

B 22/2018 RD

JÄMSTÄLLDHETSOMBUDSMANNENS

BERÄTTELSE

TILL RIKSDAGEN





Jämställdhets-
ombudsmannen

Jämställdhetspublikationer 2018:5

ISSN-L 1236-9977

ISBN 978-952-7156-13-1

Layout och ombrytning: Anita Pesola – Finlands Universitets tryckeri

INNEHÅLL

Jämställdhetsombudsmannen	6
Jämställdhetslagen i korthet	7
1 Inledning	9
1.1 Jämställdhetsombudsmannens verksamhet och resurser	9
1.2 Jämställdhet inom arbetslivet fortfarande långt borta	10
1.3 Skolorna har en nyckelroll i främjandet av jämställdheten	12
1.4 Könsmminoriteter upplever diskriminering	13
1.5 Våld och hatretorik mot kvinnor måste tas på allvar	13
1.6 Främjande av jämställdhet i beslutsfattandet	15
1.7 Män och pojkar	16
Idrott, motion och jämställdhet	18
2 Jämställdhet i arbetslivet – könsfördelningar och utmaningar	21
2.1 Kvinnor och män på arbetsmarknaden	22
2.2 Könsfördelningar och könsrelaterade konsekvenser i användningen av arbetskraft	23
2.3 Löneskillnader mellan kvinnor och män	25
2.4 Samordning av arbete och familjeliv	27
3 Diskriminering i arbetslivet och diskrimineringsförbud	35
3.1 Arbetslivet är navet i jämställdhetslagens tillämpningsområde	35
3.2 Diskriminering på grund av graviditet och familjeledighet	36
3.3 Synpunkter på några diskrimineringsförbud i arbetslivet	44
3.4 Rekommendationer	47

4	Jämställdhetsplanering i arbetslivet	49
4.1	Vad innebär jämställdhetsplanering?	49
4.2	Reform av jämställdhetslagen 2015	49
4.3	Jämställdhetsombudsmannen övervakar jämställdhetsplaneringen ...	50
4.4	Arbetsmarknadsorganisationernas utredning av jämställdhetsplaneringen	51
4.5	Jämställdhetsombudsmannens iakttagelser och rekommendationer ..	51
4.6	Rekommendationer	62
5	Främjande av jämställdhet vid läroanstalter	65
5.1	Från att utarbeta ett dokument till vardagliga gärningar	65
5.2	Skyldigheten att utarbeta en jämställdhetsplan utvidgades till att gälla även grundskolor	67
5.3	Några frågor som förtjänar särskild uppmärksamhet	69
5.4	Rekommendationer	73
6	Könsmångfald	75
6.1	Könskorrigering	77
6.2	Könsmångfald i jämställdhetslagen	77
6.3	Diskriminering av könsminoriteter och deras ställning i samhället ..	78
6.4	Misstankar om diskriminering som lämnats in till jämställdhetsombudsmannen	79
6.5	Diskriminering i arbetslivet	80
6.6	Könsmångfald bland barn och unga, erfarenheter av trakasserier och diskriminering	82
6.7	Kränkning av transpersoners och interkönades personliga integritet	84
6.8	Rekommendationer	89

7	Sexuella trakasserier, hatretorik och könsbaserat våld	91
7.1	Sexuella trakasserier	91
7.2	Hatretorik	99
7.3	Våld mot kvinnor	104
7.4	Rekommendationer	107
8	Rekommendationer	109
	Källor	112
	Bilagor	123
	Bilaga 1. Antalet kontakter till jämställdhetsombudsmannen 2013–2018	121
	Bilaga 2. Utredning av kommunernas jämställdhetsplanering	123
	Bilaga 3. Genomförandet av jämställdhetspolitiken i Finland under 2010-talet ..	147

JÄMSTÄLLDHETSOMBUDSMANNEN

Jämställdhetsombudsmannen är en självständig lagövervakande myndighet som verkar för jämställdhet mellan könen.

JÄMSTÄLLDHETSOMBUDSMANNENS UPPGIFT ÄR ATT

- övervaka att lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män åtföljs, i synnerhet förbuden mot diskriminering och diskriminerande annonsering
- informera om jämställdhetslagen och hur den ska tillämpas
- genom initiativ, råd och anvisningar bidra till att lagens syfte uppnås
- följa upp att jämställdheten genomförs på olika områden av samhället.
- vidta åtgärder för att uppnå förlikning i diskrimineringsärenden som avses i jämställdhetslagen

Jämställdhetslagen förbjuder diskriminering på basis av kön, könsidentitet och könsuttryck. En person som misstänker att hen diskriminerats kan vända sig till jämställdhetsombudsmannen. Jämställdhetsombudsmannen ger råd och anvisningar om rättigheter och tillämpningen av jämställdhetslagen samt utreder vid behov misstankar om diskriminering genom ett skriftligt förfarande. Om jämställdhetsombudsmannen upptäcker brott mot jämställdhetslagen försöker ombudsmannen med stöd av råd och direktiv se till att den lagstridiga verksamheten upphör. I vissa fall kan jämställdhetsombudsmannen ta upp ett diskrimineringsärende i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden som har rätt att förbjuda diskriminering vid vite.

Jämställdhetsombudsmannens utlåtanden är inte juridiskt bindande. En person som misstänker diskriminering kan i de flesta fall ta sitt ärende till domstol och kräva gottgörelse för diskriminering.

Vicehäradshövding Jukka Maarianvaara fungerar som jämställdhetsombudsman (perioden 2017–2022).

JÄMSTÄLLDHETSLAGEN I KORTHET

- Syftet med jämställdhetslagen är att förebygga diskriminering på grund av kön och främja jämställdheten mellan kvinnor och män samt förbättra kvinnornas ställning, särskilt i arbetslivet. Lagen syftar också till att förebygga diskriminering på grund av könsidentitet eller könsuttryck.
- Jämställdhetslagen tillämpas i regel i all samhällsrelig verksamhet och på alla livsområden. Lagen tillämpas inte på relationerna mellan familjemedlemmar eller på andra förhållanden i privatlivet och inte heller på religionsutövning.
- Jämställdhetslagen innehåller tre typer av bestämmelser: bestämmelser om främjandet av jämställdhet, förbud mot diskriminering samt bestämmelser om rättsskydd och tillsyn.
- Bestämmelserna om främjande av jämställdhet handlar om att myndigheter, utbildningsanordnare och andra samfund som ordnar utbildning eller undervisning samt arbetsgivare är skyldiga att främja jämställdhet. Myndigheter ska utvärdera all sin verksamhet ur olika könsperspektiv och skapa metoder som främjar jämställdhet. Jämställdheten främjas också genom kvotering. På läroanstalter och inom arbetslivet främjas jämställdheten bland annat med hjälp av jämställdhetsplaner.
- I de allmänna förbuden mot diskriminering definieras och förbjuds direkt och indirekt diskriminering på grund av kön. Sexuella trakasserier

och trakasserier på grund av kön samt befallningar eller instruktioner om att diskriminera är också diskriminering. Motåtgärder, som att försvaga en diskriminerad persons ställning genom att åberopa rättigheter, är diskriminering. Diskrimineringsgrunden kan också gälla en närstående person eller grunda sig på ett antagande.

- I de särskilda förbuden mot diskriminering definieras diskriminering inom arbetslivet, på läroanstalter, i intresseorganisationer samt i tillhandahållandet av varor och tjänster. Den som bryter mot dessa förbud kan krävas på gottgörelse. Arbetsgivare och läroanstalter är skyldiga att på begäran ge en skriftlig utredning om sitt förfarande till den som misstänker sådan diskriminering.
- Jämställdhetsombudsmannen och diskriminerings- och jämställdhetsnämnden ser till att jämställdhetslagen följs. Jämställdhetsombudsmannen ger bland annat anvisningar och råd om hur jämställdhetslagen ska tillämpas till exempel i fråga om förbud mot diskriminering och vid jämställdhetsplanering. Nämnden kan vid vite förbjuda ett diskriminerande förfarande och på föredragning av jämställdhetsombudsmannen förplikta att inom utsatt tid göra upp en jämställdhetsplan.
- I sista hand kan den som misstänker diskriminering väcka gottgörelsetalan i tingsrätten. Enligt principen om delad bevisbörda har det lättats på den skyldighet den som misstänker diskriminering har att lägga fram bevisning. Strafflagen innehåller bestämmelser om diskrimineringsbrott, arbetsbrott och sexualbrott.
- Jämställdhetsombudsmannen kan vidta åtgärder för att få till stånd en förlikning i ärenden som gäller diskriminering.

INLEDNING

Till jämställdhetsombudsmannens uppgifter hör att en gång vart fjärde år lämna en berättelse om jämställdhetsläget till riksdagen. Den här berättelsen är den första i sitt slag.

Jämställdhetsombudsmannens viktigaste uppgift är att övervaka att jämställdhetslagen (lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män, 609/1986) och särskilt diskrimineringsförbuden i den följs. Dessutom ska jämställdhetsombudsmannen främja syftet med jämställdhetslagen och informera om jämställdhetslagstiftningen. Jämställdhetsombudsmannen är en självständig lagövervakande myndighet som är oberoende i sin verksamhet.

Tillämpningsområdet för jämställdhetslagen och därmed jämställdhetsombudsmannens verksamhetsfält är omfattande – det är enbart privatlivet och religionsutövning som inte omfattas av det. Våra tillsyn av lagen bygger i huvudsak på att klienter tar kontakt från hela det finländska samhället, från arbetslivet till läroanstalter, från tillhandahållande av varor och tjänster till motion och idrott. Inom ramen för denna berättelse är det ändå inte möjligt att ta upp alla fenomen och livsområden som rör jämställdheten mellan könen, så vi fokuserar särskilt på några teman. Jag tar upp dem i korthet här i inledningen.

En av jämställdhetsombudsmannens lagstadgade uppgifter är att följa med att jämställdhet förverkligas på olika samhällsområden. I denna berättelse tar vi därför även upp teman som är viktiga för jämställdheten mellan könen, men som inte har med tillsynen av jämställdhetslagen att göra.

En viktig del av denna berättelse är de rekommendationer som vi ger om de teman som tas upp och om missförhållanden som vi har noterat. Rekommendationerna riktar sig särskilt till riksdagen som utövar lagstiftnings- och budgetmakt.

Som bilaga till de texter som producerats på jämställdhetsombudsmannens byrå finns en självständig bakgrundsanalys av jämställdhetsläget i Finland och dess utveckling gjord av jämställdhetsforskarna Johanna Kantola, Anna Elomäki, Paula Koskinen Sandberg och Hanna Ylöstalo.

I.1 JÄMSTÄLLDHETSOMBUDSMANNENS VERKSAMHET OCH RESURSER

Jämställdhetsombudsmannen har en viktig roll som lättillgänglig rättsskyddsmyndighet. Årligen tar hundratals klienter kontakt som behöver anvisningar och råd eller utredningar för att de har blivit diskriminerade. Det är en väsentlig del av vårt arbete. Att klienterna tar kontakt har också en vidare betydelse: det ger oss samtidigt information om de jämställdhets- eller diskrimineringsfenomen som förekommer i samhället. Här är även aktivt samarbete med intressentgrupper till hjälp. Under de senaste två åren har klienter tagit kontakt i mycket större utsträckning än tidigare, vilket givetvis är positivt. Klienterna känner till jämställdhetsombudsmannen och litar på vår hjälp.

.....
Jämställdhetsombudsmannen är
en lättillgänglig rättsskyddsmyndighet.
.....

Under de senaste två åren har många fler klienter tagit kontakt.

För att främja jämställdheten skulle det ändå vara viktigt att vi får en betydligt bättre möjlighet att också hålla på med verksamhet som främjar jämställdhet och förebygger diskriminering. Det innebär både ökad allmän kunskap om jämställdhetsfrågor och jämställdhetslagstiftningen och ökad tillsyn av jämställdhetsplaneringen. Bland annat riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskott har vid upprepade tillfällen uttryckt sin oro över jämställdhetsombudsmannens resurser.

I juni 2018 publicerade EU-kommissionen en rekommendation om standarder för jämlikhetsorgan (C/2018/3850). I rekommendationen konstaterar man att jämställdhetsorgan ska få de resurser som krävs så att de kan utföra sina uppgifter och utöva sina befogenheter på ett verkningfullt sätt. Resurser kan endast anses vara tillräckliga om de gör det möjligt för jämlikhetsorganen att utföra sina likställdhetsfunktioner på ett effektivt sätt, inom rimlig tid och inom de tidsfrister som fastställs i nationell lagstiftningen.¹

I nuläget finns det en tydlig klyfta mellan jämställdhetsombudsmannens funktioner och resurser.

Jämställdhetens betydelse tas ofta upp i festtal, men resurserna är väldigt begränsade när det gäller jämställdhetsarbetet i Finland. Jämställdhetsom-

budsmannens byrå har inte fått mer resurser när de omfattande reformerna av jämställdhetslagstiftningen genomfördes på 2000-talet (2005 och 2015). Genom lagreformerna har bland annat de läroanstalter som omfattas av planeringssskyldigheten blivit fler, arbetsgivarnas planeringssskyldighet har preciserats och könsminoriteter har lagts till i jämställdhetslagens tillämpningsområde. I praktiken syns resursunderskottet främst på att främjandet av jämställdhet och tillsynen av planeringssskyldigheterna alltför lätt hamnar i skymundan.

1.2 JÄMSTÄLLDHET INOM ARBETSLIVET FORTFARANDE LÅNGT BORTA

Jämställdhetslagens fokus har sedan den stiftades varit jämställdhet inom arbetslivet. Detta tas upp redan i lagens första paragraf: *Syftet med denna lag är att förebygga diskriminering på grund av kön och främja jämställdheten mellan kvinnor och män samt att i detta syfte förbättra kvinnans ställning särskilt i arbetslivet.*

Jämställdhetsproblemen inom arbetslivet har inte försvunnit på 30 år, även om de till många delar blivit lindrigare. Löneskillnaden mellan kvinnor och män är fortfarande cirka 16 %, och skillnaden i pensionerna är 21 %. Segregationen inom arbetslivet, det vill säga indelningen i kvinno- och mansdominerade branscher, är ovanligt stark i Finland: bara cirka 10 % av löntagarna arbetar inom branscher där det finns minst 40 % av både kvinnor och män. Pappor tar bara ut cirka 10 % av familjeledigheterna, vilket återspeglas i kvinnornas ställning på arbetsmarknaden – och det kan även märkas till exempel i statistiken om vårdnad efter skilsmässa.

¹ Europeiska kommissionen C/2018/3850.

Finland har haft ett trepartsprogram om lika lön sedan 2006. Under den tiden har löneskillnaden minskat från cirka 20 % till 16 %. Med den här takten beräknas det ta cirka 50 år att bli av med löneskillnaderna.

.....

Löneskillnaden mellan kvinnor och män är fortfarande 16 %. Skillnaden i pensionerna är 21 %. Med den nuvarande takten tar det 50 år för löneskillnaden att försvinna.

.....

Löneskillnaden borde åtgärdas med mer målmedvetna åtgärder än i nuläget. I synnerhet likalönsprogrammet för 2016–2019 har varit väldigt tamt när det kommer till både målsättningar och åtgärder. Helhetsutvärderingen av programmet torde vara klar när denna berättelse utkommer. Om likalönsprogrammet får en fortsättning, är det viktigt att fastställa tillräckligt ambitiösa och omfattande målsättningar för det. Dessutom är det skäl att förutom arbetsmarknadens centralorganisationer även koppla in unionerna och arbetsgivarförbunden i programmet eftersom centralorganisationerna ju inte längre förhandlar om lönerna.

Bland dem som kontaktar jämställdhetsombudsmannen kan man observera ett särskilt diskrimineringsfenomen inom arbetslivet: diskriminering på grund av graviditet. I praktiken märks det av bland annat genom att tidsbundna anställningar begränsas på grund av graviditet och familjeledighet, svårigheter när man återvänder till arbetet efter familjeledighet och osakliga frågor under arbetsintervjuer. Diskrimi-

nering på grund av graviditet förekommer i alla branscher och sektorer. Diskriminering på grund av familjeledighet märker även män av numera, eftersom alla arbetsplatser inte klarar av att förhålla sig uppmunrande till att pappor utnyttjar familjeledigheterna.

.....

Största delen av misstankarna om diskriminering som kommer till jämställdhetsombudsmannen har att göra med diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter. Diskriminering på grund av graviditet är den vanligaste formen av diskriminering inom arbetslivet i Finland.

.....

För att få bort diskrimineringen på grund av graviditet från arbetsmarknaden krävs strukturella lösningar. Den ojämna fördelningen av familjeledigheterna gör att kvinnorna har en svagare ställning på arbetsmarknaden och att omsorgsansvaret är ojämnt fördelat – vilket å sin sida återspeglas på familjernas välfärd. Familjeledighetsreformen borde genomföras så snart som möjligt så att den andel av familjeledigheten som är öronmärkt för papporna skulle bli betydligt större. Det skulle vara ett tydligt budskap om att det är viktigt att papporna deltar i vården av barnen och det skulle hjälpa till att uppnå den ”kritiska massan” som skulle göra att det skulle bli norm och inte undantag att pappor tar ut längre familjeledigheter. Utöver det borde familjeledighetssystemet göras flexibla och beakta familjernas mångfald.

Familjeledighetsreformen borde genomföras snart så att den andel av familjeledigheten som är öronmärkt för papporna skulle bli betydligt större.

Diskriminering av gravida har inte tagits upp som tema inom jämställdhetspolitiken annat än indirekt, exempelvis i samband med att teman som handlar om samordning av arbete och familjeliv tagits upp. Diskriminering av gravida är ändå en så vanlig och grov form av könsdiskriminering att den borde lyftas upp som en central punkt i jämställdhetspolitiken.

Många förväntningar läggs på arbetsplatsernas jämställdhetsplaner och lönekartläggningar. I vårt tillsynsarbete har vi ändå märkt att planerna i allmänhet inte uppfyller dessa förväntningar. Våra observationer tas upp närmare i den del som handlar om arbetslivet och i den bifogade analysen av kommunernas jämställdhetsplaner.

Bestämmelserna om planeringsskyldigheter i jämställdhetslagen borde göras klarare och tillräckliga resurser borde tryggas för tillsynen av dessa skyldigheter. Jämställdhetsplanernas betydelse för främjandet av jämställdheten inom arbetslivet kan bara tryggas genom tillräcklig tillsyn och tillhörande anvisningar och rådgivning.

1.3 SKOLORNA HAR EN NYCKELROLL I FRÄMJANDET AV JÄMSTÄLLDHETEN

På arbetsplatserna kan det göras mycket för att främja jämställdheten i samhället. Det jämställdhetsarbete

som utförs i skolor och på andra läroanstalter har dock minst lika stor betydelse, i synnerhet när det gäller att bryta könsroller och stereotyper. Det finländska arbetslivet är ovanligt segregerat, och bakom det ligger indelningen i kvinnliga och manliga branscher under studietiden. Det finns skillnader i studieframgångarna också: skillnaderna mellan flickors och pojkars inläring är ovanligt stora i Finland, och de ökar. Skillnaderna i inläring behöver följas upp, analyseras och utjämnas så att alla har möjligheter till fortsatta studier och så att marginalisering kan förebyggas.

Sedan 2015 gäller läroanstalternas jämställdhetsplaneringsskyldigheter även grundskolorna. Jämställdhetsplaneringen – ofta i kombination med likabehandlingsplanering – ger skolorna möjlighet att se över sina egna jämställdhetsutmaningar, såsom könsindelningen och innehållet i läroämnena, och fundera på åtgärder för att göra något åt det. Könsminoriteternas specialbehov måste också beaktas när jämställdhetsplanerna utarbetas.

På samma sätt som i arbetslivet räcker det inte heller i skolan med att bara göra upp en jämställdhetsplan, utan det viktigaste är att könsperspektivet tas med i all verksamhet. Det här gäller även lärarutbildningen.

Skolorna är skyldiga att ingripa i sexuella trakasserier.

Sexuella trakasserier förekommer också i barns och ungas liv. Enligt enkäten Hälsa i skolan (2017) har var tredje flicka och 8–12 % av pojkarna i års-

kurserna 8–9 och på andra stadiet upplevt sexuella trakasserier under ett år. Trakasserier sker oftast någon annanstans än i skolan, men förebyggande av trakasserier på läroanstalterna är av stor betydelse: där kan trakasserier och hur viktiga de egna gränserna är behandlas. Skolornas jämställdhetsplanering måste ta upp förebyggande av trakasserier och hur man ingriper i dem.

1.4 KÖNSMINORITETER UPPLEVER DISKRIMINERING

Från och med 2015 är det enligt jämställdhetslagen förbjudet att diskriminera på grund av könsidentitet eller könsuttryck. Lagen tillämpas även på diskriminering som grundar sig på att de egenskaper som definierar personens fysiska kön inte är entydigt kvinnliga eller manliga (intersexuella personer). De nya bestämmelserna togs in i jämställdhetslagen särskilt för att precisera och utvidga diskrimineringsskyddet för människor som tillhör könsminoriteter.

Könsminoriteter upplever fortfarande många typer av diskriminering i Finland, såväl inom arbetslivet som på läroanstalter och i olika typer av tjänster. Den grävsta människorättskränkningen är ändå translagens krav på avsaknad av fortplantningsförmåga, vilket är ett krav för att kön ska fastställas juridiskt. Europeiska människorättsdomstolen har konstaterat att detta krav strider mot människorättskonventionen. Finland har kritiserats av flera internationella människorättsorgan, såsom FN:s råd för mänskliga rättigheter, FN:s kvinnokommission och Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter.

Translagen borde förnyas omgående för att motsvara Finlands internationella människorättskyldigheter.

Finlands translag är en grov kränkning av de mänskliga rättigheterna.

Det råder en väldigt omfattande politisk enighet om behovet av att förnya translagen, men hittills har frågan inte framskridit i regeringen av politiska skäl. Senast den nya regering som bildas efter riksdagsvalet våren 2019 borde ta med frågan i sitt program och föra de nödvändiga lagändringarna framåt i brådskande ordning.

1.5 VÅLD OCH HATRETORIK MOT KVINNOR MÅSTE TAS PÅ ALLVAR

Enligt en undersökning som EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA)² publicerade 2014 är Finland det näst farligaste landet i EU för kvinnor. 47 % av de finländska kvinnorna uppgav att de hade upplevt fysiskt eller sexuellt våld sedan de fyllt 15 år. I den finländska undersökningen av våld mot män (2010) konstateras det att mer än hälften av både kvinnorna och männen hade upplevt hot, fysiskt våld eller sexuellt våld sedan de fyllt 15 år. Män faller i allmänhet offer för våld av en okänd förövare, medan kvinnornas erfarenheter handlar om risken för sexuellt våld och om att förövaren har en nära relation till offren. Det var i synnerhet betydligt van-

2 FRA (2014b).

ligare bland kvinnor än män att utsättas för våld av en före detta partner. Även sviterna av våld – så väl fysiska som psykiska – var vanligare bland kvinnor än bland män.

Finland har ratificerat Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, även kallad Istanbulkonventionen. Konventionen trädde i kraft 2015 i Finland. Det har gjorts upp en plan för det nationella genomförandet av konventionen, men trots att våldsproblemet är allvarligt har det inte reserverats någon egen finansiering eller andra resurser för det. Finland har heller inte infört en del av konventionens förpliktelser nationellt, som att rekvisiten för våldtäkt ska grunda sig på samtycke.

Våld mot kvinnor och våld i hemmet har identifierats som ett betydande människorättsproblem i Finland. Det räcker inte att ta upp det i festtal – det är handlingarna som avgör. I praktiken vittnar de resurser som allokerats till att sköta problemet om hur allvarligt man ser på problemet och hur målmedvetet man vill ingripa i det.

Våld mot kvinnor och våld i hemmet är ett betydande människorättsproblem i Finland.

Enligt Europarådets ministerkommittés definition omfattar hatretorik alla uttrycksformer som sprider, uppmanar, främjar eller berättigar hat på ett hotfullt eller kränkande sätt. Hatretoriken är särskilt grov på sociala medier.

Hatretorik måste motarbetas målmedvetet, eftersom den inskränker på samhällsdebatten och ytt-

randfriheten och därmed på demokratin. Tröskeln för att delta i politisk verksamhet eller annan verksamhet i samhället kan bli oöverstiglig på grund av hatretorik, vilket leder till att polyfonin i samhället minskar.

Hatretorik är ett hot mot demokratin.

Genom #MeToo lyftes sexuella trakasserier upp i den offentliga debatten på ett nytt sätt. Det är ändå inte fråga om ett nytt fenomen: frågor om sexuella trakasserier har ställts bland annat i jämställdhetsbarometrar sedan 1998. År 2014 inledde jämställdhetsombudsmannen kampanjen Inte i vår skola mot sexuella trakasserier vid läroanstalter. Det läromedel som skapades för kampanjen används fortfarande i skolor runt om i Finland. #MeToos största förtjänst är att det äntligen har lyft upp detta jämställdhetsproblem i rampljuset och gjort det lättare att prata om erfarenheter av trakasserier – och samtidigt har det frigjort dem som utsatts för trakasserier från den skam de ofta upplever.

I Finland gav trakasseridebatten snabbt upphov till olika utredningar, enkäter och anvisningar. Fackförbunden, arbetsmarknadens centralorganisationer och andra organisationer som representerar yrkeskåror och sektorer i samhället gjorde egna enkätundersökningar om trakasserier. Inom ramen för projektet Arbetslivet 2020 gjordes en handbok upp om hur man ska ingripa i trakasserier på arbetsplatser och Utbildningsstyrelsen gjorde upp en anvisning för läroanstalterna. Det gjordes en utredning av trakasserier och annan osaklig behandling inom film- och

teaterbranschen, och de åtgärder som föreslås i den går att använda mer allmänt i arbetslivet.

Det måste råda nolltolerans mot sexuella trakasserier.

Utredningar och anvisningar räcker inte för att bli av med problemet med sexuella trakasserier, även om de är nödvändiga verktyg. Det praktiska arbete mot sexuella trakasserier som görs på arbetsplatser, läroanstalter och till exempel i idrottssällskap är det som är avgörande. Det måste råda nolltolerans mot trakasserier. En stor del av trakasserier sker på offentliga platser och på sociala medier, så vi ska alla vara medvetna om vårt ansvar: alla kan ingripa i trakasserier. Alla måste ha möjlighet att leva sitt liv utan att behöva vara rädd för sexuella eller andra trakasserier.

1.6 FRÄMJANDE AV JÄMSTÄLLDHET I BESLUTFATTANDET

Jämställdhetsforskarna Johanna Kantola, Anna Eломäki, Paula Koskinen Sandberg och Hanna Ylöstalo har som bilaga till denna berättelse gjort en självständig analys av jämställdhetsläget och trender inom beslutsfattandet i Finland. Jag lyfter fram några observationer från deras analys.

Jämställdhet är ingen självklarhet, även om den är en av grundstenarna i det finländska samhället. Det finns fortfarande saker att jobba på både när

det gäller kvinnor, män och könsminoriteter. I det nuvarande regeringsprogrammet har det i praktiken inte funnits några mål eller åtgärder som har med jämställdheten mellan könen att göra, och det har märkts av i hela statsförvaltningens verksamhet under hela regeringsperioden – regeringsprogrammet är ju det viktigaste styrande dokumentet för statsförvaltningens verksamhet på politisk nivå.

Integreringen av könsperspektivet i allt beslutsfattande och att ta könsrelaterade konsekvenser i beaktande har redan länge varit ett mål för Finlands jämställdhetspolitik. Trots att utveckling har skett är vi fortfarande långt ifrån detta mål. De senaste åren har i bästa fall bara cirka vart femte lagförslag inkluderat en bedömning av de könsrelaterade konsekvenserna – och bara i en tredjedel av dem har man bedömt att lagförslaget har könsrelaterade konsekvenser. Inte heller då har bedömningen vanligtvis haft någon betydelse när man har fattat beslut om det slutgiltiga innehållet i lagen.

Bedömningen av de könsrelaterade konsekvenserna får inte bara vara en formalitet som saknar betydelse för slutresultatet. Bristfälliga bedömningar av de könsrelaterade konsekvenserna av lagförslag eller bedömningar som saknar betydelse för slutresultatet har tagits upp i flera utlåtanden om lagförslag som jämställdhetsombudsmannens gett på begäran eller självmant.

Finland behöver tydliga, omfattande nationella jämställdhetsmål.

Det skulle vara önskvärt att det till exempel i regeringsprogrammet eller i jämställdhetsprogrammet skulle fastställas tydliga, omfattande nationella jämställdhetsmål. De olika förvaltningsområdena kunde sätta upp egna jämställdhetsmål utifrån dem. Det skulle underlätta integreringen av könsperspektivet och höja jämställdhetspolitikens ambitioner.

1.7 MÄN OCH POJKAR

Denna berättelse innehåller inte ett separata avsnitt om de jämställdhetsproblem män och pojkar upplever. De olika temahelheterna behandlas även ur mäns och pojkars perspektiv. Nästan en tredjedel av dem som tar kontakt med jämställdhetsombudsmannen är män, och ärendena gäller alla delområden: arbetslivet, läroanstalter och tillhandahållande av varor och tjänster. Man ska komma ihåg att jämställdhet inte är ett nollsummespel, utan att alla drar nytta av ökad jämställdhet i samhället.

Nästan en tredjedel av dem som kontaktar jämställdhetsombudsmannen är män.

Män upplever också diskriminering i arbetslivet på grund av familjeledigheter. Pappors rätt att stanna hemma med sjukt barn kan fortfarande ifrågasättas och de kan till och med tvingas ge en förklaring till varför inte mamman kan sköta barnet. En reform av familjeledighetssystemet kunde bidra till att normalisera långa familjeledigheter för pappor, vilket också

har betydelse för arbetsfördelningen i familjen efter spädbarnstiden – och för såväl pappornas och mammornas som barnens välmående.

En jämnare fördelning av familjeledigheterna skulle förbättra såväl pappornas och mammornas som barnens välmående.

Det är vanligare att män avbryter studierna efter grundskolan än att kvinnor gör det (män 9,5 % vs kvinnor 6,9 %), och andelen högskoleutbildade män bland 30–34-åringar är betydligt mindre än bland kvinnorna (män 37,3 % vs kvinnor 52 %). Skillnaden i kvinnors och mäns utbildning verkar öka fortfarande. Samtidigt ska man komma ihåg att det finns både pojkar och flickor som är svaga i skolan och som det är viktigt att stöda. Intersektionella skillnader är också relevanta: särskild uppmärksamhet måste fästas vid skolframgångarna för barn och unga med invandrarbakgrund och andra barn och unga som behöver särskilt stöd.

Värnplikten behandlas inte i den här berättelsen. När jämställdhetslagen stiftades 1986 fattade lagstiftaren ett beslut om att det inte anses vara diskriminering på grund av kön enligt jämställdhetslagen att värnplikt endast gäller för män (jämställdhetslagen 9 §). Värnplikten grundar sig på värnpliktslagen (1438/2007) som är på samma nivå som jämställdhetslagen. Om värnpliktssystemet förnyas, måste könsperspektivet också tas med i beaktande.

I vissa fall är marginaliseringen bland män vanligare än bland kvinnor, och dessutom är marginalise-

ringen bland män mer extrem till sin karaktär – till exempel är 80 % av de bostadslösa män. Av verktyget marginaliseringens dynamik³ som THL och stiftelsen Me-säätiö har utvecklat framgår det att 7 % av männen och 5,3 % av kvinnorna som föddes 1987 är marginaliserade (två eller flera riskfaktorer för marginalisering). Männenns förväntade livslängd varierar mer enligt socioekonomisk bakgrund än vad den gör bland kvinnor: Det skiljer 9 år i den förväntade livslängden mellan den femtedel av 25-åringarna som har högst inkomst och den femtedel som har lägst inkomst, medan det bland kvinnorna skiljer 5 år.⁴

Marginalisering och fattigdom är könsrelaterade fenomen. Det måste beaktas när man funderar på lösningar.

Tuomo Laihiala och Maria Ohisalos undersökning *Leipäjonot sukupuolisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden mittarina* (Brödköer som indikator på sexuell och social ojämlikhet, Sosiologia 2/2017) visar att utsatthet har blivit könsrelaterad. Äldre kvinnor som bor ensamma och män i medelåldern som bor ensamma löper störst risk för långvarig fattigdom. Laihiala och Ohisalo konstaterar följande om att minska den sociala ojämlikheten mellan män och kvinnor:

För att minska den sociala ojämlikheten bland män måste man ingripa i de mekanismer som gör att i syn-

nerhet arbetslösa män hamnar så långt utanför samhället. När arbetslösa går på hälsokontroller kunde man ingripa i de värsta bristerna som hotar livskvaliteten. Genom att erbjuda den som förlorat sitt jobb omskolning, arbete eller något annat som känns meningsfullt kan man skapa vägar ut ur männens marginalisering. De överskuldssattas liv borde underlättas genom att göra indrivningen mer skäligen.

För att minska marginaliseringen bland kvinnor krävs däremot att man ingriper i de mekanismer som gör att kvinnor får lägre inkomster och pensioner än män. Jämnare fördelning av vårdansvaret genom att till exempel fördela kostnaderna för föräldraskapet och föräldradigheterna samt genom att stöda kvinnors karriärer kan förebygga att grupper av fattiga pensionärskvinnor bildas i framtiden.⁵

Det är svårt att hitta enskilda lösningar på marginalisering och fattigdom. Man måste också tänka på att dessa fenomen är könsrelaterade, vilket också gör att olika metoder behövs. Det är viktigt att satsa på könsspecifik konsekvensbedömning i såväl lag- och budgetförslag som i projekt som syftar till att minska ojämlikheten.

Helsingfors 3.12.2018

jämställldhetsombudsman Jukka Maarianvaara

3 THL & Me-säätiö (2018).

4 THL (2018), Dödlighet (på finska).

5 Laihiala & Ohisalo (2017), s. 144.

IDROTT, MOTION OCH JÄMSTÄLLDHET

De senaste åren har jämställdheten inom idrott och motion fått allt mer uppmärksamhet. Jämställdhetsombudsmannen har med intresse följt den nationella debatten som den allt mer jämställdhetsmedvetna sportjournalistiken startat och har också ingripit i en del missförhållanden som har framkommit.

IDROTT OCH MOTION I JÄMSTÄLLDHETS- OMBUDSMANNENS VERKSAMHET

Trots ökad jämställdhetsmedvetenhet och olika utvecklingssteg är jämställdhet fortfarande en utmaning inom idrotts- och motionskulturen. Jämställdhetsombudsmannen har sedan början av sin verksamhet tagit emot frågor om idrott och motion. Frågorna har handlat om många olika saker, såsom att kvinnor och män har olika motionsmöjligheter, hur passen är indelade i motions- och idrottsutrymmen, olika belöningsystem i olika idrottssällskap och på sistone också förhållandet mellan kvinnliga idrottare och pengar, eller snarare bristen på pengar. Den synlighet media ger kvinnliga idrottare eller sättet de hanteras eller materialiseras på har också regelbundet varit en orsak till att man tar kontakt.

Det har varit viktigt för jämställdhetsombudsmannen att i sin utlåtandep Praxis stöda alla könen idrotts- och motionsutövning i samma utsträckning. Jämställdhet mellan könen inom idrott och motion ska framför allt betraktas som lika möjligheter och

resurser samt jämlikhet i bemötande, attityder och praktiska handlingar. Det är bara på det sättet det går att uppnå reell jämställdhet.

Förutom de frågor som kommer från klienter har jämställdhetsombudsmannen ansett det viktigt att samarbeta med intressegrupper, bland annat Finlands Olympiska Kommitté.

IDROTTSORGANISATIONER FUNKERAR SOM EXEMPEL

Förbunden inom idrotten och andra idrottsorganisationer, såsom Finlands Olympiska Kommitté, har en viktig roll i arbetet med att främja jämställdhet. Genom att föregå med gott exempel kan de på nationell nivå påverka attityderna och metoderna inom idrott och motion.

Antalet kvinnliga ledare för idrottsorganisationer är fortfarande litet. I de tio största idrottsorganisationerna innehar kvinnor bara 25 % av ledarplatserna (ordförande, verkställande direktörer och styrelser).⁶

Jämställdhetsombudsmannen uppskattar det långsiktiga arbetet för att främja jämställdhet som de flesta förbunden hållit på med i årtal. Trots det kan man fortfarande se att den idrott flickor och kvinnor håller på med inte värdesätts lika högt vare sig internationellt eller nationellt. Det behöver också göras målmedvetna försök att öka antalet kvinnliga ledare på olika nivåer inom idrott och motion.

6 Ilta-Sanomat 1.7.2018.

OMFATTNINGEN AV SEXUELLA TRAKASSERIER INOM IDROTT OCH MOTION BÖRJAR UPPDAGAS

Jämställdhetsombudsmannen har i sin egen verksamhet betonat vikten av att motarbeta sexuella trakasserier. Sexuella trakasserier förekommer också inom idrott och motion. I samband med #MeToo har olika organisationer börjat utreda hur vanligt det är med sexuella trakasserier. År 2017 uppdaterade Finlands Olympiska Kommitté även handboken om sexuella trakasserier och könsrelaterade trakasserier, som innehåller anvisningar om hur man förebygger trakasserier och om vad man ska göra när trakasserier framkommer.⁷ Ännu har man ändå inte sett hela omfattningen av hur omfattande och vanliga sexuella trakasserier är inom idrott och motion.

År 2018 beviljade undervisnings- och kulturministeriet finansiering i tre år till idrottsvetenskapliga fakulteten vid Jyväskylä universitet för forskningsprojektet PRACT, som handlar om trakasserier inom idrott och motion och annan diskriminering samt könsrelaterad praxis inom skolidrott och idrottsträning. Projektet fokuserar särskilt på sexuella minoriteters och könsminoriteters erfarenheter av trakasserier inom idrott och motion.

De sexuella trakasserier som förekommit inom damlandslagen i fotboll och ishockey fördes på tal våren 2018.⁸ De stora förbunden för grenarna i fråga, Finlands Bollförbund och Finlands Ishockeyförbund, beslöt utreda det grundligare. På förbundens gemen-

samma begäran utredde Finlands centrum för etik inom idrotten FCEI alla fotbolls- och ishockeylandslags erfarenheter av sexuella trakasserier och könsrelaterade trakasserier.

När utredningar och anvisningar har gjorts är nästa steg att skapa en trygg atmosfär för fritidsaktiviteter och idrott, bland annat genom att inkludera förebyggande av trakasserier i tränarutbildningen och genom att utveckla anvisningar och strukturer för att sänka tröskeln för att anmäla trakasserier inom idrott och motion så mycket som möjligt.

FÖRVÄNTNINGAR PÅ IDROTTSLAGEN

Vikten av jämställdhet och lika behandling inom all verksamhet och allt beslutsfattande inom idrott och sport betonas också genom att jämställdhet och lika-behandling är utgångspunkten när målet i idrottslagen uppfylls.

Enligt idrottslagen ska man vid prövningen av beloppet av statsunderstöd till organisationer som främjar motion förutom kvaliteten och omfattningen på organisationens verksamhet även beakta bland annat hur organisationen främjar likvärdighet och jämlikhet. Eftersom det i fortsättningen kommer att krävas en jämlikhets- och jämställdhetsplan av alla motionsorganisationer som ansöker om statsunderstöd, är utarbetandet av planerna och ett effektivt genomförande av dem något som det är aktuellt för motionsorganisationerna att utveckla. Därför är det naturligt att jämställdhetsombudsmannen noga följer med diskussionen om de förpliktelser som främjar jämställdheten i idrottslagen. Det finns många förväntningar på ett effektivt verkställande av idrottslagen.

7 Finlands Olympiska Kommitté (2017).

8 MTV 29.3.2018.

2 JÄMSTÄLLDHET I ARBETSLIVET - KÖNSFÖRDELNINGAR OCH UTMANINGAR

Främjande av jämställdhet mellan könen och förbättrande av kvinnornas ställning för att uppnå jämställdhet i arbetslivet har ända från början varit ett viktigt mål för jämställdhetslagen som trädde i kraft 1987. Det har inte skett några sådana förändringar i arbetslivet att dessa mål inte längre skulle vara aktuella. Jämställdhetslagen gäller emellertid män också. Män tar också kontakt med jämställdhetsombudsmannen i arbetslivsrelaterade frågor.

Jämställdhetspolitiken gäller i stor utsträckning olika politiska frågor och ämnesområdena är mer mångsidiga än vad jämställdhetslagen direkt kan föreskriva. Könsperspektivet kan bland annat kopplas ihop med att hamna utanför arbetslivet, vilket ibland handlar om marginalisering. Marginalisering måste åtskiljas från de förfaranden som definieras som diskriminering i jämställdhetslagstiftningen. Diskriminering som juridiskt begrepp avser ett genom lag förbjudet förfarande som har en ansvarig instans och som kan ha rättsliga följder. Marginalisering avser å sin sida sårbarhet, utsatthet och utanförskap från samhällets verksamhet (såsom utbildning och arbetsliv) som uppstår genom processer i samhället.⁹

Kärnan i jämställdhetspolitiken är granskningarna av kvinnors och mäns ställning på arbetsmarknaden. Det är viktigt att förverkliga jämställdhet i arbetslivet, eftersom ekonomisk jämställdhet mellan könen skapar grunden för jämställdhet mellan könen i samhället överlag. I jämställdhetspolitiken är det viktigt att fästa uppmärksamhet vid olika användningar av arbetskraft (såsom tidsbundna anställningar och deltidarbete) och vid hurdana effekter det har på kvinnors och mäns ställning på arbetsmarknaden. Navet i jämställdhetspolitiken är bland annat främjandet av lönejämställdhet och förenandet av arbete och familj. I det här avsnittet ser vi närmare på dessa teman inom jämställdhetspolitiken.

Det finns många betydande skillnader när det kommer till jämställdheten mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden. Det finns emellertid även andra indelningar av arbetsmarknaden. Kvinnorna och männen utgör inte homogena grupper på arbetsmarknaden. Skillnaderna i möjligheterna att delta i arbete och ställningen som arbetstagare uppstår inte enbart på grund av kön utan även till exempel ålder och minoritetstillhörighet. När kön och andra faktorer korsas kan det ge upphov till erfarenheter av intersektionell diskriminering i arbetslivet och fenomen som har att göra med det.¹⁰ De hör också till jämställdhetsproblemen i det finländska samhället. Intersektionell diskriminering tas inte upp i det här sammanhanget. Intersektionell diskriminering faller utanför jämställdhetsombudsmannens befogenhet och sköts av de myndigheter som övervakar diskrimineringslagen. Jämställdhetsombudsmannen anser dock att det är viktigt att uppmärksamhet fästs vid intersektionell diskriminering i jämställdhets- och diskrimineringspolitiken, vilket också framhäver behovet av myndighetssamarbete.

⁹ Mer om begreppen diskriminering och marginalisering i Nousiainen (2012), bland annat s. 31–34.

¹⁰ Julkunen (2009), s. 31, 41.

2.1 KVINNOR OCH MÄN PÅ ARBETSMARKNADEN

I Finland är skillnaderna inte så stora mellan kvinnor och män när det gäller deltagandet på arbetsmarknaden. Det har varit kännetecknande för Finland med kvinnor i heltidsarbete, men de senaste åren har det blivit vanligare att kvinnor arbetar deltid.¹¹ I genomsnitt arbetar dock kvinnor och män i olika yrken och med olika uppgifter (horisontell segregation). Det finns också en skillnad mellan hur kvinnor och män placerar sig i uppgifter som ligger på olika hierarkiska nivåer (vertikal segregation). I den yrkesmässiga segregationen kan man se en lång tradition av en arbetsfördelning mellan könen där omsorg huvudsakligen är kvinnornas ansvar. Den mest kvinnodominerade branschen 2016 var social- och hälsovårdstjänsterna, där 86,6 % av de yrkesverksamma var kvinnor. Den mest mansdominerade branschen var byggbranschen, där hela 92,1 % av de yrkesverksamma var män.¹² Den yrkesmässiga segregationen har nära koppling till segregationen av utbildningsval enligt kön. Det har länge funnits på jämställdhetsarbetets agenda att mildra segregationen inom utbildning och arbetsliv.¹³ Det sker dock knappt någon förändring i helhetsbilden.

Alla kvinnor och män hör inte till arbetskraften, och av dem som hör dit är en del arbetslösa. Arbets-

lösheten har minskat märkbart under det gångna året. I september 2018 var 5,6 % av männen och 7,0 % av kvinnorna arbetslösa.¹⁴

Man har konstaterat att männens ställning på arbetsmarknaden polariseras. Motpolen till män som klarar sig bra är marginaliserade långtidsarbetslösa, och majoriteten av dem är män.¹⁵ I september 2018 var 41 000 män och 29 100 kvinnor långtidsarbetslösa.¹⁶ Långtidsarbetslöshet hör ihop med en stor risk för utsatthet, där många slags brister i välmåendet hopar sig på samma individer.¹⁷ Brist på utbildning leder ofta till problem med att komma in på arbetsmarknaden. Det finns även många som inte hör till arbetskraften och som inte har registrerat sig som arbetslösa och inte har konstaterats vara arbetsoförmögna.¹⁸ Det har även noterats att en stor grupp 25–35-åriga män trots att sysselsättningen har förbättrats har hamnat utanför arbetskraften och inte ens registrerar sig som arbetslösa.¹⁹

Kvinnors frånvaro på arbetsmarknaden hör ofta ihop med föräldraledigheter. Sysselsättningsgraden för mammor med små barn är lägre än för andra mammor. När familjeledigheten upphör är barnet omkring tio månader och majoriteten av familjerna (87–89 %) väljer hemvård i åtminstone några månader efter det. Det är ändå väldigt få som utnyttjar vårdledigheten ända tills barnet är tre år.²⁰

11 Statistikcentralen: Arbetskraftsundersökning 2017.

12 Statistikcentralen (2018). Angående segregation, se även bilaga 3 i denna berättelse: *Genomförandet av jämställdhetspolitiken i Finland under 2010-talet*.

13 Se avsnittet i berättelsen: *Att främja jämställdheten inom utbildning; UKM (2010), s. 17*.

14 Statistikcentralen: Arbetskraftsundersökning September 2018.

15 Pärnänen (2015), s. 249.

16 Statistikcentralen: Arbetskraftsundersökning September 2018

17 Laihiala & Ohisalo (2017), s. 133

18 Pyykkönen – Myrskylä – Haavisto – Hiilamo – Nord (2017).

19 Yle uutiset 11.10.2018. Se även Maczulskij (2017).

20 Salmi & Närvi (2017), s. 8.

Ensamförsörjare, varav majoriteten är kvinnor, har förhöjd risk för marginalisering. Sysselsättningen bland ensamförsörjare har utvecklats sämre än bland andra. Detta gäller i synnerhet lågutbildade ensamförsörjare.²¹ Vår 2017 var sysselsättningsgraden bland ensamförsörjare i arbetsför ålder²² 71,6 % och arbetslöshetsgraden 11,6 %. Motsvarande siffror för hela den arbetsföra befolkningen var 78,2 % och 8,2 %.²³

2.2 KÖNSFÖRDELNINGAR OCH KÖNSRELATERADE KONSEKVENSER AV VARIERANDE ANVÄNDNING AV ARBETSKRAFT

2.2.1 Varierande användning av arbetskraft

Drygt 64 % av alla yrkesverksamma har en *heltidsanställning som gäller tills vidare*.²⁴ Detta är alltså fortsättningsvis den vanligaste arbetsformen. Många arbetar ändå på ett sätt som avviker från detta. Det finns visstidsarbete, deltidsarbete och personaluthyrning samt arbete med nollavtal. Då talar man ibland om flexibel arbetskraft.²⁵ Det finns även ensamföretagande som är ett mellanting mellan löne-

arbete och företagande. Varierande användning av arbetskraft skapar fördelningar och skillnader både mellan kvinnor och män och bland kvinnor och män.

Visstidsarbete har på 2000-talet stabiliserats på cirka 15–17 procent.²⁶ Visstidsanställning är vanligare bland kvinnor än bland män, 19 % av kvinnorna och 13 % av männen är visstidsanställda. År 2017 var mer än hälften av de nya anställningarna visstidsanställningar, oftare för kvinnor än för män.²⁷ Visstidsanställning är särskilt vanligt bland kvinnor i familjebildningsåldern. År 2016 var till exempel 33 % av 25–29-åriga kvinnor visstidsanställda medan motsvarande siffra bland männen var 20,1 %.²⁸

Deltidsarbete har de senaste åren blivit vanligare i synnerhet bland kvinnor. År 2017 arbetade omkring en femtedel av de kvinnliga löntagarna och 10 procent av de manliga deltid. Personaluthyrning har blivit ett permanent fenomen, även om antalet löntagare som arbetar som utlyrd arbetskraft är relativt få.²⁹ År 2017 arbetade 41 000 personer som utlyrd arbetskraft, vilket motsvarar två procent av löntagarna. Personaluthyrning har blivit något vanligare under de två senaste åren och mer bland män.³⁰ Största delen av den utlyrda arbetskraften har viss-

21 Härkönen (2017).

22 Siffrorna beskriver 20–59-åringar som har barn och är ogifta eller inte lever i ett samboförhållande.

23 Statistikcentralen: Arbetskraftsundersökning 2017.

24 Statistikcentralen: Arbetskraftsundersökning 2017.

25 ANM (2012), s. 6.

26 ANM (2015), s. 11. Statistikcentralen: Arbetskraftsundersökning 2017.

27 Statistikcentralen: Arbetskraftsundersökning 2017. Se även bilaga 3 i denna berättelse: *Genomförandet av jämställdhetspolitiken i Finland under 2010-talet*.

28 Statistikcentralen (2018).

29 ANM (2015).

30 År 2015 var nästan lika många män som kvinnor utlyrd arbetskraft, 2017 var antalet män 24 000 och kvinnor 17 000 (Statistikcentralen: Arbetskraftsundersökning 2015; Statistikcentralen: Arbetskraftsundersökning 2017).

tidsanställningar.³¹ År 2014 hade fyra procent av löntagarna, sammanlagt 83 000 löntagare, nollavtal. 57 % av dem var kvinnor. En betydande del av dem var unga. Nästan hälften var under 25 år och 65 % var under 30 år.³²

2.2.2 Anställningsformen avspeglar sig på ställningen på arbetsmarknaden

Bland yrkesverksamma män är det vanligare än bland yrkesverksamma kvinnor med ett långvarigt och välavlönat heltidsarbete, medan det är vanligare bland yrkesverksamma kvinnor än bland män med andra former av arbete och låg inkomst.³³ Jämfört med andra former av arbete ger heltidsarbete som gäller tills vidare en starkare ställning på arbetsmarknaden. Ibland är andra anställningsförhållanden än kontinuerligt heltidsarbete mer arbetstagarstyrt och passar ihop med arbetstagarens livssituation. Den vanligaste orsaken till att arbeta till exempel som visstidsanställd är ändå varaktig brist på jobb. Bristen på heltidsarbete är den största orsaken till att kvinnor arbetar deltid.³⁴

31 Huotari & Pitkänen (2013), s. 37.

32 Statistikcentralen: Arbetskraftsundersökning 2014. Se även bilaga 3 i denna berättelse: *Genomförandet av jämställdhetspolitiken i Finland under 2010-talet*.

33 Pärnänen (2015), s. 249.

34 År 2017 uppgav 67 % av alla deltidanställda brist på varaktigt arbete som orsak till deltidanställning och en tredjedel av kvinnorna som arbetade deltid uppgav brist på heltidsjobb som orsak till att de arbetade deltid (Statistikcentralen: Arbetskraftsundersökning 2017).

Anställningar som inte är kontinuerliga heltidsanställningar innebär mer ekonomisk osäkerhet, gör det svårt att förutse livet och framtiden och innebär att det blir luckor i karriärsutvecklingen eller att den går långsamt.³⁵ De olika anställningsformerna skapar också skillnader mellan kvinnors och mäns ställning på arbetsmarknaden och påverkar även jämställdheten. Inkomsterna för de som är visstidsanställda är klart lägre än för dem som har tillsvidareanställning.³⁶ Visstidsanställningar har konstaterats inverka på löneutvecklingen även på längre sikt.³⁷

Visstidsanställningar med uppehåll emellan och andra typer av fragmenterade arbetsarrangemang (frilansarbete, självsysselsättning) kan medföra problem när arbete och familj ska kombineras.³⁸ Med nollavtal kan arbetstiderna och timantalet variera väldigt mycket mellan olika veckor eller månader, vilket kan vara svårt för barnfamiljer med tanke på vårdarrangemang och även barnens liv.³⁹ I jämställdhetsombudsmannens övervakningsarbete har det noterats att när arbete inte utförs åt samma arbetsgivare i ett arbetsförhållande som gäller tills vidare (visstidsanställningar, nollavtal och personaluthyrning), innebär det särskilda utmaningar för förverkligandet av diskrimineringsförbuden på grund av graviditet och familjeledigheter.

Statsrådets redogörelse om jämställdheten mellan kvinnor och män fastställer att en av de viktigaste frågorna för jämställdheten i arbetslivet är att

35 ANM (2012). Se även Ojala – Nätti – Kauhanen (2015).

36 Ojala – Nätti – Kauhanen (2015), s. 29–30.

37 Ojala – Nätti – Kauhanen (2017).

38 Utlåtande från Institutet för hälsa och välfärd till riksdagen, THL/496/4.00.02/2018.

39 Pärnänen (2015), s. 244.

minska på ofrivilliga deltids- eller visstidsanställningarna.⁴⁰ Det här målet togs även i beaktande i regeringens jämställdhetsprogram för åren 2012–2015 men inte i det aktuella jämställdhetsprogrammet. Jämställdhetsombudsmannen anser att minskningen av ofrivilliga deltids- eller visstidsanställningar fortfarande är ett viktigt mål i strävan efter att främja jämställdhet mellan könen i arbetslivet.

En del forskare och experter inom arbetslivet har framfört att man när formerna av arbete har blivit mångsidigare borde införa konsekvensbedömningar av snuttjobb, deltidarbete, självsysselsättning och arbete som utgår från plattformsekonomi i all konsekvensbedömning av arbets- och sociallagstiftning och kollektivavtal, på samma sätt som man gör bedömningar av könsrelaterade konsekvenser.⁴¹ Detta perspektiv borde i själva verket bli en del av bedömningen av könsrelaterade konsekvenser. Som det konstateras ovan är heltidsarbete som gäller tills vidare vanligare bland män än bland kvinnor, och kvinnor har å sin sida oftare visstids- och deltidanställningar än vad män har. I konsekvensbedömningarna borde det systematiskt beaktas om förslagen har olika konsekvenser när de som har heltidsanställning som gäller tills vidare jämförs med de som arbetar på ett sätt som avviker från kontinuerligt heltidsarbete.

40 SRR 7/2010 rd, s. 14.

41 Suoranta (2018), s. 15–16.

2.3 LÖNESKILLNADER MELLAN KVINNOR OCH MÄN

2.3.1 Många faktorer och processer inverkar på löneskillnaderna mellan könen

Den genomsnittliga löneskillnaden mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden är 16,1 %.⁴² Skillnaden är fortfarande stor även om den sakta har minskat. Många faktorer och processer inverkar på löneskillnaderna mellan könen. De har både att göra med kvinnors och mäns ställning på arbetsmarknaden och mer direkt med fastställandet av löner och den lönepolitik som följs. De nuvarande könsindelade strukturerna för löner har inte uppstått av sig själva, utan har en lång historia. Segregation har konstaterats vara en stor orsak till löneskillnaderna mellan könen⁴³, och minskad segregation skulle främja lika lön för lika arbete. Minskad segregation kan antas ha den effekten. Å andra sidan leder inte segregationen av kvinnliga och manliga arbeten automatiskt till att lägre lön betalas ut för arbeten som är typiska för kvinnor.⁴⁴ De lägre lönerna för dessa arbeten har påverkats av att de traditionellt har bedömts mindre krävande än arbeten som män typiskt utför. Detta är en fråga om lönesättning och lönepolitik.⁴⁵ Segregationen är i det avseendet inte en könsneutral förklaring till löneskillnaderna som är helt oberoende av lönesättningen.

42 Statistikcentralens förtjänstnivåindex, förhandsuppgift 2017.

43 Till exempel SHM (2008), s. 33–75.

44 Kinnunen & Korvajärvi (1996), s. 13.

45 Nummijärvi (2006), s. 434.

Föräldraledigheter inverkar också på löneskillnaderna mellan kvinnor och män. Utnyttjande av föräldraledigheter försämrar kvinnornas löneutveckling, men inte männens. Föräldraledighetens längd avgör hur betydande och hur långvarig inverkan ledigheten har på mammans lön. Föräldraledigheter inverkar inte på pappors löneutveckling eftersom de vanligtvis bara tar ut väldigt korta ledigheter.⁴⁶ I någon utsträckning påverkas kvinnors och mäns löneskillnader också av att en större andel kvinnor är visstidsanställda och av att lönerna för visstidsanställningar i genomsnitt är mindre än för anställningar som gäller tills vidare.⁴⁷

I sista hand skapas, upprätthålls eller förändras löneförhållandena mellan kvinnor och män genom löneavtal som görs på olika nivåer och genom beslut om lönesättningen. Kollektivavtal och tjänstekollektivavtal har haft och har fortfarande en central roll när löner fastställs. Det har skett en övergång i avtalssystemet från centraliserade avtalslösningar till avtal på förbunds nivå och i tilltagande grad även lokala avtal.⁴⁸ För att rama in avtalssystemets helhet har man haft för avsikt att lansera en förhandlingsmodell där de löneökningar som har avtalats inom

exportindustrin också avgjort hur mycket lönerna i bland annat den kvinnodominerade offentliga sektorns avtalsförhandlingar som mest kan höjas. Den här utvecklingen innebär utmaningar för främjandet av lönejämställdhet.⁴⁹ Jotta naisten ja miesten keskimääräinen palkkaero kapenisi, sopimustoiminnan tulisi nimittäin koko työmarkkinoiden mitassa johtaa siihen, että naisennemistöisissä töissä palkat nousisivat enemmän kuin miesennemistöisissä töissä. Kilpailukykysovimuksessa omaksuttu ratkaisua oli tämän tavoitteen kannalta päinvastainen sikäli, että naisvaltaisella julkisella sektorilla työntekijöiden lomarahoja leikattiin 30 % vuosina 2017–2019.⁵⁰

2.3.2 Det allmännas skyldighet att främja jämställdhet i lönesättningen

Enligt grundlagen ska det allmänna främja jämställdhet mellan könen vad gäller lönesättning (6.4 § i grundlagen). Enligt grundlagen ska det allmänna även mer allmänt se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses (22 § i grundlagen). Skyldigheten att främja lika lön för lika arbete gäller det allmänna som arbetsgivare, men det allmänna ska även främja det på andra sätt.

Staten har varit en av parterna i de trepartsbase-
rade likalönsprogrammen som har genomförts sedan 2006. Målsättningen med programmen har varit att

46 När mammor som har varit föräldralediga i högst två år återvänder till arbetsmarknaden förtjänar de omkring 8–11 % mindre än barnlösa kvinnor. För mammor som haft längre familjeledighet är löneförlusten betydligt större. De mammor som varit borta från arbetsmarknaden i minst tre år förtjänar nästan 19 % mindre när de återvänder till arbetet än vad barnlösa kvinnor gör (Lilja – Asplund – Kauppinen (2007), s. 57–67).

47 Statistikcentralen: Arbetskraftsundersökning 2014; se även bilaga 3 i denna berättelse: *Genomförandet av jämställdhetspolitiken i Finland under 2010-talet*; Pärnänen (2015), s. 249.

48 Bland annat bilaga 3 i denna berättelse: *Genomförandet av jämställdhetspolitiken i Finland under 2010-talet*, avsnitt 6a.

49 Jonker-Hoffrén (blog 9.1.2017); bilaga 3 i denna berättelse: *Genomförandet av jämställdhetspolitiken i Finland under 2010-talet*, avsnitt 6a.

50 Se även bilaga 3 i denna berättelse: *Genomförandet av jämställdhetspolitiken i Finland under 2010-talet*, avsnitt 6b.

minska den genomsnittliga löneskillnaden mellan kvinnor och män och uppfylla principen om lika lön för lika arbete enligt jämställdhetslagen. Nu pågår likalönsprogrammet för 2016–2019. De åtgärder som avtalats i programmet gäller löne- och avtalspolitik, lönesättningssystem och ökad lönekunskap, minskad segregation och samordning av arbets- och familjelivet. Likalönsprogrammen anses ha gett upphov till att undersökningar och utredningar har gjorts och att löneskillnaderna mellan könen har tagits upp i samhällsdebatten och den arbetsmarknadspolitiska debatten. Målsättningarna som ingår i likalönsprogrammen anses ha uppnåtts i begränsad omfattning.⁵¹

Jämställdhetslagen är ett redskap för att främja jämställdhet i lönesättningen. De lagstadgade förbuden mot lönediskriminering gäller alla arbetsgivare. Lagen förpliktar också arbetsgivare med minst 30 anställda att utarbета en lönekartläggning för att identifiera och avlägsna obefogade löneskillnader. Lönekartläggning blev en obligatorisk del av jämställdhetsplaneringen 2005. Då fanns det stora förväntningar på lönekartläggningens betydelse för att främja lika lön. I samband med att jämställdhetslagen förnyades 2015 preciserades skyldigheterna att göra lönekartläggningar och en särskild bestämmelse om det infördes i lagen.

De skyldigheter i grundlagen som nämns ovan har konstaterats förutsätta att de åtgärder som ingår i lagstiftningen för att främja jämställdhet är effektiva.⁵² Senare tar vi upp de behov av att utveckla jämställdhetslagen som gäller effektivisering av rättsskyd-

det i samband med förbuden mot lönediskriminering och förnyelsen av bestämmelserna i jämställdhetslagen om lönekartläggningar så att de främjar målsättningen med lönekartläggning bättre än i nuläget.

2.4 SAMORDNING AV ARBETE OCH FAMILJELIV

2.4.1 Den subjektiva rätten till dagvård möjliggör samordning

Indragning av den subjektiva rätten till dagvård.

Möjligheterna att förena arbete och familjeliv påverkar småbarnsföräldrars sysselsättningsgrad och arbetande. Det är i synnerhet den barndagvård och småbarnspedagogik som samhället erbjuder samt arbetstagarnas rätt till familjeledighet som skapar förutsättningarna för att kunna förena dem. Att omsorgen har en könsindeldad karaktär gör att dessa faktorer särskilt påverkar kvinnors möjligheter att delta i förvärvsarbete. Det gör att dagvård och familjeledigheter är centrala för jämställdheten mellan könen.⁵³

Fram till 2016 hade barn subjektiv rätt till dagvård och småbarnspedagogik⁵⁴, vilket innebar att kommunerna hade en skyldighet att erbjuda alla barn en vårdplats. Denna rättighet hade viktig familje-, arbetskrafts- och jämställdhetspolitisk relevans.⁵⁵ I början av 2016 trädde en lagändring i kraft som be-

51 Suomaa (muistio 17.9.2018). När det här skrivs har helhetsutvärderingen av likalönsprogrammet ännu inte publicerats, men den ska publiceras under hösten 2018.

52 Scheinin (1999), s. 255.

53 Salmi & Närvi (2017), s. 8.

54 Lagen om småbarnspedagogik (36/1973) från 1973 ändrades 2015 genom lagen om ändring av lagen om barndagvård (580/2015).

55 Utlåtande från Institutet för hälsa och välfärd till riksdagen (THL/496/4.00.02/2018).

gränsade barns rätt till småbarnspedagogik och dagvård. Rätten begränsades till 20 timmar i veckan för barn vars föräldrar inte arbetar heltid eller studerar på heltid, är företagare eller har eget arbete. De har bara rätt till heldagsvård om föräldrarna kan påvisa att de har ett mer omfattande vårdbehov. Kommunerna kan dock erbjuda småbarnspedagogik i större utsträckning än de minimikrav lagen ställer.

För jämställdheten är en begränsning av den subjektiva rätten till dagvård och småbarnspedagogik till deltid ett stort steg bakåt för jämställdhetspolitiken.

Ändringen har kritiserats med tanke på barnets rättigheter, bland annat för att det äventyrar jämlik behandling av barnen.⁵⁶ För jämställdheten mellan könen är begränsningen av den subjektiva rätten till dagvård och småbarnspedagogik till deltid ett stort jämställdhetspolitiskt steg bakåt.⁵⁷ Jämställdhetsombudsmannen anser att det är av högsta vikt att alla barn återfår den subjektiva rätten till dagvård.

Svårare att kombinera arbete och familjeliv. Begränsningen av den subjektiva rätten till dagvård kan göra det svårare att kombinera arbete och familjeliv. Så kan det bli till exempel när en förälder har visstidsanställningar med uppehåll emellan, eller när arbetet är fragmenterat eller ombyttligt i övrigt.

56 Till exempel barnombudsmannens utlåtande till riksdagen (LAPS/146/2014).

57 Salmi & Närvi (2017a), s. 10.

Begränsningen av rätten till småbarnspedagogik kan också påverka en arbetslös förälder och en förälder som är familjeledig och saknar giltig anställning och deras möjligheter att återvända till arbetslivet. Det kan bli svårare att söka jobb och snabbt ta emot jobb som erbjuds.⁵⁸ Det har konstaterats finnas tecken på att begränsningen av den subjektiva rätten till dagvård har försämrat föräldrars möjligheter att söka jobb, studera och arbeta.⁵⁹

Begränsningen av rätten till dagvård kan också försvåra en arbetslös förälders möjligheter att fullgöra aktivitetsvillkoren för arbetslösa.⁶⁰ Den så kallade aktivitetsmodellen kräver särskild flexibilitet när det gäller att ta emot jobb. Syftet med lagen om utkomstskydd för arbetslösa är att arbetslösa i större utsträckning ska söka sig även till kortvariga jobb och deltidsarbete.⁶¹ Om man tar emot jobb på väldigt kort varsel kräver det också att tillfällig dagvård kan ordnas snabbt. Enligt lagen om småbarnspedagogik ska en plats inom småbarnspedagogiken sökas senast två veckor innan barnet behöver en plats, om orsaken till behovet av en plats inom småbarnspedagogiken till exempel är sysselsättning eller studier, och det inte går att förutse när behovet av en plats börjar. Man kan fråga sig hur bra lagen om småbarnspedagogik och aktiveringsmodellen passar ihop, men också hurdan vardag familjer och barn förväntas ha för att uppfylla sådana krav.

58 Jämställdhetsombudsmannens utlåtande (TAS/309/2015); utlåtande från Institutet för hälsa och välfärd till riksdagen (THL/496/4.00.02/2018).

59 Bilaga 3 i denna berättelse: *Genomförandet av jämställdhetspolitiken i Finland under 2010-talet* och den litteratur som nämns där.

60 Samma källa som ovan.

61 RP 124/2017 rd.

I regeringens proposition om aktiveringsmodellen har det inte fästs någon som helst uppmärksamhet vid möjligheterna att ordna dagvård.⁶² I propositionen nämns kvinnor och män bara när man nämner andelen kvinnor och män av dem som får jämkad dagpenning och i antalet deltagare i rehabiliterande arbetsverksamhet och i tjänster som i allmänhet främjar sysselsättning. Det faller på samhället att säkerställa att inte arbetslösa arbetstagare förlorar sin arbetslöshetsdagpenning för att de inte har kunnat ta emot arbete som erbjuds för att barnet saknar vårdplats.

.....

Det faller på samhället att säkerställa att inte arbetslösa arbetstagare förlorar sin arbetslöshetsdagpenning för att de inte har kunnat ta emot arbete som erbjuds för att barnet saknar vårdplats.

.....

Oregelbundna arbetstider och skiftesarbete kan också innebära svårigheter när arbete och familj ska kombineras. Det är särskilt problematiskt för ensamförsörjare. När föräldrar arbetar kvällar och helger måste även vård ordnas för yngre skolelever. Regleringen som gäller affärernas öppettider upphävdes i början av 2016. Det har konstaterats att skiftesarbetet inom handeln ökat och gjort det svårare för dem som arbetar i branschen att kombinera arbete och familj och det har i synnerhet inverkat på barnens vårdarrangemang när föräldrarna arbetade på aty-

62 RP 124/2017 rd.

piska arbetstider. Utmaningar har också förekommit när vård ska ordnas för barn i lågstadiet, eftersom många kommuner inte erbjuder några som helst arrangemang för skiftesvård.⁶³ Det skulle vara viktigt att erbjuda skiftesvård åt yngre skolelever när föräldrarnas arbete kräver det.

När riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskott behandlade upphävandet av lagen om öppettider för detaljhandeln och frisersalonger, bedömde utskottet att det blir svårare att ordna barnomsorg och att samordna arbete och familj när öppettiderna liberaliseras.⁶⁴ Utskottet fäste uppmärksamhet vid att det finns många slags problem när omsorgen ska ordnas. Utskottet kritiserade att propositionen saknade en utredning och en bedömning av konsekvenserna av friare öppettider på behoven att ordna dagvårdstjänster och en könsspecifik konsekvensbedömning. Jämställdhetsombudsmannen instämmer med arbetslivs- och jämställdhetsutskottets uppfattning om att arbete på atypiska arbetstider borde beaktas mer när offentliga tjänster ordnas.

Könsspecifik konsekvensbedömning. Lagförslag och annat beslutsfattande som gäller arbetslivet ska omfatta noggrant genomförd och mångsidig könsspecifik konsekvensbedömning. När könsspecifik konsekvensbedömning genomförs ska man beakta att kvinnor än så länge huvudsakligen ansvarar för vården av barnen. Grunden för riktlinjer ska vid behov vara uppdaterad och heltäckande information om hur dagvårdstjänster kan erbjudas på olika håll i Finland och om dagvård går att uppnå.

63 Kllokoqi-Bublaku (2017).

64 AjUU 4/2015 rd.

Könsspecifik konsekvensbedömning har inte gjorts i samband med lagändringar som väsentligt inverkar på arbetstagarnas ställning.

Jämställdhetsombudsmannen är bekymrad för att könsspecifik konsekvensbedömning inte har gjorts i samband med lagändringar som väsentligt inverkar på arbetstagarnas ställning. Förutom att könsspecifika konsekvensbedömningar görs, är det viktigt att resultaten från bedömningarna får faktisk betydelse.

Subjektiva rätten till dagvård ska gälla alla barn igen.

Samhället måste se till att inte arbetslösa arbetstgare förlorar sin arbetslöshetsdagpenning för att de inte kan ta emot arbete som erbjuds för att barnet saknar vårdplats. Möjligheten att ordna skiftesvård för unga skolelever ska också beaktas, till exempel när en arbetssökandes möjlighet att ta emot arbete bedöms.

2.4.2 Familjeledigheter

En familjeledighetsreform behövs. Det råder ett omfattande samförstånd om att det behövs en totalreform av familjeledigheterna. Istället för en totalreform har flera separata och nödvändiga reformer genomförts. Ledigheterna för pappor har förlängts

och flexibilitet och familjernas mångfald har tagits i beaktande i större utsträckning. För att utjämna kostnaderna för familjeledigheter har arbetsgivarna sedan april 2017 haft rätt att ansöka om en engångsbetalning på 2 500 euro för kvinnlig anställd som har tagit ut föräldraledighet.⁶⁵

Majoriteten av papporna utnyttjar korta ledigheter på ett par, tre veckor.⁶⁶ Mammorna utnyttjar däremot fortfarande merparten av föräldraledigheterna. År 2016 tog mammorna ut 90,5 % av föräldradagpenningdagarna och papporna 9,5 %.⁶⁷

Papporna utnyttjar mindre än 10 % av föräldradagpenningdagarna.

Papporna tog ut längre föräldraledigheter om deras partner hade bra inkomster och bra ställning på arbetsmarknaden. Pappornas attityder gentemot föräldraskap och jämställdhet påverkar i någon utsträckning om papporna tar ut längre ledigheter.⁶⁸ Praxisen på arbetsplatserna inverkar också. Det är

65 Läs mer om de genomförda reformerna: Salmi & Närvi (2017), s. 25–31; Bilaga 3 i denna berättelse: *Genomförandet av jämställdhetspolitiken i Finland under 2010-talet, avsnitt 8*. När detta skrivs håller social- och hälsovårdsministeriet på med en reform av sjukförsäkringslagen som bland annat ska förlänga adoptivföräldrars föräldradagpenning och ensamstående mammor ska få rätt till förlängd föräldradagpenning (SHM/3200/2018).

66 Lammi-Taskula – Närvi – Salmi (2017), s. 105.

67 FPA (2018).

68 Lammi-Taskula – Närvi – Salmi (2017), s. 105–134; Närvi (2018).

lättare för pappor att ta ut längre föräldraledigheter om det är praxis på arbetsplatsen. Annars kan det vara svårt för en pappa att be om längre ledigheter. Arbetsplatserna kan också anta att papporna bara utnyttjar de ledigheter som är öronmärkta för dem.⁶⁹

Den ojämna fördelningen av föräldraledigheterna har stor inverkan på jämställdheten i arbetslivet. Det har en negativ inverkan på kvinnornas karriär- och löneutveckling och även på den diskriminering i rekryteringen som barnlösa 20–40-åriga kvinnor upplever.⁷⁰ En jämnare fördelning av föräldraledigheterna skulle både ha betydelse för jämställdheten mellan könen och stärka pappornas roll som föräldrar, och det skulle främja barnens och familjernas välfärd.

Det har noterats att varje reform av föräldraledigheten som har utökat den öronmärkta föräldraledigheten för pappor har lett till att papporna bättre utnyttjar ledigheterna.⁷¹ Den kvoterade ledigheten för pappor formar både pappors och mammors uppfattning och arbetsplatsernas attityd när det kommer till att pappor också tar ut längre föräldraledigheter.⁷²

Varje reform av föräldraledigheten som har utökat den öronmärkta föräldraledigheten för pappor har lett till att papporna bättre utnyttjar ledigheterna.

Jämställdhetsombudsmannen anser att det är viktigt att föräldraledigheterna förnyas på ett sätt som avsevärt utökar ledigheterna som är öronmärkta för pappor. Flexibiliteten i hur ledigheten utnyttjas ska också utökas och det ska beaktas när föräldrarna vill ta ut sina ledigheter och hur de vill lägga upp dem. I reformen av föräldraledigheten är det även viktigt att beakta familjernas mångfald.

Det behövs en reform av föräldraledigheten som avsevärt utökar ledigheterna som är öronmärkta för pappor och utökar flexibiliteten i hur ledigheterna tas ut.

När väntetiden för arbetsmarknadsstöd fastställs ska familjeledigheter beaktas. Ovan konstaterades det att det är nödvändigt att i bedömningen av de könsrelaterade konsekvenserna av lagar beakta att kvinnorna än så länge till största delen står för vården av barnen. I lagarnas konsekvensbedömningar ska även de föräldraledigas ställning uppmärksammas. Utnyttjandet av föräldraledigheter borde inte få ha ofördelaktiga följder. Om de har det, är det framför allt kvinnornas ställning som påverkas negativt av följderna.

För närvarande har utnyttjande av föräldraledighet i vissa fall negativa följder för dem som behöver

69 Närvi (2017), s. 136, 181.

70 Salmi & Närvi (2017), s. 20–21.

71 FPA (2018); Se även Salmi – Närvi (2017), s. 22–23; Närvi, J. (2018).

72 Närvi (2018), s. 71.

arbetsmarknadsstöd. Jämställdhetsombudsmannen kontaktades när väntetiden för arbetsmarknadsstöd fastställdes på nytt efter en föräldraledighet. En kvinna som hade fått en väntetid på 21 veckor hade blivit föräldraledig och därefter anmält sig som arbetslös, fick en ny väntetid på 21 veckor.

Enligt 7 kap. 2 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa betalas arbetsmarknadsstöd efter en väntetid på 21 veckor. Väntetid tillämpas inte om personen har genomgått en utbildning efter grundskolan eller gymnasiet som leder till examen och som ger yrkesfärdigheter. Enligt FPA är det möjligt att tillämpa väntetid för samma person många gånger om personen saknar tillräcklig utbildning. Om personen inte har varit registrerad som arbetslös arbetssökande under föräldraledigheten, tillämpas väntetiden igen.

Om frånvaron från arbetsmarknaden har berott på att man har utnyttjat rätten till föräldraledighet, är det förvånande att man får ny väntetid som leder till ekonomiska svårigheter. Det är inte ändamålsenligt att personer som är föräldralediga registrerar sig som arbetslösa arbetssökande när de har för avsikt att vårda barn på föräldraledigheten som de har rätt till. Då kan de inte faktiskt vara tillgängliga på arbetsmarknaden.

Det är viktigt att utreda hur bestämmelserna om väntetid i lagen om utkomstskydd för arbetslösa bättre kunde beakta personer som utnyttjar sin rätt till föräldraledighet. Jämställdhetsombudsmannen gav sitt utlåtande för kännedom till social- och hälsovårdsministeriet för eventuella åtgärder (TAS/438/2017).

3 DISKRIMINERING I ARBETSLIVET OCH DISKRIMINERINGSFÖRBUD

3.1 ARBETSLIVET ÄR NAVET I JÄMSTÄLLDHETSLAGENS TILLÄMPNINGOMRÅDE

Ingripande i diskriminering i arbetslivet och diskrimineringsförbuden i arbetslivet har varit kärnan i jämställdhetslagen. Det betonades när jämställdhetslagen stiftades. Fram till 2005 kunde den gottgörelse jämställdhetslagen föreskriver bara utdömas för diskriminering som skett i arbetslivet. Senare har möjligheten till gottgörelse utvidgats till att även gälla vid diskriminering på läroanstalter och i intresseorganisationer samt i tillhandahållande av varor och tjänster.

I rättspraxis är arbetslivet fortfarande kärnområdet i tillämpningen av jämställdhetslagen. Tvister som hör ihop med diskrimineringsförbuden i jämställdhetslagen, gäller fortfarande nästan uteslutande arbetslivet. Jämställdhetsombudsmannen har tre gånger låtit göra en utredning om tillämpningen av

bestämmelserna i jämställdhetslagen i rättspraxis. Utredningarna omfattar åren 2004–2014.⁷³ Under den senaste granskningsperioden 2012–2014 gällde alla 48 tvister som väcktes i tingsrätten utifrån jämställdhetslagen arbetslivet. Liksom tidigare år hade de största kategorierna koppling till rekrytering och lönesättning. Avslutande av anställningsförhållande och att visstidsanställningar inte förnyades var till exempel andra orsaker.⁷⁴ Förvaltningsdomstolarna lämnade för motsvarande period in 50 beslut som åberopat jämställdhetslagen för utredning. Merparten av dem gällde tillsättande av tjänster eller vikariat.⁷⁵ I Finland finns veterligen bara ett domstolsavgörande om diskriminering av en transsexuell arbetstagare. Det är från 2011.

I jämställdhetsombudsmannens verksamhet har ärenden som gäller diskriminering i arbetslivet alltid varit centrala. Största delen av ärendena som gäller diskriminering rör arbetslivet. Den största helheten är misstankar om diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter.⁷⁶ Annars gäller ärendena särskilt anställning och lönediskriminering, men också avslutande av anställning och arbetsledning. Människor tar också fortfarande kontakt med anledning av platsannonser som antingen efterlyser bara kvinnor eller bara män.

73 Förbundet för Mänskliga Rättigheter har åren 2004–2008 och 2008–2011 genomfört utredningar och jämställdhetsombudsmannen den senaste utredningen.

74 En del ärenden ledde antingen till att talan återkallades eller till en förlikning.

75 Fem ärenden gällde bestämmelserna om kvoter och jämställdhet i 4 § i jämställdhetslagen

76 Läs mer i avsnittet som tar upp diskriminering på grund av graviditet och familjeledighet.

I den här delen av berättelsen behandlas olika utmaningar med att tillämpa diskrimineringsförbuden i jämställdhetslagen och jämställdhetsombudsmannens rekommendationer för att utveckla bestämmelserna om diskriminering.

3.2 DISKRIMINERING PÅ GRUND AV GRAVIDITET OCH FAMILJELEDIGHET

Diskrimineringen i arbetslivet i samband med graviditet och föräldraskap, såsom att ta ut familjeledigheter, har pågått i decennier. Den påverkar i synnerhet kvinnornas ställning på många olika sätt. Även barnlösa kvinnor i barnafödande ålder kan uppleva diskriminering i samband med moderskap eftersom det kan antas att de kommer att ta ut familjeledigheter.⁷⁷

Jämställdhetslagstiftningen förbjuder entydigt diskriminering på grund av graviditet och föräldraskap. Förbudet mot diskriminering enligt jämställdhetslagen innebär att personer försätts i olika ställning på grund av graviditet eller förlossning, föräldraskap och familjeansvar. Jämställdhetslagens skydd mot diskriminering av dessa anledningar förtydligades och förstärktes redan genom den reform av jämställdhetslagen som gjordes i början av 1990-talet.⁷⁸ Då fästes särskild uppmärksamhet vid diskrimineringsskydd vid visstidsanställningar.

Även om ändringar i jämställdhetslagen som gäller diskriminering på grund av graviditet och familjeledighet kan förväntas ha positiv inverkan på hur gravida och familjelediga arbetstagare behandlas, genomförs ändå inte dessa bestämmelser tillräckligt effektivt. I regeringens proposition med förslag till ändring av jämställdhetslagen 1992 ansågs det att det är ett centralt jämställdhetsproblem att personer försätts i olika ställning på grund av graviditet och familjeansvar⁷⁹, och så är det dessvärre fortfarande.

.....

Diskriminering på grund av graviditet och familjeledighet är ett centralt jämställdhetsproblem. Det förekommer i alla branscher och sektorer.

.....

Diskriminering på grund av graviditet och familjeledighet förekommer överallt i arbetslivet. Diskriminering på grund av graviditet och familjeledighet har i flera år varit den kategori som jämställdhetsombudsmannen tar emot flest misstankar om diskriminering i arbetslivet från. Upp emot hälften av dem som kontaktar jämställdhetsombudsmannen från arbetslivet gör det på grund av diskriminering på grund av graviditet eller familjeledighet.

.....

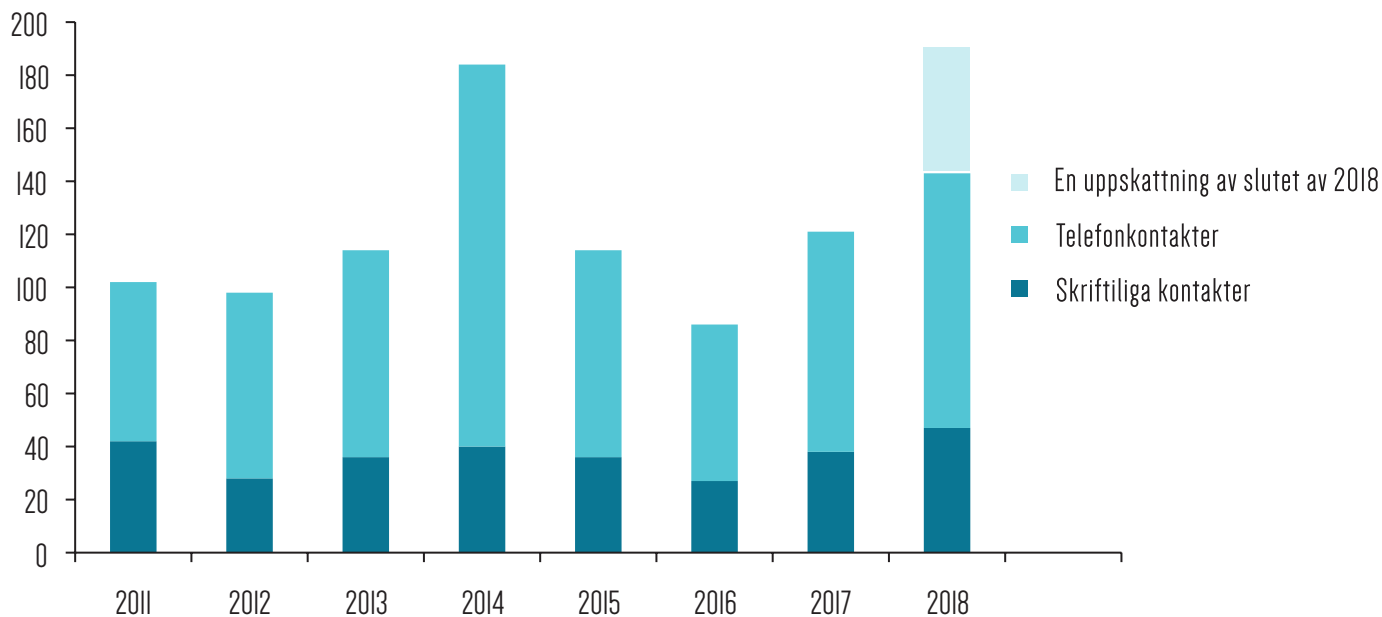
Upp till hälften av dem som kontaktar jämställdhetsombudsmannen från arbetslivet gör det på grund av diskriminering på grund av graviditet eller familjeledighet.

.....

77 Salmi & Närvi (2017), s. 20–21.

78 Lagarna 624/1992 och 206/1995 om ändring av jämställdhetslagen.

79 RP 63/1992 rd.



FIGUR I. Klienter som skriftligt eller per telefon har kontaktat jämställdhetsombudsmannen på grund av diskriminering på grund av graviditet och föräldraledighet 2011–2018*

* fram till 30.9.2018

Diskriminering på grund av graviditet eller familjeledighet märks också ständigt av i fackförbundens vardag. Detta framgår av en enkät som jämställdhetsombudsmannen låtit fackförbunden göra för att kartlägga de misstankar om diskriminering på grund av graviditet och familjeledighet som förbunden får in. Enkäten var en del av jämställdhetsombudsmannens kampanj *Diskriminering på grund av graviditet är inte en lek* (Raskaussyrjinta.fi, #raskaussyrjinta) som inleddes i oktober 2017. 46 procent av de fackförbund som svarade uppgav att de kontaktas minst

en gång i veckan av medlemmar på grund av den här typen av diskriminering. Vissa förbund kontaktas flera gånger per dag. Inom Servicefacket PAM innebär detta till exempel mer än 1 000 som tar kontakt i samband med diskriminering på grund av graviditet och familjeledighet.⁸⁰ De vanligaste formerna av diskriminering på grund av graviditet som framkom i enkätsvaren var problem i samband med att man återvänder till jobbet efter familjeledighet och att visstidsanställningar inte förnyas.

80 Servicefacket PAM.

46 % av fackförbunden kontaktas dagligen eller varje vecka med anledning av diskriminering på grund av graviditet.

3.2.1 Diskriminering på grund av graviditet och familjeledighet som inkommer till jämställdhetsombudsmannen

Jämställdhetsombudsmannen får in flest fall som har med diskriminering på grund av graviditet eller familjeledighet att göra där misstanken om diskriminering har att göra med att visstidsanställningar inte förnyas. Även om en arbetstagar har haft många visstidsanställningar efter varandra hos samma arbetsgivare, förnyas anställningen inte längre när graviditeten blir känd eller när den anställda anmäler att hon ska ta familjeledigt⁸¹. Familjeledighet kan också påverka en visstidsanställnings omfattning.

Misstanke om diskriminering har oftast att göra med situationer där en visstidsanställning inte förlängs när graviditet eller familjeledighet framkommit.

81 Erfarenheter från mammor i sådana visstidsanställningar framkom också i en befolkningsenkät som bland annat genomfördes för att utreda följderna av utnyttjandet av familjeledigheter (se Närvi (2017), s. 141).

I övrigt har fallen bland annat att göra med misstanke om diskriminering i samband med rekrytering. Till exempel har ett anställningsbeslut kunnat dras in när arbetsgivaren har fått kännedom om arbetstagarens graviditet. Vid anställningsintervjuer händer det fortfarande att man frågar om familjeplaner och barn eller om barnvårdsarrangemang. Misstankar om diskriminering kan också ha att göra med att anställningar avslutas under prövotiden, misstanke om diskriminering i arbetsvillkoren eller när en anställd återvänder från familjeledighet.

Diskriminering i situationer där arbetstagar återvänder till arbetet efter familjeledighet förekommer i kontakter som jämställdhetsombudsmannen och fackförbunden får vanligtvis på följande sätt:

- 1) Den som vikarierar den anställda som är ledig får fast anställning och fortsätter med den familjelediga arbetstagar arbetsuppgifter. Arbetstagar som återvänder från familjeledigheten sägs å sin sida antingen upp eller får annat arbete som inte motsvarar tidigare uppgifter.
- 2) En familjeledig arbetstagar arbetsuppgifter kan slopas eller försvinna genom olika omorganiseringar eller till följd av organisationsändringar.

Pappor har också tagit kontakt med jämställdhetsombudsmannen för att de misstänker diskriminering på grund av familjeledigheter. Misstankarna handlar bland annat om när de återvänder till arbetet, uppsägningar och familjeledighetens inverkan på löneförmåner. Arbetsgivaren kan också ha ifrågasatt en pappas rätt att stanna hemma med sjukt barn.

Misstankar om diskriminering är vanligen förknippade med

- Rekryteringssituationer
- Förlängning av visstidsanställningar
- Återgång till arbetet efter familjeledighet
- Lön och anställningsförmåner under graviditet och familjeledighet

3.2.2 Nollavtal och avtal med varierande arbetstid – regleringen ska övervakas

I jämställdhetsombudsmannens arbete har det även framkommit att de som har nollavtal har en sårbar ställning i samband med graviditet och familjeledigheter. De som har kontaktat jämställdhetsombudsmannen har huvudsakligen varit kvinnor inom servicebranschen (t.ex. städare, försäljare och servitörer). De har erbjudits färre arbetstimmar eller inte fått några arbetstimmar alls efter att de har meddelat arbetsgivaren om sina graviditeter. Även om de inte har fått några arbetstimmar, har de ändå inte sagts upp. Det är problematiskt för diskrimineringskyddet att arbetstagaren ofta har svårt att påvisa att arbetstimmarna har minskat eller upphört på grund av hennes graviditet.

Arbetstagarens och arbetsgivarens åsikter har gått isär när det gäller huruvida arbetsgivaren i själva verket har mindre arbete att erbjuda än innan arbetsgivaren meddelade om graviditeten. Det har även förekommit oenighet om arbetstagarens arbetstimmar har etablerats på en viss nivå och blivit ett arbetsvillkor som ska följas i anställningen. Arbetstagaren har fått ekonomiska förluster när arbetsinkomsterna

minskat, vilket också har kunnat inverka på moderskaps- och föräldradagpenningen liksom på lön som eventuellt betalas ut under moderskapsledigheten. Ofta har det även förekommit oenighet om de ersättningar som betalas ut för sjukfrånvaro i samband med graviditeten.

Gravida eller familjelediga arbetstagare med nollavtal har en sårbar ställning.

Nollavtalen har diskuterats i arbetsmarknadsorganisationerna och på trepartsbasis under 2010-talet. Bland annat har arbets- och näringsministeriet utrett behovet av att ändra regleringen.⁸² I december 2015 lämnades ett sedermera förkastat medborgarinitiativ om nollavtal in till riksdagen.⁸³ Beredningen av lagändringen fortsatte trots det.⁸⁴

I början av juni 2018 trädde bestämmelser i arbetsavtalslagen i kraft (18.5.2018/377), enligt vilka minimiarbetstiden inte på arbetsgivarens initiativ får fastställas så att den är mindre än vad arbetsgivarens behov av arbetskraft förutsätter. Även etablering av timantalet för arbetstagare med varierande arbetstid klagades. Genom lagändringen begränsas i viss utsträckning användningen av avtal med varierande arbetstid, vilket kan göra att en del av dem med avtal med varierande arbetstid övergår till fasta arbetstider. Även i den nya lagen är till exempel bestämmelser som handlar om förhandling om att ändra

82 ANM (2013).

83 Medborgarinitiativ om att förbjuda nollavtal i lag, MI 5/2015 rd.

84 ANM rapporter 31/2017 och RP 188/2017.

arbetstidsvillkoret och att få motiveringarna av arbetstidsvillkoret av arbetsgivaren fortfarande kompilerade för arbetstagare i svagare ställning.

.....

De faktiska konsekvenserna för arbetstagarnas ställning i och med lagändringen av nollavtal måste övervakas och vid behov måste lagstiftning utvecklas.

.....

Majoriteten eller 57 % av dem som arbetar med nollavtal är kvinnor. Cirka 65 % av alla löntagare som arbetar med nollavtal är under 30 år.⁸⁵ Genom att stärka ställningen av dem som arbetar med nollavtal stärks alltså även kvinnors och i synnerhet unga kvinnors ställning på arbetsmarknaden och möjligheterna att diskriminera dem på grund av graviditet eller familjeledighet minskar. Jämställdhetsombudsmannen anser att det är viktigt att följa med de faktiska konsekvenserna lagändringen gällande nollavtal har på arbetstagarnas ställning och vid behov vidareutveckla lagstiftningen.⁸⁶ I uppföljningen av lagstiftningens konsekvenser behöver även uppmärksamhet fästas vid utmaningarna med att förverkliga diskrimineringskyddet vid graviditet och föräldraledigheter när nollavtal används.

85 Statistikcentralen: Arbetskraftsundersökning 2014.

86 Även tjänsteinnehavare, exempelvis lärare, kan ha ett osäkert antal undervisningstimmar. Det kan bland annat bero på behovet av undervisning som framkommer senare.

3.2.3 Effektivisering av rättsskyddet ska utredas

Jämställdhetsombudsmannen anser det nödvändigt att utreda om regleringen av diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter är tillräcklig och vilka utvecklingsbehov som finns. För det första behövs en bedömning av uppfyllandet och effektiveringen av diskrimineringskyddet vid visstidsanställningar. För det andra behöver användarföretagets ansvar vid personaluthyrning bedömas, liksom ansvarsfördelningen mellan uthyrningsföretaget och användarföretaget när användarföretaget på diskriminerande grunder hindrar en inhyrd arbetstagare från att fortsätta i företaget.

Effektivisering av uppfyllandet av diskrimineringskydd vid visstidsanställningar

Jämställdhetsombudsmannen föreslår en utredning av huruvida diskrimineringskyddet vid visstidsanställningar kan effektiveras genom att komplettera lagstiftningen om anställnings- och tjänsteförhållanden genom bestämmelser som skulle göra det förbjudet att inte förnya visstidsanställningar eller begränsa dem på grund av graviditet eller familjeledighet. Jämställdhetsombudsmannen föreslog 2005 att arbetsministeriet skulle utreda detta utifrån arbetsavtalslagen.⁸⁷ Vid arbetsministeriets genomfördes en utredning 2005 om bland annat behovet av att utveckla lagstiftningen om visstidsarbete och i samband med den behandlades även jämställdhetsombudsmannens förslag. Slutrapporten för utredningen föreslog att det skulle avgöras genom hänvisnings-

87 Jämställdhetsombudsmannens initiativ (Dnr 1/50/05).

bestämmelser. I de lagrum som gäller visstidsanställningar föreslogs informativa tillägg om att jämställdhetslagen innehåller separata bestämmelser om visstidsanställningar som inte förnyas på grund av graviditet eller familjeledighet. Det föreslogs också att hänvisningen skulle omfatta förbudet att begränsa en visstidsanställning så att den upphör när familjeledighet inleds.⁸⁸ Detta har ändå inte avancerat.

Lagarna om anställning innehåller bestämmelser om skyddet för arbetstagare med anställningar som gäller tills vidare mot att anställningen ska upphöra på grund av graviditet och familjeledighet. Bestämmelserna i jämställdhetslagen, som förbjuder diskriminering och gäller exempelvis uppsägning på grund av graviditet och familjeledighet, kompletterar dessa bestämmelser. Det är enbart jämställdhetslagen som innehåller bestämmelser om förbudet att inte förnya visstidsanställning på grund av graviditet eller familjeledighet och om förbudet att begränsa visstidsanställningar till början av moderskaps-, faderskaps- eller föräldraledigheten. Förnyandet av visstidsanställningar handlar om att arbetet fortsätter. I det avseendet har det likvärdig betydelse för arbetstagaren som anställningsskyddet vid anställningar som gäller tills vidare.

Jämställdhetsombudsmannen bedömer att det nuvarande diskrimineringskyddet skulle effektiviseras för visstidsanställda om bestämmelser om detta skulle inkluderas i arbetsavtalslagen och andra anställningslagar. Det skulle bidra till att göra bestämmelserna kända på arbetsplatserna. Arbetarskyddsmyndigheterna sköter tillsynen av arbetsavtalslagen och kunskapen om innehållet i dessa lagar förmedlas effektivt till arbetsplatserna bland annat via arbetsmarknadsorganisationerna.

Utredning av diskrimineringskydd för utlyrd arbetskraft

År 2005 fick diskriminering i arbetslivet gottgörelsepåföljd i större utsträckning än tidigare. Begreppet arbetstagare i jämställdhetslagen utvidgades till tillämpliga delar så att det även gäller sådana personer som inte har ett anställnings- eller tjänsteförhållande (såsom självständiga yrkesutövare och frilansare). En bestämmelse om fördelningen av arbetsgivaransvaret enligt jämställdhetslagen lades också till för personaluthyrning. Dessa ansvarsarrangemang vid personaluthyrning har utifrån jämställdhetsombudsmannens tillsynspraxis visat sig vara problematiska till vissa delar.

Utgångspunkten i jämställdhetslagen är att graviditet eller föräldraskap inte får inverka på arbetsavtal som ska ingås, på visstidsanställningars fortgående eller längd och inte heller på avslutande av anställningar som gäller tills vidare. Om arbetsgivaren bryter mot dessa förbud i 8 § i jämställdhetslagen har arbetstagaren rätt till gottgörelse. En utlyrd arbetstagare kan dock i praktiken ha en svagare ställning än andra arbetstagare när det kommer till uppfyllandet av diskrimineringskyddet.

De problem som har varit aktuella i jämställdhetsombudsmannens tillsynsarbete har att göra med att utlyrda arbetstagare är anställda av ett utlyringsföretag, men arbetstagarens faktiska sysselsättning beror på det eller de användarföretag som utlyringsföretaget har uppdrag från. De rättigheter och skyldigheter arbetsgivaren har för utlyrd arbetskraft fördelas på olika rättssubjekt. Med stöd av 3 § i jämställdhetslagen har användarföretaget en skyldighet att följa bestämmelserna i jämställdhetslagen även i förhållande till sin hyrda arbetskraft till de delar

88 ANM (2017) s. 66–67.

användarföretaget utövar den bestämmanderätt som en arbetsgivare har när det gäller dem (t.ex. skyldigheten att förebygga och ingripa i trakasserier, icke-diskriminering i fördelningen av arbetsuppgifter och i arbetsförhållandena). Motsvarande reglering ingår också i diskrimineringslagen. Uthyrningsföretaget ska ta hand om de arbetsgivarskyldigheter som inte överförs till användarföretaget. I förarbetena till jämställdhetslagen konstateras det att uthyrningsföretaget ensamt bär ansvaret om en gravid uthyrd arbetstagare sägs upp. Uthyrningsföretaget ansvarar alltså för att arbetstagare inte sägs upp på diskriminerande grunder.

Graviditet kan i vissa fall påverka en uthyrd arbetstagares möjligheter att få ett förlängt arbetsavtal, utan att arbetstagaren ändå har rätt till gottgörelse i enlighet med jämställdhetslagen. Om användarföretaget till exempel är redo att förlänga uppdraget med uthyrningsföretaget för andra arbetstagare än en gravid arbetstagare och gallrar bort den gravida arbetstagaren från dem som får fortsätta arbeta, kan uthyrningsföretaget inte utan uppdrag från användarföretaget hänvisa den gravida arbetstagaren till att fortsätta sitt arbete i användarföretaget. Arbetsgivaren som hyr ut personal försummar då inte sina arbetsgivarskyldigheter och bryter inte mot förbudet i jämställdhetslagen mot att inte förnya en anställning av en uthyrd arbetstagare på grund av graviditet. Användarföretaget är inte arbetsgivare enligt 3 § i jämställdhetslagen och har därmed inte gottgörelseansvar enligt jämställdhetslagen för sitt förfarande. Användarföretaget kan anses ha brutit mot det allmänna förbudet mot diskriminering i 7 § i jämställdhetslagen, men för brott mot det förbudet kan inte gottgörelse enligt jämställdhetslagen utdömas, eftersom det endast är en påföljd för brott mot förbuden i 8–8 e § i samma lag.

Det är även problematiskt att uppfylla diskrimineringskyddet i situationer där användarföretaget meddelar uthyrningsföretaget om att en arbetsställning avslutas, och att det faktiska skälet till detta har en diskriminerande grund, såsom graviditet eller sjukfrånvaro på grund av graviditet. Även om arbetstagaren skulle ha en anställning som gäller tills vidare, kan uthyrningsföretaget inte nödvändigtvis erbjuda arbetstagaren annat arbete när användarföretaget avslutar uppdraget med uthyrningsföretaget. Enligt arbetsavtalslagen kan arbetsgivaren då ha rätt att avsluta anställningen av produktionsorsaker eller ekonomiska orsaker. I verkligheten upphör dock den uthyrda arbetstagarens arbete till följd av diskriminering från användarföretagets sida.

Ansvarsfördelningen mellan uthyrningsföretag och användarföretag ska utredas när användarföretags diskriminerande förfarande inverkar på en arbetstagares fortsatta arbete.

Jämställdhetslagen utgår som nämnt från att uthyrningsföretaget som arbetsgivare ensamt bär ansvaret för en uppsägning om anställningen avslutas på grund av graviditet. Det är oklart om uthyrningsföretaget ska tolkas ha ansvar enligt jämställdhetslagen för att anställningen avslutas även när förfarandet inte bryter mot bestämmelserna om uppsägningsskydd enligt arbetsavtalslagen.

Jämställdhetsombudsmannen anser att det behöver göras en bedömning av om lagstiftningen behöver utvecklas för att säkerställa att uthyrd arbets-

kraft har samma diskrimineringskydd som andra arbetstagare. Det borde utredas om gottgörelsepåföljden kunde utvidgas till användarföretaget, och ansvarsfördelningen mellan användarföretaget och uthyrningsföretaget borde utredas när användarföretagets diskriminerande förfarande inverkar på arbetstagarens fortsatta arbete. Det är rimligt att den instans som diskriminerar även ska ansvara för konsekvenserna. Påföljderna är inte förebyggande om de inte drabbar rätt instans. Därigenom har reglering av ansvarsfördelningen även betydelse för uppfyllandet av arbetstagarens rättigheter.

3.2.4 Diskriminering på grund av graviditet på jämställdhetspolitikens och arbetsmarknadsaktörernas agenda

För att bli av med diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter behövs annat än de ovan föreslagna lagstiftningsmässiga åtgärderna. Det är viktigt att öka arbetsgivarnas medvetenhet om de lagstadgade skyldigheter som gäller i samband med gravida och familjelediga arbetstgares rättigheter, och stärka arbetsgivarnas och alla chefers positiva inställning till familjer. Det är också viktigt att öka arbetstgarnas kännedom om sina rättigheter.

Jämställdhetsombudsmannen lyfte upp diskriminering på grund av graviditet i samhällsdebatten genom sin kampanj Rättvisa för gravida 2012 och Diskriminering på grund av graviditet är inte en lek (Raskaussyrjinta.fi, #raskaussyrjinta) 2017. Genom sina kampanjer har jämställdhetsombudsmannen velat öka 20–45-åriga kvinnors kännedom om sina

rättigheter. Kampanjerna har lett till att fler har tagit kontakt med jämställdhetsombudsmannen på grund av misstanke om diskriminering på grund av graviditet eller familjeledigheter. Att fler har tagit kontakt avslöjar att motsvarande kampanjer för att öka kunskapen och påverka attityderna behövs för att myndigheterna ska bli medvetna om den här underrapporterade formen av diskriminering och för att de diskriminerade ska bli mer medvetna om sina egna rättigheter. Kampanjen Föregångare 2018 (Edellakävija.fi, #edellakävija) riktades till arbetsgivare för att lyfta fram föregångare som var positiva till familjer och för att utveckla familjevänlig familjeledighetspraxis. I dagens arbetsliv är en positiv inställning till familjer väldigt bra för arbetsgivarnas konkurrens och rykte.

.....
En positiv inställning till familjer är väldigt bra för arbetsgivarnas konkurrens och rykte.
.....

Diskriminering på grund av graviditet och familjeledighet ska tydligt identifieras som ett betydande diskrimineringsproblem i arbetslivet och förebyggande åtgärder ska bli en central punkt i jämställdhetspolitiken. Jämställdhetsombudsmannen föreslår att detta tas upp i nästa jämställdhetsprogram. Jämställdhetsombudsmannen har föreslagit att temat även ska ingå i det nationella programmet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.⁸⁹

89 Jämställdhetsombudsmannens utlåtande (TAS/22/2016).

3.3 SYNPUNKTER PÅ NÅGRA DISKRIMINERINGSFÖRBUD I ARBETSLIVET

Jämställdhetsombudsmannen har redan länge föreslagit en del ändringar av jämställdhetslagen som ännu inte har genomförts och som ombudsmannen tror skulle effektivisera förverkligandet av diskrimineringsförbuden och uppfyllandet av rättsskyddet i samband med dem. Ändringsförslagen handlar om att utvidga tillämpningsområdet för gottgörelsepåföljd i samband med anställningsdiskriminering och en förnyelse av bestämmelserna om tillgången på löneuppgifter för att göra förbuden mot lönediskrimineringen effektivare.

3.3.1 Tillämpningsområdet för gottgörelsepåföljd vid anställningsdiskriminering

Jämställdhetslagen avgränsar tillämpningsområdet för gottgörelse i samband med anställningsdiskriminering för mycket. 8 § 1 mom. i jämställdhetslagen tar upp diskriminering i samband med anställning, vilket omfattas av gottgörelsepåföljd. Momentet tillämpas när det finns misstanke om att en mer meriterad sökande av motsatt kön har diskriminerats vid anställning eller uttagning till en uppgift utan vägande och godtagbara skäl som jämställdhetslagen kräver. Det kan inte vara fråga om den diskriminering bestämmelsen avser förrän beslut om anställning har fattats. Bestämmelsen går inte att tillämpa på eventuell diskriminering i de tidigare skedena av anställningsprocessen.

Bara 7 § i jämställdhetslagen (s.k. allmänna förbudet mot diskriminering) gäller vid förfaranden som föregår anställningsbeslutet, som påverkar att en person faller bort från de sökande på grund av sitt kön eller för att personen inte blir vald. Det går inte att kräva gottgörelse utifrån det. Till exempel ger inte diskriminering vid urval till intervju inte rätt till gottgörelse, även om att bli utvald till intervju, saker som framkommit i intervjun och det intryck den arbetssökande har gett ofta har en stor betydelse för beslutsprocessen. Personens lämplighet kan enligt jämställdhetslagen vara ett skäl att åsidosätta en mer meriterad sökande.

Gottgörelsebestämmelsen borde också omfatta diskriminering som sker under rekryteringsprocessen som föregår anställningsbeslutet. Jämställdhetsombudsmannen har redan länge föreslagit att jämställdhetslagen ska ändras när det gäller detta och anser fortfarande att en lagändring är nödvändig.⁹⁰ Man kan undra om detta är i överensstämmelse med EU:s jämställdhetsdirektiv 2006/54/EG.

Gottgörelsebestämmelsen bör också omfatta diskriminering som sker under rekryteringsprocessen som föregår anställningsbeslutet.

3.3.2 Rätt till löneuppgifter

Regleringen av tillgången till löneuppgifter är viktig för rättsskyddet i samband med lönediskriminering och främjande av lönejämställdhet. Sedan början av

⁹⁰ Jämställdhetsombudsmannens utlåtanden (Dnr 16/50/02; TAS/ 17/50/2004;TAS/84/2010).

1990-talet har detta regelbundet tagits upp i samband med att jämställdhetslagen förnyats. Kärnan i diskussionen handlar om rätten att få löneuppgifter för enskilda arbetstagare.

År 1995 infördes en skyldighet för arbetsgivare i jämställdhetslagen att till arbetstagaren lämna en utredning om grunderna för *arbetstagarens egen lön* och bestämmelser om förtroendemäns rätt att få löneuppgifter för en enskild arbetstagare *med dennes samtycke* (jämställdhetslagen 10 §). Redan då hade kommissionen för revidering av jämställdhetslagen föreslagit att arbetstagare som misstänker lönediskriminering ska kunna få andra arbetstagares löneuppgifter jämte grunder av arbetsgivaren.⁹¹

År 2005 infördes en bestämmelse i jämställdhetslagen om att en representant för arbetstagarna har rätt att från jämställdhetsombudsmannen få löneuppgifter om en enskild arbetstagare när det finns grundad anledning till misstanken om lönediskriminering. Jämställdhetsombudsmannen tvivlade av flera olika anledningar på att bestämmelsen skulle fungera och ansåg att regleringen betonar myndighetsförfarandet när tvister på enskilda arbetsplatsen ska utredas. Ombudsmannen ansåg det viktigt att arbetstagaren och förtroendemannen har rätt att få löneuppgifter på arbetsplatsen direkt från arbetsgivaren.⁹² När riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskott behandlade lagförslaget misstänkte det också att ett sådant förfarande för att få tillgång till löneuppgifter kan vara byråkratisk och höjer tröskeln för att ta upp frågor som gäller lönediskriminering.⁹³

91 KOM 1992:35, s. 53.

92 Jämställdhetsombudsmannens utlåtande (Dnr 17/50/04).

93 AjUB 3/2005 rd.

För att arbetstagare ska kunna bedöma sin lön utifrån jämställdhetslagen och misstänka lönediskriminering, måste de veta att de får mindre lön än den eller de personer de jämför med. De måste alltså känna till vad kontrollpersonen får i lön. Tillgången på löneuppgifter är i praktiken en förutsättning för att arbetstagaren ska kunna åberopa förbudet mot lönediskriminering enligt jämställdhetslagen och vid behov förhandla om sin lön eller ta ärendet till domstol. Rätten att få tillgång till löneuppgifter är därmed även en förutsättning för effektivt genomförande av förbudet mot lönediskriminering, vilket det allmänna utifrån bestämmelserna i grundlagen borde försöka främja. (Grundlagen 6.4 och 22 §).

Nuförtiden beror arbetstagares rätt att få löneuppgifter på om de arbetar inom den offentliga sektorn eller den privata. Inom den offentliga sektorn är lönerna offentliga i enlighet med matrikellagen, medan tillgången till löneuppgifter inom den privata sektorn avgörs utifrån ovan nämnda bestämmelser i jämställdhetslagen eller bestämmelserna i kollektivavtalet. Det är viktigt att utvidga tillgången till löneuppgifter även inom den privata sektorn. Arbetstagarens rätt att få nödvändiga löneuppgifter av arbetsgivaren ska också gälla jämförelsepersoners löneuppgifter.

Denna slutsats presenteras också i en utredning om lönetransparens som social- och hälsovårdsministeriet låtit jämställdhetsombudsman Jukka Maa-rianvaara vara utredare för. Utredningen kartlägger bland annat det nationella rättsläget när det gäller lönetransparens och lönetransparensen i förhållande till skydd för personuppgifter. Den fungerar som en bra grund när en revidering av lagstiftningen be-

reds.⁹⁴ Tillgången till löneuppgifter är viktig även när lönekartläggningar görs, så att kartläggningen kan göras på ett sätt som främjar syftet med den.⁹⁵

Arbetstagare som misstänker diskriminering i lönesättningen i strid med jämställdhetslagen ska ha rätt att av arbetsgivaren få löneuppgifter för en eller flera jämförelsepersoner.

94 Maarianvaara (2018).

95 Se avsnittet 4.5.4: Jämställdhetsplanering i arbetslivet: Lönekartläggning, s. 55.

3.4 REKOMMENDATIONER

- Det behövs en reform av föräldraledigheten som avsevärt utökar ledigheterna som är öronmärkta för pappor och utökar flexibiliteten i hur ledigheterna tas ut.
- Den subjektiva rättigheten till dagvård bör gälla alla barn igen.
- Samhället ska säkerställa att inte arbetslösa arbetstagare förlorar sin arbetslöshetsdagpenning för att de inte har kunnat ta emot arbete som erbjuds för att barnet saknar vårdplats. Möjligheten att ordna skiftesvård för unga skolelever ska också beaktas, till exempel när en arbets sökandes möjlighet att ta emot arbete bedöms.
- Gottgörelsebestämmelsen bör också omfatta diskriminering som sker under rekryteringsprocessen som föregår anställningsbeslutet.
- Arbetstagare som misstänker diskriminering i lönesättningen i strid med jämställdhetslagen ska ha rätt att av arbetsgivaren få löneuppgifter för en eller flera kontrollpersoner.
- Förbudet mot att inte förnya visstidsanställning på grund av graviditet eller familjeledighet och förbudet mot att begränsa visstidsanställningar till början av moderskaps-, faderskaps- eller föräldraledigheten bör framgå av anställningslagstiftningen utöver jämställdhetslagen.
- Ansvarsfördelningen mellan uthyrningsföretaget och användarföretaget ska utredas när användarföretagets diskriminerande förfarande inverkar på en arbetstagares fortsatta arbete, och i sådana fall ska gottgörelseansvaret utvidgas till användarföretaget.
- Förebyggande av diskriminering på grund av graviditet och familjeledighet borde tas med i nästa jämställdhetsprogram

4 JÄMSTÄLLDHETS- PLANERING I ARBETSLIVET

Jämställdhetslagen inte bara förbjuder diskriminering i arbetslivet, utan förpliktar också till aktivt främjande av jämställdhet. I samband med förnyelsen av jämställdhetslagen har främjandet av jämställdheten betonats allt mer. Bestämmelserna om att jämställdhet ska främjas, särskilt jämställdhetsplaneringsförpliktelsen, har förtydligats och effektiverats. Jämställdhetsplaneringsförpliktelsen för arbetsplatser infördes i jämställdhetslagen 1995. År 2005 blev lönekartläggning en obligatorisk del av jämställdhetsplaneringen och försummelse av planeringsförpliktelsen sanktionerades. Bestämmelserna om jämställdhetsplanering och lönekartläggning förnyades senast 2015.

4.1 VAD INNEBÄR JÄMSTÄLLDHETSPLANERING?

Enligt jämställdhetslagen har varje arbetsgivare en skyldighet att främja jämställdhet mellan könen på ett målinriktat och planmässigt sätt. Skyldigheten gäller såväl offentliga som privata arbetsgivare oberoende av antalet arbetstagare.

I jämställdhetslagen föreskrivs även plikten att göra upp en jämställdhetsplan, vilket gäller arbetsgivare som sysselsätter minst 30 anställda. Jämställdhetsplanen ska innehålla en redogörelse för jämställdhetsläget på arbetsplatsen, nödvändiga åtgärder för att främja jämställdhet och en utvärdering av resultaten av åtgärderna i den tidigare planen. Jämställdhetsplanen ska innehålla en lönekartläggning som gäller hela personalen. Detta förutsätter kartläggning av klassificeringen av kvinnors och mäns uppgifter, löner och löneskillnader.

.....

Enligt lagen har varje arbetsgivare en skyldighet att främja jämställdhet på ett målinriktat och planmässigt sätt.

.....

4.2 REFORM AV JÄMSTÄLLDHETSLAGEN 2015

I början av 2015 trädde förnyade bestämmelser om jämställdhetsplanering och lönekartläggning i kraft i jämställdhetslagen. Den tidigare regleringen kompletterades och preciserades. I samband med lagreformen bedömdes jämställdhetsplanerna vara en mestadels fungerande och modern metod att strukturera jämställdhetsarbetet på arbetsplatserna. Det ansågs dock fortfarande finnas behov av utveckling vad gällde jämställdhetsplanernas och lönekartläggningarnas kvalitet och omfattning.⁹⁶ Målet med reformen var att förbättra personalens möjligheter att

96 RP 19/2014 rd.

delta i jämställdhetsplaneringen och lönekartläggningen samt att förbättra informationen om jämställdhetsplaneringen.

Jämställdhetslagens bestämmelser om lönekartläggningar förnyades så att lönekartläggningarnas syfte och innehåll definieras i lagen. Det infördes en skyldighet att utreda orsakerna och grunderna till eventuella tydliga löneskillnader samt en skyldighet att vid behov vidta lämpliga åtgärder. Skyldighet att informera personalen om jämställdhetsplanen och lönekartläggningen infördes i lagen. Personals representanter måste ha tillräckliga möjligheter att delta i och påverka upprättandet av planen. Arbetsplatsens jämställdhetsplan ska i regel göras upp minst vartannat år i stället för den tidigare årliga granskningen.

4.3 JÄMSTÄLLDHETSOMBUDSMANNEN ÖVERVAKAR JÄMSTÄLLDHETSPLANERINGEN

Jämställdhetsombudsmannens uppgift är att övervaka att jämställdhetslagens förpliktelser om jämställdhetsplanering iakttas. Jämställdhetsombudsmannens praxis har länge varit att utvärdera jämställdhetsplaner från arbetsplatser som ombudsmannen har behandlat misstankar om diskriminering om. Jämställdhetsombudsmannen bedömer om den specifika planen uppfyller kraven i jämställdhetslagen och ger utifrån bedömningen anvisningar för fortsatt jämställdhetsplanering. Det centrala i jämställdhetsombudsmannens tillsyn är att vägleda arbetsgivare i hur jämställdhetsplaner ska utarbetas.

Det centrala i tillsynen av planerna är att vägleda arbetsgivarna i hur jämställdhetsplaner ska utarbetas.

Jämställdhetsombudsmannen försöker inom ramen för sina resurser också genomföra riktad övervakning genom att be flera arbetsgivare från samma bransch lämna in jämställdhetsplaner för bedömning. Erfarenheten visar att aktiv tillsyn av skyldigheterna med anknytning till jämställdhetsplanering skulle främja uppfyllandet av den. Därför vore det viktigt att jämställdhetsombudsmannen hade betydligt större personalresurser än i nuläget för att övervaka fullgörandet av skyldigheten.

Åren 2016–2017 kartlade jämställdhetsombudsmannen hur jämställdhetsplaneringen genomfördes i kommunerna genom att be alla kommuner i tre landskap lämna in sina jämställdhetsplaner till jämställdhetsombudsmannen. Landskapen Nyland, Birkaland och Norra Karelen ombads lämna in planerna. Kommunerna var sammanlagt 60 till antalet. Syftet var att övervaka fullgörandet av skyldigheterna med anknytning till jämställdhetsplanering och utreda hur jämställdhetsplaneringen i kommunerna ser ut. Samtidigt ville man få information om hur de förnyade bestämmelserna om jämställdhetsplanering och lönekartläggning som trädde i kraft i början av 2015 genomförs i kommunerna samt vilka utmaningar som förekommer i anslutning till genomförandet. *Ett sammandrag av kommunernas jämställdhetsplanering finns som bilaga till denna rapport.*

Tillsynen av personalpolitiska jämställdhetsplaner fortsatte 2017–2018 genom övervakning inrik-

tad på IT- och transport-/logistikbranscherna samt banksektorn. Jämställdhetsombudsmannen bad tio företag inom IT-branschen, sex transport-/logistikföretag och fyra banker lämna in sina jämställdhetsplaner. De flesta företag som valdes ut till kartläggningen var kända storföretag inom sina branscher (arbetstagare > 250).

[Läs mer i jämställdhetsombudsmannens utredning av kommunernas jämställdhetsplanering \(bilaga 1\)](#)

4.4 ARBETSMARKNADSORGANISATIONERNAS UTREDNING AV JÄMSTÄLLDHETS- PLANERINGEN

Inom likalönsprogrammet genomförde 2017 alla arbetsmarknadsorganisationer en enkät om hur jämställdhetsplanerna och lönekartläggningarna fungerar på arbetsplatserna. Utredningen samlade in information om jämställdhetsplaner och lönekartläggningar och om hur man med hjälp av dem har lyckas främja jämställdhet på arbetsplatsen.

Det konstaterades att jämställdhetsplaneringen tydligt eller i någon utsträckning främjat jämställdheten på omkring en tredjedel av arbetsplatserna enligt både arbetstagar- och löntagarorganisationernas enkäter. Bland det som behöver förbättras märktes i synnerhet informationen om jämställdhetsplanen på arbetsplatsen. Personalrepresentanterna hade ofta bristfällig kunskap om arbetsplatsens jämställdhetsplaner och lönekartläggningar. Det fanns även saker att förbättra i uppföljningen av de jämställd-

hetsåtgärder som avtalats i planen. Uppgifterna om i hur stor grad de arbetsplatser som omfattas av planeringskyldigheten som hade genomfört jämställdhetsplanen och lönekartläggningen varierade beroende på om man kontrollerade uppgifterna från arbetsgivarorganisationerna eller från löntagarorganisationerna. Detsamma gällde till exempel på hur många arbetsplatser ogrundade löneskillnader hade uppdagats eller åtgärder för att åtgärda löneskillnader hade vidtagits.⁹⁷

4.5 JÄMSTÄLLDHETSOMBUDSMANNENS IAKTTAGELSER OCH REKOMMENDATIONER

Utifrån erfarenheterna som jämställdhetsombudsmannen fått i samband med tillsynen av jämställdhetsplanerna verkar det som om framsteg åtminstone i viss mån har uppnåtts för en del av målsättningarna med jämställdhetsplaneringen. Fortfarande måste man dock konstatera samma sak som man konstaterade i motiveringen till lagreformen 2015: det finns behov av utveckling vad gäller jämställdhetsplanernas och lönekartläggningarnas kvalitet och omfattning.

Jämställdhetsombudsmannen anser att det finns ett behov både av att göra skyldigheterna i anslutning till jämställdhetsplanering och lönekartläggning kända och att utveckla och förtydliga anvisningarna. Jämställdhetsombudsmannen anser även att det är skäl att utvärdera hur väl bestämmelserna om jämställdhetsplaneringen och lönekartläggningen fungerar.

⁹⁷ Läs mer FM (pressmeddelande 19.3.2018).

erar. I synnerhet bör det utvärderas hur väl bestämmelserna om lönekartläggning i sin nuvarande form främjar målsättningarna för lönekartläggningen.

Härnäst ska vi ta upp jämställdhetsombudsmannens iakttagelser vad uppfyllandet av jämställdhetsplanering och lönekartläggning beträffar. Iakttagelserna grundar sig främst på kommunutredningen och på genomgångna jämställdhetsplaner från företag. Samtidigt presenteras jämställdhetsombudsmannens rekommendationer för att utveckla jämställdhetsplaneringen och lönekartläggningen. För kommunernas del hanteras observationerna närmare i bilagan Utredning av kommunernas jämställdhetsplanering.

Jämställdhetsplanernas och lönekartläggningarnas kvalitet och omfattning behöver utvecklas.

4.5.1 Jämställdhetsplanernas regelbundenhet

Enligt jämställdhetslagen ska den personalpolitiska jämställdhetsplanen och lönekartläggningen upprättas regelbundet åtminstone vart annat år. Lokalt kan det avtalas om att lönekartläggningen som ingår i jämställdhetsplanen upprättas vart tredje år, om jämställdhetsplanen till övriga delar upprättas årligen. Utifrån jämställdhetsombudsmannens tillsynsarbete finns det fortfarande brister i jämställdhetsplaneringens regelbundenhet.

I synnerhet utifrån den kommunutredning jämställdhetsombudsmannen gjort verkade den lag-

stadgade tidtabellen för jämställdhetsplaneringen ofta oklar. Bara omkring hälften av kommunerna uppgav att de upprättade jämställdhetsplanen inom den tidtabell som jämställdhetslagen förutsätter. En tredjedel av kommunerna uppgav att de upprättade jämställdhetsplanen mer sällan än jämställdhetslagen förutsätter.

I en stor del av kommunerna hade jämställdhetsplaneringen inte heller varit regelbunden, utan det kunde ha gått åratal, rentav tio år sedan föregående jämställdhetsplan upprättades.

De 20 företag som nu granskades hade haft mer regelbunden jämställdhetsplanering än kommunerna och planen gjordes i allmänhet inom den tidtabell som lagen förutsätter. Å andra sidan förblev det oklart i vilken utsträckning företagen gjorde om alla delar i jämställdhetsplanen och i vilken utsträckning samma åtgärder som funnits i tidigare planer skrevs in i planerna.

Jämställdhetsombudsmannen anser att det är viktigt att alla anvisningar om jämställdhetsplanering betonar att den lagstadgade tidtabellen ska följas och att det är ledningen som ansvarar för det.

De nuvarande bestämmelserna i jämställdhetslagen innehåller olika tidtabeller och utifrån erfarenheterna från tillsynen är de uppenbart svåra att greppa. Därför vore det skäl att överväga en lagändring så att bara en tidtabell ingår i lagen.

4.5.2 Kombinerad med andra planer

Enligt jämställdhetslagen kan den personalpolitiska jämställdhetsplanen 1) upprättas som en separat plan, 2) inkluderas i personal- och utbildningsplanen eller 3) verksamhetsprogrammet för arbetar-

skyddet. I förarbetena till jämställdhetslagen konstateras det dessutom att frågor om främjande av likabehandling kan inkluderas i jämställdhetsplanen när det är ändamålsenligt på arbetsplatserna. En sådan plan för gemensam personalpolitisk jämställdhetsplan ska uppfylla skyldigheterna i både jämställdhetslagen och diskrimineringslagen.

Största delen av både företagens och kommunernas jämställdhetsplaner hade kombinerats med den personalpolitiska likabehandlingsplanen. Jämställdhetsplanen hade inte särskilt ofta kombinerats med andra planer som nämns i förarbetena. När jämställdhetsplanen kombineras med till exempel en personalplan är det en utmaning att säkerställa att jämställdhetsplanens olika delar är lätta att hitta och att planen som helhet är överskådlig.

Jämställdhetsombudsmannen anser att det kan löna sig att utarbeta jämställdhetsplanen och den personalpolitiska likabehandlingsplanen samtidigt, eftersom båda handlar om att förebygga diskriminering samt att utveckla en jämställd och jämlik arbetsgemenskap. Nackdelen med att utveckla dem tillsammans både för företagens och kommunernas planer verkar vara att antingen andelen jämställdhetsplaner eller andelen likabehandlingsplaner har blivit väldigt liten. Det bör observeras att behörigheten att övervaka kombinerade jämställdhets- och likabehandlingsplaner har fördelats mellan olika myndigheter. Jämställdhetsombudsmannen övervakar inom ramarna för sin behörighet dessa planer endast vad gäller jämställdhetsplaneringen. Den personalpolitiska likabehandlingsplaneringen övervakas av arbetarskyddsmyndigheterna.

I en del kommuner hade i den personalpolitiska jämställdhetsplanen eller jämställdhets- och lika-

behandlingsplanen inkluderad teman som handlar om operativ jämställdhet och likabehandling, såsom jämställdhet i kommunens tjänster och beslutsfattande. Enligt jämställdhetsombudsmannens bedömning har det inte varit särskilt lyckat att kombinera dessa.

När det gäller kombinerad av den personalpolitiska och den operativa jämställdhetsplanen är det problematiskt att det i regel är olika personer som deltar i upprättandet av planerna. Den personalpolitiska jämställdhetsplanen ska upprättas i samarbete med representanter som utsetts av personalen. Det kan vara motiverat att andra sakkunniga än personalrepresentanter deltar i upprättandet av den operativa jämställdhetsplanen. Operativa jämställdhetsplaner för läroanstalter bör upprättas i samarbete med personalen och eleverna/de studerande.

Det är befogat att åter utvärdera bestämmelsen i jämställdhetslagen enligt vilken planen kan inkluderas i personal- och utbildningsprogrammet eller verksamhetsprogrammet för arbetarskyddet. Det skulle däremot vara bra att inkludera ett omnämnande om att slå samman den personalpolitiska jämställdhetsplanen och den personalpolitiska likabehandlingsplanen i jämställdhetslagen, eftersom jämställdhetsombudsmannen har noterat att man ofta går till väga på detta sätt.

4.5.3 Redogörelser och åtgärder (förutom för lönesättning)

Enligt jämställdhetslagen ska jämställdhetsplanen omfatta en specifikation av fördelningen av kvinnor och män i olika uppgifter samt en redogörelse av jämställdhetsläget i övrigt på arbetsplatsen. Utifrån

dessa redogörelser ska det fastställas de planerade nödvändiga åtgärder som ska vidtas eller genomföras för att främja jämställdheten.

Fördelningen av kvinnor och män i olika uppgifter

När en jämställdhetsplan upprättas bör mer uppmärksamhet fästas vid hur planen beskriver fördelningen av kvinnor och män i olika uppgifter. Specificeringen har betydelse som bakgrundsinformation i utvärderingen av jämställdhetsläget på arbetsplatsen och förverkligandet av jämställdheten. Dessutom bidrar informationen om fördelningen till utvärderingen av lönekartläggningen, till exempel om alla grupper av arbetstagare har inkluderats i lönekartläggningen.

En stor del av både företagens och kommunernas planer hade bristfälliga specificeringar eller inga specificeringar alls. Det hade till exempel bara redogjorts för fördelningen per avdelning, bransch eller kollektivavtal. En sådan här specificering är inte alltid tillräcklig för att kunna utnyttja informationen i jämställdhetsplaneringen.

Redogörelse för jämställdhetsläget

Jämställdhetsplanen ska basera sig på en redogörelse för jämställdhetsläget på arbetsplatsen. Redogörelsen är en viktig del av jämställdhetsplaneringens kunskapsbas. Den bidrar till att skapa en uppfattning om hur jämställdheten förverkligas på arbetsplatsen och vilka delområden av jämställdheten som ännu behöver förbättras. Åtgärder för att främja jämställdheten ska grunda sig på de faktorer som framkommer i redogörelsen för jämställdhetsläget.

Jämställdhetsplanen och redogörelsen som upprättas som bas för planen ska omfatta arbetsgivarens hela personal.

Redogörelsen för jämställdhetsläget kan vara inriktad på till exempel rekrytering, arbetsfördelningen mellan könen, avancemang i karriären, arbetsförhållanden, personalutbildning, deltagande i arbetsgrupper, möjligheter att förena arbete och familj (till exempel att utnyttja familjeledigheter och arbetsarrangemang som stöder dessa), stämningen på arbetsplatsen, förekomst av sexuella trakasserier eller trakasserier på grund av kön, attityder gentemot jämställdhet, ledarskap och arbetarskydd.

I kommunernas jämställdhetsplaner hade kommunerna ofta på ett mycket heltäckande sätt behandlat teman som är viktiga med tanke på jämställdheten i arbetslivet på allmän nivå, men den konkreta redogörelsen för nuläget var i många fall knapphändig. Olika typer av personaladministrationsstatistik, till exempel statistik om rekryteringar eller användning av familjeledighet, hade utnyttjats i överraskande liten utsträckning. Det fanns dock även kommuner där jämställdhetsläget hade utretts mer grundligt och där statistik från personalförvaltningen hade utnyttjats. Utredningen av jämställdhetsläget hade ofta blivit ganska tunn i företagens jämställdhetsplaner.

Målsättningar och åtgärder

Att gå igenom redogörelsen för jämställdhetsläget på arbetsplatsen och komma överens om åtgärder är några av de viktigaste faserna i jämställdhetsplaneringen. För att åtgärderna som inkluderas i planen verkligen ska främja jämställdheten måste de vara

konkreta och realistiska. Det vore även viktigt att man kan följa upp hur åtgärderna förverkligas. Man ska komma överens om en tidtabell för när åtgärderna ska genomföras och fastställa vilka instanser som ansvarar för åtgärderna.

Alla kommunernas jämställdhetsplaner innehöll åtgärder (dessa beskrivs närmare i bilagan 2). De största utmaningarna hade att göra med åtgärdernas konkreta natur. I drygt hälften av kommunerna var till exempel de planerade åtgärderna enligt jämställdhetsombudsmannens bedömning snarare principiella än konkreta. I vissa av företagens planer saknades däremot åtgärder helt.

En annan utmaning i synnerhet i kommunernas planer hade att göra med att det var svårt att åtskilja åtgärderna och beskrivningen av jämställdhetsläget i en del planer. Redogörelsen av nuläget hade ofta presenterats tillsammans med målsättningarna och åtgärderna så att det inte alltid gick att tydligt avgöra när nuläget presenterades och när det var fråga om ett ideal som var målsättning för jämställdheten.

Utvärdering av resultaten av tidigare åtgärder

I jämställdhetsplanen ska även en utvärdering av genomförandet och resultaten av de åtgärder som ingått i den tidigare jämställdhetsplanen ingå. Utvärderingen används också som grund för nästa plan.

I en betydande del av både kommunernas och företagens jämställdhetsplaner hade inte resultaten av åtgärderna i den föregående planen bedömts. Det var förstabeligt när det gäller sådana kommuner och företag som hade upprättat sin första jämställdhetsplan. Utvärderingen av resultaten av tidigare åtgärder sak-

nades dock även i många kommuners och företags planer som hade haft en regelbunden jämställdhetsplanering.

Att resultaten av tidigare åtgärder inte hade bedömts eller används som underlag för den nya planen kan handla om att åtgärderna inte har varit så konkreta att deras resultat har gått att bedöma. Det kan också handla om att det personalpolitiska jämställdhetsarbetet de facto inte är en etablerad del av kommunens eller företagens verksamhetskultur.

4.5.4 Lönekartläggning

Jämställdhetsplanen ska innehålla en lönekartläggning som gäller hela personalen. Detta förutsätter kartläggning av klassificeringen av kvinnors och mäns uppgifter, löner och löneskillnader. Lönefrågan hade behandlats i samband med upprättandet av jämställdhetsplaner i alla de kommuner jämställdhetsombudsmannen granskade. En del planer innehöll dock bara ett allmänt omnämnande av lönerna och i en del kommuner hade en lönekartläggning gjorts, men inte inkluderats i jämställdhetsplanen. Nästan alla företagens jämställdhetsplaner omfattade en lönekartläggning.

Mellan vilka jämfördes lönerna

Enligt jämställdhetslagen kan arbetstagarna grupperas antingen utifrån kravprofil eller uppgiftskategori för att göra en lönekartläggning, alternativt kan klassificeringen baseras på grupper som bildats utifrån andra faktorer. I regeringens proposition med förslag

till diskrimineringslag fästs det vikt vid att syftet med lönekartläggningen ska beaktas vid val av klassificering eller gruppering.⁹⁸ Syftet är att utreda att det inte förekommer ogrundade löneskillnader mellan kvinnor och män som är anställda av samma arbetsgivare och som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt.

I de granskade kommunerna var det vanligt att lönerna jämfördes antingen enbart inom prissättningsgrupperna eller genom att dessutom använda något annat klassificeringskriterium, såsom uppgiftsgrupp. I väldigt många kommuner jämfördes lönerna enbart per arbets- och tjänstekollektivavtal så att lönerna för alla kvinnor som omfattades av avtalet jämfördes med lönerna för alla män som omfattades av avtalet. Företagen hade olika sätt att bilda kontrollgrupper. I vissa jämfördes lönerna utifrån kravprofil eller uppgiftskategori, och i vissa jämfördes kvinnliga och manliga arbetstagare inom ramen för stora helheter, såsom utifrån verksamhetssektor, personalgrupp eller kollektivavtal.

Valet av de arbetstagargrupper som jämförs har väsentlig betydelse för hur väl man med hjälp av lönekartläggningen kan få svar på hur principen om lika lön för lika arbete förverkligas.

Valet av de arbetstagargrupper som jämförs har väsentlig betydelse för hur väl man med hjälp av lönekartläggningen kan få svar på hur principen om lika lön för lika arbete förverkligas. Det är problematiskt med för begränsade jämförelser, men också för vida jämförelser, det vill säga när arbetstagare som arbetar i vitt skilda kravprofiler buntas ihop i samma kontrollgrupp. En lönejämförelse per prissättningsgrupp svarar endast på om principen om lika lön för lika arbete förverkligas inom respektive prissättningsgrupp. Å andra sidan är det svårt att bedöma om det förekommer ogrundade löneskillnader för lika och likvärdigt arbete om till exempel alla kvinnliga arbetare respektive manliga arbetare i arbets- och tjänstekollektivavtalet eller hela affärssektorn inkluderas i kontrollgruppen. Då är mångfalden av uppgifter som ingår i kontrollgruppen för stor. En bedömning av hur väl principen om lika lön för lika arbete förverkligas skulle också förutsätta en jämförelse mellan kvinno- och mansdominerade uppgifter. Sådana jämförelser hade dock inte gjorts, förutom i några positiva undantag bland kommunerna.

Utifrån jämställdhetsombudsmannens erfarenheter från tillsynen är lönekartlägningsbestämmelsen inte tillräckligt konsekvent i nuläget, då man å ena sidan beaktar syftet med lönekartläggningen som fastställs i 6 b § 1 mom. i jämställdhetslagen och å andra sidan bestämmelsen i 6 b § 2 mom. i lagen om olika sätt att bilda de grupper av arbetstagare som ska jämföras i lönekartläggningen. Lönekartlägningsbestämmelsen behöver förtydligas i fråga om bildandet av jämförelsegrupper så att syftet med lönekartläggningen beaktas bättre i valet av jämförelsegrupper.

98 RP 19/2014 rd.

Lönejämförelserna omfattar sällan hela personalen

Enligt jämställdhetslagen ska en lönekartläggning omfatta hela personalen. I förarbetena till jämställdhetslagen förtydligas det separat att även deltidsanställda och visstidsanställda arbetstagare ska inkluderas i den personalgrupp som granskas. I praktiken uppfylls inte dessa lagstadgade krav särskilt väl.

.....

Alla arbetstagare, även deltidsanställda och visstidsanställda, ska inkluderas i lönekartläggningen.

.....

En stor del av kommunerna hade utelämnat deltidsanställda och ganska många kommuner hade också helt utelämnat visstidsanställda från lönejämförelserna. Cirka hälften av kommunerna hade i sin lönejämförelse baserad på kravprofil eller uppgiftsgrupp inkluderat endast sådana arbetstagargrupper där det fanns minst sex kvinnor och sex män. I några kommuner förutsattes det att arbetstagargrupperna hade minst fem och i en stor stad till och med tio arbetstagare av båda könen. I många kommuner är arbetstagargrupperna små och arbetet är i hög grad indelat i kvinno- och mansdominerat arbete. Därför hamnade en stor del av arbetstagarerna utanför dessa lönejämförelser.

Utifrån de planer företagen lämnade in var det långt ifrån alltid som det gick att bedöma hur väl en lönekartläggning täckte hela personalen och om deltids- och visstidsanställda var inkluderade i lönekartläggningen. När lönerna jämfördes per kravnivå eller uppgiftsgrupp, varierade gränsen mellan grup-

per som klassificerades som små och lämnades utanför jämförelsen. Utifrån det som framgick av de genomgångna planerna togs de grupper med som hade minst tre till sex kvinnliga arbetstagare och tre till sex manliga arbetstagare. I de företag som ombetts lämna in sina planer var grupperna i sig väldigt stora, men i en del av dem gjorde ensidig könsfördelning det svårt att bilda kontrollgrupper.

.....

I praktiken omfattar lönekartläggningen inte ofta hela personalen även om detta förutsätts i lagen.

.....

I allmänhet hade kommunerna lämnat arbetstagare som tillhör små arbetstagargrupper utanför lönekartläggningen för att undvika att enskilda arbetstagers löneuppgifter blev offentliga. Företagen torde ha haft samma orsak till sitt förfarande. I förarbetena till jämställdhetslagen konstateras det att *"lönekartläggningen också ska göras så att enskilda personers löneuppgifter inte framgår av lönekartläggningen"*. Enligt förarbetena är det faktum att enskilda personers löneuppgifter inte får framgå av lönekartläggningen inte ett hinder för att enskilda löneuppgifter behandlas vid utarbetandet av lönekartläggningen. I regeringens proposition hänvisas i samband med detta till lönernas offentlighet inom den offentliga sektorn.

Jämställdhetsombudsmannen anser att det är viktigt att de representanter som utsetts av arbetstagarerna i utarbetandet av lönekartläggningen kan granska löner och löneskillnader för hela personalen och

utvärdera orsakerna och grunderna till löneskillnaderna. För detta bör de vid behov ha tillgång även till enskilda arbetstagares löneuppgifter. Detta innebär inte att individers löneuppgifter presenteras också i den slutgiltiga jämställdhetsplanen som är tillgänglig för alla arbetstagare.

I den offentliga sektorn är det redan nu möjligt att behandla enskilda arbetstagares löneuppgifter.

Lönerna i den offentliga sektorn är offentliga, vilket innebär att det redan nu är möjligt att behandla enskilda arbetstagares löneuppgifter i samband med utarbetandet av lönekartläggningen. Detta har också gjorts i vissa kommuner. För att alla arbetstagare inom den offentliga sektorn ska omfattas av lönekartläggningen behövs dock tydligare anvisningar om att man vid behov även ska använda individuppgifter när lönekartläggningen utarbetas. För att man ska kunna agera på samma sätt inom privata sektorn bör rätten till löneuppgifter för arbetstagare i den privata sektorn som deltar i lönekartläggningar förbättras på lagstiftningsväg.

Enligt motiveringarna till jämställdhetslagen ska personalrepresentanterna som deltar i jämställdhetsplaneringen ha tillräcklig information för att behandla ämnet. En del arbetsgivare ger var och en personalrepresentant löneuppgifterna bara för de arbetstagare som denne representerar. Eftersom lönekartläggningen ska omfatta hela personalen har jämställdhetsombudsmannen konstaterat att alla de

personalrepresentanter som deltar i lönekartläggningen ska få de uppgifter som lönekartläggningen kräver om alla personal- och arbetargrupper.⁹⁹ Det är också nödvändigt att i lagstiftningen förtydliga varje personalrepresentants rätt att få de uppgifter om alla personal- och arbetstagargrupper som förutsetts för lönekartläggningen.

Granskningen av lönerna och analysen av orsakerna till löneskillnader är generella

Enligt regeringens proposition med förslag till diskrimineringslag granskas lönerna i sin helhet vid en lönekartläggning.¹⁰⁰ I kommunernas lönekartläggningar granskades oftast uppgiftsspecifika löner och helhetslöner, ganska ofta också uppgiftsspecifika och ordinarie löner eller alla av dessa. I en del av lönekartläggningarna granskades antingen enbart uppgiftsspecifika löner eller enbart helhetslöner. I företagens lönekartläggningar framkom det långt ifrån alltid vilka löner som hade jämförts, men det vanliga var att helhetslönerna jämfördes.

I de kommuner där lönejämförelser hade gjorts observerades också löneskillnader. I en del av lönekartläggningarna behandlades orsakerna till löneskillnaderna inte alls, men ofta utvärderades åtminstone en del av de observerade löneskillnaderna på något sätt. Analysen var mer eller mindre konkret. Hälften av företagen hade inte utvärderat orsakerna till de upptäckta löneskillnaderna överhuvudtaget, hos andra företag hade de åtminstone behandlats på något sätt.

99 Jämställdhetsombudsmannens utlåtande (TAS/386/2007).

100 RP 19/2014 rd.

En granskning av löneskillnader enligt lönedelar främjar utredningen av de verkliga orsakerna till löneskillnaderna och bidrar till att säkerställa att lönerna är icke-diskriminerande.

Om arbetsplatsen tillämpar ett lönesystem där lönen består av lönedelar, förutsätts det i jämställdhetslagen att de viktigaste lönedelarna granskas i syfte att reda ut orsakerna till skillnaderna. En granskning av löneskillnader enligt lönedelar främjar utredningen av de verkliga orsakerna till löneskillnaderna och bidrar till att säkerställa att varje lönedel i sig är icke-diskriminerande.

Utifrån de granskade planerna verkar det som om att orsakerna till de löneskillnader som framgick av lönekartläggningen ofta var väldigt generella. Om lönerna har skrivits in i lönekartläggningen som helhetslöner eller som ordinarie löner, börjar man i praktiken inte specificera dem för att bedöma orsakerna till löneskillnaderna, utan bedömningen av orsakerna sker på en väldigt allmän nivå. Orsakerna till löneskillnaderna utvärderas alltså sällan per lönedel, vilket förutsätts i lagen. Jämställdhetsombudsmannen rekommenderar att anvisningarna om lönekartläggningar i större utsträckning än i nuläget skulle betona betydelsen av en granskning per lönedel för att utreda observerade löneskillnader.

Jämställdhetsombudsmannen rekommenderar att lönerna ska anges enligt lönedelar redan i det skede då man utarbetar lönekartläggningen.

Jämställdhetsombudsmannen har rekommenderat att lönerna i den mån det är möjligt ska anges enligt lönedelar redan i det skede då man utarbetar lönekartläggningen. Då skulle det också vara mer sannolikt att orsakerna till löneskillnaderna skulle utvärderas per lönedel, det vill säga mer specifikt och detaljerat. Det vore även praktiskt eftersom man då inte är tvungen att senare i utvärderingsskedet av orsakerna till löneskillnaderna samla in mer specifika uppgifter om de olika lönedelarna.

4.5.5 Anvisningar om åtgärder vid trakasserier

Arbetsgivaren ska se till att en arbetstagare i sitt arbete inte utsätts för sexuella trakasserier eller andra trakasserier på grund av kön. Arbetsgivaren ska aktivt följa huruvida trakasserier förekommer på arbetsplatsen och på eget initiativ ingripa i trakasserier som framkommer på arbetsplatsen.

Arbetsgivarens förfarande kan vara sådan diskriminering som är förbjuden enligt jämställdhetslagen om arbetsgivaren efter att ha fått kännedom om trakasserier som en arbetstagare upplevt försummar sin skyldighet att vidta tillgängliga åtgärder för att eliminera trakasserier.

Arbetsgivaren ska aktivt följa huruvida trakasserier förekommer på arbetsplatsen och på eget initiativ ingripa i trakasserier som framkommer.

Arbetsgivaren ska också sträva efter att förebygga trakasserier till exempel med hjälp av jämställdhetsplanering. För tillfället förutsätter inte lagen att arbetsgivaren ska sammanställa verksamhetsanvisningar om utredning av trakasserier.

Enligt jämställdhetsombudsmannens uppgifter hade åtminstone hälften av kommunerna anvisningar om utredning av trakasserier och en del av kommunerna hade också integrerat anvisningarna i jämställdhetsplanen. I samband med kartläggningen av företagens jämställdhetsplaner frågade jämställdhetsombudsmannen företagen skilt om det fanns anvisningar om åtgärder vid trakasserier. Alla företag hade anvisningar om utredning av trakasserier.

Det skulle vara viktigt att varje arbetsgivare har verksamhetsanvisningar om förebyggande av trakasserier och om utredning av situationer där trakasserier förekommer. Dessa anvisningar bör integreras i jämställdhetsplanen eller så ska det av jämställdhetsplanen framgå att sådana anvisningar existerar och hur arbetstagarna kan hitta anvisningarna. Det finns också ett behov av att skriva in denna skyldighet i jämställdhetslagen och i bestämmelserna om jämställdhetsplaneringen.

4.5.6 Förebyggande av diskriminering på grund av könsidentitet och könsuttryck

Jämställdhetslagen ålägger också i beredningen av den personalpolitiska jämställdhetsplanen att förebyggande av diskriminering på grund av könsidentitet och könsuttryck tas i beaktande. I ungefär hälften av kommunerna och företagen har denna skyldighet ännu inte alls beaktats. I en del av jämställdhetsplanerna hänvisades till den lagstadgade skyldigheten och i en del av planerna hade skyldigheten tagits mera konkret i beaktande. Åtgärderna gällde bland annat att ordna toaletter och omklädningsrum lämpade för könsminoriteter.

4.5.7 Övervakningen av jämställdhetsplanerna förutsätter resurser

Som tidigare konstaterats påverkar tillsynen av jämställdhetsplanerna hur väl man i praktiken efterlever dem. Det skulle också behövas en tillsyn av jämställdhetsplanerna som är märkbart mera systematisk än i nuläget. Jämställdhetsombudsmannens personalresurser är dock fullständigt otillräckliga för att man ska kunna genomföra annat än sporadiska tillsynsåtgärder.

I de lagreformer som genomfördes 2005 och 2015 föreskrevs om minimiinnehållet i arbetsplatsernas jämställdhetsplanering och om sanktioner för försummelse av planeringsskyldigheten. Lönekartläggningar blev också en obligatorisk del av jämställdhetsplaneringen. Dessa reformer ökade märkbart

på jämställdhetsombudsmannens tillsyns- och styrningsuppgifter. Ungefär 8 300 arbetsgivare omfattas av jämställdhetsplaneringsförpliktelsen. I jämställdhetsombudsmannens skyldigheter ingår också att övervaka ungefär 3 000 läroanstalters jämställdhetsplanering. Jämställdhetsombudsmannen har dock överhuvudtaget inte anvisats tilläggsresurser för att utföra dessa uppgifter.

I över tio års tid har också åtskilliga andra revideringar av jämställdhetslagen gjorts, vilka också har utökat jämställdhetsombudsmannens tillsynsuppgifter. Sedan 2005 har ärenden som gäller diskriminering av och jämställdhet för könsminoriteter ingått i tillämpningsområdet för jämställdhetslagen. Också diskriminering när det gäller tillgång till och tillhandahållandet av varor och tjänster sanktionerades 2009. I samband med bytet av förvaltningsområde, som genomfördes 2015, fick jämställdhetsombudsmannen arbetsgivarställning och ämbetsverksstatus, vilket ökade jämställdhetsombudsmannens förvaltningsuppgifter.

.....

Under 2000-talet har åtskilliga betydande revideringar som ökat tillsynen av jämställdhetslagen gjorts, utan att personalresurserna vid jämställdhetsombudsmannens byrå har ökats. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet har ansett det viktigt att man reserverar tillräckligt med resurser för jämställdhetsombudsmannen.

Jämställdhetsombudsmannens behov av tilläggsresurser har också erkänts i riksdagen. I sitt ställningstagande, som riksdagen godkände med anledning av statsrådets redogörelse om jämställdheten mellan kvinnor och män från 2010, konstaterade riksdagen att jämställdhetsombudsmannen anvisas anslag för att anställa mer personal för övervakning och styrning enligt skyldigheterna i jämställdhetslagen.¹⁰¹ I sitt utlåtande om budgeten för 2018 fäste arbetslivs- och jämställdhetsutskottet uppmärksamhet vid att jämställdhetsombudsmannens resurser inte ökats trots flertalet genomförda lagreformer. Utskottet konstaterade: "Jämställdhetslagen har under 2000-talet genomgått flera betydande revideringar som också ökar övervakningen utan att personalresurserna vid jämställdhetsombudsmannens byrå stärkts. Byrån har sammanlagt tio anställda som redan år 2005. Utskottet ser det som viktigt att tillräckliga resurser reserveras för jämställdhetsombudsmannen".¹⁰²

Lagens genomslagskraft är beroende av i vilken utsträckning rättigheterna och skyldigheterna i lagen tillgodoses i praktiken. En effektivare tillsyn över jämställdhetsplanerna skulle främja jämställdhetsplanernas omfattning och en regelbunden planering samt kvaliteten på jämställdhetsplaneringen. Att ge resurser till tillsyn över skyldigheten att främja jämställdhetslagen är ett ställningstagande för främjande av jämställdhet. Att lämna tillsynsarbetet utan resurser är ett ställningstagande i motsatt riktning.

101 RSk 51/2010 rd – SRR 7/2010 rd.

102 AjUU 8/2017 rd

4.6 REKOMMENDATIONER

- De nuvarande olika bestämmelserna om tidtabell i jämställdhetslagen är, baserat på vad man erfar inom tillsynen, uppenbart svåra att få grepp om. Det finns skäl att överväga en ändring av lagen till denna del, så att det i lagen finns endast en tidtabell.
- Det är befogat att på nytt utvärdera bestämmelsen i jämställdhetslagen enligt vilken jämställdhetsplanen kan införlivas i personal- och utbildningsprogrammet eller verksamhetsprogrammet för arbetarskyddet. Det skulle vara bra att inkludera ett omnämnande i jämställdhetslagen om att slå samman den personalpolitiska jämställdhetsplanen och den personalpolitiska likabehandlingsplanen, eftersom man enligt vad jämställdhetsombudsmannen iakttagit allmänt går till väga på detta sätt.
- Lönekartläggningsbestämmelsen borde förtydligas i fråga om bildandet av jämförelsegrupper så att syftet med lönekartläggningen skulle beaktas bättre i valet av jämförelsegrupper. Det finns skäl att utreda hur konsekvent lönekartläggningsbestämmelsen är i nuläget, då man beaktar å ena sidan syftet med lönekartläggningen som fastställs i 6 b § 1 mom. i jämställdhetslagen och å andra sidan bestämmelsen i 6 b § 2 mom. i lagen om olika sätt att bilda de grupper av arbetstagare som ska jämföras i lönekartläggningen.
- Representanterna som utsetts av arbetstagarna bör i utarbetandet av lönekartläggningen kunna granska löner och löneskillnader för hela personalen, utvärdera orsakerna till dessa samt uttrycka sin uppfattning om nödvändiga korrigerande åtgärder. De bör vid behov ha tillgång också till enskilda arbetstagares löneuppgifter. Detta innebär inte att individers löneuppgifter presenteras också i den slutgiltiga jämställdhetsplanen som är tillgänglig för alla arbetstagare.

- Lönerna i den offentliga sektorn är offentliga och det är redan i nuläget möjligt att behandla enskilda personers löneuppgifter i samband med utarbetandet av lönekartläggningen. För att alla arbetstagare inom den offentliga sektorn ska omfattas av lönekartläggningen behövs det dock tydligare anvisningar om att man vid behov går till väga på detta sätt i samband med utarbetandet av lönekartläggningen.
- Rätten till löneuppgifter för arbetstagare i den privata sektorn som deltar i lönekartläggningen bör förbättras på lagstiftningsväg, så att man också inom den privata sektorn vid behov på motsvarande sätt kan använda individuppgifter när lönekartläggningen genomförs.
- Det är nödvändigt att i lagstiftningen förtydliga var och en personalrepresentants rätt att få de uppgifter om alla personal- och arbetstagar-grupper som förutsätts för lönekartläggningen.
- Varje arbetsgivare ska ha verksamhetsanvisningar om förebyggande av trakasserier och utredning av situationer där trakasserier förekommer. Anvisningarna ska integreras i jämställdhetsplanen eller så ska det av jämställdhetsplanen framgå att sådana anvisningar existerar och hur arbetstagarna kan hitta anvisningarna. Det finns också ett behov av att skriva in denna skyldighet i jämställdhetslagen och i bestämmelserna om jämställdhetsplaneringen.

5 FRÄMJANDE AV JÄMSTÄLLDHET VID LÄROANSTALTER

Enligt jämställdhetslagen ska läroanstalterna i samarbete med personalen och representanter för eleverna / de studerande utarbeta en jämställdhetsplan som strävar efter att utveckla läroanstaltens verksamhet. Jämställdhetsplanen, som utarbetas specifikt för läroanstalten i fråga, ska innehålla en redogörelse om jämställdhetsläget vid läroanstalten, vilka åtgärder som behövs för att främja jämställdheten samt en utvärdering av hur åtgärderna i en tidigare jämställdhetsplan har förverkligats.

Särskilt avseende ska fästas vid antagningen av elever och studerande, ordnandet av undervisningen, skillnaderna i inläring och bedömningen av studieprestationer samt vid förebyggande och undanröjande av sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön. Särskilt avseende bör även fästas vid åtgärder för att förebygga diskriminering på grund av könsidentitet eller könsuttryck. Utbildnings- och undervisningsanordnaren ska se till att man i de läroanstalter som denne förvaltar utför målinriktat och systematiskt arbete för att främja jämställdheten.

Från början av 2015 utvidgades skyldigheten att utarbeta en jämställdhetsplan så att den även omfattar undervisning som grundar sig på lagen om grundläggande utbildning. Läroanstalter på andra

stadiet och högskolor hade ålagts denna skyldighet tio år tidigare.

Med jämställdhetslagens bestämmelser om främjande av jämställdhet vid läroanstalter vill man säkerställa att man vid varje läroanstalt utför ett målinriktat och systematiskt arbete för att främja jämställdheten. Jämställdhetsplanen är ett verktyg som stöder främjandet av jämställdhet i all verksamhet vid läroanstalten. Målet är att läroanstaltens verksamhet granskas och utvecklas med tanke på jämställdheten mellan könen och att man skapar en atmosfär där eleverna och de studerande känner sig delaktiga och vågar vara sig själva.

Utarbetandet av jämställdhetsplanen är inte ett självändamål. Hur framgångsrik planen är mäts i hur den stöder och leder skolan i jämställdhetsarbetet och för med sig eftersökta praktiska och konkreta förändringar. En bra idé ska kunna omvandlas till en vardaglig gärning. Detta å sin sida kräver att hela skolkommunen är engagerad och ett fullt stöd från ledningen.

5.1 FRÅN ATT UTARBETA ETT DOKUMENT TILL VARDAGLIGA GÄRNINGAR

Jämställdhetsombudsmannens uppgift är att övervaka att skyldigheten att utarbeta en jämställdhetsplan uppfylls. Detta har de senaste åren varit ett prioriterat område i jämställdhetsombudsmannens verksamhet. Som en del av sin uppgift att utöva laglighetsövervakning kartlade jämställdhetsombudsmannen under åren 2009–2014 kvaliteten på de jämställdhetsplaner som utarbetats vid läroanstalter

på andra stadiet och i högskolor. Samtidigt kartlades hur vanligt det hade varit att utarbeta en jämställdhetsplan.

Skyldigheten att utarbeta en jämställdhetsplan har uppfyllts dåligt.

Jämställdhetsombudsmannens tillsynsarbete avslöjade att arbetet med att främja jämställdhet vid läroanstalter var anspråkslöst. I synnerhet vid läroanstalter på andra stadiet rådde ett förhållningssätt som i stort gick ut på att man nöjde sig med att endast utarbeta ett dokument, en jämställdhetsplan. Arbetet med att vid enskilda läroanstalter främja jämställdheten var ytligt och hade ingen egentlig effekt på läroanstaltens vardagliga verksamhet.¹⁰³ Enligt jämställdhetsombudsmannens uppskattning fyllde ungefär två tredjedelar av jämställdhetsplanerna vid läroanstalter på andra stadiet inte minimikraven i jämställdhetslagen.

I flera jämställdhetsplaner saknades en kartläggning av hur eleverna upplevde att jämställdheten förverkligades i den egna läroanstalten. Jämställdhetsplanerna hade inte heller nödvändigtvis utarbetats i samarbete med studeranderepresentanter vilket förutsätts i lagen. En jämställdhetsplan som utarbetats endast av personalen eller en plan som utbildningsanordnaren utarbetat fyller inte jämställdhetslagens krav på en jämställdhetsplan som strävar efter att utveckla verksamheten vid en läroanstalt.

Jämställdhetsombudsmannen påminde också flertalet läroanstalter om att en jämställdhetsplan som strävar efter att utveckla verksamheten alltid utarbetas skilt för varje läroanstalt, för att motsvara den aktuella läroanstaltens egna behov och de åtgärder som anses viktiga. När jämställdhetsplanen speglar sin läroanstalt blir också engagemanget i att främja jämställdheten starkare. Jämställdhetsombudsmannen uttryckte också en önskan om att man vid läroanstalterna i fortsättningen överväger ett mera ändamålsenligt sätt att förhålla sig till det jämställdhetsfrämjande arbetet. Eftersom syftet med jämställdhetsplanen är att säkerställa att man i undervisningen och utbildningen på läroanstaltnivå arbetar systematiskt för att främja jämställdheten, när man inte detta mål genom att till exempel kopiera en jämställdhetsplan som utarbetats vid en annan läroanstalt.

På grund av de brister som framkom i kartläggningen uppskattade jämställdhetsombudsmannen att skyldigheten att med hjälp av jämställdhetsplanering främja jämställdhet åtlöydes dåligt, åtminstone i läroanstalter på andra stadiet. På basis av tillsynsarbetet verkade det också som att en utarbetad jämställdhetsplan inte som sådan innebar att man vid läroanstalten utför systematiskt arbete för att främja jämställdheten.¹⁰⁴

103 Promemoria 20.8.2014 (TAS/255/2014).

104 Jämställdhetsombudsmannens utlåtande (TAS/147/2014).

5.2 SKYLDIGHETEN ATT UTARBETA EN JÄMSTÄLLDHETSPLAN UTVIDGADES TILL ATT GÄLLA ÄVEN GRUNDSKOLAN

Trots det anspråkslösa resultatet som framkom i jämställdhetsombudsmannens kartläggning, var offentlighetens allmänna uppfattning om planeringskyldigheten positiv. Därför var önskan om att utvidga skyldigheten att främja jämställdhet till att gälla också grundskolor stark. Till exempel i den redogörelse som social- och hälsovårdsministeriet 2010 lämnat till riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskott om jämställdhetslagens funktionalitet, konstateras att en utvidgning av skyldigheten att utarbeta en jämställdhetsplan så att den omfattar även den grundläggande utbildningen skulle vara till nytta vid bekämpningen av segregeringen i undervisningen och via detta också på arbetsmarknaden.¹⁰⁵

Även jämställdhetsombudsmannen ansåg att främjandet av jämställdhet mellan könen bör kopplas tätt samman till all verksamhet, också sådan som gäller utvecklingen av den grundläggande utbildningen. Jämställdhetsombudsmannen konstaterade dock att det är ett ambitiöst mål att utvidga bestämmelsen om skyldighet att främja jämställdhet till att omfatta den grundläggande utbildningen och att man med planeringskyldigheten i sin nuvarande form inte nödvändigtvis uppnår de önskade resultaten.¹⁰⁶

Läroanstalternas skyldighet att utarbeta en jämställdhetsplan förtydligades och utvidgades från bör-

jan av 2015 så att den även omfattar undervisning som grundar sig på lagen om grundläggande utbildning. Grundskolorna fick två år på sig att utarbeta sina jämställdhetsplaner.¹⁰⁷

5.2.1 Innehållet i och syftet med jämställdhetsförpliktelsen förtydligas

Delvis tack vare den information som samlats in under jämställdhetsombudsmannens tillsynsarbete var man i lagstiftningsarbetet väl medveten om orsakerna till varför de resultat som uppnåtts vid läroanstalterna varit svaga. Även om lagbestämmelsen om jämställdhetsplanering i samband med lagreformen 2015 förblev oförändrad så ändrades sättet att närma sig frågan. Man förstod att man bör koncentrera sig på skolans vardag och på att vidta konkreta åtgärder som främjar jämställdhet, inte på att utarbeta ett dokument.

Det förhållningssätt som man tagit till sig i lagen fick senare stöd av en guide för främjande av jämställdhet i grundskolorna, som utarbetats på initiativ av social- och hälsovårdsministeriet. Guiden *Jämställdhetsarbete är en kunskapsfråga*, som utarbetats under ledning av Utbildningsstyrelsen och som publicerades 2015, konkretiserar genom förslag och praktiska exempel hur ett systematiskt arbete för att främja jämställdhet kan genomföras och hur man kan utarbeta en läroanstaltsspecifik jämställdhetsplan för att utveckla verksamheten. Jämställdhetsombudsmannen deltog i beredningen av guiden, som väckte stor uppmärksamhet.¹⁰⁸

105 SHM (2010b).

106 Jämställdhetsombudsmannens utlåtanden (TAS/84/2010, TAS/436/2010, TAS/245/2012).

107 Lagen om införande av diskrimineringslagstiftningen (1347/2014).

108 Utbildningsstyrelsen (2015).

Jämställdhetsombudsmannen genomförde också tillsammans med Utbildningsstyrelsen och social- och hälsovårdsministeriet utbildning baserad på guiden. Utbildningen riktades till utbildningsanordnare, rektorer samt lärare som deltar i jämställdhetsarbetet. Målet med utbildningen, som under 2016 ordnades på olika orter, var att uppmuntra skolorna att bedriva läroanstaltsspecifikt jämställdhetsarbete och att öka förståelsen för könsmångfald och kunskapen om sexuella trakasserier. Mottagandet var till största delen positivt. I många skolor har man vaknat upp till jämställdhetsarbetets betydelse i utvecklingen av skolans egen verksamhet.

I regeringsprogram och regeringens jämställdhetsprogram har man fäst uppmärksamhet vid behovet av att införliva utbildning som främjar jämställdhet i lärarutbildningen och lärarnas fortbildning. Försökskommissionen för jämställdhetsfrågor konstaterade redan 1988 att *"det ska i lärarnas grundutbildning ges blivande lärare färdigheter att i sitt arbete främja jämställdhet mellan könen."*¹⁰⁹ Trettio år senare är detta fortfarande aktuellt. Tillräckliga färdigheter för lärare att också främja jämställdhet i skolan ska garanteras i lärarutbildningen. Frågor som gäller främjandet av jämställdhet ska därför inkluderas starkare än för närvarande i lärarutbildningen och lärarnas fortbildning.

Grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen gavs 2014. I grunderna för läroplanen har man på många sätt förbundit sig till att främja jämställdhet. Enligt grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen ska undervisningen vara genusmedveten och varje läroämne ska bidra till

att främja jämställdhet på sitt eget sätt. Alla ska få hjälp med att upptäcka sina möjligheter och skapa sin individuella lärtig utan begränsande och uteslutande normer om kön. Det återstår att se om detta jämställdhetsarbete i den grundläggande utbildningen på längre sikt har en mildrande effekt på den starkt könsrelaterade arbetsmarknaden.

5.2.2 Utbildnings- och undervisningsanordnarens ansvar betonas

Det är nödvändigt att man på alla nivåer i verksamheten förbinder sig till att främja jämställdheten, från den enskilda läraren till skolans rektor och därifrån vidare till utbildnings- och undervisningsanordnaren, som kommunen eller samkommunen för utbildning. Utbildnings- och undervisningsanordnaren ska se till att man i de läroanstalter som denne förvaltar utför målinriktat och systematiskt arbete för att främja jämställdheten och att arbetet är baserat på en läroanstaltsspecifikt jämställdhetsplan.

Jämställdhetsombudsmannen har i sina egna anvisningar konstaterat att en jämställdhetsplan som utarbetats endast bland personalen eller en plan som utbildnings- eller undervisningsanordnaren utarbetat, inte fyller jämställdhetslagens krav på den jämställdhetsplan som ska utarbetas vid läroanstalten för att utveckla läroanstaltens verksamhet. Trots att arbetet med att främja jämställdhet ska utföras på läroanstaltnivå, finns det skäl att också betona utbildnings- och undervisningsanordnarens ansvar och engagemang i att främja jämställdheten.

I fortsättningen bör kartläggas hur arbetet med att främja jämställdhet baserat på jämställdhetspla-

109 KOM 1988:17, s. 108.

nering har kommit igång i grundskolorna. Vad gäller gymnasier, yrkesläroanstalter och läroanstalter för fritt bildningsarbete har Utbildningsstyrelsen uppföljt utarbetandet av jämställdhetsplanern.¹¹⁰ Det finns nu ett behov av att på motsvarande sätt utreda hur skyldigheten att främja jämställdhet förverkligas i grundskolorna.

Jämställdhetsombudsmannen har på grund av sina begränsade resurser inte möjlighet att effektivt övervaka kvaliteten på det jämställdhetsarbete som utförs i ungefär 2 300 grundskolor. Jämställdhetsombudsmannen kommer därför i sin verksamhet att koncentrera sig på att övervaka utbildningsanordnarna i stället för att rikta in sig på enskilda läroanstalter.

Jämställdhetsombudsmannen hoppas på ett nära samarbete med utbildningsanordnarna i vidareutvecklingen av det systematiska arbetet med att främja jämställdhet i grundskolan. I detta syfte planerar jämställdhetsombudsmannen en kartläggning för att klargöra hur utbildningsanordnaren ser till att man i grundskolor som denne förvaltar över fyller minimikraven i jämställdhetslagen med avseende på arbetet med att främja jämställdhet. Syftet med kartläggningen är bland annat att utreda 1) hur utbildningsanordnarna övervakar skolornas operativa jämställdhetsplanering, 2) ifall utbildningsanordnarna ger skolorna anvisningar om hur ett systematiskt arbete som främjar jämställdhet kan genomföras och 3) ifall utbildningsanordnarna ger skolorna respons om kvaliteten på det systematiska jämställdhetsarbetet.

Det bör utredas hur jämställdhetsplaneringen fungerar i grundskolorna. I utredningen bör även beaktas hur skyldigheten att främja jämställdheten

enligt grunderna för läroplanen i den grundläggande utbildningen förverkligas.

Frågor som gäller främjandet av jämställdheten bör inkluderas starkare än för närvarande i lärarutbildningen och lärarnas fortbildning.

5.3 NÅGRA FRÅGOR SOM FÖRTJÄNAR SÄRSKILD UPPMÄRKSAMHET

När man utarbetar en jämställdhetsplan och beslutar om åtgärder för att främja jämställdheten i en läroanstalt bör särskilt avseende fästas vid antagningen av elever och studerande, ordnandet av undervisningen, skillnaderna i inläring och bedömningen av studieprestationer samt vid förebyggande och undanröjande av sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön. Särskilt avseende bör även fästas vid åtgärder för att förebygga diskriminering på grund av könsidentitet eller könsuttryck.

5.3.1 Att lindra segregeringen inom utbildningsområdena och yrkena

Undervisningen och läromedlen har betydelse för hur elevens och den studerandes uppfattning om olika yrken bildas. Undervisningen och läromedlen ska förmedla en fördomsfri och vidsynt bild av att könet inte begränsar individens val. Jämställdhetslagens bestämmelse om att undervisningen och läromedlen ska stöda att jämställdhetslagens syfte förverkligas,

110 Ikävalko (2010).

innebär att undervisningen och läromedlen inte ska skapa en könsbunden bild och på så sätt skapa eller underhålla förutfattade meningar eller stereotypiska könsroller om arbetslivet.

De studier och ämnen som de unga väljer följer fortfarande starkt en traditionell fördelning enligt kön. Kvinnorna riktar i sina studier in sig på områden som av tradition domineras av kvinnor och män på områden som domineras av män. Som en följd av detta har även arbetslivet starkt indelats enligt kön i manliga och kvinnliga branscher, och en ojämlikhet vad gäller till exempel lönerna. Det uppskattas att endast 10 % av alla löntagare finns i jämställda yrkesgrupper, det vill säga yrken som har minst 40 % kvinnor och män. Situationen har inte förbättrats trots många olika försök under de senaste drygt tio åren.¹¹¹ Den starka könsbundenheten i olika branscher kan också styra valen för personer som tillhör könsminoriteter eftersom utbildningen och verksamheten inom en del områden upplevs tryggare än inom vissa andra.

I Utbildningsstyrelsens utredning där man bedömde effekterna av och funktionaliteten hos grunderna för antagning till yrkesutbildningar konstateras att "även om man får med personer som tillhör det underrepresenterade könet i utbildningsprogrammen är det endast få av dem som får en examen". Orsaken till detta är att de ofta redan under det första läsåret byter till en bransch som är mera typisk för det egna könet. I utredningen konstateras hur "åtgärderna i stället för att ändra urvalskriteri-

erna borde riktas in på att göra olika branscher mera lockande."¹¹²

Jämställdhetsombudsmannen har ansett det vara viktigt att läroanstalten med hjälp av undervisningen och studiehandledningen är med och bryter ned de stereotypiska uppfattningarna om olika yrken och studieval. Man bör sträva efter att påverka de attitydbundna faktorer som styr utbildnings- och yrkesval baserade på kön. Läroanstalterna bör uppmuntra eleverna och de studerande att göra fördomsfria ämnes-, inriktnings- och karriärval som baserar sig på sina individuella egenskaper, styrkor och faktorer som motiverar dem, det vill säga att också söka sig till branscher där elevens eller den studerandes kön är i minoritet, om detta är till fördel för eleven eller den studerande.¹¹³ På så sätt skulle kvinnor i allt större omfattning uppmuntras att söka sig till branscher som traditionellt varit mansdominerade och män till branscher som traditionellt varit kvinnodominerade.

Nu och då väcks diskussionen om att använda könsbaserade kvoter för att jämna ut läget i yrken eller utbildningsområden som är starkt könsrelaterade. Sökande har tidigare fått tilläggspoäng då han eller hon sökt till en yrkesutbildning där mindre än 30 % av förstahandssökandena enligt de ansökningsmål som utbildningsanordnaren har fastställt är av samma kön som den sökande.¹¹⁴ Undervisnings- och kulturministeriet har i sin utredning som lämnades till jämställdhetsombudsmannen 2013 konstaterat hur "*de två (2) urvals-poäng som ges för kön kan inte anses*

111 Enligt statistikcentralen uppgick antalet endast till 10,2 % 2013 (Social- och hälsovårdsministeriets öppningsanförande mars 2016 vid utbildningen för Jämställdhetsarbete är en kunskapsfråga).

112 Väänänen – Kaikonen – Kilpilampi – Kivistö (2008)

113 Jämställdhetsombudsmannens utlåtande (TAS/253/2010).

114 Undervisnings- och kulturministeriets förordning om grunderna för antagning av studerande inom utbildningar för yrkesinriktade grundexamen (4/2013).

vara av särskilt avgörande eller avskiljande betydelse med tanke på antagningen. Man kan dock anse att de urvalspoäng som ges på grund av kön kan ha en viktig symbolisk betydelse, med vilka man strävar efter att uppmuntra sökande att göra utbildningsval som är otypiska för könet och på så sätt främja jämlikheten mellan könen med avseende på utbildning och arbetsliv.”¹¹⁵

I inledningen av 2018 avstod man från urvalspoäng för kön i och med att förordningen (699/2017) om den nya lagen om yrkesutbildning (531/2017) trädde i kraft. I undervisnings- och kulturministeriets förordningspromemoria¹¹⁶ konstateras att orsaken till denna ändring är jämställdhetsombudsmannens utlåtande från år 2013 där frågan behandlades.¹¹⁷

Segregationen inom yrkena och utbildningsområdena handlar i främsta hand om att kvinnor och män inte söker sig till vissa branscher. Jämställdhetsombudsmannen har i sina ställningstaganden påmint om att detta inte är en grundad orsak till tillfälliga, planenliga specialåtgärder enligt jämställdhetslagen. Enbart en underrepresentation av det ena könet bland de studerande eller sökande till en viss bransch berättigar inte till den särbehandling som avses i lagrummet. Vilken som helst skillnad mellan kvinnor och män berättigar alltså inte till särskild behandling, utan skillnaden måste relatera till en svagare ställning och det måste finnas tidigare diskriminering i bakgrunden. Med särskilda åtgärder strävar man alltså efter att förebygga och eliminera olägenheter som beror på diskriminering. Jämställdhetsombudsmannen betonar att man bör vidta åtgärder som gör de mest segregerade utbildningsområdena mera lockande.¹¹⁸

115 OKM/21/022/2013.

116 UKM (promemoria 6.10.2017).

117 Jämställdhetsombudsmannens utlåtande (TAS/226/2013).

118 Jämställdhetsombudsmannens utlåtande (TAS/431/2012).

5.3.2 Skillnader i inläring

I och med att förpliktelsen om läroanstalters jämställdhetsplanering utvidgades i jämställdhetslagens bestämmelser om främjande av jämställdhet, omnämndes att man i fortsättningen bör fästa särskilt avseende vid skillnader i inläring. Med detta har man velat betona att det inte är tillräckligt att bedömningen av studieprestationerna är jämlik. Eventuella skillnader i flickors och pojkars eller kvinnors och mäns studieresultat ska utvärderas och orsakerna bakom skillnaderna bör på olika sätt avvecklas.¹¹⁹

Könsrelaterade skillnader i inläring varierar beroende på läroämne. I vissa läroämnena har flickorna helt klart bättre kunskaper än pojkarna medan kunskapskillnaderna i andra läroämnena inte är lika enkla att förklara. Attityderna mot många läroämnena är olika bland pojkar och flickor. Det är uppenbart att i synnerhet i mötet mellan pojkar och den grundläggande utbildningen uppstår det problem. Det uppskattas att var åttonde pojke inte uppnår sådana läsfärdigheter i den grundläggande utbildningen som behövs för fortsatta studier.¹²⁰ En mångsidig läsfärdighet är grunden för all inläring och kan därför inte betonas för mycket.¹²¹ Också skillnaderna i attityder förekommer redan i grundskolan i elevens tilltro till sitt eget kunnande.¹²² Elevernas intresse minskar dock redan under lågstadiet, vilket för sin del förklarar att kunskapsnivån på ett allmänt plan sjunker.¹²³

119 RP 19/2014 rd.

120 Välijärvi (2014), s. 16

121 UKM (pressmeddelande 17.4.2018).

122 Utbildningsstyrelsen (2015), 10.

123 Pöysä & Kupiainen (2018), s. 5, 78.

Pöysä och Kupiainen konstaterar i sin undersökning från år 2018 att kunskapsskillnaderna mellan pojkar och flickor i den grundläggande utbildningen verkar vara störst bland de svagaste eleverna. Därför bör särskild uppmärksamhet fästas vid de svagaste eleverna, oberoende av om de är pojkar eller flickor.¹²⁴

5.3.3 Arbetet mot sexuella trakasserier i skolor och läroanstalter

Enligt bestämmelsen om främjande av jämställdheten vid läroanstalter bör särskilt avseende fästas vid förebyggande och undanröjande av sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön.

Att utveckla arbetet för att förebygga sexuella trakasserier i läroanstalterna har blivit en viktig del av jämställdhetsombudsmannens arbete. Jämställdhetsombudsmannen har rekommenderat att läroanstalterna utarbetar tydliga anvisningar om sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön. I anvisningarna är det bra att det framgår vad sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön är, vad man kan göra om man utsatts för trakasserier, vem man kan vända sig till och hur läroanstaltens personal ska agera i dessa situationer. Jämställdhetsombudsmannen har också tagit fram läromedlet *Inte i vår skola* som är riktad till skolorna och behandlar sexuella trakasserier. Jämställdhetsombudsmannen har därtill utbildat sakkunniga inom undervisningsbranschen i att identifiera och ingripa i sexuella trakasserier.

I arbetet med att förebygga trakasserier har man också samarbetat med olika myndigheter och forskare. Jämställdhetsombudsmannen har deltagit i utvecklingen av den riksomfattande enkät *Hälsa i skolan* som Institutet för hälsa och välfärd upprätthåller för att identifiera sexuella trakasserier i grundskolan i syftet att förbättra den riksomfattande uppföljningen av förebyggandet av och ingripandet i trakasserier. Också Utbildningsstyrelsen har i stor omfattning samarbetat med olika aktörer, också jämställdhetsombudsmannen, när man utarbetat en guide om sexuella trakasserier riktad särskilt till den grundläggande utbildningen och läroanstalter på det andra stadiet. Noggrannare anvisningar om sexuella trakasserier har upplevts vara nödvändiga eftersom de fall som diskuterats i offentligheten och skolhälsoutredningar visar att sexuella trakasserier förekommer i alltför stor utsträckning och att ingripandet har varit bristfälligt. Utbildningsstyrelsens guide om att förebygga och ingripa i sexuella trakasserier i skolor och läroanstalter, som utkom 2018, innehåller verksamhets- och förfaringsätt för att förebygga och ingripa i sexuella trakasserier.¹²⁵

Enligt lagen om den grundläggande utbildningen, gymnasielagen och lagen om yrkesutbildning har eleverna och de studerande rätt till en trygg lärmiljö. Eleven och den studerande ska skyddas från våld, mobbning och trakasserier. Enligt lagen om elev- och studerandevård ska skolan ha en plan för detta. Planen bör med tanke på skolgemenskapen vara ändamålsenlig, praktisk och funktionell. Det är utbildningsanordnarens skyldighet att verkställa planen och att övervaka att den efterlevs och genomförs effektivt. Först då kan planen ha en förebyggande funktion.

124 Pöysä & Kupiainen (2018).

125 Utbildningsstyrelsen (2018).

Resultaten från enkäten Hälsa i skolan som genomfördes 2017 är fortfarande oroväckande. Till exempel inom den grundläggande utbildningen har 12 % av pojkarna och 30 % av flickorna på årskurs 8 och 9 och 8 % av pojkarna och 30 % av flickorna i gymnasier och yrkesläroanstalter upplevt sexuella trakasserier. En stor del av trakasserierna sker utom skoltid, men en del sker i skolan. Att 11 % av eleverna på årskurs 8 och 9 i den grundläggande utbildningen skulle ha behövt men inte fått hjälp i situationen av någon vuxen väcker särskilt stor oro. Alla skolor har inte nödvändigtvis något gemensamt handlingsätt för att identifiera eller ingripa i sexuella trakasserier, vilket inte underlättar situationen.¹²⁶

Ingen guide, anvisning eller plan har någon betydelse om man inte effektivt genomför den i praktiken. Förutom kunskap måste det också finnas vilja och mod att ingripa i situationer som dyker upp. Man måste se lika allvarligt på sexuella trakasserier som förekommer i skolorna som man ser på sexuella trakasserier i arbetslivet.

Läroanstalterna och utbildnings- och undervisningsanordnarna bör vara skyldiga att följa upp hur vanligt det är med sexuella trakasserier och hur effektiva åtgärderna är, bland annat med hjälp av de skolspecifika uppgifterna från enkäten Hälsa i skolan.

5.4 REKOMMENDATIONER

- Det bör utredas hur jämställdhetsplaneringen fungerar i grundskolorna. I utredningen bör även beaktas hur skyldigheten att främja jämställdheten i grunderna för läroplanen i den grundläggande utbildningen förverkligas.
- Frågor som gäller främjandet av jämställdheten bör inkluderas starkare än för närvarande i lärarutbildningen och lärarnas fortbildning.
- Läroanstalterna och utbildnings- och undervisningsanordnarna bör vara skyldiga att följa upp hur vanligt det är med sexuella trakasserier och hur effektiva åtgärderna är, bland annat med hjälp av de skolspecifika uppgifterna från enkäten Hälsa i skolan.
- Det är skäl att fortsätta att analysera skillnader mellan könen i inläring och orsakerna till dem. För att minska skillnaderna i inläring bör särskild uppmärksamhet fästas vid att säkerställa möjligheterna till fortsatta studier och att förebygga exklusion.

126 Utbildningsstyrelsen (2018).

6 KÖNSMÅNGFALD

Sedan 2004 har könsmångfald och ställningen för personer som hör till könsminoriteter i allt större utsträckning blivit en del av jämställdhetsombudsmannens arbete. I detta arbete framhävs de mänskliga rättigheterna och de grundläggande rättigheterna starkt.

Människor skiljer sig från varandra till sin könsidentitet och i hur de uttrycker sitt kön, och alla är inte entydigt män eller kvinnor. För tillfället är dock alla registrerade med det juridiska könet man eller kvinna i befolkningsdatasystemet.

Den riksomfattande etiska delegationen inom social- och hälsovården ETENE har i sitt ställningsstagande om vården av interkönade barn konstaterat följande: "Enligt gällande uppfattning är könet inte en egenskap enligt vilken man entydigt kan klassificera människor som antingen kvinnor eller män. Könet är en helhet som består av olika genetiska, utvecklingsmässiga, hormonella, fysiologiska, psykologiska, sociala och kulturella egenskaper. I könsmång-

fald ingår även att en person kan känna sig som något annat än kvinna eller man, flicka eller pojke."¹²⁷

Människor kan använda många olika benämningar för att beskriva sin egen könsidentitet och hur de uttrycker sitt kön. Dessa benämningar och deras definitioner ändras med tiden. Könsminoriteter är exempelvis transpersoner (som transkönade, transvestiter och transgenderister) samt interkönade personer.

Bestämmelser om könsminoriteters diskrimineringskydd finns i jämställdhetslagen (609/1986), och jämställdhetsombudsmannen samt diskriminerings- och jämställdhetsnämnden övervakar att bestämmelserna följs. Könsminoriteter förväxlas fortfarande ofta felaktigt med sexuella minoriteter. Diskriminering på grund av sexuell läggning är förbjuden enligt diskrimineringslagen (1325/2014). Diskrimineringsombudsmannen, diskriminerings- och jämställdhetsnämnden samt regionförvaltningsverkens ansvarsområden för arbetarskydd övervakar att bestämmelserna följs.

127 ETENE (2016).

ORDLISTA

Könsmångfald. Kön är ett mångfaldigt fenomen, som inte förenklat kan delas in i två motsatta kön som klart skiljer sig från varandra.

Könsminoriteter. Till könsminoriteterna hör exempelvis transpersoner och interkönade personer.

Transperson. Samlingsbegrepp: En transpersons könsidentitet eller könsuttryck skiljer sig från förväntningar kopplade till det kön som fastställdes vid födseln. Transpersoner är transkönade, transvestiter och transgenderister.

Transkönad. En transkönad person upplever att hen har ett annat kön än det som vid födseln registrerats i befolkningsregistret. Till exempel en person som definierats som man upplever sig till sitt kön vara en kvinna och en person som definierats som kvinna upplever sig till sitt kön vara man.

Transvestit. En transvestit upplever ibland ett behov av att uttrycka motsatt kön till det som fastställts i befolkningsregistret vid födseln, genom att leva sig in i, klä sig och göra sig i ordning som det motsatta könet. En transvestit är ofta nöjd med det kön som fastställts vid födseln och har inget behov av könskorrigering eller behandlingar.

Transgenderist. En transgender person kan uppleva sig vara en unik kombination av kroppsdrag, stil och personlighetsdrag som anses vara manliga eller kvinnliga. Hen kan också uppleva sig vara av odefinierat kön eller könlös.

Interkönad. En omfattande grupp av medfödda tillstånd där personens kroppsliga, anatomiska eller andra kännetecken för kön inte entydigt är typiska för en man eller en kvinna.

Könskonflikt. Könskonflikt (könsinkongruens) innebär att en persons upplevelse av det egna könet inte motsvarar personens kropp eller det kön som andra anser att hen tillhör.

Könsdysfori. Könsdysfori innebär ett helhetslidande som orsakas av könskonflikt. Med kroppsdisfori avses en känsla av främlingskap, ångest och avsky som är riktade mot kroppens könsdrag. Social dysfori beskriver ångest och lidande i sociala situationer som orsakas av andra inte ser och behandlar en som rätt kön, som den man är.

Könskorrigering. En person som upplever könskonflikt kan korrigera sin kropp med medicinska behandlingar, till exempel hormoner eller kirurgi. Könskorrigering är också en social och juridisk process. Könsbeteckningen i befolkningsregistret och förnamnet kan ändras enligt förutsättningarna i lagstiftningen, så att de motsvarar hur personen själv upplever sitt kön.

Mera information om könsminoriteter och termer (på finska) finns på Setas webbsidor Transstödcentrum: transtukipiste.fi/pa-svenska/

6.1 KÖNSKORRIGERING

Samhällsdebatten om könsminoriteters ställning har redan länge kretsat kring translagen (lagen om fastställande av transsexuella personers könstillhörighet, 563/2002). Fastställande av könstillhörighet innebär att uppgifterna om kön och slutet av personnumret ändras i befolkningsdatasystemet så att de stämmer överens med könsidentiteten.

Närmare bestämmelser om medicinska förfaranden i anslutning till könskorrigering finns i transförordningen.¹²⁸ Ordet *transsexuel* som används både i lagen och förordningen hänvisar felaktigt till sexualitet, trots att det handlar om könsidentitet. Numer används uttrycket *transkönad*.

Enligt translagen är fastställande av könstillhörighet möjlig i Finland endast för transkönade personer som upplever att det kön som fastställts i samband med födseln inte motsvarar det kön som de själva upplever. I praktiken kan alltså en person som antecknats som man i befolkningsdatasystemet enligt förutsättningarna i translagen fastställa sitt kön som kvinna och en person som antecknats som kvinna kan fastställa sitt kön som man. Den nuvarande lagstiftningen beaktar inte personer som är interkönade eller transgender. Translagen och -förordningen behandlas närmare i denna berättelse under kränkningar av transpersoners och interkönades personliga integritet (s. 84).

128 Social- och hälsovårdsministeriets förordning om ordnandet av undersökning och behandling som syftar till könsbyte samt om den medicinska utredningen för fastställande av transsexuella personers könstillhörighet, (1053/2002).

6.2 KÖNSMÅNGFALD I JÄMSTÄLLDHETSLAGEN

Jämställdhetsombudsmannen har för att främja könsminoriteternas jämlika ställning sedan 2004 aktivt krävt bestämmelser på lagnivå om könsminoriteters diskrimineringskydd. Det naturligaste skulle vara att införliva bestämmelserna i jämställdhetslagen. Jämställdhetsombudsmannens ställningstagande, som stöder de grundläggande rättigheterna, var redan 2005 att jämställdhetslagens diskrimineringsförbud och bestämmelser om främjande av jämställdhet också omfattar könsminoriteter.

Genom i ändringar i jämställdhetslagen (1329/2014) tog man in uttryckliga förbud mot diskriminering på grund av könsidentitet och könsuttryck. Att förebygga diskriminering på grund av könsidentitet eller könsuttryck sattes till som ett av lagens syften. Ändringarna har varit i kraft sedan den 1 januari 2015.

De nya bestämmelserna om diskriminering på grund av könsidentitet och könsuttryck infördes särskilt i jämställdhetslagen för att precisera och utvidga diskrimineringskyddet för personer som tillhör könsminoriteter. Bestämmelserna gäller dock alla. I bakgrunden finns tanken om könsmångfald och att var och en upplever och uttrycker sitt kön på sitt eget sätt och att ingen får diskrimineras på grund av detta.

Enligt jämställdhetslagens definition är könsidentitet en persons upplevelse av sin könstillhörighet. Könsuttryck är uttryck för kön genom klädsel eller beteende eller på något annat motsvarande sätt.

Diskrimineringsförbudet omfattar också situationer där en person till sina fysiska könsbestämmande egenskaper inte entydigt är kvinna eller man.

Jämställdhetslagen ålägger också myndigheter, utbildningsanordnare och arbetsgivare att förebygga diskriminering på grund av könsidentitet och könsuttryck. Denna skyldighet att förebygga diskriminering ska tas i beaktande i arbetsgivarens och läroanstaltens jämställdhetsplaner. Jämställdhetsplanerna innebär samtidigt en möjlighet att öka kunskapen om köns mångfald på arbetsplatser och vid läroanstalter. Social- och hälsovårdsministeriet har i anslutning till dessa ändringar publicerat broschyrerna: *Jämställdhetslagen, diskriminering och köns mångfald*, *Jämställdhetslagen, arbetsplatserna och köns mångfald*, *Jämställdhetslagen, läroanstalterna och köns mångfald* och *Jämställdhetslagen, myndigheterna och köns mångfald*.

6.3 DISKRIMINERING AV KÖNSMINORITETER OCH DERAS STÄLLNING I SAMHÄLLET

År 2012 publicerade jämställdhetsombudsmannen sin egen utredning om könsminoriteternas ställning.¹²⁹ Utredningen var den första kartläggningen genomförd av myndigheter om den diskriminering som könsminoriteter möter och om lagstiftning och olika förfaranden som inverkar på könsminoriteternas ställning. Utöver osynligheten och bristen på sakkunskap framgick också många andra problem av utredningen: diskriminering, missförhållanden i

translagen, befolkningsdata- och namnfrågor, sjukförsäkringens ersättningspraxis, föräldrade sjukdomsklassificeringar samt praxis i fråga om vård av interkönade barn. En motsvarande uppdaterad helhetsutredning har inte gjorts sedan 2012, trots att behovet av kunskap är uppenbart..

Det har sedan 2012 skett en positiv utveckling i ställningen för de personer som hör till en könsminoritet, men inte i tillräcklig utsträckning. Det finns fortfarande missförhållanden i deras ställning. En del av missförhållandena medför grova kränkningar av mänskliga och grundläggande rättigheter. Personer som hör till könsminoriteter tvingas bemöta osaklig behandling till exempel i arbetslivet, inom social- och hälsovårdstjänsterna, i skolorna och läroanstalterna samt inom idrottstjänsterna.

Sakkunskapen och samhällsdebatten om köns mångfald och ställningen för personer som hör till en könsminoritet har dock ökat. Förutom ställningen för transkönade har köns mångfald, till exempel ställningen för transgender personer, transvestiter och interkönade, i större utsträckning blivit synlig.

Framsteg har skett till exempel inom följande områden:

- Bestämmelserna om könsidentitet och könsuttryck togs in i jämställdhetslagen 2015.
- Kravet på att en person ska vara ogift samt förutsättningen att partnern ger sitt samtycke för ändring av partnerskapets form vid fastställandet av könstillhörigheten togs bort från translagen från och med den 1 mars 2017, i samband med att äktenskapslagen (156/2015) ändrades.
- Lagen om för- och efternamn (946/2017), som träder i kraft i början av 2019, gör det

129 Jämställdhetsombudsmannen (2012).

klarare och enklare än tidigare att avvika från kravet på att namnet är etablerat bland personer av samma kön.

- Världshälsoorganisationen WHO har i juli 2018 godkänt den nya sjukdomsklassifikationen ICD 11. Även i Finland håller man på att ta denna i bruk. I den nya sjukdomsklassifikationen flyttas transidentiteter från klassen för psykiska sjukdomar till klassen sexuell hälsa och under den till punkten för könskonflikt (gender incongruence). Organisationer som representerar könsminoriteter har föreslagit att denna ändring omedelbart börjar användas i Finland.

6.4 MISSTANKAR OM DISKRIMINERING SOM LÄMNATS IN TILL JÄMSTÄLLDHETSOMBUDSMANNEN

Det är ibland svårt att skilja egentliga diskrimineringsärenden från de missförhållanden och begäran om information som personer som tillhör könsminoriteter annars lyft fram. Vissa av de frågor som ansluter till dessa personers ställning har jämställdhetsombudsmannen rätt ut i större omfattning än enbart i enstaka fall. Genom detta har man strävat efter att på ett mera allmänt plan hitta en lösning på ett problem, till exempel genom att ge utlåtanden och att diskutera med myndigheter och andra aktörer.

För att förebygga diskriminering på grund av könskorrigering gav jämställdhetsombudsmannen tillsammans med arbetarskyddsmyndigheterna

2010 ut en rekommendation om arbetsintyg som ges med nya personuppgifter. Jämställdhetsombudsmannen gav 2013 tillsammans med undervisnings- och kulturministeriet en motsvarande rekommendation om förnyande av studieintyg (den tidigare rekommendationen var från 1997).¹³⁰ Utbildningsstyrelsen har gett läroanstalterna anvisningar som följer rekommendationen. Enligt vad jämställdhetsombudsmannen erfar har rekommendationerna följts ganska väl efter att man informerat arbetsgivare och läroanstalter om dem. Det skulle dock vara bra om skyldigheten att ge nya intyg med ändrade personuppgifter skulle bli bindande på lagnivå.

Transpersoner har haft problem att få sjukförsäkringsersättningar för hormonbehandlingar. Jämställdhetsombudsmannen förhandlade med Fpa om förutsättningarna för att få specialersättning för hormonbehandlingar och gav ett utlåtande om ändringar i praxisen.¹³¹ Jämställdhetsombudsmannen konstaterade att ett förfarande där ersättningen för en persons korrigerande medicinska behandling bestäms utifrån personbeteckningen och inte på medicinska grunder leder till att transkönade personer har en annan ställning än andra personer som får medicinsk vård på grund av nedsatt könskörtelfunktion. Jämställdhetsombudsmannen uppmanade Fpa att ändra kriterierna i grunderna för sin ersättningspraxis så att de inte leder till att transkönade personer behandlas diskriminerande när ersättning för mediciner beviljas. Försäkringsdomstolen gav den 9 september 2014 ett avgörande där den ansåg att Fpa hade överskridit

130 OKM/8/591/2013.

131 Jämställdhetsombudsmannens utlåtande (TAS 229/2007).

sin lagenliga befogenhet till de delar Fpa i sitt beslut hade bestämt att villkoret för att få specialersättning för läkemedel för svårt nedsatt könskörtelfunktion ska vara ett fastställande av ändrad könstillhörighet och ändrad personbeteckning.¹³²

Jämställdhetsombudsmannen har sedan 2011 krävt att personer som korrigerar sitt kön ska ha tillgång till samma fortplantningsfrämjande tjänster som andra, till exempel i fråga om lagring av köns-celler och fertilitetsbehandlingar. I social- och hälsovårdsministeriets bakgrundsutredning till rekommendationerna för god medicinsk praxis vad gäller fertilitetsbehandlingar, som gavs 2014, refererades jämställdhetsombudsmannens utlåtande i ärendet (TAS 297/13). Personer som till exempel tillhör könsminoriteter eller sexuella minoriteter har dock fortfarande i praktiken en svag ställning när det gäller att få fertilitetsbehandling via den offentliga hälso- och sjukvården, i synnerhet om de behöver behandlingar som görs med donerade celler. På diskrimineringsombudsmannens begäran utredde diskriminerings- och jämställdhetsnämnden misstankar om diskriminering på grund av sexuell läggning och konstaterade att fertilitetsbehandlingarna inom den offentliga hälso- och sjukvården var diskriminerande.¹³³ Behandlingen av ärendet pågår i förvaltningsdomstolar.

Jämställdhetsombudsmannen har samarbetat med organisationer och samfund som företräder könsminoriteter. Bland dessa kan nämnas Trasek ry, Dreamwear Club DWC ry, samfundet Intersukupuolisuus.fi samt Seta ry och dess Transstödcentrum.

132 Försäkringsdomstolen 3394:2012.

133 Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden (dnro 80/2015).

Via sådant som organisationerna meddelat och via individuella besvär har jämställdhetsombudsmannen fått vetskap om situationer där transpersoner eller interkönade personer utsatts för diskriminering, eller om lagstiftning och olika praxis där dessa personers situation inte tagits i beaktande.

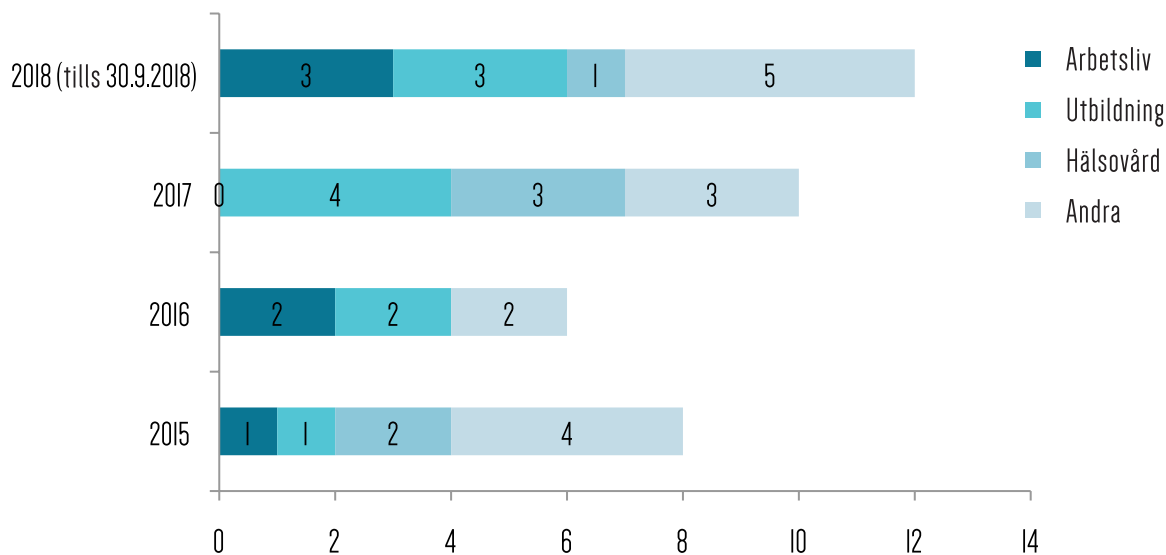
Personer som tillhör könsminoriteter har vid misstankar om diskriminering kontaktat jämställdhetsombudsmannen skriftligt eller via jämställdhetsombudsmannens rådgivningstelefon. Jämställdhetsombudsmannen har kontaktats ungefär lika mycket skriftligt som via telefon.

Under åren 2011–2014 har antalet skriftligen anhängiggjorda ärenden som hänför till personer som hör till en könsminoritet varierat mellan 5 och 11 stycken vid jämställdhetsombudsmannens byrå. Ärendena gällde bland annat diskriminering i arbetslivet, förnyande av arbets- och studieintyg, personbevis, resekort, fertilitetsbehandlingar, ändring av äktenskap till registrerat partnerskap, ersättningsförfaranden, problem med vårdsystemet för transpersoner, omklädnings- och tvättrum vid simhallar, hatskriverier på webben och studentboende.

I den följande figuren har beskrivits de misstankar på grund av könsidentitet eller könsuttryck som anhängiggjorts skriftligen vid jämställdhetsombudsmannens byrå sedan ändringarna i jämställdhetslagen år 2015 – 2018 (till 30.9.2018).

6.5 DISKRIMINERING I ARBETSLIVET

Dreamwear Club DWC ry genomförde 2016 i samarbete med andra organisationer som representerar



FIGUR 2. Misstankar om diskriminering på grund av könsidentitet eller könsuttryck som anhängiggjorts skriftligen sedan ändringarna i jämställdhetslagen l.l.2015 (antal/år)

könsminoriteter en enkät om diskriminering i arbetslivet, som upplevts av personer som representerar könsmångfald. Om resultaten rapporterades i DreamWearClub-tidningen nr 3/2016. Resultaten visade att man fortfarande upplever till och med grov diskriminering i arbetslivet. Personerna diskrimineras av förmän, kolleger och kunder. Lagstiftningens styrande verkan har inte lyckats i sitt slutgiltiga mål att förhindra diskriminering.

Å andra sidan är det värt att notera att en del av respondenterna inte upplevt diskriminering och att en del berättade att man kunnat lösa problemsituationerna med systematiskt agerande på arbetsplatsen. Många berättade att de i sin könsidentitet fått

stöd av sina förmän och kolleger. Diskriminering är alltså inte en oundviklig del av arbetslivet och den går att påverka. En del av respondenterna hade helt dolt sin könsidentitet på arbetsplatsen. För en majoritet av respondenterna hade rättigheten att få vara sig själv varit en upplevelse som gav dem ny kraft. Man får dock inte tvinga någon att vara öppen. För att minska diskrimineringen är det viktigt att man talar om könsmångfald och att man på förhand förbereder sig inför olika situationer. Till exempel jämställdhetsplanen kan vara till hjälp i detta förebyggande av diskriminering.

Arbetslösheten bland respondenterna var högre än bland den övriga befolkningen och en märkbart

stor andel var visstidsanställda. Personer med högskoleutbildning hade ofta ett arbete som inte motsvarade utbildningsnivån. En låg utbildningsnivå och inga studier efter gymnasiet var iögonfallande vanligt.

Våren 2013 publicerades Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter FRA:s undersökning om erfarenheter av diskriminering och hatbrott bland HLBT-personer. Också i detta sammanhang framkom att transpersonernas ställning är allra sämst också i arbetslivet. Redan att få ett arbete är väldigt svårt för många.¹³⁴

Personer som tillhör en könsminoritet har en hög tröskel att ingripa i diskriminering eller kontakta myndigheter. Det finns också en risk för stora utgifter i samband med rättegångar. Jämställdhetsombudsmannen har fått kännedom endast om ett domstolsavgörande som gäller arbetslivet där arbetsgivaren enligt jämställdhetslagen dömts att betala arbetstagaren gottgörelse för diskriminering på grund av att personen var transkönad.¹³⁵

6.6 KÖNSMÅNGFALD BLAND BARN OCH UNGA, ERFARENHETER AV TRAKASSERIER OCH DISKRIMINERING

Enligt undersökningar utsätts unga finländare som tillhör könsminoriteter för olika slags diskriminering. Denna diskriminering påverkar de ungas välmående: unga personer som tillhör könsminoriteter mår i genomsnitt sämre än andra unga. Till och med

134 FRA (2014a).

135 Helsingfors tingsrätt 2011, dom 53071.

70 % av transungdomarna har upplevt trakasserier. Ungefär hälften av de finländska transungdomarna har övervägt att begå självmord och en betydande andel har skadat sig själv på något sätt. Nästan alla av dessa unga personer har upplevt psykiskt våld. Hälften av transungdomarna har utsatts för fysiskt våld.¹³⁶

Till och med 70% av transungdomarna har upplevt trakasserier.

Att tillhöra en könsminoritet innebär i sig inte en större risk för att en transungdom ska drabbas av psykisk ohälsa och självdestruktivitet. Risken är en följd av diskriminerande attityder och samhällets normativa uppfattningar om kön.¹³⁷ Att acceptera och stöda den ungas könsidentitet har på så sätt direkt inverkan på den ungas psykiska välmående: ju mera fritt den unga får uttrycka sitt kön, desto bättre mår hen.¹³⁸

Skolan ska vara en trygg plats för alla barn och unga, där de inte behöver vara rädda för att bli mobbade eller trakasserade. Enligt forskning, där man gjort utredningar om transungas välmående, har de transunga inte upplevt skolan som en trygg miljö. Majoriteten av dem som berättat för lärarna om skolmobbing har upplevt att detta inte lett till någonting. Av samma orsak har en ännu större del av de unga valt att inte berätta om mobbningen. Enligt de

136 Alanko (2014).

137 Taavetti – Alanko – Heikkinen (2015); Seta (2018).

138 Alanko (2014).

unga är det också ett problem att de måste ta upp sin könsidentitet för att få hjälp.¹³⁹

Enligt jämställdhetslagen ska skolor och läroanstalter ingripa i trakasserier. Utbildningsanordnarna ska också förebygga trakasserier på grund av könsidentitet eller könsuttryck. Detta ska beaktas i läroanstaltens jämställdhetsplan. Även grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen förpliktigar att ge information om könsmångfald och att ta elevens individuella egenskaper i beaktande.¹⁴⁰ En riktig och sakenlig kunskap om könsmångfald förebygger diskriminering och stöder barns och ungas välmående.

Det är viktigt att man i skolor och läroanstalter fäster uppmärksamhet vid:

- En ökad kunskap och mera information om könsmångfald, så att lärarna och elevvårdspersonalen kan stöda könsmångfalden bland barn och unga samt skydda dem från mobbning och diskriminering. Redan inom småbarnsfostran är det viktigt att se till att personalen har tillräcklig kunskap om könsmångfald.
- Det är viktigt att ta barnets och den ungas könsupplevelse på allvar. Att till exempel i skolan använda det namn som barnet eller den unga själv önskar och som speglar identiteten kan främja välmående.
- Skolorna är skyldiga att utföra regelbundet och planmässigt jämställdhets- och jämlikhetsarbete. Genom detta arbete klargörs situationen vid läroanstalten, identifieras till exempel olika situationer där trakasserier förekommer, fattas beslut om åtgärder för att eliminera problem och uppföljs deras effektivitet.

139 Alanko (2014).

140 Utbildningsstyrelsen (2014); Utbildningsstyrelsen (2015).

6.7 KRÄNKNING AV TRANSPERSONERS OCH INTERKÖNADES PERSONLIGA INTEGRITET

Det finns missförhållanden i transpersoners och interkönades ställning, som innebär grova kränkningar av de mänskliga och grundläggande rättigheterna. Jämställdhetsombudsmannen vill i denna berättelse särskilt fästa riksdagens uppmärksamhet vid problem som gäller fastställande och korrigerering av kön, som kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga och vårdpraxisen för interkönade barn. Det finns skäl att ur integritets- och privatlivsperspektiv granska den finländska vårdpraxisen för behandling av interkönade barn och de villkor som ställs för att fastställa transkönade personers kön.¹⁴¹

Jämställdhetsombudsmannen har redan länge lyft fram dessa frågor (att kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga ska slopas sedan 2011 och vårdpraxisen för interkönade barn sedan 2012). Jämställdhetsombudsmannen har föreslagit att translagen revideras och att vårdpraxisen för interkönade barn tas med i den nationella handlingsplanen för de grundläggande och mänskliga rättigheterna för att utredas. En revidering av translagen har inte tagits med i handlingsplanet eller i regeringsprogrammet. Det är emellertid positivt att en utredning om interkönade barns rättigheter och erfarenheter tagits med i handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter 2017–2019.¹⁴²

141 Rantala (2016), s. 8–28.

142 JM (2017), punkt 3.4.

I den nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter 2017–2019 ingår också projektet Rainbow Rights, som förvaltas inom justitieministeriet. Syftet med projektet är att effektivisera genomförandet av den nationella lagstiftningen mot diskriminering genom att stödja kommunerna i planeringen av likabehandling, genom att utveckla regionala och lokala politikprogram för främjande av HBTQI-personers likabehandling samt genom att bekämpa den multipla diskriminering som HBTQI-personer utsätts för. Det är viktigt att också könsminoriteter inkluderas i detta projekt.

Transstödcentrums treåriga projekt *Tukea ammatilaisille, keinoja intersukupuolisille* (TIKA, 2018–2012) (Stöd åt professionella, metoder åt interkönade) strävar efter att främja interkönade personers synlighet och mänskliga rättigheter i Finland. Projektet TIKA tar fram läromedel, animationer för barn och hela familjen, guider för interkönade unga och deras familjer samt ordnar seminarier och skapar nationella och internationella expertnätverk. Att lyfta fram de interkönades egna röster är en viktig del av projektets verksamhet.

6.7.1 Translagens krav på avsaknad av fortplantningsförmåga

Enligt translagen (563/2002) det fastställs att en person har en annan könstillhörighet än den som antecknats för honom eller henne i befolkningsdatasystemet, "om personen i fråga visar upp en medicinsk utredning om att han eller hon varaktigt upplever sig tillhöra det motsatta könet och lever i en könsroll som

motsvarar detta samt att han eller hon har undergått sterilisering eller av annan orsak saknar fortplantningsförmåga." Det förutsätts också att personen är myndig.

I bestämmelserna i translagen blandas alltså det juridiska fastställandet av könstillhörighet med diagnostik och behandling av könskorrigering samman. Detta innebär i praktiken att en ändring av personbeteckningens uppgifter om kön förutsätter att personen är transkönad, en bedömning av hälsotillståndet samt en utredning över att den person som ansöker om fastställande av könstillhörighet saknar fortplantningsförmåga.

I samband med att translagen stiftades granskades inte kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga ur människorätts- och grundrättighetsperspektiv. Kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga inkräktar dock på den i de grundläggande och mänskliga rättigheterna garanterade rätten till personlig integritet och skydd av privatliv. Kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga har tagits bort ur motsvarande lagar i övriga Norden och i många andra stater.

Under föregående valperiod tillsatte social- och hälsovårdsministeriet en arbetsgrupp som hade till uppgift att se över translagen.¹⁴³ En representant från jämställdhetsombudsmannens byrå satt med i arbetsgruppen. I arbetsgruppens slutrapport presenterades ett förslag på revidering av translagen i form av en regeringsproposition. I slutrapporten föreslogs bland annat att kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga slopas. Arbetsgruppen föreslog att man framöver också klarlägger möjligheten att ändra lagstiftningen så att en person kan meddela eller ansöka om fastställande av könstillhörighet i befolknings-

uppgifterna och att en ändring av registreringsanteckningen inte kräver en medicinsk utredning om att en person är transkönad. Enligt arbetsgruppen är det motiverat att se över kravet på att en person ska vara myndig för att personens juridiska könstillhörighet ska kunna fastställas och ta ställning till hur det ska föreskrivas om föräldraskap för personer för vilka könstillhörighet fastställts.

Regeringen framlade dock inte ändringsförslagen för riksdagen för behandling och man har inte inlett några andra utredningar om ändringsbehoven. Revideringen av translagen har inte framskridit under nuvarande regering heller. Till riksdagens behandling har under 2016 framlagts ett lagstiftningsinitiativ, men behandlingen av detta har inte gått vidare i social- och hälsovårdsutskottet.¹⁴⁴

Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter har i sitt avgörande *A.P., Garçon och Nicot mot Frankrike* givet 2017 konstaterat att en stat ska erkänna det juridiska kön som motsvarar personens egen uppfattning och staten kan inte samtidigt förutsätta avsaknad av fortplantningsförmåga eller att kroppen formas på ett visst sätt, till exempel genom könsoperationer. Kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga, som finns i lagstiftning på nationell nivå, innebär en kränkning av den personliga (kroppsliga) integriteten och skyddet av privatliv, vilket innebär sådana kränkningar av de mänskliga rättigheterna som strider mot Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter har alltså i sitt avgörande från 2017 tydligt tagit ställning mot att man kan kräva att transkönade personer som ansöker om fastställande av kön saknar fortplantningsförmåga.

143 SHM (2015).

144 LM 43/2016 rd.

Också internationella människorättsaktörer, som FN:s högkommissarie för de mänskliga rättigheterna, FN:s kommitté för kvinnors rättigheter och Europarådets människorättskommissionär har krävt att kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga stryks ur Finlands translag. I Finland har förutom jämställdhetsombudsmannen också bland annat den riksomfattande etiska delegationen inom social- och hälsovården och ett stort antal medborgarorganisationer varit av samma åsikt. Jämställdhetsombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen och barnombudsmannen konstaterade senast den 17 maj 2018 i sitt gemensamma ställningstagande att den nuvarande translagen i Finland kränker rättigheterna för personer som korrigerar sitt kön.¹⁴⁵

Människorättscentret har i sin rapport *Sukupuolen oikeudellinen vahvistaminen* (Juridiskt fastställande av könstillhörighet) rett ut situationen i Finland och lagstiftningens utvecklingsriktning i Europa.¹⁴⁶ Människorättsdelegationen gav den 13 december 2017 ett ställningstagande, där man krävde att regeringen vidtar åtgärder för en snabb revidering av translagen och att bland annat slopar kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga.¹⁴⁷

Riksdagens biträdande justitieombudsman Maija Sakslin gav den 24 oktober 2018 ett avgörande i ett fall som gällde praxis vid HUCS:s poliklinik för könsidentitetsutredningar. Med beaktande av avgörandena givna av den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och människorättsdelegationens ställningstagande påskyndar Sakslin en re-

videring av translagen, så att kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga som en förutsättning för fastställande av könstillhörighet slopas. Samtidigt ska translagens namn ändras till "lag om fastställande av könstillhörighet". Också kravet på en persons myndiga ålder ska utvärderas i lagberedningen och man ska överväga om kravet med beaktande av barnets ålder, utvecklingsnivå och med tanke på barnets bästa kan slopas i samband med juridiskt fastställande av könstillhörighet. Biträdande justitieombudsman bad social- och hälsovårdsministeriet meddela senast den 29 mars 2019 vilka åtgärder hennes framställande lett till.¹⁴⁸

6.7.2 Juridiskt fastställande av könstillhörighet ska avskiljas från medicinsk diagnostisering och medicinsk behandling

Förutom kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga finns det också andra behov av att revidera translagen. Jämställdhetsombudsmannen gav den 12 september 2014 ett utlåtande om SHM:s utkast till regeringens proposition om ändring av translagen.¹⁴⁹ Jämställdhetsombudsmannen konstaterade att fastställandet av en persons juridiska könstillhörighet enligt personens könsidentitet inte bör kopplas till den medicinska diagnostiseringen och behandlingen av könskonflikt. Förutom de transkönades ställning ska man i den nya lagen fästa uppmärksamhet vid ställningen för personer som är transgender eller in-

145 Ombudsmännens gemensamma ställningstagande på den internationella dagen mot homo- och transfobi 17.5.2018.

146 Människorättscentret (2018).

147 Människorättsdelegationen (IOV) 13.12.2017.

148 EOAK/2842/2017.

149 Jämställdhetsombudsmannens utlåtande (TAS/261/2014).

terkönade. I samband med att lagen stiftas ska man reda ut minderårigas möjligheter att fastställa sin könstillhörighet.

När juridiskt fastställande av könstillhörighet avskiljs från medicinsk diagnostisering och korrigeringsbehandlingar är det samtidigt viktigt att säkerställa att personer som behöver korrigerande behandling på grund av könskonflikt har tillgång till tillräckliga, sakenliga och tillgängliga hälso- och sjukvårdstjänster och psykologiskt stöd för dem som så önskar. Det får inte dyka upp oväntade överraskningar för personer som ska juridiskt fastställa sin könstillhörighet. En medicinsk behandling och ersättningar från sjukförsäkringssystemet förutsätter dock som utgångspunkt en diagnos. En förutsättning för medicinska behandlingar för personer som upplever könskonflikt får inte heller vara att personen ska korrigera sitt juridiska kön och upplever att hen permanent tillhör det motsatta könet. Också andra än de som är transkönade borde ha möjlighet att få den medicinska korrigeringsbehandling som de behöver på grund av sin könskonflikt.¹⁵⁰

Translagen och -förordningen och riktlinjerna för vårdpraxisen i dem tryggar medicinsk behandling för transkönade. Också en del transgender personer upplever att de behöver korrigerande behandlingar. Det har rått osäkerhet om transgender personers möjligheter att få medicinsk behandling för sin könskonflikt och praxisen för att ge behandlingarna har varierat. Situationen för transgender personer ställdes 2018 på sin spets, när deras tillgång till operationer och hormonbehandlingar begränsades vid HUCS:s poliklinik för könsidentitetsutredningar

och TAYS:s trans-poliklinik, som i Finland utför könskorrigering behandlingar. De senaste åren har antalet remisser till enheterna ökat kraftigt och 2016 sökte sig närmare 800 personer till könsidentitetsutredningar. Poliklinikerna vill ha gemensamma riktlinjer för behandlingarna. I november 2018 poliklinikerna meddelade att behandlingarna fortsätts enligt tidigare vårdpraxis ända till att enhetlig vårdrekommendation fås.

Tjänsteutbudsrådet för hälso- och sjukvården har till uppgift att ge rekommendationer om någon metod inom hälso- och sjukvården för behandlingen av ett specifikt hälsoproblem ingår i det offentligt finansierade tjänsteutbudet. Tjänsteutbudsrådet för hälso- och sjukvården har beslutat påbörja ett rekommendationsarbete under arbetsnamnet "*Medicinska diagnostiserings- och behandlingsmetoder för behandlingen av könsvariationer*".¹⁵¹

6.7.3 Onödigt könsorganskirurgi på interkönade barn

Hos människan förekommer olika variationer av de egenskaper som bestämmer det fysiska könet. En persons könshormoner, kromosomer, könsorgan eller andra medfödda fysiska kännetecken är inte alltid entydigt manliga eller kvinnliga. Inom medicinen avses med detta att könet är oklart, men intresseorganisationer för interkönade personer avser i första hand kroppens naturliga mångfald med termen. Att vara interkönad bestämmer inte vilken slags könsidentitet personen utvecklar. Man kan upptäcka att en person är interkönad i samband med födseln, under puberteten eller senare som vuxen.

150 Jämställdhetsombudsmannens utlåtande (TAS/261/2014).

151 Sillanaukee (kolumn 2.10.2018), www.stm.fi

Under 2010-talet har vårdpraxisen för interkönade barn blivit objekt för kritisk granskning. Interkönade personers rättigheter har de senaste åren diskuterats också vid internationella människorättsforum. Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter FRA rekommenderade 2015 att medlemsstaterna undviker medicinska behandlingar som "normaliserar kön" mot den interkönade personens vilja ("*Member States should avoid nonconsensual 'sex-normalising' medical treatments on intersex people*").¹⁵² Europarådets parlamentariska församling gav den 12 oktober 2017 en resolution, som uppmanar medlemsstaterna att förbjuda medicinskt onödig könsorganiskirurgi på interkönade spädbarn.¹⁵³

I Finland har man haft två olika riktlinjer för behandlingen av interkönade barn. Båda riktlinjerna har haft gemensamt att behandlingsåtgärder som är nödvändiga med tanke på det nyfödda barnets hälsa genomförs omedelbart efter födseln. Skillnaderna i behandlingen har legat i att om man dessutom med kosmetiska korrigeringsoperationer ändrar i främsta hand barnets yttre könsorgan, så att de motsvarar uppfattningen om en "normal" flickas eller pojkes könsorgan.

Både i Finland och i den utländska akademiska forskningen har man framställt att samhällets smala syn på kön, en strikt könsnormativitet och en rädsla för att barnet som ett annorlunda barn ska bli mobbat är orsaken till dessa könsorganiskirurgiska åtgärder. Vårdpraxisen har alltså motiverats med barnets bästa. Uppfattningen om vad som egentligen är barnets bästa är dock delad.

Interkönade barns rätt till kroppslig integritet och ett liv som motsvarar den upplevda könsidentiteten förverkligas inte nödvändigtvis i vårdpraxisen om en läkargrupp fastställer barnets kön så tidigt som möjligt efter födseln och uppväxten i detta kön styrs med bl.a. hormonbehandlingar och könsorganiskirurgi.

Kosmetiska operationer av interkönade barn anses kränka barnens självbestämmanderätt. Operationerna kan leda till förändringar som inte går att ångra och till barnlöshet. De kan orsaka bland annat ärrbildning, förlust av erogen känsel och smärta.¹⁵⁴

Det har i Finland bedrivits endast lite forskning om vårdpraxisen för interkönade barn. Barnombudsmannen ordnade 2016 ett rundabordssamtal om vårdpraxisen för interkönade barn och föreslog att man i Finland inleder beredningen av vådrekommandationer för interkönade barn. Enligt barnombudsmannen borde åtgärder som ändrar på barnens yttre könsorgan genomföras först efter att det är möjligt att höra barnet.

Riksomfattande etiska delegationen inom social- och hälsovården ETENE gav 2016 ett ställningstagande där delegationen föreslog att man i behandlingen av barnet skulle genomföra ingrepp som förändrar barnets yttre könskaraktär först när barnet kan själv bestämma både sitt kön och ta ställning till sin sexualitet. ETENE ansåg det problematiskt att barnets kön bestämmas och förändras av någon annan, till exempel en myndighet, eftersom könet är en del av människans egen inre personlighet.¹⁵⁵

152 FRA (2015).

153 Council of Europe, Parliamentary Assembly (2017).

154 Seta (2018).

155 ETENE (2016).

Jämställdhetsombudsmannen är mycket nöjd med att en utredning om interkönade barns rättigheter och erfarenheter tagits med i nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter 2017–2019.¹⁵⁶ Syftet är att reda ut hur beslut man fattat i samband med att ett interkönat barn föds och behandlingar under barndomen har påverkat den interkönade personens liv. Därtill ser man på vilka erfarenheter föräldrar till interkönade barn har: vilken slags information och stöd har de fått i samband med barnets födsel och senare samt hurdan information och hurtant stöd upplever de att de behöver. Man samlar också in god praxis för att ta interkönade barn i beaktande i dagvården, skolorna, olika hobbygrupper, hälso- och sjukvården och i motsvarande samfund som är till för barn.

6.8 REKOMMENDATIONER

- **Translagens krav på avsaknad av fortplantningsförmåga som en förutsättning för fastställande av könstillhörighet slopas.**
- **Juridiskt fastställande av könstillhörighet ska avskiljas från medicinsk diagnostisering och behandling. Samtidigt ska tillgången till medicinsk behandling för personer som upplever könskonflikt och som behöver behandling garanteras som en del av den offentliga hälso- och sjukvården.**
- **Könsorganskirurgi på interkönade barn som är medicinskt omotiverad ska upphöra.**

156 JM (2017), punkt 3.4.

7 SEXUELLA TRAKASSERIER, HATRETORIK OCH KÖNSBASERAT VÅLD

Hur man förstår och definierar fenomen som våldsgärningar ändrar beroende på samhällets värderingar. Ändringarna återspeglas också i hurdana gärningar som förbjuds i lag och i sista hand blir straffrättsligt straffbara. Att identifiera vissa gärningar och fenomen som maktanvändning kan vara svårt och det maktförhållande mellan kön som de återspeglar kan ifrågasättas. Därför är det ingen självklarhet att koppla ihop trakasserier med sexuell maktanvändning eller att tvinna samman hatretorik med kvinnohat eller med att identifiera och döma olika former av våld mot kvinnor. Detta syns också i den nationella jämställdhetspolitiken och i lagstiftningens inkongruens i dessa frågor.

I den här berättelsen vill jämställdhetsombudsmannen lyfta fram trakasserier, hatretorik och våld som könsbaserade former av maktanvändning, som förekommer i många olika skepnader och som på olika sätt drabbar män, kvinnor och könsminoriteter. Om man behandlar fenomenen könsneutralt hindrar detta ett effektivt ingripande i dem. Jämställdhetsombudsmannen anser det också vara abso-

lut nödvändigt att fästa riksdagens uppmärksamhet vid trakasserier, hatretorik och våld.

Jämställdhetsombudsmannen övervakar att jämställdhetslagens diskrimineringsförbud efterlevs. Sexuella trakasserier är förbjudet enligt jämställdhetslagen som diskriminering på grund av kön. I jämställdhetsombudsmannens uppgifter ingår också att följa med hur jämställdheten mellan könen förverkligas i samhället och att främja jämställdheten mellan könen. Som en del av denna uppgift följer ombudsmannen med hatretoriken och våldet mot kvinnor i Finland.

7.1 SEXUELLA TRAKASSERIER

Sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön har definierats och entydigt förbjudits i jämställdhetslagen. Sexuella trakasserier erkänns ändå inte alltid som diskriminering på grund av kön. I olika lagar – jämställdhetslagen, diskrimineringslagen och arbetarskyddslagen – har under olika tider tagit med bestämmelser om trakasserier. Också gränsdragningen mellan kriminaliserade trakasserier och trakasserier som förbjudits i annan lagstiftning är delvis oklar. Samma gärning kan samtidigt vara osakligt bemötande och trakasserier enligt arbetarskyddslagen och sexuella trakasserier som är förbjudna enligt jämställdhetslagen. Samtidigt kan gärningen fylla rekvisiten för både arbetarskyddsbrott och diskriminering i arbetslivet. Med tanke på offrets rättsskydd är det problematiskt att olika myndigheter samtidigt kan reda ut samma fall med olika, ibland överlappande, befogenheter. Detta leder till

att offret inte vet vilka vägar hen ska gå för att rättskyddet ska tillgodose på bästa sätt. Arbetsgivarna är inte heller tillräckligt medvetna om olika lagbaserade skyldigheter som de har, vilket leder till att förebyggandet av och ingripandet i trakasserier inte är särskilt konsekvent.

Med sexuella trakasserier avses i jämställdhetslagen någon form av icke önskvärt verbalt, ickeverbalt eller fysiskt beteende av sexuell natur vars syfte är eller som leder till en kränkning av en persons psykiska eller fysiska integritet, särskilt när detta sker genom att skapa en hotfull, fientlig, förnedrande, förödmjukande eller tryckande stämning.

Sexuella trakasserier kan komma till uttryck åtminstone på följande sätt:

- sexuellt insinuerande gester eller miner
- oförskämt prat med sexuell underton, oanständiga skämt samt påpekanden eller frågor om figuren, klädseln eller privatlivet
- pornografiskt material eller brev, e-postmeddelanden, textmeddelande och telefonsamtal med sexuell underton
- fysisk beröring
- förslag eller krav på könsumgänge eller annat sexuellt umgänge
- våldtäkt eller försök till våldtäkt

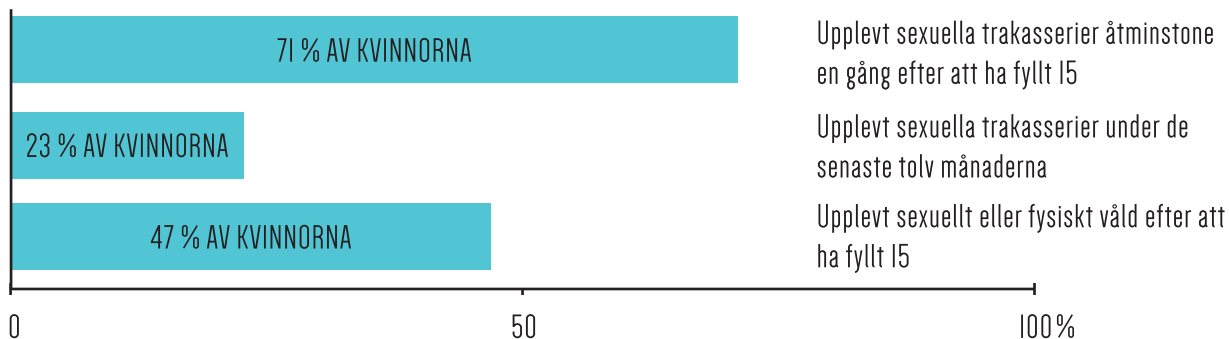
Sexuella trakasserier utgör diskriminering som är förbjudet enligt jämställdhet.

Med trakasserier på grund av kön avses i jämställdhetslagen någon form av icke önskvärt beteende som har samband med en persons könstillhörighet, könsidentitet eller könsuttryck som inte är av sexuell natur, vars syfte är eller som leder till en kränkning av en persons psykiska eller fysiska integritet och skapar en hotfull, fientlig, förnedrande, förödmjukande eller tryckande stämning.

Trakasserier på grund av kön kan komma till uttryck till exempel på följande sätt:

- nedsättande uttalanden om det andra könet
- förnedrande av det andra könet
- mobbning på arbetsplatsen eller i skolan då den baserar sig på den mobbades kön.

Trakasserier på grund av kön utgör diskriminering som är förbjudet enligt jämställdhetslagen.



FIGUR 3. Kvinnor i Finland som upplevt fysiskt eller sexuellt våld (europeisk jämförelseundersökning)*
*FRA (2014b).

Arbetsgivare, läroanstalten, intresseorganisationer eller den som tillhandahåller varor eller tjänster gör sig skyldig till diskriminering om denne försummar att vidta åtgärder för att eliminera trakasserier efter att man fått kännedom om dem.

Sexuellt antastande är med stöd av strafflagen förbjudet sedan 2014. Enligt strafflagen (1889/39) ska en person som *"genom beröring utsätter en person för en sexuell handling som är ägnad att kränka personens sexuella självbestämmanderätt"* dömas för sexuellt antastande. Sexuella trakasserier kan också uppfylla någon annan rekvisit, som ärekränkning eller sexuellt utnyttjande.

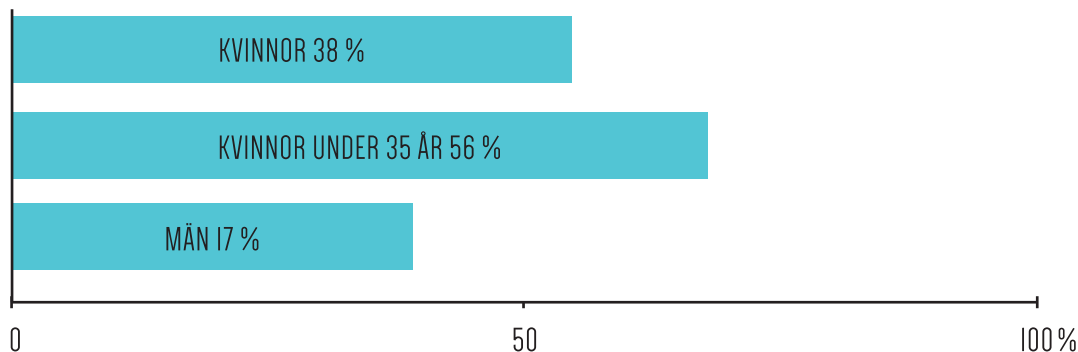
7.1.1 Sexuella trakasserier – förekomst och könsbundenhet

Såväl finländsk forskning som europeiska jämförelser visar att sexuella trakasserier fortfarande är vanligt förekommande i Finland. Även om #MeToo-diskussionen väckte en mera omfattande offentlig diskus-

sion om sexuella trakasserier, är trakasserier inte ett nytt fenomen i Finland. I en intervjuundersökning som Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (Fundamental Rights Agency, FRA) genomförde 2014 jämfördes EU-länderna. Undersökningen visar att åtminstone 71 % av alla kvinnliga finländare någon gång under sitt liv efter att de fyllt 15 år upplevt sexuella trakasserier och att var fjärde kvinna (23 %) upplevt trakasserier under de senaste tolv månaderna. Bland de finländska kvinnliga respondenterna uppgav 47 % att de efter att de fyllt 15 år upplevt fysiskt eller sexuellt våld. Trakasserier och våld är mera allmänt förekommande i Finland än i genomsnitt i övriga EU.¹⁵⁷

.....
**Polisen anmäls om sexuellt antastande
 och våld endast i ungefär 20 % av fallen.
 (Justitieministeriet, 2018)**

¹⁵⁷ FRA (2014b). I undersökningen intervjuades 1 500 finländare, hela undersökningens N = 42 000.



FIGUR 4. Har upplevt sexuella trakasserier under de senaste två åren*

*Jämställdhetsbarometern (n = 1678)

Enligt jämställdhetsbarometern 2017 har 38 % av de finländska kvinnorna och 17 % av de finländska männen upplevt sexuella trakasserier under de två senaste åren som föregick undersökningen.¹⁵⁸ Allra mest trakasserier har kvinnor under 35 år upplevt, av dem har över hälften (56 %) upplevt trakasserier.

Sexuella trakasserier har oftast förekommit i form av

- kränkande eller dubbelbetydande skämt eller grovt språk (kvinnor 28 % /män 8 %)
- osakliga kommentarer om kropp eller sexualitet (kvinnor 24 % /män 8 %)
- ovälkommet fysiskt närmande (kvinnor 15 % / män 6 %) eller
- förslag till sex i olämpliga sammanhang (kvinnor 11 % / män 5 %).

Kvinnor har oftare än män utsatts för alla former av sexuella trakasserier. Förövarna till de sexuella

trakasserier som kvinnor utsätts för är ofta män, till de trakasserier som män utsätts för både kvinnor och män.

Att bli offer för sexuella trakasserier är en upplevelse som orsakar ångest och osäkerhet och man upplever ofta att det är svårt att tala om det som hänt. Endast en liten del av alla fall av trakasserier anmäls till myndigheterna. Jämställdhetsombudsmannen kontaktas endast några gånger per år om fall som gäller trakasserier, men sidorna om sexuella trakasserier på jämställdhetsombudsmannens webbplats har redan under flera år varit bland de mest besökta. I och med #MeToo har behovet av information om sexuella trakasserier ökat.

7.1.2 Sexuella trakasserier och sexuellt våld som barn och unga upplevt

Sexuella trakasserier och sexuellt våld som barn och unga upplever karakteriseras utöver inkräktande på

158 Attila – Pietiläinen – Keski-Petäjä – Hokka – Nieminen (2018).

TABELL I. Besök på jämställdhetsombudsmannens webbplats (www.tasa-arvo.fi/web/sv/) på sidorna om sexuella trakasserier.

ÅR	ANTAL BESÖKARE SOM SETT PÅ SIDORNA OM SEXUELLA TRAKASSERIER	ANTAL BESÖKARE SOM SÖKT INFORMATION OM SEXUELLA TRAKASSERIER
2016	601	472
2017	3246	2535
2018 (01.01-07.10.2018)	3773	2852

integriteten även av att barnet utsätts för sexualitet som inte hör till barnets ålder, som hen inte har möjlighet att ge sitt samtycke till.¹⁵⁹

Enkäten Hälsa i skolan producerar forskningsdata till stöd för beslutsfattande, styrning och tillsyn samt för att utveckla elevvården och ledningen för skolorna och läroanstalterna. Institutet för hälsa och välfärd THL har utvecklat enkäten Hälsa i skolan så att den kan fungera som bas för en permanent forskning inom barns och ungas upplevelser av sexuella trakasserier och sexuellt våld.¹⁶⁰ Jämställdhetsombudsmannen har deltagit i utvecklingen av forskningen om sexuella trakasserier i anslutning till enkäten Hälsa i skola. Jämställdhetsombudsmannen anser att den riksomfattande uppföljningen som THL bedriver av hur allmänt förekommande sexuella trakasserier är, också är ytterst viktig i fortsättningen för att skapa en omfattande bild av hur vanligt det är att barn och unga upplever sexuella trakasserier och

sexuellt våld samt hur man ingriper i detta såväl på riksomfattande som på kommun- och skolnivå.

Enligt resultaten från enkäten Hälsa i skolan 2017 har 7 % av flickorna och pojkarna på årskurs 4–5 i den grundläggande utbildningen fått störande kommentarer om sin kropp eller sexuellt störande meddelanden. Både flickors och pojkars upplevelser av sexuella trakasserier ökade märkbart när man övergick till de högre klasserna. Redan för ungas del visar sig sexuella trakasserier som ett könsbundet fenomen: att flickor upplever sexuella trakasserier är mycket mera allmänt än att pojkar gör det. En tredjedel (30 %) av flickorna på årskurs 8–9 i den grundläggande utbildningen hade under de senaste tolv månaderna upplevt sexuella trakasserier (mobbing som kränker kroppen eller sexualiteten, skällsord eller kritik eller sexuella förslag eller antastande). Av pojkarna på årskurs 8–9 hade 12 % upplevt sexuella trakasserier. Vid övergången till andra stadiet (gymnasium, yrkesläroanstalter) hölls upplevelsen av sexuella trakasserier på samma nivå. Bland flick-

159 Ikonen & Halme (2018); Rädda Barnen (2013).

160 Ikonen & Halme (2018).

orna i gymnasier och yrkesläroanstalter hade 30 % och bland pojkarna hade 8 % upplevt sexuella trakasserier de senaste tolv månaderna.¹⁶¹

Det är mycket vanligare att flickor upplever sexuella trakasserier än att pojkar gör det.

Den största delen av de sexuella trakasserier som flickor upplever sker i telefon eller på webben (15–18 % av flickorna, beroende på utbildningsstadium) eller i en offentlig lokal (12–16 % av flickorna beroende på utbildningsstadium). Av pojkarna har 3–6 % (beroende på utbildningsstadium) upplevt sexuella trakasserier i telefon eller på webben, 2–4 % i offentliga lokaler (beroende på utbildningsstadium). Endast en liten del av de sexuella trakasserier som elever och studerande upplever sker i skolan. Enligt resultaten från enkäten Hälsa i skolan verkar det som att de sexuella trakasserier som sker i skolan i lika stor utsträckning riktar sig mot pojkar som mot flickor.¹⁶²

Det är viktigt att komma ihåg att även om flickor oftare utsätts för sexuella trakasserier än pojkar, så upplever också pojkar sexuella trakasserier och sexuellt våld. Pojkar ska uppmuntras att berätta om sexuella trakasserier och sexuellt våld som de upplevt och också pojkar ska som en del av sexualfostran undervisas i säkerhetsfärdigheter.

Enkäten Hälsa i skolan har åtminstone inte ännu sett på de sexuella trakasserier och det sexuella våld som transgenderunga upplevt. Forskning har visat att till exempel transunga upplever trakasserier i mycket större grad än andra, till och med 70 % av de

transunga har utsatts för trakasserier¹⁶³ (se också s. 82 *Könsmångfald*). Också i skolornas och läroanstaltarnas jämställdhetsplaner ska fästas uppmärksamhet vid detta.

Över 70 % av transungdomarna har upplevt trakasserier.

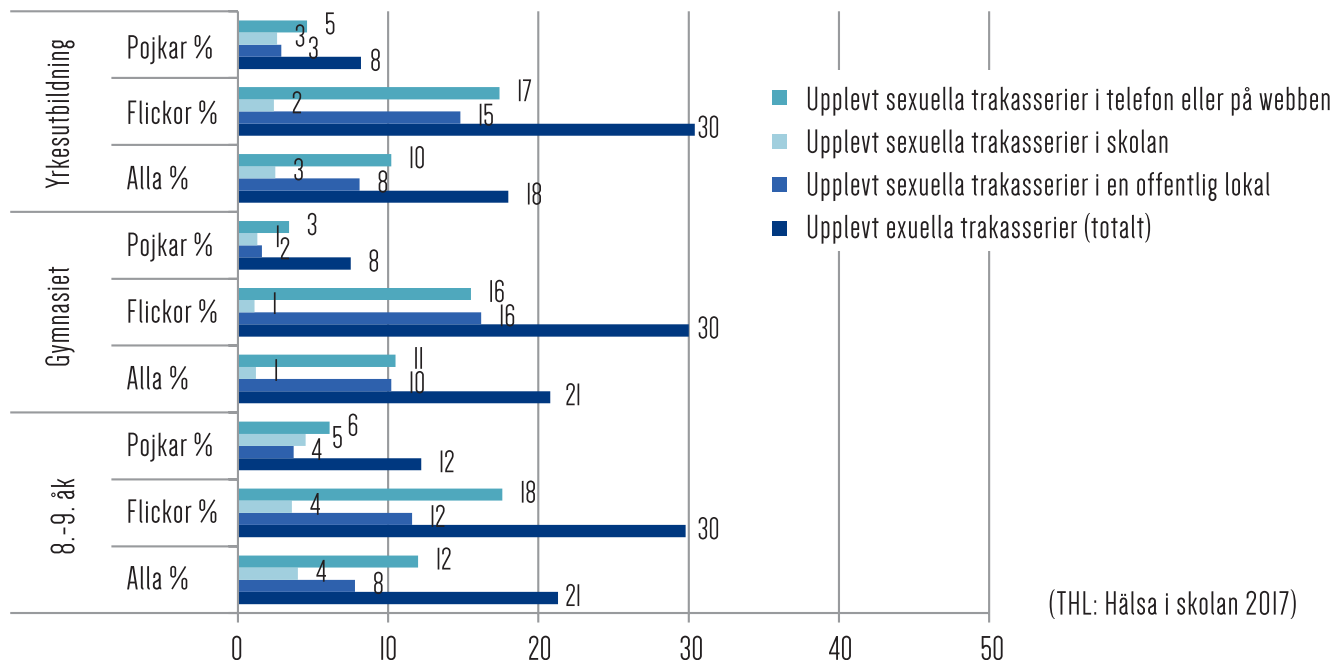
Jämställdhetsombudsmannen tog 2014 fram ett läromedel om sexuella trakasserier, *Inte i vår skola*, för årskurserna 7–9 och läroanstalterna på det andra stadiet.¹⁶⁴ Samtidigt inleddes en kampanj för att öka ingripandet i sexuella trakasserier. Jämställdhetsombudsmannen har därtill utbildat personal inom undervisningsbranschen i att identifiera och ingripa i sexuella trakasserier som en del av sitt arbete mot trakasserier. Jämställdhetsombudsmannen betonar vikten av att läroanstalterna och skolorna utarbetar tydliga anvisningar om sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön. I anvisningarna är det bra att det framgår vad sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön är, vad man kan göra om man utsatts för trakasserier, vem man kan vända sig till och hur läroanstaltens personal ska agera i dessa situationer. Hur allmänt förekommande trakasserier är ska också följas upp på läroanstaltnivå, så att man ser om man har ingripit i trakasserierna och om antalet fall där trakasserier förekommer minskat.

161 Ikonen & Halme (2018)

162 Ikonen & Halme (2018)

163 Alanko (2014).

164 www.eimeidankoulussa.fi.



FIGUR 5. Sexuella trakasserier som upplevts av elever på årskurs 8–9 i den grundläggande utbildningen och av elever som avlägger första och andra året i gymnasier och yrkesläroanstalter under de senaste 12 månaderna.

Inte i vår skola - läromedel för skolorna om sexuella trakasserier:
www.eimeidankoulussa.fi/?lang=sv

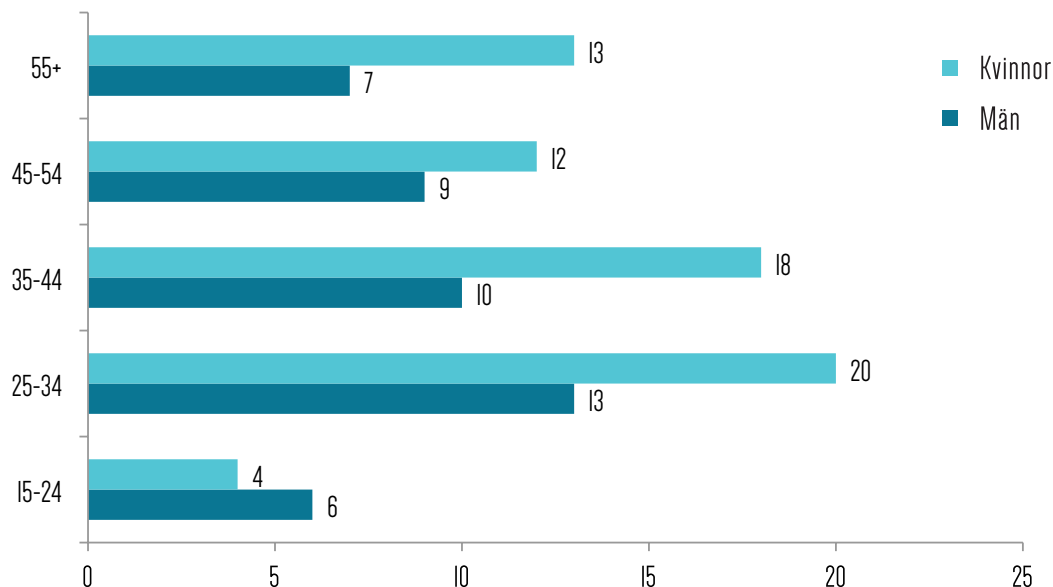
Utbildningsstyrelsen gav 2018 nya anvisningar om att ingripa i sexuella trakasserier åt läroanstalterna och utbildningsanordnarna. Utbildningsstyrelsens *Handbok för att förebygga och ingripa i sexuella trakasserier i skolor och läroanstalter* (2018) ger de

anställda vi läroanstalterna, eleverna, vårdnadshavarna och utbildningsanordnarna klara direktiv för hur man ska agera.¹⁶⁵

7.1.3 Sexuella trakasserier i arbetslivet

Enligt en enkät som Finlands Näringsliv EK lät göra 2018 har 12 % av kvinnorna och 2 % av männen upplevt sexuella trakasserier i arbetet under de senaste två åren. Av kvinnorna under 25 år

165 Utbildningsstyrelse (2018).



FIGUR 6. Löntagare i huvudsyssla som noterat sexuella trakasserier och/eller trakasserier på grund av kön och/eller skällsord på sin nuvarande arbetsplats 2017, andel enligt åldersgrupp (%), N = 797*

*Tasa-arvobarometri 2017 (Jämställdhetsbarometern 2017)

hade var fjärde upplevt trakasserier i arbetet. På arbetsplatsen utfördes trakasserier oftast av en kund (60 % av fallen), av en arbetskamrat (36 %), en förman (16 %) eller någon annan (9 %).¹⁶⁶

Enligt utredningen anmäls trakasserier i liten utsträckning. Den undersökning som EK låtit göra visar att trakasserier inte anmäldes alls av 58 % av dem som upplevt sexuella trakasserier under de senaste två åren. Den vanligaste orsaken till att man inte anmält trakasserier var en rädsla för att inte bli tagen på allvar. Följande orsak till varför man inte anmälde trakasserier var en rädsla för att orsaka sig själv problem.

Enligt jämställdhetsbarometern 2017 hade en

större andel av kvinnorna som arbetar inom den privata sektorn noterat trakasserier än av kvinnorna inom den offentliga sektorn. Enligt jämställdhetsbarometern hade anställda i åldern 25–34 noterat mest sexuella trakasserier och/eller trakasserier på grund av kön och/eller skällsord på sin arbetsplats. Av kvinnorna hade var femte (20 %) noterat trakasserier och av männen över tio procent (13 %). Även nästan var femte kvinna i åldern 35–45 hade noterat trakasserier på sin arbetsplats; av männen var tionde.¹⁶⁷

Arbetsgivaren ska se till att en arbetstagare i sitt arbete inte utsätts för sexuella trakasserier eller andra trakasserier på grund av kön. Arbetsgivaren ska aktivt följa huruvida trakasserier förekommer på ar-

166 EK (pressmeddelande 13.2.2018).

167 Attila – Pietiläinen – Keski-Petäjä – Hokka – Nieminen (2018).

betsplatsen och på eget initiativ ingripa i trakasserier som framkommer på arbetsplatsen.

Arbetsgivarens förfarande kan vara sådan diskriminering som är förbjuden enligt jämställdhetslagen om arbetsgivaren efter att ha fått kännedom om trakasserier som en arbetstagare upplevt försummar sin skyldighet att vidta tillgängliga åtgärder för att eliminera trakasserier.

Arbetsgivaren ska också sträva efter att förebygga trakasserier till exempel med hjälp av jämställdhetsplanering. För tillfället förutsätter inte lagen att arbetsgivaren ska sammanställa verksamhetsanvisningar om utredning av trakasserier. Det finns dock anvisningar om hur man sammanställer verksamhetsanvisningar, bland annat det riksomfattande projektet Arbetsliv 2020 (koordinerat av Arbets- och näringslivsministeriet) tog 2018 fram guiden *En arbetsplats fri från sexuella trakasserier. Handbok för att förebygga och ingripa i sexuella trakasserier*.¹⁶⁸

Det skulle vara viktigt att varje arbetsgivare har verksamhetsanvisningar för förebyggande av trakasserier och om utredning av situationer där trakasserier förekommer. Dessa anvisningar bör integreras i jämställdhetsplanen eller så ska det av jämställdhetsplanen framgå att sådana anvisningar existerar och hur arbetstagarna kan hitta anvisningarna. Det finns också ett behov av att skriva in denna skyldighet i jämställdhetslagens bestämmelser om jämställdhetsplanering.

Jämställdhetslagens 6 §, som handlar om arbetsgivarens skyldighet att främja jämställdheten, ändrades 2005 genom att man slopade det uttryckliga kravet på att förebygga trakasserier. I stället kom skyldigheten att verka för att förebygga diskriminering på grund av kön. Den nya formuleringen omfattar nog också att sexuella trakasserier eller trakasse-

rier på grund av kön ska förebyggas, men med tanke på hur allmänt förekommande sexuella trakasserier är i arbetslivet skulle det vara motiverat att inkludera en särskild skyldighet att förebygga sexuella trakasserier eller trakasserier på grund av kön i detta lagrum.

7.2 HATRETORIK

Hatretorik är ett begrepp som definierats på många sätt. I den här berättelsen definieras begreppet enligt Europarådets rekommendationer.¹⁶⁹

Hatretorik

Begreppet hatretorik definieras eller används inte i lagstiftningen, men enligt Europarådets ministerkommittés rekommendationer omfattar hatretorik alla uttrycksformer som sprider, uppmanar, främjar eller berättigar hat på ett hotande eller kränkande sätt. ***Hatretorik hör tätt samman med trakasserier.***

Man kan stöta på hatretorik på offentliga platser, i social media och på webbens diskussionsforum eller utsättas för hatretorik ansikte mot ansikte. Hatretorik kan också förekomma som bilder, videon eller musik.

Hatretorik kan vara diskriminering som är förbjudet enligt jämställdhetslagen (sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön) eller diskriminering enligt diskrimineringslagen, ett brott enligt strafflagen (om den riktar sig mot en enskild människa: ärekränkning, olaga hot eller olaga förföljelse; om den riktar sig mot en grupp: hets mot folkgrupp) eller ett annars allmänt skadligt uttalande.

Hatretorik är ett könsbundet fenomen

Sexistisk hatretorik är kränkande tal eller utsagor som sprider, hetsar, främjar eller rättfärdigar hat på grund av kön. Den väller fram i samhällets maktstrukturer och skapar ojämställdhet mellan könen. Sexistisk hatretorik riktar sig i huvudsak mot flickor och kvinnor.

Sexistisk hatretorik kan ha följande former:

- att skylla på offret till exempel i samband med våldtäkt eller sexuellt våld (victim blaming)
- att kalla någon för hora (slut-shaming)
- att förnedra någon genom att göra narr av eller kritisera dennes kropp (body-shaming)
- att dela intima eller sexuella bilder utan tillstånd
- brutala och sexualiserade hot om död, våldtäkt eller våld
- hotande kommentarer om utseende, sexualitet, sexuell läggning eller könsroller

Sexistisk hatretorik kan riktas mot vem som helst, men unga kvinnor och kvinnor i offentligheten, som politiker, journalister och forskare är särskilt utsatta.¹⁷⁰ Justitieministeriets utredning 2016 och Jämställdhetsbarometern 2017 stärker uppfattningen om fenomenets könsbundna karaktär och att kvinnor är särskilt utsatta för hatretorik.¹⁷¹

170 Centret för jämställdhetsinformation, THL (2018).

171 JM (2016); Centret för jämställdhetsinformation, THL (2018).

Jämställdhetsombudsmannen har både i nationella och i internationella sammanhang lyft fram sin oro om hatretoriken. Jämställdhetsombudsmannen deltar i myndighetsarbetet mot hatretorik och hatbrott i Finland och samarbetar internationellt i frågan med det nordiska nätverket mot sexistisk hatretorik (jämställdhets- och diskrimineringsombudsmännen) samt med Equinet, ett europeiskt nätverk bestående av jämlikhets- och diskrimineringsombudsmän (European Network of Equality Bodies). Samarbetet mellan medlemsländerna i Equinet strävar efter att försvara européernas värderingar, jämställdheten och likabehandlingen och att ta fram motargument för att motverka hatretorik.

7.2.1 Hatretorik omfattas inte av yttrandefriheten

Det finns tecken på att de som sprider hatretorik till exempel på sociala medier tolkar definitionen av hatretorik som att det i långt är en fråga om åsikter och att den omfattas av yttrandefriheten. Yttrandefriheten tryggas i Finlands grundlag (12 §) och bland annat i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Yttrandefriheten är dock inte obegränsad. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (EIT) har påpekat att till demokratins hörnstenar hör jämställdhet och tolerans. I en demokrati kan det därför vara nödvändigt att påföra sanktioner eller vidta förhindrande åtgärder när det gäller uttalanden i vilka någon uppviglar till hat som baseras på intolerans. Hatretorik som kan kränka vissa personer eller grupper av personer

är enligt domstolen inte förtjänta av skydd genom yttrandefriheten.¹⁷²

Många internationella aktörer som övervakar situationen för de mänskliga rättigheterna, som FN och de organ som övervakar Europarådets människorättskonventioner CERD¹⁷³, CEDAW¹⁷⁴, ECRI¹⁷⁵, Europarådets människorättskommissionär¹⁷⁶ och Europarådets ministerkommitté har fäst uppmärksamhet vid att hatretoriken och hatbrott ökat i Finland, och uppmanat Finland att effektivisera sitt arbete mot hatretorik och hatbrott.¹⁷⁷

Hatbrott

Med ett hatbrott avses allmänt ett brott som riktar sig mot en person, en grupp, någons egendom, en institution eller en representant för denna. Hatbrottets motiv är fördomar och fientlighet mot offrets antagna eller faktiska etniska eller nationella bakgrund, religiösa övertygelse eller livsåskådning, sexuella läggning, könsidentitet, könsuttryck eller funktionsnedsättning. (Poliisi.fi)

172 Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, rättsfall: *Belkacem v. Belgium; Delfi vs. Estonia; Magyar Tartalomszolgálatok Egyesülete and Index.hu Zrt vs. Hungary; Pihl vs. Sweden*.

173 FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering 2017 (CERD/C/FIN/CO/23).

174 FN:s kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor 2014 (CEDAW/C/FIN/CO/7).

175 Europakommissionen mot rasism och intolerans 2013 (ECRI (2013)19).

176 Europarådets människorättskommissionär 2012 (CommDH(2012)27).

177 Europarådets ministerkommitté 2017 (CM/ResCMN(2017)1).

I Finland följer man med hatbrotten med polisens riksomfattande uppgifter om brottsanmälan. Polisyrkeshögskolan publicerar årligen en utredning över hatbrott som kommit till polisens kännedom.

7.2.2 Förekomsten av hatbrott har retts ut

Gruppen för uppföljning av diskriminering¹⁷⁸ lät utredningen "*Usein joutuu mieltimään, miten pitäisi olla ja minne olla menemättä*" ("Ofta får man fundera på hur man ska vara och vart man vågar gå") göras i mars 2016. Utredningen ser på hatretorik och trakasserier och följderna av dem i olika befolkningsgrupper. Enligt utredningen upplever man hatretorik och trakasserier främst på gator, parkeringsplatser, i parker och andra offentliga platser. På andra plats kom Internet, i synnerhet offentliga diskussionsforum och sociala media. Det bör dock noteras att utredningen inte sett på fenomenet ur ett könsperspektiv.¹⁷⁹

I Jämställdhetsbarometern 2017 frågade man för första gången respondenterna (n=1678) om könsbunden hatretorik. Här avsågs med hatretorik hotfulla uttalanden eller skrivelser. Hatretoriken definierades uttryckligen som könsbunden, inte som hatretorik i allmänhet. Enligt Jämställdhetsbarometern 2017 har kvinnor i större utsträckning än män upplevt hatretorik under de senaste två åren. Bland alla kvinnor hade 15 % upplevt könsbunden hatretorik, bland männen 8 %.¹⁸⁰

De yngre åldersgrupperna upplever könsbunden hatretorik i större utsträckning. Var femte (20 %) av

178 För samordningen och utvecklingen av statsrådets system för uppföljning av diskriminering ansvarar uppföljningsgruppen för diskriminering (Justitieministeriet). Också jämställdhetsombudsmannen är med i gruppen.

179 JM (2016).

180 Attila – Pietiläinen – Keski-Petäjä – Hokka – Nieminen (2018).

alla kvinnor under 35 år och av alla kvinnor i åldern 35–54 hade upplevt hatretorik, bland äldre kvinnor 12 %. Bland männen under 35 år hade 12 % upplevt hatretorik, bland män i åldern 35–54 sex procent och bland äldre män 4 %.

Enligt Jämställdhetsbarometern 2017 ökar tillhörigheten till en minoritet risken för hatretorik, särskilt för kvinnor. Över 27 % av de kvinnor som hör till en minoritetsgrupp, till exempel en religiös, språklig eller sexuell, har upplevt hatretorik. Bland män som tillhör en minoritetsgrupp hade nio procent upplevt könsbunden hatretorik.

När man utsätts för hatbrott leder detta också till en rädsla för våld och påverkar den allmänna trygghetskänslan. Både hatretorik och rädslan för våld leder till att människans vardag begränsas: var fjärde kvinna som är rädd för våld och var femte man som är rädd rör sig mindre ute på kvällarna på grund av rädsla. Nästan lika många som de som upplevt hatretorik hade på grund av rädsla för hatretorik ändrat på sitt beteende.¹⁸¹

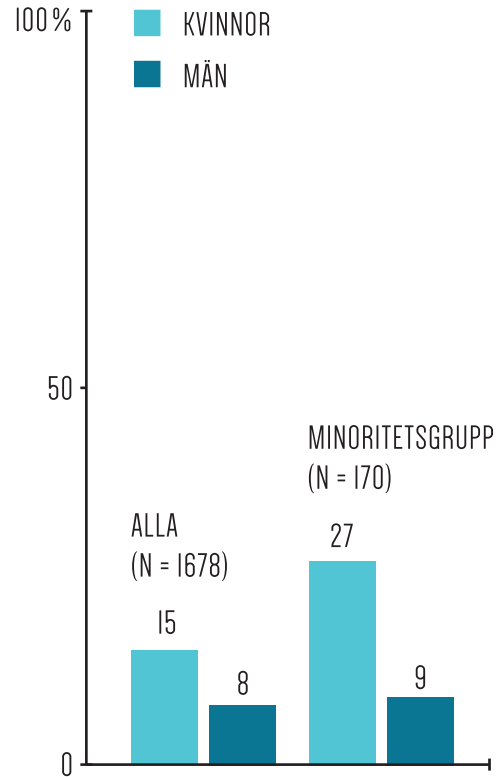
Sexuella minoriteter och könsminoriteter är utsatta för hatretorik och hatbrott och upplever särskilt hatretorik som är könsförnedrande.¹⁸² I Polisyrkeshögskolans översikt från 2018 konstateras att antalet anmälningar om hatbrott på grund av offrets antagna eller verkliga sexuella läggning, könsidentitet eller könsuttryck ökade med 5 % under 2017.

7.2.3 Brister i strafflagen sett ur könsperspektiv

Hatretorik innebär juridiska utmaningar: rättspraxisen för hatretorik är liten och dit hör också att förstå

181 Attila – Pietiläinen – Keski-Petäjä – Hokka – Nieminen (2018).

182 JM (2016).



Kvinnor har i större utsträckning än män upplevt hatretorik under de senaste två åren

Jämställdhetsbarometern 2017

gränserna för yttrandefriheten och avvägningen till de grundläggande fri- och rättigheterna.¹⁸³ En del av hatretoriken ska straffas. Om hatretoriken riktar sig mot en individ kan det handla om ärekränkning eller olaga hot. Om hatretoriken riktar sig mot en grupp kan den som brott till exempel uppfylla rekvisiten i 11 kap. 10 § i strafflagen (hets mot folkgrupp):

183 JM (2018).

10 § (13.5.2011/511)

Hets mot folkgrupp

Den som för allmänheten tillgängliggör eller annars bland allmänheten sprider eller för allmänheten tillhandahåller information, åsikter eller andra meddelanden där en grupp hotas, förtalas eller smädas¹⁸⁴ på grund av ras, hudfärg, härstamning, nationellt eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, sexuell läggning eller funktionsnedsättning eller på grunder som är jämförbara med de nämnda grunderna, ska för hets mot folkgrupp dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Typiskt för dessa uttalanden är att de baseras endera på en människas ursprung eller på egenskaper som en människa har och inte kan påverka. En del egenskaper som orsakar hatretoriken kan personen själv bestämma om hen har eller inte (till exempel religion eller övertygelse).¹⁸⁵

Frågans kärna straffrättsligt sett är att hota med våld på grund av att någon tillhör en grupp. I rekvisiten erkänns dock inte kön som en motsvarande motivering. Rekvisiten är uppbyggd kring att man tillhör en minoritetsgrupp.¹⁸⁶ Den för tillfället van-

184 Med att hota, förtala eller smäda avses 1) att våld mot eller diskriminering av en viss grupp betraktas som acceptabelt eller önskvärt, 2) att människor jämförs med djur eller parasiter eller 3) att en viss grupp generellt påstås vara kriminella eller ha mindre värde.

185 Riksåklagarämbetet (2012).

186 I Riksåklagarens arbetsgrupps rapport (2012) granskas bestämmelsens tillämpning på majoritetsbefolkningen. "Enligt förarbetet till lagen ger bestämmelsen skydd framför allt för sådana minoritetsgrupper som vanligen har en svagare social ställning i samhället och därför är i behov av särskilt skydd. Bestämmelsens formulering utesluter inte att den tillämpas på uttalanden som är riktade mot majoritetsbefolkningen. Tröskeln för att tillämpa bestämmelsen på sådana uttalanden är dock hög,

ligaste benämningen som tillämpas på hatretorik, hets mot folkgrupp, beaktar alltså inte kvinnohat eller könsbaserad hatretorik. I den nordiska utredningen *Hat och hot på nätet* (2017) är ett argument till detta att kvinnor inte är en minoritetsgrupp och därför inte har samma skyddsbehov som en minoritetsgrupp. Enligt utredningen har man inte i den nordiska strafflagstiftningen erkänt det eventuella hotet som är kopplat till kön. Utredningen rekommenderade att det skulle övervägas att lägga till kön som en grund i hatbrottslagstiftningen.¹⁸⁷

7.2.4 Myndighetssamarbete behövs

Enligt justitieministeriets kartläggning (2018) är verksamheten mot hatretorik och hatbrott för att identifiera, förebygga och ingripa i hatretorik och hatbrott väldigt mångformad och består av många olika slags aktörer.¹⁸⁸ Det saknas en helhetskoordinering. Under de senaste åren har man inlett myndighetssamarbete också mot hatretorik och hatbrott. Syftet med justitieministeriets tvååriga projekt *Against Hate* (1.12.2017–30.11.2019) är att utveckla arbetet för att bekämpa hatbrott och hatretorik bland myndigheterna. Fokuset ligger på att förbättra rapporteringen av hatbrott, stödja myndigheternas, speciellt polisens, åklagarens och domarnas beredskap att hantera frågor som gäller hatretorik och hatbrott och utveckla stödet för offer för hatbrott. Det

med tanke på det skydd av minoriteter som i förarbetet kopplats till bestämmelsen. – Bestämmelsen tillämpas troligen om uttalandet om majoritetsbefolkningen är särskilt allvarligt (till exempel direkt uppmaning till våld). " (Riksåklagarämbetet (2012)).

187 Bladini (2017).

188 JM (2018).

är viktigt att myndighetssamarbetet mot hatretorik och hatbrott fortsätter också efter att projektet avslutats och att tillräckligt med resurser anvisas till samarbetet.

Könsperspektivet ska finnas med i allt myndighets-samarbete mot hatretorik och hatbrott. Detta gäller såväl kunskap och forskning om dessa fenomen som verksamhetsprogram och liknande åtgärder mot fenomenen (bland annat ministeriernas hatretorikutredningar och säkerhetsutredningar). Könsbaserad (på grund av kön, könsidentitet och könsuttryck) hatretorik ska tas på allvar som en form av hat som allmänt förekommer i samhället.

Regelbunden forskning inom hatretorik på grund av kön, könsidentitet och könsuttryck behövs i Finland. Forskningen om hatretorik ska utvecklas så att den omfattar alla grupper i sårbar ställning.

Olika myndigheters (bland annat polisens och domarnas) beredskap och färdigheter att identifiera, förebygga och ingripa i hatretorik och hatbrott ska ökas. Potentiella offers kunskap om bland annat stödtjänster som kan behövas ska ökas.

7.3 VÅLD MOT KVINNOR

Våld mot kvinnor är ett stort jämställdhetsproblem i Finland. Formen på våldet, motiven och hur vanligt förekommande det är varierar stort enligt kön. Män upplever det mesta av våldet, eftersom den största delen av allt våld är våld mellan män. Sexuellt våld och våld i parförhållanden riktar sig typiskt mot kvinnor. På grund av skillnaderna i jämställdhet mellan könen är våld ett starkt könsbundet fenomen.¹⁸⁹ Den mest allvarliga formen av våld i parförhållandet, våld i parförhållande som leder till döden, kan ges som ett illustrerande exempel på ytterligheter. Av alla myndiga kvinnor som i Finland under 2010–2017 föll offer för brott mot liv dräptes den största delen, 60 %, av sin tidigare eller nuvarande manliga partner i ett parförhållande. Ifrågavarande typ av brott mot liv är den andra vanligaste i Finland. Bland de manliga offren för brott mot liv dödades endast 7 % av sin kvinnliga partner i ett parförhållande.¹⁹⁰

Jämställdhetsombudsmannen tar inom ramarna för sin uppgift att främja jämställdhet ställning till och ger andra myndigheter utlåtanden i frågan. Jämställdhetsombudsmannen blir också på internationella arenor tillfrågad om sin syn på den nationella situationen. Till exempel CEDAW-kommittén och sakkunniggruppen GREIVO, som övervakar genomförandet av Istanbulkonventionen, samarbetar med jämställdhetsombudsmannen när man utvärderar hur konventionsförpliktelserna efterlevs. Också de europeiska jämställdhets- och diskrimineringsmyndighe-

189 Se till exempel FRA (2014b); Statistikcentralen (2016); EIGE (2017).

190 Lehti (2018).

ternas nätverk Equinet har i allt större utsträckning börjat fästa uppmärksamhet vid våldet mot kvinnor.

7.3.1 Våld mot kvinnor är en människorättsfråga

Internationella människorättsaktörer har sedan början av 1990-talet ansett att våldet mot kvinnor är en människorättsfråga och diskriminering på grund av kön. Många former av våld som typiskt riktas mot kvinnor har länge varit tillåtet i många länder och också i Finland har lagreformerna genomförts relativt sent. Även om den största delen av våldet mot kvinnor – särskilt i sådana rika och stabila länder i väst som Finland – sker mellan privatpersoner i familjer och parförhållanden anses staten ha en internationellt folkrättslig skyldighet att effektivt förebygga typiska former av våld mot kvinnor. Man anser att det inte förekommit diskriminering till exempel mellan familjemedlemmarna i ett våldsamt parförhållande, utan man anser att staten diskriminerar kvinnor, om lagstiftningen och myndigheterna inte så effektivt som möjligt hindrar våld mot kvinnor, det vill säga att staten försummar sin aktsamhetsplikt.¹⁹¹ Nationella åtgärder bedöms såväl utgående från hur våldet förebyggs och offren skyddas som från förövarens straff.

Den kommitté (CEDAW-kommittén) som övervakar att FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW) och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (EIT) som övervakar att Europeiska konventionen

191 Det att man uttryckligen lämnat förhållandena mellan familjemedlemmar och andra förhållanden i privatlivet utanför jämställdhetslagens tillämpningsområde har alltså ingen betydelse.

om skydd för de mänskliga rättigheterna (EIS) efterlevs har upprepade gånger kritiserat avtalsstaternas agerande i fall som gäller våld i parförhållanden och sexuellt våld. CEDAW-kommittén gav våren 2018 sitt första avgörande i ett individuellt klagomål som rörde Finland, *J.J. v Finland, där man kritiserade oenighet om vårdnad och det våld som barnets far utsatte barnets mor för*. Kommittén konstaterade att Finland försummat sina skyldigheter i konventionen, eftersom de nationella myndigheterna inte gav det familjevåld som förekom tillräcklig tyngd i beslutsprocessen om vårdnaden av barnet. CEDAW-kommittén har krävt att Finland rapporterar om de åtgärder som man vidtagit på grund av fallet.¹⁹²

Förutom den internationella rättspraxisen och tolkningsrekommendationerna för konventionen godkände Europarådets medlemsstater 2011 en ny människorättskonvention, som uttryckligen strävar till att bekämpa våld mot kvinnor och våld inom familjen (Istanbulkonventionen).¹⁹³ För Finlands del trädde konventionen i kraft 2015. De lagstiftnings- och övriga nationella åtgärder som Istanbulkonventionen förutsätter har ända sedan ratificeringsprocessen inleddes varit omtvistade i Finland.¹⁹⁴ Efter att konventionen ratificerats har de nationella åtgärderna för att bekämpa våldet mot kvinnor utvärderats och planerats närmast i ljuset av Istanbulkonventionen. Andra internationella skyldigheter och utvecklingstrender, som CEDAW-kommitténs tolkningspraxis och att synliggöra trakasserier och hatretorik i den offentliga debatten, har blivit åsidosatta.

192 *J.J. v. Finland* (103/2016).

193 Konventionen öppnades för undertecknande i Istanbul i maj 2011. Konventionen trädde i kraft i april 2014, när Andorra som tionde konventionsstat ratificerade den.

194 UM (2013).

7.3.2 Arbetet för att bekämpa våld mot kvinnor i Finland

Finlands senaste nationella verksamhetsprogram för att bekämpa våld mot kvinnor avslutades 2015.¹⁹⁵ Programmets genomslagskraft och vad man lyckats med utvärderades 2016. Enligt utvärderingen ska man i Finland satsa betydligt mer på att förebygga våld, förbättra stödtjänster för brottsoffer samt göra förövarna ansvariga och stöda dem i att komma ifrån våldet. Detta förutsätter effektivt förvaltningsövergripande myndighetssamarbete, inklusive sammankoppling av myndigheter på kommun- och områdesnivå, vilka ansvarar för en stor del av basservicen, och en bra samordning av arbetet. Lagstiftningen (strafflagen medräknad) ska ses som ett viktigt verktyg.¹⁹⁶

Som den största svagheten i Finland med avseende på våld mot kvinnor ansåg man redan 2009 i samband med att regeringens jämställdhetsrapport utarbetades att utgjordes av programmets tidsbundenhet och att målsättningarna var bundna till regeringsperiod. Regeringens målsättningar och åtgärderna har varit i obalans och man har inte säkerställt tillräckligt med resurser för åtgärderna.¹⁹⁷ En nationell, helhetsövergripande strategi för att bekämpa våld mot kvinnor, där man närmar sig frågan som ett människorätts- och jämställdhetsproblem saknas fortfarande.

För tillfället har Finland ett verksamhetsprogram för genomförande av Istanbulkonventionen för åren 2018–2020. Kommission för bekämpning av våld

mot kvinnor och av våld i hemmet (NAPE) 2017–2020 ansvarar för verksamhetsprogrammet och koordinerar på statrådsnivå myndighetsverksamheten. Från koordineringen saknas kommun- och regionnivå liksom medborgarorganisationer, som ansvarar för många av de tjänster som är avsedda för våldsoffer och förövare. Verksamhetsprogrammets och kommissionens uppgifter är märkbart mindre omfattande än vad som rekommenderas i utvärderingsrapporten från 2016.

Såväl regeringens jämställdhetsprogram 2016–2019, det nationella handlingsprogrammet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna 2017–2019 som verksamhetsprogrammet för genomförande av Istanbulkonventionen 2018–2020 nämner att man borde göra en översyn av lagstiftningen som helhet och utvärdera tillämpningspraxisen med tanke på bekämpningen av våld mot kvinnoa.¹⁹⁸ Till exempel ska ett nära förhållande mellan offer och förövare, som ett parförhållande eller släktskap, uttryckligen uppmärksammas i strafflagen. Så är det inte i Finland trots att Istanbulkonventionen klart förpliktigar till detta. Det finns inte heller till exempel någon empirisk forskning om huruvida man tar offrets och förövarens förhållande i beaktande när man utmäter straff för våldsbrott. En revidering av 20 kap. I strafflagen (om sexualbrott) eller att ens ändra rekvisiten för våldtäkt så att den skulle baseras på samtycke finns inte med i de politiska programmen. CEDAW-kommittén har dock senast 2014 uppmanat Finland att ändra rekvisiten för våldtäkt och nu förpliktigar också Istanbulkonventionen Finland att ändra strafflagen till denna del.¹⁹⁹

195 SHM (2010a).

196 Törmä & Pentikäinen (2016).

197 Riski (2009).

198 SHM (2016); JM (2017); SHM (2017).

199 (CEDAW/C/FIN/CO/7).

Tillräckligt med resurser ska riktas mot genomförandet av Istanbulkonventionen

Rekvisiten för våldtäkt ska ändras så att den baseras på samtycke och en revidering av 20 kap i strafflagen ska utredas på ett allmännare plan.

Kön som motiv till ett brott ska tas med som straffskärpningsgrund i strafflagen.

Man ska reda ut hur man på bästa sätt kan beakta att ett våldsbrott är särskilt klandervärt när offret och förövaren är närstående (familjemedlem eller i parförhållande).

7.4 REKOMMENDATIONER

- Lagstiftningen ska utvecklas så att den erkänner till exempel könsbunden hatretorik och hatbrott samt våld mot kvinnor. Till exempel ska man utreda om brott på basis av kön, könsidentitet och könsuttryck ska skrivas in i rekvisiten för hets mot folkgrupp utreds.
- Rekvisiten för sexualbrott ska ändras från att vara ett maktbaserat tvång till att baseras på samtycke.
- Tillräckligt med resurser ska riktas mot genomförandet av Istanbulkonventionen.
- En regelbunden statistikföring och analys av brott enligt offrets och förövarens kön samt deras inbördes förhållande ska vara en del av utvärderingen av jämställdhetsläget.
- En regelbundet återkommande enkät som kartlägger könsbaserat våld, särskilt offerforskning, där förutom kvinnor och män också köns mångfald tas i beaktande ska genomföras i Finland.

8 REKOMMENDATIONER

JÄMSTÄLLDHET I ARBETSLIVET

- En familjeledighetsreform som märkbart ökar den ledighet som öronmärkts för pappor och som ökar flexibiliteten för hur ledigheterna utnyttjas ska genomföras.
- Den subjektiva dagvårdsrätten ska återinföras för alla barn.
- Samhället ska se till att en arbetslös arbetsökande inte förlorar sina arbetslöshetsersättningsförmånor på grund av att hen i brist på dagvårdsplats för barn varit tvungen att tacka nej till arbete som erbjuds. Också möjligheterna att ordna skiftomsorg för skolbarn ska beaktas när man bedömer till exempel den arbetssökandes möjligheter att ta emot arbete.
- Jämställdhetslagens bestämmelse om gottgörelse ska också omfatta diskriminering som sker under urvalsprocessen innan valet av anställd.
- En arbetstagare som misstänker diskriminering som strider mot jämställdhetslagen i fråga om lönerna ska ha rätt att få en eller flera jämförelsepersoners löneuppgifter.

DISKRIMINERING PÅ GRUND AV GRAVIDITET OCH FAMILJELEDIGHET

- I anställningslagstiftningen ska det vara förbjudet att låta bli att förnya ett arbetsavtal för viss tid på grund av graviditet eller familjeledighet eller att begränsa ett anställningsförhållande för viss tid så att det pågår endast till moderskaps-, faderskaps- eller föräldraledighetens början.
- För inhyrd arbetskraft ska man reda ut ansvarsfördelningen mellan uthyrningsföretaget och användarföretaget när ett diskriminerande förfarande vid användarföretaget påverkar fortsättningen på arbetstagarens arbete och i dessa fall ska gottgörelseskyldigheten utvidgas till att omfatta användarföretaget.
- Förebyggande av diskriminering på grund av graviditet och familjeledighet ska inkluderas i följande jämställdhetsprogram.

JÄMSTÄLLDHETSPLANERING OCH LÖNEKARTLÄGGNING

- Det ska i jämställdhetslagen endast finnas en tidtabell för att utarbeta jämställdhetsplanen.
- Jämställdhetslagen ska nämna en sammanslagning av jämställdhetsplanen och den personalpolitiska likabehandlingsplanen. Det ska övervägas om möjligheten att införliva jämställdhetsplanen i personal- och utbildningsprogrammet eller verksamhetsprogrammet för arbetarskyddet kan slopas.
- Syftet med en lönekartläggning är att utreda att det inte förekommer ogrundade löneskillnader mellan kvinnor och män som är anställda av samma arbetsgivare och som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Lönekartlägningsbestämmelsen ska förtydligas så att detta syfte skulle beaktas bättre i valet av jämförelsegrupper och de löneuppgifter som ska behandlas.
- De representanter som de anställda valt ska ha möjlighet att delta i alla faser av lönekartläggningen. De ska ha tillgång till de uppgifter som förutsätts för lönekartläggningen för alla personal- och arbetstagargrupper samt vid behov också enskilda arbetstagens uppgifter.

- Alla arbetsgivare ska ha anvisningar för situationer där trakasserier förekommer. De ska integreras i jämställdhetsplanen eller så ska det av jämställdhetsplanen framgå att sådana anvisningar existerar och hur arbetstagarerna kan hitta anvisningarna. Denna skyldighet ska också skrivas in i jämställdhetslagens bestämmelser om jämställdhetsplanering.

JÄMSTÄLLDHET VID LÄROANSTALTERNA

- Hur jämställdhetsplaneringen fungerar i grundskolorna ska utredas. I utredningen ska också beaktas hur skyldigheten att främja jämställdheten i grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen förverkligas.
- Frågor som gäller främjandet av jämställdheten ska införlivas starkare än nu i lärarutbildningen och fortbildningen för lärare.
- Läroanstalterna och utbildnings- och undervisningsanordnarna bör vara skyldiga att följa upp hur vanligt det är med sexuella trakasserier och hur effektiva åtgärderna är i skolorna och läroanstalterna, bland annat med hjälp av de skolspecifika uppgifterna från enkäten Hälsa i skolan.

- Det är skäl att fortsätta att analysera och forska i skillnader i inlärning och orsakerna till dem. För att minska skillnaderna i inlärning ska uppmärksamhet fästas vid att säkerställa möjligheterna till fortsatta studier och att förebygga utslagning.

TRANS- OCH INTERKÖNADES STÄLLNING

- Translagens krav på avsaknad fortplantningsförmåga som en förutsättning för fastställande av könstillhörighet slopas.
- Juridisk fastställande av könstillhörighet ska avskiljas från medicinska utvärderingar, diagnostiseringen av könskonflikt och medicinsk behandling. Samtidigt ska tillgången till medicinsk behandling för personer som upplever könskonflikt och som behöver behandling garanteras som en del av den offentliga hälso- och sjukvården.
- Könsorganskirurgi på interkönade barn som är medicinskt omotiverad ska upphöra.

SEXUELLA TRAKASSERIER, HATRETORIK OCH KÖNSBASERAT VÅLD

- Lagstiftningen ska utvecklas så att den erkänner könsbunden hatretorik och brott som baseras på kvinnohat. Till exempel ska man utreda om brott på grund av kön, könsidentitet och könsuttryck ska skrivas in i rekvisiten för hets mot folkgrupp.
- Strafflagen och straffrättssystemet ska utvärderas och utvecklas genomgripande med målet att minska hatretoriken och våldet mot kvinnor. Till exempel kapitel 20 om sexualbrott ska utvärderas ur ett könsperspektiv.
- Rekvisiten för sexualbrott ska ändras till att baseras på samtycke.

JÄMSTÄLLDHETSOMUDSMANNENS RESURSER

- För att tillgodose skyldigheterna i jämställdhetslagen och trygga medborgarnas rättssäkerhet samt främja jämställdheten mellan könen är det viktigt att jämställdhetsombudsmannens som övervakande myndighet har tillräckligt med resurser för att utföra sina uppgifter. För tillfället är det en stor klyfta mellan ombudsmannens uppgifter och resurser.

KÄLLOR

LITTERATUR

Alanko, K. (2014). Hur mår HBTIQ-unga i Finland? Nätpublikation 68. Seta-publikationer 21. Ungdomsforskningsnätverket/ Ungdomsforskningsällskapet & Seta. https://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/julkaisuja/hbtiq_unga.pdf

ANM (2012). Työvoiman käyttötapojen ja työn tekemisen muotojen muutostrendejä selvittävän ja kehittävän työryhmän väliraportti. TEM raportteja 16/2012. Arbets- och näringsministeriet. <https://ek.fi/wp-content/uploads/Trendiryhmn-vliraportti-2012-05-15.pdf>

ANM (2013). Nollatyösopimukset – työoikeudellinen selvitys. TEM raportteja 33/2013. Arbets- och näringsministeriet. <https://tem.fi/documents/1410877/2872337/Nollatyösopimukset+työoikeudellinen+selvitys+10092013.pdf>

ANM (2015). Työvoiman käyttötapojen ja työn tekemisen muotojen muutostrendejä selvittävän ja kehittävän työryhmän loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2/2015. Arbets- och näringsministeriet. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-227-932-3>

ANM (2017). Nollatyösopimusten käytön pelisääntöjä selvittävän työryhmän mietintö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 31/2017. Arbets- och näringsministeriet. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-232-3>

ANM (2018). En trakasserifri arbetsplats - En guide för förebyggande av och ingripande vid sexuella trakasserier. Arbetsliv 2020. ANM guide och övriga publikationer 10/2018. Arbets- och näringsministeriet. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-334-4>

Attila, H. – Pietiläinen, M. – Keski-Petäjä, M. – Hokka, P. – Nieminen, M. (2018). Tasa-arvobarometri 2017. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 8/2018. Social- och hälsovårdsministeriet. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3932-5>

Bladini, M. (2017). Hat och Hot på Nätet. En kartläggning av den rättsliga regleringen i Norden från ett jämställdhetsperspektiv. NIKK. https://www.nikk.no/wp-content/uploads/Hat-och-hot-pa-natet_170627.pdf

Finlands Olympiska Kommitté. (2017). Lupa välittää – lupa puuttua. Sukupuolinen ja seksuaalinen häirintä urheilussa. Finlands Olympiska Kommitté. <https://storage.googleapis.com/valo-production/2017/06/lupa-valittaa-lupa-puuttua-2017.pdf>

Granskog, P. – Haanpää, S. – Järvinen, J. – Lahtinen, M. – Laitinen, K. – Turunen-Zwinger, S. (2018). Handbok för att förebygga och ingripa i sexuella trakasserier i skolor och läroanstalter. Guider och handböcker 2018: 4b. Utbildningsstyrelsen. https://www.oph.fi/download/191213_handbok_for_att_forebygga_och_ingripa_i_sexuella_trakasserier_i_skolor_och_l.pdf

Halme, N. – Hedman, L. – Ikonen, R. – Rajala, R. (2018). Välbefinnandet bland barn och unga 2017. Resultat från enkäten Hälsa i skolan. Arbetspapper 29/2018. Institutet för hälsa och välfärd. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-191-1>

Huotari, K. & Pitkänen, S. (2013). Selvitys määräaikaisten sopimusten yleisyydestä ja tiedottamisesta vuokratyössä. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 16/2013. Arbets- och näringsministeriet. <https://tem.fi/documents/1410877/2864661/Selvitys+määräaikaisten+sopimusten+yleisyydestä+ja+tiedottamisesta+vuokratyössä+24042013.pdf>

Härkönen (2017). Yksinhuoltajuus ja syrjäytymisen uhka. Asiantuntijapuheenvuoro. Kelakanava, publicerat 11.4.2017. <https://www.youtube.com/watch?v=Rcc8k3qYrYA>

Ikonen, R. & Halme, N. (2018). Lasten ja nuorten kokema seksuaalinen häirintä ja väkivalta. Kouluterveyskyselyn tuloksia.

Tutkimuksesta tiiviisti 6. Institutet för hälsa och välfärd. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-091-4>

Ikävalko, E. (2010). Uppföljning av jämställdhetsplanerna. Jämställdhetsplaneringen vid gymnasierna, yrkesläroanstalterna och läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet. Utbildningsstyrelsen. https://www.oph.fi/download/120857_Uppfoljning_av_jamstalldhetsplanerna.pdf

JM (2016). ”Usein joutuu miettimään, miten pitäisi olla ja minne olla menemättä”. Selvitys vihapuheesta ja häirinnästä ja niiden vaikutuksista eri vähemmistöryhmiin. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 7/2016. Justitieministeriet. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-496-9>

JM (2017). Nationell handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter 2017–2019. Justitieministeriets publikation 10/2017. Justitieministeriet. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-566-9>

JM (2018). Kartoitus viharikosten ja vihapuheen vastaisista toimista. Oikeusministeriön selvitys 2018. (VN/744/2018; VN/733/2018-OM-8). Justitieministeriet. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/80ac0a59-5434-4983-b89e-e2ab0013ba21/2bc22362-57af-452e-b3da-3ef61bb10838/KIRJE_20181005075747.pdf

Julkunen, R. (2009). Työelämän tasa-arvopolitiikka. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:53. Social- och hälsovårdsministeriet. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2925-8>

Kinnunen, M. & Korvajärvi, P. (1996). Johdanto: naiset ja miehet työelämässä. I Kinnunen, M. – Korvajärvi, P. (red.): Työelämän sukupuolistavat käytännöt, s. 9–19. Vastapaino.

Kllokoqi-Bublaku, E. (2017). Kauppojen aukioloaikojen vapauttamisen vaikutukset työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen. Kyselytutkimuksen raportti. Julkaisuja 2/2017. Servicefacket PAM. <https://www.pam.fi/media/1.-materiaalipankki-tie->

dostot-nakyvat-julkisessa-materiaalipankissa/tilastot-ja-tutkimukset/kauppojenaukiolo_raportti_nettiin.pdf

KPMG & WoM (2018). Onko Suomi maailman turvallisin maa kaikille? Turvallisuuden toteutuminen eri sukupuolien ja väestöryhmien kannalta. Raportti. KPMG Oy Ab. https://home.kpmg.com/content/dam/kpmg/fi/pdf/2018/05/Onko%20Suomi%20maailman%20turvallisin%20maa%20kaikille_selvitys.pdf

Laihiala, T. & Ohisalo, M. (2017). Leipäjonot sukupuolisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden mittarina. *Sosiologia* 2/2017, s. 128–148.

Lammi-Taskula, J. – Salmi, M. – Närvi, J. (2017). Isien perhevapaat. I Salmi, M. & Närvi, J. (red.): Perhevapaat, talouskriisi ja sukupuolten tasa-arvo. Raportti 4/2017, s. 105–134. Institutet för hälsa och välfärd. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-884-5>

Lehti, M. (2018). Henkirikoskatsauksia 2016. Katsauksia 28/2018. Helsingfors Universitet: Institutet för kriminologi och rättspolitik. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/233586/Katsauksia_28_Lehti_2018.pdf

Lilja, R. – Asplund, R. – Kauppinen, K. (red.) (2007). Perhepaavalinnat ja perhevapaiden kustannukset sukupuolten välisen tasa-arvon jarruina työelämässä? Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 69/2007. Social- och hälsovårdsministeriet. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201504227157>

Maarianvaara, J. (2018). Selvitys palkka-avoimuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018. Social- och hälsovårdsministeriet. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3995-0>

Maczulskij, T. (2017). Työllisyyden ikäpolarisaatio. Talousennuste 2017–2018, s. 17. Lönetagarnas forskningsinstitut. http://www.labour.fi/?wpfb_dl=4704

Människorättscentret (2018). Sukupuolen oikeudellinen vahvistaminen – Tilanne Suomessa ja lainsäädännön kehityslinjoja Euroopassa. Människorättscentret. https://ihmisoiikeuskeskus-fi-bin.directo.fi/@Bin/3d6cea9b12265f5f377f5dd1b2a4e087/1541747977/application/pdf/6351406/sukupuolen_oikeudellinen_vahvistaminen_FINAL.pdf

Nousiainen, K. (2012). Käsitteellisiä välineitä tasa-arvon erittelyyn. I Kantola, J. – Nousiainen, K. – Saari, M (red.): Tasa-arvo toisin nähtynä. Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen, s. 31–56. Gaudeamus.

Nummijärvi, A. (2006). Samapalkkaisuuden edistämistoimet tarkastelussa. Oikeus 3/2006, s. 432–436.

Närvi, J. (2017). Perhevapaat työpaikoilla ja työelämässä. I Salmi, M. & Närvi, J. (red.): Perhevapaat, talouskriisi ja sukupuolten tasa-arvo. Rapport 4/2017, s. 135–185. Institutet för hälsa och välfärd. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-884-5>

Närvi, J. (2018). Isä hoitaa – vai hoitaako? Väestökyselyn ja haastattelujen tuloksia isien perhevapaiden käytöstä. Työpaperi 1/2018. Institutet för hälsa och välfärd. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-995-8>

Ojala, S. – Nätti, J. – Kauhanen, M. (2017). Määräaikaisen työn vaikutus myöhempään palkkakehitykseen. Talous ja yhteiskunta 2/2017, s. 48–53. <http://www.labour.fi/ty/tyylehti/ty/ty22017/ty22017pdf/ty22017KauhanenOjalaNatti.pdf>

Ojala, S. – Nätti, J. – Kauhanen, M. (2015). Työn laatu ja myöhempi työura osa- ja määräaikaisessa työssä. Työsuojelurahaston tutkimushanke 2013–2014. Loppuraportti. Työelämän tutkimuskeskuksen työraportteja: 90/2015. Tammerfors Universitet. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9764-3>

Palanko-Laaka, K. (2005). Määräaikaisen työn yleisyys, käytön lainmukaisuus ja lainsäädännön kehittämistarpeet. Työhallinnon julkaisu 359. Työministeriö.

Pyykkönen, J. – Myrskylä, P. – Haavisto, I. – Hiilamo, H. – Nord, U (2017). Kadonneet työmiehet. Suomessa 79 000 miestä ei tee tai aina edes hae töitä – mitä heille tapahtui? EVA analyysi 54. Elinkeinoelämän valtuuskunta. https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2017/02/no_54.pdf

Pärnänen, A. (2015). Työn tekemisen tavat 2000-luvulla – tapahtuiko rakenteellisia muutoksia? Työelämän tutkimus 2015, 13 (3), s. 242–250. http://www.tyoelamantutkimus.fi/wp-content/uploads/2016/01/Parnanen3_2015.pdf

Pöytä, S. & Kupiainen, S. (2018). Tytöt ja pojat koulussa: Miten selättää poikien heikko suoriutuminen peruskoulussa? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 36/2018. Statsrådets kansli. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-541-9>

Rantala, M. (2016). Sukupuoleen sopeutetut – intersukupuolisten ja transsukupuolisten henkilöiden oikeusasema Suomessa. Oikeus 1/2016, s. 8–28.

Rauta, J. (2018). Poliisiin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2017. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 131. Polisyrkes-högskolan. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-815-350-7>

Riksåklagarämbetet (2012). Rangaistavan vihapuheen levittäminen Internetissä. Rangaistavan vihapuheen määrittäminen ja rikosoikeudellisen vastuun kohdentuminen erilaisiin Internetissä toimiviin toimijoihin. Työryhmän raportti 21.12.2012, Dnro 17/34/11. Riksåklagarämbetet. https://www.valtakunnansyyttajanvirasto.fi/material/attachments/valtakunnansyyttajanvirasto/vksvliitetiedostot/tyoryhmat/6JqalQEsJ/17-34-11_tyoryhmaraportti.pdf

Riski, T. (2009). Naisiin kohdistuva väkivalta ja tasa-arvopolitiikka. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:50. Social- och hälsovårdsministeriet. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2931-9>

Rädda Barnen (2013). Ota puheeksi – Internet ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö. Rädda Barnen. <http://s3-eu-west-1>

amazonaws.com/pelastakaalapset/main/2016/02/01123848/Ota-puheeksi_Final.pdf

Salmi, M. (2017). Perhevapaakeskustelu etenee: Kotihoidon tuesta lastenhoidon järjestelmän uudistamiseen. I Salmi, M. & Närvi, J. (red.): Perhevapaat, talouskriisi ja sukupuolten tasa-arvo. Raportti 4/2017, s. 229–253. Institutet för hälsa och välfärd. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-884-5>

Salmi, M. & Närvi, J. (2017). Johdanto. I Salmi, M. & Närvi, J. (red.): Perhevapaat, talouskriisi ja sukupuolten tasa-arvo. Raportti 4/2017, s. 8–31. Institutet för hälsa och välfärd. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-884-5>

Scheinin, M. (1999). Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (PL 6 §). I Hallberg, P. (red.): Perusoikeudet, s. 231–262. Werner Söderström lakitieto.

Seta (2018). Moninaiset lapsemme. Raportti lasten ja intersukupuolisten lasten hyvinvoinnista, hoidosta ja juridisesta asemasta. Seta. [https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/@Bin/6357608/Seta - Moninaiset_lapsemme_2018.pdf](https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/@Bin/6357608/Seta-Moninaiset_lapsemme_2018.pdf)

SHM (2008). Segregaatio ja sukupuolten väliset palkkaerot -hankkeen loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:26. Social- och hälsovårdsministeriet. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201504225663>

SHM(2010a). Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:5. Social- och hälsovårdsministeriet. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3031-5>

SHM (2010b). Selvitys eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain toimeenpääntä. MINS 3/2010. Social- och hälsovårdsministeriet.

SHM (2015). Sukupuolen oikeudellisen vahvistamisen edellytykset. Työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministe-

riön raportteja ja muistioita 2015:23. Social- och hälsovårdsministeriet. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3584-6>

SHM brochy (2016). Jämställdhetslagen, arbetsplatserna och könsångfalden. Social- och hälsovårdsministeriets brochy-
rer 2016. Social- och hälsovårdsministeriet. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3762-8>

SHM brochy (2016). Jämställdhetslagen, diskriminering och könsångfald. Social- och hälsovårdsministeriets brochy-
rer 2016. Social- och hälsovårdsministeriet. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3764-2>

SHM brochy (2016). Jämställdhetslagen, läroanstalterna och könsångfalden. Social- och hälsovårdsministeriets brochy-
rer 2016. Social- och hälsovårdsministeriet. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3758-1>

SHM brochy (2016). Jämställdhetslagen, myndigheterna och könsångfalden. Social- och hälsovårdsministeriets brochy-
rer 2016. Social- och hälsovårdsministeriet. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3760-4>

SHM (2016). Regeringens jämställdhetsprogram 2016–2019. Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2016:4. Social- och hälsovårdsministeriet. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3775-8>

SHM (2017). Plan för genomförande av Istanbulkonventionen 2018–2021. Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2017:17. Social- och hälsovårdsministeriet. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3971-4>

Suomaa (2018). Alustavia havaintoja syyskuussa 2018. Promemoria 4.10.2018, till utfrågning 17.9.2018.

Suoranta, A. (2018). Ihmiskoe luottamuksesta. I Suoranta, A. & Leinikki, S. (red.): Rapautuvan palkkatyön yhteiskunta – Mikä on työn ja toimeentulon tulevaisuus?, s. 9-17. Vastapaino.

Taavetti, R. – Alanko, K. – Heikkinen, L. (2015). Forskningsprojektet den välmående regnbågsungdomen. Resultaten i sammandrag. Nätpublikation 82. Seta-publikationer 26. Ungdomsforskningsnätverket/Ungdomsforskningsällskapet & Seta. http://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/julkaisuja/hyvinvoiva_sateenkaarinuori_tiiivistelma.pdf

Törmä, S. & Pentikäinen, M. (2016). Tavoitteena naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja perheväkivallasta vapaa Suomi. Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmasta Istanbulin sopimuksen toimeenpanoon. Sosiaali- ja terveystieteiden raportteja ja muistioita 2016:15. Social- och hälsovårdsministeriet. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3707-9>

UM (2013). Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen voimaansaattamista valmistelleen työryhmän mietintö. Utrikesministeriet. https://ihmisoi-keuskeskus-fi-bin.directo.fi/@Bin/aad132e86a61632aa0dfd730c9f0b52/1541750880/application/pdf/776917/Tyoryhman_esitys_Istanbulin_sopimus.pdf

UKM (2010). Segregaation lieventämistyöryhmän loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:18. Undervisnings- och kulturministeriet. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-485-975-2>

Utbildningsstyrelsen (2014). Grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen 2014. Föreskrifter och anvisningar 2014:96. Utbildningsstyrelsen. https://www.oph.fi/download/166434_grunderna_for_laroplanen_verkkojulkaisu.pdf

Utbildningsstyrelsen (2015). Jämställdhetsarbete är en kunskapsfråga. Guide för främjande av jämställdhet i den grundläggande utbildningen Guider och handböcker 2015:4. Utbildningsstyrelsen. https://www.oph.fi/download/173401_jamstalldhetsarbete_ar_en_kunskapsfraga.pdf

Väljjarvi, J. (2014). Osaaminen kestäväällä perustalla. Suomen PISA-tulosten kehitys vuosina 2000–2009. Tilannekatsaus

helmikuu 2014. Muistiot 2014:1. Utbildningsstyrelsen. https://www.oph.fi/download/155969_osaaminen_kestavalla_perustalla.pdf

Väänänen, I. – Kaikonen, H. – Kilpilampi, S. – Kivistö, J. (2008). Ammatillisen koulutuksen opiskelijavalintojen ja oppilaaksi ottamisen perusteiden kehittäminen. Utbildningsstyrelsen. https://www.oph.fi/download/46625_ammattillisen_koulutuksen_opiskelijavalintojen_oppilaaksi_ottamisen_kehitt.pdf

OFFICIELLA KÄLLOR

AjUB 3/2005 rd. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottets betänkande om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män RP 195/2004 rd.

AjUU 4/2015 rd. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottets utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om upphävande av lagen om öppettider för detaljhandeln och frisersalonger och om ändring av lagen om otillbörligt förfarande i näringsverksamhet.

AjUU 8/2017 rd. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottets utlåtande om regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2018 RP 106/2017 rd.

KOM 1988:17. Tasa-arvokokeilutoimikunnan mietintö. Undervisningsministeriet.

KOM 1992:35. Betänkande av kommissionen för revidering av jämställdhetslagen. Social- och hälsovårdsministeriet.

LM 43/2016 rd. Lagmotion med förslag till lag om ändring av 1 § i lagen om fastställande av transsexuella personers könstillhörighet.

MI 5/2015 rd. Medborgarinitiativ om förbudning av nollavtal i lag.

RP 63/1992 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 9 och 14 §§ lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

RP 19/2014 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till diskrimineringslag och vissa lagar som har samband med den.

RP 124/2017 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och av vissa andra lagar.

RP 188/2017 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om förbättring av arbetstagarens ställning vid varierande arbetstid.

RSk 51/2010 rd – SRR 7/2010 rd. Riksdagens skrivelse – Statsrådets redogörelse om jämställdheten mellan kvinnor och män.

SRR 7/2010 rd. Statsrådets redogörelse om jämställdheten mellan kvinnor och män. Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2010:9.

JÄMSTÄLLDHETSOMBUDSMANNEN

Inte i vår skola -läromaterial. www.eimeidankoulussa.fi/?lang=sv

Diskriminering på grund av graviditet är inte en lek -kampanjen. www.raskaussyrjinta.fi/web/raskaussyrjinta-sv/

Föregångare-kampanjen. <https://www.edellakavija.fi/web/edellakavija-sv/>

Jämställdhetsombudsmannen (2012). Selvitys sukupuolivähemmistöjen asemasta. (2012). Tasa-arvojulkaistuja 2012:1. Jämställdhetsombudsmannen.

Jämställdhetsombudsmannens, barnombudsmannens och diskrimineringsombudsmannens ställningstagande på den internationella dagen mot homo- och transfobi 17.5.2018. <https://www.tasa-arvo.fi/web/sv/-/jamstalldhetsombudsmannen-barnombudsmannen-och-diskrimineringsombudsmannen-translagen-maste-andras-sa-att-de-grundlaggande-fri-och-rattigheterna-och-d>

Opetus- ja kulttuuriministeriön selvitys tasa-arvovaltuutetulle OKM/21/022/2013. (Mottagit vid behandling av jämställdhetsombudsmannens ärende TAS/ 226/2013).

Dnro 16/50/02. Tasa-arvovaltuutetun lausunto tasa-arvolain uudistamistoimikunnan mietinnöstä (KOM 2002:9, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö).

Dnro 17/50/04. Tasa-arvovaltuutetun lausunto hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta (HE 195/2004 vp).

TAS 84/2010. Tasa-arvovaltuutetun lausunto selvityksestä eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain toimivuudesta (TYO 1/2010 vp).

TAS 253/2010. Tasa-arvovaltuutetun lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle perusopetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä perusopetuksen tuntijaon uudistamisesta (dnro 20/040/2009).

TAS 436/2010. Tasa-arvovaltuutetun lausunto valtioneuvoston eduskunnalle antamasta naisten ja miesten välistä tasa-arvoa koskevasta selonteosta (VNS 7/2010 vp).

TAS 245/2012. Tasa-arvovaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamiseksi (STM013:00/2011).

TAS 431/2012. Tasa-arvovaltuutetun lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle ehdotuksesta koulutuksellisen tasa-arvon toimenpideohjelmaksi (OKM/37/040/2012).

TAS 147/2014. Tasa-arvovaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE/19/2014 vp).

TAS 309/2015. Tasa-arvovaltuutetun lausunto eduskunnan siivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta (HE 80/2015 vp).

TAS 22/2016. Tasa-arvovaltuutetun ehdotukset ihmisoikeuspoliittiseen toimintaohjelmaan 2016.

ANDRA MYNDIGHETSKÄLLOR

ETENE (2016). Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE 22.3.2016 intersukupuolisten lasten hoidosta antamassaan kannanotossa, STM105:00/2014. https://etene.fi/documents/1429646/2056382/KANNANOTTO_intersukupuolisuus_pdf.pdf/c5d42cbd-5220-4314-a2e9-c61cf27a-ce9a/KANNANOTTO_intersukupuolisuus_pdf.pdf.pdf

FM 19.3.2018. Pressmeddelande: Jämställdhetsplaner ska effektivare främja jämställdhet på arbetsplatserna. https://vm.fi/artikeli/-/asset_publisher/tasa-arvosuunnitelmat-tehokkaamin-edistamaan-tasa-arvoa-tyopaikoilla?_101_INSTANCE_AOvUVthvfe4u_languageId=sv_SE

LAPS/146/2014. Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 11.11.2015. http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/11/LAPS_lausunto_StV_HE802015_11112015.pdf

Människorättsdelegationen (IOV) 13.12.2017. Ihmisoikeusvaltuuskunnan kannanotto: Suomi rikkoo Euroopan ihmisoikeussopimusta – Ihmisoikeusvaltuuskunta vaatii translain kiireellistä uudistamista. Människorättsdelegationen. <https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/@Bin/5821783/IOV%20translakikannanotto-fi.pdf>

OKM/8/591/2013. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja tasa-arvovaltuutetun suositus sukupuoltaan korjaavien henkilöiden opinto- ja tutkintotodistuksista (OKM/8/591/2013, annettu 27.8.2013). <https://www.tasa-arvo.fi/-/opetus-ja-kulttuuriministerion-ja-tasa-arvovaltuutetun-suositus-sukupuoltaan-korjaavien-henkiloiden-opinto-ja-tutkintotodistuksista-okm-8-591-2013-ann>

Statistikcentralen: Arbetskraftsundersökning 2014: Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus. Työllisyys ja työttömyys 2014: 2 Työllisyys ja työttömyys vuonna 2014. Tilastokeskus. http://www.stat.fi/til/tyti/2014/13/tyti_2014_13_2015-04-28_kat_002_fi.html

Statistikcentralen: Arbetskraftsundersökning 2015: Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus. Työllisyys ja työttömyys 2015: 2 Työllisyys ja työttömyys vuonna 2015. Tilastokeskus. http://www.stat.fi/til/tyti/2015/13/tyti_2015_13_2016-04-12_kat_002_fi.html

Statistikcentralen (2016). Naiset ja miehet Suomessa 2016. Statistikcentralen. http://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/yyti_namisu_201600_2016_16132_net.pdf

Statistikcentralen: Arbetskraftsundersökning 2017: Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus. Työllisyys ja työttömyys 2017: 2 Työllisyys ja työttömyys vuonna 2017. Tilastokeskus. https://www.stat.fi/til/tyti/2017/13/tyti_2017_13_2018-04-12_kat_002_fi.html

Statistikcentralen: Arbetskraftsundersökning september 2018: Finlands officiella statistik (FOS): Arbetskraftsundersökning.

September 2018. Statistikcentralen. http://www.stat.fi/til/tyti/2018/09/tyti_2018_09_2018-10-23_tie_001_sv.html

Statistikcentralen (2018). Sukupuolten tasa-arvo Suomessa 2018. Statistikcentralen. https://www.stat.fi/tup/julkaisut/tie-dostot/julkaisuettelo/yyti_sts_201800_2018_19722_net.pdf

STM/3200/2018. Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi sairausvakuutuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, 22.8.2018. <https://stm.fi/documents/1271139/9702772/Lausuntopyynto.pdf/c2942476-bf9d-4d50-bb40-f15f1593fdba/Lausuntopyynto.pdf.pdf>

TANE (2018). Delegationen för jämställdhetsändens mål för regeringsprogrammet 2019–2023. <https://tane.fi/documents/1429808/0/Mål+för+regeringsprogrammet/7732c2e8-d652-4aa0-8a4a-ea52b97cf7ab/Mål+för+regeringsprogrammet.pdf>

THL/496/4.00.02/2018. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunto eduskunnalle. Lausunto lapsiasiavaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle 2018. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-176544.pdf>

UKM 6.10.2017. Promemoria: Ehdotus opetus- ja kulttuuriministeriön asetukseksi opiskelijaksi ottamisen perusteista ammatillisessa perustutkintokoulutuksessa. Undervisnings- och kulturministeriet. <https://minedu.fi/documents/1410845/5422119/M+Ehdotus+OKMaksi+opiskelijaksi+ottamisen+perusteista+ammattillisessa+per...pdf/d81da2e2-98a4-42b4-a566-e1400527ad3a/M+Ehdotus+OKMaksi+opiskelijaksi+ottamisen+perusteista+ammattillisessa+per...pdf.pdf>

UKM 17.4.2018. Pressmeddelande: Opetusministeri Sanni Grahn-Laasonen: Neljä ratkaisua poikien ja tyttöjen osaamiseröjen kasvun pysäyttämiseen. Undervisnings- och kulturministeriet. https://minedu.fi/artikkeli/-/asset_publisher/nelja-ratkaisua-poikien-ja-tyttojen-osaamiseröjen-kasvun-pysayttamiseen

EU, EUROPARÄDET OCH FN

Council of Europe (2016). Combating Sexist Hate Speech. Fact Sheet. Strasbourg: Council of Europe. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680651592>

Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2012). Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe. Following his visit to Finland from 11 to 13 June 2012 (CommDH(2012)27). 25.9.2012. [https://rm.coe.int/ref/CommDH\(2012\)27](https://rm.coe.int/ref/CommDH(2012)27)

Council of Europe, Committee of Ministers (2017). Resolution CM/Res CMN(2017)1 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Finland 15.3.2017 (CM/Res CMN(2017)1). <http://www.refworld.org/publisher,COEMINISTERS,,,58d920be4,0.html>

Council of Europe, European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) (2013). ECRI Report on Finland (fourth monitoring cycle) (CRI (2013)19) 21.3.2013). <https://rm.coe.int/fourth-report-on-finland/16808b5714>

Council of Europe, Parliamentary Assembly (PACE) (2017), Promoting the Human Rights of and Eliminating Discrimination against Intersex People. Resolution 2191 (2017). <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24232&lang=en>

EIGE (2017). Gender Equality Index 2017. Violence against Women: The Most Brutal Manifestation of Gender Inequality. EIGE – European Institute for Gender Equality. Publications Office of the European Union. <https://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/gender-equality-index-2017-violence-against-women>

Europeiska kommissionen C/2018/3850. Kommissionens rekommendation 2018/951 av den 22 juni 2018 om standarder för jämlikhetsorgan. Europeiska unionens officiella tidning EUT L 167, 4.7.2018, s. 28–35.

FRA (2014a). EU LGBT survey - European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey - Main results. FRA – European Union Agency for Fundamental Rights. Publications Office of the European Union. <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-main>

FRA (2014b). Violence against Women: an EU-wide Survey. Main Results. FRA – European Union Agency for Fundamental Rights. Publications Office of the European Union. <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>

FRA (2015). The Fundamental Rights Situation of Intersex People. FRA Focus Paper 04/2015. FRA – European Union Agency for Fundamental Rights. Publications Office of the European Union. <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/fundamental-rights-situation-intersex-people>

FRA (2017). Challenges to Women's Human Rights in the EU. Gender Discrimination, Sexist Hate Speech and Violence against Women and Girls. FRA – European Union Agency for Fundamental Rights. Publications Office of the European Union. <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/colloq-womens-rights>

United Nations (UN), Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (2017). Concluding observations on the twenty-third periodic report on Finland, 8.6.2017(CERD/C/FIN/CO/23). <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsnvDFxY94P2xbfK9Lp1%2fNvUex2R%2fvG%2bW3VjGYt4HG49StE1FvCJFXQbBXyuEBxjSP9NUShx2QxZP%2bCJ9Qb2rcHqA%2fSoFafmi8TGLOtf06N%2b>

United Nations (UN), Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW) (2014). Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, 10.3.2014 (CEDAW/C/FIN/CO/7). <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsjuNjw8cUF3pRrdCdanf79mQ2z2sYWEiVo8S2udvvsFdFCHrnR4LIcwBpE0k4iEdrrc67Jgyq8ghAWyxbIV3bQh0Pdr9SnxGhIvBV%2b7wEU9m>

INTERNETKÄLLOR

Centret för jämställdhetsinformation, THL (2018). Seksistinen vihapuhe. Institutet för hälsa och välfärd. <https://thl.fi/fi/web/sukupuolten-tasa-arvo/hyvinvointi/sukupuolistunut-vakivalta/sukupuolistuneen-vakivallan-muotoja/seksistinen-vihapuhe>

EK (2018). Pressmeddelande 13.2.2018: Vain joka neljäs ilmoittaa työantajalle kokemastaan seksuaalisesta häirinnästä. <https://ek.fi/ajankohtaista/tiedotteet/2018/02/13/vain-joka-neljas-ilmoittaa-tyonantajalle-kokemastaan-seksuaalisesta-hairinnasta/>

Jonker-Hoffrén, P. (2017). Työmarkkinoiden Suomen malli ja sukupuolten tasa-arvo. Tasa-

arvovaje-sivuston blogit 9.1.2017. <http://www.tasaarvovaje.fi/?p=1178>

FPA (2018). Kela:n tietopaketit / Perhevapaat, <https://www.kela.fi/perhevapaat-tietopaketti>

Ilta-Sanomat 1.7.2018. IS selvitti: Tasa-arvo ei toteudu – näin raikeästi naisia syrjitään urheilun johtotehtävissä. <https://www.is.fi/muutlajit/art-2000005739708.html>

MTV 29.3.2018. MTV Sport tutki: Naisten maajoukkueissa seksuaalista häirintää. <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/>

mtv-sport-tutki-naisurheilun-huipulla-seksuaalista-hairinta/6839382

Sillanaukee, P. (2018). Sukupuolen variaatioiden hoidolle tehdään yhtenäiset suositukset. Sosiaali- ja terveysministeriö kolumni 2.10.2018. https://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/sukupuolivariaatioiden-hoidolle-tehdään-yhtenäiset-linjaukset

THL (2018). Kuolleisuus. <https://thl.fi/fi/web/hyvinvointi-ja-terveyserot/eriarvoisuus/kuolleisuus>

THL & Me-säätiö (2018). Missä elämänvaiheessa syrjäytyminen syntyy? <http://data.mesaatio.fi/syrjaytymisen-dynamiikka/>

Yle uutiset 11.10.2018. Palkansaajien tutkimuslaitoksen johtaja: On herättävä nuorten miesten siirtymiseen työvoiman ulkopuolelle." <https://yle.fi/uutiset/3-10451363>

RÄTTSFALLEN OCH AVGÖRANDE

Helsingfors tingsrätt 2011, dom 53071.

Försäkringsdomstolen, VakO 3394:2012.

EOAK/2842/2017. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu: HYKS:n sukupuoli-identiteetin tutkimuspoliklinikan menetely (annettu 24.10.2018). <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/ratkaisut/-/eoar/2842/2017>

Diskriminerings- och jämställdhetsnämndens avgörande (dnro 80/2015) 9.12.2016. https://www.yvtltk.fi/material/attachments/ytaltk/tapausselosteet/6QoS5xOf9/YVTLTK-tapausseloste-9.12.2016-hedelmoityshoidot_L.pdf

A.P., Garçon ja Nicot vs. France, 79885/12, 52471/13 ja 52593/13, 6.4.2017. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-172913>

Belkacem vs. Belgium, 34367/14, 20.7.2017. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-175941>

Delfi vs. Estonia, 64569/09, 16.6.2015. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155105>

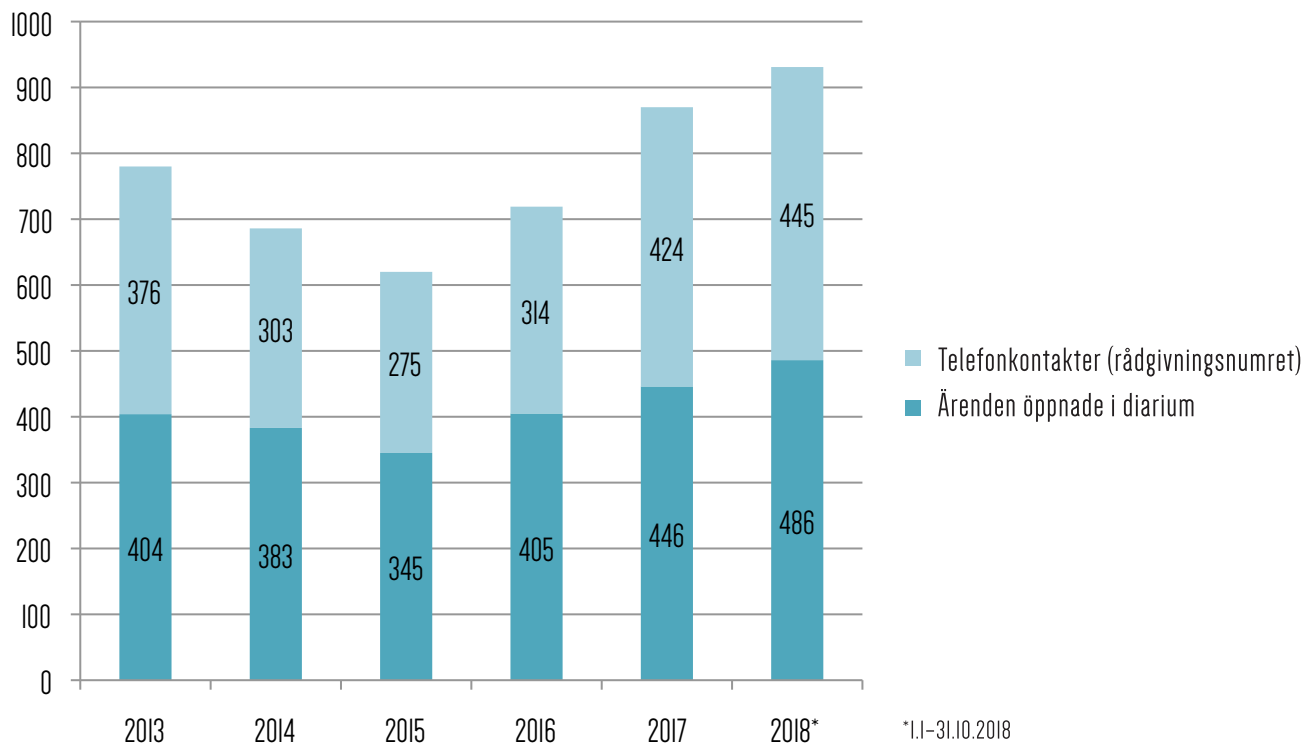
Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete and Index.hu Zrt vs. Hungary, 22947/13, 2.2.2016. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160314>

Pihl vs. Sweden, 74742/14, 09.03.2017. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-172145>

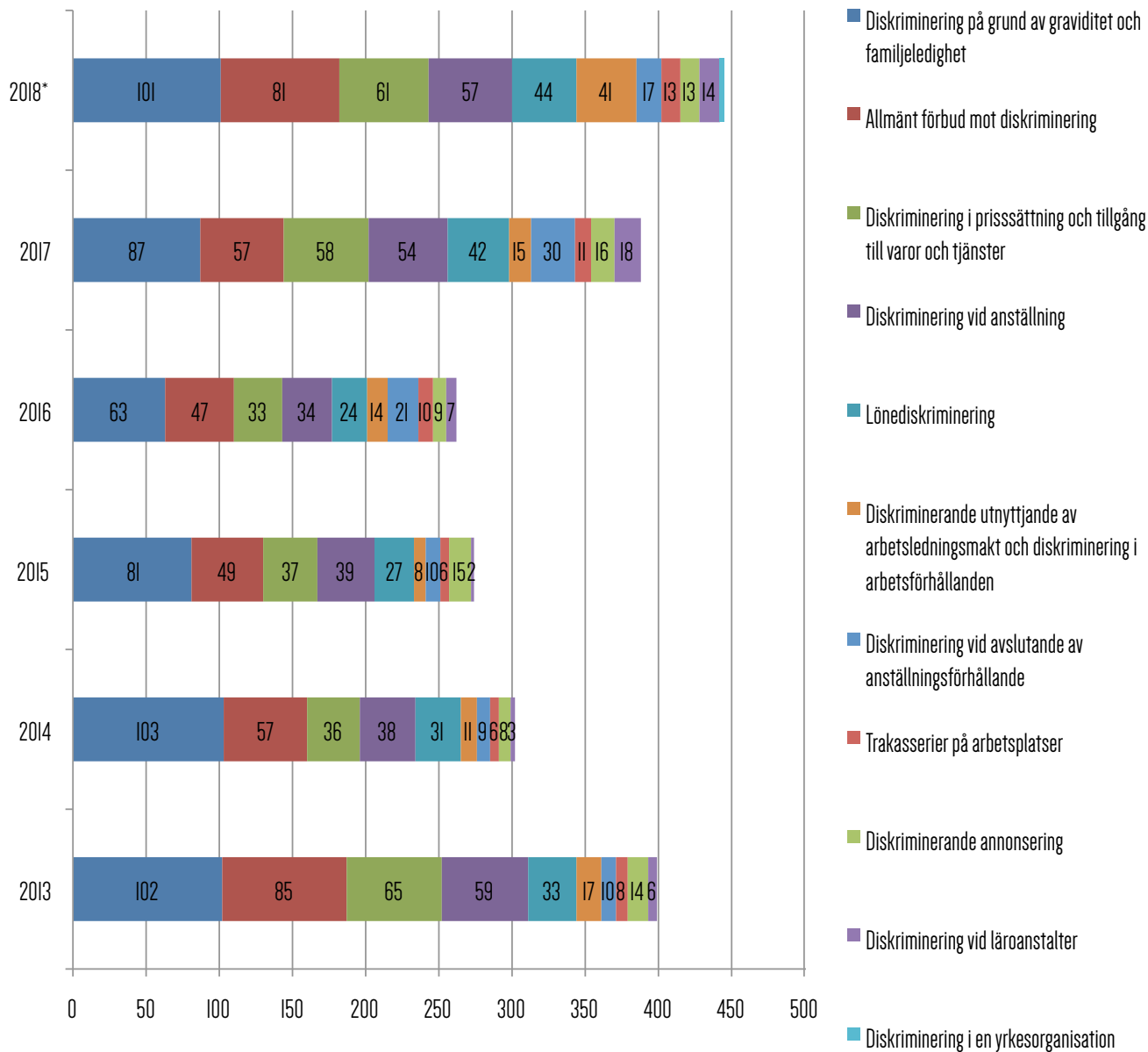
United Nations, (CEDAW) (2016). J.J. v. Finland. 103/2016. CEDAW/C/69/103/2016. 3.4.2018. [https://ihmisoikeuskeskus-fi-bin.directo.fi/@Bin/232599a4ff13d7dc04917ca3ef4adaab/1541760432/application/pdf/6347799/CEDAW_No_103_2016_ratkaisu\(002\).pdf](https://ihmisoikeuskeskus-fi-bin.directo.fi/@Bin/232599a4ff13d7dc04917ca3ef4adaab/1541760432/application/pdf/6347799/CEDAW_No_103_2016_ratkaisu(002).pdf)

BILAGA I

ANTALET KONTAKTER TILL JÄMSTÄLLDHETSOMBUDSMANNEN 2013–2018



FIGUR I. Ärenden öppnade i jämställdhetsombudsmannens diarium och telefonsamtal 2013-2018*



FIGUR 2. Skriftliga och telefonkontakter i diskrimineringsrelaterade ärenden 2013-2018 (tills 30.9.2018)

BILAGA 2

UTREDNING AV KOMMUNERNAS JÄMSTÄLLDHETSPLANERING

Enligt jämställdhetslagen är varje arbetsgivare skyldig att på ett målinriktat och planmässigt sätt främja jämställdheten mellan könen. Ett sätt att främja jämställdheten på arbetsplatserna är att upprätta en personalpolitisk jämställdhetsplan. Den är obligatorisk för alla arbetsgivare som regelbundet sysselsätter över 30 arbetstigare.

Jämställdhetsombudsmannen övervakar genomförandet av arbetsgivarens skyldigheter med anknytning till jämställdhetsplanering. Jämställdhetsombudsmannen har som praxis att begära personalpolitiska jämställdhetsplaner av arbetsgivarna för utvärdering i samband med utredningen av fall där ombudsmannen kontaktas i diskrimineringsärenden. Dessutom strävar jämställdhetsombudsmannen efter att inom ramarna för sina resurser utföra övervakning inriktad på en avgränsad grupp av arbetsgivare. Under 2016 började jämställdhetsombudsmannen på ett riktat sätt utreda den personalpolitiska jämställdhetsplaneringen i kommunerna.

Skyldigheten att genomföra jämställdhetsplanering enligt jämställdhetslagen

I 6 a–c § i jämställdhetslagen föreskrivs det om arbetsgivarens personalpolitiska jämställdhetsplan.

Enligt 6 § i jämställdhetslagen ska en arbetsgivare om antalet anställda i anställningsförhållande hos arbetsgivaren regelbundet är minst 30, minst vartannat år utarbeta en jämställdhetsplan som särskilt gäller lön och andra villkor i anställningsförhållandet för att genomföra åtgärderna i syfte att främja jämställdheten.

Jämställdhetsplanen ska innehålla:

- 1) en redogörelse för jämställdhetsläget på arbetsplatsen inklusive en specificering av fördelningen av kvinnor och män i olika uppgifter samt för hela personalens del en lönekartläggning av klassificeringen, lönerna och löneskillnaderna i fråga om kvinnors och mäns uppgifter,
- 2) åtgärder som behövs för att främja jämställdheten och uppnå lönejämställdhet och som enligt planerna ska inledas eller genomföras,
- 3) en utvärdering av hur åtgärderna i en tidigare jämställdhetsplan har genomförts och av resultatet.

I 6 b § i jämställdhetslagen föreskrivs det närmare om kraven på lönekartläggning och i 6 c § om förebyggande av diskriminering på grund av könsidentitet eller könsuttryck.

60 kommuners jämställdhetsplaner utvärderas

Under vårvintern 2016 bad jämställdhetsombudsmannen kommunerna i landskapen Nyland, Birkaland och Norra Karelen att skicka in sina jämställdhetsplaner för utvärdering. Det var fråga om sammanlagt 60 kommuner. Syftet med den riktade

övervakningen var att övervaka fullgörandet av skyldigheterna med anknytning till jämställdhetsplanering och utreda hur jämställdhetsplaneringen i kommunerna ser ut. Samtidigt ville man få information om hur de förnyade bestämmelserna om jämställdhetsplanering och lönekartläggning som trädde i kraft i början av 2015 genomförs i kommunerna samt vilka utmaningar som förekommer i anslutning till genomförandet.

Under övervakningsverksamheten förändrades tyngdpunkten för övervakningen. I stället för att genomföra detaljerade övervakningsåtgärder för varje kommun och förutsätta att en ny jämställdhetsplan som till alla delar motsvarar kvalitetskraven upprättas innan den slutgiltiga responsen ges till kommunen, låg tyngdpunkten för jämställdhetsombudsmannens respons på att ge anvisningar och råd för framtida jämställdhetsplanering och lönekartläggning.

Många kommuner hade inte heller haft någon regelbunden planering. Det uppfattades som viktigast att ge mer detaljerade anvisningar till kommunerna utifrån deras egna planer och få igång planeringsarbetet på nytt.

Endast cirka en sjättedel (11) av kommunerna lämnade in en uppdaterad jämställdhetsplan före april 2016. Många kommuner bad om tilläggstid för upprättande och uppdatering av jämställdhetsplaner. De sista kommunerna som färdigställde sina planer skickade dem till jämställdhetsombudsmannen först hösten 2017 och responsen på dessa planer gavs till kommunerna i början av 2018.

I kommunerna kommer det att ske stora förändringar som påverkar till exempel vilka persongrupper som kommer att omfattas av kommunens plan. Även detta påverkade för sin del förändringen av

tyngdpunkten för övervakningsverksamheten och bidrog också till att jämställdhetsombudsmannen frångick sitt ursprungliga syfte att gå igenom alla kommuner i Finland ett landskap i taget. I den här rapporten presenteras jämställdhetsombudsmannens iakttagelser på basis av den genomförda övervakningen och framförs rekommendationer om utvecklingen av jämställdhetsplaneringens effektivitet.

I rapporten beskrivs de observationer som jämställdhetsombudsmannen gjort utifrån kommunernas jämställdhetsplanering. Först granskas de formella kraven på jämställdhetsplaneringen, såsom tidtabellen för jämställdhetsplaneringen och samarbetet med representanter för personalen. Därefter granskas de innehållsmässiga kraven på jämställdhetsplanen, dvs. utredning av jämställdhetssituationen, åtgärder samt utvärdering av genomförandet av åtgärder enligt den tidigare planen. Lönekartläggningen granskas separat. I slutet av rapporten granskas ännu några faktorer som framkommit i utredningen, till exempel kommunens anvisningar för hantering av situationer där trakasserier förekommer och beaktandet av köns mångfald i kommunernas jämställdhetsplanering.

Formella krav på jämställdhetsplanen

Jämställdhetsplaneringens regelbundenhet

Enligt jämställdhetslagen ska den personalpolitiska jämställdhetsplanen och lönekartläggningen upprättas regelbundet åtminstone vart annat år. Lokalt kan det avtalas om att lönekartläggningen

som ingår i jämställdhetsplanen upprättas vart tredje år, om jämställdhetsplanen till övriga delar upprättas årligen.

När det gäller kommunernas jämställdhetsplanering uppstod två problem med anknytning till detta: å ena sidan vad gäller jämställdhetsplaneringens regelbundenhet hittills och å andra sidan vad gäller tidtabellen för upprättandet av jämställdhetsplanen i fortsättningen.

Vid en granskning av när kommunernas förra jämställdhetsplaner hade upprättats, upptäcktes det

att en del var föråldrade och en del hade upprättats för att gälla för många år. När jämställdhetsplanerna begärdes våren 2016 var alla planer som upprättats före 2014 föråldrade enligt lagen vid tidpunkten för begäran.

Jämställdhetsplaneringen hade dock varit regelbunden i cirka en tredjedel av kommunerna. Om kommunen enligt jämställdhetsombudsmannens uppgifter hade upprättat åtskilliga jämställdhetsplaner med jämna mellanrum mellan åren 2005 och 2016 har planeringen betraktats som regelbunden.

DEN SENASTE PLANEN FRÅN ÅR	NYLAND	BIRKALAND	NORRA KARELEN	SAMMANLAGT
2014-2016	5	4	3	12
2010-2013	5	4	2	11
före 2010	12	5	6	23
ej känt / ingen tidigare plan	4	9	1	14

PLANERINGENS REGELBUNDENHET	NYLAND	BIRKALAND	NORRA KARELEN	SAMMANLAGT
Regelbunden	6	7	5	18
Inte regelbunden	18	10	5	33
Inga uppgifter om regelbundenheten	2	5	2	9

Utifrån materialet kan det inte med klarhet konstateras vilka typer av kommuner som har haft en mer regelbunden jämställdhetsplanering än andra. I de största städerna i landskapen (till exempel Helsingfors, Vanda, Tammerfors, Joensuu, Outokumpu) var jämställdhetsplanen i regel uppdaterad. I

fråga om medelstora städer och kommuner skilde sig situationen nästan inte alls mellan olika landskap. I Norra Karelen kommuner där mängden personal och invånare är väldigt liten fördröjdes jämställdhetsplaneringsprocessen uppenbarligen på grund av bristfälliga personalresurser.

TIDTABELL FÖR JÄMSTÄLLDHETSPLANEN	NYLAND	BIRKALAND	NORRA KARELEN	SAMMANLAGT
Varje år	5	1	1	7
Vart annat år	7	7	4	18
Plan varje år och lönekartläggning med 3 års mellanrum	1	3	1	5
Mer sällan än vart annat år	10	7	3	20
Inga uppgifter om tidtabell	3	4	2	9

Jämställdhetsplaneringens tidtabell

Den lagstadgade tidtabellen för jämställdhetsplaneringen verkade vara oklar för många kommuner. Enligt jämställdhetslagen ska jämställdhetsplanen upprättas regelbundet åtminstone vart annat år. Trots detta hade många planer en tidtabell som inte överensstämde med kraven i jämställdhetslagen.

Endast hälften av kommunerna (30) uppgav att de i fortsättningen kommer att upprätta jämställdhetsplanen enligt den tidtabell som lagen förutsätter, dvs. antingen vart annat år eller så att planen upprättas varje år och lönekartläggningen med tre års mellanrum.

Tjugo kommuner uppgav att de följer en annan tidtabell än den som föreskrivs i lagen och för nio kommuner framgick inte tidtabellen av kommunens jämställdhetsplan eller de uppgifter som jämställd-

hetsombudsmannen begärt. Tidtabellerna som inte överensstämde med lagen varierade från upprättande av en jämställdhetsplan vart tredje år till en plan som gällde till och med så länge som fem år. Vissa kommuner uppgav att planen upprättas en gång per fullmäktigeperiod eller vid behov.

Jämställdhetsombudsmannen anser att det är viktigt att alla aktörer som ger anvisningar om jämställdhetsplaneringen betonar att den lagstadgade tidtabellen ska följas. Det finns skäl att framhäva ledningens ansvar för att planeringen görs inom ramar för den tidtabell som lagen förutsätter.

Kombinering med andra planer

Den personalpolitiska jämställdhetsplanen kan upprättas 1) som en separat plan, 2) inkluderas i personal- och utbildningsplanen eller verksamhets-

programmet för arbetarskyddet eller 3) kombineras med den personalpolitiska likabehandlingsplanen. Oberoende av planens konkreta form bör jämställdhetsplanen vara en tydlig och avgränsad helhet som innehåller de delar som definieras för jämställdhetsplanen i lagen.

Största delen av kommunernas jämställdhetsplaner hade kombinerats med den personalpolitiska likabehandlingsplanen. Jämställdhetsplanen hade inte så särskilt ofta kombinerats med andra planer som nämns i förarbetena till jämställdhetslagen. När jämställdhetsplanen kombineras med till exempel en personalplan är det en utmaning att säkerställa att jämställdhetsplanens olika delar är lätta att hitta och att planen som helhet är överskådlig.

Jämställdhetsombudsmannen anser att det kan löna sig att utarbeta jämställdhetsplanen och den personalpolitiska likabehandlingsplanen samtidigt, eftersom båda handlar om att förebygga diskriminering samt att utveckla en jämställd och jämlik arbetsgemenskap. I de kombinerade planer som omfattades av granskningen var dock i synnerhet den del som gällde likabehandlingsplanering mycket knapphändig. Det bör observeras att behörigheten att övervaka kombinerade jämställdhets- och likabehandlingsplaner har fördelats mellan olika myndigheter. Jämställdhetsombudsmannen övervakar inom ramarna för sin behörighet dessa planer endast vad gäller jämställdhetsplaneringen. Den personalpolitiska likabehandlingsplaneringen övervakas av arbetarskyddsmyndigheterna.

KOMBINERING AV JÄMSTÄLLDHETSPLANEN	NYLAND	BIRKALAND	NORRA KARELEN	SAMMANLAGT
Separat personalpolitisk jämställdhetsplan	5	4	1	10
Personalpolitisk jämställdhets- och likabehandlingsplan	12	14	8	34
Personalpolitisk jämställdhetsplan som inkluderats i personalplanen	1	0	0	1
Personalpolitisk jämställdhets- och likabehandlingsplan som inkluderats i personalplanen	0	1	1	2
Personalpolitisk jämställdhetsplan som inkluderats i verksamhetsprogrammet för arbetarskyddet	0	1	0	1
Personalpolitisk jämställdhets- och likabehandlingsplan som inkluderats i verksamhetsprogrammet för arbetarskyddet	0	0	1	1
Personalpolitisk och operativ jämställdhetsplan	1	0	0	1
Personalpolitisk och operativ jämställdhets- och likabehandlingsplan	7	2	1	10

Jämställdhetsplanen och likabehandlingsplanen hade kombinerats i olika former i 47 av 60 kommuner.

Det fanns också planer där den personalpolitiska jämställdhets- och likabehandlingsplanen hade kombinerats med en operativ jämställdhets- och likabehandlingsplan. I dessa planer behandlades jämställdheten bland annat i anslutning till kommunens tjänster eller beslutsfattande.

Enligt jämställdhetslagen ska myndigheterna i all sin verksamhet främja jämställdhet på ett planmässigt sätt. Tills vidare förutsätter jämställdhetslagen emellertid inte att myndigheterna har en uttrycklig plan (operativ jämställdhetsplan) där jämställdheten i samband med till exempel kommunens tjänster och beslutsfattande behandlas. (Endast utbildningsanordnare omfattas av jämställdhetsplaneringsskyldigheten för läroanstalter (5 § och 5 a § i jämställdhetslagen)). Det är dock inget som hindrar att kommuner och myndigheter upprättar en sådan plan. Med hjälp av planen kan man konkretisera myndigheternas skyldighet enligt jämställdhetslagen att främja jämställdhet i sin verksamhet.

När det gäller kombinerat av den personalpolitiska och den operativa jämställdhetsplanen är det problematiskt att det i regel är olika personer som deltar i upprättandet av planerna. Den personalpolitiska jämställdhetsplanen ska upprättas i samarbete med representanter som utsetts av personalen. Det kan vara motiverat att andra sakkunniga än representanter för personalen deltar i upprättandet av den operativa jämställdhetsplanen. Jämställdhetsplanen för läroanstalter bör upprättas i samarbete med personalen och eleverna.

- Det är motiverat att kombinera den personalpolitiska jämställdhetsplanen och likabehandlingsplanen. Däremot anser jämställdhetsombudsmannen att det är befogat att på nytt utvärdera bestämmelsen i jämställdhetslagen enligt vilken planen kan inkluderas personal- och utbildningsprogrammet eller verksamhetsprogrammet för arbetarskyddet. Jämställdhetsplanen ska vara en tydlig och avgränsad helhet som utan svårigheter kan hittas och presenteras. Detta är viktigt eftersom jämställdhetsplanen bör vara lättillgänglig för alla arbetstagare. Det är också viktigt med tanke på övervakningen av planeringskyldigheten. Däremot kan jämställdhetsplanen, när den har upprättats, inkluderas som åtgärd i de planer där det också i övrigt bestäms om dessa frågor. Integrering av jämställdhetsplanen på detta sätt i den övriga personalplaneringen på arbetsplatsen följer principen om integrering av ett jämställdhetsperspektiv.
- Det är viktigt att fästa vikt vid de utmaningar som uppstår vid kombinerat av den personalpolitiska jämställdhetsplanen och den operativa jämställdhetsplanen. Utmaningarna har att göra med tydligheten hos planens innehåll, sammansättningen av den personal som deltar i upprättandet av planen samt genomförandet av samarbetet och förfarandena som förutsätts i lagen.

Samarbete med personalen

Bestämmelserna i jämställdhetslagen förutsätter att jämställdhetsplanen upprättas i samarbete med förtroendemannen, förtroendeombudet, arbetarskyddsfullmäktigen eller andra av personalen utsedda representanter.

I de granskade kommunerna upprättades jämställdhetsplanen oftast i en samarbetskommitté eller i en särskild arbetsgrupp på uppdrag av samarbetskommittén. I vissa kommuner upprättades jämställdhetsplanen i samarbete med arbetarskyddskommittén. Enligt jämställdhetsombudsmannens uppgifter hade endast ett par kommuner en jämställdhetskommitté/arbetsgrupp.

En särskild jämställdhets- (och likabehandlings) arbetsgrupp skapar varaktighet och kontinuitet i arbetsgivarens personalpolitiska jämställdhetsarbete. En jämställdhetsarbetsgrupp kan fungera som sakkunnig också vid främjande av jämställdheten i kommunens olika funktioner. Det är viktigt att arbetsgruppen som upprättat eller behandlat jämställdhetsplanen även deltar i uppföljningen av genomförandet av jämställdhetsplanen.

Personalens representanter ska ha tillräckliga möjligheter att delta i och påverka upprättandet av planen. Enligt förarbetena till jämställdhetslagen ska de av personalen utsedda representanterna delta i en redogörelse för jämställdhetsläget på arbetsplatsen, i planeringen och valet av behövliga åtgärder samt i bedömningen av hur tidigare åtgärder har genomförts och av deras resultat.

Med tanke på förverkligandet av personalens deltagande är det viktigt att personalrepresentanterna

har möjlighet att delta i alla faser av jämställdhetsplaneringen. Personalrepresentanterna ska kunna delta till exempel i upprättandet av en jämställdhetsenkät riktad till arbetstagarna och andra utredningar av jämställdhetsläget, i beslutsfattandet om åtgärder samt i olika faser av lönekartläggningen. Endast möjligheten att kommentera eller ge respons på jämställdhetsplanen tryggar inte tillräckliga möjligheter att delta för personalrepresentanterna.

Förverkligandet av samarbetet har utvärderats på basis av kommunernas svar på följande frågor i jämställdhetsombudsmannens utredningsbegäran:

- **På vilket sätt har personalrepresentanter deltagit i upprättandet av jämställdhetsplanen? Vilka uppgifter har de fått under upprättandet av planen?**
- **På vilket sätt har personalrepresentanter deltagit i upprättandet av lönekartläggningen? Vilka uppgifter har de fått under upprättandet av kartläggningen?**

Skyldigheten att upprätta jämställdhetsplanen i samarbete med personalen verkar i regel ha förverkligats väl. Ofta har till exempel huvudförtroendemännen deltagit i upprättandet av jämställdhetsplanen och planen har upprättats i ett befintligt organ såsom en samarbetskommitté eller arbetshälsogrupp. Det mer exakta innehållet i samarbetet, bland annat vilka uppgifter personalrepresentanterna hade fått, förblev däremot oklart i fråga om många kommuner.

Samarbetet hade dock inte alltid genomförts på det sätt som förutsatts i lagen. Detta var fallet till exempel när jämställdhetsplanen hade upprättats som ett tjänsteuppdrag och ingen personalrepresentant hade deltagit i upprättandet av planen. Förfarandet som förutsatts i lagen uppfylldes inte heller i fall där personalrepresentanterna endast hade getts möjlighet att sätta sig in i eller kommentera utkastet till jämställdhetsplan innan planen fastställdes eller fall där personalrepresentanterna, till exempel förtroendemännen, hade fått löneuppgifter endast om sitt eget avtalsområde.

Det fanns dock kommuner där ett korrekt genomfört samarbete med personalen beskrevs bland annat på följande sätt: Beslut om insamling av material för jämställdhetsplanen samt planens struktur, innehåll och utvärdering fattades i samarbete med personalen och personalrepresentanterna; målen och åtgärderna fastställdes tillsammans med personalrepresentanterna; lönekartläggningen gjordes tillsammans med personalrepresentanterna så att man gemensamt med personalen kom överens om genomförandet av kartläggningen och vilka uppgifter som ska ingå.

Jämställdhetsombudsmannen rekommenderar att sättet att genomföra samarbetet med personalrepresentanterna ska behandlas även i jämställdhetsplanen. Genomförandet av samarbetet nämndes endast sällan i kommunernas jämställdhetsplan.

GRANSKNING AV JÄMSTÄLLDHETSPLANERNAS INNEHÅLL

Redogörelse för jämställdhetsläget på arbetsplatsen

Fördelningen av kvinnor och män i olika uppgifter

Redogörelsen för jämställdhetsläget på arbetsplatsen ska innehålla en specificering av fördelningen av kvinnor och män i olika uppgifter. Jämställdhetsombudsmannen anser att specificeringen som regel ska omfatta alla arbetsuppgifter.

Specificeringen som beskriver fördelningen av kvinnor och män saknades från en stor del av planerna. Endast en fjärdedel av kommunerna hade redogjort för fördelningen av kvinnor och män i alla uppgifter. I några kommuner hade en partiell redogörelse för fördelningen i olika uppgifter inkluderats i jämställdhetsplanen. Dessutom fanns det kommuner där redogörelsen för fördelningen i olika uppgifter kunde läsas i lönekartläggningen, även om det då var oklart om uppgifterna ingick i själva jämställdhetsplanen. Cirka hälften av kommunerna hade redogjort för fördelningen till exempel per verksamhetsområde, avtalsområde eller avdelning.

Specificeringen som beskriver fördelningen av kvinnor och män har betydelse som bakgrundsinformation i utvärderingen av jämställdhetsläget på arbetsplatsen och förverkligandet av jämställdheten. Dessutom bidrar informationen om fördelningen till utvärderingen av lönekartläggningen, till exempel om alla grupper av arbetstagare har inkluderats i lönekartläggningen.

Redogörelse för jämställdhetsläget

Jämställdhetsplanen ska basera sig på en redogörelse för jämställdhetsläget på arbetsplatsen. Redogörelsen är en viktig del av jämställdhetsplaneringens kunskapsbas. Den bidrar till att skapa en uppfattning om hur jämställdheten förverkligas på arbetsplatsen och vilka delområden av jämställdheten som ännu behöver förbättras. Åtgärder för att främja jämställdheten ska grunda sig på de faktorer som framkommer i redogörelsen för jämställdhetsläget. Jämställdhetsplanen och redogörelsen som upprättas som bas för planen ska omfatta arbetsgivarens hela personal.

Redogörelsen för jämställdhetsläget kan således vara inriktad på till exempel rekrytering, arbetsfördelningen mellan könen, avancemang i karriären, arbetsförhållanden, personalutbildning, deltagande i arbetsgrupper, möjligheter att förena arbete och familj (till exempel att utnyttja familjeledigheter och arbetsarrangemang som stöder dessa), stämningen på arbetsplatsen, förekomst av sexuella trakasserier eller trakasserier på grund av kön, attityder gentemot jämställdhet, ledarskap och arbetarskydd.

I jämställdhetsplanerna hade kommunerna ofta på ett mycket heltäckande sätt behandlat teman som är viktiga med tanke på jämställdheten i arbetslivet på allmän nivå, men den konkreta redogörelsen för nuläget var i många fall knapphändig. I tretton kommuners jämställdhetsplaner saknades redogörelsen för jämställdhetsläget helt.

Redogörelsen för nuläget hade ofta presenterats i samband med målen och åtgärderna på ett sådant sätt att det i viss mån var oklart vad som var nuläget

I 6 § i jämställdhetslagen beskrivs områden inom vilka arbetsgivaren ska främja jämställdheten i arbetslivet.

Arbetsgivaren ska:

- verka för att lediga platser söks av både kvinnor och män,
- främja en jämn fördelning mellan kvinnor och män i olika uppgifter samt skapa lika möjligheter för kvinnor och män till avancemang,
- främja jämställdheten mellan kvinnor och män när det gäller anställningsvillkor, särskilt lön,
- utveckla arbetsförhållandena så att de lämpar sig för både kvinnor och män,
- göra det lättare för kvinnor och män att förena arbete och familjeliv, framför allt genom att fästa avseende vid arbetsarrangemangen, och
- verka för att förebygga diskriminering på grund av kön.

i fråga om jämställdheten och vad som var idealläget som eftersträvades. Olika typer av personaladministrationsstatistik, till exempel statistik om rekryteringar eller användning av familjeledighet, hade utnyttjats i överraskande liten utsträckning.

Jämställdhetsstatistik och enkäter

För jämställdhetsplanen behövs det information om läget på arbetsplatsen specificerat enligt kön. I redogörelsen för jämställdhetsläget kan man utnyttja personaladministrationens existerande statistik som specificerats enligt kön. Det är även viktigt att utreda hur arbetstagarna upplever att jämställdheten förverkligas på arbetsplatsen. Man kan utreda arbetstagarnas uppfattningar till exempel genom personalenkäter eller genom att diskutera jämställdhetsfrågor på avdelnings- och arbetsplatsmöten.

Jämställdhetsenkäter ger viktig information om arbetsplatsens jämställdhetsläge som det är svårt att

få med hjälp av andra typer av utredningar. Sådan är till exempel information om arbetstagarnas erfarenheter av trakasserier.

Cirka hälften av kommunerna hade genomfört en jämställdhetsenkät eller inkluderat frågor om jämställdhet i andra enkäter. Beklagligt ofta innehöll en arbets- eller personalenkät emellertid endast en fråga med anknytning till jämställdhet.

Åtgärder för främjande av jämställdheten

Enligt jämställdhetslagen ska jämställdhetsplanen innehålla åtgärder som behövs för att främja jämställdheten och uppnå lönejämställdhet och som enligt planerna ska inledas eller genomföras. Utgångspunkten för åtgärderna är redogörelsen för jämställdhetsläget på arbetsplatsen, med stöd av vilken arbetsgivaren i samarbete med arbetstagarnas representanter fastställer planerade åtgärder

ENKÄT	NYLAND	BIRKALAND	NORRA KARELEN	SAMMANLAGT
Jämställdhetsenkät	5	2	0	7
Personalintervjuer	1	1	0	2
Personalenkät	5	1	0	6
Arbetshälsoenkät	8	7	2	17
Inga enkäter	10	11	10	31

som ska inledas och genomföras under nästa jämställdhetsplaneringsperiod och är nödvändiga för att främja jämställdheten mellan könen. Samarbetet omfattar också överenskommelser om mål, metoder och tidtabeller samt uppföljningsmetoder. Det är nödvändigt att komma överens om uppföljningen för att kunna utvärdera resultaten.

Att gå igenom redogörelsen för jämställdhetsläget på arbetsplatsen och komma överens om åtgärder är några av de viktigaste faserna i jämställdhetsplaneringen. För att åtgärderna som inkluderas i planen verkligen ska främja jämställdheten måste de vara konkreta och realistiska. Det vore även viktigt att man kan följa upp hur åtgärderna förverkligas. Man ska komma överens om en tidtabell för när åtgärderna ska genomföras och fastställa vilka instanser som ansvarar för åtgärderna.

Alla jämställdhetsplaner som granskades innehöll åtgärder. De största utmaningarna hade att göra med åtgärdernas konkreta natur. Det fanns kommuner vars planering innehöll synnerligen konkreta åtgärder. I drygt hälften av kommunerna var dock de planerade åtgärderna enligt jämställdhetsombudsmannens bedömning snarare principiella än konkreta.

En annan utmaning hade att göra med att åtgärderna i vissa planer var svåra att åtskilja från beskrivningen av det nuvarande jämställdhetsläget på arbetsplatsen. Några planer innehöll också en bred beskrivning av ett slags idealläge i fråga om jämställdheten på arbetsplatsen, utan några konkreta åtgärder för hur detta läge ska uppnås.

I åtgärderna behandlades i allmänhet olika jämställdhetsteman på ett brett plan, samma teman som redogörelsen för jämställdhetsläget oftast är inriktad

på. Åtgärderna gällde vanligen rekrytering, utbildning och karriärutveckling, möjligheten att förena arbete och familjeliv, trakasserier och osakligt beteende, en jämställd arbetsplats och förebyggande av diskriminering, ledarskap samt könsmångfald.

Planerna innehöll synnerligen mångsidiga åtgärder för förening av arbete och familjeliv. Åtgärderna hade anknytning till trygghet av karriärutvecklingen för arbetstagare som tar ut familjeledighet, tillämpning av arbetstidsarrangemang som underlättar föreningen av arbete och familjeliv, arbetsorientering efter familjeledigheter, information och kontakt under familjeledigheten samt en ökning av familjeledigheterna som tas ut av män.

Nedan ges några exempel på bra och konkreta åtgärder. (Exemplen har anpassats utifrån åtgärder i kommunernas jämställdhetsplaner.)

Mål: Icke-diskriminerande rekrytering

- **Fästa uppmärksamhet vid texten i arbetsplatsannonser och undvika att ställa sådana krav eller betona sådana egenskaper som upplevs som karakteristiska för endast det ena könet.**
- **Vid rekrytering kan man som åtgärd för främjande av jämställdheten välja en representant för det kön som är i minoritet, om sökandena i övrigt är likvärdiga i fråga om kompetens och lämplighet. (Jämställdhetsombudsmannens kommentar: valet av en representant för det kön som är i minoritet får inte vara automatiskt, utan varje rekryteringssituation ska bedömas separat.)**

- Vid en anställningsintervju får inga frågor med anknytning till hälsotillstånd eller familjeplanering ställas, vilka kränker sökandens integritet och således är diskriminerande och lagstridiga. De som deltar i anställningsprocessen ska vara insatta i principerna enligt jämställdhetslagen och jämställdhetsplanen.
- Könsneutrala yrkestitlar ska så långt det är möjligt användas.
- Arbetsplatsannonser ska inkludera en formulering där ansökningar från både män och kvinnor efterfrågas

Mål: Fler kvinnor som ledare

- Uppmuntra även kvinnor till chefsuppgifter, till exempel vikariat eller andra chefsuppgifter. Stöda arbetstagarnas karriärutveckling genom tillvägagångssätt med fokus på kamratstöd och en utvecklingsplan som upprättas under resultat- och utvecklingssamtal.
- Skapa gemensamma förfaranden för anonym rekrytering och främja tillämpningen av anonym rekrytering till chefs- och expertuppgifter.
- Chefs- och ledarutbildningen ska riktas i synnerhet till representanter av det underrepresenterade könet som uppfyller kompetenskraven.

Mål: Jämlika utbildnings- och karriärutvecklingsmöjligheter

- Uppmana personalen till arbetsrotation framför allt som en jämställdhetsfrämjande åtgärd.
- I planeringen och anordnandet av utbildning ska det tas hänsyn till kvinnors och mäns olika utbildningsbehov och möjligheter att delta i utbildning till exempel på grund av arbetsuppgifternas karaktär och familjeförpliktelser.
- Anvisningarna som gäller utbildning revideras så att de beaktar i synnerhet tillhandahållande av utbildning på ett jämlikt sätt oberoende av kön och arbetsuppgifter samt uppmuntrar till att bryta traditionella könsroller.
- Representanter för båda könen väljs till arbetsgrupper, team och projekt.
- Arbetsförhållandena utvecklas så att både kvinnor och män har samma möjligheter att få alla uppgifter och titlar. Bland annat arbetsredskapens, arbetsklädernas och arbetslokalerens lämplighet för både kvinnor och män säkerställs. (Jämställdhetsombudsmannens kommentar: Samtidigt vore det bra att beakta arbetsredskapens, arbetsklädernas och arbetslokalerens lämplighet också för icke-binära arbetstagare.)

Mål: Att förena arbete och familj

- Förenandet av arbete och familj underlättas genom arbetstidsarrangemang, till exempel flexibel arbetstid, semester-, tjänsteledighets- och ledighetsarrangemang.
- Ett introduktions- och utvecklingssamtal hålls med arbetstagare som återvänder från långa ledigheter efter att de kommit tillbaka till arbetet. Samtalet hålls 2-3 veckor efter återkomsten till arbetet. Tyngdpunkten för samtalen ligger på förändringar som skett i verksamhetsmiljön. Under samtalet kommer man överens om behövlig utbildning och arbetsintroduktion.
- Man ser till att arbetstagaren bibehåller sitt kunnande under familjeledigheten och arbetstagaren får efter att ha återvänt från ledigheten information om förändringar som skett i uppgifterna.
- Arbetstagarnas tillgång till information om de viktigaste händelserna på arbetsplatsen tryggas också under familjeledigheter eller andra ledigheter.
- I samband med personalarrangemang och andra förändringar i arbetsgemenskapen beaktas på ett jämlikt sätt också de personer som tillfälligt är borta från arbetslivet på grund av familjeledigheter.

- Män uppmuntras på olika sätt att ta ut familjeledighet och delta i vården av ett sjukt barn: till exempel genom att effektivisera kommunikationen, utveckla den flexibla arbetstiden och systemet med reservpersonal samt berätta om goda erfarenheter. Det är viktigt att den närmaste chefen också uppmuntrar män att ta ut familjeledighet.
- En kommunikationskampanj inleds för att främja familjeledigheter bland män.

Mål: Jämlikt ledarskap

- Ledarskapsutbildning som beaktar båda könen planeras och genomförs för att främja dialog bland annat mellan chefer och underordnade.
- Jämställdhetsperspektivet beaktas vid samarbetsorganens möten och vid behov vid andra tillfällen där verksamhet, tjänster och personalfrågor behandlas.
- Chefer får anvisningar och utbildning i bland annat ifrågasättande av traditionella könsroller, skingrande av fördomar, förändring av attityder bland personalen, långsiktighet i främjandet av jämställdhet samt att föregå med gott exempel.

Mål: En arbetsplats fri från trakasserier

- Öka chefernas kapacitet att ingripa i osakligt beteende på ett planmässigt sätt som en del av ledarskapsutvecklingen.
- Utbilda personalen i att identifiera mobbning, osakligt beteende, trakasserier och diskriminering, ta eget ansvar för att förebygga dessa samt förfarandet för att ingripa och anmäla.
- Ingen typ av trakasserier tolereras i arbetsgemenskapen. Arbetsgivaren ger tydliga anvisningar om trakasserier och arbetsplatsmobbning.

Mål: En jämställd och trygg arbetsplats

- Statistik- och forskningsinformation om jämställdheten på arbetsplatsen samlas in och personalrapporteringen utvecklas i fråga om jämställdhetsaspekter.
- Frågor om jämställdhet och likabehandling inkluderas i arbetshälsoenkäten och resultaten granskas ur ett könsperspektiv.
- Man fäster vikt vid säkerheten i arbetet och hot om våld samt beaktar skillnader mellan könen i säkerhetsarrangemangen.

Utvärdering av resultaten av tidigare åtgärder

En tredje central del av jämställdhetsplaneringen är utvärderingen av resultaten av de åtgärder som ingått i den föregående jämställdhetsplanen.

Utvärderingen omfattar genomförandet av den föregående planen och de uppnådda resultaten. Genom att utvärdera resultaten får man viktig information om bland annat hur i synnerhet mekanismerna för lönekorrigeringsfunktioner fungerar och vad som behöver utvecklas. Utvärderingen är till nytta i den fortsatta utvecklingen av en resultatrik verksamhet. Utvärderingen används också som grund för nästa plan.

Största delen (46) av jämställdhetsplanerna innehöll ingen utvärdering av resultaten av de åtgärder som ingick i den föregående planen. Detta är i sig förstäligt, eftersom det i många kommuner kan ha gått till och med tio år sedan den föregående jämställdhetsplanen upprättades. Utvärderingen av resultaten av tidigare åtgärder saknades också från planen i många kommuner som hade haft en regelbunden jämställdhetsplanering.

Å andra sidan hade några kommuner ändå inkluderat en del där detta behandlas i sin plan och konstaterat att resultaten av den nuvarande planen kommer att utvärderas när planen upprättas nästa gång.

Jämställdhetsombudsmannen förutsatte i sina utlåtanden till kommunerna att kommunens nästa jämställdhetsplan ska innehålla en utvärdering av genomförandet och resultaten av tidigare åtgärder.

LÖNEKARTLÄGGNING

Jämställdhetsplanen ska innehålla en lönekartläggning som gäller hela personalen. Detta förutsätter kartläggning av klassificeringen av kvinnors och mäns uppgifter, löner och löneskillnader. Enligt jämställdhetslagen är syftet med en lönekartläggning att utreda att det inte förekommer ogrundade löneskillnader mellan kvinnor och män som är anställda av samma arbetsgivare och som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Det är alltså inte tillräckligt att beskriva befintliga löneskillnader, utan man måste också utreda och analysera orsakerna till löneskillnaderna. Om det inte finns någon godtagbar orsak till löneskillnaderna förutsätter jämställdhetslagen att arbetsgivaren vidtar åtgärder för att eliminera löneskillnaderna.

Har en lönekartläggning gjorts?

Lönefrågan hade behandlats i samband med upp rättandet av jämställdhetsplaner i alla granskade kommuner. Alla jämställdhetsplaner innehöll emellertid inte en egentlig lönekartläggning. I vissa planer nämndes lönerna endast på ett allmänt plan. Då hänvisade kommunen i regel till att grupperna av arbetstagare var så små, till exempel att kommunen inte hade några grupper av arbetstagare där det skulle finnas minst sex kvinnor och sex män. Det fanns också kommuner där en lönekartläggning hade genomförts, men inte hade inkluderats som en del av jämställdhetsplanen. I dessa kommuner hade individers löneuppgifter kanske behandlats i löne-

kartläggningen eller så motiverades förfarandet med att arbetstagargrupperna var små.

En del av kommunerna hade beställt kommunspecifika uppgifter av Statistikcentralen för lönekartläggningen. Statistikcentralens material beskriver löneskillnader som kan observeras, men berättar inget om orsakerna till löneskillnaderna. Det är arbetsgivarens ansvar att utreda och analysera orsakerna till löneskillnader.

Lönejämförelser

Mellan vilka grupper jämfördes lönerna

När lönekartläggningen genomförs ska granskningen och jämförelsen av löner göras på basis av arbetstagargrupper som indelas enligt specifika grunder. Enligt jämställdhetslagen kan arbetstagargrupperas antingen utifrån kravprofil eller uppgiftskategori, eller så kan klassificeringen baseras på grupper som bildats utifrån andra faktorer. I regeringens proposition med förslag till diskrimineringslag fästs det vikt vid att syftet med lönekartläggningen ska beaktas vid val av klassificering eller gruppering.²⁰¹ Enligt jämställdhetslagen är syftet med en lönekartläggning att utreda att det inte förekommer ogrundade löneskillnader mellan kvinnor och män som är anställda av samma arbetsgivare och som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Med hjälp av lönekartläggningen försöker man alltså säkerställa att alla får lika lön för lika arbete.

201 Regeringens proposition till riksdagen med förslag till diskrimineringslag och vissa lagar som har samband med den, RP 19/2014 rd.

I de granskade kommunerna var det vanligast att lönerna jämfördes antingen enbart inom prissättningsgrupperna eller genom att dessutom använda något annat klassificeringskriterium såsom uppgiftsgrupp. I regel inkluderades endast prissättnings- och arbetstagargrupper av en viss storlek i jämförelsen.

När lönejämförelsen görs utifrån kravprofil/prissättningsgrupp är utgångspunkten att uppgifter av samma värde ska placeras i samma kravprofiler enligt arbetsplatsens lönesystem och arbets-/tjänstekollektivavtal. Jämställdhetsombudsmannen konstaterade i sin respons till kommunerna att eftersom tillämpningen av ett lönesystem vanligen baserar sig på flera beslut som fattats under en lång tid ska man se till att placeringen av de kvinnliga och manliga arbetstagarnas uppdrag i kravprofilerna möter jämställdhetslagens krav även då de granskas som en helhet. Arbete som personer med samma titel utför har kunnat placeras i olika prissättningsgrupper. En lönejämförelse per prissättningsgrupp svarar endast på om principen om lika lön för lika arbete förverkligas inom respektive prissättningsgrupp. En sådan granskning är synnerligen begränsad med tanke på förverkligandet av principen om lika lön för lika arbete.

I så många som 13 kommuner jämfördes lönerna enbart per arbets- och tjänstekollektivavtal så att lönerna för alla kvinnor som omfattades av avtalet jämfördes med lönerna för alla män som omfattades av avtalet. I vissa kommuner gick man till väga på detta sätt eftersom antalet arbetstagare i kommunen i sin helhet var litet och många arbetstagargrupper inkluderade endast få representanter för det motsatta könet eller inga alls. Detta förfarande

tillämpades emellertid också i några kommuner där antalet arbetstagare var mellan tusen och tretusen.

En lönejämförelse som görs genom att jämföra lönerna för alla kvinnor/män som omfattas av ett arbets-/tjänstekollektivavtal ger värdefull information om kvinnliga och manliga arbetstagares ställning i lönesystemet. Den ger dock i regel inga svar om hur jämställdheten i fråga om löner förverkligas för lika och likvärdigt arbete. Enligt jämställdhetsombudsmannens uppfattning är en sådan granskning av lönerna därför inte tillräcklig som jämförelse för lönekartläggningen, även om det i jämställdhetslagen konstateras att grupperingen av arbetstagare för lönekartläggningen också kan basera sig på "grupper bildade utifrån andra faktorer".

Med tanke på uppfyllandet av målen för lönekartläggningen är det också en utmaning att använda sådana jämförelser som genomförs enbart genom att i samma jämförelsegrupp samla arbetstagare vars arbete har väldigt olika kravnivå (till exempel (ofta) indelning enbart i arbetstagare och tjänstemän).

En väsentlig del av principen om lika lön för lika arbete är utgångspunkten att lika mycket lön ska betalas för kvinno- och mansdominerade uppgifter som kan betraktas som likvärdiga. En bedömning av hur väl principen om lika lön för lika arbete förverkligas skulle förutsätta en jämförelse också mellan kvinno- och mansdominerade uppgifter. Sådana jämförelser hade dock inte gjorts, förutom i några positiva undantagsfall.

I en kommun hade en intressant granskning av löneförfarandena inom kommunens olika sektorer genomförts. I granskningen jämfördes lönerna för kvinnodominerade och mansdominerade uppgifter

med samma utbildningsnivå. Lönerna för barnskötare som omfattas av AKTA²⁰² jämfördes med lönerna för fastighetsskötare som omfattas av avtalet för teknisk personal. Ett annat jämförelsepar utgjordes av barntädgårdslärare (AKTA) och experter i lönegrupp II i avtalet för teknisk personal.

I fråga om jämförelsegrupperna utreddes medel-löner, personliga tillägg samt hur mycket de betalda uppgiftsspecifika medellönerna avvek från de nedre gränserna som definierades i avtalen, dvs. hur prövningsrätten hade tillämpats i beslut om löner i å ena sidan en mansdominerad bransch och å andra sidan en kvinnodominerad bransch. När det gäller lönerna för barnskötare och fastighetsskötare hade prövningsrätten tillämpats på samma sätt. Den nedre gränsen för lönerna underskred 9,5 procent i båda uppgiftsgrupperna. Prövningsbaserade personliga tillägg betalades dock betydligt oftare till fastighets-skötare och tilläggen var också större (94 € / 44 €). Den andra jämförelsen gav annorlunda resultat. För experter i löneklass II enligt avtalet för teknisk personal överskreds den nedre gränsen i avtalet (cirka 2 852 €) med 63,8 procent, dvs. den betalda uppgiftsspecifika medelmånadslönen var cirka 3 034 €. För barntädgårdslärare överskreds den nedre gränsen enligt avtalet (ca 2 305 €) å sin sida med 3,2 procent och den betalda uppgiftsspecifika medelmånadslönen var cirka 2 380 €. Bättre prövningsbaserade personliga tillägg betalades emellertid till barntädgårdslärarna än till den manliga jämförelsegruppen.

Valet av de arbetstagargrupper som jämförs har väsentlig betydelse för hur väl man med hjälp av lönekartläggningen kan få svar på hur principen om

lika lön för lika arbete förverkligas. Med tanke på detta är det problematiskt både om jämförelserna är för begränsade och om arbetstagare som utför arbetsuppgifter med alltför olika kravprofiler buntas ihop i samma jämförelsegrupp. Ibland hade kommunerna gjort jämförelser endast inom prissättningsgrupperna och ibland hade jämförelserna gjorts enbart enligt arbets- och tjänstekollektivavtal så att lönerna för alla kvinnor som omfattades av avtalet jämfördes med lönerna för alla män som omfattades av avtalet. Jämförelser mellan kvinnodominerade och mansdominerade uppgifter hade gjorts väldigt sällan. Det går oftast inte att utifrån granskade lönekartläggningar dra några långtgående slutsatser om huruvida ogrundade löneskillnader förekommer inom lika eller likvärdiga arbetsuppgifter.

- **Jämställhetsombudsmannen anser att det är nödvändigt att utreda om lönekartlägningsbestämmelsen borde förtydligas i fråga om bildandet av jämförelsegrupper så att syftet med lönekartläggningen skulle beaktas bättre i valet av jämförelsegrupper. Det finns skäl att utreda hur konsekvent lönekartlägningsbestämmelsen är i nuläget, då man beaktar å ena sidan syftet med lönekartläggningen som fastställs i 6 b § 1 mom. i jämställhetslagen och å andra sidan bestämmelsen i 6 b § 2 mom. i lagen om olika sätt att bilda de grupper av arbetstagare som ska jämföras i lönekartläggningen.**

202 Allmänt kommunalt tjänste- och arbetskollektivavtal (AKTA).

Lönejämförelserna omfattar sällan hela personalen

Enligt jämställdhetslagen ska en lönekartläggning omfatta hela personalen. I förarbetena till jämställdhetslagen förtydligas det separat att även deltidsanställda och visstidsanställda arbetstagare ingår i den personalgrupp som granskas. I nästan hälften av kommunerna (25 kommuner) hade deltidsanställda och i ganska många kommuner (7 kommuner) också visstidsanställda lämnats helt utanför lönejämförelserna.

Cirka hälften av kommunerna hade i sin lönejämförelse baserad på kravprofil eller uppgiftsgrupp inkluderat endast sådana arbetstagargrupper där det fanns minst sex kvinnor och sex män. I några kommuner förutsattes det att arbetstagargrupperna hade minst fem och i en stor stad till och med tio arbetstagare av båda könen. I många kommuner var arbetstagargrupperna små och arbetet var i hög grad indelat i kvinno- och mansdominerat arbete. Därför hamnade en stor del av arbetstagarna utanför dessa jämförelser. Den vanligaste gränsen på sex kvinnliga och sex manliga arbetstagare ledde till exempel till att granskningen enligt prissättnings- eller uppgiftsgrupp i en av kommunerna omfattade endast 20–35 procent av arbetstagarna och i en annan kommun endast under 10 procent av arbetstagarna. I en kommun, där specifikationen av de granskade lönerna i sig hade gjorts på ett bra sätt, ingick endast 15 uppgiftsbeskrivningar av 388 i lönejämförelsen enligt uppgiftsbeskrivning. Även om det i den aktuella kommunen fanns många uppgiftsbeskrivningar som endast innehades av en person, fanns där dessutom 160 andra uppgiftsbeskrivningar som hamnade utanför jämförelserna.

Lönekartläggningen hade alltså i praktiken ofta genomförts så att den inte omfattade hela personalen. I vissa kommuner där gränsen på sex kvinnliga och sex manliga arbetstagare tillämpades granskades löneskillnaderna mellan könen också utifrån andra faktorer såsom ålder eller utbildning, och då kunde det hända att alla arbetstagare omfattades av granskningen. Hela personalen kunde också ingå när lönerna för alla kvinnor och män som omfattades av samma arbets- och tjänstekollektivavtal jämfördes sinsemellan. Sådana granskningar ger värdefull tilläggsinformation, men de är inte tillräckliga för att utreda om lönerna överensstämmer med kraven i jämställdhetslagen.

I allmänhet hade kommunerna lämnat arbetstagare som tillhör små arbetstagargrupper utanför lönekartläggningen för att undvika att enskilda arbetstagarers löneuppgifter blir offentliga. I förarbetena till jämställdhetslagen konstateras det att "lönekartläggningen också ska göras så att enskilda personers löneuppgifter inte framgår av lönekartläggningen".

Några kommuners jämställdhetsplan innehöll en kommentar som gäller beaktandet av skyddet av löneuppgifterna i genomförandet av lönekartläggningen. I en kommuns jämställdhetsplan konstaterades följande: "... när det gäller en liten kommunal arbetsgivares personal övervägs särskilt frågor med anknytning till jämförelse av löner och offentliggörande av löneuppgifter. Syftet med offentliggörandet av lönekartläggningen är att öka lönekartläggningens transparens och stöda principen om lika lön för kvinnor och män. Lönekartläggningen måste dock kunna genomföras så att en enskild tjänsteinnehavares eller arbetstagarers lön inte framgår av kartläggning-

en, vilket är en utmaning när personalen är liten.” Kommunen i fråga genomförde lönekartläggningen så att alla löner granskades när lönekartläggningen upprättades, men den slutgiltiga lönekartläggningen innehöll endast jämförelser mellan grupper som omfattade minst sex kvinnor och sex män.

En annan kommun konstaterade följande om genomförandet av lönekartläggningen: ”Individens dataskydd förutsätter att lönekartläggningen görs så att en enskild tjänsteinnehavares eller arbetstagares lön inte framgår av kartläggningen. Därför har lönerna och löneskillnaderna behandlats på individnivå tillsammans med personalrepresentanterna, dvs. huvudförtroendemännen. I jämställdhetsplanen presenteras en sammanfattning av lönerna. Alla uppgiftsgrupper innehåller inte personer av båda könen. I fråga om dessa grupper har kartläggningen gjorts genom att jämföra grupper sinsemellan med beaktande av arbetets kravnivå.”

Jämställdhetsombudsmannens respons till kommunerna gällde ofta just granskningen av löner för små arbetstagargrupper och förbättrande av lönekartläggningens täckning. Ombudsmannen hänvisade till anvisningarna i förarbetena till jämställdhetslagen. I regeringens proposition konstateras det bland annat att olika grupper av arbetstagare vid behov kan slås samman med sådana andra grupper av arbetstagare som utför arbete som är så lika eller likvärdigt som möjligt.²⁰³ Vid ett sådant förfarande är bedömningen av orsakerna till löneskillnaderna en utmaning, eftersom gruppen inkluderar arbetstagare som utför uppgifter med olika kravnivå.

När det gäller granskningen av lönerna för små grupper är det viktigt att kommunerna också kan

använda individers löneuppgifter vid utarbetandet av lönekartläggningen. Enligt regeringens proposition är det faktum att enskilda personers löneuppgifter inte får framgå av lönekartläggningen inte ett hinder för att enskilda löneuppgifter behandlas vid utarbetandet av lönekartläggningen. I regeringens proposition hänvisas i samband med detta till lönernas offentlighet inom den offentliga sektorn. Även Kommunarbetsgivarna har konstaterat att det är möjligt att behandla enskilda löneuppgifter när lönekartläggningen utarbetas.²⁰⁴ Det är dock endast få kommuner som har gått till väga på detta sätt. Ovan beskrevs ett par exempel på sådana kommuner.

Oftast verkade kommunerna ha tagit hänsyn till Kommunarbetsgivarnas anvisningar endast till den del de gällde arbetstagargruppernas storlek. Kommunarbetsgivarna ”rekommenderar att gruppen ska omfatta minst sex män och sex kvinnor”.²⁰⁵ Gruppens storlek (≥ 6 k/6 m) har i Kommunarbetsgivarnas cirkulär tagits upp i samband med när löneuppgifter ”behandlas”. I praktiken hade många kommuner använt denna gruppstorlek även vid beslut om för vilka arbetstagargrupper löneuppgifter över huvud taget ska insamlas och vilka uppgifter som ska behandlas med arbetstagarnas representanter.

Jämställdhetsombudsmannen har ansett att löneuppgifter kan presenteras för grupper som innehåller minst tre kvinnor eller på motsvarande sätt minst tre män. Också i finansministeriets rekommendation om offentliggörande av analysen av lönekartläggningen ska det i grupper om vilka medeltal och motsvarande statistikuppgifter publiceras finnas minst tre personer i varje grupp.²⁰⁶

204 Kommunarbetsgivarnas cirkulär 3/2015, bilaga 1.

205 Kommunarbetsgivarnas cirkulär 3/2015, bilaga 1.

206 Finansministeriets rekommendation VM/661/00.00.01/2015, 28.8.2015.

Enligt motiveringarna till jämställdhetslagen ska personalrepresentanterna som deltar i jämställdhetsplaneringen ha tillräcklig information för att behandla ämnet. Eftersom lönekartläggningen ska omfatta hela personalen har jämställdhetsombudsmannen konstaterat att alla de personalrepresentanter som deltar i lönekartläggningen ska få de uppgifter som lönekartläggningen kräver om alla personal- och arbetargrupper.²⁰⁷

- I jämställdhetslagen förutsätts det att hela personalen omfattas av lönekartläggningen. Detta förverkligas emellertid inte så bra i praktiken. Lönejämförelser som är relevanta med tanke på utvärderingen av förverkligandet av principen om lika lön för lika arbete gäller ofta endast en del av personalen, ibland endast en liten del. Strävan efter att undvika att enskilda personers löneuppgifter blir offentliga styr ofta hela lönekartlägningsprocessen.
- Representanterna som utsetts av arbetstagarna bör i utarbetandet av lönekartläggningen kunna granska löner och löneskillnader för hela personalen samt utvärdera orsakerna till dessa samt uttrycka sin uppfattning om nödvändiga korrigerande åtgärder. De bör vid behov ha tillgång också till enskilda arbetstgares löneuppgifter. Detta innebär inte att individers löneuppgifter presenteras också i den slutgiltiga jämställdhetsplanen som är tillgänglig för alla arbetstagare.

- Lönerna i den offentliga sektorn är offentliga, vilket innebär att det redan i nuläget är möjligt att behandla enskilda personers löneuppgifter i samband med utarbetandet av lönekartläggningen. Detta har också gjorts i vissa kommuner. För att alla arbetstagare inom den offentliga sektorn ska omfattas av lönekartläggningen behövs det dock tydligare anvisningar om att man vid behov ska gå till väga på detta sätt i samband med utarbetandet av lönekartläggningen. För att man på samma sätt ska kunna agera utan tvister även inom privata sektorn bör rätten till löneuppgifter för arbetstagare i den privata sektorn som deltar i lönekartläggningar förbättras på lagstiftningsväg. Det vore också nödvändigt att i lagstiftningen förtydliga personalrepresentanternas rätt att få de uppgifter om alla personal- och arbetstgargrupper som förutsätts för lönekartläggningen.

Granskade löner och analys av orsakerna till löneskillnaderna

Med tanke på lönekartläggningens omfattning har det betydelse vilka alla lönedelar som granskas i kartläggningen. Enligt regeringens proposition med förslag till diskrimineringslag granskas lönerna i sin helhet vid en lönekartläggning.²⁰⁸ Begreppet lön är i en lönekartläggning samma som vid tillämpning av förbudet mot lönediskriminering i jämställdhetslagen. I begreppet lön ingår åtminstone grundlönen och olika lönetillägg, också olika bonusar. Även na-

207 Jämställdhetsombudsmannens utlåtande TAS 386/2007.

208 RP 19/2014 rd.

turaförmåner som räknas som lön ingår i begreppet lön. Enligt jämställdhetslagen kan lönerna anges i lönekartläggningen antingen som helhetslöner, där alla lönedelar ingår, eller så kan alla lönedelar anges skilt.

I kommunernas lönekartläggningar granskades oftast uppgiftsspecifika löner och helhetslöner, ganska ofta också uppgiftsspecifika och ordinarie löner eller alla av dessa. I en del av lönekartläggningarna granskades antingen enbart uppgiftsspecifika löner eller enbart helhetslöner. Det är inte tillräckligt att granska enbart uppgiftsspecifika löner, utan också lönetillägg bör jämföras i lönekartläggningen. I några kommuner specificerades personliga tillägg separat.

I de kommuner där lönejämförelser hade gjorts observerades också löneskillnader. I 6 b § i jämställdhetslagen fastställs följande: "Om en sådan granskning i en lönekartläggning som gäller grupper bildade utifrån kravprofil eller uppgiftskategori eller utifrån andra faktorer visar att det förekommer tydliga skillnader mellan kvinnors och mäns löner, ska arbetsgivaren utreda orsakerna till och grunderna för löneskillnaderna". Syftet med lönekartläggningen är alltså inte endast att registrera löneskillnaderna, utan också att utvärdera om det på arbetsplatsen finns ogrundade löneskillnader som strider mot principen om lika lön för lika arbete.

I en del av lönekartläggningarna behandlades orsakerna till löneskillnaderna inte alls, men ofta utvärderades åtminstone vissa observerade löneskillnader på något sätt. Analysen var mer eller mindre konkret. Det fanns lönekartläggningar där utvärderingen av orsakerna till löneskillnaderna tydligt grundade sig på faktorer som hade en konkret inverkan på löneskillnaden. Det framkom dock inte alltid hur noggrant orsakerna till löneskillnaderna i själva verket hade utretts som grund för utvärderingen.

Om lönejämförelsen görs till exempel genom att jämföra lönerna för alla kvinnor som arbetar inom ramarna för samma arbets- och tjänstekollektivavtal med lönerna för alla män som omfattas av avtalet, är det klart att inga långtgående slutsatser kan dras utifrån löneskillnaderna om förverkligandet av principen om lika lön för lika arbete. När avtalet täcker mycket olika arbeten är uppgifternas kravnivå en uppenbar faktor som förklarar löneskillnaderna. Då förblir andra möjliga orsaker till löneskillnaderna ofta outredda.

Om arbetsplatsen tillämpar ett lönesystem där lönen består av lönedelar, förutsätts det i jämställdhetslagen att de viktigaste lönedelarna granskas i syfte att reda ut orsakerna till skillnaderna. En granskning av löneskillnader enligt lönedelar främjar utredningen av de verkliga orsakerna till löneskillnaderna och bidrar till att säkerställa att varje lönedel i sig är icke-diskriminerande, vilket förutsätts i lagen. I det skede då orsakerna till löneskillnaderna utreds verkar det med stöd av de granskade planerna emellertid i praktiken som att de ordinarie lönerna eller helhetslönerna inte separeras i olika lönedelar för att utreda orsakerna till löneskillnaderna, utan utredningen av orsakerna sker på en väldigt allmän nivå.

Jämställdhetsombudsmannen har rekommenderat att lönerna redan i det skede då man utarbetar lönekartläggningen i mån av möjlighet ska anges enligt lönedelar. Då skulle också vara mer sannolikt att orsakerna till löneskillnaderna skulle utvärderas per lönedel, dvs. mer specifikt och detaljerat. Detta vore också praktiskt om man vill agera på det sätt som förutsätts i jämställdhetslagen, eftersom man då inte är tvungen att senare i utvärderingsfasen samla in mer detaljerade uppgifter som specificerats per lönedel.

- **Utvärderingen av orsakerna till löneskillnaderna som framkommer i lönekartläggningen är ofta synnerligen generell. Orsakerna till löneskillnaderna utvärderas sällan per lönedel, vilket förutsätts i lagen. Jämställdhetsombudsmannen rekommenderar att anvisningarna om lönekartläggningar i större utsträckning än i nuläget skulle betona betydelsen av en granskning per lönedel för att utreda observerade löneskillnader. Det vore mest tydligt att genast från början registrera lönerna per lönedel i lönekartläggningen.**

Åtgärder som gäller löner

Åtgärderna med anknytning till löner var mer eller mindre konkreta. En del av åtgärderna var på en väldigt allmän nivå och liknade mål. Det konstaterades till exempel att lönerna baserade sig på principen om lika lön för lika arbete och i planen beskrevs det lönesystem som allmänt användes och arbetets kravnivå som grunder för lönerna. Det kan finnas olika orsaker till att åtgärderna som gäller löner har en allmän karaktär. Om inga löneskillnader som behöver korrigeras förekommer i arbetsgemenskapen, finns det inget behov av konkreta åtgärder. Sannolikt påverkades läget emellertid också av att orsakerna till löneskillnaderna inte hade utretts alls, eller åtminstone inte särskilt detaljerat. Om endast något väldigt allmänt konstateras om orsakerna till löneskillnaderna, är det också lätt hänt att åtgärderna inte konkretiseras.

I väldigt många jämställdhetsplaner nämndes som åtgärd i fråga om lönerna utveckling av lönesystemet och/eller införande av ett system för utvärdering av arbetets kravnivå eller utveckling av utvärderingssystemet kriterier. Ibland var åtgärden uppdatering av uppgiftsbeskrivningarna. Ibland nämndes dessa saker endast på ett allmänt plan, och ibland genom att konkretisera tidtabellen för åtgärden eller andra faktorer.

Jämställdhetsplanerna innehöll också sådana åtgärder som planerades inledas eller genomföras, vilka i själva verket borde ha varit en del av en redan genomförd kartläggning och granskning av lönerna. De planer som innehöll sådana åtgärder skiljde sig emellertid från den övriga jämställdhetsplanerna på ett positivt sätt, eftersom de visade att orsakerna till löneskillnaderna kommer att utredas närmare och mer konkret. I jämställdhetsplanerna konstaterades till exempel följande: "Orsakerna till de skillnader mellan kvinnors och mäns löner som framkommit i vissa prissättningsgrupper och uppgiftsklasser i lönekartläggningen ska uppmärksammas och utredas", "i fråga om personal som omfattas av läkaravtalet har lönerna för två prissättningsgrupper tagits upp till granskning" och "i ASI-prissättningen har en avvikelse upptäckts och i TOI-prissättningen har två avvikelser upptäckts. Grunderna för dessa ska utredas för personaltjänsternas del".

När det gäller lönetillägg fästes viss vikt vid åtgärder med anknytning till löner i synnerhet i fråga om personliga lönetillägg. Som åtgärd hade fastställts utredning av hur prövningsbaserade och personliga tillägg samt personliga arvoden ska riktas till män och kvinnor.

I en del av planerna fästes det uppmärksamhet vid jämlik behandling av föräldralediga i fråga om löner. I några kommuner var en åtgärd för att konkretisera detta belöning av chefer som upprätthåller och utvecklar sin jämställdhetskunskap. I vissa planer framhövdes rekrytering som lönefrämjande åtgärd, antingen rekrytering av kvinnor som chefer eller rekrytering av män till kvinnodominerade uppgifter. I en del av jämställdhetsplanerna nämndes användning av justeringspotten som ett verktyg för att främja lika lön för lika arbete, eliminera ogrundade löneskillnader och också genomföra en harmonisering av lönerna.

ANDRA OBSERVATIONER

Information

Enligt jämställdhetslagen ska hela personalen aktivt informeras om jämställdhetsplanen och uppdatering av den. Planen ska vara lättillgänglig för alla arbetstagare. För att fullgöra informationsskyldigheten är det inte tillräckligt att behandla ärendet i ett samarbetsorgan tillsammans med personalrepresentanter, utan informationen borde nå alla arbetstagare och planen borde vara lättillgänglig för dem.

Största delen av kommunerna uppgav att jämställdhetsplanen var tillgänglig för personalen. Den vanligaste kanalen för information om jämställdhetsplanen var kommunens interna intranät. Det var också ofta chefernas ansvar att informera.

Jämställdhetsombudsmannen rekommenderar att jämställdhetsplanen ska innehålla en kommentar

om hur personalen har informerats om planen. I uppföljningen av genomförandet av jämställdhetsplanen är det bra att fästa vikt också vid hur informationsskyldigheten har fullgjorts.

Anvisningar om utredning av trakasserier

Arbetsgivaren ska se till att en arbetstagare i sitt arbete inte utsätts för sexuella trakasserier eller andra trakasserier på grund av kön. Arbetsgivaren ska aktivt följa huruvida trakasserier förekommer på arbetsplatsen och på eget initiativ ingripa i trakasserier som framkommer på arbetsplatsen.

Arbetsgivarens förfarande kan vara sådan diskriminering som är förbjuden enligt jämställdhetslagen om arbetsgivaren efter att ha fått kännedom om trakasserier som en arbetstagare upplevt försummar sin skyldighet att vidta tillgängliga åtgärder för att eliminera trakasserier.

Arbetsgivaren ska också sträva efter att förebygga trakasserier till exempel med hjälp av jämställdhetsplanering. För tillfället förutsätter inte lagen att arbetsgivaren ska sammanställa verksamhetsanvisningar om utredning av trakasserier.

Enligt jämställdhetsombudsmannens uppgifter hade åtminstone hälften av kommunerna anvisningar om utredning av trakasserier och en del av kommunerna hade också integrerat anvisningarna i jämställdhetsplanen.

- Jokaisella työnantajalla tulisi olla toimintaohteet häirinnän ehkäisemiseksi sekä häirintätilanteiden selvittämiseksi. Kyseiset ohjeet tulisi sisällyttää osaksi tasa-arvosuunnitelmaa tai tasa-arvosuunnitelmasta tulisi ilmetä ohjeiden olemassaolo ja miten ne ovat työntekijöiden löydettävissä. Tämä velvoite tulisi kirjata tasa-arvolakiin.

Könsmångfald

Enligt 6 c § i jämställdhetslagen är arbetsgivaren skyldig att förebygga diskriminering på grund av könsidentitet eller könsuttryck på ett målinriktat och planmässigt sätt. Enligt regeringens proposition vore det till nytta att i jämställdhetsplanerna inkludera ett ställningstagande enligt vilket arbetsgivaren har förbundit sig att motverka trakasserier och andra former av diskriminering av dem som tillhör en könsminoritet.

I största delen av jämställdhetsplanerna hade könsidentitet och könsuttryck inte alls beaktats eller så hade de beaktats med en kort kommentar om innehållet i lagen. Endast cirka tio kommuner hade i jämställdhetsplanen inkluderat åtgärder med anknytning till könsmångfald eller det rekommenderade ställningstagandet om att diskriminering på grund av könsuttryck eller könsidentitet är förbjuden på arbetsplatsen. Ett undantag var några kommuner vars jämställdhetsplaner innehöll åtskilliga konkreta åtgärder.

Exempel på konkreta åtgärder med anknytning till könsmångfald:

- Ordna utbildning om jämställdhetslagen samt könsmångfald och kulturell mångfald på arbetsplatserna.
- Säkerställa att arbetstagarna har tillgång till en könsneutral toalett på arbetsplatserna.
- Förbättra integritetsskyddet i arbetsplatsens duschtrymmen genom att vid behov skaffa duschdraperier, enskilda bås, rumsavdelare eller draperier för byte av kläder.
- Utarbeta en verksamhetsanvisning som säkerställer möjligheten att ändra uppgifter om namn och kön i arbetsintyg i efterhand

Utöver detta hade könsidentitet och könsuttryck beaktats i åtgärder med anknytning till förebyggande av trakasserier. Vissa planer innehöll också ett explicit konstaterande om att ”diskriminering på grund av könsidentitet och könsuttryck är förbjuden på arbetsplatsen”.

Några kommuner uppgav i sin redogörelse för jämställdhetsplaneringen att könsmångfald hade beaktats i kommunen, även om detta inte hade inskrivits i jämställdhetsplane.

BILAGA 3

Till jämställdhetsombudsmannen

24.9.2018

Bakgrundsdokument

GENOMFÖRANDET AV JÄMSTÄLLDHETS- POLITIKEN I FINLAND UNDER 2010-TALET

Författare:

Anna Elomäki, Johanna Kantola, Paula Koskinen
Sandberg, Hanna Ylöstalo

Inledning

I detta bakgrundsdokument skrivet till jämställdhetsombudsmannen behandlar vi genomförandet av jämställdhetspolitiken i Finland under 2010-talet. Bakgrundsdokumentet baserar sig på våra tidigare vetenskapliga undersökningar och skrivelser i ämnet. Vi har i synnerhet dragit nytta av forskningsresultaten från projektet Tasa-arvovaje (jämställdhetsunderskott) (2016–2017) finansierat av Konestiftelsen, GePoCo-projektet (2016–2020) finansierat av Finlands Akademi och projektet Jämställdhetsintegrerad budget (2016–2018) finansierat av Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet (VN TEAS) och vi presenterar forskningsresultaten på ett allmänfattligt sätt. Dessutom har resultaten av

Koskinen Sandbergs doktorsavhandling (2016a) utnyttjats i bakgrundsdokumentet.

Forskningen som vi presenterar i bakgrundsdokumentet kommer under 2019 att publiceras i boken *Tasa-arvopolitiikan suunnanmuutos* (Gaudeamus), för vilken vi fungerar som redaktörer.

Innehåll

1. Jämställdhetskontext och allmänna trender
2. Regeringsprogrammen och regeringens jämställdhetsprogram samt verkställandet av dem
3. Integrering av könsperspektivet
4. Beaktande av jämställdhet och kön i den ekonomiska politiken
5. Kvinnors ställning i det politiska och ekonomiska beslutsfattandet
6. Beslutsfattande som gäller arbetsmarknaden samt jämställdhet mellan könen
7. Jämställdhet i arbetslivet
8. Familjeledighetssystemet och småbarnsfostran
9. Resurser för jämställdhetsarbete

Centrala observationer:

- **Den ekonomiska krisen och den budgetdisciplinära politiken har försämrat jämställdheten mellan könen i Finland. På grund av detta hade en stark jämställdhetspolitik behövts, men trenden har varit den motsatta och försvagat jämställdhetspolitiken.**
- **Det finns fortfarande mycket som behöver utvecklas i fråga om integreringen av könsperspektivet i de nuvarande förfarandena och**

framförallt i genomförandet av dem. När det gäller lagförslag är en konsekvensanalys ur ett jämställdhetsperspektiv det mest etablerade av de nuvarande förfarandena, men det finns åtskilliga brister i konsekvensanalysernas kvantitet och kvalitet, vilka försämrar genomslagskraften av analyserna.

- Ännu tydligare nationella och förvaltningsområdesspecifika jämställdhetsmål skulle stöda integreringen av jämställdhetsperspektivet.
- Förändringarna i regeringspolitiken, i synnerhet övergången mot ett strategiskt, kompakt regeringsprogram, har inskränkt jämställdhetspolitikens roll och minskat jämställdhetspolitikens synlighet i regeringspolitiken som helhet.
- Den ekonomiska politiken påverkar män och kvinnor och olika grupper av kvinnor och män på olika sätt och kan försämra jämställdheten mellan könen. Till exempel har ändringarna i skatter och förmåner åren 2016–2018 försämrat den ekonomiska jämställdheten mellan könen.
- Utveckling och genomförande av en könsmedveten budgetering skulle därför innebära ett betydande tillägg till urvalet av jämställdhetspolitiska metoder.
- Antalet kvinnor i börsbolagens styrelser har ökat.
- Konkurrenskraftsavtalet försvagade i synnerhet den offentliga sektorns och kvinnornas arbetsmarknadsställning och inkomstnivå.
- Indelningarna enligt kön på arbetsmarknaden, till exempel i fråga om segregering, deltidsarbete och visstidsarbete, har förblivit så gott som oförändrade under 2010-talet. Å andra sidan har till exempel löneskillnaderna mellan könen minskat något.
- Under 2010-talet har endast små korrigeringar gjorts i familjeledigheterna, och de har inte lyckats korrigera det största jämställdhetsproblemet med familjeledighetssystemet - att papporna använder ledigheterna i väldigt liten utsträckning.
- Politiken inom småbarnsfostran har varit ombytlig ur ett jämställdhetsperspektiv och försämringar som är problematiska ur ett könsperspektiv har gjorts inom småbarnsfostran. Begränsningen av den subjektiva dagvårdsrätten har försämrat föräldrarnas möjligheter att arbeta, söka arbete och utbilda sig.
- Jämställdhetsmyndigheternas och jämställdhetspolitikens resurser är otillräckliga och har nästan inte utökats alls under 2010-talet. Förändringarna i förvaltningen av den offentliga ekonomin har kunnat försvåra allokeringen av resurser till jämställdhetspolitiken.

I. Jämställdhetskontext och allmänna trender, inkl. den ekonomiska krisen och dess konsekvenser samt förändringarna i det politiska fältet

Jämställdheten mellan könen och jämställdhetspolitiken har under de senaste tio åren påverkats av den ekonomiska krisen som dominerat de europeiska nyheterna. Krisens konsekvenser har inte bara varit ekonomiska, utan också sociala och politiska och framför allt könsrelaterade. Den budgetdisciplinära politiken som följde den ekonomiska krisen har försämrat i synnerhet kvinnors ekonomiska ställning och således ökat ojämlikheten mellan könen (se t.ex. Kantola och Lombardo, 2017). Som ett resultat av den ekonomiska krisen har den offentliga sektorn varit föremål för olika inbesparings- och effektiviseringsåtgärder runt om i Europa. På grund av arbetsmarknadens könsindelade struktur påverkar åtgärderna i synnerhet kvinnor som arbetar i den offentliga sektorn. Dessutom riktas konsekvenserna mot de medborgare som är mest beroende av offentliga tjänster och sociala förmåner, av vilka största delen är kvinnor, ensamförsörjare, pensionärer, invandrare och andra grupper i en ekonomiskt utsatt ställning. Vid sidan av sparpolitiken har förändringarna inom omsorgspolitiken ändrat förhållandena mellan könen i samhället, då omsorgsansvaret har överförts från samhället till familjerna och i praktiken kvinnorna. En stark jämställdhetspolitik, bekämpning av rasism, utvärdering av den ekonomiska politikens konsekvenser för könen samt verkställande av jämställdhets- och likvärdighetslagstiftningen skulle behövas i särskilt hög grad för att beakta dessa konsekvenser och förbättra situationen för grupper i en sårbar ställning.

Åtskilliga forskare har påpekat att Europa också har upplevt en kris inom jämställdhetspolitiken (Kantola och Lombardo, 2017; Jacquot, 2015 och 2017). Den bestående karaktären och kontinuiteten hos jämställdhetspolitikens strukturer har prövats. Krisen i fråga om jämställdheten mellan könen har inte bara påverkats av den genomförda budgetdisciplinära politiken, utan också av högerpopulismen som politiken har bidragit till. De konservativa och nationalistiska tongångarna har stärkts, vilket för sin del har gjort det svårare att tala om jämställdhet mellan könen och utveckla åtgärder med anknytning till främjande av jämställdhet (Elomäki och Kantola, 2018). I Finland innebar sannfinländarnas inträde i regeringen som partner till centern och samlingspartiet en maskulinisering av den politiska verksamhetskulturen. Det ledde också till att frågor som var centrala för jämställdhetspolitiken och reformer som beretts under en lång tid, såsom translagen, helt försvann från jämställdhetspolitikens agenda.

Krisen inom jämställdhetspolitiken har emellertid också haft en positiv effekt i och med att den har gett upphov till nya aktörer på jämställdhetsfältet. I Finland har det på samma sätt som i andra länder i Europa grundats ett feministiskt parti, inrättats en feministgrupp i riksdagen och det har uppstått nya, till exempel antirasistiska, gräsrotsrörelser. Arbetsmarknadsorganisationerna har fått en ny aktiv roll som utformare av jämställdhetspolitiken och åtagit sig att fylla det tomrum som regeringen skapat i synnerhet i relation till familjeledighetsreformen (Elomäki, Koskinen Sandberg, Kantola och Saari, på kommande). Också många företag har tagit rollen som jämställdhetspåverkare i samhället. De

nya feministiska aktörerna grunder inte längre sin verksamhet på det kvinnliga könet, utan snarare på feministiska fakta. Detta har skapat nya möjligheter till förståelse för den ojämlikhet som rasifiering ger upphov till inom den finländska feministiska rörelsen (Elomäki och Kantola, 2018). Det har också möjliggjort en feministisk agenda som har flera röster och är mer inkluderande än den statliga jämställdhetspolitiken har gett möjlighet till. Bekämpning av rasism och nationalism, liksom betoning av köns mångfald, är också mer centralt för de nya feministiska aktörerna än inom den statliga jämställdhetspolitiken eller de traditionella kvinnoorganisationerna (Elomäki och Kantola, 2018).

Jämställdhetspolitiken innefattar diskussioner startade av en vittomfattande grupp aktörer, kamper och verksamhet inriktad på jämställdhet som ett bredare fenomen än jämställdhet mellan könen. Jämställdhetspolitiken genomförs också i växelverkan med den internationella och EU-rättsliga jämställdhetspolitiken. I detta bakgrundsdokument fokuserar vi på våra undersökningar av den nationella och statliga jämställdhetspolitiken i tämligen snäv bemärkelse. Under 2010-talet har viktiga hörnstenar i denna jämställdhetspolitik varit *Jämställdhetsredogörelsen* (2010) och *Mellanrapporten om jämställdhetsredogörelsen* (2016), vilka upprättats av SHM:s jämställdhetsenhet, godkänts av regeringen och behandlats i riksdagen. Syftet med jämställdhetsredogörelsen var att utvärdera Finlands jämställdhetspolitik och skapa riktlinjer för de följande 10 åren. De 11 ämnesområdena i rapporten beskriver således teman som upplevs som kärnan i jämställdhetspolitiken och sätt att främja jämställdheten i förhållande till dessa teman. Den nuvarande regeringens

strategiska regeringsprogram *Lösningar för Finland* (2015) åsidosatte nästan helt problem med anknytning till jämställdhet mellan könen och regeringens jämställdhetsprogram var för sin del en urvattnad version av det tidigare programmet, ett tema som vi behandlar närmare nedan.

2. Regeringsprogrammen och regeringens jämställdhetsprogram samt verkställandet av dem

I det här kapitlet beskrivs karaktärsdragen hos regeringens jämställdhetsprogram och förändringarna under 2000-talet. Den nuvarande regeringens jämställdhetsprogram är kortare och mindre ambitiöst än de tidigare och innehåller nästan inga nya idéer alls. En analys av jämställdhetsprogrammen under 2000-talet visar dock att det inte är fråga om en ändring av riktningen, utan om ett längre utvecklingsförlopp som har accelererat på grund av den senaste tidens ändringar i regeringspolitiken. Ett centralt problem med regeringens jämställdhetsprogram är att jämställdhetspolitiken och dess åtgärder i allt högre grad har börjat påminna om upprättandet, efterlevnaden och spridningen av god förvaltningspraxis, samtidigt som specialåtgärderna med fokus på jämställdhet har minskat.

Regeringens jämställdhetsprogram har under 2000-talet etablerats som en viktig jämställdhetspolitisk bok med riktlinjer och anvisningar, där de prioriterade områdena och åtgärderna inom jämställdhetspolitiken definieras. Jämställdhetspolitiken är dock inte begränsad till jämställdhetsprogrammen, utan statsförvaltningen genomför jämställdhetsprojekt och bereder lagar som främjar jämställdhet

mellan könen också utanför jämställdhetsprogrammen (Elomäki & Ylöstalo, 2017).

Finlands första jämställdhetsprogram omfattade åren 1980–1985 och det andra programmet, som verkställde Pekingprogrammet, gällde åren 1997–1999. Under 2000-talet har varje regering sedan Jätteenmäkis/Vanhanens regering (2003–2007) godkänt sitt eget jämställdhetsprogram. I sin nuvarande form sammanställer jämställdhetsprogrammen som beretts och godkänts i början av regeringsperioden regeringens åtgärder för att främja jämställdheten mellan könen. Även om jämställdhetsprogrammen har blivit ett institutionaliserat sätt att göra jämställdhetspolitik och även om Pekingprogrammet också förpliktar Finland att upprätta ett sådant, är upprättandet av ett jämställdhetsprogram alltid föremål för ett separat beslut och en viljeyttring av regeringen. (Elomäki & Ylöstalo, 2017.)

Den nuvarande regeringens jämställdhetsprogram

Juha Sipiläs regeringsprogram och regeringens jämställdhetsprogram (SHM, 2016b) har fått skarp kritik av kvinnoorganisationer och jämställdhetsforskare för den svaga jämställdhetsprofilen. Den nuvarande regeringens jämställdhetsprogram har beskrivits till exempel med orden ”mindre, billigare, sämre” Elomäki et al., 2016b). Temana i den nuvarande regeringens jämställdhetsprogram är bekanta från tidigare program och jämställdhetsredogörelsen, men de är nästan hälften färre. Medan jämställdhetsredogörelsen från 2010 drar upp konkreta riktlinjer inom 11 olika teman, har sex av dessa plockats ut till det nya jämställdhetsprogrammet:

arbetslivet, samordning av arbets- och familjelivet, utbildning och motion, våld mot kvinnor, mäns hälsa och samhälleligt beslutsfattande (integrering). Många av jämställdhetsredogörelsens teman saknas helt, vilket är beklagligt i en kontext som omfattar den ekonomiska krisen och en könsindelad nedskärningspolitik. (Elomäki et al., 2016b.)

Den nuvarande regeringens jämställdhetsprogram åsidosätter den strävan att förbättra jämställdhetsarbetets organisation och resurser som inskrivits i jämställdhetsredogörelsen och de tidigare jämställdhetsprogrammen. Jämställdhetsredogörelsen innehåller många konkreta riktlinjer för att förbättra jämställdhetsmyndigheternas ställning fram till 2020. Eftersom den förra regeringen inte genomförde dessa åtgärder skulle den nuvarande regeringen ha varit skyldig att ta tag i dem. (Elomäki et al., 2016b.)

Främjandet av kvinnors sysselsättning är inte ett av målen i jämställdhetsprogrammet, trots att ett av regeringens centrala mål är att förbättra sysselsättningen. De utvalda målen tillhör inte i den nuvarande kontexten de mest centrala när det gäller att verkligen främja jämställdheten. Sysselsättningen bland småbarnsmödrar minskar och nedskärningspolitiken har visat sig försämrade sysselsättningsvillkoren för kvinnor. Dessutom förbigår de fastställda målen Jämställdhetsredogörelsens riktlinjer om att främja kvinnors sysselsättning genom en jämställd ekonomisk politik och sysselsättningspolitik samt minska ofrivilligt tidsbundet arbete och deltidsarbete. (Elomäki et al., 2016b.)

De egentliga åtgärderna fokuserar på invandrare och börsbolagens styrelser. Även om det är viktigt att fästa uppmärksamhet vid sysselsättningsmöjligheter

terna för kvinnor och män med utländsk bakgrund, berättar fokuseringen på invandrare samtidigt som de övriga jämställdhetsproblemen ignoreras om ett tankesätt där ojämlikhet uppfattas som någon annans problem och jämställdheten i Finland redan anses vara förverkligad. Man strävar efter att öka antalet kvinnor i börsbolagen i första hand genom företagens självreglering. Den nuvarande regeringen verkar således ha frångått den förra regeringens kvotpositiva linje. (Elomäki et al., 2016b.)

Jämställdhetspolitiken i den regeringspolitiska helheten

Även om det här bakgrundsdokumentet är inriktat på 2010-talet, är det nödvändigt att också lyfta fram jämställdhetsprogrammets utveckling under 2000-talet. Jämställdhetsprogrammet som utarbetats av Sipiläs regering är inte ett trendbrott, utan en del av ett längre kontinuum.

I sin analys av regeringarnas jämställdhetsprogram under 2000-talet lyfter Anna Elomäki och Hanna Ylöstalo (2017) fram förändringar och kontinuum i regeringens jämställdhetspolitik. En väsentlig förändring är att förändringarna i regeringspolitiken har inskränkt jämställdhetspolitikens roll och minskat jämställdhetspolitikens synlighet i regeringspolitiken som helhet. Regeringsprogrammen har under hela 2000-talet varit den viktigaste faktorn som definierar innehållet i jämställdhetsprogrammen, vid sidan av de internationella fördragen (t.ex. CEDAW och Pekingprogrammet). Sedan slutet av 1990-talet har regeringsprogrammen dock förändrats från detaljerade anvisningsdokument till en visionsliknande viljeyttring ("strategiskhet"), där de centrala temana

för regeringsperioden presenteras. Sipiläs regeringsprogram, som i motsats till föregångarnas program inte innehåller några jämställdhetsmål eller åtgärder, åskådliggör ett problem med anknytning till genomförande av en strategisk politik: jämställdheten som politikområde riskerar att försvinna från en regeringspolitisk agenda där fokus ligger på stora teman och projekt. Sättet att göra regeringspolitik genom att fokusera på stora linjer väcker frågan om huruvida jämställdheten är en tillräckligt stor samhällsfråga för att bli beaktad som ett mål som sådant eller ens för att integreras i andra stora teman.

Jämställdhetens synlighet i regeringspolitiken påverkar också på praktisk nivå vid ministerierna. Ett konkret exempel är resultatstyrningen och ändringarna som skett i den. Resultatstyrningssystemet har under de senaste åren utvecklats i en mer strategisk, lätt, tväradministrativ och enhetlig riktning. Utvecklingsriktningen medför vissa utmaningar i fråga om integreringen av könsperspektivet i resultatstyrningen. För det första har betonandet av strategiskhet lett till att målen i regeringsprogrammet har börjat definiera förvaltningsområdenas och ämbetsverkens samhällsrelaterade effektivitetsmål vid sidan av förvaltningsområdenas och ämbetsverkens strategier. Detta innebär att jämställdhetsmålen i regeringsprogrammet, eller avsaknaden av dem, påverkar hur synlig jämställdhetens roll är i resultatstyrningen. För det andra har ministerierna som en följd av strategiskheten och den lättare administrationen uppmanats att minska resultatmålen: när ämbetsverken tidigare kunde ha tiotals resultatmål rekommenderar finansministeriet fyra till fem mål som ett lämpligt antal. Inskränkningen av resultatmålen kan påverka inkluderingen av de innehålls-

mässiga jämställdhetsmålen i förvaltningsområdenas resultatmål och ämbetsverkens resultatavtal, eftersom jämställdhet sällan är den allra viktigaste och mest betydelsefulla frågan. Dessutom kan den i undersökningsintervjuerna framförda tanken om behovet att gallra bort små och självklara saker från resultatavtalen försämra möjligheterna att använda resultatstyrning som en metod att påminna om de lagstadgade skyldigheterna med anknytning till jämställdhet. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

Jämställdhetsprogrammets form och åtgärder

Jämställdhetsprogrammets form och åtgärderna i programmen berättar för sin del om ett kontinuum, trots att utvecklingen som började i början av 2000-talet verkar ha accelererat. Jämställdhetsprogrammen har under hela 2000-talet dominerats av strävan att följa principerna för god förvaltning. Detta anknyter till exempel till prioritering, fastställande av realistiska mål, konkreta åtgärder och mätning av resultat. Även om alla dessa faktorer har stärkt genomförandet av jämställdhetspolitiken, är utvecklingen också förknippad med problem. När politiska frågor med anknytning till jämställdhet definieras som förvaltningsrelaterade problem, finns det en risk att jämställdheten avpolitiserar. Jämställdhetsprogrammets nuvarande form omvandlar jämställdhetspolitiken till intresselösa instruktioner, som betonar analys och identifiering av problem i stället för mål som kan uppnås och konkreta metoder. Detta begränsar jämställdhetspolitikens möjlighet att eftersträva en radikal förändring, till exempel bryta könsindelningar inom omsorgen. (Elomäki & Ylöstalo, 2017.)

Strävan att iaktta god förvaltning kan också stöda försök att åsidosätta jämställdheten mellan könen eller vissa jämställdhetsrelaterade mål såsom delat omsorgsansvar eller erkännande av könsmångfald. Till exempel har delat föräldraskap och utveckling av familjeledigheterna varit en viktig del av de tidigare jämställdhetsprogrammen och jämställdhetsredogörelsen, men dessa teman saknas nästan helt i den nuvarande regeringens jämställdhetsprogram. Kravet på ett begränsat antal mål i anslutning till strategiskt beslutsfattande som den nuvarande regeringen har anammat innebär att utelämnandet av vissa teman från jämställdhetsprogrammet blir ett tekniskt krav snarare än ett ideologiskt och politiskt beslut. (Elomäki & Ylöstalo, 2017.)

I jämställdhetsprogrammen från 2000-talet har också åtgärderna med anknytning till integrering av könsperspektivet ökat och förstärkts. Utredning av åtgärdsalternativ, uppföljning och utvärdering av administrativa processer samt integrering av jämställdhet i befintliga projekt och program får allt med utrymme i jämställdhetsprogrammets åtgärdsarsenal. Däremot har det skett en proportionell minskning av de jämställdhetsrelaterade specialåtgärderna. (Elomäki & Ylöstalo, 2017.)

Vid sidan av specialåtgärdernas minskade betydelse väcker ökningen av åtgärderna med anknytning till integrering frågan om jämställdhetspolitikens förändringskraft. I Finland främjas integreringen inom statsförvaltningen genom att inkludera könsperspektivet i de befintliga politikmålen med hjälp av förvaltningens egna verktyg och metoder. I takt med att integreringen av könsperspektivet har stärkts börjar jämställdhetspolitiken med sina åt-

gärder i allt högre grad påminna om skapande, iakttagande och spridning av god förvaltningspraxis i stället för att man skulle sträva efter att påverka de politiska målen och deras innehåll. Jämställdhetsprogrammets fokus på åtgärder för att integrera könsperspektivet verkar också göra utvecklingen av förvaltningens verktyg till det främsta målet med jämställdhetspolitiken och ger jämställdhetspolitiken rollen som allierad i förhållande till respektive regerings politiska mål. (Elomäki & Ylöstalo, 2017.)

3. Integrering av könsperspektivet

Många åtgärder med anknytning till integrering av könsperspektivet, till exempel bedömning av de könsrelaterade konsekvenserna av lagförslag, har blivit etablerade vid ministerierna. Det finns dock mycket som behöver utvecklas i fråga om genomförandet av integreringen. Ett centralt utvecklingsobjekt är att förbättra mängden och kvaliteten när det gäller bedömning av könsrelaterade konsekvenser. Tydliga jämställdhetsmål som är specifika för förvaltningsområdet skulle stöda genomförandet av integreringen av könsperspektivet.

Integreringen av könsperspektivet är inriktad på statsförvaltningens nyckelprocesser, vilka inkluderar lagberedning, upprättande av budgetförslag, resultatstyrning, statistik samt projekt och program. Dessutom har man vid ministerierna och på statsrådsnivå strävat efter att skapa och etablera strukturer för integrering. De viktigaste strukturerna är ministeriernas operativa jämställdhetsarbetsgrupper som inrättades under 2000-talets första decennium samt nätverket av operativa jämställdhetsarbetsgrupper. (Elomäki, 2014.)

Resurserna för integreringsarbete är knappa både på statsrådsnivå och vid ministerierna och resurserna har inte förbättrats märkbart under de senaste åren. Social- och hälsovårdsministeriets jämställdhetsenhet, som ansvarar för samordningen av integreringen av könsperspektivet, har för närvarande tillgång till två människors arbetsinsats, sammanlagt mindre än ett årsverke. Vid ministerierna varierar personalresurserna som används för integrering. (Elomäki, 2014.)

Situationen i fråga om bedömningen av de könsrelaterade konsekvenserna av lagförslag

Bedömningen av de könsrelaterade konsekvenserna av lagförslag är det mest kända och etablerade förfarandet för integrering av könsperspektivet. Andelen lagförslag som innehåller en bedömning av de könsrelaterade konsekvenserna har under åren 2007-2017 varierat mellan 11 och 22 procent. År 2017 var andelen rekordhög. Över en femtedel (22 procent) av lagförslagen innehöll en bedömning av de könsrelaterade konsekvenserna (Elomäki & Ylöstalo, 2018; THL, 2018). Konsekvensbedömningen har under den innevarande regeringsperioden utsatts för ett större samhällsrelaterat och politiskt tryck än tidigare. Rådet för bedömning av lagstiftningen, som grundades 2015 och ger utlåtanden om lagförslag och konsekvensbedömningar av dem, har stärkt konsekvensbedömningarnas betydelse på en mer allmän nivå. Även bedömningen av könsrelaterade konsekvenser har varit föremål för större uppmärksamhet än förut i den offentliga diskussionen och riksdagen har ingripit i bristfälliga bedömningar av de könsrelaterade konsekvenserna (Elomäki et al.,

2016a). Den ökade uppmärksamheten kan vara en orsak till att antalet bedömningar av de könsrelaterade konsekvenserna har ökat under den senaste tiden.

En närmare granskning visar dock åtskilliga brister i såväl antalet bedömningar som bedömningarnas kvalitet. Enligt Elomäkis och Ylöstalos (2018) analys låter man fortsättningsvis bli att bedöma de könsrelaterade konsekvenserna i många fall där en bedömning borde göras. En bedömning av de könsrelaterade konsekvenserna ska enligt nuvarande praxis göras alltid när ett lagförslag gäller människor och kan tänkas påverka män och kvinnor på olika sätt (SHM 2007; SHM 2009). Emellertid har endast cirka en tredjedel (N=116) av bedömningarna av de könsrelaterade konsekvenserna av lagförslag som gjorts åren 2007-2017 kommit fram till att det finns könsrelaterade konsekvenser. Med andra ord är det endast 4,5 procent av alla lagförslag från åren 2007-2017 (N=2575) som bedömts ha könsrelaterade konsekvenser. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

Elomäki och Ylöstalo gick igenom alla lagförslag från 2017 och upptäckte att lite över hälften av lagförslagen från året i fråga var relevanta i fråga om bedömningen av könsrelaterade konsekvenser (dvs. lagförslag där det enligt anvisningarna borde ha gjorts en bedömning av de könsrelaterade konsekvenserna). Även om det 2017 gjordes fler bedömningar av könsrelaterade konsekvenser än någonsin tidigare, förblev de könsrelaterade konsekvenserna obedömda i över 60 procent av de relevanta lagförslagen, sammanlagt 30 procent av lagförslagen från 2017. Dessutom visar undersökningsintervjuerna som gjordes vid ministerierna att bedömningarna av

könsrelaterade konsekvenser sällan har någon inverkan på lagens slutgiltiga innehåll. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

En närmare granskning avslöjar också åtskilliga brister i bedömningarnas kvalitet. Bedömningarna av könsrelaterade konsekvenser är ofta baserade på lagberedarens uppfattning om ärendet och det är relativt ovanligt att forskningsinformation och statistik utnyttjas: åren 2007-2017 hade forsknings- och statistikinformation utnyttjats i knappt en tredjedel (N=106) av de 356 lagförslag där de könsrelaterade konsekvenserna hade bedömts. I bedömningar som stöder sig på statistik indelad per kön granskas statistiken i regel inte analytiskt eller så strävar man inte efter att identifiera den eventuella ojämlikhet som ligger bakom de statistiska skillnaderna. Vid sidan av informationen som används och analyseras är en vanlig kvalitativ brist den smala förståelsen för jämställdhet mellan könen som likabehandling av kvinnor och män. En sådan s.k. formell jämställdhet låter bli att beakta sådana konsekvenser som innebär att kvinnor och män i verkligheten hamnar i olika ställning, trots att lagen i sig skulle behandla dem lika. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

Det finns flera skäl till den anspråkslösa mängden bedömningar av könsrelaterade konsekvenser: bristfälligt utförande av konsekvensbedömningar i allmänhet, bristfällig kännedom om jämställdhet, otillräckliga resurser för konsekvensbedömning samt att inga anvisningar för bedömning av könsrelaterade konsekvenser har utfärdats med ett principbeslut av statsrådet, vilket har gjorts när det gäller anvisningar om många andra typer av konsekvensbedömningar. Bakgrunden till problemen i

fråga om kvaliteten hos bedömningarna av könsrelaterade konsekvenser är å sin sida beredarnas bristfälliga jämställdhetskunskap, bristfälliga resurser och en brådskande tidtabell. (Elomäki 2014; Siukola, 2006.) Ett centralt kvalitetsproblem är att bedömningarna nästan inte alls behandlar konsekvenserna för jämställdheten. Detta beror å ena sidan på anvisningarna: i anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner (JM, 2004) och handboken om bedömning av konsekvenser för människor (SHM, 2016a) fastställs förebyggande av diskriminering som det primära målet med bedömningen av könsrelaterade konsekvenser och anvisningarna förpliktar inte beredarna att fundera över propositionens övriga jämställdhetskonssekvenser. Å andra sidan är det inte klart för beredarna vad som avses med jämställdhet. Finland har inte - i motsats till Sverige - några tydliga nationella jämställdhetsmål mot vilka konsekvenserna kunde bedömas. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

Integrering av könsperspektivet i budgeten och resultatstyrningen

Förutom lagberedningen har man också strävat efter att integrera könsperspektivet i budgeten. Finansministeriets anvisningar till ministerierna om beredning av budgetpropositioner har sedan 2007 innehållit ett krav på beaktande av könsperspektivet: "I huvudtitlarnas motiveringar ska ministerierna presentera en sammanfattande analys av sin verksamhet med betydande effekter för könsaspekten som påverkar budgetpropositionen". Tack vare den sammanfattande analysen finns det ett etablerat utrymme i budgetpropo-

sitionen för behandling av jämställdhet mellan könen och könsrelaterade konsekvenser. Det vore dock möjligt att utnyttja detta utrymme bättre än i nuläget. De största praktiska problemen är för närvarande att kravet i anvisningarna om budgetberedning är oklart och att anvisningar utfärdade av finansministeriet saknas. Därför är avsnitten om jämställdhet i ministeriernas budgetpropositioner ofta vaga och saknar anknytning till förvaltningsområdets innehållsmässiga frågor eller jämställdhetspolitiska mål. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

Integrering av könsperspektivet i resultatstyrningen har varit en del av regeringens jämställdhetsprogram sedan 2004. I samband med resultatstyrningsreformen 2012 blev integreringen av könsperspektivet en del av den resultatstyrningshandbok bestående av 19 informationskort som finansministeriet publicerade (FM, 2012). Resultatstyrningen är emellertid föremål för samma problem som jämställdhetsavsnitten i huvudtitlarnas motiveringar i budgetpropositionerna: avsnitten om jämställdhet i resultatavtalen är ofta generella och har i regel ingen direkt anknytning till förvaltningsområdets innehållsmässiga frågor. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

Utvecklingsobjekt i fråga om integrering av könsperspektivet

Integreringen av könsperspektivet har varit föremål för mycket positiv utveckling. Integreringsstrukturen har förbättrats tack vare inrättandet av ministeriernas operativa jämställdhetsarbetsgrupper och i synnerhet bedömningen av könsrelaterade conse-

kvenser av lagförslag är relativt vedertagen praxis (Elomäki, 2014). Som det framgick ovan är genomförandet av integreringen fortfarande förknippat med åtskilliga problem.

Enligt Ylöstalo och Elomäki (2018) skulle ett effektivare genomförande av integreringen av könsperspektivet förutsätta tydligare nationella och förvaltningsområdesspecifika jämställdhetsmål än i nuläget. För närvarande fastställs jämställdhetsmål för regeringsperioden i regeringens jämställdhetsprogram. Målen uttrycks inte nödvändigtvis på ett tydligt sätt. Målen, som beror på regeringens sammansättning och varierar, har uppfattas som otillräckliga. Därför fastställdes mål som sträcker sig fram till 2020 i statsrådets jämställdhetsredogörelse, som upprättades 2010 och godkändes av riksdagen. Redogörelsen betraktas emellertid som föråldrad och den nuvarande regeringen verkar inte tycka att redogörelsen gäller den. Dessutom är målen för många. Integreringen av könsperspektivet gynnas av tydliga nationella jämställdhetsmål, ur vilka förvaltningsområdesspecifika mål kan härledas. Det finns skäl att beakta detta när beredningen av nästa jämställdhetsredogörelse inleds inom kort.

Förutom nationella jämställdhetsmål borde ministerierna fortsätta att utveckla målen som är specifika för förvaltningsområdena. Fastställandet av förvaltningsområdesspecifika mål möjliggör främjande av jämställdheten i verksamhet som är central för respektive ministerium. När de könsrelaterade konsekvenserna bedöms i förhållande till dessa mål blir bedömningens kvalitet högre. De förvaltningsområdesspecifika målen bör å ena sidan grunda sig på jämställdhetsproblem med anknytning till för-

valtningsområdets innehåll, vilka har kartlagts som en del av genomförandet av jämställdhetsprogrammet utarbetat av Sipiläs regering. Å andra sidan bör dessa mål återspegla de nationella målen samt målen i internationella fördrag och förbindelser som är relevanta ur förvaltningsområdets perspektiv. Jämställdhetsmålen kan fastställas till exempel som en del av ministeriets strategi. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

De nationella och förvaltningsområdesspecifika målen bör stödas med indikatorer för främjande av jämställdhet, vilka redan har börjat utvecklas vid SHM och Institutet för hälsa och välfärd (THL). Jämställdhetsindikatorerna bör vara synliga i budgetpropositioner och resultatavtal samt i ämbetsverkens, inrättningarnas, ministeriernas och regeringens verksamhetsberättelser.

4. Beaktande av jämställdhet och kön i den ekonomiska politiken

I det här kapitlet granskas de könsrelaterade konsekvenserna av den ekonomiska politiken samt den könsmedvetna budgeteringen och utvecklingen av den inom statsförvaltningen i Finland. Ingen systematisk utvärdering av de könsrelaterade konsekvenserna av den ekonomiska politiken under hela 2010-talet har gjorts, men ändringarna i skatter och förmåner åren 2016-2018 har konstaterats försämra den ekonomiska jämställdheten mellan könen. Resultaten bekräftar att den ekonomiska politiken påverkar män och kvinnor och olika grupper av män och kvinnor på olika sätt och kan försämra jämställdheten mellan könen. I Finland används för

tillfället vissa förfaranden för könsmedveten budgetering, men de är otillräckliga och genomförandet av dem är bristfälligt. I kapitlet presenteras fem rekommendationer om könsmedveten budgetering lämpad för Finlands modell.

4.a. Den ekonomiska politikens könsrelaterade konsekvenser

För närvarande utvärderas inte den ekonomiska politikens inverkan på inkomstfördelningen systematiskt i Finland ur ett könsperspektiv och det finns tills vidare ingen detaljerad och enhetlig information om effekterna av den politik som bedrivits under 2010-talet. Enligt Kärkkäinens beräkningar har den ekonomiska politiken åren 2011-2018 ökat kvinnors inkomster och minskat mäns inkomster. Då kvinnorna gynnades mer än männen under den föregående valperioden, har männen under den innevarande valperioden gynnats något mer än kvinnorna. (Kärkkäinen, 2017.)

Den mest detaljerade utvärderingen av den ekonomiska politikens könsrelaterade konsekvenser som gjorts i Finland omfattar ändringarna i beskattningen, socialförsäkringsavgifterna och socialskyddsförmånerna som den nuvarande regeringen genomförde åren 2016-2018 (Elomäki och Haataja, 2018). Utvärderingen visar att den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män har försvagats som en följd av den nuvarande regeringens ekonomiska politik.

Ändringarna i beskattningen och socialskyddsförmånerna har i genomsnitt gynnat både män och kvinnor, men männen har gynnats mer än kvinnorna. Inom loppet av tre år ökade männens person-

liga disponibla penninginkomster²⁰⁹ proportionellt med sammanlagt 0,60 procent som ett resultat av politikåtgärderna och ökningen av kvinnornas inkomster var något mindre, 0,51 procent.

Det faktum att män i genomsnitt gynnas mer än kvinnor beror på två faktorer. Å ena sidan var största delen av de personer som gynnades av skatte- och förmånsändringarna män. Som ett resultat av regeringens politik fick 61 procent av männen och 54 procent av kvinnorna en nytta som uppgick till över 50 euro på årsnivå. Män och kvinnor gynnades i stora drag relativt sett lika mycket (en ökning på cirka 1,1 procent av de disponibla inkomsterna).

Å andra sidan var största delen av de cirka två miljoner personer som förlorade på regeringens åtgärder kvinnor, och kvinnorna som tillhörde förlorarna förlorade förhållandevis mer än männen som tillhörde förlorarna. Som ett resultat av regeringens åtgärder förlorade 10 procent av männen och 12 procent av kvinnorna över 50 euro på årsnivå. Förlorarnas förluster under tre år (kvinnor -2,29 procent och män -1,88 procent av de disponibla inkomsterna) var betydligt större än den genomsnittliga nyttan som de som gynnades erhöll.

Nyttan och förlusterna har riktats till olika grupper av män och kvinnor på olika sätt beroende på ålder, inkomstnivå och familjetyp. Till exempel gynnades personer i arbetsför ålder (över 60 procent av männen och kvinnorna gynnades) oftare av

209 Beräkningarna har gjorts med användning av s.k. modifierad personlig disponibel penninginkomst som inkomstbegrepp. Det använda personliga inkomstbegreppet tar hänsyn till antalet försörjda barn och deras ålder med en skalningskoefficient, för att det ska vara lättare att jämföra situationen för personer i olika familjetyper.

regeringens politik än män och kvinnor i pensionsåldern (37 procent av männen och 25 procent av kvinnorna gynnades). Andelen kvinnor och män som gynnades av reformerna ökade vid en övergång från lägre inkomstnivåer till högre inkomstnivåer, ända upp till den nionde inkomsttandelen, även om den relativa nyttan samtidigt minskade. Andelen personer som förlorade på reformerna och förlusternas relativa storleksklass var däremot störst på de lägsta inkomstnivåerna. Skatte- och förmånsändringarna har ökat inkomstskillnaderna mellan både kvinnor och män sinsemellan, och inkomstskillnaderna mellan kvinnor har ökat något mer än motsvarande skillnader mellan män. Kvinnornas könsspecifika Ginikoefficient ökade med 0,19 procentenheter, männens med 0,09 procentenheter.

De personliga låginkomstgraderna för både män och kvinnor har ökat som en följd av skatte- och förmånsändringarna åren 2016-2018, kvinnornas mer än männens. Kvinnornas personliga låginkomstgrad ökade med 0,32 procentenheter och männens med 0,23 procentenheter.

Budgeterna för åren 2016, 2017 och 2018 har haft väldigt olika könsrelaterade konsekvenser. Budgeten för 2016 gynnade kvinnor i något högre grad än män. Budgeten för 2017 gynnade å sin sida män betydligt mer än kvinnor. I budgeten för 2018 fanns för sin del nästan inga skillnader alls mellan kvinnor och män i fråga om de genomsnittliga inkomstförändringarna samt situationen för dem som gynnas och dem som förlorar.

Resultaten av utredningen bekräftar att den ekonomiska politiken påverkar män och kvinnor och olika grupper av män och kvinnor på olika sätt och kan försämra jämställdheten mellan könen.

4.b. Utveckling av en könsmedveten budgetering

Det behövs ett könsperspektiv i den ekonomiska politiken, eftersom budgeten och andra beslut som gäller den offentliga ekonomin påverkar olika grupper av män och kvinnor på olika sätt och kan antingen främja eller försämra jämställdheten mellan könen. En könsmedveten budgetering (gender budgeting) är på internationell nivå en allt populärare strategi att främja jämställdheten mellan könen och är inriktad på budgeten och det ekonomipolitiska beslutsfattandet. Syftet med denna budgetering är att förändra allokeringen av offentliga utgifter och inkomster på ett sätt som främjar jämställdheten. I Europarådets allmänt använda definition konstateras följande:

Gender budgeting är tillämpning av principen om jämställdhetsintegrering i budgetförfarandet. Detta innebär en utvärdering av budgetpolitikens genuseffekter och en integrering av genusperspektivet på alla nivåer i budgetförfarandet, samt en restrukturering av inkomster och utgifter för att främja jämställdheten. (Europarådet 2005, 9.)

Begreppet könsmedveten budgetering används tills vidare nästan inte alls inom statsförvaltningen i Finland. I praktiken används emellertid tre förfaranden som utvecklats i samband med integrering av könsperspektivet, med hjälp av vilka det är möjligt att integrera könsperspektivet i olika delar av budgetprocessen: bedömning av lagförslags könsrelaterade konsekvenser, integrering av köns- och jämställdhetsperspektivet i ministeriernas budgetpropositioner samt integrering av köns- och jämställdhetsperspektivet i resultatstyrningen. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

De nuvarande förfarandena är dock förknippade med åtskilliga problem med tanke på en könsmedveten budgetering. Förfarandena betraktas inte som en helhet och har ingen anknytning till varandra på genomförandenivå. De nuvarande förfarandena för en könsmedveten budgetering har inte heller någon direkt anknytning till de jämställdhetsfrågor som är specifika för ministeriernas förvaltningsområden. Ett annat problem är också att finansministeriet har fått en så liten roll. Finansministeriets roll har på internationell nivå konstaterats vara en viktig förutsättning för att en könsmedveten budgetering ska lyckas (Elomäki, 2018). Eftersom de nuvarande förfarandena har varit en del av integreringen av könsperspektivet, är det jämställdhetsenheten vid social- och hälsovårdsministeriet som har ansvaret för dem. Även om finansministeriet har gett anvisningar om integrering av jämställdhetsperspektivet i budgetpropositionerna och resultatstyrningen, har ministeriet inte aktivt deltagit i utvecklingen och uppföljningen av förfarandena. (Elomäki & Ylöstalo, 2018).

Bedömningen av könsrelaterade konsekvenser svarar inte i sin nuvarande form på behoven inom den könsmedvetna budgeteringen. Bedömningen av könsrelaterade konsekvenser är inriktad på enskilda lagförslag och i dagsläget bedöms inte de könsrelaterade konsekvenserna av budgeten som helhet. Bedömningen av könsrelaterade konsekvenser som görs i lagstiftningsfasen sker också i ett för sent skede av budgetprocessen. I praktiken har lagens centrala innehåll redan fastslagits i regeringsprogrammet, planen för de offentliga finanserna eller regeringens budgetproposition eller åtminstone finns det en så stark politisk vilja att konsekvensbedömningen säl-

lan har någon inverkan på lagens slutgiltiga innehåll. Bedömningen av könsrelaterade konsekvenser skulle behövas i ett tidigare skede av den omfattande budgetprocessen - innan beslut om nya åtgärder fattas i regeringsprogrammet, planen för de offentliga finanserna eller budgetpropositionen. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

Inte heller metoderna för bedömning av könsrelaterade konsekvenser motsvarar kraven med anknytning till könsmedveten budgetering. Effekterna som enskilda skatte- och förmånsändringar eller ändringshelheter har på inkomstfördelningen bedöms för närvarande inte ur ett könsperspektiv. Könsperspektivet har inte heller hittills ingått i bedömningen av politiska åtgärders sysselsättningskonsekvenser. En bedömning av konsekvenserna för inkomstfördelningen och sysselsättningen ur ett könsperspektiv skulle medföra en avsevärd förbättring av kvaliteten på bedömningarna av könsrelaterade konsekvenser och ge viktig information om budgetens konsekvenser. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

Utveckling av bedömningen av budgetens könsrelaterade konsekvenser fastställs som en åtgärd i jämställdhetsprogrammet utarbetat av Juha Sipiläs regering. Regeringens långsiktiga mål är att budgeteringen ska stöda främjandet av jämställdheten och att bedömningen av könsrelaterade konsekvenser ska vara en del av budgetberedningsprocessen. Bedömningen av budgetens könsrelaterade konsekvenser och på ett bredare plan den könsmedvetna budgeteringen utvecklades inom ramarna för projektet Jämställdhetsintegrerad budget, som slutfördes i september 2018 och genomfördes i anslutning till

statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet (red. Elomäki och Ylöstalo, 2018). Inom ramarna för projektet utfärdades fem rekommendationer om utvecklingen av den könsmedvetna budgeteringen och bedömningen av budgetens könsrelaterade konsekvenser i Finland:

1. Begreppet könsmedveten budgetering ska lanseras
2. Den könsmedvetna budgeteringen ska anslutas till de nationella och förvaltningsområdesspecifika jämställdhetsmålen
3. Bedömningen av könsrelaterade konsekvenser ska utvidgas från lagförslag till budgeten
4. Budgetens köns- och jämställdhetsrelaterade konsekvenser ska rapporteras systematiskt
5. En könsmedveten budgetering ska stödas politiskt och inom statsförvaltningen

I projektet rekommenderas det att de nuvarande förfarandena med anknytning till könsmedveten budgetering (bedömning av lagförslags könsrelaterade konsekvenser, jämställdhetsavsnitten i budgetpropositionen och integrering av könsperspektivet i resultatstyrningen) och de nya förfarandena som utvecklats inom projektet ska sammanställas under begreppet könsmedveten budgetering. Den könsmedvetna budgeteringen ska för sin del kopplas till de nationella och förvaltningsområdesspecifika jämställdhetsmålen. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

Dessutom rekommenderas det att bedömningen av könsrelaterade konsekvenser ska utvidgas från en bedömning av enskilda åtgärder under lagberedningen till hela den vittomfattande budgetprocessen, vilken inkluderar regeringsprogrammet, ra-

marna för den statliga ekonomin och planen för de offentliga finanserna, budgeten, lagstiftningen som genomför budgeten samt resultatstyrningen. När bedömningen av könsrelaterade konsekvenser förutom lagförslagen även omfattar budgetpropositionen, fästs vikt vid regeringspolitiken som helhet i stället för vid enskilda åtgärder, eftersom budgetpropositionen sammanför alla nya åtgärder från olika förvaltningsområden. Rapporteringen om budgetens köns- och jämställdhetsrelaterade konsekvenser ska också stärkas. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

En könsmedveten budgetering ska stödas politiskt och inom statsförvaltningen. Ett viktigt sätt att uttrycka detta stöd vore att regeringen förbinder sig till en könsmedveten budgetering i sitt regeringsprogram. Finansministeriet är en nyckelaktör inom statsförvaltningen när det gäller könsmedveten budgetering och utvecklingsarbetet borde ske så att finansministeriet ansvarar för genomförandet. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

5. Kvinnors ställning i det politiska och ekonomiska beslutsfattandet

Kvinnorna har av tradition haft en stark ställning i det politiska beslutsfattandet i Finland. Ett litet bakslag inträffade under riksdagsvalet 2015, men situationen förbättrades under kommunalvalet 2015. En central fråga i det ekonomiska beslutsfattandet har varit andelen kvinnor i synnerhet i börsbolagens styrelser och eventuella könskvoter. Antalet kvinnor i börsbolagens styrelser har ökat märkbart under granskningsperioden.

Efter riksdagsvalet 2011 var kvinnornas andel av riksdagsledamöterna 42,5 procent. I riksdagsvalet 2015 minskade kvinnornas andel en aning till 41,5 procent. Det finns stora skillnader mellan de politiska partierna och minskningen av antalet kvinnor hade i synnerhet att göra med kvinnornas ställning i Centern och Sannfinländarna, där kvinnornas andel var endast 29 procent (Centern) och 32 procent (Sannfinländarna) genast efter valet 2015. Kvinnornas svagare ställning i dessa två partier återspeglades också i regeringens sammansättning, som avvek från principen om en jämn representation av bägge könen. Sammansättningen av Sipiläs regering har varierat, men antalet kvinnliga ministrar har som mest varit endast 36 procent (2015) och som minst 29 procent (2017). De kvinnliga ministrarna har varit särskilt svagt representerade i de fyra ministerutskotten. År 2018 var andelen kvinnor i utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet 1/7, i EU-ministerutskottet 2/13, i finansutskottet 1/4 och i finanspolitiska ministerutskottet 1/7.

Det har också förts en politisk diskussion om könsfördelningen i riksdagens utskott samt könsfördelningen mellan utskottens ordföranden och de sakkunniga utskotten anlitar. Kvinnorna var relativt väl representerade i utskottens ordförandeposter. Efter valet 2015 var sex av ordförandena kvinnor och tio män. Om vice ordförandena beaktas blir könsfördelningen jämnare. Då innehades ordförandeposterna av 16 kvinnor och 17 män. Av utskotten hade 11 manlig majoritet och 5 kvinnlig majoritet. (Uppgifter: Perälä, 2015). Annu Perälä (2015) skrev att ”fördelningen av utskottsplatser mellan kvinnor och män verkar omfattas av den gamla sanningen

om att de politiska sektorerna delas upp i hårda och maskulina områden, såsom ekonomi och försvar, och mjuka och feminina områden, såsom jämställdhet och social- och hälsofrågor”.

Kvinnornas andel av de valda kommunfullmäktigeledamöterna och europaparlamentarikerna har ökat stadigt under 2010-talet. I kommunalvalet 2017 var 39 procent av dem som valdes till fullmäktige kvinnor, vilket var mer än någonsin förut. Det fanns dock stora variationer i könsfördelningen mellan kommunerna. Små kommuner hade färre kvinnor i sina fullmäktige än stora kommuner (Pekola-Sjöblom och Piipponen, 2018a): 11). I början av fullmäktigeperioden 2017-2021 var 39 procent av fullmäktigeordförandena kvinnor, vilket innebar en ökning på 11 procentenheter jämfört med den föregående fullmäktigeperioden (Pekola-Sjöblom och Piipponen, 2018b: 4). Kvinnornas andel av styrelseordförandena var 31 procent, vilket innebar en ökning på fem procentenheter jämfört med den föregående fullmäktigeperioden (Pekola-Sjöblom och Piipponen, 2018b: 4). I EU-valet 2015 valdes 6 män och 7 kvinnor till Europaparlamentet. Kvinnornas andel har sedermera ökat på grund av att europaparlamentariker har lämnat sina uppdrag - och till exempel övergått till riksdagen - och 2018 utgjordes europaparlamentarikerna av 10 kvinnor och 3 män.

När det gäller det ekonomiska beslutsfattandet och jämställdheten mellan könen har ett av de mest centrala delområdena av jämställdhetspolitiken varit att öka antalet kvinnor i börsbolagens styrelser. Fokus för diskussionen har legat på möjliga könskvoter, vilka emellertid inte har blivit en del av den finländska jämställdhetspolitiken. Den

nuvarande regeringen (Jämställdhetsprogrammet 2016–2019) har fastställt som mål att andelen kvinnor och män i stora och medelstora (large cap och mid cap) börsbolags styrelser ska vara minst 40 procent av styrelseledamöterna före 1.1.2020. För närvarande omfattas cirka hälften av alla börsbolag av detta mål. Regeringen följer aktivt genomförandet av målet. Hösten 2018 bedöms lagstiftningsbehovet i fråga om procentmålet. Både den föregående och den nuvarande regeringen har dock uttryckt en förhoppning om att ingen lagstiftning ska behövas, utan att målen ska nås “med bolagens och marknadsparternas egna åtgärder” (Jämställdhetsprogrammet 2016-2019, Statsrådets principbeslut 17.2.2015).

Den finländska diskussionen om könsfördelningen i börsbolagens styrelser är intressant; kvoter har mött ett starkt motstånd i Finland ända från början (Koskinen Sandberg, på kommande). Å andra sidan har strävan att undvika reglering i stil med kvoter fått de finländska börsbolagen att delvis på eget initiativ öka andelen kvinnor i sina styrelser. Centralhandelskammaren, som har haft olika program för kvinnliga ledare, har varit en viktig aktör i detta sammanhang. Man har velat visa att det inte finns något behov av kvoter, att bolagen kan öka antalet kvinnor på styrelseplatser också utan kvoter. Företagen som är listade på Helsingforsbörsen är skyldiga att följa koden för bolagsstyrning och rekommendation 8 i den (Värdepappersmarknadsföreningen, 2015), som förpliktar ett bolag att ha både män och kvinnor i sin styrelse. Kvinnornas andel har också ökat märkbart (Centralhandelskammaren, 2018), vilket innebär att koden för bolagsstyrning kan betraktas som tämligen effektiv. Koden ger dock inga

noggranna anvisningar om antalet kvinnor och män i styrelsen. Den första versionen av koden för bolagsstyrning trädde i kraft 2003 och koden reviderades 2008. Kvinnornas andel i börsbolagens styrelser har ökat från 7 procent 2003 till 29 procent 2018 (Centralhandelskammaren, 2018). Det är väldigt få bolag som idag har endast män i sin styrelse. Kvinnornas andel är störst i statsägda bolag och minst i icke-listade bolag. Det av regeringen fastställda målet på 40 procent har i nuläget inte nåtts.

6. Beslutsfattande som gäller arbetsmarknaden samt jämställdhet mellan könen

I den här delen behandlas förverkligandet av jämställdheten i beslutsfattandet som gäller arbetsmarknaden och i avtalssystemet. Omvälvningen i avtalssystemet, övergången mot mer lokala avtal och prioriteringen av den s.k. industrinormen utlovar inte i sig någon positiv utveckling för kvinnor, vilka i synnerhet är susselsatta inom uppgifter i den offentliga sektorn. Också konkurrenskraftsavtalet inklusive nedskärningarna i semesterpenningen drabbade framför allt den offentliga sektorn.

6.a. Avtalssystemet

Avtalssystemet och arbetsmarknadsparterna har en synnerligen central betydelse för jämställdheten i det finländska arbetslivet, vilket betyder att det är viktigt att behandla ämnet också i den här rapporten. Det finländska avtalssystemet har karaktäriserats av fokus på avtal om arbetsvillkor och centraliserade lönelösningar inom ramarna för

de så kallade inkomstpolitiska helhetslösningarna. I de inkomstpolitiska helhetslösningarna har det förutom löneförhöjningar avtalats om finanspolitik och socialpolitik sedan 1960-talet. (t.ex. Bergholm, 2015; Kauppinen, 2005). Olika åsikter har framförts om de inkomstpolitiska helhetslösningarnas jämställdhetseffekter. Å ena sidan innehöll de till exempel jämställdhetspotter, som dock var av anspråklös storlek. De inkomstpolitiska helhetslösningarna har också hindrat till exempel en differentiering av löneutvecklingen inom olika branscher. Å andra sidan har de dock permanent positionerat lönerna i kvinnodominerade branscher lägre än lönerna i mansdominerade branscher, vilket innebär att jämställdhetseffekterna inte kan betraktas som enbart positiva (Koskinen Sandberg, Törnroos och Kohvakka, 2018).

Avvecklingen av de inkomstpolitiska helhetslösningarna ansågs vara ett faktum redan 2008 (Julkuunen, 2009). Därefter har man emellertid ännu i trepartsförhandlingar förhandlat fram Ramavtalet år 2011 och Konkurrenskraftsavtalet åren 2015-2016, vilka i egenskap av helhetslösningar för arbetsmarknaden framförhandlade av tre parter i många avseenden liknar de inkomstpolitiska helhetslösningarna. För närvarande verkar det dock som att de centraliserade avtalens tid är förbi. Finlands näringsliv (EK) beslutade 2015 att det inte längre kommer att delta i framtida inkomstpolitiska helhetslösningar (YLE, 2015). EK bekräftade sitt beslut att lösgöra sig från lösningarna genom att 2017 meddela att de säger upp avtalen mellan centralorganisationer (EK, 2017). Mer lokala avtal på förbunds nivå i enlighet med den nuvarande modellen och prioritering av industrinormen fortsätter och stärker traditionen

där till exempel den kvinnodominerade offentliga sektorn är sekundär i förhållande till den mansdominerade exportindustrin. Således är den positiva trenden i fråga om i synnerhet framstegen inom lika lön för lika arbete åtminstone inte en följd av avtalssystemet (Koskinen Sandberg, 2017).

I Finland förhandlar man om en så stor mängd kollektivavtal att det är ytterst svårt att bedöma hur jämställdheten framskrider på förhandlingsväg som helhet. De könsrelaterade konsekvenserna av vissa enskilda kollektivavtal har bedömts. På så sätt har man försökt säkerställa att kollektivavtalsbestämmelserna som sådan inte är diskriminerande. Däremot har ingen bedömning gjorts av vilka helhetskonsekvenser hela avtalssystemet och kollektivavtalen för olika branscher har med tanke på jämställdheten mellan könen. När det gäller jämställdheten i fråga om löner tyder statistiken snarare på kontinuitet än på en stor förändring. Enligt internationell forskning har en övergång till lokala avtal i regel lett till en ökning av löneskillnaderna, inte en minskning (Colling och Dickens, 1998; Mandel och Semyonov, 2005).

6.b. Konkurrenskraftsavtalet

Att ingå ett konkurrenskraftsavtal, som i inledningsskedet benämndes samhällsavtal, var ett centralt mål i regeringsprogrammet utarbetat av Sipiläs regering. Förhandlingarna leddes ända från början av regeringen och hölls med arbetsmarknadscentralorganisationerna. Processen inleddes 2015 och avtalet färdigställdes 2016. Enligt uppgifter som offentliggjordes i början av hösten 2018 har till och med president Sauli Niinistö deltagit i processen och personligen samtalat med aktörerna som är delaktiga i

processen, inklusive företagsvärldens representanter (YLE nyheter, 13.8.2018).

Syftet med konkurrenskraftsavtalet var att förbättra Finlands kostnadskonkurrenskraft genom att sänka arbetets pris. Målet var en minskning av löne-kostnaderna per arbetstimme med ca fem procent utan att inskränka de ordinarie månadslönerna. Ett möjligt sätt att genomföra detta vore till exempel att öka antalet arbetstimmar. Regeringens preferens skulle ha varit att öka antalet utförda arbetstimmar per år till exempel genom att avstå från lediga dagar på vissa vardagshelger. Förhandlingsprocessen i samband med konkurrenskraftsavtalet var dock lång och svår, och avtalet förverkligades sist och slutligen inte på det sätt som regeringen hoppats. Ett alternativ till de uppnådda förhandlingsresultaten var de s.k. tvångslagarna, som skulle ha försämrat arbetsvillkoren i Finland ännu mer än det konkurrensavtal som förhandlades fram.

De genomförda förändringarna inkluderade en tidsbunden minskning av semesterpenningen med 30 procent i den offentliga sektorn. Dessutom förlängdes arbetstiden med ca 6 minuter per dag i både den offentliga sektorn och den privata sektorn. År 2017 tillämpades också s.k. nollförhöjningar och 2018 genomfördes kollektivavtalsrundan enligt den s.k. industrinormen, vilket ledde till att löneförhöjningarnas nivå som helhet var rätt så låg och de övriga branscherna inte fick några förhöjningar som var större än exportindustrins. Konkurrenskraftsavtalet samt semesterpenningsnedskärningarna och arbetstidsökningarna som ingår i det riktades framför allt mot den offentliga sektorn och således mot kvinnor i betydligt högre grad än män. Konkurrenskraftsava-

let syntes redan från början till exempel i kommunsektorns inkomststatistik (Statistikcentralen, 2017).

Enligt regeringen har de inkomstskattelättnader som regeringen genomfört huvudsakligen kompen-serat inkomstgapet som konkurrenskraftsavtalet orsakat bland anställda i den offentliga sektorn. Inkomstskattelättnaderna har dock riktats mot alla anställda samtidigt som semesterpenningsnedskärningarna och arbetstidsökningarna har riktats mot den kvinnodominerade offentliga sektorn, vilket har ökat inkomstskillnaderna mellan den offentliga och den privata sektorn (t.ex. Helsingin Sanomat, 2018)

7. Jämställdhet i arbetslivet

I det här avsnittet behandlas jämställdhetsfrågor som är centrala för arbetslivet, t.ex. lika lön för lika arbete, segregering, deltidsarbete, visstidsarbete och splittringen av arbetslivet. Segregeringen av den finländska arbetsmarknaden är mycket stark och här har nästan ingen förändring skett. Kvinnorna utför både mer deltidsarbete och mer visstidsarbete än männen. Å andra sidan kan man med stöd av den senaste statistiken se en liten minskning av till exempel löneskillnaden mellan könen.

Jämställdheten i arbetslivet och jämställdhetspolitiken som gäller arbetslivet har central anknytning till frågor om utbildningens och arbetsmarknadens kraftiga segregering enligt kön, den olika prestige sammankopplad med detta, svårigheterna och diskrimineringen med anknytning till karriärutveckling som kvinnor fortfarande stöter på i arbetslivet, den ojämlika fördelningen av deltidsarbete och visstidsarbete samt den ojämlika fördelningen av

omsorg och frånvaro från arbetslivet. Ojämligheten som män möter i arbetslivet har allra tydligast att göra med att hamna utanför utbildning och således också utanför arbetslivet och arbetsmarknaden. För kvinnornas del har frånvaron från arbetslivet framför allt att göra med långa vårdledigheter.

7.a. Deltidsarbete, visstidsarbete och splittringen av arbetslivet

I Finland har man av tradition haft uppfattningen att de finländska kvinnorna har ett heltidsarbete. Det här är inte längre helt sant, eftersom deltidarbetet har ökat under decenniernas lopp. Dessutom är deltidarbete vanligare bland kvinnor än bland män. År 2017 hade 21 procent av de kvinnliga löntagarna ett deltidarbete, dvs. 227 000 kvinnor, medan motsvarande andel av de manliga löntagarna var 10 procent, dvs. 104 000 män. Andelen manliga löntagare med ett deltidarbete förblev oförändrad jämfört med 2016, medan andelen kvinnor med ett deltidarbete ökade med en procentenhet jämfört med året innan, dvs. med cirka 9 000 personer. Under de senaste åren har deltidarbetet ökat uttryckligen bland kvinnorna. För jämförelsens skull kan det nämnas att 14 procent av kvinnorna och 5,5 procent av männen hade ett deltidarbete för ett par årtionden sedan, år 1997 (Statistikcentralen, Arbetskraftsundersökning). I början av vår granskningsperiod, 2010, hade 21 procent av kvinnorna och 9 procent av männen ett deltidarbete. Det har alltså på lång sikt blivit vanligare att ha ett deltidarbete, också bland män men i synnerhet bland kvinnor. Ökningen av deltidarbetet har inte skett under 2010-talet, utan tidigare.

I Finland fanns det 2017 i genomsnitt 2 147 000 löntagare, vilket var 43 000 fler än året innan. Av löntagarna hade 345 000 en visstidsanställning och av dessa var 204 000 kvinnor och 141 000 män. Antalet löntagare med visstidsanställning ökade med 12 000 personer jämfört med året innan. År 2017 var 84 procent av alla löntagare fastanställda och 16 procent var visstidsanställda. Andelarna förblev oförändrade jämfört med året innan. Visstidsanställningar är vanligare bland kvinnor än bland män. År 2017 hade 19 procent av de kvinnliga löntagarna och 13 procent av de manliga löntagarna en visstidsanställning. Det finns inget som tyder på att visstidsanställningarna skulle bli vanligare i samma grad som deltidarbetet. Under jämförelseåret 1997 hade 19 procent av kvinnorna och 14,5 procent av männen en visstidsanställning. Likaså var tidsbundet arbete lika vanligt 2010 som idag, 20 procent av kvinnorna och 13 procent av männen (Statistikcentralen, Arbetskraftsundersökning).

Minskningen av ofrivilligt visstidsarbete och deltidarbete definierades i statsrådets jämställdhetsredogörelse som ett arbetslivsrelaterat jämställdhetspolitiskt mål (SHM, 2010, 41). Målet att minska visstids- och deltidanställningarna finns dock inte längre med i jämställdhetsprogrammen från 2010-talet (SHM, 2012; SHM, 2016). I sysselsättningspolitiken under 2010-talet har däremot strävan att luckra upp regleringen av arbetsmarknaden stärkts i syfte att göra det lättare att ingå tidsbundna anställningsförhållanden. Sipiläs regering har föreslagit åtgärder som, om de förverkligas, sannolikt skulle öka visstidsanställningarna bland kvinnor. Till exempel under ramförhandlingarna våren 2018 beslutade regeringen att tillåta tidsbundna arbetsavtal utan mo-

tiverade skäl för en arbetssökande under 30 år som varit arbetslös utan avbrott i åtminstone 3 månader. Beslutet, som också kritiserats ur ett jämställdhetsperspektiv, återkallades i juli 2018.

Även teman med anknytning till splittringen av arbetslivet saknas från den jämställdhetspolitiska agendan. Vid sidan av ökningen av deltidsarbetet har en tydlig arbetsmarknadstrend under 2010-talet varit det ökade antalet så kallade självsysselsatta, till exempel privatföretagare, yrkesutövare, frilansare och stipendiater (Pärnänen, 2015). Den nuvarande regeringen har uppmuntrat arbetslösa till självsysselsättning till exempel genom ändringar i utkomstskyddet (RP 124/2017). Att uppmuntra till självsysselsättning har betraktats som problematiskt ur ett jämställdhetsperspektiv, eftersom så mycket som hälften av de självsysselsatta kvinnorna tillhör den lägsta inkomstfemtedelen. Den ökade självsysselsättningen kan också göra gruppen lågavlönade kvinnor större. (Suoranta, 2016.)

Också antalet nolltimmesavtal har ökat under 2010-talet och 2014 hade cirka 83 000 av löntagarna mellan 15 och 64 år enligt egen utsago ett nolltimmesavtal. Majoriteten av dem, 57 procent, var kvinnor. Nolltimmesavtal har tills vidare undersökts endast i liten utsträckning ur ett jämställdhetsperspektiv. Med tanke på jämställdheten är ett centralt problem med nolltimmesavtalen att en stor grupp som omfattas av ett sådant avtal skulle vilja ha fler arbetstimmar, och största delen av dem som vill ha fler timmar är kvinnor. (Arbetskraftsundersökning, 2015; Pärnänen, 2015.) Plattformsekonomin är tills vidare småskalig i Finland. År 2017 fick färre än 14 000 finländare åtminstone en fjärdedel av sina inkomster via olika digitala plattformar. Majoriteten

av dem som förtjänade åtminstone en fjärdedel av sin inkomst via plattformar var män (cirka 60 procent) och cirka hälften av dem var under 35 år. (Arbetskraftsundersökning, 2018.)

7.b. Segregering

Indelningen enligt kön, segregeringen, har varit väldigt kraftig på den finländska arbetsmarknaden. Kvinnorna arbetar framför allt inom omsorgen, utbildningen och hälsovården samt i den privata sektorn inom restaurang- och inkvarteringsbranschen. Männerna arbetar å sin sida framför allt inom exportindustrin, byggbranschen och transporttjänsterna (Statistikcentralen, Arbetskraftsundersökning). Förändringar i segregeringen har under de senaste åren skett främst som ett resultat av att kvinnor har utbildat sig till yrken som tidigare varit mansdominerade. Däremot har männen inte i någon stor skala utbildat sig inom till exempel omsorgsbranschen. Bekämpning av segregering har varit ett av de centrala temana i den finländska jämställdhetspolitiken. Tanken har varit att stereotypiska uppfattningar om vad som lämpar sig för vilket kön begränsar människors möjligheter att förverkliga sig själva och upprätthåller till exempel löneskillnader mellan könen (THL, 2018). Å andra sidan leder denna typ av tänkande till att man i alltför hög grad tar till exempel lägre löner i kvinnodominerade branscher för givna, trots att de låga lönerna är en ytterst komplicerad samhällsfråga som inte kan lösas enbart med att individer väljer annorlunda. Den låga lönenivån i kvinnodominerade arbeten i många välfärdsstater har en lång historia med rötter i välfärdsstatens utvecklingskedan, den tidens uppfattningar om kvin-

nans roll i familjen och samhället samt den länge rådande praxisen enligt vilken lön betalades ut enligt kön och kvinnorna hade en s.k. kvinnolön (t.ex. Koskinen Sandberg, 2018).

Inom jämställdhetspolitiken har åtgärder fokuserats på både segregering och löneskillnaden, men dessa har åtminstone delvis behandlats som skilda frågor, dock med anknytning till varandra. Segregeringen har ansetts förklara löneskillnaden. I många beräkningar godkänns arbete inom olika uppgifter som sådant som en grund för löneskillnaden. Å andra sidan har man i åtgärder som syftar till att bekämpa segregeringen strävat efter att uppmuntra kvinnor till arbete inom mansdominerade branscher, i synnerhet teknik. Även om de kraftiga könsindelningarna på arbetsmarknaden inte gynnar någon, kan man ändå av motiverade skäl kritisera åtgärderna som syftar till att bekämpa segregeringen för att de tydligt framhäver att mansdominerade branscher antas vara bättre och kvinnodominerade branscher underskattas (t.ex. THL, 2018).

7.c. Lönejämställdhet och främjande av den

Lönejämställdheten har inte framskridit i någon betydande grad under 2010-talet; år 2010 var löneskillnaden 18 procent och år 2017 var den cirka 16 procent (Förtjänstnivåindex 2018, förhandsuppgift). En liten förändring har alltså skett, men de jämställdhetspolitiska målen som gäller lika lön för lika arbete har inte nåtts. Detta trots att Finland har genomfört ett trepartsprogram om lika lön för lika arbete sedan 2006. Syftet med programmet har framförallt varit att öka medvetenheten om lö-

neskillnaden mellan könen, främja olika åtgärder inriktade på löneskillnaden i ett trepartssamarbete samt förbinda arbetsmarknadsparterna till ett gemensamt mål, dvs. att minska löneskillnaden. Inom ramarna för programmet har åtskilliga forsknings- och utvecklingsprojekt genomförts med olika teman såsom jämställdhetsplanering, lönesystem, avtalspolitik, könsrelaterade konsekvenser av ett förändrat arbetsliv samt utmaningar med anknytning till kvinnors karriärutveckling (till exempel Lilja och Savaja, 2013, Asplund och Lilja, 2010, Ikävalko et al., 2011, Uosukainen et al., 2009, Hearn et al., 2015, Koskinen, 2012). Projektens teman representerar de prioriterade områdena i likalönsprogrammet. Under programmets gång har man dessutom ordnat flera seminarier och genomfört informationskampanjen Tala om löner. Det ursprungliga målet i likalönsprogrammet var en skillnad på högst 15 procent före 2015. Målet nåddes dock inte. Den nuvarande programperioden för likalönsprogrammet är 2016-2019. Därefter beror programmets framtid och prioriterade områden på nästa regering. En helhetsutvärdering av likalönsprogrammet genomförs hösten 2018.

Lika lön för lika arbete har också främjats genom en revidering av jämställdhetslagen (1329/2014). Som en del av en bredare revidering av jämställdhetslagen förnyades också lönekartläggningen och den nya lagen har varit i kraft sedan början av 2015. Även om lagen nu innehåller mer detaljerade anvisningar om hur löner ska jämföras på arbetsplatserna, kan man inte vara helt nöjd med lagens innehåll. Trepartsförhandlingar om innehållet i anvisningarna om lönekartläggningen hölls i arbetsgruppen för lönekartläggning (SHM, 2012). Revideringsproces-

sen har också analyserats kritiskt (Koskinen Sandberg, 2016b, Saari, 2015). Till exempel försvann den mycket viktiga punkten om jämförelse av löner över kollektivavtalsgränserna från agendan under förhandlingsprocessen. De nuvarande anvisningarna uppmanar till jämförelse per kravnivå och uppgiftsgrupp och omfattar således inte helt löneskillnader mellan olika uppgifter som har samma värde.

Det har också ansetts att familjeledighetsreformen, avtalspolitiken och bekämpningen av segregeringen kan ha en indirekt inverkan på förverkligandet av lika lön för lika arbete, men inga betydande framsteg har gjorts på något av dessa områden.

8. Familjeledighetssystemet och småbarnsfostran

I det här avsnittet behandlas förnyelsen av familjeledighetssystemet under 2010-talet och utvecklingen i fråga om användningen av familjeledigheter samt ändringarna som skett i småbarnsfostran. Under 2010-talet har man lyckats göra endast små korrigeringar av familjeledigheterna, och de har inte lyckats korrigera det största jämställdhetsproblemet med familjeledighetssystemet - att papporna använder ledigheterna i väldigt liten utsträckning. Politiken inom småbarnsfostran har varit ombytlig ur ett jämställdhetsperspektiv och försämringar som är problematiska ur ett könsperspektiv har gjorts inom småbarnsfostran. Begränsningen av den subjektiva dagvårdsrätten har försämrat föräldrarnas möjligheter att arbeta, söka arbete och utbilda sig. .

Utvecklingen av familjeledigheterna har funnits på den jämställdhetspolitiska agendan under hela 2010-talet och målet har framför allt varit att förbättra kvinnornas ställning på arbetsmarknaden och

uppmuntra pappor att ta ut föräldraledighet i större utsträckning. Ett annat mål har också varit att göra användningen av ledigheter mer flexibel och jämna ut de kostnader som familjeledigheterna medför för arbetsgivaren. Under de senaste åren har man dessutom betonat familjernas mångformighet och problem med anknytning till hemvårdsstödet. (Salmi, 2017.)

Under 2010-talet har man endast lyckats göra små korrigeringar av familjeledighetssystemet. År 2010 förlängdes pappamånaden med två veckor. År 2013 skapades en fristående pappaledighet oberoende av moderns beslut och användningstiden för pappaledigheten gjordes mer flexibel. År 2013 infördes flexibel dagpenning för att öka föräldrarnas möjligheter till deltidsarbete. I mars 2017 förnyades familjeledigheterna för att bättre beakta familjernas mångformighet. (Saarikallio-Torp och Haataja, 2016; Salmi, 2017) Dessutom har Sipiläs regering jämnat ut kostnaderna för familjeledigheter genom en engångsersättning på 2 500 euro, en s.k. familjeledighetsersättning, som betalas ut till arbetsgivare till arbetstagare inom kvinnodominerade branscher som tar ut föräldraledighet. Ersättningen har kritiserats för att inte vara en effektiv metod att förbättra kvinnornas ställning på arbetsmarknaden och fördela omsorgsansvaret (bl.a. THL, 2016). Ersättning har också sökts i synnerligen liten utsträckning. Enligt FPA:s uppskattning har cirka 30 000 arbetstagare per år rätt till ersättning, men under det första året ersättningen var i kraft ansökte endast cirka 14 000 arbetsgivare om ersättning (Kelasto).

De genomförda förnyelserna har varit otillräckliga för att korrigera det största problemet med fa-

miljeledighetssystemet - att papporna tar ut ledighet i så liten utsträckning. Även om antalet pappor som använder föräldradagpenning och antalet dagar med föräldradagpenning som används av pappor har ökat under 2010-talet, har ökningen varit långsam och ibland har det förekommit bakslag i utvecklingen. År 2010 var pappornas andel av föräldradagpenningdagarna sju procent, år 2012 8,7 procent, år 2015 9,7 procent och år 2017 10 procent. Också antalet pappor som får föräldradagpenning har ökat både i fråga om nettoantalet och proportionellt. År 2010 fick 56 393 pappor föräldradagpenning (103 577 mammor) och år 2017 var antalet 61 187 (87 905 mammor). (FPA, 2018.)

Ökningen av de konservativa tongångarna och åtstramningen av den ekonomiska politiken har försvårat utvecklingen av familjeledighetssystemet. Jämställdhetsprogrammet utarbetat av Juha Sipiläs regering (SHM, 2016b) innehöll inga planer på att utveckla familjeledigheterna och främja jämställdheten mellan könen genom att öka pappornas användning av föräldradigheten – för första gången i jämställdhetsprogrammets historia. Familjeledighetsreformen togs slutligen upp på Sipiläregeringens agenda hösten 2017 efter påtryckningar av arbetsmarknadsorganisationerna, jämställdhetsaktörer, forskare och partierna.

Främjandet av jämställdheten mellan könen och fördelningen av omsorgsansvaret hade en biroll i diskussionen om reformen. Däremot dominerades diskussionen av ökning av sysselsättningen och upphävning av flitfällor. Diskussionen inramades också av tanken om att reformen inte får öka de offentliga utgifterna. Eftersträvandet av kostnadsneutralitet

ledde till att 6+6+6-modellen som länge drivits av kvinnoorganisationer och jämställdhetsforskare, där en lång pappakvot förenas med en förlängning av den inkomstrelaterade föräldrapenningsperioden, förkastades i diskussionerna som för dyr. (Elomäki och Ylöstalo, 2017.)

Reformen föll i februari 2018. Å ena sidan berodde misslyckandet på de motstridiga ramvillkoren som regeringen fastställt för reformen, vissa regeringspartiers motvilja att röra hemvårdsstödet samt en ovilja att allokera medel till reformen.

Småbarnsfostran har inte varit en synlig del av den jämställdhetspolitik som bedrivits under 2010-talet, även om den subjektiva dagvårdsrätten har varit en betydelsefull faktor för främjandet av kvinnors sysselsättning och jämställdheten mellan könen i Finland. I 2010-talets jämställdhetspolitik har småbarnsfostran funnits med främst via teman med anknytning till genusmedvetenhet (SHM, 2016b). Jämställdhetsprogrammen under 2010-talet har inte innehållit några förbindelser om stärkande av dagvårdens tillgänglighet och kvalitet.

Under de senaste åren har försämringar av dagvården som är problematiska ur ett könsperspektiv gjorts som en del av nedskärningarna inom den offentliga ekonomin. Den subjektiva dagvårdsrätten ifrågasattes för första gången 2013, när Katainens regering beslutade att begränsa den som en del av det strukturpolitiska programmet (Statsrådet, 2013). Det omtvistade beslutet återkallades 2014, men Sipiläs regering tog på nytt upp begränsningen av den subjektiva dagvårdsrätten på agendan som en del av sin nedskärningspolitik, och begränsningen trädde slutligen i kraft 2016 (RP 80/2015). Samtidigt för-

sämrades dagvårdens kvalitet genom att möjliggöra större dagvårdsgupper för barn över 3 år.

De könsrelaterade konsekvenserna av begränsningen av den subjektiva dagvårdsrätten har inte utretts ordentligt. Utredningar baserade på enkätundersökningar som behandlat begränsningens konsekvenser (Puroila och Kinnunen, 2017; Vertikal, 2017) har fokuserat på att utvärdera konsekvenserna för barnen och daghemmens verksamhet. Utredningarna antyder framför allt att begränsningen av den subjektiva dagvårdsrätten har haft negativa konsekvenser för barnen och jämställdheten i familjerna. Med stöd av utredningarna verkar det också som att föräldrarnas möjligheter att söka arbete, studera och arbeta har försämrats på grund av begränsningen av dagvårdsrätten (Puroila och Kinnunen, 2017; Vertikal, 2017). De försämrade möjligheterna att söka arbete är ett problem inte bara i sig utan också i anslutning till aktiveringsmodellen för utkomstskyddet som trädde i kraft 2018. Aktiveringsmodellen innebär att utkomstskyddet dras in om en arbetssökande inte under granskningsperioden utför en viss mängd lönearbete eller deltar i arbets- och näringscentralens tjänster. Begränsningen av den subjektiva dagvårdsrätten kan påverka en arbetslös förälders möjlighet att fullgöra aktivitetsvillkoret.

Det är också möjligt att begränsningen av dagvårdsrätten leder till att hemvården av barn ökar. Bland föräldrarna som besvarade enkätundersökningen fanns det också föräldrar som bedömde att tröskeln att stanna hemma med ett barn i småbarnsåldern hade blivit högre som en följd av reformen (Puroila och Kinnunen, 2017). Också möjliggörandet av större dagvårdsgupper, som genomfördes i

samband med begränsningen av dagvårdsrätten, har kunnat påverka i samma riktning. Större grupper försämrar den upplevda och faktiska kvaliteten på småbarnsfostran och oron över dagvårdens kvalitet är en orsak bakom hemvårdsbeslutet (Närvi, 2017, 80).

Begränsningen av dagvårdsrätten och ökningen av gruppernas storlek påverkar också välbefinnandet för den kvinnodominerade personalen inom småbarnsfostran. Enligt utredningarna upplever största delen av arbetstagarna att arbetsbelastningen har ökat och att arbetet i barngruppen har blivit mer utmanande (Puroila och Kinnunen, 2017, 79). Det finns inga uppgifter om möjliga personalminskningar förorsakade av begränsningen.

Sammantaget har 2010-talets politik med anknytning till småbarnsfostran varit kontroversiell ur ett jämställdhetsperspektiv. Samtidigt som dagvårdens tillgänglighet har begränsats och kvaliteten försämrats, har genusmedvetenhet som tema blivit en synligare del av diskussionerna om småbarnsfostern. Dagvårdsavgifterna, som framför allt påverkar kvinnors möjligheter att arbeta, har ibland höjts som en del av nedskärningspolitiken och ibland sänkts för att uppmuntra till arbete och öka jämlikheten mellan barnen. Det är positivt att småbarnsfostran har börjat ses som en investering i framtiden i den offentliga diskussionen och beslutsfattandet. Däremot har småbarnsfostrans betydelse uttryckligen för jämställdheten mellan könen inte beaktats på motsvarande sätt.

9. Jämställdhetspolitikens resurser

I det här avsnittet behandlas jämställdhetspolitikens och jämställdhetsmyndigheternas resurser. Jämställdhetsmyndigheternas och jämställdhetspolitikens resurser är otillräckliga och har nästan inte utökats alls under 2010-talet. Förändringarna i förvaltningen av den offentliga ekonomin påverkar möjligheterna att allokera resurser till jämställdhetspolitiken.

Jämställdhetsmyndigheternas resurser har i åtskilliga utredningar konstaterats vara bristfälliga (t.ex. Holli, 2009). Under 2010-talet har jämställdhetsmyndigheternas resurser ändå minskat. I synnerhet personalresurserna är bristfälliga och de är otillräckliga med tanke på uppgifterna.

Det råder en ständig brist på personalresurser vid social- och hälsovårdsministeriets jämställdhetsenhet (TASY), som samordnar regeringens jämställdhetspolitik. Även om det vore möjligt för TASY att ansöka om ytterligare verksamhetsresurser via EU:s finansieringsprogram och ministeriets egen tilläggsfinansiering, är personalresurserna inte tillräckliga för att göra en ansökan. TASY:s personalresurser har under den innevarande regeringsperioden minskat med ett årsverke, då Likalönsprogrammet har förlorat ett årsverke. Samtidigt inskränktes verksamhetsfinansieringen till Likalönsprogrammet.²¹⁰

Jämställdhetsombudsmannens personalresurser är fullständigt otillräckliga med tanke på ombudsmannens uppgifter. I över tio års tid har åtskilliga betydande revideringar av jämställdhetslagen gjorts, vilka har utökat jämställdhetsombudsmannens uppgifter i avsevärd omfattning. Trots lagrevideringarna har nästan inga medel för anställning av tilläggsper-

sonal anvisats till jämställdhetsombudsmannen. I synnerhet skyldigheten att övervaka jämställdhetsplanerna har skapat en tydlig klyfta mellan jämställdhetsombudsmannens uppgifter och de tillgängliga resurserna.²¹¹

Verksamhetsanslaget till delegationen för jämställdhetsärenden (TANE) har minskat under 2010-talet. Åren 2011–2013 var anslaget 150 000 euro per år och sedan 2014 har anslaget varierat mellan 130 000 euro och 120 000 euro. Ingen betydande förändring har skett i personalresurserna men bytet av sekreterare med arbetet som bisyssla mot en tjänst för en heltidsanställd planerare har varit en positiv utveckling.²¹²

Det finns ingen separat finansiering för regeringens jämställdhetsprogram som skulle täcka de kostnader åtgärderna medför för det ansvariga ministeriet. Personalresurserna och den övriga finansieringen måste hittas inom de ansvariga ministeriernas egna ramar. I uppföljningsdokumenten specificeras det inte hur mycket pengar som har använts till genomförandet av åtgärderna. Avsaknaden av separat finansiering påverkar hurdana åtgärder som väljs ut till jämställdhetsprogrammen. De resurskrävande åtgärdernas andel av åtgärderna i jämställdhetsprogrammen har minskat under 2010-talet. En stor del av åtgärderna i det nuvarande jämställdhetsprogrammet kan utföras som tjänstemannaarbete och kräver inga separata resurser av de ansvariga ministerierna.

I internationell forskning har det observerats att den ekonomiska krisen har minskat den jäm-

211 Uppgifter från jämställdhetsombudsmannen 9.9.2018

212 Uppgifter från TANE 14.9.2018

ställldhetspolitiska finansieringen (t.ex. Karamesini och Rubery, 2014; Lombardo, 2017). Också i Finland infaller försämringen av jämställdhetspolitiken samtidigt som den ekonomiska krisen och den därpå följande strikta ekonomiska politiken och anpassningsåtgärderna inom den offentliga ekonomin. Regeringens representanter har i olika kontext låtit förstå att orsaken till den svaga jämställdhetspolitiken står att finna i den dåliga ekonomiska situationen (Elomäki et al., 2016, se också diskussionen om familjeledigheter). Att åberopa den ekonomiska situationen kan också vara ett sätt att slingra sig undan de internationella och nationella skyldigheterna som upplevs som otrevliga.

Finansieringen av jämställdhetspolitiken har också en koppling till större processer för styrning av den offentliga ekonomin. Processerna för styrning av den statliga och offentliga ekonomin och de senaste ändringarna i dem kan försvåra allokeringen av resurser till jämställdhetspolitiken. Som en följd av ramförfarandet inom den statliga ekonomin som infördes på 1990-talet fattas budgetpolitiskt viktiga beslut hösten efter valet när ramarna för regeringsperioden fastställs samt på våren under regeringens ramförhandlingar, där grunden för beredningen av nästa års budget skapas. I samband med ramförhandlingarna har regeringen ofta avtalat om nya investeringar eller nedskärningar eller tagit ställning till vilka nya projekt som kan tillåtas inom respektive förvaltningsområde. (Elomäki och Ylöstalo, 2018.)

Jämställdhetsprogrammen har ofta godkänts över ett år efter att regeringen har godkänt ramen för den statliga ekonomin för valperioden och månader efter att besluten om möjliga investeringar un-

der nästa år har fattats i samband med ramförhandlingarna och budgetförhandlingarna. Det är därför svårt att hitta lediga pengar när jämställdhetsprogrammet ska godkännas. Finansieringen av jämställdhetspolitiken har ofta säkerställts genom att i regeringsprogrammet förbinda sig till att allokera resurser till vissa åtgärder. Då har åtgärderna kunnat inkluderas i ramen för valperioden och i regeringens första budget. Åsidosättandet av jämställdheten i regeringsprogrammet är således ett problem inte bara för jämställdhetspolitikens synlighet, utan också för dess finansiering. Den viktigaste åtgärden som kräver nya resurser i jämställdhetsprogrammet utarbetat av Sipiläs regering – stärkandet av nätverket av skyddshem som förutsätts i Istanbulfördraget – hade avgjorts redan tidigare och inkluderats i valperiodens plan för de offentliga finanserna.

Reformerna med anknytning till förvaltningen av den offentliga ekonomin som gjorts under den senaste tiden kan ytterligare försvåra allokeringen av resurser till jämställdhetspolitiken. Den ”strategiska” modell för regeringsarbete som Sipiläs regering har anammat omfattar tanken om en samordning av den innehållsmässiga och ekonomiska politiska styrningen så att innehållsmässiga politiska mål anpassas till ekonomins ramar. (Elomäki et al., 2016, Mykkänen, 2016.) Dessutom har hela hanteringen av den offentliga ekonomin ändrat form under de senaste åren, då Finland på grund av EU:s striktare finanspolitiska styrning har utvecklat en ny styrningsmodell som omfattar den offentliga ekonomin. Det viktigaste verktyget i denna modell är den fleråriga planen för de offentliga finanserna, som täcker hela den offentliga ekonomin. Den nya styrningsmodellen och planen för de offentliga finanserna stärker

regeringens och finansministeriets grepp om den kommunala ekonomin bl.a. genom att utvidga ramförfarandet som tidigare omfattade den statliga ekonomin till den kommunala ekonomin och fastställa ett eurobelopp för utgiftstaket för den kommunala ekonomin. Det skärpta greppet om den kommunala ekonomin innebär att åtgärder för att främja jämställdheten mellan könen som ökar kommunernas kostnader – såsom att förbättra dagvårdens kvalitet och tillgänglighet, stöda en högklassig äldreomsorg samt förbättra arbetsvillkoren och lönerna i den kvinnodominerade offentliga sektorn – har blivit svåra, om inte omöjliga att genomföra. (Elomäki, 2016.)

Källor

Arbetskraftsundersökning (2018) Omkring 0,3 procent av finländarna fick minst en fjärdedel av sina inkomster via digitala plattformar år 2017. http://www.stat.fi/til/tyti/2017/14/tyti_2017_14_2018-04-17_tie_001_fi.html

Arbetskraftsundersökning (2015) Omkring 83 000 löntagare har ett nollavtal. Statistikcentralen. https://www.stat.fi/til/tyti/2014/13/tyti_2014_13_2015-03-05_tie_001_fi.html

Asplund, Rita och Reija Lilja (red.) (2010) Kohti samapalkkausutta palkkausjärjestelmiä kehittämällä. Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriets utredningar 2010:25.

Bergholm, Tapio. 2015. Kaksoissidoksen synty - Suomen työmarkkinasuhteiden toimintatavan muotoutuminen 1944–1969. Helsingfors: Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura.

Centralhandelskammaren (2018) Naiset pörssiyrityöiden hallitukissa 2018.

Colling Trevor och Dickens Linda (1998) Selling the case for gender equality: Deregulation and equality bargaining. *British Journal of Industrial Relations* 36(3): 389–411.

Elomäki, Anna (2018) Sukupuolitietoinen budjetointi. Muiden maiden hyvät käytännöt. Helsingfors: Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160804>

--- (2014) Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomen valtionhallinnossa 2004–2014. Arvioiva selvitys. Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet. <https://www.julkari.fi/handle/10024/125563>

Elomäki, Anna, Johanna Kantola, Anu Koivunen och Hanna Ylöstalo (2016a) Kamppailu tasa-arvosta: tunne, asiantuntijuus ja vastarinta strategisessa valtiossa. *Sosiologia* 53:4, 377–395.

--- (2016b) Hallitus piti lupauksensa ja tarjoili tasa-arvo-ohjelmassaan pettymyksen. Tasa-arvovaje 10.15.2016. <http://www.tasaarvovaje.fi/?p=474>

Elomäki, Anna and Johanna Kantola (2018) 'Theorizing feminist struggles in the triangle of neoliberalism, conservatism, and nationalism', *Social Politics*. <https://doi.org/10.1093/sp/jxy013>

Elomäki, Anna, Paula Koskinen Sandberg, Johanna Kantola och Milja Saari (på kommande) 'Työmarkkinajärjestöt valtiollisen tasa-arvopoliittikan tyhjiötä täyttämässä? Työmarkkinakeskusjärjestöjen tasa-arvoullostulot vuosina 2010–2017'. Godkänd för publicering i tidningen *Sosiologia*. Utkommer 2019.

Elomäki, Anna and Hanna Ylöstalo (2018) Sukupuolitietoinen budjetointi Suomen valtionhallinnossa: Nykytila, haasteet ja suositukset kehittämistyölle. I verket Anna Elomäki och Hanna Ylöstalo (red.) Tasa-arvoa talousarvioon - Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolitietoinen budjetointi. Helsingfors: Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet. Rapporten publiceras 4.9.2018.

--- (2017) Tasa-arvopoliitikan U-käännös? Hallituksen tasa-arvo-ohjelmat hallinnan välineenä. *Politiikka* 59:2, 82–95.

Europarådet (2005) Council of Europe final report of group of specialists on gender budgeting. Strasbourg: Directorate of Human Rights, Council of Europe. <https://rm.coe.int/1680596143>

Finansministeriet (FM) (2012) Käsikirja. Tulosohjaus-hanke. Helsingfors: Finansministeriet. <http://vm.fi/documents/10623/1150432/Tulosohjauksen+käsikirjan+tietokortit.pdf/af37cf8c-fceb-48d5-afe7-19b541dbdfc8/Tulosohjauksen+käsikirjan+tietokortit.pdf.pdfTulosohjaukortit>

Finlands officiella statistik (FOS): Förtjänstnivåindex [webbpublikation]. ISSN=1796-3737. 1:a kvartalet 2018, Tabellbilaga 11. Medellön enligt arbetsgivarvektor och kön, euro/månad. Helsingfors: Statistikcentralen [hänvisning: 20.8.2018]. Åtkomst-sätt: http://www.stat.fi/til/ati/2018/01/ati_2018_01_2018-05-30_tau_011_fi.html

Finlands officiella statistik (FOS): Arbetskraftsundersökning [webbpublikation]. ISSN=1798-7830. Helsingfors: Statistikcentralen [hänvisning: 20.8.2018]. Åtkomst-sätt: <http://www.stat.fi/til/tyti/index.html>

Finlands näringsliv. 2017. "EK luopuu keskusjärjestösopimuksista, sopiminen jatkuu liittojen toimesta." <https://ek.fi/ajankohtaista/tiedotteet/2017/02/15/ek-luopuu-keskusjarjestosopimuksista-sopiminen-jatkuu-liittojen-toimesta/> (läst 20.8.2018)

FPA 2018. FPA-statistik. Förmåner till barnfamiljer 2017. Finlands officiella statistik. Socialskydd 2018. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/235512/Kelan_lapsiperhe-etuustilasto_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Hearn, Jeff, Anna-Maija Lämsä, Ingrid Biese, Suvi Heikkinen, Jonna Louvrier, Charlotta Niemistö, Emilia Kangas, Paula Koskinen, Marjut Jyrkinen, Malin Gustavsson och Petri Hirvonen (2015) Tasa-arvon mahdollisuuksia avaamassa. NaisUrat-hankkeen

loppuraportti. Helsingfors: Hanken School of Economics Research Reports.

Helsingin Sanomat 24.6.2018: Lomarahojen leikkaukset järkyttivät julkista sektoria – uuden laskelman mukaan veron-kevennykset paikkaavat loven. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005731431.html?share=410e68d7dc6729ada5fc4abd8f88d5b1>

Ikävalko Heini, Virpi Karppinen, Roosa Kohvakka, Paula Koskinen, Minna Nylander och Tapio Wallin (2011) Tasa-arvoa palkkaukseen: Työn vaativuuden sekä pätevyyden ja suoriutumisen arvioinnin toimivuus Suomessa. Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet, 2011:18.

Institutet för hälsa och välfärd (2018) Aiempaa useammassa hallituksen esityksessä on pohdittu sukupuolivaikutuksia

<https://thl.fi/fi/web/sukupuolten-tasa-arvo/-/aiempaa-useammassa-hallituksen-esityksessa-pohdittu-sukupuolivaikutuksia>

--- (2018) Työelämän segregatio. <https://thl.fi/fi/web/sukupuolten-tasa-arvo/tyo/tyoelaman-segregatio>

Julkunen, Raija. 2009. Työelämän tasa-arvopoliittika. Social- och hälsovårdsministeriets utredningar 2009:53. Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet.

Justitieministeriet (2015) Statsrådets principbeslut om förverkligandet av en jämn könsfördelning i börsbolagens styrelser. <http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0950017017111100>

Jämställdhetsredogörelsen 2010

<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/72199>

Kantola, Johanna och Emanuela Lombardo (red.) (2017) Gender and the Economic Crisis in Europe: Politics, Institutions and Intersectionality. Palgrave Macmillan.

Kauppinen, Timo. 2005. Suomen työmarkkinamalli. Helsingfors: WSOY.

Kelasto. Familjeledighetsersättningar till arbetsgivare. http://rapportit.kela.fi/ibi_apps/WFServlet:IBIF_ex=NIT260AL

Koskinen, Paula (2012): Työelämän muutosten vaikutukset naisten ja miesten työmarkkina-asemaan. Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet, 2012:22.

Koskinen Sandberg, Paula (2016a) The Politics of Gender Pay Equity- Policy Mechanisms, Institutionalised Under valuation and Non-Decision Making. Helsingfors: Publications of the Hanken School of Economics No. 305.

--- (2016b) Non-decision making in the reform of equal pay policy- The case of Finnish gender equality legislation. Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal, 35:4, 280–295.

--- (2017) Palkkaeriarvoisuus on juurtunut sopimusjärjestelmäämme. Blogginlägg för projektet Tasa-arvovaje. <http://www.tasaarvovaje.fi/?p=1256>

--- (2018) The Corporatist Regime, Welfare State Employment, and Gender Pay Inequity. NORA-Nordic Journal of Feminist and Gender Research. 26:1, 36–52.

--- (på kommande) Women in Corporate Boards in Finland. I verket Mazur, Amy och Isabelle Engeli (red.) Women in Corporate Boards (arbetsnamn).

Koskinen Sandberg, Paula, Maria Törnroos och Roosa Kohvakka (2018) The institutionalised undervaluation of women's work. The case of local government sector collective agreements. Work, Employment and Society, 32:4, 707–725.

Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män 8.8.1986/609, 232/2005, 1329/2014. <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1986/19860609>

Lilja, Reija och Eija Savaja (2013) Slutrapport från projektet Förstärkt jämställdhet i löne- och avtalspolitiken. Forsknings- och utvecklingsprojekt som gäller handelsbranschen och tjänster inom turism-, restaurang- och fritidsbranschen. Rapporter och promemorior 2013:31. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/70160>

Mandel Hadas och Semyonov Moshe (2005) Family policies, wage structures and gender gaps: Sources of earnings inequality in 20 Countries. American Sociological Review 70(6): 949–967.

Mellanrapport om jämställdhetsredogörelsen 2016 <https://stm.fi/julkaisu?pubid=URN:ISBN:978-952-00-3861-8>

Pekola-Sjöblom Marianne och Sirkka-Liisa Piipponen (2018a) Kuntavaalit, ehdokkaat ja valitut vuonna 2017. Publikationen Utta kunnista nr 1/2018. Kommunförbundets publikationsserie.

Perälä, Annu (2015) Valiokunnat ja sukupuoli. Blogginlägg av Eduskuntatutkimuksen keskus. 16.6.2015 <https://blogit.utu.fi/ekeskus/2015/06/16/valiokunnat-ja-sukupuoli/>

Piipponen Sirkka-Liisa och Marianne Pekola-Sjöblom (2018b) Valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajat Manner-Suomen kunnissa vuonna 2017. Publikationen Utta kunnista nr 3/2018. Kommunförbundets publikationsserie.

Puroila, https://tietokayttoon.fi/documents/10616/3866814/78_Loppuraportti+VakaVai+051217.docx.pdf/e1b46018-e928-476d-8569-f89bba427cbd?version=1.0

Pärnänen, Anna (2015a) Työn tekemisen tavat 2000-luvulla – tapahtuiko rakenteellisia muutoksia? Työelämän tutkimus 13: 3. http://www.tyoelamantutkimus.fi/wp-content/uploads/2016/01/Parnanen3_2015.pdf

Pärnänen, Anna (2015b) Nollasopimukset - epävarmuutta vai toivottu joustoa? <http://www.stat.fi/tietotrendit/blogit/2015/kenelle-kay-nollatuntisopimus/>

RP 124/2015. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och av vissa andra lagar (RP 124/2017 rd); Statsrådet (Statsrådets kansli) (2017a).

RP 80/2015. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om småbarnspedagogik och lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2015/20150080>

Saari, M. (2015). Symboliseksi sovittu - Tasa-arvosuunnittelun ja palkkakartoituksen legitimitetti. *Oikeus*, 44(1), 44–68.

Saarikallio-Torp, Miia och Anita Haataja (2016) Isien vanhempainvapaiden käyttö on yleistynyt. Ketkä isistä vapaita käyttävät ja ketkä eivät? I verket Anita Haataja, Ilpo Airio, Miia Saarikallio-Torp och Maria Valaste (red.) *Laulu 573566 lapsiperheestä. Lapsiperheet ja perhepolitiikka 2000-luvulla*. Helsingfors: FPA. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/163822/Laulu_573566_perheesta.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Salmi, Minna och Johanna Närvi (2017) Johdanto. I verket Minna Salmi och Johanna Närvi (red.) *Perhevapaat, talouskriisi ja sukupuolten tasa-arvo*. Helsingfors: THL http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135216/URN_ISBN_978-952-302-884-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Siukola, Reetta (2006) Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomen valtionhallinnossa. *Utredningar 2006:77*. Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet.

Social- och hälsovårdsministeriet (SHM) (2016a) Bedömning av konsekvenserna av författningar med tanke på konsekvenserna för människor. *Publikationer 2016:2*. Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75241/02_2016_Saadosvaikutusten_arviointi_ihmisiin_fi_netto_kansilla.pdf?sequence=1&isAllowed=y

--- (2016b) Regeringens jämställdhetsprogram 2016–2019. *Publikationer 2016:4*. Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75238>

--- (2013) Revidering av bestämmelserna om jämställdhetsplanering på arbetsplatser i jämställdhetslagen. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/74482>

--- (2012) Slutrapport av arbetsgruppen för lönekartläggning. *Rapporter och promemorior 2012:19*. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/74494>

--- (2009) Könsglasögonen i bruk. En handbok för ministeriernas jämställdhetsarbete. *Publikationer 2009: 13*. Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet. <https://www.julkari.fi/handle/10024/112345>

--- (2007) Analys av könskonsekvenser i lagstiftningsprojekt. *Publikationer 2007:25*. Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet. <https://julkari.fi/handle/10024/111314>

--- Kampanjen Tala om löner. <http://www.talaomloner.fi/>

Statistikcentralen. 2017. Löntagarnas löner steg med 0,2 procent. https://www.stat.fi/til/ati/2017/03/ati_2017_03_2017-10-12_tie_001_fi.html (läst 20.8.2018)

Statsrådet (2013) Strukturpolitiskt program för att stärka förutsättningarna för ekonomisk tillväxt och åtgärda hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1043920/strukturpolitisk-program-29082013.pdf/0d0d091d-91e8-4372-a207-35cee92fad49/strukturpolitisk-program-29082013.pdf.pdf>

Suoranta, Anu (2016). Matalapalkasta halvempaan työhön? <http://www.tasaarvovaje.fi/?p=377>

Uosukainen Katja, Hanna-Leena Autio, Minna Leinonen (2009) Jämställhdhetsplaner och lönekartläggningar i Finland 2008. Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriets utredningar 2009:11. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/73269>

Vertikal (2017) Vantaan varhaiskasvatusoikeuden muutoksesta johtuvat lapsi- ja sukupuolivaikutukset. Selvitys. Vertikal Oy. 13.9.2017.

Värdepappersmarknadsföreningen (2015) Finska koden för bolagsstyrning 2015. <https://cgfinland.fi/hallinnointikoodit/>

Yle Uutiset. 2018: Uutuuskirja: Sauli Niinistö toimi hallituksen kilpailukyky sopimuksen takaajana – Presidentti käyttää valtaansa myös sisäpolitiikassa. <https://yle.fi/uutiset/3-10349925>

Yle Uutiset. 2015. ”EK lopettaa tupojen tekemisen – kiistää torjuvansa konsensuksen.” 25.11.2015. <https://yle.fi/uutiset/3-8481126> (läst 14.2.2018)

Työvoimatutkimus (2015) Noin 83 000 palkansaajalla on nollatuntisopimus. Tilastokeskus. https://www.stat.fi/til/tyti/2014/13/tyti_2014_13_2015-03-05_tie_001_fi.html

Uosukainen Katja, Autio Hanna-Leena, Leinonen Minna (2009) Tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset Suomessa 2008. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:11. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/73269>

Valtioneuvosto (2013) Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1043920/rakennepoliittinen-ohjelma.pdf/80a7dcb0-98f0-4853-974f-1d25f4be5f3a/rakennepoliittinen-ohjelma.pdf.pdf>

Valtiovarainministeriö (VM) (2012) Käsikirja. Tulosohjaushanke. Helsinki: Valtiovarainministeriö. <http://vm.fi/documents/10623/1150432/Tulosohjauksen+käsikirjan+tietokortit.pdf/af37cf8c-fceb-48d5-afe7-19b541dbdfc8/Tulosohjauksen+käsikirjan+tietokortit.pdf.pdf>

Vertikal (2017) Vantaan varhaiskasvatusoikeuden muutoksesta johtuvat lapsi- ja sukupuolivaikutukset. Selvitys. Vertikal Oy. 13.9.2017.

Yle Uutiset, 2018: Uutuuskirja: Sauli Niinistö toimi hallituksen kilpailukyky sopimuksen takaajana – Presidentti käyttää valtaansa myös sisäpolitiikassa. <https://yle.fi/uutiset/3-10349925>

Yle Uutiset. 2015. ”EK lopettaa tupojen tekemisen – kiistää torjuvansa konsensuksen.” 25.11.2015. <https://yle.fi/uutiset/3-8481126> (Luettu 14.2.2018)



Jämställdhets-
ombudsmannen

Jämställdhetsombudsmannen
www.tasa-arvo.fi

