

**Lainsäädännön vaikutukset hiljaisiin toimijoihin:
riittämättömästä tietoperustasta osallistaviin ratkaisuihin**

SILE-konsortio

Tutkimussuunnitelma, lyhyt versio

Tutkimussuunnitelma 2021

Kati Rantala, Helsingin yliopisto, *konsortion johtaja*

Anne Alvesalo-Kuusi, Turun yliopisto

Janne Salminen, Turun yliopisto

Timo Harrikari, Lapin yliopisto

Anna Valros, Helsingin yliopisto

Laura Hänninen, Helsingin yliopisto

Anu Katainen, Helsingin yliopisto

Pekka Hakkarainen, Terveystieteiden tutkimuskeskus

Petri Uusikylä, Frisky & Anjoy

1. Tiivistelmä

Lainsäädäntö voi aiheuttaa odottamattomia ja tarpeettomia haittoja, jos tietoperusta on puutteellinen. Riski on erityisen suuri niille, joilla on heikosti keinoja osallistua lainvalmistelun tietopohjan tuottamiseen. Kutsumme heitä hiljaisiksi toimijoiksi; muut puhuvat heistä ja heidän puolestaan. SILE keskittyy etenkin niihin hiljaisiin toimijoihin, joiden asema nostattaa moraalisia jännitteitä. He saattavat kärsiä vakavista mielenterveysongelmista, riippuvuuksista tai haitallisesta kuluttamisesta, tai he saattavat olla rikosseuraamusasiakkaita tai vailla kansalaisuutta. Eläimet tuntevina olentoina sisältyvät myös hankkeeseen. Näiden toimijoiden käyttäytymisen tai elinolosuhteiden voi usein nähdä aiheuttavan riskiä heille itselleen, muille tai yhteiskunnalle. Heihin kohdistuu siksi erityisiä lainsäädännöllisiä suojelu- ja valvontatoimia. Heitä ei kuitenkaan yleensä pyritä aktiivisesti kuulemaan lainvalmistelussa, jossa arkeen kohdistuvien vaikutusten arviointi on ylipäänsä heikkoa.

Hankkeen tavoitteena on tunnistaa, kuinka hiljaisten toimijoiden asema, hyvinvointi ja oikeudet otetaan huomioon lainsäädäntöpolitiikassa. Hanke tutkii myös Covid 19 -pandemian vaikutuksia lainsäädäntöön ja lakien vaikutuksia hiljaisten toimijoiden näkökulmasta. Teoreettinen viitekehys nojautuu mm. tutkimuskeskusteluun episteemisistä jännitteistä ja tunnistamisen politiikoista. Aineisto koostuu lainsäädäntöasiakirjoista ja ohjeistuksista sekä haastatteluista, kyselyistä ja työpajoista hiljaisten toimijoiden, kansalaisjärjestöjen, lainvalmistelusta vastaavien ministeriöiden ja muiden julkishallinnollisten toimijoiden kanssa. Aineistona on myös oikeusasiamiehen, oikeuskanslerin ja yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomuksia ja hiljaisia toimijoita koskevaa laskennallista dataa.

Yhteistyössä sidosryhmien ja hiljaisten toimijoiden kanssa hankkeen tavoitteena on kehittää vaikutusten arvioinnin ja kuulemiskäytäntöjen menetelmiä vastuullisen ja osallistavan lainsäädännön tuottamiseksi. Hanke on monitieteinen, mukaan lukien yhteiskuntatieteet, oikeustiede, eläinlääketiede ja tietotekniikka. SILE integroi tieteellisen tiedon (teoreettisen, metodologisen ja empiirisen), oikeudellisen tiedon, asiantuntijatiedon, järjestöjen näkemykset, hiljaisten toimijoiden kokemukseen perustuvan tiedon sekä ymmärryksen lainsäädännön toimeenpanokäytännöistä.

2. Lainvalmistelun puutteellinen tietopohja

Lainsäädäntö vaikuttaa kaikkiin eläviin olentoihin. Se voi aiheuttaa sääntelyn kohteille odottamattomia ja tarpeettomia haittoja, jos tietoperusta on puutteellinen. Riski on erityisen suuri niille, joihin kohdistuu voimallista sääntelyä ja joilla on sosiaalisista, terveydellisistä, kognitiivisista, oikeudellisista tai biologisista rajoituksista johtuen heikosti keinoja osallistua lainvalmistelun tietopohjan tuottamiseen. Monet eivät ehkä osaa tuoda esiin näkemyksiään, heillä ei ole energiaa tai kykyä siihen, tai he eivät tiedä, että heillä on tällainen mahdollisuus. Kutsumme heitä hiljaisiksi toimijoiksi; muut

puhuvat heistä tai heidän puolestaan. Heitä ei myöskään pyritä yleensä kuulemaan lainvalmistelussa, jossa arkeen kohdistuvien vaikutusten arviointi on ylipäänsä heikkoa. Näin lainvalmistelun tietopohja koskien hiljaisten toimijoiden elämää ja olosuhteita on väistämättä heikkoa.

Lainlaatijalla on perustuslain (14 §) mukainen vaatimus edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Vastaavasti oikeusministeriön julkaisemassa säädösvalmistelun kuulemisoppaassa korostuu kaikkien asianosaisten, myös kansalaisen kuuleminen¹. Siihen on kuitenkin huonosti välineitä; kuinka valita keitä kuulla ja millä tavoin kuulemisen tulisi tapahtua niin, että lakien asianosaisia koskevat relevantit näkökulmat tulisivat otetuksi huomioon.

Hiljaisia toimijoita on paljon, ja tutkimushanke haluaa korostaa kaikkien hiljaisten toimijoiden ongelmallista asemaa lainvalmistelussa. Hanke rajautuu kuitenkin pääosin niiden hiljaisten toimijoiden asemaan, joihin kohdistuu voimallista sääntelyä ja jotka nostattavat helposti moraalisia jännitteitä: heidän käyttäytymisensä tai elinolojensa nähdään usein aiheuttavan riskiä heille itselleen, muille tai yhteiskunnalle. Heihin kohdistuu siksi erityisiä lainsäädännöllisiä suojele- ja valvontatoimia. Heidän asemaansa kohdistuu usein myös taloudellisia intressejä. He saattavat kärsiä vakavista mielenterveysongelmista, riippuvuuksista tai haitallisesta kuluttamisesta, tai he saattavat olla rikosseuraa-musasiakkaita tai vailla kansalaisuutta. Eläimet sisältyvät myös hankkeeseen; keskustelu eläinten hyvinvoinnista suhteessa ihmisen toimintaan on lisääntynyt voimakkaasti viime vuosina.

Monesti edellä mainittujen hiljaisten toimijaryhmien asema selittyy olosuhteilla tai huonolla tuurilla, mutta kun päätetään hyvinvointipolitiikasta, julkisessa tai poliittisessa keskustelussa ei ole selvää, että kaikista avun tarvitsijoista juuri heihin (tai niihin eläinten osalta) tulisi satsata julkisia varoja. Toinen problemaattinen ulottuvuus koskee valvonnan ja itsemääräysoikeuden rajoja tilanteissa, joissa hiljaiset toimijat joutuvat pakkotoimien kohteeksi. Kaikista näistä syistä johtuen heidän asemansa (tai niiden asema) on erityisen suojaton, minkä vuoksi heitä (tai niitä) koskevia vaikutuksia olisi tarkoituksenmukaista analysoida erityisen huolellisesti.

Hanke kiinnittyy myös keskusteluun siitä, millaisen tiedon varaan yhteiskunnallisia päätöksiä ylipäänsä tulisi tehdä. Kahtena logiikaltaan poikkeavana trendinä on alati lisääntyvä kvantifikaatio, datakeskeisyys ja algoritmit ja toisaalta osallistaminen. Onkin tärkeää seurata, missä määrin algoritminen tiedontuotanto auttaa hahmottaa hiljaisten toimijoiden erityisoloja suhteessa lainvalmisteluun, millä tavoin se mahdollisesti häivyttää niitä tai johtaa tiukempaan kontrolliin ja missä määrin hiljaiset toimijat kokevat olevansa osallisia heitä koskevan laskennallisen tiedon tuottamisessa ja käyttämisessä ja ymmärtävät, mistä siinä on kyse.

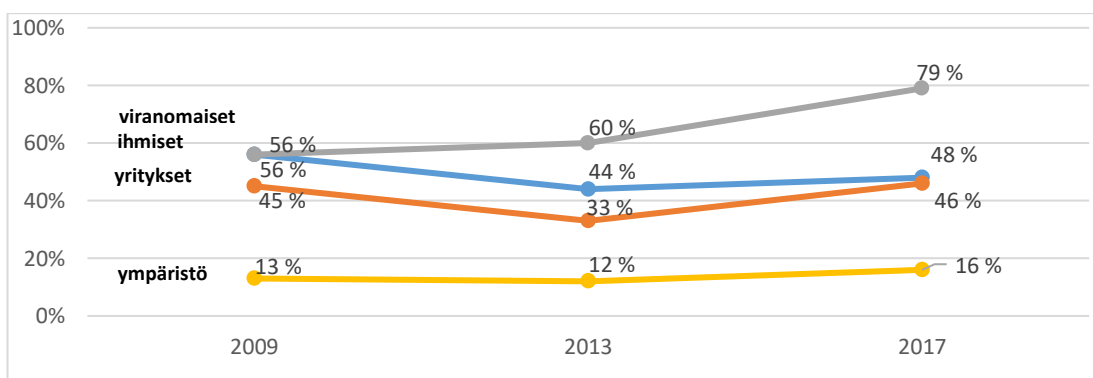
¹ <http://kuulemisopas.finlex.fi/>

3. Kohti ymmärrystä lainsäädännön suhteesta hiljaisiin toimijoihin

3.1 Tutkimuskentän tiedontaso

Suomessa kuulemisprosesseihin lainvalmistelussa osallistuvat etenkin tahot, jotka ovat tottuneita toimimaan yhteiskunnallisina vaikuttajina, ja taloudellisilla eturyhmillä on kansalaisjärjestöjä paremmat mahdollisuudet päästä mukaan valmisteleviin työryhmiin, joita pidetään yleisesti parempina vaikuttamisen muotoina kuin muunlaista osallistumista (Pakarinen 2011; Vesa ym. 2018). Esimerkiksi kriminaalipolitiikassa kansalaisjärjestöt joutuvat kilpailemaan toistensa kanssa pärjätäkseen vaikuttamisessa, jossa onnistuneet pääsevät määrittelemään hyvän yhteiskunnan ulottuvuuksia. Lisäksi kansalaisjärjestöjä osallistetaan usein sellaisissa vaiheissa lainvalmistelua, joissa muutosten aikaansaaminen voi olla vaikeaa. (Helminen & Alvesalo-Kuusi 2017.)

Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeissa ja -käytännöissä kansainvälisesti ja Suomessa korostuu määrällinen tieto (ks. esim. Naundorff & Radaelli 2017, Rantala ym. 2019; Keinänen & Pajuoja 2020). Ihmisvaikutusten arviointiin on kehitetty laskentamalleja esimerkiksi tulonjaon kohdentumista varten tai työllisyysvaikutusten arvioinniksi. Laadulliset arviot jäävät tyypillisesti yleisen tason oletuksiksi esimerkiksi siitä, että uudistus parantaa oikeusturvaa tai edistää yhdenvertaisuutta (Rantala ym. 2019; Keinänen & Pajuoja 2020). Todelliset vaikutukset koetaan kuitenkin arjessa, ja arkeen kohdistuvien vaikutusten arviointi on vähäistä. Kun huonolaatuisetkin arviot otetaan huomioon, ihmisiin ja yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia arvioitiin vuonna 2017 suunnilleen yhtä paljon, kuten kuvio 1 ilmentää. (Rantala & Alasuutari 2021.) Lainvalmisteluohjeet eivät tunnista eläimiin kohdistuvia vaikutuksia, eikä eläimiin kohdistuvia vaikutusarvioita eritelty oheisessa analyysissä.



Kuvio 1 Eri kohderyhmiin suuntautuvat vaikutusarviot vuosien 2009, 2013 ja 2017 hallituksen esityksissä.

Tutkimustiedon perusteella tiedetään myös, että lait eivät ylipäätään toimi aina tarkoitetusti: sääntely ei ole riittävän yksiselitteistä, toimeenpanossa (kuten resursointi, ohjeistus ja viestintä, organisaatiokulttuurit ja -rakenteet, tietojärjestelmät) on ongelmia tai sääntelyn kohderyhmien realiteetit eivät tue tavoitteiden toteutumista. On myös näyttöä siitä, että laeista aiheutuu toisinaan vakavaa haittaa hiljaisille toimijoille, tai heidän kannalta keskeiset oikeudet eivät toteudu. Ulkomaalaislain arvioinnissa on havaittu, että entistä useammin turvapaikanhakijat eivät saa oleskelulupaa, mutta heitä ei myöskään saada palautettua: syntyneille väliinputoajaryhmille vaikutukset ovat kohtuuttomia (Pirjatanniemi ym. 2021). Laki perheen sisäisestä lähestymiskiellosta on myötävaikuttanut useaan itsemurhaan ja aiheuttanut vakavia turvallisuusriskejä kiellon eri osapuolille (Leppälä ja Rantala 2008; Rantala 2010). Merkittävä osa vangeista ei halua hyödyntää muutoksenhakekeinoja, koska pelkäävät siitä aiheutuvan heille haitallisia seurauksia (Rantala ym. 2021), ja tutkintavankien oikeus esimerkiksi luottamukselliseen keskusteluun asianajajan ei toteutunut, kun sitä selvitettiin tutkimuksessa (Rantala ym. 2017). Vastaavanlaisia seikkoja eri hiljaisiin toimijoihin liittyen on nähtävissä laaja-alaisemmin eduskunnan oikeusasiamiehen vuosittaisissa toimintakertomuksissa (<https://www.oikeusasiamies.fi/fi/toimintakertomukset>).

3.2. Tutkimukselliset keinot ja tavoitteet

3.2.1 Teoreettinen viitekehys ja keskeinen tutkimuskeskustelu

Niiden mekanismien jäljittämistä, jotka tuottavat intervention vaikutuksia, korostetaan realistisen arvioinnin (Pawson & Tilley 1997) ja muutosteorian (*Theory of Change*) tutkimustraditiossa (Mayne 2011). Kyse on vaikutusten suhteesta eksplisiittiseen tai implisiittiseen interventioteoriaan: mikä on tavoitteiden, keinojen ja odotettujen vaikutusten välinen yhteys (Vedung 1997). Keskeistä on myös, ymmärtävätkö toimeenpanijat, mistä interventiossa on kyse, onko heillä edellytykset toimia tavoitteiden mukaisesti ja ovatko he valmiita tekemään niin (ks. Vedung 1997; Pawson 2006). Siksi olisi kiinnitettävä huomiota lainsäädännön selkeyteen, viestintään ja lakia täydentäviin ohjeisiin, resursien riittävyyteen, tietojärjestelmien laatuun, organisaatiokulttuuriin, organisaatorakenteisiin ja asenteisiin. Myös lakien toimeenpanijoiden valvonnalla on merkitystä.

Viranomaiset vaikuttavat tulkinnoillaan ja käytännöillään siihen, millaisiksi lainsäädännöstä seuraavat hiljaisiin toimijoihin kohdistuvat vaikutukset muotoutuvat. Katutason byrokratialla (Lipsky 1980) tarkoitetaan julkishallinnon työntekijöitä, kuten sosiaalityöntekijöitä, poliiseja, vanginvartijoita ja tuomareita, jotka toteuttavat asiakastyössään lakien noudattamisen, yhdenvertaisen kohtelun ja yksilökohtaisen harkinnan haastavaa yhdistelmää. Ongelmia synnyttävät usein rajalliset voimavarat, suuret asiakasmäärät, tulostavoitteet ja epäselvät ohjeistukset. Luoviessaan ihanteiden ja realiteet-

tien välillä katutason byrokraatit kehittävät usein selviytymisstrategioita, kuten joidenkin asiakasryhmien suosimista ja valikoivuuden selittämistä olosuhteiden pakolla. Valikoivuus voi johtaa juurtuneisiin eriarvoistaviin käytäntöihin.

Viranomaispäättösten taustoittaminen algoritmisella tiedontuotannolla muuttaa katutason byrokraatian toimintalogiikkaa ja tapaa kohdata asiakkaita siltä osin kuin päätöksiin liittyvää harkintaa siirtyy virkamiehiltä ohjelmistojen järjestelmäarkkitehdeille (Pääkkönen ym. 2020). Algoritmeja hyödyntävä tiedontuotanto on myös noussut esille lainvalmistelua koskevassa keskustelussa (OECD 2019). Kehittyvän teknologian avulla on mahdollista seurata trendejä ja arvioida niitä riskeiksi tai mahdollisuuksiksi, ja tällaista tietoa voidaan hyödyntää lainsäädännön suunnittelussa (Coglianese ja Lehr 2017). Voimakas riippuvuus algoritmeista sisältää kuitenkin riskejä kuten yksityisyyden loukkaamisen sekä tiedollisten vääristymien ja sen myötä eriarvoisuuden lisääntymisen (esim. Hamilton 2018). Tällaiset huolet ovat merkittäviä, kun lainsäädäntöä suunnataan hiljaisiin toimijoihin.

On myös tärkeää ymmärtää hiljaisten toimijoiden asemaa suhteessa lakiin. Heihin (tai niihin eläinten osalta) suunnatut toimenpiteet sisältävät tyypillisesti: a) erityistä suojelua ja tukea, b) kontrollia c) markkinoiden sääntelyä haitallisen kulutuksen hallitsemiseksi. Moni kokee myös d) rajoituksia henkilökohtaiselle vapaudelleen. Laki antaa heille toisaalta myös erityisiä keinoja valittaa kokemastaan viranomaiskohtelusta, joskaan tämä ei tietenkään koske eläimiä (kuka tahansa voi esittää tällaisen vaatimuksen heidän puolestaan). Oikeuksiin pääsyyn on kuitenkin esteitä; paradoksaalisesti oikeudet ovat erityisen keskeisiä väestöryhmille, joilla on heikot edellytykset toimia niiden toteutumiseksi. Epäoikeudenmukaista kohtelua kokenut ei aina tunne oikeudellisia menettelyjä ja jos tuntee, ei välttämättä halua viedä asiaansa oikeudelliseen prosessiin, koska saattaa kokea sen rasakaksi, ei ehkä usko sen ratkaisevan ongelmaa, tai hän saattaa pelätä leimautumista (tutkimuskirjallisuudesta esim. Nieminen ym. 2020). Moni ei halua hakea oikeutta virallisia reittejä, koska ei halua identifioitua uhrin rooliin (Bumiller 1988). Hiljaisia koskeva lainsäädäntö voi olla myös niin monimutkaista (Pirjatanniemi ym. 2021), että se voi heikentää heidän pääsyä oikeuksiinsa. Yleisesti ottaen ihmiset voivat reagoida lakiin auktoriteettina, he voivat käyttää lakia strategisesti hyödyksi, tai he voivat vastustaa sitä (ks. Ewick & Silbey 1998). Paljon riippuu lain luonteesta ja siitä, kuinka he ymmärtävät laissa määritellyt vaatimukset, mahdollisuudet tai menettelyt, kuinka he pystyvät toimimaan suhteessa niihin ja haluavatko he tehdä niin (ks. Vedung 1997).

Lisäksi hankkeessa tarkastellaan lainvalmistelun kontekstissa, millaisia metodologisia oletuksia ja arvoperustaisia lähtökohtia sisältyy näkyvyydestä ja auktoriteettiasemasta kamppailevien tiedontarjoajien argumentteihin (Haas 1992, 2-3; Alasuutari & Qadir 2014; Fleck 1979). Lainvalmistelussa episteemisiin kamppailuihin sisältyy usein ideologisia uskomusjärjestelmiä, jotka voivat johtaa ”kulttuuriseen kaappaukseen”, jos sääntelyviranomaiset vakuuttuvat siitä, että tietyn intressiryhmän

maailmankuva palvelee parhaiten yleistä etua (Kwak 2014). Lainvalmistelu on myös altis sellaiselle riskin käsitteen käytölle, joka mahdollistaa ”lisää joillekin vapautta toisten kustannuksella” (Ericson & Doyle 2003, 5). Erilaisten riskien tekeminen näkyväksi tarkoittaa heikommassa asemassa olevien leimaamista, mutta leimaamisen lopettaminen merkitsisi näkymättömyyttä. Mary Douglasin (1990, 15) mukaan tie ulos noidankehästä olisi leimautuneita mukaan kutsuva, osallistava yhteisö.

Episteemisiä kamppailuja sivuaa kysymys representaatiosta: kuka edustaa mitäkin tahoa ja intressiä. Hankkeessa on keskeistä se, millaisella tiedolla ja ymmärryksellä lainvalmistelussa puhutaan hiljaisista toimijoista erityisoloineen. Toisinaan kansalaisjärjestö saattaa edustaa hiljaisten näkökulmaa, mutta näin ei välttämättä aina ole. Kohderyhmän elinoloissa tai toimintakulttuureissa saattaa olla merkittävää vaihtelua, jota on vaikea hahmottaa, ja huomio saattaa järjestön toiminta-ajatuksen myötä keskittyä vain tiettyihin ryhmiin ja näkökulmiin (Sunstein 2003; Mutz 2006). Representaatioissa kyse on oikeudenmukaisesta oikeudesta (*justice*), jossa voidaan erottaa Nancy Fraserin (2008, 12-29) mukaan 1) oikeus tulla ja kuulluksi (*representatio*), 2) eri kulttuurinmuotojen tunnistaminen (*recognition*) ja 3) ja resurssien jako (*redistribution*). Fraserin mukaan ongelman kehystäminen ja päätöksentekoprosessin luonne määrittävät sen, seuraako asetelmasta epäoikeudenmukaista politiikkaa. Kohderyhmät on saatettu ottaa huomioon periaatteessa, mutta ei käytännössä. Vähemmän ilmeisessä tavassa osasta ihmisiä tulee oikeudellisia epäpersoonia prosessissa, jossa ongelma ja oikeuksiin oikeutetut ryhmät kehystetään niin, että keskeisiä tahoja jää kysymyksenasettelun ulkopuolelle (*misframing*). Fraser (mt., 19) kutsuu tätä metaepäoikeudenmukaisuudeksi.

3.2.2 Tutkimukselliset tavoitteet ja tutkimuksen toteutus

SILE-hankkeessa tuotetaan edellä kuvattuja tutkimustraditioita hyödyntämällä syventävää tietoa niistä prosesseista ja taustatekijöistä, jotka tuottavat vaikutuksia hiljaisten toimijoiden arkeen ja oikeuksien toteutumiseen lainsäädännön myötä. Yleisenä tavoitteena on tuottaa yleistettävissä olevaa tietoa hiljaisten toimijoiden asemaan, hyvinvointiin ja oikeuksiin vaikuttavista rakenteellisista tekijöistä lainvalmisteluprosesseissa. Tarkemmat kysymykset ovat seuraavat:

1. Miten hiljaisten toimijoiden asema, hyvinvointi ja oikeudet otetaan huomioon lainsäädännössä: a) millaista tietoa arvostetaan, b) kuka edustaa hiljaisia toimijoita ja millaisella tiedolla, c) kuinka eri intressien väliset jännitteet ilmenevät ja kuinka niitä ratkotaan?
2. Miten laeilla säädetyt tuen ja kontrollin muodot vaikuttavat hiljaisiin toimijoihin ja millaisten prosessien kautta vaikutukset muotoutuvat; aiheutuuko laeista tarkoittamattomia haittoja?
3. Mikä on Covid 19 -pandemian merkitys hiljaisia toimijoita koskevan lainsäädännön valmistelussa tai vaikutusten muotoutumisessa?

Tutkimusaineistona on: 1) lainvalmistelua koskevat kansainväliset ja kansalliset ohjeistukset ja keskeiset hallinnolliset raportit; kansainvälisellä tasolla keskeisiä ovat OECD:n ja EU:n ohjeet ja suositukset, 2) lainvalmisteluaineistoja (tapaustudkimukset): dokumentoitu esivalmisteluaineisto, hallituksen esitykset lausuntoineen, muu dokumentoitu kuulemisaineisto ja eduskuntakäsittely, 3) oikeusasiamiehen, oikeuskanslerin ja yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomuksia, 4) lainvalmistelijoille, muille viranomaisille, sidosryhmille, toimeenpanijoille ja hiljaisille toimijoille suunnatut haastattelut ja työpajat, 5) muu lainvalmistelun keskeinen tietopohja, kuten tilastollinen ja laskenta-menetelmiä hyödyntävä tieto, mukaan lukien algoritmien tiedontuotanto.

Analyysimenetelmiä ovat tekstien analyysi, muu laadullinen analyysi, kuvaileva kvantitatiivinen analyysi sekä juridinen analyysi. Aineiston keruussa hyödynnetään LAKITUTKAA (lakitutka.fi), joka kokoaa yhteen lainvalmistelun eri vaiheisiin liittyvät julkiset asiakirjat. Hanke noudattaa tutkimuseettisen neuvottelukunnan määrittelemiä eettisiä periaatteita. Tutkimustuloksia ja keskustelun-avauksia julkaistaan tieteellisissä artikkeleissa (*open access*), policy briefeissä ja blogeissa.

Hankkeen toteutus jakaantuu työpaketteihin. Niistä kaksi on yleisen tasoista. Toisessa käsitellään sääntelypolitiikkaa hiljaisten toimijoiden aseman ja hyvinvoinnin näkökulmasta ja toisessa perusoikeuksien roolia ja toteutumista lainvalmistelussa ja sääntelypolitiikassa. Lisäksi neljässä työpaketissa tarkastellaan tapaustudkimuksin hiljaisten toimijoiden aseman, hyvinvoinnin ja oikeuksien huomioon ottamista lainvalmistelussa sekä vaikutuksia ja niiden vaikutusten muodostumisen mekanismeja toimijaryhmittäin. Ne ovat: 1) lastensuojelun piirissä olevat lapset ja nuoret, 2) velka-, päihde- ja mielenterveysongelmien kanssa kamppailevat, 3) vangit ja ei-kansalaiset ja 4) eläimet. Analyysin lähtökohtana on ajatus siitä, että kaikkia näitä toimijaryhmiä koskevassa sääntelyssä ja vaikutusmekanismeissa on rakenteellista samankaltaisuutta, mutta myös ryhmäkohtaisia eroja.

Hankkeen alkuvaiheessa hanke keskittyy lainvalmisteluprosesseihin ja niissä hiljaisten toimijoiden asemaan, eri toimijoiden kesken vallitseviin episteemisiin jännitteisiin sekä lainvalmistelun tietopohjaan. Tutkimuksen edetessä hanke keskittyy enemmän lakien toimivuuden, toimeenpanoprosessien ja vaikutusten arviointiin hiljaisten toimijoiden näkökulmasta. Tietoa tuotetaan jatkuvassa vuorovaikutuksessa hankkeen sidosryhmien kanssa (ks. jakso 5.2).

4. Monitieteisyyden perustana oikeussosiologia

Hanke on monitieteinen, mukaan lukien eri yhteiskuntatieteet (sosiologia, sosiaalityö, politiikan tutkimus), oikeustiede (oikeussosiologia ja julkisoikeus), eläinlääketiede (eläinten hyvinvointitutkimus) ja tietotekniikka. Monitieteisen otteen ydin rakentuu oikeussosiologinen otteen ympärille.

Tutkimus käsittelee tematiikkaa (lainvalmistelu, perusoikeudet ja oikeuksien toteutuminen, lakien vaikutukset, osallistaminen), joka on yhteistä kaikille yhteiskunnan sektoreille. Hankkeessa keskeisimmät sektorit ovat oikeus-, sosiaali- ja terveyssektori, kriminaalipolitiikka, ulkomaalaispolitiikka,

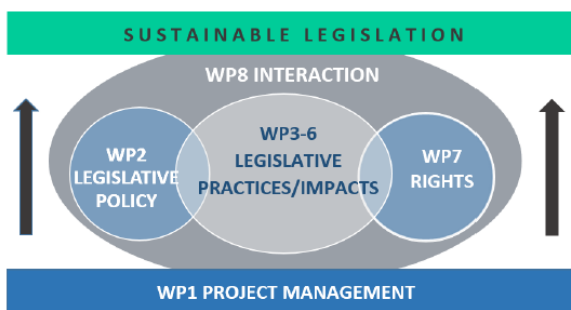
maatalous ja ympäristösektori. Lisäksi SILE integroi tieteellisen tiedon (teoreettisen, metodologisen ja empiirisen), oikeudellisen tiedon, asiantuntijatiedon, järjestöjen näkemykset, hiljaisten toimijoiden kokemukseen perustuvan tiedon sekä ymmärryksen lainsäädännön toimeenpanokäytännöistä.

5. Tavoitteena sosiaalisesti ja eettisesti kestävä lainsäädäntö

5.1. Vaikuttamisen tavoitteet

SILE haastaa tyypillisen näyttöön perustuvan politiikan, joka perustuu asiantuntijoiden ja tieteen tuottamaan tietoon, ja korostaa asianosaisten demokraattisen osallistumisen merkitystä asemasta riippumatta (Ritter 2018). SILE tuottaa yhteistyökumppaneiden kanssa uutta tietoa ja toimintatapoja vastuullisen eli osallistavan sekä sosiaalisesti ja eettisesti kestävänsä lainvalmistelun edistämiseksi (ks. kuvio 2). Osallistavia menetelmiä ei suunnata vain prosesseihin jo entuudestaan osallistuville, vaan myös hiljaisille toimijoille ja heille, jotka edustavat heitä läheisesti, mutta eivät kuulu vakiintuneisiin sidosryhmiin. Hankkeeseen osallistetaan myös hiljaisiin toimijoihin kohdistuvan lainsäädännön toimeenpanijoita. Tavoitteena on parantaa eri osapuolten ymmärrystä monipuolisen tiedon merkityksestä koskien hiljaisten toimijoiden asemaa. Tavoitteet voi kiteyttää seuraavasti:

- Edistää eri episteemisten yhteisöjen välistä dialogia hiljaisten toimijoiden asemaan liittyen
- Edistää hiljaisten toimijoiden kuulluksi tuleamista ja realiteettien huomioon ottamista lainvalmistelussa ja lakien toimeenpanossa
- Kehittää vastuullisen lainvalmistelun edistämiseksi toimintamalleja, joita voidaan soveltaa hiljaisten ryhmien ja yksilöiden kuulemiseen ja realiteettien huomioon ottamiseen
- Vähentää lainsäädännöstä hiljaisille toimijoille aiheutuvien tarpeettomien haittojen



Kuvio 2 SILE-hankkeen keskeiset osa-alueet ja kestävänsä sääntelyn edistäminen

5.2. Vuorovaikutukselliset keinot

Hankkeen keskeiset sidosryhmät jakaantuvat seuraavasti: 1) hiljaiset toimijat, järjestöt ja muut hiljaisten aseman asiantuntijat, 2) lainvalmistelijat ja lainsäädännöstä päättävät tahot, 3) lakien toimeenpanijat, 4) media ja ”suuri yleisö” ja 5) tutkimusyhteisöt. Tavoitteena on tarjota eri tahoille uusia kuulluksi tulemisen kanavia ja vaikuttamisen keinoja osallistavan lainvalmistelun edistämiseksi. Keinoja ovat esim. dialogiin perustuva Erätaukomenetelmä, osallistavat työpajat ja muut vuorovaikutukselliset menetelmät ottaen huomioon hiljaisten toimijoiden erityinen asema (ks. Ritter 2018). Tärkeää on myös LAKITUTKA-infrastruktuurin kehittäminen ja sen myötä lainvalmistelun avoimuuden ja aineistojen saatavuuden parantaminen. Hanke ottaa huomioon lainvalmistelussa jo käytetyt osallistamismallit ja kehittää erityisen säädöshankkeiden ennakkoarvioinnin mallin, joka ottaa huomioon hiljaisten toimijoiden aseman pyrkimyksenä valtavirtaistaa hankkeessa testattuja ja kehitettyjä osallistavia menetelmiä. Malliin on mahdollista yhdistää virtuaalialustoja ja mobiilisovelluksia.

Avoimet areena on suunnattu päättäjille, asiantuntijoille, suurelle yleisölle ja medialle keskustelun käymiseksi hiljaisten asemasta lainvalmistelussa. Nämä areenat sisältävät erityisiä **”Breaking the Silence” -tilaisuuksia**, joissa hiljaisten toimijoiden ääni ja tarpeet nostetaan laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun. Lainvalmistelijoille ja keskeisille sidosryhmille eri sääntelyalueilla suunnataan **temaattisia työpajoja**. Niissä käsitellään sääntelyyn liittyviä episteemisiä jännitteitä, toimeenpanoprosesseja ja hiljaisten toimijoiden osallistamista. **Muutospolut** (*Transformation Paths*) perustuvat vuorovaikutukseen hiljaisten toimijoiden kanssa; tarkoituksena on kuulla heitä oman elämänsä asiantuntijoina koskien muutoksia, joita tietty laki on tuonut heidän elämäänsä. Samalla tarkoitus on keskustella heidän kanssaan siitä, mikä olisi heille luontevin tapa tulla kuulluksi lainvalmisteluhankkeissa ja osallistaa heitä mahdollisuuksien mukaan niiden kehittämiseen yhdessä muiden asiantuntijoiden kanssa.

Sosiaalista mediaa hyödynnetään yleisen tietoisuuden lisäämiseksi koskien hiljaisten asemaa ja kommunikoinniksi heidän kanssaan. Tarkoitus on myös synnyttää **kansainvälistä yhteistyötä** tutkijoiden ja organisaatioiden kanssa (OECD, EU). Toimintaan kuuluu luonnollisesti myös aiheen pitäminen esille eri **asiantuntijatehtävissä** ja **opetuksessa**. Hankkeen **verkkosivuilla** (www.hiljaistetoimijat.fi) tutkimuksen, yhteiskehittämisen ja tutkimusryhmän esittelyn ohella kerrotaan ja raportoidaan tapahtumista, kirjoitetaan blogeja ja kutsutaan sidosryhmiä ja hiljaisia toimijoita kertomaan kokemuksistaan. Hanke laatii eri toimijaryhmät huomioon ottavan **viestintäsuunnitelman**.

Lähteet

- Alasuutari P. & Qadir A. (2014) Epistemic governance: an approach to the politics of policy-making. *European Journal of Cultural and Political Sociology* 1 (1), 67–84.
- Bumiller K. (1988) *The Civil Rights Society: The Social Construction of Victims*. JHU Press.
- Coglianese C. & Lehr D. (2017) Regulating by Robot: Administrative Decision Making in the Machine-Learning Era. *GLJ* 105 (5), 1147-1224.
- Douglas M. (1990) Risk as a Forensic Resource Douglas. *Daedalus* 119 (4).
- Ericson R.V. & Doyle A. (2003) Risk and Morality. Teoksessa R.V Ericson & A. Doyle (toim.) *Risk and Morality*. UTP.
- Ewick P. & Silbey S. (1998) *The Common Place of Law: Stories from Everyday Life*. UCP.
- Fleck L. (1979) *Genesis and Development of a Scientific Fact*. UCP.
- Fraser N. (2008) *Scales of Justice. Reimagining Political Space in a Globalizing World*. Cambridge, UK: PP.
- Haas P.M. (1992) Introduction: epistemic communities and international policy co-ordination. *IO* 46(1), 1-36.
- Hamilton M. (2018) The Biased Algorithm: Evidence of Disparate Impact on Hispanics. *American Criminal Law Review* 1553–1577.
- Helminen M. & Alvesalo-Kuusi A. (2017) Advocating the 'Good' Criminal Justice System. The Involvement and Ideas of Civil Society Organization in Formulating Finnish Criminal Policy. *Retfard – Nordic Journal of Law and Justice*, 40:2, 3–24.
- Keinänen A. & Pajuoja J. (2020) Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.
- Kwak J. (2014) Cultural Capture and the Financial Crisis. Teoksessa D. Carpenter & D.A. Moss (toim.) *Preventing Regulatory Capture. Special Interest Influence and How to Limit It*. CUP.
- Lipsky, M. (1980) *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: RSF.
- Mayne J. (2011) Contribution Analysis: Addressing Cause and Effect. Teoksessa K. Forss, M. Marra & R. Schwartz (toim.) *Evaluating the Complex. Attribution, Contribution and Beyond. Comparative Policy Evaluation*, Vol. 18, 53-95. New Brunswick: TP.
- Mutz D. (2006) *Hearing the other side. Deliberative Versus Participatory Democracy*. CUP.
- Naundorf S. & Radaelli C. (2017) Regulatory Evaluation Ex Ante and Ex Post: Best Practice, Guidance and Methods. Teoksessa U. Karpen & H. Xanthaki (toim.) *Legislation in Europe. A comprehensive Guide for Scholars and Practitioners*, 187-211. UK: Hart Publishing.
- Nieminen K., Jauhola L., Lepola O., Rantala K., Karinen R. & Luukkonen T. (2020) *Aidosti yhdenvertaiset. Yhdenvertaisuuslain arviointi*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50.
- OECD (2019) *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*. OECD Digital Government Studies. Paris: OECD.
- Pakarinen A. (2011). *Lainvalmistelu vuorovaikutuksena: analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta*. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253.
- Pawson R. & Tilley N. (1997) *Realistic Evaluation*. London: Sage.
- Pirjatanniemi E., Lilja M., 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.
- Pääkkönen J., Nelimarkka M., Haapoja J. & Lampinen A. (2020) Bureaucracy as a Lens for Analyzing and Designing Algorithmic Systems. CHI 2020 Conference, Honolulu.
- Rantala K., Alasuutari N., Järvikangas I. & Saarenpää K. (2019) *Ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä: luokittelusta laatuun ja sen puutteisiin*. Helsingin yliopisto: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin tutkimuksia 5/2019.
- Rantala K. & Alasuutari N. (2021) Lainsäädäntötutkimus: esimerkkinä lainvalmistelun analyysi. Teoksessa K. Nieminen & N. Lähteenmäki (toim.) *Empiirinen oikeustutkimus*. Helsinki: Gaudeamus.
- Rantala K., Helenius A. & Kuokkanen K. (2020) Reilun vankilan elementit. Teoksessa S. Kainulainen & J. Saari (toim.) *Suomalainen vanki. Arjen rakenteet ja elämänlaatu vankilassa*. Tampere: Vastapaino.
- Rantala K., Tyni S., Koskeniemi L., Liimatainen A. & Kääriäinen H. (2017) *Tutkintavankien olot ja oikeuksien toteutuminen*. Helsingin yliopisto: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin tutkimuksia 4/2017.
- Rantala K. (2010) Perheen sisäinen lähestymiskielto ja oikeus oikeuksiin. *Sosiologia* 47 (2), 112-128.
- Ritter A., Lancaster K., & Diprose R. (2018) Improving drug policy: The potential of broader democratic participation. *International Journal of Drug Policy*, vol. 55, 1-7.
- Sunstein C.R. (2003) The Law of Group Polarization. Teoksessa J.S. Fishkin & P. Laslett (toim.) *Debating Deliberative Democracy*, 80-101. Blackwell Publishing.
- Vedung, E. (1997) *Public Policy and Program Evaluation*. London: TP.
- Vesa J., Kantola A. & Skorkjaer Binderkrantz A. (2018) A Stronghold of Routine Corporatism? The Involvement of Interest Groups in Policy Making in Finland. *Scandinavian Political Studies* 41:4, 239–262.