

OIKEUSPOLIITTISEN TUTKIMUSLAITOKSEN TUTKIMUKSIA 253

Auri Pakarinen

LAINVALMISTELU VUOROVAIKUTUKSENA – Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta

ENGLISH SUMMARY:
STAKEHOLDER PARTICIPATION IN LAW-DRAFTING
– KEY INTEREST GROUPS' PERSPECTIVES

Helsinki 2011

ISBN 978-951-704-395-3
ISSN 1797-562X
HAKAPAINO OY, HELSINKI 2011

ESIPUHE

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan lainvalmistelua ja sen kehittämistä yhdeksän keskeisen etujärjestön näkökulmasta. Tutkimuksessa pohditaan haastatteluaineiston pohjalta, mitkä tekijät edistävät tai hankaloittavat etujärjestöjen osallistumista lainvalmisteluun. Lisäksi kysytään, millä tavalla etujärjestöt suhtautuvat hallitusohjelmien laajenemiseen, kolmikannan tilaan ja eduskunnan rooliin lainvalmistelussa. Tutkimuksessa tarkastellaan siten lainvalmistelua vuorovaikutuksena, jossa erimielisyydet, niiden sovittaminen yhteen ja näkemysten muuntuminen tässä prosessissa ovat keskeisellä sijalla.

Tutkimus on osa laajempaa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen hanketta. Sen päämääränä on arvioida Paremman sääntelyn toimintaohjelman toteutumista, jonka hallitus sitoutui toteuttamaan vaalikaudella 2007–2010. Tutkimushankkeen muissa osissa on tutkittu lainvalmistelun laatua yksittäisissä lakihankkeissa, lakien vaikutusten arviointia, Suomen vaikuttamista unionioikeuden sisältöön ja eduskunnan valiokuntien työskentelyä. Tutkimushankkeen rahoittamiseen ovat osallistuneet oikeusministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö.

Kiitän lämpimästi kaikkia haastateltavia osallistumisesta tutkimukseen omista työkiireistään huolimatta, samoin kuin avomielisistä vastauksista. Jyrki Tala ja Kati Rantala Oikeuspoliittisesta tutkimuslaitoksesta osallistuivat tutkimuksen ideointiin, tarjosivat tukea ja asiantuntemusta pitkin tutkimustyötä sekä auttoivat viimeistelyssä. Kiitän myös Kaijus Ervastia Oikeuspoliittisesta tutkimuslaitoksesta käsikirjoituksen kommentoinnista ja arvokkaista muutosehdotuksista. Kolme anonymiä referee-arvioijaa tekivät tärkeitä parannusehdotuksia, jotka vaikuttivat merkittävästi lopulliseen tekstiin. Kiitokset kuuluvat myös vuoden 2011 kansalaisyhteiskunnan tutkimus- ja kehittämispäivien työryhmän ”osallistuminen yhteiskunnallisena ja yhteiskuntatieteellisenä ongelmana” osanottajille, jotka antoivat kannustavaa palautetta tutkimuksen viimeistelyä varten. Lisäksi kiitän Eira Mykkästä tutkimusjulkaisun taittamisesta.

Helsingissä 2. päivänä toukokuuta 2011

Auri Pakarinen
tutkija

SISÄLLYS

1 JOHDANTO.....	1
2 LAKIEN SYNTY LAINVALMISTELIJOIDEN, ETURYHMIEN JA POLIITIKOIDEN VUOROVAIKUTUKSEN TULOKSENA.....	5
3 SIDOSRYHMIEN OSALLISTUMINEN OSANA SUOMALAISTA SÄÄDÖSPOLITIikkaA	11
4 TUTKIMUSAINeISTO	19
4.1 Haastateltavien valinta, haastatteluiden kulku ja haastateltavien anonymiteetti	19
4.2 Järjestöjen vertailua.....	22
5 ETUJÄRJESTÖJEN NÄKEMYKSIÄ OSALLISTUMIS- MAHDOLLISUUKSISTA ERI LAINVALMISTELUN VAIHEISSA..	27
5.1 Vaikuttamisen paikat hallituksen esitysten valmistelussa	27
5.2 Tiedonsaanti lakihankkeista	28
5.3 Työryhmä- ja komiteavalmistelu	30
5.4 Selvityshenkilöiden käyttö	36
5.5 Kuulemistilaisuudet ja lausuntokierrokset	37
5.6 Pohdintaa	39
6 ETUJÄRJESTÖJEN NÄKEMYKSIÄ HALLITUKSEN, EDUSKUNNAN JA KOLMIKANNAN ASEMASTA.....	45
6.1 Lainsäädäntövallan jakaantuminen	45
6.2 Hallitusohjelma, ministerivaliokunnat ja poliittiset valtiosihteerit ...	46
6.3 Eduskunnan valiokuntakuulemisten merkitys.....	51
6.4 Kolmikannan muuttunut rooli	55
6.5 Pohdintaa	58
7 LAINVALMISTELUN KEHITTÄMISTYÖN ARVIOINTIA.....	65
8 YHTEENVETO	73
LÄHTEET JA KIRJALLISUUS	77
LYHENTEET.....	83

LIITE 1: Haastattelurunko.....	85
VIITTEET	87
SUMMARY: Stakeholder Participation in Law-Drafting – Key Interest Groups’ Perspectives	89

1 JOHDANTO

Kolmannen sektorin osallistuminen lainvalmisteluun on nousemassa yhä suuremman huomion kohteeksi niin tutkimuskirjallisuudessa kuin säädös-politiikassakin. Kun aikaisemmin tutkijat pitivät lähes yksimielisesti lainvalmistelua rationaalisena suunnitteluna, monet nykytutkijoista kuvaavat lainvalmistelua mieluummin vuorovaikutukseksi, jossa erimielisyyksien sovittaminen yhteen näyttelee keskeistä sijaa. Paradigman muutos tutkimuskirjallisuudessa on vähitellen heijastunut myös säädöspolitiikkaan eli valtionhallinnon käsitykseen siitä, kuinka lakeja tulisi säätää. Esimerkiksi Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD on vastikään linjannut, että sidosryhmien tulisi osallistua säädösvalmisteluun yhtä paljon kuin lainvalmistelijoiden ja poliitikkojen (OECD 2010c, 45)¹. Suomalaisessa säädöspolitiikassa sidosryhmien osallistumismahdollisuudet lainvalmisteluun nousivat aikaisempaa keskeisemmälle sijalle vuonna 2006 valmistuneen niin kutsutun paremman sääntelyn ohjelman myötä (valtioneuvoston kanslia 2006), jonka toteuttamiseen hallitus sitoutui ohjelmassaan (hallitusohjelma 2007, 19).

Ennen kuin eduskunta vahvistaa uuden lain, lakiluonnos on ehtinyt käydä läpi jo monta vaihetta. Lopullisen lakitekstin muotoutumiseen ovat vaikuttaneet paitsi vaaleilla valitut *kansanedustajat* ja *ministerit*, myös ministeriöiden *ammattilainvalmistelijat*. Monien lakien valmistelussa näiden ryhmien valtaa rajoittavat *Euroopan unioni* ja *kansainväliset yhteisöt*. Euroopan unionin vaikutusvalta on vahva erityisesti sisämarkkinoiden toimivuutta ja ympäristönsuojelua koskevan lainsäädännön alueilla. Unionioikeuden osuudesta Suomessa on tosin esitetty hyvin poikkeavia arvioita, aina alle kymmenestä prosentista yli kahdeksaankymmeneen prosenttiin (Liukko 2006, 220, 221, 249). Lainsäädäntövallan siirtymistä yhä enemmän ylikansallisille toimijoille on pidetty ylipäätään ajallemme keskeisenä oikeuden kehityspiirteinä (Genschel & Plemper 1997). Myös *medialla* on osansa lainsäädäntövallasta, koska median synnyttämä julkinen keskustelu vaikuttaa siihen, mitä asioita pidetään keskeisimpinä yhteiskunnallisina ongelmina (Jones & Baumgartner 2005). Näiden toimijoiden ohella lakien syntymiseen vaikuttavat erilaiset *etujärjestöt*, jotka voivat ajaa esimerkiksi työväestön, yritysten, kuluttajien tai ympäristön etuja. Tässä tutkimuksessa keskitytään ennen kaikkea etujärjestöjen asemaan ja toimintaan lainvalmistelussa.

Lainsäädäntövallan käsitettä käytetään siis tässä tutkimuksessa laajassa merkityksessä. Sillä tarkoitetaan *eri toimijoiden tosiasiallista vaikutusvaltaa lainsäädännön sisältöön*. Sen sijaan oikeusteoriassa lainsäädäntövalta on ymmärretty perinteisesti kapeammin *eduskunnan oikeudeksi säätää lakeja*. Valtiosääntöoikeudessa viitataan usein perustuslain (731/1999, 3 §) määritelmään, että lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle. On kuitenkin huomattu, että puhtaan vallan kolmijako-opin ihanteet toteutuvat käytännössä vaihtelevasti. Antero Jyränki (1994, 148) on arvioinut, että esimerkiksi tulopoliittisten sopimusten valtiosääntöinen pohja on hyvin vaatimaton, vaikka ne ovat tosiasiassa sitoneet huomattavasti eduskuntaa. Tämän tutkimuksen käsitteistössä etujärjestöjä nimitetään lainsäädäntövallan käyttäjiksi siinä missä eduskuntaakin. Toisin kuin suuressa osassa oikeusteorian kirjallisuutta, tässä tutkimuksessa ei pohdita lainsäädäntövallan ihanteellista jakautumista, vaan pikemminkin analysoidaan valtasuhteiden verkostoja yhteiskunnan todellisuudessa.

Tutkimuksen tavoitteena on vastata neljään kysymykseen. Ensiksikin tavoitteena on selvittää haastattelumenetelmää käyttäen, mitä keskeiset etujärjestöt pitävät tärkeimpinä vaikuttamisen paikkoina lainvalmistelun eri vaiheissa, ja mitkä taas ovat niiden mielestä eniten lainvalmisteluun osallistumista haittaavia tekijöitä. Toiseksi tutkimuksessa analysoidaan asiakirja-aineiston pohjalta, millä tavalla suomalaisessa säädöspolitiikassa on pyritty edistämään sidosryhmien osallistumista lainvalmisteluun. Kolmanneksi arvioidaan haastatteluaineiston avulla lainvalmistelun kehittämistyötä keskeisten etujärjestöjen näkökulmasta; mille asioille ne antavat arvoa, ja mitä ongelmia ne näkevät nykytilanteessa. Neljänneksi analysoidaan, millä tavalla etujärjestöjen vastauksista välittyy lainvalmistelun luonne vuorovaikutuksena; millainen on niiden näkökulmasta eri osapuolten – lainvalmistelijoiden, hallituksen, eduskunnan ja kolmikannan – asema lainvalmistelussa.

Tutkimus on osa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen laajempaa tutkimushanketta, jonka päämääränä on arvioida paremman sääntelyn ohjelman toteutumista. Hallitus sitoutui toteuttamaan kyseisen ohjelman vaalikaudella 2007–2010. Sitoumus sisältyy sekä hallitusohjelmaan että sitä täydentävään strategia-asiakirjaan. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan yhtä strategia-asiakirjan tavoitteista, nimittäin sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien lisäämistä (valtioneuvoston kanslia 2007, 92). Tutkimushankkeen muissa osissa arvioidaan strategia-asiakirjan toteutumista muiden tavoitteiden osalta. Aikaisemmin on tarkasteltu lakien vaikutusten arviointia hallituksen esityksissä (Pakarinen ym. 2010) ja Suomen vaikuttamista Euroopan unionin lainvalmisteluun (Hämynen 2011). Vuoden 2011 aikana ilmestyvät tutkimushankkeen muut osat käsittelevät lainsäädäntösuunnitelman toteutumista (Rantala 2011) ja lainvalmistelun laatua eduskunnan näkökulmasta (Ahtonen ym. 2011). Koska Laura Hämyksen (2011) tutkimuksessa arvioidaan si-

dosryhmien osallistumista Euroopan unionin lainvalmisteluun, on kysymyskokonaisuus rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Aihetta on aikaisemmin tarkastellut myös Anna Hyvärinen (2008; 2009a). Unionioikeuden kansallisessa täytäntöönpanossa liikkumavara on useimmiten kapeampi kuin taustaltaan kotimaisen lainsäädännön valmistelussa, mikä rajaa niin sidosryhmien kuin poliitikoiden mahdollisuuksia pohtia vaihtoehtoja sääntelylle.

Etujärjestön käsitteen sijaan tämän tutkimuksen kohteena olevia ryhmiä olisi mahdollista kuvata muillakin käsitteillä, joilla on kuitenkin hieman eri merkityksiä. *Eturyhmä* ja *intressiryhmä* ovat käsitteenä laajempia, koska ne kattavat muutkin ryhmät kuin järjestöt. Esimerkiksi lainvalmisteluun osallistuvia valvontaviranomaisia voidaan pitää tiettyjä näkemyksiä ajavina eturyhminä. Auri Pakarisen (2009) tutkimus osoittaa, että esimerkiksi Kuluttajavirasto on osallistunut lainvalmisteluun aktiivisesti ja puhunut muiden muassa heikkojen kuluttajaryhmien ja omien valvontavaltuuksiensa kasvattamisen puolesta. Harvemmin käytetty *painostusryhmän* käsite korostaa enemmän tiettyä asiaa ajavan ryhmän tapaa vaikuttaa aktiivisesti ja voimakkaasti julkisen vallan käyttöön, ja on merkitykseltään negatiivisempi. *Kansalaisjärjestön* käsite on puolestaan sävyllään kaikkia edellisiä käsitteitä myönteisempi. Siihen liitetään usein vapaaehtoisuuden, demokratian palvelemisen ja yleishyödyllisten intressien leima. Kansalaisjärjestön käsite halutaan myös monesti varata muille kuin yritysten etuja ajaville ja voimakkaille järjestöille. Kuitenkin osa tutkijoista kutsuu kansalaisjärjestöiksi myös elinkeinoelämän järjestöjä ja työmarkkinajärjestöjä (esim. Sipponen 2000, 247). Tässä tutkimuksessa käytetään etujärjestön käsitettä, koska se tuo kansalaisjärjestön käsitettä selkeämmin esille keskeisen näiden järjestöjen toimintaa kuvaavan piirteen eli tiettyjen etujen ajamisen. Erityisesti säädöspolitiikassa puhutaan usein *lainvalmistelun sidosryhmistä*, jotka käsittävät järjestäytyneiden ryhmien ohella yksittäiset kansalaiset, yritykset ja asiantuntijat. Tähän tutkimukseen valitut etujärjestöt muodostavat vain pienen osan kaikista lainvalmistelun sidosryhmistä.

Kolmas sektori on Suomessa laaja. Yhdistysrekisterissä on 70 000 toimivaa yhdistystä, 1 000 valtakunnallista liittoa ja 3 000 piirijärjestöä. Yhdistyksissä on noin 15 miljoonaa henkilöjäsentä.² Toisin kuin monissa muissa länsimaissa, Suomessa yhdistysrekisteröintien määrä ei ole laskenut (Ilmonen 2006, 110). Viimeisten viidenkymmenen vuoden aikana suomalaisessa järjestökentässä on kuitenkin tapahtunut merkittäviä muutoksia. Poliittisten yhdistysten ja työmarkkinayhdistysten jäsenmäärät ovat laskeneet, kun taas esimerkiksi harrastusyhdistykset, hyväntekeväisyysjärjestöt, sosiaali- ja terveystalouden yhdistykset ovat lisänneet suosiotaan (Ilmonen 2006, 110, 111). Työmarkkinajärjestöjen asema on Suomessa kuitenkin kansainvälisesti vertaillen yhä vahva. Tällä hetkellä 71 prosenttia palkansaajista kuuluu joko ammattijärjes-

töihin tai työttömyyskassoihin³. Monissa muissa länsimaissa ammattiliittojen järjestäytymisaste on laskenut huomattavasti Suomea nopeammin, esimerkiksi Isossa-Britanniassa alle kolmeen kymmeneen prosenttiin (BIS 2009, 1) ja Yhdysvalloissa kymmeneen prosenttiin (BLS 2010, 1). Kolmikannan asemassa tapahtuneisiin muutoksiin palataan jäljempänä.

Kolmannen sektorin laajuus on vahva ja usein käytetty argumentti sen puolesta, että järjestöjen osallistuminen lainvalmisteluun voi parhaimmillaan lisätä kansan edustusta lainvalmistelussa (Sipponen 2000, 147, 148). Tätä ajattelua ilmentää oikeusministeriössä toimiva demokratiayksikkö, joka pyrkii parantamaan kansalaisten ja etujärjestöjen osallistumismahdollisuuksia julkiseen päätöksentekoon (www.kansanvalta.fi, 8.1.2011). Toisaalta on myös esitetty pelkoja, että etujärjestöjen vahva asema lainvalmistelussa saattaa heikentää edustuksellista demokratiaa, kun se vähentää eduskunnan valtaa. Kuten jäljempänä tuodaan ilmi, tutkimuskirjallisuudesta on esitetty myös empiirisiä esimerkkejä siitä, että lainvalmistelussa vahvat ryhmät voivat suunnata voimakkaasti lakiuudistusten sisältöä. On siis löydettävissä sekä etujärjestöjen osallistumisen puolesta että sitä vastaan puhuvia perusteluita. Lisäksi voidaan väittää, ettei etujärjestöjen osallistuminen lainvalmisteluun ole mikään yksinkertainen valintakysymys, sillä niiden suhteet julkisen vallan käyttäjiin ovat monesti niin vahvat ja vakiintuneet.

Seuraavassa luvussa esitetään tutkimuskysymystä määrittävä teoriakehys. Tutkimuksessa sitoudutaan näkemykseen, jonka mukaan erimielisyyksien sovittelu yhteen ja lainsäädäntövallasta käydyt kamppailut selittävät keskeisesti lakien syntymistä. Kolmannessa luvussa analysoidaan asiakirjaineiston pohjalta, millä tavalla suomalaisessa säädöspolitiikassa on suhtauduttu sidosryhmien osallistumiseen lainvalmisteluun. Neljännessä luvussa esitellään etujärjestöjen näkemysten selvittämiseksi käytettyä haastattelumenetelmää ja perustellaan tutkimukseen valittujen etujärjestöjen valintaa. Viidennessä luvussa tuodaan esille, mitä haastatellut etujärjestöt pitivät hyvinä vaikuttamisen paikkoina lainvalmistelussa, ja mitä osallistumisen esteitä ne tunnistivat. Kuudennessa luvussa pohditaan keskeisten lainsäädäntövallan käyttäjien – hallituksen, eduskunnan, ja kolmikannan – asemassa ja toiminnassa tapahtuneita muutoksia. Seitsemännessä luvussa arvioidaan haastatteluaineiston pohjalta lainvalmistelun kehittämistyön onnistumista etujärjestöjen näkökulmasta. Tutkimus päättyy yhteenvetoon.

2 LAKIEN SYNTY LAINVALMISTELIJOIDEN, ETURYHMIEN JA POLIITIKOIDEN VUOROVAIKUTUKSEN TULOKSENA

Laajalle levittyvässä tutkimuskirjallisuudessa on vastattu kysymykseen siitä, kuinka lait syntyvät, pääasiassa kahden teoriaperinteen kautta. Kuten lähes kaikilta yhteiskunta- ja ihmistieteiden aloilta, myös lainvalmistelun tutkimuksesta on löydettävissä kehityslinja ihmisten käyttäytymisen rationaalista analyysistä kohti selitysmalleja, jotka tunnustavat käyttäytymisen irrationaalisuuden, yksilöiden havaintomaailmojen erilaisuuden ja valankäytön merkityksen. Seuraavaksi esiteltävä jäsenitys löytyy pääpiirteittäin samanlaisena lähes kaikista poliittisen päätöksenteon tutkimusperinteitä käsittelevistä oppikirjoista (esim. Baldwin & Cave 1999, 18–33; Bogason 2006; Morgan & Yeung 2007, 16–77).

Rationaalisen päätöksenteon malli

Rationaalisen päätöksenteon mallissa lainvalmistelu käsitetään *järkeen* perustuvaksi ongelmanratkaisuksi. Oletuksena on, että lainvalmistelijat pysyvät *tieteellisen tiedon* ja järjellisen päättelyn avulla säätämään jollakin päätöskriteerillä mitaten parhaita mahdollisia lakeja. Tätä tutkimustiedon merkitystä korostavaa mallia voidaan luonnehtia *teknokraattiseksi*.

Rationaalisen päätöksenteon mallin mukaan lainvalmistelu voidaan jakaa *lineaarisesti eteneviin, toisistaan erotettaviin vaiheisiin*. Aluksi lainvalmistelijat hankkivat tietoa yhteiskunnan nykytilanteesta. Mikäli he havaitsevat yhteiskunnallisia ongelmia, he ryhtyvät korjaaviin toimenpiteisiin. Selitysmallin mukaan lainvalmistelijat löytävät parhaimman ratkaisukeinon vertailemalla erilaisia sääntelyvaihtoehtoja keskenään. Ihannetilanteessa paras vaihtoehto määritetään vertailemalla nettovaikutuksia. Kun lainvalmistelijoiden ehdottama uusi lainsäädäntö on tullut voimaan, lainvalmistelijat hankkivat tietoa sen vaikutuksista. Tämän tutkimustiedon perusteella lainvalmistelijat tekevät tarvittaessa korjauksia lainsäädäntöön.

Rationaalisen päätöksenteon mallin taustalla vaikuttavat kolme keskeistä positivistisen tieteenfilosofian perusoletusta. Ensinnäkin teorian keskeisenä kulmakivenä on oletus siitä, että ihmisten toiminta on mahdollista

jakaa rationaaliseen ja irrationaaliseen alueeseen. Toisen keskeisen oletuksen mukaan todellisuus on yksikäsitteisesti havaittavissa. Kolmas oletus on, että todellisuudesta on mahdollista hankkia objektiivista eli arvovapaa tietoa. (Hamlin 1986; Lehtinen 2006.)

Rationaalisen päätöksenteon mallin juuret ulottuvat pitkälle. Patricia Popelier ja Victoria Verlinden (2009, 13–15) ovat liittäneet lainvalmistelun rationaalisen paradigman ansiokkaasti kartesiolaisen maailmankuvan syntyyn, kansallisvaltioiden ilmaantumiseen 1700-luvulla sekä yhdenmukaisuuden ja järjestyksen ihannointiin. Positivistinen yhteiskuntatutkimus sai toisen maailmansodan jälkeen erityisen vankan jalansijan Yhdysvalloissa, jossa julkishallinnon rationalisoimista ja tehostamista tavoittelevalla akateemisella tutkimuksella oli jo pitkät perinteet. Toisen maailmansodan jälkeen Yhdysvalloissa syntyi myös oikeustaloustieteen tutkimussuuntaus, jossa lainvalmistelun rationaalinen paradigma on näyttäytynyt kenties puhtaimmillaan mikrotalousteorian sovelluksina (Cooter & Ulen 2004; Oker-Blom 2002).

Rationaalisen päätöksenteon teoriaan sitoutuneet tutkijat ovat usein johdopäätöksinään suositelleet tutkimus- ja arviointitiedon lisäämistä lainvalmistelussa. Oletuksena tutkimusperinteessä on ollut, että riittävä määrä tutkimustietoa auttaa rationaalisia lainvalmistelijoita tekemään yhteiskunnan kannalta parhaita mahdollisia päätöksiä (*evidence-based policy*). Yksi tämän viestin tunnetuimpia välittäjiä on ollut Yehezkel Dror (1968), jonka mukaan tietoa lisäämällä voitaisiin saavuttaa optimaalinen lainvalmistelun taso. Dror suositteli, että lainvalmistelijoita koulutettaisiin hakemaan tutkimustietoa ja käyttämään empiirisiä tutkimusmenetelmiä. Samansisältöiset ajatukset saapuivat nopeasti myös Suomeen (oikeusministeriö 1974). Jyrki Tala (2010a) on osoittanut, että suomalainen lainvalmistelukulttuuri koki 1970-luvun alussa dramaattisen muutoksen, kun analyyttinen ote ja tutkimustiedon korostus nousivat haastamaan lakitekniikan ja oikeussysteemiikan ihanteita.

Käsitys lainvalmistelusta rationaalisenä toimintana on säilynyt vahvana voimakkaasta kritiikistä huolimatta. Ajatusmalli hallitsee yhä sekä lainvalmistelun tutkimusta että valtionhallinnon säädöspolitiikkaa. Esimerkiksi Jyrki Tala (2010a, 68) on kuvannut mallia yhä hallitsevaksi ja lähes itsestään selväksi ajattelutavaksi lainvalmistelun tutkijoiden keskuudessa. Säädöspolitiikkaa ovat viime vuosikymmeninä hallinneet vaatimukset lakien vaikutusten kattavammasta arvioinnista (Baldwin 2007, 33; Radaelli 2009, 36; Tala 2009, 377). Erityisesti OECD on ollut tärkeä toimija rationaalisen lainvalmistelun ihanteen levittämisessä 1980-luvun lopulta saakka (Alavaikko 2006, 49; Sulkunen 2006, 26).

Jos lainvalmistelu käsitetään puhtaasti rationaaliseksi toiminnaksi, ei sidosryhmien osallistumiselle jää sijaa. Lainvalmistelusta tulee ikään kuin mekaanista (kvantitatiivisen) tiedon hankinnan ja päätöksenteon vuorotte-
lua. Sidosryhmien tehtäväksi jää tällöin ainoastaan täydentää omalla panoksellaan lainvalmistelun tietopohjaa. Mikäli tähän paradigmaan uskottai-
siin puhtaassa merkityksessään, ei tämänkään tutkimuksen kirjoittamiselle olisi perusteita.

Lainvalmistelu vuorovaikutuksena

Kuten edellä huomautettiin, käsitys lainvalmistelusta rationaalisenä toiminta hallitsee yhä sekä lainvalmistelun tutkimusta että kansainvälistä säädös-
politiikkaa. Tätä näkemystä on kuitenkin haastettu jo pitkään eri tahoilta. Jopa positivistisesti suuntautuneet tutkijat tapaavat nykyisin tunnustaa, että ihmisillä on *kognitiivisia rajoitteita*. Erityisen suosituksi tässä suhteessa on noussut Herbert Simonin (1957) *rajoitetun rationaalisuuden* (*bounded rationality*) käsite. Richard Thaler ja Cass Sunstein (2008) tarjoavat hyvän yleisesityksen ihmisten kognitiivisista rajoitteista lainvalmistelun kontekstissa.

Ihmisten kognitiivisia kykyjä koskeva kritiikki on kyseenalaistanut rationaalisen päätöksenteon perusoletuksia, mutta ei ole kyennyt luomaan tilalle uutta korvaava selitysmallia ihmisten toiminnasta. Kaikkein tärkeimpinä rationaalisen lainvalmistelumallin purkajina voidaankin pitää 1950- ja 1960-lukujen oppi-isiä, jotka tunnistivat poliittisen päätöksenteon taustalla piilevät *valtasuhteet*. Wright Mills (1956) väitti, että Yhdysvalloissa pieni ja tiivis eliitti pystyi vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon osuuttansa enemmän. Charles Lindblom (1959) korosti, että päätökset syntyvät eri osapuolten sopimuksilla, ja niitä leimaa vähittäinen parantelu (*incrementalism*) suurten kertaluontoisten uudistusten sijaan. Robert Dahl (1961) huomautti, että valta on Yhdysvalloissa yhden eliitin sijaan useilla toisiaan vastaan kamppailevilla eliiteillä. James Buchanan ja Gordon Tullock (1962) käänsivät näitä ajatuksia mikrotalousteorian kielelle. Theodore Lowi (1969) korosti järjestäytyneiden intressiryhmien ja kansalaisten edun välistä ristiriitaa ja toi esille eturyhmien sisäiset valtakamppailut. William Niskanen (1971) huomasi, että myös valtionhallinnolla on omat intressinsä; etupäässä laajan julkisen sektorin rakentaminen.

Sittemmin monet empiiriset tutkimukset yksittäisistä lakihankkeista ovat tuoneet lisätodisteita sille, että lakien syntyyn todella vaikuttavat useat erisuuntaiset, keskenään kilpailevat intressiryhmät. Lainvalmistelijoilla, eri lainvalmistelun sidosryhmillä ja poliitikoilla on usein poikkeavia näke-

myksiä siitä, minkälaisia lakeja tulisi säätää. Esimerkiksi lainvalmistelijat voivat olla parhaasta ratkaisusta eri mieltä keskenään, eri mieltä kuin poliitikot ja eri mieltä kuin eturyhmät. Lainvalmistelun vuorovaikutteisuutta valotetaan seuraavaksi kolmen kiinnostavan empiirisen tapaustutkimuksen avulla.

Osmo Ruuskanen (2009) ja Liisa Halme (1999) analysoivat pankkien ja niiden etujärjestöjen vaikutusvaltaa Suomessa talletuspankkilain valmistelussa 1980-luvun lopulla. Lain tavoitteena oli yhtenäistää liike-, säästö- ja osuuspankkien vakavaraisuusvaatimuksia. Lakia valmistelleessa työryhmässä oli enemmän pankkien kuin viranomaisten edustajia, mikä sai osakseen kritiikkiä jo valmisteluvaiheessa (Halme 1999, 129). Paikallispankkien painostuksen seurauksena vakavaraisuusnormeista tehtiin aiottua löysempiä, eikä riskikeskittymiä tarvinnut suhteuttaa pankin omaan pääomaan. Myöhemmin laman tullessa väljästä sääntelystä aiheutui pankeille ongelmia. Paikallispankeilla oli valtaa painostaa Suomen Pankkia, koska arviolta puolella kansanedustajista oli jonkinlainen kytkös niihin (Ruuskanen 2009, 63). Talletuspankkien vaikutusvalta myös viivytti valmistelua kahdella vuodella, kun jo valmis ehdotus ei täyttänytäkään voimaan tullutta Basel 1 -suositusta.

Henk Vording ja Hans Gribnau (2009) tutkivat Alankomaiden vuoden 2007 verouudistuksen valmistelua. Uudistuksessa alennettiin yritysten verotusta ja lisättiin tuotekehityksen verovähennyksiä. Vording ja Gribnau huomasivat, että suhteellisen pienellä suurten yritysten ryhmällä oli uudistuksen valmistelussa muita enemmän vaikutusvaltaa. Niiden ryhmä oli verrattain yhtenäinen ja helppo organisoida pienen koon vuoksi. Osapuolten retoriikalla oli suuri merkitys. Suuret yritykset uhkasivat siirtää toimintansa pois Alankomaista, mikäli uudistuksesta tulisi niille epäsuosiollinen. Poliitikot halusivat saada uudistuksen nopeasti voimaan, eivätkä olleet niin kiinnostuneita syvällisemmistä keskusteluista akateemisten tutkijoiden kanssa. Vordingin ja Gribnau mukaan myös valtiovarainministeriö toimi uudistuksessa strategisesti, kun se perusteli uudistusta niukasti julkisuudessa.

Juho Saari (2009) analysoi Suomen hallituksen linjauksen syntymistä sosiaaliturvan uudistamisesta vuosina 2009 ja 2010. Uudistusta suunnittelemaan perustettu niin kutsuttu Sata-komitea ehdotti, että kytköstä perusturvan ansiosidonnaisen turvan välillä höllennettäisiin. Komitean ehdotusta ei kuitenkaan toteutettu, koska työmarkkinajärjestöt pelkäsivät, että tämä voisi heikentää niiden asemaa. Saari haastatteli tutkimustaan varten kahdeksaa valmistelutyötä läheisesti seurannutta asiantuntijaa. Yhtenä johtopäätöksensä Saari huomasi, ettei sosiaali- ja terveysministeriöllä ollut suurta valtaa sosiaalipolitiikan kehittämisessä, vaan siitä päätettiin ennen kaikkea valtiovarainministeriön, palkansaajajärjestöjen ja työnantajien kes-

ken. Komitean työskentelyä ei kunnioitettu siinäkään mielessä, että sen ulkopuolella päätettiin poistaa työnantajien kansaneläkemaksu. Saari arvelee, että maksun poistamisesta aiheutuvat kustannukset laskettiin strategisista syistä valtiovarainministeriössä ja Eläketurvakeskuksessa eikä Kansaneläkelaitoksessa.

Edellisistä esimerkeistä välittyy kuva lainvalmistelusta eturyhmien välisenä kamppailuna. Osa tutkijoista on kuitenkin kritisoinut tällaista käsitystä lainvalmistelusta liian pessimistiseksi. Erityisesti 1990-luvun alussa syntyneessä niin kutsutussa *deliberatiivisen demokratian* tutkimusperinteessä on haluttu nähdä lainvalmistelu pikemminkin eri osapuolten välisenä hedelmällisenä oppimistilanteena, jossa ne löytävät yhteisessä vuorovaikutuksessa uusia hyviä ratkaisuja ongelmiin (Goodin 2003). Frank Fischer (2003) on liittännyt deliberatiivisen demokratian teorian osaksi yhteiskuntatieteitä yleisesti leimaavaa kehityssuuntaa, jossa pyritään tekemään yhä voimakkaammin eroa positivistiseen ja empiristiseen tutkimukseen. Teoriaan sisältyy Fischerin mukaan keskeisesti ajatus siitä, ettei voida löytää absoluuttisia totuuksia, vaan tieto syntyy yhteistyön ja sovittelun tuloksena.

Tutkijat ovat panneet laajalti merkille, että aikaisemmin selvät jakolinjat julkisen sektorin, yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin välillä ovat alkaneet horjua. Niin kutsuttua *uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM)* doktriinia ovat leimanneet julkisen sektorin hajauttaminen, tuloskeskeisyys, markkinaehtoisuuden lisääminen ja pehmeän sääntelyn lisääminen (Sulkunen 2006). Ideologian alku tavataan sijoittaa 1980-luvun alkuun, Ronald Reaganin ja Margaret Thatcherin valtakausille. Voidaan väittää, että valtion rajojen hämärtyminen on osaltaan parantanut etujärjestöjen mahdollisuuksia vaikuttaa julkisen hallinnon päätöksentekoon. Tutkijat ovat suhtautuneet kehitykseen kahtalaisesti. Erityisesti 1990-luvun alkunsa saaneessa *Governance*-suuntauksessa on pidetty kehitystä suotavana, peräänkuulutettu sääntelyvastuun siirtämistä mahdollisuuksien mukaan pois valtiolta ja pyritty tuomaan liikkeenjohdon oppeja julkiselle sektorille (Rhodes 1997). Toisaalta julkisen sektorin omaksumia liikkeenjohdon periaatteita ja yhteistyötä muiden sektoreiden kanssa on myös kritisoitu. On pelätty, että valtio alkaisi ajaa enemmän elinkeinoelämän etuja kuin yleishyödyllisiä intressejä. Muutokset on liitetty osaksi laajempaa kehityssuuntausta, jossa yritysmaailman käsitteistöt ja käytännöt leviävät valtion, järjestöjen ja kansalaisten toimintaan. Lisäksi uutta hallintotapaa on kritisoitu monessa mielessä tehottomaksi.

Edellä esitellyt teoriaperinteet auttavat käsittämään *lainvalmistelun vuorovaikutuksena, jossa erimielisyydet, niiden sovittaminen yhteen ja näkemysten muuntuminen tässä prosessissa ovat keskeisellä sijalla*. Näitä lainvalmistelun ominaisuuksia on korostanut esimerkiksi ruotsalainen lain-

valmistelun tutkija Peter Wahlgren (2008). Hänen mukaansa hyvän lainsäädännön tulee täyttää paitsi lakitekniset kriteerit, myös sovittaa yhteen eri osapuolten intressit ja saada aikaan haluttu muutos ihmisten toiminnassa (Wahlgren 2008, 59). Wahlgren on painottanut, että erilaiset mielipiteet lainvalmistelussa ovat vahvuus eikä heikkous. Kun lainvalmistelussa tutkitaan kriittisesti erilaisia argumentteja, tulee lopputuloksesta usein parempi, kuin jos valmistelutyössä pohdittaisiin ja keskusteltaisiin vähemmän (Wahlgren 2008, 37).

Yhteenveto

Monet lainvalmistelun tutkijat ovat nykyisin sitä mieltä, että lait syntyvät eri eturyhmien välisen vuorovaikutuksen tuloksena, jossa valtasuhteet ja kulttuuri määräävät, minkälaista lainsäädäntöä syntyy. Kyseessä on laaja, yhteiskuntatieteiden kenttää kokonaisuutena leimaava suuntaus, jossa kyseenalaistetaan objektiivisen tiedon mahdollisuus. Ilman tätä tieteenfilosofista kehystä käsillä olevan tutkimuksen aihevalinta ei olisi mahdollinen. Jos lainvalmistelu käsitettäisiin ainoastaan teknokraattisena suunnitteluna, ei sidosryhmien kutsuminen mukaan lainvalmisteluun olisi mielekästä. Edellä tuotiin myös esille empirisiä esimerkkejä siitä, kuinka eturyhmien vaikutusvalta on voinut estää yleisen edun toteutumisen. Etujärjestöjen taipumus ajaa omaa etuaan pidetään mielessä, kun analysoidaan myöhemmin haastatteluaineistoa.

3 SIDOSRYHMIEN OSALLISTUMINEN OSANA SUOMALAISTA SÄÄDÖSPOLITIIKKAA

Samoin kuin tutkimuskirjallisuuden näkemykset lakien synnystä ovat vaihdelleet, myös valtionhallinnon käsitys ihanteellisesta lainvalmistelusta on vaihdellut. Tässä luvussa tarkastellaan, minkälaisen painoarvon sidosryhmien osallistumisen ihanne on saanut suomalaisessa säädöspolitiikassa. Kysymykseen vastataan analysoimalla lainvalmistelun kehittämishankkeiden (Ervasti 2007, 25–31; valtioneuvoston kanslia 2006, 69–84) tuottamia asiakirjoja vuosilta 1987–2010. Analyysin pohjalta arvioidaan myöhemmissä luvuissa, millä tavalla valtionhallinnon säädöspolitiikka on vastannut haastateltujen etujärjestöjen odotukseen, ja kuinka säädöspolitiikkaa tulisi jatkossa suunnata.

Sidosryhmien osallistumista ei arvostettu 1970- ja 1980-luvuilla

Rationaalisen lainvalmistelun ihanne alkoi hallita suomalaista säädöspolitiikkaa 1970-luvun alussa. Aikaisemmin oli pidetty tärkeänä lähinnä lakien systematiikkaa ja teknistä laatua, mutta tuolloin alettiin korostaa tutkimustiedon merkitystä, tavoitteiden ja keinojen erottamista toisistaan sekä taloustieteen ja sosiologian teorioiden hyödyntämistä. Lakien vaikutusten arviointi nousi keskeiselle sijalle. (Tala 2010a.) Säädöspolitiikka pohjautui 1970- ja 1980-luvuilla voimakkaasti edellisessä luvussa kuvatulle rationaalisen päätöksenteon mallille. Sitoutuminen tähän teoreettiseen kehykseen johti siihen, ettei sidosryhmien osallistumista pidetty kovinkaan tärkeänä lainvalmistelun laadun kannalta.

Rationaalisen lainvalmistelun ihanne näkyy selkeästi ensimmäisen lainvalmistelun kehittämisprojektin loppuraportista vuodelta 1987. Raportissa suhtaudutaan sidosryhmien osallistumiseen, eli ”*avoimeen tahdonmuodotukseen*”, kauttaaltaan varauksellisesti. Raportissa suositeltiin jopa aiempaa pienempien työryhmien käyttämistä, joissa olisi enemmän asiantuntija-edustajia. Perustelun mukaan valmistelusta tulisi näin tehokkaampaa. Raportin mukaan lainvalmistelun julkisuus ei ole välttämättä hyödyksi, sillä

valmistelun tulee perustua ensisijaisesti tietoon. (Oikeusministeriö 1987, 83–90.)

Raportissa esitetään useassa kohdassa, että sidosryhmien osallistumisen tarkoitus on ennen kaikkea valmistelun tietopohjan lujittaminen. Ajatus ilmaistaan esimerkiksi seuraavasti: ”*Erilaisten arvostusten osallisuus valmistelussa luo dialektiikkaa, joka on tiedonhankinnassa ja -käsittelyssä hyödyksi* (oikeusministeriö 1987, 90).” Edelleen myös sidosryhmien keskustelun tulisi raportin mukaan pohjautua tutkimustietoon:

”Avoimessa, kansanvaltaisessa yhteisössä voitaneen säädösvalmistelun odottaa toimivan siten, että riittävän ja pätevän tiedon perusteella käydään avointa, vapaata keskustelua olennaisista kysymyksistä ja sen jälkeen päätetään säädösten sisällöstä kansanvaltaisin vaikuttamisen muodoin ja päätöksin.” (Oikeusministeriö 1987, 85.)

Sidosryhmien arvo tunnustettiin 1990–2005, mutta se ei näkynyt käytännössä

Lainvalmistelua on pyritty kehittämään 1990- ja 2000-luvuilla lukuisissa eri hankkeissa. Useampi niistä on ollut monivuotisia ja kaikkien ministeriöiden toimintaa koskevia. Näiden kehittämishankkeiden asiakirjoissa alettiin suhtautua sidosryhmien osallistumiseen lainvalmistelussa huomattavasti aikaisempaa myönteisemmin. Esimerkiksi vuodelta 1996 olevassa asiakirjassa sidosryhmien osallistuminen nähdään lainsäädännön laatua parantavana seikkana:

”Kuulemisen perimmäisenä tavoitteena on edesauttaa lainsäädännön laadun parantumista, sillä se tuo lainvalmisteluun asiantuntemusta eri hallinnonaloilta sekä ministeriön tai hallinnon ulkopuolelta. Eri viranomaisten kuulemisessa voidaan sovittaa yhteen näiden näkemyksiä ja hallinnon ulkopuoliset intressitahot voivat antaa sellaista tietoa, jota viranomaisella ei muutoin olisi.” (Oikeusministeriö 1996, 20, 21.)

Sidosryhmien osallistumisesta alettiin löytää lainvalmistelun kehittämishankkeissa yhä enemmän puutteita. Esimerkiksi vuonna 2000 toivottiin sidosryhmien osallistumiseen enemmän suunnitelmallisuutta:

”Lainvalmisteluhankkeissa suunnitelmallinen kuuleminen, jossa on mahdollista vaikuttaa esityksen sisältöön, jää edelleenkin usein heikoksi. Kuulemisen asianmukainen järjestäminen edellyttää, että vaihe otetaan huomioon jo hankkeen aikataulua suunniteltaessa. -- Lainvalmistelun pohjan tulisi olla mahdollisimman laaja erityisesti

silloin, kun kysymys on yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan tai muusta syystä merkittävästä hankkeesta.” (Oikeusministeriö 2000, 6.)

Vastaavasti vuonna 2005 peräänkuulutettiin puolestaan varhaisempaa osallistumista:

”Valmistelun laajapohjaisuuden edistämiseksi on tärkeää kytkeä sidosryhmät valmisteluun mukaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tällöin sidosryhmät kykenevät seuraamaan suunnitteilla olevan lainsäädännön arvioituja vaikutuksia läpi valmisteluprosessin; loppuvaiheen lausuntokierros ei aina anna todellisia vaikutusmahdollisuuksia lainsäädännön sisältöön.” (Valtioneuvoston kanslia 2005, 48.)

Vaikka sidosryhmien osallistumisesta lainvalmisteluun alettiin kantaa yhä enemmän huolta, käytännön toimenpidesuosituksset kohdistuivat yhä pääasiassa erilaisen vaikutusarvioinnin lisäämiseen. Esimerkiksi vuoden 1996 lainvalmistelun kehittämishankkeen loppuraportissa annettiin 33 toimenpide-ehdotusta, joista vain kaksi koski sidosryhmien asemaa (oikeusministeriö 1996). Vuonna 2000 lainvalmistelun kehittämishanke päättyi puolestaan antamaan 35 toimenpide-ehdotusta, joista vain kaksi koski sidosryhmien osallistumista. Aihetta käsiteltiin vain noin yhden sivun verran 28-sivuisessa raportissa. (Oikeusministeriö 2000.) Jopa lainvalmistelun laajapohjaisuuden lisäämistä pohtimaan asetettu työryhmä keskittyi vain yleisluontoisiin lausumiin, joissa korostettiin sidosryhmien osallistumisen tärkeyttä. Raportti ei noudattanut täysin toimeksiantoaan, sillä suurin osa sen johtopäätöksistä koski ”hankehallinnan” kehittämistä, kuten hankkeen asettamisen ja nimeämisen sääntöjä, kokouspalkkioita tai kysymystä, milloin työryhmä on päätösvaltainen. (Valtiovarainministeriö 2006.)

Vuosina 1990–2005 suomalaisessa säädöspolitiikassa alettiin siis suhtautua aikaisempaa huomattavasti myönteisemmin sidosryhmien ottamiseen mukaan lainvalmisteluun. Puutteellinen osallistuminen alettiin käsitellä ongelmaksi. Käytännön tasolla toimenpiteet jäivät kuitenkin vähäisiksi. Havainto ei tue Kaijus Ervastin (2007, 30) näkemystä, että 1990-luvun puolivälistä lähtien kuuleminen ja laajapohjainen valmistelu olisivat leimanneet sääntelyn kehittämistä.

Sidosryhmien osallistuminen korostui paremman sääntelyn ohjelman myötä 2006–2011

Vasta vuonna 2006 julkaistussa paremman sääntelyn toimintaohjelmassa sidosryhmien osallistuminen sai merkittävän roolin. Lisääntynyt huomio johtui osaltaan siitä, että valmistelutyöryhmässä oli mukana edustajat Elinkeinoelämän keskusliitosta, Keskuskauppakamarista, Kuntaliitosta ja SAK:sta. Ensimmäinen raportin seitsemästä hyvän lainvalmistelun periaatteesta kuuluu: ”Säädösvalmistelun ja lainsäädännön on oltava ennakoitavaa ja avointa. Sidosryhmien osallistuminen ja vaikutusmahdollisuudet on turvattava.” (Valtioneuvoston kanslia 2006, 160.) Tästä periaatteesta seuraa raportin mukaan seuraavat vaatimukset:

”Ennakoitavuuden turvaamiseksi sitoudutaan noudattamaan hyvän säädösvalmistelukäytännön periaatteita siten, että säädösten ja säädösmuutosten valmistelu perustuu avoimesti ilmaistuihin tavoitteisiin ja valmisteluprosessi on avoin. Säädösvalmistelussa kuullaan aidosti erilaisia sidosryhmiä ja punnitaan erilaisia vaihtoehtoja.” (Valtioneuvoston kanslia 2006, 160.)

Paremman sääntelyn toimintaohjelma johti siihen, että vuonna 2007 hallituksen strategia-asiakirjaan kirjattiin viisi lainvalmistelun kehittämistoimenpiteitä, joista yksi oli sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien lisääminen lainvalmisteluun. Tavoitetta konkretisoitiin seuraavilla – joskin yleisluontoisilla – toimenpiteillä:

- *”Lisätään komiteoiden ja vastaavien laajapohjaisten valmistelueliimien käyttöä.*
- *Sidosryhmiä kuullaan aidosti ja monipuolisesti valmistelun eri vaiheissa. Sidosryhmien kuulemisessa ja osallisuuden vahvistamisessa hyödynnetään sekä perinteisiä kuulemisen menetelmiä että uuden tieto- ja viestintäteknologian mahdollisuuksia.*
- *Vireillä olevista säädösvalmisteluhankkeista ja niiden vaikutuksista tiedotetaan suunnitelmallisemmin ja riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta intressi- ja kohderyhmillä on aito mahdollisuus vaikuttaa valmisteluun sekä tarvittaessa sopeuttaa toimintansa muutoksiin.”* (Valtioneuvoston kanslia 2007, 92.)

Strategia-asiakirjan tavoitteiden toteutumista arvioitiin hallituskauden puolivälissä vuonna 2009. Arvion mukaan ministeriöiden välillä ja myös ministeriöiden sisällä oli yhä liikaa vaihtelua valmistelun avoimuudessa. Ministeriöille tehdyn kyselyn perusteella lausuntopyyntöjä julkaistiin liian harvoin internetsivuilla, lausuntotiivistelmiä ei laadittu riittävästi ja kuulemisen tulokset kirjattiin vaihtelevasti hallituksen esityksiin. Valmisteilla

olevista lainvalmisteluhankkeista julkaistiin säännönmukaisesti tietoja vain kolmessa ministeriössä. Strategia-asiakirjan tavoitteesta huolimatta laajapohjaisten valmisteluelinten käyttö oli lisääntynyt ainoastaan liikenne- ja viestintäministeriössä. Puolivälin arvioinnin tuloksena syntyi ehdotus laatia kaikkia ministeriöitä velvoittavat kuulemisohjeet. (Valtioneuvoston kanslia 2009, 263, 264, 269.)

Osittain negatiivisesta strategia-asiakirjan puolivälin arvioinnista johtuen oikeusministeriö julkaisi uudet kuulemisohjeet keväällä 2010 (oikeusministeriö 2010a). Kuulemisohjeet ovat suppeat, vain neljä sivua, mitä voidaan pitää hyvänä ohjeita käyttävien lainvalmistelijoiden kannalta. Merkittävimmät uudet määräykset koskivat kirjallisia lausuntoja. Ohjeiden mukaan kirjallisen lausunnon antamiselle tulee varata yleensä vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa lakihankkeissa vähintään kaksi kuukautta. Mikäli tästä kuulemisajasta poiketaan, se tulee perustella hallituksen esityksessä. Aikaisemmasta poiketen ministeriöiden tulee ohjeiden mukaan julkaista lausunto-pyyntö internetsivuillaan ja mainita, että kaikki voivat antaa niistä lausuntoja. Ohjeiden vaatimukset tasapuolisesta kuulemisesta kuvastavat käsitystä lainvalmistelusta intressiryhmien välisenä kamppailuna. Toisaalta yhteiset periaatteet luovat pohjan sidosryhmien sitoutumiselle ja siten edellytykset neuvotteluille.

Näyttää siltä, että sidosryhmien osallistumiseen on alettu aidosti kiinnittää enemmän huomiota paremman sääntelyn ohjelman myötä. Myös paremman sääntelyn ohjelmassa korostuu edelleen vaikutusten arviointi, mutta sen rinnalla on ymmärretty lainvalmistelu yhä enemmän vuorovaikutukseksi. Kuulemisohjeiden valmistelua voidaan pitää yhtenä konkreettisimmista paremman sääntelyn hankkeen tuloksista.

OECD:n arviot sidosryhmien osallistumisesta suomalaiseseen lainvalmisteluun

OECD on arvioinut suomalaista säädöspolitiikkaa vuosina 2003 ja 2010. Maa-arvioinneilla OECD on halunnut nopeuttaa omien lainvalmistelun periaatteidensa käyttöönottoa eri Euroopan maissa. Molemmissa arvioissaan OECD toteaa myönteiseen sävyyn, että Suomella on pitkä perinne sidosryhmien kuulemisessa ja lainvalmistelun avoimuudessa (OECD 2003, 62; OECD 2010a, 71). OECD ei ole havainnut tarkastelu vuosien välillä sen paremmin kielteistä kuin myönteistäkään kehitystä sidosryhmien huomioimisessa Suomessa.

OECD on toivonut, että sidosryhmien osallistumista lainvalmisteluun valvottaisiin ja tarvittaessa niiden puutteellisesta kuulemisesta määrättäisiin

sanktioita (OECD 2003, 62, 63; OECD 2010a, 72). Tämä toivomus heijastelee OECD:n omaa, perinteisen rationaalisen päätöksenteon mallin mukaista käsitystä sidosryhmien roolista lainvalmistelussa. Koska Iso-Britannia ja Yhdysvallat ovat OECD:lle erityisen merkittäviä jäseniä, monet järjestön säädöspoliittisista linjauksista sopivat parhaiten näitä maita muistuttaviin poliittisiin järjestelmiin. OECD:n ohjeet sidosryhmien osallistumisesta tuntuvat pohjautuvan joiltakin kohdin oletukseen, ettei sidosryhmillä olisi ennestään mahdollisuuksia osallistua lainvalmisteluun. OECD:n näkemykset osallistumisen periaatteista sopivat siksi huonommin Suomen ja Ruotsin kaltaisiin maihin, joissa erilaisten etujärjestöjen asema on ollut käytännössä jo pitkään vahva esimerkiksi työryhmävalmistelun ja vahvojen työmarkkinajärjestöjen takia.

OECD:n kannanottojen mukaan sidosryhmien tehtävänä tulisi olla ennen kaikkea tiedon hankkiminen lakiuudistuksen vaikutuksista. Näkemys muistuttaa läheisesti Suomessa 1970- ja 1980-luvuilla esitettyjä kannanottoja, joissa sidosryhmien tehtäväksi määrittyi tiedon hankkiminen ja analysointi. Molemmissa maaraporteissaan OECD on ollut huolissaan siitä, että suomalaisessa lainvalmistelussa sidosryhmien tehtävänä on neuvotella yhteisymmärryksestä sääntelyn sisällön suhteen, eikä niinkään hankkia tietoa lakien tulevasta vaikutuksista (OECD 2003, 63; OECD 2010a, 72, 73)⁴. Nämä kannanotot voivat olla ymmärrettäviä esimerkiksi Ison-Britannian suhteen, jossa vaikutusarviointien kommentointi on mahdollistanut etujärjestöjen osallistumisen lainvalmisteluun, mutta eivät sovellu Suomen tilanteeseen.

Suomen maa-arvioinneista kuitenkin kuvastuu, että OECD on 2000-luvulla nostanut sidosryhmien osallistumisen aikaisempaa selkeästi tärkeämmäksi hyvän lainvalmistelun ominaisuudeksi. Vuoden 2010 maa-arvioinnissa pohditaan sidosryhmien osallistumista huomattavasta laajemmin ja yksityiskohtaisemmin kuin vuoden 2003 vastaavassa maa-arvioinnissa. Vuoden 2010 maa-arvioinnissa OECD toivoo, että sidosryhmien kanssa käydyistä keskusteluista tulisi Suomessa vieläkin kiinteämpi osa valmistelijoiden arkea (OECD 2010a, 72). OECD:n mielestä Suomen tulisi myös aikaistaa kuulemista valmistelussa, jotta kommenteilla olisi todellinen vaikutus lakiesityksen sisältöön (OECD 2010a, 72). OECD:n huomautuksia osallistumisen tasapuolisuudesta voidaan pitää jopa rohkeina yritystoiminnan ja kilpailukyvyn merkitystä painottavalle järjestölle. OECD (2010a, 72) on ollut esimerkiksi huolissaan siitä, että Suomessa järjestäytymättömät ryhmät eivät pääse riittävästi vaikuttamaan lainvalmisteluun. Myös niitä kansalaisia tulisi OECD:n mukaan kuulla, jotka eivät osallistu järjestötoimintaan (OECD 2010a, 72). OECD:n mukaan ongelmana on myös, että sidosryhmien huomioimisessa on ministeriökohtaisia eroja.

Ministeriöt osaavat kuulla oman alansa järjestöjä, mutta eivät aina vieraiden alojen järjestöjä, vaikka asia koskisikin heitä. Tästä OECD mainitsee esimerkkinä ympäristöjärjestöt, joita ymmärretään kuulla etupäässä ympäristöministeriössä (OECD 2010a, 76, 77).

OECD:n selvitykset ovat pohjautuneet pääasiassa asiantuntijoiden haastatteluihin, jotka ovat edustaneet ministeriöitä, tutkimuslaitoksia, kansalaisjärjestöjä ja viranomaisia. Arviointien heikkoutena on se, että niissä on saatettu yleistää arvioinnin tuloksiksi yksittäisten haastateltavien mielipiteitä. Arviointien kirjoittajat eivät ole myöskään osanneet Suomen kieltä, jolloin he eivät ole itse voineet perehtyä valtionhallinnon asiakirjamateriaaleihin tai suomenkieliseen tutkimuskirjallisuuteen. Jää epäselväksi, onko esimerkiksi OECD:n huomautus siitä, että kolmikannan vahva asema saattaa heikentää Suomessa demokratiaa (OECD 2003, 62, 63), perustunut vain yhden haastateltavan näkemykselle vai laajempiin havaintoihin.

Yhteenveto

Edellä analysoitiin asiakirja-aineiston pohjalta, millä tavalla sidosryhmien osallistumiseen on suhtauduttu suomalaisessa säädöspolitiikassa 1970-luvun alusta 2000-luvun loppuun. Analyysi osoitti, että 1970- ja 1980-lukuja leimasi vahva usko rationaalisen päätöksenteon malliin. Ajan ihanteen mukaan lainvalmistelun tuli perustua ensisijaisesti tutkimustietoon ja vaikutusarviointeihin. Tämä ihanne leimaa yhä suomalaista säädöspolitiikkaa. Kuitenkin 1990-luvulla alettiin tunnustaa sidosryhmien osallistumisen tärkeys ja osallistumisen puutetta alettiin pitää ongelmana. Tästä huolimatta käytännön toimenpiteet suuntautuivat muille alueilla. Vasta vuoden 2006 paremman sääntelyn ohjelman myötä sidosryhmien osallistuminen sai aiempaa merkittävemmän roolin säädöspolitiikassa. Vuonna 2010 valmistuneet uudet kuulemisohjeet ilmentävät tätä suuntausta. Myös käsillä oleva tutkimus on saanut rahoituksen osittain säädöspolitiikan uuden painotuksen ansiosta.

4 TUTKIMUSAINEISTO

4.1 Haastateltavien valinta, haastatteluiden kulku ja haastateltavien anonymiteetti

Tutkimusaineisto koostuu yhteensä yhdeksästä haastattelusta eri etujärjestöjen edustajille. Mukaan valittiin suuria ja vakiintuneita järjestöjä, joiden toimintaan kuuluu kiinteänä osana lainvalmisteluun osallistuminen. Järjestöistä kolme edustavat elinkeinoelämää, kolme palkansaajia ja kolme muita intressejä. Elinkeinoelämän järjestöistä mukaan on valittu suurimmat eli *Elinkeinoelämän keskusliitto*, *Suomen Yrittäjät* ja *Keskuskauppakamari*. Keskuskauppakamaria on tarkasteltu tässä järjestönä, vaikka sillä on kauppakamarilain (878/2002) perusteella julkisia tehtäviä. Lain 1 §:n mukaan sen tulee muun muassa kehittää koko maassa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä. Palkansaajajärjestöistä ovat mukana suurimmat eli *Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK*, *Akava* ja *Toimihenkilökeskusjärjestö STTK*. Muita kuin työelämän intressejä edustavat *Suomen Luonnonsuojeluliitto*, *Suomen Kuluttajaliitto* ja *Suomen Kuntaliitto*. Kuntaliitto ei ole perinteinen kansalaisjärjestö siinä mielessä, että sen jäsenet eli kunnat ovat julkisoikeudellisia toimijoita. Kuntaliitolla on myös erityislaatuisen vahvat siteet puoluepolitiikkaan. Kuntaliitto on kuitenkin valittu tähän tutkimukseen, koska etujärjestöjen tavoin se pyrkii ajamaan omia etujaan lainvalmistelussa. Kuntaliiton keskeisiä intressejä lainvalmistelussa ovat kuntien itsenäisyys ja hyvä taloudellinen asema. Kuntaliiton mukaan ottamista tutkimukseen puoltaa myös se, että Kuntaliitolla on ollut edustus paremman sääntelyn neuvottelukunnassa ja eräissä muissa lainvalmistelun kehittämishankkeissa.

Mukaan valitut järjestöt eivät edusta kattavasti koko järjestökenttää. Niiden jäsenmäärä on poikkeuksellisen suuri, asema lainvalmistelussa poikkeuksellisen vahva ja perinteet poikkeuksellisen pitkät. Tässä tutkimuksessa on keskitytty eturivin järjestöihin ensinnäkin sen vuoksi, että kyseessä on laatuaan ensimmäinen empiirinen tutkimus, jossa on tarkasteltu järjestöjen osallistumismahdollisuuksia eri lainvalmistelun vaiheissa. Oli luontevaa aloittaa tutkimustyö aihepiiristä suurimmista järjestöistä. Toiseksi pienemmillä järjestöillä ei olisi välttämättä ollut kokemuksia kaikilta lainvalmistelun osa-alueilta. Kolmanneksi näiden yhdeksän järjestön ko-

kemuksiin keskittymistä voidaan perustella yksinkertaisesti sillä, että ne muodostavat tärkeän osan lainvalmistelun keskeisistä sidosryhmistä.

Jokaisesta järjestöstä haastateltiin yhtä työntekijää, jonka toimenkuvaan kuuluu kiinteästi lainvalmisteluun osallistuminen. Haastateltavien tyypillisiä nimikkeitä olivat lakimies, päälakimies, lakiasiainjohtaja ja johtaja. Yhtä lukuun ottamatta kaikilla heistä oli oikeustieteellinen koulutus. Järjestöistä pyydettiin haastateltaviksi ensisijaisesti henkilöitä, jotka ovat *paremman sääntelyn neuvottelukunnan* jäseniä. Kyseinen oikeusministerin johtama neuvottelukunta perustettiin vaalikaudelle 2007–2010 tukemaan ja arvioimaan paremman sääntelyn toimintaohjelman toteutumista. Neuvottelukunnassa on viisitoista jäsentä ja kymmenen asiantuntijaa, jotka edustavat ministeriöitä, järjestöjä ja tutkimuslaitoksia. Kuluttajaliittoa ja Luonnonsuojeluliittoa lukuun ottamatta kaikilla tässä tutkimuksessa mukana olevilla järjestöillä on edustaja neuvottelukunnassa. Tätä tutkimusta varten haastatelluista henkilöistä kuusi on paremman sääntelyn neuvottelukunnan jäseniä. Neuvottelukunnan jäsenyyttä käytettiin haastateltavien valintaperusteena, koska sen työhön osallistuneet ovat saaneet kattavan yleiskatsauksen lainvalmistelun nykytilan vahvuuksista ja heikkouksista. Osallistuminen lainvalmistelun kehittämiseen oli yksi keskeisistä haastattelukysymyksistä, ja näkemyksiä siitä tuodaan esille seitsemännessä luvussa. Tämä tutkimus on myös osa laajempaa kokonaisuutta, jonka tarkoituksena on arvioida paremman sääntelyn toimintaohjelman toteutumista.

Haastatteluissa ei etsitty järjestöjen virallisia näkemyksiä, vaan haastateltavien omiin kokemuksiin perustuvia huomioita. Etujärjestöjen näkemykset syntyvät niiden jäsenkunnan sisäisissä neuvotteluissa ja valtakamppailuissa. Esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen sisällä teollisuus- ja palvelualojen yritysten ja työntekijöiden välillä voi olla suuria näkemyseroja. Tutkimukseen valittujen etujärjestöjen jäsenmäärät ovat niin suuria, että niiden jäsenkuntaan mahtuu laaja kirjo erilaisia näkemyksiä. Kuten toisessa luvussa esitettiin, lainvalmistelua voidaan kuvata erimielisyyksien sovitteluksi. Etujärjestöjen kohdalla tämä sovittelu alkaa usein jo kauan ennen varsinaisen lakihankkeen käynnistämistä ministeriössä. Etujärjestöjen jäsenkunnan heterogeenisyyden vuoksi tässä tutkimuksessa ei siis väitetä haastateltavien näkemyksiä heidän työnantajiansa yleisiksi näkemyksiksi.

Haastatteluaineistoa ei käytetä tässä tutkimuksessa yleistysten tekemiseen lainvalmistelun laadusta, sillä yhdeksän järjestön otos on liian suppea määrällistä analyysiä varten. Haastatteluaineiston avulla on pikemminkin haluttu tavoittaa ja välittää lukijalle kuvaa siitä, millaisena lainvalmisteluun osallistuminen näyttää keskeisten järjestöjen näkökulmasta. Tutkimuksessa ei ole lähdetty arvioimaan sitä, ovatko järjestöjen näkemykset oikeita tai vääriä. Tutkimuksessa ei ole myöskään haluttu ottaa kantaa kysymyk-

seen, kuinka poliittisen vallan tulisi jakautua kansanedustajien, lainvalmistelijoiden ja sidosryhmien kesken. Etujärjestöjen tehtävänä on puolustaa omaa aatettaan, ja siksi on luonnollista, että he kokevat lainvalmistelun avoimuuden erittäin tärkeäksi, ja että tämä näkemys korostuu vastauksissa.

Haastatteluita voidaan luonnehtia väljästi strukturoiduiksi teemahaastatteluiksi. Haastateltaville lähetettiin etukäteen haastattelurunko, joka on liitteessä 1. Haastattelutilanteessa sitä ei kuitenkaan seurattu orjallisesti, vaan aihealueiden käsittelyjärjestys vaihteli, ja haastateltavat saivat vapaasti kertoa mieleen tulevia asioita. Kysymykset koskivat tiedonsaantia lakihankkeista, hallitusohjelmaan vaikuttamista, työryhmävalmistelua, selvityshenkilöiden käyttöä, kuulemistilaisuuksia, lausuntokierroksia, eduskuntakuulemisia ja lainvalmistelun kehittämistä. Haastateltavia pyydettiin erityisesti kertomaan lainvalmistelun heikoista kohdista ja esittämään parannusehdotuksia. Toistaiseksi sidosryhmien osallistumiseen on viitattu valtionhallinnon asiakirjoissa useimmiten toteamalla, että sidosryhmien huomioiminen on suomalaisen lainvalmistelun suurimpia vahvuuksia (esim. OECD 2003, 62; OECD 2010a, 71; valtioneuvoston kanslia 2007, 92; valtioneuvoston kanslia 2009, 263). Kriittisellä asenteella on tavoiteltu tämän yleisnäemyksen syventämistä.

Tutkijalle syntyi vaikutelma, että haastateltavat suhtautuivat haastatteluihin myönteisesti siitäkin huolimatta, että heillä on tiukat aikataulut ja kiireellisempiä töitä hoidettavanaan. Haastattelut kestivät kahdestakymmenestä minuutista puoleentoista tuntiin. Keskimääräinen kesto oli 45 minuuttia. Tutkijan näkemyksen mukaan haastateltavat vastasivat kysymyksiin sanavalmiisti ja avoimesti. He tunsivat aihealueen pääosin hyvin, mutta kaikilla ei ollut kokemuksia esimerkiksi lainvalmistelun kehittämisestä tai selvityshenkilöiden käyttämisestä. Arkaluontoiseksi koettiin lähinnä kysymys ministeriöiden välisistä eroista. Osa kieltäytyi nimeämästä ministeriöitä, joilla olisi sidosryhmien huomioimisessa erityisesti parantamisen varaa. Luultavasti he pelkäsivät, että heidän järjestönsä tulisivat liitetyiksi tämänkaltaiseen kritiikkiin, jolloin yhteistyö kyseisten ministeriöiden kanssa saattaisi kärsiä.

Koska haastateltavia on haastateltu ennen kaikkea asiantuntijan asemassa, heistä on käytetty tekstissä ilmausta ”järjestön X edustaja”, eikä haastateltavien näkemyksiin ole suoraan viitattu järjestöjen mielipiteinä. Haastateltavien nimiä ei paljasteta tutkimuksessa, koska se olisi todennäköisesti johtanut varovaisemmin esitettyihin näkemyksiin. Haastateltavien taustajärjestöihin kuitenkin viitataan nimellä kolmesta syystä. Ensiksikin se viestii lukijalle, että tekstissä on viitattu tasaisesti eri järjestöjen edustajiin. Toiseksi taustajärjestön kertominen auttaa lukijaa joissakin tapauksissa ymmärtämään, miksi haastateltava esimerkiksi korostaa kolmikannan tai

yrittysvaikutusten arvioinnin merkitystä. Kolmanneksi järjestöjen nimien paljastamiseen on päädytty, koska siitä ei arvioitu aiheutuvan haastateltaville tai järjestöille haittaa. Itse asiassa kirjoittajan käsityksen mukaan monet järjestöjen näkemyksistä olivat hyvin samansuuntaisia keskenään. Haastatteluhetkellä sattuma määrää aina jonkin verran siitä, mitä asioita haastateltava muistaa tuoda esille. Tähänkin haastatteluaineistoon sisältyy todennäköisesti asioita, jotka on mainittu vain joissakin haastatteluissa, vaikka useampi haastateltava olisi ollut niistä samaa mieltä. Monet siteeratuista kohdista ovat sellaisia, että ne olisivat voineet olla peräisin keneltä tahansa haastateltavista, mutta jotka vain yhden järjestön edustaja sattui tuomaan esille.

Joissakin kohdissa tekstiä ei kuitenkaan ole nimetty haastateltavan taustajärjestöä. Tällaiseen ratkaisuun on päädytty, jos on arvioitu, että nimeämisestä voisi koitua haastateltavalle tai järjestölle ongelmia. Tutkimuksen kirjoittaja on arvioinut, mitä asioita haastateltavat eivät olisi halunneet kertoa järjestönsä edustajina. Nämä kohdat ovat sisältäneet esimerkiksi kovasanaisempaa kritiikkiä, värikkäitä ilmauksia tai omakohtaisia kokemuksia epävirallisesta vaikuttamisesta. Haastateltavat saivat ennen tutkimuksen julkaisemista lukea käsikirjoituksen ja ehdottaa muutoksia haastatteluaineiston käyttöön. Tämän johdosta on tehty sitaatteihin muutama pieni sanavalintaa koskeva muutos. Suurin osa haastateltavista hyväksyi käsikirjoituksen sellaisenaan.

4.2 Järjestöjen vertailua

Kaikki mukaan valitut yhdeksän järjestöä ovat suuria, ja niiden toiminnalla on pitkät juuret. Kuitenkin niiden välillä on myös merkittäviä eroja. Suurimmat erot ovat järjestöjen perustehtävissä ja arvoissa. Taulukkoon 1 on listattu järjestöjen omia määritelmiä niiden perustehtävistä. Sitaatit on poimittu järjestöjen internetsivuilta, arvojuulistuksista, missioista ja säännöistä. Palkansaajakeskusjärjestöille on tärkeää turvata omien jäsentensä asema niin työelämässä kuin sen ulkopuolellakin. Suomen Yrittäjät on korostetusti pk-yrittäjien asialla. Keskuskauppakamari on ollut aktiivinen yritysten itsesääntelyn kehittämisessä. Kuntaliitolle tärkeää on erityisesti kuntien itsenäisyys. Mielenkiintoinen yksityiskohta on, että sekä SAK että Suomen Yrittäjät nostavat vapauden keskeiseksi arvokseen.

Taulukko 1 Järjestöjen määritelmiä perustehtävistään⁵

<p>Akava</p> 	<p><i>”Akava, akavalaiset neuvottelujärjestöt ja liitot tekevät työtä sen eteen, että yksittäinen akavalainen menestyy ja saa turvan työelämän karikoiden varalta. -- Yhteiskunnan menestyminen näkyy ennen kaikkea työllisyyden vahvistumisena, hyvänä tuottavuutena ja hyvinvointina.”</i></p>
<p>Elinkeinoelämän keskusliitto</p> 	<p><i>”EK rakentaa yrityksille maailman parhaat toimintaedellytykset.”</i></p>
<p>Keskuskauppakamari</p> 	<p><i>”Keskuskauppakamari tekee työtä, jotta Suomi voi tarjota Euroopan unionin parhaan toimintaympäristön yritystoiminnalle.”</i> <i>”Keskuskauppakamari tukee työntekoa, yrittäjyyttä, tervettä kilpailua ja markkinataloutta. Yritystoimintaan kuuluu vastuu taloudellisesta hyvinvoinnista, ympäristöstä ja yhteiskunnasta.”</i></p>
<p>Kuluttajaliitto</p> 	<p><i>”Liitto toimii itsenäisenä ja riippumattomana kuluttajien etujen ja oikeuksien ajajana.”</i></p>
<p>Kuntaliitto</p> 	<p><i>”Kuntaliiton toiminnan lähtökohtana on kuntien itsehallinnon ja elinvoimaisuuden sekä kuntalaisten hyvinvoinnin ja kuntademokratian vahvistaminen.”</i></p>
<p>Luonnonsuojeluliitto</p> 	<p><i>”Suomen luonnonsuojeluliitto on luonnon monimuotoisuutta, kestäväää elämäntapaa, ympäristönsuojelua ja kulttuuriperinnön vaalimista edistävä vahva valtakunnallinen kansalaisjärjestö.”</i></p>
<p>SAK</p> 	<p><i>”SAK:n tehtävänä on palkansaajien ja heidän perheidensä henkisen ja aineellisen hyvinvoinnin lisääminen kaikissa elämän vaiheissa parantamalla palkka- ja työehtoja sekä ammatillisia, taloudellisia, terveydellisiä, yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä etuja, oikeuksia ja vapauksia. -- SAK:n toiminta perustuu vapauden, solidaarisuuden, tasa-arvon, demokratian ja rauhan ihanteisiin kaikkea riistoa ja sortoa vastaan.”</i></p>
<p>STTK</p> 	<p><i>”STTK:n ydintehtävä on toimia toimihenkilöiden ammatillisena keskusjärjestönä jäsentensä hyvinvoinnin ja elämänlaadun parantamiseksi.”</i></p>
<p>Suomen Yrittäjät</p> 	<p><i>”Suomen Yrittäjät haluaa parantaa yrittäjien asemaa, yrittämisen edellytyksiä sekä rakentaa parempaa yrittäjyyden yhteiskuntaa. Tavoitteena on, että menestyvien yritysten ja yrittäjien määrä lisääntyy ja yrittäjien taloudellinen ja sosiaalinen asema paranee. Järjestön oman toiminnan lähtökohtana ovat yrittäjyyden perusarvot; vapaus, vastuu ja luovuus.”</i></p>

Järjestöjen toimintaa on vertailtu taulukossa 2 muutaman määrällisen tunnusluvun avulla. Taulukosta nähdään, että SAK on jäsenmäärällä mitaten selvästi järjestöistä suurin. Tässä jäsenmäärällä tarkoitetaan keskusjärjestön jäsenjärjestöjen yhteenlaskettua jäsenmäärää. SAK:n 21 ammattijärjestöön kuuluu yli miljoona työntekijää. STTK:lla jäseniä on 640 000 ja Akavalla vajaat satatuhatta vähemmän. Elinkeinoelämän järjestöjen jäseninä on yrityksiä. Jäsenmäärällä mitaten Suomen Yrittäjät on niistä selkeästi suurin yli sadalla tuhannella jäsenellään. Keskuskauppakamarissa ja Elinkeinoelämän keskusliitossa jäseniä on paljon vähemmän, noin 16 000. Ero selittyy sillä, että Suomen Yrittäjiin kuuluu enemmän pieniä yrityksiä. Elinkeinoelämän keskusliiton jäsenyrityksissä työskentelee noin 950 000 työntekijää, kun taas Suomen Yrittäjien jäsenyritykset työllistävät 582 000 henkilöä⁶.

Kuluttajaliiton jäsenjärjestöjen jäsenmäärää on vaikeaa arvioida. Liittoon kuuluu 63 paikallista kuluttajayhdistystä, joiden jäsenmäärä voi olla muutamasta jäsenestä useaan sataan. Lisäksi sen jäseninä on 11 suurta valtakunnallista yhteisöä, kuten Akava, Agronomiliitto, Työtehoseura ja SAK. Lisäksi Kuluttajaliittoon kuuluu suoraan noin neljäsataa niin kutsuttua palvelujäsentä, jotka eivät ole äänioikeutettuja liittokokouksessa, mutta jotka ovat halunneet liittyä Kuluttajaliittoon saadakseen sen jäsenpalveluita.

Taulukko 2 Järjestöjen toimintaa kuvaavia tunnuslukuja⁷

	Jäseniä (jäsen- järjestöissä)	Jäsen- järjestöjä	Henki- löstö	Lausunto- ja (2009)	Lehti, ilместymis- kerrat ja levikki	Lehdistö- tiedotteita (2009)
Akava	546 700	34	36	44	Akavalainen: 5 x 11 000 = 55 000	50
Elinkeinoelämän keskusliitto	16 000	32	200	74	Prima: 8 x 35 000 = 280 000	65
Keskuskauppa- kamari	16 800	19	41	95	Brief: 4 x 21 000 = 84 000	79
Kuluttajaliitto	?	74	9	56	Kuluttajan nappo: 4 x 5 000 = 20 000	20
Kuntaliitto	–	342	300	59	Kuntalehti: 18 x 18 100 = 325 800	154
Luonnon- suojeluliitto	30 000	187	30	131	Luonnonsuojelija: 6 x 35 000 = 210 000 Suomen Luonto: 10 x 105 000 = 1 050 000	128
SAK	1 043 000	21	120	47	Palkkatyöläinen: 10 x 27 200 = 272 000	104
STTK	614 000	20	30	48	STTK-lehti: 8 x 30 000 = 240 000	510
Suomen Yrittäjät	110 000	73	46	173	YrittäjäSanomat: 10 x 90 000 = 900 000	60

Tässä tutkimuksessa mukana olevat järjestöt ovat keskusjärjestöjä, jotka jakaantuvat edelleen eri tavoin jäsenjärjestöihin. Esimerkiksi Luonnonsuojeluliitolla on kolmiportainen rakenne, jossa 187 luonnonsuojeluyhdistystä jakaantuvat viiteentoista alueelliseen luonnonsuojelupiiriin, jotka puolestaan ovat Luonnonsuojeluliiton jäseniä. Samalla tavalla Suomen Yrittäjiin kuuluu 21 aluejärjestöä, joihin kuuluu 412 paikallisjärjestöä. Lisäksi Suomen Yrittäjiin kuuluu 52 toimialajärjestöä, joissa on yrityksiä suoraan jäseninä. Elinkeinoelämän keskusliiton jäsenenä on 32 toimialajärjestöä ja Keskuskauppakamarin 19 paikallista kauppakamaria. Työntekijäjärjestöistä SAK:lla on selvästi vähiten ammattiliittoja, 21 kappaletta. Toisaalta SAK:lla on noin 120 paikallisjärjestöä ja noin kolmetuhatta ammattiosastoa. Kuntaliiton jäsenyhdistyksiksi on tässä merkitty kuntien lukumäärä.

Eniten henkilöstöresursseja on Kuntaliitolla, noin kolmesataa työntekijää. Mukana luvussa eivät ole Kuntaliiton yritysten noin kaksisataa työnte-

kijää. Kuntaliitolla ei ole alueorganisaatiota, vaan kaikki työskentelevät Helsingin Kuntatalossa. Toiseksi eniten henkilökuntaa on Elinkeinoelämän keskusliitolla. Sillä on noin kaksi sataa työntekijää keskustoimistossa ja neljässä aluetoimistossa. Suomen Yrittäjillä ja Keskuskauppakamarilla on molemmilla reilut neljäkymmentä työntekijää. Työntekijäjärjestöistä SAK on selkeästi suurin myös tällä mittarilla. Sillä on 120 työntekijää, kun Akavalla ja STTK:lla niitä on päälle kolmekymmentä. Kuluttajaliitto jää tässä vertailussa selvästi pienimmäksi yhdeksällä työntekijällään.

E erityisen ahkerasti lausuntoja vuonna 2009 antoi Suomen Yrittäjät, 173 kappaletta. Toiseksi eniten niitä antoi Luonnonsuojeluliitto (131 kpl) ja kolmanneksi eniten Keskuskauppakamari (95 kpl). Näihin lukuihin verrattuna kaikki palkansaajajärjestöt antoivat suhteellisen vähän lausuntoja, eli vajaat viisikymmentä. Lehdistötiedotteita antoivat eniten STTK (510 kpl), Kuntaliitto (154 kpl), Luonnonsuojeluliitto (128 kpl) ja SAK (104 kpl). STTK:n osalta lehdistötiedotteiden lukumäärään sisältyvät myös julkaistut uutiset ja jäsenliittojen tiedotteet. Tässä vertailussa ovat mukana ainoastaan keskusjärjestöjen antamat lausunnot ja lehdistötiedotteet. Lisäksi on muistettava, ettei lausuntojen tai tiedotteiden lukumäärä itsessään kerro niiden saamasta huomiosta ja vaikutuksesta.

Kaikki mukaan valitut järjestöt julkaisevat jäsenlehteä, jossa ne kertovat alansa tärkeistä uutisista ja levittävät tietoa arvoistaan. Painomäärillä mitaten suosituin on Luonnonsuojeluliiton julkaisema Suomen Luonto, joka tosin on pikemminkin aikakauslehti kuin asiakaslehti. Se on kuitenkin otettu vertailuun mukaan, koska Suomen Luonto edustaa runsaine luonnonsuojelujuttuineen läheisesti Luonnonsuojeluliiton arvoja. Liitolla on myös vähälevikkisempi Luonnonsuojelija-jäsenlehti. Toiseksi luetuimpia YrittäjäSanomia painetaan suurelle jäsenmäärälle kymmenen kertaa vuodessa. Kolmanneksi luetuin Kuntalehti ilmestyy peräti 18 kertaa vuodessa.

5 ETUJÄRJESTÖJEN NÄKEMYKSIÄ OSALLISTUMISMAHDOLLISUUKSISTA ERI LAINVALMISTELUN VAIHEISSA

5.1 Vaikuttamisen paikat hallituksen esitysten valmistelussa

Tässä luvussa vastataan kysymykseen, mihin keskeiset etujärjestöt kiinnittävät huomiota arvioidessaan osallistumismahdollisuuksiaan eri lainvalmistelun vaiheissa. Aluksi analysoidaan, mitkä ovat haastateltujen etujärjestöjen mielestä keskeisiä kanavia saada tietoa tulevista lakihankkeista. Tämän jälkeen tuodaan esille etujärjestöjen näkemyksiä työryhmätyöskentelyn dynamiikasta, vahvuuksista ja heikkouksista. Etujärjestöjen suhtautumista lisääntyneeseen selvityshenkilöiden käyttöön pohditaan omana kokonaisuutenaan. Lopuksi tuodaan esille arvioita myöhempien valmisteluvaiheiden, kuulemistilaisuuksien ja lausuntojen merkityksestä. Eduskuntavaihetta käsitellään jaksossa 6.3.

Yksityiskohtaisemmin lainvalmistelun vaiheita toisistaan on erotellut Matti Niemivuo (1998, 69–75). Hänen luokittelussaan kymmenen lainvalmistelun vaihetta ovat: 1) aloite, 2) esivalmistelu, 3) perusvalmistelu, 4) lausuntovaihe, 5) jatkovalmistelu, 6) valtioneuvostokäsittely, 7) hallituksen esityksen eduskuntakäsittely, 8) lain vahvistaminen, julkaiseminen ja voimaantulo, 9) tiedottaminen ja koulutus sekä 10) lainsäädännön vaikutusten seuranta. Niemivuon luokittelussa korostuu lainvalmistelijan näkökulma. Lainvalmistelua ulkopuolelta katsovalle aloitteen, esivalmistelun, perusvalmistelun ja jatkovalmistelun väliset rajat eivät ole yhtä selviä kuin lainvalmistelijalle. Toisin kuin Niemivuon mallissa, tässä tutkimuksessa ei ole luettu lainvalmistelun vaiheiksi laeista tiedottamista eikä lainsäädännön toteutuneiden vaikutusten seurantaa, koska niiden on katsottu kuuluvan lainvalmistelun jälkeiseen aikaan.

5.2 Tiedonsaanti lakihankkeista

Taulukossa 3 on ryhmitelty tiedonsaannin kanavia sen mukaan, ovatko ne kaikille avoimia vai vain osalle avoimia. Internetsivut, hallitusohjelma, ministeriöiden tulevaisuusselonteot ja valtioneuvoston hankerekisteri HARE ovat kaikkien käytettävissä. Sen sijaan paikkoja ministeriöiden neuvottelukunnissa ja muissa valmisteluelimissä jaetaan ainoastaan vakiintuneille ja tarpeeksi merkittävälle alan toimijoille. Henkilösuhteiden syntyminen ministeriöiden lainvalmistelijoihin edellyttää eniten vaivannäköä, mutta on myös tiedonsaannin kanavista tehokkain.

Taulukko 3 Tiedonsaannin kanavia tulevista lakisuunnitelmista

Kaikille avoimia:	Osalle avoimia:
<ul style="list-style-type: none"> • internetsivut • hallitusohjelma • tulevaisuusselonteot • HARE 	<ul style="list-style-type: none"> • neuvottelukunnat • henkilösuhteet

Lähes kaikki haastatellut toivat esille ministeriöiden internetsivut tärkeänä ja kiireellisenä uudistamista vaativana asiana. Oikeusministeriön sivuihin oltiin selkeästi tyytyväisimpiä, koska niiltä löytyy lista valmisteilla olevista lakihankkeista oikeudenaloittain. Sen sijaan monien muiden ministeriöiden sivuilla ei ole minkäänlaista listaa vireillä olevista asioista. Eri ministeriöiden internetsivuista toivottiin yhtenäisempiä, koska hankkeiden etsiminen erilaisilta sivuilta vie nykyisin runsaasti aikaa. Nettisivuongelmaa kommentoitiin esimerkiksi näin:

”Ministeriöiden nettisivut tulisi standardisoida. Se on mielestäni osa parempaa sääntelyä, koska se avaa kansalaisille ja sidosryhmille, mitä tapahtuu. Nyt joidenkin ministeriöiden sivuilta löytää hyvin, toisilta ei löydä mitään. Jos ei tiedä, mitä tapahtuu, on mahdotonta vaikuttaa.”

”Kun ministeriöt on päästetty itse suunnittelemaan ja tilaamaan monenkirjavat nettisivunsa, niin siinä on kyllä kannettu rahaa kankulan kaivoon ja lopputulos on mitä on. Ja tästä on keskusteltu varmaan kymmenen vuotta. Pitäisi olla itsestänselvyys, että kaikkien ministeriöiden nettisivuilta löytyisi vireillä olevat hankkeet.”

Hallitusohjelman muuttuminen yksityiskohtaisemmaksi on osaltaan lisännyt järjestöjen tietoa tulevista lakihankkeista. Samoin ministeriöiden vaalikausien lopulla tekemät tulevaisuusselonteot sisältävät viitteitä tulevista

suunnitelmista. Valtioneuvoston hankerekisteriä haastateltavat eivät pitäneet riittävänä tiedonsaannin kanavana, koska tietokannassa ei ole kaikkia hankkeita ja se on hankala käyttää⁸.

Useissa haastatteluissa mainittiin erilaisten neuvottelukuntien merkitys tiedonsaannin ja varhaisen vaikuttamisen kanavana. Keskustelut niissä koettiin tärkeiksi erityisesti hallituksen vaihtumisen jälkeen, kun laaditaan toimenpidesuunnitelmia seuraaville vuosille. Kuntaliitolle hyvä tiedonsaannin kanava on kunnallishallinnon ja -talouden neuvottelukunta, jossa käsitellään kaikki kuntia koskevat lainsäädäntöehdotukset.

Kuntaliiton tiedonsaantia edistävät myös vuonna 2005 käyttöön otetut peruspalveluohjelma ja -budjetti. Peruspalveluohjelma on osa valtionhallinnon kehysmenettelyä. Siihen kootaan kaikki suunnitellut ja meneillään olevat kunnallishallintoa koskevat hankkeet ja niiden rahoituskehykset. Peruspalvelubudjetti kootaan puolestaan valtion talousarviosta. Peruspalveluohjelmalla on oma ministerityöryhmä, jossa Kuntaliitto on mukana. Kuntaliiton edustajan mukaan peruspalveluohjelma on lisännyt ministeriöiden välistä koordinaatiota ja sitä kautta Kuntaliiton vaikutusmahdollisuuksia.

Lähes kaikki haastateltavat mainitsivat, että luottamukselliset suhteet keskeisiin lainvalmistelijoihin ovat erittäin keskeisellä sijalla varhaisessa vaikuttamisessa. Heiltä voidaan kysyä suoraan, onko jollakin alalla suunnitteilla uutta lainsäädäntöä. Lainvalmistelijat saattavat myös mielellään testata suunnitelmiaan kysymällä järjestöjen mielipiteitä epävirallisesti jo ennen varsinaisen valmistelun aloittamista. Kuntaliiton kohdalla tiiviit yhteydet poliittisiin päätöksentekijöihin helpottavat tiedonsaantia ministeriöiden työskentelystä. Järjestöjen ja lainvalmistelijoiden varhaisen vaiheen vuorovaikutuksesta kerrotaan lisää seuraavassa alaluvussa.

Yksi haastateltavista ehdotti, että Suomessa otettaisiin käyttöön samanlainen vuosittainen lainsäädäntösuunnitelma, kuin Euroopan unionin komissiolla on. Suunnitelman tarkoituksena olisi tiedonsaannin parantaminen, jolloin järjestöjen työ helpottuisi. Se voisi myös lisätä ministeriöiden välistä yhteistyötä. Suunnitelma sisältäisi kaikkien ministeriöiden merkittävimmät hankkeet, niiden valmistelutavan ja aikataulun. Suunnitelma olisi siten hallitusohjelmaa tarkempi ja informatiivisempi. Kaikki järjestöt eivät kuitenkaan nähneet tarvetta uuden lainsäädäntösuunnitelman käyttöönotolle, sillä ne olivat jo nyt tyytyväisiä tiedonsaantiin.

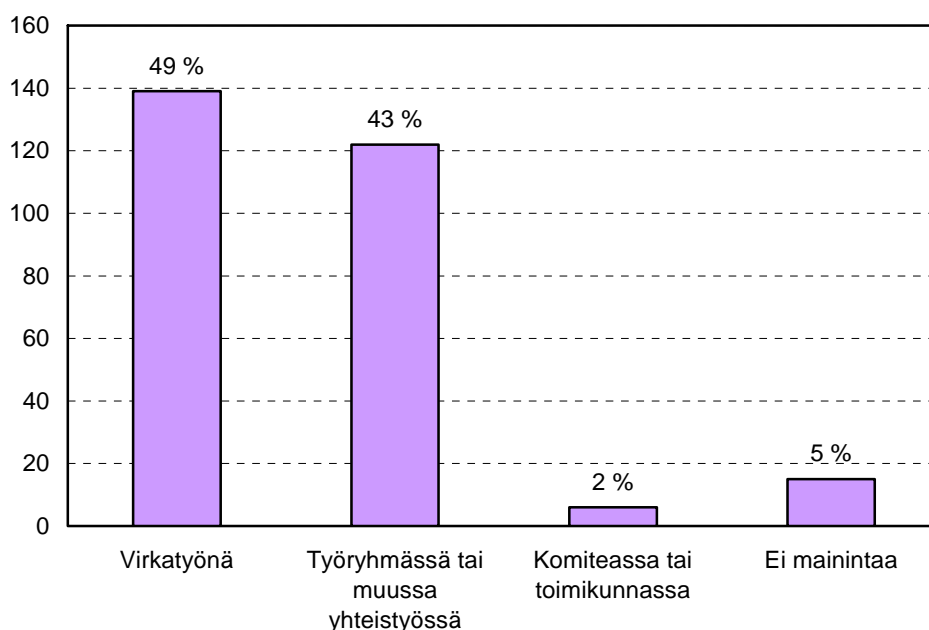
Haastatteluaineiston perusteella keskeisille etujärjestöille tulee vastaan yllätyksellisiä lakihankkeita lähinnä niille vieraammilla lainsäädännön osalualueilla. Kaikki ministeriöt eivät ole esimerkiksi vielä hahmottaneet sitä, että palkansaajakeskusjärjestöt ovat viime vuosina laajentaneet agendaansa perinteisen työoikeuden ulkopuolelle, kuten ympäristöpolitiikkaan. Koska palkansaajajärjestöjen suhteet niille uudempien oikeudenalojen lainvalmis-

telijoihin ovat vielä osittain vakiintumattomat, on epämuodollinen tiedon-
saanti lakisuunnitelmista sattumanvaraisempaa. Toiseksi yllätyksellisiä
lakihankkeita kerrottiin tulevan Euroopan unionista. Tähän liittyen kaksi
haastateltavaa toivoi, että Euroopan unionissa valmisteilla olevista laki-
hankkeista järjestettäisiin Suomessa kuulemistilaisuuksia jo komissiovai-
heessa. Kolmantena yllätyksellisyyden lähteenä mainittiin poliitikot, sillä
he saattavat tehdä oikeudenalan aikaisemmasta kehityksestä poikkeavia
päätöksiä, etenkin jos asia on äänestäjille tärkeä. Neljäntenä yllätykselli-
syyttä tuottavana tekijänä tuotiin esille kolmikanta. Tämä johtuu siitä, että
kolmikannassa neuvotellaan ja tehdään kompromisseja, jolloin lopputulos-
ta voi olla hankalaa ennustaa etukäteen.

5.3 Työryhmä- ja komiteavalmistelu

Työryhmä- ja komiteavalmistelun yleisyys

Työryhmävalmistelulla tarkoitetaan valmistelutapaa, jossa hallituksen esi-
tyksen sisältö muotoillaan ainakin osittain ministeriön nimeämässä määrää-
kaisessa ryhmässä, johon kuuluu vastuuministeriön lisäksi ainakin yksi ul-
kopuolinen edustaja. Nämä voivat edustaa muita ministeriöitä, viranomaisia,
tutkimuslaitoksia, järjestöjä tai asiantuntijoita. Komiteavalmistelu muistuttaa
työryhmävalmistelua, mutta komiteat ovat ministeriöiden suhteen itsenäi-
sempiä, kuin työryhmät. Vuoteen 2003 saakka komiteoiden työskentelyä
säänteli erityinen valtioneuvoston päätös. Päätöksen kumoamisen jälkeenkin
on kuitenkin voitu asettaa komiteoiksi kutsuttuja lainvalmisteluelimiä. Mää-
rällisesti lähes puolet hallituksen lakiesityksistä valmisteltiin laajapohjaisesti
eli työryhmissä tai komiteoissa vuonna 2009. Valmistelutapojen jakaumaa
on havainnollistettu kuviossa 1. Kuviossa on laskettu työryhmien osuuteen
mukaan muutama kehittämishankkeessa tai -ohjelmassa ja selvityshenkilön
avulla valmisteltu esitys.



Kuvio 1 Lainvalmistelutavat vuoden 2009 hallituksen esityksissä (Pakarinen ym. 2010, 23)

Taulukko 4 osoittaa, että virkavalmistelun osuus on vähentynyt 12 prosenttiyksikköä viimeisten viidentoista vuoden aikana. Näin mitaten lainvalmistelusta on siis tullut laajapohjaisempaa. Taulukko ei kuitenkaan kerro, kuinka monia sidosryhmiä työryhmiin ja komiteoihin on osallistunut ja kuinka kattavasti heidän näkemyksensä on huomioitu. Työryhmävalmistelun osuus on noussut paitsi virkavalmistelun vähentymisen myös komiteavalmistelun vähentymisen seurauksena.

Taulukko 4 Hallituksen esitysten valmistelutapojen osuudet 1994–2009⁹

	1994 N, %		1998 N, %		2009 N, %	
Virkatyö	215	61 %	114	57 %	139	49 %
Työryhmä	87	25 %	70	35 %	122	43 %
Komitea	49	14 %	16	8 %	6	2 %
Ei mainintaa	–	–	–	–	15	5 %
Yhteensä	350	100 %	200	100 %	282	99 %

Komiteavalmistelun käytön romahtaminen on ollut pidemmällä aikavälillä yksi suomalaisen lainvalmistelun suurimpia muutoksia. Enimmillään komiteoita oli toiminnassa 1960-luvun alussa lähes sataa ja 1970-luvun alussakin 250 (Tuori 1983, 382–389). Vielä 1980-luvun lopulla niitä asetettiin 40–50 vuosittain, 1990-luvun puolessa välissä enää reilut kymmenen ja 2000-luvun lopulla vain muutamia kappaleita. Syynä komiteavalmistelun vähentymiseen on mahdollisesti ollut ministeriöiden halu ohjata val-

mistelua tiukemmin, sillä laajapohjaiset komiteat toimivat työryhmiä tai selvityshenkilöitä itsenäisemmin (valtiovarainministeriö 2006, 11). Komiteavalmistelua on pidetty myös liian hitaana valmistelumuotona. (Valtioneuvoston kanslia 2006, 47, 48; Ervasti & Tala 1996, 49; oikeusministeriö 1987, 120; Vuorinen ym. 1985, 102, 116.) Komiteavalmistelun vähentyminen on tavattu nostaa säännöllisesti huolenaiheeksi lainvalmistelun kehittämishankkeiden asiakirjoissa.

Kuten kolmannessa luvussa tuotiin esille, vuoden 2007 hallituksen strategia-asiakirjaan sisällytettiin tavoite lisätä komiteoiden ja vastaavien laajapohjaisten valmisteluelimien käyttöä. Osa haastatelluista järjestöistä oli kuitenkin suhteellisen tyytyväisiä nykyiseen laajapohjaisen valmistelun osuuteen. Vaikka laajapohjaista valmistelua arvostettiin, oltiin toisaalta valmiita myöntämään, että virkavalmistelu sopii paremmin pienten ja teknisluontoisten lakiuudistusten valmisteluun. Haastateltavilla ei ollut mielipiteitä siitä, mikä valmistelutapojen prosenttiosuuden tulisi olla. Kaksi järjestöä toivoi, että laajapohjaisen valmistelun osuutta lisättäisiin. Entisiä komiteoita haastateltavat eivät voimakkaasti kaivanneet takaisin, sillä työryhmävalmistelun ei nähty poikkeavan paljoa komiteavalmistelusta. Kuntaliiton edustaja muisteli mennyttä aikaa näin: ”Komiteoita oli ihan joka asiaa varten. Kyllä se oli usein työlästä ja turhauttavaa hommaa.”

Työryhmävalmistelun etuja

Järjestöt pitivät työryhmiin osallistumista yleisesti ottaen hyvin tärkeänä vaikuttamiskanavana. Virkavalmistelun huomautettiin tuovan monesti työryhmävalmistelua huonompia tuloksia, sillä siinä ei selvitetä eri osapuolten näkemyksiä eikä tarkasteta tosiasiatietojen paikkaansa pitävyyttä. Lisäksi huomautettiin, että järjestöillä on aloiltaan sellaista asiantuntemusta, jota ei usein ole lainvalmistelijoilla. Järjestöjen asiantuntemus voi auttaa lainvalmistelijoita esimerkiksi yritysvaikutusten arvioinneissa.

Järjestöt kuvailivat työryhmien työskentelyä yleisesti ottaen avoimeksi ja luovaksi työksi. Haastatteluista syntyneen kuvan perusteella työryhmätyöskentelyssä ei ole kyse vain taistelusta tai kaupankäynnistä, vaan myös aidosti uusien ratkaisutapojen keksimisestä. Työryhmissä asioista neuvotellaan, jolloin täytyy olla toisinaan valmis myös joustamaan omista kannoista. Toisten mielipiteiden kuulemista pidettiin arvokkaana. STTK:n edustaja korosti työryhmätyöskentelyn heuristista luonnetta: ”Eiväthän omat vaatimukset aina pääse läpi, mutta molemminpuolinen ymmärrys lisääntyy.” Kuluttajaliiton edustaja nosti esille yhteistyön merkityksen: ”Vaikuttami-

nen lainvalmisteluun on tiimityötä. On tärkeää löytää yhteistyökumppaneita, jotka ovat samalla puolella.”

Vuorovaikutus ennen työryhmän perustamista

Yleisvaikutelma haastatteluista oli, että järjestöiltä – etenkin työmarkkinajärjestöiltä – kysytään mielipiteitä monesti jo ennen työryhmävalmistelun aloittamista, mutta käytäntöä olisi varaa laajentaakin. Epävirallisen yhteydenpidon aktiivisuuden mainittiin vaihtelevan ministeriöittäin ja valmistelijoin. Luottamukselliset suhteet korostuvat epävirallisessa vaikuttamisessa. SAK:n edustaja toi esille, että työryhmien vetäjien on hyödyllistä kertoa etukäteen osallistujien näkemyksiä:

”Jokainen työryhmän puheenjohtaja tai vetäjä pyrkii etukäteenkin vähän selvittämään sitä, mitkä ovat osapuolten näkemykset. Lopputuloksen kannalta ei ole niin järkevää toimia toisella tapaa. On tarpeellista selvittää etukäteen vähän, mihin on mahdollisuuksia, että toimeksianto on ylipäänsä vietävissä läpi.”

Useat järjestöt muistuttivat, että sidosryhmien pyytäminen mukaan valmisteluun aikaisessa vaiheessa kasvattaa esityksen myöhemmin saamaa hyväksyntää. Kun sidosryhmät pyydetään alusta lähtien mukaan valmisteluun, ei myöhemmin ehkä tule niin suurta vastustusta. Kuluttajaliiton edustaja tiivistä aikaisen kuulemisen merkityksen näin: *”Jos kuullaan vasta virkavalmistelun jälkeen, niin se on ihan yhtä tyhjän kanssa.”*

Sekä Elinkeinoelämän keskusliitto että Keskuskauppakamari mainitsivat valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluvan arvopaperimarkkinain kokonaisuudistuksen esimerkkinä hyvästä valmistelusta. Aluksi aiheesta tehtiin arviomuistio, josta pyydettiin lausuntoja. Vasta lausuntopöytäkirjan jälkeen perustettiin työryhmä. Ministeriöiden lainvalmistelijat eivät tehneet rajauksia omatoimisesti, vaan huomioivat sidosryhmien mielipiteet. Arviomuistioita on käytetty myös esimerkiksi säätiölain kokonaisuudistuksessa ja osakeyhtiölain muutoksessa. Menettelytapa sopii tärkeimpiin hankkeisiin, mutta on pienempien kohdalla helposti liian raskas. Elinkeinoelämän keskusliitto ja Kuluttajaliitto toivoivat, että kuulemistilaisuuksia järjestettäisiin jo ennen valmistelun aloittamista.

Toimeksiantojen yksityiskohtaisuus

Lähes kaikki järjestöt muistivat tapauksia, joissa työryhmän toimeksianto on ollut etukäteen liian rajattu. Toimeksiannoissa ilmaistaan toisinaan suoraan, että työryhmän tehtävänä on laatia tietynlainen ratkaisu. Elinkeinoelämän keskusliiton edustaja oli havainnut suuntauksen määritellä toimeksiantoja yhä tarkemmin: ”*Havaintoni on, että työryhmien toimeksiantoja pyritään kirjoittamaan nykyään selkeästi täsmällisemmin kuin aikaisemmin. Kun annetaan mandaatille enemmän puitteita, se ehkä rajaa liikkumavaraa ja itsenäisyyttä.*”

Toimeksiannon liian tarkka määrittely etukäteen aiheuttaa helposti työryhmän osallistujien kesken ristiriitoja, kun osa kokee, ettei heidän näkökulmiaan ole alusta lähtien otettu riittävästä huomioon. SAK:n edustaja kommentoi asiaa näin:

”Minusta on absurdia puhua sillä tavalla, että työryhmä aloittaa työnsä siitä kun se aloittaa ensimmäisen kokouksensa. Itse asiassa moni asia on ratkaistu jo sitä ennen. Parhaimmassa tapauksessa työryhmä tekee itse itselleen toimeksiannon, mikä valmistellaan yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa.”

Suomen Yrittäjien edustaja kritisoi tilanteita, joissa toimeksiannossa on määrätty, että työryhmän tulee kirjoittaa asiansa hallituksen esityksen muotoon. Tällöin hallituksen esitys tulee kirjoittaa, vaikka työryhmässä havaittaisiin, ettei lainsäädännölle itse asiassa olekaan tarvetta. Hänen mielestään valmistelu tapahtuu tällaisissa tilanteissa ikään kuin väärässä järjestyksessä:

”Jos toimeksiannossa on hyvin vähän liikkumavaraa, ei päästä aidosti pohtimaan sitä, onko tarpeen tehdä joitain muutoksia. Jos toimeksianto velvoittaa tekemään muutoksia, vaikka työryhmätyöskentelyn kuluessa käy ilmi, että ei olekaan tarpeen tehdä muutoksia, se on vähän kummallinen tilanne. Työryhmään osallistuvan kannalta se on turhauttavaa.”

Toisaalta STTK:n edustaja muistutti, että työryhmien toimeksiantojen sitovuus ei ole yksikäsitteistä. Hän mainitsi tästä esimerkkinä vuosilomalain uudistuksen, jonka toimeksiannossa määrättiin kirjoittamaan vaikutuksiltaan kustannusneutraali laki. Työryhmän sisällä syntyi erilaisia käsityksiä siitä, mitä kustannusneutraali tarkoittaa, ja milloin syntyvät hyödyt kompensoivat aiheutuneet kustannukset. Monitulkintaiset käsitteet siis lisäävät toimeksiannon joustavuutta.

Kokoonpanon yksipuolisuus

Työryhmien yksipuolisuudella on taipumus näkyä sen tekemistä ehdotuksista. Lähes kaikki järjestöt saattoivat nimetä joitakin työryhmiä, joihin he eivät olleet päässeet mukaan, vaikka asia olisi ollut heille merkityksellinen. Keskuskauppakamarin edustaja huomautti, että: ”*Paremmen sääntelyn periaatteita ei ole aina noudatettu työryhmien kokoonpanoissa. Niissä on joskus tarkoitushakuisuutta ja yksipuolisuutta.*” Ikävät kokemukset työryhmien ulkopuolelle jäämisestä olivat harvinaisia, mutta ne muistetaan monesti pitkän aikaa. Työryhmien ulkopuolelle jääminen on helppoa nostaa julkiseen keskusteluun, koska se on mahdollista todentaa. Esimerkiksi puutteellista vuorovaikutusta ennen toimeksiannon kirjoittamista on huomattavasti vaikeampaa todistaa ulkopuolisille kuin työryhmän yksipuolista kokoonpanoa. Näistä kahdesta syystä ministeriöiden on tärkeää pitää huolta siitä, että työryhmien jäsenet valitaan puolueettomasti ja tasapuolisesti.

Järjestöt antoivat myös esimerkkejä useista tapauksista, joissa heillä ei ollut ensin haluamaansa edustusta, mutta joissa he pääsivät lopulta mukaan työryhmään vaadittuaan sitä. Useampi järjestö piti lainvalmistelun kehittämishankkeita tärkeinä, koska ne ovat lisänneet huomiota sidosryhmien laajapohjaiseen osallistumiseen. Paremmen sääntelyn periaatteita pidettiin hyödyllisinä, koska niihin on voinut vedota, jos ei ole päässyt tärkeään työryhmään mukaan.

Ministeriön lainvalmistelijoiden rooli työryhmätyöskentelyssä

Haastatteluissa tuli esille, että ministeriöiden lainvalmistelijoilla saattaa toisinaan olla valmisteltavista asioista omia, hyvinkin tiukkoja poliittisia kantoja, joita he ajavat sidosryhmien mielipiteistä kuulematta. Keskuskauppakamarin edustajan sanoin: ”*Lainvalmistelutyössä tosiasiallisesti yksittäisen virkamiehen mielipiteellä on merkitystä. He pystyvät siihen paljon vaikuttamaan.*”

Yhden järjestön edustaja kertoi osallistuneensa lakihankkeen seurantar ryhmään, jossa osallistujien sanomisilla ei tuntunut olevan mitään vaikutusta lausunnolle lähteneeseen esitykseen. Myöhemmin kuulemistilaisuudessa tulivat hyvin voimakkaasti esille ministeriön lainvalmistelijan omat näkemykset. Ministeriöiden lainvalmistelijoiden puolueellisuus voi yhden haastateltavan mukaan näkyä jo kokousten kulussa, kuten siinä, kenen mielipidettä kysytään.

Kaikki järjestöt eivät allekirjoittaneet näkemystä tiukasti omaa kantaansa ajavista lainvalmistelijoista. Osa kuvaili, että ministeriöiden lainvalmistelijat osaavat olla hyvinkin avoimia osallistujien mielipiteille. Suomen Yrittäjien edustaja korosti voimakkaasti, että työryhmien puheenjohtajilla täytyy olla valmisteltavasta asiasta tietoa ja omia mielipiteitä. Toisaalta hänen täytyy myös osata ottaa huomioon muiden näkemykset:

”Minulle ei tule mieleen, että työryhmissä olisi näennäisvalmistelua. Mielestäni valmistelijalla täytyykin olla oma näkemyksensä ja oman asiantuntemuksensa kautta näkemys, mikä on järkevä etenemistapa. Työryhmän puheenjohtajalla on kuitenkin myös vastuu, että tehdään tarvittavat selvitykset, arvioidaan vaihtoehtoja ja vaikutuksia. Toisaalta puheenjohtajan täytyy osata kuunnella työryhmän näkemyksiä. Ei voi olla sellaista puheenjohtajaa, joka on täysin vietiävissä, eikä sellaista olekaan mielestäni ollut.”

5.4 Selvityshenkilöiden käyttö

Ministeriöt palkkaavat selvityshenkilöitä keräämään tietoa yhteiskunnallisista ongelmista ja laatimaan omia ehdotuksiaan niiden korjaamiseksi. Selvityshenkilöiden hyödyntämisestä lainvalmistelussa ei ole saatavilla tilastotietoja¹⁰, mutta heidän käyttämisensä on mitä ilmeisimmin lisääntynyt viimeisten kymmenen vuoden aikana. Ministeriöt ovat suosineet selvityshenkilöiden käyttämistä, koska se on suhteellisen nopea ja edullinen valmistelutapa.

Haastatteluista nousi esiin kolme tekijää, jotka ovat edellytyksiä selvityshenkilön käytön onnistumiselle. Ensinnäkin selvityshenkilön tulee olla puolueeton ja nauttia kaikkien osapuolten luottamusta. Toiseksi selvityshenkilön tulee kuulla valmistelun aikana laajasti kaikkia sidosryhmiä. Kolmantena kriteerinä haastateltavat toivat esille asiantuntemuksen. Selvityshenkilöiden koulutustaustasta ja ammattiasemasta ei ole saatavilla tilastotietoja, eikä näitä tietoja aina mainita selvitysraporteissa. Kaksi suurta selvityshenkilöiden ryhmää ovat kuitenkin valtionhallinnon työntekijät ja yliopistotutkijat.

Haastateltavien mielipiteet selvityshenkilöiden käytöstä jakaantuivat. Hyvänä seikkana mainittiin, että selvityshenkilöiden laatimat selvitykset säästävät järjestöiltä aikaa, kun ne helpottavat asiaan perehtymistä. Toisaalta muutamalle haastateltavalle tuli mieleen huonoja kokemuksia selvityshenkilöiden käytöstä. Yhden järjestön edustajan mielestä selvityshenkilö oli aliarvioinut heidän näkemyksiään. Toinen oli sitä mieltä, että selvityshenkilön näkemykset ovat monesti jollain tapaa yksipuolisia. Kolmannen

mukaan selvityshenkilöiden käyttöön turvaudutaan etenkin tilanteissa, joissa asia koetaan hankalaksi. Ikäviä kokemuksia kommentoitiin kuitenkin yksittäistapauksiksi.

Useampi haastateltava kommentoi, että perinteinen työryhmävalmistelu on kuitenkin selvityshenkilöiden käyttöä parempi vaihtoehto. Kuntaliiton edustaja painotti, ettei selvityshenkilön käyttäminen sovi joka tilanteeseen: ”*Kun on kyseessä tärkeä asia, jossa tulee saada poliittinen konsensus aikaan, ei voida käyttää selvityshenkilöä. Jos on rajattuja toimeksiantoja, sitten selvityshenkilön käyttäminen on tehokas toimintatapa.*” Keskuskaupakamarin edustaja korosti, että selvityshenkilöiden tehtävänä on lähinnä esityön tekeminen myöhempää keskustelua varten:

”Selvityshenkilön työ on kuitenkin käsittääkseni vasta pohjatyötä ja vasta sen jälkeen mietitään konkreettisia lakiehdotuksia ja siinähan pitää sitten olla vaikutusmahdollisuudet. En näe mitään periaatteellisia ongelmia selvityshenkilöiden käytössä, jos se tehdään oikeassa paikassa.”

Haastateltavat korostivat, että järjestöt saadaan sitoutettua paremmin uudistukseen, jos käytetään laajapohjaista valmistelua. Kuntaliiton edustajan mukaan selvityshenkilön käyttäminen saattaa aiheuttaa ongelmia myöhemmässä vaiheessa, jos asiasta ei käydä riittävän laajasti keskustelua, eikä varmisteta, että sillä on eri osapuolten hyväksyntä. SAK:n edustaja muistutti, että sidosryhmien on tärkeää tuntea valmistelu puolueettomaksi:

”Monessa asiassa aito kolmikantainen valmistelu alusta lähtien tuottaa parhaimman tuloksen, vaikka se viekin aikaa ja ehkä maksaakin enemmän. Yhteisymmärryksen pääseminen kestää monta kertaa paljon pidempään kuin se, että joku selittää vain faktat. Selvityshenkilön näkemys on monesti kuitenkin yksipuolinen. Ei ole hyvä lähtökohta neuvottelulle, jos joku osapuoli on sitä mieltä, ettei hänen näkökohtiaan ole selvitetty riittävästi.”

5.5. Kuulemistilaisuudet ja lausuntokierrokset

Kuulemistilaisuudet

Järjestöjen edustajat pitivät kuulemistilaisuuksia hyödyllisinä sillä edellytyksellä, että valmistelijat ovat aidosti avoimia niissä esitetyille näkemyksille. Kuten Elinkeinoelämän keskusliiton edustaja tiivisti: ”*Kuulemistilaisuuksien onnistuminen riippuu lainvalmistelijoiden rohkeudesta käydä keskustelua.*” Kuulemistilaisuuksien hyötynä mainittiin esityksen sisältöön

vaikuttamisen lisäksi tiedonsaanti lakisuunnitelmista ja muiden sidosryhmien näkemysten kuuleminen. Isoissa hankkeissa voisi joidenkin näkemysten mukaan olla nykyistä enemmänkin kuulemistilaisuuksia.

Elinkeinoelämän keskusliiton edustaja mainitsi esimerkkinä hyvästä kuulemistilaisuudesta oikeusministeriön valmisteleman hallintolainkäytön uudistuksen, jossa haluttiin kuulla avoimesti osapuolten näkemyksiä vaihtoehtoisista toimenpiteistä. Keskuskauppakamarin edustaja kehui oikeusministeriötä siitä, että yhtiöoikeuteen liittyvistä esityksistä on järjestetty viime vuosina aiempaa enemmän aidosti avoimia kuulemistilaisuuksia, joissa on voinut vaikuttaa.

Lähes kaikki järjestöjen edustajat osasivat mainita jonkin esimerkin huonosti järjestetystä kuulemistilaisuudesta. Huonossa kuulemistilaisuudessa ei kerrota avoimesti, mitä on suunniteltu. Tällöin osallistujan on mahdotonta esittää mielipiteitään. Tai sitten asia on jo sovittu, eikä kuultavien mielipiteitä oteta enää huomioon. Akavan edustaja kuvasi huonoja kokemuksiaan näin: ”*Sitten on sellaisiakin kuulemistilaisuuksia, mitkä on selkeästi järjestetty vain sen takia, että voidaan sanoa, että on kuultu. Silloin sillä ei ole mitään vaikutusta, mitä siellä sanoo.*”

Lausuntokierrokset

Lausuntojen antamista haastateltavat eivät yleisesti ottaen pitäneet aikaisempiin valmisteluvaiheisiin verrattuna enää kovin merkittävänä vaikuttamiskanavana. Lausuntojen painoarvoa voi kuitenkin kasvattaa tekemällä niistä hyviä. Hyvä ja vaikuttava lausunto on kirjoitettu asiantuntevasti. Sen perustelut ovat hyviä ja siinä keskitytään olennaiseen. Uudet näkökulmat nostavat lausunnon painoarvoa, kuten Luonnonsuojeluliiton edustaja tiivisti: ”*Jos keksii jotain uutta ja nerokasta, sillä on merkitystä.*” Lausunnossa on tärkeätä antaa konkreettisia ehdotuksia, eikä vain esittää yleisluontoista kritiikkiä. Samalla tavalla tutkijat Ciara Brown ja Colin Scott (2009, 10) ovat suositelleet, että lainvalmistelijat pyytäisivät lausunnonantajilta mielipiteitä kysymysten muodossa sen sijaan, että he pyytäisivät vain avoimesti kommentteja.

Haastatteluaineiston perusteella ainakin neljä tekijää vähentävät lausuntokierroksen painoarvoa. Ensiksikin yksittäisen lausunnon merkitys jää vähäiseksi isoissa hankkeissa, joissa saatetaan antaa yli satakin lausuntoa. Toiseksi, mitä perinpohjaisempaa ja huolellisempaa valmistelu on ollut, sitä vähäisemmäksi jää lausuntovaiheen merkitys. Kolmanneksi lausunton merkitystä vähentää se, jos uudistuksen sisällöstä on jo päätetty poliittisesti. Myös valmistelijoilla saattaa olla omia voimakkaita mielipiteitä laki-

uudistuksista. Yksi haastateltava kertoi kokeneensa, että eräässä hankkeessa lausuntokierros järjestettiin vain muodon vuoksi, jotta valmistelijat saattoivat sanoa, että sellainen on järjestetty. Neljänneksi etenkin työmarkkinajärjestöt eivät herkästi kyseenalaista lausuntovaiheessa kolmikantaisesti sovittuja asioita. Jos asiat on sovittu kolmikannassa, eivät myöskään muut eturyhmät pääse enää helposti vaikuttamaan päätöksiin.

Toisinaan lausuntopyyntöihin vastaamiseen annetaan liian vähän aikaa. Ennen lausunnon kirjoittamista järjestöiltä kuluu aikaa asiaan perehtymiseen ja yhteisen kannan muodostamiseen. Luonnonsuojeluliiton edustajan mukaan *”Jotkut lausuntopyynnöt ovat tulleet siinä vaiheessa, kun tiedetään, että se on menossa hallituksen esitykseen sellaisella aikataululla, jossa tiedetään, että on mahdotonta ottaa huomioon lausuntopohjaa.”* Akavan edustaja mainitsi huonona esimerkkinä valtiovarainministeriön valmisteleman aluehallinnon uudistamishankkeen eli niin kutsutun ALKU-hankkeen. Hanke vietiin liian nopealla aikataululla läpi sen kokoon ja merkitykseen verrattuna. Koska uudistuksella oli kiire, siitä ei pyydetty väliraportin julkistamisen jälkeen lausuntoja, vaikka se olisi ollut tärkeää.

Keskuskauppakamarin edustaja toivoi, että lain valmistelutavasta ja kuulemisesta kerrottaisiin avoimemmin hallituksen esityksissä: *”Näin toimien ei tulisi niin helposti sellaista vaikutelmaa, että taustalla on ollut jokin yksittäinen mielipide.”* Hallituksen esityksessä tulisi kertoa esimerkiksi, millä aikataululla ja kuinka aikaisessa vaiheessa kuulemisia on ollut. Elinkeinoelämän keskusliiton edustaja mainitsi lausuntotiivistelmien laatimisen hyvänä käytäntönä. SAK:n edustaja toivoi, että lausuntoja pyydetäisiin nykyistä laajemmin myös pienemmiltä kansalaisjärjestöiltä, koska työolot kiinnostavat muitakin, kuin työntekijäjärjestöjä. Esimerkiksi vammaisjärjestöt ajavat myös vammaisten työntekijöiden asioita. Kuntaliiton edustaja toi esille, että myös lausumatta jättämisellä voi olla merkitystä. Se antaa valmistelijoille signaalin, että järjestö on hyväksynyt asian, tai asialla ei ole järjestölle merkitystä.

5.6 Pohdintaa

Havaintoja vaikuttamisen paikoista ja osallistumisen esteistä

Tässä luvussa tarkasteltiin, mitä keskeiset etujärjestöt pitävät tärkeimpinä vaikuttamisen paikkoina lainvalmistelun eri vaiheissa, ja mitä puolestaan olennaisimpina osallistumisen esteinä. Vastauksista voidaan tehdä yleinen

havainto, että mitä pidemmälle lainvalmistelu etenee, sitä niukimmiksi mahdollisuudet vaikuttamiselle käyvät. Aikaa ennen työryhmän perustamista pidettiin yleisesti ottaen kaikkein tärkeimpänä valmisteluvaiheena. Jo työryhmän asettamispäätöksen muotoilu voi suunnata valmistelua jonkin ryhmän etujen suuntaan. Kuten yksi haastateltavista kommentoi, moni asia on jo ratkaistu siinä vaiheessa, kun työryhmä aloittaa ensimmäisen kokouksensa. Kuulemistilaisuuksien ja lausuntokierrosten merkitystä haastateltavat pitivät selkeästi varhaisempia valmisteluvaiheita vähäisempänä.

Jotta vaikuttaminen lainvalmisteluun voisi alkaa varhaisessa vaiheessa, on eturyhmien kannalta tärkeää saada tietoa lakisuunnitelmista mahdollisimman pian. Yleisvaikutelma haastatteluista oli, että mukana olevat järjestöt ovat suhteellisen tyytyväisiä tiedonsaantiin tulevista lakihankkeista. Esimerkiksi vain yksi niistä piti tarpeellisena komission tyyllisen lainsäädäntösuunnitelman käyttöön ottamista Suomessa. Monissa suurissa etujärjestöissä onkin vastuuhenkilöitä, jotka ovat seuranneet jo pitkän aikaa tietyn oikeudenalan kehitystä niin Suomessa kuin kansainvälisesti.

Haastateltavat pitivät tiedonsaannin ja vaikuttamisen kannalta erittäin tärkeinä hyviä henkilösuhteita keskeisiin lainvalmistelijoihin. Mielenkiintoinen havainto oli, että lainvalmistelijat saattavat oma-aloitteisesti ottaa yhteyttä etujärjestöihin ja tiedustella niiden näkemyksiä suunnitelmista (myös Hämynen 2011). Vuorovaikutussuhde ei siis ole yksisuuntainen siten, että vain etujärjestöt olisivat yhteydessä lainvalmistelijoihin. Tutkimuskirjallisuudessa on huomattu, että refleksiivisyydelle on lainvalmistelussa parhaat edellytykset epämuodollisissa varhaisen vaiheen keskusteluissa tärkeimpien sidosryhmien kesken (Brown & Scott 2009, 7). Toisaalta on huomautettu kriittisesti, että järjestäytyneet ja institutionalisoituneet ryhmät hallitsevat erityisesti epämuodollista vuorovaikutusta ennen valmistelun aloittamista (Brown & Scott 2009, 55). Vuorovaikutus jo ennen työryhmätyöskentelyn aloittamista on siis tärkeää, mutta läpinäkyvyyden vuoksi se tulee dokumentoida hallituksen esityksessä (myös Rantala 2011). Näiden seikkojen valossa uudessa lainvalmistelun kuulemisohjeessa (oikeusministeriö 2010) painotetaan silmiinpistävän vähän varhaisen kuulemisen dokumentointia. Ohjeessa painottuvat työryhmän jäsenten, kuulemistilaisuuksien tulosten ja lausuntokierrosten dokumentointi hallituksen esityksessä – eli näkyvämmät asiat. Läpinäkyvyydellä on rajansa, mutta ainakin laajamittaisempi epämuodollinen yhteistyö olisi hyvä tuoda esille lainvalmisteluasiakirjoissa.

Epämuodollisen yhteistyön merkitystä korostaa se, että ministeriöiden internetsivuissa ja valtioneuvoston hankerekisterissä näyttää olevan puutteita. Haastateltavat kohdistavat näihin voimakasta kritiikkiä. Ministeriöiden internetsivut ovat epäyhtenäiset, eivätkä välttämättä kerro valmisteilla

olevista hankkeista. Näihin julkisiin tiedonsaannin kanaviin panostaminen olisi olennaista erityisesti pienempien järjestöjen vaikutusmahdollisuuksien kannalta, koska niillä on vähemmän resursseja käytössään valtionhallinnon ja komission seuraamiseen. Ne pääsevät myös harvemmin mukaan neuvottelukuntiin, joita haastateltavat arvostivat tiedonsaannin kanavina.

Koska haastateltujen järjestöjen tärkeä tehtävä on ajaa omia etujaan, on luonnollista, että ne kannattavat vahvasti laajapohjaista valmistelua. Tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että lainvalmistelun laajapohjaisuus on lisääntynyt siinä mielessä, että yksinomaan virkavalmistelun tuloksena syntyneiden hallituksen esitysten osuus on vähentynyt viimeisten viidentoista vuoden aikana 12 prosenttiyksikköä. Hallitus sitoutui vuoden 2007 strategia-asiakirjassaan edelleen lisäämään laajapohjaisen valmistelun osuutta. Hie-man yllättäen osa haastateltavista kommentoi olevansa tyytyväisiä nykyiseen laajapohjaisen valmistelun osuuteen. Havainto johtaa pohtimaan työryhmävalmistelun laatua pelkän määrän sijasta. Lähes kaikki haastateltavat muistivat tapauksia, joissa työryhmän toimeksianto oli liian tiukasti rajattu. Keskustelun avoimuutta voi vähentää myös tiukka poliittinen ohjaus. Kolmantena työryhmätyöskentelyn laatua heikentävänä kehityksenä voidaan pitää komiteavalmistelun vähentymistä. On väitetty, että aikaisemmin paljon käytetyt komiteat olivat nykyisiä työryhmiä itsenäisempiä ministeriöiden ohjauksesta. Toisaalta – yllättävää kyllä – haastateltavat eivät suuremmin harmitelleet komiteavalmistelun vähentymistä. Käytännössä erot työryhmien ja komiteoiden välillä saattavat olla joskus vain nimessä. Nämä havainnot auttavat huomaamaan, ettei kysymystä laajapohjaisesta valmistelusta voida pelkistää vain lukuarvoihin, vaan myös laajapohjaisen valmistelun laadulla on merkitystä. Laadun kannalta tärkeä kysymys on myös se, kuinka kattavasti työryhmätyöskentelyn tulokset huomioidaan, kun hallituksen esitystä muokataan lopulliseen muotoonsa ennen eduskunnalle antamista.

Valmistelutyöryhmän optimaalisen koon määrittäminen ei ole helppoa. Etujärjestöt puhuvat mielellään oman edustuksensa puolesta. Haastatteluaineistosta ilmenee, että eturyhmät ovat kokeneet uudet kuulemisohjeet hyödyllisiksi, koska ne voivat vedota ohjeisiin, mikäli ovat jääneet ilman edustajaa. Työryhmiin ei kuitenkaan useimmiten voida ottaa kaikkia hakukkaita, sillä laajuudella on taipumus tehdä työryhmätyöskentelystä tehotomampaa. Kati Rantalan (2011) empiirinen tutkimus osoittaa, että osa lainvalmistelijoista pitää etujärjestöjen neuvottelutaitoja heikkoina, minkä johdosta laajoissa työryhmissä voidaan päätyä keskinäiseen riitelyyn asiakysymysten ratkaisemisen sijaan.

Havaintoja lainvalmistelun luonteesta teknokraattisena tai poliittisena toimintana

Haastatteluaineisto antaa lainvalmistelutyöstä kahtalaisen kuvan. Työryhmätyöskentelyä kuvailtiin muutamissa vastauksissa deliberatiivisen demokratian ihanteiden mukaiseksi luovaksi työksi. Valtaosa vastauksista kuitenkin antaa lainvalmistelusta kuvan intressien välisenä kamppailuna ja ristiriitaisten näkemysten yhteen sovittamisena. Nämä näkemykset eivät sulje toisiaan pois, sillä lakihankkeet poikkeavat luonteeltaan toisistaan. Merkittäviin kokonaisuudistuksiin liittyy usein enemmän poliittisia intohimoja kuin osittaisuudistuksiin tai teknisiin laintarkistuksiin. Lainvalmistelun konfliktiluonne välittyi esimerkiksi vastauksista, joissa eturyhmät kertoivat, että niiden osallistuminen valmisteluun parantaa lain saamaa hyväksyntää ja lisää sen noudattamista. Myös painokkaat vaatimukset kuulemisesta jo ennen työryhmän perustamista kertovat siitä, että oman aseman turvaaminen suhteessa muihin on etujärjestöille tärkeää.

Lähes kaikki haastateltavat perustelivat oman järjestönsä osallistumisoikeutta ainakin osittain niiden hallussa olevalla erityisellä asiantuntemuksella, joka puuttuu lainvalmistelijoilta. Muutama haastateltava mainitsi, että etujärjestöjen asiantuntemus voi auttaa lakien vaikutusten arvioinnista. Lisäksi huomautettiin, että virkavalmistelu tuo monesti työryhmävalmistelua huonompia tuloksia, sillä siinä ei tarkasteta tosiasiatietojen paikkaansa pitävyyttä. Näissä näkemyksissä puhutaan tietoon perustuvan päätöksenteon puolesta. Tiedon korostaminen eturyhmien kaupankäynnin sijaan viittaa toisessa luvussa esiteltyyn rationaalisen päätöksenteon malliin. Miksi etujärjestöt sitten painottivat muutamissa kommentteissaan tiedon merkitystä, kun tukeutuminen objektiiviseen tietoon on jossain määrin ristiriidassa yksittäisten intressien ajamisen kanssa?

On mahdollista, että haastateltavat toimivat osittain strategisesti, kun ne perustelivat osallistumisoikeutta sillä, että ne omaavat olennaista asiantuntijatietoa. Yhteiskunnassamme on yleistä perustella oman ammattiryhmän tai intressiryhmän valta-asemaa vetoamalla erityisen tiedon hallintaan (Bauman 1992). Sisäpiiritiedolla ja erityistä kieltä käyttämällä ryhmät voivat erottautua muista ja määritellä itsensä tarpeellisiksi. Toisaalta voi olla myös niin, että etujärjestöjen edustajat eivät vetoa asiantuntemukseensa ainoastaan keinona saada osallistumisoikeus lainvalmistelussa, vaan koska he todella uskovat, että esimerkiksi lakien vaikutusten arviointi ei ole ristiriidassa eturyhmien välisen sopimisen kanssa. Tästä kertoo yhden haastateltavan kommentti, että vaikutusarviointit eivät tee laajapohjaista valmistelua millään lailla tarpeettomaksi.

Näkemykset selvityshenkilöiden käytöstä kertovat puolestaan varauksellisesta suhtautumisesta tietoon pohjautuvaan päätöksentekoon. Vaikka selvityshenkilöiden käytöstä oli vähän kielteisiä kokemuksia, yleinen haastatteluista välittynyt mielipide oli, että työryhmätyöskentely on parempi vaihtoehto. Tiedon ja politiikan välinen suhde tuli mielenkiintoisella tavalla esiin kommentista, ettei selvityshenkilöä voida käyttää tilanteissa, joissa tavoitellaan poliittista konsensusta. Poliitiikan ja tietoon perustuvan päätöksenteon jännite tuli ilmi myös käsityksestä, että poliitikot ja kolmikanta aiheuttavat epätietoisuutta tulevista lakihankkeista. Tämä voi johtua toisaalta siitä, että poliitikoilla ja kolmikannan osapuolilla on joissakin kysymyksissä niin paljon poliittista valtaa, että ne voivat tehdä päätöksiä pienen piirin kesken. Toisaalta yllätyksiä voi aiheutua siitä, että poliitikkojen ja kolmikannan työtä leimaavat neuvottelut ja kompromissien hakeminen.

Haastatteluaineisto valottaa mielenkiintoisella tavalla eturyhmien ja lainvalmistelijoiden välistä suhdetta. Joidenkin vastausten perusteella tämä suhde toimii hyvin. Osa kertoi, että työryhmiä vetävät lainvalmistelijat ovat olleet tasapuolisia ja pitäneet sopivalla tavalla kiinni omista näkemyksistään. Toisten mielestä lainvalmistelijoilla on ollut joskus liian voimakkaita omia näkemyksiä uudistuksen sisällöstä. Yksi haastateltava kertoi, että epätasapuolinen lainvalmistelija voi esimerkiksi jakaa työryhmissä puheenvuoroja epätasaisesti. Lähes kaikilla haastateltavilla oli kokemuksia kuulemistilaisuuksista, joissa kuultavien mielipiteitä ei haluttu ottaa huomioon. Näissä tilanteissa esityksen sisältö on saatettu päättää jo poliittisessa johdossa tai eturyhmien kesken. Jos sisällöstä on jo sovittu, ei lausuntovaiheellakaan ole enää suurta merkitystä. Yksi haastateltava jopa kertoi, että yhdessä lakihankkeessa oli hänen käsityksensä mukaan järjestetty lausuntokierros ainoastaan muodon vuoksi. On mahdollista, että haastateltavat ovat puhuneet myös tässä kohdin strategisesti. Koska eturyhmät pyrkivät vaikuttamaan päätöksentekoon omien intressiensä mukaisesti, niiden kannalta voisi olla hyvä, jos lainvalmistelijoilla olisi vähäisempi rooli. Tämän tutkimuksen tulokset saavat kuitenkin tukea Kati Rantalan (2011) empiirisestä tutkimuksesta, jossa haastateltiin lainvalmistelijoita. Rantala huomasi, että lainvalmistelijoilla on usein omia mielipiteitä lakihankkeiden sisällön suhteen, jotka voivat määräytyä esimerkiksi ministeriön kannan tai puoluepoliittisen kannan mukaisesti.

6 ETUJÄRJESTÖJEN NÄKEMYKSIÄ HALLITUKSEN, EDUSKUNNAN JA KOLMIKANNAN ASEMASTA

6.1 Lainsäädäntövallan jakaantuminen

Edellisessä luvussa tuotiin esille etujärjestöjen näkemyksiä vaikuttamisen paikoista eri lainvalmistelun vaiheissa. Haastatteluaineiston perusteella avainasemassa vaikuttamisessa on varhainen osallistuminen, mieluiten jo ennen valmistelutyöryhmän perustamista. Osallistumisen ongelmina mainittiin esimerkiksi liian rajatut toimeksiannot, yksipuoliset valmistelutyöryhmät ja kuulemistilaisuudet, joissa ei huomioida osallistujien näkemyksiä. Jo edellinen luku antoi viitteitä siitä, että lakitekstit syntyvät useiden eri osapuolten vuorovaikutuksen tuloksena. Etujärjestöt, lainvalmistelijat ja poliitikot voivat kaikki ajaa omia näkemyksiään, ja näiden ryhmien sisällä voi myös olla erilaisia näkemyksiä. Mitä tärkeämpi lakihanke on poliittisesti, sitä pienempi rooli näyttää jäävän tutkimustiedolle.

Kuten johdannossa määriteltiin, tässä tutkimuksessa lainsäädäntövalta ymmärretään laajasti vaikutusvallaksi lakitekstien sisältöön. Tutkimuksessa ei pohdita lainsäädäntövallan ihanteellista jakaantumista, vaan pikemminkin avataan niitä vuorovaikutustilanteita, joiden tuloksena lait käytännössä syntyvät. Lähtökohtana on, että lainsäädäntövalta on samaan aikaan monella toimijalla; kansanedustajilla, ylikansallisilla lainsäätäjillä, ministeriöillä ja etujärjestöillä. Myös median aikaan saamalla julkisella keskustelulla on toisinaan suuri vaikutus siinä, mihin yhteiskunnallisiin ongelmiin kiinnitetään huomiota. Kun edellinen luku keskittyi valmisteluun ministeriöissä ennen hallituksen esityksen antamista, käsitellään tässä luvussa hallitusohjelmien syntyä ja eduskunnan roolia. Lisäksi analysoidaan kolmikannan asemaa lainvalmistelussa.

6.2 Hallitusohjelma, ministerivaliokunnat ja poliittiset valtiosihteerit

Hallitusohjelmien laajentuminen

Hallitusohjelma on asiakirja, johon hallituspuolueet kirjaavat hallituskauden alussa merkittävimmät tavoitteensa. Hallitusohjelmat sisältävät sekä julistuksia hallituksen tärkeimmistä arvoista (esimerkiksi kannustavuus, tasa-arvo tai yhteisvastuu) että lupauksia yksittäisistä lakiuudistuksista. Hallitusohjelmat toimivat viestinä äänestäjille siitä, kuinka hallitukseen päässeet puolueet sitoutuvat antamiinsa vaalilupauksiin. Hallitusohjelmat helpottavat hallituspuolueiden työtä, kun tärkeimmistä asioista päästään heti aluksi yksimielisyyteen. Eduskunnalla on muodollinen oikeus päättää hallitusohjelman hyväksymisestä äänestämällä. Uuden hallituksen tulee saattaa hallitusohjelma eduskunnan käsiteltäväksi valtioneuvoston tiedonantona (perustuslaki 731/1999 62 §). Käytännössä hallitusohjelman hylkääminen äänestyksessä on kuitenkin hyvin epätodennäköistä, jos suurin osa kansanedustajista kuuluu hallituspuolueisiin.

Tutkimuskirjallisuudessa vallitsee yksimielisyys siitä, että hallitusohjelmat ohjaavat yhä tiukemmin hallituksen – ja samalla eduskunnan – toimintaa. Petri Koikkalainen (2009, 230) on kuvannut hallitusohjelman painoarvon kasvua yhdeksi suomalaisen poliittisen kulttuurin keskeisimmistä muutoksista 1990-luvun puolenvälin jälkeen. Toimittaja Riku Siivonen (2011, 67) on puolestaan nimittänyt nykymuotoista hallitusohjelmaa suorastaan hallituksen raamatuksi. Hän kuvaa hallitusohjelman syntyä Säätytalolla näin: ”*Kaikki seuraavan neljän vuoden suuret poliittiset päätökset tehdään seuraavien muutaman päivän ja yön aikana. -- Lopuksi jaetaan vielä ministerinsalkut, mutta se on sivuseikka. Säätytalolla päätetään, mitä ministerit päättävät.*” (Siivonen 2011, 67.)

Hallitusohjelmien laajentumista kuvataan taulukossa 5. Mittarina on käytetty sanamäärää, sillä se antaa tarkemman kuvan hallitusohjelmien laajuudesta kuin taitosta riippuvaisempi sivumäärä. Sisällysluetteloita ja julkaisutietoja ei ole laskettu mukaan, mutta hallitusohjelman lisäpöytäkirjat vuodelta 1995 ovat laskuissa mukana. Taulukko 5 osoittaa, että vuoden 2007 hallitusohjelmassa sanoja oli 15 000, kun vuonna 1991 niitä oli vain 2 700. Vuoden 2007 hallitusohjelma oli siten viisi ja puoli kertaa laajempi kuin vuoden 1991 hallitusohjelma. Taulukkoon on laskettu myös sanamäärän lisäys edellisestä hallitusohjelmasta prosentteina. Erityisen paljon hallitusohjelmat kasvoivat vuosina 1995 ja 2003, jolloin lisäys oli yli seitsemänkymmentä prosenttia edellisestä ohjelmasta.

Taulukko 5 Hallitusohjelman laajeneminen 1991–2007

	1991	1995	1999	2003	2007
Hallitus	Aho	Lipponen I	Lipponen II	Vanhanen I	Vanhanen II
Hallitusohjelmassa sanoja	2 700	4 700	6 700	11 900	15 000
Sanamäärän kasvu		+ 74 %	+ 43 %	+ 78 %	+ 26 %

Sanamäärän kasvu kertoo epäsuorasti hallitusohjelmien muuttuneen yhä yksityiskohtaisemmiksi. Ne sisältävät siis yhä tarkemmin määriteltyjä sitoumuksia neljän vuoden mittaisen hallituskauden aikana tehtävistä lakiuudistuksista. Auri Pakarinen, Jyrki Tala ja Laura Hämynen (2010, 20, 21) ovat huomanneet, että hallituksen esityksiä perustellaan yhä useammin viittauksilla hallitusohjelmiin. He pitävät hallitusohjelman merkityksen kasvua ongelmallisena ensiksikin siksi, että se vaikeuttaa reagoimista toimintaympäristön muutoksiin, kuten taloussuhdanteisiin. Toiseksi hallitusohjelma valmistellaan lyhyessä ajassa vailla suurta avoimuutta, mikä on omiaan heikentämään lainsäädännön laatua. Myös Markku Harrinvirta ja Maria Magi (2010) ovat pitäneet ongelmana, että hallitusohjelma on liian joustamaton ja suurille uudistuksille on varattu liian vähän valmistelu-aikaa. Heidän mielestään hallitusohjelmasta pitäisi pystyä joustamaan, jos siihen on erittäin painavia syitä.

Vuonna 2003 otettiin käyttöön hallituksen strategia-asiakirja. Se täydentää hallitusohjelmaa ja laaditaan sen kanssa samaan aikaan. Strategia-asiakirja sisältää tarkan kuvauksen toimenpiteistä, jotka aiotaan toteuttaa politiikkaohjelmien osana. Politiikkaohjelmat ovat yleensä hyvin laaja-alaisia ja poikkihallinnollisia. Vuonna 2007 myös paremman sääntelyn toimintaohjelma sisällytettiin hallituksen strategia-asiakirjaan. Vaikka sitä ei nimitettykään politiikkaohjelmaksi, se sisältää politiikkaohjelmien kanssa samoja ominaisuuksia. Se on vaalikauden kestävä, poikkihallinnollinen ohjelma, joka keskittyy lähinnä informaatio-ohjaukseen. Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010) on esittänyt arviointitutkimuksessaan politiikkaohjelmista voimakasta kritiikkiä. Ne ovat koostuneet lukuisista yksittäisistä toimenpiteistä vailla priorisointia ja sisältäneet myös jo aloitettuja toimenpiteitä. Politiikkaohjelmille varatut resurssit ovat olleet hyvin pienet. Näistä syistä politiikkaohjelmien vaikuttavuus on jäänyt käytännössä vähäiseksi ja informaatio-ohjauksen tasolle.

Etujärjestöjen näkemyksiä hallitusohjelman laajentumisesta

Vaikka tutkimuskirjallisuudessa on kritisoitu hallitusohjelmien muuttumista yksityiskohtaisemmiksi, yksikään haastatelluista ei pitänyt sitä yksikäsitteisesti huonona suuntauksena. Yleinen haastatteluissa esiin tullut näkemys oli, että hallitusohjelmien yksityiskohtaisuus on järjestölle edullista, jos ne sisältävät sen kannalta myönteisiä asioita. Haastatteluaineistosta nousi esiin ainakin kolme yksityiskohtaisten hallitusohjelmien etua. Ensiksikin, jos saa haluamansa asian hallitusohjelmaan, voi olla suhteellisen varma siitä, että se myöhemmin toteutetaan. Tarkat kirjaukset hallitusohjelmissa ehkäisevät poliitikkojen lehmänkauppoja. Toisaalta haastateltavat toivat esiin, että esimerkiksi yritysten sukupolven vaihdosten verohelpotukset¹¹ ja immateriaali-oikeudellinen erityistuomioistuin eivät toteutuneet, vaikka niin luvattiin vuoden 2007 hallitusohjelmassa. Toiseksi tulevat uudistukset ovat kaikkien tiedossa, jolloin niihin on helpompi varautua. Kolmanneksi yksityiskohtaisuus mahdollistaa konkreettisten tavoitteiden asettamisen. Kuluttajaliiton edustaja kuvasi tästä syntyvää etua näin:

”Meidän mielestämme hallitusohjelman yksityiskohtaiset tavoitteet ovat hyvä asia. Kuluttajansuoja-asiat ovat monesti aika yksityiskohtaisia. Olemme ehdottaneet hallitusohjelmaan esimerkiksi ryhmäkannetta. Sellainen lausuma, että ’nostetaan kuluttajapolitiikan arvoa’, eihän se tuo kenellekään mitään.”

Haastateltujen etujärjestöjen mielestä tarkkojen hallitusohjelmien ongelmana on ennen kaikkea niiden joustamattomuus; on hankalaa saada alulle sellaisia lakiuudistuksia, jotka eivät ole mukana hallitusohjelmassa, vaikka ne olisivat tärkeitä. Haastateltavat toivat esille, että hallitusohjelman ulkopuolisten lakihankkeiden aloittamisesta ei päästä sopimukseen etenkään silloin, jos hallituspuolueet ovat keskenään riitaisia. Ongelmallisena pidettiin myös sitä, jos hallitusohjelmassa sitoudutaan johonkin ratkaisuun ja huomataan myöhemmin, ettei se olekaan hyvä. Jos hallitusohjelmassa on esimerkiksi luvattu säätää jokin laki, joka myöhemmin huomataan tarpeettomaksi, voi poliitikoille olla kiusallista perustella, miksi lupaus ei toteutettu.

Kun hallitusohjelmaa kirjoitetaan, ei vielä ole selvitetty vaihtoehtoisia sääntelykeinoja yhteiskunnallisen ongelman ratkaisemiseksi eikä arvioitu erityyppisiä vaikutuksia. Tämän vuoksi osa haastateltavista painotti, että hallitusohjelmaan pitäisi jättää keinojen suhteen tiettyä liikkumavaraa. Lakihankkeet tulisi kirjata hallitusohjelmaan niin, etteivät kirjaukset myöhemmin sitoisi liikaa lainvalmistelijoiden käsiä. Jos hallitusohjelman kirjaus on kovin yksityiskohtainen, jää vaihtoehtojen ja vaikutusten arvioinnin merkitys vä-

häiseksi. Yksi haastateltava toivoi, että väliaikatarkasteluissa voitaisiin tarvittaessa jopa muuttaa hallitusohjelmaa. Hallitusohjelmien yksityiskohtaisuutta kritisoitiin esimerkiksi näin:

”Hallitusohjelmasta on tullut sellaista jumalansanaa, josta täytyy pitää kiinni, kävi maailmassa miten tahansa. Hallitusohjelmaan ei pitäisi tulla niin tiukkoja sitoumuksia, että niiden kanssa ollaan vaikeuksissa. Jo hallitusohjelmassa pitäisi ottaa huomioon hyvän lainvalmistelun periaatteet.”

Etujärjestöjen vaikutusvalta hallitusneuvotteluissa

Mediassa kritisoitiin vuoden 2007 hallitusneuvotteluita siitä, että puolueet ottivat suurten järjestöjen edustajia mukaan kirjoittamaan hallitusohjelmaa. Mediassa esitettyjen näkemysten mukaan etujärjestöjen läsnäolo hallitusneuvotteluissa näkyi hallitusohjelmasta (Sutinen 2010). Toimittaja Riku Siivonen (2011) on kuvannut lobbareiden asemaa hallitusneuvotteluissa vahvaksi. Tosin Säätytalon neuvotteluihin pääsevät hänen mukaansa vain kaikkein merkittävimmät lobbarit poliitikoiden kutsusta. Siivonen kantaa huolta heikommin järjestäytyneiden ryhmien painoarvosta: *”Puolue haluaa itselleen sopivalla tavalla faktoja painottavan asiantuntijan. Lobbari taas tarvitsee puolueelta kutsun Säätytalolle. Pelin häviäjiä ovat ne, joilla ei ole omaa lobbaria: köyhät ja työttömät”*. (Siivonen 2011, 69.) Siivonen mainitsee kiinnostavana yksityiskohtana, että ympäristöjärjestöt ovat viime vuosina nousseet asiantuntija-asemaan, oppineet käyttämään poliittisen vaikuttamisen kieltä ja päässeet mukaan Säätytalon neuvotteluihin.

Haastatteluaineiston perusteella ei voida arvioida, onko kolmas sektori varsinaisesti kasvattanut valta-asemiaan hallitusneuvotteluissa. Kaksi haastateltavaa korosti, että hallitusneuvotteluihin vaikuttaminen ei ole mitenkään uutta. Yksi 1990-luvun alussa hallitusohjelmien valmistelussa mukana ollut luottamushenkilö muisteli, että järjestöt saattoivat sopia keskinäisestä näkemyksestä herkissä työelämä- ja sosiaalivakuutusasioissa ja ehdottaa niitä poliitikoille, jotka hyväksyivät ne sellaisenaan hallitusohjelmaan.

Hallitusohjelmien laajeneminen ja muuttuminen yksityiskohtaisemmiksi tarkoittaa, että hallitusneuvotteluihin vaikuttaminen on noussut yhä tärkeämpään asemaan järjestöjen osallistumisessa lainvalmisteluun. Kaikki tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteena olevat järjestöt kertoivat kohdistavansa resurssejaan yhä enemmän hallitusneuvotteluihin. Ne julkaisevat ennen vaaleja omat tavoitteensa hallitusohjelman sisällöstä. Näitä tavoitteita valmistellaan etenkin suurimmissa järjestöissä pitkään alkaen jäsenjärjestöjen toiveitten kartoittamisella. Yhden järjestön edustaja mainitsi kir-

joittaneensa oman hallitusohjelmastrategiansa tarkoituksella sellaisella kielellä, että siitä voidaan halutessa kopioida yksinkertaisia lauseita suoraan hallitusohjelmaan.

Yksi haastateltava huomautti, etteivät hallitusohjelmaan sisältyvät asiat ole puolueiden keksimiä, vaan ne ovat suuressa määrin peräisin ministeriöiden tulevaisuuskatsauksista, joita tehdään vaalikausien lopulla. Tämän vuoksi on tärkeää, että ministeriöt ottaisivat järjestöjen mielipiteet huomioon tulevaisuuskatsauksia laatiessaan. Liikenne- ja viestintäministeriö sai myönteistä palautetta siitä, että sen tulevaisuuskatsaus oli luettavissa internetissä jo luonnosvaiheessa, jolloin aktiiviset kansalaisetkin saattoivat kommentoida sitä.

Poliittisten valtiosihteereiden rooli

Vuoden 2005 alusta alkaen ministerit ovat saaneet palkata avustajikseen puoluepoliittisesti valittuja, määräaikaista valtiosihteereitä jo aiemmin käytössä olleiden muiden poliittisten avustajiensa lisäksi. Useimmat haastateltavat eivät osanneet arvioida, millä tavalla valtiosihteereiden tulo on näkynyt lainvalmistelussa. Osa oli kuitenkin pannut merkille poliittisen ohjauksen lisääntymisen. Valtiosihteereiden painoarvon huomautettiin vaihtelevan; paljon riippuu siitä, millä tavalla ministeri ja hänen valtiosihteerinsä ovat sopineet tehtävien jakamisesta. Kuntaliiton edustajan mukaan: ”*Se hakee vielä ministeriöissä muotoaan, kuinka poliittinen päätöksenteko jaetaan ministerin, kansliapäällikön ja valtiosihteerin välillä.*”

Yksi haastateltavista kuvasi, että valtiosihteereillä on valmistelussa enemmän valtaa kuin tavallisilla virkamiehillä. Hän kertoi kokemuksestaan näin: ”*Olin mukana eräässä valtiosihteerin johtamassa työryhmässä, missä oli eräästä kirjauksesta yksimielinen kanta, mutta kokouksen jälkeen valtiosihteeri ilmoitti, että tämä ei nyt käykään.*” Toisen haastateltavan mukaan valtiosihteereiden painoarvon kasvuun liittyy riski siitä, etteivät kaikki heistä ole yhtä halukkaita tekemään yhteistyötä sidosryhmien kanssa aikaisissa valmisteluvaiheissa.

Valtiosihteereiden roolista on tutkimuskirjallisuudessa niukasti huomioita. Aikaisemmin Juho Saari (2009, 246) on pannut merkille, että sosiaaliturvan kokonaisuudistusta suunnitelleen niin kutsutun Sata-komitean agendan määrittelyssä ”*näkyi voimakkaasti suuria hallituspuolueita edustavien valtiosihteerien kädenjälki.*” Nyt saadut tutkimustulokset tukevat väitettä, että valtiosihteereiden käytöllä on taipumus lisätä puoluepoliittista ohjausta, myös etujärjestöjen painoarvon kustannuksella.

Ministerivaliokuntien ja -työryhmien rooli

Valtiosihteereiden ohella poliittista ohjausta edustavat ministerivaliokunnat ja -työryhmät. Yksinomaan ministereistä koostuvat neljä ministerivaliokuntaa ja 12 ministerityöryhmää (vaalikaudella 2007–2010) käsittelevät lainsäädäntöhankkeita ja merkittävimpiä poliittisia linjauksia. Yksi haastateltavista kommentoi, että ministerivaliokunnilla ja -työryhmillä voi toisinaan olla merkittävä rooli valmistelussa. Esimerkiksi ilmasto- ja energiapolitiikan ministerityöryhmällä oli hänen mielestään vaalikaudella 2007–2010 iso merkitys tärkeiden energiapolitiittisten asioiden valmistelussa. Auri Parkarinen, Jyrki Tala ja Laura Hämynen (2010, 24, 25) ovat laskeneet, että vuonna 2009 seitsemässä prosentissa hallituksen lakiesityksistä mainittiin käsittely ministerivaliokunnassa tai -työryhmässä. Useimmiten tuotiin esille käsittely talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa.

Haastatteluaineiston mukaan ministerivaliokuntien ja -työryhmien painoarvoa vähentää se, että ministereiltä jää muilta töiltään vähän aikaa perehtyä niissä käsiteltäviin asioihin. Toiseksi ministerit saattavat joutua ministerivaliokuntiin tai -työryhmiin puolueensa edustajina, eikä heillä ole välttämättä erityistä asiantuntemusta alalta eikä resursseja perehtyä asioihin. Yhden haastateltavan mukaan esimerkiksi vaalikaudelle 2007–2010 perustetun teollis- ja tekijänoikeusasioiden ministerityöryhmän työ on ollut vaatimatonta, eikä se ole onnistunut kasvattamaan aihepiiriin painoarvoa tai poliittista ohjausta.

6.3 Eduskunnan valiokuntakuulemisten merkitys

Eduskunnan valiokuntakuulemisten merkitys

Kansanedustajat muodostavat näkemyksensä hallituksen esityksistä eduskunnan 16 erityisvaliokunnassa. Valiokunta kirjaa näkemyksensä esityksestä mietintöön, jossa se ehdottaa esityksen hyväksymistä, hylkäämistä tai hyväksymistä muutosten jälkeen. Tutkimuskirjallisuudessa on tavattu kyseenalaistaa valiokuntatyön merkitys lainsäädännön tulevan sisällön kannalta. Kaijus Ervasti, Jyrki Tala ja Elina Castrén (2000, 82) laskivat, että valiokunnat hyväksyivät vuonna 1998 hallituksen esityksistä 47 prosenttia sellaisinaan, hylkäsivät kaksi prosenttia ja vaativat muutoksia 51 prosenttiin. Muutokset koskivat kuitenkin pääasiassa yksityiskohtia, lakitekniikkaa ja -kieltä. Pian ilmestyvässä tutkimuksessaan Ahtonen ym. (2011) ovat laskeneet muutosten yleisyyttä tuoreissa valiokuntien mietinnöissä. Markku Harrinvirta ja Maria Magi (2010) ovat huomauttaneet, että eduskunnas-

sa lakiesityksiin tehdyt muutokset johtuvat liian usein lakiteknisistä puutteista, huonosta kielestä tai siitä, ettei muuta sääntelyä ole otettu huomioon. Matti Wiberg (2010, 177) on puolestaan kärjistänyt, että hallitus päättää suuret linjat ja eduskunta lähinnä näpertelee. Wiberg (2010, 180) laskee, että toisen maailmansodan jälkeen ainoastaan 1,2 prosenttia hallituksen esityksistä on pohjautunut kansanedustajien lainsäädäntöaloitteisiin.

Valiokunnat kuulevat kokouksissaan asiantuntijoita. Suurin osa niistä on ministeriöiden lainvalmistelijoita. Heidän jälkeensä järjestöt ovat merkittävin kuultavien joukko. Taulukkoon 6 on listattu tässä tutkimuksessa mukana olevien järjestöjen kuulemiskerrat eduskunnan valiokunnissa vuonna 2005. Kyseisenä vuonna Kuntaliittoa ja Elinkeinoelämän keskusliittoa kuultiin ylivoimaisesti useimmiten. Palkansaajakeskusjärjestöistä selvästi eniten kuultiin SAK:ta. Palkansaajakeskusjärjestöjä kuultiin yhteensä laskettuna (103 kertaa) huomattavasti vähemmän kuin elinkeinoelämän järjestöjä (179 kertaa).

Taulukko 6 Järjestöjen kuulemiskerrat eduskunnan valiokunnissa vuonna 2005¹²

Kuntaliitto	109
Elinkeinoelämän keskusliitto	96
Suomen Yrittäjät	63
SAK	53
Akava	30
Luonnonsuojeluliitto	21
Keskuskauppakamari	20
STTK	20
Kuluttajaliitto	9

Samankaltaisen havainnon elinkeinoelämän suuremmasta edustuksesta valiokunnissa teki Suomen Kuvalehti (Sharma & Lappalainen 2010). Lehden mukaan kevätistuntokaudella 2010 kuultiin neljää suurta toimialaliittoa – Metsäteollisuutta, Energiateollisuutta, Teknologiateollisuutta ja Finanssialan Keskusliittoa – suunnilleen yhtä paljon kuin Elinkeinoelämän keskusliittoa. Sen sijaan eniten kuultua ammattiliittoa, Julkisten ja hyvinvointialojen liittoa, kuultiin kevätistuntokaudella vain kahdeksan kertaa. Artikkelissa esitettiin huoli siitä, että pienessä maassa elinkeinoelämä värvää lahjakkaimmat asiantuntijat omiksi edustajikseen. Artikkelissa SAK:n työ- ja elinkeinojohtaja kertoi, että liitto on päässyt kuultavaksi aina kun se on halunnut. Luonnonsuojeluliiton toiminnanjohtaja taas kantoi huolta siitä, että Luonnonsuojeluliitto on saattanut olla ”ainoa ympäristöalan edustaja, kun teollisuudella on ollut samaan aikaan viisikin asiantuntijaa. Se ei tietenkään vähennä meidän painoarvoamme, mutta kun toisella puolella on moninkertainen massa, se korostuu lopullisessa mietinnössä.”

Eduskunnan valiokuntien työskentely ei ole julkista asiakirjoja lukuun ottamatta. Asiakirjoista valiokuntien lausumat ja mietinnöt sekä valiokuntien pöytäkirjat ovat luettavissa eduskunnan internetsivuilla. Valiokunnissa kuulujen asiantuntijoiden lausunnot saa pyydettäessä. Tässä tutkimuksessa ei kysytty haastateltavien näkemyksiä valiokuntatyön julkisuudesta. Valiokuntatyön vähäinen julkisuus saa kuitenkin aika ajoin osakseen kritiikkiä. Esimerkiksi Suomen Kuvalehden (Sharma & Lappalainen 2010) haastattelemat etujärjestöjen edustajat toivoivat julkisuuden lisäämistä. Sen sijaan osa lehden haastattelemistä valiokuntien jäsenistä pelkäsi, että julkisuus muuttaisi keskustelun liian varovaiseksi ja hillitsisi myös asiantuntijoiden lausuntoja.

Eduskunnan valiokunnat jäävät avoimuudessa jälkeen Euroopan parlamentin valiokunnista. Niiden kokoukset ovat pääasiassa julkisia ja suuri osa kokouksista on katsottavissa suorana lähetyksenä internetin kautta¹³. Tosin parlamentissa epävirallisilla neuvotteluilla on todennäköisesti tärkeämpi asema kuin eduskunnassa (Hyvärinen 2009b, 62), mikä vähentää itse valiokuntakokousten merkitystä poliittisen kaupankäynnin paikkana.

Järjestöjen näkemyksiä valiokuntakuulemisista

Osa haastateltavista piti eduskunnan valiokuntakuulemisia aidosti vaikuttavina. Niiden tuloksena voi saada valiokuntien mietintöihin kirjatuksi ponsia. Ponsi voi olla esimerkiksi sitoumus selvittää uudistuksen toimivuus tulevaisuudessa tai laatia hallituksen selonteko. Valiokuntien mietintöjen kirjauksia voidaan myös käyttää myöhemmin oikeuslähteinä lakia sovellettaessa. Luonnonsuojeluliiton edustaja kertoi tällaisesta vaikuttamisesta esimerkkinä, että Luonnonsuojeluliitto oli onnistunut saamaan kirjatuksi valiokuntamietintöön tulkintansa vesipolitiikan puitedirektiivin toimeenpanosta, jonka korkein hallinto-oikeus myöhemmin vahvisti oikeaksi. STTK:n edustaja huomautti, että eduskunnassa esitetyistä näkemyksistä saattaa olla hyötyä myöhemmin jonkin toisen asian yhteydessä, vaikka ei saisikaan omaa kantaansa läpi juuri siinä asiassa, missä on kuultavana.

Haastatteluiden perusteella muutamat tekijät kasvattavat eduskuntakuulemisten merkitystä. Ensiksikin, jos yhteiskunnallinen tilanne on muuttunut hallituksen esityksen jälkeen tai asiasta on tullut uutta tietoa, voi näkemysten esiin tuomisella eduskunnassa olla merkitystä. Toiseksi, jos kaikista asioista ei ole aikaisemmassa valmistelussa päästy yksimielisyyteen, jää lopullinen ratkaisu eduskunnan päätettäväksi. Kolmanneksi eduskunnassa vaikuttaminen korostuu, jos sidosryhmien mielipiteitä ei ole huomioitu riittävästi aiemmissa valmisteluvaiheissa esimerkiksi poliittisten intressien

vuoksi. Neljänneksi Kuluttajaliiton edustaja mainitsi mediahuomion lisäävän kansanedustajien mielenkiintoa asiaan:

”Jos joku asia on ollut mediassa esillä, vaikka se ei olisi muuten kauhean iso, niin sitten kansanedustajat ovat paljon enemmän kiinnostuneita siitä. He kuuntelevat paljon aktiivisemmin ja ottavat yhteyttä etukäteen. Iso asia saattaa mennä ohi huomaamatta, jos se ei ole mediaseksikäs.”

Toisaalta osa haastateltavista oli sitä mieltä, ettei valiokuntakuulemisilla ole enää juurikaan merkitystä. Useampi haastateltava valitti, että kansanedustajat ovat usein poissa valiokuntien istunnoista. Paikalla on joissakin tapauksissa ollut vain valiokunnan puheenjohtaja, sihteeri ja asiantuntijat. Näkemysten esittämiseen varataan valiokunnissa kovin vähän aikaa – isosakin hankkeessa esimerkiksi vain viisi minuuttia. Eduskuntaan pyydetään toisinaan myös liian lyhyellä varoitusajalla.

Eduskuntakuulemisten merkitystä heikentää myös se, että valmistelutyön osapuolilla on tapana pitää eduskunnassa kiinni aikaisemmin sopimistaan asioista. Hallituksen esitykset syntyvät kompromissien tuloksena, mikä vaatii osapuolten välistä luottamusta. SAK:n edustaja kuvasi tilannetta työmarkkinajärjestöjen kannalta näin:

”Jos työmarkkinajärjestöt ovat olleet valmistelussa mukana, niin työryhmässä esitettyjen käsitysten osalta eriaivien käsitysten esittäminen myöhemmin eduskuntavaiheessa saattaa herättää närää muissa valmistelutyöryhmän osapuolissa. Tosin tällaista saattaa joskus tapahtua.”

Kuluttajaliiton edustaja puolestaan kommentoi, että: *”Jos olemme olleet mukana työryhmässä, emme käännä takkia enää lausunтовaiheessa.”* Tietysti myös jo sovittujen asioiden kohdalla valiokuntakuulemiset palvelevat kansanedustajien tiedonsaantia lainvalmistelun vaiheista.

Pari järjestöä huomautti, että eduskuntakuulemisissa menestyminen on kiinni suuressa määrin valiokuntaneuvoksesta. SAK:n edustaja kertoi, että valiokuntaneuvoksen ylös kirjoittamalla huomioilla on suuri merkitys:

”Eduskuntakuulemisten merkitys nojaa hyvin paljon niiden muuttaman kauan eduskuntatyötä tehneen ja valiokunnassa pitkään istuneen jäsenen ja valiokuntasihteerin harteilla. Se mitä valiokuntasihtööri kirjoittaa ylös ja tekee huomioita niin se on sen varassa aika pitkälti.”

Osa haastateltavista valitti eduskuntakuulemisten vievän järjestöltä paljon aikaa ja resursseja. Kriittisempien mielestä kirjallinen lausunto ajaa mones-

ti saman asian, kuin suullinen kuuleminen eduskunnassa. Se myös säästää aikaa ja resursseja. SAK:n edustaja esitti toivomuksen, että valiokunnat kuulisivat nykyistä laajemmin eri kansalaisjärjestöjä ja myös pienempiä kansalaisjärjestöjä.

6.4 Kolmikannan muuttunut rooli

Kolmikanta lainsäädäntövallan käyttäjänä

Suomessa työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen sekä valtion muodostaman kolmikannan rooli on ollut kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen vahva, sillä sekä työntekijöiden että työnantajien järjestäytymisaste on ollut korkea. Perinteisesti kolmikannan hyötyinä esitetään työnantajille parempi työrauha ja maltilliset palkankorotukset. Työntekijät ovat saaneet neuvottelua itselleen paremmat työolot, korkeamman palkkauksen ja ansiosidonnaisen turvan työsuhteen päätyttyä. Keskitetyn sopimisen vaikutuksesta palkkojen tasoon on siis poikkeavia näkemyksiä. Jaakko Kiander, Pekka Saunamo ja Hannu Tanninen (2009) ovat esittäneet, että suomalainen yhteiskunta on hyötynyt kolmikantaisista neuvotteluista, koska ne ovat auttaneet työnantajia ja työntekijöitä ymmärtämään toisiaan. Pauli Kettunen (2010, 39, 40) on huomauttanut hieman samaan tapaan, että ammattiyhdistysliikkeellä on ollut demokratiaa edistävä vaikutus paitsi valtakunnallisesti, myös yksittäisille kansalaisille työpaikkatasolla.

Suomessa kolmikannan asemasta lainvalmistelussa on säädetty lailla. Kolmikantaperiaatteesta määrätään Kansainvälisen työjärjestön ILO:n (*International Labour Organization*) sopimuksessa (ILO:n sopimukset ja suositukset SopS 144/1976 ja 152/1976). Martti Kairinen (2002, 42) on tulkinut periaatetta niin, että Suomen tulee kunnioittaa työmarkkinaosapuolten välistä neuvottelu- ja sopimustoimintaa työmarkkinaoloja ja työelämää koskevissa kysymyksissä. Kolmikantaperiaatteen mukaan työmarkkinajärjestöillä on myös oikeus osallistua tasavertaisesti työelämän normien valmisteluun. Niin kutsuttu *pariteetti-ideologia* on yleisemminkin keskeinen työoikeuden periaate. Sen mukaan valtion tulee suhtautua työmarkkinajärjestöihin neutraalisti ja tasavertaisesti, koska niiden katsotaan olevan keskenään tasavertaisia neuvottelukumppaneita (Kairinen 2002, 41, 42).

Tutkimuskirjallisuudessa on osoitettu siirtymiä eri aikoina työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen valta-asemassa. Toisen maailmansodan jälkeisellä jälleenrakentamisen kaudella syntyi tarve työmarkkinaosapuolten väliseen yhteistyöhön (Kiander ym. 2009, 259). Vuonna 1969 solmittiin ensimmäinen tulopoliittinen kokonaisratkaisu. Palkansaajien neuvotteluasema oli

erityisen vahva 1970-luvulla. Tärkeä saavutus oli työsopimuslain säätäminen, johon sisältyi ehtoja muiden muassa irtisanomissuojasta ja työehtosopimusten yleissitovuudesta. Työnantajien neuvotteluvoima alkoi kasvaa hiljalleen 1980-luvulla. Laman seurauksena 1990-luvulla työllisyys ja työpaikkojen luominen nousivat tärkeämmiksi tavoitteiksi kuin työelämän laadun parantaminen, mikä heikensi työntekijäjärjestöjen asemaa (Palanko-Laaka 1998, 300). Palkansaajien heikentynyt neuvotteluasema on johtanut muiden muassa eläkeiän nostamiseen ja eläkkeiden tasoa heikentävän elin-aikakertoimen käyttöön ottamiseen (Kiander ym. 2009, 263).

Työn luonteen muuttumista pidetään keskeisenä syynä palkansaajajärjestöjen aseman heikentymiselle. Yhä suurempi osa työvoimasta tekee määräaikaista työtä, osa-aikaista työtä tai vuokratyötä, taikka työllistää itsensä ammatinharjoittajana tai freelancerina (Kalleberg 2009; Suoranta 2009). Monet keskeisistä työntekijän suojan välineistä on suunniteltu suojaamaan teollisuustyön tekijöitä, eikä nykyisin enemmistön muodostavia palvelutyön ja tietotyön tekijöitä. Ne sopivat myös huonosti nykyisin yhä yleisimpiin siirtymiin palkansaajan, opiskelijan, yrittäjän ja työttömän statuksen välillä. Myös työmarkkinoiden kansainvälistyminen on heikentänyt palkansaajajärjestöjen asemaa, kun valtiot kilpailevat alhaisilla työnantajakustannuksilla yritystoiminnan ja pääoman sijoittumisesta niiden alueille. Työn muutos on puolestaan johtanut palkansaajien järjestäytymisen laskuun ja paikallisen sopimisen lisääntymiseen. Pauli Kettunen (2010, 48) on arvioinut, että tulevaisuudessa ammattiyhdistysliike merkitsee jäsenilleen enemmän riskinhallinnan välinettä ja turvallisuuspalveluita omassa elämässä kuin yhteiskunnallista aatetta. Kettusen mukaan uudet prioriteetit voivat olla yhtä voimakkaita jäsenyyden syitä, mitä työväenaate oli aikaisemmin.

On väitetty, että tässä uudessa tilanteessa työntekijöiden hajaantuminen kolmeen eri liittoon heikentää heidän neuvotteluasemiaan (Lyly 2010, 54, 55). Vaikka yhdistymistä ei ole näköpiirissä, liitot ovat lisänneet yhteistyötä perustamalla *Palkansaajien Neuvottelujärjestön*, joka hoitaa liittojen yhteisiä asioita (Elomaa 2010, 162, 163). SAK:n puheenjohtaja Lauri Lyly (2010, 54) on kuvannut, että kolme palkansaajien keskusjärjestöä antavat aiempaa useammin yhteisiä lausuntoja ja heillä on aiempaa useammin työryhmissä yhteisiä edustajia.

Näkemyksiä kolmikannan muutoksesta

Keväällä 2008 palkansaaja- ja työnantajajärjestöjen välinen sopiminen työ- ja sosiaalilainsäädännöstä muuttui merkittävästi, kun Elinkeinoelämän keskusliitto päätti luopua tulopoliittisten kokonaisratkaisujen solmimisesta. Koska keskitettyjä neuvotteluja ei enää käydä, on liittokohtaisen sopimisen merkitys kasvanut. Elinkeinoelämän keskusliitto on tosin lanseerannut palkka-ankkurin käsitteen, jolla tarkoitetaan yhden sektorin määrittämää tasoa palkankorotuksille, joka toimii pohjana muille sopimuksille. SAK:n edunvalvontajohtaja Nikolas Elomaa (2010, 157, 158) on kuvaillut, että vuosien 2009 ja 2010 sopimuskierron hajautti yhteisen sopimisen järjestelmän lopullisesti, kun taloustilanne heikkeni ja haluttiin saada nopeasti sektori-kohtaisia sopimuksia hitaiden neuvotteluiden sijaan.

Vaalikaudella 2007–2010 on tapahtunut myös muita episodeja, jotka ovat ainakin uhanneet murentaa kolmikannan poliittista valtaa. Kokoomus lupasi vuoden 2007 vaalikampanjassaan naisvaltaiselle julkiselle sektorille muita suuremmat palkankorotukset. On kritisoitu, että näin syntynyt niin kutsuttu tasa-arvotupo oli osoitus siitä, etteivät poliitikot luottaneet työmarkkinajärjestöjen kykyyn sopia keskenään asioista (Lindblom 2007). Keväällä 2009 pääministeri yritti myöhentää eläkeikää kolmikantaa kuulematta, mutta joutui myöhemmin perääntymään asiassa. Kiander ym. ovat kommentoineet, että pääministerin toiminta oli ”*täydellisessä ristiriidassa korporatistisen poliittisen vaihdannan perinteen kanssa* (Kiander ym. 2009, 266).”

Haastateltujen työmarkkinajärjestöjen edustajien mielestä kolmikannan kriisi ei ole heijastunut lainvalmisteluun niiden painoarvoa vähentävästi. Sen sijaan tulopoliittisten sopimusten päättyminen on muuttanut työmarkkinajärjestöjen vaikuttamistyön muotoa. Aikaisemmin monet lakihankkeet käynnistyivät osana tulopoliittisia kokonaisratkaisuja. Palkankorotusten lisäksi tupoissa sovittiin sosiaaliturvalainsäädännöstä, työlainsäädännöstä ja veropolitiikasta. Erityisesti sosiaaliturvalainsäädännön kehittämistä oli tapana tehdä yksityiskohtaisia kirjauksia tupo-sopimukseen, kun taas työlainsäädännöstä kirjattiin useimmiten vain uudistusten päälinjauksia tai väljiä sitoumuksia käynnistää lainvalmistelu tietystä asiasta (Palanko-Laaka 1998, 301).

Nykyisin järjestöjen täytyy tehdä enemmän töitä, että ne saavat halua- miaan työ- ja sosiaalilainsäädännön uudistuksia liikkeelle. Akavan edustaja kuvaili muutosta seuraavasti:

”Aikaisemmin saatiin paljon lakihankkeita liikkeelle tulopoliittisten sopimusten tuloksena. Neuvoteltiin säännöllisin väliajoin paketteja.

Tupojen loppuminen on vaikuttanut eniten siihen, miten pystytään aloittamaan tai uudistamaan lainsäädäntöä. Kun ei tehdä etukäteen sopimuksia, pitää yrittää vaikuttaa erikseen ministeriöihin ja hallitusohjelmaan. Aloittaminen on tullut monimutkaisemmaksi. Aloitteiden määrä ministeriöihin todennäköisesti lisääntyy. Nyt pitää olla vähän koko ajan vaikuttamista. Neuvottelukierrokset menevät nyt omaan tahtiinsa. Vaikuttaminen on nykyisin työläämpää, kun verotus ja sosiaalipolitiikka on erotettu palkkasopimuksista.”

Tulopoliittisista kokonaisratkaisuisista luopuminen on työmarkkinajärjestöjen mielestä myös kasvattanut hallitusohjelmaan vaikuttamisen painoarvoa.

Akavan, SAK:n ja STTK:n edustajat korostivat, että palkansaajakeskusjärjestöt ovat laajentaneet viime vuosina vaikuttamistyötään perinteisistä palkansaajakysymyksistä muille politiikan alueille, kuten ympäristöasioihin ja energiapolitiikkaan. STTK:lla on muun muassa seitsemän elinkeinopoliittista työryhmää, kuten kuljetusalan, finanssialan ja it-alan työryhmät, jotka pohtivat, kuinka eri alojen kilpailukykyä saataisiin kohennettua. Palkansaajakeskusjärjestöjen edustajat kuvasivat, että yhteiskunta on muuttunut monimutkaisemmaksi ja sen takia melkein kaikki kysymykset vaikuttavat nykyisin palkansaajien asemaan. Työnantajien kansainvälistyminen ja palkansaajien liikkuvuus on pakottanut laajentamaan näkökulmaa kotimaan rajojen ulkopuolelle. Akavan edustaja huomautti, että akavalaiset työskentelevät pääosin asiantuntijatehtävissä, jolloin heille on luontaista ottaa kantaa laaja-alaisesti yhteiskunnallisiin asioihin. Laajemman agendan kääntopuoli on, että palkansaajakeskusjärjestöjen mielestä kaikki ministeriöt eivät ole vielä tottuneet tekemään töitä niiden kanssa. Kaikki ministeriöt eivät vielä hahmota sitä, minkälaiset asiat voivat vaikuttaa palkansaajien asemaan.

6.5 Pohdintaa

Merkkejä hallituksen painoarvon vahvistumisesta

Haastattelut vahvistivat tutkimuskirjallisuuden näkemyksen, että hallitusohjelman painoarvo on kasvanut. Sanamäärällä mitaten hallitusohjelma kasvoi viisi ja puolikertaiseksi vuosien 1991 ja 2007 välillä. Haastatteluaineisto monipuolista kielteistä kuvaa, joka tutkimuskirjallisuudessa on tavattu esittää hallitusohjelmien laajenemisesta. Kun tutkijat eivät ole löytäneet kehityksestä juuri mitään hyvää, pitivät haastatellut etujärjestöt kehitystä niiden kannalta suotuisana.

Tärkeä syy hallitusohjelmien painoarvon kasvuun on ollut siirtyminen suurempiin enemmistöhallituksiin 1980-luvulta lähtien. Mitä suurempia hallitukset ovat, sitä enemmän niihin mahtuu erilaisia näkemyksiä. Yksityiskohtaiset hallitusohjelmat ovat tehneet hallitusten työskentelystä helpompaa, kun uusien lakihankkeiden aloittamisesta sovitaan pääasiassa hallitusneuvotteluissa, eikä pitkin hallituskautta. Sen sijaan, kuten etujärjestöjenkin vastaukset osoittavat, sellaisia lakiuudistuksia on vaikeampaa saada alulle, joista ei ole mainintaa hallitusohjelmassa.

Hallitusohjelman painoarvon kasvu voidaan tulkita hallituksen valtaa lisääväksi tekijäksi, koska hallitusohjelman ulkopuolelta aloitetaan vähän tärkeitä lakiuudistuksia. Toisaalta nyt etujärjestöjen haastatteluista saadut näkemykset kertovat, että hallitusohjelma ei synny ainoastaan ministereiden kynästä. Koska itse ohjelma syntyy muutaman päivän aikana, sen sisältöön vaikuttavat keskeisesti ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset ja kansalaisjärjestöjen hallitusohjelmatavoitteet. Voidaankin väittää, että hallitusohjelman laajeneminen on lisännyt paitsi ministereiden, myös kolmannen sektorin lainsäädäntövaltaa.

Neuvottelut hallitusohjelmasta tarjoavat eturyhmille mahdollisen paikan vaikuttaa käynnistettäviin lakihankkeisiin. Mediauutisoinnin mukaan etujärjestöillä oli esimerkiksi vuoden 2007 hallitusneuvotteluissa suuri painoarvo. Etujärjestöjen osallistuminen ei kuitenkaan näytä olevan mitään uutta; yksi haastateltavista muisteli, että jo 1990-luvun alussa hänen edustamansa järjestö pääsi sanelemaan joitakin kohtia hallitusohjelmaan. Haastateltavat kertoivat, että etujärjestöissä hallitusohjelman painoarvon kasvu on johtanut siihen, että hallitusohjelmatavoitteiden valmisteluun laitetaan entistä enemmän resursseja. Kuten yksi haastateltava kertoi, tavoitteet saatetaan kirjoittaa tietoisesti sellaiseen muotoon, että tekstit voidaan siirtää suoraan osaksi hallitusohjelmaa. Myös ministeriöiden tulevaisuuskatsauksiin vaikuttaminen näyttää nousseen keskeisemmälle sijalle.

Etujärjestöjen ja tutkijoiden erilaiset näkemykset entistä yksityiskohtaisemmista hallitusohjelmista selittyvät näiden ryhmien erilaisilla tavoitteilla. Etujärjestöjen toimintaa määrittää omien intressien ajaminen. Siksi on luonnollista, että ne toivovat mahdollisimman suurta vaikutusvaltaa hallitusneuvotteluissa ja yksityiskohtaisia hallitusohjelmia. Tutkijat puolestaan korostavat mielellään tutkimustiedon hyödyntämistä myös niinkin poliittisen julkilausuman kuin hallitusohjelman laadinnassa. On myös syytä pitää mielessä, että tässä tutkimuksessa edustettuina olevat etujärjestöt ovat keskimääräistä suurempia ja vaikutusvaltaisempia. Pienemmät etujärjestöt, joilla on vähemmän vaikutusvaltaa hallitusohjelmaneuvotteluissa, antaisivat todennäköisesti paljon kriittisempiä näkemyksiä kehityssuunnasta. Mediassa on kritisoitu hallitusneuvotteluita epätasapuoliseksi kolmannen sek-

torin kannalta, kun niihin pääsevät mukaan vain kaikkein vaikutusvaltaisimmat etujärjestöt.

Vaikka haastatellut etujärjestöt suhtautuivat hallitusohjelmien laajenemiseen myönteisesti, ne pitivät ongelmana yksityiskohtaisten ohjelmien joustamattomuutta. Jos hallitusohjelmassa on jo määrätty, että jostakin asiasta säädetään laki, ei aidolle vaihtoehtojen pohtimiselle jää sijaa. Voi olla poliittisesti hankalaa luopua jonkin hallitusohjelmassa luvatus lain säätämisestä, vaikka se ei pidemmän harkinnan jälkeen olisikaan järkevää. Voidaankin väittää, että keväällä 2007 saman hallituksen ohjelma ja strategia-asiakirja olivat keskenään siinä mielessä ristiriidassa, että strategia-asiakirjaan sisältyvässä paremman sääntelyn ohjelmassa sitouduttiin lisäämään vaihtoehtojen arviointia, mutta käytännössä yksityiskohtainen hallitusohjelma vähensi mahdollisuuksia arvioida vaihtoehtoja aidosti. Lainvalmistelun laatuvaatimukset voivat siten olla toisinaan ristiriidassa puoluepoliittisten intressien kanssa.

Poliittisten valtiosihteereiden laajempi käyttö vuoden 2005 alusta näyttää kasvattaneen hallituksen valtaa ja puoluepoliittista ohjausta. Haastateltavilla ei ollut kuin muutamia näkemyksiä valtiosihteereiden roolista. Näiden näkemysten mukaan valtiosihteereillä on lainvalmistelussa keskimäärin enemmän valtaa kuin muilla ministeriöiden työntekijöillä. Valtiosihteereiden vahvistuva asema lainvalmistelutyössä tulee todennäköisesti heikentämään kolmannen sektorin asemaa lainvalmistelussa.

Eduskunnan rooli näyttää vähäiseltä

Haastatellut etujärjestöt eivät pitäneet yleisesti ottaen eduskunnan valiokuntakäsittelyä enää kovin keskeisenä lainvalmistelun vaiheena lakien sisältöön vaikuttamisen kannalta. Tulos on linjassa tutkimuskirjallisuuden kanssa, joka osoittaa, että eduskunnassa tehdään lakiteksteihin enää vähän merkittäviä muutoksia. Valiokuntatyöllä on haastateltavien mukaan eniten merkitystä kiistanalaisissa ja median seuraamissa lakiuudistuksissa.

Eduskunnan vähäistä roolia lainvalmistelussa voidaan pitää ongelmallisena siinä mielessä, että kansanedustajat valitaan vaaleilla. Toisaalta voidaan myös väittää, että ministereiden poliittisen vallan kasvu on lisännyt edustuksellista demokratiaa, sillä ministerinsalkut jaetaan pitkälti vaalituloksen mukaan. Hallitusohjelman painoarvon kasvu ja ministereiden lisääntynyt poliittinen valta on johtanut siihen, että opposition kansanedustajilla on yhä vähemmän vaikutusmahdollisuuksia. Heille jää esimerkiksi hallituksen esitysten kritisointi valiokunnissa (Ahtonen ym. 2011).

Valtiosääntöoikeuden näkökulmasta ei ole ongelmallista, että eduskunta tekee vain vähäisiä muutoksia hallituksen antamiin lakiteksteihin. Valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa eduskunnan tehtäväksi on määritelty lakien hyväksymisestä tai hylkäämisestä päättäminen, kun taas lakien sisällön kirjoittaminen on annettu tehtäväksi hallitukselle, jonka tulee nauttia eduskunnan luottamusta (Jyränki 1994, 123–126, 128–130). Eduskunnan rooli nähdään siis reaktiivisena, pikemminkin kuin aktiivisena (Jyränki 2006, 174; Nousiainen 2006, 333). Antero Jyrängin (2006, 173) mukaan eduskunnan ei edes pitäisi käsitellä laajasti hallintoasioita, kuten kirjoittaa lakeja, koska ne kuuluvat vallanjakoperiaatteen mukaisesti valtioneuvostolle. Kansanedustajien käsitykset kuitenkin välittyvät hallituksen työskentelyyn, kuten Jyränki ilmaisee: ”*Eduskunnan hallitusryhmien yhteiskuntapolitiittisten käsitysten ja arvostusten tosin oletetaan suurissa puitteissa välittävän eduskunnan luottamusta nauttivan hallituksen esityksiin.*” (Jyränki 2006, 174.) Hallituksen tehtäväksi määritellään valtiosääntöoikeudessa puolestaan lainvalmistelun valvominen ja ohjaaminen; lakiesitysten tavoitteista ja sisällöstä päättäminen. Eduskunnalla on oikeus valita pääministeri, ohjata hallitusneuvotteluita ja erottaa hallitus. (Jyränki 2006, 173, 174.)

Tilastotiedot osoittavat, että valiokunnat kuulevat hyvin epätasaisesti eri ryhmien edustajia (Holli & Saari 2009). Elinkeinoelämän järjestöjä kuullaan huomattavasti enemmän kuin palkansaajajärjestöjä. Yksi haastateltava toivoikin, että palkansaajien ääntä lisättäisiin kuulemalla enemmän erilaisia pieniä järjestöjä, jotka ovat kiinnostuneita työelämän kysymyksistä; esimerkiksi vammaisjärjestöjä. Suurten etujärjestöjen painoarvo valiokunnissa voi selittyä ensinnäkin sillä, että kansanedustajat tuntevat ne paremmin ja osaavat kutsua niitä kuultaviksi. Toiseksi järjestäytyneillä ja suurilla etujärjestöillä on enemmän resursseja valmistella suullisia tai kirjallisia lausuntoja. Haastatteluaineistosta nousi esiin käsitys, että asiantuntijakuulemiset ja niihin valmistautuminen vievät runsaasti aikaa verrattuna kuulemisten painoarvoon lainvalmistelussa. Toisaalta voi olla, että pienemmille etujärjestöille eduskuntaan pääseminen olisi niin suuri ja harvinaislaatuinen asia, että resurssien käyttäminen kuulemisten valmisteluun ei tuntuisi niistä suurelta menetykseltä.

Eduskunnan valiokuntatyön suhteellisen vähäistä painoarvoa lakihankkeiden valmistelussa kuvastaa se, että haastatellut suhtautuivat intohimoi-
semmin kysymyksiin osallistumismahdollisuuksista varhaisemmissa lainvalmistelun vaiheissa. Kuten edellisessä luvussa kerrottiin, haastateltavat halusivat pitää kiinni erityisesti tasapuolisesta kuulemisesta ennen työryhmän perustamista. Työryhmän ulkopuolelle jäämisen kuvattiin vähentävän lain saamaa hyväksyntää. Sen sijaan valiokuntakuulemisia saatettiin kuvata tärkeiksi, mutta neutraaliin sävyyn ilman sen kummempia perusteluita nii-

den tärkeydestä. Yksi haastateltava jopa mainitsi kirjallisten lausuntojen olevan yhtä vaikuttavia kuin suullisten.

Kolmikannan rooli on muuttunut, mutta ei välttämättä heikentynyt

Kolmikantaisella sopimisella on ollut Suomessa perinteisesti suuri rooli erityisesti sosiaaliturva- ja työlainsäädännön alueilla. Tässä tutkimuksessa kysyttiin keskeisten etujärjestöjen näkemyksiä siitä, millä tavalla tulopoliittisista kokonaisratkaisuksista luopuminen vuoden 2009 alussa on näkynyt kolmikannan roolissa. Vaalikaudella 2007–2010 kolmikannan asemaa ovat uhanneet muutamat muutkin poliittiset konfliktit. Yleisnäkemys haastateluista kuitenkin oli, ettei työmarkkinajärjestöjen painoarvo lainvalmistelussa ole heikentynyt. Tulopoliittisista kokonaisratkaisuksista luopuminen on kuitenkin muuttanut jonkin verran työmarkkinajärjestöjen vaikuttamistyön muotoa.

Haastateltavat arvelivat, että keskitetyistä sopimuksista luopuminen on lähinnä muuttanut sitä, millä tavalla työmarkkinajärjestöille keskeiset lakiuudistukset saavat alkunsa. Työmarkkinajärjestöjä edustaneet haastateltavat kuvasivat, että nykyisin työmarkkinajärjestöjen tulee pyrkiä vaikuttamaan julkiseen päätöksentekoon aktiivisemmin ja entistä jatkuvammin, kun taas aikaisemmin palkkasopimusten yhteydessä sovittiin samalla kertaa tärkeiden lakiuudistusten aloittamisesta. Yksi haastateltava kuvaili, että muutos tekee vaikuttamisesta hieman aiempaa työläämpää. Hän myös arveli, että lakialoitteet ministeriöihin tulevat lisääntymään. Haastateltavien mukaan todennäköinen ja tärkeä seuraus tulopoliittisista kokonaisratkaisuksista loppumisesta on hallitusohjelman painoarvon kasvu entisestään. Toisaalta yksi haastateltava huomautti, että muutos ei välttämättä ole niin suuri, koska työmarkkinajärjestöt ovat aina panostaneet hallitusohjelman laatimisvaiheeseen.

Palkansaajajärjestöjen edustajat kertoivat kolmikannan muutoksista puhuttaessa, että palkansaajajärjestöt ovat viime vuosina laajentaneet vaikuttamistyötään perinteisestä työoikeuden alueesta esimerkiksi ympäristöpolitiikkaan. Tätä perusteltiin maailman muuttumisella. Kuten yksi haastateltava kommentoi, nykyisin lähes kaikki lainsäädäntö liittyy palkansaajien asemaan. Vaikka haastateluista ei suoraan tullut sitä ilmi, palkansaajajärjestöt ovat saattaneet vastata agendan laajentamisella myös ajankohtaisiin työväenliikkeen ongelmiin. Näitä ongelmia ovat järjestäytymisasteen lasku, kansainvälistyminen ja työn tekemisen muotojen kirjon lisääntyminen.

Katsaus viime vuosikymmenten historiaan osoittaa, että palkansaajien ja työnantajien keskinäisessä painoarvossa on tapahtunut siirtymiä. Näiden ryhmien poliittinen painoarvo on välittynyt uuden lainsäädännön sisältöön eri aikoina. Vaikka aikaa 1990-luvun alusta lähtien on leimannut Elinkeinoelämän keskusliiton aseman vahvistuminen suhteessa palkansaajakeskusjärjestöihin, on Suomessa kuitenkin kansainvälisesti vertaillen yhä vahva korporatistinen järjestelmä. Kannattajien mukaan tämä lisää kansan ääntä lainvalmistelussa, kun taas vastustajien mielestä työmarkkinajärjestöillä on liikaa valtaa niiden edustamiin kansanryhmiin verrattuna.

On mahdollista, että tähän tutkimukseen valikoitui haastateltavia, jotka suhtautuvat kolmikantaan keskimääräistä myönteisemmin. Toiseksi voi olla, että kaikki haastateltavat eivät halunneet kertoa suoraan mielipiteitä kolmikannan roolista lainvalmistelussa, koska he pelkäsivät vaarantavansa suhteet läheisiin neuvottelukumppaneihinsa muista etujärjestöistä. Näillä varauksilla tutkimus osoittaa, että kolmikannan asema ei ole varsinaisesti heikentynyt, mutta työmarkkinajärjestöjen vaikuttaminen lainvalmisteluun on muuttanut muotoaan. Näiden havaintojen tueksi tarvitaan tulevaisuudessa lisää empiirisiä tutkimuksia kolmikannan asemasta suomalaisessa lainvalmistelussa.

7 LAINVALMISTELUN KEHITTÄMISTYÖN ARVIOINTIA

Kuten kolmannessa luvussa todettiin, sidosryhmien osallistuminen lainvalmisteluun on noussut viime vuosina yhä keskeisemmälle sijalle suomalaisessa säädöspolitiikassa. Viidennessä ja kuudennessa luvussa tuotiin esille osallistumista rajoittavia tekijöitä. Seuraavaksi arvioidaan haastattelulaineiston pohjalta, kuinka onnistunutta viime vuosien lainvalmistelun kehittämistoiminta on ollut. Kuluttajaliittoa ja Luonnonsuojeluliittoa lukuun ottamatta kaikki mukaan valitut järjestöt ovat olleet aktiivisesti mukana tässä kehittämistoiminnassa esimerkiksi osallistumalla työryhmiin ja selvitysten laadintaan. Koska suuri osa haastateltavista oli mukana haastatteluiden aikana paremman sääntelyn neuvottelukunnassa, heidän näkemyksissään korostuu paremman sääntelyn ohjelman arviointi. Vastaukset voidaan kuitenkin yleistää viime aikaiseen suomalaiseen lainvalmistelun kehittämistoimintaan laajemminkin, koska paremman sääntelyn ohjelman ja muiden kehittämishankkeiden välillä ei ole merkittäviä eroja, lukuun ottamatta ensin mainitun korkeampaa poliittista statusta osana hallitusohjelmaa.

Lainvalmistelun kehittämishankkeiden hyödyt ja heikkoudet

Kaikki haastatellut järjestöt näkivät lainvalmistelun kehittämishankkeissa (ks. luku 3) paljon hyviä asioita. Niiden tuloksina syntyneitä erilaisia hyvän lainvalmistelun ohjeita pidettiin hyödyllisinä. Haastateltavat antoivat paremman sääntelyn hankkeesta esimerkiksi seuraavanlaisia myönteisiä palautteita:

”Parempi sääntely on kaikin osin erittäin kannatettava asia. Olen aivan samaa mieltä kaikkien paremman sääntelyn periaatteiden kanssa.” (SAK.)

”Sanoisin, että sehän on erinomainen asia, että tähän on kiinnitetty tämän hallituksen aikana paljon huomiota. Ministeri Tuija Brax on

ollut äärimmäisen aktiivinen ja se on ollut hyvä.” (Elinkeinoelämän keskusliitto.)

”Vuosien varrella olen monta kertaa joutunut ja saanut viitata siihen, että lainvalmisteluhankkeessa olisi syytä käyttää paremman sääntelyn periaatteita ja yritysvaikutusselvityksiä. Se on yksi parhaista asioista paremman sääntelyn hankkeissa, että voimme vedota näihin periaatteisiin.” (Keskuskauppakamari.)

Usea haastateltava korosti sitä, että seuraavaksi täytyisi saada hyvän lainvalmistelun periaatteet käytäntöön. Selvitysten ja asiakirjojen kirjoittamisesta pitäisi siirtyä tekoihin, kuten Suomen Yrittäjien edustaja kommentoi: *”Erialaisten selvitysten kirjoittaminen ei lopulta johda mihinkään, jos joku ei aidosti tee jotain konkreettista.”* Tekoja peräänkuulutti myös Akavan edustaja: *”On hyvä, että ohjeita on tehty, mutta miten ne saataisiin kaikissa ministeriöissä käytäntöön?”* Haastateltavat olivat tietoisia siitä, että lainvalmistelun laadun parantamisesta on puhuttu jo pitkään. Useampi kritisoikin sitä, että lainvalmistelua on pyritty kehittämään jo lukuisissa työryhmissä, joiden tulokset eivät ole kuitenkaan välittyneet konkreettisesti lainvalmistelutyöhön (myös Pakarinen 2011). Haastateltavien mukaan kehittämistyö on saattanut tuoda vähäisiä parannuksia, mutta kovin hitaasti ponnisteluihin nähden. Esimerkiksi Keskuskauppakamarin edustajaa askarrutti paremman sääntelyn ohjelman tuloksellisuus: *”On ollut hyvä asia, että tämä on ollut niin isolla painoarvolla. Se johtaa kyllä pohtimaan, mikä tässä oikeasti muuttuu?”* Suomen Yrittäjien edustaja huomautti, ettei lainvalmistelu ikinä tule toimimaan täydellisesti: *”Parempi sääntely on komparatiivimuodossa – se ei ole koskaan valmis. Näinhän sen pitääkin olla. Aina pitää kehittää.”*

Kuten luvussa 4.1 tuotiin esille, kuusi haastateltavista toimi jäsenenä paremman sääntelyn neuvottelukunnassa. Neuvottelukunnan perustaminen vaalikauden 2007–2010 ajaksi oli osa paremman sääntelyn toimintaohjelman (valtioneuvoston kanslia 2006) toteuttamista. Neuvottelukunnassa ministeriöiden, järjestöjen ja tutkimuslaitosten edustajat ovat pohtineet välineitä lainvalmistelun kehittämiseksi. Kokouksissa on esimerkiksi arvioitu tärkeiden lakihankkeiden valmistelua, seurattu lainsäädännön hallinnollisen taakan keventämistä, keskusteltu vaikutusten arvioinnin tilasta ja EU-säädösten suomen kielestä.

Haastateltavat arvostivat paremman sääntelyn neuvottelukunnan korkeaa statusta. Sen puheenjohtajana toimii oikeusministeri. Haastatteluiden mukaan neuvottelukunnassa käytiin keskustelua olennaisista asioista, tosin joskus liian yleisellä tasolla. Neuvottelukunnan suuren koon mainittiin aiheuttavan joustamattomuutta. Ongelmallisimpana neuvottelukunnan työssä pidettiin sen roolia lähinnä tiedonsaannin kanavana. Neuvottelukunnan todelli-

sia keinoja lainvalmistelun muuttamiseksi pidettiin vähäisinä. Useampi haastateltava kertoi joutuneensa jättämään neuvottelukunnan kokouksia väliin muiden työtehtävien vuoksi.

Muutama haastateltava toi esille, että puutteelliset resurssit ovat todennäköinen syy lainvalmistelun kehittämishankkeiden heikkoihin tuloksiin. Kuntaliiton edustaja arveli, että monilla valmistelijoilla olisi halukkuutta tehdä huolellista lainvalmistelua, mutta se on mahdotonta kiireen takia: *”Minusta resurssit ovat menneet suorastaan huonompaan suuntaan. Laki-tulva on niin hillitön. Aikataulut ovat niin epärealistisia poliittisten päättäjien puolelta. Ei siinä ole oikein edellytyksiä hyvälle lainvalmistelulle.”* Myös muutamissa aikaisemmissa selvityksissä on huomattu kiireellisten aikataulujen haittaavan huolellista lainvalmistelua (Ervasti & Tala 1996, 184; valtioneuvoston kanslia 2005, 60, 63, 114, 115, 214).

Keskuskauppakamarin edustaja huomautti, että paremman sääntelyn suosiota saattaa vähentää se, etteivät yksittäiset mielipiteet mene enää yhtä helposti läpi ministeriöiden päätöksenteossa:

”Jos halutaan aidosti tehdä parempaa sääntelyä, se voi vaikeuttaa yksittäistä poliittista agenda tai yksittäisen virkamiehen mielipiteen eteenpäin menoa. Joskus voi olla vastenmielinen asia toimia juuri niin, kuin tässä paremmassa sääntelyssä kuuluisi toimia, koska se ei edistä yksittäisten mielipiteiden tai poliittisten päätösten läpimeenoa.”

Haastatteluaineiston perusteella näyttää siltä, että paremman sääntelyn ohjelmaa koskevat samat heikkoudet kuin muita strategia-asiakirjaan sisällytettyjä poikkihallinnollisia hankkeita. Paremman sääntelyn ohjelman määrärahat ovat olleet liian vähäiset suhteessa tavoitteisiin, kuten tilanne yleensä on politiikkaohjelmien kohdalla (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010, 80, 82, 90, 110, 121, 131). Haastatteluaineiston perusteella paremman sääntelyn ohjelmaa voidaan siten pitää onnistuneena suhteessa sen saamiin resursseihin, mutta ei suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin.

Ministeriöiden väliset erot lainvalmistelun ohjeiden noudattamisessa

Lähes kaikki haastateltavat mainitsivat ongelmana ministeriöiden väliset suuret erot lainvalmistelun ohjeiden noudattamisessa. Toiset ministeriöt ovat lisänneet avoimuuttaan, kun taas toisten ministeriöiden työskentelyta-voissa ei ole tapahtunut muutoksia. Asiaa kommentoitiin esimerkiksi näin:

”Jotkut ministeriöt ovat varsin hyviä näissä asioissa ja toiset taas eivät. Siinä on valtavia eroja, kuinka yritysten esittämät näkökohdat on otettu huomioon, ja miten yritysvaikutukset on kirjoitettu. Eroja on myöskin hyvin tärkeissä hankkeissa.” (Elinkeinoelämän keskusliitto.)

”Emme ole huomanneet mitään eroa ennen ja jälkeen paremman sääntelyn ohjelman. Se on ehkä vähän niin, että ne jotka haluavat ottaa opikseen, ottavat opikseen ja muut ei.” (Kuluttajaliitto.)

Eniten myönteistä palautetta sai osakseen oikeusministeriö. Lähes jokainen haastateltava toi sen esille esimerkkinä hyvästä kehityksestä. Oikeusministeriön mainittiin erikseen parantaneen työmarkkinajärjestöjen kuulemista sekä avoimuutta kuluttajansuojalainsäädännön ja yhtiöoikeuden aloilla. Haastateltavat kehuivat oikeusministeriötä muun muassa näin:

”Oikeusministeriö on ottanut tämän asian omakseen, mutta se ei kaikissa ministeriöissä näy. Tämä on hyvä alku, mutta joudutaan tekemään vielä töitä, että saadaan sitoutettua kaikki ministeriöt samalla lailla kuin oikeusministeriö.” (Akava.)

”On hyvin ministeriökohtaista, pääsemmekö mukaan työryhmään. Oikeusministeriössä asiat hoidetaan todella loistavasti. Siellä sidosryhmiä kuullaan riittävästi ja ne ovat aina mukana. Monissa muissa ministeriöissä käytetään virkavalmistelua tilanteissa, joissa laaja-pohjainen valmistelu olisi parempi ratkaisu.” (Kuluttajaliitto.)

Oikeusministeriön saamaan myönteiseen palautteeseen on saattanut vaikuttaa sen keskeinen asema säädöspolitiikassa. Oikeusministeriö on käynnistänyt eniten lainvalmistelun kehittämishankkeita ja teettänyt aiheesta eniten selvityksiä. On mahdollista, että aktiivisuus lainvalmistelun kehittämisessä koko valtioneuvoston tasolla on todella heijastunut lainvalmistelijoiden toimintakulttuuriin oikeusministeriössä. Oikeusministeriössä toimii myös pääasiassa sähköpostin kautta sisäinen verkosto, joka välittää lainvalmistelijoille tietoa uusimmista säädöspolitiikan kehittämishankkeista ja tutkimustuloksista. Tosin lähes kaikissa muissakin ministeriöissä toimii vastaava verkosto. Oikeusministeriön saamaan hyvään tulokseen on voinut vaikuttaa myös siitä aiheutuva harha, että suurin osa haastateltavista on ollut mukana oikeusministeriön vetämissä kehittämishankkeissa. Heille on saattanut syntyä oikeusministeriön toiminnasta aktiivinen kuva esimerkiksi paremman sääntelyn neuvottelukunnan kautta. Oikeusministeriö on osittain saattanut kasvattaa mainettaan myös hallitsemalla lainvalmistelun kehittämistyön kielen ja puhumalla sidosryhmien parempien osallistumismahdollisuuksien puolesta.

Palkansaajakeskusjärjestöt kertoivat, että kolmikantavalmistelu on perinteisesti toiminut hyvin työ- ja elinkeinoministeriössä sekä sosiaali- ja terveysministeriössä. Maa- ja metsätalousministeriön avoimuus ja yritysvaikutusten arvioinnit saivat kehuja kahdelta järjestöltä. Yhden järjestön mielestä valtiovarainministeriö on lisännyt avoimuuttaan ja parantanut lainvalmistelun tasoa. Toisaalta kolmen järjestön edustajat mainitsivat sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön esimerkkeinä ministeriöistä, joilla on eniten parannettavaa järjestöjen huomioimisessa. Kaksi mainintaa puutteellisesta valmistelusta saivat opetus- ja kulttuuriministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Kuten luvussa 4.1 kerrottiin, osa haastateltavista ei halunnut nimetä huonommin toimivia ministeriöitä. Se johtopäätös haastatteluista voidaan kuitenkin tehdä, että eri järjestöjen edustajat pitävät osittain eri ministeriöitä hyvinä tai huonoina valmistelijoina.

Näkökohtia uuden kehittämissyksikön perustamisesta

Elinkeinoelämän keskusliiton ja Suomen Yrittäjien edustajat kannattivat sellaisen yksikön perustamista, joka valvoisi hyvän lainvalmistelun periaatteiden noudattamista, koska heidän mielestään vapaaehtoinen tie ei tunnu toimineen. Yksikön tulisi olla heidän mielestään siten poikkihallinnollinen, että kaikki ministeriöt ottaisivat sen valvonnan vakavasti. Olennaisinta olisi, että yksikkö yhtenäistäisi lainvalmisteluohjeiden noudattamista eri ministeriöissä. Haastateltavien mielestä yksikön ei tarvitsisi valvoa pienempiä ja teknisiä lakiuudistuksia, vaan se voisi keskittyä merkittävimpiin hankkeisiin. Lisäksi yksikkö ei saisi puuttua poliittisiin ratkaisuihin, vaan sen tulisi keskittyä ainoastaan hyvän lainvalmistelun periaatteiden valvomiin.

Kuten kolmannessa luvussa kerrottiin, OECD on toivonut Suomen perustavan tällaisen yksikön vuoden 2003 ja 2010 maa-arvioinneissaan (OECD 2003, 63; OECD 2010a, 72). Ajatus nostettiin esille myös loppuvuonna 2010 laajapohjaisessa lainvalmistelun kehittämissyöryryhmässä (oikeusministeriö 2010b, 59). Ulkomailta vastaavantyyppiset valvontayksiköt ovat yleisiä (säädospolitiikasta eri maissa ks. OECD 2010b; Tala 2009; Tala 2010b). Ne voidaan jakaa karkeasti ottaen kolmeen eri tyyppiin. Joissakin maissa valvontayksiköt voivat käytännössä estää puutteellisesti valmistellun lakiesityksen etenemisen kokonaan. Näistä voidaan mainita esimerkkeinä Yhdysvaltojen *Office of Information and Regulatory Affairs* ja Australian *Office of Best Practice Regulation*. Useimmissa maissa valvontayksiköt tarkastavat esityksiä, mutta voivat antaa vain suositusluontoisia neuvoja, kuten Euroopan komission *Impact Assessment Board* ja Ruotsin *Regelrådet*. Kolmannen tyyppin

muodostavat pääasiassa lainvalmistelijoiden neuvontaan keskittyvät yksiköt, kuten Ison-Britannian *Better Regulation Executive* ja Alankomaiden *Adviescollege vermindering administratieve lasten*. Tutkimuskirjallisuudessa ei ole pystytty osoittamaan jotakin näistä tyypeistä muita paremmiksi (Ramboll Management ym. 2003, 70).

Kaikki järjestöt eivät kuitenkaan kannattaneet valvontayksikön perustamista. Osa järjestöistä epäili tällaisen yksikön mahdollisuuksia valvoa koko laajaa lainvalmistelun kenttää. Esimerkiksi SAK:n edustaja kysyi: ”*Kuinka jollakin voisi olla asiantuntemus kaikilla lainsäädännön aloilla?*” Lisäksi muistutettiin, että järjestöjen asiantuntemusta voi hyödyntää myös vaikutusten arvioinnissa. Valvontayksikön vastustamiseen saattaa liittyä pelkoja lainsäädäntövallan siirtymisestä pois itsenäisiltä ministeriöiltä. Jos näin kävisi, valvontayksikkö saattaisi vähentää sidosryhmien vaikutusvaltaa lainvalmistelussa.

Järjestöjen osallistuminen lainvalmistelun kehittämishankkeisiin

Erityisesti elinkeinoelämän järjestöt ovat olleet aktiivisia lainvalmistelun kehittämishankkeissa. Paremman sääntelyn toimintaohjelman valmistelu aloitettiin osaltaan Elinkeinoelämän keskusliiton, Keskuskauppakamarin ja Suomen Yrittäjien aloitteesta (valtioneuvoston kanslia 2006, 12). Elinkeinoelämän keskusliitto ja Suomen Yrittäjät ovat tehneet omia selvityksiään hallinnollisesta taakasta ja yritysvaikutusten arvioinneista (Elinkeinoelämän keskusliitto 2007, 2009; Suomen Yrittäjät 2007, 2009). Elinkeinoelämän keskusliiton internetsivuilla on osio, jossa liitto kertoo kantavansa huolta liiallisesta sääntelystä ja puutteellisista yritysvaikutusten arvioinneista. Sivuilla perustellaan lainvalmistelun kehittämistä Suomen kilpailukyvyllä: ”*Yritysten kannalta houkuttelevimpia ovat valtiot, jotka tarjoavat parhaat mahdollisuudet toimia ilman turhia yritystoiminnan esteitä tai liian epäselviä, yksityiskohtiin meneviä määräyksiä.*” (Elinkeinoelämän keskusliiton internetsivut 5.7.2010.)

Haastatteluissa tuli esille mahdollisia selityksiä sille, miksi palkansaajakeskusjärjestöt eivät ole toimineet aivan yhtä aktiivisesti lainvalmistelun kehittämishankkeissa. Palkansaajajärjestöissä on saatettu katsoa, että hallinnollinen taakka, yritysvaikutusten arviointi ja lakien ymmärrettävyys ovat monesti enemmän työnantajien, kuin palkansaajien huolia. Lisäksi lainvalmistelun kehittämishankkeisiin osallistuminen vie resursseja. Palkansaajajärjestöissä niihin ei ole panostettu erityisiä resursseja, ja osallistuminen on tapahtunut muun työn ohessa. Jäsenistölle on helpompaa perus-

tella konkreettisiin lakihankkeisiin vaikuttamista kuin yleiseen lainvalmistelun laadun kehittämiseen osallistumista. Yksi haastateltavista arveli, että lainvalmistelun kehittämiseen perinteisesti liitetty ajatus deregulaatiosta eli lainsäädännön vähentämisestä on aiheuttanut palkansaajissa pelkoja, että heidän oikeuksiaan suojelevia lakeja haluttaisiin purkaa. Kun lainvalmistelun kehittämistyö on nähty osittain uhkana omille eduille, siihen ei ole haluttu osallistua aktiivisesti.

Palkansaajajärjestöjen perustelut elinkeinoelämän järjestöjä passiivisemmasta osallistumisesta lainvalmistelun kehittämiseen ovat ymmärrettäviä siinä mielessä, että säädospolitiikassa ovat todella painottuneet elinkeinoelämän edut. Esimerkiksi paremman sääntelyn toimintaohjelmassa (valtioneuvoston kanslia 2006) pohditaan pitkästi lainvalmistelun yhteyttä Suomen kilpailukykyyn ja yritysten toimintaedellytyksiin. Ohjelmassa listataan ensin hyvän sääntelyn kriteereitä taloudellisen kilpailukyvyn näkökulmasta ja vasta sitten hyvinvoinnin turvaamisen näkökulmasta. Erityisesti 1980-luvun alusta lähtien säädospolitiikkaa ovat leimanneet yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen ja yritysvaikutusten arvioinnin parantaminen (Baldwin 2007). Toisaalta voidaan väittää, että elinkeinoelämän oma aktiivisuus on ollut merkittävä osatekijä siinä, että elinkeinoelämän edut ovat todella painottuneet säädospolitiikassa enemmän.

Kuntaliitto on toiminut vastikään (1.7.2009–30.12.2010) puheenjohtajana normihankkeessa, jonka tavoitteena oli yksinkertaistaa kuntien valtioneuvoston ohjausta. Nykyisin ongelmana on, että kuntien ohjaus on hyvin ministeriökohtaista. Normihankkeessa pyrittiin lisäämään ministeriöiden välistä koordinaatiota. Hankkeessa ehdotettiin, että kunnallishallinnon ja -talouden neuvottelukunnan yhteyteen perustettaisiin lainsäädännön arviointijaosto. Jaosto koostuisi asiantuntijoista, joita voisi käyttää apuna lakien vaikutusten arvioinnissa.

8 YHTEENVETO

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää keskeisiä etujärjestöjä haastattelemalla, mitä ne pitävät tärkeimpinä vaikuttamisen paikkoina lainvalmistelun eri vaiheissa, ja mitä olennaisimpina osallistumisen esteinä. Tarkoituksena oli myös arvioida sekä haastattelu- että asiakirja-aineiston pohjalta suomalais-ta lainvalmistelun kehittämistyötä. Näiden pragmaattisempien kysymysten ohella tutkimuksessa on analysoitu haastatteluaineiston pohjalta, kuinka etujärjestöjen näkökulmasta hahmottuvat eri osapuolten – sidosryhmien, lainvalmistelijoiden, hallituksen, eduskunnan ja kolmikannan – asema lainvalmistelussa; millä tavalla vastaukset siis ilmentävät lainvalmistelun vuorovaikutteista luonnetta.

Tutkimus sijoittuu teoriaperinteeseen, jossa lainvalmistelu nähdään eri osapuolten välisenä vuorovaikutuksena, jota leimaavat erimielisyydet, niiden sovittaminen yhteen ja näkemysten muuntuminen tässä prosessissa. Lainvalmistelua ei siis käsitetä tässä tutkimuksessa teknokraattiseksi suunnitteluksi, jota voitaisiin jäsentää rationaalisen päätöksenteon mallin avulla. Sen sijaan tutkimuksessa sitoudutaan 1950- ja 1960-luvuilla politiikantutkimuksessa syntyneeseen käsitykseen, jonka mukaan valtasuhteet määrittävät keskeisesti julkista päätöksentekoa ja lakien syntyä. Lait saavat lopullisen muotonsa kamppailussa lainsäädäntövallasta, johon ottavat osaa niin parlamentti, hallitus, ministeriöiden lainvalmistelijat kuin eturyhmätkin. Lisäksi näiden ryhmien sisällä käydään jatkuvaa keskustelua painopisteistä ja tavoitteista.

Tutkimuksen tärkein empiirinen aineisto muodostui yhdeksästä etujärjestöjen haastattelusta. Mukaan valittiin suuria ja perinteikkäitä etujärjestöjä, joiden toimintaan kuuluu keskeisesti lainvalmisteluun osallistuminen. Palkansaajia edustivat alan suurimmat keskusjärjestöt SAK, Akava ja STTK. Elinkeinoelämän etujärjestöistä mukana olivat niin ikään suurimmat eli Elinkeinoelämän keskusliitto, Suomen Yrittäjät ja Keskuskauppakamari. Muita intressejä ajavia järjestöjä edustivat Kuntaliitto, Luonnonsuojeluliitto ja Kuluttajaliitto. Haastatteluaineisto ei siis edusta tasapuolisesti laajaa järjestökenttää, kaikista lainvalmistelun sidosryhmistä puhumattakaan. Pienempien järjestöjen ja järjestäytymättömien ryhmien näkökulma poikkeaa varmasti monessa suhteessa nyt haastateltujen etujärjestöjen näkökulmasta. Pienemmät järjestöt arvioivat osallistumismahdollisuutensa lainvalmisteluun luultavasti huonommiksi ja mahdollisesti kritisoivat kolman-

nen sektorin kuulemista epätasapuoliseksi. Tässä tutkimuksessa pidettiin kuitenkin näiden yhdeksän keskeisen etujärjestön näkökulmaa riittävän arvokkaana tutkimuskohteena, koska niiden panos suomalaiseen lainvalmisteluun on merkittävä.

Tärkeimpiä vaikuttamisen paikkoja lainvalmistelussa ovat haastateltujen etujärjestöjen yksituumaisen näkemyksen mukaan varhaisimmat valmisteluvaiheet. Vaikka haastateltavat arvostivat työryhmätyöskentelyyn osallistumista, he olivat sitä mieltä, että jo työryhmävaiheessa monet keskeiset lakiuudistuksen kohdat on saatettu lyödä lukkoon. Haastateltavien mielestä varhaisessa vaikuttamistyössä korostuvat luottamukselliset ja vuorovaikutteiset suhteet oman alan keskeisiin lainvalmistelijoihin. Tärkeä tutkimustulos oli, että pelkän laajapohjaisen lainvalmistelun osuuden sijaan tulee tarkastella sen laatua. Lainvalmisteluun vaikuttaminen on etujärjestöjen näkökulmasta yleisesti ottaen helpompaa, jos työryhmät ovat ministeriöön nähden itsenäisiä, jos niiden toimeksiantoja ei ole rajattu etukäteen kovin tarkasti, ja jos vetovastuussa olevat ministeriön työntekijät ovat avoimia osallistujien mielipiteille. Haastatteluaineiston perusteella lainvalmisteluun vaikuttaminen vaikeutuu työryhmätyöskentelyn jälkeisissä vaiheissa, kun asioita on jo ehditty sopia. Haastateltavien mukaan mediahuomio ja huolelliset perustelut voivat kuitenkin parantaa vaikutusmahdollisuuksia kuulemistilaisuuksissa, lausuntokierroksilla ja eduskuntakuulemisissa.

Olellisimmat lainvalmisteluun osallistumisen esteet voidaan jakaa teknisiin ja valtasuhteista johtuviin esteisiin. Teknisiä ongelmia osallistumisen tiellä voidaan korjata – helpommin tai hankalammin – lainvalmistelua kehittämällä, kun taas valtasuhteista juontavat osallistumisen esteet johtuvat siitä, että jokin ryhmä kykenee käyttämään lakiuudistuksessa omaa lainsäädäntövaltaansa muita ryhmiä voimakkaammin. Nämä kategoriat eivät ole toisensa poissulkevia, vaan ne muodostavat janan, joka auttaa hahmottamaan säädöspoliittisten korjaustoimenpiteiden realistisuutta. Haastateltavien esiin tuomista epäkohdista kaikkein helpoimmin korjattavana voidaan pitää ongelmia ministeriöiden internetsivuissa. Tällä hetkellä monien ministeriöiden sivuilta puuttuu lista valmisteilla olevista lakihankkeista, mikä vaikeuttaa tiedonsaantia ja osallistumista valmisteluun. Suhteellisen teknisistä osallistumisen esteistä etujärjestöt toivat esille lisäksi liian tarkasti rajatut työryhmien toimeksiannot, työryhmien yksipuolisen kokoonpanon ja epäinformatiiviset kuulemistilaisuudet. Ohjeistamalla ja kouluttamalla on mahdollista lisätä lainvalmistelijoiden ja selvityshenkilöiden tasapuolisuutta. Sen sijaan ylhäältä päin on vaikeaa korjata sellaisia etujärjestöjen esiin tuomia osallistumisen esteitä, kuin poliitikoiden halu toteuttaa tietty ratkaisu tai kolmikannan sopimus jostakin lainsäädännöstä.

Suomalaisen säädöspolitiikan painopisteitä analysoitiin asiakirja-aineiston avulla. Aineisto koostui lainvalmistelun kehittämistä koskevista valtionhallinnon asiakirjoista 1980-luvulta nykypäivään. Tuloksena jaettiin suomalaista säädöspolitiikkaa eri vaiheisiin sen mukaan, kuinka siinä on suhtauduttu sidosryhmien osallistumiseen lainvalmisteluun. Analyysi osoitti, että 1980-luvulla lainvalmistelun ihanteena arvostettiin ennen kaikkea rationaalista päätöksentekoa ja sidosryhmien osallistumista saatettiin pitää jopa häiritsevänä tekijänä. Sen sijaan 1990-luvulla sidosryhmien roolista alettiin puhua jo myönteiseen sävyyn, mutta käytännön toimenpiteet osallistumiskäytäntöjen kehittämiseksi jäivät marginaalisiksi. Muutos tapahtui 2000-luvulla niin kutsutun paremman sääntelyn ohjelman myötä, jossa tavoite sidosryhmien osallistumisen lisäämiseksi sai entistä enemmän tilaa. Tämäkin tutkimus sai osittain rahoituksensa paremman sääntelyn ohjelman painotuksen ansiosta. Pitkän aikavälin tarkastelu siis osoittaa, että säädöspolitiikassa on alettu käsittää lainvalmistelu yhä enemmän vuoro-vaikutukseksi. Tähän on kenties vaikuttanut vastaava kehityslinja lainvalmistelun tutkimuksessa.

Lainvalmistelun kehittämistyössä on sekä vahvuuksia että heikkouksia haastateltujen etujärjestöjen näkökulmasta. Nyt saatujen arvioiden merkitystä lisää, että lähes jokainen haastateltavista oli osallistunut viimeisten vuosien aikana lainvalmistelun kehittämistyöhön. Haastateltavat pitivät suurena vahvuutena paremman sääntelyn ohjelman saamaa korkeaa painoarvoa osana hallitusohjelmaa. Vuonna 2010 valmistuneita kuulemisohjeita arvostettiin, koska etujärjestöt voivat jatkossa vedota niihin, mikäli ne pitävät esimerkiksi jotakin työryhmää koostumukseltaan epätasapuolisena. Lisäksi mainittiin joitakin yksittäisiä esimerkkejä myönteisestä kehityksestä sidosryhmien huomioimisessa. Haastateltavat pitivät suurimpana ongelmana lainvalmistelun kehittämistyössä sen tehottomuutta; tehdään vain erilaisia selvityksiä, mutta konkreettiset tulokset jäävät laihoiksi. Kehittämistyössä ei ole onnistuttu puuttumaan monien mielestä olennaisimpaan ongelmaan eli puutteellisiin lainvalmistelun resursseihin. Paremman sääntelyn neuvottelukunnan työhön osallistuneet pitivät kokouksia lähinnä keskustelutilaisuuksina ja tietojen vaihdon kanavana. Merkittävä huomio oli, että palkansaajajärjestöjen passiivisempaa roolia lainvalmistelun kehittämistyössä saattaa selittää se, että elinkeinoelämän aktiivisemmän roolin myötä kehittämistyössä on painottunut perinteisesti eniten yritystoiminnan näkökulma.

Lainsäädäntövallan jakaantumista eri toimijoille analysoitiin tutkimuksessa haastateltujen etujärjestöjen näkökulmasta. Suuria linjoja näyttävät olevan ministereiden painoarvon kasvu, sitä kautta muiden kansanedustajien painoarvon lasku ja kolmikannan muutostila. Poliittista ohjausta vahvis-

tavat hallitusohjelman yksityiskohtaisuuden ja sitovuuden lisääntyminen sekä poliittisten valtiosuhteiden käyttö lakihankkeissa. Toisaalta haastateltavat olivat sitä mieltä, että hallitusohjelman muutos voi myös lisätä etujärjestöjen painoarvoa, jos ne onnistuvat vaikuttamaan hallitusohjelman sisältöön. Haastateltavat pitivätkin hallitusohjelman muutosta enimmäkseen suotuisana, toisin kuin pääosa tutkijoista. Tulopoliittisista kokonaisratkaisuksista luopuminen keväällä 2009 johtaa haastateltavien arvioiden mukaan siihen, että työmarkkinajärjestöjen vaikuttamistyöstä tulee entistä jatkuvampaa. Kun aikaisemmin sovittiin palkkaratkaisujen yhteydessä monista keskeisistä lakiuudistuksista, nykyisin korostuvat hallitusohjelman merkitys ja pitkäjänteinen vaikuttamistyö. Palkansaajajärjestöjen edustajat kertoivat, että järjestöissä on alettu panostaa yhä laajempiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin. Uusi painotus voidaan tulkita vastareaktioksi palkansaajajärjestöjen haasteille, jotka juontavat työelämän muutoksesta. Tärkeä tutkimustulos oli, että etujärjestöjen mielestä lainvalmistelijoilla voi olla joskus omia, tiukkojakin näkemyksiä lakihankkeiden sisältöjen suhteen. Perinteisesti lainvalmistelijoiden työ on nimittäin nähty usein epäpoliittisena ja osittain mekaanisena lakien kirjoittamisena.

Tutkimuksen yhtenä pyrkimyksenä on monimutkaistaa keskustelua lainvalmistelun laadusta ja syventää ymmärrystä niistä prosesseista, joiden kautta lainsäädäntö syntyy. Tutkimuksessa esitetään, että säädöspoliitikasakin tulee tunnustaa lainvalmistelun luonne eri osapuolten välisenä vuoro-vaikutuksena. Lainvalmisteluhankkeet poikkeavat toisistaan merkittävästi siinä suhteessa, minkä verran uudistuksiin kohdistuu poliittista mielenkiintoa ja julkista huomiota. Universaaleita – ainakaan kovin konkreettisia – kriteereitä hyvälle lainsäädännölle on siten vaikeaa keksiä. Keskustelua lainvalmistelun laadusta ei voida käydä erillään lainvalmistelun todellisuudesta eli ilman ymmärrystä siitä, millä tavalla lainsäädäntö syntyy ihanteiden ulkopuolella.

LÄHTEET JA KIRJALLISUUS

Haastatteluaineisto

Haastatteluaineiston muodostavat alla lueteltujen yhdeksän järjestön haastattelut. Jokaisesta järjestöstä on haastateltu yhtä työntekijää. Haastattelut toteutettiin kesä–lokakuussa 2010. Aineistoa ja menetelmää on kuvattu tarkemmin neljännessä luvussa.

Akava

Elinkeinoelämän keskusliitto

Keskuskaupakamari

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK

Suomen Kuluttajaliitto

Suomen Kuntaliitto

Suomen Luonnonsuojeluliitto

Suomen Yrittäjät

Toimihenkilökeskusjärjestö STTK

Virallislähteet

Hallitusohjelma 2007: *Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma*. Helsinki: valtioneuvoston kanslia.

HE 53/2008 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi perintö- ja lahjaverolain sekä tuloverolain 47 §:n muuttamisesta.

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta 2009: *KANE:n lausunto hankerekisteri HARE:n uudistamista koskevan esiselvityshankkeet loppuraportista*. 4.6.2009. Julkaisematon.

Oikeusministeriö 1974: *Lainvalmistelukoulutustyöryhmän mietintö*. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö 1987: *Säädösvalmistelun kehittäminen*. Säädösvalmistelutyöryhmän mietintö. Lainvalmisteluosaston julkaisu 5/1987. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö 1996: *Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohjelma*. Valtioneuvoston periaatepäätös 30.5.1996. Lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1996. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö 1998: *Hyvän säädösvalmistelun laatuvaatimuksia. OECD:n suosituksen täytäntöönpano Suomessa. Suomen tarkastuslista*. Helsinki: oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö.

Oikeusministeriö 2000: *Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohjelma II*. Lainvalmisteluosaston julkaisu 6/2000. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö 2010a: *Kuuleminen säädösvalmistelussa. Ohjeet*. Selvityksiä ja ohjeita 18/2010. Helsinki: oikeusministeriö.

- Oikeusministeriö 2010b: *Mallia lainvalmisteluun*. Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen I väliraportti. Selvityksiä ja ohjeita 80/2010. Helsinki: oikeusministeriö.
- Valtioneuvoston kanslia 2005: *Tehokkaampaa, suunnitelmallisempaa ja hallitumpaa lainvalmistelua*. Valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämistyöryhmän mietintö. Julkaisusarja 13/2005. Helsinki: valtioneuvoston kanslia.
- Valtioneuvoston kanslia 2006: *Paremmän sääntelyn toimintaohjelma*. Julkaisusarja 8/2006. Helsinki: valtioneuvoston kanslia.
- Valtioneuvoston kanslia 2007: *Hallituksen strategia-asiakirja 2007*. Julkaisusarja 18/2007. Helsinki: valtioneuvoston kanslia.
- Valtioneuvoston kanslia 2009: *Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä. Hallituksen strategia-asiakirjan seuranta*. Julkaisusarja 14/2009. Helsinki: valtioneuvoston kanslia.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010: *Politiikkaohjelmat ohjauskeinona. Esimerkkinä Terveystieteiden edistämisen ohjelma*. Tuloksellisuustarkastuskertomus 212/2010. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Valtiovarainministeriö 2006: *Laajapohjaisen valmistelun kehittäminen*. Laajapohjaisen valmistelutyön käytön edistämistä selvittäneen työryhmän raportti. Hallinnon kehittämisosasto, työryhmämuistioita 1/2006. Helsinki: valtiovarainministeriö.
- Vuorinen, Jarmo – Niemivuo, Matti – Kilpi, Pekka – Tyynilä, Markku – Vettenranta, Leena 1985: *Säädösvalmistelu ministeriöissä. Selvityksiä säädösvalmistelusta II*. Lainvalmisteluosaston julkaisu 11/1985. Helsinki: oikeusministeriö.

Lehtiartikkelit

- Sharma, Leena – Lappalainen, Tuomo 2010: Erittäin salainen. *Suomen Kuvalehti*, nro 41/2010, 15.10.2010, 31–38.
- Siivonen, Riku 2011: Säätytalon salaiset kansiot. *Image*, nro 3/2011, 24.3.2011, 67–69.
- Sutinen, Teija 2010: Hallitusohjelman teko on jo vauhdissa. *Helsingin Sanomat* 6.11.2010, A 5.

Kirjallisuus

- Alavaikko, Mika 2006: Valtakunnallisen sosiaalipolitiikan loppu. Keskitetystä ohjauksesta alueellisiin kehittämishankkeisiin. Teoksessa Rantala, Kati – Sulkunen, Pekka (toim.): *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus, 39–55.
- Ahtonen, Riitta – Keinänen, Anssi – Kilpeläinen, Mia 2011: *Eduskunnan valiokuntien näkemys lainvalmistelutyön laadusta*. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. (tulossa)

- Baldwin, Robert 2007: Better Regulation. Tensions aboard the Enterprise. Teoksessa Weatherill, Stephen (toim.): *Better Regulation*. Oxford: Hart Publishing, 27–47.
- Baldwin, Robert – Cave, Martin 1999: *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Bauman, Zygmunt 1992: Love in Adversity. On the State and the Intellectuals, and the State of the Intellectuals. *Thesis Eleven* 31:1, 81–104.
- BIS 2009: *Trade Union Membership 2009*. Lontoo: Department for Business, Innovation and Skills ja The Office for National Statistics. <http://stats.bis.gov.uk/UKSA/tu/TUM2009.pdf> (10.4.2011).
- BLS 2010: *Union Members 2010*. Bureau of Labor Statistics, US Department of Labor. <http://www.bls.gov/news.release/pdf/union2.pdf> (10.4.2011).
- Bogason, Peter 2006: Networks and Bargaining in Policy Analysis. Teoksessa Peters, Guy – Pierre, Jon (toim.): *Handbook of Public Policy*. London: Sage Publications, 97–113.
- Brown, Ciara – Scott, Colin 2009: *Reflexive Governance of Better Regulation. Evidence from Three Countries*. Working paper series REFGOV-SGI-9 (Reflexive Governance in the Public Sector, Services of General Interest). Louvain-la-Neuve: Catholic University of Louvain.
- Buchanan, James – Tullock, Gordon 1962: *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Coase, Ronald 1960: The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics* 3:1, 1–44.
- Cooter, Robert – Ulen, Thomas 2004: *Law and Economics*. Neljäs painos. New York: Pearson Addison Wesley.
- Dahl, Robert 1961: *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Dror, Yehezkel 1968: *Public Policymaking Reexamined*. Pennsylvania: Chandler Publishing Company.
- Elinkeinoelämän keskusliitto 2007: *Tehokas hallinto ja yritysten oikeussuoja*. www.ek.fi/www/fi/tutkimukset_julkaisut/2007/TehokasHallintoNET_2007.pdf (10.12.2010).
- Elinkeinoelämän keskusliitto 2009: *Paremmän sääntelyn indikaattoriseuranta*. 10.2.2009. Julkaisematon.
- Elomaa, Nikolas 2010: Villit vuodet takana? Suomalainen sopimusjärjestelmä murroksessa. Teoksessa Suoranta, Anu – Anttila, Anu-Hanna (toim.): *Yksin sovittu. Osapuolet, luottamus ja työmarkkinalogiikka*. Tampere: Vastapaino, 155–165.
- Ervasti, Kaijus 2007: Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman strateginen osa. Säädospolitiikan yhteys hallituspolitiikkaan. Teoksessa Tala, Jyrki (toim.): *Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa*. Julkaisuja 228. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 25–48.
- Ervasti, Kaijus – Tala, Jyrki 1996: *Lainvalmistelu ja vaikutusten ennakointi*. Helsinki: valtiovarainministeriö ja Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Ervasti, Kaijus – Tala, Jyrki – Castrén, Elina 2000: *Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö*. Julkaisuja 172. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

- Fischer, Frank 2003: Beyond Empiricism. Policy Analysis and Deliberative Practice. In Hajer, Maarten – Wagenaar, Hendrik (toim.): *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 209–227.
- Genschel, Philipp – Plemper, Thomas 1997: Regulatory Competition and International Co-operation. *Journal of European Public Policy* 4:4, 626–642.
- Goodin, Robert 2003: Democratic Deliberation Within. Teoksessa Fishkin, James – Laslett, Peter (toim.): *Debating Deliberative Democracy*. Malden, MA: Blackwell Publishing, 54–79.
- Halme, Liisa 1999: *Pankkisääntely ja valvonta. Oikeuspoliittinen tutkimus säästöpankkien riskinotosta*. Tutkimuksia E:15. Helsinki: Suomen Pankki.
- Hamlin, Alan 1986: *Ethics, Economics, and the State*. Sussex: Wheatsheaf Books.
- Harrinvirta, Markku – Magi, Maria 2010: *Lainvalmistelun laatua koskeva selvitys*. Hankkeen loppuraportti. Deloitte Oy. Helsinki 8.3.2010. Julkaisematon.
- Holli, Anne Maria – Saari, Milja 2009: *Sukupuoli eduskunnan asiantuntijakuulemisissa*. Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan julkaisuja (2009) 11. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Hyvärinen, Anna 2008: Miten suomalaiset etu- ja kansalaisjärjestöt saavat äänensä kuuluville EU:n päätöksentekoprosessissa? *Oikeus* 37:3, 365–372.
- Hyvärinen, Anna 2009a: Suomalaisien etu- ja kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuudet uutta EU-lainsäädäntöä valmisteltaessa. Teoksessa Lasola, Marjukka (toim.): *Oikeusolot 2009. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen*. Tutkimuksia 244. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 289–320.
- Hyvärinen, Anna 2009b: *Suomen mahdollisuudet vaikuttaa valmisteilla olevaan EU-lainsäädäntöön*. Tutkimuksia 241. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Hämynen, Laura 2011: *Suomen vaikuttaminen Euroopan unionin lainvalmisteluun ja direktiivien kansallinen täytäntöönpano*. Tutkimustiedonantoja 108. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Ilmonen, Kaj 2006: Suomalainen kansalaisyhteiskunta ja yhteiskunnallinen muutos 1990-luvun lopulla. Teoksessa Heiskala, Risto – Luhtakallio, Eeva (toim.): *Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Helsinki: Gaudeamus, 105–130.
- Jones, Bryan – Baumgartner, Frank 2005: *The Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Jyränki, Antero 1994: *Valta ja vapaus. Kaksikymmentäkolme luentoa valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.
- Jyränki, Antero 2006: Kansanedustuslaitos ja valtiosääntö 1906–2005. Teoksessa Jyränki, Antero – Nousiainen, Jaakko: *Eduskunnan muuttuva asema*. Suomen eduskunta 100 vuotta 2. Helsinki: Suomen eduskunta, 9–177.
- Kairinen, Martti 2002: Lähtökohdat. Teoksessa Kairinen, Martti – Koskinen, Seppo – Nieminen, Kimmo – Valkonen, Mika: *Työoikeus*. Oikeuden perusteokset. Helsinki: WSOY, 33–42
- Kalleberg, Arne 2009: Precarious Work, Insecure Workers. *Employment Relations in Transition*. *American Sociological Review* 74:1, 1–22.

- Kettunen, Pauli 2010: Onko elinkeinoelämästä osapuoleksi? Teoksessa Suoranta, Anu – Anttila, Anu-Hanna (toim.): *Yksin sovittu. Osapuolet, luottamus ja työmarkkinalogiikka*. Tampere: Vastapaino, 29–51.
- Kiander, Jaakko – Sauramo, Pekka – Tanninen, Hannu 2009: Suomalainen tulopoliittika poliittisena vaihdantana. Sosiaalisen pääoman ja sosiaalisen palkan kehittyminen. *Yhteiskuntapolitiikka* 74:3, 256–267.
- Koikkalainen, Petri 2009: Yliopistouudistus poliittisen tahdon ilmentymänä. Teoksessa Tomperi, Tuukka (toim.): *Akateeminen kysymys? Yliopistolain kritiikki ja kiista uudesta yliopistosta*. Tampere: Vastapaino, 229–238.
- Lehtinen, Aki 2006: Rationaalisen valinnan teorian rakenne ja käyttäytymisolelut. Teoksessa Rolin, Kristina – Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa – Henttonen, Elina (toim.): *Soveltava yhteiskuntatiede ja filosofia*. Helsinki: Gaudeamus, 215–240.
- Lindblom, Charles 1959: The Science of Muddling Through. *Public Administration Review* 19:2, 79–99.
- Lindblom, Seppo 2007: *Politiikka karkumatkalla*. Helsinki: Otava.
- Liukko, Arno 2006: EU-oikeuden vaikutus kansalliseen oikeuteen. Teoksessa Siitari-Vanne, Eija – Tarukannel, Tuuli – Liukko, Arno – Pajukoski, Marja: *Hallinnonalakohtaiset selvitykset lainsäädännön kehityksestä 1985–2005. Paremmän sääntelyn toimintaohjelma. Osa 3. Julkaisusarja 10/2006*. Helsinki: valtioneuvoston kanslia, 219–249.
- Lowi, Theodore 1969: *The End of Liberalism. Ideology, Policy and the Crisis of Public Authority*. New York: Norton.
- Lyly, Lauri 2010: Koordinoiden, neuvotellen, yhdistäen. Teoksessa Suoranta, Anu – Anttila, Anu-Hanna (toim.): *Yksin sovittu. Osapuolet, luottamus ja työmarkkinalogiikka*. Tampere: Vastapaino, 53–63.
- Mills, Wright 1956: *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Morgan, Bronwen – Yeung, Karen 2007: *An Introduction to Law and Regulation. Text and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Niemivuo, Matti 1998: *Kansallinen lainvalmistelu*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.
- Niskanen, William 1971: *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Nousiainen, Jaakko 2006: Suomalainen parlamentarismi. Teoksessa Jyränki, Antero – Nousiainen, Jaakko: *Eduskunnan muuttuva asema. Suomen eduskunta 100 vuotta 2*. Helsinki: Suomen eduskunta, 179–335.
- OECD 2003: *Finland. A New Consensus for Change*. OECD Reviews of Regulatory Reform. Pariisi: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD 2010a: *Better Regulation in Europe. Finland*. Pariisi: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD 2010b: *Better Regulation in Europe. Highlights*. Pariisi: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD 2010c: *Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth*. Pariisi: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Pakarinen, Auri 2009: Kuluttajaviraston valvontatyö ja suhteet sidosryhmiin. Teoksessa Tala, Jyrki – Pakarinen, Auri: *Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan arviointi*. Kilpailukyky 64. Helsinki: työ- ja elinkeinoministeriö, 41–109.

- Pakarinen, Auri 2011: Lainvalmistelun kehittämisprojektien historia ja historiatomuus. *Hallinnon tutkimus* 30. (tulossa)
- Pakarinen, Auri – Tala, Jyrki – Hämynen, Laura 2010: Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Tutkimustiedonantoja 104. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Palanko-Laaka, Kirsti 1998: Korporaatiot lainlaatijoina. *Oikeus* 27:3, 298–303.
- Popelier, Patricia – Verlinden, Victoria 2009: The Context of the Rise of Ex Ante Evaluation. Teoksessa Verschuuren, Jonathan (toim.): *The Impact of Legislation. A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 13–37.
- Radaelli, Claudio 2009: Desperately Seeking Regulatory Impact Assessments. Diary of a Reflexive Researcher. *Evaluation* 15:1, 31–48.
- Ramboll Management – Institute for Growth Policy Studies 2003: *International Study. Efforts to Reduce Administrative Burdens and Improve Business Regulation*. Kööpenhamina: Ramboll Management.
- Rantala, Kati 2011: *Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa*. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. (tulossa)
- Rhodes, Rod 1997: *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Ruuskanen, Osmo 2009: *Pankkikriisi ja rahoitusmarkkinoiden sääntely*. Joensuu: Joensuun yliopisto, kauppa- ja oikeustieteiden tiedekunta.
- Saari, Juhon 2009: Harvinainen hetki. Tammikuu 2009 ja suomalaisen sosiaalipoliitiikan tulevaisuus. *Yhteiskuntapolitiikka* 74:3, 239–255.
- Simon, Herbert 1957: *Models of Man. Social and Rational; Mathematical Essays on Rational Human Behaviour in Society Settings*. New York: Wiley.
- Sipponen, Kauko 2000: *Kansalainen – isäntä vai renki?* Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.
- Sulkunen, Pekka 2006: Projektityhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa Rantala, Kati – Sulkunen, Pekka (toim.): *Projektityhteiskunnan käänköpuolia*. Helsinki: Gaudeamus, 17–38.
- Suomen Yrittäjät 2007: *Lainvalmistelun laatumittari. Yritysvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä 2007*. Helsinki: Suomen Yrittäjät.
- Suomen Yrittäjät 2009: *Lainvalmistelun laatumittari. Yritysvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä 2008*. Helsinki: Suomen Yrittäjät.
- Suoranta, Anu 2009: *Halvennettu työ. Pätkätyö ja sukupuoli sopimusyhteiskuntaa edeltävissä työmarkkinakäytännöissä*. Tampere: Vastapaino.
- Tala, Jyrki 2009: Lainsäädännön vaikutuksia koskevan tiedon ja osaamisen parantaminen. Havainnot kansainvälisestä kehityksestä ja Suomesta. Teoksessa Lasola, Marjukka (toim.): *Oikeusolot 2009. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen*. Tutkimuksia 244. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 377–398.
- Tala, Jyrki 2010a: Lainlaadinnan mallit ja informaatio-ongelmat. Teoksessa Keinänen, Anssi – Kilpeläinen, Mia – Vääänen, Ulla (toim.): *Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus*. Oikeustieteellisiä julkaisuja 26. Joensuu: Itä-Suomen yliopisto, 63–81.
- Tala, Jyrki 2010b: Lainsäädännön laatu Euroopassa. Vertailua, ongelmia, kritiikkiä. *Lakimies* 108:5, 791–815.
- Thaler, Richard – Sunstein, Cass 2008: *Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*. London: Penguin Books.

- Tuori, Kaarlo 1983: *Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 1. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyypisten elinten asemasta Suomen valtioorganisaatiossa. 1. nide. Teoreettinen ja historiallinen tausta. A-sarja N:o 159.* Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Vording, Henk – Gribnau, Hans 2009: Assessing Corporate Tax Reform. Incomplete Information and Conflicting Interests. Teoksessa Verschuuren, Jonathan (toim.): *The Impact of Legislation. A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation.* Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 229–251.
- Wahlgren, Peter 2008: *Lagstiftning. Problem, teknik, möjligheter.* Stockholm: Norstedts juridik.
- Wiberg, Matti 2010: Normitulva. Määrällisiä näkökohtia. *Oikeus* 39:2, 177–183.

LYHENTEET

HARE	valtioneuvoston hankerekisteri (http://www.hare.vn.fi/ , 10.12.2010)
HE	hallituksen esitys
ILO	Kansainvälinen työjärjestö (<i>International Labour Organization</i>)
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>)
pk-yritys	pieni tai keskisuuri yritys
SAK	Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
STTK	Toimihenkilökeskusjärjestö
tupo	tulopoliittinen kokonaisratkaisu
vp	valtiopäivät

Haastattelurunko

1. Yleistä järjestöstä

- Kuinka vaikuttamistyö on organisoitu omassa järjestössänne?

2. Vaikuttaminen tuleviin lakisuunnitelmiin

- Hallitusohjelmista on tullut viime vuosina entistä yksityiskohtaisempia ja sitovampia. Kuinka suhtaudutte kehitykseen?
- Saatteko riittävän aikaisin tietoa suunnitelmista muuttaa lainsäädäntöä? Tuleeko vastaan yllätyksellisiä lakihankkeita?
- Kuinka hyvin epävirallinen vaikuttaminen ennen valmistelun varsinaista aloittamista mielestänne toimii?

3. Vaikuttaminen lainvalmistelun aikana

- Pystyykö työryhmän jäsenenä vaikuttamaan mielestänne riittävästi ehdotuksen sisältöön?
- Muistatteko tapauksia, joissa työryhmän toimeksianto olisi ollut etukäteen liian rajattu?
- Onko teillä antaa esimerkkejä tilanteista, joissa olette jääneet valmistelu-ryhmän ulkopuolelle, vaikka mukaan pääseminen olisi ollut tärkeää?
- Onko teillä myönteisiä tai kielteisiä kokemuksia selvityshenkilöiden käytöstä lainvalmistelussa?
- Kuinka merkityksellisinä pidätte kuulemistilaisuuksia?
- Onko lausuntojen antamisella mielestänne vaikutusta?
- Kuinka hyödyllisenä pidätte eduskuntakuulemisiä yleensä tai suhteessa osallistumiseen ministeriövaiheessa?

4. Osallistuminen lainvalmistelun kehittämiseen

- Kuinka lainvalmistelun kehittäminen on mielestänne onnistunut Suomessa? Ovatko kehittämishankkeet näkyneet parempana lainvalmisteluna?
- Osaatteko mainita ministeriöitä, jotka huomioivat sidosryhmät hyvin tai huonosti?
- Mikä paremman sääntelyn ohjelmassa on ollut mielestänne onnistunutta tai epäonnistunutta?
- Onko järjestönne voinut vaikuttaa mielestänne riittävästi lainvalmistelun kehittämishankkeisiin?

5. Muita mahdollisia huomioita

VIITTEET

¹ OECD:n (2010c, 45) mukaan: ”Regulations need to be shaped by users as much by officials and politicians.”

² <http://www.kansanvalta.fi/Etusivu/Jarjestotjajyhteisot/Kansalaisjarjestot> (24.3.2011). Lukuarvot ovat vuodelta 2006.

³ Työ- ja elinkeinoministeriön työolobarometri 3.12.2010, <http://www.findikaattori.fi/table/36/> (24.3.2011).

⁴ OECD (2003, 63) ilmaisee ajatuksen seuraavasti: ”Another feature of consultation in Finland, which also shares with Nordic neighbours, is its use to promote consensus and political support, but much less a better understanding of the potential impact of proposed regulation.” OECD (2010a, 72, 73) muotoilee ajatuksen lähes samoin kuin vuonna 2003: ”Consultation is carried out more with the aim of building consensus than to gather evidence and assess potential impacts of proposed new regulations.” Ajatus toistuu toisessa kohdassa: ”Finland has a strong tradition of consensus building, but this is not the same as active consultation on a specific proposal aimed at ascertaining likely impacts and collecting data to this end. (OECD 2010, 85)”

⁵ Sitaattien lähteet ovat seuraavat: Akavan internetsivut 2.12.2010; EK:n toiminta-ajatus; ote Keskuskauppakamarin missiosta ja arvoista; ote Kuluttajaliiton säännöistä; Kuntaliiton internetsivut 2.12.2010; Luonnonsuojeluliiton internetsivut 2.12.2010; ote SAK:n tavoitteista ja arvoista; STTK:n internetsivut 2.12.2010, Suomen Yrittäjien internetsivut 2.12.2010.

⁶ Tiedot ovat EK:n ja Suomen Yrittäjien internetsivuilta 16.11.2010.

⁷ Taulukon lukuarvojen lähteet ovat seuraavat.

Akava: Jäsenmäärä ja jäsenjärjestöjen lukumäärä on Akavan internetsivuilta 16.11.2010. Henkilöstö tarkoittaa Akavan toimistossa työskenteleviä; Akavan internetsivut 16.11.2010. Lausuntojen määrä on laskettu vuosikertomuksesta 2009. Akavalaisen levikki on mediakortista 2010. Lehdistötiedotteiden määrä on vuosikertomuksesta 2009.

EK: Jäsenmäärä ja jäsenjärjestöjen lukumäärä EK:n internetsivuilta 16.11.2010. Henkilöstö tarkoittaa keskustoimiston, neljän aluetoimiston ja Brysselin toimiston henkilöstöä; EK:n internetsivut 16.11.2010. Lausuntojen ja lehdistötiedotteiden lukumäärät on laskettu EK:n internetsivuilta. Priman levikki on mediakortista 2010.

Keskuskauppakamari: Jäsenten ja kauppakamareiden lukumäärä; KKK:n internetsivut 16.11.2010. Henkilöstön ja lausuntojen määrä on vuosikertomuksesta 2009. Levikki on Briefin mediakortista 2010. Lehdistötiedotteiden määrä on laskettu internetsivuilta 16.11.2009.

Kuluttajaliitto: Jäsenjärjestöjen, lausuntojen ja lehdistötiedotteiden määrä on vuosikertomuksesta 2009. Henkilöstön määrä ja Kuluttajan nappo -lehden levikki on kysytty Kuluttajaliitosta. Henkilöstön määrä on 8 täysipäiväistä ja 2 osa-aikaista.

Kuntaliitto: Jäsenjärjestöiksi on merkitty kuntien määrä Suomessa 16.11.2010. Henkilöstön määrä on Kuntaliiton internetsivuilta 16.11.2010. Lausuntojen, lehdistötiedotteiden ja Kuntalehden levikin määrä on Kuntaliiton vuosikertomuksesta 2009. Lehdistötiedotteisiin on laskettu myös Kuntatyönantajien lehdistötiedotteet.

Luonnonsuojeluliitto: Jäsenmäärä, jäsenjärjestöjen ja henkilöstön lukumäärä on Luonnonsuojeluliiton internetsivuilta 16.11.2010. Levikit ovat mediakorteista 2010. Lausuntojen ja lehdistötiedotteiden lukumäärä on laskettu internetsivuilta 16.11.2010.

SAK: Jäsenten, jäsenjärjestöjen ja henkilöstön lukumäärä on SAK:n internetsivuilta 16.11.2010. Myös lausuntojen ja tiedotteiden lukumäärät on laskettu internetsivuilta. Palkkatyöläisen levikki on mediakortista 2010.

STTK: Jäsenten ja jäsenjärjestöjen lukumäärä on STTK:n internetsivuilta 16.11.2010. Lausuntojen ja henkilöstön määrä on laskettu internetsivuilta. STTK-lehden levikki on

mediakortista 2010. Lehdistötiedotteiden lukumäärä on kysytty STTK:sta. Lehdistötiedotteiden lukumäärään sisältyvät myös julkaistut uutiset ja jäsenliittojen tiedotteet.

Suomen Yrittäjät: Jäsenten määrä on Suomen Yrittäjien internetsivuilta 16.11.2010. Jäsenjärjestöjen määräksi on merkitty 21 aluejärjestöä ja 52 toimialajärjestöä yhteenlaskettuna. Henkilöstön, lausuntojen ja lehdistötiedotteiden lukumäärä on laskettu internetsivuilta. YrittäjäSanomien levikki on mediakortista 2010.

⁸ Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta kritisoi vuonna 2009 antamassaan lausunnossa HARE:a vaikeasti käytettäväksi ja informaationvälitystään puutteelliseksi – erityisesti EU-valmistelussa olevien hankkeiden osalta. Lausunnon mukaan HARE:sta löytyvät perustiedot hankkeista, mutta ei tietoa niiden etenemisestä. HARE:n perusteella on hankalaa saada tietoa siitä, mihin suuntaan hanke on kehittymässä, ja milloin siihen on mahdollista yrittää vaikuttaa. Hankkeiden kuvaukset on tehty hallinnollisesta näkökulmasta, eikä niiden kieli avaudu helposti kansalaisille.

⁹ Vuoden 1994 tiedot: Ervasti & Tala 1996, 53. Vuoden 1998 tiedot: Ervasti & Tala & Castrén 2000, 33. Vuoden 2009 tiedot: Pakarinen & Tala & Hämynen 2010, 100. Vuosilta 1994 ja 2009 taulukossa ovat mukana kaikki lakiehdotuksia sisältäneet hallituksen esitykset, vuodelta 1998 on otos niistä.

¹⁰ Kuitenkin vuodelta 1994 on tieto, että selvityshenkilöä käytettiin yhdessä prosentissa hallituksen lakiesityksistä; Ervasti & Tala (1996), 53.

¹¹ Hallitus kyllä antoi esityksen yritysten sukupolvenvaihdoksen keventämisestä (HE 53/2008), joka pohjautui hallitusohjelmaan (Hallitusohjelma 2007, 9). Hallitusohjelman mukainen esitys sai kuitenkin eduskunnassa valiokuntavaiheen asiantuntijakuulemisissa osakseen niin ankaraa arvostelua, että hallitus joutui sittemmin peruuttamaan esityksensä.

¹² Taulukon luvut ovat pääosin tutkimuksesta Holli & Saari (2009), 74, 75. Kuluttajaliiton kuulemisten lukumäärä vuonna 2005 on kysytty kirjoittajilta. Lukuun on laskettu yhteen Kuluttajaliiton kuulemiset (seitsemän kertaa) ja Kuluttajat-Konsumenterna ry:n kuulemiset (kaksi kertaa). Järjestöt yhdistyivät vuonna 2010. Keskuskauppakamarin kuulemisten lukumäärä vuonna 2005 on kysytty Keskuskauppakamarista.

¹³ <http://www.europarl.europa.eu/wps-europarl-internet/frd/live/live-program?language=FI> (20.2.2011).

Auri Pakarinen

National Research Institute
of Legal Policy

SUMMARY

Research Report No. 253
Helsinki 2011

STAKEHOLDER PARTICIPATION IN LAW-DRAFTING – KEY INTEREST GROUPS' PERSPECTIVES

Background and Data

This study maps out key interest groups' perspectives on their possibilities to influence Finnish law-drafting processes. The study is mainly based on qualitative interview data, and therefore, its aim is not to make far-reaching generalizations on the topic, but rather to gather various perceptions, and at the side, perhaps bring out some new ideas for future improvement.

The organizations chosen to this study include major trade unions, business organizations and NGO's with long traditions in legislative work. The included organizations are: *The Association of Finnish Local and Regional Authorities*, *Central Chamber of Commerce*, *Central Organisation of Finnish Trade Unions*, *Confederation of Finnish Industries*, *Confederation of Unions for Academic Professionals in Finland*, *Federation of Finnish Enterprises*, *Finnish Association for Nature Conservation*, *Finnish Confederation of Salaried Employees* and *Finnish Consumers' Association*. The main data consists of interviews conducted in each aforementioned association, which makes nine interviews in total. The interviewees were asked about their possibilities to participate in the law-drafting process during the different stages ranging from the preparation of the Government Programme to the final hearings in the Parliament.

This study is part of a wider project of the *National Research Institute of Legal Policy*, named '*Better Regulation – A Critical Evaluation*'. Other parts of the project evaluate quality of regulatory impact assessments, Finland's influence on legal drafting at the EU level and implementation of the legislative plan, which contained the major legislative projects of the former Government. An important contribution for this study was the commitment of the Finnish Government to enhance the quality of law drafting during its term 2007–2011.

Some Main Findings

The interviews verified the observation made in previous literature on the increasing significance of the Government Programme. Since the mid-1990s, the Government Programme has become considerably more detailed and binding. In 2007, the Government Programme was almost six times larger than fifteen years ago, measured by the number of words. Most researchers consider this as a negative tendency, because fixed commitments on future legislation cannot be adjusted so easily to changes in external events. Nevertheless, the interviewees regarded the same tendency as positive, since the stakeholders can be quite sure that the promises they have once received from politicians will be kept and certain laws enacted. As a drawback for stakeholders, it consumes lots of resources to prepare for the negotiations over the Programme.

According to the interviewees, it might be occasionally difficult to find out relevant information on the ongoing legislative projects because the internet pages of ministries are heterogeneous and generally of poor quality. Currently, all the twelve ministries have individually designed web pages, which makes it time-consuming to find out relevant information. The Justice ministry was appreciated for its clear homepages with a section for current issues.

The interviewees regarded participation in preparatory committees as a crucial channel to influence future legislation. The atmosphere of the preparatory committees was described as deliberative, enabling creative negotiations and learning from each other. According to a common view, the final legislation will be better accepted if it is prepared in collective interaction. Party politics seems to form a major barrier for genuine stakeholder participation. Aside of leading government officials, also desk officers may possess their own goals on draft regulation. Almost all the informants could recall some cases where they had been denied the access to an important broad-based preparatory committee.

In the future, more attention should be paid on stakeholder participation in the early phase policy development. At times, even a mandate given for a preparatory committee is so strictly constrained that there is no room for genuine reflexivity. On the other hand, the data signaled that some law-drafters gather opinions of the most important interest groups unofficially, even before appointing a committee. This observation on the importance of the earlier stages in the drafting process is consistent with research literature. Nonetheless, researchers have kept reminding that thorough transparency is a crucial condition for early consultation.

Formal public hearings as well as notice-and-comments procedures were generally perceived as less significant stages for lobbying. Concrete suggestions and arguments based on expert knowledge may, though, increase the influence of these stages from the viewpoint of interest groups. Also the role of hearings in the Parliament seems to be minor, since the Parliament usually makes only slight changes to the contents of Government's proposals. Still, the hearings in the parliamentary phase may matter especially in the case of contradictory reforms which are debated passionately in media. Secondly, courts may refer to statements made by the committees of the Parliament later in their litigation activity. Thirdly, the Parliament may require the Government to assess the impacts of a reform within a certain period of time.

The interviewed stakeholders had an extremely positive attitude towards the regulatory improvement activities aimed to enhance the quality of law-drafting. Specifically, the stakeholders seem to appreciate a number of guidelines on consultation and impact assessment. Nowadays, if an organization has been left outside a relevant preparatory committee, it may refer to consultation guidelines and require itself a representative. However, the interviewees criticized the results of these regulatory improvement activities as inefficient and inadequate; resources directed to legislative work are still minor and the coordination between ministries is still poor. A reason for the failure might be the leaning on information campaigns instead of obligations and supervision.

Conclusions

According to the interviews, the key stakeholders are roughly satisfied with the reflexivity of the Finnish legislative work. Table 1 summarizes the most important stages in the Finnish law-drafting process and their pros and cons for stakeholder participation.

To summarize, the main problems figured out in this study concern large differences between ministerial departments and the lacking coordination. While the majority of the interviewees appraised the efforts taken by the Ministry of Justice, some other ministries were criticized for poor reflexivity and negligence towards the principles of high quality law-making. In the future, attention has to be paid also to the problem of fuzzy internet pages.

To make a final note, the notions mentioned above do not necessarily apply to smaller NGO's or single firms or citizens. Opportunities for

influence of these groups with fewer resources remain unrevealed until future studies.

Table 1 A brief summary of possibilities for interest groups to participate in the Finnish law-drafting process

Stage in the law-drafting process	Advantages for stakeholders	Disadvantages for stakeholders
1. Preparation of the Government Programme	<ul style="list-style-type: none"> • Legislative plans mentioned in the Government Programme are realized with a high probability. • The Government Programme constraints the possibilities of politicians to make decisions. • Detailed Programmes offer information on future reforms. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lobbying in the government negotiations is not easy and consumes lots of resources. • Later, it might be difficult to start reforms not mentioned in the Government Programme. • Success in the government negotiations may depend on the parties elected.
2. Participation in preparatory committees in ministerial departments	<ul style="list-style-type: none"> • Discussions in the committees are often open and constructive. • It is relatively easy to have an effect on the contents of the legal proposition being prepared. • Almost half of the proposals are drafted in broad-based preparatory bodies. 	<ul style="list-style-type: none"> • In some heated issues, party politics may outweigh the stakeholder opinions. • Only selected stakeholders are invited to participate in committees.
3. Public hearings and written statements	<ul style="list-style-type: none"> • Even these later stages may have an effect on the contents of the legal proposition. • Written statements are a good instrument for stakeholders to roll out their own views in public. 	<ul style="list-style-type: none"> • Compared to earlier stages, the importance of these later stages is minor, except for conflicted matters.
4. Hearings in the Parliament	<ul style="list-style-type: none"> • The committees hear a great deal of experts and third sector organizations. • This stage has significance specifically on controversial issues. 	<ul style="list-style-type: none"> • The Parliament usually accepts Government's proposals without major changes on the contents.