

Asia: VN/24927/2020

Lausuntopyyntö uudistettavan lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnoksesta

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot ohjeen yleisestä osasta: luvut 1–3

Naisjärjestöt Yhteistyössä NYTKIS ry kiinnittää lausunnossaan huomiota erityisesti sukupuolivaikutusten arviointiin. Yleisesti sukupuolinäkökulma on mukana kauttaaltaan ohuelti, vaikka sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on tavoite valtionhallinnossa sekä tasa-arvolaki velvoittaa viranomaisia edistämään sukupuolten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti.

1.2 Vaikutusarvioinnin lähtökohtia

”Kaikissa hankkeissa ei ole tarkoituksenmukaista laatia laajoja arviointeja, mutta joskus se on välttämätöntä. Vaikutusarvioinnille tulee varata riittävästi aikaa ja resursseja, jotta valmistelijoiden on mahdollista laatia sellainen vaikutusarviointi, josta päätöksentekijät saavat riittävän käsityksen esityksen olennaista vaikutuksista.” (s. 8)

Naisjärjestöt Yhteistyössä NYTKIS ry katsoo, että sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on otettava huomioon kaikessa päätöksenteossa ja sukupuolinäkökulman huomioimisen takaamiseksi on tärkeää kuulla valmisteluvaiheessa tasa-arvoasiantuntijoita.

1.3.1 Vaikutusten jaottelu

”Sama vaikutusarvio voi liittyä eri vaikutuslajeihin. Tällöin on valittava, missä vaikutuslajissa arvio on tarkoituksenmukaisinta esittää hallituksen esityksessä. Tärkeintä on juuri kyseiselle hankkeelle olennaisten vaikutusten arvioiminen ja arvioiden esittäminen loogisena kokonaisuutena.” (s. 9)

NYTKIS huomauttaa, että esimerkiksi sukupuoleen, naisten asemaan ja oikeuksiin ja sukupuolten tasa-arvoon liittyvät vaikutukset voivat liittyä niin perus- ja ihmisoikeuksiin kuin ihmisiin kohdistuviin ja yhteiskunnallisiin vaikutuksiin.

1.3.3 Vaikutusten olennaisuus

”Kattava vaikutusten tunnistaminen pohjustaa olennaisiksi arvioitujen vaikutusten yksityiskohtaisempaa selvittämistä. Vaikka tiettyjä vaikutuksia ei arvioitaisi tarkemmin, voi olla hyödyllistä esittää listaus arvioinnin aikana tunnistetuista vaikutuksista. Myös se, ettei esityksellä arvioida olevan jonkinlaisia vaikutuksia, saattaa olla tärkeä tieto päätöksentekijöille ja sidosryhmille.” (s. 10)

NYTKIS huomauttaa, että sukupuoleen liittyvät vaikutukset arvioitava aina (sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen). Mikäli arvioidaan, ettei muutoksilla ole vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon, sekin olisi tärkeää todeta.

”Vaikutusten olennaisuuden tarkistuslista” (s. 11)

Sukupuolinäkökulmaa ei ole mainittu, tarkistuslistassa puhutaan vain yleisesti kohderyhmistä sekä perus- ja ihmisoikeuksista. Lista nykyisellään ei varmaankaan ole linjassa valtavirtaistamisen tavoitteiden kanssa. NYTKIS esittää, että tarkistuslista sisältäisi esimerkiksi kohdan ”Millaisia vaikutuksia on sukupuolten tasa-arvoon?”

2.1.1 Esivalmistelu

”Vaikutusarvioinnin suunnittelun tarkistuslista” (s. 13)

NYTKIS huomauttaa, että tarkistuslistassa ei ole mainintaa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta tai sukupuolivaikutusten arvioinnista. Osallisuuden yhteydessä tarkistuslistassa puhutaan kohde- ja sidosryhmistä; NYTKIS katsoo, että olisi kriittistä kuulla tasa-arvoasiantuntijoita.

2.1.2 Perusvalmistelu, lausuntomenettely ja jatkovalmistelu

”Vaikutusarvioinnin toteuttamista ja näkökulmien rajaamista voidaan havainnollistaa jakamalla vaihe kolmeen toimenpiteeseen: vaikutusten tunnistaminen, vaikutusten olennaisuuden arviointi ja olennaisten vaikutusten yksityiskohtaisempi arviointi.” (s. 14)

NYTKIS huomauttaa, että valtavirtaistamisperiaatteen mukaan sukupuolinäkökulma on huomioitava kaikessa päätöksenteossa: tasa-arvoasiantuntijoiden kuuleminen sukupuolivaikutusten tunnistamiseksi ja vaikutusten yksityiskohtaisemman arvioinnin tekemiseksi.

2.2 Vaikutusarviointi EU-säädösten valmistelu- ja täytäntöönpanovaiheessa (s. 17 alkaen)

2.2.1 EU-säädösten valmisteluvaihe

S. 18 alkava Euroopan komission paremman sääntelyn toimet vaikutusarvioinnissa - kysymyspatteristossa ei mainita muutosten/vaihtoehtojen vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon. Kysytään esim. 'Mitkä ovat eri vaihtoehtojen taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristölliset vaikutukset ja niiden kohderyhmät?'

NYTKIS katsoo, että sukupuolten tasa-arvoon ja naisten oikeuksiin ja asemaan liittyvät kysymykset, tilanteet ja vaikutukset voi ajatella sisältyvän yllä olevan kysymykseen, mutta ilman että vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon on erikseen mainittu, on kokemusta siitä, että vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon unohtuvat.

2.2.2 EU-säädösten täytäntöönpanovaihe

"Vaikutusarviointiin tulee kiinnittää erityistä huomiota siltä osin kuin EU-säädös jättää kansallista liikkumavaraa täytäntöönpanossa. Mahdollisen liikkumavaran käytön tai käyttämättä jättämisen vaikutuksia tulisi arvioida kokonaisvaltaisesti. Jos esitetään esimerkiksi EU-säädöksen vähimmäistason ylittävää kansallista sääntelyä (niin sanottu gold plating), sääntelyn vaikutusarviointi on keskeistä. Siltä osin kuin käytetään mahdollista liikkumavaraa sen käyttö tai käyttämättä jättäminen tulisi myös perustella hallituksen esityksessä." (s. 22)

NYTKIS katsoo, että EU-säädösten täytäntöönpanovaiheen ohjeistuksessa olisi hyvä viitata EU:n sukupuolten tasa-arvon strategiaan 2020-2025, jonka mukaan EU pyrkii kaikissa toimissaan sekä poistamaan eriarvoisuutta että edistämään sukupuolten tasa-arvoa, joka on yksi EU:n ydinarvoista, perusoikeus ja yksi Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin keskeinen periaate. Lisäksi sukupuolten tasa-arvo on merkittävää myös hyvinvoivan talouden kannalta. EU:n sukupuolten tasa-arvostrategian keskiössä on sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen ja naisten asemaa tukevat erityistoimenpiteet. EU:n strategian tavoitteena on muiden tasa-arvotoimenpiteiden ohella sukupuolten tasapuolisen edustuksen saavuttaminen päätöksenteossa ja politiikassa, ja valtavirtaistamisnäkökulman lisäksi sovelletaan intersektionaalisuutta.

3.2 Menetelmät

"Vaikutuksia tulee lähtökohtaisesti arvioida sekä määrällisesti että laadullisesti. Määrällinen arviointi on usein vaikutusten euromääräistä arviointia, kun taas laadullinen arviointi on tyyppillisesti

kuvailevaa. Määrällinen arviointi voi esimerkiksi koskea vaikutusten euromääräistä suuruusluokkaa tai kohderyhmän kokoa. Laadullinen arviointi voi esimerkiksi kuvailla ja havainnollistaa konkreettisin esimerkein sääntelyn arvioituja vaikutuksia kohderyhmien toimintaan tai käyttäytymiseen.” (s. 28)

NYTKIS huomauttaa, että menetelminä laadullinen ja määrällinen arviointi voi sukupuolivaikutusten arvioinnin osalta olla molemmat tarpeellisia, vaikka määrällistä arviointia ei välttämättä voida yhtä usein hyödyntää kuin laadullista.

3.3. Dokumentointi

”HELOn mukaan ”Sitä, että esityksellä ei arvioida olevan tietynlaisia vaikutuksia, ei yleensä mainita. Poikkeuksena ovat taloudelliset vaikutukset: jos esityksellä ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia, siitä on erikseen mainittava. Sama koskee muitakin keskeisiä vaikutuslajeja, esimerkiksi vaikutuksia sukupuolten väliseen yhdenvertaisuuteen, jos esitys on sellainen, että asianomaiset vaikutukset on arvioitu, mutta arvioinnin tuloksena niitä ei ilmeisesti ole.” (s. 31)

NYTKIS huomauttaa, että tämän saman periaatteen soveltaminen on ulotettava kattamaan myös sukupuolten tasa-arvo.

Huomiot perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista: luku 4.1

-

Huomiot taloudellisista vaikutuksista: luku 4.2

4.2.3 Julkinen talous (s. 47 alkaen)

NYTKIS toteaa, että vaikutusarvioinnin ohjeessa olisi tärkeää nostaa esiin sukupuolitietoinen budjetointi läpileikkaavasti niin valtionhallinnossa, kuntatasolla, hyvinvointialueilla kuin muualla julkishallinnossa – tämänhetkisestä luonnoksesta ei löydy mainintaa. Esimerkiksi vuonna 2018 on julkaistu valtioneuvoston tilaama selvitys sukupuolitietoisen budjetoinnin ajankohtaisesta tilanteesta ja se sisältää suositukset sukupuolitietoisen budjetoinnin edistämisestä valtionhallinnossa.

Huomiot ympäristövaikutuksista: luku 4.3

4.3.3 Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen

Säädöksen suhteutumista kansallisiin ja kansainvälisiin ilmastopolitiikan tavoitteisiin olisi hyvä arvioida erityisesti, jos säädösehdotuksella toimeenpannaan tavoitteisiin pääsemisen kannalta olennaisia toimenpiteitä tai jos esitys on mahdollisesti ristiriidassa tavoitteiden kanssa.

NYTKIS huomauttaa, että sivulta 63 lista kysymyksiä, josta puuttuu kysymykset koskien sukupuolten tasa-arvoa ja tyttöjen ja naisten oikeuksia – puhutaan haavoittuvuudesta, mutta sukupuolinäkökulmaa ei ole lausuttu ääneen. Tiedetään kuitenkin, että esimerkiksi globaalissa etelässä tytöt ja naiset ovat haavoittuvimmassa asemassa ilmastokriisin suhteen ja kärsivät tilanteesta ensimmäisenä ja eniten.

Huomiot muista ihmisiin kohdistuvista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista: luku 4.4

4.4.1 Ihmisryhmiin kohdistuvat vaikutukset

Sivun 69 kysymyslistauksessa ei suoraa kysymystä millaisia vaikutuksia muutoksilla on sukupuolten tasa-arvoon – puhutaan epäsuoremmin vaikutuksista ihmisten arkeen, minkä toki voidaan ajatella sisältävän sukupuolivaikutusten arvioinnin, mutta kuten aiemmin todettu, on tärkeää huomioida sukupuolivaikutusten arviointi osana myös tätä listausta.

NYTKIS huomauttaa, että sukupuolivaikutusten arvioinnin osana on tärkeää huomioida tasa-arvoasiantuntijoiden ja järjestöjen kuuleminen

4.4.7 Hyvinvointi ja terveys

”Hyvinvointi- ja terveysvaikutukset liittyvät tiiviisti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen erityisesti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien osalta. Jos vaikutukset kohdistuvat rajatusti johonkin ihmisryhmään, esimerkiksi lapsiin tai vanhuksiin, tulee tarkastelu kohdentaa nimenomaisesti siihen ryhmään.” (s. 83)

ja

”Väestön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin vaikutetaan eri tekijöiden kautta. Nämä ovat yksilöllisiä, sosiaalisia, rakenteellisia, ympäristöllisiä tai kulttuurisia tekijöitä kuten esimerkiksi terveyttä ja hyvinvointia tukevat voimavarat, asenteet, arjen sujuminen, terveyskäyttäytyminen, kyky omaksua ja tulkita terveystietoa sekä mahdollisuudet saada tai käyttää palveluita ja etuuksia. Vaikuttamalla näihin tekijöihin, edistämällä hyvinvointia ja terveyttä sekä vähentämällä väestöryhmien välisiä eroja voidaan myös vaikuttaa moniin sosiaalisiin ja terveydellisiin ongelmiin kuten köyhyyteen, sosiaaliseen syrjäytymiseen, työttömyyteen ja kansansairauksiin.” (s. 83)

NYTKIS huomauttaa, että naisiin kohdistuva väkivalta vakava rakenteellinen ongelma Suomessa, jolla on mittavia mm. sosiaalisia ja terveydellisiä vaikutuksia.

4.4.8 Työllisyys ja työelämä

NYTKIS huomauttaa, että tässä osiossa tai missään alaluvuissa ei mainintaa sukupuolten tasa-arvosta, sukupuolivaikutusten arvioinnista tms., vaikka on osoitettu, että koulutus ja sen myötä myös työelämä ovat voimakkaasti segregoituneet ja naisten ja miesten palkoissa on suuret erot, ja työllisyyden ja työelämän muutoksilla todennäköisesti on vähintäänkin välillisiä vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon.

”Rakenteellisten muutosten vaikutukset ovat tyypillisesti pysyviä kun taas esimerkiksi investointien vaikutukset väliaikaisia. Arviossa tuleekin esittää työllisyysvaikutukset lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.” (s. 89)

NYTKIS huomauttaa, että sekä rakenteellisilla muutoksilla että investoinneilla on vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon, mikä on syytä huomioida (esim. sekä määräaikaisten että osa-aikaisten työsuhteiden osalta naiset ylliedustettuna)

Muut huomiot

Naisjärjestöt Yhteistyössä NYTKIS ry kiinnittää lausunnossaan huomiota erityisesti sukupuolivaikutusten arviointiin. Yleisesti sukupuolinäkökulma on mukana kauttaaltaan ohuelti, vaikka sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on tavoite valtionhallinnossa sekä tasa-arvolaki velvoittaa viranomaisia edistämään sukupuolten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti.

Naisjärjestöt Yhteistyössä NYTKIS toivoo, että lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen jatkovalmistelussa kiinnitetään kokonaisuutena erityistä huomiota sukupuolten tasa-arvon näkökulmaan.

Kakkola Silla
Naisjärjestöt Yhteistyössä NYTKIS ry