Tutkimusjohtaja Kati Rantala
19.4.2021
Helsingin yliopisto
Kirjallisen asiantuntijalausunnon laadintaan ovat osallistuneet lisäksi:
Anne Alvesalo-Kuusi, professori, TuY
Pekka Hakkarainen, tutkimusprofessori, THL
Timo Harrikari, professori, LaY
Laura Hänninen, dosentti, HY
Riikka Koulu, apulaisprofessori, HY

VNS 3/2020 vp Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen toimintaohjelmasta Agenda2030:stä

Tiivistelmä

Selonteossa korostetaan sosiaalista vastuuta sekä yhteiskunnallisen osallisuuden ja erityisen haavoittuvassa olevien aseman vahvistamista. Vastaavasti selonteossa esitetään tavoitteita ja lakiuudistuksia, joiden myötä hiljaisten toimijoiden asemaa on tarkoitus parantaa. Tämä kestävän kehityksen suunta on oikea, mutta osallistamisen vieminen hiljaisia toimijoita koskevaan lainvalmisteluun heitä hyödyntävällä tavalla vaatii vielä työtä.

Lakien vaikutusten arviointi arkeen on usein puutteellista ja siten myös lainvalmistelun tietopohja. Se voi aiheuttaa tarkoittamattomia haittoja kohderyhmille. Hiljaiset toimijat ovat niille erityisen alttiita. Vaikutusten arviointi edellyttääkin kohteena olevien toimijaryhmien erityisoloihin paneutumista. Siksi lakien vaikutuksia hiljaisiin toimijoihin pystyvät parhaiten arvioimaan he itse ja tahot, jotka toimivat omassa arjessaan heidän kanssaan. Esimerkiksi kansalaisjärjestöillä on arvokasta tietoa hiljaisista toimijoista, mutta niiden työ kokonaisuudessaan kattaa vain osan kaikista hiljaisista ryhmistä ja usein erityisestä näkökulmasta, jolloin moni hiljainen ryhmä sisäisine vaihteluineen jää ilman tarkoituksenmukaista edustusta. Siksi on tärkeää kehittää menetelmiä hiljaisten toimijoiden osallistamiseksi suoraan osana lakien vaikutusten arviointia. Tällöin hiljaiset toimijat edustavat itse samanlaisessa asemassa olevia, jolloin haasteena on heidän tavoittamisensa ja hiljaisten toimijoiden moninaisuus. Osallistavien tavoitteiden vieminen hiljaisia toimijoita koskevaan lainvalmisteluun vaatii siis vielä työtä ja menetelmien kehittämistä.

Tärkeä kuultavien ryhmä on myös hiljaisia toimijoita koskevien lakien toimeenpanijat. Heitä ja hiljaisia toimijoita (eläinten osalta niiden edustajien) tulisikin kuulla osana vaikutusten arviointia jo varhaisessa vaiheessa valmistelua, jolloin heillä on mahdollisuus aidosti vaikuttaa lain sisältöön. Kummallakin taholla on myös hyvä ikään kuin testauttaa lakiehdotusten toimivuutta: onko ajatus lain vaikutuslogiikasta selkeä ja realistinen ja tuottaako se niitä vaikutuksia, joita lailla tavoitellaan, ilman haitallisia sivuvaikutuksia. Hiljaisten toimijoiden näkökulmat tulisi ottaa vastaavasti huomioon myös arvioitaessa lakien vaikutuksia jälkikäteen. Hiljaisten kuulluksi tulemiseen olisi hyvä kiinnittää huomiota myös eduskunnan valiokuntatyössä.

1. Lainsäädännön vaikutusten arviointi SILE-hankkeen näkökulmasta

Lausunto keskittyy tulevaisuusvaliokunnan pyynnöstä kestävän kehityksen tavoitteet huomioivan lainsäädännön vaikutusten arviointiin SILE-hankkeen näkökulmasta (SILE tulee sanoista *Silent agents affected by legislation: from insufficient knowledge base to inclusive solutions*). Tässä strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamassa hankkeessa (2020–2023) tarkastellaan sitä, miten hiljaisten toimijoiden asema, oikeudet ja hyvinvointi otetaan huomioon lainvalmistelussa, millaisia vaikutuksia laeista heille aiheutuu ja millaisin mekanismein. Hiljaisten toimijoiden isosta joukosta hanke paneutuu etupäässä niihin, joiden yhteiskunnallinen asema nostattaa herkästi moraalisia jännitteitä ja joiden asemaan sääntely vahvasti vaikuttaa. Heitä ovat esimerkiksi lapset ja nuoret lastensuojelun piirissä, velka- ja päihdeongelmien sekä mielenterveyshäiriöiden kanssa kamppailevat, vangit sekä ei-kansalaiset – sekä eläimet hiljaisena erityisryhmänä. Hankkeessa paneudutaan myös digitalisaation merkitykseen osana edellä mainittuja prosesseja.

SILE-hanketta taustoittaa muun muassa perustuslakiin (14 §) kirjattu julkiselle vallalle esitetty velvoite edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Säädösvalmisteluun suunnatut kuulemisohjeet tukevat tätä tavoitetta, samoin demokratiaohjelma 2025. Toinen SILE-hanketta taustoittava seikka on se, että lait saattavat aiheuttaa tarkoittamattomia haittoja kohderyhmille, jos valmistelun tietopohja on puutteellinen eli siinä ei ole otettu riittävästi huomioon kohderyhmien ja lakien toimeenpanon realiteetteja. Hankkeen hiljaiset toimijat ovat erityisen alttiita tarkoittamattomille haitoille[1].

2. Selonteon ihanteiden suhde todellisuuteen

Kestävä kehitys korostaa sosiaalista vastuuta, eriarvioisuutta vähentäviä ja hyvinvointia edistäviä yhteiskuntarakenteita, yhteiskunnallisen osallisuuden vahvistamista, perus- ja

[1] Esimerkiksi 1) Pirjatanniemi, E., Lilja, I., Helminen, M., Vainio, K., Lepola O. & Alvesalo-Kuusi, A. (2021) Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojaa hakeneiden ja saavien asemaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:10; 2) Rantala K., Helenius A. & Kuokkanen K. (2021) Reilun vankilan elementit. Teoksessa S. Kainulainen & J. Saari (toim.) *Suomalaine7n vanki. Arjen rakenteet ja elämänlaatu vankilassa.* Tampere: Vastapaino; 3) Rantala Kati (2010) Perheen sisäinen lähestymiskielto ja oikeus oikeuksiin. *Sosiologia* 47 (2), 112-128.

ihmisoikeuksien kunnioittamista ja erityisen haavoittuvassa olevien aseman vahvistamista, kuten selonteossa kuvataan. Siinä esitetään vastaavia tavoitteita, periaatteita ja lakiuudistuksia, joiden myötä hiljaisten toimijoiden asemaa on tarkoitus parantaa. Tavoite vahvistaa lainvalmistelijoiden perus- ja ihmisoikeusosaamista on myös tärkeää.

Selonteon lähtökohdat eivät kuitenkaan ole kaikilta osin realistisia. Esimerkiksi kuva Suomen oloista on puutteellinen. Syynä lienee osin se, että nykytilaa arvioidaan suhteessa YK:n toimintaohjelman osana luotuihin indikaattoreihin ja että moni YK:n ohjelman tavoite on jokseenkin epärealistinen (kuten köyhyyden poistaminen kaikissa muodoissa kaikkialta tai hyvinvoinnin takaaminen kaiken ikäisille). Lisäksi Suomen oloja kuvaava tietopohja vaikuttaa perustuvan melko satunnaisesti valittuihin näkökulmiin ja tietolähteisiin. Myöskään lainsäädäntötarpeiden valintaa ei perustella suhteessa mahdollisiin täydentäviin näkökohtiin. Joukossa ei esimerkiksi esitellä toimia, joilla vähentää kansalaisten velkaongelmia, vaikka nykytilakuvauksessa mainitaan maksuhäiriöiden suuri ja lisääntyvä määrä. Selonteossa ei myöskään mainita vankeja, vaikka he ovat myös erittäin haavoittuvassa asemassa[2]. Selonteon ote on muutoinkin varsin yleinen. Vaikka se kuuluu asiakirjan luonteeseen, näkökulmien rajallisuus olisi mielekästä esittää selvästi.

Vaikka Suomessa asiat ovat paremmin kuin monessa muussa maassa, jo eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomukset kertovat, ettei ihmis- ja perusoikeuksien toteutuminen ole Suomessa kunnossa. Ongelmia kokevat etenkin yhteiskunnan hiljaisimmat. Tämä ei tule esille todettaessa, että Suomessa isoimmat haasteet liittyvät muuhun kuin esimerkiksi hyvinvointiin tai instituutioiden tai oikeusjärjestelmän toimivuuteen (sivu 9), tai todettaessa, että ihmisten poliittiset ja sosiaaliset oikeudet toteutuvat Suomessa hyvin (sivu 85). Tutkimustiedon valossa voisi väittää myös muuta, vaikka globaalissa vertailussa tilanne olisikin hyvä. Lisäksi poliittisia oikeuksia on juuri osallistumismahdollisuus itseä koskevien päätösten tekemiseen, kuten lainvalmisteluun, missä on puutteita etenkin hiljaisten toimijoiden osalta.

Selonteossa ei myöskään kiinnitetä huomiota siihen, että osa mainitusta lainsäädännöstä on ollut valmisteilla pitkään, koska prosessit ovat olleet hankalia. Moraalisia jännitteitä sisältävästä sääntelystä käydään usein kamppailua, jossa tarjolla voi olla hyvin erilaisiin arvoihin ja tietoon perustuvia näkökulmia. Tämä pätee varsinkin hiljaisia toimijoita kos-

[2] Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2019, sivu 21.

keviin lakeihin. Siksi sääntelyn sisällöt voivat hyvinkin muuttua alkuperäisistä tavoiteasetteluista. Lakien sisällön realistisuuteen ja toimivuuteen käytännön tilanteissa on kuitenkin mahdollista vaikuttaa huolellisella vaikutusarvioinnilla.

3. Lainsäädännön vaikutusten arviointi suhteessa hiljaisiin toimijoihin

Lakien vaikutusten arvioinnissa korostuvat tavallisesti määrälliset ja taloudelliset näkökohdat, ja vastaavasti vaikutusten arviointi arkeen on usein puutteellista. Lakien vaikutukset koetaan kuitenkin arjessa. Niiden ennakointi on toki vaikeaa ottaen huomioon, että kaikki arkeen, elinoloihin ja käyttäytymiseen liittyvä vaikutusarviointi koskee tulevaisuutta, josta on mahdotonta tuottaa luotettavaa tietoa millään menetelmällä, ellei kyse ole itsestäänselvyyksistä tai vaikutusmekanismeista, joista on vankkaa tutkimustietoa (kuten se, että tietyt toimenpiteet aiheuttavat kipua eläimille). Epävarmuuden ei pidä kuitenkaan rajoittaa arviointia vaan rohkaista pohtimaan vaikutusketjuja lakien toimivuuden ongelmakohtia ennakoiden.

Lakien jälkiarvioinneissa tulee usein esille ongelmia lakien tulkinnassa ja tarkoituksenmukaisuudessa suhteessa tavoitteisin lakeja sovellettaessa. Ongelmia esiintyy myös toimeenpanoa tukevien toimien riittävyydessä (liittyen resursointiin, koulutukseen, tiedottamiseen ja tietojärjestelmien luonteeseen) sekä lakien suhteessa toimeenpanijoiden organisaatiokulttuureihin tai kohderyhmien realiteetteihin.[3] Lain toimivuus perustuu kuitenkin pitkälti sille, millainen on toimeenpanijoiden ja kohderyhmien ymmärrys sääntelyn luomista velvoitteista tai mahdollisuuksista, tai kyvykkyys ja tahtotila noudattaa sääntelyä tai tarttua sen luomiin mahdollisuuksiin. Lisäksi ilmiön luonnetta kuvaava tietopohja saattaa olla lakiehdotuksessa puutteellinen. Tavoitteista on siis pitkä matka niitä toteuttavaan lakiin. Edellä mainitut syyt selittävät myös sitä, miksi laeista aiheutuu helposti tarkoittamattomia vaikutuksia hiljaisille toimijoille.

Lakien vaikutuksia hiljaisten toimijoiden arkeen ja niiden syntymisen mekanismia pystyvät parhaiten arvioimaan tahot, jotka toimivat omassa arjessaan heidän kanssaan sekä

[3] Rantala Kati, Järvikangas Inka, Pitzén Samuli, Kautto Petrus, Ahonen Pertti, Uusikylä Petri, Jaakkola Suvi, Saarela Sanna-Riikka, Aaltonen Olli-Pekka & Carling Chris (2021) Lakien toimivuuden seuranta ja jälkiarviointi. Nykytilan kuvauksesta kehittämisehdotuksiin. Ilmestyy. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021.

hiljaiset itse. Hiljaiset toimijat eivät juuri osallistu kuulemistilaisuuksiin tai kirjoita lausuntoja hallituksen esitysluonnoksiin, eli heidän tavoittamisensa edellyttää lainvalmistelijalta aktiivista otetta. Hiljaisia toimijoita (eläinten osalta niiden edustajia) ja heitä koskevien lakien toimeenpanijoita tulisi kuulla osana vaikutusarvioita jo varhaisessa vaiheessa valmistelua, jolloin heillä on mahdollisuus aidosti vaikuttaa lakiehdotuksen sisältöön. Lakiehdotusta olisi myös tärkeää ikään kuin testauttaa heillä: vaikuttaa keino tavoitteiden toteuttamiseen realistiselta ja tuottaako se oletettavasti niitä vaikutuksia, joita lailla tavoitellaan, ja ilman haitallisia sivuvaikutuksia. Tällainen lähestymistapa vastaisi edellä mainittua perustuslain velvoitetta ja kuulemisohjeiden kehotuksia kuulla kaikkia asianosaisia laaja-alaisesti ja ottaa kaikkia relevantit seikat huomioon. Tärkeää on myös monipuolinen tutkimustieto hiljaisista toimijoista; näin on aivan erityisesti eläinten osalta.

Ihanteellisesti hiljaiset toimijat siis edustavat itse samanlaisessa asemassa olevia, jolloin haasteena on havaita hiljaisten toimijoiden moninaisuus. Yleisesti saatetaan ajatella, että kansalaisjärjestöt edustavat hiljaisia toimijaryhmiä. Monesti niillä onkin hyvää ymmärrystä hiljaisten ryhmien oloista, ja tämä tieto on arvokasta vaikutusten arvioinnissa, mutta järjestöjen toiminta kattaa vain osan kaikista hiljaisista ryhmistä ja usein erityisestä näkökulmasta, jolloin moni hiljainen ryhmä sisäisine vaihteluineen jää ilman tarkoituksenmukaista edustusta. Siksi on tärkeää kehittää menetelmiä suoraan hiljaisten toimijoiden osallistamiseksi. Hiljaisten kuulluksi tulemiseen olisi hyvä kiinnittää huomiota myös eduskunnan valiokuntatyössä.

Toisin sanoen vaikutusten arvioinnin tulisi määrällisten vaikutusten ohella kiinnittyä niihin arkisiin realiteetteihin, joissa lakeja sovelletaan. Lainvalmistelukulttuuri tarjoaa tämän kaltaiseen arviointiin heikosti välineitä. Muutos edellyttäisi uutta lähestymistapaa ja sen omaksumista osana laajapohjaista menetelmällistä kehittämistyötä, jonka edistämiseen SILE on sitoutunut. Vaikka työ on vasta alussa, on selvää, että kuuleminen suhteessa hiljaisiin toimijoihin on mielekästä mieltää keskusteluksi, jossa lailla tuottama muutos, oli se sitten mahdollisuus, palvelu, menettely, velvoite, rajoite tai kontrollitoimi, on syytä esittää yleiskielisesti ja mahdollisimman konkreettisesti.

Selonteossa on paljon painotuksia, jotka tukevat edellä esitettyä, kuten osallistavan yhteiskuntapolitiikan korostaminen. Silti juuri hiljaisten toimijoiden osallistaminen juuri lainvalmisteluun on vaikeaa, eivätkä selonteko, demokratiaohjelma tai hallitusohjelma, joihin selonteossa viitataan, tunnu antavan siihen juuri keinoja. Demokratiaohjelmassa

kyllä todetaan, että ”erityistä huomiota tulee kiinnittää sellaisiin haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, joilla ei ole vahvoja osallistumisrakenteita, ja joiden ääni jää helposti kuulumattomiin”, mutta se jää avoimeksi, kuinka hiljaiset toimijat tavoitetaan keskustelua ajatellen, tai miten parhaiten käydä dialogia heidän kanssaan, eri ryhmien ja yksilöiden erityistilanteet huomioon ottaen. Selonteossa viitataan toisaalta hallitusohjelman kohtaan, jossa todetaan, kuinka tarkoituksena on etsiä ja kokeilla uudenlaisia vuorovaikutusmenetelmiä, mutta tämäkin tavoite jää yleiselle tasolle. Selonteossa esitetty suunta on joka tapauksessa oikea, mutta osallistavien tavoitteiden vieminen hiljaisia toimijoita koskevaan lainvalmisteluun vaatii vielä työtä ja menetelmien kehittämistä. Hiljaisten toimijoiden näkökulmat tulisi ottaa vastaavasti huomioon myös arvioitaessa lakien ja niihin kytkeytyvien politiikkatoimien vaikutuksia jälkikäteen.

4. Hiljaisten toimijoiden erityisolot

Seuraavaksi esitellään tarkempia huomioita muutamasta sääntelyalueesta SILE-hankkeen näkökulmasta. Huomiot koskevat vain pientä osaa hiljaisista ja erityisen haavoittuvista toimijoista, mutta ne havainnollistavat sitä, kuinka lainsäädännön vaikutusten arviointi edellyttää kunkin toimijaryhmän erityisoloihin ja osallistumismahdollisuuksiin paneutumista moninaisuudessaan.

Lapsiväestöä, lasten hyvinvointia ja heidän oikeuksiaan koskevia kysymyksiä on huomioitu selonteossa varsin laajamittaisesti. Lapsiväestö ja erityisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevat lapset ovat valtiovallan erityisessä suojelussa. Tämän vuoksi kaikessa lainvalmistelussa tulee pyrkiä monipuoliseen ja sääntelyn seurauksia konkretisoivaan lapsivaikutusten arviointiin. Tähän vastikään valmistunut kansallinen *lapsistrategia (s. 41, 96) sekä keväällä 2021 aloitettu pilotointi, jossa kehitetään lastensuojelun piirissä olevien lasten lainvalmisteluun osallistuminen mallia, tarjoavat erinomaisia lasten ja nuorten yhteiskunnallisen osallisuuden edistämisen välineitä*. Vaikka lapsiväestö ja sen elämänkentät on otettu kokonaisuutena arvioiden selonteossa hyvin huomioon, on syytä kiinnittää huomiota kahteen seikkaan, jotka jäävät selonteossa katveeseen.

Selonteko kantaa huolta pienituloisista lapsiperheistä ja heidän toimeentulonsa riittävyydestä (s. 24–25). Asia on tärkeä ottaen huomioon, että suhteellisen lapsiköyhyyden on annettu Suomessa kolminkertaistua viimeisen kolmen vuosikymmenen aikana. Kun lapsivaikutusten arvioinnin näkökulmasta arvioidaan lakien vaikutuksia lasten elintasoon ja

hyvinvointiin, tulisi perhetasoisten indikaattorien rinnalle kehittää *lapsikohtaisia indikaattoreita*, jotka pureutuvat perheiden sisäisiin suhteisiin ja tarkastelevat lapsen yksilökohtaista hyvinvointia ja hänen oikeuksiensa toteutumista perheyksiköstä riippumatta.

Toinen huomio liittyy olennaisesti lapsiperheiden asemaan osana voimakasta, 1990-luvulla alkanutta yhteiskunnallista *markkinoistamistrendiä*. Selonteossa todetaan, että jokaiselle lapselle ja nuorelle taataan mahdollisuus mieluisaan harrastukseen koulupäivän yhteydessä (s. 32). Viimeistään pandemia-aika on tehnyt näkyväksi harrastustoiminnan ja -mahdollisuuksien erityisen merkityksen lasten ja nuorten hyvinvoinnille. Lasten ja nuorten harrastusten voimakas markkinoistuminen viime vuosina on kuitenkin johtanut siihen, että pienituloisissa perheissä harrastamisen mahdollisuudet ovat rajoittuneita; satojen eurojen kuukausittaisiin harrastusmaksuihin ei ole varaa ja harrastamisen mahdollisuus kääntyy syrjäyttämisen mekanismiksi.

Lainvalmistelun ja kestävän sosiaalisen kehityksen näkökulmasta markkinamekanismin soveltamista ja sen vaikutuksia lapsiin ja heidän hyvinvointiinsa tulisi tutkia ja arvioida läpinäkyvämmin ja kriittisemmin. Lasten harrastusten lisäksi institutionalisoidun lastensuojelun muutokset tarjoavat esimerkin yhteiskunnallisesti ”sokeasta pisteestä”. Kun vuonna 1988 lastensuojelupalveluista 13 prosenttia Suomessa oli yksityisiä, vuonna 2018 prosentti oli jo 90 (THL 2018). Erityisen voimakkaasti ovat markkinoistuneet ja yksityistyneet ympärivuorokautisen hoidon palvelut. Viidennes palvelutarjoajista on suuria kansainvälisiä yrityksiä. Kansainvälisissä tutkijapiireissä suomalaista lastensuojelupalvelujen yksityistämisastetta pidetään maailmanennätyksenä, mutta *yksityistämisen syitä, seurauksia ja vaikutuksia ei juuri ole tutkittu*.

Kuten selonteossa todetaan, hallitus uudistaa ***mielenterveys- ja päihdepalvelulainsäädännön*****,** päivittää päihdestrategian ja laatii valtioneuvoston periaatepäätöksen huumausainepolitiikasta. Tavoitteeksi mainitaan muun muassa päihteiden käytön ehkäisyn ja hoidon tehostaminen, mutta edellä mainitut uudistukset ovat tärkeitä myös syrjäytymisen ehkäisyssä, hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamisessa ja yhdenvertaisten palvelujen turvaamisessa. SDG 3 tavoitteen saavuttamiseksi hallituksen luvataan vahvistavan *nuorten* kuulemisvelvollisuutta. Tämän lisäksi *pitäisi vahvistaa myös päihde- mielenterveysongelmista kärsivien ihmisten kuulemisvelvollisuutta kehittämällä siihen sopivia kanavia ja malleja*. Käytännön kuulemistilanteissa näitä ihmisiä edustavat nyt päihde- ja mielenterveysalan järjestöt tai ammattimaiset kokemusasiantuntijat, jotka eivät millään voi kattaa koko ongelmakenttää, vaikkakin tekevät hyvää työtä. Olisi tärkeää vahvistaa

päihde- ja mielenterveysongelmista kärsivien ihmisten mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa heitä itseään koskevaan päätöksentekoon. Tärkeää olisi myös vahvistaa näitä hiljaisia ryhmiä koskevien politiikkalinjausten ja lakien vaikutusten arviointia. Nyt esimerkiksi harjoitetusta huumausainepolitiikasta ei ole tehty minkäänlaista vaikutusten arviointia.

Selonteon oikeudenmukaista ***siirtolaispolitiikkaa*** koskevat tavoitteet ovat pääosin onnistuneita. Hiljattain julkaistussa valtioneuvoston kanslian tilaamassa tutkimuksessa (2021:10) on kuitenkin esitetty paljon suosituksia, joihin olisi hyvä kiinnittää jatkossa huomiota. Keskeinen havainto oli se, että viime hallituskaudella tehtyjen *ulkomaalaislakia koskevien lainsäädäntömuutosten vuoksi kansainvälistä suojelua hakeneiden tilanne heikentyi merkittävästi*. Suomi pyrki aktiivisesti eroon EU-direktiivejä suotuisamman suojelun tasosta kansallisessa lainsäädännössään. Ulkomaalaislaista on tullut monimutkainen kokonaisuus. Eri aikoina ja erilaisiin, osin ristiriitaisiin tavoitteisiin nojaavien muutosten *kokonaisvaikutuksia on erittäin vaikea arvioida. Hallituksen tulisi käynnistää pikaisesti ulkomaalaislain kokonaisuudistus*, jossa perus-ja ihmisoikeusvaikutukset arvioidaan huolellisesti. Lainvalmisteluprosessissa olisi tärkeä huomioida myös niiden äänet, joita uudistus koskee.

Eläinten hyvinvointi on tärkeä osa ruoantuotannon kestävyyttä. Käynnissä oleva eläinsuojelulain uudistus osoittaa tarvetta ajantasaistaa tähän liittyvää lainsäädäntöä. Eläinten hyvinvointia parantamalla luodaan perusta tuotantoeläinten terveydelle, vähäiselle antibioottien käytölle ja turvallisille elintarvikkeille. COVID19 pandemian hallinta on entisestään korostanut ”yksi terveys - yksi hyvinvointi” – viitekehyksen mukaisesti ympäristön, ihmisten ja muiden eläinten monimuotoista vuorovaikutusta. Konkreettinen tapa nostaa eläinten hyvinvointi osaksi yhteiskunnallista arvomaailmaa on ottaa tämä *osaksi julkisten hankintojen vastuullisuusperiaatetta ja tarjoamalla kuluttajille hyvinvointimerkittyjä eläinperäisiä tuotteita*. Lainsäädännön valmistelussa on tiedostettava, että *tietyt kestävyystavoitteet, kuten ympäristövaikutusten minimointi tai taloudellinen kestävyys, saattavat olla ristiriidassa eläinten hyvinvoinnin kanssa.* Eläinyksilöiden hyvinvointi ei saisi jäädä lajiensuojelun jalkoihin.

Koska eläimet eivät voi osallistua itse lainsäädäntöprosesseihin, eläinten *hyvinvoinnin objektiivinen huomioonottaminen vaatii tieto- ja tutkimuspohjaista politiikantekoa*. Eläimiä koskevassa lainvalmistelussa olisi arvioitava objektiivisesti, ketkä eläinten intressiä par-

haiten edustavat. Olisi huomioitava, että *tieteellinen tietämys eri eläinlajien kyvyistä kokea erilaisia tunteita on lisääntynyt* menneen vuosikymmenen aikana, esimerkiksi kalojen kyky tuntea kipua ei nykytietämyksen valossa eroa muista selkärankaisista. Eläinten hyvinvointiin suoraan tai epäsuoraan vaikuttavien lakien *vaikutusarvioinnit olisikin tehtävä laaja-alaisesti eläinten hyvinvoinnin näkökulmasta*, tutkittuun tietoon perustuen. Tähän tarvitaan uusia *eläinten hyvinvointia kuvaavia luotettavia indikaattoreita*.

5. Digitalisaatiosta

Digitalisaation eteneminen ja tekoälyjärjestelmien lisääntyvä käyttöönotto sekä julkishallinnossa että yksityissektorilla muodostavat erityisiä haasteita säädöshankkeille hiljaisten toimijoiden näkökulmasta. Tietovetoiset teknologiat voivat vahvistaa olemassa olevia eriarvoistavia rakenteita tai luoda uusia esteitä osallisuudelle ja oikeusturvan saatavuudelle, jotka kohdistuvat erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisryhmiin. Riippuen erilaisista kontekstisidonnaisista tekijöistä digitalisaatio voi myös parantaa julkisten palveluiden saatavuutta, mutta hyötyjen toteutuminen edellyttää tietoista päätöksentekoa ja laaja-alaista valmistelua. Valtioneuvoston selonteossa sivutaan sekä digitalisaation hyötyjä että haittoja, mutta tarkastelu jää yleiselle tasolle. Sukupuolten tasa-arvoon liittyvän tavoitteen 5 osalta mainitaan tarve uuden teknologian ja innovaatioiden tasa-arvovaikutusten huomioimiseen (s. 43). Vuorostaan eriarvoisuuden vähentämiseen liittyvän tavoitteen 10 osalta todetaan hallituksen mahdollistavan ”varhaisen puuttumisen mallin, kun useampi syrjäytymisindikaattori täyttyy ja siten kehittää syrjäytymisriskin tunnistamista”.

Teknologioiden vaikutusten arvioinnissa osana hiljaisiin toimijoihin kohdistuvaa toimintapolitiikkaa ja sääntelyä on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että automaattinen päätöksenteko sekä tilastollisiin todennäköisyyksiin perustuvat ennusteet ja mallinnukset voivat osaltaan johtaa haavoittuvassa asemassa olevien yksilöiden epäasialliseen profilointiin ja yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamiseen. Tutkimuksessa on korostettu sekä sähköisen asioinnin ja digitaalisten palveluiden saavutettavuuteen ja käytettävyyteen liittyviä ongelmakohtia haavoittuvien ryhmien osalta että myös datavetoisen julkisen päätöksenteon haittavaikutuksiin. Myös ylimmät laillisuusvalvojat ovat kiinnittäneet huomiota digitaalisten palveluiden kasvavaan merkitykseen hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumiselle (esim. OKV/2019/1/2017).

Tutkimusjohtaja Kati Rantala
19.4.2021
Helsingin yliopisto
Kirjallisen asiantuntijalausunnon laadintaan ovat osallistuneet lisäksi:
Anne Alvesalo-Kuusi, professori, TuY
Pekka Hakkarainen, tutkimusprofessori, THL
Timo Harrikari, professori, LaY
Laura Hänninen, dosentti, HY
Riikka Koulu, apulaisprofessori, HY

Digitalisaation vaikutukset kohdistuvat laaja-alaisesti yhteiskuntaan, mikä hankaloittaa sääntelyn kohteiden tunnistamista ja kuulemista digitalisaatiota muovaavissa lainsäädäntöhankkeissa. Riskinä lainvalmistelussa on myös digitaaliseen infrastruktuuriin ja tiedonhallintaan liittyvien kysymysten hahmottaminen ensisijaisesti teknisluontoisina ratkaisuina arvolatautuneen poliittisen päätöksenteon sijaan. Lisäksi nyt tehtävät ratkaisut digitalisaatiosääntelyssä ja teknologioiden käyttöönotossa määrittävät vastaista kehitystä vuosikymmenten ajan.