättningar och åtgärder som har formulerats så att de gäller både män och kvinnor (till exempel: ”minskning av indelningen av arbetsmarknaden i kvinno- och mansyrken”). Man har strävat efter att betona ett manscentrerat perspektiv i utvärderingen också då åtgärderna gäller båda könen.

Under de senaste 15 åren har få jämställdhetspolitiska åtgärder genomförts som framför allt riktar sig till män. Under denna period har det funnits ett centralt och betydande jämställdhetspolitiskt mål som fokuserade på männen, nämligen att öka männens användning av familjeledigheterna. Andra mål som i synnerhet gällde män har lyfts fram mer sporadiskt, till exempel i form av enskilda utvecklingsprojekt.

Under granskningsperioden har det funnits två målsättningar i regeringsprogrammen som enbart fokuserat på män. I regeringsprogrammet år

2003 beslutade man att utvärdera de jämställdhetspolitiska frågorna ur ett mansperspektiv. En ökning av pappornas användning av familjeledigheterna har för sin del lyfts fram i varje regeringsprogram sedan år 1999. Dessa två målsättningar kan anses vara de mest centrala av de jämställdhetspolitiska mål som anknyter till män och jämställdhet.

I regeringens jämställdhetsprogram finns det målsättningar och åtgärder som anknyter till män inom flera olika temaområden. Dessa målsättningar och åtgärder är en del av respektive ämne, till exempel våld som riktas mot kvinnor. Jämställdhetsprogrammen innehåller åtgärder på två nivåer: lagstiftningsändringar som i synnerhet riktar sig mot män och enskilda åtgärder som gäller män, såsom utvecklingsprojekt och utredningar. I samband med vissa teman har man dessutom föreslått att integrera genusperspektivet, dvs. om att beakta männens situation inom något annat politiskt område så som hälsopolitiken.

10.2 STRATEGISK ÖPPNING: UTVÄRDERING AV DE JÄMSTÄLLDHETSPOLITISKA FRÅGORNA UR ETT MANSPERSPEKTIV

I regeringsprogrammet för år 2003 konstateras att "jämställdhetspolitiska frågor ska utvärderas också ur ett mansperspektiv". För att förverkliga målsättningen utarbetades år 2006 en utredning, i vilken relationen mellan männen och jämställdhetspolitiken gestaltas på ett strategiskt sätt.

Som centralt mål på den strategiska nivån satte utredningen upp att helheten "män och jämställdhet" ska inkluderas i kärnan av jämställdhetspolitiken. Detta innebär två saker: För det första borde männen integreras i jämställdhetspolitiken i större utsträckning både som objekt för politiken och som aktörer. För det andra borde detta göras både som en del av åtgärderna inom den sedvanliga jämställdhetspolitiken och med hjälp av åtgärder som fokuserar på män.

I utredningen nämndes fem strategiska målsättningar:

- 1) att stärka integreringen av genusperspektivet
- 2) att öka antalet jämställdhetspolitiska åtgärder och projekt som riktar sig mot män
- 3) att stärka männens deltagande i den jämställdhetspolitiska diskussionen
- 4) att fördjupa den expertis som granskar män ur genusperspektiv
- 5) att beakta män i jämställdhetsdiskussionen.

Utredningen om män och jämställdhetspolitik var en ny öppning. Ingen motsvarande helhetspresentation av detta hade tidigare utarbetats i Finland.

Man kan konstatera att integreringen av genusperspektivet har stärkts som en del av den allmänna strategin inom jämställdhetspolitiken och att männens deltagande i den jämställdhetspolitiska diskussionen har ökat. Beaktandet av också männen som en del av den övriga jämställdhetspolitiken har ökat i viss

mån, men det är svårt att bedöma mängden åtgärder som i synnerhet riktar sig mot män. Efter att utredningen utarbetades har några organisationer börjat arrangera kurser i mansspecifik kompetens, men uppbyggnaden av en mer helhetsbetonad och institutionaliserad kompetens har inte framskridit nämnvärt. På jämställdhetsprogramnivå har arbetet fortsatt närmast genom integrering av genusperspektivet. Jämställdhetsprogrammet för 2004 betonade också att integreringen av genusperspektivet är centralt inom mansperspektivet.

10.3 PAPPORNAS ANVÄNDNING AV FAMILJELEDIGHETER

Den klart mest centrala jämställdhetspolitiska målsättningen i anknytning till män har varit att öka pappornas användning av familjeledigheter. Ämnet har tagits upp i alla jämställdhetsprogram och under alla regeringsperioder. I jämställdhetsprogrammet för åren 1997–1999 fäste man även uppmärksamhet vid pappans ställning som förälder i händelse av en skilsmässa.

Sedan år 1995 har flera förbättringar gjorts i fråga om pappornas rättigheter till familjeledighet, vilket har ökat längden på den familjeledighet som är avsedd för pappor, höjt ersättningsnivån och gjort användningstidpunkten mer flexibel. År 2003 skapades en möjlighet som är avsedd endast för papporna, en så kallad pappamånad. Med hjälp av kampanjer har man uppmuntrat papporna att använda familjeledigheterna och strävat efter att göra arbetsplatserna mer positivt inställda till pappornas familjeledigheter. Enligt jämställdhetsbarometern (2008) har arbetsplatsernas inställning till att pappor tar ut familjeledigheter blivit en aning mer positiv sedan år 2001. Att använda faderskapsledigheten har också blivit betydligt vanligare under 2000-talet. Däremot har endast en liten ökning skett i pappornas användning av föräldra- och vårdledigheterna. Arbetet för att öka pappornas användning av föräldraledigheterna måste alltså alltjämt fortsätta. Genom inhemska och utländska erfarenheter vet man att pappor specifikt använder ledigheter som är separat öronmärkta för dem och som familjen förlorar om inte pappan använder dem.

Frånvarande föräldrar, varav en stor andel är män, har fått rättighet till temporär vårdledighet för att sköta ett sjukt barn. Det finns fortfarande utrymme för förbättring när det gäller frånvarande föräldrar och andra familjeledigheter. Man bör fästa avseende vid frånskilda pappors ställning både på lagstiftningsnivå och inom myndighets- och servicepraxisen. Det finns till exempel behov av fortbildning för socialarbetare och yrkesmänniskor som arbetar med barn. En skilsmässa har i olika sammanhang konstaterats ha en negativare inverkan på män än på kvinnor. Enligt undersökningar finns det ett samband mellan delning av föräldraledigheten, delat ansvar för familjens vardag och en lägre risk för skilsmässa. I framtiden vore det viktigt att också fästa uppmärksamhet vid faktorer som förebygger skilsmässor i arbetet med att stärka pappans roll.

10.4 INTEGRERING AV GENUSPERSPEKTIVET I FRÄMJANDET AV HÄLSA OCH FÖREBYGGANDET AV UTSLAGNING

Inom jämställdhetspolitiken har man strävat efter att påverka jämställdhetsfrågorna inom hälsa och utslagning i synnerhet genom integrering av genusperspektivet. Genusperspektivet på hälsa och socialtjänster har på regeringsprogramnivå lyfts fram i regeringsprogrammet år 2007, i vilket det konstateras att man "inom social- och hälsovårdstjänsterna och arbetet för att minska hälsoskillnaderna ska fästa uppmärksamhet också vid genusperspektivet". Målet för jämställdhetsprogrammet för åren 2008–2011 har konkretiserats till integrering av genusperspektivet i politikprogrammet för hälsofrämjande samt i totalreformen av socialskyddet. Beaktandet av genusperspektivet inom dessa områden gäller särskilt män, vilket även har konstaterats i jämställdhetsprogrammet för åren 1997–1999. Programmet konstaterar att utslagningsrisken är stor inom vissa mansgrupper och att överdödligheten bland män är den största hälsopolitiska utmaningen i anknytning till jämställdheten mellan könen. Genusperspektivet inom hälsa har i jämställdhetsprogrammet för åren 2004–2007 fastställts anknyta till män också när det gäller att förebygga olyckor. I programmet ingick kampanjer riktade till män inom förebyggande av olyckor och ett preventionsprogram för arbetsolyckor.

Skillnaderna mellan könen när det gäller hälsa och utslagning har nästan inte alls minskat på femton år. Av de personer som dör i arbetsför ålder är till exempel fortfarande sju av tio män. Det verkar som om sättet att behandla frågor gällande mäns hälsa och utslagning genom integrering av genusperspektivet först är i inledningsfasen. För att främja mäns hälsa och hälsobeteende borde man förverkliga fler specialåtgärder med ett starkt genusperspektiv än i nuläget inom olika förvaltningsområden. Som underlag för dessa åtgärder behövs även forskningsinformation och ett analytiskt perspektiv på frågor som gäller utslagning och diskriminering.

10.5 FRÄMJANDE AV JÄMSTÄLLDHETEN MELLAN KÖNEN OCH POJKARNAS STÄLLNING INOM UTBILDNING

Inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde har temat män och jämställdhet tagits upp i jämställdhetsprogrammen i samband med utvecklingen av pojkar och flickor, inläringsskillnaderna mellan flickor och pojkar samt segregationen på arbetsmarknaden. Åtgärder som anknyter till män och pojkar har skrivits in i jämställdhetsprogrammen för åren 2004–2007 och 2008–2011. De åtgärder som anknyter till skolan har bestått av utveckling av de pedagogiska metoderna på basis av inläringsskillnader och utveckling av biblioteksverksamheten för att stödja pojkarnas läsintresse. Enligt ett projekt som har utrett skillnaderna i fråga om inlärningsresultat vore den centrala metoden för att minska skillnaderna lärarens möjligheter att ge eleverna mer

individuellt stöd. Arbetet för att stödja olika elever har fortsatt efter projektet, men inga utvecklingsåtgärder har inletts för att stödja de pojkar som behöver särskilt stöd. Pojkarnas läsintresse har för sin del stötts genom finansiering av lokala projekt.

De enskilda projektens effekter på skillnaderna mellan könen i fråga om inlärnin g och utbildning samt på läsintresset förblir små. Skillnaderna mellan könen är i sig välkända inom utbildningspolitiken. I stället för omfattande specialåtgärder som i synnerhet riktar sig mot pojkar borde man stärka genusperspektivet över hela linjen inom utbildningspolitiken.

10.6 AVSKAFFNING AV SEGREGATIONEN

I jämställdhetsprogrammen för åren 2003–2007 och 2008–2011 fästs uppmärksamhet vid avskaffning av segregationen både inom utbildningen och på arbetsmarknaden. På åtgärdsnivå har uppmärksamhet fästs vid avskaffning av segregationen för att i synnerhet uppmuntra flickor att söka sig till mansdominerade, till exempel tekniska, branscher. Kvinnornas andel av de studerande inom mansdominerade branscher har vuxit på 2000-talet, medan ingen motsvarande ökning av de manliga studerandes andel inom de mest kvinnodominerade branscherna kan skönjas.

I undersökningar som gäller minskning av den yrkesmässiga segregationen har konstaterats att effekten av de åtgärder som arbetsförvaltningen vidtar är liten och att arbetskraftsutbildningens effekt på segregationen huvudsakligen äger rum genom att kvinnor utbildas inom manliga branscher. Det har upplevts vara svårt att inspirera män till vårdbranschen med hjälp av arbetskraftsutbildning. Jämställdhetsprogrammet för åren 2008–2011 innehåller en uppmaning om att stödja i synnerhet lågutbildade män att söka sig till vuxenutbildning med hjälp av handlednings- och rådtjänster. För att avskaffa segregationen har man genomfört flera ESF-projekt, av vilka en klar majoritet har fokuserat på att öka antalet kvinnor inom mansdominerade branscher. I åtgärder som syftar till att avskaffa segregationen borde man även i fortsättningen fästa särskild uppmärksamhet vid att också pojkar och män uppmuntras att söka sig till kvinnodominerade branscher och de utbildningsprogram som leder till dessa.

10.7 VÅLD SOM RIKTAR SIG MOT KVINNOR OCH FÖREBYGGANDE AV PROSTITUTION

I jämställdhetsprogrammet för åren 2004–2007 uppmärksammades männen i samband med förebyggande av våld som riktar sig mot kvinnor. I programmet hänvisar man till målsättningen att förbättra vårdprogrammen för personer som har gjort sig skyldiga till våld. Inga stora framsteg har skett i fråga om tjänsterna som en följd av programmen, och inte heller de enskilda åtgärderna har medfört någon förändring i de grundläggande utmaningarna för tjänsterna. Liksom de övriga tjänsterna som anknyter till våld som riktas mot kvinnor tillhandahålls också de tjänster som är avsedda för gärningsmännen fortfarande av enskilda organisationer. Deras regionala täckning är ojämn, finansieringen

osäker och kvalitets- och verksamhetsstandarder saknas. Värnpliktiga har under tjänstgöringen fått utbildning mot våld i parrelationer. Utbildningen genomfördes som ett forsknings- och utvecklingsprojekt vid pilotgarnisoner. Effekterna av det enskilda projektet torde bli små, såvida arbetet inte fortsätter.

Förebyggandet av prostitution hänför sig framför allt till män, eftersom männen utgör en klar majoritet bland sexköparna. I enlighet med regeringens jämställdhetsprogram genomfördes ett projekt för förebyggande av prostitution åren 1998–2002. I och med projektet utvecklades det tväradministrativa samarbetet för att förebygga prostitution och människohandel på nationell och internationell nivå, och informationskampanjer arrangerades för potentiella köpare. Kännedomen om de problem som förknippas med prostitution har ökat sedan år 1995. Sedan år 2006 har en stadgan i strafflagen varit i kraft som förbjuder att utnyttja en person som är föremål för sexköp. Före lagen kom i kraft fördes det en diskussion om att kriminalisera sexköp i alla situationer, så som Sverige, Norge och Island har gjort. Vid beredningen av den politik som hänför sig till prostitution och människohandel borde genusperspektivet och framför allt männens roll i fenomenet beaktas i större utsträckning än tidigare.

11. VÅLD MOT KVINNOR, VÅLD I NÄRA RELATIONER OCH MÄNNISKOHANDEL

Våld mot kvinnor är ett allvarligt människorättsproblem och ett hinder för att förverkliga jämställdheten mellan könen. I internationella avtal och rekommendationer definieras våld mot kvinnor framförallt som ett strukturellt problem som baserar sig på maktrelationerna mellan könen, som en människorättsfråga som gäller kvinnor och som diskriminering.

Med våld mot kvinnor avses varje könsrelaterad våldshandling som resulterar i eller kan resultera i fysisk, sexuell eller psykisk skada eller lidande. Enligt FN:s och Europarådets definitioner utgör till exempel våld inom familjen, sexuellt våld, våld som baserar sig på skadliga traditioner och tvingande till prostitution olika former av våld mot kvinnor.

Det centrala i FN:s internationellt erkända definition av våld mot kvinnor är att kvinnor enligt den kan bli utsatta för våld såväl inom den privata sfären, inom parrelationen och familjen, som på offentliga områden, utanför hemmet, på arbetsplatser, i läroanstalter och andra samhälleliga sammanhang.

Våld inom familjen eller i en nära relation är en vanlig form av våld mot kvinnor. Också män kan emellertid bli utsatta för våld inom familjen eller i nära relationer.

11.1 STATENS SKYLDIGHET ATT FÖRHINDRA VÅLD MOT KVINNOR

Finlands regering har genom flera internationella avtal om mänskliga rättigheter förbundit sig att skydda, respektera och främja mänskliga rättigheter och grundläggande rättigheter samt förebygga diskriminering. Det viktigaste internationella avtalet med tanke på kvinnors mänskliga rättigheter är FN:s CEDAW-konvention. Enligt CEDAW-kommittén anses våld mot kvinnor ingå i konventionens definition av diskriminering på grund av kön. I det handlingsprogram som godkändes 1995 vid kvinnokonferensen i Peking lyftes våld mot kvinnor fram som ett av de 12 strategiska teman, som länderna förbundit sig vid för att förbättra kvinnans ställning.

Finska staten har som part i människorättsavtalen skyldighet att se till att staten inte genom sina egna handlingar eller genom underlåtande att vidta åtgärder gör sig skyldig till kränkningar av mänskliga rättigheter. Staten bör dessutom garantera att privatpersoner inte gör sig skyldiga till kränkningar av dessa rättigheter. Denna så kallade skyddsplikt (due diligence -principen) innefattar skyldigheten att förhindra att privatpersoner kränker rättigheterna, att utreda kränkningarna, bestraffa dem som är skyldiga och att erbjuda dem som blivit utsatta för kränkningar vederbörlig ersättning.

Due diligence -principen förutsätter att staten helhetsmässigt förbinder sig att förebygga våld, skydda offren och förhindra upprepade våldshandlingar med alla tillgängliga medel. I praktiken förutsätter det att olika åtgärder på olika områden genomförs samtidigt (lagstiftning, service för offren, attitydförändring, utbildning av yrkesgrupper, insamling av information och statistikföring) och följs upp så att åtgärderna och utvärderingen av dem fokuseras på att skydda offren.

De organ som övervakar de internationella människorättsavtalen har upprepade gånger fäst uppmärksamhet vid att Finlands åtgärder för att förhindra våld mot kvinnor är otillräckliga. Finland har också kritiserats för att vi saknar en speciallagstiftning om familjevåld. Finland rapporterar på kommitténs begäran sommaren 2010 separat om hur rekommendationerna om förebyggande av våld mot kvinnor verkställts.

I Europarådet pågår som bäst förhandlingar om en konvention mot våld mot kvinnor och familjevåld. Konventionen skulle då den träder i kraft ha stor betydelse för förebyggandet av våld och skyddet av offren, eftersom konventionen bland annat syftar till att stärka lagstiftningens medel på detta område. Finland stöder i förhandlingarna strävandena att få till stånd ett system som är så heltäckande som möjligt och fungerar så effektivt som möjligt.

11.2 VÅLD MOT KVINNOR I REGERINGS- OCH JÄMSTÄLLDHETSPROGRAMMENS MÅLSÄTTNINGAR

Åtgärder som syftar till att förhindra våld mot kvinnor har ingått i alla jämställdhetsprogram som ingår i jämställdhetsredogörelsen. Av dessa program var Lipponens I regerings jämställdhetsprogram det första där åtgärderna för att förhindra våld mot kvinnor gavs en central ställning. I programmet uppmärksammades utom våld inom familjen också kommersialiseringen av sexualitet, prostitution och hustruhandel. Grunden för att våld mot kvinnor skulle tas upp på den jämställdhetspolitiska agendan hade lagts av delegationen för jämställdhetsärenden och särskilt i början av 1990-talet genom den separata våldssektionens arbete för att väcka debatt. Lipponens II regerings regeringsprogram hade som mål att särskilt uppmärksamma bekämpandet av familjevåld.

Vanhanens I regering tog som mål att på ett helhetsmässigt sätt effektivare ingripa mot våldet. Våldet togs upp i regeringsprogrammet som ett fenomen som försvagar den nationella säkerheten och som en fråga om jämställdhet mellan könen. Under hela regeringsperioden förband sig regeringen vid att förebygga våld i parrelationer och våld mot kvinnor, prostitution och kvinnohandel. Till jämställdhetsprogrammets mål hörde bl.a. att öka utbildningen om våld mot kvinnor och om familjevåld, att kartlägga och förebygga prostitution i Lappland samt att minska psykiskt och fysiskt våld på arbetsplatser i kvinnodominerade branscher.

Målet för Vanhanens II regerings jämställdhetsprogram var att fortsätta förebyggandet av våld mot kvinnor som en del av förebyggandet av våld i nära relationer och familjevåld. Programmets detaljerade målsättningar var följande: kontinuiteten i sakkunskapen om förebyggande av våld mot kvinnor tryggas i ministerierna, (JM, IM, SHM, UM); koordineringen av och resurserna för förebyggande av våld i nära relationer och inom familjen stärks och ett tväradministrativt program för att minska våldet mot kvinnor görs upp.

Mål som gäller förebyggande av våld mot kvinnor har under 2000-talet tagits med också i andra nationella program. Som en del av programmet för inre säkerhet beredde Rådet för brottsförebyggande ett nationellt program för att minska våldet. Detta program omfattade alla centrala delområden av våld, inklusive en separat del som gällde våld mot kvinnor. I det andra programmet för inre säkerhet (2008–2011) har medtagits flera åtgärder som syftar till att förebygga våld mot kvinnor och våld i nära relationer.

Målen som gäller våld mot kvinnor i regeringsprogrammen och regeringsarnas jämställdhetsprogram har huvudsakligen gällt våld i nära relationer och inom familjen. Också arbetsplatsvåld särskilt inom kvinnodominerade branscher har under de senaste åren uppmärksammats rätt så starkt. Sett från ett internationellt människorättsperspektiv saknas i regeringens programmålsättningar och åtgärder en helhetsanalys av våld mot kvinnor, som skulle beakta alla former av våld mot kvinnor. I programmen har till exempel inte ingått alla former av våld som baserar sig på skadliga traditioner (tvångsäktenskap, misshandel och dråp som är hedersrelaterade, samt stympning av könsorganen) eller förebyggande av sexuellt våld och våldtäkter. Förhindrande av våld mot kvinnor i krigs- och konfliktsituationer har i Finland beaktats i ett separat åtgärdsprogram (FN:s säkerhetsråds resolution 1325 "Kvinnor, fred och säkerhet", Finlands nationella handlingsprogram 2008–2011).

11.3 CENTRALA ÅTGÄRDER FÖR ATT MINSKA VÅLD MOT KVINNOR OCH VÅLD I NÄRA RELATIONER

Syftet att förebygga våld mot kvinnor och våld i nära relationer har huvudsakligen genomförts i form av olika våldsförebyggande projekt. Social- och hälsovårdsministeriet genomförde ett femårigt projekt för att förebygga våld mot kvinnor åren 1998–2002. Syftet var att öka medvetenheten om våld mot kvinnor, utveckla yrkesutbildning samt tjänster för personer som blivit utsatta för våld och att främja förebyggandet av våld genom forskning, statistikföring och lagstiftning. Under programmets gång utvecklades regionala servicemodeller för att hjälpa våldsoffer och samarbete bedrevs med polisen och social- och hälsovårdspersonalen. Det arbete som startades upp under detta projekt fortsattes delvis i social- och hälsovårdsministeriets program för förebyggande av våld i nära relationer och våld i familjen, som genomfördes 2004–2007 i samarbete med länsstyrelserna. Programmets syfte var att förbättra särskilt social- och hälsovårdens tjänster.

Mellan ovannämnda handlingsprogram uppstod i praktiken en paus på flera år. Då social- och hälsovårdsministeriets femåriga projekt avslutats blev utvecklandet av de regionala verksamhetsstrukturerna och -modellerna nästan helt beroende av enskilda aktörer och personer. Som en följd av avbrottet mellan projekten måste man i programmet för förebyggande av våld i nära relationer och inom familjen, som hade betydligt mindre resurser och pågick en kortare tid än det föregående projektet, delvis börja om från början med att bygga upp strukturer och verksamhetsmodeller.

Både förebyggande av våld i nära relationer och inom familjen och förebyggande av våld mot kvinnor har under senare år placerats in i olika program, och därför har den inbördes koordineringen av uppföljningen och utvecklandet av åtgärder inte kunnat ordnas på bästa möjliga sätt. I framtiden borde man när det gäller att utveckla förebyggandet av våld gå in för att förebygga våld mot kvinnor på ett helhetsmässigt sätt så att de olika målen och åtgärderna bildar en helhet. Samordningen och utvecklandet av verksamheten för att förebygga våld skulle bäst betjänas av en bestående organisationsstruktur på riksnivå. I denna struktur borde beaktas att åtgärderna för att förebygga våld täcker ett mycket brett fält och kräver mångprofessionell kunskap (exempelvis utvecklandet av lagstiftningsmedel och myndighetssamarbete, social- och hälsovårdens tjänster, förebyggande av våld i läroanstalter, på arbetsplatser och i medborgarsamhället, informationsinsamling och statistikföring). Dessutom bör i organiseringen av det förebyggande arbetet på riksnivå beaktas utvecklingsarbete och forskning som rör våldsförebyggande, behovet av utbildning och experthjälp samt upprätthållandet av internationella relationer.

Kvinnor i minoritetsgrupper har en särskilt sårbar ställning när de blir utsatta för våld. I programmen för förebyggande av våld har det våld som kvinnor med invandrarbakgrund blir utsatta för och specialåtgärderna i samband med det lyfts fram. I framtiden borde i åtgärderna för att förebygga våld mera beaktas mångfalden när det gäller kvinnor och de sociala och kulturella faktorer som påverkar minoritetskvinnors risk att bli utsatta för multipel diskriminering och för våld.

Enligt en notering i regeringens jämställdhetsprogram (2008–2011) har ett tväradministrativt program för minskande av våld mot kvinnor beretts 2009–2010. Programmet godkändes i ministerarbetsgruppen för inre säkerhet i juni 2010. Det tväradministrativa programmet närmar sig våld mot kvinnor på ett helhetsmässigt sätt och det innehåller omfattande åtgärder för att förebygga våld, skydda offret samt se till att förbrytaren står till svars för sitt handlande.

Tyngdpunkten i programmet ligger på att skydda kvinnor som är i en sårbar ställning (etniska och kulturella minoriteter, handikappade, sexuella och könsminoriteter), att förebygga upprepat våld i parförhållanden samt att minska sexuellt våld. Vid uppgörandet av programmet har dessutom också internationella förpliktelser och rekommendationer om att effektivisera före-

byggandet av våld mot kvinnor noterats. Åtgärderna i det tväradministrativa programmet har planerats att förverkligas etappvis 2010–2015.

11.4 TJÄNSTER FÖR VÅLDSOFFER OCH ANDRA PARTER

Servicestrukturen och utvecklandet av olika former av service för våldsoffer

Att utveckla servicen och servicestrukturen på riksnivå har varit ett av de centrala målen för de handlingsprogram för att förhindra våld mot kvinnor och familjevåld som regeringen genomfört. Grundtanken har varit att alla som är delaktiga i våldet får tjänster och stöd som organiseras av den offentliga sektorn. Det huvudsakliga målet för dessa handlingsprogram har varit att förbinda kommuner och regioner vid arbete för att förebygga våld mot kvinnor och familjevåld och inrätta fungerande strukturer för det förebyggande arbetet. Den offentliga sektorns serviceutbud är dock fortfarande slumpmässigt och det finns regionala skillnader i tillgången på tjänster. Särskilt i små kommuner finns endast litet service, om det överhuvudtaget finns. Å andra sidan är det stor efterfrågan på service i de stora städerna och de som behöver hjälp kan därför bli tvungna att vänta mycket länge på mottagningstider eller på att få vård.

För att påskynda utvecklandet av tjänster för våldsoffer har social- och hälsovårdsministeriet och Kommunförbundet gjort upp rekommendationer (2008) för den kommunala social- och hälsovården. Dessa rekommendationer anger riktlinjerna för förebyggandet av våld inom social- och hälsovården och fungerar som anvisningar för hur tjänsterna borde organiseras och vilka tjänster som borde erbjudas de olika parterna i en våldssituation. Under 2011 utvärderas hur rekommendationerna uppfyllts. I samband med utvärderingen bör avgöras om rekommendationerna är tillräckliga för att uppfylla statens ansvar för detta delområde eller om det till exempel behövs lagstiftning för att garantera dessa tjänster.

Det krävs långsiktiga satsningar och en bestående styr- och stödstruktur för att förankra arbetet med att förebygga våld i servicesystemet. Genom tidsbundna projekt som är kopplade till regeringsperioder har man inte lyckats få till stånd bestående förändringar i servicesystemet. Kommunernas och regionernas självständighet, strukturreformen i kommunerna och det varierande ekonomiska läget medför utmaningar när det gäller att garantera service i hela landet. En riksomfattande uppföljning bör utvecklas för att garantera tjänsternas kvalitet och omfattning. Finansieringen för de organisationer som anordnar tjänster för att förebygga våld är i stor utsträckning beroende av projektfinansiering. Flera organisationer som arbetar mot våld har fått tidsbunden finansiering av Penningautomatföreningen (RAY). I framtiden bör finansieringen säkerställas för de tjänster som tillhandahålls för dem som är delaktiga i våld. Detta förutsätter att arbetsfördelningen mellan staten, kommunerna och organisationerna utreds på riksnivå för att säkerställa tjänsterna.

Tjänster som skall tillhandahållas för parter i våldsituationer

Enligt internationella rekommendationer ingår i tjänsterna för förebyggande av våld mot kvinnor och skydd av våldsoffer bland annat skyddshem för dem som blir utsatta för våld, telefonrådgivning, kristjänster för dem som blir utsatta för våldtäkt eller sexuellt våld, terapi och stödgrupper samt tjänster för våldsförövare. Också barn som upplevt eller bevittnat våld behöver tjänster.

Skyddshem för offer för våld i nära relationer och våld inom familjen är en central instans som erbjuder hjälp. Enligt Europarådets rekommendation borde det i förhållande till Finlands folkmängd finnas en familjeplats på skyddshem per 10 000 invånare. Enligt en grov uppskattning skulle detta motsvara cirka 500 skyddshemsplatser. Antalet skyddshemsplatser som finns i Finland och deras riksomfattande fördelning motsvarar inte efterfrågan och internationella rekommendationer. Social- och hälsovårdsministeriet lät år 2010 göra en utredning om skyddshemstjänster i Finland. Enligt utredningen finns det i Finland 21 skyddshem med sammanlagt 123 familjeplatser för offer för våld i nära relationer och inom familjen.

I programmet för inre säkerhet ingår målet att göra skyddshemsverksamheten riksomfattande fram till år 2015. En annan central utmaning i att utveckla skyddshemmen i Finland är att trygga deras finansiering, eftersom merparten av skyddshemmens finansiering baserar sig kundspecifika betalningsförbindelser från kommunerna och på köpserviceavtal. Det är viktigt att garantera att också kvinnor utan familj, ungdomar, äldre, köns- och sexuella minoriteter samt handikappade får tillgång till skyddshem.

En av de viktigaste tjänsterna som staten har ansvar för när det gäller tjänster för offer av våld är avgiftsfri telefonrådgivning dygnet runt för våldsoffer. I Finland finns ännu inte någon sådan service. Kristelefonservice ordnas av flera organisationer och av kommunerna som en del av den kommunala socialservicen. I Finland finns tillsvidare inte tillräckligt med terapi- och diskussionsgrupper, våldtäktskriscentraler eller tjänster för barn och unga, och utbudet av dessa tjänster har inte kunnat utökas märkbart genom statliga åtgärder. Också tjänsterna för dem som blivit utsatta för sexuellt våld borde ökas betydligt för att Europarådets rekommendation om en kriscentral för våldtäktsoffer per 200 000 invånare skall uppfyllas.

Genom program för att bryta våld kan offren skyddas och upprepat våld förebyggas. Införandet av program för att stoppa våld har effektiverats bland annat som en del av det första programmet för inre säkerhet (2004–2007), som särskilt uppmärksammade förebyggande av våld och sexualbrott i fängelser och samhällspåföljder. Det bör dock observeras att endast en bråkdel av våldsfallen i dagens läge leder till dom. Därför kan endast en liten del av våldsförövare hänvisas till program för att stoppa våldsspiralen genom straffpåföljdssystemet. Möjligheterna att anvisa våldsutövare till program för att stoppa våldet borde allt mer utvecklas inom kommunernas förebyggande arbete mot våld. Programmen borde i framtiden utvecklas så att de kan betjäna också medborgare från andra länder. Europarådet rekommenderar att program

för att stoppa våldet framförallt inrättas parallellt med straffprocesser och inte som ett alternativ till dem.

Riksdagen förutsatte då lagen om kriminalisering av sexköp stiftades att det ordnas tillräckligt med sådana stödtjänster för prostituerade som förbättrar deras möjligheter att lämna prostitutionen och gå med i arbetslivet. Den basservice som social- och hälsovården nu tillhandahåller omfattar inte denna typ av tjänster. Aktörerna inom tredje sektorn har en viktig roll när det gäller att erbjuda sådana tjänster, men i framtiden borde staten garantera tillgången på tjänsterna.

Beaktandet av sårbara grupper och män i utbudet av tjänster

I systemen för att hjälpa våldsoffer och i regeringens åtgärder för att hjälpa våldsoffer har ganska litet uppmärksamhet fästs vid att hjälpa specialgrupper. I viss mån har våld mot invandrare och deras specialsituation uppmärksamats genom statsförvaltningens åtgärder, men det finns fortfarande mycket litet service som är riktad till dem.

Invandrarkvinnor känner ofta inte till sina rättigheter eller möjligheter att få hjälp och är därför i en särskilt utsatt ställning när de blir offer för våld. Bristande språkkunskaper gör det ofta också svårare att söka hjälp. För att främja integreringen av invandrare och utveckla tjänster för invandrarkvinnor som har blivit utsatta för våld har social- och hälsovårdsministeriet gett ut en handbok om invandrarkvinnor och våld för social- och hälsovårdssektorn. I programmet för inre säkerhet (2008–2011) presenteras också åtgärder för att förbättra de tjänster som är avsedda för invandrarkvinnor så att de bättre beaktar också frågor som gäller våld och hot om våld. Det är viktigt att förebyggande av våld och skydd av våldsoffer beaktas så tidigt som möjligt, till exempel i grundinformationsmaterialet för invandrare.

Osäkerheten gällande uppehållstillstånd för invandrarkvinnor, som blir utsatta för eller hotade med våld, försvårar ytterligare deras situation. Om de inte har ett eget personligt uppehållstillstånd är de bundna vid våldsförövaren för att få fortsatt eller permanent uppehållstillstånd. Därför kan de också vara i ännu större fara för att bli offer för våld. I utlänningslagen tillfogades i samband med totalreformen 2004 en paragraf som gör det möjligt att bevilja ett nytt uppehållstillstånd efter att familjebandet brutits på den grund att personen har fasta band till Finland (t.ex. arbete, studier). Därför borde rädsla för att förlora uppehållstillståndet eller bli utvisad inte längre kunna hindra att man ingriper i våld. Migrationsverket (Migri) har gett interna direktiv om att myndigheterna i situationer då familjelivet avslutas skall beakta de omständigheter som ligger bakom, exempelvis våld inom familjen.

I rekommendationerna till social- och hälsovården om våld i nära relationer eller inom familjen uppmanas kommunerna att särskilt beakta de tjänster som äldre, handikappade, utvecklingsstörda, barn, ungdomar och förövare behöver. Det borde finnas tjänster också för köns- och sexuella minoriteter som blir utsatta för våld. I programmet för minskande av våld mot kvinnor 2010 har man fäst speciell uppmärksamhet vid de tjänster som sårbara grupper behöver.

Vid förebyggandet av våld i nära relationer har hittills inte våld mot män i nära relationer och åtgärder i samband med detta beaktats som en separat fråga. Det behövs mera forskning och information om våld mot män i nära relationer, också då man ser på saken från synvinkeln att utbudet av tjänster skall utvecklas.

11.5 MÅNGPROFESSIONELLT SAMARBETE VID FÖREBYGGANDE AV VÅLD OCH SKYDD AV OFFREN

I internationella rekommendationer anses grundpelaren för ett helhetsmässigt förebyggande av våld mot kvinnor vara att utveckla mångprofessionellt samarbete och mångprofessionella verksamhetsmodeller. I flera europeiska länder har man tagit i bruk samarbetsmodeller som myndigheterna och serviceproducenterna tillsammans utvecklat, i syfte att bedöma risken för att våldet upprepas och garantera offrets säkerhet och möjligheter att genast få stöd och rådgivning.

I Finland har samarbetet mellan polisen och socialväsendet utvecklats för att effektivisera ingripandet i familjevåld. Antalet socialarbetare har ökat på häradens polisinsättningar och förfaranden som både polisen och socialväsendet anser vara god praxis har spritts på riksnivå. I programmet för inre säkerhet finns också många punkter där det behövs samarbete mellan polisen och socialväsendet både på riksnivå och på lokal nivå. I social- och hälsovårdsministeriets nationella handlingsprogram för förebyggande av våld i nära relationer och inom familjen (2004–2007) utvecklades också lokala och regionala mångprofessionella verksamhetsmodeller för våldssituationer för myndigheter och serviceproducenter.

Vid förebyggande av grovt våld är mångprofessionellt samarbete ännu viktigare. Exempelvis då parförhållanden upplöses och besöksförbud utdöms på grund av våld ökar risken för grovt våld. Bedömningen av riskerna för våld utgående från modeller för mångprofessionellt samarbete och praxis borde i Finland utvecklas på riksnivå och strukturer borde byggas upp också för regionalt och lokalt samarbete. På hösten 2010 påbörjas på tre orter ett pilotprogram om mångprofessionella riskberäkningsgrupper (MARAK). Piloten fortsätter i ett år och i den kartlägger man med hjälp av strukturerade formulär och yrkespersonals bedömningar risken för att våldet förnyas sig. Efter detta kommer man i den mångprofessionella samarbetsgruppen överens om åtgärder som behövs för att skydda offret. En effektivisering av polisens verksamhet borde också övervägas, t.ex. genom att enheter eller tjänster för sakkunniga som är specialiserade på våldsfrågor grundas vid polisinsättningarna.

På grund av sakens mångprofessionella karaktär är förebyggandet av våld mot kvinnor en utmaning också för gränsöverskridande samarbete inom förvaltningen. Tväradministrativt diskuteras specialfrågor som gäller våld i nära relationer och familjevåld i ministeriernas gemensamma tjänstemannaarbetsgrupp som social- och hälsovårdsministeriet tillsatte 2008. För samordnandet

av förebyggandet av våld i nära relationer och familjevåld svarar Institutet för hälsa och välfärd, som också fått i uppgift att bereda det nationella programmet mot våld mot kvinnor. Effektivt förebyggande av våld och koordinering och uppföljning av åtgärderna förutsätter att ministerierna engagerar sig för att förebygga våld mot kvinnor.

11.6 OM UTVECKLINGEN AV LAGSTIFTNINGEN I FINLAND

Kriminalisering av våld mot kvinnor

När det gäller kriminaliseringen av våld mot kvinnor har det sedan början av 1990-talet skett en positiv utveckling. Förbättringarna gäller särskilt kriminaliseringen av våld i nära relationer och av sexualbrott. Våldtäkt inom äktenskap kriminaliserades 1994, då hänvisningen till att våldtäkten skett utom äktenskapet ströks i lagen. Misshandel på privat plats blev 1995 enligt regeringens proposition ett brott som faller under allmänt åtal.

Straffbestämmelserna om sexualbrott ändrades 1999. Genom lagreformen faller sexualbrott i större utsträckning än tidigare under officiellt åtal och exempelvis våldtäkt blev ett brott för vilket officiellt åtal kan väckas. I lindrigare fall är åtal dock fortfarande beroende av offrets vilja.

Genom reformen av jämställdhetslagen (2005) definierades också sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön som diskriminering. Trakasserier och annat osakligt bemötande förbjöds också i arbetarskyddslagen 2002.

I samband med lagreformen som gällde misshandel 1995 fogades till lagen en särskild paragraf om åtgärdseftergift, d.v.s. om målsägaren av egen fast vilja önskar att inte åtal skall väckas kan åklagaren låta bli att väcka åtal. "Paragrafen om fast vilja" ledde till att en stor del av misshandelsoffren drog tillbaka åtalet, eftersom det enligt lagen var möjligt. Ofta låg påtryckningar mot offret bakom besluten att inte väcka åtal. På grund av denna kritik upphävdes paragrafen om "fast vilja" 2004.

Under senare år har våld i parrelationer eller i nära relationer och arbetsplatsvåld fått mycket uppmärksamhet i de nationella strävandena att minska våldet i vårt samhälle. I det nationella program för minskande av våldet som avslutades 2006 rekommenderades flera preciseringar av lagen för att minska våldet mot kvinnor i parrelationer och nära relationer. Särskilt uppmärksamhet har ägnats åt de drag som är typiska för våld mot kvinnor, såsom att kvinnor blir underkastade och att våldet upprepas, och på att dessa drag skall beaktas i brottsrekvisiten. Flera åtgärder har också vidtagits mot arbetsplatsvåldet som ökat i de kvinnodominerade branscherna.

Justitieministeriet tillsatte i oktober 2008 en arbetsgrupp för att utreda hur specialdragen när det gäller våld i nära relationer och på arbetsplatser bättre kunde beaktas i strafflagens bestämmelser. Arbetsgruppen, som avslutade sitt arbete sommaren 2009, föreslog att vissa fall av lindrig misshandel i nära relationer skall bedömas enligt en strängare brottsrubricering, som misshandel, genom att man begränsar tillämpningen av paragrafen om lindrig misshandel.

Reformen har genomförts så att misshandel i nära relationer, utan några tilläggs-kriterier som kan vara öppna för tolkning, faller under officiellt åtal. I propositionen föreslås också att lindrig misshandel som en person blir utsatt för på grund av sina arbetsuppgifter skall falla under officiellt åtal. Regeringens proposition (78/2010 rd) överlämnades till riksdagen i juni 2010.

Rättspolitiska forskningsinstitutet gör under 2010 en utredning om rättspraxis gällande våldtäktsbrott, tvingande till sexuell handling och sexuell utnyttjande. Efter att utredningen blivit klar bedöms behovet av att ändra lagstiftningen och nödvändiga ändringar görs i lagen. På uppdrag av justitieministeriet har uppgjorts ett förslag om att strafflagens 20 kapitel 5 § ändras så att samlag med en försvarslös person alltid anses vara våldtäktsbrott. Det är meningen att regeringens proposition ges under hösten 2010.

Besöksförbud och skydd av våldsoffer

Lagen om besöksförbud, som var en målsättning för regeringens jämställdhetsprogram, trädde i kraft 1999. Besöksförbud är ett lagstiftningsmedel, genom vilket man på förhand försöker förebygga våld och bryta våldsspiraler. År 2005 ändrades besöksförbudet så att förbud kan utdömas också då den som skyddas av förbudet och den som får besöksförbud bor i samma bostad (s.k. besöksförbud avseende gemensam bostad).

Med tanke på förebyggande av våld och skydd av offer och vittnen är det viktigt att besöksförbudet inte ges en alltför stor roll som garanti för offrets eller vittnets säkerhet. Enligt undersökningar bryts det ganska ofta mot besöksförbud. Genom besöksförbuden har man dock kunnat förhindra att den som antastar offret tillgriper allvarligare former av våld, såsom våldsbrott med dödlig utgång. Polisstyrelsen gav sommaren 2010 preciserade anvisningar om besöksförbudets övervakning. I den nya anvisningen fäster man vikt vid bland annat att brottsanmälan registreras om besöksförbudet bryts mot och att man bedömer nödvändigheten av en förundersökning. Anvisningen betonar också vikten av effektiv informationsväxling och samarbete mellan olika myndigheter och andra intressentgrupper.

Internationellt anses besöksförbud vara en viktig metod för att förhindra upprepat våld, om en personlig säkerhetsplan görs upp för offret och parterna i våldssituationen erbjuds möjlighet att söka vård. I Finland blir iakttagandet av besöksförbudet alltför ofta beroende av offret och offret kan ofta inte erbjudas tillräckliga stödtjänster. Våldsoffrets säkerhet borde vid behov kunna förbättras med hjälp av särskilda säkerhetsarrangemang.

Lagen om medling i brott och våld i nära relationer

En lag om medling i brott trädde i kraft i Finland i början av 2006. Enligt denna lag avses med medling i brott en avgiftsfri tjänst där det ordnas möjlighet för den misstänkte och brottsoffret att genom en opartisk medlars förmedling mötas i förtrolighet för att behandla de fysiska och materiella skador som ett brott orsakat offret och att på egen hand försöka komma överens om åtgärder

för att gottgöra dessa skador. Lagen avgränsar inte typen av brott som kan behandlas vid medling. Ett undantag är brott mot minderåriga, om offret på grund av brottets art eller sin ålder är i särskilt behov av skydd.

Medling i familjevåldsfall har blivit vanligare sedan lagen om medling trädde i kraft. Inledande av en brottsprocess utesluter enligt lagen inte medling. Deltagande i medling och överenskommelse är dock grunder enligt vilka åklagaren kan låta bli att väcka åtal för misshandel.

Medling vid våld i nära relationer har av många orsaker visat sig vara problematisk. Vid medlingen är det svårt att garantera att inte misshandlaren hotar eller utövar påtryckning mot offret. Det har också ansetts att straffrättsligt och moraliskt ansvar inte kan påläggas i full utsträckning om våldet behandlas som ett problem mellan två personer och inte endast som en gärning som gärningsmannen ensam är ansvarig för. Vid medling behandlas våldshandlingen som en konflikt mellan förövaren och offret, och då blir förövarens ansvar för sin brottsliga gärning fördunklat. Vid våld inom familjen eller nära relationer är offret ofta i en underordnad ställning i förhållande till förövaren.

Finland har bland annat kritiserats av CEDAW-kommittén för att medlingspraxis tillämpas i våldsfall, vilket enligt kommittén kan leda till att offret på nytt blir traumatiserat. Man borde noggrant överväga om våld i parrelationer lämpar sig för medling och praxis borde kontinuerligt utvärderas.

11.7 UTBILDNING AV YRKESGRUPPER

Syftet har varit att öka sakkunskapen om våld mot kvinnor och våld i nära relationer och inom familjen i projekt för förebyggande av våld. Exempelvis länsstyrelserna och kommunerna har regionalt och lokalt ordnat utbildning för yrkespersonal och allmänna kurser om familjevåld. Dessutom har det regionala utbildningsutbudet utvecklats.

Det är viktigt att garantera att yrkesmänniskorna får kontinuerlig utbildning för att utveckla sin beredskap och att garantera kontinuiteten i deras sakkunskap eftersom dessa yrkesgrupper regelbundet möter våldsoffer i sitt arbete och arbetar för att förebygga våldet. Utbildningen i förebyggande av våld inom familjen och i nära relationer är fortfarande splittrad och bristfällig i Finland, vilket leder till att nivån på yrkeskunskapen varierar.

För att effektivisera polisens våldsförebyggande arbete har man sammanställt särskilda rekommendationer som huvudsakligen är inriktade på att förbättra kvaliteten på polisens grundläggande verksamhet. I polisens grundutbildning ingår också utbildning om våld mot kvinnor och familjevåld. Utbildning om förebyggande av våld för polisen och andra myndigheter och utvecklande av deras kunnande är också ett mål i programmet för inre säkerhet. En positiv utveckling har också skett vid reformen av den grundläggande yrkesexamen inom social- och hälsovård (i kraft 1.8.2010), som förutsätter att förebyggande av våld inom familjen och i nära relationer tas med i kraven på yrkeskunskap i examina och i bedömningskriterierna.

För andra yrkesgrupper (t.ex. social- och hälsovårdspersonal, domare, åklagare) har utbildningen om förebyggande av våld varit av engångsnatur eller saknats helt. Det vore motiverat att i framtiden överväga att inkludera en helhet om förebyggande av våld också t.ex. i juridiska examina. Dessutom borde lärarnas beredskap att möta och förebygga könsrelaterat och sexuellt våld stärkas genom att inkludera utbildning i dessa frågor och i mänskliga rättigheter i lärarutbildningen.

11.8. ATTITYDFOSTRAN OCH FÖREBYGGANDE AV VÅLD I LÄROANSTALTER, PÅ ARBETSPLATSER OCH I MEDBORGARSAMHÄLLET

Trots att våld mot kvinnor inte just minskat under knappt tio år har mycket få åtgärder inriktats på tidigt förebyggande och allmän attitydfostran. Under den period som granskas i jämställdhetsredogörelsen har myndigheterna ordnat endast ett par kampanjer som riktar sig till den stora allmänheten.

I jämställdhetsprogrammen har inte ingått separata mål som gäller våld mot kvinnor eller förebyggande av sexuellt våld i fostran och undervisning. Jämställdhetslagen förpliktigar läroanstalterna att förebygga och eliminera sexuella trakasserier och könsdiskriminering. Könsrelaterat våld och trakasserier borde lyftas fram mera också i undervisningen. I läroplansgrunderna för grundskolan och gymnasiet ingår inte just förebyggande av våld även om det som tema i undervisningen ingår beaktande av andra, tolerans och mänskliga rättigheter. I läroplanerna behandlas inte just alls sexuellt våld eller flickors och pojkars sexuella självbestämmanderätt.

I framtiden kunde förebyggande av sexuellt våld beaktas exempelvis i skolornas undervisning i hälsolära, som säkerhetsfostran i samband med självbestämmanderätt och självförsvar. Förebyggande av könsrelaterat våld borde tas med i programmen för förebyggande av våld i skolan, t.ex. i KiVa-projektet för förebyggande av mobbning.

En stor del av arbetsplatsvåldet sker på kommunsektorn och speciellt på arbetsplatser inom hälsovården och socialväsendet, var majoriteten av arbetstagarna är kvinnor på grund av arbetsmarknadens segregering enligt kön. Ungefär hälften av antastningarna eller mobbningarna orsakas av kunderna och hälften av arbetsplatsen. Ingripandet i arbetsplatsvåld har under senare år effektiverats i samarbete med arbetarskyddsdistrikten. I enlighet med Vanhanens I regeringens jämställdhetsprogram avtalades 2004–2007 med arbetarskyddsdistrikten om mål för övervakning av kundvåld och s.k. dåligt bemötande. Trakassering och annat osakligt bemötande förbjöds också vid reformen av arbetarskyddslagen 2002. Lagen förpliktigar arbetsgivaren att vidta åtgärder efter att ha fått kännedom om trakassering eller osakligt bemötande som förorsakar men eller risk för hälsan.

Statsförvaltningens åtgärder inom den förebyggande attitydfostran bör effektiveras betydligt. För att attityderna till våld skall kunna ändras bör också attitydfostran ordnas skilt för flickor och pojkar och för kvinnor och

män. I fråga om attitydfostran bör beaktas att också män kan bli utsatta för våld i sina nära relationer, av sin partner eller någon annan familjemedlem.

11.9 INSAMLING AV INFORMATION, FORSKNING OCH UPPFÖLJNING AV ÅTGÄRDER

Insamling av information, forskning och uppföljning av de åtgärder som vidtagits har en viktig roll när det gäller att skaffa information om hur vanligt våld mot kvinnor är och vilka följder det har och för att planera åtgärder och vidareutveckla dem. Vid informationsinsamling brukar man skilja mellan fyra olika former av informationsinsamling; enkäter som utreder hur vanligt våld är (undersökningar som riktar sig till våldsoffer), statistiska data som samlas in av de nationella statistikcentralerna (Statistikcentralen i Finland), myndigheternas datasystem och kvalitativ forskning. Olika myndigheter, organisationer och andra instanser samlar in uppgifter om våld mot kvinnor och våld i nära relationer och inom familjen. I Finland har dock inte gjorts någon helhetsutredning om vilka dessa instanser är och genom vilka metoder de samlar in information.

Europarådet rekommenderar att nationella ansvarsenheter eller forskningsinstitut grundas för att samla in och analysera den information som olika aktörer producerar om familjevåld. Denna rekommendation följas bland annat av Spaniens regering, som i enlighet med den nationella lagstiftningen har grundat ett uppföljningsorgan (observatorium) som samlar in och analyserar information om könsrelaterat våld.

Undersökningar om våldsoffer och annan forskning

Statsförvaltningen i Finland har genomfört två nationella undersökningar om kvinnliga våldsoffer. Den första undersökningen, "Tro, hopp och slag" gjordes 1997 och uppföljningsundersökningen "Våld mot kvinnor 2005" åtta år senare. Enkäterna innehöll frågor om sexuell trakassering, rädsla för våld, våld utanför parrelationer och våld inom parrelationer. Avsikten var att ta fram heltäckande uppgifter om hur vanligt våld mot kvinnor är, om specialdragen i detta våld och om följderna.

Följderna av våld mot kvinnor har också utretts utgående från de ekonomiska förlusterna. Priset för våld, Kostnaderna för våld mot kvinnor i Finland (Jämställdhetspublikationer 2000:6) var en del av social- och hälsovårdsministeriets projekt för förebyggande av våld (1998–2002) och den genomfördes i samarbete med delegationen för jämställdhetsärenden och Statistikcentralen. I undersökningen utreddes vilka kostnader som våldet förorsakar social- och hälsovården och rättssektorn. Kostnaderna för våldet utreddes mera detaljerat genom en fallstudie, som utredde vad våldet kostar för Tavastehus stads hälsovård, sociala sektor och rättsliga sektor.

I Finland saknas fortfarande grundläggande information om i hur hög grad könsminoriteter blir utsatta för våld och vilka former av våld som är vanligast. Det finns inte heller någon täckande utredning om våld mot män

i nära relationer. Däremot har våld mot handikappade kvinnor undersökts i någon mån. I framtiden behövs både kvalitativ och statistisk forskning om hur vanligt våldet är, om dess sociala följder och om behovet av hjälp och service, både i fråga om våld mot män och våld mot olika minoritetsgrupper.

Statsförvaltningen kan inte genom sina åtgärder direkt påverka universiteten, Finlands Akademi och andra instanser så att de satsar mera offentlig forskningsfinansiering på forskning om våld. Finlands Akademi har dock under senare år understött forskning om könsrelaterat våld. För ansökningar med inriktning på "Makt, våld och kön" beviljades 1,65 miljoner euro för nio forskningsprojekt under 2000–2004.

Myndigheternas datasystem

Syftet med undersökningar om våldsoffer är att få en allmän bild av hur vanligt våld är, om dess speciella drag och följder. Genom myndigheternas datasystem fås information om vilka tjänster de som blivit offer för våld använder. Dessutom ger myndigheternas datasystem uppgifter om hur dessa tjänster motsvarar våldsoffrens hjälpbehov och hur familjevåldet syns i polisens och rättssystemets verksamhet. I Finland har utvecklandet av systemen för information om våld mot kvinnor inte varit samordnat och de har inte just blivit föremål för några separata åtgärder. I det nationella programmet för minskandet av våldet som avslutades 2008 presenterades vissa rekommendationer om utvecklande av ett uppföljnings- och statistiksystem, som också betjänar framtagande av information om våld i nära relationer och inom familjen. Man har skapat en kartläggningsblankett av våldsfall i socialväsendet kundinformationssystem med vars hjälp socialväsandets arbetstagare kan fråga sina kunder om våld de upplevt eller orsakat samt registrera fallen i informationssystemet. Den tekniska kompetensen för att inkludera informationen av kartläggningen i informationssystemen blir färdig till slutet av år 2011.

I Finland samlas information in av myndigheter, organisationer och instanser som är i kontakt med våldsoffer och/eller våldsförövare. Oftast är problemet emellertid att myndigheternas och serviceproducenternas främsta uppgift inte är att samla in information och därför insamlas inte systematiskt sådan information som skulle behövas enkom för att få fram information om våld mot kvinnor och våld i parrelationer och inom familjen. Ett annat centralt problem med informationsinsamling är att olika instanser använder sina egna klassificeringar i sina registrerings- och informationsinsamlingssystem och uppgifterna därför inte är jämförbara. Insamlingen av information kan dock förenhetligas genom att vissa gemensamma klassificeringar införs.

I en utredning om Europarådets statistikföring om familjevåld rekommenderas att följande variabler borde tas med i alla myndighetsdatasystem: våldsoffrets och våldsförövarens kön, våldsoffrets och förövarens ålder, våldsformen samt relationen mellan offret och förövaren. Offrets och förövarens ålder och kön är uppgifter som relativt lätt kan registreras i myndigheternas databaser. Mera problematiska är definitionerna av våldsförövare och av

relationen mellan offret och förövaren. Polisen och hälsovårdspersonalen har exempelvis mycket olika infallsvinklar på våldssituationer. Polisen ser på våldet utgående från brottsrekvisiten som definieras i lagen och hälsovårdsmyndigheterna använder ofta indelningar som har att göra med definitioner av sjukdom. På grund av skillnaderna i definitionssätt kan information som samlats in om våldsfall inte jämföras mellan myndigheterna.

Utgående från polisens uppgifter kan man nu göra slutledningar om hur vanligt våld i parrelationer och inom familjen är, men våldsfallen kan inte följas upp då undersökningen går vidare till åtalsbehandling och dom. I framtiden vore det viktigt att utveckla informationsinsamlingen systematiskt så att uppgifterna är jämförbara och kan utnyttjas av alla myndigheter och alla instanser som arbetar med våld.

11.10 SEXUELLT UTNYTTJANDE AV KVINNOR I MÄNNISKOHANDEL

Regeringens åtgärder för att förhindra utnyttjande av kvinnor i kommersialiserad sex och människohandel

I det jämställdhetsprogram som regeringen publicerade 1997 var kommersialiseringen av sexualiteten, prostitution och kvinnohandel centrala områden i förebyggandet av våld mot kvinnor. Social- och hälsovårdsministeriet inledde ett riksomfattande projekt för förebyggande av våld mot kvinnor, och i detta ingick ett separat projekt för förebyggande av sexköp och prostitution. Syftet med projektet för förebyggande av prostitution, som genomfördes 1998–2002, var att följa upp prostitutionen i Finland och internationellt, att samla in och producera information om fenomen inom kommersialiserad sex samt att uppgöra ett nationellt handlingsprogram för att förebygga prostitution. Projektet startade bland annat i samarbete med inrikesministeriets projekt STOP, som hade som mål att utveckla polis- och myndighetssamarbete och informationsutbyte med närområdena för att förhindra kvinnohandel och prostitution och därmed sammanhängande illegal invandring.

Lagstiftningen om sexualbrott ändrades i slutet av 1990-talet. År 1999 trädde ny lagstiftning om koppleri i kraft. Också stadgandena om pornografi ändrades, bland annat förbjöds innehav, tillverkning och spridning av barnpornografi. Också köp av sexuella tjänster av personer under 18 år förbjöds vid lagändringen.

Åtgärderna mot människohandel stärktes i början av 2000-talet. Finland undertecknade år 2000 FN:s internationella avtal mot organiserad brottslighet (Palermoavtalet) och avtalets tilläggsprotokoll om människohandel, vilket förutsatte ändringar också i den nationella lagstiftningen. Finland deltog 2002 i de nordiska och baltiska ländernas gemensamma kampanj mot kvinnohandel, vars mål var att öka medvetenheten om sambanden mellan prostitutionen, den globala kvinnohandeln och den internationella organiserade brottsligheten som låg bakom den. Finland har också förbundit sig på EU-nivå att motverka

människohandel. År 2002 godkände rådet ett rambeslut angående bekämpning av människohandel och ett direktiv om offer och betänketid kom i kraft 2004.

Åtgärder som syftar till att förhindra prostitution och skydda offren för kvinnohandel togs med i Vanhanens I regeringsprogram. Dessutom tog man upp en utvärdering av kriminaliseringen av sexköp. Åtgärderna justerades i jämställdhetsprogrammet 2004–2007. I programmet uppställdes som mål att göra upp och genomföra ett nationellt program mot människohandel med beaktande av Finlands internationella förpliktelser, särskilt FN-avtalen och OSSE:s handlingsprogram mot människohandel som godkändes i december 2003 och de förpliktelser det ställer på regeringen.

I enlighet med förpliktelserna i tilläggsprotokollet till FN:s konvention mot organiserad brottslighet intogs i strafflagen särskilda stadganden om människohandel och grov människohandel. De trädde i kraft i augusti 2004. Dessutom blev marknadsföring av sextjänster straffbart. Köp av sextjänster från personer som är offer för sexhandel kriminaliserades genom en lagändring som trädde i kraft i oktober 2006.

Statsrådet godkände 2005 den första nationella handlingsplanen mot människohandel. Samtidigt tillsattes en styrgrupp, som fick till uppgift att följa upp hur åtgärderna i programmet lyckas och att göra upp ett reviderat handlingsprogram. Styrgruppen inlämnade i slutet av 2007 sitt förslag till revidering av handlingsprogrammet mot människohandel, och statsrådet fattade ett principbeslut om den reviderade handlingsplanen i juni 2008. Den reviderade handlingsplanen baserar sig liksom den tidigare planen på människorättsprincipen och på ett angreppssätt som utgår från offrets synvinkel. Avsikten är att bättre beakta också barnens perspektiv och könsperspektivet vid genomförandet av åtgärderna. I den reviderade handlingsplanen fästs särskild uppmärksamhet vid att identifiera offren. Målet är att identifierings-tröskeln skall vara låg så att alla offer för människohandelsbrott skall kunna få hjälp. Statsrådets principbeslut om programmet för inre säkerhet innehåller tväradministrativa mål och åtgärder för att förhindra människohandel och därmed jämförbar brottslighet.

Som bäst bereds Finlands anslutning till Europarådets konvention mot människohandel. Utrikesministeriet har tillsatt en arbetsgrupp för att utreda förutsättningarna för en ratificering. Europarådets konvention har som utgångspunkt att människohandel definieras som en kränkning av mänskliga rättigheter. Åtgärderna för att skydda och främja offrens rättigheter har en central ställning i konventionen. Konventionen garanterar bland annat offrens rätt att få hjälp ifall myndigheterna har grundade skäl att misstänka att personen blivit offer för människohandel. Det är viktigt att Europarådets konvention mot människohandel träder i kraft nationellt så fort som möjligt.

Minoritetsombudsmannen har sedan 2009 verkat som nationell rapportör om människohandel. Som människohandelsrapportör följer minoritetsombudsmannen med olika fenomen i anslutning till människohandeln, övervakar att de internationella förpliktelserna uppfylls och att den nationella lagstiftningen

fungerar. Minoritetsombudsmannen överlät sin första människorättsrapport till riksdagen i juni 2010. Rapporten innehåller 30 åtgärdsrekommendationer, som gäller utvecklande av både lagstiftning och myndighetspraxis.

Det är viktigt att man vid granskningen av människohandel och agerandet mot människohandel fäster allt mer uppmärksamhet vid människorättsperspektivet och skyddet av offren och vid jämställdheten mellan könen. När Europarådets konvention träder i kraft förpliktigar den allt tydligare att vid hänvisning till hjälpsystem och bedömningen av dem beakta könsperspektivet och se till att det inte sker någon diskriminering. CEDAW-konventionen förutsätter också att medlemsstaterna påbörjar alla nödvändiga åtgärder för att förhindra kvinnohandel och profitering av prostitution. Vid människohandel som sker i prostitutionssyfte och andra brott av samma typ, som koppleri, finns samma drag som i våld mot kvinnor.

CEDAW-kommittén har 2008 i sina slutledningar gällande Finland också framfört sin oro över att det finns så litet information om utnyttjande av kvinnor i samband med prostitution. Kommittén uppmanar Finland att fortsätta strategierna och åtgärderna för att förebygga att kvinnor blir prostituerade samt inrätta rehabiliterings- och stödprogram för de kvinnor och flickor som önskar sluta med prostitution.

Människohandels- och koppleribrott

Mycket få människohandelsbrott har kommit till myndigheternas kännedom efter att straffbestämmelserna om människohandel trädde i kraft. Domstolarna har behandlat endast ett fåtal människohandelsbrott. Den första domen för människohandelsbrott gavs 2006. Däremot har antalet brott som ansluter sig till människohandel (grovt anordnande av inresa, grovt koppleri och ockerliknande diskriminering i arbetslivet) varit något större. I Finland ansluter sig människohandelsfenomenet särskilt till utnyttjande av arbetskraft och sexuellt utnyttjande.

I Finland har behandlats tre människohandelsbrott som gäller sexuellt utnyttjande. Att så få fall tagits upp vid domstol beror i huvudsak på svårigheterna att finna och identifiera människohandelsfall. Däremot har mera koppleribrott behandlats vid domstolarna. Under 2004–2009 har tingsrätterna gett sammanlagt 32 avgöranden som gäller koppleri. Det har sagts att det ringa antalet människohandelsfall som behandlas i domstolarna skulle bero på den gränsdragning mellan människohandels- och koppleribrott som uppkommit inom rättspraxis. Enligt den nationella rapportören om människohandel har tröskeln för att rubricera ett brott som människohandel satts för högt. Från förundersökningsmyndigheternas synvinkel kan det dock anses mera ändamålsenligt att försöka tillämpa straffbestämmelserna om koppleri, vilka bättre lämpar sig för bekämpande av brott och dömande av brottslingar, eftersom straffskalan för koppleri och människohandel i praktiken sammanfaller.

Hänvisning till hjälpsystem

Offer för människohandel hänvisas till hjälpsystemet för människohandelsoffer, om vilket stadgas i lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (1269/2006), som trädde i kraft 2007. Ändringen av utlänningslagen (301/2004) om beviljande av betänketid åt offer för människohandel och om offrets uppehållstillstånd trädde i kraft redan 2006. Hjälpsystemet koordineras av statens flyktingförläggningar, av vilka Joutsenos förläggning svarar för vuxna och Uleåborgs förläggning för minderåriga offer för människohandel. Beslut om att ta offret med i hjälpsystemet fattas av förläggningens föreståndare på framställning av en myndighet, människohandelsoffret självt eller en privat eller offentlig tjänsteproducent. Som stöd för beslutsfattandet har förläggningens föreståndare en yrkesövergripande bedömningsgrupp, i vilken ingår minst en sakkunnig inom socialvård och en sakkunnig inom hälso- och sjukvård samt en företrädare för polisen och för gränskontrollmyndigheten.

De människohandelsoffer som är berättigade till hjälpsystemet får tjänster så som stadgas i lagen om de tjänster som ingår i hjälpsystemet. Tjänsterna gäller också de människohandelsoffer som har sin hemkommun i Finland. Förläggningarna kan ordna tjänsterna själva eller skaffa dem som köpservice exempelvis från aktörer inom tredje sektorn eller privata serviceproducenter. Att identifiera offer både i transitfall och inom landet har visat sig vara en av de svåraste utmaningarna i människohandeln. Därför har antalet personer som hänvisats till hjälpsystemet för offer varit ganska litet. Av de vuxna offer för människohandel som godkändes i hjälpsystemet 2006–2009 hade utnyttjandet för 28 personers del att göra med arbete och för elva personer hade utnyttjandet varit sexuellt. Totalt har 48 personer varit med i hjälpsystemet, av dem var 9 minderåriga.

Enbart misstanke om att personer blivit offer för något som tyder på människohandel borde vara en tillräcklig grund för att personerna hänvisas till hjälpsystemet. Målet med att ha en låg tröskel har dock i praktiken inte uppfyllts i hjälpsystemets verksamhet, där strafflagens definition av människohandelsoffer getts relativt stor tyngd vid besluten om vem som tas med i hjälpsystemet.

Människohandel i prostitutionssyfte och identifiering av offren

Det är ofta särskilt problematiskt att identifiera offer för människohandel vid utredning av sådana människohandelsbrott där syftet är prostitution. Ofta granskas hot om våld, begränsningar av rörelsefrihet eller utpressning som riktas mot personer som är med i prostitution i rättsprocesser i huvudsak snarare som bevis på koppleri än som kränkningar av enskilda personers rättigheter. Myndigheterna använder i sin verksamhet termen "brott med drag av människohandel". Termen refererar till brottslig verksamhet som har drag av människohandel, men som ändå inte i straffrättslig bemärkelse anses uppfylla rekvisiten för människohandel. Enligt den nationella rapportören

om människohandel fästs vid förundersökningar och domstolspraxis stor uppmärksamhet vid samtycke som getts i det skede personen rekryterats för koppleri. Det bör dock beaktas att också en utländsk kvinna som själv samtyckt till prostitution kan vara offer för människohandel när man ser till omständigheterna i koppleriverksamheten, hot om våld och utnyttjande som kvinnan utsätts för och de faktiska möjligheterna att frigöra sig från prostitutionen. Att en kvinna gett sitt samtycke till att arbeta som prostituerad borde inte uppfattas så att det ger rätt till sexuellt eller annat våld i prostitutionen och till andra kränkningar av rättigheter, t.ex. inskränkning av rörelsefrihet och utpressning.

Sett från den utnyttjade personens perspektiv är det av betydelse om rättssystemet anser att personen är föremål för koppleri eller offer för människohandel. Att identifiera offer för människohandel är viktigt också därför att den som blir offer för människohandel vid behov har möjlighet att få betänketid enligt utlänningslagen och/eller uppehållstillstånd på grund av att hon fallit offer för människohandel. Offer för människohandel skall också enligt lagen hänvisas till det hjälpsystem som är avsett för människohandelsoffer. Enligt den nuvarande lagstiftningen om koppleribrott har i allmänhet den som är föremål för koppleri ställning som vittne, och har således inte särskilda rättigheter som målsägande. Möjligheten att söka sig till hjälpsystemet för människohandelsoffer blir då osäker. Skillnaden är betydande i jämförelse med dem som i arbetet blivit utnyttjade som offer för ockerliknande diskriminering i arbete, som alltid är målsägande i brottsprocessen.

Inom ramen för handlingsprogrammet mot människohandel har myndigheterna erbjudits både riksomfattande och riktad utbildning om identifiering av offer för människohandel. Det finns dock behov av riktad tilläggsutbildning, t.ex. för de myndigheter i kommunen som utför uppsökande arbete. Dessutom borde förundersökningsmyndigheterna och justitieförvaltningens myndigheter (polisen, åklagarna, de offentliga rättsbiträdena, domarna) erbjudas separat utbildning om sexuellt utnyttjande och andra rättskränkningar i koppleri, så att myndigheterna bättre skall kunna identifiera offer för människohandel som sker med sexuellt utnyttjande som syfte.

Det är speciellt viktigt att identifiera ett offer för människohandel till exempel då en person misstänks sälja sexuella tjänster och skall bli utvisad på basis av utlänningslagen. Det är nödvändigt att bedöma om identifieringen av offer för människohandel kunde effektiveras till exempel genom att ta i bruk enhetligt praxis och anvisningar för myndigheterna.

Lagen om utnyttjande av person som är föremål för sexhandel

Utnyttjande av person som är föremål för sexhandel blev straffbart 2006. På grund av att så få människohandels- och koppleribrott angetts har bestämmelsen om straff för utnyttjande av person som är föremål för sexhandel tillämpats bara i ett par fall. Redan i det skede då paragrafen stadgades ansåg man att det kan bli problem med att bevisa att utnyttjandebrottet är avsiktligt. Det bör

beaktas att man inte enbart på basis av hur ofta en straffbestämmelse tillämpas kan bedöma om en straffbestämmelse fungerar eller inte. Justitieministeriet gjorde hösten 2009 en utredning om tillämpningen av straffbestämmelsen. I de utlåtanden som begärdes för denna utredning framfördes till exempel att lagen i fråga om sina långsiktiga följder kan vara positiv då den syftar till att stärka attityderna mot sexhandel och på ett förebyggande sätt påverka dem som överväger att köpa sex. Utredningen behandlas av riksdagens lagutskott 2010.

Det förefaller finnas ett samband mellan efterfrågan på sextjänster och sexuellt utnyttjande i anslutning till människohandel, även om förekomsten av människohandel också påverkas av ekonomiska och politiska instabilitetsfaktorer. Det vore viktigt att analysera prostitution, efterfrågan på sextjänster och människohandel också ur ett helhetsperspektiv trots att till exempel lagstiftningen upprätthåller en distinktion mellan frivillig och påtvingad prostitution samt mellan koppleri och människohandel.

12. FINLANDS AGERANDE I DEN INTERNATIONELLA JÄMSTÄLLDHETSPOLITIKEN

Främjandet av jämställdheten globalt står inför stora utmaningar i en föränderlig värld. Över hälften av världens kvinnor lever i länder där man inte under de senaste åren har lyckats främja jämställdheten mellan könen och uppfyllandet av kvinnornas mänskliga rättigheter. Internationella kriser och globala problem har återspeglats negativt i jämställdhets- och människovärddiskussionen. Kriserna drabbar framförallt de mest utsatta grupperna, såsom kvinnor och barn som lever i fattigdom, och försvårar uppnåendet av FN:s millenniemål. FN:s strävan att fästa uppmärksamhet vid former av diskriminering och våld som är bundna till skadliga traditioner, såsom barnäktenskap, stympning av kvinnors könsorgan och s.k. hedersmord, har väckt motstånd. Ofta uppfylls inte sådana grundläggande rättigheter som gäller kvinnors hälsa. Sexuellt och annat våld som riktas mot kvinnor används i stor utsträckning för att nå politiska och militära mål. Grundrättigheter som anknyter sig till kvinnors hälsa blir ofta ofullbordade.

Verksamhetsmiljön för EU:s jämställdhetspolitik har också blivit mera krävande under 2000-talet i och med att unionen utvidgats och det finns skillnader mellan medlemsländernas utveckling i fråga om jämställdheten. Främjandet av jämställdheten och integreringen av könsperspektivet har försvårats av att jämställdhetsorganen har en så svag ställning och begränsade verksamhetsmöjligheter i EU:s beslutsfattande. En central fråga i framtiden är koordineringen och samarbetet av jämställdhets- och likabehandlingspolitiken i unionens beslutsfattande och beredningsarbete.

De internationella avtalen och jämställdhetsarbetet samt EU har på ett väsentligt sätt påverkat utvecklingen av Finlands jämställdhetslagstiftning och -politik. Å andra sidan har Finland varit aktiv på internationella arenor för jämställdhetssamarbete och EU:s jämställdhetspolitik och påverkat hur lagstiftningen och andra åtgärder utvecklats i de internationella organisationerna och EU.

12.1 FINLANDS ARBETE FÖR ATT FRÄMJA JÄMSTÄLLDHETEN MELLAN KÖNEN INOM EUROPEISKA UNIONEN

Finland har på många sätt påverkat främjandet av jämställdheten mellan könen inom EU. EU:s regeringskonferens fick sitt arbete avslutat då Amsterdamfördraget godkändes 1997. Finlands regering hade som mål att få med ett förbud mot könsdiskriminering i fördraget samt en bestämmelse om främjande av jämställdheten mellan könen. Dessa mål uppnåddes.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna godkändes 2000, ursprungligen som en deklaration. Genom Lissabonfördraget fick stadgan samma juridiska status och bindande verkan som EU:s grundfördrag. Finland verkade för att starka bestämmelser om jämställdheten mellan könen och förbud mot diskriminering skulle tas med i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

När det gäller Finlands EU-politik har målet för regeringens jämställdhetsprogram (1997–99, 2004–2007) varit att fästa uppmärksamhet vid att unionens jämställdhetspolitik utvecklas och vid att könsperspektivet inkluderas på ett heltäckande sätt i all Finlands verksamhet på EU:s olika politikområden. Detta har särskilt kommit fram i att frågor med anknytning till jämställdhet tagits med i programmen för Finlands ordförandeperioder (1999 och 2006). Vid jämställdhetsministrarnas konferens 1999 granskades till exempel sambanden mellan sysselsättningspolitiken och skatte- och socialskyddssystemet och deras könskonsekvenser. Vid arbets-, social- och hälsovårdsministrarnas inofficiella möte 2006 uppgjorde Finland agendan för mötet utgående från jämställdheten mellan kvinnor och män. Dessutom har målet varit att integrera könsperspektivet i det nationella EU-beslutsfattandet och beredningen.

Vårt land är vid sidan av Sverige ett av de få länder som befrämjat integreringen av könsperspektivet till Lissabonstrategin. Finland har understött att konkreta redskap tas i bruk för integreringen bl.a. i EU:s sysselsättningspolitik och på områden för socialskydd och social delaktighet. Att använda integrering av könsperspektivet som en metod för att främja jämställdheten har dock i många av medlemsländerna ännu inte kommit särskilt långt och har inte gått framåt inom EU på det sätt som vore önskvärt. Vid verkställandet av den nationella Lissabonstrategin har arbets- och näringslivsministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet arbetat för att integrera könsperspektivet i de frågor som gäller sysselsättnings- och socialpolitik.

I det jämställdhetsavtal som Europarådet godkände 2006 betonades allt starkare att jämställdhetspolitiken är en del av Lissabonstrategin och jämställdhetspolitikens viktiga roll med tanke på ekonomisk tillväxt, konkurrenskraft, sysselsättning och välbefinnande lyftes fram. Finland är ett av de sex första länderna som undertecknat jämställdhetsavtalet och har starkt förbundit sig vid att verkställa det.

Vårt land har påverkat framtagandet av indikatorer för uppföljningen av handlingsprogrammet från Peking. År 1999 var Finland med både i skapandet av ett uppföljningssystem som baserade sig på indikatorerna och i befestningen av tillvägagångssätt för att uppgöra och använda uppföljningsindikatorer. Dessutom skapade Finland de första indikatorerna som användes för uppföljning av handlingsprogrammet om kvinnans ställning i maktutövning och beslutsfattande.¹⁸ Arbetet med indikatorerna fortsatte under ordförandeperioden 2006 inom de nationella jämställdhetsorganen enligt målsättningen

¹⁸ Indikatorerna granskar bl.a. kvinnors andel i medlemsländernas parlament, i kommunvalfullmäktige, i regeringar och inom regeringarnas olika arbetsområden, åtgärder för att förstärka ett jämlikt deltagande i val och kvinnors ställning inom den statliga förvaltningens högsta positioner och inom rättsförvaltningen.

i handlingsprogrammet från Peking.¹⁹ Finland skapade användbara indikatorer som möjliggjorde jämförelser, och som kan användas som en metod vid beredning och uppföljning av beslutsfattande.

Finland har deltagit i EU:s programarbete i anslutning till jämställdheten och verkat för en kontinuitet för jämställdhetsprogrammet. I rådets slutledningar i mellanrapporten över EU:s fjärde jämställdhetsprogram 1999 understöddes att ett nytt, separat jämställdhetsprogram skall uppgöras också i framtiden. Dessutom har Finland verkat för att förbättra kommissionens jämställdhetsenhet och unionens jämställdhetsorgans ställning och verksamhetsförutsättningar vid beslutsfattandet inom EU. Under ordförandeperioden 2006 nåddes avtal både om att grunda ett europeiskt jämställdhetsinstitut och om att det skall placeras i Vilnius i Litauen. Institutet har börjat sitt arbete 2009.

Finland har lyft fram frågor som gäller män och jämställdhet på agendan för EU:s jämställdhetspolitik. Slutledningar över temat Män och jämställdhet sammanställdes för första gången under Finlands ordförandeskap 2006. Genom att ordna en konferens med temat män och jämställdhet ville Finland framhäva männens viktiga roll när det gäller att främja jämställdheten mellan könen och förbättrandet av kvinnans ställning samt särskilt behandla jämställdhetsfrågor som gäller män. Vårt land kommer också i fortsättningen att aktivt verka för att frågor som gäller män och jämställdhet tas upp på agendan för EU:s jämställdhetspolitik.

Främjandet av kvinnors rättigheter togs upp som ett prioriterat område i alla yttre förbindelser under ordförandeskapet 2006. Finland har också medverkat till att EU lägger vikt vid kvinnors och flickors rättigheter samt vid jämställdhetsfrågor i sina utvecklingspolitiska beslut. Finland arbetade aktivt för att skapa ett handlingsprogram om jämställdhet och utveckling för EU. Det godkändes i juni 2010. Dessutom har man haft som mål att lyfta fram könsperspektivet i EU:s säkerhetspolitik. Man har särskilt betonat att jämställdheten mellan könen beaktas vid rekryteringen av fredsbevarare, experter inom civil krishantering och valobservatörer.

På 2000-talet har Finland deltagit aktivt i uppdragandet av riktlinjer för de mänskliga rättigheterna inom EU när det gäller att bekämpa våld mot och diskriminering av kvinnor i EU:s politik för yttre förbindelser. Riktlinjerna godkändes 2008. För att de mål som ingår i riktlinjerna skall uppfyllas så effektivt som möjligt går Finland in för ett närmare samarbete med medborgarorganisationerna vid verkställandet av riktlinjerna.

Finland har både inom EU och på nationell nivå arbetat för att sexuella rättigheter och rättigheter som anknyter sig till den reproduktiva hälsan erkänns som en del av de mänskliga rättigheterna. Detta arbete har EU också utfört på FN:s arenor. EU:s arbete som en aktiv förkämpe för sexuella rättigheter

¹⁹ Indikatorerna är ställningen av främjandet mellan könen jämställdhet i förvaltningen, förvaltningsorganens personalresurser för främjandet av jämställdhet mellan könen, personalresurserna för organet eller organen som benämnts att främja en jämställd behandling av män och kvinnor samt att integrera främjandet av jämställdhet mellan könen.

och reproduktiv hälsa har dock försvårats under de senaste åren när en liten minoritet bland medlemsländerna förnekat att de ståndpunkter som redan avtalats är bindande. Målet är att samarbetet mellan statsförvaltningen och medborgarorganisationerna intensifieras i dessa frågor. Finland söker också aktivt tillsammans med andra likasinnade medlemsländer en bestående lösning för att återställa EU:s funktionsförmåga. I situationer där nationell verksamhet är motiverad och nödvändig, exempelvis på grund av interna konflikter inom EU, går Finland in för att samarbeta med de länder som förhåller sig positivt till dessa rättigheter.

12.2 FINLANDS AGERANDE FÖR ATT FRÄMJA JÄMSTÄLLDHET OCH KVINNORS RÄTTIGHETER INOM INTERNATIONELLA ORGANISATIONER

Främjande av jämställdhet inom Förenta Nationerna

I FN:s grundfördrag från 1945 ingår principen om jämställdhet mellan könen. Syftet är att främja jämställdhet som en mänsklig rättighet. Främjandet av jämställdhet har en central roll i Finlands arbete i FN:s generalförsamling och i de olika FN-organen, som rådet för mänskliga rättigheter och i FN:s kvinnokommission (Commission on the Status of Women, CSW) som lyder under det sociala och ekonomiska rådet ECOSOC.

Att minska diskriminering av och våld mot kvinnor och flickor och stärka jämställdheten mellan könen är en central del av vår verksamhet också i FN:s specialorganisationer. Finland har årligen gett stöd bl.a. till den internationella kvinnofonden UNIFEM och dess specialfond, som stöder åtgärder för att minska våldet mot kvinnor. Finlands stöd till FN:s utvecklingsorganisation UNDP, befolkningsorganisationen UNFPA och barnfonden UNICEF medverkar också till att förbättra kvinnornas och flickornas ställning. Det är viktigt att följa med att de investeringar som gjorts också leder till önskade slutresultat.

Finland har aktivt tagit del i diskussionen inom FN om ett förnyande av jämställdhetsarkitekturen och stött förändringen med sina ställningstaganden. Sommaren 2010 tog FN:s generalförsamling ett beslut om att skapa en ny organisationshelhet under namnet UN Women. UN Women kombinerar fyra redan existerande FN-organ som arbetar med kvinno- och jämställdhetsfrågor. Dess skapande är en del av den pågående FN-reformen. FN:s generalsekreterare nämnde i september 2010 Chiles förre president Michelle Bachelet till undergeneralsekreterare för FN:s nya jämställdhetshelhet. Finlands målsättning är att den nya jämställdhetshelheten får möjlighet att påverka i FN-systemet samt tillräckliga resurser och självständighet för att främja verkställandet av jämställdhet på alla nivåer.

En central del av främjandet av jämställdheten mellan könen är att de sexuella rättigheterna och rätten till reproduktiv hälsa erkänns som en del av de mänskliga rättigheterna. Det internationella samfundet har vid FN:s befolknings- och utvecklingskonferens i Kairo 1994 och den fjärde kvinnokonferensen

i Peking 1995 bekräftat den sexuella hälsans och den reproduktiva hälsans betydelse för kvinnors och barns hälsa, för deras möjligheter till delaktighet och för hela samhällets stabilitet och utveckling. Denna fråga är också starkt kopplad till uppnåendet av millenniemålen. Trots detta möter främjandet av dessa rättigheter fortfarande ett starkt motstånd på de internationella forumen.

Finlands mål är att också i fortsättningen främja kvinnors och flickors sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter, uppfyllandet av millenniemålen och genomförandet av de handlingsprogram som godkändes i Kairo och Peking.

FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW)

CEDAW-konventionen är en hörnsten i främjandet av kvinnors mänskliga rättigheter och jämställdhet globalt (se kapitel 2). Finland ratificerade konventionen 1986 och tilläggsprotokollet till konventionen 1999, vilket möjliggör individuella klagomål. Finland stöder kraftigt verkställandet av CEDAW-konventionen och dess tilläggsprotokoll samt motsätter sig reservationer till konventionen. Konventionen gäller i praktiken alla de situationer där diskriminering av kvinnor hindrar kvinnor från att jämställt åtnjuta av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på ett brett fält av levnadsområden. Konventionen har ratificerats av 185 stater, som är förpliktigade att utveckla sin lagstiftning för att avskaffa all slags diskriminering av kvinnor och inkludera jämställdhetsprincipen i sin lagstiftning.

Finland rapporterar regelbundet till CEDAW-kommittén om verkställandet av konventionen. Kommittén gav Finland sin senaste rapport med rekommendationer 2008. I Finland har man fäst särskild uppmärksamhet vid ett höra medborgarorganisationerna under rapporteringsprocessens gång. Detta har påverkat också övrig rapportering om avtal om mänskliga rättigheter. Kvinnoorganisationerna och andra medborgarorganisationer har regelbundet gjort upp en skuggrapport i samband med regeringens rapportering.

I den kommitté som övervakar konventionen ingår också en finländsk medlem, professor Niklas Bruun, vars 4-åriga mandatperiod går ut i slutet av 2012. Finland hade enligt den nordiska rotationen ansvaret för CEDAW-resolutionen 2009. Innehållet i resolutionen fick ett brett understöd och FN:s generalförsamling godkände den enhälligt.

FN:s fjärde globala kvinnokonferens i Peking 1995 och FN:s kommission för kvinnors rättigheter, CSW

Vid FN:s fjärde globala kvinnokonferens i Peking antogs den omfattande Pekingdeklarationen och ett handlingsprogram, för vars genomförande ländernas regeringar bär huvudansvaret. För uppföljningen av genomförandet svarar FN:s generalförsamling. Finland deltog aktivt i förhandlingarna och understödde det program som sammanställdes. Finland har försvarat programmet också efter mötet i Peking.

Handlingsprogrammet rekommenderar åtgärder på tolv verksamhetsområden:

1. Kvinnor och fattigdom
2. Kvinnors fostran och utbildning
3. Kvinnor och hälsa
4. Våld mot kvinnor
5. Kvinnor och väpnade konflikter
6. Kvinnor och ekonomi
7. Kvinnor i maktutövande och beslutsfattande
8. Institutionella mekanismer för att förbättra kvinnans ställning
9. Kvinnors mänskliga rättigheter
10. Kvinnor och medier
11. Kvinnor och miljö
12. Flickor

Finland har deltagit aktivt och med hög profil i de möten som FN:s kommitté för kvinnors ställning hållit. Ordförande för Finlands delegation har i allmänhet varit den minister som svarar för jämställdhetsfrågor. Vid kommitténs möten har kritiska områden i handlingsprogrammet behandlats. Efter att Pekingdeklarationen och handlingsprogrammet godkänts har attityderna blivit hårdare och det har i många länder blivit svårare att främja kvinnans ställning. Det har varit svårt att få vidare nya krav och man har tvingats koncentrera resurser på att inte avvikelser görs från de avtal som redan godkänts. Finland har aktivt försvarat texterna i handlingsprogrammet från Peking vid förhandlingarna under kommitténs möten. Finland har försvarat medborgarorganisationernas rätt att delta i CSW:s verksamhet och finansierat regional uppföljning av Pekingdeklarationen i FN:s ekonomiska kommission för Europa (UNECE).

FN-resolution 1325: Kvinnor, fred och säkerhet

Finland var med och medverkade till att FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (2000) kom till och har kraftigt verkat för att resolutionen verkställs internationellt. FN:s säkerhetsråds resolution 1820 (2008) om förebyggande av våld mot civila vid konflikter stöder målsättningarna i resolution 1325. Det har dessutom inrättats en tjänst för en specialmedarbetare till generalsekretären, som skall leda arbetet mot sexuellt våld inom FN.

Syftet med Finlands nationella treåriga 1325-handlingsprogram (9/2008) är att styra och effektivisera Finlands arbete för resolutionen. Målet är ett praktiskt inriktat program, som ger både dem som är med i krishanteringen och dem som deltar i utvecklingssamarbete stöd och anvisningar för arbetet. Verkställandet följs upp och koordineras av en uppföljningsgrupp som leds av Utrikesministeriet. Den har en sammansättning på bred bas med representanter för både myndigheter och medborgarorganisationer.

Inom EU har Finland fäst uppmärksamhet bl.a. vid att man vid de kris- hanteringsoperationer som lyder under EU:s gemensamma säkerhets- och

försvarspolitik (ETPP) följer den checklista som godkändes 2006 och uppdaterades 2008, över åtgärder genom vilka jämställdhetsfrågor beaktas på ett helhetsmässigt sätt och könsperspektivet integreras i krishantering.

Som en del av verkställandet av resolutionen har Finland ökat antalet kvinnor i civila krishanteringsuppgifter och främjat kvinnornas ställning inom krishantering genom att säkerställa att målen i resolution 1325 uppfylls av de organisationer som genomför krishantering (FN, EU, OSSE, Nato). Vid rekrytering till internationell valobservation har Finland satsat på att öka antalet kvinnor och få en jämlik fördelning av kvinnliga och manliga observatörer. Finland har också satt igång ett 1325-twinning-projekt tillsammans med Kenya. Målet är att stöda Kenya i att göra upp ett nationellt handlingsprogram i enlighet med resolution 1325.

Europarådet

Europarådet är en internationell organisation som grundades 1946 för att värna och stärka de mänskliga rättigheterna och säkerheten i Europa, genom att främja mänskliga rättigheter, demokrati och rättstatens principer i Europa. Efter att Finland anslutit sig till Europarådet 1989 har målet varit att på allt sätt stöda genomförandet av ER:s grunduppgifter och profileras som en stark aktör för mänskliga rättigheter. År 2000 upprättades det 12 tilläggsprotokollet till Europeiska människorättskonventionen, vilket Finland stödde kraftigt. Protokollet förbjuder bland annat könsdiskriminering. Detta protokoll gör det också möjligt att inlämna klagomål om påstådd diskriminering hos Europeiska människorättsdomstolen.

Finlands målsättning i Europarådet har redan länge varit att rättigheterna för de grupper som har den svagaste ställningen skall uppfyllas, vilket inkluderar kvinnors rättigheter. Tryggandet av minoriteters rättigheter var ett prioriterat område under Finlands period som ordförande för Europarådet 1996-1997, och Finland stöder godkännandet av rekommendationen om sexuella och könsminoriteter, som förhandlas fram 2009–2010. Finland föreslog under sin ordförandeperiod också att ett särskilt ombud för mänskliga rättigheter skulle tillsättas vid Europarådet. Finland påverkar planeringen och genomförandet av rådets verksamhet för kvinnors rättigheter och jämställdhet mellan könen genom att delta i arbetet i regeringskommittén för kvinnors och mäns rättigheter (CDEG).

Europarådets toppmöte i Warszawa 2005 befäste att organisationens kärnuppgifter är främjande av mänskliga rättigheter, demokrati och rättstatens princip. På Finlands initiativ medtogs i toppmöteshandlingarna från Warszawa ett beslut om att åtgärderna mot våld mot kvinnor, särskilt familjevåld, skall effektiviseras, inklusive genomförandet av en europeisk kampanj. Finland både finansierade kampanjen och sekonderade en person för att genomföra kampanjen. Dessutom ordnade Finland en nationell kampanj mot våld mot kvinnor, vilket Europarådet uppmanat sina medlemsländer till.

Finland undertecknade 2006 Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel och en arbetsgrupp har tillsatts för att utreda vilka åtgärder som krävs för ratificeringen av konventionen. Människohandelskonventionen förutsätter att jämställdheten mellan könen säkerställs vid förebyggande och bekämpning av människohandel. Minoritetsombudsmannen är vårt lands rapportör om människohandel.

Europarådet bereder en konvention mot våld mot kvinnor och familjevåld. Målet i konventionsförhandlingarna är den första europeiska människorättskonventionen som uttryckligen har som syfte att bekämpa våld mot kvinnor. Finlands strävan är en så helhetsmässig och heltäckande konvention som möjligt, som också går in på orsakerna till våld. Könsindelningen när det gäller våld bör identifieras. Konventionen borde innehålla förebyggandet av våld, skyddandet av dem som blivit utsatta för våld och tillsvarsställandet av dem som begått brott. En särskild monitormekanism borde inrättas för att säkerställa att konventionens förpliktelser uppfylls i praktiken. Europarådets konvention som uppfyller Finlands målsättningar skulle också stöda åtgärder inom EU för att förebygga våld mot kvinnor.

Det nordiska jämställdhetsarbetet

Nordiskt samarbete bedrivs mellan parlamenten i Nordiska rådet (NR) och mellan regeringarna i Nordiska ministerrådet (NMR). Finlands följande ordförandeperiod är 2011. Nu sammankommer jämställdhetsministrarnas råd MR-JÄM en gång om året. Samarbetet bedrivs på tjänstemannanivå i ämbetsmannakommittén för jämställdhetsfrågor (ÄK-JÄM). En viktig samarbetsarena med tanke på det nordiska jämställdhetssamfundet är också det nordiska centret för jämställdhetskunskap (Nordiskt Institut för Kunskap om Kön, NIKK). Med de baltiska länderna har Finland haft jämställdhetssamarbete i över tio år. Om huvudlinjerna för jämställdhetssamarbetet överenskoms i de samarbetsprogram som ministrarna godkänner för fem år i sänder. Finland ansvarar som ordförandeland för inledandet av det nya samarbetsprogrammet 2011. Samarbetsprogrammen för fram prioriterade områden inom samarbetet och ger därigenom kontinuitet i verksamheten.

I Finlands mål för jämställdhetsarbetet under ordförandeskapet 2001 gjordes goda framsteg. Under ordförandeperioden inleddes en process på bred bas för att integrera jämställdheten i hela NMR:s verksamhet. Särskilt inom de ekonomiska och juridiska sektorerna kom arbetet väl i gång. Finans- och jämställdhetsministerråden beslöt att inkludera jämställdhetsperspektivet i den nordiska ekonomi- och budgetpolitiken. Under ordförandeperioden godkändes också ett nytt program för jämställdhetssektorn för närområdena. De nordiska och baltiska länderna ordnade samtidigt en kampanj mot kvinnohandel i alla länder 2002. I samarbetet med den juridiska sektorn tillsattes en arbetsgrupp för att utreda juridiken gällande kvinnohandel, kvinnohandelns omfattning och definitionen av kvinnohandel.

Under Finlands ordförandeperiod 2007 var kön och makt samt kön och unga teman inom jämställdhetspolitiken. Finland tog ett initiativ och gjorde upp en forskningsplan för en omfattande jämförande undersökning om kön inom politikens och näringslivets beslutsfattande. Undersökningen "Kön och makt" genomfördes 2008-09. Den samordnades av NIKK. Finland arrangerade ett seminarium med temat "Unga och kön", där bland annat den i Finland utvecklade könssensitiva verksamhetsmodellen för ungdomsarbete presenterades och integrerades. I närområdessamarbetet låg tyngdpunkten vid arbetet i nordvästra Ryssland på Barentsområdet och på frågor som gäller prostitution och kvinnohandel.

Det nordiska samarbetet har gett Finland redskap bland annat för att behandla sådana jämställdhetspolitiska teman som jämställdhet från de etniska minoriteternas synvinkel, multipel diskriminering samt män och jämställdhet. I Norden har också diskuterats en reform av lagstiftningen om jämställdheten mellan könen och likabehandling och om organiseringen av motsvarande myndigheter. Även om det finns skillnader mellan de nordiska länderna sammanfaller dock ofta ländernas målsättningar och intressen, vilket skapar goda förutsättningar för ett inbördes samarbete mellan de nordiska länderna inom EU och FN. Det nordiska jämställdhetssamarbetet är fortfarande viktigt och på internationella forum förväntas de nordiska länderna fungera som vägvisare för utvecklandet av jämställdheten mellan kvinnor och män.

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa OSSE

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa OSSE fäster uppmärksamhet vid att jämställdheten genomförs, eftersom det inte är möjligt att uppnå demokrati, säkerhet och välbefinnande utan en större jämställdhet mellan män och kvinnor. I den handlingsplan för jämställdhet som OSSE godkände 2004 konstateras att jämställdhet främjar säkerheten, särskilt i militärpolitiska frågor, i ekonomi- och miljöfrågor och i områden som gäller mänsklig utveckling. OSSE främjar genom sin jämställdhetsplan jämställdheten i sina egna projekt och bland sin personal och strävar efter att integrera den i all sin verksamhet. Dessutom har OSSE:s byrå för demokrati och mänskliga rättigheter ODIHR i uppgift att hjälpa medlemsländerna att uppnå bättre jämställdhet. Finland stöder OSSE:s strävanden att nå jämställdhet och finansierar specifika åtgärder för att förbättra kvinnans ställning. Ett exempel på detta är ett projekt som erbjuder trygghet och rådgivning för kvinnor i Tadzjikistan som blivit utsatta för familjevald.

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling OECD

En viktig del av OECD:s arbete är att beakta och integrera jämställdhet och kvinnans ställning i utvecklingspolitiken och -samarbetet. Detta sker framförallt genom en undergrupp inom utvecklingshjälpkommittén DAC, GENDERNET. GENDERNET producerar verktyg och bakgrundsmaterial, som främjar medlemsländernas åtgärder för att beakta jämställdheten och

kvinnans ställning i utvecklingssamarbetet. År 2010 arbetar man inom gruppen för att utveckla allt noggrannare indikatorer. Finland valdes till medlem i GENDERNET:s styrelse 2009. Genom styrelsearbetet och verksamheten inom GENDERNET kan Finland allt bättre verka för att utvecklingsarbetet främjar jämställdheten och beaktar kvinnans ställning och att denna standard är gemensam för alla.

Vid OECD verkar också en Utvecklingscentral, som utför jämförande forskning och främjar en inofficiell politikdialog om utvecklingsfrågor av gemensamt intresse mellan OECD-länderna och utvecklingsländerna. Tillsammans med de andra nordiska länderna har Finland börjar stöda utvecklingscentralens nya initiativ. OECD:s utvecklingscentral har skapat databaser för att främja jämställdheten mellan könen och utvecklat verktyg som utnyttjar datateknik. Användning av dessa bidrar till att höja kvaliteten på politikdiskussionen om jämställdheten mellan könen och effektivisera integreringen av könsperspektivet.

12.3 FINLANDS AGERANDE FÖR ATT FRÄMJA JÄMSTÄLLDHETEN MELLAN KÖNEN I UTVECKLINGSPOLITIKEN

Huvudmålsättningen för det utvecklingspolitiska program som Finland godkände 2007 är att utrota fattigdomen och främja en hållbar utveckling. Det är omöjligt att nå målen för utvecklingspolitiken utan att beakta jämställdhetsfrågorna och kvinnornas och flickornas ställning. Att främja jämställdheten är utom ett mål i sig också ett medel för att nå de övriga utvecklingspolitiska målen.

Åtgärder för att beakta jämställdheten i utvecklingspolitiken

Kvinnors och flickors rättigheter och en förbättring av deras ställning samt stärkande av jämställdheten mellan könen och jämställdheten i samhället har varit genomgående tema i Finlands utvecklingspolitiska program som publicerats 2003 och 2007. Åren 2003–2007 följde utrikesministeriet sin jämställdhetsstrategi och den verksamhetsplan som var kopplad till den.

Enligt statens revisionsverks rapport (2008) och en utvärdering som utrikesministeriet beställt (2009) bör man i utvecklingssamarbetet satsa betydligt mer på att genomgående teman och målsättningar, såsom stärkandet av kvinnornas och flickornas rättigheter och jämställdheten mellan könen, förverkligas i praktiken. Enligt utvärderingen bör utrikesministeriet fästa mera uppmärksamhet vid att dessa teman genomförs systematiskt.

I juni 2009 publicerades utrikesministeriets interna anvisningar om genomförande av de genomgående tema som en del av utvecklingspolitiken. Integreringen av jämställdhetsfrågorna genomförs både genom specifika projekt och genom att integreringen bättre än tidigare kopplas till de processer genom vilka både bilateralt och multilateralt biståndarbete genomförs. Vid den reform av projektadministrationen som är på gång i utrikesministeriet 2010 och i dokumenthanteringsprocesserna kommer jämställdheten att beaktas som en

del av grundkraven för projekten. I den projektmanual som nu sammanställs kommer också att ingå anvisningar om beaktandet av jämställdheten.

Finland stöder förverkligandet av jämställdheten med hjälp av biståndsf finansiering. År 2009 pågick cirka 1900 utvecklingsbistandsprojekt, där jämställdheten nämns som ett delområde i projektet. I detta antal ingår ännu inte det multilaterala biståndet.

Principer och mål för jämställdhetsåtgärder

År 2000 godkände FN millenniemålen (Millennium Development Goals, MDGs), med vilkas hjälp fattigdomen skall minskas och villkoren för människorna och miljön förbättras. Ett av millenniemålen, MDG3, är jämställdhet mellan könen. Finland har förbundit sig att genomföra millenniemålen. Man borde också granska om vi i vår utvecklingspolitik gjort allt vi kan för att främja jämställdheten och exempelvis minska dödligheten vid graviditet och förlossningar.

Finlands utvecklingspolitik lyfte klart fram behovet att förebygga klimatförändring och verka för en hållbar utveckling. Samtidigt har beaktandet av kvinnans ställning och roll lyfts fram som ett centralt område i klimatarbetet. Detta genomförs bland annat i samarbete med internationella organisationer. Finlands mål är att 1) i klimatavtalet få med en notering om kvinnornas och jämställdhetens betydelse i arbetet mot klimatförändring, 2) få till stånd en jämställdhetsstrategi och ett arbetsprogram för klimatavtalet och 3) säkerställa att också kvinnorna känner till och kan använda sig av de finansieringsarrangemang som ansluter sig till klimatförändringen. Finland stöder också kvinnliga delegaters deltagande i klimatförhandlingar. Vårt land fick synlighet och erkännande för sitt arbete under klimatmötet i Köpenhamn inom temat "Kvinnorna och klimatförändringen". Finland fick det första internationella "Gender Champion"-priset som beviljades av medborgarorganisationerna. Republikens President Tarja Halonen fick å sin sida ta emot det jämställdhetspris som Danmark beviljat, MDG3-facklan. Förverkligandet av jämställdheten har utom i klimatfrågorna också stötts i samband med verkställandet av biodiversitetsavtalet och som en del av basverksamheten i FN:s miljöprogram UNEP.

Finland fick också särskild uppmärksamhet och framgång när det gäller förbättrandet av kvinnans ställning genom att i samarbete med Liberia arrangera en kongress om kvinnligt ledarskap 2009. Som ett resultat av konferensen godkändes deklarationer med temat "Kvinnor, fred och säkerhet" och "Kvinnorna och klimatförändringen". Finland bör följa med förverkligandet av resolutionerna, stödja dem i internationella forum och också i framtiden satsa på samarbete med internationella nätverk för kvinnliga ledare, för att de gemensamma målen skall genomföras.

Finland har stött en förbättring av jämställdheten i många utvecklingsbistandsprojekt. Jämställdhetsfrågorna har systematiskt tagits med i bland annat flera skogsprojekt och planerade bistandsprojekt som främjar datasamhället.

Dessutom deltar Finland aktivt i de organisationers verksamhet som bedriver eller leder biståndsarbete, särskilt inom EU, FN, OECD och OSSE. Genom biståndsarbetets metoder stöds beaktandet av kvinnornas och flickornas ställning i konflikter och i samhällen som genomgått konflikter. Finland bör också i fortsättningen delta finansiellt och med personresurser i främjandet av dessa mål.

Finland stöder också många medborgarorganisationers verksamhet med anslag för utvecklingsbistånd. Samarbetet med medborgarorganisationerna är en viktig del av jämställdhetsarbetet. Samarbetet mellan olika aktörer bör stärkas och de finländska medborgarorganisationernas kunnande och intresse för internationella jämställdhetsfrågor bör tryggas. Dessutom stöder Finlands representationer i utvecklingsländerna de lokala aktörernas projekt genom såkallade lokala samarbetsanslag. En stor del av de projekt som stöds lokalt har som huvud- eller delmålsättning att stöda och förbättra kvinnornas och flickornas ställning.

BILAGA I

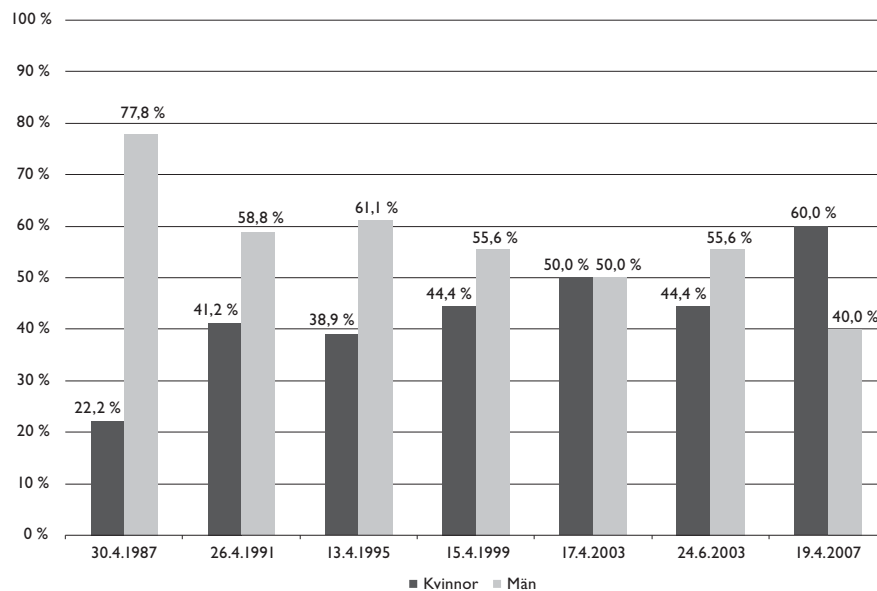
BESLUTSFATTANDE

I. Kvinnornas andel av kandidaterna, de givna rösterna och de invalda i kommunal-, riksdags- och EU-parlamentsvalen 1987–2009, %

Kommunalval	Av kandidaterna	Av de avgivna rösterna	Av de invalda
1988	32,4	34,4	27,2
1992	33,5	36,2	30,0
1996	36,3	36,8	31,5
2000	38,2	39,4	34,4
2004	39,9	41,8	36,4
2008	40,4	42,0	36,7
Riksdagsval			
1987	36,0	35,3	31,5
1991	41,2	39,2	38,5
1995	39,1	36,6	33,5
1999	37,0	38,3	37,0
2003	39,8	42,6	37,5
2007	39,9	42,1	42,0
Europarlamentsval			
1996	38,2	43,6	50
1999	39,3	46,6	43,8
2004	38,3	44,9	35,7
2009	42,3	46,5	61,5

Källa: Statistikcentralen - Valstatistik

2. Kvinnornas och männens andel av statsrådets medlemmar 1987–2007, %



Källa: Statsrådets kansli - Ministerkartoteket

3. Kvinnornas andel av ministerutskottens medlemmar 1995–2010, %

Regeringsperiod	Utrikes- och säkerhetspolitiska	EU	Finans	Ekonomiskt-politiska
Lipponen I 1995–1999	25	25	29	20
Lipponen II 1999–2003	11	20	33	33
Jäätteenmäki 2003	22	33	40	66
Vanhanen I 2003–2007	11	22	20	44
Vanhanen II 2007–2010	38	40	33	25
Kiviniemi 2010–	50	50	33	25

Källa: Statsrådets kansli

4. Medlemmarna enligt könsfördelning i de pågående projekt²⁰ som statsrådets kansli och ministerierna tillsatt, i mars 2009, %

Ministeriet	Ordinarie medlemmar		Suppleanter	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Handels- och industriministeriet	42	58	57	43
Trafik- och kommunikationsministeriet	34	66	32	68
Jord- och skogsbruksministeriet	47	53	50	50
Justitieministeriet	45	55	53	47
Undervisningsministeriet	50	50	50	50
Försvarsministeriet	23	77	32	68
Inrikesministeriet	34	66	49	51
Social- och hälsovårdsministeriet	50	50	53	47
Arbets- och näringsministeriet	47	53	53	47
Utrikesministeriet	42	58	53	47
Statsrådets kansli	44	56	44	56
Finansministeriet	44	56	51	49
Miljöministeriet	42	58	44	56
Sammanlagt	45	55	50	50

Källa: Statistikcentralen – Makt och jämställdhet (2009); Statsrådets projektregister

5. Kvinnornas andel av medlemmarna och ordförandena i kommunstyrelser, kommunfullmäktige och kommunala nämnder 1993–2008, %

	Kommunstyrelser		Kommunfullmäktige		Nämnder	
	Medlemmar	Ordförande	Medlemmar	Ordförande	Medlemmar	Ordförande
1993	24	11	30	16	35	22
1997	45	15	32	20	47	24
2001	45	16	34	24	47	24
2005	46	22	36	26	48	27
2008	46	21	37	27	48	27

Källa: Finlands Kommunförbund - förtroendevalda

²⁰ Ledande organ, representantskap, kommittéer, kommissioner, delegationer, nämnder, arbetsgrupper mm..

ARBETSLIVET

6. 15–64 åriga kvinnors och mäns andel av arbetskraften²¹, sysselsättningsgrad²², och arbetslöshetsgrad 1995–2009, %

	Andel av arbetskraften		Sysselsättningsgrad		Arbetslöshetsgrad	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
1995	69,6	75,0	59,1	63,1	15,1	15,8
2000	72,0	76,4	64,3	69,4	10,6	9,1
2005	72,8	75,7	66,5	69,5	8,7	8,3
2009	73,5	75,6	67,9	68,8	7,6	9,0

Källa: Statistikcentralen - Arbetskraftsundersökning

7. Utländska medborgares²³ sysselsättnings- och arbetslöshetsgrad i Finland enligt kön 2005–2009, %

	Sysselsättningsgrad		Arbetslöshetsgrad	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
2005	43,7	63,0	22,9	18,3
2006	46,9	66,3	23,3	14,4
2007	49,7	68,2	18,5	15,2
2008	52,3	68,8	17,8	14,4
2009	52,5	64,6	17,7	18,3

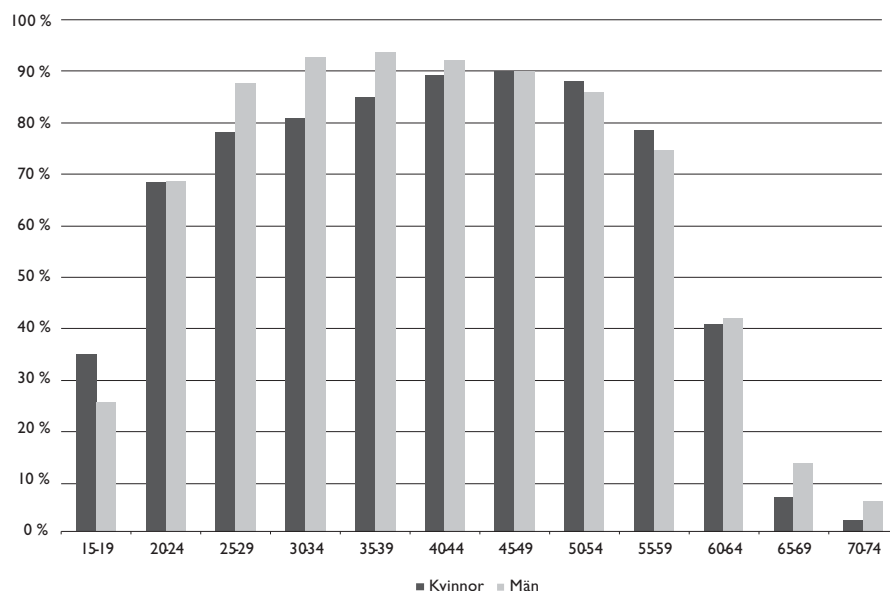
Källa: Statistikcentralen - Arbetskraftsundersökning

21 Arbetskraftsandelens gäller vilja att höra till arbetskraften. I siffran medräknas inte studerande och föräldrar utan anställningsförhållande som sköter sina barn i hemmet. Andelen som hör till arbetskraften ökar ofta då sysselsättningsläget förbättras och sjunker då sysselsättningsläget försämras. I allmänhet utvecklas den i samma riktning som sysselsättningsgraden.

22 Sysselsättningsgraden beskriver den procentuella andelen av 15-64 åriga sysselsatta av befolkningen i samma ålder.

23 Annat medborgarskap än finskt.

8. 15–74 -åriga kvinnors och mäns andel av arbetskraften enligt åldersgrupp 2009, %



Källa: Statistikcentralen - Arbetskraftsundersökning

9. Småbarnsföräldrars sysselsättningsgrad 1989–2008, %

	Föräldrar till barn under 3 år		Föräldrar till barn under 7 år	
	Mödrar	Fäder	Mödrar	Fäder
1989	-	-	77	95
1995	36	83	53	83
2002	-	-	67	91
2005	49	91	62	91
2008	54	92	67	91

Källa: Statistikcentralen - Arbetskraftsundersökning²⁴

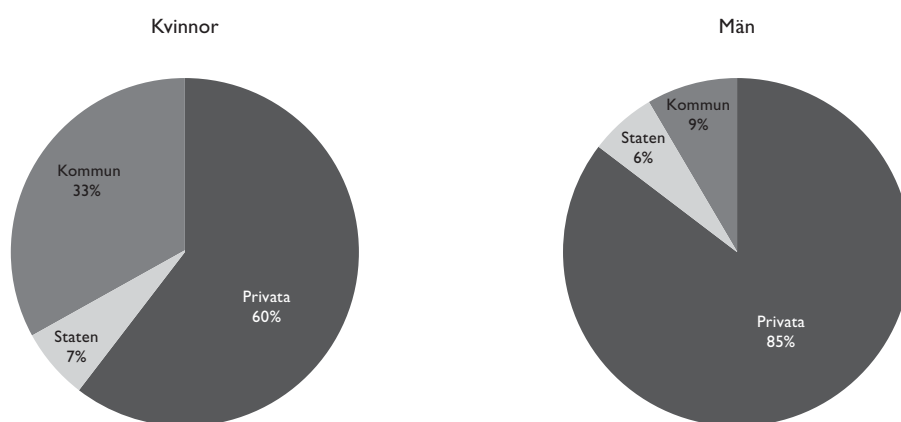
10. Ensamförsörjande och gifta och samboende mödrars sysselsättningsgrad 1990–2008, %

	Ensamförsörjande	Gifta och sambor
1990	87	83
2000	67	77
2005	72	75
2008	77	79

Källa: Statistikcentralen - Arbetskraftsundersökning

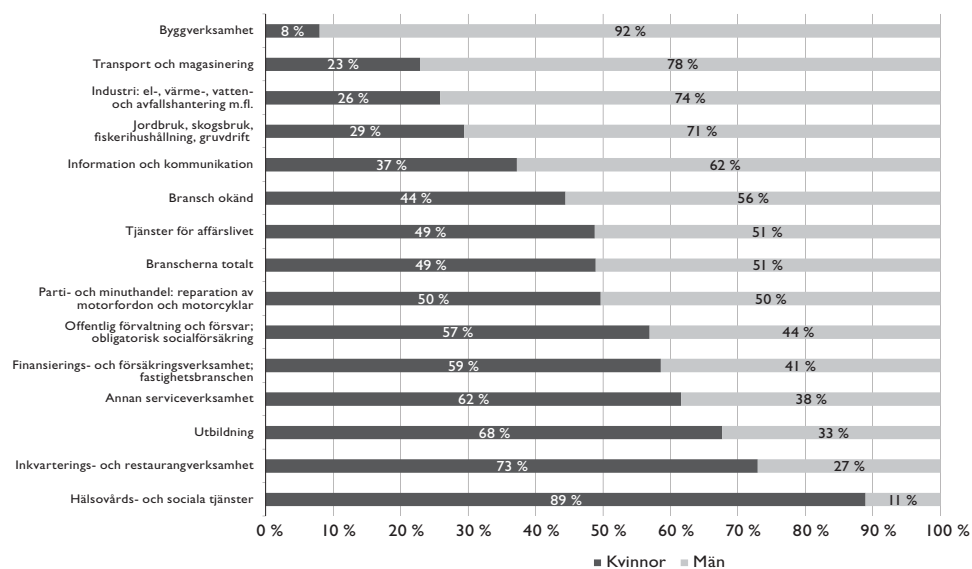
²⁴ På grund av en ändring i datainsamlingen 2003 är uppgifterna före och efter 2003 inte helt jämförbara sinsemellan.

11. Sysselsatta kvinnor och män enligt arbetsgivarsektor 2009, %



Källa: Statistikcentralen - Arbetskraftsundersökning

12. Kvinnors och mäns andel av sysselsatta inom olika branscher²⁵ 2009, %



Källa: Statistikcentralen - Arbetskraftsundersökning

²⁵ Enligt Statistikcentralens branschklassificering 2008

I3. Företagare enligt bransch ²⁶ och kön 2007, %

	Kvinnor	Män
(A-B) Jord- och skogsbruk	31,8	68,2
(C) Gruvverksamhet och sprängning	11,2	88,8
(D) Industri	26,7	73,3
(E) El-, gas- och vattenförsörjning	10,0	90,0
(F) Bygghverksamhet	5,5	94,5
(G-H) Handel, inkvarterings- och restaurangverksamhet	37,0	63,0
(I) Transport, lagring och datatrafik	10,9	89,1
(J-K) Finans-, försäkrings-, m.fl. verksamhet	35,5	64,5
(L-Q) Samhälleliga och personliga tjänster	74,2	25,8
Bransch okänd	45,8	54,2
Sammanlagt	34,4	65,6

Källa: Statistikcentralen – Sysselsättningsstatistik

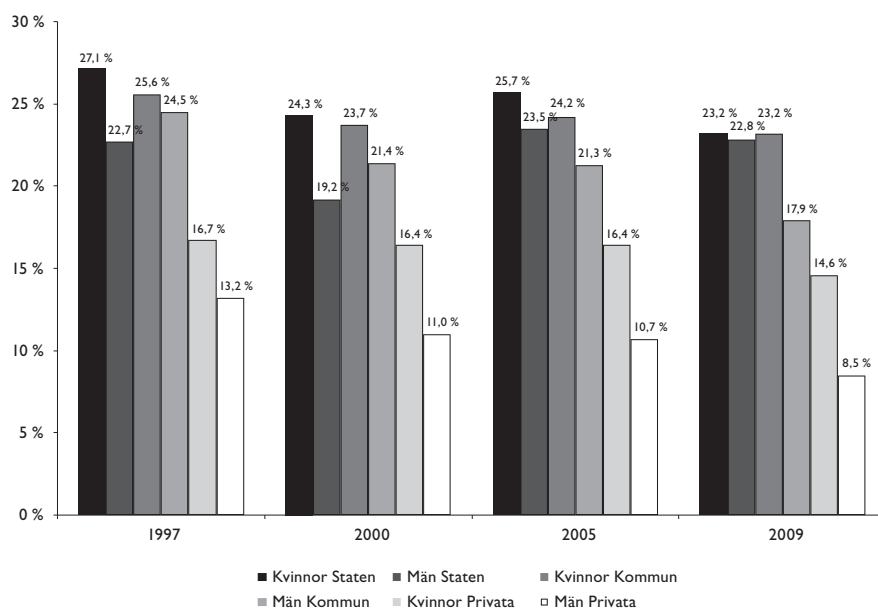
I4. Andelen löntagare med tidsbundna avtal enligt kön 1997–2009, %

	Kvinnor	Män
1997	21,0	15,6
2000	19,9	13,0
2005	20,0	12,9
2009	18,4	10,6

Källa: Statistikcentralen - Arbetskraftsundersökning

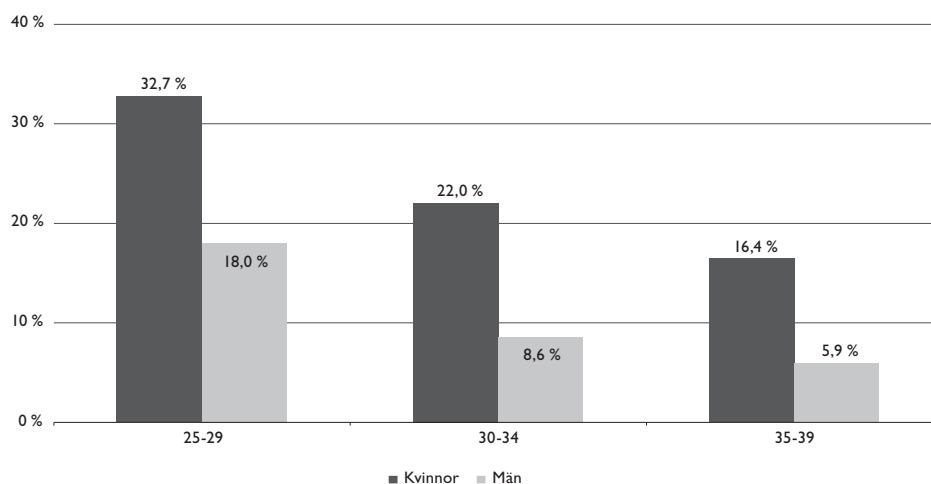
²⁶ Enligt Statistikcentralens branschklassificering 2002

15. Andelen visstidsarbetande av löntagarna enligt sektor och kön 1997-2009, %



Källa: Statistikcentralen – Arbetskraftsundersökning

16. Andelen visstidsarbetande av löntagarna enligt åldersgrupp och kön 2009, %



Källa: Statistikcentralen – Arbetskraftsundersökning

17. Andelen deltidsarbetande kvinnor och män av löntagarna 1997–2009, %

	Kvinnor	Män
1997	15,0	5,9
2000	16,9	7,2
2005	18,1	8,0
2009	18,4	7,9

Källa: Statistikcentralen - Arbetskraftsundersökning

18. Kvinnornas inkomster²⁷ i relation till männens inkomster enligt arbetsgivarsektor 1995–2009, %²⁸

	Privat	Stat	Kommun	Alla löntagare ³¹
1995	81,9	80,8	85,3	82,4
2000	80,7	79,9	84,6	80,6
2005	82,2	81,9	83,5	80,7
2009*	84,3	83,7	84,1	81,8

Källa: Statistikcentralen -Förtjänstnivåindex

19. Löneskillnaden³⁰ mellan kvinnors och mäns månadslöner³¹ sektorvis 1995–2009, €

	Privat	Stat	Kommun	Alla löntagare
1995	433	486	350	422
2000	504	558	378	504
2005	542	576	469	581
2009*	513	574	480	591

Källa: Statistikcentralen – Förtjänstnivåindex

27 Medelinkomst för regelbunden arbetstid/mån

28 Uppgifterna är inte helt jämförbara sinsemellan eftersom Förtjänstnivåindex ändrats 1995, 2000 och 2005 (1995=100, 2000=100 ja 2005=100).

29 Siffran för alla löntagare uträknas inte direkt utgående från siffrorna för olika sektorer, eftersom totallöneskillnaden (som beaktar samtliga löntagare) påverkas av antalet kvinnliga och manliga löntagare inom olika sektorer. Med andra ord: ett stort antal lågavlönade kvinnor ökar också den genomsnittliga löneskillnaden.

30 Löneskillnad i 2009 pengar, enligt Levnadskostnadsindex 1995=100

31 Medelinkomst/mån för regelbunden arbetstid.

20. Kvinnornas månadslöner i relation till mäns månadslöner enligt utbildning 1990–2008, %³²

	Grundnivå	Mellannivå	Högre nivå	Alla löntagare
1990	78,9	76,0	70,1	75,4
1997	79,1	79,3	76,6	79,5
2003	81,2	77,4	73,5	79,7
2008	78,7	77,5	73,9	79,5

Källa: Statistikcentralen – Undersökningen om arbetsförhållanden

21. Direktörerna och de högsta tjänstemännen enligt kön 2007, %

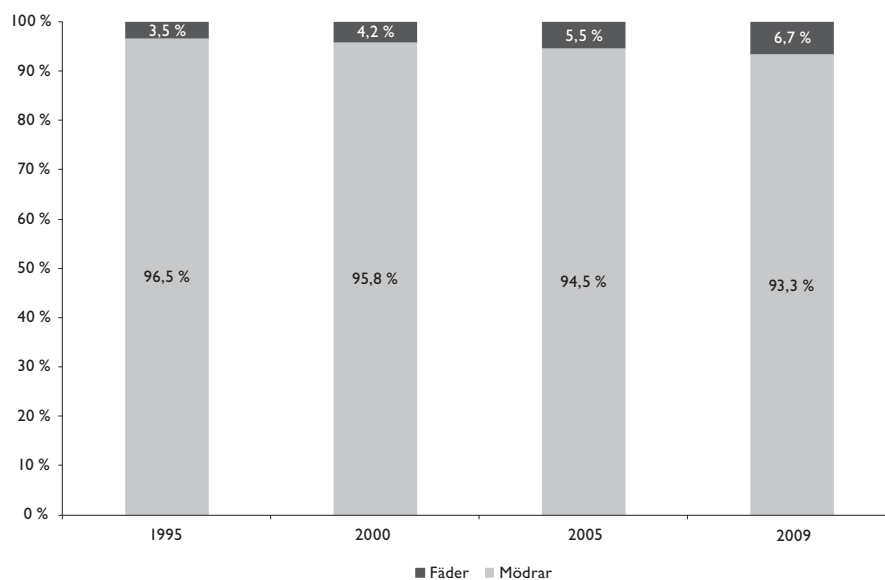
	Kvinnor	Män
Direktörerna och de högsta tjänstemännen	30,9	69,1
De högsta tjänstemännen ja organisationernas direktörer	39,4	60,6
De högsta tjänstemännen	35,7	64,3
Organisationernas direktörer	49,3	50,7
Företags och andra verksamhetsenheters chefer	32,0	68,0
Generaldirektörer ja VD:n	18,3	81,7
Produktions- och linjechefer	36,7	63,3
Sakkunnigchefer	32,6	67,4
Småföretags direktörer	25,5	74,5

Källa: Statistikcentralen - Sysselsättningsstatistik

³² Grunden är alla löntagares medelinkomst. Innehåller inte deltidsanställda.

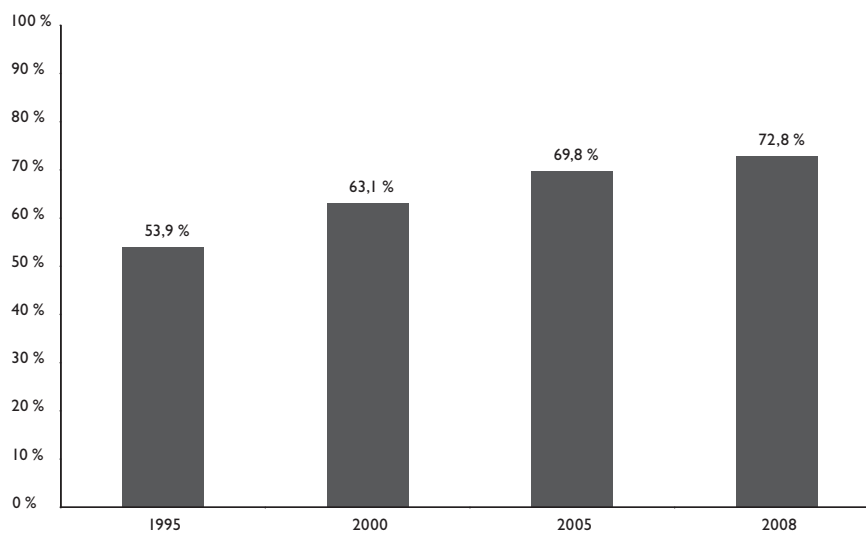
KOMBINERING AV ARBETS- OCH FAMILJELIV

22. Fördelning av föräldrapenningdagar mellan mammor och pappor 1995–2008, %



Källa: Fpa

23. Andelen pappor som utnyttjat faderskaps- eller föräldrapenning 1995–2008, %



Källa: Fpa

UTBILDNING OCH FORSKNING

24. Befolkningen över 15 år enligt utbildningsnivå och kön 2008

	Befolkning sammanlagt		Kvinnor		Män	
	antal	%	antal	%	antal	%
Sammanlagt	4 435 152	100,0	2 278 674	100,0	2 156 478	100,0
Ingen examen efter grundnivå	1 531 994	34,5	779 010	34,2	752 984	34,9
Personer som avlagt examen	2 903 158	65,5	1 499 664	65,8	1 403 494	65,1
Mellannivå ³⁴	1 709 962	38,6	825 526	36,2	884 436	41,0
Högre nivå	1 193 196	26,9	674 138	29,6	519 058	24,1
Lägsta utbildning på högre nivå	482 084	10,9	294 277	12,9	187 807	8,7
Lägre högskolnivå	356 420	8,0	194 242	8,5	162 178	7,5
Högre högskolnivå	321 172	7,2	172 471	7,6	148 701	6,9
Forskarutbildningsnivå	33 520	0,8	13 148	0,6	20 372	0,9
Licentiatexamen	9 590	0,2	3 865	0,2	5 725	0,2
Doktorsexamen	23 930	0,6	9 283	0,4	14 647	0,7

Källa: Statistikcentralen - Utbildningsstatistik

25. Kvinnornas andel av dem som avlagt yrkesinriktad grundexamen, yrkeshögskoleexamen och högskoleexamen enligt utbildningsområde 2008, %

	Yrkesutbildning ³⁵ %	Yrkehögskol utbildning ³⁶ %	Högskol utbildning ³⁷ %	Sammanlagt%
Social-, hälso och idrottsområdet	92	91	76	89
Humanistiska och pedagogiska området	78	83	82	82
Turism-, kosthålls- och ekonomibranschen	76	86	88	79
Kulturområdet	67	70	73	70
Samhällsvetenskaper, företagsekonomiska och administrativa området	67	71	62	65
Naturbruk och miljöområdet	52	57	55	54
Det naturvetenskapliga området	16	31	50	39
Teknik och kommunikationsbranschen	16	18	26	18
Sammanlagt	48	62	62	56

Källa: Statistikcentralen – Utbildningsstatistik; Undervisningsministeriet - AMKOTA- och KOTA-databaserna

³³ I examina på mellannivå ingår studentexamen, yrkesinriktade grundexamina och specialyrkesexamina

³⁴ Yrkesutbildning på läroplansgrund under undervisningsförvaltningen.

³⁵ Yrkehögskoleexamina, ungdomsutbildning.

³⁶ Högre högskoleexamina

26. Avbrytande av studier enligt kön läsåret 2006–2007, %³⁷

Utbildningssektor	Kvinnor	Män	Sammanlagt
Gymnasier	3,8	4,6	4,2
Yrkesutbildning	10,0	10,3	10,2
Yrkeshögskolor	7,2	11,2	9,0
Universitet	4,7	6,6	5,6

Källa: Statistikcentralen – Utbildningsstatistik; Undervisningsministeriet

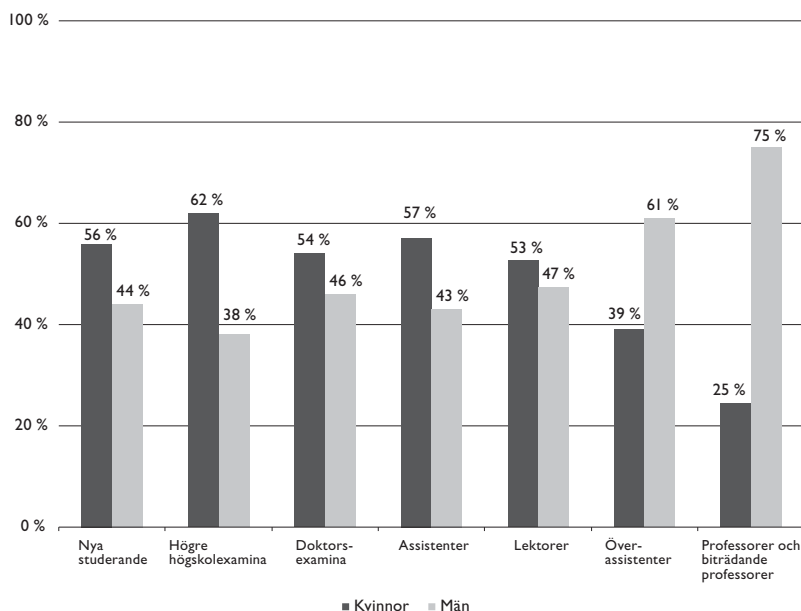
27. Antalet sökande och antagna till vetenskaps- och konsthögskolor enligt område och kön 2008

Utbildningsområde	Sökande		Deltagit i urvalsprov			Godkända		
	Totalt antal	Totalt antal	Kvinnor %	Män %	Totalt antal	Andel av de sökande %	Kvinnor %	Män %
Teologiska	1 117	651	54	46	374	33	59	41
Humanistiska	19 800	11 160	73	27	3 966	20	77	23
Konsthantverk	3 011	2 804	69	31	451	15	64	36
Musik	888	781	60	40	178	20	61	39
Teater och dans	1 643	1 626	72	28	79	5	54	46
Pedagogiska	26 783	19 502	82	18	3 076	11	84	16
Idrottsvetenskapliga	1 545	525	49	51	193	12	54	46
Samhällsvetenskapliga	15 598	6 988	65	35	3 208	21	69	31
Psykologi	3 203	2 061	83	17	263	8	82	18
Hälsovetenskaper	2 633	1 134	93	7	490	19	84	16
Juridiska	3 219	2 418	61	39	612	19	64	36
Handelshögskolor	23 907	15 498	43	57	3 543	15	48	52
Naturvetenskapliga	21 857	9 245	57	43	6 756	31	51	49
Agroforstvetenskapliga	2 608	1 633	67	33	703	27	63	37
Tekniskvetenskapliga	23 503	13 228	26	74	5 222	22	27	73
Medicinska	4 437	3 423	62	38	616	14	50	50
Odontologiska	662	502	68	32	146	22	67	33
Veterinärmedicinska	635	382	91	9	72	11	89	11
Farmaci	1 820	1 313	77	23	485	27	80	20
Bildkonst	628	66	59	41	51	8	55	45

Källa: Undervisningsministeriet – KOTA-databasen

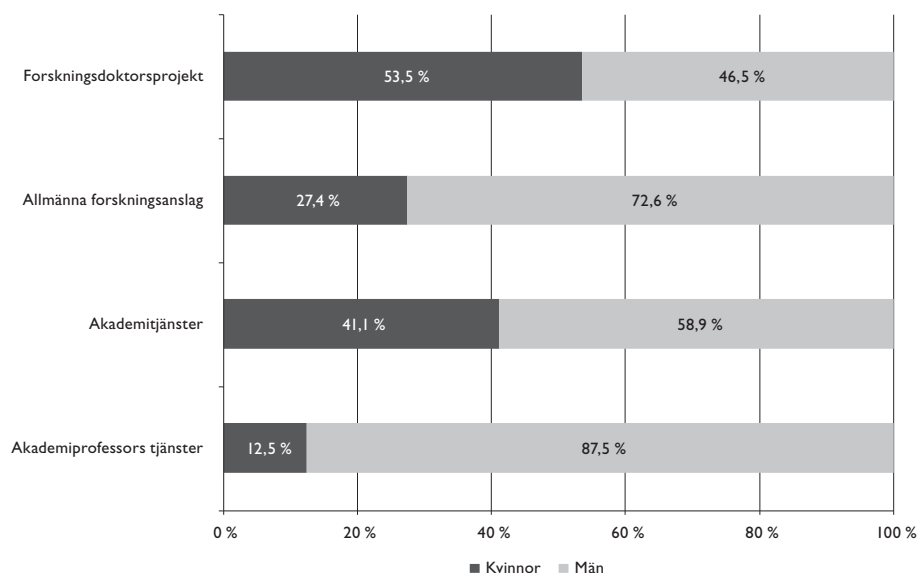
³⁷ För hela utbildningssystemet andelen som avbrutit sina studier inom respektive sektor, d.v.s. av alla studerande den andel som lämnat utbildningssystemet utan att ha avlagt examen.

28. Andelen kvinnor och män av de nya studerandena vid universiteten, av dem som avlagt högre högskoleexamen och av universitetens undervisningspersonal 2008, %



Källa: Undervisningsministeriet – KOTA-databasen

29. Fördelningen av Finlands akademis forskartjänster och forskningsanslag mellan kvinnor och män 1.1.2009, %³⁸

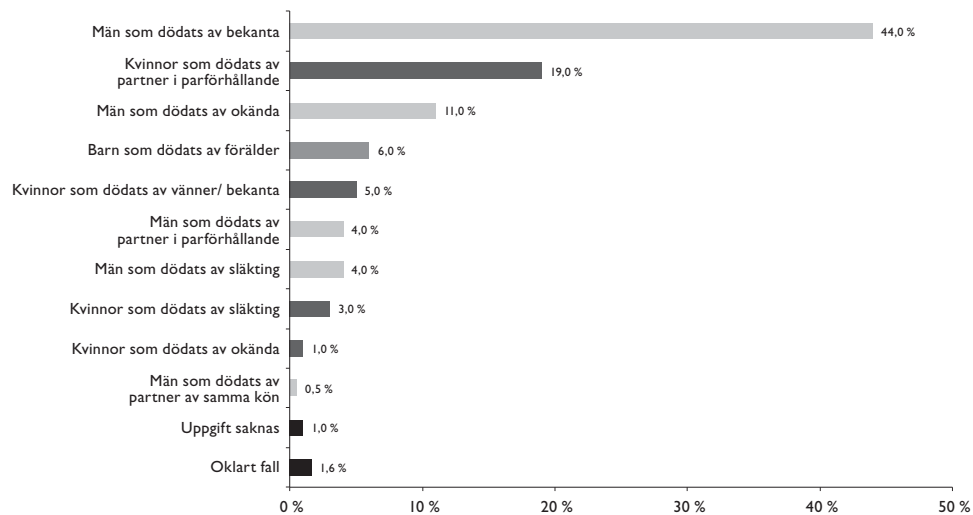


Källa: Finlands Akademi

³⁸ Uppgifter om allmänna forskningsanslag 1.1.2008

VÅLD MOT KVINNOR OCH VÅLD I NÄRA RELATIONER

30. Brott mot liv och hälsa enligt relationen mellan parterna och offrets kön 2002–2008, %³⁹

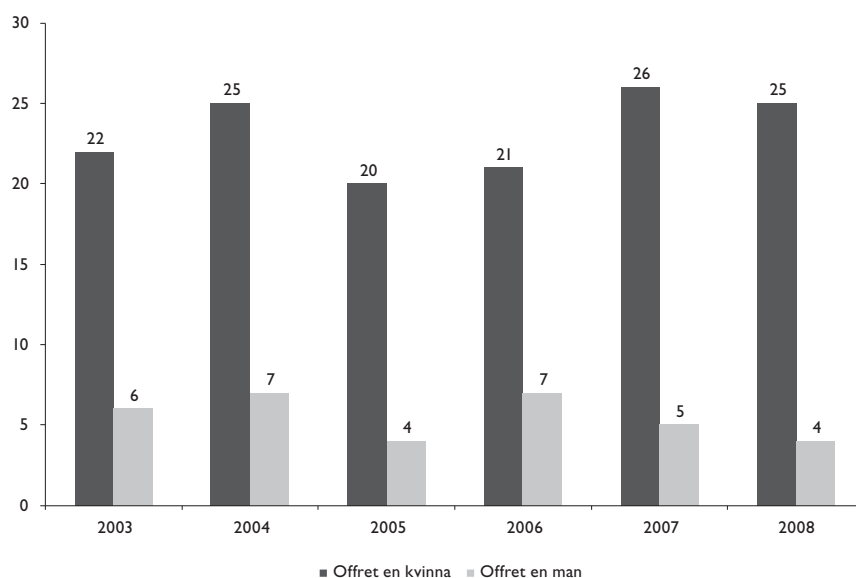


Källa: Optula – Uppföljningssystem för brott mot liv och hälsa⁴⁰.

39 Innehåller de brott som polisen utrett under rekvisiten mord, dråp, dråp under förmildrande omständigheter, barnadrap, dödsförvållande eller misshandelsbrott. Varje offer har registrerats som ett eget brott. Uppgifterna har registrerats då förundersökningen avslutats eller det gått 12 mån sedan brottet uppdagats och brottet fortfarande utreds som brott mot liv.

40 Uppgifterna om de brott mot liv 2008 som tills vidare var oregistrerade har samlats in från brottanmälnings-systemet.

31. Kvinnor och män som dött till följd av våld i parrelationer 2003–2008⁴¹, antal



Källa: Optula – Uppföljningssystemet för brott mot liv och hälsa, 9.12.2009

32. Andelen 18-74-åriga kvinnor som minst en gång efter att de fyllt 15 år blivit utsatta för olika typer av våld eller hot av män, enligt olika förövargrupper, 1997 och 2005, %

	1997	2005
Offer för minst en form av våld eller hot om våld	40,0	43,5
Våld utanför parförhållande		
Sammanlagt	24,4	29,1
Hot	11,1	14,4
Fysiskt våld	10,4	10,6
Sexuellt våld och hotfullt beteende	16,7	21,2
Våld i nuvarande parförhållande		
Sammanlagt	22,2	19,6
Hot	9,0	7,6
Fysiskt våld	20,0	17,6
Sexuellt våld och hotfullt beteende	5,9	4,3
Våld i tidigare parförhållande		
Sammanlagt	49,9	49,0
Hot	33,8	31,5
Fysiskt våld	46,1	44,7
Sexuellt våld och hotfullt beteende	18,7	17,3

Källa: Heiskanen, Piispa (1998); Piispa, Heiskanen, Kääriäinen, Sirén (2006)

⁴¹ Uppgifterna för 2008 är förhandsuppgifter. I statistiken är offret förövarens make, sambo, en person som sällskapar med offret, ex-make/partner eller partner av samma kön

33a. Våldsbrott mot invandrarkvinnor 2005

Brottsrekvisit	Antal	%
Misshandel	532	59,3
Lindrig misshandel	294	34,0
Grov misshandel	23	2,7
Dråpförsök	4	0,5
Mord	3	0,3
Försök till misshandel	2	0,2
Dråp	2	0,2
Grovt misshandelsförsök	2	0,2
Mordförsök	1	0,1
Frihetsberövande	1	0,1
Sammanlagt	864	100,0

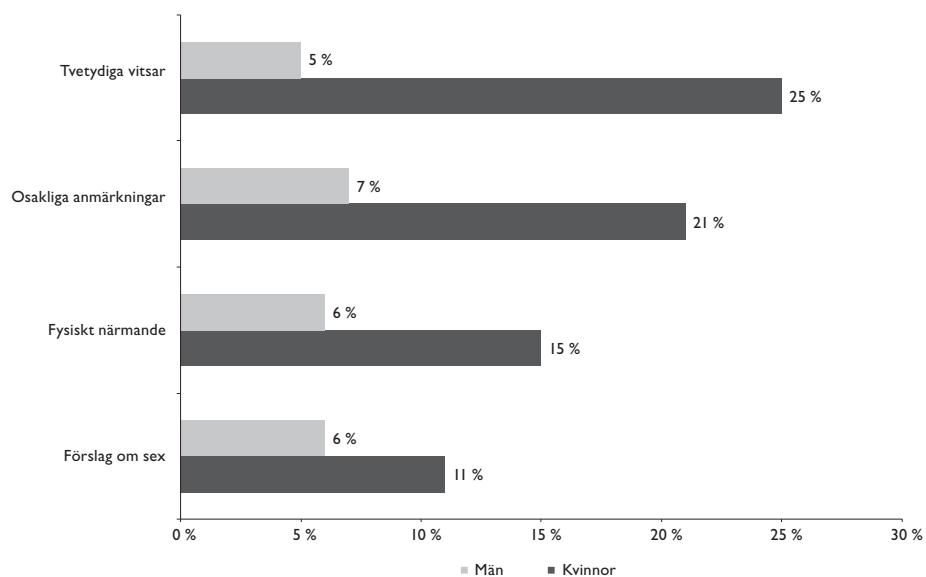
Källa: Polisyrkeshögskolan – Invandrarkvinnor som offer för våld (2007)

33b. Relationen mellan invandrarkvinnan som blev offer för våld och den misstänkte 2005

Relation	Antal	%
Make	261	30,2
Oklar	187	21,6
Bekant	138	16,0
Okänd	108	12,5
Ex-make	68	7,9
Annan	40	4,6
Far	19	2,2
Granne	18	2,1
Kund	14	1,6
Mor	8	0,8
Uppgift saknas	3	0,3
Sammanlagt	864	100,0

Källa: : Polisyrkeshögskolan – Invandrarkvinnor som offer för våld (2007)

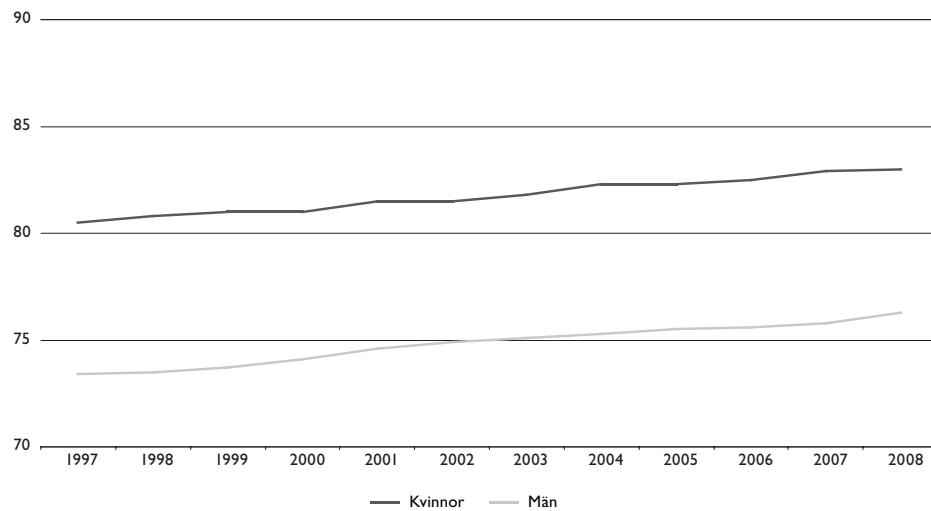
34. Personer som blivit utsatta för sexuell trakassering av personer av motsatt kön under de två senaste åren, enligt kön, 2008, %



Källa: Social- och hälsovårdsministeriet -Jämställdhetsbarometern 2008

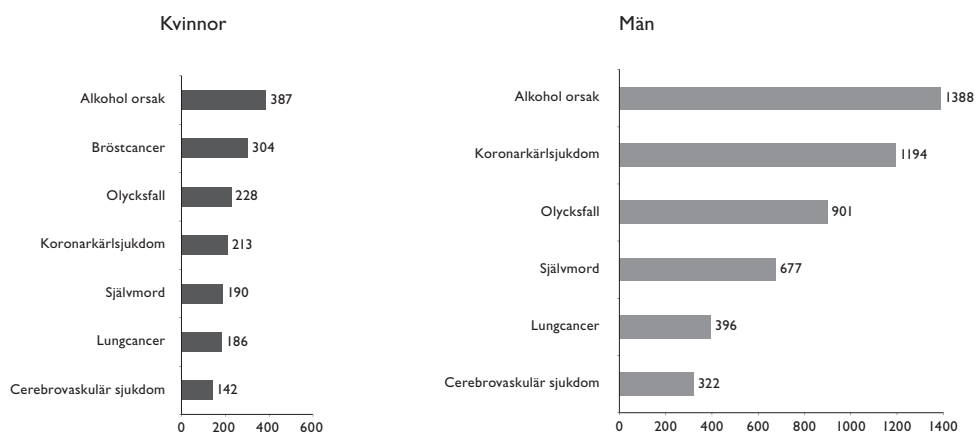
VÄLMÅENDE OCH LEVNADSFÖRHÅLLANDEN

35. Förväntad livslängd för kvinnor och män 1997–2008



Källa: Statistikcentralen - Befolkningsstatistik

36. De vanligaste dödsorsakerna för kvinnor och män i arbetsför ålder (15–64) 2008, antal



Källa: Statistikcentralen – Statistik över dödsorsaker

BILAGA 2

ARBETSGRUPPEN SOM BERETT JÄMSTÄLLDHETSREDOGÖRELSEN

Ordförande Helena Ranta, professor, Helsingfors universitet

Medlemmar:

Tanja Auvinen, generalsekreterare, Naisjärjestöt Yhteistyössä -

Kvinnöorganisationer i Samarbete NYTKIS ry

Niklas Bruun, professor, Helsingfors universitet

Helena Ewalds, utvecklingschef, Institutet för hälsa och välfärd

Ritva Jakku-Sihvonen, direktör, Utbildningsstyrelsen

Arto Jokinen, forskare, Tammerfors universitet

Kevät Nousiainen, professor, Helsingfors universitet

Jukka Lehtonen, forskare, Helsingfors universitet

Anna-Maija Lehto, utvecklingschef, Statistikcentralen

Timo Makkonen, överinspektör, inrikesministeriet

Antti Närhinen, överinspektör, arbets- och näringsministeriet

Riitta Sääntti, konsultativ tjänsteman, social- och hälsovårdsministeriet

Sakkunnig Carl Haglund, statssekreterare, undervisningsministeriet

Sakkunnig Martina Harms-Aalto, specialmedarbetare,

undervisningsministeriet

Sakkunnig Leila Mélar, filosofie magister

Sakkunnig Pirkko Mäkinen, jämställdhetsombudsman, social- och

hälsovårdsministeriet

Sakkunnig Hannele Varsa, generalsekreterare, Delegationen för

jämställdhetsärenden

Sakkunnig Tarja Heinilä-Hannikainen, direktör, social- och

hälsovårdsministeriet

Sakkunnig Riitta Martikainen, jämställdhetsråd, social- och

hälsovårdsministeriet

Efter att överinspektör Timo Makkonen begärt avsked från medlemskapet i arbetsgruppen utnämndes i hans ställe 23.10.2009 överinspektör Panu Artemjeff från inrikesministeriet. Efter att statssekreterare Carl Haglund övergått till andra uppgifter utnämndes i hans ställe som sakkunnig 6.8.2009 statssekreterare Marcus Rantala från undervisnings- och kulturministeriet. Efter att specialmedarbetare Martina Harms-Aalto

övergått till andra uppgifter utnämndes i hennes ställe som sakkunnig
7.12.2009 specialmedarbetare Susanna Korpivaara från undervisnings- och
kulturministeriet.

BILAGA 3

BAKGRUNDSUTREDNINGAR AV JÄMSTÄLLDHETSREDOGÖRELSEN

Kristiina Brunila: Sukupuolten tasa-arvo korkeakoulutuksessa ja tutkimuksessa (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:51) (Jämställdhet inom högskoleutbildningen och forskningen)

Anne Maria Holli ja Marjo Rantala: Tasa-arvoviranomaisten institutionaalinen asema (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:54) (Jämställdhetsmyndigheternas institutionella ställning)

Raija Julkunen: Työelämän tasa-arvopolitiikka (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:53) (Arbetslivets jämställdhetspolitik)

Heli Kuusi, Ritva Jakku-Sihvonen ja Marika Koramo: Koulutus ja sukupuolten tasa-arvo (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:52) (Utbildning och jämställdhet mellan könen)

Johanna Lammi-Taskula, Minna Salmi ja Sanna Parrukoski: Työ, perhe ja tasa-arvo (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:55) (Arbete, familj och jämställdhet)

Taina Riski: Naisiin kohdistuva väkivalta ja tasa-arvopolitiikka (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:50) (Våldet mot kvinnor och jämställdhetspolitiken)