

Anna Elomäki
Yliopistotutkija
Tampereen yliopisto
anna.elomaki@tuni.fi

Sukupuolivaikutusten arviointi hallituksen esityksissä

Avainviestit

- Sukupuolivaikutusten arviointi on Suomessa vakiintunut käytäntö, mutta toimeenpano on puutteellista
- Vaikka arviointien määrä on kasvanut, vaikutukset jäävät yhä usein arvioimatta. Ministeriöiden välillä on suuria eroja sekä tasa-arvonäkökulmasta relevanttien lakiesitysten että tehtyjen arviointien määrässä.
- Arviointien laadussa on merkittäviä puutteita. Keskeinen ongelma on se, että tasa-arvo ymmärretään kapeasti naisten ja miesten samanlaisena kohteluna. Kansalliset ja hallinnonalakohtaiset tasa-arvotavoitteet helpottaisivat arviointien tekemistä.
- Arviointi tapahtuu liian myöhään jotta sillä olisi vaikutusta lakiesitysten sisältöön. Arviointitarpeen selvittämistä ja itse arviointia tulisi tehdä jo ennen päätösten tekemistä.
- Koronatoimien sukupuolivaikutusten arviointi on ollut pahasti puutteellista ottaen huomioon koronakriisiin merkittävät sukupuoli- ja tasa-arvovaikutukset.
- Tällä hetkellä tehtävää kuvailevaa arviointia olisi tärkeää täydentää sukupuolinäkökulmaisella tulonjakovaikutusten arvioinnilla (vero- ja etuusmuutokset, talousarvioesityksen kokonaisvaikutukset)

**Lausunto perustuu vuonna 2018 julkaistuu Tasa-arvoa taloushankkeeseen -raporttiin, jonka osana analysoitiin vuosien 2007-2017 annettujen lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointeja sekä pohdittiin talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittämistä. Lisäksi on erikseen tarkasteltu Covid-19 pandemian hoitoon liittyviä hallituksen esityksiä vuodelta 2020.*

1 Sukupuolivaikutusten arvioinnin taustaa

Lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi perustuu tasa-arvolakiin (§ 4). Lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi on ollut mukana hallitusohjelmissa vuodesta 1999 lähtien. Lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi on ollut kiinteä osa hallituksen tasa-arvo-ohjelmia. Sukupuolivaikutusten arviointi on sisällytetty lainvalmistelua käsittelevään ohjeistukseen ja vaikutusten arvioinnin kehittämiseen sekä esitetty osana laadukasta lainvalmistelua. Sukupuolivaikutusten arviointi sisältyi hallituksen esityksen laatimisohejeisiin vuodelta 2004, mutta nykyisissä vuonna 2018 hyväksytyissä ohjeissa (OM 2018) sitä ei mainita. Valtioneuvoston *Säädösehdotusten vaikutusten arviointi* -ohjeissa (OM 2007) ”vaikutukset yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja sukupuolten tasa-arvoon” on yksi ”muiden yhteiskunnallisten vaikutusten” arvioinnin osa-alue. Ohjeissa todetaan muun muassa, että ”mikäli alueella havaitaan vaikutuksia naisiin ja miehiin, tulee arvioida ovatko vaikutukset haitallisempia toiselle sukupuolelle tai joutuvatko toisen

sukupuolen edustajat huonompaan asemaan lain vaikutuksista johtuen.” Ohjeissa todetaan myös, että ”tasa-arvossa ei ole kysymys samanlaisuuden vaatimuksesta vaan yhtäläisten mahdollisuuksien turvaamisesta.”

Yksityiskohtaisempi ohjeistus sukupuolivaikutusten arviointiin on saatavilla sosiaali- ja terveysministeriön tuottamassa oppaassa sukupuolivaikutusten arviointiin (STM 2007) sekä *Sukupuolisilmälasit*-oppaassa (STM 2009) ja *Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi*-oppaassa (STM 2016).

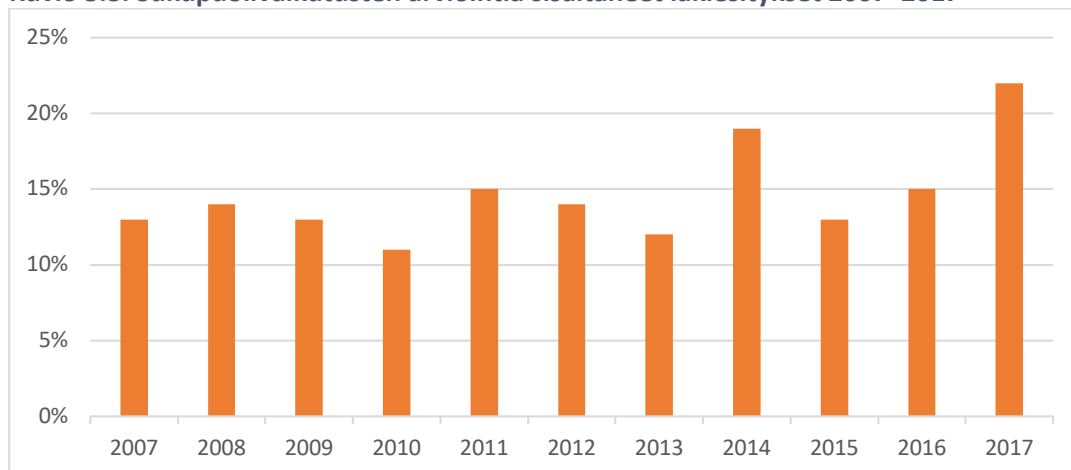
2 Toimeenpanon tilanne

Lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi on suhteellisen vakiintunut käytäntö ja kaikissa ministeriöissä tehdään sitä ainakin jonkin verran. Sukupuolivaikutusten arviointiin, kuten vaikutusarviointiin yleensä, kohdistuu myös aiempaa enemmän yhteiskunnallista ja poliittista painetta. Sukupuolivaikutusten arviointiin on kiinnitetty julkisessa keskustelussa aiempaa enemmän huomiota, ja eduskunnassa on puututtu puutteellisiin sukupuolivaikutusten arviointeihin (Elomäki ym. 2016). Toimeenpanon **ongelmia ovat sukupuolivaikutusten arviointien edelleen liian vähäinen määrä, puutteet arviointien laadussa sekä se, että arvioinnit tehdään liian myöhäisessä vaiheessa.**

2.1 Arviointien määrä

Sukupuolivaikutusten arvioinnin sisältäneiden lakiesitysten määrä ei ole viimeisen kymmenen vuoden aikana kasvanut merkittävästi (ks. kuvio 5.3). Näiden lakiesitysten määrä on vuosina 2007–2017 vaihdellut 11 ja 22 prosentin välillä. **Vuonna 2017 yli viidennes (22 prosenttia) lakiesityksistä sisälsi sukupuolivaikutusten arviointia.**

Kuvio 5.3. Sukupuolivaikutusten arviointia sisältäneet lakiesitykset 2007–2017



Vain noin kolmannes (N=116) vuosina 2007–2017 tehdyistä lakiesitysten sukupuolivaikutusten arvioinneista tulee siihen tulokseen, että sukupuolivaikutuksia on. Toisin sanoen kaikista vuosien 2007–2017 lakiesityksistä (N=2575) vain 4,5 prosentilla on arvioitu olevan sukupuolivaikutuksia.

Pitkän aikavälin tarkastelu ministeriötasolla (ks. taulukko 5.1) paljastaa, että **sukupuolivaikutusten arviointien osuus on suurin sosiaali- ja terveysministeriössä ja opetus- ja kulttuuriministeriössä**, joista molemmissa yli 20 prosentissa lakiesityksistä tehtiin tarkasteluajanjaksolla sukupuolivaikutusten arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriössä sukupuolivaikutusten arvioinnin määrä ylsi yli 10 prosentin. Myös puolustusministeriössä ja sisäministeriössä sukupuolivaikutusten arviointien määrä on ollut keskimääräistä

korkeampi, vaikkakin muutamina vuosina niiden osuus on romahtanut. Valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, ulkoministeriö ja oikeusministeriö ovat suoriutuneet keskimäärin muita ministeriöitä heikommin. Ministeriöiden vertailu on kuitenkin vaikeaa, koska ministeriössä valmisteltavien lakiesitysten määrässä ja niiden relevanssissa sukupuolinäkökulmasta on suurta vaihtelua.

Taulukko 1. Vuosien 2007–2017 hallituksen esitysten sukupuolivaikutusten arviointi ministeriöittäin

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
LVM	0 %	7 %	13 %	8 %	0 %	0 %	7 %	18 %	6 %	23 %	20 %
MMM	23 %	17 %	14 %	4 %	8 %	15 %	9 %	19 %	5 %	6 %	0 %
OKM	7 %	0 %	7 %	14 %	0 %	29 %	21 %	24 %	16 %	27 %	50 %
OM	8 %	11 %	0 %	9 %	7 %	4 %	9 %	23 %	8 %	5 %	23 %
PLM	0 %	20 %	20 %	20 %	60 %	25 %	50 %	0 %	0 %	20 %	33 %
SM	0 %	8 %	9 %	31 %	20 %	13 %	67 %	42 %	0 %	11 %	18 %
STM	17 %	23 %	25 %	17 %	20 %	34 %	8 %	31 %	32 %	24 %	25 %
TEM	25 %	17 %	18 %	8 %	21 %	22 %	11 %	10 %	14 %	13 %	27 %
UM	6 %	24 %	14 %	10 %	0 %	25 %	0 %	6 %	25 %	0 %	18 %
VM	17 %	9 %	7 %	6 %	13 %	5 %	8 %	5 %	4 %	12 %	17 %
VNK	50 %	0 %	n/a	0 %	0 %	n/a	0 %	50 %	0 %	0 %	0 %

Sukupuolivaikutusten arvioinnin sisältävien lakiesitysten osuus:



Sukupuolivaikutusten arvioinnin sisältävien lakiesitysten osuus vaihtelee ministeriöissä vuodesta toiseen, eikä useimmissa tapauksissa ole mahdollista tunnistaa selkeää kehityssuuntaa. Selkeimmin suoritustaan on parantanut opetus- ja kulttuuriministeriö. Sen sijaan maa- ja metsätalousministeriössä sukupuolivaikutusten arvioinnin määrä on vähentynyt.

Sukupuolivaikutukset jätetään arvioimatta monessa sellaisessa tapauksessa, jossa arviointi kuuluisi tehdä.

Sukupuolivaikutusten arviointi tulisi nykykäytännön mukaan tehdä aina, kun lakiesitys koskettaa ihmisiä ja sen voi ajatella vaikuttavan miehiin ja naisiin eri tavoin (STM 2009). Esimerkiksi vuonna 2017 tällaisia oli hieman yli puolet lakiesityksistä. Vaikka vuonna 2017 tehtiin sukupuolivaikutusten arviointeja enemmän kuin koskaan aikaisemmin, jäivät sukupuolivaikutukset arvioimatta yli kuudessakymmenessä relevantissa lakiesityksessä (ks. taulukko 2).

Sukupuolivaikutusten arvioinnin kannalta relevanttien ja arvioimatta jääneiden lakiesitysten tarkastelu monimutkaistaa tilannekuvaa ministeriöiden suoriutumisesta. Sukupuolivaikutusten arviointia vaativien lakiesitysten määrä vaihtelee ministeriöittäin. Eniten relevantteja lakiesityksiä oli vuonna 2017 STM:ssä ja

OKM:ssä. Vuonna 2017 eniten sukupuolivaikutuksia jäi arvioimatta STM:ssä, jossa lähes jokainen lakiesitys vaatisi nykyisillä kriteereillä sukupuolivaikutusten arviointia.

Taulukko 2. Hallituksen esitysten sukupuolivaikutusten arviointi 2017

	Lukumäärä	Osuus, %
Hallituksen esityksiä yhteensä (2017)	206	100 %
Sukupuolivaikutusten arvioinnin kannalta relevantit esitykset	107	52 %
Relevantit esitykset, joiden sukupuolivaikutuksia arvioitu	46	22 %
Relevantit esitykset, joiden sukupuolivaikutuksia ei arvioitu	61	30 %

2.2 Arviointien laatu

Lähempi tarkastelu paljastaa arviointien laadussa useita puutteita. **Sukupuolivaikutusten arvioinnit perustuvat usein lainvalmistelijan tuntumaan asiasta ja tutkimustiedon ja tilastojen hyödyntäminen on suhteellisen harvinaista.** 356 lakiesityksestä, joissa sukupuolivaikutuksia oli arvioitu, vajaassa kolmanneksessa (N=106) on hyödynnetty tutkimus- tai tilastotietoa. Sukupuolittain eriteltyihin tilastoihin nojaavissa arvioinneissakaan ei yleensä tarkastella tilastoja analyttisesti tai pyritä tunnistamaan tilastollisten erojen taustalla mahdollisesti piilevää epätasa-arvoa.

Käytetyn tiedon ja sen analysoinnin ohella **yleinen laadullinen puute koskee kapeaa ymmärrystä sukupuolten tasa-arvosta naisten ja miesten samanlaisena kohteluna.** Tällainen ns. muodollinen tasa-arvo jättää huomiotta sellaisia vaikutuksia, joissa naiset ja miehet joutuvat tosiasiallisesti erilaiseen asemaan, vaikka laki sinänsä kohtelisi heitä samalla tavalla. Yksi esimerkki tästä on HE 105/2015 vp, jossa esitetään vanhempainrahakaudelta maksettavan 30 päivän korotetun 75 prosentin korvausasteen alentamista 70 prosenttiin. Esityksessä todetaan, ettei uudistuksella ole sukupuolivaikutuksia ("Uudistus ei tee eroa eri sukupuolten välillä päivärahan saajina (...) vanhempainpäivärahan korotetun korvausasteen poistaminen kohdistuu yhdenmukaisesti sekä äidille että isälle maksettavaan vanhempainpäivärahaan"), vaikka naiset käyttävät vanhempainpäivärahaa selvästi miehiä useammin ja etuuden heikennys vaikuttaisi siten nimenomaan naisten käytettävissä oleviin tuloihin. On selvää, että lailla, joka kohdistuu hyvin sukupuolittuneeseen ilmiöön, on sukupuolivaikutuksia, vaikka se kohtelisikin naisia ja miehiä muodollisesti samalla tavalla.

Keskeinen laatuongelma on, että **arvioinneissa ei juuri käsitellä vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon.** Tämä johtuu yhtäältä ohjeistuksesta: HELO-ohjeissa (OM 2004) ja ihmisvaikutusten arviointioppaassa (STM 2016c) sukupuolivaikutusten arvioinnin ensisijaiseksi päämääräksi esitetään syrjinnän estäminen, eikä valmistelijoita velvoiteta pohtimaan esityksen muita vaikutuksia tasa-arvoon. Toisaalta valmistelijoille ei ole selvää, mitä tasa-arvolla tarkoitetaan. Suomessa ei – toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa – ole selkeitä kansallisia, poliittisella tasolla asetettuja tasa-arvotavoitteita, joita vasten vaikutuksia voisi arvioida.

Tasa-arvonäkökulma tulisi ideaalitapauksessa sisällyttää myös muihin arviointeihin. Esimerkiksi tulonjakovaikutuksia arvioidaan tällä hetkellä kotitaloustasolla. Kotitalouskohtainen arviointi peittää näkyvistä samaan kotitalouteen kuuluvien keskinäiset tuloerot ja valtasuhteet ja sen, että muutokset

verotukseen ja sosiaalietuksiin vaikuttavat miehiin ja naisiin eri tavoin. Esimerkiksi vuosien 2016-2018 talousarvioesityksiin sisältyneet vero- ja etuusmuutokset hyödyttivät miehiä enemmän kuin naisia ja naiset hävisivät uudistuksen seurauksena useammin ja suuremman osan tuloistaan kuin miehet (Elomäki ja Ylöstalo 2018).

Aina ei ole yksiselitteistä, ovatko vaikutukset tasa-arvon näkökulmasta positiivisia tai negatiivisia. Esimerkiksi kotihoidontuki voidaan poliittisessa keskustelussa nähdä naisten yksilöllisten valintojen mahdollistajana tai kannustinloukkuna. Tästä riippumatta lainvalmistelussa on tärkeää tunnistaa esimerkiksi kotihoidontukijärjestelmän ja sen mahdollisten muutosten taloudelliset vaikutukset naisiin ja miehiin.

2.3 Arviointien vaikuttavuus

Esimerkkejä viimeaikaisista sukupuolivaikutusten arvioinneista, jotka olisivat vaikuttaneet lakiesityksen sisältöön, on vaikea löytää. Tämän on nähty johtuvan yhtäältä siitä, että vain harvassa sukupuolivaikutusten arvioinnissa tunnistetaan merkittäviä vaikutuksia, toisaalta siitä, että sukupuolivaikutusten arviointi tehdään muiden vaikutusarviointien tavoin usein vasta lainsäädäntöhankkeen loppupäässä. (Elomäki 2014.) Sukupuolivaikutusten arviointien tulokset saatetaan myös jättää huomiotta (Ylöstalo 2013).

Keskeinen ongelma on se, että **sukupuolivaikutusten arviointi tapahtuu usein liian myöhään**. Lainvalmistelun alkaessa lain keskeinen sisältö on jo lyöty lukkoon hallitusohjelmassa, julkisen talouden suunnitelmassa tai hallituksen talousarvioesityksessä tai ainakin siihen on olemassa niin voimakas poliittinen tahtotila, ettei vaikutusarvioinnilla ole juuri vaikutusta lain lopulliseen sisältöön. Sukupuolivaikutusten arviointia tarvittaisiin aikaisemmassa vaiheessa: kun mahdollisia uusia toimenpiteitä vasta hahmotellaan eikä poliittista päätöstä niiden toteuttamisesta ole vielä tehty.

3 Sukupuolivaikutusten arvioinnin haasteet

Sukupuolivaikutusten arviointien vaatimattomaan määrään ja puutteelliseen laatuun on useita syitä, joista osa on samoja kuin muissa vaikutusarvioinneissa: **riittämättömät resurssit, kiireinen aikataulu ja osaamisen puute** (Siukola 2006; Elomäki 2014; Elomäki ja Ylöstalo 2018). Sukupuolivaikutusten arviointiin liittyy myös erityisiä haasteita.

Ensinnäkin **tasa-arvokysymykset sivuutetaan** hyvin helposti valtionhallinnon arjessa. Tasa-arvon edistäminen on asia, jonka tärkeyden harva suoraan kieltää, mutta joka käytännössä jää jatkuvasti muiden, tärkeämmäksi koettujen asioiden alle (Ikävalko 2016; Ylöstalo 2012). Tämä näkyy siinä, että sukupuolivaikutusten arviointi koetaan usein työlääksi ja aikaa vieväksi lisätyöksi. Tasa-arvokysymysten jääminen jatkuvasti muiden asioiden jalkoihin voi kertoa niiden **vähäisestä arvostuksesta tai aktiivisesta ja passiivisesta vastustuksesta**.

Toinen ongelma on **tasa-arvotuntemuksen puute**. Lainvalmistelijoiden voi olla vaikea ymmärtää sukupuolen merkitystä yhteiskunnassa. Tämän vuoksi sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksia voi olla vaikea tunnistaa.

Sukupuolivaikutusten arvioinnin heikkous saattaa johtua myös siitä, että **sukupuolivaikutusten arviointia ja sen tarkoitusta ei edelleenkään ymmärretä ministeriöissä**. Tämä heikentää sitoutumista arviointityöhön.

Yhtäältä virkamiesten tuntuu olevan vaikea löytää sukupuolinäkökulmia oman hallinnonalan sisällöllisiin kysymyksiin, toisaalta ei oikein tiedetä, miksi niitä edes pitäisi tarkastella sukupuolinäkökulmasta.

Lisäksi vaikutusarviointien tekeminen tietäen, ettei niillä todennäköisesti ole vaikutusta, heikentää intoa laadukkaaseen vaikutusarviointiin.

Koulutusta sukupuolivaikutusten arviointiin on tarjottu käytössä olevien resurssien puitteissa, mutta osallistujia koulutuksiin on ollut vaikea saada. Myös ministeriöiden toiminnallisten tasa-arvoryhmien tehtäviin kuuluu lainsäädäntöhankkeiden sukupuolivaikutusten arvioinnin tukeminen, mutta sosiaali- ja terveysministeriön keräämän seurantatiedon mukaan ryhmät harvoin osallistuvat arvioinnin tarpeen selvittämiseen tai arviointityöhön.

4. Sukupuolivaikutusten arviointi koronatoimissa

Koronakriisillä on ollut merkittäviä vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon tasa-arvon eri osa-alueilla taloudellisesta tasa-arvosta sukupuolittuneeseen väkivaltaan (Elomäki ym. 2021). Esimerkiksi koronan työllisyysvaikutukset ovat kohdentuneet yksityisille palvelualueille, jotka Suomessa ovat korostetun naisvaltaisia (Sutela 2020). Sukupuolivaikutusten arviointi on tästä johtuen erityisen tärkeää niin uusien sulkutoimien suunniteltaessa, koronan aiheuttamia menetyksiä kansalaisille ja yrityksille korvattaessa kuin taloutta elvytettäessä.

Kriisitilanteissa tasa-arvotavoitteet jäävät kuitenkin usein sivuun, ja alustavan vuoden 2020 lakiesitysten tarkastelun perusteella näin on ollut myös koronakriisin aikana. Sukupuolivaikutuksia on arvioitu vain harvassa **koronatoimiin liittyvässä lakiesityksessä**. Esimerkiksi vain viisi kahdeksastatoista sosiaaliturvan muutoksiin liittyvästä esityksestä mainitsee sukupuolen tai sukupuolivaikutukset ja vain kaksi esitystä mainitsee pandemian sukupuolittuneet vaikutukset työhön ja toimeentuloon mainittiin vain kahdessa lakiesityksessä, vaikka tietoa lomautusten kohdentumisesta nuoriin naisiin sekä nuorten naisten lisääntyneistä toimeentulohakemuksista on ollut saatavilla jo keväällä. Yritysten toimintaedellytyksiin ja yritystukiin liittyvissä esityksissä puhuttiin kohdentumisesta eri aloille, mutta näiden alojen mies- ja naisvaltaisuutta ei nostettu yhdessäkään esityksessä esiin.

5. Kehittämisehdotuksia

- Sukupuolivaikutusten arviointitarpeen selvittäminen ja itse arviointi tulisi aloittaa aikaisemmin prosessissa (hallitusohjelma, JTS, talousarvioehdotus), jotta arviointi voisi vaikuttaa lakiesityksen sisältöön.
- Sukupuolivaikutusten arvioinnissa voitaisiin keskittyä relevanteiksi tunnistettuihin lakiesityksiin niukkojen arviointiresurssien keskittämiseksi.
- Selkeät kansalliset tasa-arvotavoitteet ja niistä johdetut hallinnonalakohtaiset tavoitteet helpottaisivat arviointityötä ja parantaisivat arviointien laatua. Lisäksi selkeä ja yksinkertainen arviointikehikko (esim. Ruotsissa ja Islannissa viisi kysymystä) tukisi arviointia.
- Kuvailevaa arviointia tulisi täydentää sisällyttämällä sukupuolinäkökulma tulonjakovaikutusten arviointiin