

Avoin

Tätä uutista voi jakaa vapaasti. Muistathan mainita lähteen edilex.fi.

Uutinen kuuluu aihealueisiin

Julkisoikeus <<https://www.edilex.fi/aihealueet/Julkisoikeus/uutiset>>

16.12.2021 11.51

Vierashuoneessa tutkijatohtori Hanna Hämäläinen: Erityisen suojattomassa asemassa olevien osallisuutta lainvalmistelun tietopohjan tuottamiseen tulisi vahvistaa



Lainvalmistelun yhteydessä tietopohjaisella päätöksenteolla viitataan yleensä tutkimustietoon ja valmisteluprosessin aikana kerättyyn asiantuntijatietoon perustuvaan toimintaan. Lähestymistapa ei ole kuitenkaan ongelmaton, sillä se sivuuttaa täysin kokempohjaisen tiedon. Tietoperustaltaan puutteellinen lainsäädäntö voi aiheuttaa sääntelyn kohteelle odottamattomia ja tarpeettomia haittoja. Riski on erityisen suuri sellaisille toimijoille, joihin kohdistuu erityisiä lainsäädännöllisiä suojelu- ja valvontatoimia, ja joiden mahdollisuudet osallistua lainvalmistelun tietopohjan tuottamiseen ovat lisäksi erinäisistä syistä heikot. Lainvalmistelun tietopohjan tuottamista koskevia käytänteitä tulisikin kehittää siten, että myös näitä erityisen suojattomassa asemassa olevia toimijoita koskeva kokemustieto ja realiteetit olisivat tasavertaisesti esillä.

Keiden ääni ei kuulu?

Erityisen alttiita puutteellisen lainsäädännön haitoille ovat toimijat, joihin kohdistuu erityisiä lainsäädännöllisiä suojelu- ja valvontatoimia, ja joilla on sosiaalisista, terveydellisistä, kognitiivisista, oikeudellisista tai biologisista rajoituksista johtuen heikosti keinoja osallistua lainvalmistelun tietopohjan tuottamiseen. He saattavat kärsiä vakavista mielenterveysongelmista, riippuvuuksista tai haitallisesta kuluttamisesta. He voivat olla esimerkiksi lastensuojelun asiakkaita, rikosseuraamusasiakkaita tai vailla kansalaisuutta. Heillä saattaa olla ikään, sairauteen tai vammaan

liittyviä toimintakyvyn rajoitteita. Myös eläimet ja niiden hyvinvointi suhteessa ihmisen niihin kohdistamaan toimintaan muodostavat oman erityisen ryhmänsä. Kutsun näitä erityisen suojattomassa asemassa olevia toimijoita hiljaisiksi toimijoiksi.

Hiljaisia toimijoita ei yleensä pyritä aktiivisesti kuulemaan lainvalmistelussa, jossa arkeen kohdistuvien vaikutusten arviointi on muutoinkin usein heikkoa. Monet hiljaisista eivät edes osaa tai voi tuoda esiin näkemyksiään. He eivät välttämättä edes tiedä, että heillä olisi tällainen mahdollisuus, koska yleensä muut puhuvat heidän puolestaan.

Puutteellisen tietopohjan haitat

Lainsäädäntö saattaa toisinaan aiheutua vakavaa haittaa hiljaisille toimijoille. Esimerkiksi ulkomaalaislain arvioinnissa on havaittu syntyvän väliinputoajaryhmä henkilöistä, jotka eivät saa oleskelulupaa, mutta joita ei myöskään saada palautettua.^[1] Heidän osaltaan lain vaikutukset ovat kohtuuttomia. Toisinaan taas hiljaisten toimijoiden kannalta keskeiset oikeudet eivät toteudu. Esimerkiksi oikeusturvan toteutumisen kannalta on ongelmallista, että merkittävä osa vangeista ei halua hyödyntää muutoksenhakukeinoja, sillä he pelkäävät siitä aiheutuvan heille haitallisia seurauksia.^[2] Myös eduskunnan oikeusasiamies on tuonut vuoden 2020 toimintakertomuksessaan esiin, että covid-19-pandemiaan liittyvien lakien vaikutukset ovat olleet merkittävimmät juuri haavoittuvimmissa asemassa olevien ihmisryhmien kohdalla ja vaikeuttaneet heidän asemaansa entisestään.^[3]

Lait eivät myöskään toimi aina tarkoitettusti: sääntely ei ole riittävän yksiselitteistä, resurssoinnissa ja ohjeistuksessa tai muissa toimeenpanoon liittyvissä kysymyksissä saattaa olla ongelmia tai sääntelyn kohderyhmien realiteetit eivät tue sääntelyn tavoitteiden toteutumista. Kaikista näistä syistä johtuen hiljaisten toimijoiden asema on erityisen suojaton, ja lainvalmistelun tietopohjaa koskien heidän elämänsä ja olosuhteitaan tulisi vahvistaa. Myös eduskunnan valiokuntakuulemisia koskevassa tutkimuksessa on nostettu esille asiantuntijatiedon ohella myös käytännön toimijoiden tuottaman tiedon tarve.^[4]

Kuinka saada tietoa hiljaisista toimijoista?

Yhteiskunnallisen päätöksenteon tiedontuotantoa koskevassa keskustelussa ovat viime aikoina puhuttaneet teknologinen kehitys ja sen tuottamat tiedonhankinnat tavat. Kvantifikaatio, datakeskeisyys ja algoritmit mahdollistavat trendien seuraamisen sekä niiden arvioimisen riskeiksi tai mahdollisuuksiksi. Tällaista tietoa voidaan hyödyntää myös lainsäädännön suunnittelussa.^[5]

Myös lainvalmistelua koskevassa keskustelussa on noussut esille esimerkiksi algoritmeja hyödyntävä tiedontuotanto.^[6] Voimakas riippuvuus algoritmeista sisältää kuitenkin riskejä kuten yksityisyyden loukkaamisen sekä tiedollisten vääristymien ja sen myötä eriarvoisuuden lisääntymisen.^[7] Erityisesti hiljaisten toimijoiden osalta algoritmisen tiedontuotannon hyötyjä ja riskejä lainvalmistelussa onkin tärkeää seurata tarkkaavaisesti. Auttaako algoritmisen tiedontuotanto hahmottamaan hiljaisten toimijoiden erityisolija vai häivyttääkö se mahdollisesti niitä jollain tavoin ja johtaa tiukempaan kontrolliin? On kiinnitettävä huomiota myös siihen missä määrin hiljaiset toimijat kokevat olevansa osallisia heitä koskevan laskennallisen tiedon tuottamisessa ja käyttämisessä. Ymmärtävätkö he ylipäänsä, mistä siinä on kyse? Tällaiset huolet ovat merkittäviä, kun lainsäädännön kohteena ovat hiljaiset toimijat.

Niin kansainvälisesti kuin Suomessakin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeissa ja -käytännöissä korostuu määrällinen tieto.^[8] Laskentamalleja on kehitetty myös ihmisvaikutusten arviointiin esimerkiksi tulonjaon kohdentumista varten tai työllisyysvaikutusten arvioinniksi. Laadulliset arviot jäävät tyypillisesti yleisen tason toteamuksiksi esimerkiksi siitä, että uudistus

parantaa oikeusturvaa tai *edistää* yhdenvertaisuutta. Vaikka sääntelyn todelliset vaikutukset koetaan arjessa, arkeen kohdistuvien vaikutusten arviointi on vähäistä.^[9]

Teknologisen kehityksen tarjoamien keinojen ohella tiedontuotantoa koskevassa keskustelussa on puhuttanut myös osallistaminen. Osallisuus-keskustelu korostaa asianosaisten demokraattisen osallistumisen merkitystä heidän yhteiskunnallisesta asemasta riippumatta.^[10] Lainvalmisteluun osallistamiseen on löydettävissä myös normatiivisia perusteita.

Lainvalmisteluun osallistamisen normatiivinen perusta

Lakiehdotusten tulee täyttää demokraattisen legitimitietin, oikeussuojan ja oikeusvaltioperiaatteen vaatimukset samoin kuin perus- ja ihmisoikeuksien suoja henkilön yhteiskunnallisesta asemasta riippumatta. Lainvalmisteluun osallistamisen normipohja löytyy perustuslaista (731/1999). Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Tätä osallistumis- ja vaikuttamisoikeutta täydentää perustuslain 14 §:n 4 momentin säännös, joka sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan perustuslaillisen toimeksiannon edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa syrjiä henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lisäksi PL 6 §:n 3 momentissa säädetään lasten tasa-arvoisesta kohtelusta yksilöinä ja heidän oikeudestaan saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Myös perustuslain 21 §:n turvaamaan hyvään hallintoon sisältyy sellaisten menettelymuotojen turvaaminen, jotka mahdollistavat niin yleisen osallistumisen kuin vaikuttamisen itseään ja elinympäristöään koskevaan viranomaisen päätöksentekoonkin.^[11]

Kansallisen perustuslain ohella oikeudesta osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon säädetään YK:n KP-sopimuksessa (artikla 25). Yhdenvertaisuudesta, syrjinnän kiellosta, hyvästä hallinnosta ja haavoittuvien ryhmien osallisuus-oikeudesta säädetään esimerkiksi EU:n perusoikeuskirjassa. Myös Venetsian komission ohjeistus hyvästä lainvalmistelusta korostaa osallistamisen tärkeyttä.^[12]

Lainvalmisteluun osallistaminen voidaan kytkeä myös demokraattiseen päätöksentekoon, johon kuuluu kaikkien oikeus ilmaista mielipiteensä itseään koskevista asioista. Edustuksellinen demokratia tarjoaa lainvalmistelulle yleiset raamit. Perustuslain osallisuutta tukevien säännösten myötä edustuksellinen demokratia täydentyy osallistavan demokratian elementillä.^[13]

Säädösvalmistelun kuulemisohjeesta suuntaviivoja menettelyyn

Sidosryhmien ja kansalaisten osallistuminen lainvalmisteluun on perinteisesti järjestetty kuulemismenettelyn kautta. Säädösvalmistelun kuulemisohjeissa kuulemisen todetaan olevan ”sidosryhmien ja kansalaisten näkemysten, tietojen ja kokemusten hankkimista valmisteltavasta asiasta”.^[14] Sidosryhmiksi määritellään tahot, joilla on asiantuntemusta tai intressiä valmisteltavasta asiasta esimerkiksi muut ministeriöt, yritykset, toimeenpanevat viranomaiset, edunvalvontajärjestöt, kunnat ja tutkijat. Lisäksi ohjeessa todetaan, että kansalaiset ja kansalaisryhmät tulee huomioida.

Sidosryhmien määrittely korostaa *institutionaalisten toimijoiden asemaa*. Myös OECD:n paremman sääntelyn hankkeiden arviointia koskevassa maaraportissa on kiinnitetty huomiota siihen, että suomalainen kuulemisjärjestelmä suosii järjestäytyneitä ryhmiä. Tämän seurauksena yksittäisen kansalaisen mahdollisuudet tulla kuulluksi ovat heikot, vaikka myös kansalaisten ja muiden laajojen sidosryhmien kuulemisen tulisi olla osa virkamiesten työtä.^[15]

Säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan kuulemisen tavoitteeksi on asetettu keskeisten sidosryhmien ja kansalaisten osallistuminen lainvalmisteluun tai heidän näkemyksiensä kuuleminen muuten riittävän laajasti ja yhdenvertaisesti valmistelun aikana. Kuulemisohjeessa kehoitetaan

huomioimaan kuulemisen suunnittelussa myös sellaiset kansalaisryhmät, joiden osallistumismahdollisuudet ovat tavanomaista heikkomat kuten esimerkiksi eri ikäryhmät tai vähemmistöt, joihin tulee ohjeiden mukaan kiinnittää erityistä huomiota. Tällaiseksi erityistä huomiota vaativaksi ryhmäksi voidaan luokitella myös hiljaiset toimijat.

Pelkkä kansalaisjärjestöjen kuuleminen ei aina riitä

Suomessa kuulemisprosesseihin lainvalmistelussa osallistuvat erityisesti tahot, jotka ovat tottuneet toimimaan yhteiskunnallisina vaikuttajina. Lakeja valmisteleviin työryhmiin, joita pidetään yleisesti parhaina vaikuttamisen muotoina, pääsevät mukaan todennäköisemmin taloudelliset eturyhmät kuin kansalaisjärjestöt.^[16] Myös kansalaisjärjestöjä kuullaan lainvalmistelussa, mutta usein sellaisissa vaiheissa, joissa muutosten aikaansaaminen voi olla vaikeaa.^[17]

Kuulemisohjeiden mukaan lakihankkeen kannalta keskeisten sidosryhmien tulisi olla mukana prosessissa jo varhaisessa vaiheessa. Myös OECD:n seurantaraportissa korostetaan kuulemisen oikea-aikaisuutta. Myöhäinen kuuleminen voi täyttää muodollisen kuulemisvelvoitteen, mutta kuulemisen vaikutukset valmistelun lopputulokseen jäävät olemattomiksi.^[18]

Hiljaisten toimijoiden kohdalla pelkästään kansalaisjärjestöjen kuuleminenkaan ei kuitenkaan aina riitä. Kansalaisjärjestöt eivät nimittäin välttämättä aina edusta hiljaisten toimijoiden näkökulmaa. Kansalaisjärjestön edustaman ryhmän elinoloissa tai toimintakulttuureissa saattaa olla merkittävää vaihtelua, jota on vaikea hahmottaa. Järjestön huomio saattaa keskittyä vain tiettyihin ryhmiin ja näkökulmiin, jolloin keskeisiä tahoja jää kysymyksenasettelun ulkopuolelle.^[19] Onkin tärkeää kiinnittää huomiota siihen, millaisella tiedolla ja ymmärryksellä lainvalmistelussa puhutaan hiljaisista toimijoista erityisoloineen.

Kuinka hiljaisia toimijoita tulisi kuulla?

Kuulemisohjeen mukaan keskeisten sidosryhmien näkemysten selvittämiseksi tulee heiltä pyytää lausunto. Tähän viranomaisen aloitteesta tapahtuvaan kuulemiseen on tavattu viitata aktiivisena kuulemisena. Myös Suomessa on edistetty sähköisten osallistumisalustojen käyttöä, minkä myötä myös yksityisillä kansalaisilla on mahdollisuus kirjoittaa lausuntonsa valmisteilla oleviin lakihankkeisiin. Tämä edellyttää kuitenkin kuultavilta merkittävää omaa aktiivisuutta. He joutuvat itse seuraamaan joko valtioneuvoston hankerekisteristä tai mediasta, milloin heitä koskevia päätöksiä on valmisteilla ja itse etsimään sopivan vaikutuskanavan. Kun puhutaan hiljaisista toimijoista, on selvää, että vaikuttamismahdollisuuden jättäminen yksilöiden oman aktiivisuuden varaan on riittämätöntä. Heitä tulisikin kuulla aktiivisesti nimenomaan viranomaisen aloitteesta.

Tutkimuksesta tiedämme myös, että kuulemismenettelyn *tapa* vaikuttaa osallistumismahdollisuuksiin ja siksi käytettyjen kuulemismenetelmien tulisi olla monipuolisia ja saavutettavia.^[20] Esimerkiksi kansalaisia tulisi kuulla eritavoin kuin institutionaalisia toimijoita. Yhtenä esimerkkinä hyvistä hiljaisten toimijoiden kuulemisen käytännöistä on hiljattain julkaistu lainvalmistelijoille suunnattu lasten kuulemisen käsikirja.^[21]

Hiljaisten toimijoiden osallistaminen on laaja-alainen ja kompleksinen kokonaisuus, johon on tällä hetkellä tarjolla huonosti välineitä. Parhaillaan käynnissä olevassa SILE-tutkimushankkeessa (silent agents affected by legislation) tarkastellaan hiljaisten toimijoiden kuulemisen ja osallisuuden kysymyksiä lainsäädäntöprosessissa. Hankkeen tavoitteena on kehittää menetelmiä, joiden avulla hiljaisten toimijoiden asemaa, hyvinvointia ja oikeuksia on mahdollista ottaa lainvalmistelussa aiempaa paremmin huomioon ja sen myötä mennä kohti vielä vastuullisempaa ja sosiaalisesti kestävämpää lainvalmistelua. SILE-hanke (335442) on osa laajempaa LITERACY-ohjelmaa, jota rahoittaa Suomen Akatemian yhteydessä toimiva strategisen tutkimuksen neuvosto.

Hanna Hämäläinen

HT (julkisoikeus), tutkijatohtori

Oikeustieteellinen tiedekunta, Turun yliopisto

-
- [1] Elina Pirjatanniemi – Inka Lilja – Maija Helminen – Kristiina Vainio – Outi Lepola – Anne Alvesalo-Kuusi, Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojaa hakeneiden ja saavien asemaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 10/ 2021, 232.
- [2] Kati Rantala – Noora Alasuutari, Lainsäädäntötutkimus: esimerkkinä lainvalmistelun analyysi, s. 70–91 teoksessa Kati Nieminen – Noora Lähteenmäki (toim.), *Empiirinen oikeustutkimus*. Gaudeamus 2021.
- [3] Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2020, 189.
- [4] Riitta Ahtonen – Anssi Keinänen, Sidosryhmien vaikuttaminen lainvalmisteluun – Empiirinen analyysi valiokuntakuulemisesta. *Edilex* 2012, 17. (Ahtonen – Keinänen 2012)
- [5] Cary Coglianese – David Lehr, *Regulating by Robot: Administrative Decision Making in the Machine-Learning Era*. *GLJ* 105 (5) 2017, 1147–1224.
- [6] OECD, *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*. OECD Digital Government Studies. OECD 2019.
- [7] Melissa Hamilton, *The Biased Algorithm: Evidence of Disparate Impact on Hispanics*. *American Criminal Law Review* 56 (4) 2018, 1553–1577.
- [8] Esim. Stephan Naundorf – Claudio Radaelli, *Regulatory Evaluation Ex Ante and Ex Post: Best Practice, Guidance and Methods*, s. 187–213 teoksessa Ulrich Karpen & Helen Xanthaki (toim.) *Legislation in Europe. A comprehensive Guide for Scholars and Practitioners*. Hart Publishing 2017, 204-208; Kati Rantala – Noora Alasuutari – Inka Järvikangas – Karolina Saarenpää, Ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä: luokittelusta laatuun ja sen puutteisiin. Helsingin yliopisto: *Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin tutkimuksia* 5/2019. (Rantala ym. 2019); Anssi Keinänen – Jussi Pajuoja, Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. *Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu* 1/2020. (Keinänen – Pajuoja 2020)
- [9] Rantala ym. 2019; Keinänen – Pajuoja 2020.
- [10] Alison Ritter – Kari Lancaster – Rosalyn Diprose, *Improving drug policy: The potential of broader democratic participation*. *International Journal of Drug Policy*, 55 2018, 1–7.
- [11] Olli Mäenpää, *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Edita Publishing Oy 2016, 2.
- [12] Venice Commission, *Compilation of Venice Commission opinions, reports and studies on the law-making and the quality of the law*. 2021.
- [13] Kati Rantala, *Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia* 255. 2011, 193–197.
- [14] *Säädösvalmistelun kuulemisopas: Ohjeet kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa*. Saatavilla <http://kuulemisopas.finlex.fi/>.

[15] OECD 2010. Better Regulation in Europe, Finland 2010. OECD 2010, 71–72. (OECD 2010)

[16] Auri Pakarinen, Lainvalmistelu vuorovaikutuksena: analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253. 2011; Juho Antti Vesa – Anu Kantola – Anne Skorkjaer Binderkrantz, A Stronghold of Routine Corporatism? The Involvement of Interest Groups in Policy Making in Finland. Scandinavian Political Studies 41(4) 2018, 239–262.

[17] Maija Helminen – Anne Alvesalo-Kuusi, Advocating the 'Good' Criminal Justice System. The Involvement and Ideas of Civil Society Organization in Formulating Finnish Criminal Policy. Retford – Nordic Journal of Law and Justice, 40 (2) 2017, 3–24; Anna Hyvärinen, Miten suomalaiset etu- ja kansalaisjärjestöt saavat äänensä kuuluville EU:n päätöksentekoprosessissa? Oikeus 3/2008, 365–372, 367–368.

[18] OECD 2010, 76–77.

[19] Cass Sunstein, The Law of Group Polarization. The Journal of Political Philosophy. 10 (2) 2002, 175–195; Diana Mutz, Hearing the other side. Deliberative Versus Participatory Democracy. Cambridge University Press 2006; Nancy Fraser, Scales of Justice. Reimagining Political Space in a Globalizing World. Columbia University Press 2008.

[20] Ahtonen – Keinänen 2012, 7.

[21] Elina Stenvall – Laura Tiitinen – Laura Saarinen – Pasi Pollari – Jukka Sirtamo, Lasten kuulemisen käsikirja lainvalmistelijoille. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 6/2021.

Vierashuonekirjoitukset eivät ole Edilex-toimituksen kannanottoja asioihin.

Kirjoita Edilexiin <<https://www.edilex.fi/lakikirjasto>>

- Mikäli Sinulla on ajankohtainen juridinen aihe josta haluaisit kirjoittaa vaikkapa lyhyen kolumnin **Vierashuoneeseen** <<http://www.edilex.fi/uutiset/vierashuone>>, ota yhteyttä **Edilex-toimitukseen**.
Lue lisää <<http://www.edilex.fi/kirjoita>>...

Toimittaja: Jukka Savolainen, Edilex-toimitus (jukka.savolainen@edita.fi)