

Lausunto

Asia: VN/24927/2020

Lausuntopyyntö uudistettavan lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnoksesta

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot ohjeen yleisestä osasta: luvut 1–3

Tämän lausunnon antaa SILE-hanke (strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittama tutkimushanke). Hanke (www.hiljaisettoimijat.fi) kommentoi vaikutusarviointiohjeen luonnosta ihmisiin kohdistuvien vaikutusten ja erityisesti haavoittuvien ihmisryhmien näkökulmasta. SILE-hanke katsoo, että on hyvä, että ihmisiin kohdistuvat vaikutukset on otettu osaksi uutta vaikutusarviointiohjetta eli eriytetty yhteiskunnallisista vaikutuksista. Samoin on hyvä, että mukaan on otettu uusia vaikutuslajeja, kuten perus- ja ihmisoikeusvaikutukset ja eläimiin kohdistuvat vaikutukset.

Erytyisesti Tiedonkeruu-luvussa (3.1) olisi hyvä todeta, että haavoittuvien ihmisryhmien kuuleminen vaatii usein erityisjärjestelyjä ja uusien toimintatapojen kehittämistä. Lisäksi kuulemismenettelyihin liittyen voitaisiin todeta, että vaikutusten arviointi ja kuuleminen eivät välttämättä voi toteutua kaikkien osalta samalla tavalla. Laadullinen tutkimustieto (eri asia kuin laadullinen arviointi) voisi olla avuksi, kun arvioidaan haavoittuviin ihmisryhmiin kohdistuvia vaikutuksia.

Huomiot perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista: luku 4.1

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaikutukset ovat nyt ihmisryhmiin kohdistuvien vaikutusten alla (4.4.1.1), kun niitä voitaisiin luontevasti käsitellä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten yhteydessä; koko kokonaisuus olisi mielekästä käsitellä osana ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia, vaikka niiden ensimmäisen kohtana - siitäkin huolimatta, että perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa on myös oikeudellinen ulottuvuus.

Huomiot taloudellisista vaikutuksista: luku 4.2

Velkaongelmat ovat hyvin yleisiä; yli puoli miljoonaa ihmistä käy vuosittain ulosotossa. Lainsäädännön vaikutuksia velkaongelmien mahdolliseen syntymiseen tai pahenemiseen kannattaisi käsitellä kotitalouksien (tai ihmisiin kohdistuvien) vaikutusten arvioinnin yhteydessä. Nyt velka-asiat

vain mainitaan sanana rikollisuusvaikutusten arvioinnin yhteydessä (s. 83 laatikko), mikä ei ole lainkaan mielekäästä. Kotitalouksien (tai yksilöiden) velkaongelmilla ei ole välttämättä mitään yhteyttä rikosasioiden kanssa. Käsitys siitä, mitä kotitaloudet ovat, on ohjelunonoksessa melko kapea. Toki velkaongelmia voisi käsitellä yleisellä tasolla myös osana yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Huomiot ympäristövaikutuksista: luku 4.3

Ympäristövaikutuksissa huomioidaan vaikutukset ihmisten elinoloihin ja terveyteen (4.3.6). Luvussa todetaan: "Elinoloihin ja viihtyvyyteen vaikuttavat myös välillisesti muutokset koulutuksessa, asumisessa, työssä, liikkumisessa tai verotuksessa. Muutokset näissä saattavat aiheuttaa epäsuorasti ympäristövaikutuksia. Esimerkiksi viihtyisä lähiympäristö saattaa houkutella valitsemaan aktiivisen kulkutavan auton sijaan, mikä vähentää päästöjä." Kohta on ajatuksellisesti hieman sekava. Luvussa 4.3.6. voitaisiin yksikertaisemmin todeta, että ympäristövaikutuksia arvioitaessa tulisi ottaa huomioon vaikutukset ihmisten elinympäristöön ja sen viihtyvyyteen, jotka taas vaikuttavat ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen. On epäselvää, mihin perustuu esimerkkinä esitetty väite siitä, että viihtyisä lähiympäristö voi vähentää auton käyttöä. Tässä kohtaa termi elinolot hieman hämärtää keskeistä viestiä. Elinolojen ja arjen merkityksiä voisi pikemminkin lisätä lukuun 4.4.7. Terveys ja hyvinvointi. Lainvalmistelija, joka etsii apua juuri ihmisvaikutusten arviointiin ei välttämättä tule selanneeksi ohjetta tarkoin ympäristövaikutusarvioinnin näkökulmasta.

Huomiot muista ihmisiin kohdistuvista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista: luku 4.4

On erinomaista, että ohjeessa on otettu huomioon erilaisia haavoittuvia ryhmiä. Näitä koskevat huomiot on kuitenkin ripoteltu ohjeen eri kohtiin ja lisäksi epäsystemaattisesti. Jos on kiinnostunut juuri haavoittuviin ihmisryhmiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista, pitää osata katsoa osioita, jotka käsittelevät perus- ja ihmisoikeuksia, kotitalouksia, ympäristövaikutuksia ja sen lisäksi eri ihmisryhmiä koskevia vaikutuksia. Olisi hyvä, jos haavoittuvia ihmisryhmiä koskeva ohjeistus olisi koottu selkeämmin yhteen kohtaan. Asia on tärkeä, sillä lait vaikuttavat usein voimallisesti heidän arkeensa ja voivat tuottaa heille helposti tarkoittamattomia haittoja.

Luvun jäsennystä voisi muutoinkin kehittää helppolukuisemmaksi ja selkeämmäksi. Otsikkona "Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset" vaikuttaa sekavalta kaatoluokalta, ja sama pätee osion kokonaisuuteen. Se kaipaasi uudenlaista jaottelua esimerkiksi niin, että ihmisiin kohdistuvat vaikutukset ja yhteiskunnalliset vaikutukset erotettaisiin vielä selvemmin omiksi osioikseen.

4.4.1 Ihmisryhmiin kohdistuvat vaikutukset: ihmisryhmiin nostetaan otsikon ja tarkemman käsittelyn tasolla vain muutamia ryhmiä, joiden aseman erityinen huomioiminen perustuu näiden erityiseen oikeudelliseen asemaan. Vaikka näiden ryhmien erityinen huomioon ottaminen on perustelua sinänsä, ote ihmisryhmiin jää näiden otsikkotasolle tuotujen erityisnostojen vuoksi hyvin rajoittuneeksi ja herättää kysymyksiä muiden ihmisryhmien tosiasiallisesta asemasta ja merkityksestä. Se, ettei monia muita ryhmiä ole huomioitu erikseen esimerkiksi perustuslaissa, ei vähennä heidän huomioonottamisen merkityksen tärkeyttä vaikutusarviointiohjeessa. Mainittujen erityisryhmien lisäksi olisi hyvä jollakin tavalla tuoda esille, vaikka esimerkinomaisesti, monia muitakin eri tavoin haavoittuvia ihmisryhmiä, joihin kohdistuvien vaikutusten arviointiin liittyy erityistä huomioitavaa (ks. esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen vuosiraportit). Tähän jaksoon on ylipäänsä sisällytetty otsikkotasolla hyvin eri tasoisia ja eri tyyppisiä asioita.

Ihmisiin liittyvää sääntelytaakkaa ei ole ohjeessa käsitelty, mutta voisi käsitellä. Ihmisiin kohdistuu sääntelytaakkaa erityisesti silloin, kun oikeussuojakeinot eivät toimi. Tämä liittyy varsinkin haavoittuviin ihmisryhmiin, ja se voi kattaa esimerkiksi oikeudellisen tiedon etsimiseen, menettelytapojen hallintaan ja asetelmista koituvaa psykologiseen stressiin liittyvää taakkaa. Ihmisiin kohdistuvan sääntelytaakan muodostumisesta ovat kirjoittaneet esimerkiksi Moynihan, Herd & Hope 2014.

Osiassa todetaan sivulla 68, ettei kaikilla ryhmillä ole edustuksellisia elimiä. Onkin hyvä, että ohjelunnoksessa on nostettu esiin, että lainvalmistelussa tulee kuulla ihmisiä suoraan tai heidän edustajiaan, kuten heidän kanssaan työskenteleviä tahoja. Haavoittuvien tai ns. hiljaisten ryhmien osalta olisi hyvä huomioida myös järjestöt, jotka edustavat heitä. Toisaalta samalla tulisi muistuttaa tarpeesta arvioida edustavan tahon edellytyksiä edustaa tasapuolisesti koko sitä ryhmää, jota taho sanoo edustavansa. Niin sanotut hiljaiset toimijat voivat myös edustaa omaa viiteryhmäänsä, mutta tällaiseen otteeseen tarvitaan lisää menetelmällistä osaamista (kuinka yksittäisistä kuulemisista voi tehdä laajempaa viiteryhmää koskevia yleistyksiä). Lisäksi on hyvä tiedostaa/todeta, että haavoittuvien ryhmien kuulemiseen liittyy ylipäänsä erityisiä haasteita.

Kohdassa 4.4.1.1 käsitellään **yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa**, ja kohta alkaa viittauksella perustuslakiin. Katsomme, että osion 4.4.1.1 luonteva paikka olisi perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskevassa luvussa. Se puolestaan olisi mahdollistaa siirtää omaksi luvukseen ihmisvaikutusten arvioinnin yhteyteen. Yhdenvertaisuutta käsitellään myös liiaksi yhdistettynä syrjintään. Vaikka kytkös syrjintään on tärkeää ja oleellista, yhdenvertaisuusongelmat voivat olla myös muunlaisia, esimerkiksi siitä johtuvia, että liian väljä sääntely mahdollistaa monenlaisia legitiimejä tulkintoja, jotka tuottavat epäyhdenvertaisuutta lain toimeenpanovaiheessa.

Kohdassa 4.4.1.1 lukijaa ohjataan ensimmäisenä kysymyksenä arvioimaan, onko esityksellä vaikutuksia ihmisten arkeen. Vaikutuksia arkeen voitaisiin luontevammin arvioida jossain muussa kohdassa kuin yhdenvertaisuutta ja sukupuolta koskevassa luvussa, kenties kokonaan omana otsikkonaan. Vaikutukset arkeen ovat laajempi osa-alue kuin vaikutukset yhdenvertaisuuteen. Niin ikään kysymys siitä, onko esityksen vaikutuksia tarpeen arvioida eri väestöryhmien näkökulmasta, ansaitsisi oman alaotsikkonsa.

Sivulla 70 todetaan, että mahdolliseen työryhmään tulee kutsua ihmisiä eri syrjinnän vaarassa olevista ryhmistä – siis yksilötasolla heitä, jotka ovat vaarassa tulla syrjityiksi. Tavoite on hyvä, mutta vaikea toteuttaa niin käytännössä kuin tasapuolisuuden näkökulmasta. Haavoittuvien suora osallistaminen yhteisen pöydän ääreen ”ammattilaisten” kanssa on haastavaa. Toisessa kohdassa samaa kappaletta puhutaan syrjinnän vaarassa olevia ryhmiä edustavista kansalaisjärjestöistä ja niiden kohdennetusta kuulemisesta. Tämä on luonnollisesti helpompi järjestää. Samalla olisi kuitenkin hyvä tunnistaa, että kysymys siitä, mitkä ryhmät ovat syrjinnän vaarassa, voi olla politisoitunut. Tulisi pohtia, kuinka syrjinnän vaarassa olevat ryhmät tunnistetaan tasapuolisesti ja arvioida kriittisesti erilaisten ryhmien edustuksellisuuteen liittyviä kysymyksiä. Osiassa voitaisiin tuoda selkeämmin esiin julkisen vallan velvollisuutta edistää ihmisten mahdollisuutta vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon.

4.4.6 Turvallisuus: luvussa esitetty ymmärrys turvallisuudesta on liian kapea-alainen. Vaikutukset rikollisuuteen korostuvat kohdassa 4.4.6.2 liiaksi, sillä arjen turvallisuus kattaa paljon muutakin. Lisäksi jos tässä on tarkoitus käsitellä vain rikollisuutta, rikollisuutta tulisi käsitellä ilmiönä laajemmin; nyt se rajautuu hyvin kapea-alaisesti niin sanottuun perinteiseen yksilörikollisuuteen, vaikka tekstissä todetaankin, että ”Rikollisuutta tuleekin arvioida laajasti yhteiskunnallisena ilmiönä

rajoittumatta kriminalisointeihin ja rikosseuraamuksiin”. Talous- ja yhteisörikollisuus jäävät tarkastelun ulkopuolelle.

Vaikka tekstissä viitataan rikosten sosiaaliseen ehkäisyyn, tekstissä painottuu rikosten tilannetorjunnan näkökulma. Tekstistä välittyvä käsitys rikollisuudesta, rikollisuuden torjuntakeinoista ja rikollisuuden haittojen ehkäisystä jää siten varsin ohueksi. Esimerkiksi uhrin tai rikosentekijän näkökulmaa ei tunnisteta juuri lainkaan (heitä voisi toisaalta huomioida omina ryhminään ihmisiin kohdistuvien vaikutusarvioinnin yhteydessä). Olisikin tärkeää määritellä, mitä rikollisuusvaikutuksilla tekstissä tarkalleen ottaen tarkoitetaan. Rikollisuusvaikutusten tiedonlähteissä viitataan lähinnä eri tahojen tuottamaan tilastotietoon, vaikka vaikutuksia voitaisiin arvioida monipuolisemmin hyödyntämällä myös laadullisia tutkimustuloksia. Tekstissä todetaan myös, että tarkempia ohjeita rikollisuusvaikutusten arviointiin on saatavilla vuonna 2002 julkaistussa Oikeusministeriön ohjeessa. Tätä ohjetta käyttäessä tulisi ottaa huomioon, että myös siinä painottuu rikosten tilannetorjunnan näkökulma rikollisuuden ehkäisyyn. Tiedonlähteissä viitataan ”yleisesti hyväksyttyihin kriminologisiin lainalaisuuksiin” - tämän merkityssisältö jää kryptiseksi. Lisäksi rikosten yhteydessä käsitellään velkaongelmia, vaikka niiden luontevampi paikka olisi kotitalousvaikutusten yhteydessä (tai osana ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia).

Hyvinvointiin ja terveyteen liittyen (luku 4.4.7) omaksi alaotsikokseen nostetaan vain liikunta ja liikkuminen sekä eläinten hyvinvointi. On epäselvää, miksi juuri liikunta (4.4.7.1) on nostettu esiin yksittäisenä huomioitavana asiana omana jaksonaan muiden keskeisten terveyteen vaikuttavien tekijöiden, kuten vaikkapa päihteiden käytön tai ravinnon, sijasta. Terveysteen ja hyvinvointiin vaikuttavia tekijöitä voisi tarkastella yhdessä, tai sitten lisätä myös muunlaisia terveyteen liittyviä kysymyksiä omina alaotsikoinaan.

Luvun alussa mainitaan esimerkiksi vaikutukset hyvinvoinnin jakautumisessa. Kohdassa, jossa puhutaan tekijöistä, joilla vaikutetaan väestön terveyteen ja hyvinvointiin, korostuvat kuitenkin terveyteen vaikuttavat yksilölliset tekijät, kuten asenteet ja terveyskäyttäytyminen. Sivulla 85 todetaan jatkoksi, kuinka terveyskäyttäytymiseen voidaan pyrkiä vaikuttamaan esimerkiksi verotuksella tai alkoholin hintapolitiikalla. Hyvä niin, mutta lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa myös esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen.

Tarkempi rakenteellisista seikoista johtuvien terveys- ja hyvinvointivaikutuksien arvioinnin tukeminen voisi olla paikallaan. Sivulla 83 todetaan:

“Vaikuttamalla näihin tekijöihin [edellä on mainittu juuri yksilöllisiä seikkoja], edistämällä hyvinvointia ja terveyttä sekä vähentämällä väestöryhmien välisiä eroja voidaan myös vaikuttaa moniin sosiaalisiin ja terveydellisiin ongelmiin kuten köyhyyteen, sosiaaliseen syrjäytymiseen, työttömyyteen ja kansansairauksiin.” Ajatuksen voisi kääntää myös toisin päin, eli vaikuttamalla sosiaaliseen syrjäytymiseen, työttömyyteen ja köyhyyteen voidaan vaikuttaa moniin kansansairauksiin sekä edistää hyvinvointia ja terveyttä. Ympäristövaikutusarvioinnin yhteydessä käsiteltyjä ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen liittyviä vaikutuksia (4.3.6) olisi myös luontevaa käsitellä hyvinvoinnin ja terveyden alla.

Lainsäädännön vaikutukset ihmisten arkeen ja elinoloihin voivat olla erilaisia ihmisen sosiaalisesta asemasta riippuen näkyen terveyseroina väestöryhmien välillä. Olisikin hyvä painottaa enemmän erilaisia terveyteen heijastuvia vaikutusmekanismeja eri ihmisryhmissä sosiaalinen asema huomioon ottaen. Nyt keskeisinä haavoittuvina ryhmiä mainitaan jakson yleisessä osiossa vain lapset ja vanhuks, kun heitä mainitaan laajemmin 4.4.7.1 liikkumista koskevassa jaksossa (se on tietenkin

hyvä sinänsä, mutta se kuvastaa sitä, kuinka haavoittuvien ryhmien huomioon ottaminen ei ole ohjeistuksessa kovinkaan systemaattista).

On erinomaista, että vaikutukset **eläinten hyvinvointiin** on otettu huomioon. Eläinten hyvinvointi kannattaisi kuitenkin käsitellä kokonaan omana osionaan. Emme ota käsittelee tässä yhteydessä aihetta tarkemmin, sillä siihen on paneuduttu huolella Helsingin yliopiston eläinlääketieteellisen tiedekunnan lausunnossa.