

Asia: VN/24927/2020

## **Lausuntopyyntö uudistettavan lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnoksesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Huomiot ohjeen yleisestä osasta: luvut 1–3**

Naisjärjestöjen Keskusliitto kommentoi vaikutusarvioinnin ohjetta erityisesti sukupuolivaikutusten arvioinnin näkökulmasta. Liitto pitää välttämättömänä johdonmukaista sukupuolivaikutusten arviointia kansallisessa lainsäädännössä ja kaikissa keskeisissä yhteiskunnallisissa uudistuksissa. Nykykäytännön keskeisiä ongelmia ovat sukupuolivaikutusten arviointien liian vähäinen määrä, puutteet arviointien laadussa sekä se, että arvioinnit tehdään liian myöhäisessä vaiheessa.

Arviointi on tehtävä niin aikaisessa vaiheessa päätöksentekoprosessissa, että sen tulokset on mahdollista hyödyntää lakiesityksen jatkovalmistelussa ja että niillä on vaikutusta myös poliittiseen harkintaan. Tästä näkökulmasta on hyvä, että ohjeessa korostetaan vaikutusarviointia hankkeen alusta alkaen sekä sitä, että vaikutusarvioinnin päätelmien tulisi olla käytettävissä hankkeen sisältöä koskevia linjauksia tehtäessä.

Ohjeistuksen mukaan pääasiallisia vaikutuslajeja ovat perus- ja ihmisoikeusvaikutukset, taloudelliset vaikutukset, ympäristövaikutukset ja muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset. Temaattisesti voisi olla johdonmukaisempaa, jos ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointikappaleet (perus- ja ihmisoikeusvaikutukset, muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset) olisivat peräjälkeen niin ohjeistuksessa kuin hallitusten esitysten vaikutusarviointikappaleissa, sillä kuten ohjeistuksessa todetaan, useilla ihmisiin kohdistuvilla ja yhteiskunnallisilla vaikutuksilla on kytköksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Erilaisista vaikutustyypeistä ohjeistuksessa todetaan, että yhdelle kohderyhmälle myönteinen vaikutus voi olla toiselle kielteinen. Myös vaikutuslajien välisiä yhteyksiä kehoitetaan arvioimaan. Tämä on tärkeää myös sukupuolivaikutusten arvioinnin suhteen. Eri osa-alueiden (taloudelliset, viranomaisten toimintaan kohdistuvat, ympäristövaikutukset ja ihmisiin kohdistuvat vaikutukset)

vaikutusarvioinneista voidaan saada keskenään ristiriitaisia tuloksia. On keskeistä varmistaa, ettei muiden kuin ihmisiin kohdistuvien ja sukupuolivaikutusten turvaamista pidetä automaattisesti tärkeämpänä kuin negatiivisten ihmisiin kohdistuvien vaikutusten vähentämistä.

Tiedonkeruun menetelmien suhteen liitto pitää hyvänä, että ohjeistuksessa korostetaan sidosryhmien kuulemisen tärkeyttä esimerkiksi kuulemisilla, työpajoilla ja asiantuntijapaneeleilla. Vaikutusarviointijaosto voi olla erinomainen keino tuoda esiin sidosryhmien näkemyksiä, ja sen käyttöön tulisi rohkaista erityisesti suurissa hankkeissa. Sidosryhmien kuuleminen on tärkeää myös EU-lainsäädännön kansallisen tason valmistelussa sekä valtiosopimusten voimaansaattamisessa, mikä ei nyt näy ohjeistuksessa.

Vaikutusarvioinnin suunnittelussa on tärkeää kiinnittää huomiota riittävän osaamisen varmistamiseen erityisesti sukupuolivaikutusten arvioinnin suhteen. Tasa-arvoa talousarvioon - selvitys nostaa esiin sukupuolivaikutusten arviointien laadussa useita puutteita: tutkimustietoa ja tilastoja hyödynnetään vain vajaassa kolmanneksessa sukupuolivaikutusten arvioinneista; silloinkin, kun tilastoja käytetään, niitä ei yleensä tarkastella analyttisesti tai pyritä tunnistamaan tilastollisten erojen taustalla mahdollisesti piilevää epätasa-arvoa; ja kapea ymmärrys sukupuolten tasa-arvosta naisten ja miesten samanlaisena kohteluna jättää huomiotta vaikutuksia, joissa sukupuolet joutuvat lain myötä tosiallisesti eriarvoiseen asemaan. Ministeriössä on tärkeää olla sukupuolivaikutusten arvioinnin asiantuntijoita, jotka voivat tukea valmistelijaa vaikutusarvioinnissa. Sukupuolivaikutuksia tulisi arvioida mahdollisuuksien mukaan aina sekä määrällisesti että laadullisesti.

Keskeistä vaikutusten arvioimiseksi on se, että tietoa ja tilastoja tuotetaan sukupuolen ja mahdollisuuksien mukaan myös muiden taustatekijöiden mukaan eriteltyinä ja että esimerkiksi palkka-avoimuutta sekä tiedon ja tilastojen saatavuutta palkoista ja sukupuolten välisestä palkkaerosta eri aloilla ja yksittäisissä työpaikoissa lisätään.

#### **Huomiot perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista: luku 4.1**

Naisten oikeudet ovat ihmisoikeuksia. Perustuslain mukaan ketään ei saa syrjiä muun muassa sukupuolen perusteella, ja lisäksi perustuslaki edellyttää, että sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä. Lisäksi Suomea sitovat lukuisat kansainväliset sopimukset, tärkeimpänä YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus.

Ohjeen mukaan vaikutusarvioinnissa tärkeä näkökulma on se, miten oikeuksien toteutumista voidaan käytännössä edistää parhaalla mahdollisella tavalla. Tämä on keskeinen näkökulma, ja sen tulee ohjata vaikutusarviointeja myös muiden ihmisiin kohdistuvien vaikutusten ja sukupuolivaikutusten arvioinnissa. Sukupuolivaikutusten arvioinnin tulee olla väline sukupuolten tasa-arvon edistämiseen.

Ohjeessa todetaan, että esimerkiksi sukupuolen, iän, äidinkielen tai muun henkilön ominaisuuden vaikutusta hänen muiden oikeuksiensa toteutumiseen tulee arvioida perus- ja ihmisoikeusvaikutusarvioinnin yhteydessä. Tämä risteävät erot huomioiva intersektionaalinen näkökulma on erittäin tärkeä, ja se tulisi huomioida läpileikkaavasti koko ohjeistuksessa.

#### **Huomiot taloudellisista vaikutuksista: luku 4.2**

Taloudellisilla päätöksillä on myös sukupuolivaikutuksia, jotka tulisi huomioida paremmin läpileikkaavasti taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa. Arviossa tulee ottaa huomioon mahdolliset erilaiset vaikutukset toimeentuloon eri sukupuolille sekä huomata, että sukupuolivaikutuksia tulisi arvioida myös kotitalouksien sisällä, huomioiden mm. naiset, vähemmistöt ja yksin asuvat. Myös työllisyyspolitiikan sukupuolivaikutukset tulee arvioida, huomioiden maahan muuttaneiden naisten, vammaisten naisten ja romaninaisten työllistymisen haasteet.

Myös yrityksiin vaikuttavilla esityksillä on sukupuolivaikutuksia, esimerkiksi riippuen siitä, ovatko yritykset tai alat, joihin esitys vaikuttaa, nais- vai miesvaltaisia. Yritysten kasvuedellytyksiin tai pien- ja yksinyrittäjiin vaikuttavat esitykset voivat siten ohjata rahoitusta sukupuolen mukaan epätasaisesti, jolloin on tärkeää arvioida, tasapainottaako esitys sukupuolten välisiä taloudellisia eroja vai vahvistaako se niitä.

Julkisen talouden rahoitusta koskevien esitysten osalta tulisi huomioida paremmin sukupuolittainen budjetointi. Budjettivarojen ohjausta tehdään huomattavassa määrin sellaisilla lakiesityksillä, joilla on budjettivaikutuksia. Tämä koskee niin valtiontaloutta kuin kuntien ja hyvinvointialueiden rahoitusta. Tasa-arvoa talousarvioon -hanke suosittaa sukupuolivaikutusten arvioinnin laajentamista koko laajaan talousarvioprosessiin sisältäen hallitusohjelman, valtiontalouden kehyykset ja julkisen talouden suunnitelman, talousarvion, talousarviota toteuttavan lainsäädännön ja tulosohjauksen. Hallituksen esitysten tulee tarjota tietoa siitä, paljonko ne suuntaavat määrärahoja eri ihmisryhmille sukupuolen mukaan eriteltynä. Pelkkä maininta siitä, että vaikutuksia ei suurelta osin ole, ei ole riittävää. Taloustieteen ja talouspolitiikan oletettu sukupuolineutraalius johtaa usein sukupuolisokeuteen eli siihen, että päätösten oletetaan kohdistuvan kaikkiin samalla tavalla ja ettei päätösten sukupuolivaikutuksia ymmärretä tai nähdä.

Myös epätasa-arvolla on taloudellisia vaikutuksia. Euroopan tasa-arvoinstituutti EIGE arvioi, että sukupuolistuneen väkivallan kustannukset Suomessa ovat yli 4,5 miljardia euroa vuositasona. Nämä vaihtoehtoiskustannukset on myös syytä ottaa huomioon vaikutusarvioinnissa.

#### **Huomiot ympäristövaikutuksista: luku 4.3**

Ympäristövaikutukset kytkeytyvät niin ikään sukupuolivaikutuksiin. Ohjeistuksen mukaan ympäristövaikutuksilla voi olla merkitystä ympäristöperusoikeuden ja muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta, mikä tarkoittaa myös mahdollisia sukupuolivaikutuksia. Samoin ilmastonmuutoksen hillinnällä ja siihen sopeutumisella on sukupuolittuneita vaikutuksia, ja sukupuolen on todettu vaikuttavan ilmastonmuutokseen liittyviin yksilöllisiin ja yhteiskunnallisiin ratkaisuihin. Nämä sukupuolittuneet vaikutukset tulisi huomioida paremmin läpileikkaavasti

ympäristövaikutuksia arvioitaessa ja sukupuolinäkökulman huomioiminen tulee välttämättä ilmast- ja energiapolitiikkaan.

#### **Huomiot muista ihmisiin kohdistuvista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista: luku 4.4**

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan sukupuolivaikutusten arvioinnin tulee sisältyä kaikkien ministeriöiden alaisten hallinnon toimintoihin. Naisjärjestöjen Keskusliitto korostaa, että sukupuolivaikutusten arviointi tulee tehdä aina, kun lakiesitys koskettaa ihmisiä ja sen voi ajatella vaikuttavan sukupuoliin eri tavoin. Tämä tavoite on tärkeää tuoda selkeästi esiin ohjeistuksessa.

Ohjeistuksen mukaan esityksen vaikutuksia tulee arvioida eri ryhmien näkökulmasta etenkin silloin, jos esitys vaikuttaa merkittävästi ryhmien elämään ja olosuhteisiin. Naisjärjestöjen Keskusliiton mielestä tämä ei riitä, vaan sukupuolivaikutuksia tulee arvioida aina, kun niitä on. Sukupuolivaikutusten arvioinnin tulee olla kattavaa ja syvällistä myös tilanteissa, joissa vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon ovat epäsuoria tai välillisiä. Vähintään on pystyttävä arvioimaan vaikutusten suuntaa ja laajuutta.

Vaikutusten olennaisuuden arvioinnin suhteen liitto korostaa, että hankkeilla, jotka kohdistuvat ihmisiin, on yleensä aina sukupuolivaikutuksia. Tasa-arvoa talousarvioon – talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolitietoinen budjetointi -selvityksen mukaan sukupuolivaikutukset jätetään kuitenkin arvioimatta monessa tapauksessa, jossa arviointi kuuluisi tehdä. Vain noin kolmannes vuosina 2007–2017 tehdyistä lakiesitysten sukupuolivaikutusten arvioinneista tunnistaa lailla olevan sukupuolivaikutuksia, mikä kattaa 4,5 prosenttia esityksistä. Vuonna 2017 annetuista hallituksen esityksistä lähes 80 prosenttia ei sisältänyt lainkaan sukupuolivaikutusten arviointia, ja arvio jätettiin tekemättä myös 57 prosentissa suva-relevanteista esityksistä. Sukupuolivaikutusten arviointi on siis todellisuudessa olennaista paljon useammin, kuin lainvalmistelussa tällä hetkellä tunnistetaan.

Kappale Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo on ainoa, joka käsittelee sukupuolivaikutusten arviointia, ja silloinkin rinnasteisena muiden yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnille. Tämä ei tuo esiin sitä painoarvoa, joka sukupuolivaikutusten arvioinnilla tulisi olla läpileikkaavasti kaikkien vaikutuslajien arviointien osana. Lisäksi monet muut ihmisiin kohdistuvat vaikutusarviointilajit ovat käytännössä yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia. Sukupuolivaikutusten arvioinnin tärkeyttä sekä liittymäkohtia muihin vaikutuslajeihin tulisi painottaa vahvemmin sekä ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia koskevassa kappaleessa että muiden vaikutuslajien osalta.

Sukupuolivaikutusten arviointia on tärkeää aina tehdä intersektionaalisesti ja risteävät erot huomioiden. Intersektionaalinen näkökulma sisältää tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslakien syrjintäkiellot, mutta myös esimerkiksi taloudellisen aseman, koulutuksen, erilaisten sosiaalipalvelujen asiakkuuden tai haavoittuvan aseman. Tämä huomioidaan sukupuolivaikutuksia käsittelevässä kappaleessa, mutta ei täysin ulotu läpileikkaavasti ohjeistuksen muihin osioihin. Samoin kuin taloudellisten ja ympäristövaikutusten osalta, sukupuolinäkökulman tulisi ulottua intersektionaalisesti myös muihin ihmisiä koskeviin vaikutusarviointeihin ja huomioida esimerkiksi

vammaiset naiset, saamelaiset naiset, maahan muuttaneet naiset, eri kieliset ja eri puolilla maata asuvat naiset sekä tytöt. Myös tietoyhteiskuntavaikutukset ja rajat ylittävät vaikutukset voivat olla erittäin sukupuolittuneita, mitä ohjeistuksessa ei lainkaan huomioida. Työllisyys- ja työelämävaikutusten osalta tässä on onnistuttu paremmin. Intersektionaalisen näkökulman, sisältäen sukupuolinäkökulman, tulisi olla läpileikkaava näkökulma koko ohjeistuksessa.

Lainvalmistelun ja budjettivalmistelun sukupuolivaikutusten arvioinnin laatua ja vaikuttavuutta on seurattava säännöllisin väliajoin tehtävillä analyseillä ja havaittuihin epäkohtiin on puututtava tarvittavilla ohjauskeinoilla.

## **Muut huomiot**

Naisjärjestöjen Keskusliitto yhtyy Tasa-arvoa talousarvioon -hankkeen suositukseen sukupuolitietoisesta budjetoinnin käyttöön ottamisesta ja nykyisten sukupuolitietoiseen budjetointiin liittyvien käytäntöjen sekä hankkeessa kehitettyjen uusien käytäntöjen kokoamisesta sukupuolitietoisesta budjetoinnin käsitteen alle. Hanke suosittaa sukupuolitietoisesta budjetoinnin kytkemistä kansallisiin ja hallinnonalakohtaisiin tasa-arvotavoitteisiin sekä sukupuolivaikutusten arvioinnin laajentamista koko laajaan talousarvioprosessiin.

Päätösten riittävällä resursoinnilla on suora vaikutus siihen, millä tavalla lainsäädännön oletetut sukupuolivaikutukset toteutuvat. Tasa-arvoviranomaisille ja sukupuolten tasa-arvoa edistäville kansalaisjärjestöille sekä muille tasa-arvotoimijoille tulee varata niiden tarvitsemat resurssit, jotta tavoitellut positiiviset sukupuolivaikutukset myös toteutuvat käytännössä.

Heinilä Terhi  
Naisjärjestöjen Keskusliitto