

Revideringen av naturvårdslagstiftningen- Intresseorganisationernas roll i beslutsprocessen

Laura Katarina Ollila

Helsingfors universitet

Statsvetenskapliga fakulteten

Allmän statslära

Pro gradu-avhandling

Maj 2016



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty		Laitos – Institution – Department	
Statsvetenskapliga fakulteten		Institutionen för politik och ekonomi	
Tekijä □ – Författare – Author			
Laura Ollila			
Työn nimi – Arbetets titel – Title			
Revideringen av naturvårdslagstiftningen – Intresseorganisationernas roll i beslutsprocessen			
Oppiaine – Läroämne – Subject			
Allmän statslära			
Työn laji – Arbetets art – Level		Aika – Datum – Month and year	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages
Pro gradu-avhandling		05/2016	85
Tiivistelmä – Referat – Abstract			
<p>I avhandlingen undersöks jordbruksorganisationernas och miljöorganisationernas roll i processen med revideringen av naturvårdslagstiftningen i Finland. Beslutsprocessen följs från beredningen på ministeriet till att riksdagen godkänner lagen. Fokus ligger på att utreda var och när intresseorganisationerna har hörts och kunnat påverka under processens gång. Intresseorganisationerna fyller en viktig del i samhället genom att de representerar de intressen som borde tas i beaktande i beslutsfattningen. Trots att intresseorganisationer stundvis kritiserats för att ha för mycket makt, ses deras medverkan ändå som positiv bland annat för att de kan bidra med expertkunskap. I samhället talar man om en övergång från hierarkiska beslutsstrukturer till strukturer som kännetecknas av nätverk och ett mer komplext beslutsfattande. Det här innebär att intresseorganisationerna måste finna nya sätt för att påverka beslutsfattandet. I avhandlingen görs en genomgång av olika synsätt på förhållandet mellan staten och intresseorganisationerna och slutligen analyseras organisationernas möjligheter till påverkan med hjälp av Lewins rationalistiska strategier.</p> <p>Med tanke på frågeställningen i avhandlingen och ämnet som undersöks krävs ett aktivt förhållningssätt av skribenten för att få fram innehållet i materialet. Således används i avhandlingen kvalitativ innehållsanalys, närmare bestämt textanalys för att utreda vilka strategier intresseorganisationerna använder sig av. Intresseorganisationernas strategier utreds utgående från deras remissutlåtanden till ministeriet och uttalanden i riksdagens utskott. Förutom dessa används också övriga skriftliga källor från Miljöministeriet, riksdagen och intresseorganisationerna.</p> <p>De två största intresseorganisationerna som behandlas i avhandlingen har hörts både under behandlingen i ministeriet och i riksdagens utskott, medan de mindre organisationerna endast hörts under beredningen i ministeriet. Utmärkande för den lagstiftningsprocess som undersöks i avhandlingen är att det varit mest fruktbart för organisationerna att höras under behandlingen i ministeriet, där har de faktiskt kunnat påverka innehållet i regeringspropositionen. Under behandlingen i riksdagens utskott har de två stora organisationerna i större grad haft en expertroll och gett information till beslutsfattarna istället för att ha möjlighet att faktiskt påverka beslutet, då det inte skett några ändringar i propositionen innan riksdagen godkände lagen.</p> <p>Utgående från fallet med revideringen av naturvårdslagstiftningen är det kanske inte möjligt att göra långtgående generaliseringar av intresseorganisationers politiska påverkan överlag, men trots det går vissa tendenser att urskilja och undersökningen belyser hur förutsättningarna för intresseorganisationernas påverkan har ändrats under den senaste tiden och det är motiverat att undersöka ämnet i fortsatta studier.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords			
intresseorganisationer, påverkan, lagstiftningsprocess			

Innehåll

1 Inledning	1
2 Definitioner och begrepp.....	3
2.1 Intresseorganisation.....	3
2.2 Intresseorganisationers deltagande i styrandet	5
3 Kanaler för politiskt påverkande.....	6
4 Synsätt på samarbetet mellan intresseorganisationer och staten: pluralism, korporatism och governance.....	8
4.1 Forskningen i intresseorganisationers politiska påverkan inleds	8
4.2 Pluralism.....	9
4.3 Det korporativa perspektivet	11
4.4 Vad kommer efter pluralism och korporatism?.....	14
4.5 Intresseorganisationers roll inom demokratin	16
5 Det politiska systemets betydelse för intresseorganisationernas möjligheter till påverkan	18
6 Intresseorganisationers förhållande till staten i Finland ur ett historiskt perspektiv....	19
7 Den rationalistiska teorin- en tolkningsram för intresseorganisationers påverkningsstrategier	23
8 Metod och material	30
8.1 Kvalitativ textanalys.....	30
8.2 Material	32
9 Naturvårdslagstiftningen och de centrala intresseorganisationerna.....	34
9.1 Lantbruksorganisationerna: MTK, SLC och Jordägarnas förbund	35
9.2 Miljöorganisationerna: FNF och Luonto-Liitto.....	37

10 Revideringen av naturvårdslagstiftningen i Finland	39
10.1 Behandlingsprocessen i Miljöministeriet	42
10.2 Innehållet i regeringspropositionen 77/2014	45
10.3 MTK, SLC och Jordägarnas förbund i ministeriet	49
10.4 FNF och Luonto-Liitto i ministeriet	53
10.5 Intresseorganisationernas huvudsakliga konfliktpunkter	54
10.6 Sammanfattning av behandlingen i ministeriet	55
11 Behandlingen av lagförslaget i riksdagen	57
11.1 Behandling av lagförslaget i utskotten	58
11.1.1 Innehållet i miljöutskottets betänkande	58
11.1.2 Reservationer	59
11.1.3 Innehållet i jord- och skogbruksutskottet utlåtande	60
11.1.4 Avvikande meningar	61
12 MTK:s och Finlands naturskyddsförbunds (FNF) deltagande och påverkan i riksdagens utskott	62
13 Slutsatser och sammanfattning	65
13.1 Beslutsprocessen och intresseorganisationernas möjligheter att höras	65
13.2 Strategierna	68
13.3 Intresseorganisationernas påverkan på den slutliga lagen	70
14 Avslutande diskussion	75
Källor	78
BILAGA 1: Förteckning över aktörer som fått en enkät i samband med utredningen som gjordes av Finlands miljöcentral (SYKE)	1
BILAGA 2: Förteckning över aktörer som gett remissyttranden till Miljöministeriet	2
BILAGA 3: Förteckning över aktörer som hörts i riksdagens utskott	3

1 Inledning

I det politiska beslutsfattandet måste flera olika intressen tas i beaktande och organisationerna i samhället är en mekanism för att intressena ska bli hörda. Intresseorganisationers politiska deltagande ses för det mesta som en nödvändig del av det politiska systemet och beslutsfattandet, både de statliga organen och intresseorganisationerna har nytta av förhållandet. Intresseorganisationerna i Finland har historiskt sett varit betydelsefulla aktörer och det är också orsaken till att det med jämna mellanrum lyfts upp i samhällsdebatten att de, speciellt arbetsmarknadsorganisationerna, har för mycket makt.

I dagens läge är de samhälleliga aktörerna allt mer beroende av varandra, samtidigt som beslutsfattandet har blivit mer komplext. Det politiska systemet kännetecknas i högre grad av att det finns en mängd olika aktörer som vill komma till tals och ingen har på samma sätt en institutionaliserad roll i beslutsfattandet så som det tidigare varit. Beslutsstrukturerna i Finland och i övriga västländer blir alltmer dynamiska och intresseorganisationerna blir tvungna att anpassa sig till de nya mönstren. Till följd av detta sker förändringar snabbt och det motiverar heller inte ett långsiktigt och institutionaliserat samarbete mellan staten och organisationerna.

De trender som beskrivs ovan ingår i det mångfacetterade Governance-synsättet som rymmer tanken om en förändring från hierarkiska strukturer till strukturer som kännetecknas av nätverk med olika aktörer och en decentralisering av makten. Man kan säga att nätverken uppstått på grund av det faktum att samhället blivit mer komplext och det tvingar staten till att samarbeta även med andra aktörer för att nå sina mål (Levi-Faur, 2012).

I avhandlingen intresserar jag mig för intresseorganisationernas roll och möjligheter till politisk påverkan i Finland och undersöker processen med revideringen av naturvårdslagstiftningen med syftet att reda ut var och när intresseorganisationer haft möjlighet att påverka lagstiftningsprocessen. I ett system som Finlands där koalitionsregeringar med bred majoritet är vanliga så kan man anta att detta innebär att regeringen långt kan diktera de politiska besluten. Inom beslutsfattandet är det således

motiverat att fråga sig vilken roll intresseorganisationerna egentligen har: har de en reell möjlighet att påverka eller är de bara med och hörs under lagstiftningsprocessens gång?

Trots att utgångspunkterna för intresseorganisationers påverkande har ändrats under den senaste tiden kan man ingalunda anta att utvecklingen skulle ha uttömt deras möjligheter för påverkan. I och med förändringen är intresseorganisationerna tvungna att anpassa sig och använda sig av andra sorters strategier för påverkan och agera mer självständigt, men samtidigt betonas vikten av att organisationerna har samarbetspartners med hjälp av vilka de kan vinna inflytande.

I och med detta motiveras i allra högsta grad en undersökning av intresseorganisationers roll och politiska påverkan i en beslutsprocess. En motivering men också utmaning med valet av ämne, är att den litteratur och forskning som finns att tillgå om korporativism och intresseorganisationers politiska deltagande är ganska daterad. I och med att de politiska strukturerna i Finland har ändrat sedan 60–70-talet och korporativismen har bytts ut mot andra mer informella sätt att påverka behövs det en uppdatering inom området för att ta reda på vilka strategierna är idag.

Genom att koncentrera mig på en specifik lagstiftningsprocess, nämligen naturvårdslagstiftningen, så ger det en avgränsning till avhandlingen både innehålls- och tidsmässigt. Valet av lagstiftningsprocess begränsar avhandlingen till att omfatta processen i Miljöministeriet och de utskott i riksdagen som har behandlat saken. Av de organisationer som på något sätt deltagit i processen med revideringen av naturvårdslagstiftningen ligger fokus i avhandlingen på jord- och skogsbruksorganisationen MTK:s påverkan tillsammans med de mindre organisationerna SLC och Jordägarnas förbund som representerar liknande intressen. Med utgångspunkt i diskussionen om ett mer komplext beslutsfattande och nätverksstrukturer så undersöks hur dessa organisationer har agerat i förhållande till miljöorganisationerna Finlands naturskyddsförbund (FNF) och Luonto-Liitto som har en annan syn på naturvårdsfrågor, vilket framkommer i avhandlingen.

Syftet med denna avhandling är att undersöka hur beslutsprocessen sett ut, var organisationerna har hörts och var de faktiskt har påverkat. Intresseorganisationernas påverkan på revideringen av naturvårdslagen undersöks med hjälp av strategier som tar avstamp i Leif Lewins rationalistiska teori.

2 Definitioner och begrepp

Intresseorganisation är ett centralt begrepp i denna avhandling och i det här kapitlet definieras begreppet och intresseorganisationers roll i samhället diskuteras.

2.1 Intresseorganisation

Intresseorganisationer kan ses som ekonomiska organisationer som förhandlar med staten, men också sinsemellan. Arbetsgivar-, arbetstagar-, och tjänstemannaorganisationer är de klassiska exemplen på intresseorganisation.

För att definiera vad en intresseorganisation är och vad den inte är kan man jämföra den med politiska partier. Intresseorganisationer skiljer sig från politiska partier i den meningen att intresseorganisationer vill påverka hur man styr, medan partierna vill delta i själva styrandet (se till exempel Huuska 1968:8).

Ett annat begrepp som också används parallellt med intresseorganisation är påtryckningsgrupp. Huuska (1968) använder i sin avhandling begreppet påtryckningsgrupp och begreppet har samma betydelse som intresseorganisation. Huuska (1968: 6) definierar påtryckningsgrupper som organisationer som deltar i den politiska verksamheten. Enligt honom uppfattas begreppet påtryckningsgrupp ibland negativt och vissa forskare föredrar därför att använda sig till exempel av det mer neutrala begreppet intresseorganisation.

Bogärde (1974: 12-13) för i sin avhandling en mer ingående diskussion om de olika begreppen och deras betydelse och han skiljer mellan påtryckningsgrupper, intressegrupper och attitydgrupper, där påtryckningsgrupp utgör en huvudgrupp och de två senare ses som undergrupper. Trots att han gör denna uppdelning så menar han ändå att det är svårt att skilja mellan de olika begreppen och att det alla gånger inte heller är nödvändigt.

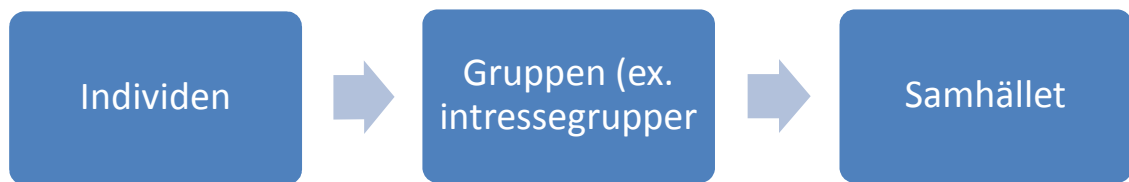
I denna avhandling används det allmänt vedertagna begreppet intresseorganisation.

Micheletti (1995:10) presenterar klassificeringar och idealtyper på olika sociala rörelser och intresseorganisationer. Följande karakteristiska drag kännetecknar en idealtyp av intresseorganisation:

- Professionell ledning
- Medlemskåren varierar från mycket liten till mycket stor
- Ekonomiska, självinriktade mål (egennyttiga)
- Anställd, professionell personal som utformar organisationens policy
- Begränsat medlemskap
- Olika medlemskategorier har olika grad av inflytande
- Instrumentellt medlemskap
- Varierande geografisk bredd
- Pluralistiskt eller korporativistiskt förhållande till staten
- Förutsägbarhet då det kommer till medlemmarnas och organisationens beteende och rutiner

Eftersom det handlar om karakteristika för en idealtyp av intresseorganisation så fyller de intresseorganisationer som valts ut i denna avhandling inte nödvändigtvis alla kriterier. De intresseorganisationer vars påverkan undersöks i denna avhandling presenteras närmare i kapitel 9. En stor del av kriterierna som Micheletti presenterar påverkas av organisationens resurser och det är också orsaken att det kan finnas stora skillnader mellan organisationerna.

Om man granskar intresseorganisationerna i en bredare samhällscontext finns intresseorganisationernas uppgift i att fungera som en länk mellan individen och samhället. Förhållandet illustreras i följande figur.



Figur 1. Indviden, gruppen och samhället.

2.2 Intresseorganisationers deltagande i styrandet

Partier och intresseorganisationer jämförs som sagt ofta med varandra för att definiera vad intresseorganisationer är. Intresseorganisationer strävar i första hand inte att vara med i styrandet och fatta besluten, utan deras roll är i första hand att försöka påverka den förda politiken.

Ibland verkar det dock som att intresseorganisationerna också strävar till att bli delaktiga i styrandet¹. I riksdagen kan intresseorganisationerna utöva nära samarbete med riksdagsledamöterna eller till och med ha en egen representant i riksdagen. Organisationerna kan också sträva till att påverka regeringsprogrammet eller regeringens sammansättning (Huuska 1968:116-134). Denna aspekt av intresseorganisationernas verksamhet för med sig en diskussion om representation och legitimitet, eftersom intresseorganisationerna nog kan representera en stor grupp människor, men de har ändå inte fått sitt mandat av väljarna så som politikerna. Det har även i samhällsdebatten framförts kritik mot intresseorganisationernas starka roll i det politiska beslutsfattandet och informella kopplingar till politiska partier.

¹ Egen översättning från det finska uttrycket *hallitseminen*

3 Kanaler för politiskt påverkande

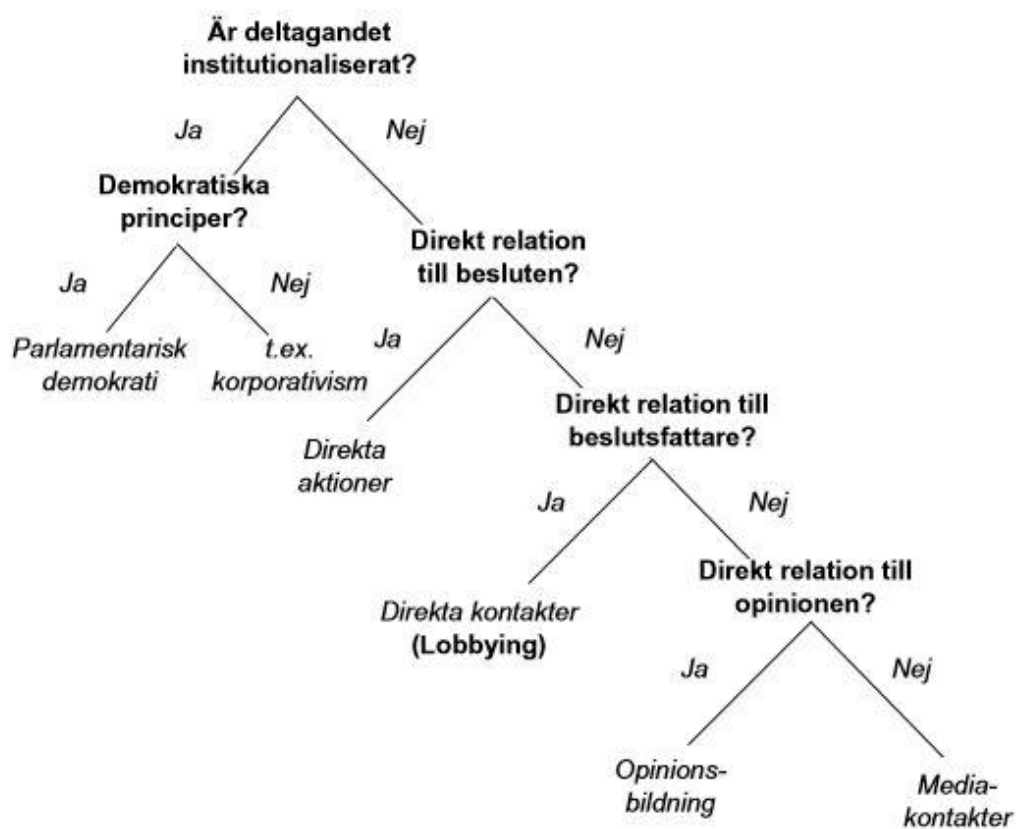
Som en inledning till den teoretiska delen av avhandlingen presenteras här en klassificering av olika former av politisk påverkan, uppdelade i institutionella och icke-institutionella former av påverkan.

Då man talar om intresseorganisationers eller andra aktörers deltagande eller politiska påverkan görs ofta en skiljelinje mellan institutionella och icke-institutionella former av påverkan. De institutionella deltagandeformerna betecknas också som påverkan inifrån, medan de icke-institutionella är sätt att påverka utifrån. Det institutionaliserade deltagandet kan därefter delas in i deltagandeformer som följer demokratiska principer och de som inte gör det. Till de påverkansformer som följer demokratiska principer hör påverkan via de politiska partierna. Man kan påverka via röstning i val eller genom att vara förtroendevald. Med tanke på intresseorganisationer är det främst påverkan via de politiska partierna som är aktuellt. Det främsta exemplet på en deltagandeform som inte följer demokratiska principer är korporatism. Kännetecknande för korporatism är ett institutionaliserat samarbete mellan staten och organisationerna där vissa organisationer eller intressen har en särställning vad gäller deras förhållande till staten (Hermansson, Lund, Svensson & Öberg 1999: 10-11).

Vad beträffar de icke-institutionella påverkansformerna är kännetecknande för dessa att organisationen själv fungerar som initiativtagare. Påverkan utifrån är i princip en arena som är öppen för alla som vill delta, till skillnad från det institutionaliserade påverkandet där aktörerna är förutbestämda. Det icke-institutionella påverkandet kan delas in i tre former beroende på vem man riktar sig mot. Det kan handla om att påverka politiska beslut, påverka beslutsfattare eller påverka opinionen (Hermansson et al. 1999: 12-13).

I denna avhandling undersöks de institutionaliserade formerna av påverkan. Av skäl som hänför sig till den använda metoden och materialet är det inte möjligt att utreda till exempel direkt relation till beslutsfattare eller direkt relation till besluten. Det bör noteras att speciellt intresseorganisationer med stora resurser troligtvis använder sig av en blandning av formella och icke-formella kanaler för att effektivt kunna utöva påverkan.

Figuren nedan sammanfattar de olika formerna av politiskt deltagande.



Figur 2. Former av politiskt deltagande. (Källa: Hermansson et al. 1999:14.)

4 Synsätt på samarbetet mellan intresseorganisationer och staten: pluralism, korporatism och governance

I det här kapitlet görs en genomgång av de viktigaste och genom tiderna mest utmärkande synsätten på samverkan mellan staten och organisationer. Fokus kommer att vara på hur man ser på intresseorganisationers roll inom de olika synsätten.

Synsätten är en form av idealtyper och i verkligheten har det inte skett ett tvärt kast från det ena synsättet till det andra, utan de har levt sida vid sida. Utvecklingen av synsätten eller teorierna som berör förhållandet mellan staten och intresseorganisationerna har skett så att man har märkt att ett synsätt inte har kunnat ge en alldeles tillförlitlig förklaring till styrelseskicket och småningom har det skett en utveckling av teorier som tagit avstamp i tidigare rådande idéer. Flera av teorierna eller synsätten kan förklara förhållandet mellan stat och intresseorganisationer till en viss del. Inom de olika synsätten råder också olika syn på vilken roll intresseorganisationerna har och synsätten betonar olika förklaringsfaktorer. Det verkar finnas ett lapptäcke av olika synsätt och det har också gått i vågrörelser vilka som varit de rådande inom forskningen på området. Vissa av synsätten är mer användbara för att förklara företeelser i specifika länder eller områden och under en viss tidpunkt och då det gäller en viss process, medan det i andra processer lämpar sig bättre med andra synsätt.

4.1 Forskningen i intresseorganisationers politiska påverkan inleds

Forskningen om intresseorganisationers politiska påverkan har sitt ursprung i USA och forskningen har inletts där så sent som början av 1900-talet. Först efter andra världskriget har forskningen om intressegrupper spridit sig till Europa med England i spetsen och sedan till övriga länder så som Australien och Japan. Det kom att dröja ännu några år förrän intresseorganisationers verksamhet började intressera finska forskare i slutet av 50-talet och början av 60-talet (Huuska, 1968: 2-5).

Man har under olika tidsperioder sett på förhållandet mellan staten och intresseorganisationerna ur olika synsätt. Helander och Anckar (1983: 12–14) presenterar tanken om *pressure group politics*, på svenska kan detta översättas ungefär till påtryckningsgruppers politik, som har varit den vanligaste utgångspunkten och den

har sitt ursprung i den pluralistiska modellen (även kallad Bentley-Truman-teorin), som har varit dominerande inom forskningsområdet. Den pluralistiska modellen har sina svagheter och har utsatts för kritik som sedan har lett fram till utvecklandet av den korporativa modellen som ses som ett nytt sätt att se på förhållandet mellan intresseorganisationerna och staten. Den korporativa modellen strävar till att förklara det mångdimensionella förhållandet mellan intresseorganisationer och staten. Helander (1983: 15) poängterar att det är viktigt att komma ihåg att korporativismen inte existerar i ”ren form”, utan det finns olika grad av korporativistiska inslag.

I följande kapitel görs en noggrannare redogörelse av de viktigaste synsätten som förknippas med förhållandet mellan intresseorganisationer och staten. Inom statsvetenskapen finns det främst två teorier som har dominerat forskningen på området: pluralism och korporatism (se till exempel Micheletti 1995:13). Dessa teorier har debatterats flitigt och det finns olika syn på hur de ska definieras och om de kan användas i nutida analys. I följande kapitel presenteras pluralism och korporatism och även diskutera vilken roll intresseorganisationerna har fått i och med det rådande governance-synsättet.

4.2 Pluralism

Held (1997: 247) menar att det i tidigare forskning inom statsvetenskap inte tagits fasta på olika mellangrupper, så som intressegrupper mellan medborgarna och de statliga institutionerna. Mellangrupperna uppmärksammades inom pluralismen som kom att bli den ledande inriktningen inom statsvetenskapen på 1950-1960-talen i USA. Pluralismen ser i grund och botten inte intressegrupper som ett hot mot demokratin.

Hill (2007:36) definierar pluralism som att ”Folkviljan råder genom konkurrens mellan olika grupper”. Förutom de politiska partierna så uppkommer även olika intressegrupper i den representativa demokratin med syfte att påverka valbeteendet, politiska partier och senare också egentliga policyprocesser.

Pluralism är ett av de betydande liberaldemokratiska synsätten på staten. Enligt synsättet förekommer det olika tävlande grupper i samhället och makten är fragmenterad bland dessa grupper. Grupperna i samhället är av olika karaktär, bland annat intressegrupper och arbetsorganisationer. Pluralismen ses som en lösning på att

den representativa demokratin inte alltid fungerar och att avståndet mellan väljare och förtroendevalda ofta är rätt så långt. Politiska partier och intresseorganisationer ses som mekanismer för att förbättra det här förhållandet. Intressegruppers inflytande är ett centralt diskussionsämne inom pluralismen (Hill 2007:36).

Hill (2007: 45) identifierar två centrala beståndsdelar i pluralismen:

1. Den politiska scenen står öppen för alla
2. De eliter som beträder scenen gör det i många fall som representanter för större grupper av människor

En central tanke inom pluralismen är också att det finns ett civilsamhälle bakom staten och bland annat Putnam (2000) ser ett fungerande civilsamhälle som ett tecken på en livskraftig demokrati.

Inom pluralismen är det alltså möjligt för alla att göra sin röst hörd på något sätt, men makten är ojämnt fördelad. Robert A. Dahl utreder i sitt kända verk *Who Governs?* (1966) vem som egentligen har makten i en demokrati genom att studera den amerikanska staden New Haven. Hans undersökning genomsyras till stor del av den enskilda individens möjligheter till inflytande, men han beaktar till en viss del även grupperingar av individer i samhället för att finna ett svar på frågan. Dahl (1966: 3-5) menar att intressegrupper är betydande i pluralistiska demokratier och de utgör en av de tre förklaringarna på frågan om vem som styr i en demokrati. De övriga styrande grupperna som Dahl nämner är politiska partier och sociala och ekonomiska eliter. Intressegrupper kan genom att samla enskilda personers intressen bli mycket slagkraftiga och ansedda aktörer i det politiska styrandet.

Dahl (1966:137) lyfter fram två viktiga faktorer för de politiska ledarna i New Haven: organiserade intressegrupper och väljare. Dahl ger inget entydigt svar på hur mycket makt intressegrupper egentligen kan ha. Å ena sidan definieras intressegrupperna som för svaga och splittrade för att föra en process vidare, men dels också som så starka att de kan hindra ett lagförslag.

I sin undersökning fokuserar Dahl på staden New Haven i Connecticut, USA. Det är värt att notera att litteraturen som hänför sig till intresseorganisationers politiska påverkande oftast är kopplad till samhället i USA och det är också där som forskningen

om korporatism har sin början. Dagens samhälle i Finland eller Norden kanske inte har så mycket gemensamt med samhället i USA i mitten av 1900-talet, men tanken om en pluralistisk demokrati går nog att applicera också i Finland.

Flera av teorierna eller synsätten som behandlar policyprocesser fokuserar på studiet av makt. Enligt Hill (2007:38) är Dahls bidrag ett angrepp mot de synsätt som pekar på att det finns en maktkoncentration i samhället. Dahl menar att makt inte är något konstant, utan situationsbundet, och därför i konstant ändring. Den pluralistiska synen har kritiserats på en del punkter. Det hävdas bland annat att vissa av intressegrupperna skulle ha mer inflytande än andra och att maktutövandet oftast sker dolt i det privata, vilket betyder att alla inte har samma kunskap och möjlighet att delta. Pluralisterna hävdar att maktutövningen kan observeras i öppna konflikter mellan olika aktörer. Som framgår senare i avhandlingen då Lewins rationalistiska teori presenteras så tar han hänsyn även till strategier som kan ske i det dolda, bland annat icke-beslut. Som redan nämnts så finns det en problematik i att undersöka den dolda maktutövningen. Hill (2007:38) lyfter också fram att det pluralistiska synsättet är allt för indirekt och den allmänna viljan inte kan förverkligas genom mångfald. Han menar även att pluralismen för optimistiskt beskriver hur makten är organiserad i samhällen.

För att sammanfatta intresseorganisationers roll inom pluralismen så uppfattas intresseorganisationer som en aktör i samhället och dessa aktörer är likvärdiga och har i princip samma möjligheter att påverka beslutsfattandet. Inom pluralismen förekommer en öppen konkurrens om makten, medan man inom det korporativistiska synsättet som presenteras till nästa har en annorlunda syn på förhållandet mellan intresseorganisationer och staten.

4.3 Det korporativa perspektivet

Korporatismen är i grund och botten en annan modell för intresserepresentation än pluralism som presenterades i det föregående kapitlet. Det korporativistiska sättet att analysera demokratier utvecklades på 1970-talet och Micheletti (1995: 14) presenterar huvuddragen i den korporativa teorin i fyra punkter: de organisationella ledarna ses som relativt självständiga aktörer, medlemskapet är obligatoriskt (som exempel fackföreningar), resurserna har betydelse och staten kan favorisera vissa intressen framom andra.

Philippe Schmitter var en av frontfigurerna inom den moderna forskningen om korporatism och han definierar idealtypen av korporatism som:

ett system för intesserepresentation där beståndsdelarna är organiserade i ett begränsat antal unika, obligatoriska, icke-konkurrerande, hierarkiskt ordnade och funktionellt differentierade kategorier, erkända eller auktoriserade (eller till och med skapade) av staten och tillförsäkrade ett otvetydigt monopol på att representera sin särskilda kategori i utbyte mot att man finner sig i vissa former av kontroll vad gäller valet av ledare och framförandet av krav och stöd. (Schmitter 1974, 93-94; ref. Hill 2007, 78).

Utmärkande för korporatismen är alltså att en del av intressegrupperna har ett institutionaliserat samarbete med staten. Jämfört med pluralismen så ser man inom korporatismen att intresseorganisationerna är en del av strukturen. Det här gäller inte alla intresseorganisationer, utan en del (oftast de största och mest resursfulla) har fått en institutionaliserad ställning då det kommer till samarbetet med staten och möjligheterna att kunna påverka det politiska beslutsfattandet.

Hermansson (1993: 17-18) konstaterar att det är svårt att sammanfatta de olika idéerna om styrelseskick, men grovt taget kan man säga att pluralismen sätter stort fokus på vilken betydelse organisationer och intressegrupper har i den offentliga politiken, medan korporatismen sätter betoning på både staten och intresseorganisationerna. Korporatismen fungerade som en reaktion mot pluralismen.

Då man talar om korporatism görs det en skillnad mellan två olika typer av korporatism: statlig och samhällelig. Den statliga korporatismen under 1900-talet förknippas med de auktoritära och anti-liberala politiska systemen i Italien under fascismen och nazi-Tyskland. Den samhällliga korporatismen har sin grund i pluralismens fall i Västeuropa och Nordamerika (Hill 2007: 78).

Korporatismen har varit utmärkande i Skandinavien och länder som Österrike och Nederländerna. Korporatism har också undersökts i USA och Storbritannien, men den har kommit att få en lite annan utformning i dessa länder. I USA och Storbritannien har det i allmänhet varit en lite större betoning på de ekonomiska frågorna och egentligen har hela det korporativistiska synsättet inte varit lika dominerande i Storbritannien som i till exempel Skandinavien. I USA har det också funnits korporativa tendenser, men där har teorin eller synsättet inte heller haft så stor inverkan (Hill 2007).

Lewins (1992) definition av och syn på korporatismen är också influerad av den kända korporatismforskaren Philippe Schmitter som analyserat förhållandet mellan staten och organisationerna. Lewin (1992: 53) ser övergången från pluralism till korporatism mer som en vågrörelse och definierar korporatism på följande sätt:

Med korporatism menas en av statsmakterna erkänd medverkan från organisationerna i beslut eller förvaltning inom den offentliga verksamheten eller ett handlande av motsvarande slag, som organisationerna utför på statsmaktens vägnar (Lewin 1992: 57).

Korporatismen innebär inte en enda typ av samarbete mellan staten och intresseorganisationerna, utan den kan ta sig uttryck i många olika former. Lewin (1992: 62-72) pekar ut fem former för samverkan mellan organisationer och det offentliga som är kännetecknande för ett korporatistiskt system. Dessa är medverkan i kommittéarbetet, medverkan i remissarbetet, medverkan i verksstyrelserna, medverkan på lokal nivå och medverkan genom överenskommelser. Längre fram i avhandlingen diskuteras hur förhållandet mellan intresseorganisationerna och staten sett ut i Finland och kommittéväsendet som även Helander (1983) till stor del fokuserar på var tidigare ett betydande sätt för organisationerna att utöva påverkan på.

Korporatismen i sig är inte ett entydigt begrepp, utan forskare har haft olika uppfattningar om korporatism (Hill 2007: 80.) Grovt indelat kan man säga att en del ser på korporatismen som ett helhetssystem, medan andra ser det som i huvudsakligen ett ekonomiskt system. I sin enkelhet kan korporatism definieras som institutionaliseringen av vissa gruppers inflytande i den offentliga beslutsfattningen. Institutionaliseringen av förhandlings- och avtalssystem kallas korporatism. Hill (2007:82) ser också korporatismen mera som en beskrivande etikett än en teoretisk inriktning.

Micheletti (1995: 16) menar precis som flera andra forskare (se bland annat Lewin 1992 och Hermansson 1993) att en korporativistisk teori inte längre kan användas för studiet av förhållandet mellan staten och civilsamhället. De samhällen som tidigare kännetecknades av en hög grad av korporatism upplever nu det som kallas för avkorporativisering. I ett avkorporativiserat samhälle är förhållandet mellan organisationer och staten inte längre det samma som tidigare, men också förhållandet till medlemmar, andra organisationer, allmänheten och massmedia har förändrats.

I följande kapitel diskuteras denna trend och samtidigt presenteras alternativ för hur samhället ser ut för intresseorganisationerna idag.

4.4 Vad kommer efter pluralism och korporatism?

I Sverige och i många andra västländer hade korporatismen sina glansdagar under tidsperioden från 1935 till 1970. Åren 1970-1990 betecknar Lewin (1992: 101) som en nedgångsperiod där den allmänna trenden är en nedmontering av korporatismen. Som orsaker till nedgångsperioden nämns bland annat att det skett en förändring i intresseorganisationerna och delvis också i det politiska systemet som gör att ”korporatismen anses ha uttömt sina möjligheter” (Lewin 1992:122). Inträdet i EU och därmed tillägget av en supranationell nivå har också bidragit till att samhällsförhållandena och beslutsfattandet blivit mer komplext.

Utgående från erfarenheterna i Sverige menar Hermansson et al. (1999: 40-44) att en långsam utveckling gett upphov till att korporatismen förlorat sin betydelse och ersatts av andra arrangemang, så som pluralism. I stället för korporatism talar Hermansson et al. (1999) om alternativa modeller för organisationernas politiska påverkande i Sverige. En av de huvudsakliga trenderna tycks vara att de formella kanalerna för påverkande inte längre kan användas av intresseorganisationerna och de är därför tvungna att hitta nya individuella sätt att försöka påverka politiken. Det nya landskapet för politisk påverkan kan utgående från detta benämnas som pluralism och kännetecknande är en avsaknad av synliga nätverk och minskade formella påverkningsmöjligheter. Ett exempel på en form av informell kontakt mellan statsmakten och organisationerna är lobbyism.

Avvecklingen av korporatismen är ingalunda likställt med att organisationer inte längre påverkar det statliga beslutsfattandet. Påverkansarbetet har däremot blivit mer informellt och mindre institutionaliserat och organisationerna kan ha lika mycket eller till och med mera makt än tidigare att påverka beslutsprocesser i samhället. Häri ligger också en viktig orsak till varför det är motiverat att även idag undersöka organisationers politiska inflytande.

Inom den statsvetenskapliga litteraturen talar man om en rörelse från *government* (regering) till *governance* (styrning). De moderna staterna kännetecknas av bland annat nätverk, decentraliserad makt och pluralism. Dessa förändringar har lett till att de politiska processerna har blivit allt mer komplexa och denna rörelse har också en andel i att korporativismen så småningom förlorat sin betydelse.

Istället för att idag tala om korporativism där utgångspunkten är staten eller pluralism där man utgår från samhället så är det motiverat att i dagens samhälle tala om nätverk. Nätverk eller styrningsnätverk består av aktörer som är beroende av varandra men samtidigt självständiga. Nätverken kan bestå av både offentliga och privata aktörer. Till sin utformning är nätverken horisontella och baserar sig på att aktörerna frivilligt anser att det lönar sig att samarbeta kring en viss fråga. Samarbete mellan offentliga och privata aktörer är givetvis inte ett nytt fenomen, speciellt inte i länder som haft starka inslag av korporativism, men det som är nytt då man talar om nätverk är att nätverken i allt högre grad ses som lämpliga medel för beslutsfattandet i ett allt mer komplext samhälle (Torfing 2012: 99-103).

I och med denna samhällsutveckling har samhällsaktörerna blivit mer beroende av varandra och detta har implikationer även för hur intresseorganisationerna kan påverka det politiska beslutsfattandet.

Följande tabell sammanfattar vilken roll intresseorganisationerna har haft inom de olika synsätten.

Tabell 1. Intresseorganisationernas roll inom de olika synsätten.

Pluralism	Intresseorganisationerna ses som påtryckningsgrupper och arenan är öppen för alla aktörer.
Korporatism	Utvalda intresseorganisationer har ett institutionaliserat förhållande med staten.
Governance/nätverkssynsätt	Intresseorganisationerna är beroende av att samarbeta med varandra i det allt mer komplexa beslutsfattandet, samtidigt som de måste agera mer självständigt.

4.5 Intresseorganisationers roll inom demokratin

De kollektiva organisationerna kan ha både en demokratiförstärkande och en demokratiförsvagande roll.

En stor del av litteraturen om samverkan mellan intresseorganisationer och staten upptar sig med frågan vilken egentligen är organisationernas roll i ett demokratiskt samhälle. Putnam (2000) ser civilsamhället i det stora hela som ett tecken på en livskraftig demokrati och Lewin (1992: 9-23) menar mer specifikt att organisationerna utgör en lösning på intensitetsproblemet. Intensitetsproblemet innebär att inflytande borde gå hand i hand med engagemang, men i demokratier där majoriteten bestämmer uppstår sålunda ett intensitetsproblem där de som är mest engagerade i en fråga nödvändigtvis inte är de som bestämmer. Organisationerna som fungerar som en kanal för medborgarnas inflytande ses som en lösning på detta problem.

Ett av motiven och fördelarna med att organisationer deltar i beslutsfattandet är att de besitter expertkunskap som statsmakten kan utnyttja och det är också ett sätt att få en större folklig uppslutning bakom beslutsfattandet. Vidare menar Lewin (1992: 24-37) att organisationernas funktion består i att skapa goda relationer i samhället.

Intresseorganisationer fyller flera viktiga funktioner i samhället, men Micheletti (1995: 11-13) tangerar även de demokratiska problemen som är förknippade med

intresseorganisationer. Organisationernas starka motstånd kan fungera som broms för nödvändig förändring i samhället. Intresseorganisationerna ger inte alltid heller en faktisk bild av den allmänna viljan eftersom stora och maktfulla organisationer kan ha oproportionerligt mycket inflytande. Organisationer med stora finansiella resurser kan också ha oproportionerligt mycket politisk påverkan. Det är också viktigt att komma ihåg att det inte finns ett system för att utkräva ansvar av intresseorganisationer, fastän de i vissa fall har fått offentlig makt eller varit i nära samverkan med staten.

Samarbetet mellan staten och organisationer har fört med sig många positiva aspekter, så som fred på arbetsmarknaden och utveckling av välfärdsstaten. Trots detta är det även viktigt att peka ut de negativa aspekterna med speciellt korporatism, synsättet förknippas nämligen med olika demokratiproblem. För det första är de grupper som medverkat i beslutsfattandet oftast eniga i sina åsikter vilket har lett till att aktörer med avvikande åsikter har negligerats. I samarbetet mellan staten och organisationer så fick de politiska partierna och parlamentet en förhållandevis liten roll på grund av starkare relationer mellan regering och intresseorganisationer (Micheletti 1995: 79).

De demokratiska problemen som förknippas med intresseorganisationer kan sammanfattas i Stein Rokkans berömda uttryck: ”Stemmer teller, men ressursene avgjør”, det vill säga röster räknas, men resurser avgör (Rokkan 1987, kap.5). Uttrycket ger utrymme för flera tolkningar och min konklusion för denna avhandling är att den förda politiken kan påverkas genom att medborgarna avlägger sin röst, men det här är inte det enda sättet att påverka, andra resurser är också avgörande och ibland till och med dominerande framom röstning.

Det finns aspekter i förhållandet mellan staten och intresseorganisationer som kan uppfattas som problematiska, men ändå ses ett levande civilsamhälle som bland annat innefattar intresseorganisationer, som en grundförutsättning för en fungerande demokrati.

5 Det politiska systemets betydelse för intresseorganisationernas möjligheter till påverkan

Beroende på det politiska systemet ges intresseorganisationerna i varierande grad möjligheter att höras och att påverka. Den västerländska demokratin ger enligt Huuska (1968:10) bra förutsättningar för organisationerna att verka i. Finland och de övriga nordiska staterna kännetecknas av pluralism och tolerans vilket ger en bra grogrund för intresseorganisationer och deras samarbete med staten.

Förutom ett demokratiskt styre så påverkas organisationens inflytande även enligt Bogärde (1974:165) av den politiska och institutionella omgivningen som den befinner sig i. Den här omgivningen innefattar riksdagens, regeringens och förvaltningens beslutsstruktur och beslutsformer.

Micheletti (1995:25-26) uppmärksammar fyra faktorer i samhället som är av avgörande betydelse för organisationernas möjligheter till påverkan. Dessa faktorer kan användas både för att jämföra skillnaderna mellan olika länder, men också för att se på utvecklingen över tid i ett land. Faktorerna som påverkar organisationer är statsskickets struktur och form, lagar och normer, politiska systemets öppenhet och konkurrens mellan de politiska aktörerna. Micheletti definierar två idealtyper av politiska strukturer för organisationer: en pluralistisk och en korporativistisk.

6 Intresseorganisationers förhållande till staten i Finland ur ett historiskt perspektiv

I detta kapitel ligger fokus på hur förhållandet mellan intresseorganisationerna och staten har sett ut i Finland.

Helander (1983: 16-18) delar in tiden efter andra världskriget fram till slutet av 60-talet i Finland i två perioder då det kommer till förhållandet mellan intresseorganisationerna och staten. Avgörande för indelningen är den första inkomstpolitiska helhetslösningen som skedde 1968. Fram till detta år var förhållandet mellan staten och organisationerna betydligt mindre strukturerat och organisationerna tävlade med varandra.

Kommittéväsendet uppstod redan innan andra världskriget och utvecklades ytterligare senare. Kommittéerna fungerade som ett samarbetsforum mellan staten och organisationerna och via dem fick intresseorganisationerna möjlighet att föra fram sina egna synpunkter i det statliga beslutsfattandet. Vid tiden kring andra världskriget påminde det finska systemet om pluralism, men det fanns också drag av korporatism som senare skulle förstärkas innan tiden före den första inkomstpolitiska helhetslösningen.

Kommittéväsendet var den viktigaste arenan mellan statsförvaltningen och intresseorganisationerna under en lång tid efter andra världskriget. Kommittéväsendet bestod egentligen av flera olika organ med olika namn och speciella särdrag. En del var tillfälliga sammanslutningar medan andra organ hade en mer permanent karaktär. De permanenta kommittéerna kunde vara grundade av staten eller grundade av ett beslut från statsrådet. Kommittéerna kunde grundas för att utföra en specifik uppgift eller utgöra en mer etablerad del av den offentliga administrationen (Helander 1983: 30-32). Kommittéernas uppgift var att fungera som beredande instans och deras huvudsakliga uppgift var att förbereda förslag till bland annat lagstiftning (Temmes 2001: 5-6.)

Helander (1983: 33-37) redogör för de stora utvecklingslinjerna för kommittéerna under åren 1950-1978 och utvecklingslinjerna kännetecknas av å ena sidan ett större antal kommittéer och å andra sidan av att kommittéerna blev mer permanenta till sin karaktär. På 1960-talet sker det en brytning både när det gäller antalet kommittéer och hur stabila

dessa organ var. Utvecklingen mot ett större antal kommittéer och en ökad stabilitet kan förklaras med flera faktorer. Välfärdssamhällets utveckling i Finland innebar nya utmaningar för statsmakten och genom att tillsätta kommittéer som bestod av aktörer utifrån med expertkunskap inom olika områden kunde man på ett flexibelt sätt svara på utmaningarna. Med hjälp av kommittéerna ville man också föra beslutsfattandet närmare medborgarna och kommittéerna fungerade som samarbetsorgan mellan de olika samhällssektorerna. Intressegrupperna hade i varierande grad representanter i kommittéerna, till exempel bestod vissa kommittéer endast av parlamentariker medan andra grupper var blandade.

Kommittéväsendet kan ses som ett uttryck för det korporativistiska förhållandet mellan staten och intresseorganisationer som rådde under den här tidsperioden i Finland. Via speciellt de permanenta organen inom kommittéväsendet har intresseorganisationerna fått en institutionaliserad kanal för politiskt påverkande. Förändringarna inom statsförvaltningen under den här tidsperioden, främst utvecklingen av välfärdsstaten, har säkert också lett till att man inte så kritiskt har granskat dessa samarbetsformer, utan mera sett det som ett system med hjälp av vilken man har kunnat svara på de utmaningar som man ganska så plötsligt ställts inför.

Från och med mitten av 1950-talet fanns det enligt Helander (1983: 19-22) indikationer som pekade mot ett allt starkare korporativistiskt system. Tecken på korporatism var en samtidig minskning och integrering av arbetsmarknads- och ekonomiska organisationer, som bland annat ledde till färre, men mer resursfulla organisationer. Under den här perioden kunde man också se ett ökat samarbete mellan organisationerna till skillnad från tävlingstillståndet som rådde innan. Förutom förändringar inom intresseorganisationsvärlden skedde det också förändringar på statlig nivå i Finland. Man såg å ena sidan en tillväxt i antalet statliga organ och samtidigt en förändring i organens karaktär från att ha varit tillfälliga till mer varaktiga. De här förändringarna ledde till att intresseorganisationerna fick bättre möjligheter att regelbundet och permanent påverka beslutsfattandet. Påverkningsmöjligheterna blev till en stor del institutionaliserade och detta tyder på att förhållandet mellan staten och intresseorganisationer allt mer började likna ett korporativistiskt system. Enligt Helander (1983:22) är den första inkomstpolutiska helhetslösningen 1968 ett tecken för

organisationernas faktiska, politiska makt i Finland och ett startskott för en ny period i förhållandet mellan staten och intresseorganisationerna.

Temmes (2001: 6-9) redogör för hur kommittéväsendet så småningom förlorade sin betydelse och kring 1990-talet ersattes det av andra system inom ministerierna. Kommittéväsendet upplevde sin guldålder mellan 1960-1970-talet och den negativa trenden inleddes redan på 1970-talet och fortsatte sedan till 1980- och 1990-talet. Det blev allt vanligare med egna arbetsgrupper och tjänstemannaberedning på ministerierna. Fastän kommittéväsendet förde med sig många fördelar för ministerierna, bland annat i form av erfarenhet och expertis från olika aktörer, så fanns det ändå en strävan efter ökad effektivitet som ledde till att man frångick kommittéväsendet. De bakomliggande förklaringsfaktorerna till att kommittéväsendet så småningom slopades går att finna både i de förändringar i förvaltningsstrukturen som skedde på 1990-talet samt internationella trender inom förvaltningen. New Public Management-tankesättet påverkade en stor del av västvärlden och även Finland.

Denna utveckling från ett system som till stor del karakteriseras av korporatism till ett system som kännetecknas av nätverk och andra organiseringsformer har haft en inverkan på hur intresseorganisationerna i Finland agerar, vilket redan konstaterats tidigare i denna avhandling.

Som sammanfattning konstaterar Temmes (2001: 37) att kommittéväsendet som system är förelagt och föråldrat, men påstår dock att det fortfarande finns ett behov för olika delegationer inom statsförvaltningen i Finland.

Förutom kommittésystemet definierar Helander (1983: 30) även andra arenor där intresseorganisationer hade möjlighet att utföra påverkansarbete. Intresseorganisationerna hade till exempel möjlighet att ge remissutlåtanden till ärenden som bereddes inom statsförvaltningen. Denna möjlighet används fortfarande idag och remissutlåtandena spelar också en stor roll i denna avhandling.

Finland betecknas i många jämförelser som ett land som haft en hög grad av korporatism. Se till exempel Cawson (1986: 99) för en klassifikation där Finland tillsammans med bland annat Sverige, Norge och Österrike betecknas som de stater som

haft en hög grad av korporatism, medan Storbritannien och Kanada ofta är bland de stater som haft en svag korporatism. Det är motiverat att anta att den starka korporatismen också har en stor betydelse för hur man ser på intresseorganisationers påverkande i ett senare skede, fastän korporatismen inte längre existerar på samma sätt som under 70–80-talen.

7 Den rationalistiska teorin- en tolkningsram för intresseorganisationers påverkningsstrategier

Med hjälp av den rationalistiska teorin kan man bland annat undersöka de politiska aktörernas avsikter och manövrer. Lewins rationalistiska teori tar intryck från det som går under den engelska benämningen ”*Rational Choice Theory*” (RCT). RCT är en aktörsteori för politiskt handlande. I denna avhandling kommer fokus att ligga på den rationalistiska teorin och strategier enligt Lewin och RCT behandlas kort för att ge en bakgrund till Lewins teori.

RCT är en teori som fått intryck från ekonomi och matematik. Den kan ses som en utvidgning av den pluralistiska teorin som behandlades i ett tidigare kapitel. Spelteori är ett område som är nära bundet till RCT och kanske den mest kända spelteorin är ”Fångarnas dilemma”. Som namnet också säger behandlar spelteorier styrelseskicket som ett spel. RCT betonar individers egenintresse och undersöker också motiveringar till offentliga ingripanden (Hill 2007:70).

Lewins rationalistiska teori har sitt ursprung i rationalitetsproblemet och röstningsparadoxen. Röstningsparadoxen är den situation som uppkommer då det finns en motsättning mellan aktörernas egna preferenser å ena sidan och viljan att bevara samarbetet å andra sidan. Röstningsparadoxen beskrivs enligt Lewin (2002:11) som:

När individuella preferenser skall överföras till kollektiva beslut, finns ingen regel som garanterar att beslutet blir rationellt, trots att de enskilda aktörerna handlar rationellt i förhållande till sina preferenser.

I beslutsfattande då de ideologiska ståndpunkterna ställs mot varandra så kan den kollektiva preferensen bli tämligen överraskande om man jämför det med aktörernas ursprungliga, individuella preferenser. Röstningsparadoxen är ett känt inslag i demokratier där minoritetsregeringar och koalitioner är vanliga. Aktörerna blir tvungna att använda sig av strategiskt handlande för att uppnå åtminstone en del av sina mål, då det är klart att man inte kan uppnå allt. Det strategiska handlande som aktörerna använder sig av kan ses som en form av lösning på röstningsparadoxen. Det grundläggande problemet med röstningsparadoxen finns fortfarande kvar, men strategiskt handlande fungerar som ett sätt att komma fram till en kollektiv lösning i en viss politisk fråga (Lewin 2002: 12).

Det strategiska handlandet har enligt Lewin (2002: 13-15) två beståndsdelar. Det handlar för det första om ett agerande för att uppnå åtminstone något när man inte kan uppnå allt och också att i vissa situationer handla på ett flexibelt sätt så att man kan frångå en del av sina ursprungliga preferenser.

Givetvis ser situationerna vid det politiska beslutsfattandet alltid väldigt olika ut och då det finns olika strategier att använda sig av så finns det inte en enda garanterad lösning på de situationer som uppkommer. Ur det här resonemanget följer att framgångsrika aktörer är de som lyckas använda sig av de lämpligaste strategierna i en viss situation och därigenom få slagkraft för sin politik och sina ideologier. Röstningsparadoxen som uppstår då ingen aktör har majoritet och det strategiska handlande som blir nödvändigt till följd av detta är grundtanken i Lewins rationalistiska strategi (Lewin 2002:17).

Utgående från den rationalistiska teorin menar Lewin (2002: 17-18) att ideologiska preferenser i kombination med strategiskt handlande ligger till grund för de kollektiva besluten och detta betyder i sin tur att man måste beakta bägge faktorer för att undersöka hur kollektiva beslut kommer till. Därför kommer både de ideologiska skiljelinjerna i revideringen av naturvårdslagstiftningen och intresseorganisationernas strategi i frågan behandlas i denna avhandling.

Rationalistiska förklaringar till politiska beslut som bland annat Lewin förespråkar ses ofta som en motsättning till *strukturella förklaringar*. I strukturella förklaringar flyttas fokus från aktörers överväganden till strukturella förhållanden på olika nivåer som en förklarande faktor till varför man kommit fram till ett beslut. Strukturella förhållanden kan vara av väldigt olika slag, men det kan till exempel vara en ekonomisk struktur, så som konjunkturedgång. De strukturella förhållandena spelar givetvis en stor roll för politiska beslut i och med att de sätter begränsningar på aktörernas agerande, men med tanke på fokus på intresseorganisationer, det vill säga aktörer, i denna avhandling så är det naturligt att också betonas rationalistiska förklaringar. En sammansmältning av båda dessa synsätt, där man utgår från aktörernas handlingsfrihet, men ändå tar i beaktande olika strukturella begränsningar som dessa omges av är utan tvivel ett framgångsrikt sätt att studera beslutsfattande. Den rationalistiska teorin utgår även från att det finns ett visst spelutrymme i politiken och att aktörerna har möjlighet att göra val, i annat fall vore det inte lämpligt att betrakta beslutsfattandet ur ett rationalistiskt perspektiv. De rationalistiska och strukturella synsätten är teorier för att förklara verkligheten och det

handlar i grund och botten om att olika förklaringar till fenomen som kan upptäckas i samhället (Lewin 2002: 18-20).

För den empiriska forskningens del menar Lewin (2002: 18) att det kan uppkomma metodproblem då det är möjligt att motiven bakom aktörernas handlande inte kan observeras i något material, man kan endast hitta motiveringarna. Uppgiften för forskaren blir alltså att dra slutsatser av aktörernas motiv från de observationer som är möjliga att göra.

Lewin (2002: 22) utgår i strategierna från ”den potentiella förloraren”, det vill säga strategierna är till för en aktör som är missnöjd med vad som håller på att hända och vill se ett annat alternativ än det som håller på att ske. Detta leder till att aktören försöker påverka beslutet i en för egen del mer fördelaktigare riktning.

Lewin (2002:23) presenterar följande åtta strategier för den potentiella förloraren:

1. Förneka kompetensen hos den beslutsfattande församlingen
2. Hänvisa frågan till annan instans
3. Förhindra att frågan tas upp på agendan, icke-beslut ²
4. Göra tillägg till agendan
5. Kohandel
6. Vägra frågå sin preferensordning (binda sig)
7. Justering av yrkandena
8. Välja det minst onda

Strategier definieras som handlingar för att förverkliga sina ideologiska mål (Lewin 2002: 21). Lewins definition är relativt bred och strategier kan därmed innefatta en mängd olika saker.

De åtta strategier som presenteras här är alla från ett fiktivt föreningsammansamtråde och kan enligt Lewin (2002: 22) ses mer som exempel och inte ett uttömmande schema.

Strategierna kan givetvis inte alltid användas i kronologisk ordning, men det finns en

² Robert Dahls pluralism har kritiserats av bland annat Bachrach och Baratz på den punkten att den inte tar upp icke-beslutsfattande (se Hill 2007:42)

logik i att presentera dem på det sättet. Om en strategi inte lyckas är tanken att den enwise förloraren går vidare till nästa strategi.

Det första alternativet är att **förneka kompetensen hos den beslutsfattande församlingen**. I denna avhandlings kontext är den beslutsfattande församlingen riksdagen. Skälen som anförs är ofta politiska och man kan till exempel hävda att ärendet inte hör till riksdagens kompetensområde eller att riksdagen inte har mandat att göra något i saken. Det som är mer användbart i avhandlingens situation är att hävda att ett beslut skulle strida mot grundlagen. Om denna strategi inte fungerar kan man sedan gå vidare till att **hänvisa frågan till annan instans** i det fall att man anser att det är mer lämpligt att någon annan sköter ärendet. Den bakomliggande tanken är att den andra instansen skulle ha en ställning som är närmare ens egen linje (Lewin 2002: 23-24)

Den första och andra strategin påminner om varandra och om ingen av dessa strategier bär frukt kan aktörerna försöka påverka dagordningen genom att **förhindra att en fråga tas upp på agendan** eller ta bort en fråga som redan hunnit komma upp på dagordningen. Denna strategi är väldigt användbar då en aktör vill undvika nederlag i en fråga som man redan påförhand vet att inte kommer att gå igenom (Lewin 2002: 26).

Lewin (2002: 25) hävdar att det finns en makt i att förhindra att ett ärende överhuvudtaget kommer upp på dagordningen och den aktör som är i en position att fastställa vilka frågor som skall tas upp till behandling har en avgörande makt.

I en finsk kontext skulle detta till exempel kunna innebära regeringens makt att förhindra att riksdagen har möjlighet att fatta beslut i vissa frågor genom att inte avge regeringspropositioner i saken. Det finns dock en del mekanismer som balanserar denna makt, bland annat riksdagsledamöternas möjlighet att avge lagmotioner.

Från resonemanget ovan och med tanke på intresseorganisationernas roll i beslutsfattningsprocessen är denna strategi knappast användbar för dem. Det skulle i så fall kräva en insatthet och ingripande redan vid utformandet av regeringsprogrammet. Med tanke på att Finland inte längre kännetecknas av en hög grad av korporatism där intresseorganisationernas deltagande via till exempel kommittéer skulle vara institutionaliserat så har intresseorganisationerna inte längre lika möjligheter att förbereda ärenden till dagordningen. En stor del av beredningen på ministeriet sker

nuförtiden på tjänstemannabasis vilket gör det nästintill omöjligt för organisationerna att använda sig av den strategin.

En motsatt och mycket troligare strategi än den förra är att **göra tillägg till dagordningen**. I denna strategi kan aktörerna lyfta upp en aspekt som kan tänkas splittra motståndarna vilket i bästa fall leder till att beslutet blir mer fördelaktigt för dem. Denna strategi syftar dock nödvändigtvis inte till att splittra motståndarna (Lewin 2002: 26). För intresseorganisationerna kunde detta innebära att man utgående från sin expertis och sina intressen gör tillägg till beslutsförslaget för att slutresultatet ska vara mer fördelaktigt för dem. Ett tillfälle där det är möjligt att använda sig av denna strategi är då intresseorganisationerna ger remissutlåtanden under ministeriets behandling och utlåtanden i riksdagens utskott.

Från att göra tillägg till agendan kan aktörerna gå vidare till att **kohandla**. Kohandel uppfattas ofta som negativt, speciellt av allmänheten, men strategin har det facto föreslagits som en lösning på röstningsparadoxon. Kohandel går ut på att man backar i en fråga som inte har hög prioritet, i utbyte mot att motståndaren gör det samma i en annan fråga som de inte anser så viktig. Kohandel är inte det samma som att kompromissa, det vill säga att gå halvvägs i alla frågor. Lewin anser att kompromisser är betydligt vanligare än kohandel (Lewin 2002: 27).

Kohandel är säkert vanligare bland partier som fattar beslut inom många olika sakområden, men för intresseorganisationer är kohandel inte så användbart alternativ eftersom man inte på samma sätt kan byta frågor som de politiska partierna och ofta har ett specifikt intresse som man företräder.

Motsatsen till kohandel är att **binda sig**, det vill säga att hålla fast vid sina preferenser vid en eller flera punkter på vilka man vägrar att förhandla om (Lewin 2002: 28.). Precis som kohandel så är denna strategi inte så användbar för intresseorganisationer eftersom de inte på samma sätt är del av beslutsfattandet så som partierna, men den kan ändå fungera i den meningen att intresseorganisationerna uttrycker vissa ståndpunkter som de absolut vill hålla fast vid i sina utlåtanden.

De sista strategierna hänför sig till situationer där det redan är ganska klart att man kommer att bli förloraren. I ett läge då det är klart att man inte kan få igenom sin sak kan aktörerna ta hänsyn till motståndarens synpunkter och anpassa sig till majoritetens

ställning, det vill säga **justera sitt yrkande**. Denna strategi kan visa sig användbar då man vill undvika nederlag i frågan. Då ett nederlag redan står inför dörren kan förloraren **välja det minst onda**. Som exempel på denna strategi är att tillägga ett förslag som alla kan enas om (Lewin 2002: 29). Denna strategi används ofta i slutet av en beslutsprocess och kan därför vara svår för intresseorganisationerna att ha tillgång till eftersom det i slutet till mestadels handlar om förhandlingar mellan politiska partier.

Som framgår ur resonemanget ovan då strategierna har presenterats är en del av de strategier som Lewin presenterar antingen oanvändbara för intresseorganisationerna eller också går det inte att analysera användningen av dessa ur materialet i avhandlingen. Till exempel är det rentav omöjligt att påvisa om det skett förhandlingar mellan organisationerna eller andra former av informell påverkning.

Strategierna som Lewin presenterar utgår från den svenska kontexten och använder exempel från den svenska politiken, men teorin om strategiskt handlande går också att tillämpa i Finland eftersom en aktör sällan är i majoritetsställning. I sina exempel använder sig Lewin av de politiska partierna och hur de har använt strategierna för att föra fram sin ideologi. Den rationalistiska teorin är ändå inte begränsad till politiska partier, utan den går också att tillämpa på andra aktörer, så som intresseorganisationer, för att reda ut hur deras ideologi och de strategier de använt sig lyckats påverka de politiska besluten. Vid tillämpandet av strategierna på intresseorganisationernas politiska påverkan är det därför nödvändigt att hålla i åtanke att de politiska partierna och intresseorganisationerna är i olika position främst på grund av att organisationerna inte är med och fattar besluten på det sätt som de politiska partierna gör, utan endast strävar till att påverka besluten till sin fördel. Det leder följaktligen till att en del av de strategier som presenteras inte är möjliga för intresseorganisationerna samtidigt som det finns strategier som Lewin inte tar upp som intresseorganisationerna använder sig av istället. Exempel på hur strategierna kan ta sig i uttryck hos intresseorganisationer presenteras i tabell 2.

Lewin (2002: 22) påpekar att hans strategier inte är uttömmande och det är troligt att det finns övriga strategier som aktörerna kunde använda sig av. Aktörerna använder sig säkert av en kombination av olika strategier för att uppnå sitt mål.

I följande tabell presenteras de av Lewins strategier som antagligen är användbara med tanke på denna avhandling samt vilket uttryck dessa strategier kan tänkas få hos

intresseorganisationerna. Utgående från den process som undersöks i denna avhandling kan man få vissa indikationer för hur användbara strategierna är på ett allmänt plan.

Tabell 2. Uttryck för Lewins strategier hos intresseorganisationerna i revideringen av naturvårdslagstiftningen.

Strategi	Uttryck för strategin bland intresseorganisationer
Förneka kompetensen hos den beslutsfattande församlingen	Hävda att beslutet skulle strida mot grundlagen
Hänvisa frågan till annan instans	Hävda att vissa frågor som hör ihop med lagen borde skötas på ministerienivå
Göra tillägg till agendan	Föreslå principiella ändringar till lagförslaget i sina utlåtanden
Justering av yrkandena	Anpassa sitt utlåtande till regeringens linje för att få ett visst genomslag för sin ideologi

8 Metod och material

För att kunna svara på forskningsfrågan görs i denna avhandling en innehållsanalys på materialet. Med tanke på materialet som används är det motiverat att använda sig av kvalitativ innehållsanalys. I följande kapitel ges först en inledning till kvalitativa metoder och motivering till varför jag valt att använda mig av just kvalitativ textanalys. Även för- och nackdelar med att använda sig av olika kvalitativa metoder diskuteras.

8.1 Kvalitativ textanalys

Textanalys är en form av kvalitativ metod och förutom textanalys så innefattar kvalitativa metoder också intervjuer eller observationer. Inom samhällsvetenskaper har kvalitativa metoder historiskt sett varit den rådande forskningsnormen ända fram till mitten av 1900-talet då även kvantitativa metoder började användas i allt större utsträckning. Det skedde sedan en vågrörelse med återgång till kvalitativa metoder som en sorts kritik mot användningen av kvantitativa metoder. Orsaken var att man insåg att det inte till exempel gick att beskriva hur makt utövas och beslut fattas med hjälp av endast kvantitativa metoder (Ahrne & Svensson 2011: 11-14). Makt och beslutsfattning är bakomliggande teman till denna avhandling, vilket motiverar användningen av just kvalitativa metoder och analyssätt framom kvantitativa.

Enligt Esaiasson, Gilljam, Oscarsson och Wängnerud (2007: 237) är det motiverat att använda sig av kvalitativ textanalys då textens innehåll kräver ett mer aktivt framhållssätt av forskaren. Forskarens framträdande roll inom den kvalitativa textanalysen beror på att innehållet kan ligga dolt under ytan och man även måste avgöra vilka delar av texten som är viktigare än andra. Esaiasson et al. (2007:237) definierar kvalitativ textanalys som en metod som: ”– – går ut på att ta fram det väsentliga innehållet genom en noggrann läsning av textens delar, helhet och den kontext vari den ingår.”

Det kan vara svårt att definiera vad som egentligen menas med kvalitativa metoder och Ahrne och Svensson (2011:17) ger några kännetecken för denna typ av forskningsmetod och pekar samtidigt också på skillnaderna jämfört med kvantitativa metoder. För det första har forskaren en mer framträdande roll och forskningsprocessen är mer flexibel.

Analysen av data kännetecknas också av att det oftast inte finns färdiga modeller, utan forskaren blir tvungen att i viss mån utveckla egna analyssätt. Då man använder sig av kvalitativa metoder finns det också andra krav på trovärdighet och generaliserbarhet än vid användningen av kvantitativa metoder.

Just den bristande generaliserbarheten är en egenskap hos den kvalitativa forskningen som har kritiserats. Då forskaren bedömer om resultaten kan överföras till en annan miljö och andra situationer krävs alltid försiktighet och goda argument. Det är viktigt att komma ihåg att man inte med säkerhet kan veta hur det skulle kunna vara (Ahrne & Svensson 2011: 28-29). För den här avhandlingens del så väcks frågorna om resultatet skulle se likadant ut om man skulle granska en annan lagstiftningsprocess vid ett annat ministerium och med andra aktörer. Troligen skulle det gå att peka på vissa likheter, men då vi tar i beaktande det faktum att naturvårdslagen påverkar aktörer inom flera olika sektorer och naturvårdslagstiftning överlag kan dela åsikterna kraftigt tillika med att Miljöministeriet själv uttryckt att denna lagstiftningsprocess syftat till att vara speciellt inkluderande och mottaglig för olika aktörers åsikter, så sätter det vissa begränsningar för generaliserbarheten.

Bergström och Boréus (2012:20) kommer även med en viktig poäng som forskaren som använder sig av textanalys måste ta i beaktande. Nämligen att man med hjälp av att studera texter nog kan säga en del om till exempel hur en lagstiftningsprocess och ett beslut kommer till, men det finns också mycket som skett i det dolda innan texterna blivit till och som därmed inte kan fås fram ur texterna.

Någonting som är nära sammankopplat med strategier är också hur de olika intresseorganisationerna argumenterar för sina ståndpunkter och därför kan textanalysen också beskrivas ha inslag av argumentationsanalys. Argumentationsanalys går i korthet ut på hur man övertygar med hjälp av argument (Ahrne & Svensson 2011:136.)

Inom den kvalitativa textanalysen gör man skillnad mellan två olika typer av frågeställningar: systematiserande eller kritiskt granskande undersökningar. Systematiserande undersökningar är beskrivande undersökningar och de kan delas in i flera subkategorier, beroende på vad syftet med analysen är. Det kan vara frågan om att

klargöra tankestrukturen hos aktörer, logiskt ordna innehållet i texten eller att klassificera innehållet i texten. (Esaiasson et al. 2007: 238).

Analysens frågeställning i denna avhandling är ett exempel på en systematiserande analys. Fokus ligger på att klargöra tankestrukturer, men det finns också inslag av att logiskt ordna och klassificera. I den empiriska delen av avhandlingen kommer jag att systematisera vilka aktörer som varit involverade och när under processens gång de haft möjlighet att påverka, för att sedan koncentrera analysen till vilken strategi de olika aktörerna har använt sig av för att påverka i det specifika fallet.

Esaiasson et al. (2007: 243-244) går igenom processen för textanalys och poängterar vikten av att ställa preciserade frågor till texten utifrån de generella forskningsproblemen. De specifika frågorna man ställer texten är också kopplade till forskningens validitet eftersom de ska fungera som rimliga indikatorer på vad man vill undersöka.

Med utgång i detta resonemang är de preciserade frågorna i textanalysen således följande:

- Hur har lagberedningsprocessen för revideringen av naturvårdslagen sett ut och när har intresseorganisationer haft möjlighet att höras?
- Vilka organisationer har påverkat i lagstiftningsprocessen?

I avhandlingen diskuteras alltså hur beslutsprocessen har gått till steg för steg och i vilka olika skeden intresseorganisationer har hörts och när de faktiskt har kunnat påverka. Påverkningsmöjligheterna undersöks utgående från Lewins strategier som presenterades i kapitel 7.

8.2 Material

Materialet i avhandlingens empiriska del består av skriftliga källor främst från Miljöministeriet, riksdagen och intresseorganisationerna. I denna avhandling används bland annat utredningar gjorda av eller på beställning av Miljöministeriet, själva regeringspropositionen 77/2014 med förslag till lag om ändring av naturvårdslagen,

betänkande från miljöutskottet samt utlåtande från grundlags-, och jord- och skogsbruksutskottet till regeringspropositionen.

För att reda ut intresseorganisationernas ställning och strategier används deras remissutlåtanden till Miljöministeriet och uttalanden till riksdagens utskott angående revideringen av naturvårdslagstiftningen. Förutom utlåtanden från intresseorganisationerna används även i viss mån intresseorganisationernas strategier, handlingsprogram och verksamhetsplaner för att presentera organisationerna. Intresseorganisationers remissutlåtanden till Miljöministeriet och deras utlåtanden till riksdagens utskott är speciellt relevanta med tanke på avhandlingens frågeställning.

Material från Miljöministeriets lagstiftningsberedning har varit lättillgängligt i Statsrådets projektregister (HARE), som är riksdagens och ministeriets allmänna nättjänst. HARE-nättjänsten har sedermera tagits ur bruk och informationen om statsrådets projekt hittas numera på statsrådets nätsida: valtioneuvosto.fi/hankkeet.

9 Naturvårdslagstiftningen och de centrala intresseorganisationerna

I kapitlet ges en beskrivning av de intresseorganisationer som jag valt att undersöka och speciellt med tanke på sådana aspekter som har betydelse för avhandlingens frågeställning. Naturvårdslagstiftningen berör flera olika organisationer och organisationerna som valts ut i avhandlingen företräder intressen som många gånger är i konflikt med varandra: nämligen jordbruksorganisationer och miljöorganisationer. Orsaken till detta är att man kan förvänta sig att intresseorganisationerna då de försöker utöva påverkan agerar i förhållande till andra organisationer som har intressen på området. Enligt Rothstein (1992) har jordbruksorganisationerna haft en betydande roll i västländerna och de kan ses som ett typiskt exempel av korporatism, vilket också motiverar att granska en jordbruksorganisation i förhållande till andra aktörer som haft intresse i revideringen av naturvårdslagstiftningen.

För att presentera organisationerna ligger fokus på organisationernas målsättningar, definition av sin roll och organisationens verksamhet, men också resurser och medlemmar, eftersom det är intressant att se om skillnaderna i organisationernas strategiska handlande kan kopplas till dessa faktorer. I denna avhandling utgår jag i första hand från Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter (MTK) som den största och mest betydelsefulla aktören och behandlar därtill fyra andra organisationer som också berörts av revideringen av naturvårdslagstiftningen, nämligen Svenska lantbruksproducenternas centraförbund (SLC) och Jordägarnas Förbund som tillsammans med MTK kan beskrivas som jord- och skogsbruksorganisationer och sedan Finlands naturskyddsförbund (FNF) och Luonto-Liitto som betecknas som miljöorganisationer. Motiveringen till att inte bara granska en organisation i detta fall har sin bakgrund i diskussionen om ett skifte från korporatism till mer komplexa förhållanden idag (bland annat nätverk), där utmärkande är att intresseorganisationerna inte enbart agerar gentemot staten, utan också i förhållande till andra aktörer som har ett intresse i frågan.

De organisationer som valts ut i denna avhandling är på olika sätt förknippade med naturvårdslagstiftningen. De ideologiska skillnaderna framträder då FNF:s och Luonto-

Liittos främsta uppgift är att fungera som intresseorganisation för naturens väl och framför allt bevarandet av naturens mångfald. De anser att detta tankesätt ska genomsyra allt beslutsfattande. MTK, SLC och Jordägarnas förbund är i sitt arbete tätt anknutna till naturen, men de representerar i första hand lantbruksföretagare och jordägare och fungerar som intressebevakare för dessa intressegrupper.

Jag har i denna avhandling valt ut organisationer som både representerar liknande åsikter som MTK och sådana som företräder andra intressen. De båda grupperna av intresseorganisationer presenteras i sina skilda kapitel.

På basis av medlemsantal och verksamhet kan man klassificera MTK och FNF som stora intresseorganisationer, medan Luonto-Liitto, SLC och Jordägarnas förbund hör till de mindre intresseorganisationerna. Man kan anta att skillnaderna i organisationernas storlek och resurser även syns i deras strategier för påverkande.

9.1 Lantbruksorganisationerna: MTK, SLC och Jordägarnas förbund

MTK är förutom en arbetsmarknadsorganisation även en intresseorganisation för jordbruksproducenter, skogsägare och landsbygdsföretagare. MTK bildades 1917 samtidigt som även andra föreningar inom det ekonomiska området, bland annat fackföreningar bildades.

Enligt MTK:s hemsidor (MTK 2012) har Finlands inträde i den Europeiska Unionen (EU) år 1995 haft en stor betydelse för MTK:s möjligheter att påverka jordbrukspolitiken i Finland. 1994 ersattes jordbruksinkomstlagen med EU:s marknadssystem. EU:s gemensamma jordbrukspolitik tillåter vissa nationella stödformer som ingår i medlemsfördraget. Det fördes en häftig nationell debatt om EU-medlemskapet och de implikationer det skulle ha för jordbruksstödet och då Finland fick medlemskap i EU tog MTK starkt ställning emot Finlands EU-medlemskap. Från och med 1991 har MTK haft ett kontor i Bryssel som fokuserar på lobbningen i EU.

MTK (2009: 10-11) bedömer också i sin strategi att EU:s betydelse då det kommer till den gemensamma jordbrukspolitiken ökar främst på grund av nya system för beslutsfattandet och utvidgningen av samarbetet. Det är främst jordbrukspolitiken som berörs av EU, men inom EU har man också samarbete inom miljöpolitik. Då

avhandlingens fallstudie presenteras så framkommer det även att EU:s direktiv haft en betydande inverkan för behovet till revideringen av naturvårdslagstiftningen i Finland. Det här innebär också att en stor del av MTK:s påverkansarbete naturligt sker i EU i form av lobbying.

MTK har ett stort medlemsantal. I slutet av 2014 beräknades det vara över 141 000 och i och med en ändring som trädde i kraft i början av 2015 som innebar att skogsägarnas förbund avslutades beräknas medlemsantalet uppnå 400 000. Enligt MTK:s strategi är över 90 % av jordbrukarna i Finland medlemmar i MTK eller SLC. MTK bedömer också i sin strategi att organisationens ekonomiska situation är god (MTK 2009: 12).

MTK har speciellt efter andra världskriget haft ett nära, informellt förhållande med Agrarförbundet och sedermera Centern i Finland. Detta har varit en följd av att båda aktörerna har långtgående gemensamma intressen då det kommer till jordbruket och landsbygden i Finland. Goda förhållanden mellan organisationen och partiet har varit till fördel för MTK då man i Centern har haft en viktig politisk partner (Sundberg 2001: 84-88).

Enligt MTK:s hemsidor (MTK 2015) är deras främsta uppgift intressebevakning då det kommer till jordbruks- och skogspolitik, men också att främja företagande på landsbygden. Förutom dessa frågor så nämner MTK också att de jobbar för miljöfrågor och markanvändning.

MTK (2009: 7) bedömer i sin strategi att det blir svårare att göra landsbygdens röst hörd då beslutsfattandet i dagens läge kännetecknas av bland annat oförutsägbarhet. Det här innebär utmaningar för MTK:s verksamhet och deras sätt att försöka påverka beslutsfattandet. I den teoretiska delen i avhandlingen redogör jag för dessa samhällstendenser och konstaterar att governance-synsättet kommer att ha implikationer för intresseorganisationernas möjligheter att påverka det politiska beslutsfattandet.

På de svenskspråkiga områdena i Finland verkar en annan jordbruksorganisation, SLC, som är systerförening till MTK med ett betydligt lägre medlemsantal, cirka 12 000. Till skillnad från flera andra av intresseorganisationerna uppger SLC på sin hemsida (SLC u.å) att de inte får något statligt understöd för sin verksamhet. Tillsammans med MTK

har de ett gemensamt lobby-kontor i Bryssel för att kunna påverka EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

På SLC:s hemsida (SLC u.å) framkommer att äganderätten en viktig fråga för organisationen och det här är också något som framkommer i deras utlåtanden till Miljöministeriet.

SLC (2006:13) uppger i sin strategi att organisationens främsta uppgift är intressebevakning inom olika områden som berör landsbygden. På hemsidan (SLC u.å) uppger man som medel för att uppnå sitt syfte deltagande i arbetsgrupper, utlåtanden och samarbete med liknande organisationer. SLC har representation i flera av MTK:s utskott och arbetsgrupper.

Jordägarnas förbund är som namnet säger en intresseorganisation för jordägarna i Finland. Organisationen ser enligt hemsidan (Jordägarnas förbund u.å) som sin främsta uppgift att trygga jordägarnas rättigheter och ge rådgivning till medlemmarna. I organisationens intressen ligger att bevaka och påverka lagstiftningen som berör jordäggande och på ett allmänt plan i likhet med MTK och SLC också arbeta för landsbygden.

9.2 Miljöorganisationerna: FNF och Luonto-Liitto

Finlands naturskyddsförbund (FNF) är den största miljöorganisationen i Finland. Förbundet har över 30 000 medlemmar. På sin hemsida (Finlands naturskyddsförbund u.å) uppger FNF att de har goda kontakter till beslutsfattare och strävar efter att påverka det politiska beslutsfattandet. Som kanaler för påverkande uppger de expertutlåtanden i olika beslutsfattande organ och ställningstaganden. I sin verksamhet lägger FNF främst vikt vid naturskydd och respekt av naturen, förhållandet mellan människan och naturen och att garantera en bra livsmiljö för människan. Som medborgarorganisation får de sina intäkter från bland annat medlemsavgifter, statsunderstöd, samarbete med företag, donationer och intäkter från medlemstidningen. Luonto-Liitto är förbundets ungdoms- och barnorganisation där fokus är mer på fritidsaktiviteter i naturen.

Verksamheten i Luonto-Liitto genomsyras av att bevara mångfalden i naturen och trygga en säker miljö för medborgarna. Verksamheten kan grovt sätt delas in i två områden: barn och ungas fritidsaktiviteter i naturen samt miljöskydd. Det är inom arbetet för miljöskydd som det politiska påverkandet sker. I verksamheten betonas vad som kan göras för naturen på individnivå, men organisationen uppger också att man strävar till att påverka lagstiftningen på området bland annat genom att ge utlåtanden, delta i olika nämnder och ordna utbildning. Förutom dessa formella kanaler för påverkande använder man sig även av demonstrationer, skriver insändare och gör uttalanden. Påverkansarbetet sköts delvis av centralförbundet, men en stor del av verksamheten sker också på lokal nivå. Luonto-Liittos medlemsantal ligger på ungefär 7500 personer (Luonto-Liitto u.å).

På hemsidan hittas inte en detaljerad utredning över organisationen inkomstkällor, men enligt Luonto-Liittos (2015) verksamhetsplan så finansieras verksamheten med statligt understöd och även privat understöd. Förutom understöd så samlar organisationen också själv in finansiella medel och säljer annonser till sina tidskrifter.

10 Revideringen av naturvårdslagstiftningen i Finland

För att utreda vilka strategier intresseorganisationerna använder sig av för att påverka beslutsfattandet i Finland utgår avhandlingen från en fallstudie, nämligen revideringen av naturvårdslagstiftningen. Som introduktion till ämnet diskuteras kort policy- och beslutsprocesser i allmänhet och därefter görs en redogörelse för själva processen med fokus speciellt på hur och när intresseorganisationerna har hörts och kunnat påverka. I slutet av kapitlet sammanfattas i vilka skeden det har funnits möjlighet för påverkan och vilka organisationer som varit med och påverkat.

Lagstiftningsprocessen kommer att följas från början till slut för att belysa vilka organisationer som har medverkat och hur deras åsikter har beaktats både i regeringspropositionen och i den slutliga lagen om revideringen av naturvårdslagen. För att analysera de strategier som MTK och andra intresseorganisationer har använt sig av kommer jag att i denna uppsats använda mig av Leif Lewins rationalistiska teori som presenterades i kapitel 7.

Ledstjärnan för valet av lagstiftningsprocess i denna avhandling har varit att processen redan är avslutad och att sakfrågan berört MTK och att de upplevt den som viktig och till och med konfliktfylld. Eftersom MTK är en central aktör i denna avhandling har jag varit i kontakt med centralorganisationen för att välja ett lämpligt fall med tanke på avhandlingen. Miljöfrågor är i allmänhet ett intressant ämne att undersöka eftersom det finns flera olika aktörer och därmed också en mångfald av intressen på området. Naturvårdslagstiftningen har långtgående konsekvenser då den berör både samhället i sin helhet, näringslivet och medborgarnas vardag.

I Finland är det Miljöministeriet som har ansvar för naturvårdslagstiftningen och som därav varit den centrala aktören i lagstiftningsprocessen. Miljöministeriet har framhåvt att arbetet med att förnya naturvårdslagstiftningen³ är en öppen process där man hör flera olika intressen och där också en medborgardiskussion fungerat som grund till

³I naturvårdslagstiftningen ingår följande lagar: naturvårdslagen (1996), naturvårdsförordning (1997) och ödemarkslagen (1991).

arbetet. Genom detta förfarande hoppas man på att naturskydd ska intressera så många som möjligt och att den nya lagen får ett brett godkännande bland olika aktörer i samhället. Miljöministeriets nya sätt att arbeta med lagstiftningsprocessen gör det också intressant och särskilt motiverat att koncentrera sig på just revideringen av naturvårdslagstiftningen.

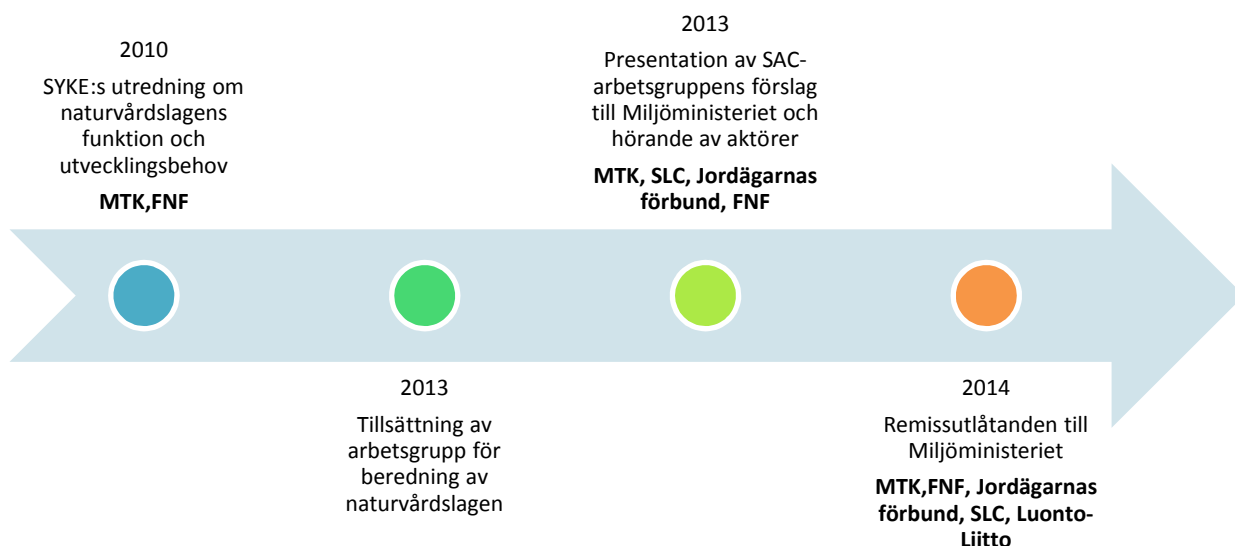
Miljöministeriets angreppssätt får också medhåll från aktörerna som granskas i denna avhandling. MTK (2013: 6) berömmar i sitt uttalande Miljöministeriet för att processen med att revidera naturvårdslagstiftningen har varit tämligen öppen och den har genomförts genom frivilliga förhandlingar istället för att ministeriet med tvång har genomfört förnyelsen.

Orsakerna till att Miljöministeriet har valt en så öppen och inkluderande process då det gäller revideringen av naturvårdslagstiftningen är säkert många. Genom att fler aktörer känner sig delaktiga i processen leder det förhoppningsvis också till att de förbinder sig till att verka för en biologisk mångfald och respektera naturskydd inom sina respektive områden. Som nämnts tidigare i avhandlingen har intresseorganisationer ofta varit i en expertroll gentemot det statliga beslutsfattandet och i det här fallet har Miljöministeriet också fått ta del av den expertis och kunskap som dessa organisationer besitter. Genom detta förfarande kommunicerar Miljöministeriet också att naturvårdsfrågor inte är något som berör bara en viss grupp av människor, utan är någonting som berör alla medborgare.

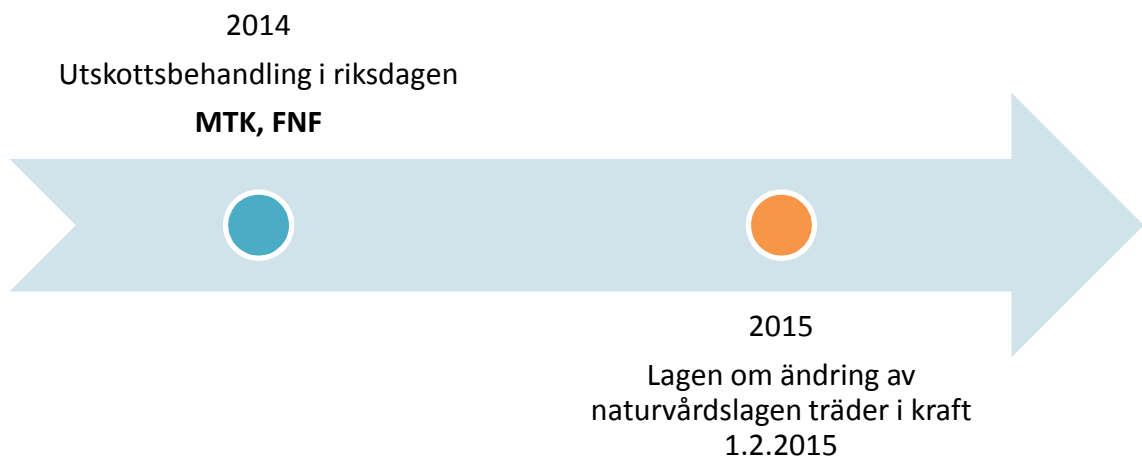
I denna avhandling beskrivs en beslutsprocess. Hill (2007:35) definierar studier av policyprocesser som studier av hur makt utövas då en politik utformas. Därför kan en beslutsprocess där intresseorganisationer och andra aktörer utövar sitt inflytande kallas för en policyprocess. Revideringen av naturvårdslagstiftningen kan självklart också ses som en del av en större helhet, nämligen Finlands miljöpolitik eller miljöpolicy och jag kommer inte behandla lagändringens ställning till miljöpolitiken i Finland som helhet. I denna avhandling ämnar jag inte vara normativ då jag undersöker processen, men Hill (2007: 30) har påpekat att det är svårt att alltid göra skillnad mellan beskrivande och värderande texter.

I de följande kapitlen kommer jag att göra en systematisk genomgång av de olika skeendena från beredning på ministerium till att riksdagen godkänner lagen.

I följande figurer ges en översikt av hur processen med revideringen av naturvårdslagstiftningen har gått till och de fungerar också som sammanfattning för när och hur intresseorganisationerna har medverkat under behandlingens gång.



Figur 3. Tidslinje över revideringen av naturvårdslagstiftningen i ministeriet med fokus på påverkansmöjligheter för organisationerna.



Figur 4. Tidslinje över revideringen av naturvårdslagstiftningen i riksdagen med fokus på påverkansmöjligheter för organisationerna.

De skeden som närmare undersöks denna avhandling är hörande av aktörer och remissutlåtanden till Miljöministeriets förslag till regeringsproposition och intresseorganisationernas utlåtanden till riksdagens utskott.

10.1 Behandlingsprocessen i Miljöministeriet

Före riksdagens beslut i ärendet har regeringen lagt fram en proposition och förslaget har beretts på ministerienivå.

Den nuvarande naturvårdslagen har varit i kraft sedan 1997. Efter utredningar inledde man 2012 ett reformarbete på Miljöministeriet med syfte att uppdatera den nuvarande lagstiftningen. Målet var att lagstiftningen bättre skulle motsvara dagens utmaningar inom naturskyddet och vara i enlighet med EU-direktiv på området. Förnyandet av naturvårdslagen sker gradvis och det har förts en diskussion på flera plan om den nya lagstiftningen. Målet från Miljöministeriets sida har varit att utföra en grundläggande genomgång av naturvårdslagen, inte en helhetsreform (Miljöministeriet 2016).

Arbetet med att revidera naturvårdslagstiftningen inleddes egentligen redan med en utredning som Miljöministeriet beställt av Finlands miljöcentral (SYKE) år 2010. Utredningen tar fasta på lagens funktion och utvecklingsbehov och slår fast att lagstiftningen på området inte är tillräcklig och behöver förbättras. Olika aktörer som på något sätt i sitt arbete kommer i kontakt med naturvårdslagstiftningen har hörts i arbetet med utredningen. Sammanlagt 98 personer i olika organisationer har fått en enkät i samband med utförandet av utvärderingen och även deltagit i gruppintervjuer som gjordes för undersökningen.⁴ I enkäten och i gruppintervjuerna har aktörerna fått komma med synpunkter på hur lagstiftningen och förverkligandet av lagstiftningen på området kunde utvecklas (Similä, Raunio, Hilden & Anttila 2010: 11-13). Av de intresseorganisationer som undersöks i denna avhandling har MTK och FNF, de största organisationerna, fått enkäten och således haft möjlighet att i ett tidigt skede ge sina synpunkter på arbetet med att revidera naturvårdslagstiftningen.

Som bakgrund till förnyandet av lagstiftningen på området finns också en strategi som godkändes genom ett principbeslut av statsrådet i december 2012 och ett handlingsprogram för att bevara den biologiska mångfalden i Finland för åren 2013-2020. Att bevara den biologiska mångfalden är också en av huvudmotiveringarna till revideringen av Finlands naturvårdslagstiftning. Strategin grundar sig i internationella konventioner om biologisk mångfald och EU:s strategi om mångfald, men också på nationella utredningar. Arbetet med handlingsprogrammet i anslutning till strategin har enligt statsrådets principbeslut skötts av en arbetsgrupp på bred basis med flera olika intressen representerade. Det har deltagit representanter från flera olika ministerier, ämbetsverk, forskningsinstitut, näringslivet och intresseorganisationer (Miljöministeriet).

I principbeslutet om strategin (Statsrådet 2012) har man bland annat betonat att naturfrågorna ska genomsyra alla områden i samhället och att man gärna vill inkludera nya aktörer i naturarbetet. Statsrådet (2012: 21) menar att en av de konkreta målsättningarna är att:

⁴ I bilaga 1 finns en förteckning över de aktörer som fått en enkät i samband med utredningen av SYKE

Förvaltningen, affärlivet, medborgarsamhället och intressentgrupper på alla nivåer främjar och genomför planer för hållbar produktion och konsumtion och håller användningen av naturresurser inom säkra ekologiska ramar.

Detta ger en indikation på att man från statsmaktens sida vill ha med olika aktörer i samhället och få en bred uppslutning när det gäller naturvårdsfrågor. Statsrådet (2012:23) framhåller också att strategin och det nationella handlingsprogrammet för förverkligandet av strategin ska utvärderas år 2015 och både när det kommer till genomförandet av strategin och bedömningen av dess funktion så kommer man att samarbeta med olika aktörer som har intresse i frågan.

Miljöministeriet (2013: 4) betonar i handlingsprogrammet den roll som medborgar- och intresseorganisationer har då det kommer till att utföra åtgärderna i handlingsprogrammet och för att ”föra ner” strategin och handlingsprogrammet på en samhällsgräsrotsnivå. I arbetsgruppen som berett handlingsprogrammet har det även ingått representanter från medborgar- och intressegrupper. Även i handlingsprogrammet tar man fasta på att naturvårdslagstiftningen inte är tillräcklig och en av åtgärderna i handlingsprogrammet är att utveckla lagstiftningen på området så att den bland annat motsvarar EU:s naturvårdsbestämmelser och bättre tar i beaktande den biologiska mångfalden.

Miljöministeriet grundade 21.11.2012 en tjänstemannabaserad SAC-arbetsgrupp vars uppgift var att bereda ett ändringsförslag för att komplettera den nuvarande naturvårdslagstiftningen med EU-direktiven på området. Arbetsgruppen hade medlemmar från flera olika ministerier, NTM-centralen, Forststyrelsen och Finlands miljöcentral. I samband med att arbetsgruppen presenterade sitt förslag ordnades ett hörande på Miljöministeriet dit olika intresseorganisationer var inbjudna att ta del av och diskutera förslaget och de hade också möjlighet att komma med skriftliga utlåtanden till arbetsgruppens förslag. Av de intresseorganisationer som undersöks i avhandlingen har MTK, SLC, Jordägarnas förbund och FNF varit med och gett kommentarer under höringstillfället. Mindre än ett år efter arbetsgruppens tillsättande, den 30 september 2013, var arbetsgruppens förslag klart i form av en regeringsproposition (Statsrådet).

Under beredningen har flera aktörer hörts, däribland MTK, SLC, Jordägarnas förbund, Finlands naturskyddsförbund och Luonto-Liitto som fokus ligger på i denna avhandling. 11.2.2014 begärde Miljöministeriet remissutlåtande till propositionen av sammanlagt 56 aktörer (RP 77/2014:19)⁵.

Från Miljöministeriets sida har man vid flera tillfällen kommunicerat vikten av att naturvårdslagen får ett så brett understöd som möjligt i samhället och förutom att olika intresseorganisationer har hörts i frågan så har medborgarna också fått ta ställning till revideringen av naturvårdslagen. Genom sidan dinasikt.fi kunde medborgarna under tiden 23.10–7.12.2014 ge synpunkter på hur naturvårdslagen kunde uppdateras. Miljöministeriet publicerade ett sammandrag av medborgardiskussionen på sina hemsidor och konstaterar i sammandraget att ärendet har diskuterats aktivt på sidan dinasikt.fi. Sammanlagt skickades det in 1117 kommentarer till diskussionen. Arbetsgruppen som i framtiden bereder en större förnyelse av naturvårdslagstiftningen kommer att få del av medborgarnas åsikter via sammandraget av medborgardiskussionen (Miljöministeriet 2015: 2). Utgående från den aktiva medborgardiskussionen kan man konstatera att ärenden som berör miljöfrågor engagerar i Finland och synpunkterna går ofta isär vad gäller åtgärder för att bevara den biologiska mångfalden.

Det faktum att Miljöministeriet har valt en öppen och inkluderande process har varit positivt med tanke på att intresseorganisationerna som besitter expertis och erfarenhet inom området har haft möjlighet höras. De många och motsatta åsikterna som finns då det gäller miljöfrågor kan också ha lett till att processen med att revidera naturvårdslagstiftningen har tagit så pass länge, speciellt med tanke på att Natura-områdena för Finlands del borde ha bildats till SAC-områden redan år 2011.

10.2 Innehållet i regeringspropositionen 77/2014

Den nuvarande naturvårdslagen har varit i kraft sedan 1997 och har ändrats sedan dess flera gånger. I regeringspropositionen (2014: 3) motiveras behovet av revidering främst med att den nationella lagstiftningen borde motsvara EU: naturskyddslagstiftning och särskilt rådets habitatdirektiv.

⁵ En förteckning över alla de aktörer som gett remissutlåtanden finns samlat i Bilaga 2.

Habitatdirektivet syftar till att bevara den biologiska mångfalden och främja hållbar utveckling. Nätverket Natura 2000 som består av särskilda bevarandeområden har bildats utifrån habitatdirektivet och fungerar som ett samarbete mellan EU:s medlemsstater och Europeiska kommissionen. Inrättandet av SAC-områden innebär att staterna måste vidta nödvändiga åtgärder för att bibehålla livsmiljöerna för arterna. Detta kan till exempel innebära att utarbetande av planer för området och se till att den nationella lagstiftningen stöder dessa områden. Förutom habitatdirektivet finns också på EU-nivå ett fågeldirektiv och miljöansvarsdirektiv (RP 77/2014: 8-9).

I regeringspropositionen föreslås att naturvårdslagen kompletteras med bestämmelser om bildandet av särskilda bevarandeområden (SAC = Special Areas of Conservation) och myndigheter åläggs skyldigheter för att säkerställa områdenas skydd. I regeringspropositionen vill man också skärpa den nuvarande lagstiftningen på området genom att tillägga ett förbud mot att försämra naturvärdena på ett Natura 2000-område och därtill en skyldighet att anmäla sådana åtgärder som kan ha en försämrande verkan på området. Enligt lagförslaget skulle sedan NTM-centalen vara den instans som kunde förbjuda eller begränsa en sådan åtgärd som anses ha en försämrande effekt. Om förbudet att försämra nätverket Natura 2000 avviks från så innehåller lagförslaget även bestämmelser om kompensande åtgärder och ansvar för de kostnader som föranleds av åtgärderna i sådana situationer (RP 77/2014: 1).

För Finlands del är det som tidigare nämnts särskilt aktuellt med att utse Natura 2000-områdena till särskilda bevarandeområden (SAC). Detta borde ske så snart som möjligt och senast sex år efter att området antagits. Tidsfristen för de flesta områden i Finland har utgått redan i januari 2011 och i den nuvarande lagstiftningen föreskrivs inte om hur förfarandet med att utträta särskilda bevarandeområden ska gå till. Det är upp till varje medlemsland att genom lagar, författningar eller avtal utse SAC-områden. Förutom att det i den finska lagstiftningen inte finns tillräckliga bestämmelser för inrättandet av SAC-områden så fattas det enligt ministeriet också lagstiftning som sörjer för de konkreta åtgärderna för bevarande som förutsätts enligt habitatdirektivet (RP 77/2014: 13).

Medlemsstaterna är också skyldiga att upprätthålla ett formulär för upplysningar över Natura 2000-områdena som uppdateras med jämna mellanrum till följd av de förändringar som sker på områdena. I den nuvarande lagstiftningen finns inte

bestämmelser om hur uppgifterna i formuläret kan ändras och det har hittills skötts så att statsrådets allmänna sammanträde fattar beslut om kompletterande av formulären. I och med regeringspropositionen vill man underlätta den administrativa processen för att uppdatera uppgifterna i formuläret för de redan existerande områdena som ingår i nätverket (RP 77/2014: 14).

Enligt regeringspropositionen är det nödvändigt att ändra lagen så att den innehåller ett förbud mot att försämra naturvärdena i områden inom nätverket Natura 2000. Enligt regeringspropositionen skulle försämringsförbudet gälla all sorts verksamhet, oberoende om det behövs tillstånd eller inte för att utöva verksamheten, till skillnad från den nuvarande naturvårdslagstiftningen där förbudet att försämra endast gäller sådan aktivitet som kräver tillstånd eller godkännande. Ifall det sker en försämring av nätverket Natura 2000 måste grunderna för ersättningen ses om i revideringen av naturvårdslagstiftningen. Även denna lagförändring motiveras med att den nationella lagstiftningen i Finland inte är i enlighet med bestämmelser på EU-nivå. I Finland har man inte följt anvisningarna om att de kompenserande åtgärderna ska vara bestämda innan man beslutar om en hävning av skyddet (vilket alltså skulle leda till en försämring av naturvärdena på Natura 2000-området) och dessutom är det oklart vem som är ansvarig för kostnaderna som uppkommer för de kompenserande åtgärderna. (RP 77/2014: 14-15).

I regeringspropositionen vill man även formellt flytta en del av ministeriets uppgifter till NTM-centralerna. Det här gäller utlåtanden om Natura-bedömningar och de ges i sådana fall där en myndighet beviljar ett tillstånd eller godkänner planen och sett till att det gjorts en bedömning av konsekvenserna. Efter detta ska ännu NTM-centralen ge sitt utlåtande om konsekvenserna. Man motiverar detta förslag i regeringspropositionen med att den allmänna trenden under de senaste åren har varit att flytta myndighetsuppgifter till en lägre nivå (RP 77/2014: 15-16)

För att sammanfatta så är målsättningen med propositionen att precisera bestämmelserna i lagstiftningen för hur man ska gå till väga för att bilda SAC-områden och dessutom att precisera skyldigheterna för skyddsåtgärderna i området. För tillfället framgår det inte heller tillräckligt tydligt ur Finlands naturvårdslagstiftning vilka åtgärder som krävs för att bevara de särskilda bevarandeområdena och åtgärder för att förhindra en försämring av naturvärdena och störningar av arter i området.

Under lagberedningen har man kommit med olika förslag på hur förbudet att försämra ska förverkligas. Ett striktare alternativ skulle ha varit att de projekt som betydligt kan försämra naturvärdena i ett Natura-område skulle vara tillståndspliktiga. Istället valde man i regeringspropositionen en linje med en anmälningsmodell. Motiveringen till detta är att tillståndsmodellen skulle ha inneburit mer administrativt arbete både för den som utför projektet och även fört med sig mer uppgifter för NTM-centralerna. Bland aktörerna som har haft ett intresse i frågan har det förekommit olika åsikter för hur man borde förverkliga förbudet att försämra. Aktörernas ståndpunkter i fråga redogörs för i nästa kapitel (RP 77/2014: 16)

I regeringspropositionen (RP 77/2014: 17-19) har man bedömt de ekonomiska konsekvenserna, konsekvenser för myndigheternas verksamhet och konsekvenser för miljön. Man bedömer att konsekvenserna för hushållen är små och det är främst försämringsförbudet och anmälningsförfarandet som orsakar förvaltningskostnader, men detta gäller bara för en liten del av hushållen. Enligt lagen gäller dessa konsekvenser endast hushåll vars områden finns inom Natura2000- nätverket eller i nära anslutning till dessa. Förutom hushåll nämns även avverkningsföretag som en typ av aktör som kan drabbas av de ekonomiska konsekvenserna av kompletteringen av försämringsförbudet. I regeringspropositionen har man tagit i beaktande de ekonomiska konsekvenser som kan uppstå för till exempel fastighetsägare och i ett tillägg som föreslås till naturvårdslagen har man skrivit om ersättning till fastighetsägare om det nya förbudet mot att försämra ”förhindrar en åtgärd som annars skulle tillåtas utan tillstånd eller godkännande av en myndighet”. I regeringspropositionen preciserar man också kostnadsansvaret för kompenserande åtgärder. Detta kan komma att leda till större kostnader för företag eller staten. I regeringspropositionen bedömer man att konsekvenserna som propositionen har för miljön är positiva.

En stor del av argumentationen som används i regeringspropositionen hänför sig till EU. Flera av de föreslagna ändringarna motiveras med EU-direktiv på området som måste tillämpas på den nationella lagstiftningen och hurudan lagstiftning som tillämpas av andra EU-länder. Det kan tänkas intressant att aktörerna som haft ett intresse i frågan sällan motiverar sina ståndpunkter utgående från en EU-nivå, i deras argumentation framkommer att Finland själv skulle ha större bestämmanderätt i dessa frågor än vad regeringspropositionen låter påskina.

Man bedömer i regeringspropositionen (RP 77/2014: 19-20) att förändringarna i naturvårdslagen i allmänhet ansetts vara positiva, men att det har inkommit förslag på förändringar och tydligare motiveringar. Remissyttrandena har till viss mån tagits i beaktande av Miljöministeriet i den slutliga propositionen.

Förbudet mot att försämra och anmälningskyldigheten för den som ansvarar för en åtgärd ser ut att vara de detaljer i lagförslaget som engagerat flera aktörer av olika orsaker. Enligt regeringspropositionen har dessa paragrafer ansetts oklara av en del av aktörerna och som framkommer ur bland annat MTK:s och Jordägarförbundets utlåtanden så har det även funnits en oro över hur dessa paragrafer påverkar jordbrukare och markägare (RP 77/2014: 20). De centrala konfliktpunkterna och intresseorganisationernas ställning i dessa frågor redogörs för i tabell 3.

I följande kapitel behandlas intresseorganisationernas möjlighet att höras och vilka strategier för påverkning har använts. De intresseorganisationer som avhandlingen undersöker presenteras som två grupper beroende på vilka intressen de representerar.

10.3 MTK, SLC och Jordägarnas förbund i ministeriet

MTK har gett ett remissutlåtande till Miljöministeriet i två omgångar, både 2013 till SAC-arbetsgruppens förslag och ett remissutlåtande 2014. De båda utlåtandena behandlar i stor utsträckning samma saker och således behandlas remissutlåtandet för att få fram organisationens ställning i frågan.

MTK motsätter sig förslaget att Miljöministeriet i fortsättningen skulle ha rätt att komplettera uppgifterna i Natura-blanketterna. Tidigare har förfarandet gått till så att statsrådet har beslutat om ändring av uppgifterna i blanketterna. MTK godkänner inte att Miljöministeriet eller något annat enskilt ministerium skulle ha beslutanderätt då det gäller ändrandet av uppgifterna i blanketterna som berör Natura-områdena, utan tycker att det i fortsättningen också ska vara statsrådet som ska ha beslutanderätt i ärendet.

MTK (2014: 2)uttalar sig på följande sätt:

organisationen godkänner inte att rätten att uppdatera uppgifterna i nätverket Natura flyttas till Miljöministeriet (eller till ett annat enskilt ministerium, så som Jord- och skogsbruksministeriet eller Arbets- och näringsministeriet).⁶

Denna åsikt motiveras med att de uppgifter som ingår i blanketterna oftast kan ha rättsliga följder för bland annat näringsverksamhet och jordäggande och det därför inte skulle vara rimligt att endast ett ministerium har beslutanderätt i frågan.

Lewins andra strategi går ut på att hänvisa frågan till en annan instans i hopp om att den andra instansen skulle vara mer välvilligt inställd till aktören. I MTK:s fall anser man att följderna kunde bli negativa för markägarnas egendomsskydd ifall ett enskilt ministerium, till exempel Miljöministeriet, skulle ha hand om denna uppgift i fortsättningen. MTK (2014: 2) säger i sitt utlåtande att ”ändring eller uppdatering av formulären kan ha och har ofta rättsliga påföljder för de områden som sedan tidigare ingår i nätverket Natura”⁷. Utgående från denna argumentation kan detta således ses som ett MTK försöker hänvisa frågan till annan instans.

I sin motivering till varför de inte kan understöda förslaget påpekar de att om Miljöministeriet trots allt får rätt att komplettera uppgifterna i Natura-blanketterna så får det på inga vis få verkningar på markägandet eller användningen av mark (MTK 2014: 2). Denna fråga anses vara så viktig för MTK och de intressen som de företräder att de på inga vis kan förhandla om saken och därmed binder sig vid denna ståndpunkt. Att binda sig som strategi är inte lika effektivt och kraftfullt för intresseorganisationerna som det är för de politiska partierna, eftersom de trots allt är i ett underläge gentemot de politiska partierna. För intresseorganisationerna är det mera frågan om markera sin ställning i frågan.

MTK (2014: 2-3) ställer sig också negativt till förslaget om ett allmänt förbud att försämra naturvärdena på ett område som hör till Natura 2000-nätverket. Enligt MTK är detta förbud onödigt då det redan i lagen stadgas om försämringsförbud för sådana åtgärder som kräver tillstånd eller godkännande av myndigheter och dessa åtgärder kan omfattas av kategorin åtgärder som märkbart försämrar naturvärdena.

Ställningstagandet motiveras även med den aspekten att ett allmänt försämringsförbud skulle medföra en omotiverat stor skyldighet för verksamhetsutövare att avgöra om verksamheten utgör en märkbar försämring på naturvärdena.

⁶ Citatet är översatt från finska av avhandlingens skribent

⁷ Citatet är översatt från finska av avhandlingens skribent

I utkastet till regeringsproposition föreslås att den som ansvarar för ett projekt skulle ha ett anmälningsansvar och MTK anser att markägaren inte skall ha ett oskäligt stort ansvar för att avgöra om en åtgärd eventuellt kan påverka naturvärdena på området negativt.

MTK (2014: 5) ställer sig positivt till förslaget om att staten kunde ha ett ansvar för ekonomiska ersättningar om en åtgärd som orsakar betydande försämring av naturvärdena ändå måste genomföras på grund av allmänt intresse. De kompenserande åtgärderna aktualiseras då ett projekt eller en åtgärd märkbart skulle försämra naturvärdena på området, men det ses ändå som nödvändigt att utföra åtgärden. Enligt MTK kunde man också utöka statens ekonomiska ansvar till fall där det inte handlar om ett betydande gemensamt intresse. MTK anser också att privata aktörer inte ska ha ekonomiskt ansvar då det kommer till kostnaderna för genomförandet av ett projekt som har en bred samhällelig nytta. Ett ökat ekonomiskt ansvar för staten skulle givetvis minska på de privata aktörernas ekonomiska ansvar då det kommer till de kompenserande åtgärderna, vilket är i MTK:s medlemmars intressen.

I sitt utlåtande till regeringspropositionen har MTK på många vis värnat om markägares rättigheter och skyddet av egendom. I regeringspropositionens finns förslag på preciseringar hur Natura 2000-nätverket ska förvekligas. MTK poängterar att förverkligande av Natura 2000-områdena inte kan ske med hjälp av bestämmelser på lägre nivå än lag. I utlåtandet framhåller MTK (2014: 6) att:

en begränsning av egendomsskyddet bland annat genom olika planer (vilka nämns i det tidigare stycket)- borde förhållas med förbehåll med tanke på grundlagens förutsättningar för inskränkningar.⁸

Egendomsskydd är en rättighet som stadgas i grundlagen och i och med MTK:s hänvisning till grundlagen kan deras argumentation ses som en strategi för att förneka kompetensen hos den beslutsfattande församlingen.

SLC har gett ett skriftligt utlåtande 2013 till SAC-arbetsgruppens hörande och ett egentligt remissutlåtande 2014 till utkastet till regeringsproposition. Innehållet i de båda utlåtandena berör till stor del samma saker och därför behandlas främst remissutlåtandet.

⁸ Citatet är översatt från finska av avhandlingens skribent

SLC (2014) ställer sig precis som MTK också skeptisk till att Miljöministeriet skulle vara den instans som ansvarar för kontrollerandet och uppdateringen av uppgifterna i Natura 2000-blanketterna, med motiveringen att endast ett ministerium inte borde ha ansvar för detta. Egendomsskyddet är något som SLC också har tagit fasta på i sitt uttalande och man hänvisar också i argumentationen till markägarnas rättigheter som möjligtvis skulle kunna försämrans om endast ett ministerium hade ansvar för kompletteringen av informationen i blanketterna.

Precis som MTK är också SLC (2014) skeptisk till den nya paragrafen som gäller ett förbud mot att försämra naturvärdena på ett Natura 2000-område. 2013 har SAC-arbetsgruppen presenterat två olika modeller för hur förbudet skulle verkställas och den första modellen, som skulle innebära ett tillståndsförfarande, inverkar enligt SLC negativt på markägares och lantbruksproducenternas rätt till egendom. Man argumenterar också sin ställning med att ett tillståndsförfarande skulle öka på byråkratin inom naturskyddet och därmed heller inte är i det allmänna intresset. Istället skulle SLC se att förbudet mot att försämra förverkligas genom SAC-arbetsgruppens modell 2 som skulle innebära ett anmälningsförfarande. SLC ser inte förbudet mot att försämra som en nödvändig del av lagen då förbudet redan uppfylls i den nya lagen. Precis som MTK ställer sig SLC positivt till full ersättning av staten om det finns ett särskilt allmänt intresse till att en plan eller aktion genomförs.

Jordägarnas Förbund har också gett en kommentar 2013 till SAC-arbetsgruppens hörande och ett remissutlåtande 2014. Innehållet i texterna är väldigt lika så de behandlas också gemensamt. Jordägarnas förbund (2014) är inne på samma linje som MTK och SLC då det gäller förbudet mot att försämra ett områdes naturvärden och säger sig också understöda SAC-arbetsgruppens anmälningsmodell. De ställer sig också precis som MTK och SLC positiva till statens fulla ersättningsskyldighet då det kommer till begränsningar som gäller tagande av jord. I sitt utlåtande tar de också fasta på jordägarnas egendomsskydd och konstaterar att detta inte får försvagas med planer och bestämmelser som är på en lägre nivå än lagar.

I sitt uttalande framhåller Jordägarnas förbund (2014) att de stöder MTK:s utlåtande. Som en mindre organisation som inte har lika omfattande resurser som MTK ser de troligtvis att det för dem är mer ändamålsenligt att stödja MTK som också i sina uttalanden talar för skydd av egendom och jordägarnas rättigheter. Det finns mycket

likheter mellan jordbruksorganisationernas åsikter och argument, och man kan också anta att det faktum att de uttryckt liknande åsikter är av vikt för att försöka påverka besluten. Då man jämför dessa intresseorganisationers utlåtanden är det klart att MTK som den största organisationen haft de mest omfattande ställningstagandena.

10.4 FNF och Luonto-Liitto i ministeriet

FNF som den största organisationen med fokus på naturvårdsfrågor i Finland har gett en kommentar till SAC-arbetsgruppens hörande 2013 och ett remissutlåtande 2014 angående lagen om ändring av naturvårdslagen till Miljöministeriet. Det nyare remissutlåtandet innehåller exakt samma ställningstaganden som kommentaren, men är aningen mer omfattande. FNF (2013)⁹ ställer sig i sitt utlåtande positiva till lagändringen och till skillnad från jordbruksorganisationerna föreslår FNF till sin del ännu effektivare åtgärder i förnyelserna. Det här tillvägagångssättet kunde ses som ett exempel på att göra tillägg till agendan, men i det här fallet har förändringsförslagen inte gällt stora, principiella frågor så därav kan det inte betecknas som att göra tillägg till agendan i det här fallet. FNF:s utlåtande är betydligt mindre omfattande än MTK:s utlåtande.

Till skillnad från organisationerna som behandlades i det föregående kapitlet och precis som Luonto-Liitto så anser också FNF att Miljöministeriet är den instans som borde ansvara för uppdateringen av uppgifterna i Natura-blanketterna.

Statens skyldighet att delta i kostnaderna om NTM-centralen har förbjudit en åtgärd och detta orsakar betydande olägenheter för ägaren eller innehavaren har betonats i utlåtanden av både MTK, SLC och Jordägarnas Förbund, men FNF (2013) har som väntat en annan linje. I sitt utlåtande lägger de ett större ansvar på den som utövar någon form av verksamhet som kan ha en negativ inverkan på naturskyddsområden. Deras linje i frågan om ersättningar är att den som orsakar skada på naturskyddsområden alltid ska bli tvungen att betala istället för att staten skulle ha någon form av kostandsansvar.

Finlands naturskyddsförbund är också på en annan linje då det gäller anmälningsskyldigheten för den som utför en åtgärd. Till skillnad från

⁹ FNFs remissutlåtande är daterat 2013, men det är ett svar på ministeriets begäran om remissutlåtanden 11.2.2014

intresseorganisationerna som behandlades i det föregående kapitlet föredrar FNF (2013) en modell där den som ansvarar för ett projekt skulle vara tvungen att ansöka om tillstånd för att man kunde försäkra sig om att förbudet mot att försämra naturvärdena på ett område följs. De anser att anmälningsskyldigheten inte är tillräcklig, fastän det är en förbättring från den tidigare lagstiftningen.

I remissutlåtandet betonar FNF (2013) återigen vikten att det är Miljöministeriet och inte NTM-centralerna som ansvarar för Natura-utlåtandena. Enligt regeringens förslag skulle detta förfarande flyttats från ministeriet till NTM-centralerna. I sin argumentation för att behålla Natura-utlåtandena hos Miljöministeriet menar naturskyddsförbundet att det är den bästa lösningen med tanke på den nationella jämlikheten och ansvaret över EU-ärenden.

Luonto-Liitto har haft möjlighet att komma med ett uttalande både till SAC-arbetsgruppens förslag 2013 och ett egentligt remissutlåtande till ministeriet år 2014 och innehållet är det samma i båda uttalandena.

Luonto-Liitto (2014) ställer sig också allmänt positiva till regeringspropositionen. De ser det som väl motiverat att Miljöministeriet i fortsättningen ansvarar för uppdaterandet av informationen i Natura-blanketterna. De anser att jordägarnas rättigheter i detta fall garanteras i och med rätten att bli hörd och rätten att överklaga beslut.

I likhet med FNF så anser Luonto-Liitto (2014) att det inte är ändamålsenligt att de ekonomiska compensationerna för en åtgärd som försvagar ett områdes Natura-värden skulle tillfalla staten, utan det ska vara den som orsakar Natura-värdenas försvagande på ett område som står för kostnaderna. Luonto-Liitto ser också att man sörjer för att naturvärdena bibehålls på bästa sätt genom att kräva en skötsel- och nyttjandeplan på alla områden.

10.5 Intresseorganisationernas huvudsakliga konfliktpunkter

Utgående från intresseorganisationernas utlåtanden presenteras de centrala konfliktpunkterna i regeringspropositionen för att undersöka om organisationerna haft möjlighet att påverka. De huvudsakliga konfliktpunkterna går att finna i organisationernas remissutlåtanden till ministeriet. Konfliktpunkterna är i detta sammanhang likställda med centrala frågor som intresseorganisationerna lyfter upp i

sina utlåtanden och där åsikterna mellan jordbruksorganisationer å ena sidan och miljöorganisationer å andra sidan går isär. De för intresseorganisationerna mest konfliktfyllda förslagen i regeringspropositionen har sammanfattats i tabellen nedan.

Tabell 3. Ideologiska skiljelinjer och konfliktpunkter mellan intresseorganisationerna.

Förslag	Positivt inställd	Negativt inställd
Anmälningsförfarande	MTK, SLC, Jordägarnas förbund	FNF(skulle hellre ha sett ett tillståndsförfarande)
Miljöministeriet ska vara den instans som sköter om uppdateringen av uppgifterna i Natura-blanketterna	FNF, Luonto-Liitto	MTK, SLC, Jordägarnas förbund
Förbud mot att märkbart försämra naturvärdena på ett Natura 2000-område	FNF	MTK, SLC, Jordägarnas förbund
Statens ersättningsskyldighet vid åtgärder av allmänt intresse	MTK, SLC, Jordägarnas förbund	FNF, Luonto-Liitto

10.6 Sammanfattning av behandlingen i ministeriet

Det som kan noteras i skedet med intresseorganisationernas utlåtanden till Miljöministeriet är att FNF och Luonto-Liitto ställer sig mer positiva till lagändringen, medan MTK, SLC och Jordägarnas förbund generellt sett ser flera negativa aspekter med den med tanke på de intressen som de representerar. Det här kan ses som en förklarande orsak till att det i FNF:s och Luonto-Liittos utlåtanden inte går att på samma sätt finna exempel på strategier de använt sig av, eftersom strategierna som Lewin presenterar är tänkta för den potentiella förloraren. De förslag som de tar upp i sina

utlåtanden handlar främst om små justeringar för att den föreslagna lagen på ett ännu bättre sätt skulle ta deras intressen i beaktande.

Om man jämför organisationernas remissutlåtanden kan man också dra slutsatsen att MTK har det mest omfattande utlåtandet av de organisationer som undersöks i denna avhandling. De övriga aktörernas utlåtanden fungerar mera som korta kommentarer till ärendet. Det här hänger troligtvis ihop med att MTK är en av de största intresseorganisationerna i Finland och därmed också har mer resurser att lägga på sitt påverkansarbete.

I sitt utlåtande är MTK också mer proaktiva än de andra organisationerna, i den meningen att de kommer med flera ändringsförslag och alternativa lösningar till skillnad från de andra organisationerna som kan betecknas som mer reaktiva i och med att de endast tar fasta på förslaget till proposition. Denna form av påverkan kan ses som att göra tillägg till agendan, då det handlar om att göra principiella förändringsförslag i sina utlåtanden.

Jordbrukets intresseorganisationer torde ha ett naturligt intresse av att den biologiska mångfalden bevaras och en hållbar användning av naturen är en förutsättning för att kunna idka jord- och skogsbruk i framtiden. Samtidigt har medlemmarna ett intresse av att det inte sker förändringar som försvårar markägandet och markanvändningen. Mellan organisationer som företräder jord- och skogsbrukare och jordägare å ena sidan och organisationer som värnar om natur och miljö verkar det finnas olika åsikter om hurdana åtgärder är tillräckliga för att bevara naturskyddet.

11 Behandlingen av lagförslaget i riksdagen

I följande kapitel redogörs för behandlingen av naturvårdslagen i riksdagen där regeringspropositionen har behandlats och godkänts.

Behandlingen av ett lagförslag inleds i riksdagen med remissdebatt där det bestäms vilket utskott som ska behandla propositionen och komma med ett betänkande och om ett eller flera utskott därtill ska lämna utlåtande i ärendet. Behandlingen i utskott tar vanligtvis en till två månader. Hur behandlingen i utskottet ser ut kan variera, men omfattar för det mesta hörande av experter på området följt av diskussion som sedan utmynnar i ett betänkande eller utlåtande. Det är utskottet själv som bestämmer vilka experter som ska höras i ärendet och hur många som hörs. I praktiken går hörandet till så att experterna hörs muntligt på utskottets möte, men utskottet kan också be om ett skriftligt uttalande. Oftast hörs representanter från det berörda ministeriet samt övriga instanser som har deltagit i beredningen av ärendet. Därtill hörs även representanter från organisationer och andra aktörer vars verksamhetsområde lagförslaget gäller. Under behandlingen i utskott är det möjligt för ledamöterna som inte är eniga i utskottets beslut att lämna in en avvikande åsikt.

Lagförslaget behandlas sedan i plenum i två omgångar. Som underlag för behandlingen i plenum fungerar utskottets betänkande och beslutsförslag. Under den första behandlingen förs en allmän debatt om ärendet där det besluts om innehållet i lagförslaget och riksdagsledamöterna har också möjlighet att komma med ändringsförslag. Tidigast tre dagar efter den första behandlingen förs den andra behandlingen av lagförslaget. Under den andra behandlingen röstar riksdagen om lagförslagets godkännande eller förkastande.

Figur 5. Behandlingsfaserna av lagförslaget i riksdagen.

Remiss	Remissdebatt	Utskottsbehandling	Bordläggning
1:a behandlingen	2:a behandlingen	Behandlingen avslutad	

(Källa: Riksdagens behandlingsinfo om RP 77/2014 rd, www.eduskunta.fi)

11.1 Behandling av lagförslaget i utskotten

I fallet med revideringen av naturvårdslagstiftningen bestämde riksdagen under remissdebatten 3.6.2014 att remittera ärendet till miljöutskottet för betänkande och att grundlagsutskottet och jord- och skogsbruksutskottet ska lämna utlåtande till miljöutskottet.

Miljöutskottet behandlar ärendet och kommer med sitt betänkande 14.11.2014.

Utskottet hörde sammanlagt 16 sakkunniga både muntligt och i form av skriftliga utlåtanden från organisationerna¹⁰.

Riksdagens jord- och skogsbruksutskott och grundlagsutskottet behandlar för sin del ärendet och även jord- och skogsbruksutskottet har hört företrädare från olika intresseorganisationer under behandlingen. Av de fem organisationer som granskas i denna avhandling är det två stycken som uttalat sig i både miljöutskottet och jord- och skogsbruksutskottet: MTK och Finlands naturskyddsförbund (FNF).

Grundlagsutskottet är till skillnad från de övriga utskotten icke-politiskt och fokuserar i sitt arbete endast på de konstitutionella aspekterna av lagförslaget. Utskottet hör för det mesta bara juridiska experter, så även i detta fall. Därav kommer behandlingen i grundlagsutskottet inte att tas upp i detalj i avhandlingen. Grundlagsutskottet har i det här fallet konstaterat att lagförslaget inte innebär en ändring i grundlagen och lagförslaget kan således behandlas i vanlig ordning i riksdagen.

11.1.1 Innehållet i miljöutskottets betänkande

På det stora hela är utskottet positivt inställt till lagförslaget. Man föreslår inga ändringar till lagförslaget, men kommer med kommentarer och i detta kapitel redogörs det huvudsakliga innehållet i miljöutskottets betänkande.

Naturvårdslagen berörs på EU-nivå främst av fågeldirektivet och naturdirektivet och riksdagens miljöutskott (2014) hänvisar ofta till de här direktiven och motiverar lagförslagets nödvändighet med att direktiven för tillfället inte tillämpas i den finska lagstiftningen. Utskottet ser de ändringar som hänför sig till nätverket Natura 2000 som positiva i och med att de innebär ett förtydligande vad gäller Natura 2000-bestämmelsernas verkställande. Vad gäller inrättandet av SAC-områden poängterar

¹⁰ En förteckning över alla de aktörer som hörts i riksdagens utskott finns samlade i bilaga 3.

utskottet att det för tillfället inte finns stipulerat i den nuvarande lagstiftningen hur man ska gå tillväga för att inrätta nya områden och välkomnar därför lagförslaget som innebär en precisering på detta område.

Vad gäller det allmänna förbudet mot försämring välkomnar miljöutskottet (2014: 3) förändringen i lagen eftersom habitatdirektivet inte uppfylls på ett tillräckligt sätt, men ser tillägget som ett komplement till den nuvarande lagen och menar att det i fortsättningen också ska ske i samband med tillståndsförfarande.

I den nya lagen föreslås en anmälningsskyldighet för sådana åtgärder som kan försämra naturvärdena på ett naturområde och miljöutskottet (2014: 3) ställer sig positivt till detta, men poängterar att de flesta åtgärder ändå är så små att de sällan förorsakar betydande förändring av naturvärdena. NTM-centralerna har en central roll i den nya lagen och utskottet anser att det är viktigt att resurserna för centralerna tryggas.

Miljöutskottet (2014) ställer sig positivt till att till exempel markägare har möjlighet att söka om ersättning om förbudet att försämra naturvärdena skulle orsaka dem betydande olägenheter. I lagförslaget skulle naturvårdslagen kompletteras med en skyldighet för statsrådet att samtidigt bestämma om kompenserande åtgärder då de besluter om undantagstillstånd för ett projekt som medför betydande försämring för naturvärdena. Utskottet ser positivt på denna förändring i och med att det i nuläget inte finns tillräckliga bestämmelser om ersättningar i lagen. Utskottet konstaterar också att kostnadsansvaret ska finnas hos den som genomför projektet.

11.1.2 Reservationer

Utskottets medlemmar kan markera en avvikande åsikt till utskottets betänkande med hjälp av en reservation.

I miljöutskottets betänkande (2014: 6-9) ingår två reservationer, en från Sannfinländarna och en från Centern. Båda partierna satt i opposition då lagförslaget behandlades i riksdagen. Sannfinländarna föreslår att lagförslaget förkastas helt och hållet, medan Centern vill att försämringsförbudet stryks ur lagförslaget.

Sannfinländarnas reservation innehåller kritik mot EU-bestämmelser i allmänhet och den påverkan dessa har för samhället och företagsverksamheten och man betonar speciellt bestämmelsernas och lagstiftningens inverkan på jord- och skogsbruket i landet. I reservationens motivering finns kritik mot Natura-områdena i allmänhet och

man anser att dessa utgör en för stor del av Finlands yta och riktar kritik även mot hur nätverket Natura skapades. Speciellt kritiskt ställer sig sannfinländarnas reservation till förbudet mot försämring och att kostnadsansvaret för de kompletterande åtgärderna ligger på den som genomför projektet.

Kritiken i Centerns reservation hänför sig speciellt till försämringsförbudet och man anser att detta skulle medföra en oskälig skyldighet att bedöma naturvärden för näringsidkare och markägare och att det innebär för stora negativa konsekvenser för markägare och näringsidkare. Centern och MTK är på samma linje i frågan om försämringsförbudet och argumentationen hos de båda aktörerna är också väldigt lika.

11.1.3 Innehållet i jord- och skogsbruksutskottet utlåtande

Jord- och skogsbruksutskottet (2014: 1) betonar inledningsvis att det är viktigt att naturvårdslagen inte står i strid med jord- och skogsbrukspolitiken och främst att de inte vill se att förutsättningarna för markägande och företagande försämras efter att lagen godkänts. Utskottet motsätter sig också ökad byråkrati till följd av naturvårdslagen.

I sitt utlåtande tar jord- och skogsbruksutskottet (2014) fasta på vissa paragrafer som de anser problematiska. Förhållandet till paragrafen om statens ersättningskyldighet ställer sig utskottet försiktigt positivt till. Man anser att det är bra med denna ändring i lagen, men menar att det inte är tillräckligt och att förslaget kunde utvecklas. Enligt lagförslaget och i den nuvarande lagen finns det vissa undantagstillstånd som då ersättning till markägare inte skulle utbetalas och utskottet föreslår att rätten till ersättning i fortsättningen också skulle gälla i dessa undantagsfall. MTK har också uttryckt en önskan om att ersättning skulle kunna betalas även i dessa undantagsfall.

Det som jord- och skogsbruksutskottet (2014: 2) främst lägger vikt på i sitt utlåtande och som man ställer sig skeptisk till är förslaget om att förhindra en betydlig försämring och anmälningsplikten för sådana åtgärder som kan ha en försämrande effekt för ett Natura 2000-område. Det här motiveras med att dessa förslag skulle innebära oskäliga skyldigheter för näringsidkare och markägare att bedöma ett områdes naturvärden och vilka effekter verksamheten har för naturen. Utskottet menar att förslaget innebär en försämring av de berördas rättsskydd. I allmänhet ses det föreslagna försämringsförbudet som alltför allmänt och onödigt omfattande, och man föreslår därför att paragrafen antingen omformas eller stryks helt från lagen.

Förutom dessa stora ärenden tar jord- och skogsbruksutskottet (2014) även ställning till en del mindre och mer tekniska aspekter med lagförslaget. Man ställer sig bland annat skeptisk till att regler på lägre nivå än lagar (så som planer eller anvisningar) skulle begränsa skyddet för egendom. Det här är en aspekt som MTK också lyfter upp och problematiserar redan i sitt remissutlåtande till Miljöministeriet. I övrigt så går det också att finna flera likheter mellan MTK:s utlåtanden i saken och jord- och skogsbruksutskottets ställning i frågan.

11.1.4 Avvikande meningar

Medlemmarna i det utskott som ska ge utlåtande i ärendet har möjlighet att lämna in en avvikande mening om de inte är eniga i utskottets utlåtande. De dåvarande oppositionspartierna Centern och Sannfinländarna har i jord- och skogsbruksutskottet (2014: 5-8) presenterat avvikande meningar vars innehåll är identiska med reservationerna i miljöutskottet, vilka redan presenterades i det föregående avsnittet.

12 MTK:s och Finlands naturskyddsförbunds (FNF) deltagande och påverkan i riksdagens utskott

Av de organisationer som undersöks i denna avhandling har MTK och FNF hörts i jord- och skogsbruksutskottet samt i miljöutskottet. Organisationerna har för sin del kommit med samma utlåtande i båda utskotten, därav är det motiverat att behandla utskotten gemensamt.

Då MTK hörts i utskotten har de tagit fasta på fyra punkter i regeringspropositionen: statens ersättningsskyldighet, kontrollerandet av uppgifterna i Natura-blanketterna, försämringsförbudet och förverkligandet av Natura-nätverket. Dessa teman har kommit upp redan under behandlingen i ministeriet, men utlåtandet till riksdagens utskott är aningen snävare än MTK:s utlåtande till Miljöministeriet (MTK 2014).

I regeringspropositionen föreslås ett tillägg angående ersättningsskyldighet som skulle betyda att staten är skyldig att betala full ersättning åt markägaren ifall NTM-centralen förbjuder en åtgärd för markägaren och förbudet orsakar olägenheter för markägaren. I regeringspropositionen finns dock nämnt flera tillfällen då markägaren inte har rätt till ersättning. MTK har tidigare varit positivt inställd till lagändringen och föreslår till utskottet att markägaren skulle ha rätt till full ersättning vid alla situationer där NTM-centralen förbjudit en åtgärd som förorsakar olägenheter för markägaren.

Konfliktpunkten om vilken instans som ska ansvara för kontroll av Natura 2000-nätverkets naturvetenskapliga uppgifter dyker upp igen i behandlingen i riksdagens utskott. I regeringspropositionen föreslås att statsrådets allmänna sammanträde besluta om ändring av uppgifterna i Natura blanketterna. MTK (2014: 1-2) anser att varken Miljöministeriet eller ett annat enskilt ministerium borde ha rätt att besluta om ärenden som kan ha rättsliga påföljder för de som berörs av ärendet och är alltså för den förslaget i regeringspropositionen. Till skillnad från MTK anser FNF (2014) att det inte är ändamålsenligt att statsrådet ska ansvara för uppdaterandet av uppgifterna i Natura-blanketterna, utan man tycker att Miljöministeriet kunde ta hand om den uppgiften.

I regeringspropositionen föreslås att det i naturvårdslagen skulle förbjudas en betydande försämring av naturvärdena på ett Natura 2000-område. MTK (2014) anser att denna

lagändring inte behövs, eftersom vissa åtgärder redan kräver tillstånd, en plan eller är anmälningspliktiga och de här åtgärderna i praktiken är de som kunde försämra naturvärdena. MTK anser att ett allmänt försämringsförbud skulle vara orimligt för verksamhetsutövaren. Centern har i sin reservation också motsatt sig försämringsförbudet och använder sig av samma argument som MTK. FNF (2014) tar inte i sitt utlåtande ställning till denna föreslagna lagändring som helhet utan föreslår bara ett litet tillägg, vilket kan tolkas som att de understöder förslaget i regeringspropositionen.

I regeringspropositionen föreslås ett tillägg där man specificerar myndigheternas ansvar vid förverkligandet av Natura-nätverket. MTK poängterar att statsrådet även i fortsättningen ska vara den instans som ansvarar för förverkligandet av Natura 2000-skyddet och endast de naturvärden som ligger till grund för att området gjorts till ett Natura-område kan vara grund för ett områdes skydd. MTK poängterar starkt att det inte är lagenligt att med hjälp av olika planer för Natura 2000-områden begränsa skyddet av egendom, eftersom egendomsskyddet ses som en grundrättighet i grundlagen. Enligt MTK (2014) så har det skett en utveckling där egendomsskyddet allt oftare begränsas av regleringar, planer eller instruktioner som är på en lägre nivå än Finlands grundlag.

FNF (2014) föreslår bara en precisering av paragrafen, men utifrån deras utlåtande kan man anta att de förhåller sig positivt till förslaget. Det kan noteras att även jord- och skogsbruksutskottet har tagit fasta på denna problematik i sitt utlåtande och använder sig av samma argumentation som MTK.

Till skillnad från MTK anser FNF (2014) fortfarande att det skulle ha varit bättre med en tillståndsmo-
dell i stället för den anmälningsmodell som nu togs med i regeringspropositionen. I beredningen på Miljöministeriet hade man med båda förslagen och i den slutliga regeringspropositionen som riksdagen behandlar bestämde man sig för anmälningsmodellen.

I avhandlingen har jag medvetet valt att utelämna de informella kanalerna för politisk påverkan och således kommer jag inte att redogöra för om det funnits direkta kontakter mellan intresseorganisationerna och partierna i frågan om revideringen av naturvårdslagstiftningen. Det som däremot kan uppmärksammas inom ramen för denna

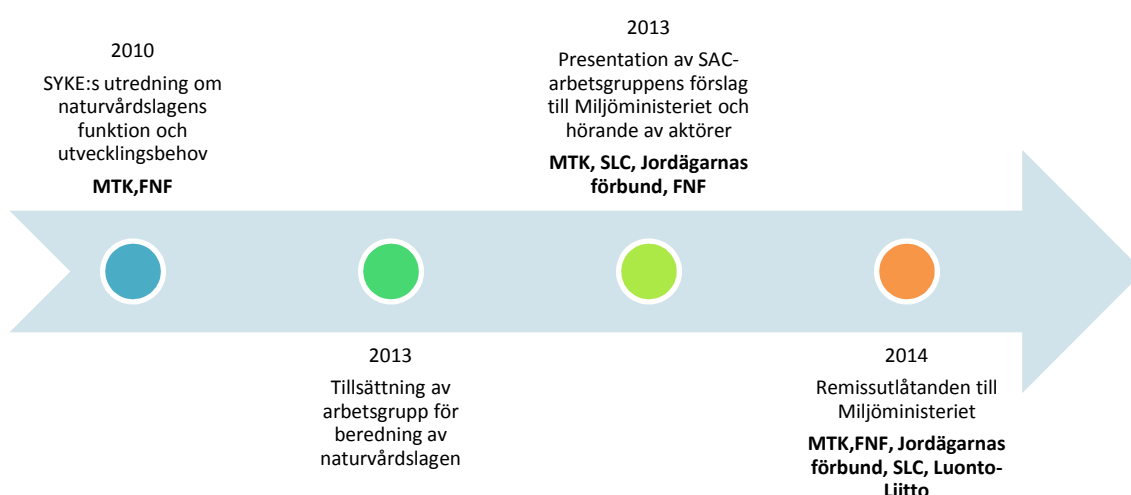
avhandling är det finns kopplingar mellan hur partierna uttalat sig i frågan i riksdagens utskott och intresseorganisationernas ståndpunkt, speciellt mellan Centern och MTK.

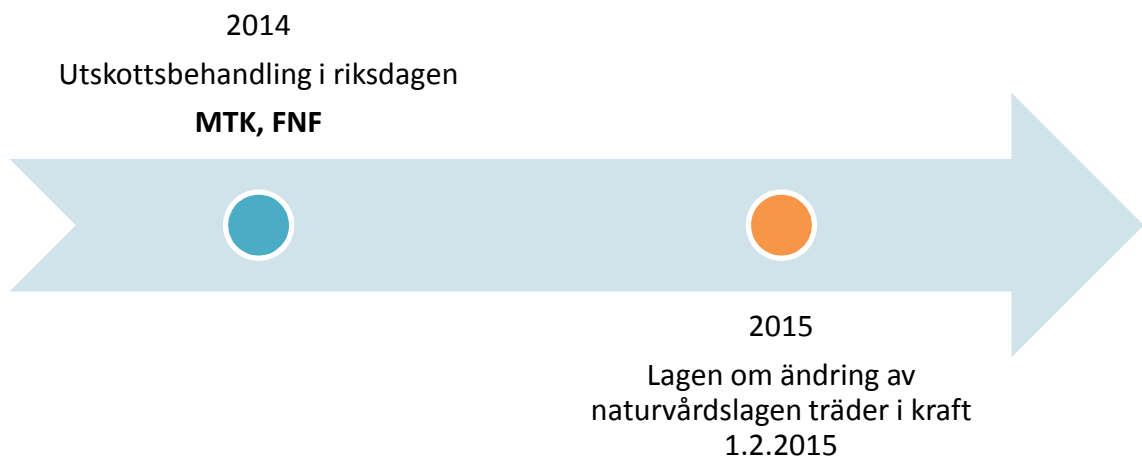
13 Slutsatser och sammanfattning

Syftet i avhandlingen var att granska hur beslutsprocessen sett ut och var organisationerna har hörts samt var de faktiskt har påverkat. I avhandlingen har jag velat reda ut huruvida intresseorganisationerna är med i beslutsprocessen bara för att beslutsfattarna vill visa på att beredningsprocessen varit inkluderande och grundlig eller om intresseorganisationerna faktiskt har en reell möjlighet till påverkan. I det här kapitlet görs en sammanfattning av både beslutsprocessen i sin helhet och i vilka skeden intresseorganisationerna har hörts i kapitel 13.1 samt när de faktiskt har påverkat under processens gång i kapitel 13.3. Strategierna som MTK och de övriga organisationerna använt sig av presenteras i kapitel 13.2.

13.1 Beslutsprocessen och intresseorganisationernas möjligheter att höras

De intresseorganisationer som fokus ligger på i denna avhandling har haft olika många möjligheter att höras och därmed också i olika grad kunnat påverka processen både när behandlingen av ärendet inletts i ministeriet och då det behandlats i riksdagens utskott. Detta framkommer ur figurerna som presenterades i kapitel 10:





Då man jämför behandlingen i ministeriet med den i riksdagens utskott är det betydligt fler organisationer som har medverkat då ärendet behandlats i ministeriet genom att ge kommentarer till arbetsgruppens förslag eller remissutlåtanden. Som framgår ur figurerna ovan har de största organisationerna, det vill säga MTK och FNF medverkat i alla skeden där intresseorganisationer hörts, medan de övriga intresseorganisationerna som behandlas i denna avhandling endast har deltagit i behandlingen på ministerienivå.

För organisationernas del kan man anta att det är av betydelse i vilket skede av processen de har en chans att höras och försöka påverka. Att det sker i ett tidigt skede är att föredra, eftersom de organisationer som fått höras redan under behandlingen i Miljöministeriet har större chanser att få sin åsikt hörd och faktiskt kunna påverka innehållet i lagstiftningen. Man kan fråga sig hur mycket en organisation kan påverka mera i riksdagens utskott då detta ter sig som en svår uppgift även för oppositionspartierna.

I flera av organisationernas utlåtanden framkommer att de ser det som positivt att ha fått delta i processen i ett tidigt skede och att ministeriet valt ett så inkluderande sätt att genomföra revideringen istället för att bara ensidigt komma med ett förslag.

Ur ministeriernas synvinkel är det också fördelaktigt att låta intresseorganisationerna delta och påverka i ett så tidigt skede som möjligt eftersom dialogen på så sätt blir mer konstruktiv och bygger upp ett förtroende gentemot intresseorganisationerna.

Utgående från undersökningen i denna avhandling kan man konstatera att intresseorganisationer nog har en given plats i beslutsfattningsprocessen, men deras medverkan är inte längre institutionaliserad som den var under den tid då Finland kännetecknades av en hög grad av korporatism. MTK som huvudfokus är på i denna avhandling har traditionellt sett haft en stark ställning inom beslutsfattandet och de verkar fortfarande vara en aktör vars medverkan i frågor som berör dess intresseområde ses som ganska självklar både på ministerienivå och i riksdagen, trots att Finland inte längre kännetecknas av ett system med ren korporatism, så som till exempel kommittéväsendet som var utmärkande i Finland fram till 1980-talet.

Remissväsendet ser ut att ha en stark ställning i det finska samhället och flera intresseorganisationer har haft möjlighet att komma med remissyttranden till ministeriets proposition och en del har också hörts i riksdagens utskott. Där som intresseorganisationer i Finland tidigare haft möjlighet att delta i ministeriets arbetsgrupper kan man nu i fallet med revideringen av naturvårdslagstiftningen konstatera att SAC-arbetsgruppen som bildades för att bereda regeringspropositionen endast bestått av tjänstemän. I fallet med revideringen av naturvårdslagstiftningen har arbetsgruppen dock ordnat ett öppet diskussionstillfälle där olika aktörer och medborgare kunnat delta.

Remissväsendets förhållande till korporatism kan diskuteras. Enligt Hermansson et al.(1999: 32) kan remissväsendet ses som en form av korporatism eftersom den är rätt så institutionaliserad, men å andra sidan finns det inom remissväsendet inte regler för vem som deltar. I fallet med revideringen av naturvårdslagstiftningen betyder det att Miljöministeriet själv har beslutat vem man begär remissyttranden från. Utgående från hurudan lagstiftningsprocess det är frågan om finns det säkert en stor variation angående vilka organisationer som ministeriet ber remissutlåtanden från, men det är troligt att de etablerade och resursstarka organisationerna trots det har en given roll inom vissa ministerier. Som framgår ur bilagorna till avhandlingen är det ofta många intresseorganisationer och andra aktörer som har hörts i vissa skeden av beslutsprocessen och då kan det vara svårt för en enskild, speciellt mindre aktör, att försöka påverka.

I och med att Finland inte längre kan betecknas som ett korporativistiskt system så är förhållandena för intresseorganisationerna att utöva politisk påverkan allt mer

komplexa. Detta har olika implikationer för olika stora intresseorganisationer. Stora och historiskt betydelsefulla intresseorganisationer som MTK är fortfarande med i många skeden av beslutsprocessen, samtidigt som flera mindre organisationer också får möjlighet att höras och påverka. Påverkandet följer inte samma mönster som tidigare vilket innebär att intresseorganisationerna måste hitta nya, individuella sätt för sitt påverkansarbete och till exempel samarbeta med andra organisationer som har liknande intressen och värderingar. En större vikt sätts också på det informella påverkansarbetet, till exempel direkt kontakt till beslutsfattarna eller opinionsbildning.

Det är knappast möjligt att göra en generalisering utgående från det fall som undersökts i denna avhandling. Fokus har i större grad varit på att kunna bidra med synpunkter om möjligheterna för intresseorganisationer att påverka beslutsprocesser i Finland och hur det har ändrats sedan korporatismens tid.

13.2 Strategierna

En del av forskningsfrågan i avhandlingen har varit att utreda vilka strategier intresseorganisationer använder sig av för att påverka en lagstiftningsprocess i Finland.

I intresseorganisationernas utlåtanden kan man se exempel på flera av Lewins strategier. MTK och de övriga jordbruksorganisationerna har hänvisat frågan till annan instans i och med att de tycker att miljöministeriet ensamt inte ska ansvara för uppdateringen av uppgifterna i Natura-blanketterna. I och med att jordbruksorganisationerna hävdar att lagförslaget ger implikationer för äganderätten som är en grundlagsstadgad rättighet kan detta ses som ett uttryck för att förneka kompetensen hos den beslutsfattande samlingen. Som tidigare konstaterats är strategin med att binda sig inte lika användbar för intresseorganisationerna som för de politiska partierna, så kan man ändå i MTK:s utlåtanden hitta en variant av detta i och med att de pekar ut särskilt viktiga faktorer för dem som inte får tummas på i naturvårdsvårdslagen.

Som en följd av att miljöorganisationerna varit mer positivt inställda till lagförslaget och därmed kan betraktas som ”vinnarna” i detta fall så går det inte på samma sätt att finna uttryck för strategierna i deras utlåtanden. Detta förklaras delvis med att de inte på samma vis uppfattat att lagförslaget stått i strid med de intressen som de företräder. Till en viss del har miljöorganisationerna använt strategin med att göra tillägg till agendan då de kommit med förbättrings- och förändringsförslag till propositionen, men som

tidigare konstaterades är förändringsförslagen kanske inte så stora och principiella att de kan räknas som ett regelrätt exempel på denna strategi.

I den teoretiska delen av avhandlingen konstaterades att man i dagens samhälle övergått från pluralism och korporatism till governance-tänket som innefattar bland annat nätverk där intresseorganisationerna inte längre har en institutionaliserad plats i beslutsfattandet. Det här innebär att fokus har skiftat för organisationerna från att individuellt försöka påverka besluten, men det är också av stor vikt att alliera sig med andra aktörer som har liknande intressen i en viss sakfråga. Samarbetet kan ta sig olika former och beroende på situation kan det vara frågan om ett kortsiktigt samarbete eller samarbete på lång sikt (Hermansson et al. 1999: 187-188).

Angående samarbetet är en viktig faktor för intresseorganisationerna huruvida de har stöd bland andra organisationer i sina uttalanden. Den här formen av strategi kan benämnas som strategi för samverkan och bygger på tanken om att det blir lättare för intresseorganisationers budskap att nå fram och få genomslagskraft om det är flera organisationer som understöder ett liknande budskap. I organisationernas agerande finns tendenser som visar på att samarbete med andra liknande organisationer är av stor vikt. SLC uppger på sin hemsida att samarbete är ett sätt för dem att påverka, medan Jordägarna i sitt remissutlåtande till Miljöministeriet framhåller att de stöder MTK:s utlåtande i saken. Speciellt de mindre organisationerna kan ha nytta av samverkan med liknande organisationer. I fallet som undersöks i denna avhandling kan det vara svårt att peka på ett uttalat samarbete mellan organisationerna, men det går att skönja i och med de liknande ståndpunkterna som framkommer i MTK:s, SLC:s och Jordägarnas förbunds uttalanden å ena sidan och i FNF:s och Luonto-Liittos uttalanden å andra sidan.

Fokus i denna avhandling har varit att granska strategierna utgående från de formella kanalerna för organisationers påverkande. I fallet med revideringen av naturvårdslagstiftningen är det möjligt att intresseorganisationerna haft direkt kontakt till exempel med beslutsfattare och därmed kunnat utnyttja detta för att få genomslag för sina strategier, men det faller utanför avhandlingens frågeställning. På grund av valet av metod och material har undersökningen i denna avhandling begränsats till påverkningsmöjligheterna i ministeriet och riskdagen. Intresseorganisationer påverkan kan studeras på flera olika sätt. Man kunde till exempel utreda intresseorganisationers

direkta kontakter till beslutsfattare i form av lobbying eller mediakontakterna och organisationernas opinionsbildande roll då fokus skulle vara på mer informella kanaler för påverkande (se figur 2 i kapitel 3).

13.3 Intresseorganisationernas påverkan på den slutliga lagen

Till följande görs en genomgång av hur den slutliga lagen ser ut och vilka ändringar som skett sedan beredningen i ministeriet inleddes. Med hjälp av konfliktpunkterna som presenterades i kapitel 10 utreds hur lagen utfallit för intresseorganisationernas del och vilka organisationer som med sina strategier faktiskt har kunnat påverka den slutliga lagen.

Miljöministeriet har i två omgångar bett om utlåtanden till lagförslaget. Under beredningen har arbetsgruppen på ministeriet ordnat två öppna diskussionsmöten om förslaget och dessutom skilt hört ett antal organisationer under beredningen. Efter höringstillfällena har man berett förslaget till regeringsproposition som man sedan bett om de egentliga remissutlåtandena till.

I Miljöministeriets begäran om utlåtande (2014) konstateras att man har tagit i beaktande de kommentarer som tidigare framförts till arbetsgruppens förslag vid det fortsatta utformandet av regeringspropositionen. Arbetsgruppens förslag som diskuterats under höringstillfället finns inte att tillgå, men nog intresseorganisationernas kommentarer till förslaget och utkastet till regeringsproposition som blivit klart 11.2.2014 efter att intresseorganisationerna gett sina kommentarer.

I den slutliga regeringspropositionen (RP 77/2014: 16) redogörs också för de alternativa förslag som diskuterats under beredningen. I beredningsskedet fanns det olika alternativ för hur försämringsförbudet skulle förverkligas i praktiken. Ett av alternativen var att göra sådana projekt som eventuellt kunde bidra till en försämring av naturvärdena tillståndspliktiga. I propositionen konstaterar man att denna modell skulle ha inneburit en tyngre börda för aktörer som påverkas av lagen och i den slutliga propositionen har man slopat detta alternativ och föreslår istället en anmälningsmodell. MTK och de övriga jordbruksorganisationerna har från början motsatt sig en modell med tillstånd medan miljöorganisationerna gärna hade sett tillståndsmodellen istället för modellen med anmälning. Argumentationen i den slutliga regeringspropositionen följer ganska

långt den argumentation som går att finna i MTK:s utlåtande i saken då att inte förverkliga försämringsförbudet med en tillståndsmo­dell motiveras med att det skulle innebära en avsevärt tyngre byråkratisk börda. I det här fallet har MTK och de övriga jordbruksorganisationerna kunnat påverka beslutet till viss del till sin fördel, trots att försämringsförbudet fortfarande kom med i lagen.

I den slutliga propositionen (RP 77/2014: 19-20) har ministeriet också redogjort för remissutlåtandena och hur de har tagits i beaktande under beredningen. Sammanlagt har 56 remissyttranden getts och man uppger att aktörerna som kommit med yttranden på det stora hela sett lagändringen som nödvändig och de har även varit positivt inställda till beredningen. Det nämns också speciellt frågor som har kommit upp under beredningen och en del av dessa redogörs för i kapitel 10 och i tabellen nedan angående jordbruks- och miljöorganisationernas huvudsakliga konflikt­punkter i fallet. Flera organisationer har påpekat att statsrådet borde vara den som fattar beslut om ändringar i blanketterna som berör uppgifter av naturvetenskaplig karaktär och inte Miljöministeriet, något som MTK också hållit fast vid till skillnad från FNF som tyckt att Miljöministeriet bra kan ansvara för denna uppgift. I den slutliga propositionen och den godkända lagen är det statsrådets allmänna sammanträde som besluter om ändringar i uppgifterna.

Lagförslagets förhållande till den grundläggande rätten till egendom används i utlåtandena av MTK som argumentation och i regeringspropositionen (RP 77/2014: 28) menar man att det är möjligt för en person som innehar dessa rättigheter att söka ersättning för de betydande olägenheter som försämringsförbudet kan tänkas orsaka och därmed utgör lagändringen inte ett hot mot rätten till egendom.

För MTK:s del är det positivt att statens ersättningsskyldighet föreskrivs om i lagen eftersom man förespråkade detta förslag, men man fick inte igenom sitt tillägg om att ersättningsskyldigheten skulle gälla även vid undantagsfall. FNF ställde sig negativt till detta förslag, men det hölls fortfarande med och finns skrivet i lagen.

Den nya paragrafen om försämringsförbudet av de naturvärden som utgör grunden för skydd av områden som hör till nätverket Natura 2000 godkändes av riksdagen. Denna ändring var något som FNF höll med om, medan MTK, som fick medhåll av Centern under behandlingen i riksdagen, ansåg att tillägget var onödigt och att paragrafen skulle medföra oskäligt mycket ansvar för bland annat markägare.

Under den andra behandlingen i riksdagens plenum godkändes lagförslaget enligt utskottets betänkande, det vill säga att lagförslaget godkänns utan förändringar, med rösterna 120-72. Lagen om ändring av naturvårdslagen trädde sedan i kraft 1.2.2015. Jord- och skogsbruksutskottet har gett ett utlåtande till miljöutskottet som varit betänkandeutskott i lagbehandlingen, vilket betyder att deras förslag har varit grund för omröstningen i riksdagen.

Ett av avhandlingens viktigaste syften var att reda ut i vilket skede av lagstiftningsprocessen som intresseorganisationerna faktiskt har kunnat påverka. Det som varit utmärkande i denna lagstiftningsprocess är att förändringarna och påverkningen har skett endast under beredningen i ministeriet innan propositionen har behandlats i riksdagen. Riksdagen godkände nämligen propositionen utan ändringar. Som tidigare konstaterades så fanns det likheter mellan jord- och skogsbruksutskottets utlåtande och MTK:s ställning gentemot lagändringen så man kan anta att MTK till viss del fått genomslag för sina åsikter i just jord- och skogsbruksutskottet, men i fallet med revideringen av naturvårdslagstiftningen har det inte haft så stor betydelse då miljöutskottets betänkande har fungerat som beslutsunderlag.

Som tidigare nämnts har organisationerna haft fler tillfällen att göra sin åsikt hörd under behandlingen i ministeriet och det kan konstateras att det också är i det skedet som intresseorganisationernas yttranden tagits i beaktande och de har kunnat påverka innehållet. För intresseorganisationernas del har det således varit mer betydelsefullt att försöka påverka under beredningen i Miljöministeriet.

Utgående från detta skulle det alltså vara mer fruktbart att påverka under behandlingen i ministerium än under behandlingen i riksdagen. Intresseorganisationerna kommer ofta med synpunkter som sedan lyfts upp av oppositionspartierna, med i och med majoritetsregering så godkänns ändå lagförslaget utgående från utskottets rekommendation. Utifrån från endast revideringen av naturvårdslagstiftningen är det i detta fall svårt att göra generaliseringar på lagstiftningsprocesser som berör andra ämnen än naturvårdslagen och styrkeförhållandena riksdagen (främst vilka partier sitter i regeringen och vilka är i opposition) spelar säkert en andel i vilka påverkningsmöjligheter som finns till hand för intresseorganisationerna i riksdagen. Denna aspekt kunde gärna diskuteras till exempel utgående från frågeställningen att vad som egentligen är syftet med att intresseorganisationer hörs i riksdagens utskott? I det

här fallet ser det ut som att deras roll mera har varit en form av expertroll och att förse beslutsfattarna med information och samtidigt också själv få ta del av informationen som berör deras intresseområde.

I följande tabell sammanfattas vilka förslag som tagits med i den slutliga lagen och vilka intresseorganisationer som stött förslaget.

Tabell 4. Intresseorganisationernas påverkan på den slutliga lagen.

Förslag under beredning	Positivt inställd	Negativt inställd
Anmälningsförfarande	<u>MTK, SLC, Jordägarnas förbund</u>	FNF (skulle hellre ha sett ett tillståndsförfarande)
Miljöministeriet ska vara den instans som sköter om uppdateringen av uppgifterna i Natura-blanketterna	FNF, Luonto-Liitto	<u>MTK, SLC, Jordägarnas förbund</u>
Förbud mot att märkbart försämra naturvärdena på ett Natura 2000-område	<u>FNF</u>	MTK, SLC, Jordägarnas förbund
Satens ersättningsskyldighet vid åtgärder av allmänt intresse	<u>MTK, SLC, Jordägarnas förbund</u>	FNF, Luonto-Liitto

I tabellen sammanfattas de centrala konfliktfrågorna och vilken ställning (negativ eller positiv) jordbruks- respektive miljöorganisationerna haft i frågan. Den intresseorganisation vars ståndpunkt ”vunnit” då det kommer till innehållet i den slutliga naturvårdslagen markeras genom att organisationerna är understruken i tabellen.

Det finns en hel del nyanser då det kommer till informationen som presenteras i tabellen och utgående från de stora konfliktpunkterna som presenteras är det svårt att dra slutsatser om det är jordbruks- eller miljöorganisationerna som haft mest påverkan på den slutliga lagen. Det finns även skillnader i konfliktpunkterna då en del är ganska

klara och tydliga och det går att peka på vilketdera alternativet man gått inför, så som till exempel frågan med anmälningsförfarande eller tillståndsförfarande där det slutliga beslutet varit till jordbruksorganisationernas fördel, medan andra frågor är mer komplexa. Konfliktfrågan om vilken instans som ska sköta uppdateringen av uppgifterna i Natura-blanketterna är också liknande, det har funnits två olika alternativ

Då det gäller frågan om statens ersättningsskyldighet som är mer mångfacetterad finns det nyanser i tabellen som måste öppnas upp. Statens ersättningsskyldighet är något som MTK ställt sig positiv till, men organisationen föreslog en ännu mer omfattande ersättningsskyldighet så därför utgör det slutliga beslutet nog i huvudsak en vinst för MTK till skillnad från FNF som inte understödde statens ersättningsskyldighet, men vinsten i detta fall måste uppfattas med viss reservation.

14 Avslutande diskussion

Då man studerar intresseorganisationer är det viktigt att komma ihåg både den demokratiförstärkande och demokratiförsvagande aspekten som kort diskuterats i denna avhandling. Eftersom avhandlingen utgår från intresseorganisationernas möjligheter till påverkan så har avhandlingen också i grund och botten ett positivt synsätt på intresseorganisationers samhällseliga medverkan. En stark organisering kan dock ha både fördelar och nackdelar. För att granska för- och nackdelarna måste man svara frågan om organisationerna strävar efter att bidra till den allmänna nyttan i samhället eller endast egen nytta. Intresseorganisationernas deltagande för även med sig diskussioner om demokrati, representativitet och ansvarsutkrävande i processen. Trots att intresseorganisationerna ses som ett positivt inslag i beslutsfattandet i Finland och historiskt sett har dessa organisationer varit väldigt betydelsefulla så är organisationens representanter inte folkvalda och kan således inte utkrävas på ansvar.

Enligt definitionen på intresseorganisationer så vill de påverka styrandet och det lönar sig att komma ihåg att det inom denna definition finns ett stort antal organisationer som har olika resurser och förutsättningar för att utöva denna uppgift. Man kan inte tala om intresseorganisationer utan att också uppmärksamma att det inte rör sig om en homogen grupp med organisationer.

Genom att i avhandlingen använda sig av textanalys och det material som offentligt finns att tillgå är det möjligt att belysa en del av intresseorganisationernas strategier och påverkningsmöjligheter, men detta angreppssätt kan inte ses som uttömmande. Man kunde till exempel med hjälp av halvstrukturerade elitintervjuer fördjupa forskningen på området och få fram aspekter som hänför sig till intresseorganisationers informella påverkan. Det kunde vara värdefullt att få fram hur intresseorganisationerna ser på sina egna möjligheter till påverkan och hur de har ändrats med tiden, samt vilka påverkningskanaler kanaler de använder sig av.

Avhandlingen har utgått från intresseorganisationers påverkningsstrategier i processen med revideringen av naturvårdslagstiftningen. Med hjälp av undersökningen och resultatet kan man peka på vissa tendenser i beslutsfattandet i Finland, men med tanke på att fokus har varit på en specifik process är det kanske inte möjligt att göra

långtgående generaliseringar också på andra lagstiftningsprocesser. Det finns såklart en variation i lagstiftningsprocesserna, en del är mer omfattande än andra och berör i varierande grad olika intressegrupper. Lagstiftningsprocesserna kan se olika ut på olika sakområden och ministerierna kan välja att vara mer eller mindre inkluderande i processen.

Då man granskar lagberedningsarbetet på ministerienivå kan det te sig problematiskt att arbetsgruppen som förberett propositionen endast bestått av tjänstemän. Fastän Finland inte längre kännetecknas av ett korporativistiskt system så finns det ännu kvar tendenser i och med att vissa av organisationerna blir inbjudna i beredningsskedet att höras och således på sätt och vis har en mer institutionaliserad ställning i beslutsfattandet.

Det finns en väsentlig skillnad för intresseorganisationerna att höras och faktiskt tas i beaktande i beslutsprocessen. Då man följer hela processen i fallet med revideringen av naturvårdslagstiftningen från ministeriet ända tills lagförslaget godkänns riksdagen är det anmärkningsvärt att organisationerna bara har hörts i riksdagen, medan deras åsikter tagits i beaktande i ministeriet då man förberett lagpropositionen. Eftersom hörandet av aktörer under behandlingen i riksdagens utskott ändå är ett så etablerat system i Finland kan man med fog fråga sig vad som är vikten med att höras i riksdagens utskott för organisationerna. Vill man bara ge ett sken av en inkluderande beslutsfattningsprocess i riksdagen? Eftersom det i avhandlingen är fokus på en lagstiftningsprocess så är det svårt att säga hur det sett ut i andra fall, men med tanke på de koalitionsregeringar som Finland haft är det svårt att påverka mera i ett så sent skede. För intresseorganisationernas del gäller det alltså att ha goda kontakter med (regerings)partierna och att använda den kanalen för sitt påverkningsarbete.

Intresseorganisationers möjligheter till påverkan begränsas eller stöds också av strukturella aspekter och det kunde vara intressant att undersöka hur möjligheterna till påverkan har sett ut med avstamp i dessa. Till exempel kan man anta att påverkansarbetet påverkas av vilka partier har suttit i regeringen och att en del frågor i det nationella beslutsfattandet i större utsträckning påverkas av den roll som EU har.

Motiveringen till att undersöka intresseorganisationernas politiska påverkan i en nutida lagstiftningsprocess utgick delvis från att en stor del av litteraturen på området utgick från pluralism och korporatism som inte längre till fullo beskriver hur samhället och beslutsfattandet ser ut idag. Denna avhandling som belyser hur beslutsprocessen sett ut

och hur intresseorganisationerna kunnat påverka den har förhoppningsvis bidragit till en syn där intresseorganisationerna i dagens läge fortfarande utgör ett viktigt element i demokratin och att det finns motiv för en fortsatt forskning inom området.

Källor

Ahrne, Göran & Svensson, Peter (red.). 2011. *Handbok i kvalitativa metoder*, Liber, Malmö.

Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.). 2012. *Textens mening och makt metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, Studentlitteratur, Lund.

Bogärde, Bengt. 1974. *Svenska folkhögskolans lärarförening och staten 1902-1970 en studie i organisationsinflytande*, Rabén & Sjögren, Uppsala.

Cawson, Alan. 1986. *Corporatism and political theory*, Basil Blackwell, Oxford.

Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter (MTK). 2014. *Lausunto hallituksen esityksestä laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta (HE 77/2014)*.

Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter (MTK). 2013. *Lausunto ympäristöministeriön luonnoksesta, joka koskee hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta*. Tillgänglig:

http://www.mtk.fi/ajankohtaista/lausunnot/lausunnot_2013/fi_FI/laiksi_luonnonsuojelulain_muuttamisesta/) Hämtad 4.3.2015.

Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter (MTK). 2009. *Kohti osaava maaseutua 2015. MTK:n toimintastrategia*. Tillgänglig:

https://www.mtk.fi/mtk/strategiat_ja_ohjelmat/fi_FI/mtkn_strategiat_ja_ohjelmat/_files/90355378573739374/default/MTK_Strategia_valtuuskunnassa%20hyvaksytty%2023%2004%202009.pdf. Hämtad 14.12.2014.

Dahl, Robert A. 1966. *Who governs? Democracy and power in an American city*, Yale University Press, New Haven.

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena. 2007. *Metodpraktikan konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Norstedts juridik, Stockholm.

Finlands naturskydsförbund (FNF). 2014. *Kirjallinen lausunto luonnonsuojelulain muutoksesta*.

Finlands naturskydsförbund (FNF). 2013. *YM Luonnonsuojeluliiton kommentit luonnonsuojelulain uudistuksesta 15.10.2013*.

Finlands naturskydsförbund (FNF). 2013. *YM Luonnonsuojeluliiton lausunto luonnonsuojelulain uudistuksesta*. Tillgänglig:
<http://www.sll.fi/ajankohtaista/liitto/luonnonsuojeluliiton-lausunnot-2014/ym-luonnonsuojeluliiton-lausunto-luonnonsuojelulain-uudistuksesta> Hämtad 13.4.2015.

Helander, Voitto & Anckar, Dag. 1983. *Consultation and political culture essays on the case of Finland*, Finnish Society of Sciences and Letters, Helsinki.

Helander, Voitto. 1981. *Korporatismi traditiosta, esiintymistä ja ilmiöllisistä tulkinnoista*, Gaudeamus, Helsinki.

Held, David. 1997. *Demokratimodeller från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*, Daidalos, Göteborg.

Hermansson, Jörgen, Lund, Anna, Svensson, Torsten & Öberg, PerOla (red.).1999. *Avkorporatisering och lobbyism konturerna till en ny politisk modell: en bok från PISA-projektet*, Fakta info direkt, Stockholm.

Hermansson, Jörgen. 1993. *Politik som intressekamp parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige*, Norstedts juridik, Stockholm.

Hill, Michael. 2007. *Policyprocessen*, Liber, Malmö.

Huuska, Väinö. 1968. *Etujärjestöjen painostuspolitiikka Suomessa: tutkimus Maataloustuottajain keskusliiton, Suomen ammattiyhdistysten keskusliiton, Suomen työnantajain keskusliiton, Toimihenkilö- ja virkamiesjärjestöjen keskusliiton ja Suomen ammattijärjestöjen poliittisista toimenpiteistä vuosina 1945-1964*, Poliitiikan tutkimuksia, Borgå.

Jordägarnas förbund. 2013. *Kommentti luonnonsuojelulain kehittämiseen*. Tillgänglig: [http://maanomistajainliitto.fi/lausunnot/kommentti-luonnonsuojelulain-kehittämiseen/](http://maanomistajainliitto.fi/lausunnot/kommentti-luonnonsuojelulain-kehittamiseen/) . Hämtad 13.4.2015

Jordägarnas förbund. 2014. *Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulain muuttamisesta (YM034:00/2012)*.

Lag om ändring av naturvårdslagen (1259/2014).

Levi-Faur, David. 2012. From "Big Government" to "Big Governance"? I: David Levi-Faur (red.) *The Oxford handbook of governance*. Oxford University Press, Oxford, s. 3-18.

Lewin, Leif. 2002. *Ideologi och strategi: svensk politik under 130 år*, 5. uppl., med nytt EU-kapitel. edn, Norstedt, Stockholm.

Lewin, Leif. 1992. *Samhället och de organiserade intressena*, Norstedt, Stockholm.

Luonto-Liitto. 2015. *Toimintasuunnitelma 2015*. Tillgänglig: <http://www.luontoliitto.fi/luontoliitto/toisu/Toimintasuunnitelma2015.pdf>. Hämtad 27.5.2015.

Luonto-Liitto. 2014. *Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulain muuttamiseksi*.

Micheletti, Michele. 1995. *Civil society and state relations in Sweden*, Avebury, Aldershot.

Miljöministeriet. 2015. *Yhteenvedo kansalaiskeskustelusta*. Tillgänglig: <http://www.ym.fi/luonnonsuojelulaki> Hämtad 15.5.2015.

Miljöministeriet. 2014. *Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulain muuttamisesta*. Tillgänglig: [http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Lausuntopyyntot_ja_lausuntoyhteenvedot/2014/Ymparistoministerio_pyytaa_lausuntoja_lu\(28249\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Lausuntopyyntot_ja_lausuntoyhteenvedot/2014/Ymparistoministerio_pyytaa_lausuntoja_lu(28249)). Hämtad 13.3.2016.

Miljöministeriet. 2013. *Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi. Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön toimintaohjelma 2013-2020*.

Putnam, Robert D. 2000. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. Simon & Schuster, New York.

Rokkan, Stein. 1987. *Stat, nasjon, klasse: essays i politisk sosiologi*, Universitetsforlaget, Oslo.

Rothstein, Bo. 1992. *Den korporativa staten intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*, Norstedt, Stockholm.

Similä, Jukka, Raunio, Anne, Hilden, Mikael & Anttila, Susanna. 2010. *Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi – Lain toimivuus ja kehittämistarpeet*, Suomen ympäristökeskus. Tillgänglig: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/37979/SY_27_2010_Luonnonsuojelulainnsaadannon_arviointi.pdf?sequence=1. Hämtad 27.5.2015.

Statsrådet. 2012. *Statsrådets principbeslut om Finlands strategi för bevarande och hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden för åren 2012-2020, för naturen – till nytta för människan*. Tillgänglig: http://www.ym.fi/sv-fi/Natur/Naturens_mangfald/Strategi_och_handlingsprogram. Hämtad 12.5.2015.

Sundberg, Jan (red.). 2001. *Partier och intresseorganisationer i Norden forskningsprogrammet Norden och Europa*, Nordisk Ministerråd, København.

Svenska lantbruksproducenternas centralförbund (SLC). 2014. *Utlåtande över utkastet till regeringens proposition av ändring av paragraferna i Naturvårdslagen kapitel 10, gällande en noggrannare implementering av EU:s habitat- och fågeldirektiv*.

Svenska lantbruksproducenternas centralförbund (SLC). 2013. *Skriftliga kommentarer på arbetsgruppens förslag till ändring av paragraferna i Naturvårdslagen kapitel 10, gällande en noggrannare implementering av EU:s habitat- och fågeldirektiv*.

Svenska lantbruksproducenternas centralförbund (SLC). 2006. *Vår strategi*.

Temmes, Markku. 2001. *Määräaikaisen valmistelun kehittäminen*, Valtiovarainministeriö, Helsinki. Tillgänglig:
http://www.2014.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/3503_fi.pdf. Hämtad 27.5.2015.

Torring, Jacob. 2012. Governance Networks. I: David Levi-Faur (red.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, Oxford, s. 99-112.

Riksdagshandlingar

Grundlagsutskottets utlåtande 25/2014. Tillgänglig:
<https://www.eduskunta.fi/SV/Vaski/Sidor/trip.aspx?triptype=riksdagshandlingar&docid=gruu+25/2014>. Hämtad 25.11.2015.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta. Luonnos 11.2.2014.

Jord- och skogsbruksutskottets utlåtande 36/2014 rd. Tillgänglig:
http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp./miub_13_2014_p.shtml. Hämtad 24.2.2015.

Miljöutskottets betänkande 13/2014 rd. Tillgänglig:
http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/jsuu_36_2014_p.shtml. Hämtad 24.2.2015.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av naturvårdslagen. RP 77/2014 rd. Tillgänglig:
<http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/vex3000.sh?kaanna=ru&TUNNISTE=HE+77/2014>. Hämtad 23.2.2015.

Webbsidor

Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter (MTK). 2015. *MTK:n tehtävät*. Tillgänglig: http://www.mtk.fi/mtk/tehtavat/fi_FI/mtkn_tehtavat/. Hämtad 23.6.2015.

Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter (MTK). 2012. *EU-jäsenyys oli suuri haaste MTK:lle*. Tillgänglig: http://www.mtk.fi/mtk/historia/EUjasenyys_suuri_haaste/fi_FI/EUjasenyys_suuri_haaste/. Hämtad 23.6.2015.

Dinäsikt.fi. 2014. *Naturvårdslagen moderniserar och anpassas till 2000-talet*. Tillgänglig: <https://www.otakantaa.fi/sv->

FI/Bladdra_bland_projekt/Naturvardslagen_moderniseras_och_anpassas_till_2000talet.
Hämtad 24.2.2015.

Finlands naturskyddsförbund (FNF). u.å. *Tietoa liitosta*. Tillgänglig:
<http://www.sll.fi/jarjesto/tietoa>. Hämtad 13.4.2015.

Finlands naturskyddsförbund (FNF). u.å. *Toiminnan arvot ja tavoitteet*. Tillgänglig:
<http://www.sll.fi/jarjesto/toiminnan-arvot-ja-tavoitteet>. Hämtad 13.4.2015.

Finlands naturskyddsförbund (FNF). u.å. *Varainhankinta*. Tillgänglig:
<http://www.sll.fi/jarjesto/varainhankinta>. Hämtad 13.4.2015.

Jordägarnas förbund. u.å. *Etusivu*. Tillgänglig: <http://maanomistajainliitto.fi/>. Hämtad
23.6.2015

Jordägarnas förbund. u.å. *Toiminta*. Tillgänglig: <http://www.luontoliitto.fi/toiminta>.
Hämtad 23.6.2015.

Luonto-Liitto. u.å. *Järjestö*. Tillgänglig: <http://www.luontoliitto.fi/luontoliitto>. Hämtad
23.6.2015.

Miljöministeriet. 2016. *Luonnonsuojelulainsäädännön kehittäminen*. Tillgänglig:
[http://\(www.ym.fi\)/luonnonsuojelulaki](http://(www.ym.fi)/luonnonsuojelulaki). Hämtad 23.2.2015.

Statsrådet. 2014. *Luonnonsuojelua koskevan EU-lainsäädännön toimeenpanon täydennys*. Tillgänglig: <http://valtioneuvosto.fi/hanke?selectedProjectId=11780>. Hämtad
26.3.2016.

Svenska lantbruksproducenternas centralförbund (SLC). u.å. *Uppgift*. Tillgänglig:
(http://www.slc.fi/var_uppgift.asp. Hämtad 25.6.2015.

Svenska lantbruksproducenternas centralförbund (SLC). u.å. *Representation*.
Tillgänglig: http://www.slc.fi/representation_slc.asp. Hämtad 25.6.2015.

Personlig kommunikation

Pietola, Liisa, MTK, miljödirektör, e-postmeddelande 29.1.2015, 3.2.2015, 5.2.2015.

Siivonen, Tommi, MTK, Jurist, e-postmeddelande 26.2.2015, 4.3.2015, personligt möte
17 .2.2015.

BILAGA 1: Förteckning över aktörer som fått en enkät i samband med utredningen som gjordes av Finlands miljöcentral (SYKE)

metsäkeskukset (3 kpl), elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten (ELY-keskukset), ympäristövastuualue (18 kpl), ELY-keskusten elinkeinovastuualue (1 kpl), ELY-keskusten, liikennevastuualue (1 kpl), kuntien ympäristöviranhaltijat (5 kpl), Kuntaliitto (5 kpl), maakuntien liittojen ympäristösuunnittelijat (3 kpl), Metsähallituksen luontopalvelut (12 kpl), Metsähallituksen metsätalous (3 kpl), maa- ja metsätalousministeriö (2 kpl), Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio (1 kpl), Elintarviketurvallisuusvirasto (1 kpl), Luonnontieteellinen Keskusmuseo (2 kpl), tullipoliisi (4 st), oikeuslaitos (4 kpl), aluehallintovirastot (1 kpl), Saamelaiskäräjät (1 kpl), Paliskuntain yhdistys (1 kpl), Kalatalouden keskusliitto (1 kpl), Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto ry (1 kpl), Maanomistajien Arviointikeskus Oy (1 kpl), Kiviteollisuusliitto ry (1 kpl), Vuorimiesyhdistys ry (1 kpl), Metsäteollisuus ry (1 kpl), Energiateollisuus ry (1 kpl), Turveteollisuusliitto ry (1 kpl), Suomen luonnonsuojeluliitto ry (1 kpl), Natur och Miljö rf (1 kpl), Greenpeace (1 kpl), BirdLife Finland (1 kpl), WWF (1 kpl), Animalia ry (1 kpl), Suomen eläinsuojeluyhdistysten liitto ry (1 kpl), Metsästäjien keskusjärjestö (1 kpl), Suomen vapaa-ajankalastajien keskusjärjestö (1 kpl), Suomen Latu (1kpl), yliopistojen tutkijat (oikeustiede, ympäristöpolitiikka) (4 kpl), eliötyöryhmienpuheenjohtajat/sihteerit (6 kpl) sekä ympäristöoikeuteen erikoistuneet asianajajat (2 kpl).

Källa: Similä, J., Raunio, A., Hilden, M. & Anttila, S. 2010,

Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi – Lain toimivuus ja kehittämistarpeet, Suomen ympäristökeskus. s. 11

BILAGA 2: Förteckning över aktörer som gett remissyttranden till Miljöministeriet

Justitieministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, försvarsministeriet, finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, inrikesministeriet, sex närings-, trafik- och miljöcentraler, två regionförvaltningsverk, Vasa förvaltningsdomstol, Forststyrelsen, Trafikverket, Skogsbrukets utvecklingscentral Tapio, Geologiska forskningscentralen, Säkerhets- och kemikalieverket, Finlands miljöcentral, Finlands skogscentral, Finlands kommunförbund rf., Finlands viltcentral, Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet, Skogsforskningsinstitutet, sametinget, Renbeteslagsföreningen, Åbo Akademi, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf., Svenska Lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf., Mkb rf, Skogsindustri rf, Infra rf, Finlands Vattenverksförening rf, Suomen Metsästäjäliitto – Finlands Jägarförbund ry, Finlands Egnahemsförbund rf, Finlands naturskyddsförbund rf, Centralförbundet för Fiskerihushållning rf, Luonto-Liitto, Suomen Latu ry, Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation rf, WWF Finland, BirdLife Finland, Maanomistajain liitto – Jordägarnas Förbund ry, Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf, Akava ry, Pohjois- Pohjanmaan liitto och Finlands hamnförbund rf.

Källa: RP 77/2014 rd, s. 19-20

BILAGA 3: Förteckning över aktörer som hörts i riksdagens utskott¹¹

Miljöutskottet

Miljöministeriet, Jord- och skogsbruksministeriet, Finlands skogscentral, Finlands miljöcentral, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf, Skogsindustrin rf, Finlands naturskyddsförbund rf, Kajanalands förbund, Lapplands förbund, Norra Österbottens förbund, Sametinget, Forststyrelsen, Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet, Finlands viltcentral, Vapo Oy och Finlands Jägarförbund ry.

(Källa: MiUB 13/2014 rd - RP 77/2014 rd)

Jord-och skogsbruksutskottet

Jord- och skogsbruksministeriet, Miljöministeriet, Forststyrelsen, Finlands skogscentral, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK, Skogsindustrin rf, Finlands miljöcentral, Skogsforskningsinstitutet, Centralförbundet för Fiskerihushållning, Finlands Jägarförbund ry, Finlands naturskyddsförbund rf, Skogsbrukets utvecklingscentral Tapio, andelslaget Himangan Pohjanpää osakaskunta.

(Källa: JsUU 36/2014 rd - RP 77/2014 rd)

Grundlagsutskottet

Miljöministeriet.

(Källa: GrUU 25/2014 rd - RP 77/2014 rd)

¹¹ En del av dessa aktörer har uttalat sig skriftligt