

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Lotta Pitkänen

TASA-ARVON HAASTEET JULKISESSA HALLINNOSSA

Tasa-arvon toteutuminen kansalaiskysely 2008 valossa

Hallintotieteen
Pro gradu -tutkielma

VAASA 2010

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu
KUVIOLUETTELO	2
TAULUKKOLUETTELO	2
TIIVISTELMÄ	3
1. JOHDANTO	5
1.1. Johdatus aihealueeseen	5
1.2. Tutkielman tavoitteet ja rakenne	6
1.3. Menetelmät ja tutkimusaineisto	9
2. TASA-ARVO JULKISEN HALLINNON JA HALLINNON ETIIKAN KESKUSTELUSSA	14
2.1. Hallinnon etiikka, arvot ja tasa-arvo	15
2.2. Sosiaalinen tasavertaisuus	20
2.3. Mahdollisuuksien tasa-arvo	26
2.4. Tasa-arvo julkisissa palveluissa ja viranomaistoiminnassa	27
3. TASA-ARVO OSANA HYVÄÄ JULKISTA HALLINTOA	31
3.1. Hyvä hallinto	31
3.2. Tasa-arvon lainsäädännöllinen perusta	33
3.3. Tasa-arvo Suomen julkisessa hallinnossa ja viranomaisissa	36
3.4. Yhteenveto	40
4. TASA-ARVO JA TASAPUOLISUUS KANSALAISTEN ARVIOISSA	42
4.1. Empiirisen asetelman tarkentaminen	42
4.2. Kansalaisten antama yleiskuva tasa-arvoa koskevista keskeisistä väittämistä	44
4.3. Tasa-arvo ja palveluiden tasapuolinen jakaantuminen	48
4.4. Tasa-arvon ja tasapuolisen kohtelun toteutuminen viranomaistoiminnassa	54

4.5. Kansalaisten arvioita tasa-arvosta yhteiskunnassa ja tasa-arvosta yhteiskunnan muutoksessa	61
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	69
LÄHDELUETTELO	74
LIITE 1	82
KUVIOLUETTELO	
Kuvio 1. Tutkielman rakenne	8
Kuvio 2. Teoreettinen malli sosiaalisesta tasavertaisuudesta	24
Kuvio 3. Keskiarvo kansalaisten arvioista tasa-arvoa koskeviin väittämiin	45
Kuvio 4. Palvelut taataan kaikille tasapuolisesti	49
Kuvio 5. Viranomaiset käyttäytyvät puolueettomasti	55
Kuvio 6. Tasa-arvon toteutuminen julkisen palvelutyön eettisenä arvona	59
Kuvio 7. Kansalaisten epätasa-arvoinen kohtelu lisääntyy	65
Kuvio 8. Eriarvoisuus ei saa loukata huonompiosaisia	68
TAULUKKOLUETTELO	
Taulukko 1. Keskeinen tasa-arvoa koskeva lainsäädäntö Suomessa	34
Taulukko 2. Yhteenveto tasa-arvotyöstä Suomessa	41
Taulukko 3. Tutkielmassa käytetyt strukturoidut kysymykset teemojen mukaan	44
Taulukko 4. Vastausten jakautuminen viidessä tasa-arvoa koskevassa väittämässä	47
Taulukko 5. Kansalaisten kommentteja tasa-arvosta palveluissa	50
Taulukko 6. Kansalaisten kommentteja viranomaisten puolueettomasta käyttäytymisestä	56
Taulukko 7. Kansalaisten kommentteja tasa-arvosta muuttuvassa yhteiskunnassa	62

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta****Tekijä:**

Lotta Pitkänen

Pro gradu -tutkielma:

Tasa-arvon haasteet julkisessa hallinnossa: Tasa-arvon toteutuminen kansalaiskysely 2008 valossa

Tutkinto:

Hallintotieteiden maisteri

Oppiaine:

Hallintotiede

Valmistumisvuosi:

2010

Sivumäärä: 83

TIIVISTELMÄ:

Tasa-arvo ja kansalaisten tasapuolinen kohtelu kuuluvat hyvän hallinnon vaatimuksiin ja demokraattiseen yhteiskuntaan. Jokaisella kansalaisella on oikeus tasapuoliseen ja syrjimättömään kohteluun. Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää, näkyykö tasa-arvo eettisenä arvona julkisen hallinnon etiikan keskustelussa ja miten. Toisena tavoitteena on selvittää, miten tasa-arvo näkyy julkisissa palveluissa sekä viranomaistoiminnassa. Näkökulma rajautuu hallinnon ja kansalaisen väliseen vuorovaikutukseen.

Tutkielman teoreettinen viitekehys rakentuu hallinnon etiikan keskustelusta ja sosiaalisen tasavertaisuuden teoreettisesta mallista, jossa esitetään viisi näkökulmaa tasa-arvoon julkisessa hallinnossa. Näistä tutkielman kannalta olennaisimmat ovat tasa-arvon vaikutusalueet, eli julkiset palvelut ja viranomaistoiminta sekä mahdollisuuksien tasa-arvo. Lisäksi läpikäydään tasa-arvoa osana hyvää hallintoa Suomessa, niin valtiossa kuin kunnissakin.

Empiirinen aineisto on osa kansalaiskyselyä 2008, joka on osa Suomen Akatemian rahoittamaa projektia *Kansalaiset ensin? Eettinen hallinto kansalaisten arvioimana*. Tutkielman kirjoittaja on ollut projektissa tutkimusavustajana, ja aineisto on saatu käyttöön professori Ari Salmisen luvalla. Kyselyn otos edustaa Suomea pienoisikoossa. Strukturoidut kysymykset on analysoitu tilastollisen SPSS-ohjelman avulla. Laadullisesta aineistosta, eli avoimista kommenteista, on poimittu tasa-arvoa koskevat kommentit, jotka on ryhmitelty eri teemojen mukaan, ja niistä on tehty kokoavia taulukoita.

Tasa-arvo on yksi Suomen valtionhallinnon tärkeimmistä arvoista. Sitä ei voida yksiselitteisesti määrittellä hallinnon kontekstissa, sillä ihmiset ovat erilaisia tarpeinensa ja tavoitteinensa. Julkisen vallan edustajien tulee huolehtia, että palvelut taataan kaikille tasavertaisesti ja oikeudenmukaisesti. Tämä ei tarkoita sitä, että kaikille taataan saman verran palveluja, koska vähempiosaiset tarvitsevat julkisia palveluja enemmän kuin parempiosaiset. On huolehdittava, että enemmistön tarpeet eivät kumoa vähemmistöjen palvelutarpeita.

Kansalaiskyselyn tuloksista nousi esiin, että suomalaiset pitävät yhteiskuntaamme ja sen palveluja vielä keskimäärin tasa-arvoisina, vaikka eriarvoisuuden ja kansalaisten epätasa-arvoisen kohtelun uskotaan lisääntyvän maassamme. Huolenaiheena kansalaisilla on muun muassa alati kasvava rikkaiden ja köyhien välinen kuilu, joka aiheuttaa eriarvoisuutta. Sosioekonominen asema kirvoitti kommentteja ja toi vastauksissa suurimmat erot myös taustamuuttujien suhteen. Lisäksi alueelliset erot palveluiden saatavuudessa nousivat esille. Kansalaiset osoittivat huolensa syrjäseutujen ja haja-asutusalueiden palvelujen saatavuudesta.

Ihanteena olisi, että kaikilla olisi yhtäläiset mahdollisuudet kehittää lahjojaan ja saavuttaa hyvinvointia. Tämä on kuitenkin mahdotonta, sillä esimerkiksi tuloerot ovat kasvaneet OECD-maissa tasaisesti 1980-luvulta lähtien. Kuitenkin huomiota on kiinnitetty, niin EU kuin kansallisellakin tasolla, naisten ja miesten yhtäläisiin mahdollisuuksiin yhteiskunnassa. Sukupuolten välinen tasa-arvo ei herättänyt suuria tunteita kansalaiskyselyn perusteella. Lähinnä esiin nousi miesten epätasa-arvoinen kohtelu, etenkin huoltajusasioissa. Yhtä mieltä kansalaiset olivat siitä, että eriarvoisuus ei saa loukata huonompiosaisia.

AVAINSANAT: Hallinnon etiikka, tasa-arvo, sosiaalinen tasavertaisuus

1. JOHDANTO

1.1. Johdatus aihealueeseen

Tasa-arvo on yksi demokraattisen yhteiskunnan tärkeimmistä eettisistä arvoista. Julkisen hallinnon tulisi kohdella kansalaisia tasavertaisesti, ja julkiset palvelut tulisi turvata kaikille kansalaisille tasapuolisesti. (Ks. esim. Denhardt 1991: 14.) Nämä vaatimukset kumpuavat niin hyvän hallinnon periaatteista kuin lainsäädännöstä. Esimerkiksi Euroopan unionin kansalaisilla on oikeus tasapuoliseen kohteluun ja elämään ilman syrjintää. Nämä kaksi perusperiaatetta löytyvät sekä EU:n direktiiveistä että Suomen kansallisesta lainsäädännöstä. (Euroopan yhdenvertaiset mahdollisuudet 2008.) Kansalaisten tasa-arvoinen ja tasapuolinen kohtelu kuuluu siis hyvään hallintoon ja hallinnon oikeusperiaatteisiin (HallintoL 2:6). Jo Suomen perustuslaissa (6 §) todetaan:

Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Tasa-arvo ei kuitenkaan ole arvona mitenkään yksiselitteinen. Usein se assosioidaan nimenomaan sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Tässä tutkielmassa sukupuolten välinen tasa-arvo on kuitenkin yksi näkökulma muiden joukossa. Ihmisiä voidaan asettaa eriarvoiseen asemaan muutenkin kuin sukupuolen perusteella. Eriarvoinen kohtelu voi joutua esimerkiksi etnisestä taustasta, taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta asemasta, sairaudesta tai muusta vastaavasta. Näin ei kuitenkaan saisi olla, sillä tasa-arvo ja oikeus tasapuoliseen kohteluun kuuluvat jokaisen kansalaisen perusoikeuksiin.

Milloin tasa-arvon sitten voidaan sanoa toteutuvan? Mitä tarkoittaa kansalaisten tasavertainen kohtelu? Tasavertaisessa ja tasapuolisessa kohtelussa ei välttämättä ole kyse siitä, että ihmisiä kohdellaan samalla tavalla. Tasa-arvoa ei voida tyhjentävästi määritellä, vaan se on hyvin moniulotteinen asia. Kansalaisten tasa-arvoinen ja tasavertainen kohtelu ei niin ikään ole mikään yksinkertainen asia. Ja silti julkisen hallinnon on kohdeltava kansalaisiaan tasapuolisesti. T. Cooperin (2004: 397) sanoin: sosiaalinen tasavertaisuus on edelleen yksi hallinnon etiikan suurista koetinkivistä.

Juuri tämän vuoksi on hyvin mielenkiintoista selvittää, miten tasa-arvo näkyy julkisessa hallinnossa ja hallinnon etiikan keskustelussa. Lisäksi on mielenkiintoista selvittää, miten itse kansalaiset mieltävät tasa-arvon ja tasapuolisen kohtelun toteutumisen Suomen julkisessa hallinnossa ja julkisissa palveluissa sekä viranomaistoiminnassa.

Tutkielmassa on vahvasti mukana kansalaisnäkökulma, joka ei ole kovin yleinen näkökulma hallinnon tutkimuksessa. Usein hallinnon tutkimuksen näkökulma rajautuu hallintoon tai virkamieskuntaan, harvemmin tutkitaan suoraan kansan mielipiteitä ja ajatuksia julkisen hallinnon, palveluiden ja niin eteenpäin toiminnasta ja kehittämisestä. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 3–4.)

1.2. Tutkielman tavoitteet ja rakenne

Tutkimusongelmana on tasa-arvo julkisessa hallinnossa. Tutkielman tavoitteena on vastata seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Näkyykö tasa-arvo eettisenä arvona hallinnon etiikan keskustelussa ja miten?
2. Miten tasa-arvo näkyy julkisissa palveluissa ja viranomaistoiminnassa?

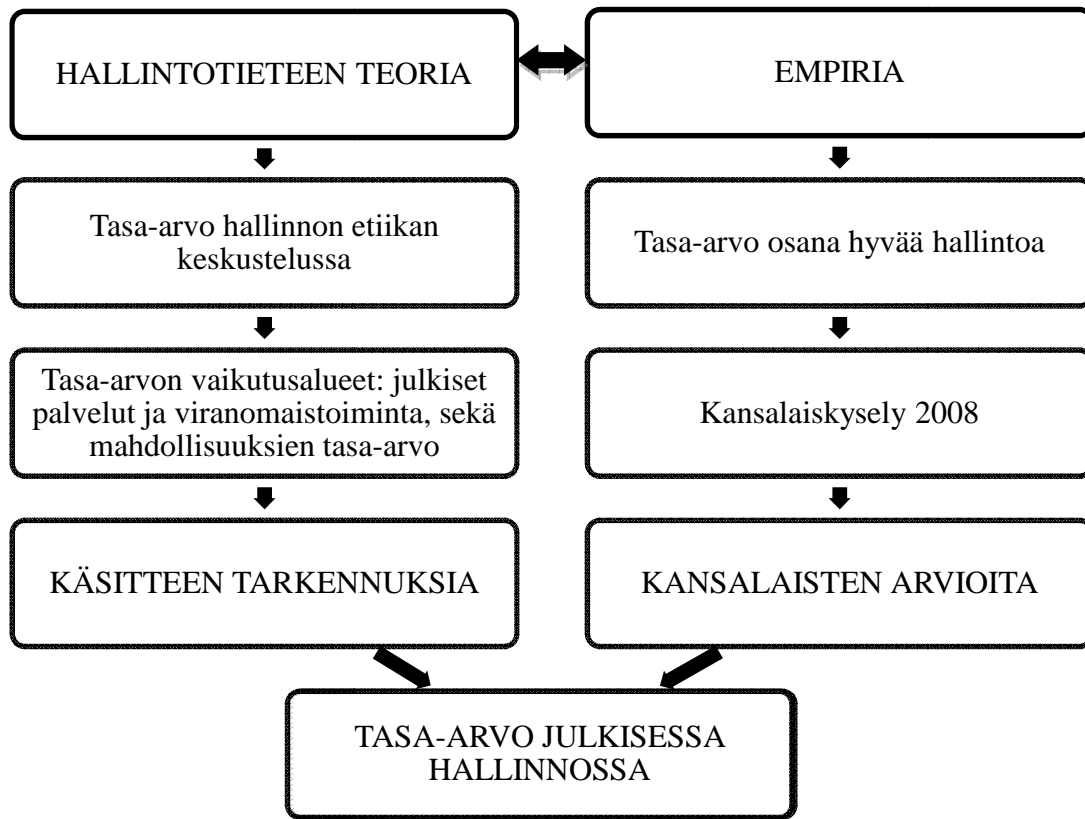
Ensimmäisen tutkimuskysymyksen tavoitteena on selvittää, miten tasa-arvo näkyy hallinnon etiikan keskustelussa ja tarkentaa sekä avata tasa-arvon käsitettä. Sosiaalisen tasavertaisuuden (social equity) teoreettisesta mallista (Frederickson (1980: 6) nousee

esiin toinen tutkimuskysymys, joka liittyy tasa-arvon vaikutusalueisiin eli julkisiin palveluihin ja viranomaistoimintaan.

Tutkimuskysymyksiin pyritään vastaamaan hallinnon näkökulmasta kirjallisuuden ja lainsäädännön sekä muun materiaalin avulla ja kansalaisten näkökulmasta kansalaiskyselyn (2008) (ks. liite 1) tasa-arvoon liittyvien kysymysten ja avointen kommenttien avulla.

Tasa-arvo rajataan tutkielmassa koskemaan hallinnon (julkiset palvelut, viranomaiset) ja kansalaisten välistä suhdetta. Tutkielmassa ei paneuduta tasa-arvoa koskeviin kysymyksiin esimerkiksi johtajan ja alaisen välisessä suhteessa tai poliittisessa päätöksenteossa. Viranomaisen ja kansalaisen välinen suhde sekä tasa-arvoiset palvelut ovat tutkielman mielenkiintona, koska julkinen hallinto on nimenomaan kansalaisia varten, ja julkinen sektori on paikka, jossa sosiaaliset, poliittiset ja taloudelliset arvot kohtaavat. Julkinen hallinto on suunniteltu palvelemaan yhteistä etua. Julkisissa organisaatioissa ja julkisessa toiminnassa toteutuvat ja näkyvät julkisen hallinnon arvot. Tähän liittyy tärkeänä asiana se, miten hallinto kohtelee kansalaisiaan. (Lawton 1998: 10–11.) Tasa-arvo on yksi Suomen valtiohallinnon tärkeimmistä arvoista, jotka luovat virkamiesetiikan perustan (Valtioneuvoston periaatepäätös 2001: 26).

Tasa-arvoa tässä tutkielmassa ei myöskään rajata koskemaan vain tietynlaista tasa-arvoa, kuten esimerkiksi naisten ja miesten välistä. Tasa-arvolla tarkoitetaan tässä tutkielmassa kansalaisten tasa-arvoista, tasapuolista ja yhdenvertaista kohtelua. Näin ollen tasa-arvoon ja tasavertaiseen kohteluun liittyy sukupuolinäkökulman lisäksi muun muassa kansalaisen asuinpaikka, etninen tausta, sairaus, ikä tai muu vastaava. Tutkielman eteneminen käy esiin seuraavassa kuviossa 1:



Kuvio 1. Tutkielman rakenne.

Kuten kuviosta 1 voidaan havaita, teoriaosuudessa on tarkoituksena ensin keskustella yleisemmin hallinnon etiikasta ja eettisistä arvoista sekä tarkentaa tasa-arvon käsitettä hallinnon eettisenä arvona (kappale 2.1.). Tasa-arvoa julkisessa hallinnossa avataan Fredericksonin (1980: 6) kehittämän teoreettisen mallin pohjalta. Käsillä olevan tutkimuksen kannalta yksi olennainen tasa-arvon teema on mahdollisuuksien tasa-arvo, eli keskustelu siitä, onko jokaisella kansalaisella mahdollisuus tasa-arvoon yhteiskunnassa. Keskustelua aiheesta käydään kappaleessa 2.3. Kansalaisen ja viranomaisen välisessä suhteessa tärkeinä voidaan pitää Fredericksonin mallin esiin tuomia tasa-arvon vaikutusalueita eli julkisia palveluja sekä viranomaistoimintaa. Näitä pohditaan kappaleessa

2.4. Tarkoituksena on myös tuoda julkishallinnon näkökulmasta esille konkreettisia toimenpiteitä ja julistuksia liittyen tasa-arvoon ja tasapuoliseen kohteluun Suomessa. Tämä tapahtuu luvussa 3. Kansalaisnäkökulma ja kansalaisten arviot koskien tasa-arvoa eettisenä arvona julkisissa palveluissa ja viranomaistoiminnassa perustuvat kansalaiskyselyn (2008) tuloksiin ja käsitellään tutkielman empiirisessä osuudessa (kappale 4). Johtopäätökset esitetään viimeisessä luvussa.

1.3. Menetelmät ja tutkimusaineisto

Menetelmät

Tutkimusote on sekä kvantitatiivinen että kvalitatiivinen. Kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen tutkimus erotetaan usein toisistaan, mutta niitä voidaan hyvin käyttää myös saman aineiston analysoinnissa, kuten tässä tutkimuksessa on tarkoituksena tehdä (vrt. Alasuutari 1999: 32).

Tutkielman käyttöön saatu aineisto koostuu kansalaiskyselyn (2008) tasa-arvoon liittyvistä strukturoiduista sekä avoimista kysymyksistä (tarkemmin kansalaiskyselyn menetelmistä sekä aineistosta ks. Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 15–22 ja 4.1.). Tutkielmassa käytössä olevat viisi strukturoitua kysymystä analysoidaan kvalitatiivisesti tilastollisen SPSS-ohjelman avulla. Koska otoksen koko on suuri (2010), ei aineiston tilastollista merkityksellisyyttä ole välttämätöntä testata tilastollisilla menetelmillä. Kun aineiston koko on yli 500, voidaan sen sanoa olevan tilastollisesti merkitsevä. (Valkonen 1971: 44–45.) Lisäksi on huomioitava, että otos on valittu varta vasten edustamaan Suomea pienoiskoossa, joten myös tämä tukee sitä tosiasiaa, että vastaukset voidaan käsittää yleistämään koko Suomen kansaa.

Strukturoitujen kysymysten analysoinnissa käytetään ensinnäkin frekvenssitaulukoita, joiden avulla saadaan selville strukturoitujen kysymysten suorat absoluuttiset jakaumat ja suhteelliset prosenttijakaumat. Ristiintaulukointia taas käytetään kahden tai useamman muuttujan yhteisvaihtelun tulkitsemiseksi. (Olkkonen & Saastamoinen 2000: 32,

35.) Ristiintaulukoinnilla tarkastellaan kansalaisten näkemyksiä eri taustamuuttujien valossa. Taustamuuttujat ovat ikä, sukupuoli, äidinkieli, tulotaso, koulutus ja työhistoria (ks. liite 1).

Kysytystä syntymävuodesta tehtiin ikämuuttuja, josta käytetään pääraportin mukaisesti (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 19, 21) jälkepäin tehtyä ryhmittelyä seuraavasti: (nuorin ikäryhmä) 25–34-, 35–44-, 45–54- ja (vanhin ikäryhmä) 55–66-vuotiaat. Bruttotuloista vastaavasti on luotu viisi ryhmää: (pienituloisimmat) 0–1500, 1501–3000, 3001–6000, 6001–9000 ja (suurituloisimmat) 9001–30 000 €/kk. Koulutus taustamuuttujana on jaettu neljään ryhmään: perus- tai kansakoulu, ylioppilastutkinto, ammatillinen koulutus ja ammattikorkea tai yliopistotutkinto. Vastajan työhistoriaa kartoitettiin kysymällä, onko se julkisella, yksityisellä tai sekä julkisella että yksityisellä sektorilla, vai kolmannella sektorilla.

Avointen kysymysten analysoinnissa käytetään laadullista tutkimusotetta. Alasuutarin (1999: 39–40) mukaan laadullisen analyysin voidaan sanoa koostuvan kahdesta osasta, havaintojen pelkistämisestä ja arvoituksen ratkaisemisesta, mutta hän huomauttaa, että todellisuudessa nämä kaksi aina linkittyvät jotenkin toisiinsa. Havaintojen pelkistämisessä on kysymys yksinkertaisesti siitä, että aineistoa tarkastellaan tietyn teoreettisen viitekehyksen kautta ja tämän lisäksi yhdistellään havaintoja, jotta niitä voisi karsia. Tässä tutkielmassa kvalitatiivinen aineisto, eli kansalaisten avoimet kommentit, poimitaan vastamaan tutkielman teoreettista viitekehystä. Aineistosta poimitaan ne kansalaisten antamat avoimet kommentit, jotka koskevat tasa-arvoa julkisissa palveluissa ja viranomaistoiminnassa sekä kansalaisten tasapuolista kohtelua. Kommentit on ryhmitelty eri teemojen mukaan, ja niistä on tehty kokoavia taulukoita. On kuitenkin huomattava, että avoimet kommentit edustavat vain muutamien yksittäisten kansalaisten mielipiteitä, eikä niitä näin ollen voida yleistää koskemaan koko aineistoa.

Arvoituksen ratkaisussa on kyse tulosten tulkinnassa. Tulkinnan tekemisen apuna on tärkeää käyttää myös muita tutkimuksia, tilastoja jne. (Emt.) Tässä tutkielmassa laadullista aineistoa (avoimia kommentteja) ei tarkastella sellaisenaan, vaan se muodostaa yhdessä tilastollisen osion kanssa kokonaisuuden, jonka tulkinnassa molemmat menetit

tukevat toisiaan. Lisäksi tuloksia pyritään peilaamaan eri tutkimuksissa ja selvityksissä saatuihin tuloksiin.

Aineisto

Tutkielman kirjoittaja on ollut tutkimusavustajana Suomen Akatemian rahoittamassa hankkeessa *Kansalaiset ensin? Eettinen hallinto kansalaisten arvioimana*. Projektissa tehtiin vuonna 2008 kansalaiskysely, joka on toteutettu Vaasan yliopiston hallintotieteiden tiedekunnan julkisjohtamisen laitoksella. Projektin pääraportti, kyselyyn pohjautuen, *Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset*. (Salminen & Ikola-Norrbacka) on ilmestynyt alkuvuonna 2009.

Tutkielman empiiriseen osaan tutkielman kirjoittaja on saanut käyttöönsä osan kansalaiskyselyn 2008 primaariaineistoa hankkeen johtajan professori Ari Salmisen luvalla. Aineistosta on otettu tutkielman käyttöön tasa-arvotemaa koskevat kysymykset ja kansalaisten avoimet kommentit. Aineiston laajuuden ja luotettavuuskysymysten vuoksi on syytä tarkemmin perehtyä kyselyaineistoon ja sen alkuperään (ks. myös 4.1).

Kysely on toteutettu vuoden 2008 keväällä. 12-sivuinen kyselylomake lähetettiin 5000 suomalaiselle (otos edustaa Suomea pienoiskoossa). Suomenkielisille lomake lähetettiin suomeksi ja ruotsinkielisille ruotsiksi. Ruotsinkielisten osuus suhteutettiin suomenkieliseen väestöön. Tiedot tilattiin Väestörekisterikeskukselta. Palautuneita lomakkeita karhukierroksen jälkeen on 2010, eli vastausprosentti nousi 40 %. Osoitetietoja käsiteltiin luottamuksellisesti, ja ne hävitettiin asianmukaisesti heti karhukierroksen jälkeen. Vastaja ei ole näin ollen tunnistettavissa.

Itse kysymyslomake käsittää 12 sivua. Lopussa on annettu tilaa avoimille kommentteille. Avoimia kommentteja kertyi kaiken kaikkiaan yli 900. Pro gradu -tutkielmassa lomakkeesta käytetään tasa-arvoa koskevat kysymykset: 5 strukturoitua kysymystä sekä avoimista kommentteista tasa-arvoa ja tasapuolista kohtelua koskevat avoimet kommentit. (Ks. 4.1. sekä liite 1.)

Muu aineisto

Julkisen hallinnon näkökulmaa ja sisältöä tasa-arvoon ja kansalaisten tasapuoliseen kohteluun käydään läpi kappaleessa 3. Aineisto koostuu tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen sekä hyvään hallintoon liittyvästä lainsäädännöstä. Lisäksi mukaan otetaan hallitusten tasa-arvo-ohjelmia ja muita tasa-arvoon liittyviä ohjelmia ja selvityksiä.

Käytetyn menetelmän vahvuudet ja rajoitteet

Tutkielmassa käytetään, kuten edellä todettu, kansalaiskyselystä (2008) kolmea eri osaluetta. Ensimmäisenä mainittakoon strukturoidut kysymykset. Koska aineisto on tarpeeksi suuri, voidaan väittämien vastausten jakaantumisia pitää tilastollisesti merkitsevinä ja näin ollen yleistää vastaukset koskemaan koko Suomen kansaa. Rajoitteena näissä kysymyksissä on se, että ne antavat ”vain” yleisen kuvan. Ei voida tietää, onko vastaaja ajatellut vain valtion palveluja tai vastaavasti vain kunnan palveluja. Voi myös olla, että vastaajalla on juuri ollut huono kokemus jostain valtion tai kunnan organisaatiosta, ja kokemus vaikuttaa taustalla hänen vastauksiinsa. Käsillä olevan tutkielman kannalta taas rajoitteena voidaan pitää sitä, että aineisto on saatu niin sanotusti valmiina, jolloin kirjoittaja itse ei ole voinut vaikuttaa kysymysten sisältöön. Toisaalta taas näin ison aineiston käyttö opinnäytetyössä on erittäin haastavaa ja myös opettavaista.

Kansalaisten avointen kommenttien käyttö ja analysointi on ollut erittäin mielekästä tämän tutkielman kannalta. Vaikka kansalaiskyselyssä ei suoraan kysytty mitään avoimia kysymyksiä koskien jotain tiettyä eettistä arvoa, löytyi kommentteja silti koskien tasa-arvoa ja tasapuolista kohtelua sekä tasa-arvoisia palveluja. Nämä kommentit olivat suurin osa asiallisia, ja ne oli sujuvaa sijoittaa eri teemojen alle. Ne tukivat tilastollista analyysiä, ja niistä nousi esiin muutamia mielenkiintoisia ja ajatusta herättäviä asioita. Avoimista kommentteista käytetyt suorat lainaukset tuovat ”kansan äänen” tutkielmaan. Muun aineiston, eli lainsäädännön ja hallitusten tasa-arvo-ohjelmien sekä muiden tasa-arvoon liittyvien ohjelmien ja selvitysten tarkoituksena on tuoda esille kolikon toinen puoli eli se, mitä julkishallinnossa käsitetään tasa-arvolla ja toisaalta myös, mitä konkreettisia toimenpiteitä tasa-arvon edistämiseksi on olemassa Suomessa. Rajoitteena tässä

tutkielman kannalta voidaan pitää sitä seikkaa, että se, miten nämä ohjelmat ja lainsäädännöt konkretisoituvat käytännössä, tai miten kansalaiset ne kokevat tai tuntevat, ei näy käsillä olevassa tutkielmassa. Ne kuitenkin näyttävät sen tosiasian, että konkreettisia toimenpiteitä on tehty ja tehdään jatkuvasti, koskien niitä asioita, joihin myös kansalaiset ovat kiinnittäneet huomiota koskien tasa-arvoa yhteiskunnassamme. Näitä ohjelmia ja toimenpiteitä on kuitenkin hyvin paljon, esimerkiksi monissa kunnissa on omia toimenpiteitä tai suosituksia tasa-arvon kehittämiseen, joten kaikkea ei tämän tutkielman rajoissa voida tuoda esiin. Toisaalta se ei tutkimusaiheen kannalta ole tarkoituksenmukaistakaan.

2. TASA-ARVO JULKISEN HALLINNON JA HALLINNON ETIIKAN KESKUSTELUSSA

Tasa-arvon ja tasapuolisen kohtelun vaatimus liittyy olennaisesti kansalaisiin ja kansalaisten kohteluun etenkin julkisen hallinnon taholta. ”Kaikki kansalaiset ovat yhdenvertaisia lain edessä” on yksi varhaisimpia julistuksia kansalaisuudesta. Demokratian perusajatuksiin kuuluu tasa-arvo ja ”yksi henkilö, yksi ääni” -periaate. On tosin huomattava, että naisia tämä ei koskenut pitkään aikaan. (Poggi 2008: 92.)

Kun puhutaan tasa-arvosta, tarkoitetaan sillä tässä tutkielmassa tasa-arvoa yhtenä hallinnon eettisistä arvoista. Tämän vuoksi on hyvä ensin selvittää, mitä tarkoitetaan, kun puhutaan etiikasta ja arvoista – ja etenkin hallinnon etiikasta. Lisäksi on tärkeä selvittää, mitä käsitteillä tasa-arvo ja tasavertaisuus tarkoitetaan. Tämä tapahtuu luvun ensimmäisessä kappaleessa 2.1.

Tässä tutkielmassa tasa-arvolla tarkoitetaan kaikkien ihmisten tasa-arvoista ja tasavertaista kohtelua. Hyvän pohjan aiheen käsittelyyn antaa Fredericksonin (1980: 6) luoma teoreettinen malli sosiaalisesta tasavertaisuudesta, jonka viiden näkökulman avulla tasa-arvoa voidaan lähestyä ja avata hallinnon eettisessä keskustelussa. Sosiaalista tasavertaisuutta avataan luvussa 2.2.

Edellä olevan keskustelun pohjalta tasa-arvoa läpikäydään vielä tarkemmin kahden näkökulman valossa. Yhteiskunnassa ihanteena tasa-arvon kannalta olisi, että kaikilla olisi samanlaiset mahdollisuudet saavuttaa hyvinvointia, mutta käytännössä tämä kuitenkin on mahdotonta (vrt. Thomas 2000: 128–129). Mitä mahdollisuuksien tasa-arvo on, ja miten se voidaan ymmärtää, kun puhutaan tasa-arvosta yhteiskunnassa? Tätä on tarkoitus selvittää luvussa 2.3.

Tasa-arvo näkyy hallinnon eri osa-alueilla. Hallinnon ja kansalaisen välisessä suhteessa tasa-arvo näkyy viranomaistoiminnassa sekä hallinnon palveluissa. Se, milloin julkiset palvelut ovat tasa-arvoisia tai tasavertaisesti jakaantuneita kansalaisille tai toimivatko viranomaiset tasa-arvoisesti kohdatessaan kansalaisia, ei voida yksioikoisesti määrittellä.

Lawton (1998: 68) esimerkiksi näkee, että viranomaisen ja kansalaisen välinen suhde rakentuu tasa-arvoisuudelle. Näitä tasa-arvon vaikutusalueita pohditaan lähemmin luvussa 2.4.

Teoreettisessa pohdinnassa esiin nousevat myös poliittis-hallinnollinen ja moraalifilosofinen näkökulma. Kuten Denhardt (1988: 72) toteaa, filosofiset traditiot ovat keskeisessä asemassa, kun pyritään ymmärtämään julkishallinnon muuttuvaa kontekstia. Ne tarjoavat meille välttämättömiä työkaluja, kun pyritään tunnistamaan ja ratkomaan julkishallinnon eettisiä ongelmia.

2.1. Hallinnon etiikka, arvot ja tasa-arvo

Etiikka on ollut jo vuosituhansia suuren kiinnostuksen kohteena, ja ehkä juuri tämän vuoksi etiikalle ei löydy yhtä, kaikenkattavaa määritelmää. Jos etiikkaa käytetään synonyymina moraalille, puhutaan silloin siitä, mikä on paha ja hyvää sekä oikein ja väärin. (Lundquist 1991: 8–9.) D. Cooper (2004: 31) huomauttaa, että etiikkaa voidaan kuitenkin käyttää teknisemmin viittamaan akateemiseen tieteenhaaraan, jossa tutkitaan eri ryhmien moraalisia arvoja. Lawtonin (1998: 35) mukaan etiikka voidaan määritellä joukkona periaatteita, joiden voidaan vuorostaan sanoa toimivan eräänlaisena koodina, joka neuvoo tai opastaa, kuinka tulisi käyttäytyä oikein. Länsimaisen käyttäytymisen taustalla vaikuttavat lähinnä kristilliset arvot yhdistettynä humaaneihin periaatteisiin. Denhardt (1991: 431) tarjoaa etiikasta lyhyen määritelmän, jonka mukaan etiikka on prosessi, jossa selkiytämme itsellemme, mikä on oikea ja mikä väärä tapa ja toimimme sitten sen mukaan, mitä arvioimme oikeaksi.

Etiikka on yksi filosofian haara, ja se tutkii moraalisia periaatteita ja moraalista toimintaa. Tämän vuoksi on myös olennaista määritellä lyhyesti, mitä moraalilla tarkoitetaan. Kuten jo edellä mainittiin, on moraalissa kyse sellaisista toiminnoista ja käytännöistä, jotka liittyvät siihen, mikä on oikein ja mikä on väärin. Tämän lisäksi moraaliiin liittyvät myös arvot, joita eri käytänteet ja toiminnot heijastavat, sekä säännöt, jotka näistä kumpuavat. Moraali näkyy yhteiskunnassa, poliittisessa järjestelmässä sekä julkisissa organisaatioissa tapana toimia oikein tai väärin. Moraali näkyy niissä arvoissa, joita yhteis-

kunnassa pidetään tärkeinä, ja nämä arvot puolestaan näkyvät lainsäädännössä, säännöissä ja politiikassa. (Denhardt 1991: 101.)

Etiikka liittyy erottamattomasti arvoihin ja arvostukseen (Lundquist 1991: 8–9). Kernaghan (2003: 712) toteaa, että termejä arvo ja etiikka käytetään usein toistensa synonyymeina, vaikka ne eivät tarkoita täysin samaa asiaa. Hänen mukaansa kaikki arvot eivät ole eettisiä. Arvot voivat olla eettisiä, epäeettisiä tai yksinkertaisesti ne vain eivät ole eettisiä (Henry 1998, xiv; lainaus artikkelista Kernaghan 2003: 711). Eettisellä käyttäytymisellä tarkoitetaan sellaista käyttäytymistä, joka on moraalisesti hyvää ja oikeaa vastakohtana huonolle ja väärälle käyttäytymiselle tietyssä tilanteessa. Eettistä käyttäytymistä ei kuitenkaan voida ymmärtää näin kaksijakoiseksi, vaan usein liikutaan niin sanotulla harmaalla alueella. Etiikassa kun on tämän kahtiajaon lisäksi kyse velvollisuudesta tehdä sitä, mikä on oikein *tai* mikä on hyvää. Näin ollen etiikan käsite liittyy erottamattomasti myös arvoihin. Tärkeä linkki etiikan ja arvojen välillä on se, että eettisiä periaatteita voidaan soveltaa arvoristiriitojen ja ongelmien ratkaisussa. (Kernaghan & Langford 1990; lainaus artikkelista Kakabadse, Korac-Kakabadse & Kouzmin 2003: 478.)

Etiikka ja arvot kuuluvat täten erottamattomasti yhteen, sillä arvot ovat moraalisten valintojen ydin. Kun selvitetään etiikkaan ja eettisyyteen liittyviä ongelmia ja kysymyksiä julkisessa hallinnossa, on tärkeä ymmärtää arvojen osuus valintoja tehdessämme. Hallinnon etiikasta käydään paljon keskustelua ja yhtenä syynä tähän on se, että arvojen moninaisuudesta ei aina olla samaa mieltä. Kysymyksiä ja keskustelua asiasta ei voida ohittaa vain olankohautuksella, sillä arvot ovat tärkeässä asemassa silloin, kun arvioidaan kansalaisten reilua ja tasa-arvoista kohtelua sekä luottamusta hallintoon. (Gotner 2001: 509.)

Eettiset arvot

Jørgensen (2007: 366) keskustelee artikkelissaan arvoista ja toteaa, että ne voidaan ymmärtää monellakin eri tavalla. Hänen mukaansa arvo on käsitteenä monimerkityksinen, ja sitä voidaan käyttää usealla tavalla. Esimerkkinä hän mainitsee tavallisen, arkisen

kielenkäytön, jossa jollain asialla olla arvoa jollekin, esimerkiksi jollain väittämällä voi olla arvoa, jos se on hyvä väittämä. Laajemmin katsottuna arvon voidaan katsoa olevan sellainen periaate, jota organisaation tulee noudattaa kun se tuottaa julkisia palveluja. Arvo voidaan myös määritellä hyvin yleisellä tasolla, kuten esimerkiksi Suomen valtioneuhallinnon käsikirjassa *Arvot arjessa – virkamiehen etiikka* (2005: 7) se määritellään seuraavasti: ”tärkeänä pidetty asia tai päämäärä”.

On myös tärkeä tehdä selväksi, mikä ero on arvolla ja arvostuksella. Arvostuksessa on kyse siitä, että jokaisella ihmisellä on oma käsityksensä siitä, miten hänen tulee suhtautua jonkun tietyn asian hyvyyteen tai huonouteen. Arvostukset voidaan näin ollen rinnastaa haluihin; yksi pitää urheilusta, toinen musiikista, kolmas taiteesta ja niin eteenpäin. Arvot voidaan nähdä rajoituksina sille, mitä voidaan haluta tai arvostaa. Arvoja voidaan pitää niin sanottuina ”oikeina” arvostuksina. (Airaksinen 1994: 23–24.)

Pietarisen (1990: 16–17) mukaan ihmisen toimintaa ohjaavat toisaalta tiedot ja uskomukset ja toisaalta taas hänen arvonsa. Hänen mukaansa arvoilla tarkoitetaan ihmisen käsitystä siitä, mitä seurauksia hänen toiminnallaan mahdollisesti on; mitä hyötyä tai mitä haittaa. Schwartz (2005: 217–218) huomauttaa samaan tapaan, että arvot määritellään usein niin, että ne pysyvät tilanteesta toiseen, mutta ne ovat merkitykseltään vaihtelevia päämääriä, jotka sitten ohjaavat ihmisen toimintaa. Arvot perustuvat elämän suunnitelmille ja ovat päämääriä, jotka näihin suunnitelmiin sisältyvät. Aristoteles (348–322 e. Kr.) käytti näistä termiä *telos*. Mikäli olisi olemassa yksi, kaikille ihmisille yhteinen telos, päämäärä, kehittyisivät arvot niistä arvostuksista, jotka sopivat yhden tietyn päämäärän saavuttamiseen tämän suuren teloksen alaisuudessa. (Airaksinen 1994: 30.)

Arvot voidaan jakaa itseisarvoihin ja välinearvoihin, sekä sisäisiin että ulkoisiin arvoihin. Itseisarvot ovat sellaisia arvoja, jotka jo itsessään, sinällään ovat hyviä. Näistä esimerkkeinä voidaan käyttää vaikka rakkautta tai luontoa. Välinearvot taas ovat sellaisia, joita käytetään, jotta saavutetaan tietty päämäärä. Ne eivät ole itsessään arvokkaita, vaan niiden arvo tulee siitä, että niitä voidaan tehokkaasti käyttää välineinä itseisarvoihin pyrittäessä. Sisäiset arvot puolestaan tarkoittavat asioita, jotka ovat arvokkaita ja tavoittelemisen arvoisia aina kun niistä puhutaan. Ulkoinen arvo liitetään sellaisiin asioihin,

joista voidaan puhua yhtä hyvin antamatta niille lainkaan arvoa. Esimerkkinä mainittakoon rikkaus, joka voi olla ulkoinen arvo, mutta se voidaan saavuttaa yhtä lailla työtä tekemällä tai varastamalla; se ei liity mihinkään elämänsuunnitelmaan ja siihen liittyviin arvoihin. (Airaksinen 1994: 30–34.)

D. Cooper (2004: 230–231) huomauttaa, että järkevä ihminen tekee viisaita päätöksiä siitä, miten hänen tulisi elää. Järkevät ihmiset ovat hänen mukaansa kiinnostuneita tyydyttämään tarpeensa ja ratkaisemaan ristiriitoja, joten he tarvitsevat parhaan mahdollisen teorian arvoista, joka antaa heille kunnollisen taustan tähän. Yksi yleinen arvoteoria on hedonismi. Teorian lähtökohtana on, että ihmiset tavoittelevat ennen kaikkea onnellisuutta; ihmiset haluavat olla onnellisia. Nautinto on väline onnellisuuden saavuttamiseksi ja siksi sitä tulisi arvostaa. Nautintoa pidetään arvokkaana, koska se koetaan arvokkaaksi. Tämän tyyppiset arvot ovat vaistomaisesti hyviä, koska ne ovat arvokkaita niiden itsensä vuoksi. Ne koetaan hyväiksi, ja siksi niitä pidetään arvossa, eikä niiden arvoa voida todistaa mitenkään muuten kuin kokemuksen kautta. Ne ovat aina tavoitetta eikä keinoja päästä tavoitteisiin. Toisaalta taas ulkoisesti hyviä asioita ovat sellaiset, joita arvostamme, koska niistä on meille hyötyä saavuttaaksemme niitä asioita, joita pidämme arvokkaina.

Julkiseen hallintoon ja siinä työskenteleviin ihmisiin vaikuttavat ennen kaikkea demokraattiset arvot. Sana demokratia kantautuu kreikan kielen sanoista demos (ihmiset) ja kratis (viranomaiset). Demokratia on nimenomaisesti sellainen poliittinen järjestelmä, jonka kiinnostuksen kohteena ovat juuri ihmiset. On huomattava, että länsimainen käsitys demokratiasta poikkeaa silti hyvinkin paljon esimerkiksi Venäjän demokratiasta. Demokratiaa muovaavat monet kulttuuriset arvot, jotka ovat tyyppillistä juuri länsimaiselle demokratialle. Näistä kolme mainitsemisen arvoista (jotka pitkälti ovat muovanneet etenkin Amerikkalaista demokratiaa) ovat individualismi, tasa-arvo ja vapaus. (Denhardt 1991: 14.)

Individualismissa korostetaan ihmisen rehellisyyttä ja kunnollisuutta. Tämän mukaan katsotaan, että paras mittari poliittisen järjestelmän mittaamiseen olisi se, että kaikista yksilöistä saataisiin esiin parhaat mahdolliset kyvyt. Tasa-arvon ideana on, että kaikilla

ihmisillä tulisi olla yhtäläiset oikeudet vapauteen, elämään ja onnen tavoitteluun. Ihmiset eivät saa olla välineitä, vaan he ovat itse tavoitteita. Tasa-arvossa on kyse siitä, että hallinto ei saisi suosia ketään esimerkiksi varallisuuden tai aseman perusteella, ja näin kohdella ihmisiä eriarvoisesti. Kolmas demokraattisen yhteiskunnan arvo on vapaus, mikä tarkoittaa, että jokaisella ihmisellä tulee olla mahdollisuus elää omaa elämäänsä ja tehdä omat päätöksensä siitä, miten haluaa elää. Ihmisellä on oikeus päättää itse, mitä haluaa tavoitella ja miten tavoitteisiin aikoo päästä. (Emt. 14–15.)

Tasa-arvo ja tasavertaisuus – käsitteiden tarkennuksia

Tasa-arvo (equality) voidaan määritellä seuraavalla tavalla: ajatus siitä, että kaikilla ihmisillä on yhtä suuri oikeus elämään, vapauteen ja onnellisuuden tavoitteluun (Denhardt 1991: 430). Tasa-arvosta voidaan poliittis-hallinnollisessa kontekstissa puhua ihanteena. Tällöin on kyse siitä, että tasa-arvo vaatii järjestelmällisesti poistamaan ja ehkäisemään syrjintää mielivaltaisen erilaisuuden vuoksi. Täydellisen sosiaalisen samankaltaisuuden saavuttaminen taas on jokseenkin kunnianhimoista. On mahdotonta saavuttaa sellainen tilanne, jossa kaikilla olisi täysin samanlaiset olosuhteet. Se tarkoittaisi, että kaikilla ihmisillä olisi oltava esimerkiksi yhtä paljon ruokaa, samanlaiset vaatteet ja niin edelleen. Käytännössä tämä on mahdotonta, sillä ihmiset ovat erilaisia monessa suhteessa. Heillä on erilaisia tarpeita tai tavoitteita. Tasa-arvo ei siis tarkoita samanlaisuutta. Esimerkiksi eri ihmiset tarvitset eri määrän ruokaa, liikuntarajoitteinen tarvitsee liikkuakseen pyörätuolin ja niin edelleen. (Thomas 2000: 126–127; Miller 1990: 83.)

Englanninkielisestä termistä equity löytyy monta eri käänkösvaihtoehtoa suomenkielessä. Useimmiten siitä käytetään vastinetta oikeudenmukaisuus, tasa-arvo, tasapuolisuus tai tasavertaisuus. Esimerkiksi International Encyclopedia of Organization Studies 2 (2008: 462–463) määrittelee käsitteen equity seuraavasti: se on väittämä, ideaali oikeudenmukaisuudesta, tasapuolisuudesta ja reiluudesta. Oxford English Dictionaryn (2009) määritelmän mukaan mukaan equity tarkoittaa ensisijaisesti: 1) yleisesti ottaen tasapuolista (equal), reilua (fair), puolueettomuutta (impartiality); 2) mikä on reilua (fair) ja oikein (right), ja 3) lakikontekstissa on kysymys oikeuden yleisistä periaatteista. Tässä

tutkielmassa englanninkielisestä termistä equity käytetään suomenkielisetä vastinetta tasavertaisuus. Näin ollen myös social equity on käännetty tässä tutkielmassa sosiaalisiksi tasavertaisuudeksi.

Fleming ja McNamce (2005: 139) toteavat, että tasavertaisuus pohjautuu sosiaalisen oikeudenmukaisuuteen ja reiluuteen. Siinä on kysymys tavaroiden, palveluiden ja muun kohtelun oikeudenmukaisesta jakamisesta. Tasavertaisuuteen liittyvät poliittiset strategiat ja ohjelmat linkittyvät useimmiten jonkun tietyn ryhmän ympärille. Luokitteluja voidaan tehdä esimerkiksi sukupuolen, iän, vamman tai etnisyyden mukaan. Näitä ohjelmia voidaan käyttää esimerkiksi kun taistellaan rasismia tai homofobiaa vastaan. Heidän mukaansa tasavertaisuuden nimissä organisaation ei tulisi ainoastaan pyrkiä tehokkaimpiin tapoihin saavuttaakseen tavoitteitaan, vaan tehdä työtä niin, että se kohtelee kaikkia yksilöitä oikeudenmukaisesti ja rehellisesti.

2.2. Sosiaalinen tasavertaisuus

Tasa-arvolla, kuten edellä on todettu, tarkoitetaan tässä tutkielmassa kaikkien kansalaisten tasa-arvoista ja tasavertaista kohtelua julkishallinnossa – niin julkisissa palveluissa kuin viranomaistoiminnassa. Ihanteena olisi, että kaikki kansalaiset olisivat yhteiskunnassa tasa-arvoisia. Hyvä lähtökohta tasa-arvon tarkastelemiseen yhteiskunnassa ja julkishallinnossa löytyy sosiaalisesta tasavertaisuudesta (social equity). Teeman kannalta keskeinen teoreetikko on George H. Frederickson, joka on yksi uuden julkishallintodoktriinin (New Public Administration) edustajia. Suuntaus oli pinnalla julkisessa hallinnossa 1960-luvulla ja 1980-luvun vaihteessa. Uuden julkishallinto-keskustelun kantavia teemoja olivat yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus ja tasa-arvo, unohtamatta hallinnon responsivisuutta kansalaisiinsa. Vanhoja toimintatapoja kyseenalaistettiin, asiakaskeskeisyyttä pidettiin tärkeänä. Lisäksi 1980-luvulla esiin nousi vahvana demokratian lisääminen ja julkisen hallinnon kytkeminen kansalaisiin entistä enemmän. Eettisessä mielessä katsottiin, että julkisella johtajalla on velvollisuus edistää sosiaalista oikeudenmukaisuutta. (Salminen 2004: 73–76.)

Suuntauksen vahva edustaja Frederickson (1992: 175) halusi jo 1960-luvulla nostaa sosiaalisen tasavertaisuuden (social equity) niin sanotuksi kolmanneksi arvopilariksi taloudellisuuden (economy) ja tehokkuuden (efficiency) rinnalle. Frederickson huomauttaa kuitenkin, että taloudellisuuden ja tehokkuuden teoreettiset lähtökohdat liittyvät enemmän johtamisen teorioihin, kun taas sosiaalinen tasavertaisuus on ensisijaisesti kytköksissä hallinnon teorioihin. Hänen mukaansa tätä ei kuitenkaan ole nähty ongelmalliseksi, ennen kuin huomattiin, että johtamisen teoriat olivat hyvinkin paljon dominoivassa asemassa ja asiat – kuten tasavertaisuus ja reiluus – olivat jääneet enemmän taustalle.

Frederickson (1992: 175) sanoo myös, että ennen katsottiin, että julkinen hallinto ei niinkään osallistunut poliittiseen päätöksen tekoon, tai että sen valtaa poliittisessa päätöksenteossa pidettiin vain marginaalisena. Sosiaalinen tasavertaisuus oli siksi niin helppo sivuuttaa olankohautuksella. Nykyään hallinto on yhä enemmän ja enemmän mukana osana poliittista päätöksentekoa ja käytännössä toteuttamassa poliittisia ohjelmia, jonka vuoksi se ei enää voi suhtautua asioihin neutraalisti. Koska näin on, tulisi Fredericksonin mukaan sosiaalinen tasavertaisuus ottaa tosissaan ja lisätä se kolmanneksi arvoksi julkisessa hallinnossa.

Lisäksi 1960-luvulla huomattiin, että monet poliittiset ohjelmat toteutuivat käytännössä tehokkaammin tiettyjen ryhmien kohdalla. Kun sosiaalista tasavertaisuutta tuolloin ryhdyttiin kytkemään osaksi julkista hallintoa, olivat painopisteet aluksi työllistämässä (riippumatta rodusta ja sukupuolesta), demokraattisessa osallistumisessa ja palvelun tuottamisessa. (Frederickson 1992: 174; 2005: 32.)

Sosiaalisen tasavertaisuuden niin sanotut peruselementit löytyvät väittämästä, että oikeudenmukaisuus, reiluus ja tasa-arvo kuuluvat ehdottomasti julkiseen hallintoon. Sosiaalinen tasavertaisuus painottaa seuraavia asioita (Frederickson; 1980: 6; 1992: 174.):

- Tasa-arvoa hallinnon palveluissa
- Julkisten johtajien vastuuta päätöksenteossa ja ohjelmien toteuttamisessa
- Muutosta julkisjohtamisessa

- Responssivisuutta enemmän kansalaisia kohtaan kuin julkisten organisaatioiden tarpeita kohtaan
- Sellaista julkisen hallinnon koulutusta ja tieteenalaa, joka on poikkitieteellinen, sovellettu, ongelmanratkaisukeskeinen ja teoreettinen

T. Cooper (2004: 397) huomauttaa, että vaikka sosiaalista tasavertaisuutta ei koskaan hyväksyttykään yksittäiseksi julkishallinnon eettiseksi periaatteeksi, eikä uutta julkishallinto-doktriinia enää niin kannateta, ovat doktriinin vaikutukset hallinnon etiikkaan silti ratkaisevan tärkeitä ja sosiaalinen tasavertaisuus on edelleen yksi suurista julkisen hallinnon etiikan koetinkivistä.

Tasa-arvo osana oikeudenmukaista yhteiskuntaa

Ennen kuin tarkemmin perehdytään sosiaalisen tasavertaisuuden teoreettisiin lähtökohtiin, on syytä hieman taustoittaa käsitteen sosiaalinen tasavertaisuus määritelmää. Frederickson (1992: 176) toteaa, että vakuuttavimmat määritelmät käsitteistä, kuten sosiaalinen tasavertaisuus ovat usein kaikista teoreettisimpia ja abstrakteimpia. Alkuperäinen määritelmä sosiaaliseen tasavertaisuuteen julkisen hallinnon kontekstissa on linkittynyt hänen mukaansa parhaiten yhdysvaltalaisen yhteiskuntafilosofin, oikeusteoreetikko John Rawlsin (1920–2002) ideoihin, joita hän esittää teoksessaan *Oikeudenmukaisuusteoria* (*A Theory of Justice* 1971).

Rawls (1988: 87–90) katsoo, että oikeudenmukainen valtio on sellainen, joka suojelee ja tukee kansalaisia heidän omissa pyrkimyksissään ja arvostuksissaan. Rawlsin ”valtiossa” lähdetään siitä olettamuksesta, että kun sovitaan yhteiskunnan säännöistä, kukaan ei tiedä, mihin asemaan itse asiassa joutuu, tai mikä sukupuoli tai ihonväri hänellä tulee olemaan. Henkilöt ovat niin sanotun tietämättömyyden verhon takana asioista päätettäessä, ja tätä voidaan myös kutsua sattumanvaraisuudeksi. Tällöin ketään ei voida suosia. Tältä pohjalta Rawls loi kaksi tärkeää periaatetta, jotka liittyvät oikeudenmukaiseen yhteiskuntaan. (Sihvola 2004: 182–185; Kangas 2005: 71.) Rawlsin (1988: 46) kaksi oikeudenmukaisuusperiaatetta on seuraavat:

1. Jokaisella ihmisellä on oleva yhtäläinen oikeus laajimpaan mahdolliseen perusvapauteen, joka on sovittavissa yhteen muiden samanlaisen vapauden kanssa
2. Yhteiskunnalliset ja taloudelliset eriarvoisuudet on järjestettävä sellaisiksi, (a) että on järkeenkäypää odottaa niistä etua jokaiselle ja (b) että ne liittyvät kaikille avoimiin aseisiin ja virkoihin

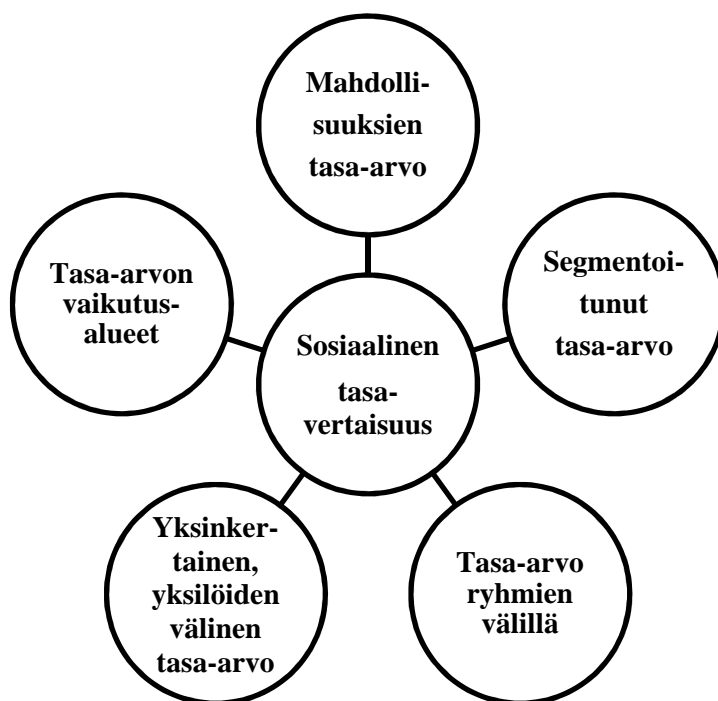
Näiden periaatteiden, eli *vapausperiaatteen* ja *eroperiaatteen*, voidaan Rawlsin (1988: 46–47) mukaan sanoa soveltuvan yhteiskunnan perusrakenteeseen. Ensimmäinen periaate edellyttää, että kansalaisilla on yhtäläiset perusvapaudet, ja toinen periaate taas liittyy tulojen ja varallisuuden jakoon. Rawls asettaa vapausperiaatteen eroperiaatteen edelle. Jakoperiaate tarkoittaa, että periaatteessa varallisuus sekä muut hyvät asiat olisi jaettava tasan, mutta ne voivat myös jakautua epätasaisesti. Jaon on silti oltava jokaisen edun mukainen, etenkin heikko-osaisten. Rawlsin mukaan siis yhteiskunnalliset arvot tulee jakaa tasan, ellei sitten ole eduksi jakaa niitä epätasaisesti. Eroperiaate liittyy erityisen läheisesti tasa-arvoon. Eriarvoisuus voidaan hyväksyä vain, jos se johtaa huono-osaisten etuihin. Rawlsin voidaan siis sanoa olevan huono-osaisten asialla, mutta toisaalta hänen teoriallaan voidaan puolustaa suuriakin tuloeroja. Toinen eroperiaatteen liittyvä asia (b) on avoimuus. Sellaisten asioiden, asemien ja instituutioiden, jotka aiheuttavat yhteiskunnallista eriarvoisuutta (esim. tuloeroja) tulisi olla kaikille avoimia. Näin kukaan ei joutuisi tahtomattaan huonoon asemaan. Esimerkkinä mainittakoon yhtäläinen mahdollisuus koulutukseen, joka olisi taattava kaikille. (Rawls 1988: 54–55; Kangas 2005: 74–75; Sihvola 2004: 185.)

Sosiaalinen tasavertaisuus – teoreettiset lähtökohdat

Vaikka Frederickson (1992:176) katsookin, että Rawlsin luoma teoria on täysin kilpailukykyinen sosiaalisen tasavertaisuuden kanssa julkisessa hallinnossa ja kiinnostaa filosofia ja tutkijoita, on teoriaa kuitenkin käytetty hyvin rajoittuneesti hallinnon maailmassa. Siksi hän pyrki luomaan kuvailevamman ja käyttökelpoisemmän mallin julkiseen hallintoon.

Frederickson (1992: 176) kehitti mallin, jota hän kutsuu ”yhdistetyksi teoriaksi sosiaalisesta tasavertaisuudesta” (Compound Theory of Social Equity). Frederickson sanoo, että mallin teoreettiset lähtökohdat nousevat esiin juuri tasa-arvoisuudesta ja epätasa-

arvoisuudesta, etenkin rotujen kesken Yhdysvalloissa 1970-luvun taitteessa. Tämä malli sosiaalisesta tasavertaisuudesta tarjoaa hänen mukaansa pohjan julkisen hallinnon tasa-arvon tarkasteluun niin laillisesta kuin tutkimuksellisestakin näkökulmasta. Malli koostuu viidestä näkökulmasta, joiden kautta tasa-arvoa voidaan lähestyä. Näitä ovat Fredericksonin mukaan: yksinkertainen yksilöiden välinen tasa-arvo (simple individual equality), segmentoitunut tasa-arvo (segmented equality), tasa-arvo ryhmien välillä (block equalities), tasa-arvon vaikutusalueet (the domain of equality) ja mahdollisuuksien tasa-arvo (equalities of opportunity). (Ks. kuvio 2).



Kuvio 2. Teoreettinen malli sosiaalisesta tasavertaisuudesta (mukaiillen Frederickson 1992: 176–177).

Fredericksonin mukaan (1992: 177) mahdollisuudet ja keinot liittyvät mahdollisuuksien tasa-arvoon. Tällä hän tarkoittaa sitä, että esimerkiksi kahdella henkilöllä voi olla samanlainen lahjakkuus ja pätevyys johonkin työhön: molemmilla on toisin sanoen samat mahdollisuudet tehdä samaa työtä. Mutta hän myös huomauttaa, että ”puhdasta” tai ”täydellistä” mahdollisuuksien tasa-arvoa on kuitenkin vaikeaa, ellei jopa mahdotonta, saavuttaa. Missään yhteiskunnassa eivät kaikki lahjakkuudet voi kehittyä samalla tavalla. (Ks. 2.3.)

Yksilöiden välinen tasa-arvo tarkoittaa yksi henkilö, yksi ääni -periaatetta. Esimerkiksi hinnoittelussa tämä tarkoittaa, että jokaisella henkilöllä on oikeus ostaa Big Mac juuri siihen hintaan, kuin se on ilmoitettu. Malleina tälle näkökulmalle ovat niin sanottu Kulkainen sääntö ja Kantin kategorinen imperatiivi. (Frederickson 1992: 176.)

Segmentoidussa tasa-arvossa kyse on siitä, että tasa-arvo vallitsee aina tietyn ryhmän sisällä ja epätasa-arvo ryhmien välillä. Segmentoidun tasa-arvo -näkömyksen voidaan siis sanoa olevan strukturoitua tai johdonmukaista epätasa-arvoa, jota esiintyy itse asiassa jokaisessa monimuotoisessa yhteiskunnassa. Esimerkkinä Frederickson mainitsee verotuksen maanviljelijöillä ja yrityksen omistajilla. Tai sitten voidaan ajatella, että samasta työstä maksetaan sama palkka. Segmentoituun tasa-arvoon liittyy aina hierarkkinen järjestys. Tasa-arvo ryhmien välillä (block equalities) sitä vastoin tarkoittaa sitä, että tasa-arvo vallitsee ryhmien *välillä* ei sisällä. (Emt.)

Tasa-arvon vaikutusalueet rajautuvat julkisten palveluiden, tavaroiden ja hyödykkeiden jakamiseen. Frederickson valaisee asiaa esimerkinomaisesti kysymällä, jos kerran koululaitos on julkinen palvelu kaikille, miksi sitten golfkurssit eivät kuulu näihin hyödykkeisiin? Vaikutusalueet liittyvät julkisten virastojen resurssien kohdentamisiin tai tasa-arvon vaatimukseen. Jotkut vaateet ovat laajasti markkinoiden kontrollissa, esimerkiksi palkat ja sijoitukset, ja toiset taas ovat ensisijaisesti hallituksen hallinnassa. Usein on niin, että hallinnollisilla toimenpiteillä pyritään tasaamaan epätasa-arvoa, jota markkinat tai edellisen hallinnon toimintatavat ovat aiheuttaneet. Näitä toimenpiteitä ovat esimerkiksi työttömyysturvamaksu, vanhempainraha ja niin edelleen. (Emt.)

2.3. Mahdollisuuksien tasa-arvo

Yksi lähestymistapa mahdollisuuksien tasa-arvoon löytyy poliittisen filosofian näkökulmasta, jonka mukaan hyvinvointia voidaan lähestyä subjektiivisesti tai objektiivisesti. Subjektiivisesti katsottuna paras tapa ihmisten hyvinvoinnin mittaamiseen on heidän oma käsityksensä ja mielipiteensä siitä, mitä he haluavat ja asettavat etusijalle. Hyvinvointi on siis sitä, mitä ihmiset ilmoittavat toiveikseen ja mielihaluikseen. Objektiiviset teoriat sitä vastoin luottavat oletuksiin ihmisten kiinnostuksen kohteista ja siihen, mihin ihmiskunnan kukoistus todella perustuu, riippumatta siitä, mitä ihmiset todellisuudessa ilmaisevat haluavansa. Mahdollisuuksien tasa-arvo (Equality of Opportunity) voi liittyä mihin tahansa näistä teorioista. Mahdollisuus voi liittyä niin hyvinvointiin, menestykseen tai ihmisen todellisiin kiinnostuksen kohteisiin. (Thomas 2000: 127–128.)

Mahdollisuuksien tasa-arvosta on olemassa kolme niin sanottua päämallia. Thomas (2000: 128–129) katsoo, että paras tapa mallien selittämiseen löytyy Lloyd Thomasin (1977) ajatuksista. Mahdollisuuden tasa-arvon ideaalin mukaan jokaisella tulisi olla samanlaiset mahdollisuudet saavuttaa subjektiivista tai objektiivista hyvinvointia. Mahdollisuudet voivat olla erilaisia, ja niitä voi olla eri määrä, mutta niiden tulee silti olla täysin tasa-arvoisia, kun ne tuottavat hyvinvointia eri ihmisille. Thomasin mukaan tämä ideaalimalli on kuitenkin sen verran hankala, että sillä ei ole kovinkaan montaa kannattajaa. Niin sanottu ei-kilpaileva -malli mahdollisuuksien tasa-arvosta vaatii, että vain tietyissä elämän ulottuvuuksissa mahdollisuudet hyvinvointiin ovat tasa-arvoiset henkilöiden välillä. Kilpaileva mahdollisuuksien tasa-arvo taas tarkoittaa sitä, että mahdollisuuksiin on säädetty tietyt kriteerit, esimerkiksi astronautinkursseille eivät pääse kaikki halukkaat vaan vain parhaat hakijat.

Frederickson (1992: 177) toteaa John Scharrin (1967) sanoin, että jokaisessa yhteiskunnassa on arvonsa, jotka ovat enemmän tai vähemmän hierarkkisessa järjestyksessä keskenään. Mahdollisuuksien tasa-arvon voisi ymmärtää näin: tasa-arvoiset mahdollisuudet kaikille kehittää niitä lahjoja, joita tietyt ihmiset tiettyyn aikaan korkeasti arvostavat. Täydellistä mahdollisuuksien tasa-arvoa on lähes mahdotonta löytää. Usein samanlaiset säännöt – esimerkiksi älykkyystestit (I.Q. tests) – määrittelevät mahdollisuudet.

Miller (2005: 55) tuo vielä termiin globaalisen ulottuvuuden: globaalisti ajateltuna mahdollisuuksien tasa-arvo on ajatus siitä, että ihmisillä, joilla on samanlaiset lahjat ja motivaatio tulisi olla samanlaiset mahdollisuudet riippumatta siitä, mihin yhteiskuntaan he kuuluvat. Miller tosin ottaa kantaa globaaliseen mahdollisuuksien tasa-arvoon, kritisoiden sitä hyvinkin voimakkaasti artikkelissaan *Against Global Egalitarianism*. Yksi hänen argumenteistaan on se, ettei ole olemassa sellaista tapaa, jolla mahdollisuuksia voitaisiin globaalisesti neutraalisti mitata.

2.4. Tasa-arvo julkisissa palveluissa ja viranomaistoiminnassa

Kansalainen vai asiakas?

Ennen keskustelua julkisista palveluista on tärkeä pohtia, palvelaanko julkisessa hallinnossa kansalaista vai asiakasta. Mitä eroa niillä on? Haque (1999: 312–313) toteaa, että demokraattinen hallintomalli sisältää tiettyjä periaatteita kansan ja julkisen hallinnon suhteessa: kansalaisilla on tiettyjä velvollisuuksia valtiota kohtaan ja hallinnon tulee taas vastata kansalaisten tarpeisiin ja vaateisiin. Edelleen hän katsoo, että tämän tyyppinen kansalaisuusperiaate edustaa sen tyyppistä julkista hallintoa, joka on vastuullinen, puolueeton, avoin, saatavilla oleva ja responsiivinen kaikille kansalaisille rodusta tai sukupuolesta riippumatta. Julkiset palvelut kuuluvat kaikille kansalaisille ja kansanryhmille, etenkin vähäosaisille, jotka ovat jääneet markkinavoimien ulkopuolelle. Haque kuitenkin huomauttaa, että julkinen hallinto elää nykyään markkinalähtöisessä ilmapiirissä, jossa *kansalainen* useimmiten korvataan *asiakkaalla*. Ongelmana tässä on hänen mukaansa se, että kun puhutaan asiakkaasta, keskusteluun liitetään helposti rahaliikenne. Tämä businessmainen ajattelu voi vaikuttaa epäsuotuisasti julkisiin palveluihin, jotka on kuitenkin tarkoitettu kaikille kansalaisille, myös niille, joilla ei niihin olisi varaa.

Denhardtin ja Denhardtin (2003: 3–5, 45, 65) mukaan julkisen palvelun idea kietoutuu nimenomaan demokraattisen kansalaisuuden ympärille. Palvelulähtöinen malli julkishallinnossa (New Public Service) korostaa niin ikään *kansalaisten* palvelemista, ei asiakkaiden. Julkisessa hallinnossa asioivat eivät ole vain asiakkaita, he ovat kansalai-

sia. He toteavat kriittisesti, että julkista hallintoa ei pidä hoitaa kuten businessstä, vaan kuten demokratiaa. He peräänkuuluttavat julkisen vallan edustajilta palveluasennetta kansalaisia kohtaan. Julkisen vallan edustajien ja viranhaltijoiden tehtävänä ei ole ohjata kansalaisia kertomalla, mitä heidän tulee tehdä, vaan kuunnella kansalaisia.

Lawton (1998: 68) toteaa, että julkisen hallinnon edustajien ja viranomaisten vastuualueet ja työtehtävät ovat siinä määrin muuttuneet, että heillä on uudenlaisia suhteita riippuen ovatko he tekemisissä kansalaisten, asiakkaiden, kollegoiden, ministereiden vai eri sopimusosapuolten kanssa. Hän jatkaa, että jokaisella suhteella on oma eettinen ulottuvuutensa. Viranomaisen ja kansalaisen väliselle suhteelle luonteenomaista ovat oikeudet ja velvollisuudet, ja suhde rakentuu tasa-arvoisuudelle.

Tasavertaiset palvelut

Frederickson (1980: 37) huomauttaa, että julkinen hallinto perinteisesti etsii vastauksia kysymyksiin, kuten kuinka se voi tarjota enemmän ja parempia palveluita käytettävissä olevilla resursseilla tai kuinka saada enemmän aikaan vähemmällä. Sosiaalisen tasavertaisuuden näkökulmasta kysytään lisäksi, että lisääkö kyseinen palvelu sosiaalista tasavertaisuutta. Frederickson on lisäksi sitä mieltä, että ei riitä, että palvelut ovat hyvin johdettuja tai tehokkaita ja taloudellisia. Ilmaan jää roikkumaan edelleen kysymys: hyvin hoidettuja, tehokkaita ja taloudellisia, mutta kenelle? Teoriassa on helppo olettaa, että kansalainen A on tasavertainen kansalainen B:n kanssa, ja että he molemmat ansaitsevat saman verran julkisia palveluita. Tämä oletus on kuitenkin täysin epälooginen, sillä kansalaisten joukossa on rikkaita, köyhiä, työttömiä ja työläisiä ja niin edelleen.

Toregas (2005: 5) sanoo, että National Academy of Public Administration (NAPA) ja American Society of Public Administration (ASPA) pitävät kysymystä palveluiden kohderyhmästä hyvin tärkeänä ja NAPA pyrkii edelleen jatkuvasti taistelemaan tasavertaisemmasta hallinnollisesta ympäristöstä. Siihen viitataan jo sosiaalisen tasavertaisuuden määritelmässäkin:

- Kaikissa instituutioissa johdon tulee olla reilu, oikeudenmukainen ja tasa-arvoinen, ja sen tulee palvella kansalaisia joko suoraan tai sopimuksin
- Julkisten palveluiden tulee jakaantua, ja politiikkaa tulee toteuttaa reilusti, oikeudenmukaisesti ja tasa-arvoisesti
- Julkisen politiikan muotoilussa tulee sitoutua edistämään reilua, oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoa

Oldfield (2003: 441) keskustelee artikkelissaan sosiaalisesta tasavertaisuudesta, ja hän toteaa, että sen kannattajat yrittävät ehkäistä julkisen hallinnon luontaista taipumusta harvainvaltaan. Etenkin siitä syystä, että julkisilla laitoksilla ja virastoilla on usein taipumusta antaa helpommin palveluja korkeammassa taloudellisessa ja poliittisessä asemassa oleville kansalaisille. Jotta näin ei olisi, tulisi julkisen vallan edustajien pitää huolta, että palvelut taataan yhteiskunnan vähäosaisille tasavertaisesti, ellei jopa ylivertaisesti.

Rakenteellisia välineitä, joilla sosiaalista tasavertaisuutta voidaan maksimoida, ovat esimerkiksi alueelliset verotusjärjestelmät yhdessä paikallisten jakelujärjestelmien kanssa. Johtamisen välineitä ovat muun muassa johdon sitoutuminen periaatteeseen, jonka mukaan enemmistön tarpeet eivät kumoa vähemmistön oikeuksia tasa-arvoisiin julkisiin palveluihin. (Frederickson 1980: 35.)

Kansalaisten tasa-arvoinen kohtelu

Fredericksonin (1980: 7) mukaan yksi suurimmista uuden julkishallinnon huolista on ollut kansalaisten tasa-arvoinen kohtelu. Tasa-arvon idea on keskeisessä asemassa myös poliittisessa ajattelussa kaikissa moderneissa yhteiskunnissa. 1900-luvun poliittinen havainnoija de Tocqueville (1945; lainaus teoksesta Miller 1990: 77) on pohtinut tasa-arvoa ja toteaa, että se on arvona sellainen, että itse tasa-arvon puolella tai sitä vastaan voidaan harvemmin olla. Ongelmana ei ole varsinaisesti tasa-arvo, vaan sen sisältö. Mitä se arvona tarkoittaa? Mitä tarkoittaa, kun ihmisiä kohdellaan tasa-arvoisesti? Milloin voidaan sanoa, että kansalaisten tasa-arvoinen ja puolueeton kohtelu toteutuu?

Tasa-arvoisen kohtelun määritelmistä löytyy laaja kirjo eri versioita. Poliittisen filosofian piirissä tasa-arvoa voidaan tarkastella joko analyttisesti, oikeuden näkökulmasta tai sitten sitä voidaan tarkastella pysyvänä sosiaalisena ja poliittisena ihanteena. Oikeuden näkökulmasta katsottuna ajatellaan, että oikeus toteutuu, mikäli samanlaisia yksilöitä kohdellaan samalla tavalla ja erilaisia yksilöitä eri tavalla. Esimerkiksi työnhakutilanteessa kohdellaan kaikkia samalla tavalla ansioituneita yhdenmukaisesti. Kun tasa-arvosta taas puhutaan sosiaalisena ja poliittisena ihanteena, sisältää se ajatuksen, että ei ole olemassa sellaisia merkittäviä eroja, jotka oikeuttaisivat erilaiseen kohteluun. (Thomas 2000: 126–127.)

T. Cooper pohtii artikkelissaan (2004: 402–403) hallinnon eettisiä kysymyksiä, joista yksi – hänen mukaansa hallinnon etiikan visaisimmista ja kansalaisten keskuudessa paljon tunteita herättävistä kysymyksistä – liittyy nimenomaan kansalaisten tasa-arvoiseen kohteluun: ”Milloin ihmisiä pitäisi kohdella samanarvoisesti, jotta heitä kohdeltaisiin reilusti, ja milloin taas eriarvoisesti?” Yksi periaate on hänen mukaansa seuraava: kohtelee kaikkia samalla tavalla, niin kohtelet heitä puolueettomasti ja tasavertaisesti. Tämä periaate ei kuitenkaan käytännössä toimi. Organisaatioanaalisten järjestelmien on vaikea vastata erilaisten ihmisten erilaisiin vaatimuksiin. Tämän vuoksi kansalaiset usein tuntevat, että suuret byrokraattiset palveluntuottajat eivät kohtelee heitä puolueettomasti. Monimuotoinen yhteiskunta julkisine palveluineen on eettisen ongelman edessä, sillä kaikkia ei voida kohdella samalla tavalla, jotta puolueeton ja tasavertainen kohtelu toteutuisi. Joskus tähän tarvitaan eriarvoista kohtelua. Kansalaiset hyväksyvät tämän paremmin tiettyjen ryhmien kohdalla. Esimerkiksi se, että vammaisille tarjotaan erityisiä parkkipaikkoja, rampeja ja erityisiä saniteettitiloja, saa helposti kansalaisten tuen ja hyväksynnän.

3. TASA-ARVO OSANA HYVÄÄ JULKISTA HALLINTOA

Tasa-arvo ja kansalaisten tasavertainen kohtelu ei ole vain teoreettista keskustelua, vaan niin kansallisella kuin eurooppalaisellakin tasolla tasa-arvo on olennainen osa hyvää hallintotapaa. Tämän luvun tarkoituksena on tuoda esiin, mitä konkreettisia toimenpiteitä ja ohjelmia tasa-arvon edistämiseksi on olemassa kansallisella tasollamme. Suomessa tasa-arvolla on esimerkiksi laaja lainsäädännöllinen perusta, jota avataan kappaleessa 3.2. Tarkemmin eri ohjelmia ja julistuksia niin kunnallisella kuin valtionkin tasolla tarkastellaan kappaleessa 3.3. Tarkoituksena ei ole mahduttaa ja läpikäydä kaikkea, mikä liittyy tasa-arvoon, vaan tuoda esiin tärkeimpiä ohjelmia ja julistuksia ja antaa pääpiirteittäin kuva siitä tasa-arvotyöstä, jota Suomen julkisessa hallinnossa tehdään. Yhteen veto luvussa läpikäydyistä asioista löytyy kappaleesta 3.4.

3.1. Hyvä hallinto

Salminen (2008: 1242) keskustelee artikkelissaan uudesta hallintatavasta Suomessa, ja hän toteaa, että uusi hallintatapa on ”vanhaa” hallintoa joustavampi ja vähemmän hierarkkinen. Hänen mukaansa siihen sisältyy vahvana aktiivinen kansalaisuus ja yhteiset arvot sekä hyvä hallinto.

Hyvää hallintoa voidaan avata seuraavien kolmen näkökulman avulla: good management, good governance, good administration. Nämä kaikki kolme englanninkielistä käsitettä voidaan kaikki kattaa suomessa yhdellä käsitteellä: hyvä hallinto. Management-näkökulmassa korostetaan hallinnon tehokkuutta ja sen sisäistä toimintaa. Näkökulmassa keskitytään henkilöstö- ja taloushallintoon liittyviin hyvän hallinnon kysymyksiin. Perusajatuksena tässä on sellainen hallintomenettely, joka on kustannustehokasta ja sujuvaa. Esikuvina management-näkökulmassa käytetään yksityisen sektorin management-oppeja. (Mäenpää 2003: 74.)

Governance-näkökulmasta katsottuna huomio kiinnittyy organisaation sisäisiin laatukriteereihin. Näkökulmassa korostetaan luototettavuutta, puolettomuutta ja korruptoimat-

tomuutta. Euroopan unionin myötä good governance -vaatimus liittyy aikaisempaa enemmän nimenomaan Euroopan kansalaisten ja unionin väliseen suhteeseen. Tavoitteena on, että avoimuus, luottamus ja läpinäkyvyys lisääntyvät. Administration täydentää tätä näkökulmaa. Siinä on kyse ulkopuolisen tahon oikeudesta hyvään hallintoon ja laadukkaisiin palveluihin. Keskeistä tässä on se, että hallinnolla on velvollisuus toteuttaa hyvää hallintoa. (Mäenpää 2003: 74–75.)

Euroopan unionin Valkoisessa kirjassa (2001: 11) on lueteltu eurooppalaisen hyvän hallintotavan periaatteet. Näitä ovat:

- Avoimuus (tiedotus kansantajuisella kielellä tärkeää, jotta luottamus lisääntyy)
- Osallistuminen (kaikkien tahojen, etenkin kansalaisten osallistumista edistettävä)
- Vastuun selkeys (eri toimijoiden välillä, toimeenpanovallan ja lainsäädäntövalan roolijako)
- Tehokkuus (selkeät päätökset toimeenpannaan ajallaan, politiikkaa toteutetaan tavalla, joka vastaa tavoitteita)
- Johdonmukaisuus (toiminnan ja politiikan oltava johdonmukaista ja ymmärrettävää, edellyttää vahvaa poliittista johtajuutta)

Suomessa hyvän hallinnon keskeiset laatukriteerit on määritelty perustuslaissa. Tarkemmin nämä kriteerit on tämän lisäksi perusteltu hallintolaissa. Hallintolain tarkoituksena on paitsi toteuttaa myös edistää hyvää hallintoa. (Mäenpää 2003: 74–75.) Hallintolakiin on kirjattu hyvän hallinnon perusteet ja hallintolain 6 § sisältää hallinnon oikeusperiaatteet, eli vaatimuksen viranomaisten tasapuolisuudesta ja puolueettomuudesta hallinnossa asioivia kohtaan. (Tarkemmin laeista ks. seuraava kappale 3.2.).

3.2. Tasa-arvon lainsäädännöllinen perusta

Lainsäädännöllinen perusta Suomessa koskien tasa-arvoa, tasapuolisuutta ja syrjimättömyyttä on hyvin kattava ja laaja. Tasa-arvoa ja syrjintää koskevaa lainsäädäntöä löytyy niin perustuslaista, tasa-arvolaista, rikoslaista kuin yhdenvertaisuuslaistakin. Tämän lisäksi kymmenen EY:n tasa-arvodirektiiviä sitoo Suomea Euroopan unionin jäsenenä. Kaikki nämä direktiivit liittyvät miesten ja naisten väliseen tasa-arvoon. (Ks. Tasa-arvo 2008.) Lait ja niiden keskeinen sisältö koskien tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta näkyvät taulukosta 1.

Kuten taulukosta 1 voidaan havaita, sosiaali- ja terveyslainsäädännössä syrjintään ja yhdenvertaiseen kohteluun viitataan kahdessa laissa: laki potilaan asemasta ja oikeuksista ja laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista. Lait sisältävät vaatimuksen syrjimättömästä hoidosta sekä kohtelusta riippumatta iästä, sukupuolesta, kulttuurista tai muusta vastaavasta. Työ- ja virkasuhdelainsäädännöstä teeman kannalta keskeinen lainsäädäntö löytyy työsopimuslaista, hallintolaista, valtion virkamieslaista ja laista kunnallisesta viranhaltijasta. Perusopetuslaki keskittyy koulutuslainsäädännön alueelle kuuluvaan tasa-arvoon. Ulkomaalaisia koskeva lainsäädäntö on ulkomaalaislaissa, kotouttamislaissa sekä laissa vähemmistövaltuutetusta sekä syrjintälautakunnasta. Nämä kaikki liittyvät tasa-arvon ja syrjimättömyyden vaatimuksiin nimenomaan maahanmuuttajien ja ulkomaalaisten keskuudessa. (Yhdenvertaisuus 2008.)

Taulukko 1. Keskeinen tasa-arvoa koskeva lainsäädäntö Suomessa. (Yhdenvertaisuus 2008.)

LAKI (Teemaa koskeva luku/pykälä)	KESKEINEN SISÄLTÖ KOSKIEN TASA-ARVOTEEMAA
Suomen perustuslaki (6 §)	”Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä”. Ketään ei saa asettaa eriarvoiseen asemaan (syrjintäkielto).
Yhdenvertaisuuslaki (6 §)	Syrjinnän kieltö. Syrjinnällä tarkoitetaan: Välitön, välillinen, häirintä ja ohje tai käsky syrjiä.
Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta	Koskee ainoastaan sukupuoleen perustuvaa syrjintää (tähän luetaan mukaan myös transihmisten syrjintä). Lisäksi tarkoitus edistää naisten asemaa työelämässä.
Rikoslaki (11:11 / 47:3)	Laajan syrjintäkiellon rangaistukset / työsyryjinnän rangaistukset: sakko tai vankeus enintään kuudeksi kuukaudeksi.
Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (2:3)	Jokaisella henkilöllä, joka asuu Suomessa pysyvästi on oikeus terveydenhuollon voimavarojen rajoissa syrjimättömään hoitoon. Myös uskonnollinen vakaumus, kulttuurinen tausta jne. tulee ottaa huomioon.
Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (2:4)	Asiakkaan saatava hyvää kohtelua ilman syrjintää, eikä asiakkaan ihmisarvoa saa loukata ja hänen yksityisyyttään tulee kunnioittaa.
Työsopimuslaki (2:2)	Sisältää syrjinnänkiellon ja tasapuolisen kohtelun. Työnantajan on kohdeltava kaikkia työntekijöitä tasapuolisesti.
Hallintolaki (2:6)	Hyvään hallintoon ja hallinnon oikeusperiaatteisiin liittyy kansalaisten tasapuolinen kohtelu sekä viranomaisten puolueettomuus kaikissa toimituksissa.
Valtion virkamieslaki (4:11)	Viranomaisen on kohdeltava virkamiehiä tasapuolisesti, eikä ketään saa perusteettomasti asettaa eri asemaan.
Laki kunnallisesta viranhaltijasta (3:12)	Sisältää syrjintäkiellon: viranhaltijaa/-hakijaa ei saa asettaa eri asemaan. Työnantajan kohdeltava viranhaltijoita tasapuolisesti.
Perusopetuslaki (2 §)	Opetuksen tulee edistää tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa.
Ulkomaalaislaki	Tarkoituksena edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa nimenomaan ulkomaalaisasioissa.
Kotouttamislaki	Tarkoituksena edistää paitsi maahanmuuttajien kotouttamista, myös tasa-arvoa sekä valinnanvapautta.
Laki vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta	Säädetään tehtävistä: valvottava yhdenvertaisuuslain toteutumista sekä tasa-arvoisen kohtelun toteutumista yhdessä viranomaisten kanssa etnisestä alkuperästä riippumatta.

Taulukosta 1 voidaan havaita lisäksi, että tasa-arvolaki käsittää ainoastaan naisten ja miesten välisen tasa-arvon. Tasa-arvolaisissa otetaan tämän lisäksi vielä huomioon tran-sihmiset. Laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, 1 §:ssä todetaan seuraavasti:

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

Kansalaisen ja viranomaisen suhteen kannalta tärkeänä voidaan pitää tasa-arvolain 4 §. Laissa todetaan, että viranomaisen velvollisuutena on edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää niihin olosuhteisiin, jotka estävät tasa-arvon toteutumista, ja näitä tulee muuttaa. Tasa-arvo tulee ottaa huomioon myös palvelujen saatavuudessa ja tarjonnassa. 1.1.2009 on voimaan tullut, hallituksen esityksen mukaan, laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta (HE 153/2008 vp). Lainmuutoksella pannaan täytäntöön Neuvoston direktiivi (2004/113/EY), joka koskee juuri palvelujen saatavuutta ja tarjontaa. Syrjivä menettely on kiellettyä, mutta lakimuutos laajennetaan koskemaan myös tavaran tai palvelun tarjoajaa ja lisäksi vahvistetaan oikeusseuraamuksia. (Ks. esim. Valtioneuvoston tiedote 2009.)

Sekä perustuslaissa että yhdenvertaisuuslaissa kielletään syrjintä iän, etnisen alkuperän, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn takia. Yhdenvertaisuuslaki edellyttää, että viranomaisten tulee laatia yhdenvertaisuussuunnitelma konkreettisesti. Käytännössä suunnitelmia on jo laatinut muun muassa Espoo, Helsinki, Vantaa ja Työministeriö. (Yhdenvertaisuussuunnitelma 2009.) Sisäasiainministeriö on laatinut yleiset suositukset viranomaisten avuksi koskien yhdenvertaisuussuunnitelmia. Ministeriön tarkoituksena on myös kouluttaa ja neuvoa viranomaisia ja antaa linjaukset yhdenvertaisuuden edistämiseksi. (Yhdenvertaisuussuunnittelu 2010; ks. 3.3.) Myös sisäasiainministeriö on laatinut yhdenvertaisuussuunnitelman 2009–2011 joulukuussa 2008. Se koskee nimenomaan sisäasiainministeriön toimintaa ja ministeriöitä työnantajana. Valtavirtaistettuna siinä on sukupuolten välinen tasa-arvo, mutta se koskee myös syrjintää seuraavien perusteella: ”etninen alkuperä, ikä, kieli, uskonto tai vakaumus, vammaisuus, seksuaalinen suuntautuminen ja moniperus-

teinen syrjintä”. Vuoden 2009 alusta on sisäasiainministeriö asettanut työryhmän valvomaan ja seuraamaan suunnitelman toteutumista. (Sisäasiainministeriön yhdenvertaisuussuunnitelma 2008.)

Lisäksi perustuslaissa mainitaan vielä lasten kohtelusta tasa-arvoisina yksilöinä. Perustuslain mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuusperiaatteen, joka löytyy perustuslain 6 §:stä, liittyy kiinteimmin tasapuolisuuden vaatimus hallintotoiminnassa (Mäenpää 2003: 85). Rikoslaisissa määrätään sitten tarkemmin rangaistuksista, joita voidaan langettaa, mikäli joku on syyllistynyt syrjintään.

Kansalaisten kannalta hallintolaki on erityisen tärkeässä asemassa. Hallintolain 2 luvun 6 §:n tarkoituksena on turvata kansalaisten tasapuolinen kohtelu. Viranomaisen on oltava puolueeton kaikessa, mitä hän tekee, eikä hän saa kohdella ketään eriarvoisesti. Tämä on osa hyvää hallintoa.

Tasa-arvoiseen ja tasapuoliseen kohteluun liittyy syrjinnän kieltö, eli ketään ei saa aiheettomasti asettaa eri asemaan. Samanlaisen kohtelun tulee toteutua asuinpaikasta riippumatta. Tasapuoliseen kohteluun liittyy myös olennaisesti se, että ”viranomaisten on ... kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla tavoin, mutta erilaisia tilanteita sen sijaan niiden eroavuudet huomioon ottaen”. Mikäli jotain henkilöä kohdellaan eritavalla kuin toista, tulee tämä olla objektiivisesti ja asiallisesti perusteltua. (Mäenpää 2003: 85–86.)

3.3. Tasa-arvo Suomen julkisessa hallinnossa ja viranomaisissa

Kuten edellä on jo todettu, on julkinen hallinto suunniteltu palvelemaan yhteistä etua. Julkisen hallinnon arvot näkyvät ja myös toteutuvat julkisessa toiminnassa. Laajasti ymmärrettynä arvon voidaan mieltää olevan periaate, jota tulee noudattaa tai normi, joka täytyy olla julkisissa organisaatioissa, kun ne tuottavat julkisia palveluita. (Lawton 1998: 10–11; Jørgensen 2007: 366.)

Suomessa valtionhallinnon arvoperusta rakentuu ensinnäkin demokraattisen oikeusvaltion ja toiseksi pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan arvopohjalle. Valtionhallinnon yhteinen arvoperusta on määritelty valtioneuvoston periaatepäätöksessä Valtion henkilöstöpolitiikan linjasta 30.8.2001. Lähtökohtana pidetään sitä, että valtionhallinnon toiminta on sekä arvolähtöistä että eettisesti korkeatasoista. Koko valtionhallinnon henkilöstön tulee omaksua tämä osaksi jokapäiväistä toimintaa. Valtionhallinnon tärkeimmiksi arvoiksi, jotka luovat virkamiesetiikan perustan, on lueteltu: avoimuus, laatu ja asiantuntemus, luotettavuus, objektiivisuus, palvelu- ja asiakaslähtöisyys, riippumattomuus, tasa-arvo ja tuloksellisuus. Valtiovarainministeriön tekemän selvityksen mukaan tasa-arvoisuus on viidenneksi tärkein arvo virkamiesten mukaan, myös puolueettomuus on yksi listalle yltäneistä arvoista. (Arvot arjessa – virkamiehen etiikka 2005: 6; Arvot virkamiehen arjessa 2007: 13, 38).

Hallitusohjelmassa (2007) todetaan, että ”suvaitsevaisuus ja mahdollisuuksien tasa-arvo ovat oikeudenmukaisen yhteiskunnan perusta”. Sukupuolten välinen tasa-arvoisuus ja sen edistäminen etenkin työelämässä ovat hallitusohjelmaan kirjattuja tärkeitä hyvinvointipoliittisia päämääriä. Naisten aseman parantamiseksi työelämässä edistetään esimerkiksi korvaamalla työnantajalle paremmin vanhempainvapaasta aiheutuvat kustannukset. Naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sitoudutaan noudattamaan kaikessa päätöksenteossa. Molemmilla on oltava yhtäläiset mahdollisuudet kaikilla elämänalueilla. Myös koulutus- ja nuorisopolitiikassa otetaan huomioon sukupuolten välinen tasa-arvoisuus. Opiskelijoiden osalta tasa-arvoisuutta edistetään etenkin terveyspalveluihin pääsyn osalta. Tietoyhteiskuntapolitiikan avulla on tarkoitus edistää alueellista tasa-arvoa. Myös julkisten palveluiden laadun ja saatavuuden turvaaminen on yksi keskeisiä tavoitteita.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa (2008: 13) keskitytään sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen. Tarkoituksena on edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa työelämässä. Tähän kuuluu esimerkiksi palkkaerojen kaventaminen, naisten urakehityksen edistäminen sekä perhe-elämän parempi sovittaminen työelämän kanssa. Lisäksi tavoitteena on yleisesti parantaa naisten asemaa ja vähentää naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Tasa-arvotyön resursseja on myös tarkoitus vahvistaa.

Suomen julkisessa hallinnossa tasa-arvotyötä tehdään monella eri sektorilla. Sisäasiainministeriö tekee yhteistyötä muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön ja muun valtionhallinnon kanssa, sekä alueellisesti että valtakunnallisesti. Vähemmistövaltuutettu hoitaa etnisten vähemmistöjen asioita, esimerkiksi parantamalla vähemmistöjen asemaa ja oikeuksia. Syrjintälautakunnan tehtäviin kuuluu etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän oikeusturva. Pakolaisuuteen, siirtolaisuuteen ja rasismiin liittyvissä asioissa toimii neuvovana elimenä Etnisten suhteiden neuvottelukunta, ETNO. (Sisäasiainministeriön organisaatio 2009.)

Sisäasiainministeriö on antanut linjaukset koskien yhdenvertaisuutta sisäasiainhallinnossa. Niiden tarkoituksena on ehkäistä syrjintää ja turvata yhdenvertaisuuslain tavoitteita ja sisältöä. Sisäasiainhallinto korostaa yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa, mutta linjauksessa todetaan, että työntekijöiden on oltava tietoisia siitä, ettei samanlainen kohtelu välttämättä takaa yhdenvertaista kohtelua. Ihmiset ovat erilaisia lähtökohdiltaan, eikä kaikilla ole samanlaisia mahdollisuuksia, jolloin positiivinen erityiskohtelu voi olla paikallaan. Huonommassa asemassa olevat voivat tarvita erityiskohtelua esimerkiksi tukiasioissa. (Sisäasiainhallinnon linjaukset yhdenvertaisuuden edistämiseksi 2008: 3).

Linjauksissa kiinnitetään huomiota viranomaisten kykyyn tunnistaa syrjintää ja saada keinoja sen estämiseksi ja siihen puuttumiseksi. Johdon ja esimiesten tulee tukea asenneilmapiirin edistymistä yhdenvertaiseksi. Määräaikaisten työntekijöiden työpanosta ei saa käyttää väärin suhteessa palkkaan. Sisäasiainhallinnossa toimivien on myös otettava etninen alkuperä sekä maahanmuuttajien yhdenvertaisuus huomioon. Uskonnollisen vakaumuksen tai oman vakaumuksen perusteella ei saa esiintyä syrjintää. Niin ikään vammaisuus ja ikä on otettava huomioon, kun on kyse syrjinnästä työpaikalla tai asiakastilanteissa. Seksuaalinen suuntautuneisuus ja sukupuolivähemmistöt on otettava huomioon tasa-arvosuunnittelussa, eivätkä nämä oikeuta syrjintään. Linjauksessa keinoina yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän ehkäisemiseksi tarjotaan yhteistyötä niiden kanssa, jotka ovat vaarassa joutua syrjityiksi. Myös neuvontaa ja ohjausta, voimavarojen kohdentamista, henkilöstöjohtamista sekä tulosohjausta pidetään tärkeinä työkaluina syrjinnän estämiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. (Sisäasiainhallinnon linjaukset yhdenvertaisuuden edistämiseksi 2008.)

Sukupuolten väliseen tasa-arvoon liittyvät asiat kuuluvat Sosiaali- ja terveysministeriölle. Viranomaisista tasa-arvovaltuutetun tehtäviin kuuluu naisten ja miesten välinen tasa-arvotyö. Hänen tulee valvoa, että tasa-arvolakia noudatetaan viranomaistoiminnassa, antaa tietoa sekä edistää lain noudattamista ja tiedottamista. Tasa-arvovoyksikkö TASU puolestaan valmistele ja kehittää yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa hallituksen tasa-arvopoliittikkaa. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta TANE taas esittää ja tekee toimenpiteitä lainsäädännön sekä muiden toimenpiteiden kehittämiseksi. Tasa-arvolautakunta toimii riippumattomana hallintoyksikkönä STM:n yhteydessä valvoen ja käsitellen sille tasa-arvolain mukaan kuuluvat asiat. (Tasa-arvoviranomaiset 2009.)

Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut asiantkirjan koskien tasa-arvoa miesnäkökulmasta. Kuten asiakirjassakin todetaan, näkökulma on verrattain uusi Suomessa. Asiakirjassa teemaa käydään läpi yleisellä tasolla. Asiakirjassa avataan teemaa kahden näkökulman valossa: ”tasa-arvo tarvitsee miehiä ja miehet tarvitsevat tasa-arvoa”. Tarkoituksena olisi muun muassa saada ja vahvistaa miehiä hanakammin osallistumaan tasa-arvopoliittiseen keskusteluun ja ytimeen, lisätä konkreettisia tasa-arvopoliittisia toimenpiteitä, jotka koskevat miehiä, huomioida miehet tasa-arvokeskustelussa. (Miehet ja tasa-arvo 2006: 3, 74–75.)

Kansalaisen kannalta kunnat ovat hyvin tärkeässä asemassa. Kuntalain 1 ja 2 § mukaan kunnilla on itsehallinto ja ne hoitavat itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa niille laissa säädetyt ja kuuluvat tehtävät. Kuntalaisten hyvinvoinnin tukeminen on olennainen osa kuntien tehtäviä. Kunnat huolehtivat kansalaisten kannalta tärkeimmistä palveluista eli hyvinvointipalveluista, esimerkiksi lasten ja vanhusten hoidosta. Välttämättömiä käytännön työssä ovat siksi tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus. (Särkelä 2003: 30; Tasa-arvo kunnissa 2009.)

Kunnat kiinnittävät niin ikään erityistä huomiota naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon. Euroopan kuntien ja alueiden liitto CEMR kumppaneineen ovat laatineet Eurooppalaisen peruskirjan naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta paikallishallinnossa (The European Charter for Equality of Women and Men in Local Life 2005–2006). Peruskirjassa todetaan, että vaikka sukupuolten välisen tasa-arvon hyväksi tehdäänkin pal-

jon työtä, niin silti on edelleen paljon epätasa-arvoisuutta muun muassa palkoissa ja poliittisessa osallistumisessa paikalliseen päätöksen tekoon. Lisäksi peräänkuulutetaan kunnollisia työkaluja, toimintasuunnitelmia ja -ohjelmia, joiden avulla tasa-arvoa konkreettisesti voidaan edistää. Hyvään hallintoon kiinnitetään huomioita: niin naisilla kuin miehilläkin on oikeus saada asiansa hoidetuksi ilman viivytystä, tasa-arvoisesti, puolueettomasti ja reilusti. Asiakirjan ovat allekirjoittaneet jo Kuntaliitto sekä monet Suomen kunnat (ks. Kuntaliitto 2009).

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämissuunnitelman 2008–2011 (KASTE 2008: 3–4, 25, 55) tarkoituksena on määrittää lähivuosien tärkeimmät sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistavoitteet ja välineet, joilla nämä tavoitteet voidaan saavuttaa. Ohjelman tavoitteisiin on kirjattu kuntalaisten osallisuuden lisääntyminen ja syrjäytymisen vähentyminen (erityisesti lasten ja nuorten), hyvinvoinnin ja terveyserojen kaventuminen, palveluiden laadun ja saatavuuden paraneminen sekä alueellisten erojen vähentyminen. Kansalaisten yhdenvertaisuutta pyritään turvaamaan palveluiden käyttäjien oikeuksia vahvistamalla, potilaan asemaa vahvistetaan helpottamalla palveluiden käyttöä kuntarajoista riippumatta.

3.4. Yhteenveto

Kansallisella tasolla tasa-arvoon, tasa- ja yhdenvertaisuuteen on kiinnitetty, kuten edellä todettu, paljon huomioita. Keinoja on monia aina lainsäädännöstä suosituksiin, ohjeisiin ja linjauksiin. Seuraavassa taulukossa 2 on esitetty vielä yhteenvetomaisesti toimenpiteitä, joita kansallisella tasolla on tehty koskien tasa-arvoa. Taulukko ei ole täysin tyhjentävä. Ohjelmia ja suosituksia on hyvin paljon ja niitä tulee koko ajan lisää.

Taulukko 2. Yhteenveto tasa-arvotyöstä Suomessa.

<p>Hyvä hallinto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Perustuslaki: yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö • Hallintolaki 6 : vaatimus viranomaisten tasapuolisuudesta ja puolueettomuudesta hallinnossa asioivia kohtaan
<p>Lainsäädäntö</p> <ul style="list-style-type: none"> • Yhdenvertaisuuslaki: edellyttää konkreettisen yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisen • Muu tasa-arvoa koskeva lainsäädäntö
<p>Tasa-arvo julkisessa hallinnossa ja viranomaistoiminnassa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sisäasiainministeriö: vähemmistövaltuutettu, syrjintälautakunta, etnisten suhteiden neuvottelukunta • Sosiaali- ja terveysministeriö: sukupuolten välinen tasa-arvo; tasa-arvovaltuutettu, tasa-arvoyksikkö, tasa-arvoasiain neuvottelukunta • Tasa-arvolautakunta: valvoo ja käsittelee sille tasa-arvolain mukaan kuuluvat asiat • Hallitusohjelma 2007: suvaitsevaisuus ja mahdollisuuksien tasa-arvo • Hallituksen tasa-arvo-ohjelma: erityisesti sukupuolten välinen tasa-arvo • Sisäasiainhallinnon linjaukset yhdenvertaisuuden edistämiseksi 2008: linjaukset koskien yhdenvertaisuutta sisäasiainhallinnossa • Kuntien yhdenvertaisuussuunnitelmat • Eurooppalainen peruskirja naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta paikallishallinnossa: huomio naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon paikallishallinnossa, mm. Kuntaliitto allekirjoittanut • KASTE 2008: Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma 2008–2011: mm. kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaaminen vahvistamalla potilaan asemaa, syrjäytymisen vähentyminen, alueellisten erojen kaventuminen

4. TASA-ARVO JA TASAPUOLISUUS KANSALAISTEN ARVIOISSA

Tämän luvun tarkoituksena on antaa kuva kansalaisten käsityksistä, mielipiteistä ja suhtautumisesta tasa-arvoon sekä kansalaisten tasapuoliseen ja yhdenvertaiseen kohteluun perustuen kansalaiskyselyyn. Kuten jo edellä on mainittu, kansalaisten käsityksiä tarkastellaan kansalaiskyselyn (2008) tasa-arvoon liittyvien strukturoitujen kysymysten kautta sekä avoimissa vastauksissa tasa-arvotemaa koskevien kommenttien valossa. Ensimmäisessä kappaleessa (4.1) käydään vielä läpi kansalaiskyselyn toteuttamista ja tarkennetaan kansalaiskyselyn empiiristä asetelmaa. Toisessa kappaleessa (4.2) on tarkoituksena antaa yleiskuva kansalaisten mielikuvista tasa-arvoa koskevien keskeisten väittämien valossa. Sen jälkeen läpikäydään tasa-arvoa ja tasapuolisuutta julkisissa palveluissa ja viranomaistoiminnassa (4.3., 4.4). Viimeisen kappaleen tehtävänä on tuoda esiin käsityksiä tasa-arvosta yhteiskunnassa ja sen muutoksessa kansalaisten silmin.

4.1. Empiirisen asetelman tarkentaminen

Kansalaiskysely suoritettiin, kuten edellä todettiin, keväällä 2008. Kysely on osa laajempaa tutkimushanketta *Kansalaiset ensin? Eettinen hallinto kansalaisten arvioimana* Vaasan yliopiston julkisjohtamisen laitoksella. Tutkimuksen rahoittajana on Suomen akatemia. Kyselylomakkeessa on kokonaisuudessaan kolme teemaa, joiden mukaan kysymykset on luokiteltu. Näitä ovat: hyvä julkinen palvelu, jolla kartoitettiin julkisten palvelujen arvoja sekä niiden turvaamista; hyvä hallinto, jonka tarkoituksena oli selvittää luotettavuutta ja vastuullisuutta sekä virkamiesten hyveitä; ja poliittisen järjestelmän luotettavuus, jossa kysyttiin avoimuudesta sekä kansalaisten suhteesta politiikkaan ja sen eettisyyteen. (Ks. Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 17.) Käsillä olevassa tutkielmassa on käytetty kysymyksiä jokaisen teeman alta. (Ks. liite 1)

Kyselyn otos edustaa Suomea pienoiskoossa, ja se on hankittu Väestörekisterikeskuksetta. Kysely toteutettiin Suomen kahdella virallisella kielellä, eli suomeksi ja ruotsiksi. Ruotsinkielisten vastaajien määrä suhteutettiin suomenkieliseen väestöön. Ikäjakautama

kyselyssä on 25–65 vuotta. Vastaajissa on myös 66-vuotiaita johtuen siitä, että otos tehtiin vuoden 2007 tietoihin perustuen.

Kysely lähetettiin 5000 suomalaiselle. Todellinen otoskoko on 4972, koska 28 henkilöä piti poistaa otoksesta (syyinä muutto ulkomaille, kuolema tai sairaus). Palkkioita tai kannustimia ei käytetty. Muistutuskierroksen jälkeen lomakkeita tuli takaisin 2010. Vastausprosentti on 40,4 %. Ikäryhmittäin katsottuna vastauksia palautui seuraavasti: 55–66 –vuotiaista puolet vastasi kyselyyn. 45–54 -vuotiaista vastauksen palautti lähes 40 %, 35–44 -vuotiaista vastaus tuli noin 35 %, ja nuorimmasta ikäryhmästä eli 25–34 -vuotiaista vastasi 28%. Ruotsinkielisiä lomakkeita palautui suhteessa yhtä paljon kuin suomenkielisiä.

Lomakkeet käsiteltiin luottamuksellisesti. Kaikki osoitetiedot hävitettiin asianmukaisesti muistutuskierroksen jälkeen. Kenenkään vastaajan tiedot eivät ole tunnistettavissa. Käsillä olevassa tutkielmassa on käytetty kansalaisten avoimia kommentteja liittyen tasa-arvoon ja tasapuoliseen kohteluun, myös suorina lainauksina. Suorat lainaukset ovat tutkielmassa sellaisenaan, kuitenkin niin, että niistä on poistettu kaikki sellaiset tiedot, jotka mahdollisesti tekisivät vastaajan tunnistettavaksi. Näitä tietoja ovat muun muassa paikkakunta, yritysten tai henkilöiden nimet.

Lomakkeessa kartoitettiin vastaajien taustatiedoista seuraavat: sukupuoli, syntymävuosi, työhistoria, koulutustaso sekä perheen yhteenlasketut bruttotulot. Näitä tietoja on käytetty tutkielmassa taustamuuttujina, kun aineiston viittä strukturoitua kysymystä on analysoitu tilastollisen SPSS-ohjelman avulla. Strukturoidut kysymykset on valittu vastaamaan tutkielman aihealueita, eli tasa-arvoa ja tasapuolisuutta julkisessa hallinnossa; julkisissa palveluissa ja palvelutyössä, viranomaistoiminnassa sekä tasa-arvoa yhteiskunnassa ja sen muutoksessa. Seuraavassa taulukossa 3 on eriteltyinä kappaleissa käsiteltävät kysymykset käsillä olevan tutkielman aihealueiden mukaan.

Taulukko 3. Tutkielmassa käytetyt strukturoidut kysymykset teemojen mukaan.

AIHE	STRUKTUROITU KYSYMYS
Tasa-arvo ja palveluiden tasapuolinen jakaantuminen	<ul style="list-style-type: none"> • Palvelut taataan kaikille tasapuolisesti • Tasa-arvon toteutuminen julkisessa palvelutyössä
Tasa-arvon ja tasapuolisen kohtelun toteutuminen viranomaistoiminnassa	<ul style="list-style-type: none"> • Viranomaiset käyttäytyvät puolueettomasti
Kansalaisten arvioita tasa-arvosta yhteiskunnassa ja yhteiskunnan muutoksessa	<ul style="list-style-type: none"> • Kansalaisten epätasa-arvoinen kohtelu lisääntyy • Eriarvoisuus ei saa loukata huonompiosaisia

Paitsi strukturoituja kysymyksiä, myös kansalaisten avoimia kommentteja on käytetty analyysissä. Ne on myös luokiteltu teemoittain, ja niistä on tehty kokoavia taulukoita. Lisäksi, kuten jo edellä mainittiin, kansalaisten kommentteja käytetään tutkielmassa myös suorina lainauksina, kuitenkin niin ettei vastaajaa voida tunnistaa.

4.2. Kansalaisten antama yleiskuva tasa-arvoa koskevista keskeisistä väittämistä

Ennen kuin tarkemmin paneudutaan suomalaisten käsityksiin tasa-arvosta ja tasapuolisesta kohtelusta kansalaiskyselyn (2008) tulosten valossa, on kiinnostava todeta, että Eurobarometrissä (2008: 20), jossa kartoitettiin eurooppalaisten näkemyksiä, kokemuksia ja asenteita liittyen syrjintään Euroopan unionissa, jopa 66 % suomalaisista on sitä mieltä, että yleisesti ottaen Suomessa käytetään tarpeeksi voimavaroja kaikenlaisiin toimiin syrjintää vastaan. Suomi on listassa Kyproksen kanssa ensimmäisenä. Pohjoismaista Tanskassa 45 % ja Ruotsissa 31 % on sitä mieltä, että maat tekevät tarpeeksi estääkseen kaikenlaista syrjintää. Suomalaiset ovat näiden tulosten valossa huomattavasti Pohjoismaisia naapureitaan positiivisempia ja luottavaisempia siihen, että syrjintää estetään tarpeeksi.

Mitä mieltä suomalaiset sitten ovat siitä, toteutuuko tasa-arvo ja tasapuolinen kohtelu maassamme? Tarkoituksena tässä kappaleessa on ensin antaa lyhyesti kokonaiskuva kansalaisten suhtautumisesta tasa-arvoa koskeviin väittämiin kansalaiskyselyn (2008) perusteella (ks. liite 1). Kansalaiskyselystä poimitut väittämät, jotka liittyvät tasa-arvoon ja kansalaisten tasapuoliseen kohteluun, on esitetty seuraavassa kuviossa keskiarvojen mukaan:



(1=täysin eri mieltä/ei lainkaan/erittäin huonosti, 2=melko eri mieltä/melko vähän/melko huonosti, 3=en samaa, enkä eri mieltä/jonkin verran/ei hyvin eikä huonosti, 4=melko samaa mieltä/melko paljon/melko hyvin, 5=täysin samaa mieltä/erittäin paljon/erittäin hyvin)

Kuvio 3. Keskiarvo kansalaisten arvioista tasa-arvoa koskeviin väittämiin.

Kuvio 3 näyttää selvästi, että eniten samaa mieltä oltiin väittämän ”Eriarvoisuus ei saa loukata huonompiosaisia” kanssa. Keskihajonta tässä vastauksessa ei ollut suuri ja peräti 90 % olikin väittämän kanssa melko tai täysin samaa mieltä. Tähän väittämään oli otettu myös kantaa noin kymmenessä avoimessa kommentissa. Muutama vastaaja totesi, ettei ymmärrä, mitä tällä väittämällä tarkoitetaan. Pari vastaajaa taas huomautti, että totta kai eriarvoisuus loukkaa samalla tavalla kuin huono-osaisuuskin. Kaikkien pitää olla samanarvoisia ja tasa-arvoon pitää pyrkiä, oli muutaman kommentin anti.

Toiseksi eniten kansalaiset mielsivät, että kansalaisten epätasa-arvoinen kohtelu lisääntyy. Väittämään ei kuitenkaan suhtauduttu yhtä yksimielisesti kuin edelliseen väittämään. Silti kuutisenkymmentä prosenttia vastaajista uskoi väittämään melko tai erittäin paljon. Vaikka väittämään uskottiin, oli jokunen kansalainen kirjoittanut kysymyksen viereen, että toivottavasti näin ei käy.

Oinonen, Blom ja Melin (2005: 29) käsittelevät raportissaan *Onni olla suomalainen? Kansallinen identiteetti ja kansalaisuus* suomalaisten suhtautumista väittämään ”Julkishallinto ja viranomaiset kohtelevat kaikkia tasapuolisesti asemasta riippumatta”. 73 % vastaajista pitää tätä piirrettä julkishallinnossa erittäin tärkeänä, eikä kukaan ei ole sitä mieltä, että tasapuolinen kohtelu ei ole lainkaan tärkeää. Kansalaiskysely (2008) osoittaa, että käytännössä viranomaisten koetaan käyttäytyvän melko puolueettomasti. Keskiarvo väittämälle on 3,2 %, vastauksissa tosin on hieman hajaannusta: hieman yli 40 % vastaajista kokee väittämän toteutuvan jonkin verran kun taas hieman alle 40 % kokee, että tasapuolinen kohtelu toteutuu melko tai erittäin paljon. (Tasapuolisesta kohtelusta lisää, ks. kappale 4.4.)

Väittämät ”Palvelut taataan kaikille tasapuolisesti” ja ”Tasa-arvon toteutuminen” saivat keskimäärin neutraalin arvion kansalaisilta. Näistä pienin keskihajonta oli väittämällä ”Palvelut taataan kaikille tasapuolisesti”, eli tähän suhtauduttiin kaikista yksimielisimmin (lisää tasapuolisuudesta palveluissa kappaleessa 4.3.).

Seuraavassa taulukossa 4 tarkastellaan lähemmin vastausten jakaantumista koskien tasa-arvoa ja tasapuolisuutta. Taulukko näyttää, kuinka monta prosenttia kansalaisista suh-

tautuu väittämiin neutraalisti, montako prosenttia on väittämän kanssa melko tai täysin samaa mieltä ja melko tai täysin eri mieltä. Lisäksi taulukossa näkyy samaa mieltä olevien ja eri mieltä olevien vastausten prosenttimäärien erotus, jonka tarkoituksena on mitata sitä, kuinka paljon vastaukset ovat painottuneet joko positiiviselle (melko tai täysin samaa mieltä) tai negatiiviselle (melko tai täysin eri mieltä) puolelle.

Taulukko 4. Vastausten jakautuminen viidessä tasa-arvoa koskevassa väittämässä.

	Melko tai täysin samaa mieltä (%)	Neutraali mielipide (%)	Melko tai täysin eri mieltä (%)	Erotus*	Vastaajien määrä (n)
Eriarvoisuus ei saa loukata huonompiosaisia	90	7	3	87	1964
Kansalaisten epätasa-arvoinen kohtelu lisääntyy	61	24	15	46	1970
Viranomaiset käyttäytyvät puolueettomasti	38	41	21	17	1986
Palvelut taataan kaikille tasapuolisesti	49	13	38	11	1981
Tasa-arvon toteutuminen	41	30	29	12	1977

*Erotus on laskettu vastausten ”melko tai täysin samaa mieltä” ja ”melko tai täysin eri mieltä” välillä. Vaihteluväli: +100 = kaikki ovat samaa mieltä; -100 = kaikki ovat eri mieltä.

Kuten taulukosta voidaan havaita, kaikissa väittämässä erotus jää positiiviselle puolelle. Negatiivista arvoa ei saanut ainutkaan väittämä. Eniten positiiviselle puolelle painottuu kuitenkin väittämä ”Eriarvoisuus ei saa loukata huonompiosaisia”. Kansalaiset ovat hyvin yksimielisiä tämän suhteen myös tällä mittarilla mitattuna. Vahvasti positiivisen arvon saa myös väittämä ”Kansalaisten epätasa-arvoinen kohtelu lisääntyy”. Sen sijaan

lopun kolme väittämää taulukossa (”Viranomaiset käyttäytyvät puolueettomasti”, ”Palvelut taataan kaikille tasapuolisesti” ja ”Tasa-arvon toteutuminen”) ovat jo lähempänä nollaa, pysyen kuitenkin positiivisella puolella. Kansalaiset suhtautuvat näihin väittämiin kyselyn perusteella suhteellisen neutraalisti.

Mitä nämä arvioit kokonaisuudessaan kertovat? Ainakin sen, että tällä hetkellä yleinen mielipide tasa-arvoon ja tasapuoliseen kohteluun on melko luottavainen, mutta epätasa-arvoisuuden pelätään kuitenkin lisääntyvän maassamme. Näin kommentoi yhteiskuntaamme muutama kansalainen:

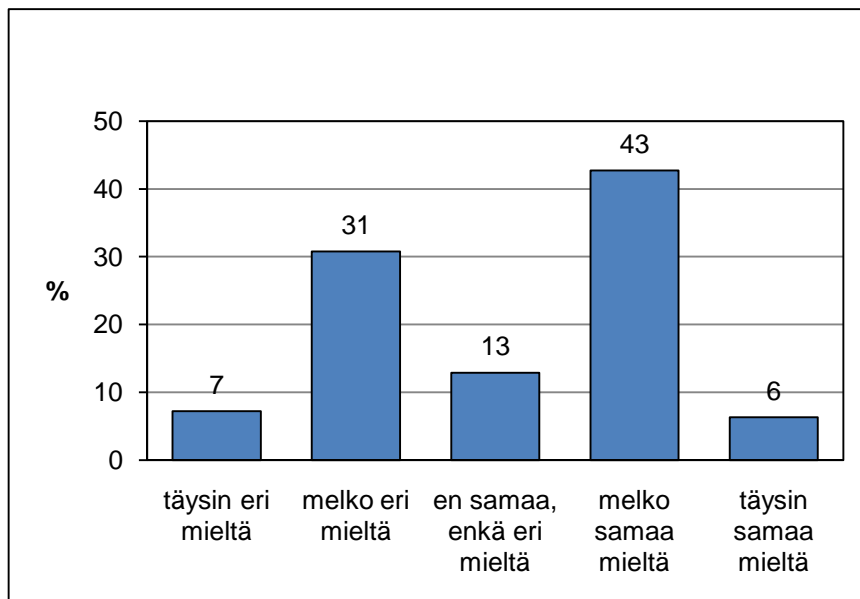
”Oikeudenmukaisuus ja kansalaisten yhdenvertainen kohtelu ovat tällä hetkellä melko hyvällä tolalla.”

*”Vanhusten, sairaiden, lasten ja työelämästä syrjäytyneiden asema on heikentynyt varsinkin EU:hun liittymisen jälkeen.
Globalisaatio, kiihtyvä kilpailu, yhä suurempien voittojen tavoittelu, hintojen nousu ja luonnonvarojen ehtyminen johtaa kasvavaan ihmisten eriarvoisuuteen ja moraalisten ja eettisten arvojen katoamiseen.”*

4.3. Tasa-arvo ja palveluiden tasapuolinen jakaantuminen

Tasa-arvoon ja syrjimättömyyteen liittyy vääjäämättä se, että tasapuolisen kohtelun tulee toteutua asuinpaikasta riippumatta. Ketään ei saa aiheuttomasti asettaa eri asemaan myöskään iän, sukupuolen, etisen taustan tai muun vastaavan takia. (Mäenpää 2003: 85.) Mitä mieltä suomalaiset ovat siitä, taataanko palvelut kaikille tasapuolisesti asuinpaikasta, iästä tai muusta vastaavasta riippumatta, ja lisäksi mihin asioihin suomalaiset ovat erityisesti kiinnittäneet huomiota, kun puhutaan palveluista ja niiden tasapuolisuudesta?

Kuten jo edellä (kappale 4.2) osoitti, kansalaiset suhtautuvat itse väittämään ”Palvelut taataan kaikille tasapuolisesti” keskimäärin neutraalisti. Kuviossa 4 näkyy tarkemmin vastausten jakaantuminen:



Kuvio 4. Palvelut taataan kaikille tasapuolisesti (n=1981).

Väittämä jakaa kansalaisten mielipiteet melko selkeästi puolesta tai vastaan, kuten kuvio osoittaa. Vajaa puolet vastaajista on sitä mieltä, että palvelut taataan kaikille tasapuolisesti ja lähes nelisenkymmentä prosenttia taas on väittämän kanssa eri mieltä. Neutraalisti asiaan suhtautuu kolmisenosaista prosenttia. Avoimissa kommentteissa kansalaiset toivat esille huolensa tasa-arvoisista palveluista sekä palveluiden tasapuolisesta jakaantumisesta.

Seuraavassa taulukossa 5 on luokiteltuna kansalaisten mielipiteet palveluihin liittyvän tasapuolisuuden ja tasa-arvon toteutumiseen.

Taulukko 5. Kansalaisten kommentteja tasa-arvosta palveluissa.

Teemat:	Määrät:	Kannanotot:
Sosioekonominen asema	+++	- Palveluiden saatavuus riippuu rahasta - Asema vaikuttaa
Eri alueiden/kuntien välillä	++	- Syrjäseudut ei tasa-arvoisessa asemassa palveluiden suhteen - Pohjois- ja Etelä-Suomen erot - Kelan päätökset paikkakuntaakohtaisia
Sairaus/vamma	++	- Vammaisille, mielenterveyskuntoutujille ei palveluja - Sairaat lapset ja vanhukset tulisi asettaa etusijalle terveyskeskuksissa
Ikä	+	- Vanhat (Ikärasismi, priorisointi)
Kieli	+	- Ruotsinkielinen palvelu - Viittomakielinen palvelu puuttuu täysin

(Skaala on luotu seuraavasti: + = 0–10 kommenttia; ++ = 11–25 kommenttia; +++ = yli 26 kommenttia)

Mielenkiintoista on, että kun vastauksia väittämään ”Palvelut taataan kaikille tasapuolisesti” tarkastellaan lääneittäin, voidaan todeta, että vastaukset jakaantuvat lähes samalla tavalla, eli läänien välillä eroja suhtautumisessa väittämään ei juuri ollut. Avoimissa kommentteissa sen sijaan, kuten taulukko 5 osoittaa, kansalaiset osoittivat huolensa syrjäseutujen ja haja-asutusalueiden palvelujen turvaamiseen. Myös paikkakuntaisiin eroihin otettiin kantaa. Muutamissa kommentteissa nostettiin esille lisäksi Pohjois-Suomen ja Etelä-Suomen eriarvoisuus niin palveluissa kuin työpaikoissakin. Seuraavassa muuttaman kansalaisen kommentti:

”Haja-asutusalueella elämä näyttää tulevan jatkuvasti hankalammaksi (markkinatalous vie palvelut). Kuitenkin esim. lasten (ja myös aikuisten) elämänlaatu paljon parempaa maaseudulla. Myös työpaikat kasautuvat Etelä-Suomeen, joka ai-

heuttaa monia ongelmia. Syrjäseutujen ihmiset eivät ole tasa-arvoisessa asemassa palvelujen, työmahdollisuuksien, koulutusmahdollisuuksien ym. suhteen.”

”Valtion vastuulla varmistetaan kansalaisten tasa-arvoinen kohtelu riippumatta siitä missä kunnassa asuu. Jos esim. asuu ns. köyhässä kunnassa, niin on vaarana jäädä ilman palveluja tai tarpeelliset palvelut viipyvät liian kauan. Nykyinen hoitotakuu ei vieläkään toteudu riittävän hyvin.”

”...Ja vielä eriarvoisuus ja suhtautuminen jakavat Suomen. Etelä-Suomen hyvinvointi ja vauraus sanelee, mitä tehdään. Pohjois-Suomi ja muut syrjäseudut ovat kuin almulla eläjiä... Jos olisi työtä ja leipää, ei tarvitse vastaavia ”hätähuutoja”.”

Kun tarkastellaan eroja alueiden (lääni) sisällä eri kieliryhmien välillä, erot väittämää koskien ovat jo suurempia. Todettaanko ensin, että suomenkielisten ja ruotsinkielisten välillä suhtautumisessa palveluiden tasapuoliseen takaamiseen ei ollut kuin vajaa kahdeksan prosenttiyksikön ero positiivisella puolella: suomenkielisistä hieman vajaa puolet yhtyi väitteeseen ja ruotsinkielisistä vähän yli 40 %. Itä-Suomen läänin, Oulun läänin eikä Lapin läänin suhteen voi kielivertailua tehdä johtuen siitä, ettei ruotsinkielisiä vastaajia ollut lääneissä lainkaan tai vain muutama.

Suurin ero kieliryhmien välillä voitiin havaita Länsi-Suomen läänissä, jossa hieman vajaa puolet suomenkielisistä on sitä mieltä, että palvelut taataan tasapuolisesti kaikille, ruotsinkielisistä taas yli 10 % vähemmän yhtyy väittämään. Etelä-Suomen läänissä luvut olivat hieman tasaisemmat: suomenkielisistä väitteeseen yhtyi jälleen puolet ja ruotsinkielisistä noin viitisen prosenttia vähemmän. Mistä tämä ero kieliryhmien välillä voisi mahdollisesti johtua? Yksi selitys löytyy varmasti siitä, että ruotsinkieliset eivät aina koe saavansa palvelua omalla äidinkielellään, vaikka kielilaki (2003/423) siihen velvoittaaakin. Tämän vuoksi he saattavat helpommin kokea olevansa eriarvoisessa asemassa palveluiden saatavuuden suhteen verrattuna suomenkielisiin. Myös muutaman kansalaisen antama kommentti tukee tätä asiaa:

”Niin kauan kuin Suomi on kaksikielinen maa, pitää kaikkialla julkisissa palveluissa ja asioimissa saada palvelu omalla äidinkielellä, siis joko suomen tai ruotsin kielellä eikä joko suomeksi tai englanniksi.”

”Språkfrågan fortfarande viktig! Det borde vara naturligt att landets egen infödda befolkning – trots minoritet – kan föra dialog med myndigheter på det egna språket.”

Lisäksi parissa kommentissa esiin nousi maahanmuuttajien kielivaikeus, esimerkiksi lomakkeita täytettäessä. Yhdessä kommentissa otettiin kantaan tärkeään seikkaan: Viittomakielinen palvelu puuttuu täysin. Viittomakieltä ei ole edes voitu ilmoittaa äidinkielenä Väestörekisterikeskukseen, kuin vasta syksystä 2008 lähtien. Asiointikieleksi viittomakielisten on silti merkittävä joko suomi tai ruotsi. (Ks. Kuurojen liitto 2009.)

Keskustelua kansalaisten keskuudessa liittyen tasapuoliseen palveluiden jakamiseen ja saantiin, nousi myös ikä- ja sairaus- tai vamma -näkökulmasta. Parissa kommentissa otettiin kantaa vammaisten palveluihin ja siihen, että sairaiden tulisi saada tarvitsemansa palvelu.

Ikään liittyvät huolenaiheet koskivat vanhuksia, joiden koetaan olevan eriarvoisessa asemassa, kun priorisoidaan ja pisteytetään potilaita. Ikä vaikutti myös taustamuuttujana, kun tarkastellaan kansalaisten suhtautumista palveluiden tasapuoliseen takaamiseen. Nuorimmasta ikäryhmästä jopa yli 60 prosenttia oli sitä mieltä, että palvelut taataan kaikille tasapuolisesti, kun taas vanhimmasta ikäryhmästä samaa mieltä oli hieman yli 40 %.

Eniten kansalaiskommentteja kirjoitti kuitenkin palveluiden saatavuus ja sosioekonominen asema. Ensin voidaan tarkastella tulotason vaikutusta suhtautumisessa väittämään palveluiden saatavuudesta. Mitä pienemmät tulot, sen vähemmän oltiin väittämän kanssa samaa mieltä. Pienituloisimmista vajaa puolet katsoi, että palvelut taataan kaikille tasapuolisesti, kun taas suurituloisimmista yli kymmenen prosenttia enemmän yhtyi väittämään.

Muutamien kommenttien perusteella kansalaisten huolena oli ensisijaisesti se, että ne joilla on rahaa, voivat ostaa palvelunsa yksityiseltä ja että heillä toimivat kaikki palvelut – myös julkiset – paremmin. Sen sijaan kansalaiset katsoivat, että vähävaraiset jäävät helposti ilman hoitoa. Ekonomisen aseman lisäksi yhteiskunnallisen ja poliittisen ase-

man katsotaan vaikuttavan palveluiden saatavuuteen niin, että mitä korkeammassa asemassa joku on, sen helpompi hänen on palveluita saada. Kolikolla on myös toinen puoli, eli jokunen vastaaja kritisoi sitä, että huonompiosaiset, jotka heidän mukaansa itse ovat aiheuttaneet asemansa (”juopot”, ”narkkarit”), saavat palveluita enemmän kuin niin sanotut kunnan kansalaiset. Näitä kommentteja ei kuitenkaan ollut joukosta kuin muutama. Seuraavassa muutamia kärjistyneitä kansalaiskommentteja aiheeseen liittyen:

”Näyttää siltä että Suomeen on rantautumassa Amerikan malli eli ne joilla on varaa saavat hoidettua itsensä yksityisellä lääkäripuolella ajallaan. Muut odottavat ja odottavat.”

”Suomessa on eriarvoisuutta: Esim. asema ja poliittinen tausta vaikuttaa palvelujen saatavuuteen. Jos sinulla on poliitikko tai vahva sukulainen, saat palveluita esim. vanhukselle. Se ohittaa paikan jonoissa esim, palveluihin tai palvelutaloon. Eli hiljaiset ja vaatimattomat maan hiljaiset jäävät ilman palveluita.”

”He, joilla on varaa käyttää rahaa palveluihin, toimii kaikki paremmin ja nopeammin. Mitä varakkaampi olet, sitä suurempaa arvostusta saat, aivan kuin raha olisi se taikasana, joka tekee ihmisestä paremman yksilön yhteiskunnassamme.”

”Köyhän ja sairaan vaikea saada asianmukaista hoitoa.”

Vielä on syytä tarkastella kansalaisten suhtautumista palveluiden tasapuoliseen takaamiseen sukupuolen mukaan. Kuten jo kappaleessa 3.2. todettiin, on tasa-arvolakiin tullut 1.1.2009 vielä lisäys koskien palveluiden tasapuolista saatavuutta sukupuolesta riippumatta. Mitä mieltä miehet ja naiset ovat kansalaiskyselyn perusteella siitä, taataanko palvelut kaikille tasapuolisesti? Eroja vastauksissa ei juuri ollut ei positiivisella, kuin ei negatiivisellakaan puolella. Sekä miehistä että naisista hieman noin puolet on sitä mieltä, että palvelut taataan kaikille tasapuolisesti. Naisista eriävän mielipiteen esitti noin nelisenkymmentä prosenttia ja miehistä kuutisen prosenttia vähemmän. Yhtään avointa kommenttiakaan ei tullut, jossa olisi otettu kantaa siihen, että sukupuoli vaikuttaisi palveluiden saatavuuteen. Sen sijaan muutama kommentti annettiin siihen, ettei miehen koeta saavan ääntään kuuluville huoltajusasioissa.

4.4. Tasa-arvon ja tasapuolisen kohtelun toteutuminen viranomaistoiminnassa

Tasa-arvo ja kansalaisten tasapuolinen kohtelu kuuluu eittämättä tärkeänä osana viranomaisten toimintaa. Vaatimukset tähän kumpuavat muun muassa sosiaalisesta tasavertaisuudesta ja hyvän hallinnon vaatimuksista. Kansalaisia tulee palvella tasapuolisesti rodusta tai sukupuolesta riippumatta. Hyvään hallintoon kuuluu se, että viranomaiset kohtelevat kaikkia kansalaisia tasa-arvoisesti ja tasapuolisesti sekä puolueettomasti kaikissa toimissaan. Tämä on kirjattu hallintolakiin. Ketään ei saa syrjiä iän, sukupuolen, asuinpaikan, etnisen alkuperän tai muun vastaavan perusteella. (Ks. esim. Mäenpää 2003: 85–86.)

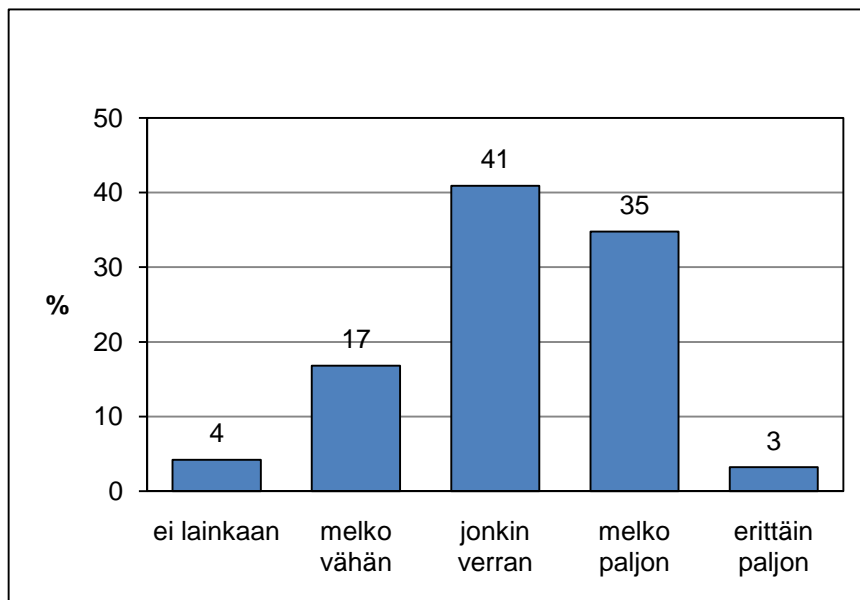
Puolueettomuus ja tasapuolisuus viranomaisten toiminnassa

Miten kansalaiset ovat asian kokeneet, ja kuinka paljon he ovat ottaneet kantaa kansalaisten tasapuoliseen kohteluun viranomaisten toiminnassa? Tasa-arvoinen ja oikeudenmukainen ja tasapuolinen kohtelu ei kuitenkaan ole täysin yksiselitteinen asia. Kuten T. Cooper (2004: 402–403) jo edellä pohti, elämme monimuotoisessa yhteiskunnassa, jossa kaikkien samanlainen kohtelu ei välttämättä johda oikeudenmukaiseen kohteluun. Se että kaikkia kansalaisia kohdellaan samalla tavalla, ei välttämättä tarkoita sitä, että heitä kohdellaan tasapuolisesti. Tasapuolisuus ei ole samanlaisuutta. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaan samanlaisia tapauksia tulisi kohdella samalla tavalla ja erilaisia niiden erilaisuudet huomioon ottaen. Mikäli jotakuta kohdellaan eri tavalla, tulisi tämän olla objektiivisesti perusteltua. (Vrt. Mäenpää 2003: 85–86.) Moni kansalainen otti viranomaisten kohteluun kantaa, toteamalla, että niin metsä vastaa, kun sinne huudetaan. Se, miten kansalainen (asiakas) kokee viranomaisten toiminnan kansalaiskyselyn (2008) perusteella, tiivistyy melko hyvin seuraaviin kahden eri kansalaisen kommenttiin:

”Itse kunnan viranomaisena pyrin kohtelemaan kaikkia samanarvoisesti. Asiakkaat kokevat kuitenkin samanlaisen tilanteen hyvin erilaisilla. Asiakkaan oma tilanne vaikuttaa hyvin paljon siihen, miten hän kokee asiakastilanteen.”

”Koska en ole ”päänäpotkittu”, on helppo yleensä olettaa ja odottaa, että minua kohdellaan oikein/reilusti/rehellisesti jne.”

Viranomaisten puolueetonta käytöstä kartoitettiin kansalaiskyselyssä (2008) seuraavalla väittämällä: Viranomaiset käyttäytyvät puolueettomasti. Keskimäärin kansalaiset suhtautuivat väittämään neutraalisti. Kuvio 5 näyttää vastausten tarkemman jakaantumisen:



Kuvio 5. Viranomaiset käyttäytyvät puolueettomasti (n=1986).

Kuviosta 5 voidaan havaita, että hieman alle 40 % kansalaisista uskoo viranomaisten puolueettomaan käyttäytymiseen. Noin 30 % on taas sitä mieltä, että puolueeton käyttäytyminen toteutuu melko tai erittäin huonosti. Avoimissa kommentteissa esiin nousivat taulukko 6:ssä esitetyt asiat:

Taulukko 6. Kansalaisten kommentteja viranomaisten puolueettomasta käyttäytymisestä.

Teemat:	Määrät:	Kannanotot:
Sosioekonominen tilanne	++	- Sosiaalihuoltoasiassa epäyhtenäinen kohtelu - Samoin työvoima-asioissa
Ikä	+	- Vanhusten kohtelu - Nuorten kohtelu - Lasten kohtelu
Etninen tausta, ulkomaalaiset	+	- Vähemmistöjä suositaan
Sukupuoli	+	- Huoltajuuasiat
Sairaus/vamma	+	- Mielenterveyspotilaiden kohtelu

(Skaala on luotu seuraavasti: + = 0–10 kommenttia; ++ = 11–25 kommenttia; +++ = yli 26 kommenttia)

Avoimia kommentteja, koskien kansalaisten tasa-arvoista ja tasapuolista kohtelua, ei kertynyt niin paljon kuin esimerkiksi kommentteja palveluiden tasapuolisesta jakaantumisesta ja saatavuudesta. Mainittakoon tähän, että kansalaiset ottivat kyllä voimakkaasti kantaa kansalaisten huonoon ja välinpitämättömään kohteluun. (Enemmän aiheesta, ks. Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 101–107.)

Tulotaso vaikutti kysymykseen suhtautumiseen eniten kaikista taustatekijöistä. Paitsi, että erot eri ryhmien välillä ovat selkeät, on myös havaittavissa selkeä suunta siinä, että mitä pienemmät tulot, sitä vähemmän koetaan, että viranomaiset käyttäytyvät puolueettomasti. Ero pienituloisimpien ja suurituloisempien vastausten välillä on lähemmäs 20 %. Pienituloisimmista vajaa 40 % on sitä mieltä, että viranomaisten puolueeton käyttäytyminen toteutuu melko tai erittäin paljon, suurituloisimmista lähes 60 % yhtyi väitteeseen eikä yksikään suurituloisimmista kallistunut ”ei lainkaan” -vaihtoehdon puolelle.

Kieliryhmienkin väliltä löytyy ero. Ruotsinkielisistä vajaa 30 % uskoo puolueettomaan käyttäytymiseen viranomaistoiminnassa, kun suomenkielisistä hieman alle 40 % yhtyy väittämään. Ero on noin kymmenisen prosenttia.

Vielä taustatekijä, joka vaikutti vastauksiin paljon, on koulutustausta. Hieman yli 30 % niistä, joiden koulutus on perus-, kansa- tai keskikoulu, vastasivat, että viranomaisten käyttäytyminen puolueettomasti toteutuu melko tai erittäin paljon. 46 % ammattikorkeatai yliopistokoulutuksen omaavista yhtyi väittämään. Ylioppilastutkinnon ja ammatillisen koulutuksen omaavilla luku on vastaavasti pyöreät 36 %.

Sosioekonomiseen asemaan liittyvät kommentit koskivat ennen kaikkea sosiaaliavustuksiin liittyviä kohtaamisia viranomaisten kanssa. Kommenttien perusteella osa kansalaisista saattoi kokea, että sosiaalitukea hakeva on eriarvoisessa asemassa, kuin toinen, esimerkiksi isompituloiset saavat tukea helpommin. Toisaalta taas muutama koki, että ”omasta halustaan toimeettomat” saavat parempaa kohtelua kuin ”tavalliset” avuntarpeessa olevat kansalaiset. Myös kommentit etnisestä taustasta liittyivät sosiaalihuoltoon. Koettiin, että maahanmuuttajat saavat parempaa kohtelua kuin niin sanotut aidot suomalaiset. Työttömät tai työttömänä olleet kokivat myös saavansa eriarvoista kohtelua verrattuna työssäkäyviin. Eräs kansalainen kommentoi asiaa lyhyesti seuraavasti:

”Työttömänä ollessa tuntui että ihmisarvo viety kokonaan...”

Sukupuoli ei vaikuttanut juurikaan arvioihin väittämään koskien viranomaisten puolueettomuuden toteutumisesta. Naisista noin 37 % ja miehistä pyöreät 40 % olivat sitä mieltä, että viranomaisten puolueeton käyttäytyminen toteutuu melko tai erittäin paljon. Muutamissa avoimissa kommentteissa viranomaisten koetaan olevan huoltajusasioissa enemmän naisen (äidin) kuin miehen (isän) puolella.

Ikäkysymys kirvoitti muutamia kansalaiskommentteja. Muutama kansalainen koki kansalaiskyselyn (2008) perusteella, että nuoria ei oteta niin tosissaan tai kohdella samantavoisesti, esimerkiksi työnhakutilanteissa, kuin vanhempia. Toisaalta taas ikäihmisten epätasa-arvoinen kohtelu, etenkin terveyden- tai sairaanhoitoon liittyvissä kysymyksissä herätti keskustelua. (Kuten jo edellä mainittiin, etenkin huono ja välinpitämätön kohte-

lu, josta enemmän Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 101–108.) Parissa kommentissa otettiin kantaa lapsen heikkoon asemaan yhteiskunnassamme.

Ikä taustamuuttujana ei tuonut paljon eroja. Jokainen ikäryhmä suhtautuu väittämään keskimäärin neutraalisti, nuorin positiivisimmin. Melko tai erittäin paljon -väitteeseen yhtyi nuorimmasta ikäryhmästä hieman yli 40 % ja muista ikäryhmistä hieman alle 40 % vastanneista.

Vielä on kiinnostavaa ottaa esille vastaajan työhistorian vaikutus suhtautumiseen väittämään koskien viranomaisten puolueetonta käyttäytymistä. Julkisella sektorilla työskentelevät suhtautuvat keskimäärin hieman positiivisemmin viranomaisten puolueettomuuteen kuin yksityisellä sektorilla työskentelevät. Ero positiivisella puolella on kuitenkin noin viitisen prosenttia.

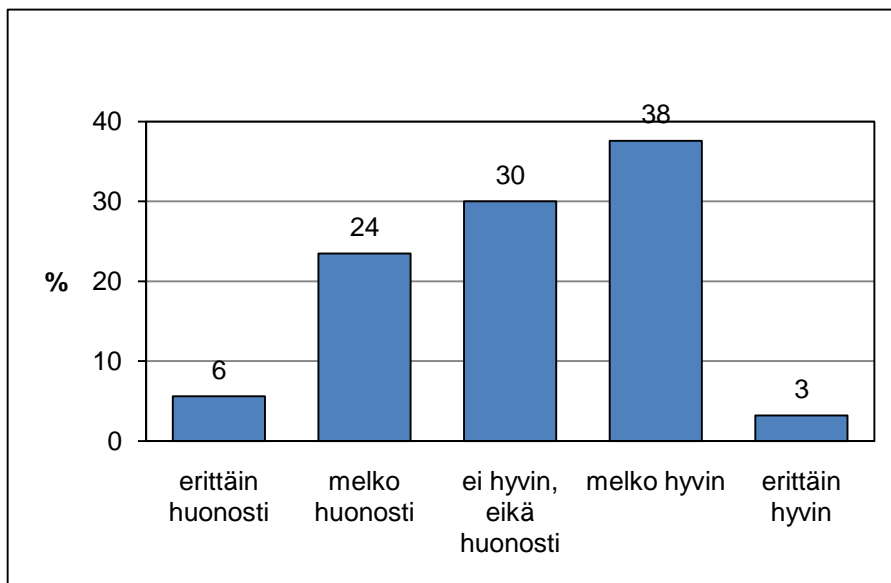
Tasa-arvon toteutuminen

Kansalaiskyselyssä (2008) kartoitettiin myös julkisen palvelutyön eettisiä arvoja ja niiden toteutumista. Yksi kysytyistä eettistä arvoista on tasa-arvo. Ennen kuin lähemmin perehdytään kansalaisten näkemyksiin tasa-arvon toteutumisesta, on syytä tarkastella, mitä mieltä virkamiehet itse ovat tasa-arvosta, ja kuinka tärkeänä arvona he tasa-arvon näkevät.

Valtionvarainministeriön selvityksessä *Arvot virkamiehen arjessa* (2007: 37–40) on kartoitettu valtionhallinnon tärkeimpiä arvoja ja virkamiesten käsityksiä niistä. Selvityksen mukaan valtionhallinnon tärkeimmiksi arvoiksi nousivat virkamiesten käsitysten mukaan luotettavuus, laatu ja asiantuntemus, avoimuus ja riippumattomuus. Tasa-arvoisuus tulee heti näiden arvojen perässä, ja lähes 40 % vastaajista piti tätä arvoa tärkeimpänä. Noin 17 % oli sitä mieltä, että arvo toteutuu heikosti valtionhallinnon toiminnassa. Selvityksessä todetaan, että erityisesti tasa-arvon kohdalla korostui virka-aseman merkitys. Ylimmästä johdosta ainoastaan noin kolmisenkymmentä prosenttia piti arvoa tärkeänä, kun taas henkilöstöstä yli puolet kokee arvon tärkeäksi. Tilastollisesti merkittävät erot arvoon suhtautumisessa löytyvät sukupuolen kohdalta.

Myös arvojen toteutumista virkamiesten arjessa kartoitettiin selvityksessä. Selvityksen mukaan tasa-arvon toteutuminen riippuu virkamiehen asemasta. Peräti 67 % on sitä mieltä, että tasa-arvo toteutuu virkamiesten arjessa melko tai erittäin hyvin. Tilastollisesti merkittävät erot arvon kohdalla löytyivät vastaajan virka-asemasta niin, että henkilöstön edustajista arvon koki tärkeäksi yli puolet silloin, kun hoidetaan valtionhallinnon tehtäviä. Ylimmästä johdosta peräti 71 % koki sen ei-merkittäväksi arvoksi. Selvityksessä todetaan, että tasa-arvo on yksi niistä eettisistä arvoista, jotka kaipaavat edelleen kehittämistä. (Emt. 44–45.)

Entä kuinka kansalaiset kokevat kansalaiskyselyn (2008) perusteella tasa-arvon toteutumisen eettisenä arvona julkisessa palvelutyössä? Kuten jo kappaleessa 4.2. todettiin, kansalaiset suhtautuvat väittämään keskimäärin neutraalisti. Seuraavassa kuviossa 6 näkyy vastausten jakaantuminen:



Kuvio 6. Tasa-arvon toteutuminen julkisen palvelutyön eettisenä arvona (n=1977).

Kuten kuviosta 6 voidaan havaita, vastaajista hieman yli 40 prosenttia on sitä mieltä, että tasa-arvo toteutuu julkisessa palvelutyössä melko tai erittäin hyvin. Virkamiesten

arviot tasa-arvon toteutumisesta olivat huomattavan paljon positiivisemmat kuin kansalaisten, ero on peräti 27 %. Toki on huomattava, että virkamieskyselyssä kartoitettiin valtionhallinnon arvoja, kun kansalaiskyselyssä (2008) pyydettiin arviota tasa-arvon toteutumisesta julkisessa palvelutyössä, johon sisältyy myös kuntien toiminta. Näin ollen tulokset eivät ole täysin verrattavissa olevia, mutta toimivat kuitenkin suuntaantavina.

Kansalaisten keskuudessa kansalaiskyselyn (2008) valossa sukupuoli taustamuuttujana ei tuonut merkittäviä eroja suhtautumisessa tasa-arvoväittämään. Miehet suhtautuivat siihen hieman positiivisemmin kuin naiset. Miehistä noin 44 % on väittämän kanssa melko tai täysin samaa mieltä, vastaava luku naisilla on noin 38 %. Sen sijaan muut taustamuuttujat tuovat väittämään enemmän eroja.

Ensimmäisenä mainittakoon ikä. Nuorin ikäryhmä suhtautuu tasa-arvon toteutumiseen positiivisimmin, vanhin ikäryhmä taas antaa keskimäärin hieman alle neutraalin arvion suhtautumisessaan tasa-arvoon. Nuorimmasta ikäryhmästä yli puolet oli sitä mieltä, että tasa-arvo toteutuu melko tai erittäin hyvin. Vanhimmassa ikäryhmässä vastaukset taas olivat jakaantuneet tasaisemmin vastausvaihtoehtojen välillä niin, että 'erittäin ja melko huonosti' kuin 'neutraali' sekä 'melko ja erittäin hyvä' saivat vastauksia kukin hieman yli 30 %. Mikä voisi selittää sen, että ikäryhmien välillä erot ovat näinkin merkittävät? Yksi mahdollinen selitys on, että nuorilla ei ole vielä ollut kovin monta kontaktia valtion tai kunnan viranomaisten kanssa tai niin paljon kokemusta julkisista palveluista kuin vanhemmalla ikäpolvella. Toisen, hieman laajemman ja tulkitsevamman selityksen tarjoaa näkökulma, joka liittyy globalisaation ja postmaterialismin ideaan. Sen mukaan yksilöiden väliset erot ovat, etenkin samaan sukupolveen kuuluvien välillä, ovat tulleet vähemmän tärkeiksi. Uusimpien sukupolvien väliset erot oman maan sisällä ovat jo suuremmat kuin samaan ikäryhmään kuuluvien, eri kansallisuuden omaavien, yksilöiden väliset erot. (Tilley 2002: 227.)

Iän lisäksi toinen merkittävä taustatekijä suhtautumisessa tasa-arvon toteutumiseen on tulotaso. Mitä suuremmat tulot, sen positiivisemmin suhtaudutaan tasa-arvon toteutumiseen. Noin 36 % pienempituloisista on väittämän kanssa melko tai täysin samaa mieltä,

kun taas suurimpituloisten vastaava luku on yli 50 %. Merkittävä ero löytyy myös koulutustaustasta. Perus-, kansa- tai keskikoulun käyneistä vajaa 35 % on väittämän kanssa yhtä mieltä. Ammattikorkea- tai yliopistotutkinnon omaavista taas lähes 50 % on sitä mieltä, että tasa-arvo toteutuu melko tai erittäin hyvin. Tulokset osoittavat, että mitä korkeampi koulutus, sitä tyytyväisempiä ollaan tasa-arvon toteutumiseen.

Vielä erot suhtautumisessa väittämään löytyvät vastaajan äidinkielestä. Suomen- ja ruotsinkielisten kansalaisten vastaukset poikkeavat toisistaan. Suomenkielisistä melko tai erittäin hyvin -vaihtoehdon valitsi vähän yli 40 %, ruotsinkielisistä kymmenisen prosenttia vähemmän, eli hieman alle 30 %.

4.5. Kansalaisten arvioita tasa-arvosta yhteiskunnassa ja tasa-arvosta yhteiskunnan muutoksessa

Käsillä olevassa kappaleessa on tarkoituksena nostaa esiin vielä kansalaisten käsityksiä Suomesta tasa-arvoisena yhteiskuntana, sekä tasa-arvosta ja tasapuolisesta kohtelusta muuttuvassa yhteiskunnassa. Mihin asioihin kansalaiset ovat kansalaiskyselyn (2008) perusteella erityisesti kiinnittäneet huomiota, kun on kyse tasa-arvoisesta yhteiskunnasta?

Mainittakoon aluksi, että avoimissa kommenteissa muutama kansalainen oli sitä mieltä, että me suomalaiset elämme vielä tasa-arvoisessa yhteiskunnassa. Osa kommenteista oli taas täysin päinvastaisia. Seuraavassa pari esimerkkiä:

”Toivottavasti vastauksistani on hyötyä ja ennen kaikkea asiat alkaisivat joskus muuttumaan parempaan suuntaan. Tasa-arvo ihmisten kesken tässä maassa on tällä hetkellä aika hukassa.”

”Suomalainen demokratia on ainakin periaatteessa toimivaa ja tasapuolista ja eikä ilmeisesti kovin korruptoitunutta.”

Seuraavassa taulukossa 7 esitetään esiin nousseita yhteiskunnallisia aiheita teemoittain:

Taulukko 7. Kansalaisten kommentteja tasa-arvosta muuttuvassa yhteiskunnassa.

Teemat:	Määrät:	Kannanotot:
Sosioekonominen asema	++	- Palkkaerot - Köyhät vs. rikkaat - Hyväosaiset vs. huono-osaiset
Verotus	++	- Yrittäjien - Eläkeläisten
Yhdenvertaisuus lain edessä	+	- Oikeuslaitos puolueellinen/epätasa-arvoinen
Lapsiperheet	+	- Eriarvoinen asema
Sukupuoli	+	- Huoltajuuasiat

(Skaala on luotu seuraavasti: + = 0–10 kommenttia; ++ = 11–25 kommenttia; +++ = yli 26 kommenttia)

Kuten taulukosta 7 käy ilmi, kantaa avoimissa kommentteissa otettiin muun muassa verotukseen, jonka etenkin yrittäjät ja eläkeläiset kokevat olevan epätasa-arvoista verrattuna ”normaaleihin” palkansaajiin. Toinen keskustelua nostattanut aihe oli lapsiperheiden asema. Lapsiperheiden koettiin olevan hyvin eriarvoisessa asemassa. Muutamassa kannanotossa eriarvoisuutta koettiin etenkin liittyen kotihoidontukeen verrattuna esimerkiksi työttömien saamiin tukiin.

Keskustelua sai aikaan myös kansalaisten yhdenvertaisuus lain edessä. Suomen perustuslaissa sanotaan ”Kansalaiset ovat yhdenvertaisia lain edessä”. Itse asiassa yhdenvertaisuus lain edessä on yksi varhaisimmista julistuksista kansalaisuudessa. Kansalaisilla oli kuitenkin muutamia kannanottoja, joissa todettiin, että oikeuslaitos on puolueellinen. Eli jos olet rikas, sinulla on parempi oikeusturva. Lisäksi katsottiin, ettei rikoksista tuomita oikein.

Palkkaerot, köyhien ja rikkaiden sekä niin sanottujen hyvä- ja huono-osaisten väliset erot sekä huoli yhteiskunnan muuttumisesta luokkayhteiskunnaksi olivat aiheita, joihin

kansalaiset puuttuivat kansalaiskyselyssä (2008). Tarkemmin näistä aiheista keskustellaan vielä tarkemmin kappaleen loppupuolella.

Sukupuolten välinen tasa-arvo

Sukupuolten välinen tasa-arvo on niin EU-tasolla kuin Suomessakin se asia, johon kiinnitetään paljon huomiota ja jota varten säädetään paljon lakeja. Etenkin naisten aseman parantaminen kaikilla osa-alueilla on hyvinkin ajankohtaista. Esimerkiksi Pohjoismaiden tasa-arvotyö nostaa nimenomaan sukupuolten välisen tasa-arvon keskiöön tasa-arvoisen yhteiskunnan kehittämisessä (ks. Pohjoismaiden tasa-arvo 2006). Tämän vuoksi on syytä myös tässä työssä sivuta kansalaiskyselyn (2008) tuomaa satoa sukupuolinäkökulmaan, vaikkakin tämän anti jää hyvin niukaksi.

Sukupuolinäkökulma tasa-arvoon ei nostanut suuria tunteita kansalaisten keskuudessa kansalaiskyselyssä (2008). Mainittakoon tässä, että Eurobarometri (2008: 73) osoittaa, että syrjintä sukupuolen perusteella mielletään eurooppalaisten mukaan vähiten yleiseksi syrjinnän muodoksi EU-alueella. Naiset ovat Eurobarometrin mukaan miehiä enemmän kokeneet syrjintää sukupuolen perusteella. Suomessa 25 % on sitä mieltä, että syrjintä sukupuolen perusteella on yleistä, kun taas esimerkiksi Ruotsissa vastaava luku on 50 %.

Todettakoon tähän vielä, että Eurobarometrissä (2008: 74) eurooppalaiset naiset ovat miehiä enemmän sitä mieltä, että syrjintä sukupuolen perusteella on yleistä. Sosiaali- ja terveysministeriön Tasa-arvobarometrissä (2008: 14) naisista 15 % on sitä mieltä, että sukupuolet ovat tasa-arvoisia ja 84 % sitä mieltä, että miesten asema yhteiskunnassa on joko selvästi tai hieman parempi. Miehistä taas 36 % uskoo Tasa-arvobarometrin mukaan sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Naisten voidaan näiden arvioiden valossa karkeasti ottaen sanoa suhtautuvan negatiivisemmin tasa-arvon toteutumiseen ja uskovan miehiä enemmän sukupuolisen syrjinnän yleisyyteen.

Kansalaiset eivät ottaneet kansalaiskyselyn (2008) avoimissa vastauksissa kovinkaan paljon kantaa sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Kommentteja koskien sukupuolten vä-

listä tasa-arvoa ja tasapuolista kohtelua kertyi kymmenisen. Mielenkiintoista on, että muutamissa kommentteissa tuli esiin nimenomaan miesten epätasa-arvoinen kohtelu, etenkin huoltajuusasioissa:

”Pyysin apua ... äidin mielenterveysongelman takia, mutta sain hyytävää palautetta, koska olen mies.”

”Mies ei tasa-arvoinen ... huoltajuus asioissa.”

Ainoastaan kahdessa kommentissa nostettiin esiin naisnäkökulma. Tässä toinen:

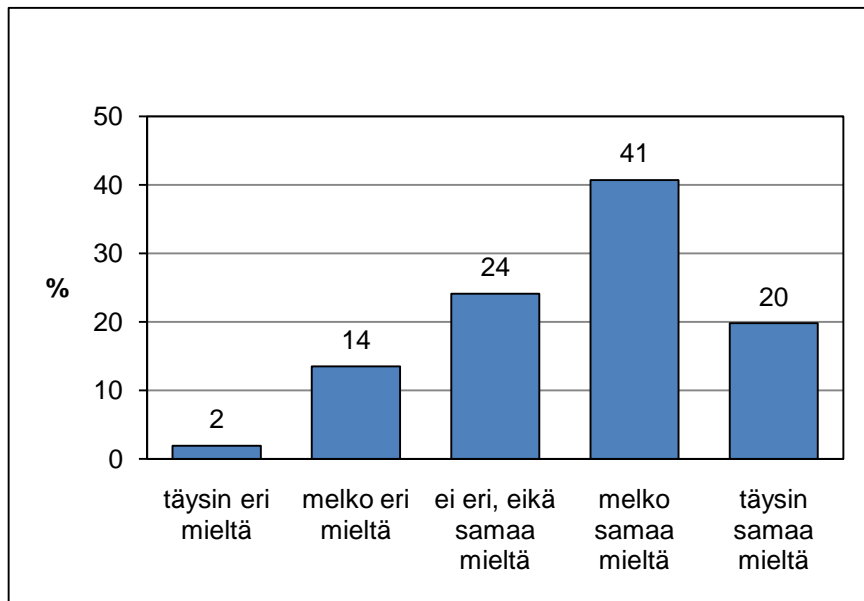
”Naisten työn arvostus ei ole vieläkään samalla tasolla miesten töiden kanssa. Lasten kotona hoitoa ei arvosteta ja kotona lapsia hoitaneen henkilön on hankala päästä takaisin työelämään.”

Mikä aiheuttaa sen, että miehet ovat avoimissa kommentteissaan naisia enemmän huolissaan siitä, ettei tasa-arvo toteudu? Yksi syy voi olla se, että hallituksen tasa-arvo-ohjelma, kuten myös tasa-arvolaki, keskittyvät nimenomaan naisten tasa-arvoiseen kohteluun ja sen edistämiseen (ks. Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008). Miesten aseman oletetaan ehkä olevan sen verran hyvä, että tasa-arvoa ei heidän kannaltaan kannata enempää edistää. Tosin on huomattava, että tasa-arvo miesnäkökulmasta on otettu huomioon Sosiaali- ja terveysministeriön asiantkirjassa, jossa kuitenkin huomautetaan, että näkökulma on uusi Suomessa. (Miehet ja tasa-arvo 2006: 3, 74–75.)

Muutamasta kansalaisten kommentista voidaan havaita, että miehet ovat itse huolissaan tasa-arvon toteutumisesta etenkin sellaisilla alueilla, joissa nainen on vahvoilla, kuten esimerkiksi huoltajuuskiistat. Julkisuudessa onkin käyty keskustelua miesten huolesta tasa-arvon toteutumiseen. Muun muassa tasa-arvoministeri Stefan Wallin otti esille huolensa miesten tasa-arvotyöstä. Miehistä on hänen mukaansa enemmän esimerkiksi syrjäytyneitä ja vankeja. Lisäksi Wallin kaipaa tasa-arvoa nimenomaan huoltajuuskiistojen käsittelyyn. (HS 2008.)

Tulevaisuuden huolena köyhien ja rikkaiden välinen kuilu

Kansalaiskyselyn (2008) yksi tasa-arvoa koskeva väittämä kuului seuraavasti: Kansalaisten epätasa-arvoinen kohtelu lisääntyy. Kuten jo edellä mainittiin, kansalaiset olivat väittämän kanssa keskimäärin melko samaa mieltä. Vastausten jakaantuminen käy ilmi seuraavasta kuvioista 7:



Kuvio 7. Kansalaisten epätasa-arvoinen kohtelu lisääntyy (n=1970).

Hieman yli 60 % kansalaisista, eli enemmistö, uskoo epätasa-arvoisen kohtelun lisääntyvän maassamme. Taustamuuttujista ikä vaikutti vastauksiin selvästi niin, että mitä vanhempi ikäryhmä, sitä enemmän yhdyttiin väittämään. Nuorimmasta ikäryhmästä puolet oli samaa mieltä, vanhimmasta hieman yli 65 %. Sukupuolten välillä vastauksissa ei ollut suurta eroa: naisista samaa mieltä väittämän kanssa oli noin 64 % ja miehistä noin 56 %.

Koulutustausta vaikutti myös vastauksiin. Perus-, kansa- ja keskikoulun käyneistä yli 70 % ja ammatillisen koulutuksen omaavista yli 60 % on melko tai täysin samaa mieltä

siitä, että kansalaisten epätasa-arvoinen kohtelu lisääntyy. Ylioppilastutkinnon ja ammattikorke- tai yliopistotutkinnon omaavista väitteeseen uskoo noin puolet vastanneista.

Eroa vastaajaryhmien välillä oli myös suomen ja ruotsinkielisten keskuudessa. Ruotsinkielisistä vajaa 45 % uskoi epätasa-arvoisen kohtelun lisääntymiseen, kun suomalaisista taas yli 60 % oli väittämän kanssa samaa mieltä. Eniten eroavaisuuksia vastauksiin tuo kuitenkin tulotaso. Mitä suuremmat tulot sen vähemmän uskotaan, että epätasa-arvoinen kohtelu lisääntyy ja päinvastoin. Pienimmästä tuloluokasta lähes 70 % yhtyi väittämään, kun taas suurimmassa tuloluokassa vastaava luku oli noin 37 %. Ero on siis merkittävä: yli 32 prosenttiyksikköä.

OECD:n raportissa (tiivistelmä) (2008: 2) *Kasvaako eriarvoisuus?: Tuloerojen jakautuminen ja köyhyys OECD-maissa* todetaan, että mikäli tavalliselta kansalaiselta kysyttäisiin maailman suurimpia ongelmia, vastaukseksi saataisiin mitä todennäköisimmin eriarvoisuus ja köyhyys. Myös kansalaiskyselyssä (2008) tasa-arvo kansalaisten välillä, nimenomaan sosioekonomisesta näkökulmasta, synnytti keskustelua, paitsi jo edellisissä kappaleissa esiin tulleiden teemojen osalta, myös yleisellä tasolla keskustelussa yhteiskunnan tasa-arvoisuudesta. Muutamassa kommentissa todettiin, että Suomessa ei vielä ole köyhiä ja rikkaita, sillä palkkaerot eivät ole kovin suuret, ja verotus on progressiivista, minkä katsotaan tasaavan hyvinvointia kaikkien ulottuville.

Huomattavasti enemmän kommentteja kuitenkin nostatti se, että ero köyhien ja rikkaiden välillä kasvaa jatkuvasti. Yhteiskunnallisten luokka- ja tuloerojen pelätään kasvavan yhä enemmän. Näitä kysyttiin myös kahdella strukturoidulla kysymyksellä, ja kansalaiset olivat väittämien kanssa lähes yksimielisesti samaa mieltä. Yli 90 % kansalaisista on melko tai täysin sitä mieltä, että tuloerot kasvavat, ja noin 86 % katsoo, että yhteiskunnalliset luokkaerot kasvavat. (Ks. myös Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 191.) Tuloerojen kasvua pelätään, ja siihen uskotaan. Yhteiskuntamme pelätään muuttuvan epätasa-arvoiseksi. Seuraavassa muutama kommentti aiheeseen liittyen:

”...Palkkaerot ovat pienet ja verotus sekä palvelumaksujen progressiivisuus hoitavat loput. Palkansaajien kyseenollessa on aivan naurettavaa puhua ”köyhistä”

ja ”rikkaista”. Pääomatuloilla ja perinnöillä sitä porskutetaan jos niin on ollakseen.”

”Suomalaisen nk. ”tasa-arvoisen” yhteiskunnan alasajo on alkanut. Kohta kuin ”venäjällä”. Rikkaat ↔ keskiluokka, köyhät.”

”Yhteiskunta tulee jakautumaan köyhiin ja rikkaisiin → menestyjät syrjäytyneet”

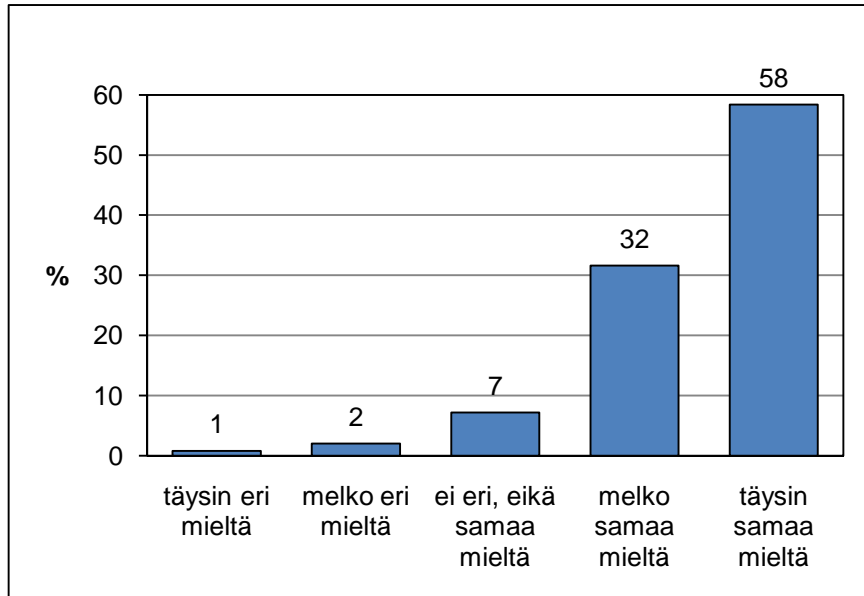
Pelko ei ole täysin tuulesta temmattu, sillä OECD:n raportin (tiivistelmä) (2008: 2, 5) mukaan tuloerot ovat kasvaneet vähintään 1980-luvulta lähtien. Huomattavasti ne ovat kasvaneet vuosituhaten vaihteesta lähtien niin Kanadassa, Saksassa, Norjassa, Yhdysvalloissa, Italiassa kuin Suomessakin. Kuitenkin niissä maissa, joissa keskitulot ovat korkeat ja tuloerot suuret, on köyhillä elintaso huomattavasti heikompi kuin maissa, joissa tuloerot eivät ole niin suuret (esimerkkinä Ruotsi).

Raportissa tuodaan lisäksi esille näkökulma, että tulojen täydellinen jakaantuminen ei välttämättä mahdollista parasta yhteiskuntaa. Ne, joilla on paremmat lahjat ja tekevät enemmän töitä, tuleekin saada enemmän palkkaa. Mahdollisuuksien samanarvoisuuden katsotaan olevan merkityksellistä. Mahdollisuuksien tasa-arvo ei kuitenkaan ole niin yksinkertainen asia, sillä sitä on vaikeaa, ellei jopa mahdotonta täydellisesti saavuttaa (Frederickson 1992: 177). Mahdollisuuksien tasa-arvon näkökulmasta katsottuna, osa kansalaisista ei usko, että kaikilla on samanlaiset mahdollisuudet saavuttaa hyvinvointia nyky-yhteiskunnassamme. Tämän voi kiteyttää yhden kansalaisen huolestuneeseen kommenttiin:

”Suomalainen yhteiskunta ajautuu koko ajan siihen suuntaan, että on selviytyjät ja ei selviytyjät. Näen sen omassa lähiympäristössäni ja asiakkaisissa. Itse olen ollut onnekas ja voinut kasvattaa ja kouluttaa lapseni ajatteleviksi ihmisiksi. Kaikilla vaan ei ole tätä mahdollisuutta. Tuttavapiirissä on vielä ihmisiä, jotka kamppailevat laman jättämien ongelmien kanssa, velat, sairaus, ym. Tuntuu niin väärältä, että näissä asioissa epätasa-arvo näkyy. Pelkään todella mitä syrjäytyneistä nuoristamme voi tulla ja miltä yhteiskuntamme näyttää muutaman kymmenen vuoden kuluttua!”

Kansalaiskyselyn (2008) valossa eriarvoisuuden pelätään lisääntyvän maassamme, mutta miten kansalaiset suhtautuvat Rawlsin (1988: 46) väittämään, jonka mukaan eriarvoi-

suus ei saa loukata huonompiosaisia? Pyöreästi 90 % kansalaisista on väittämän kanssa melko tai täysin samaa mieltä.



Kuvio 8. Eriarvoisuus ei saa loukata huonompiosaisia (n=1964).

Kuvio 8 osoittaa, että kansalaiset ovat väittämän kanssa lähes yksimielisiä. Kappaleessa 4.2. todettiin jo, että muutaman kansalainen ei ymmärtänyt, mitä kysymyksellä tarkoitetaan ja parissa mielipiteessä nousi esiin, ettei eriarvoisuutta saisi olla ollenkaan.

Taustamuuttujien osalta voidaan todeta, että kansalaiset ovat edelleen yksimielisiä. Lähes joka ryhmässä väittämän kanssa oltiin keskimäärin 90 prosenttisesti samaa mieltä. Suurin ero taustamuuttujien suhteen löytyi jälleen tulotason osalta, eli mitä suuremmat tulot, sen vähemmän väittämän kanssa oltiin samaa mieltä. Suurimpituloisista 80 % oli väittämän kanssa samaa mieltä, vastaava luku on pienituloisimmilla yli 90 %.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielman tarkoituksena oli ensinnäkin tarkentaa käsitettä tasa-arvo hallinnon etiikan keskustelussa vastamaalla kysymykseen: Näkyykö tasa-arvo eettisenä arvona hallinnon etiikan keskustelussa ja miten? Pohjana keskustelulle oli hallinnon etiikan yleinen keskustelu, johon olennaisena osana liittyvät arvot ja arvokeskustelu. Arvot ovat hyvin tärkeässä asemassa, kun arvioidaan kansalaisten tasa-arvoista ja reilua kohtelua. Lisäksi on huomattava, että julkisessa hallinnossa työskenteleviin vaikuttavat etenkin länsimaissa demokraattiset arvot, joista tärkeimmät ovat yksilöllisyys, vapaus ja tasa-arvo.

Tasa-arvoa (equality) ei ole helppo yksiselitteisesti määritellä, vaikka se onkin yksi julkisen hallinnon tärkeimmistä arvoista. Lisäksi sillä on lähikäsitteitä, kuten tasavertaisuus (equity), jota usein käytetään lähes synonyymina tasa-arvon kanssa, etenkin englannin kielessä. Tasa-arvo ei ole samanlaisuutta, sillä ihmiset ovat erilaisia tarpeittensa ja tavoitteinensa suhteen. Tasavertaisuuden voidaan sanoa pohjautuvan tavaroiden ja palveluiden oikeudenmukaiseen jakamiseen.

Tasa-arvoa on lähestytty hallinnon etiikan keskustelussa sosiaalisen tasavertaisuuden (social equity) kautta. Sosiaalisen tasavertaisuuden kannattajat, joista yksi tärkeimmistä on Frederickson, painottavat erityisesti tasa-arvoa hallinnon palveluissa. Heidän näkemysensä pohjautuvat paljolti Rawlsin ajatuksille ja teorialle oikeudenmukaisuudesta: eriarvoisuutta yhteiskunnassa on, ja saakin olla, kunhan se ei loukkaa huonompiosaisia. Lisäksi parempiosaisien tulee pitää huoli huonompiosaisista. Niin ikään kansalaiskyselyssä (2008) kartoitettiin kansalaisten mielipiteitä Rawlsin väittämälle: ”Eriarvoisuus ei saa loukata huonompiosaisia”. Noin 90 % kansalaisista oli väittämän kanssa samaa mieltä. Muutama kansalainen nosti esiin silti avoimissa kommentteissaan, ettei eriarvoisuutta saisi olla yhteiskunnassa lainkaan.

Rawlsin teorian pohjalta Frederickson kehitti oman teoreettisen mallin tasavertaisuudesta, jonka kautta tasa-arvoa voidaan lähestyä julkisen hallinnon tutkimuksessa. Yksi lähestymistapa tasa-arvoon, joka teoriasta kumpuaa, on mahdollisuuksien tasa-arvo. Mahdollisuuksien tasa-arvoa ei ole helppo yksiselitteisesti määritellä. Ihanteena kuitenkin

kin olisi, että kaikilla olisi yhteiskunnassa yhtä suuret mahdollisuudet kehittää lahjojaan ja saavuttaa hyvinvointia. Käytännössä tämä on kuitenkin jokseenkin mahdoton ajatus. Esimerkiksi OECD:n selvityksen mukaan tuloerot ovat kasvaneet tasaisesti 1980-luvulta lähtien. Myös kansalaiset ilmaisivat kansalaiskyselyssä (2008) huolensa tuloerojen kasvusta ja yhteiskunnan epätasa-arvoisuudesta. OECD:n raportin mukaan tärkeintä on mahdollisuuksien tasa-arvo, mutta kansalaiset ilmaisivat huolensa siitä, että kaikilla ei ole samanlaisia mahdollisuuksia. Kuten eräs kansalainen totesi: osa kansalaisista kamppailee edelleen (edellisen) laman aiheuttamien ongelmien kanssa.

Mahdollisuuksien tasa-arvon näkökulmasta niin EU kuin kansallisellakin tasolla, huomiota on kiinnitetty paljon sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Etenkin naisen asema on herättänyt paljon keskustelua, ja tasa-arvoa koskevat direktiivit, kansalliset ja Pohjoismaiset ohjelmat ja julistukset koskevat paljon lähinnä sukupuolten välistä tasa-arvoa. Kansalaiskyselyn (2008) anti koskien tasa-arvotema-alueen näkökulmasta, ei kirjoittanut kovin paljon kommentteja. On tietysti huomattava, että sukupuolten välisestä tasa-arvosta ei suoraan kysytty kansalaiskyselyssä. Kommenttien anti oli kuitenkin mielenkiintoinen, sillä esiin nousi miesten näkökulma. Muutaman kansalaisen kommentteista esiin nousi, että miehet kokevat, että he eivät ole tasa-arvoisessa asemassa, kun on kyse huoltajusasioista.

Sosiaalisen tasavertaisuuden teoreettisesta mallista nousi esiin toinen tutkimuskysymys, joka liittyy tasa-arvon vaikutusalueisiin: Miten tasa-arvo näkyy julkisissa palveluissa ja viranomaistoiminnassa? Tähän kysymykseen vastauksia etsittiin niin teoriasta kuin kansalaiskyselyn (2008) tuloksista. Ensimmäinen on kuitenkin huomattava, että kun puhutaan tasa-arvosta hallinnon ja kansalaisen suhteessa, on tärkeä käyttää käsitettä kansalainen, ei asiakas. Lawton toteaa, että viranomaisen ja kansalaisen välisen suhteen tulisi perustua tasa-arvoon.

Julkisen vallan edustajien tulisi pitää huolta, että palvelut taataan kaikille tasavertaisesti. Tämä ei tarkoita sitä, että kaikille taataan saman verran palveluita, koska aina on vähempiosaisia (työttömät, köyhät jne.), jotka tarvitsevat julkisia palveluja enemmän kuin parempiosaiset. Lisäksi on huolehdittava, että enemmistön tarpeet eivät kumoa vähem-

mistöjen palvelutarpeita. Rakenteellisia keinoja sosiaalisen tasavertaisuuden lisäämiseksi ovat muun muassa erialaiset verotusjärjestelmät.

Toinen huolen aihe julkisessa hallinnossa on kansalaisten tasa-arvoinen kohtelu. Sekään ei ole yksiselitteinen, sillä samanlainen kohtelu ei välttämättä tarkoita tasa-arvoista kohtelua. Asiaan on kiinnitetty huomioita muun muassa sisäasiainhallinnon linjauksessa, jossa todetaan, että työntekijöiden on oltava tietoisia siitä, ettei samanlainen kohtelu välttämättä takaa yhdenvertaista kohtelua. Ihmisillä ei ole samanlaisia mahdollisuuksia, ja tietyissä tapauksissa positiivinen erityiskohtelu voi olla paikallaan. Huonommassa asemassa olevat voivat tarvita erityiskohtelua esimerkiksi tukiasioissa. Suomen perustuslain mukaan kansalaiset ovat yhdenvertaisia lain edessä ja kansalaisten tasa-arvoinen ja tasapuolinen kohtelu kuuluvat tärkeänä osana hyvää hallintoa. Ketään ei saa asettaa eriarvoiseen asemaan eikä syrjiä millään perusteella. Mikäli jotakuta kohdellaan eritavalla tulee kohtelun perustua objektiivisiin kriteereihin. Hyvän hallinnon vaatimukset löytyvät hallintolaista.

Suomen julkinen sektori on kiinnittänyt palveluiden saatavuuteen huomiota. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämissuunnitelmaan (KASTE) 2008–2011 on kirjattu tavoitteiksi muun muassa kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyserojen kaventuminen, palveluiden laadun ja saatavuuden paraneminen sekä alueellisten erojen vähentyminen.

Mitä mieltä kansalaiset sitten olivat tasa-arvosta julkisissa palveluissa ja viranomaistoi-minnassa? Väittämään ”Palvelut taataan kaikille tasapuolisesti” kansalaiset antoivat keskimäärin neutraalin arvionsa, vajaan puolen vastaajista ollessa kuitenkin samaa mieltä väittämän kanssa. Keskustelua herätti ennen kaikkea palveluiden saatavuus ja sosio-ekonominen asema. Mitä pienemmät tulot, sen vähemmän oltiin väittämän kanssa samaa mieltä. Kansalaiset olivat avoimissa kommentissaan huolissaan etenkin siitä, että vähävaraiset ja vähempiosaiset (myös ikäihmiset) jäävät helposti ilman palveluita. Osakansalaisista oli sitä mieltä, että palveluiden saatavuuteen vaikuttaa raha ja yhteiskunnallinen asema. Myös alueelliset ja kuntakohtaiset erot palveluissa herättivät huolestuttanutta keskustelua eriarvoisuudesta palveluissa.

Puolueettoman ja tasapuolisen kohtelun toteutumiseen viranomaistoiminnassa suhtaututtiin niin ikään keskimäärin neutraalisti. Myös tässä näkyi tulotason vaikutus taustatekijänä. Mitä pienemmät tulot, sitä vähemmän koettiin, että viranomaiset käyttäytyvät puolueettomasti. Eniten keskustelua kirvoitti jälleen sosioekonominen asema. Kantaa otettiin etenkin kohtaamisiin viranomaisten kanssa, jotka liittyvät sosiaaliavustuksiin. Etnisen taustan omaavien koettiin saavan parempaa kohtelua kuin niin sanotut suomalaiset. Lisäksi työttömät kokivat saavansa eriarvoista kohtelua viranomaisilta verrattuna työssäkäyviin.

Kansalaiset arvioivat, että tasa-arvo eettisenä arvona viranomaistoiminnassa toteutuu jälleen keskimäärin neutraalisti. Tässä suurimmat erot löytyvät ikä-taustamuuttujasta. Nuorimmasta ikäryhmästä yli puolet on sitä mieltä, että tasa-arvo toteutuu erittäin tai melko hyvin. Samoin merkittävä ero löytyy tulotasosta. Mitä suuremmat tulot, sen positiivisemmin suhtaudutaan tasa-arvon toteutumiseen.

Mikä oli kaiken kaikkiaan kansalaiskyselyn (2008) anti tasa-arvoteemalle? Voidaan hyvinkin sanoa, että suomalaiset pitävät yhteiskuntaamme ja sen palveluja vielä keskimäärin tasa-arvoisina. Eriarvoisuuden ja kansalaisten epätasa-arvoisen kohtelun uskotaan kuitenkin lisääntyvän maassamme. Suurimpana huolenaiheena on rikkaiden ja köyhien välinen kuilu, joka aiheuttaa eriarvoisuutta. Myös alueelliset erot koskien palveluiden saatavuutta tuotiin esille. Sosioekonominen asema kirvoitti kommentteja ja toi vastauksissa suurimmat erot myös taustamuuttujien suhteen. Sukupuolten välinen tasa-arvo, joka taas näkyy hyvin monella eri hallinnon tasolla – niin hallitusohjelmissa kuin lainsäädännössäkin, ei kuitenkaan herättänyt kansalaisissa suuria tunteita kansalaiskyselyn (2008) perusteella. Hieman yllättävääkin oli, että parin avoimen kommentin perusteella lähinnä miehet kokivat olevansa eriarvoisessa asemassa.

Kansalaiskyselyyn (2008) vastanneiden kansalaisten mielestä tällä hetkellä asiat ovat vielä suhteellisen hyvin, mutta heitä epäilyttää, mitä tulevaisuus tuo tullessaan. ”Usko suomalaisen yhteiskunnan tasa-arvoiseen kehitykseen horjuu”, toteaa eräs kansalainen.

Tulevaisuudessa olisi mielenkiintoista tutkia tasa-arvon toteutumista julkisessa toiminnassa niin kansalaisten kuin viranomaistenkin näkökulmasta. Lisäksi etenkin kunta- ja palvelurakenteen muutoksen jälkeisiä palveluja olisi tärkeä tutkia: pystytäänkö palvelut takaamaan kaikille, myös haja-asutusalueille? Entä huonompiosaisille? Ja vielä: kasvavako eriarvoisuus yhteiskunnassamme, vai onko kansalaisten huoli eriarvoisuuden lisääntymisestä tuulesta temmattu?

LÄHDELUETTELO

- Airaksinen, Timo (1994). Arvojen yhteiskunta. Porvoo Helsinki Juva: WSOY.
- Alasuutari, Pertti (1999). Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino. 3. uudistettu painos.
- Arvot arjessa – virkamiehen etiikka (2005). Valtionhallinnon käsikirja. Saatavissa 3.3.2008: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/06_valtion_tyomarkkinalaitos/20050114Arvota/Arvot_arjessa_2.painos.pdf.
- Arvot virkamiehen arjessa (2007). Selvitys virkamiesetiikan nykytilasta. Valtiovarainministeriö. Saatavissa 2.9.2008: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/06_valtion_tyomarkkinalaitos/20070614Arvotv/Arvot_virkamiehen_arjessa.pdf.
- Cooper, David E. (2004). Ethics for Professionals in a Multicultural World. Upper Saddle River (NJ): Pearson Prentice Hall.
- Cooper, Terry L. (2004). Big Questions in Administrative Ethics: A Need for Focused, Collaborative Effort. *Public Administration Review* 64:4, 395–407.
- Denhardt, Janet V. ja Robert B. Denhardt (2003). The New Public Service: Serving not Steering. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Denhardt, Kathryn G. (1988). The Ethics of Public Service. Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations. New York: Greenwood Press.
- Denhardt, Robert B. (1991). Public Administration: an Action Orientation. Pacific Grove (Calif.): Brooks/Cole.

The European Charter for Equality of Women and Men in Local Life (2005–2006). Saatavissa 19.1.2009: <http://www.eurocities.org/minisites/newfaces/IMG/pdf/Charter.pdf>.

Eurobarometri (2008). Discrimination in European Union. Perceptions, Experience and Attitudes. Euroopan komissio. Saatavissa 18.11.2008: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_296_en.pdf.

Euroopan unionin Valkoinen Kirja (2001). Eurooppalainen hallintotapa. Euroopan yhteisöjen komissio. Saatavissa 8.1.2009: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/com/2001/com2001_0428fi01.pdf.

Euroopan yhdenvertaiset mahdollisuudet (2008). Yhdenvertaiset mahdollisuudet Euroopassa. Saatavissa 3.9.2008: http://ec.europa.eu/employment_social/eyeq/index.cfm?language=FI.

Fleming, Scott ja Mike McNamce (2005). The Ethics of Corporate Governance in Public Sector Organizations. Theory and Audit. *Public Management Review*. 7: 1, 135–144.

Frederickson, H. George (1980). *New Public Administration*. Alabama: The University of Alabama Press.

Frederickson, H. George (1992). *Public Administration and Social Equality*. Teoksessa: *Public Administration in Action: Readings, Profiles, and Cases*. Toim. Robert B. Denhardt ja Barry R. Hammond. Pacific Grove (Calif.): Brooks/Cole.

Frederickson, H. George (2005). The State of Social Equity in American Public Administration. *National Civic Review* 94: 4, 31–38.

Gotner, Harold F. (2001). *Values and Ethics*. Teoksessa: *Handbook of Administrative Ethics*. Toim. Terry L. Cooper. New York : Marcel Dekker.

- Hallitusohjelma (2007). Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Helsinki: Edita Prima Oy. Saatavissa 19.11.2008: <http://www.hallitus.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/hallitusohjelma-painoversio-040507.pdf>.
- Hallituksen tasa-arvo-ohjelma (2008). Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008–2011. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:21. Saatavissa 15.11.2008: <http://www.stm.fi/Resource.phx/publishing/store/2008/07/hu1216290184078/passthru.pdf>.
- Haque, Shamsul M. (1999). Relationship between Citizenship and Public Administration: A Reconfiguration. *International Review of Administrative Sciences* 65: 3, 309–352.
- HS (2008). Miehetkin tarvitsevat tasa-arvoa. *Helsingin Sanomat* 10.11.2008.
- International Encyclopedia of Organization Studies 2 (2008). Toim. Stewart R. Clegg, James R. Bailey. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Jørgensen, Torben Beck (2007). Public Values, Their Nature, Stability and Change. The Case of Denmark. *Public Administration Quarterly* 30:4, 365–399.
- Kakabadse, Andrew, Nada Korac-Kakabadse ja Alexander Kouzmin (2003). Ethics, Values and Behaviours: Comparison of Three Case Studies Examining the Paucity of Leadership in Government. *Public Administration* 81: 3, 477–508.
- Kangas, Olli (2005). Oikeudenmukaisuutta tietämättömyyden verhon takana – John Rawls ja suomalainen hyvinvointivaltio. Teoksessa: Hyvinvointivaltio. Suomen mallia analysoimassa. Toim. Juho Saari. Helsinki: Yliopistopaino.
- KASTE (2008). Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma 2008–2011. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008: 6.

- Kernaghan, Kenneth (2003). Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece. *Public Administration Review* 63: 6, 711–719.
- Kuntaliitto (2009). Saatavissa 19.1.2009: http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;14533;109006.
- Kuurojen liitto (2009). Saatavissa 9.1.2008: <http://www.kl-deaf.fi/Page/73efb25f-cb66-40be-bff9-427c02537c81.aspx?refererUrl=%2fPage%2f228662f1-be42-40da-9a0e-77dd533d6dd5.aspx&groupId=5954f97e-20dd-4336-84a9-a17d05ec7afa&announcementId=960f54ee-8b81-48b2-9801-d35dc5124213>.
- Lawton, Alan (1998). *Ethical Management for the Public Services*. Buckingham: Open University Press.
- Lundquist, Lennart (1991). *Etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Miehet ja tasa-arvo (2006). *Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisuja 2006:23*. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus.
- Miller, David (1990). *Equality*. Teoksessa: *Philosophy and Politics*. Toim. G.M.K. Hunt. Cambridge : Cambridge University Press.
- Miller, David (2005). *Against Global Egalitarianism*. *The Journal of Ethics*. 9: 1–2, 55–79.
- Mäenpää, Olli (2003). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- OECD:n raportti (tiivistelmä) (2008). *Kasvaako eriarvoisuus?: Tuloerojen jakautuminen ja köyhyys OECD-maissa*. Saatavissa 14.1.2009: <http://www.oecd.org/dataoecd/46/9/41528322.pdf>.

- Oinonen, Eriikka, Raimo Blom & Harri Melin (2005). Onni olla suomalainen? Kansallinen identiteetti ja kansalaisuus. Yhteiskuntatieteellisen tietokannan julkaisu- ja. Helsinki: Yliopistopaino.
- Oldfield, Kenneth (2003). Social Class and Public Administration: A Closed Question Opens. *Administration & Society* 35: 4, 438–461.
- Olkkonen, Rami ja Kaisa Saastamoinen (2000). SPSS perusopas. Turku: Kirjapaino Grafia Oy.
- Oxford English Dictionary (2009). Saatavissa 26.1.2009: http://dictionary.oed.com/cgi/entry/50077339?query_type=word&queryword=equity&first=1&max_to_show=10&sort_type=alpha&result_place=1&search_id=1fGk-e5SDes-1527&hilite=50077339.
- Pietarinen, Juhani (1990). Arvot filosofin näkökulmasta. Teoksessa: Arvot, tiede, taide. Toim. Arto Haapala. Helsinki : Valtion painatuskeskus.
- Poggi, Gianfranco (2008). The Nation-state. Teoksessa: Comparative Politics. Toim. Daniele Caramani. Oxford: Oxford University Press.
- Pohjoismainen tasa-arvo (2006). Huomio sukupuoleen – tavoitteena tasa-arvoinen yhteiskunta. Pohjoismainen tasa-arvoyhteistyö 2006–2010. ANP 2006:702. Kööpenhamina: Nordisk Ministerråd.
- Rawls, John (1988). Oikeudenmukaisuusteoria. Porvoo:WSOY.
- Salminen, Ari (2004). Julkisen toiminnan johtaminen: hallintotieteen perusteet. Helsinki: Edita.
- Salminen, Ari (2008). Evaluating the New Governance of the Welfare State in Finland. *International Journal of Public Administration* 31: 10, 1242–1258.

Salminen, Ari ja Rinna Ikola-Norrbacka (2009). Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset. Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja.

Schwartz, Shalom (2005). Universalismiarvot ja moraalisen universumimme laajuus. Teoksessa: Arvot, moraalit ja yhteiskunta. Sosiaalipsykologisia näkökulmia yhteiskunnan muutokseen., 216–236. Toim. Anna-Maija Pirttilä-Backman, Marja Ahokas, Liisa Myyry & Susanna Lähteenoja. Helsinki: Gaudeamus.

Sihvola, Juha (2004). Maailmankansalaisen etiikka. Keuruu: Otava.

Sisäasiainhallinnon linjaukset yhdenvertaisuuden edistämiseksi (2008). Saatavissa 8.3.2010: [http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/1A6B7F1F40484648C225750400338C8F/\\$file/Suomi.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/1A6B7F1F40484648C225750400338C8F/$file/Suomi.pdf).

Sisäasiainministeriön organisaatio (2009). Saatavissa 5.1.2009: <http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/02970C3E101BDB90C22573AD00351151?opendocument>.

Sisäasiainministeriön yhdenvertaisuussuunnitelma (2008). Sisäasiainministeriön julkaisuja 37/2008. Saatavissa 19.1.2009: [http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/E423E4FEEE788056C22575370045D11B/\\$file/372008.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/E423E4FEEE788056C22575370045D11B/$file/372008.pdf).

Särkelä, Riitta (2003). Millaisia eettisiä periaatteita palvelujen käyttäjät odottavat palvelujen tuottajilta? 27–34. Julkaisussa: Kunnallishallinnon eettiset periaatteet. Seminaariraportti. Kuntaosaston julkaisu 5/2003. Saatavissa 10.11.2008: [http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/BA2B51BC3F9E0C0EC2256E3F004E10B3/\\$file/eettiset_periaatteet.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/BA2B51BC3F9E0C0EC2256E3F004E10B3/$file/eettiset_periaatteet.pdf)

Tasa-arvo (2008). Tasa-arvo naisten ja miesten välillä. Saatavissa 2.9.2008: <http://www.tasa-arvo.fi/Resource.phx/tasa-arvo/index.htx>.

Tasa-arvobarometri (2008). Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008: 24.

Tasa-arvo kunnissa (2009). Kuntien hyvinvointipalvelut ovat tasa-arvon perusta. Saatavissa 19.1.2009: http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;14533.

Tasa-arvoviranomaiset (2009). Saatavissa 7.1.2009: <http://www.stm.fi/Resource.phx/vastt/tarvo/tasuk/index.htx>.

Thomas, Geoffrey (2000). *Introduction to Political Philosophy*. Lontoo: Duckworth.

Tilley, James (2002). Is Youth a Better Predictor of Sociopolitical Values Than is Nationally? *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 580: 1, 226–256.

Toregas, Costis (2005). Social Equity in a Global Context; A Public Administrator's Moral Compass. *PA Times International Supplement* 28, 5–10.

Valkonen, Tapani (1971). Haastattelu- ja kyselyaineiston analyysi sosiaalitutkimuksessa. Helsinki: Gaudeamus.

Valtioneuvoston periaatepäätös (2001). Valtioneuvoston periaatepäätös Valtion henkilöstöpolitiikan linjasta. Saatavissa 3.3.2008: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/06_valtion_tyomarkkinlaitos/20010830Valtio/3643.pdf.

Valtioneuvoston tiedote (2009). Tasa-arvolain oikeusseuraamuksia vahvistetaan. Saatavissa 9.1.2009: <http://www.valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=249009>.

Yhdenvertaisuus (2008). Lainsäädännöllä syrjintää vastaan. Saatavissa 2.9.2008: <http://www.yhdenvertaisuus.fi/suomi/yhdenvertaisuus/lainsaadanto/>.

Yhdenvertaisuussuunnitelma (2009). Saatavissa 7.1.2009: <http://www.yhdenvertaisuus.fi/suomi/yhdenvertaisuussuunnitelma/>.

Yhdenvertaisuussuunnittelu (2010). <http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/Pages/B1C26D0D7B2FA41FC22573AD00357C28>.

LIITE 1. Kansalaiskysely 2008.

Pro gradu -tutkielmassa käytetyt kysymykset.

Kansalaiskysely

Lomakkeen kysymysryhmät:

Ettinen hallinto on kansalaisia palvelevaa, tarkoituksenmukaista ja tehokasta sekä perustuu yhteisesti hyväksytyihin arvoihin.

Hyvä julkinen palvelu. Kysymyksillä 1–5 selvitämme näkemyksiänne mm. siitä, miten julkiset palvelut turvataan ja mitä arvoja palveluihin sisällytetään. Julkisilla palveluilla tarkoitetaan valtion ja kuntien vastuulla olevia tehtäviä. Julkiset palvelut rahoitetaan verovaroin, ne ovat lakisääteisiä ja kaikille yhteisiä.

Hyvä hallinto. Kysymyksillä 6–10 selvitämme näkemyksiänne mm. siitä, mitä on hyvä hallinto, sen luotettavuus, vastuullisuus, ja siihen kuuluvat hyveet. Julkisia palveluita varten on toimivaltaisia viranomaisia ja virkailijoita, joiden kanssa kansalaiset ovat jatkuvasti tekemisissä. Heidän tehtävänä on huolehtia yhteisestä edusta ja noudattaa hyvän hallinnon periaatteita.

Poliittisen järjestelmän luotettavuus. Kysymyksillä 11–14 selvitämme näkemyksiänne mm. siitä, millainen on kansalaisten suhde politiikkaan, politiikan eettisyyteen ja avoimuuteen. Poliittiset päätöksentekijät vastaavat niistä ratkaisuista, joissa linjataan julkisten palvelujen laajuus, rahoitus ja kehitys tulevaisuudessa. Päätökset tehdään eduskunnassa, hallituksessa, ministeriöissä sekä kuntien päättävissä elimissä.

Taustatiedot

Ympyröikää oikea vastausvaihtoehto.

Sukupuoli	1 nainen	Äidinkieli	1 suomi
	2 mies		2 ruotsi

Syntymävuosi _____

Työhistoria	1 yksityisellä sektorilla
	2 julkisella sektorilla
	3 sekä julkisella että yksityisellä sektorilla
	4 kolmannella sektorilla, kuten yhdistykset, järjestöt, seurat

Koulutustaso	1 peruskoulu/kansakoulu
	2 ylioppilastutkinto
	3 ammatillinen koulutus
	4 ammattikorkea- tai yliopistotutkinto

Perheen yhteenlasketut bruttotulot kuukaudessa _____ (€/kk)

Lomakkeen vastausohjeet:

Ympyröikää mielestänne sopivin vastausvaihtoehto jokaiseen kysymykseen.
Lisähuomioita voitte kirjoittaa kysymyksen viereen tai lomakkeen loppuun.

1. Miten seuraavat julkisten palvelujen turvaamista koskevat väittämät toteutuvat teidän kokemuksenne perusteella?

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	En samaa, enkä eri mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
1. Palvelut taataan kaikille tasapuolisesti	1	2	3	4	5

4. Miten seuraavat julkisen palvelutyön eettiset arvot teidän mielestänne toteutuvat?

	Erittäin huonosti	Melko huonosti	Ei hyvin, eikä huonosti	Melko hyvin	Erittäin hyvin
3. Tasa-arvo	1	2	3	4	5

9. Miten mielestänne toteutuvat viranomaistoiminnan hyveet?

	Ei lainkaan	Melko vähän	Jonkin verran	Melko paljon	Erittäin paljon
1. Viranomaiset käyttäytyvät puolueettomasti	1	2	3	4	5

14. Mitkä ovat näkemyksenne seuraavista yhteiskunnan muutokseen liittyvistä väittämistä?

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	En eri, enkä samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
4. Kansalaisten epätasa-arvoinen kohtelu lisääntyy	1	2	3	4	5
8. Eriarvoisuus ei saa loukata huonompiosaisia	1	2	3	4	5

Kerro kokemuksesi:

Onko mielessäsi jokin myönteinen kokemus julkisista palveluista, viranomaisen kohtaamisesta tms.?

Entä kielteinen kokemus?

Sana on vapaa. Risut ja ruusut!
