

Tampereen yliopisto  
Johtamiskorkeakoulu  
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

**MIRA KERÄNEN**

**Ulos poteroista – Sidosryhmien vaikutusmahdollisuudet  
lainvalmistelutyöryhmissä deliberatiivisen demokratian näkökulmasta**

Valtio-oppi  
Pro gradu -tutkielma  
Marraskuu 2014  
Ohjaaja Tapio Raunio

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

KERÄNEN, MIRA: Ulos poteroista – sidosryhmien vaikutusmahdollisuudet lainvalmistelutyöryhmissä deliberatiivisen demokratian näkökulmasta

Pro gradu -tutkielma, 87 s., 3 liites.

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma/Valtio-opin opintosuunta

Marraskuu 2014

---

Tutkielma käsittelee sidosryhmien vaikutusvaltaa lainvalmistelutyöryhmissä. Lähtökohtana työryhmätyöskentelyn arvioimiselle on deliberatiivinen demokratia. Lainvalmistelu nähdään vuorovaikutusprosessina, jossa työryhmässä tapahtuvan deliberaation perusteella jokaisella osapuolella on valtaa vaikuttaa lopputulokseen. Keskeinen tutkimuskysymys on, onko sidosryhmillä todellista vaikutusvaltaa lainvalmisteluun. Todellisella vaikutusvallalla tarkoitetaan tässä tutkielmassa osapuolten kokemuksia ja käsityksiä. Tutkielmassa sidosryhmillä tarkoitetaan kaikkia lainvalmistelutyöryhmään osallistuneita, vastuuministeriön ulkopuolisia tahoja.

Teoreettinen viitekehys rakentuu vallan ja deliberatiivisen demokratian teorioiden kautta. Valtaresurssien tarkastelun avulla määritetään vaikutusvallan jakautumista työryhmien jäsenten välillä. Deliberatiivinen demokratia puolestaan luo kehykset työryhmälle avoimena keskustelun paikkana, jossa päätökset tehdään deliberaation, kollektiivisesti parhaiden argumenttien ja niiden pohjalta muuttuneiden mielipiteiden perusteella. Tutkimusaineistona toimii kahden lakihankkeen pohjalta tehdyt haastattelut, jotka on alun perin toteutettu Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen ja Suomen ympäristökeskuksen ”Vaikuttavaa vaikutusarviointia? vaikutusarvioinnin merkitys lainvalmisteluprosessissa” -tutkimusta varten. Haastateltavista kaksi on kokenutta lainvalmistelijaa ja seitsemän työryhmissä mukana olleiden sidosryhmien edustajia. Hankkeet haastattelujen taustalla ovat alkoholimainonnan rajoittaminen ja jätelain uudistaminen. Tutkimusmenetelmänä toimii teorialähtöinen sisällönanalyysi. Sisällönanalyysin avulla aineisto on luokiteltu, käsitteellistetty ja muotoiltu uudeksi kokonaisuudeksi teoreettisen viitekehysten pohjalta.

Tutkimuksen perusteella deliberaation edellytykset täyttyvät vain osittain eikä sidosryhmillä ole lainvalmistelutyöryhmissä juurikaan valtaa. Valtaa käyttää työryhmän sihteeristö poliitikkojen tarjoaman liikkumavaran puitteissa. Tutkimustulos korostaa hallitusohjelman lisääntyneitä painoarvoja ja aseman merkitystä valtaresurssina. Tutkielman yleisenä päätelmänä on, että lainvalmistelutyöryhmä tulisi määritellä uudelleen ja nähdä demokraattisen, valtaa käyttävän elimen sijasta vain virkamiesvalmistelijoiden työkaluna. Työryhmä tuottaa tietoa, mutta deliberaation periaatteiden vastaisesti virkavalmistelijat päättävät, mikä on työryhmän tuottaman tiedon merkitys valmistelun kannalta.

## Sisällys

1.	JOHDANTO .....	1
1.1.	Lainvalmistelu vuorovaikutusprosessina .....	1
1.2.	Aiempi tutkimus .....	4
1.3.	Tutkimuksen tavoite ja rakenne .....	6
2.	LAINVALMISTELU.....	9
2.1.	Sääntely eri intressien toteuttajana .....	9
2.2.	Lainvalmisteluprosessi .....	11
2.3.	Valmistelua ohjaavat tekijät .....	14
2.4.	Tavoitteenasettelu lainvalmistelussa .....	18
2.5.	Työryhmä lain valmistelijana .....	21
3.	SIDOSRYHMÄT.....	23
3.1.	Eturyhmäpolitiikka.....	23
3.2.	Etujärjestöt, intressiryhmät, painostusjärjestöt ja sidosryhmätoimijat.....	25
3.3.	Pluralismi, korporatismi ja kolmikanta .....	29
3.4.	Sidosryhmät lainvalmistelussa .....	31
4.	VALTA JA DELIBERATIIVINEN DEMOKRATIA .....	35
4.1.	Vallan lajit .....	36
4.2.	Valtaresurssit .....	39
4.3.	Valta ja lainvalmistelu.....	41
4.4.	Deliberatiivinen demokratia .....	42
4.5.	Deliberaatio lainvalmistelutyöryhmissä .....	46
5.	AINEISTO JA MENETELMÄ.....	49
5.1.	Lainvalmisteluhankkeet.....	49
5.2.	Haastattelu tiedonhankinnan muotona .....	50
5.3.	Teorialähtöinen sisällönanalyysi ja aineiston uudelleenmuotoilu.....	52
5.4.	Aineiston luokittelu .....	54
6.	SIDOSRYHMÄT JA VALMISTELIJAT VALTAKAMPPAILUSSA .....	57
6.1.	Asema ja taidot valtaresursseina .....	57
6.2.	Avainroolissa sihteeristö .....	58
6.3.	Kuuleminen ja lausunnot.....	59
6.4.	Poliittinen interventio vaikutusvallan esteenä.....	61
7.	TYÖRYHMÄDELIBERAATIO .....	64

7.1.	Työryhmä keskeisten toimijoiden moniarvoinen ääni .....	64
7.2.	Keskustelu, harkinta ja argumentointi.....	64
7.3.	Avoin mieli ja kollektiivinen päätöksenteko.....	67
7.4.	Poteroissa pysyminen .....	68
8.	TYÖRYHMÄT TEORIAN VALOSSA .....	70
8.1.	Valta ja työryhmässä työskentely.....	70
8.2.	Vallankäytön rajoitteet .....	72
8.3.	Deliberatiivinen demokratia ja päätöksenteko .....	74
9.	JOHTOPÄÄTÖKSET.....	76
9.1.	Työskentely työryhmässä.....	77
9.2.	Työryhmän uudelleenmäärittely.....	78
9.3.	Sidosryhmien merkitys.....	79
9.4.	Tutkimuksen rajoitukset ja tarve jatkotutkimukselle .....	80
Lähteet.....		82
Liite 1 .....		88

# 1. JOHDANTO

## 1.1. Lainvalmistelu vuorovaikutusprosessina

Lainvalmistelu nähdään nykyisin yhä enemmän vuorovaikutusprosessina rationaalisen, objektiiviseen tietoon nojaavan päättelyn sijaan. Poliitikkojen ja virkamiesten lisäksi prosessissa voivat vaikuttaa siis esimerkiksi niin julkinen keskustelu kuin erilaiset järjestöt, yritykset ja organisaatiot. Pakarinen on tutkinut keskeisten etujärjestöjen näkemyksiä lainvalmistelusta. Lainvalmistelun rationaalisuutta vähentää hänen mukaansa toiminnan taustalla piilevät valtasuhteet. (Pakarinen 2011.)

Tutkielmassa keskityn lainvalmistelutyöhön ja toimijoihin lainvalmisteluprosessissa. Saari toteaa lainvalmistelun olevan kuin musta laatikko – on pitkälti arvailujen varassa mitä itse politiikkaprosessissa tapahtuu (Saari 2009a, 365–366). Kiinnostukseni kohteena ovat erityisesti toimijat ja vaikuttaminen lainvalmisteluprosessissa. Haluan selvittää, mitä todella tapahtuu ennen kuin normimuotoinen hallituksen esitys annetaan eduskunnan käsiteltäväksi. Siitä alkaa vaihe, jota kutsutaan lainsäädäntömenettelyksi, mutta tuota vaihetta on usein jo edeltänyt pitkä ja laaja valmisteluvaihe. Poliittisten päättäjien ja virkamiesten lisäksi lainvalmisteluun osallistuvat myös erilaiset asiantuntijatahot ja sidosryhmät edustajineen. Sidosryhmillä tarkoitetaan tässä tutkielmassa kaikkia valmisteluvastuussa olevan ministeriön virkamiesten ulkopuolisia tahoja (Slant et al 2014, 35). Karkeasti jaoteltuna sidosryhmät voivat edustaa joko hallintoa, elinkeinoelämää, järjestöjä tai kolmatta sektoria. (Rantala 2011, 20.) Kyse on organisaatioista, joiden ensisijainen tavoite ei ole poliittinen osallistuminen, mutta joilla on läheiset suhteet hallintoon ja intressi vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon (Wilson 1990).

Empiiriset tutkimukset yksittäisistä lakihankkeista ovat tuoneet lisätodistusta erisuuntaisten, keskenään kilpailevien intressiryhmien vaikutuksesta lakien syntyyn. Lainvalmistelijoiden, sidosryhmien ja poliitikkojen näkemykset poikkeavat usein toisistaan sen suhteen, millaisia lakeja tulisi säätää. Näiden ryhmien keskinäiset valtasuhteet määrittävät julkista päätöksentekoa ja lakien syntyä. Voidaan sanoa lakien saavan lopullisen muotonsa lainsäädäntövaltakamppailussa niin parlamentin, hallituksen, ministeriöiden lainvalmistelijoiden kuin mainittujen sidosryhmienkin kesken. (Pakarinen 2011, 7–9, 73.) Erimielisyyksistä ratkaisuvaihtoehtojen paremmuuden suhteen on kuitenkin päästävä johonkin lopputulokseen. Deliberatiivisen demokratiakäsityksen mukaan parhaaseen lopputulokseen päästään avoimella keskustelulla, jonka myötä jokaisella on paras tieto mielipiteensä muodostamisen tueksi. Kun avoimen ja rakentavan keskustelun ja perusteltujen kantojen tuloksena jokaisella on samat tiedot päätöksenteon lähtökohtana, on mielipiteiden

mahdollista muuttua ja asiassa pystytään pääsemään kaikkien osapuolten hyväksymään, parhaaseen lopputulokseen. (Ks. esim. Mansbridge et al. 2010.)

Vuorovaikutteisuuden lisäämistä ja sidosryhmien mukaan ottamista perustellaan muun muassa valmistelun tietopohjan ja lain legitimitetin lisäämisellä. Talan mukaan lainvalmistelun perusvaatimus on valmistelutyön mahdollisimman pätevä ja monipuolinen tiedollinen pohja (Tala 2005, 105). Lainvalmistelu tapahtuu usein työryhmissä, joissa virallisten kuulemisten lisäksi hallinnon ulkopuoliset sidosryhmät osallistuvat myös työryhmätyöhön. Sidosryhmien virallista osallistumista lainvalmisteluun kutsutaan kuulemiseksi. Oikeusministeriö on lainvalmistelun ja hallituksen esitysten laatimisoppaissaan korostanut sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksia hyvään lainvalmistelutapaan kuuluvana seikkana. Kuulemisohjeissaan ministeriö toteaa kuulemisen ja laajapohjaisten työryhmien käytön lisäämisen tavoitteena olevan säädösvalmistelun avoimuus, rakentava vuorovaikutus valmistelijoiden ja sidosryhmien välillä sekä valmistelun hyvä laatu. Näin ollen pyrkimyksenä on myös parantaa luottamusta säädöksiin ja demokraattiseen päätöksentekoon. (Oikeusministeriö 18/2010.) Oikeusministeriön kuulemisohjeiden lisäksi valtioneuvoston kanslia ja oikeusministeriö ovat asettaneet säädöspolitiikan yhteistyöryhmän, jonka tehtävä on toimia ministeriöiden yhteistyöelimenä säädöspolitiikan toimeenpanossa ja seurannassa. Työryhmän tavoite on tukea, seurata ja kehittää lainvalmistelua esimerkiksi avoimemman vuorovaikutuksen osalta. (Oikeusministeriö 2011.)

Tutkielmani aihe on siis hyvin ajankohtainen, sillä lainvalmistelun laatu ja sen parantaminen on ollut viime vuosina tapetilla useaan otteeseen. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD on arvioinut maakohtaisessa raportissaan suomalaista sääntelyä ja lainvalmistelua. OECD on kehittyneiden markkinatalousmaiden yhteistyöjärjestö, joka toimii asiantuntijaorganisaationa ja pyrkii kehittämään tai harmonisoimaan jäsenmaiden politiikkaa eri talous- ja yhteiskuntaelämän sektoreilla. (Valtiovarainministeriö.) Paremmen sääntelyn raportti tarkastelee sääntelyn kehityssuuntia ja puutteita suhteessa OECD:n ja Euroopan unionin määrittelemiін suosituksiin ja paremman sääntelyn toimintaohjelmaan. Monen muun seikan ohella OECD on kiinnittänyt huomiota avoimeen demokratiaan ja konsensuspolitiikkaan. Raportti korostaa suomalaista osallistavan päätöksenteon perinnettä läpinäkyvyyttä lisäävänä tekijänä. Konsensuspolitiikassamme sidosryhmillä on hyvät vaikutusmahdollisuudet – avainasemassa olevilla ehkä liiankin hyvät, jolloin pienempien ryhmien ja uusien innovatiivisten näkökulmien mukaantulo estyy. (OECD 2010a.)

Aiemman raportin (OECD 2005) esiin nostamia epäkohtia ei ole täysin onnistuttu poistamaan, sillä perinteisiä, vahvoja eturyhmiä suositaan edelleen, neuvotteluvaatimuksia ei ole valvottu ja

neuvottelujen ja vaikutusten arvioinnin suhde on heikko. Raportti myös kritisoi, ettei ohjeiden noudattamista valvota eikä noudattamatta jättämisestä seuraa rangaistusta. Etenkin vahvat suhteet ministeriöiden ja sidosryhmien välillä nähtiin toisaalta toimivan tehokkaasti ja edistävän yhteisen päätöksen syntyä mutta toisaalta siis myös toimivan esteenä vielä tehokkaammalle päätöksenteolle. Samasta syystä raportti kiinnittää huomioita myös kuulemisen ajankohtaan. Halukkaille osallistujille on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi ennen kuin päätökset on jo lyöty lukkoon, jotta kuulemisella olisi todellista merkitystä. Raportti korostaa proaktiivista osallistumista ja uusien kuulemismenetelmien kehittämistä perinteisten rinnalle. Myös ministeriöiden välisen yhteistyön lisääminen auttaisi saamaan aikaan tehokkaampaa sääntelyä. (OECD 2010a, 3, 18, 25.)

Sidosryhmien mahdollisuus osallistua ja esittää lausuntoja on kuitenkin eri asia kuin tosiasiallinen vaikuttaminen. Niiden ensisijainen resurssi on tiedon tarjoaminen. Epätasapaino syntyy, kun osapuolilla on epäyhtäläiset mahdollisuudet tiedon tuottamiseen, sillä tietojen valitseminen ja esittäminen eivät aina tapahdu puolueettomasti. (Savola 2014, 214.) Helsingin Sanomien pääkirjoituksessaan Tala jopa ehdottaa, että Suomeen tulisi perustaa itsenäinen asiantuntijayksikkö tarkastamaan lainvalmistelun vaikutusarviointeja (Tala 25.8.2014). Tämä korostaa ryhmien keskenään erilaisia vaikutusmahdollisuuksia, mutta ennen kaikkea niiden vaikutusmahdollisuuksia suhteessa lainvalmistelijoihin. Myös Lakimiesuutiset-lehden artikkelissa uutisoidaan Suomen jääneen useiden eurooppalaisten maiden taakse lainvalmistelun tasoa arvioitaessa (Lakimiesuutiset 7/2014, 6–13).

Valtioneuvoston kanslia asetti 2005 hankkeen, jonka taustalla oli muun muassa Elinkeinoelämän keskusliiton, Keskuskauppakamarin ja Suomen yrittäjien tekemä aloite. Hankkeen tavoitteena oli kotimaisen paremman sääntelyn toimintaohjelman laatiminen ja se koostui elinkeino-, työmarkkina- ja kuluttajajärjestöjen sekä hallinnon ja tuomioistuinten edustajista. Valmistuttuaan toimintaohjelma asetettiin pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen yhdeksi painopisteeksi. (Rantala 2011, 8.) Suunnitelma ja tavoitteet säädösvalmistelun parantamiseksi esiteltiin hallituksen strategia-asiakirjassa, joka korostaa muun muassa kilpailukyvyn ja yritysvaikutusten huomioimista sekä lainvalmistelun avoimuuden ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien parantamista. Perusteluina mainituille tavoitteille esitetään todellisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen jo esityksen perusratkaisuihin, sillä strategia-asiakirjassa todetaan kuulemisen tapahtuvan usein ikään kuin liian myöhään. (Hallituksen strategia-asiakirja 2007, 92–94.)

Konkreettisina tavoitteina strategia-asiakirjassa linjataan komiteoiden ja muiden laajapohjaisten valmisteluelinten käytön lisäämisen, sidosryhmien aidon ja monipuolisen kuulemisen

varmistaminen valmistelun eri vaiheissa sekä perinteisten kuulemismenetelmien lisäksi uuden tietojen ja viestintäteknologian mahdollisuuksien hyödyntäminen. Myös tiedottamista halutaan lisätä, jotta ”intressi- ja kohderyhmillä on aito mahdollisuus vaikuttaa valmisteluun sekä tarvittaessa sopeuttaa toimintansa muutoksiin”. Tavoitteiden toteutumista alettiin seurata ja tukea erityisellä lainsäädäntösuunnitelmalla, johon valittiin hallituskauden merkittävimmät säädösvalmisteluhankkeet. Paremman sääntelyn ministerivaliokunta seuraa hankkeiden valmistelua ja etenemistä paremman sääntelyn toimintaohjelmassa kuvattujen hyvän valmistelunperiaatteiden kannalta ja hallituksen strategia-asiakirjan säädöspoliittiset toimenpiteet huomioon ottaen. (Hallituksen strategia-asiakirja 2007, 92–94.)

Rantala on perehtynyt lainsäädäntösuunnitelman valmisteluhankkeisiin tutkiessaan konkreettisten lainvalmisteluprosessien suhdetta laatumerkeihin sekä ongelmien taustalla vaikuttavia institutionaalisia ja kulttuurisia tekijöitä. Tutkimus koskee vaikutusten arviointia, sidosryhmäosallistumista ja avoimuutta. Kuten Saari, myös Rantala toteaa tutkimuskohteen olevan kuin musta laatikko, sillä lainlaadintaprosessin tosiasiallinen luonne ja tapahtumat ovat usein piilossa ulkopuolisilta. Kaikkia asioita ei aina myöskään haluta kertoa avoimesti. (Rantala 2011, 1–4, 218; Saari 2009a, 365–366.) Tutkielmani avaa työskentelyä lainvalmistelutyöryhmissä, toimijoiden välisiä suhteita, vallankäyttöä, sidosryhmien merkitystä sekä mahdollisia rajoitteita ja syitä vuorovaikutuksen ja todellisten vaikutusmahdollisuuksien puuttumiselle.

## **1.2. Aiempi tutkimus**

Lainvalmistelua ja sen laatua on tutkittu melko vähän suhteessa varsinaiseen lainsäädäntömenettelyyn (Tala 2005, 89). Sidoryhmäosallistumisen ja kuulemisten näkökulmasta politiikan tutkimuksessa tutkitumpi aihe on asiantuntijakuulemiset eduskunnassa, joita ovat tutkineet muun muassa Wiberg (2003) ja Pekonen (2011). Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa lainvalmistelua sekä sidoryhmiä ovat tutkineet muun muassa Pakarinen (2011), Rantala (2011) sekä Rantala & Slant (2013). Sidoryhmätyötä puolestaan on tutkinut Hellman (2012) ja etujärjestöjä muun muassa Wilson (1990), Truman (1971), Holyoke (2011), Borg (1990), Huuska (1968) ja Myllymäki (1979). Lainsäädäntötutkimuksen emeritusprofessori Tala on perehtynyt lainvalmisteluun, sen vaikutuksiin ja lähtökohtiin useissa tutkimuksissaan (Tala 2005, 2010, 2012). Lainvalmistelua on tutkinut myös Niemivuo (1998).

Lakien todellista syntyprosessia on 1970-luvulla tutkinut Eklind. Tutkimuksessaan hän selvitti asuntotuotannon verohuojennuslakien syntyprosessia ja miten lait todella syntyvät. Esittämällä



väritettyä tai yksipuolista informaatiota, painotettuja ennusteita tai muilla taktisilla toimilla voidaan vaikuttaa päätöksenteon lopputulokseen. Myös Eklin korostaa monessa tapauksessa päätöksentekoon osallistujien eriäviä käsityksiä säädettävien normien tarkoituksesta. Tässä hänen mukaansa ajaudutaan pohtimaan kysymystä ideologiasta, joka normien mukana siirtyy lainsäädäntöön. (Eklin 1971, 62–109.)

Sidosryhmien kuulemisesta on pro gradu -tutkielmansa kirjoittanut Juuti-Malmström (2011) aiheenaan ampuma-aselain uudistus. Tutkimuksessaan Juuti-Malmström päätyy tulokseen, että aselain valmistelussa on osallistuvan demokratian periaatteiden mukaisesti kuultu useita tahoja. Tapauksessa kuulemismahdollisuus ei hänen mukaansa kuitenkaan tarkoita vaikutusmahdollisuutta, ja näin ollen paljon toisistaan eroavien mielipiteiden yhdistäminen kaikkia osapuolia miellyttävällä tavalla on mahdotonta eli deliberatiivisen demokratian ihanteet eivät aselain valmistelussa kuulemisten osalta täyty. Mielipiteet ovat usein jakautuneet lausujan taustan mukaisesti, ja lakiuudistusta on kommentoitu omasta lähtökohdasta käsin. (Juuti-Malmström 2011, 5.) Liukkonen puolestaan on tutkinut asiantuntijakuulemisia valiokunnissa ja Rinne valiokuntien deliberointia. Liukkonen toteaa valiokuntien käyttävän samoja asiantuntijoita ja toimijaverkoston muistuttavan korporatistista politiikkayhteisöä. Vaikuttavimpina koettiin tahot, jotka pystyivät osoittamaan esityksestä selkeän puutteen ja joilla oli asiantuntemukseen perustuvaa auktoriteettivaltaa, tietojen hallitsemista ja hyvää ilmaisukykyä. (Liukkonen 2013.) Rinne osoittaa, että valiokunnan deliberoinnin taustalla vaikuttavat puoluedemokratian mukaiset yhteistoiminnan järjestelyt. Valiokunta on myös vahva yhteistyön ja kompromissien tekemisen areena, joka ei täysin noudata hallitus–oppositio -asetelmaa. (Rinne 2010.)

Niukka, lähinnä lainsäädäntömenettelyyn ja valiokuntia tarkasteleva tutkimus siis jättää tilauksen lainvalmistelutyöryhmiin keskittyvälle tutkielmalleni. Työn ajankohtaisuuden puolesta puhuu lukuisat julkisen hallinnon ja kansainvälisten yhteisöjen pyrkimykset kehittää lainvalmistelua (ks. esim. Oikeusministeriö 18/2010, 23/41/2011, OECD 2010a, 2005) sekä muutamat valmistelun laadun puutteellisuutta arvioivat tutkimukset (Rantala 2011; Slant et al. 2014). Valmistelutyöryhmän työtä ja sidosryhmien kokemuksia ja todellista merkitystä ei juuri ole lainvalmistelun parantamisyrityksissä huomioitu. Tutkielmani tuo siis tervetulleeseen lisän keskusteluun.

### 1.3. Tutkimuksen tavoite ja rakenne

Tutkimukseni lähtökohta on, että lainvalmistelutyöryhmän toimeksiannon ja valmiin hallituksen esityksen välissä tapahtuva työryhmätyö, selvitykset, osapuolten välinen vuorovaikutus ja deliberaatio vaikuttavat syntyvään säädösehdotukseen. Keskeisin tutkimuskysymykseni siis on

*Onko sidosryhmillä todellista vaikutusvaltaa lainvalmisteluun?*

Valta on hyvin vaikea käsite mitata, ja eri osapuolet kokevat sen eri tavalla, joten todellinen vaikutusvalta tarkoittaa tässä tutkielmassa osapuolten kokemuksia ja käsityksiä omista vaikutusmahdollisuuksistaan. Miten heitä kuullaan valmistelussa ja kuinka sidosryhmät itse kokevat tullessa kuulluksi? Mitkä tekijät estävät ja mitkä edistävät sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksia? Tutkielmani taustalla on Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen ja Suomen ympäristökeskuksen yhteishanke vaikutusarvioinnin vaikutuksesta lainvalmisteluprosessiin. Tutkimuksessa tarkastellaan mitkä tekijät vaikuttavat vaikutusten arvioinnin rooliin ja käyttötapaan. Tutkimuksen mukaan vaikutusten arvioinnin merkitykseen vaikuttavat useat seikat, kuten esimerkiksi poliittinen ohjaus, aloite, resurssit, sekä työryhmätyöskentely. (Slant et al. 2014.) Slant ym eivät kuitenkaan varsinaisesti tarkastele sidosryhmätoimijoiden valtaa ja roolia. Sidoryhmien rooli ja vaikutusmahdollisuudet ovat kuitenkin keskeinen ja olennainen kysymys lainvalmistelun onnistumisen ja demokratian kannalta. Niillä nähdään olevan parempaa tietoa valmistelun tueksi, minkä lisäksi sidoryhmien mukaan ottamisen taustalla on lain legitimaatiota lisäävä vaikutus.

Tutkielmassani selvitän sidoryhmien kokemia vaikutusmahdollisuuksia kahdessa erilaisessa lakihankkeessa. Kyseessä on teorialähtöinen sisällönanalyysi (Tuomi & Sarajärvi 2006, 105–116). Lähtökohtani on deliberaatio valmistelutyöryhmissä, siis avoin argumentointi ja keskustelu, jossa jokaista kuullaan ja päätökset perustuvat näin yhteisymmärrykselle (ks. esim. Mansbridge et al. 2010). Deliberoiva puhe, jolla Aristoteleen mukaisesti puntaroidaan tulevaisuuteen suuntautuvia vaihtoehtoja, joiden välillä valitsemalla valitaan myös poliiksen poliittinen linja, sopii hyvin lainvalmistelun kontekstiin. (Palonen 2012, 64.) Tutkimuksessaan Slant (Slant et al. 2014) on haastatellut kokeneita lainvalmistelijoita ja sidoryhmätoimijoita, ja osa haastatteluista toimii myös tämän tutkielman aineistona. Aineisto on alun perin kerätty vaikutusarviointien vaikuttavuustutkimusta varten (Slant et al 2014). Koska kyseessä on erilaiset lainvalmisteluhankkeet ja vaikutusarvioinnin ohella haastateltavat ovat pohtineet valmisteluprosessia ja toimijoiden roolia ylipäättänsä, on aineistoa luonteva jatkokäyttää tutkielmassani vain muuttamalla tutkimusasetelmaa ja -kysymystä. Haastateltavat lainvalmistelijat on valittu molemmissa hankkeissa keskeisen ministeriön ehdotuksen mukaisesti, sillä Slantin ym.

mukaan heillä on hyvä tietämys valmistelijoiden kokemuksesta. Työryhmien jäsenistä ja sidosryhmätoimijoista on pyritty valitsemaan eritaustaisia henkilöitä mahdollisimman monipuolisen kuvan saamiseksi. (Slant et al. 2014, 7.)

Tutkimusaineistoni lainvalmisteluhankkeet ovat kahdelta eri hallinnonalalta. Kyseessä on jätelain kokonaisuudistusta ja alkoholimainonnan rajoittamista valmistelleet työryhmät. Jätelain kokonaisuudistus on ympäristöministeriön alaa, ja se oli osa pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaa. Tavoitteena oli laatia ehdotus ”jätealan lainsäädännön ajanmukaistamiseksi Suomen ja Euroopan unionin jätepolitiikan painotukset ja EU:n muuttuva jätelainsäädäntö sekä perustuslain säännökset huomioon ottaen”. Työryhmän jäsenistössä olivat edustettuina keskeiset sidosryhmät, minkä lisäksi se järjesti työskentelynsä aikana avoimen kuulemistilaisuuden sekä asiantuntijakuulemisen. Alkoholimainonnan rajoittamista koskevassa hankkeessa tehtävänä oli pohtia aikaisempien alkoholimainontaan tehtyjen rajoitusten vaikutukset ja arvioida mielikuvamainontaa koskevien lisätoimenpiteiden tarvetta. Työryhmään kuului keskeisten sidosryhmien edustajien lisäksi pysyviä asiantuntijoita, minkä lisäksi se järjesti julkisen kuulemistilaisuuden ja kuuli muita asiantuntijoita. (Slant et al. 2014, 9–13.)

Yhteistä hankkeille on työryhmämuotoinen työskentely. Muuten ne poikkeavat paitsi laajuudeltaan, lähtökohdiltaan ja toimintatavoiltaan, niin myös jäsenistöltään, tiedonhankinnan menetelmiltään kuin poliittisilta intresseiltään. (Slant et al. 2014, 14.) Vaikka hankkeet kokonaisuutena ovat hyvin erilaisia, ovat ne haastattelujen perusteella kuitenkin tyypillisiä valmistelutapoja ja näin ollen havainnollisia lainvalmistelun ja sidosryhmävaikuttamisen kuvaajina. Slant ym. kuitenkin mainitsee, että kuten laadullisessa tutkimuksessa yleensäkin, ei aineiston perusteella voi tehdä täysin empiirisesti yleistettäviä johtopäätöksiä (Slant et al. 2014, 9). Useamman hankkeen tutkiminen antaa kuitenkin yhtä hanketta paremman yleiskuvan sekä mahdollisuuden vertailla eroja prosesseissa ja vaikutusmahdollisuuksissa. Sain jatkokäyttöluvat yhdeksään haastatteluun, joten tutkielmani käsittää kaksi virkamieshaastattelua ja seitsemän sidosryhmien edustajaa. Luvussa 5.1. kuvaan aineistoa tarkemmin.

Tutkielmassani siis selvitän, miten sidosryhmät kokevat tullessa huomioonotetuksi sekä mikä vaikutus sidosryhmien osallistumisella on valmisteluun. Lainvalmistelutyöryhmissä ihanteena on avoin keskustelu eri näkökulmista ja sitä kautta päätyminen parhaimpaan ratkaisuun. Tutkielmassani selvitän, toteutuuko tämä ja miksi mahdollisesti ei. Slant ym. toteaaakin eri intressien tuovan mukanaan erilaisia näkemyksiä parhaasta ratkaisusta ja siitä, mitä hankkeissa ylipäätään pitäisi tehdä. Intressierot voidaan nähdä hyödyllisinä paremman argumentaation edistämiseksi,

mutta myös työryhmien työn ja konsensuksen vaikeuttajana. Sidosryhmien osallistumista niin työryhmätyöhön kuin kuulemisiin ja lausuntojenkin antajina perustellaan alan asiantuntemuksella, joka auttaa lainvalmistelijoita esimerkiksi vaikutusten havaitsemisessa. Useiden sidosryhmien osallistumisella taataan laaja tarkastelunäkökulma ja näin ollen parempi näkemys. (Slant et al. 2014, 37–39). Juuri vaikutusten arviointi on yksi isoja kysymyksiä, joissa sidosryhmien asiantuntemusta voidaan hyödyntää. Vaikutusten arvioinnin merkitystä ovat tutkineet Slant ym. (2014), joten heidän tutkimustaan varten kokoama haastatteluaineisto on luonnollisesti hyvin käyttökelpoinen selvitetessä tarkemmin sidosryhmien roolia ja vaikutusvaltaa sekä sen mahdollisia esteitä lainvalmistelutyöryhmissä.

Tutkielmani rakenne on seuraava. Luvussa kaksi avaan sääntelyn merkitystä ja lainvalmistelua, sen taustaa sekä periaatteita, joiden varassa säädösehdotuksia valmistellaan. Luvussa kolme pureudun sidosryhmiin sekä tarkastelen yleisesti eturyhmäpolitiikan lähtökohtia. Kentän käsitteistö on hyvin laaja, sidosryhmä-käsitteen sijasta voidaan käyttää myös intressi-, etu- tai esimerkiksi painostusryhmän käsitettä. Käsitteet ovat hyvin arvolatautuneita ja jo paljastavat puhujan asenteen, joten olennaista on valittu tarkastelukulma. Neljännessä luvussa tuon lainvalmisteluun poliittisen ulottuvuuden käsittelemällä valtaa sekä deliberatiivista demokratiaa taustana ja lähtökohtana päätöksenteolle ja harkinnalle. Lainvalmistelu valtakamppailuna vaatii tuekseen valtaresurssien ja vallankäytön lajien tarkastelua sekä argumentoinnin jäsentämistä. Luvussa viisi kuvaan tarkemmin tutkimusaineistoani sekä lainvalmisteluhankkeita, joiden pohjalta työryhmien jäseniä on haastateltu. Avaan myös tutkimusmenetelmänä hyödyntämäni teorialähtöistä sisällönanalyysiä sekä aineiston käsittely- ja analysointiprosessia. Luvussa kuusi ja seitsemän raportoin tutkimushavainnot ja luvussa kahdeksan esitän tulokset ja suhteessa teoreettiseen viitekehykseen. Luvussa yhdeksän käyn läpi tulosten tarkempaa tulkintaa ja merkitystä, tutkimukseni rajoitteita sekä pohdin tarvetta jatkotutkimukselle.

## 2. LAINVALMISTELU

Lainsäädäntötutkimuksessa käytetään usein käsitettä oikeudellistuminen kuvaamaan nykyistä kehityksen suuntaa sääntelyn saralla (Tala 2005, 4). Savolan mukaan myös politiikka on oikeudellistumassa. Lainsäädäntökenttä on hänen mukaansa parhaiten kuvattavissa ”oikeuden kenttään vahvasti kytköksissä olevana politiikan osakenttänä”. (Savola 2014, 216.) Sääntelyn määrällinen ja merkityksellinen lisääntyminen sekä kohdealan kasvu, sen ulottuminen yhä uusille elämän alueille herättää kysymyksen mitä sääntelyllä oikeastaan tarkoitetaan ja mihin sillä pyritään. Baldwin ja Cave kuvaavat teoksessaan sääntelyn olevan julkisen vallan jatkuvaa ja keskitettyä kontrollia yhteisön tärkeinä ja keskeisinä pitämistä toimista. Sääntely voidaan nähdä eri merkityksissä, esimerkiksi puhtaasti erityisenä käskysarjana, joka velvoittaa kohteensa toimimaan tietyn tarkoituksen mukaisesti. Oikeustieteessä yleinen on instrumentalistinen käsitys sääntelystä, jolloin se ymmärretään julkisen päätöksentekijän toimintavälineeksi. Poliitiikan tutkimuksen näkökulmasta sääntely on yksi vallankäytön muodoista, jolla vaikutetaan niin markkinoihin kuin kansalaisiinkin esimerkiksi verotuksen tai valtionavun keinoin. Lisäksi sääntelynä voidaan nähdä kaikki sosiaalisen kontrollin muodot ja vaikutukset joilla käyttäytymiseen yritetään vaikuttaa niin valtion kuin muidenkin toimijoiden, esimerkiksi myös markkinoiden taholta. Historian saatossa sääntelyllä ja sen purkamisella eli deregulaatiolla on ollut merkittävä asema poliittisella agendalla. Hallitusten motiivit säännellä ja purkaa sääntelyä voivat olla moninaiset: taloudellisten toimijoiden, kuten suuryritysten tai teollisuuden vaikutus ja intressissä toimiminen tai esimerkiksi ministerin poliittisen uran jatkumisen varmistaminen eli uudelleenvalinta seuraavissa vaaleissa. Yleinen perustelu sääntelylle on markkinahäiriöiden korjaaminen. Sääntely legitimoidaan ajatuksella kontrolloimattomista, vapaista markkinoista, jotka sellaisenaan eivät toimi tai toimivat vastoin niin sanottua yleistä etua. (Baldwin & Cave 1999, 2–4, 9; Tala 2005, 14; Paloheimo & Wiberg 2004, 55.)

### 2.1. Sääntely eri intressien toteuttajana

Baldwin ja Cave jakavat sääntelyteoriat karkeasti kolmeen kategoriaan sen mukaan, kenen etua ja mitä tarkoitusta sääntelyn nähdään toteuttavan. Sääntelyn voidaan ajatella palvelevan yleistä etua, erityisiä ryhmäintressejä ja puhtaasti yksityisiä etuja. Yleisen edun teoriat näkevät sääntelyn tarkoituksena yleisesti toivottujen ja haluttujen päämäärien saavuttamisen tilanteissa, joissa esimerkiksi markkinat siinä epäonnistuvat. Olennaista on silloin yhteisön vahva luottamus asiantunteviin sääntelijöihin, jotka luotettavasti ja puolueettomasti hoitavat tehtävänsä tehokkaasti ja niin sanottua yleistä etua toteuttaen. Käsitteenä koko yleinen etu on kuitenkin hyvin

problemaattinen niin teoreettisesti, käytännössä kuin poliittisestikin. Ensinnäkin, käsitettä on hyvin vaikea määrittellä. Sääntelyn voidaankin nähdä yleisesti olevan kamppailua keskenään ristiriitaisten ja vastakkaisten yleisen edun käsitysten välillä. Yleisen edun teorit eivät huomioi tällaisia ristiriitoja ja yhteentörmäyksiä. Ongelmallinen on myös näkemys sääntelijöistä luotettavina ja tehokkaina yleisen edun tulkkeina. Yleisen edun teorioiden kritisoijat väittävät, että sääntelijät ovat taipuvaisia lahjontaan ja korruptioon, jolloin sääntely perustuu puhtaasti yksipuolisten intressien tavoitteluun yleisen edun sijaan. Baldwin ja Cave tuovat esille ajatuksen, jonka mukaan yleisen edun teorit vähättelevät eivätkä näin ollen tarpeeksi huomioi taloudellisen ja poliittisen vallan vaikutusta. Vahvat puolueet, poliitikot ja kuluttajasektorit saattavat vaikuttaa sääntelypolitiikkaan ja instituutioihin, jolloin sääntely palvelee näiden yksittäisten tahojen intressiä abstraktin yleisen edun sijaan. Baldwin ja Cave toteavatkin, että sääntelyn lopputulos usein epäonnistuu yleisen edun toteuttamisessa. (Baldwin & Cave 1999, 19–21.)

Mikä sitten tekee sääntelystä hyvän? Baldwinin ja Caven mukaan on tärkeää tehdä selväksi kriteerit, jotka ovat olennaisia arvioinnissa. Taloustieteilijöiden houkutus on sanoa sääntelyn olevan hyvää, jos se tehokkaasti maksimoi hyvinvointia. Voidaan väittää, että hyvinvoinnin maksimointi ei tarjota eettistä pohjaa toiminnalle, että se ei voi oikeuttaa tiettyä oikeuksien jakoa yhteiskunnassa ja että tuloksena sitä ei voi käyttää mittaamaan sääntelypäätöksiä vaikutusta oikeuksiin. Tämä perustuu väitteeseen, jonka mukaan oikeuksien jaon tulisi maksimoida hyvinvointi. Myös tehokkuus on yksi tekijä, joka määrittää sääntelyn oikeutusta. Kysymys hyvinvoinnin oikeudenmukaisesta jaosta, siis A:n oikeus puuttua B:n oikeuksiin, jos A ”luovuttaa” tarpeeksi hyvinvointia B:lle kompensoidakseen aiheutetun haitan, on vaikea. Parempi lähestymistapa sääntelyn arviointiin on niiden argumenttien tarkastelu, joilla on merkitystä sääntelyn järjestämisestä ja suorittamisesta julkisesti keskusteltaessa. Mainitutlaiset argumentit ovat merkittäviä sääntelyn legitimaatiota määriteltäessä. Baldwin ja Cave ovat jakaneet nämä hyvän sääntelyn kriteerit viiteen kysymykseen, jotka kysymällä sääntelyn oikeutuksen voi testata. Heidän mukaansa hyvän sääntelyn ytimen muodostavat sääntelyviranomaisen tuki, sopiva/tarkoituksenmukainen avoimuuden aste, reilu, läpinäkyvä ja avoin menettely, sääntelijän riittävä asiantuntevuus sekä viimeisimpänä kriteerinä edellä käsitelty menettelyn tehokkuus. (Mt. 76–77.)

Eturyhmäteoriat puolestaan näkevät sääntelykehityksen olevan seurausta eri ryhmien ja valtion välisestä suhteesta. Toisin kuin yleisen edun kannattajat, eturyhmäteoreetikot eivät näe sääntelyn perustana yhteistä päämäärää vaan kilpailun vallasta. (Mt. 21.) Eturyhmäteoriat korostavat

sääntelijöiden roolia, sillä lainsäätäjät neuvottelevat eturyhmien, kuluttajien, yritysten ja muiden vaikuttavien osapuolten kanssa tehtävistä, jotka vaikuttavat kompromisseilta, mutta osapuolet näkevät ne kuitenkin yleisen edun tavoitteluna. Tällainen näkemys tasoittaa eroa yleisen edun ja eturyhmäteorioiden välillä. Eturyhmäteoriat vaihtelevat aina avoimesta pluralismista korporatismiin. Pluralistit näkevät kilpailevat ryhmät kamppailijoina vallasta ja sääntelyjärjestelmän vaalit voittaneen ryhmäkoalition vallan ilmentymänä. Sitä vastoin korporatismi korostaa laajuutta, jolla menestyvät ryhmät otetaan valtion kumppaneiksi tuottamaan sääntelyjärjestelmää, joka poissulkee neuvottelujen ulkopuolella olevat intressit. Baldwin ja Cave esittelevät Hancherin ja Moranin käsitteen sääntelytila, jossa tapahtuu sääntelyä koskevaa intressien vuorovaikutusta. (Baldwin & Cave 1999, 21.)

Kolmas lähestymistapa sääntelyyn korostaa laajuutta, jolla sääntelykehitystä on tavoiteltu, ei yleisen eikä ryhmäetujen, vaan yksityisten intressien näkökulmasta. Tämä yleisempi lähestymistapa kattaa useat teoriat, mukaan lukien taloustieteellisen, yksityisen edun, julkisen valinnan sekä erityisintressiteorian. Taloustieteen teoriat ovat jossain ryhmä- ja yksityisten intressien lähestymistapojen välillä, sillä taloustiede ei näe niitä edes vastakkaisina toisilleen, vaan teorian kannattajien mukaan voidaan lähteä ajatuksesta, että sääntely on olemassa yksityisiä yritysintressejä varten. Yhteistä lähestymistavoille on ajatus toimijoista rationaalisina oman hyötynsä maksimoijina. Baldwin ja Cave kuitenkin toteavat, että rationaalista käytöstä voi vähentää resurssien niukkuus, jolloin käytävissä on vähän informaatiota tai esimerkiksi rajallinen määrä kokemusta ja osaamista. Myös oman hyödyn maksimointi on kestävä peruste: osapuolet eivät ehkä ole tarkasti määritelleet preferenssejään, jolloin yksilöt käyttäytyvät altruistisesti useista syistä. Se, mihin rooliin he identifioivat itsensä, vaikuttaa heidän käyttäytymiseensä ja preferensseihin. Etujärjestöjen toiminta voi vaikuttaa sääntelyyn tavalla joka vaikuttaa/haittaa yksityisten preferenssien ja sääntelybyrokratian toteutukseen laajemminkin. Julkisen valinnan teoriat puolestaan sivuuttavat tai vähättelevät tärkeiden tekijöiden kuten ideologioiden, ennakkokäsitysten, henkilösidonaisuusien tai poliittisten tavoitteiden merkitystä. Kokemus asettaa ongelmia niin yksityisen kuin yleisenkin edun teorioihin. (Mt. 21–24.)

## **2.2. Lainvalmisteluprosessi**

Lainvalmistelua koskevan teoreettisen tiedon ja käytännön taitojen osuus on melko niukkaa niin oikeustieteissä kuin muillakin tieteenaloilla. Sen sijaan lainvalmistelua usein ajallisesti seuraava lainsäädäntömenettely on vakiintunut tutkimuksen ja opetuksen kohde niin valtiosääntöoikeudessa kuin politiikan tutkimuksessakin. Lakien laadinta voidaan siis jakaa kahteen vaiheeseen,

lainvalmisteluun ja lainsäädäntömenettelyyn, joista jälkimmäinen on oikeudellisesti säännellympi kokonaisuus ja jossa päätöksenteosta vastaavat poliittisesti vastuunalaiset toimijat, jotka ovat hankkineet kannatuksensa vaaleissa. Lainvalmistelu puolestaan on oikeudellisesti sääntelemättömämpi kokonaisuus, jossa toimivalta on virkamiehillä sekä asiantuntijoilla ja muilla ”etutahojen” edustajilla. Lainvalmistelu tarkoittaa työskentelyä, jonka tuloksena syntyy periaatteessa valmis säädösehdotus. Ehdotus sisältää normaalit säädöstekstit ja niitä koskevat perustelut. Lainvalmistelusta voidaan käyttää myös käsitettä säädösvalmistelu. Valmistelua edeltää usein tutkimus- ja selvittelytyö, jossa tarkastellaan sääntelyvaihtoehtoja sekä uudistamistarvetta puoltavia seikkoja. (Tala 2005, 87–89; Niemivuo 1998, 70.)

Talan mukaan eroja valmistelun ja varsinaisen lainsäädäntömenettelyn välillä ei tule ylikorostaa. Lainvalmistelijan työtä auttaa ymmärrys poliittisen päätöksenteon lakiuudistukselle asettamista ehdoista ja vastaavasti lainsäädäntömenettelyssä päätöksentekijöiltä odotetaan asemansa myötä syntynyttä tietoa, kokemusta ja arviointikykyä kulloinkin käsiteltävänä olevasta säädösehdotuksesta. Lisäksi rajanvetoa näiden kahden välillä himmentää lopullisen päätöksenteon avoimuus: vaikka periaatteessa valmistelun tuloksena on määrä syntyä valmis säädösehdotus, voi ehdotus pysyä ratkaiseviltakin osin avoimena aina käsittelyn viimevaiheisiin saakka. (Tala 2005, 88.) Näin voi käydä etenkin poliittisesti kiistanalaisissa hankkeissa. Vaikutusarvioinnin merkitystä koskevassa tutkimuksessaan Slant ym. totesivat poliittisen ohjauksen vaikuttavan lainvalmistelussa myös vaikutusten arviointiin hyvinkin vahvasti. Esimerkiksi tutkimusten ja selvitysten tekijät saattavat määräytyä sen mukaan että tieto tukee haluttua päätöstä. Haastatellut esittivät spekulatioita myös työryhmien voimasuhteista, jotka olisi asetettu tarkoituksenmukaisesti. Myös tiukat etukäteen tehdyt linjaukset voivat vaikeuttaa työryhmän työtä. Kyse on Slantin ym. mukaan tasapainon löytämisestä poliittisten toimijoiden ja virkamiesten välillä niin, että hankkeissa voidaan löytää paras mahdollinen ratkaisu haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi. (Slant et al. 2014, 24–26; Hellman 2012, 544.)

Itse lainvalmistelutyö voidaan jakaa viiteen päävaiheeseen, joita ovat aloite lainsäädäntötoimeen, esivalmistelu, perusvalmistelu, lausunto- ja kuulemisvaihe sekä jatkovalmistelu. Jäsentely on melko vakiintunut suomalaisessa lainvalmistelututkimuksessa (vrt. Niemivuo 1998, 69–75). Aloite voi tulla monesta eri suunnasta: hallitusohjelmasta, erilaisista toimintaohjelmista, kansanedustajien tekemistä aloitteista, etu- ja kansalaisjärjestöiltä tai painokkaiksi arvioidusta julkisesta keskustelusta. Myös kansainvälinen yhteistoiminta ja tutkimustoiminta voivat antaa aiheen lainsäädäntötoimen aloittamiseksi. (Tala 2005, 96.) Rantalalan mukaan aina ei tarvita edes varsinaista ongelmaa vaan tavoite uuden valmistelun käynnistämiseksi voi olla puhtaasti ideologinen, mikäli



aika on otollinen ja niin sanottu ikkuna (*policy window*) tietyn asian ajamiselle avautuu. Ikkunoita avaavat muun muassa voimasuhteiden muutokset poliittisella kentällä ja mullistavat tapahtumat. (Rantala 2011, 16.) Myös Tala mainitsee mullistavat tapahtumat kuten suuronnettomuudet ja yksittäistapaukset valmistelun käynnistäjänä. (Tala 2005, 96.) Esimerkiksi traagisen Konginkankaan liikenneonnettomuuden myötä alettiin valmistella lakiesitystä, joka lisää työnantajan vastuuta kuljettajan liikenneturvallisuusrikkomuksista ja kilpailua yrittäjäkurssien järjestämisessä, jotta vastaavilta onnettomuuksilta vältyttäisiin jatkossa (Edilex; HE 24/2006 vp).

Tala korostaa, että vaikka aloite säädösvalmisteluun voi tulla monelta taholta, on aina poliitikkojen ja virkamiespäättäjien harkittavissa, miten ja mihin aloitteisiin ylipäätänsä reagoidaan. Seuraava päävaihe, esivalmistelu, koskee nimenomaan tätä harkintavaltaa ja sääntelytarpeen arviointia. Esivalmistelu tehdään usein virkatyönä ministeriöissä hankkimalla lisätietoa ja arvioimalla asiaa eri näkökulmista. Uudistamistarpeen taustalla voi olla esimerkiksi yhteiskunnan muuttuneet olosuhteet, ihmisten muuttuneet käsitykset, arvot ja ajattelutavat suhteessa tiettyyn ilmiöön tai tieteen, teknologian tai talouden kehityksen myötä syntynyt tarve uudelle sääntelylle. Niemivuo korostaa lisäksi poliittisen uudistustahdon merkitystä valmistelun käynnistäjänä (Tala 2005, 101–102; Niemivuo 1998, 70, 76). Lisäksi Tala mainitsee uudenlaiset lainsäädäntöratkaisut, joilla jo aiemmin säännelyihin ongelmiin löydetään tuloksellisempia ja kustannustehokkaampia ratkaisuja. (Tala 2005, 101–102). Esivalmistelun pohjalta on siis tarkoitus perustellusti päättää, onko asiassa aiheutta ryhtyä lainsäädäntötoimiin sekä valmistella mahdollinen aikataulu ja organisointi. Suomalaista lainvalmistelua on arvosteltu juuri esivalmisteluvaiheen pinnallisuudesta tai sivuuttamisesta kokonaan. Hänen mukaansa tästä voi seurata puutteellisesti harkittuja toimeksiantoja, viivästyksiä sekä pahimmillaan hapuilevaa otetta koko valmisteluprosessiin. Esivalmistelun laiminlyönti voi johtaa myös niukkojen valmisteluresurssien epätarkoituksenmukaiseen tai jopa väärinkäyttöön. (Tala 2005, 96–97, Niemivuo 1998, 10–71.)

Tärkeimpänä ja vaativimpana vaiheena voidaan pitää perusvalmistelua. Se sisältää ehdotuksen sisällölliset työvaiheet tarveharkinnasta pykäläehdotusten laadintaan. Laadittu säädösehdotus antaa perustan seuraavalle päättäjille arvioida valmistelun jatkoaskelia. Lisäksi valmis säädösehdotus luo pohjan seuraavalle vaiheelle, lausunto- ja kuulemismenettelylle, jossa eri tahot arvioivat ehdotusta. Lausunto- ja kuulemisvaiheen tarkoitus on tuottaa hyödyllistä kritiikkiä ja palautetta. Se voidaan hoitaa joko kirjallisesti tai erityisessä kuulemistilaisuudessa. (Tala 2005, 97; Niemivuo 1998, 71.) Nykyisin kuulemista korostetaan paitsi sen tuoman lisäinformaation, myös osallistujien vaikutusmahdollisuuksien kannalta (Tala 2005, 97–98; Oikeusministeriö 18/2010). Huomattavaa on, että kuuleminen on kohtalaisen uusi ilmiö. Viime vuosikymmenen lopulla käytettiin vain käsitettä

lausuntovaihe. Kuulemistilaisuuksia järjestettiin jo, mutta Niemivuon mukaan vain, koska ”aikaa kirjallisten lausuntojen hankkimiseen ei ollut” (Niemivuo 1998, 72). Viimeinen päävaihe, jatkovalmistelu käynnistyy, jos hankkeen poliittinen ja virkamiesjohto päättävät, että valmistelua on tarpeen jatkaa. Kyseessä on perusvalmistelun kaltainen työvaihe, jossa tehdään tarpeelliset muutokset ja pyritään viimeistelyyn vakiomuotoiseen lakiehdotukseen, jonka voi sellaisenaan viedä lainsäädäntömenettelyyn. Jatkovalmistelun merkitys ja työmäärä riippuvat siitä, kuinka laadukasta valmistelu on aiemmissa vaiheissa ollut. (Tala 2005, 98.)

### **2.3. Valmistelua ohjaavat tekijät**

Kuuluisan lausuman mukaan ihmiset nukkuvat yönsä rauhallisemmin, jos eivät tiedä tarkoin, miten lait ja makkara valmistetaan. Lausunto kuuluu Saksan kansleri von Bismarckille ja se kuvaa hyvin 1800-luvulla vallinnutta käsitystä lainvalmistelusta. Vielä 1900-luvun alkupuolella lait valmisteltiin pitkälle intuitioon perustuen ja koko prosessi nähtiin enemmänkin taiteena ja luovana työnä. 1900-luvun puolivälin jälkeen lainvalmistelussa painottui ennen kaikkea lakitekniinen osaaminen ja lainopillinen asiantuntemus. Tala toteaa kärjistäen, että pääasiana pidettiin hyvää pykälän muotoilua ja lakisystematiikkaa laajan ja monipuolisen tietopohjan sekä toimivien sääntelytyyppien sijaan. Myös Niemivuo korostaa, ettei pelkkä virheetön lakitekniikka riitä hyvän säädöksen määritelmäksi. Hänen mukaansa harva suomalainen tuskin kannattaisi kuolemanrangaistusta, vaikka sen salliva säännös olisi lakiteknisesti moitteeton ja kielellisesti kaunis. (Niemivuo 1998, 76.) Muutokset lainvalmistelutyötä koskevassa ajattelussa 1900-luvun jälkipuolelta alkaen ovat nostaneet esille instrumentalistisen näkökulman ja nykyisin lainvalmistelu nähdään enemmän yhteiskuntasuunnitteluna ja rationaalista ohjaamista korostavana politiikan keinona. Lainsäädännön ajatellaan toimivan välineenä, jolla voidaan ohjata yhteiskunnan kehitystä ja ihmisten käyttäytymistä. Valmistelun taustalla voidaan nähdä kaksi ajattelutapaa, proaktiivinen ja reaktiivinen. Ensimmäinen korostaa lainsäädäntöä laajamittaisesti yhteiskunnan ohjaamisen välineenä ja jopa ennakkollisena ongelmiin varautumisena, kun taas jälkimmäinen näkee lainsäädännön epäkohtien jälkikäteisenä korjauskeinona tapaus kerrallaan. (Tala 2005, 89–91.)

Edellä kuvatun kehityskulun perusteella voisi olettaa, että lainvalmistelun varsinaiset työ- ja ajatusprosessit tunnettaisiin hyvin. Tala kuitenkin toteaa tämänkaltaista tutkimusta olevan odottamattoman vähän, lähinnä asiaa on tarkasteltu lainsäädäntöoppaissa. Yhdeksi syyksi hän mainitsee lainvalmisteluhankkeiden moninaisuuden. (Tala 2005, 100.) Myös Slant ym. toteavat hankkeiden eroavan toisistaan usein radikaalistikin laajoista, poliittisia intressejä herättävistä huomattavasti teknisluonteisempiin korjauksiin (Slant et al. 2014, 14).

Lainvalmisteluprosessissa on joka tapauksessa muutamia seikkoja, joihin on Talan mukaan aina tarpeen kiinnittää huomioita. Ensimmäinen on sääntelytarpeen määrittely, jota käsittelin edellisessä luvussa esivalmistelun yhteydessä. Toinen olennainen kysymys on lakiuudistuksen tavoitteenasettelu. Talan mukaan tällä tarkoitetaan sitä tosiasiallista ja oikeudellista asiantilaa, joka lakiuudistuksella on määrä toteuttaa. Tavoitteenasettelulla määritellään ne konkreettiset olosuhteet ja ihmisten toimintatavat, joiden aikaansaamiseksi lainsäädäntöä uudistetaan. Tavoitteenasettelun merkitys on korostunut entisestään oikeussääntelyn instrumentalistisen luonteen ja suunnittelun korostumisen myötä. Se ohjaa ja suuntaa jo valmisteluvaiheen työtä. Etenkin laajoissa, poliittisesti tärkeissä hankkeissa tavoite on voitu lyödä lukkoon jo poliittisen päätöksentekijän ratkaisussa, esimerkiksi hallitusohjelmassa tai lainvalmistelua koskevassa toimeksiannossa. Koska parlamentaarisen järjestelmän maissa lainvalmistelun johto- ja ohjausvastuu kuuluu hallituksille, on Talan mukaan luontevaa, että poliittisesti vastuunalaiset toimijat tekevät myös keskeiset lainvalmistelua koskevat linjaukset. Tästä huolimatta lainvalmistelua ei voi hänen mukaansa ymmärtää yksioikoisesti vain toiminnaksi, jossa poliittinen vastuunalainen toimija latelee tavoitteet ja lainvalmistelija kirjoittaa siltä pohjalta säädösehdotukset, vaan politiikka luo usein vain yleisluonteiset suuntaviivat. (Tala 2005, 100–104.)

Tala korostaa myös lainvalmistelijoiden omaa aktiivisuutta ainakin kolmessa suhteessa. He täsmentävät ja konkretisoivat yleisluonteista tavoitteenasettelua. Valmistelijoiden tekemät selvitykset ja esittelemät perusvaihtoehdot pohjustavat valintaa, joka poliittisella tasolla tavoitteenasettelussa tehdään. Erityisesti suppeissa hankkeissa koko tavoitteenasettelu jää usein valmisteleville virkamiehille, mikäli hankkeeseen ei liity poliittisia intressejä. Toiseksi, tavoitteenasettelun merkitys korostuu lainvalmistelutyön kotimaisissa ja kansainvälisissä ohjeistoissa. Esimerkiksi Euroopan unionin keskeinen säädösinstrumentti, direktiivi, sitoo jäsenvaltiota juuri tavoitteen osalta mutta jättää keinot ja muodot kansalliseen harkintaan. Kolmas seikka on lainsäädäntötutkimus, jossa tavoitteenasettelu eritellään suhteessa toteutuneisiin vaikutuksiin. Tala korostaa, ettei tavoitteenasettelu ole asia, joka yksiselitteisesti lyödään lukkoon jo valmistelun alkuvaiheissa. Sitä on kyllä tarpeen hahmotella, mutta se hänen mukaansa elää ja muuntuu koko prosessin ajan. (Tala 2005, 100–104.)

Jotta päästään asetettuun tavoitteeseen, on tärkeää suunnitella tarkkaan sääntelyn sisältö. Tala toteaa tämän olevan valmistelun työläin prosessi, jossa joudutaan ottamaan kantaa lukuisiin eri kysymyksiin. Olennaista on varmistaa säädökselle tarvittava tietopohja. Ilman sitä valmistelu ei voi johtaa hyviin tuloksiin. Tietopohjaa rakennetaan yleisesti hyödyntämällä valmistelijoiden asiantuntemusta ja tietolähteitä, kuten tutkimuksia, selvityksiä ja tilastoja. Lakiteknisesti tietopohjan

vaatimus on tieto kansainvälisestä oikeussäätelystä, Suomen vallitsevasta säätelystä, sen taustoista, soveltamiskäytännöstä ja ilmenneistä ongelmista. Tärkeä kanava tiedon hankkimiselle on myös keskeisten toimijoiden kuuleminen. Tala huomauttaa, että riskinä voi olla vahvojen toimijoiden ja edunvalvojen näkemysten liiallinen painottuminen. (Tala 2005, 104–107.) Teknisen informaation lisäksi arvokasta on tieto säätelykeinojen vahvuuksista ja heikkouksista, mahdollisista implementaation riskeistä sekä säätelyn kohteena olevan alan ominaispiirteistä ja yleisestä toimintapolitiikasta. Koska lakeja ei valmistella tyhjiössä, käytännön työtä vaikeuttaa resurssien niukkuus. Aika, henkilötyövoima ja tiedon luotettavuus asettavat rajoitteita valmistelulle. (Ibid.)

Monista yhteiskunnallisista ongelmista, joita lainsäädännöllä yritetään ratkoa, vallitsee ristiriitaisia käsityksiä, eikä näin ollen objektiivisesti parasta tietoa päätöksenteon tueksi edes ole saatavilla. Tala mainitsee esimerkkinä työttömyyteen, rikollisuuteen tai jopa kasvihuoneilmiöön liittyvät ongelmat. Lainvalmistelutyötä joudutaan siis väistämättä tekemään kiistanalaisen ja osin epävarmankin tiedon pohjalta. (Tala 2005, 108.) Etenkin laajoissa, kiistanalaisissa hankkeissa on poliittinen valinta, minkälainen tieto valmistelun pohjaksi valitaan ja kuka valinnan tekee.

Tietopohjan ja säädöksen rakentumiseen vaikuttaa myös lainvalmistelijan liikkumavara ja sitä ohjaavat tekijät säännösten sisällön suunnittelussa. Lainvalmistelijalla on lähes aina liikkumavaraa niin säätelystrategioiden kuin säätelykeinojenkin suhteen. Liikkumavaran laajuus riippuu toimeksiannosta ja koko hankkeen laajuudesta. Tala toteaa lainvalmistelun olevan hyvin rinnastettavissa suunnittelutyöhön: liikkumavaraa on jo tavoitteiden asettelussa mutta etenkin valittavien keinojen suhteen. Säätelystrategian ja keinojen valinta kytkeytyy siihen, millä tavalla ymmärretään ja määritellään aihetta koskevat ongelmat ja ongelma-alueeseen liittyvien tekijöiden väliset syy- ja vaikutusyhteydet. Talan mukaan tämä on vahvasti sidoksissa kunkin aikakauden käsityksiin erilaisten säätelyvaihtoehtojen tehokkuudesta ja suotavuudesta. (Mt. 108–111.) Niemivuo toteaa kyseessä olevan vaiheen, jossa oikeuspolitiikka astuu kuvaan: arvot ja arvostukset alkavat näytellä keskeistä osaa ja eteenpäin pääsy edellyttää arvovalintojen tekemistä (Niemivuo 1998, 78). Vallitsevat arvo- ja moraalikäsitteet vaikuttavatkin säätelyn sisältöön, mutta toisaalta säätelyllä voidaan myös vaikuttaa arvoja ja moraalialueeseen kysymyksiin. Arvokäsitteet myös rajoittavat lainsäädäntötyötä: jotkut säätelyvaihtoehdot voivat olla vallalla olevien arvokäsitteiden vastaisia eikä niitä näin ollen voida edes ehdottaa. Myös käsitteet yhteiskunnan ongelmista ja niiden syistä vaihtelevat ajan ja ajattelutapojen myötä. Näin ollen lainvalmistelu on aina sidoksissa yleisempään toimintapolitiikkaan, jota tietyssä yhteisössä harjoitetaan kyseisellä yhteiskunnan osa-alueella. Juuri tästä syystä pelkkä valmistelijoiden lakitekninen osaaminen ei riitä, vaan tarvitaan

asiantuntemusta säänneltävästä alasta ja sen ongelmista. (Tala 2005, 116; Niemivuo 1998, 77–78.) Tästä syystä sidosryhmien mukaan ottaminen valmisteluun on perusteltua ja tärkeää lainsäädäntöä valmisteltaessa.

Lainvalmistelijan liikkumavaraan vaikuttaa myös säännösten muotoilu, siis sisällön yleisluonteisuus tai konkreettisuus. Muotoilun yksityiskohtaisuuden aste riippuu säänneltävästä asiasta ja on arvioitava tapauskohtaisesti. Liikkumavaraa rajoittaa myös oikeusjärjestelmän kokonaisuus: muu lainsäädäntö ja ristiriidattomuus perustuslain kanssa. Muita rajoittavia tekijöitä on jo aiemmin käsitellyt niukat resurssit: taloudelliset resurssit, henkilötyövoima ja aika. Kuten Tala toteaa, on päätöksentekijän valinta asettaa tärkeysjärjestykseen hankkeet ja päättää miten paljon resursseja kunkin alan lakiuudistuksiin on käytettävissä. Nykyisin valmistelussa on korostunut myös implementaatioon varautuminen ja sen tukeminen jo valmisteluvaiheessa. (Tala 2005, 113–117.) Hyväkään laki ei ole toimiva, jos eivät sääntelyn kohteet tiedä sen olemassaolosta.

Tala summaa lainvalmistelun olevan prosessi vaiheittaista tiedonkertymää. Siinä on hänen mukaansa kysymys ”soveliaiden, hyvin toimivien, tarkoituksenmukaisten ja mahdollisimman vähän haittavaikutuksia aiheuttavien säännösratkaisujen löytämisestä”. Suunnittelun lisäksi sen voidaan sanoa muistuttavan tutkimuksen tekoa. Suoraviivaisen etenemisen lisäksi lainvalmistelu on myös edestakaista liikettä, sillä uusi näkökohta tai havainto voi pakottaa palaamaan taaksepäin tai jopa määrittelemään koko ehdotuksen tavoitteenasettelun uusiksi. Talan mukaan hyvän lopputuloksen takaamiseksi yksittäisen hankkeen organisoinnissa tärkeät valinnat voidaan kiteyttää kahteen valintaan: millaisella henkilökokoonpanolla valmistelutyö tehdään ja kuinka järjestetään ulkopuolistahojen tiedonsaanti-, osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet. Tähän kiteytyy hänen mukaansa yksi lainvalmistelun perusvaatimuksista: mahdollisimman pätevän ja monipuolisen tiedollisen pohjan varmistaminen valmistelutyölle. (Mt. 123–124, 132.)

Rantalan mukaan 1970-luvulta alkanut rationaalisuuden ihanne poliittisessa päätöksenteossa on vaikuttanut lainvalmisteluun (Rantala 2011, 17), joka on mielestäni hyvin nähtävissä edellä kuvatussa prosessissa. Rationaalisen valinnan ja päätöksenteon mallissa tunnistetaan epäkohta, laaditaan tavoite sen korjaamiseksi, harkitaan vaihtoehtoisia keinoja kustannuksia ja muita vaikutuksia arvioiden, valitaan optimaalisin keino ja seurataan toimenpiteen vaikutuksia. Rantala toteaa mallin sellaisenaan jättävän melko vähän tilaa aidolle poliittiselle harkinnalle. (Ibid.) Rationaalisen päätöksenteon mallia hyödyntää deliberatiivisen demokratian teoria, jossa keskustelemalla ja perustelemalla parhaan tiedon kautta pyritään löytämään paras vaihtoehto.

Lainsäädännöllä kokonaisuutena voidaan sanoa olevan myös useita yleisempiä yhteiskunnallisia tehtäviä ja tavoitteita. Sillä vahvistetaan ja varmistetaan vallitsevia odotuksia yhteiskunnan jäsenten ja viranomaisten käyttäytymisestä yleensä ja suhteessa toisiinsa. Näin ollen tavoitteena on luoda vakautta ja ennustettavuutta sekä järjestystä ja yhteiskuntarauhaa. (Tala 2008, 18.) Myös Kyntäjä ja Laitinen (1983) toteavat oikeussosiologiaa käsittelevässä teoksessaan, että yksi oikeusjärjestyksen yleisimmistä funktioista on ihmisten yhteiselämän järjestäminen ja yhteistoiminnan ennalta-arvattavuuden lisääminen. (Kyntäjä & Laitinen 1983, 14–15.) Lainsäädännöllä pyritään myös ohjaamaan yksilöiden ja muiden oikeussubjektien toimintaa lainlaatijan tarkoittamalla tavalla. Monessa tapauksessa toimintaa pyritään myös muuttamaan. Esimerkiksi nopeusrajoitusten muuttamisen tavoitteena voi olla ajonopeuksien alentaminen entisestään. Yksi lainsäädännön tärkeä tehtävä on yhteiskunnallisen hyväksynnän aikaansaaminen eli toisin sanoen legitimitetin luominen. Vaikka valmisteluvaiheessa sisällöstä vallitsee eriäviä käsityksiä ja kiistoja, kohdistuu ratkaisuun usein laajempi ja vahvempi hyväksyntä myöhemmin. Yleisesti voidaan lainsäädännön sanoa toimivan säilyttävänä ja toisaalta toimintatapoja muuttavana tekijänä. (Tala 2008, 18–21.)

Laajemmassa merkityksessä lainvalmistelu voidaan nähdä yhteiskuntasuunnitteluna. Kyntäjän ja Laitisen mukaan yhteiskuntasuunnittelulla on vahva utilitaristinen, rationalistinen ja byrokraattinen sekä toisaalta humanistinen, kriittinen ja utopistinen perinne. Yhteiskuntasuunnittelun käsitteelle on eri aikoina annettu erilaisia merkityksiä, mutta yleisesti se on ymmärretty pyrkimyksenä tehokkuuteen ja tuhlauksen välttämiseen. Lainvalmistelijan perustehtävä on siis yhteiskuntasuunnittelun näkökulmasta suunnitella ja kehittää keinoja yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi. (Kyntäjä & Laitinen 1983, 209–210.)

#### **2.4. Tavoitteenasettelu lainvalmistelussa**

Seuraavaksi avaan tarkemmin yksittäisen lain tavoitteenasettelua ja siihen liittyvää problematiikkaa. Tavoitteenasettelulla tarkoitetaan sitä tosiasiallista ja oikeudellista tilaa, jonka on määrä toteutua lakihankkeen myötä. Tavoitteenasettelun merkitys ja painoarvo on vaihdellut eri aikoina, mutta voitaneen todeta, että on vaikea kuvitella lakia ilman mitään taustalla vaikuttavia tavoitteita. (Tala 2005, 154.) Kyntäjän ja Laitisen mukaan jo Weber totesi oikeusnormien olevan usein puhtaasti päämäärärationaalisesti säädettyjä, jolloin niiden eettisestä luonteesta ei ole takeita (Kyntäjä & Laitinen 1983, 77). Tala puolestaan toteaa tavoitteenasettelulla olevan merkitystä muun muassa laintulkinnan apuvälineenä (Tala 2005, 154).

Omassa tutkimuksessani tavoitteenasettelun merkitys korostuu sen usein ristiriitaisen luonteen vuoksi. Lakiuudistukset kohdistuvat usein asioihin ja olosuhteisiin, joista ihmisillä ja eri ihmisryhmillä on ristiriitaisia ja vastakkaisia intressejä. Talan mukaan tämä usein myös ilmentää tarvetta oikeudelliseen sääntelyyn. Käytännön lainvalmistelussa tunnustetaan hänen mukaansa ristiriita esimerkiksi työntekijän ja työnantajan sekä maa-alueen omistajan ja käyttäjän välillä. Tällaisista eri arvostusten välisistä ristiriitatilanteista selkein on nollasummapelit: mitä annetaan yhdelle toimijalle lisää, on toiselta pois. Lakien laadintaan liittyy siis lähtökohtaisesti aina erimielisyyksiä. Vaikka jokainen pyrkisi vilpittömästi parhaan tiedon perusteella yleisen hyvän edistämiseen, voi tästä silti olla monta näkemystä. Jokainen toimija, ryhmä ja etutaho, jotka valmistelussa huomioidaan ja jotka siihen pyrkivät vaikuttamaan, toimii omien tavoitteidensa edistämiseksi. (Mt. 154, 162.) Oikeudellista sääntelyä ympäröi ristiriitaisuus ja epävarmuus tekijöistä, jotka legitimoivat lakien käyttöönoton, sekä tekijöistä, jotka perustelevat sääntelyn säilymisen voimassa. Määttän mukaan tämä johtaa ongelmaan sen suhteen määritelläänkö lainsäädäntö perustuvaksi markkinahäiriöön vai milloin on kysymys paternalismista. (Määttä 2009, 15.)

OECD määrittelee ohjaavia periaatteita sääntelyn laadun varmistamiseksi. Periaatteiden mukaan hyvän sääntelyn tulee palvella tehokkaasti sille selkeästi asetettuja poliittisia tavoitteita sekä omata oikeudellinen ja empiirinen perusta. Lisäksi OECD linjaa yhdeksi hyvän sääntelyn kriteeriksi kustannustehokkuuden: sääntelyn tulee tuottaa hyötyjä, jotka oikeuttavat kustannukset, ottaen huomioon niin taloudellisten, ympäristöön liittyvien kuin sosiaalistenkin vaikutusten jakautumisen yhteiskunnassa. Parempi sääntely myös vähentää kustannuksia ja markkinahäiriöitä ja on selkeää, yksinkertaista ja käytännöllistä sekä yhdenmukaista muun sääntelyn. Mahdollisuuksien mukaan paremmalla sääntelyllä myös helpotetaan kilpailua ja kauppaa sekä investointeja niin kotimaisella kuin kansainvälisellä tasolla. (OECD 2005, 3.)

Lain tavoitteenasettelulla käsitteenä Tala tarkoittaa laajaa, ”kaikkien lainlaadintaan jollakin tapaa osallistuneiden tai myötävaikuttaneiden toimijoiden tavoitteenasettelua”. Tästä syystä huomion kohteeksi tulevat kaikki kannanotot ja kommentit, joilla pyritään vaikuttamaan laadittavan säädöksen sisältöön, myös eri mieltä olevien ja arvostelijoiden mielipiteiden huomioiminen. Tavoitteenasettelusta puhuminen tavoitteiden sijaan korostaa lakien laadintaa monivaiheisena, dynaamisena prosessina. Tavoitteenasettelun, kuten koko lainlaadintaprosessin, leimaava piirre on siis siihen osallistuvien useiden eri toimijoiden toisistaan poikkeavat käsitykset. Lainlaadinnan prosessina tulisi muuttaa ja muokata toimijoiden käsityksiä tiedon lisääntyessä ja työn edetessä niin

tavoitteenasettelun kuin muidenkin kysymysten osalta. Tavoitteena on lopulta kuitenkin säädösehdotuksen läpimeno, joka edellyttää yhteisymmärryksen ja riittävän enemmistön syntymistä. Tämä korostaa Talan mukaan lainlaadinnan yhteisöllisyyttä ja merkitystä koko yhteisön kannalta. Ratkaisevaa yhteisymmärryksen saavuttamisen kannalta on, mitä eri toimijat päättävät tahtoa. Kyseessä on ennemminkin kunkin yksittäisen toimijan aktiivinen valinta ja päätös joko puoltaa tai olla puoltamatta säädösehdotusta. Tala hylkää ajatuksen ”lainsäätäjän tahdon” käsitteestä. Hänen mukaansa lainsäädännön synty juuri erimielisten toimijoiden vuorovaikutuksen ja yhteisymmärryksen prosessissa on yksi koko lainsäädäntö-instituution perustavimmista piirteistä. (Tala 2005, 154–158.)

Käytännön lainvalmistelussa tavoitteenasetteluun liittyviä piirteitä on sen monitasoisuus, yleisluonteisuus, yksi- tai moniulotteisuus sekä jo aiemmin käsitellyt ristiriitaiset ainekset. Monitasoisuuden ongelmat liittyvät hankkeeseen osana laajempaa kokonaisuutta, minkä lisäksi lain eri osilla voi olla ristiriitaisia tavoitteita. Ne on suhteutettava yleiseen tavoitteenasetteluun. Talan mukaan olennaista on selvittää missä määrin johdonmukaisia, yhdensuuntaisia ja yhteensopivia eri tasojen pyrkimykset ovat sekä mille tulisi antaa eniten painoarvoa. Tavoitteenasettelun yleisluonteisuus ja epämääräisyys liittyy etenkin arvopitoisiin ilmaisiin. Talan mukaan esimerkiksi ilmaiset liikenteen turvallisuuden tai sukupuolten tasa-arvosta ovat tietyllä tavalla ikivihreitä ja niitä voi löytää lakiuudistuksista useilta eri aikakausilta. Muilta osin uudistukset voivat erota toisistaan täysin. Epämääräinen tavoitteenasettelu ei Talan mukaan ole pelkästään kielteinen asia, sillä näin voidaan ikään kuin varautua muuttuvan maailman haasteisiin koska tulevaisuutta koskeva epävarmuus rasittaa myös lainlaatijaa. Abstraktit, yleisluonteiset ilmaiset, etenkin arvopitoisissa hankkeissa voivat olla myös keino saada erimieliset toimijat hyväksymään kiistanalainen laki. Talan mukaan epämääräiset ilmaiset ovat hinta siitä, että lainsäädäntöä ylipäättänsä kyetään uudistamaan. (Tala 2005, 158–159.)

Tavoitteenasettelussa haasteita voi aiheuttaa myös eri ulottuvuuksien yhteensovittaminen. Sisällöllisen päätavoitteen lisäksi esityksiin usein liittyy pienempiä hallinnon rationalisointiin tai esimerkiksi sääntelyn saaminen paremmin vastaamaan kansainvälistä kehitystä. (Tala 2005, 158–161.) Aina sisällöllistä päätavoitetta ei ole ollenkaan. Lainvalmistelija joutuu tekemään valintoja tavoitteiden priorisoinnin suhteen: millä tavoitteella on eniten painoarvoa, kun kaikkia ei voida toteuttaa. Tavoitteet kuvataan usein myönteisin ilmauksin, mikä voi Talan mukaan saada kriitikon epäilemään, onko tavoitteiden tarkoitus lopulta vain edistää ehdotuksen hyväksymistä. Myönteisten ilmausten lisäksi myös objektiivissävyinen ja puolueeton teksti ovat retorisia tyylikeinoja, joilla



pyritään lisäämään vain hankkeen hyväksyttävyyttä tavoitteiden erittelyn sijaan. (Mt. 165.) Kukapa ei kannattaisi rikollisuuden vähentämistä tai koulutuksen laadun kohentamista? On kuitenkin lukuisia, keskenäänkin ristiriitaisia keinoja toteuttaa nämä tavoitteet. Tala kuitenkin toteaa tavoitteenasettelun moniulotteisuuden olevan ansio, sillä ”lainsäädännön kohde- ja vaikutusalueetkin sisältävät usein tosiasiallisesti ja oikeudellisesti monenlaisia ulottuvuuksia”. Tala kiteyttää tavoitteenasetteluun liittyvän tiedonkeruun ihanteen paradoksiin: olisi koottava mahdollisimman laaja ja monipuolinen informaatio ja samalla myönnettävä, ettei tavoitteenasettelusta ole yhtä ainoaa lopullista totuutta. (Mt. 162, 164.) Mielestäni paradoksi kuvaa hyvin koko lainvalmistelun prosessia.

## **2.5. Työryhmä lain valmistelijana**

Lain valmistelusta vastaa asianomainen ministeriö, jossa päätetään valmistelutapa. Työryhmä valmistelutapana tarkoittaa ministeriön nimeämää määräaikaista ryhmää, jossa on ainakin yksi vastuuministeriön ulkopuolinen taho. Työryhmä muotoilee ainakin osittain hallituksen esityksen sisällön. (Pakarinen 2011, 30.) Muita yleisiä valmistelutapoja ovat virkatyö vastuuministeriössä, virkatyö yhteistyössä oman hallinnonalan ulkopuolisen tahon kanssa tai komitean tai toimikunnan perustaminen (Slant & Rantala 2013, 19–20). Komiteavalmistelu muistuttaa työryhmävalmistelua, mutta ne ovat itsenäisempiä ministeriöiden suhteen. Komiteavalmistelun huippuvuodet olivat 1960-luvulla, minkä jälkeen niiden käyttö valmistelevana toimielimenä on vähentynyt huomattavasti samalla kun laajapohjaiset valmisteluelimet yleisesti ovat lisääntyneet virkatyönä tapahtuvan valmistelun kustannuksella. Pakarinen toteaa komiteavalmistelun käytön romahtamisen olleen yksi suurimmista pitkän aikavälin muutoksista suomalaisessa lainvalmistelussa. Hän arvelee syynä muutokselle olleen ministeriöiden halu ohjata valmistelua tiukemmin. Komiteat koettiin myös hitaana valmistelumuotona. (Pakarinen, 2011, 30–31; Slant & Rantala 2013, 18–23.)

Sidosryhmien näkökulmasta työryhmävalmistelu on tärkeä vaikuttamiskanava. Tutkimuksessaan Pakarinen selvitti sidosryhmien näkemyksiä työryhmävalmisteluun. Pelkkää virkatyönä valmistelua pidettiin huonompana vaihtoehtona, sillä silloin eri osapuolten näkemykset jäivät selvittämättä ja tosiasiatietojen paikkansa pitävyys vahvistamatta. Pakarisen haastattelemat järjestöt pitivät työryhmiä yleisesti ottaen avoimina ja luovina paikkoina, joissa työskentely ei ole vain taistelua ja kaupankäyntiä, vaan kysymys on myös aidosti uusien ratkaisujen etsimisestä. Toisaalta haastatellut kokivat tärkeäksi myös vaikuttamisen ennen työryhmän perustamista. Jo työryhmän asettamispäätös voi suunnata valmistelua jonkin ryhmän etujen suuntaan. He myös kokivat, että on hyvä selvittää näkökulmia jo etukäteen, jotta ylipäättänsä tiedetään onko toimeksianto vietävissä läpi. Jälleen

sidosryhmät korostivat myös esityksen myöhemmin saaman hyväksynnän kasvattamista. Myöskään työryhmän toimeksiantoa ei tulisi liikaa rajata, jotta työryhmävalmistelusta aidosti hyödyttäisiin. Työryhmien kokoonpanosta ei ole ohjeita, ja järjestöt totesivatkin tullessaan jätetyksi ulos työryhmistä, vaikka asia olisi ollut heille merkityksellinen. Työryhmien työskentelyyn vaikuttaa myös ministeriön lainvalmistelijoiden rooli. Haastatellut järjestöt totesivat virkamiehillä olevan paljonkin valtaa, jolloin he voivat ajaa omia poliittisia mielipiteitään läpi sidosryhmien kannoista huolimatta. Toisaalta järjestöt myös totesivat lainvalmistelijoiden olevan hyvin avoimia mielipiteille. He myös korostivat, ettei puheenjohtaja kuitenkaan saa olla täysin vietävissä muiden ajatuksille. (Pakarinen 2011, 32–36, 40.)

### 3. SIDOSRYHMÄT

#### 3.1. Eturyhmäpolitiikka

Juridisesta näkökulmasta sidosryhmien osallistumista voidaan perustella perustuslailla ja yksilön mahdollisuuksilla osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon (14.3 §) sekä hallintolailla, joka määrittelee muun muassa asianosaisen oikeudesta tulla kuulluksi (34 §). Julkisen vallan tulee edistää tätä oikeutta, ja viime vuosina kansalaisten osallistumismahdollisuudet ovatkin olleet huomion kohteena ja niitä on pyritty lisäämään poliittisin toimin. Oikeusministeriön kuulemisohjeissa korostetaan säädösvalmistelun laadun ja avoimuuden ohella parempaa luottamusta säädöksiin ja demokraattiseen päätöksentekoon (oikeusministeriö 2010, 13). Rantala kuitenkin toteaa, että vaikka yksittäisten kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia on pyritty lisäämään, voi niiden toteutuminen käytännössä olla hankalaa ilman taustaorganisaatiota eli niin sanottua sidosryhmää (Rantala 2011, 21). Perinteiseksi muodostunut vaikuttamiskanava on siis erilaiset etujärjestöt, jotka vaikuttavat politiikkaan nostamalla asioita suuren yleisön tietoisuuteen puolueiden tavoitteenasettelun sekä valtiollisen päätöksenteon kautta. Valtiollisessa päätöksenteossa yksi tärkeä vaikutuskanava etujärjestöille on lainvalmistelu. (Nousiainen 1998, 106, 341.) Lainvalmistelussa sidosryhmien mukaan ottamisella tavoitellaan valmisteltavan asian tietopohjan laajentamista, asiaan liittyvien näkökohtien ja odotusten esille tuomista sekä päätöksenteon hyväksyttävyyden vahvistamista, legitimaatiota. (Rantala 2011, 20; Cigler & Loomis 2012, 15.)

Tutkielmassani käytän ensisijaisesti sidosryhmän käsitettä. Käsitteiden ero tulee esiin näkökulmassa: etujärjestö nähdään puhtaammin omaa etua ja intressiä ajavana instanssina, kun taas sidosryhmän käsitteen kautta etujärjestö nähdään toimijana lainvalmisteluprosessissa. Jälleen eri sävyn käsitteentään tuo painostusryhmä (*pressure group*) (Huuska 1968). Grant jakaa painostusryhmän käsitteen edelleen kahteen alakäsitteeseen, eturyhmään (*interest group*) ja edustusryhmään (*promotional group*), joita erottaa etujen ajamisen kohde: ensimmäinen ajaa jäsenistönsä etua jälkimmäisen keskittyessä turvaamaan poliittiset tavoitteet (Grant 2004, 181). Poliitiikan tutkimus (Nousiainen 1998, 90; Paloheimo & Wiberg 2004, 243) ja lainvalmistelua koskeva kirjallisuus (Tala 2005, 94; Niemivuo 1998, 66) käyttävät vakiintuneemmin eturyhmän käsitettä, kun taas lainvalmistelututkimuksessa puhutaan sidosryhmistä (Rantala 2011, 144; Pakarinen 2011). Myös oikeusministeriön lainvalmistelun kuulemisohjeissa osallistujat määritellään sidosryhmiksi ja käsite kattaa niin viranomaiset, asiantuntijat, järjestöt, yritykset kuin kansalaisetkin (oikeusministeriö 18/2010).

Koko eturyhmäinstituution kehitys perustuu valtion toiminnan laajentumiselle ja sääntelyn leviämiseksi yhä uusille elämäntilanteille (Nousiainen 1998, 91). Yhä useampien yhteiskunnan toimintamuotojen politisoituessa yhä useammilla järjestöillä on etujaan valvottavana julkisessa päätöksenteossa. Etenkin talouden ja elinkeinoelämän sääntelyn tehostuminen on merkinnyt työmarkkinajärjestöjen roolin kasvua. Merkityksensä on myös 1960-luvulta alkaneella hyvinvointivaltiokehityksellä ja keskeisten talouspoliittisten ratkaisujen kokoamisella integroituun neuvottelu- ja sopimusmekanismiin. Tällöin taloudelliset ja sosiaaliset valtaorganisaatiot tehostivat asemiaan yhteiskunnan ohjauksessa, kun taas perinteisten kansalaisjärjestöjen suhteellinen asema heikentyi. (Ibid.)

Eturyhmäkentän kasvun ja yksittäisen ryhmän mobilisoitumisen taustalla on yhteiskunnan kehitys, teollinen vallankumous. Lähtökohtaisesti siis tarve puolustaa asemaansa synnytti tarpeen eturyhmien muodostumiselle. Cigler ja Loomis toteavat esimerkiksi maanviljelijöiden viljelleen maataan paljon ennen etujärjestön perustamista. Muuttuvat omistussuhteet ja viljan viljely omien tarpeiden lisäksi myyntiin, ja näin ollen viljelijöiden työn edellytykset ja muuttuvat olosuhteet loivat tarpeen etujen puolustamiselle. Poliittinen organisoituminen tulee siis ajankohtaiseksi, kun edut ja asema ovat joko parannettavissa tai uhattuna (Cigler & Loomis 2012, 7–8; Hague & Harrop 2004, 166; Holyoke 2011, 136.). Truman toteaa yhteiskunnan lisääntyneen monimutkaisuuden, jolle on luonteenomaista talouden erikoistuminen ja sosiaalinen erilaistuminen, olevan eturyhmien runsaan kasvun perusta. Lisäksi teknologian kehitys ja lisääntynyt talouden sektoreiden keskinäisriippuvuus luo uusia intressejä ja uudelleen määrittelee vanhoja. Trumanin teoria ryhmien määrän runsaasta kasvusta siis olettaa eturyhmäkentän olevan luontaisesti epästabiili. Ryhmä, joka perustetaan yhden sektorin parantamiseksi saa jälleen aikaan epätasapainotilan, mikä toimii katalysaattorina seuraavan ryhmän perustamiselle ikään kuin aiemman vastapainoksi. Näin ollen eturyhmäpolitiikka on luonteeltaan mobilisoitumisen ja vastamobilisoitumisen aaltoliikettä. Esimerkiksi liberalismien nousu yhdellä aikakaudella voi synnyttää konservatiivisten ryhmien uudelleen nousun seuraavalla. (Truman 1971, 59–61; Cigler & Loomis 2012, 7–8.)

Myös hallitus vaikuttaa toimillaan eturyhmien muodostumiseen. On myös valtion etu tukea ryhmiä ja ottaa niitä mukaan päätöksentekoon valtiollisen toiminnan tukemiseksi ja näin ollen legitimitetin lisäämiseksi sekä oman valtansa säilyttämiseksi. (Cigler & Loomis 2012, 14–16; Myllymäki 1979, 22.) Demokratiassa epämiellyttävät päätökset voivat saada kansalaiset vaatimaan hallitsevien vaihtoa. Kun mukaan päätöksentekoon otetaan sidosryhmät, joita asia koskee, saavutetaan todennäköisemmin laajempi hyväksyntä.

Suomessa etujärjestöjen toimintaa ovat tutkineet muun muassa Kyntäjä (1993) ja Myllymäki (1979). Eturyhmien tutkimus herättää usein paljon tunteita epätavallisen normatiivisen merkittävyytensä vuoksi verrattuna muihin poliittisiin instituutioihin. Käsitys eturyhmien vallasta ja sen mittaamisen vaikeus, kuten myös vaikeus edes määrittellä käsitettä täsmällisesti, on edesauttanut niiden erilaisten piirteiden ja roolien parempaa ymmärrystä erilaisissa poliittisissa järjestelmissä. (Wilson 1990, 2, 34.) Intressiryhmät ovat kanava valtion ja yhteiskunnan eri sektoreiden vuorovaikutukselle, minkä vuoksi Wilson korostaa niiden tärkeyttä politiikan tutkimuksessa, jotta ylipäättään ymmärretään valtion ja yhteiskunnan suhdetta ja sen merkitystä. (Wilson 1990, 1–2; Grant 2004, 164.)

Tutkielmassani keskityn nimenomaan sidosryhmiin vaikuttajina ja jätän tarkastelun ulkopuolelle yksittäisten kansalaistenvaikutus- ja kuulemismenetelmät sekä niiden toteutumisen. Seuraavaksi käsittelen tarkemmin sidosryhmän käsitettä, problematiikkaa ja intressiryhmävaikuttamisen lähtökohtia, historiaa sekä tavoitteita. Erittelen lyhyesti niiden erilaista roolia pluralistisessa ja korporatistisessa järjestelmässä. Luvun lopuksi pohdin sidosryhmien roolia lainvalmisteluprosessissa.

### **3.2. Etujärjestöt, intressiryhmät, painostusjärjestöt ja sidosryhmätoimijat**

Nousiainen mukaan monet ”taloudelliset ja aatteelliset yhteenliittymät ovat kohonneet puolueiden rinnalle politiikan keskeisiksi toimijoiksi ja valtatekijöiksi” (Nousiainen 1998, 90). Yksi tapa etujärjestöjen määrittelyyn onkin verrata niitä poliittisiin puolueisiin. Puolueista nämä toimijat eroavat etenkin sen suhteen, että ne perustuvat lähtökohtaisesti kansalaisten omaehtoiseen yhdistys- ja järjestötoimintaan, jonka pääasiallisena tarkoituksena ei ole valtiolliseen toimintaan osallistuminen (Nousiainen 1998, 90; Grant 2004, 164). Huuska toteaa eron olevan toiminnallinen. Siinä missä puolueet pyrkivät olemaan mukana hallitsemisessa, painostusjärjestöt pyrkivät vaikuttamaan miten hallitaan, mutta ne eivät itse pyri hallitsemaan. (Huuska 1068, 7–8). Wilson on päätynyt samaan määritellesään intressiryhmät laveasti organisaatioiksi, jotka ovat valtiosta erillisiä, mutta toimivat usein läheisissä suhteissa hallituksen kanssa vaikuttaakseen julkiseen politiikkaan. Ne ovat institutionaalinen linkki valtion ja yhteiskunnan sektoreiden välillä. (Wilson 1990, 1–2.) Myös Hague ja Harrop ovat määritelleet etujärjestöjen olevan itsenäisiä, hallituksesta ja poliittisista puolueista erillisiä organisaatioita, jotka pyrkivät vaikuttamaan valtiolliseen päätöksentekoon ja harjoitettavaan politiikkaan (Hague & Harrop 2004, 166). Demokraattisessa päätöksenteossa eturyhmiä löytyy lähes joka sektorilta, niillä on mielipiteensä esitettävänä niin elintarvikehygieniasta, kansainvälisistä kauppasuhteista kuin ydinvoimastakin. (Wilson 1990, 1–2; Grant 2004, 167–170.) Nousiainen korostaakin eturyhmien vaikutuspyrkimysten olevan puolueisiin

verrattuna tilapäisempiä ja keskittyvän kapeammalle, vain omalle intressisektorille. Niiden toiminnassa yhdistyvät legitimiin edunvalvojan ja asiantuntijan roolit. (Nousiainen 1998, 90, 94.)

Haguen ja Harropin mukaan etujärjestöt nimensä mukaisesti ajavat jäsentensä selektiivisiä etuja ja pyrkivät pääsemään hallituksen sisäpiiriin tavoitteitaan edistääkseen. Etujärjestöjen toimintatavat ovat siis melko käytännölliset ja ne toimivat ikään kuin taustalla, piilossa julkisuudelta. Ne yrittävät saada mielipiteensä esille henkilökohtaisten suhteiden, virkamiesten kanssa neuvottelun, komiteakuulemisten ja myös median kautta. Esimerkkeinä etujärjestöistä he mainitsevat työnantajajärjestöt, ammattiliitot, kuluttajajärjestöt, tiettyä toimialaa edustavat ryhmät tai organisaatiot, jotka kampanjoivat edistääkseen tiettyä asiaa tai aihetta. (Hague & Harrop 2004, 166.) Nousiainen käyttää intressiryhmäkentän käsitettä kattamaan myös järjestöpohjaisten toimijoiden piirin ulkopuolisetkin toimijat. Hän näkee intressiryhmäkentän kokonaisuutena sisältävän taloudelliset etujärjestöt, perinteiset kansanliikkeet eli yhdistystoiminnan, markkinavoimat, institutionaaliset ryhmät sekä tilapäiset toimintaryhmät. (Nousiainen 1998, 94.)

Eturyhmät kuitenkin nostavat asioita ja epäkohtia esille laajemmin kuin poliittiset puolueet juuri siitä syystä, ettei niiden pyrkimys ole puolueiden tapaan laajan kannatuspohjan hankkiminen ja vaikuttaminen koko yhteiskuntapolitiikkaan ja julkiseen vallan käyttöön laajemmin sekä loppupeleissä päästä hallitsemaan koko maata. Perinteinen käsitys intressiryhmien ja poliittisten puolueiden erosta tiivistyy kahteen seikkaan, niiden erilaiseen luonteeseen sekä keinovalikoimaan. Intressiryhmät pyrkivät vaikuttamaan hallitukseen ottamatta vastuulleen hallintoa ja keskittyvät muutamiin, fokuoituihin kysymyksiin. Puolueet puolestaan tarjoavat ehdokkaita julkisiin virkoihin ja toimivat valtiollisen päätöksenteon joka sektorilla. (Wilson 1990, 1–2, 156; Nousiainen 1998, 90, 93.) Holyoke käsittelee teoksessaan etujärjestöpolitiikkaa Yhdysvalloissa. Hän toteaa myös eturyhmien edustajien joutuvan toimimaan kaksisuuntaisen paineen alla: heidän on oltava tiukkoja esittämissään kannoissa, jotta he miellytettävät edustamansa organisaation jäseniä olematta samalla liian jyrkkiä lainsäätäjien silmissä, jotta heidät nähdään tarpeeksi yhteistyökykyisinä mukaanotettaviksi päätöksentekoon. (Holyoke 2001, 135–136.)

Koska etujärjestöt eroavat rakenteeltaan, toimintatavoiltaan ja resursseiltaan jo saman poliittisen järjestelmän sisällä, on kansainvälisesti vertailtuna niiden luonteessa huomattavia eroja. Wilsonin mukaan ensimmäinen erottava tekijä on poliittisessa kulttuurissa eturyhmiä kohtaan vallitseva asenne. Esimerkiksi Iso-Britanniassa ja Yhdysvalloissa järjestöt eivät tarvitse valtion lupaa organisoitumiseen, kun puolestaan roomalaisen oikeuden maissa muun muassa Latalaisessa Amerikassa valtion lupa on yleisesti vaadittu. Eroja on myös asenteessa ammatillista

järjestäytymistä kohtaan. Toisissa kulttuureissa järjestäytyminen on oletusarvo ja toivottavaa, kun taas toisissa se on pelättyä ja jopa halveksittua, sillä ammatillinen järjestäytyminen voidaan nähdä merkinä erityisetujen vallasta ja salaliitosta yleistä etua vastaan. Samanlaisia eroja on sen suhteen, millä intensiteetillä etujärjestöjen on sallittua osallistua julkiseen politiikkaan. Poliittiset kulttuurit, jotka hyväksyvät ammatillisen järjestäytymisen, sallivat usein myös etujärjestöjen aktiivisen roolin politiikan implementoinnissa. (Wilson 1990, 17–19.) Grant korostaa Yhdysvalloissa myös sanan- ja ilmaisunvapauden merkitystä otollisen pohjan luoja (Grant 2004, 165).

Toisena merkittävänä erona Wilson näkee potentiaalisen järjestäytymisasteen. Kun joissakin maissa ammattiliitot rekrytoivat lähes 90 prosenttia työvoimasta, on esimerkiksi Yhdysvalloissa järjestäytymisaste vain noin 18 prosenttia. Lukuun ottamatta taloudellisia eturyhmiä Wilson kuitenkin toteaa amerikkalaisten olevan suostuvaisempia liittymään etujärjestöihin kuin kansalaiset muissa demokratioissa. (Wilson 1990, 19–20.) Tätä seikkaa korostavat myös Loomis ja Cigler Yhdysvaltojen eturyhmäpolitiikkaa käsittelevässä teoksessaan (Cigler & Loomis 2012, 6). Eroille jäsenyysasteen tiheydessä onkin Wilsonin mukaan yritetty keksiä useita selityksiä, kuten esimerkiksi erot poliittisessa kulttuurissa, kannustimissa ja eduissa, joita järjestöt tarjoavat jäsenilleen sekä etujärjestöjen merkityksessä suhteessa päätöksentekoon. Wilson pitää viimeisintä kaikista tärkeimpänä tekijänä, sillä hänen mukaansa eturyhmien huomattava rooli poliittisessa päätöksenteossa on sekä syy että seuraus korkeille jäsenyysasteille. (Wilson 1990, 19–20.)

Kolmas eturyhmiä erottava tekijä on koko eturyhmäjärjestelmää luonnehtiva yhtenäisyyden tai fragmentaation aste. Eräissä maissa yksittäinen etujärjestö hallitsee ja edustaa koko tiettyä kenttää, jonka etuja se ajaa, samalla kun toisissa järjestelmissä yhden monopoliasemassa olevan eturyhmän sijaan on useita kilpailevia järjestöjä. Esimerkkeinä Wilson mainitsee Ruotsin ammattiyhdistysliikkeen sekä Japanin yrityksiä edustavan järjestön, sekä Yhdysvallat, jossa kolme organisaatiota kilpailee yritysten edustuksesta. Merkittävää on myös, minkälaiset ryhmät mobilisoivat kansalaisia ja omaavat merkittävän aseman suhteessa valtiolliseen politiikkaan. Wilson toteaa eroja olevan sen suhteen, hallitseeko kenttää vain esimerkiksi työväen ja liike-elämän organisaatiot (Ruotsi, Itävalta) vai suurempi sektoriskaala merkittäviä eturyhmiä (Yhdysvallat). Neljäs ja viimeinen merkittävä ero koskee taktiikkaa, jota etujärjestöt käyttävät toiminnassaan (toimintatapa). Perustuslaki sekä poliittiset instituutiot vaikuttavat eturyhmien mahdollisuuksiin toimia. Kun lainsäädäntö ja tuomioistuimet ovat poikkeuksellisen vahvoja, eturyhmät omistavat merkittävän osan resursseistaan niiden kautta vaikuttamiseen. Kun puolestaan toimeenpano (hallitus) on hallitseva, etujärjestöjen kannalta toimivampi taktiikka on taivutella virkamiehet ja poliitikot hyväksymään argumenttinsa. (Wilson 1990, 20–22.) Yhdysvalloissa hallinto on

jakautunut niin alakohtaisesti kuin eri tasoihinkin (valtio-, liittovaltio- ja paikallishallinto), jolloin Grantin mukaan syntyy useampia vaikuttamisen paikkoja (Grant 2004, 165). Edelleen toimintatapoihin vaikuttaa puolueiden roolin merkittävyys suhteessa yksittäisiin poliitikkoihin. Esimerkiksi Yhdysvalloissa voi olla kannattavampaa tukea yksittäisen poliitikon kampanjointia kun taas Iso-Britanniassa, jossa puolueilla on merkittävä rooli, on hedelmällisempää tukea puolueiden kampanjointia. Wilson mainitsee työväenpuoleen, jonka varoista 90 prosenttia tulee ammattiyhdistyksiltä. (Wilson 1990, 20–22.)

Erot eturyhmien institutionaalisessa fokuksessa vaikuttavat niiden toimintatapoihin. Kun eturyhmät ovat velvoitettuja toimimaan vahvan hallituksen kanssa, sopivin strategia on tukeutua asiantuntemukseen ja apuun, jota hallitus voi kyseiseltä ryhmältä politiikkansa toimeenpanoon saada. (Wilson 1990, 21.) Petersin näkee tämän osallistavan valtion perusajatuksena paremman, demokraattisen päätöksenteon aikaansaamiseksi. Hänen mukaansa koko valtio toimii paremmin, kun kaikki yhteiskunnan ideat ja kyvyt on valjastettu mukaan päätöksenteon eri sektoreille. Näin parannetaan yksilöiden ja koko yhteisön hyötymistä politiikasta. (Peters 2001, 51–52.) Eturyhmien näkökulmasta viranomaisten kanssa toimivien eturyhmien ideaalitilanne on Wilsonin mukaan niiden kyvykkyys tarjota hyödyllistä teknistä apua politiikan muotoiluun sekä samanaikaisesti mahdollisimman suuren osan jäsenistöstään saaminen myöntyväiseksi kannattamalleen politiikalle. Äärimmillen vietyinä eturyhmät voivat saavuttaa niin vahvan aseman politiikan implementoinnissa, ettei valtion toimintaa enää tarvita. Esimerkkeinä Wilson mainitsee muun muassa Ruotsin, jossa tulopoliittikkaa hoitaa työntekijä- ja -antajapuolen järjestöt valtion pysytellessä taka-alalla. Tästä yleisesti käytetty käsite on neokorporatismi. (Wilson 1990, 21–22.)

Koko valtakunnan kattavan politiikan sijaan etujärjestöt siis toimivat kapealla sektorilla omia erityisintressejään ajaen. Nousiainen kuitenkin toteaa etenkin talouden järjestölohkolla kehityssuunnan olleen pyrkimys moninaisuudesta ja rikkinäisyydestä voimien kokoamiseen ja yhdentymiseen. Näin on hänen mukaansa muotoutunut joukko taloudellisia valtaorganisaatioita, jotka edunvalvonnan monopolin lisäksi ovat laajentaneet mielenkiinnon piiriään laajasti yhteiskunnallisen kentän kattavaksi. Tähän on vaikuttanut etenkin keskusjärjestöjen 1970-luvulla laatimat periaateohjelmat, joissa otettiin kantaa yhteiskunnan konkreettisiin kehittämiskysymyksiin. Näin Nousiainen mukaan valtajärjestöt ovat kytkeytyneet julkiseen päätöksentekoon yhteiskuntapoliittisina kansallisina ryhmätoimijoina niin sanottujen uuskorporatiivisten mekanismien avulla. (Nousiainen 1998, 95–96.)



Rantalan mukaan lainvalmisteluun osallistuvien tahojen keskinäisen dynamiikan ja suhteen määräytymistä valmisteluprosessissa ei ole ohjeistettu. Paremman sääntelyn normisto korostaa vain sidosryhmien kuulemista ja vaikutusmahdollisuuksia ottamatta kantaa kriteereihin, joilla itse päätöksenteko tulisi tehdä. Rantala toteaa normiston periaatteessa sallivan voimallisenkin intressien ajamisen. Suomea koskevassa raportissaan OECD on kuitenkin ollut huolissaan asemansa vakiinnuttaneiden sidosryhmien vaikutusvallasta, mikä kertoo intressiryhmien vahvasta asemasta kotimaisessa lainvalmistelussa. (Rantala 2011, 21.) Pakarinen kritisoikin OECD:n raporttia ja sen toimintasuosituksia liiaksi heidän omaan rationaaliseen päätöksentekomalliinsa perustuvaksi. Hänen mielestään sellainen sopii huonosti esimerkiksi Suomeen ja Ruotsiin, joissa etujärjestöjen asema jo on käytännössä vahva työmarkkinajärjestöjen takia. (Pakarinen 2011, 16.)

### **3.3. Pluralismi, korporatismi ja kolmikanta**

Edellä käsiteltyjen luonne-erojen perusteella ei eturyhmät, vaan järjestelmät, joissa ne toimivat, voidaan karkeasti luokitella kahteen. Pluralistisille järjestelmille on luonteenomaista useat, keskenään kilpailevat eturyhmät, jotka yrittävät vaikuttaa hallitukseen. Eturyhmät keskittyvät jokainen toimimaan omalla alallaan (esimerkiksi opetus tai terveydenhuolto), joten keskeinen periaate pluralismissa on, ettei kukaan hallitse hallitusta ja politiikkaa kaikilla sektoreilla. Valtio nähdään ennemminkin areenana eturyhmien väliselle kilpailulle kuin yhtenä pelaajista. Pluralistisen käsityksen mukaan demokratia on enemmistön tahdon sijaan useiden vähemmistöjen hallintaa, jossa jokainen toimija operoi omalla sektorillaan tasapainoillen sektorin muiden toimijoiden kanssa valtion toimiessa vain erotuomarin roolissa. (Hague & Harrop 2004, 177–178.)

Korporatismia puolestaan voidaan kuvata valtion ja eturyhmien väliseksi suhteeksi, jossa keskeisimmät sisäpoliittiset kysymykset käydään läpi valtion ja kattojärjestöjen välisissä neuvotteluissa. Siinä missä etujärjestöt kilpailevat pluralistisessa järjestelmässä, on korporatismi yhteistyötä ja suunnittelua. Poliittiset päättäjät hallitsevat yhdessä eturyhmien kanssa tai jopa niiden kautta, mutta valtion rooli on merkittävämpi kuin pluralismissa. Kattojärjestöjen keskeinen rooli on päätöksenteon jälkeen varmistaa jäsenistönsä myöntöväisyys ja hyväksyntä saavutetuille päätöksille. Korporatississa päätöksenteko on de-politisoitu ja tiukan muodollisen, avoimen päätöksenteon sijaan sopimukset tehdään suljetuissa neuvotteluissa. (Hague & Harrop 2004, 179–180.)

Suomea on perinteisesti pidetty korporatistisena maana, jossa niin sanotun kolmikannan, työntekijä- ja työnantajajärjestöjen rooli neuvottelijana valtion rinnalla on ollut poikkeuksellisen vahva. Tämä perustuu muun muassa niin työntekijöiden kuin -antajienkin korkeaan järjestäytymisasteeseen.

Kolmikantaperiaatteen mukaan työmarkkinajärjestöillä on myös oikeus osallistua tasavertaisesti työelämän normien valmisteluun. Niin kutsutun pariteetti-ideologian mukaisesti valtion tulee suhtautua työmarkkinajärjestöihin neutraalisti ja tasavertaisesti, koska niiden katsotaan olevan keskenään tasavertaisia neuvottelukumppaneita (Pakarinen 2011, 5, 5; Myllymäki 1979.)

Kiander ym. toteaa yhteiskuntamme hyötynneen kolmikantaisista neuvotteluista, sillä ne ovat auttaneet työntekijöitä ja työnantajia paremmin ymmärtämään toisiaan. Artikkelissaan he korostavat perinteisen tulopolitiikan olleen muutakin kuin palkoista sopimista, nimittäin merkittävä osapuolten luottamussuhteiden muovaaja, sosiaaliturvan kehittäjä. Lisäksi neuvotteluissa on sovittu merkittävistä hyvinvointivaltion tarjoamien palvelujen ja tulonsiirtojen muutoksista. Tulopolitiikka on heidän mukaansa poliittista vaihdantaa työmarkkinajärjestöjen ja hallituksen välillä. Poliittisella vaihdannalla Kiander ym. tarkoittaa vaihdantaa, jossa yksi osapuoli toimii politiikan alueella vaihtamalla poliittisista päätöksistä riippuvia ”hyödykkeitä” muiden vaihdannan osapuolten kanssa. Poliittisen vaihdannan näkökulmasta yhteistyötä voi perustella kaikkia osapuolia hyödyttävällä yhteiskuntarauhan säilymisellä ja vakaalla talouskehityksellä, joka hallituksen näkökulmasta edellyttää palkkamallia. Myös työnantajat ovat tukeneet poliittista vaihdantaa, joka edistää maltillisen palkkaratkaisun syntyä ilman kohtuuttomia myönnytyksiä. Ay-liike puolestaan on hyötynyt lisääntyneen poliittisen vaikutusvallan lisäksi saamalla poliittisia päätöksiä edellyttäviä hyödykkeitä, niin sanottua sosiaalista palkkaa, kuten muutoksia sosiaaliturvaan, verotukseen tai työoloihin. Poliittinen vaihdanta edellyttää yhteistyökykyä ja -halua, jotka puolestaan perustuvat yhteisiksi koettuihin normeihin, tavoitteisiin ja arvoihin. (Kiander et al. 2009, 256–257.)

Tarve työmarkkinaosapuolten väliseen yhteistyöhön syntyi toisen maailmansodan jälkeisellä jälleenrakennuskaudella. Vuonna 1969 solmittiin ensimmäinen tulopoliittinen kokonaisratkaisu ja 70-luvulla palkansaajien neuvotteluasema oli erityisen vahva. Työnantajien neuvotteluasema puolestaan alkoi kasvaa 1980-luvulla, ja lopulta lama 1990-luvulla muutti tulopolitiikkaa merkittävästi. Kiander ym. nimittää kriisiä Suomen modernin talous- ja yhteiskuntahistorian vedenjakajaksi. Etuuksien parantamisen sijaan politiikka muuttui defensiiviseksi, jo saavutettujen etujen puolustamiseksi. Kianderin ym. mukaan tämä muutti myös neuvottelutasapainoa. Pitkään jatkunut kolmikanta ja korporatistisen poliittisen vaihdannan kausi on heidän mukaansa loppumassa. Tästä seurauksena voi olla osapuolten välisen luottamuksen rapautuminen, eri eturyhmien eriytyminen ja aiempien talous- ja yhteiskuntapolitiikan puitteiden muuttuminen. Toisaalta Pakarinen näkee niin yhteiskunnan, työn luonteen muuttumisen kuin kansainvälisen kehityksen myös syynä palkansaajajärjestöjen aseman heikkenemiselle. Kaikesta huolimatta korporatistisen poliittisen vaihdannan perintö on syvällä suomalaisessa yhteiskunnassa, sillä

Kiander ym. toteavat pääministeri Matti Vanhasen eläkeiän nostoyrityksen olleen täysin ristiriitainen korporatistisen poliittisen vaihdannan perinteen kanssa. Myöhemmin hän joutuikin perääntymään ehdotuksestaan. (Kiander et al. 2009, 236–266, Pakarinen 2011, 55–56.)

Tulopolitiikassa tapahtunutta kehityksen suuntaa ei kuitenkaan voida pitää yhteneväisenä lainvalmistelun kehityssuunnan kanssa, jossa eri osapuolia ja sidosryhmiä pyritään ottamaan mukaan entistä enemmän. Pakarisen haastattelemat järjestöjen edustajat totesivatkin, ettei kolmikannan kriisi ole vähentänyt heidän asemaansa lainvalmistelussa. Tulopoliittisista kokonaisratkaisuksista luopuminen on sen sijaan kasvattanut hallitusohjelman merkitystä vaikutuskanava ja muuttanut jonkin verran työmarkkinajärjestöjen vaikuttamistyön muotoa. (Pakarinen 2011, 58–63.)

### **3.4. Sidosryhmät lainvalmistelussa**

Vording ja Gribnau korostavat valmistelun ja vaikutusten arvioinnin yhtenä tavoitteen olevan tuoda esille kuinka lainsäätäjällä on huomioinut neuvottelut, kustannukset ja hyödyt sekä kompromissit eri politiikkavaihtoehtojen välillä. Neuvottelut osapuolten välillä tuottavat tietoa odotettavissa olevista vaikutuksista ja uuden lain, tai sille pohdittavien vaihtoehtojen, mahdollisista sivuvaikutuksista. Neuvottelujen osapuolet tavoittelevat itsensä kannalta parasta politiikkaa. Poliitikka ei siis ala tavoitteella ja etene toimintaan, vaan toimijat yrittävät selittää toimintaansa sekä muokata ja parannella lausuntojaan tavoitteen mukaisiksi. (Vording & Gribnau 2009, 234.)

Yksi sidosryhmien tärkeimmistä resursseista lainvalmisteluun on tieto. Vording ja Gribnau korostavat tiedon olevan elintärkeä pohja päätöksenteolle ja lainsäätelyprosessille. He myös toteavat tiedolla olevan hintansa, sillä tiedon voidaan kuvata olevan niukka ja usein epätasaisesti jakautunut hyödyke. Näin ollen eri toimijoiden intressissä on toimia strategisesti paljastamalla vain itseään hyödyttävää informaatiota. Vording ja Gribnau peräänkuuluttavat puolueetonta ja riippumatonta tietoa päätöksenteon tueksi, samalla myöntäen toimijoiden väliset tiedon epäsymmetriat: relevantin tiedon omaavat sidosryhmät ”piilottelevat” tietoa lainsäätäjältä, mikä voi koskettaa luonnetta, toimintaa, tietoa tai aikomuksia. Toimijan strateginen käytös on seurausta hänen aikomuksistaan ja intresseistään. Tutkimuksessaan Hollannin tuloverolainsäädännön uudistuksesta Vording ja Gribnau totesivat, että pienellä ryhmällä suuryrityksiä oli valmistelussa suhteellisesti enemmän valtaa. Niiden on helpompi organisoitua verrattuna laajaan keski suurten yritysten kenttään, ja niiden uhkaus siirtää toimintansa pois Alankomaista lisäsi valtaa edelleen. Vording ja Gribnau myös huomasivat, että informaatio ja strateginen käytös niin sidosryhmien kuin ministeriönkin taholta vaikuttivat lopputulokseen. (Vording & Gribnau 2009, 234–235, 247–248.)

Sidosryhmien ja ylipäänsä valmistelun ulkopuolisten tahojen huomioon ottaminen voi siis olla niin virallista kuin epävirallista ja tapahtua periaatteessa missä tahansa vaiheessa lainvalmisteluprosessia. Aiheesta on kirjoitettu oppaita lainvalmistelijoille, esimerkiksi oikeusministeriön laatima ”Kuuleminen säädösvalmistelussa” -opas. Oppaan mukaan kuuleminen tarkoittaa sidosryhmien näkemysten, kokemusten ja tietojen hankkimista valmisteltavasta asiasta. Säädöshankkeen suunnitteluvaiheessa määritellään, mitkä tahot ovat hankkeen sidosryhmiä sekä miten kuullaan näiden lisäksi kansalaisia ja muita kuin tiedossa olevia sidosryhmiä. Sidosryhmiä kuullaan yleensä valmisteluvaiheessa, jossa ne voivat tehokkaasti vaikuttaa valmisteltavana olevan asian sisältöön. Konkreettisen kuulemisen lisäksi osallistumista edesautetaan monilla muilla menetelmillä kuten käyttämällä monijäsenisiä valmisteluelimiä, pyytämällä kirjallisia lausuntoja, käymällä neuvotteluja, epävirallisella yhteydenpidolla sekä kyselyillä ja verkkokeskusteluilla. (Oikeusministeriö 18/2010.)

Sähköinen lainvalmistelun prosessiopas kuvaa perusvalmistelun jälkeistä prosessia nimellä lausuntomenettelyvaihe. Luonnoksesta hallituksen esitykseksi pyydetään kirjallisia lausuntoja sidosryhmiltä. Tämä virallinen vaihe käydään läpi myös silloin, kun sidosryhmiä on eri tavoin jo kuultu esi- ja perusvalmistelun aikana. Prosessioppaan mukaan lausuntopyyntö lähetetään kaikille keskeisille, tiedossa oleville sidosryhmille. Se myös julkaistaan, jotta kaikilla kiinnostuneilla olisi tilaisuus antaa lausunto. Lausunnoissa saatu palaute kootaan ja julkaistaan. Sidosryhmät oppaassa määritellään ”valmistelevalle ministeriön ulkopuoliseksi tahoiksi, joihin valmisteltava laki vaikuttaa tai joilla on tietoa sen vaikutuksista”. Esimerkkeinä mainitaan muut ministeriöt, viranomaiset, tutkimuslaitokset, järjestöt, yritykset ja kansalaiset. (Lainvalmistelun prosessiopas.) Pyrkimyksenä sidosryhmien mukaan ottamisella on selvittää erilaiset näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet. Oikeusministeriön mukaan kuulemisella tavoitellaan myös säädösvalmistelun avoimuutta, rakentavaa vuorovaikutusta valmistelijoiden ja sidosryhmien välillä sekä valmistelun hyvää laatua, ja näin ollen pyrkimys on parantaa luottamusta säädöksiin ja demokraattiseen päätöksentekoon. Oikeusministeriöllä on meneillään kehittämis- ja uudistamishanke, jonka myötä kuulemisesta lainvalmistelussa annetut ohjeet uudistetaan vuosien 2013–2014 aikana. (Oikeusministeriö 18/2010.) Myös kansalaisten osallistumismahdollisuuksia on lisätty viime aikoina, mutta tässä tutkielmassa keskityn vaikutusmahdollisuuksiin vain sidosryhmien osalta.

Tulopolitiikkaa ja etujärjestöjen valtaa tutkinut Myllymäki toteaa etujärjestöjen käyttäneen todellista lainsäädäntövaltaa sosiaalipakettien osalta lähes yksinomaan. Hän näkee kehityksen

taustalla eduskuntaa ympäröivien voimatekijöiden vahvistumisen, mikä heikentää eduskunnan valtaoikeuksia, vaikkei se niistä tosiasiallisesti olekaan luopunut. Myllymäki toteaa etujärjestöjen vaikutuksen vuosina 1968–1975 ulottuneen laajalle, jopa budjettivaltaan. Etenkin tulopolitiikkaan liittyvä laaja sidonnaisuus rajoittaa ylimpien valtioelinten päätöksentekoa. Myllymäen mukaan on vuonna 1968 syntynyt edustuksellisen kansanvallan rinnalle etujärjestöedustukseen perustuva edunvalvontajärjestelmä, joka merkitsee valtiosääntönormien ja yhteiskuntatodellisuuden välisen ristiriidan syvenemistä. (Myllymäki 1979, 214.)

Ristiriidan sijaan ovatkin siis, jos ei valtiosääntönormit, niin ohjeistukset ja käytännön ihanteet muuttumassa kohti etujärjestöedustusta korostavaa järjestelmää. Myös kansainvälinen kehityssuunta lainvalmistelussa on kohti sidosryhmien aiempaa aktiivisempaa mukaan ottamista. OECD toteaa raportissaan, että sääntelyn kohteiden tulisi voida vaikuttaa sääntelyyn jopa samassa suhteessa viranomaisten ja poliitikkojen kanssa. Raportti korostaa hierarkkisen ylhäältä alas tapahtuvan sääntelyn sijaan niin sanottua käyttäjälähtöisyyttä, jolloin vältetään myös käyttäjien ajautuminen sääntelyn uhreiksi sen sijaan, että he voisivat olla osallisina prosessissa. (OECD 2010b, 45–46.) Ainoastaan niiden valtaa syö EU ja kansainväliset yhteisöt ja näin ollen lainsäädäntövallan siirtyminen ylikansallisille toimijoille. (Pakarinen 2011, 1.) Tutkimuksessaan sidosryhmien lainvalmisteluvallasta Pakarinen analysoi valtasuhteiden verkostoja yhteiskunnan todellisuudessa todeten, että sidosryhmät kokevat saavansa lisää vaikutusvaltaa, mikäli he onnistuvat vaikuttamaan hallitusohjelman sisältöön. Myös epävirallinen vaikuttaminen ennen virallista valmistelua koettiin merkitykselliseksi. Tätä Pakarisen mukaan tukee myös puutteelliset julkiset tiedot esimerkiksi ministeriöiden internetsivuilla ja hankerekistereissä. (Pakarinen 2011, 40, 75–76.)

Sidosryhmiä ja lainvalmistelun vuorovaikutteisuutta ovat pohtineet myös Halme (1999) ja Saari (2009b) sekä Hollannissa Vording ja Gribnau (2009). Halme toteaa pankkilainsäädäntöä ja valvontaa käsittelevässä väitöskirjassaan, että tehokas sääntely ja valvonta edellyttävät toimintaolosuhteita, joissa huomiota kiinnitetään erityisesti osapuolten sitoutumiseen ja markkinakuriin. 1980-luvun lopulla talletuspankkilakia valmistelleessa työryhmässä olikin enemmän pankkien kuin viranomaisten edustajia, mitä oikeusministeriö kritisoi. Halme toteaa, etteivät sääntelyn kohteena olevien tahojen intressit saisi vaikuttaa lainsäädännön sisältöön, ellei sitä voi perustella järjestelmän vakaudella. (Halme 1999, 129, 498.)

Saari puolestaan on tutkinut sosiaaliturvan kokonaisuudistusta ja hallituksen linjauksen syntymistä niin sanottuna harvinaisena hetkenä, jolloin suomalaisen sosiaaliturvan tulevasta suunnasta tehtiin perustavanlaatuisia päätöksiä. Muutoksia suunnittelemaan perustettiin Sata-komitea. Saaren

mukaan hallituksella oli voimakas pyrkimys muuttaa sosiaalipolitiikan institutionaalisia rakenteita, ja ideoille jopa oli ”jonkin verran pelitilaa valtarakenteiden puristuksessa”. Saari toteaa sosiaalipolitiikan uudistuvan lyhyiden murroskausien, niin sanottujen harvinaisten hetkien, kautta, joiden aikana yhteiskunnallinen ja taloudellinen tilanne, sosiaalipolitiikan institutionaalinen rakenne ja uudistusehdotukset sekä poliittinen pelitilanne tukevat toisiaan. Yksi Saaren johtopäätöksistä kuitenkin oli, ettei sosiaali- ja terveysministeriöllä ollut asiassa juuri valtaa, sillä keskeiset päätökset tehtiin valtiovarainministeriön, palkansaajajärjestöjen ja työnantajien muodostamassa kolmiossa, ja ne tukeutuivat vain omien taustayhteisöjensä asiantuntijoihin. Jo olemassa olevat instituutiot ja valtaintressit asettavat rajat ja toisaalta uudistamisen mahdollisuudet, mikä korostaa Saaren mukaan politiikkaprosessin itsensä merkitystä uudistusten lopputulokseen. (Saari 2009b, 239–255.)

#### 4. VALTA JA DELIBERATIIVINEN DEMOKRATIA

Muodollisoikeudellisten sääntöjen mukaisesti päätöksentekijän asemassa olevat, siis parlamentti ja hallitus käyttävät lainsäädäntövaltaa. Tala kuitenkin myöntää, että ”jokainen lainsäädäntötoimintaa seurannut on havainnut, kuinka lakien valmistelijoilla on mitä ilmeisimmin paljon tosiasiallista vaikutusvaltaa säännösten sisältöön”. Lakien laadinta on hänen mukaansa erityislaatuinen asiantuntemuksen, työnjaon, vaikutus- ja määräysvallan sekä poliittisen vastuun yhdistelmä. Korostetuista avoimuus- ja läpinäkyvyyspyrkimyksistä huolimatta on hankala hahmottaa niin toimijoiden kuin menettelyvaiheiden välisiä suhteita sekä toimijoiden vaikutusvaltaa ja vastuuasemia. (Tala 2005, 94–95; Saari 2009a.) Tutkielmani mielenkiinnon kohde onkin selvittää, kuinka valta on jakautunut ja mikä on sidosryhmien todellinen rooli ja merkitys valmistelussa. Seuraavaksi määrittelen vallan käsitettä, lajeja sekä erittelen vallankäyttöön tarvittavia resursseja. Lopuksi avaan hieman valta- ja toimijasuhteita lainvalmisteluprosessissa nykytutkimuksen rajoissa. Valtaa lainvalmistelussa on tutkittu hyvin vähän, ja Rantalan mukaan valmistelun laadun parantamiseksi olisikin tärkeää hahmottaa tarkemmin prosessin taustalla vaikuttavia tekijöitä. (Rantala 2011, 218.)

Valta on yksi politiikan tutkimuksen keskeisimmistä tutkimusalueista, sillä poliittisen toiminnan ytimenä on vallankäyttö. (Paloheimo & Wiberg 2004, 51.) Siitä huolimatta käsitteen tarkka määrittely on vaikeaa. Dahl toteaa, ettei kyseessä ole vain teoreettinen ongelma, vaan myös käytäntö: yksilön toiminta poliittisessa elämässä riippuu hänen mukaansa olennaisesti yksilön näkemyksistä vallan luonteesta, jakautumisesta ja harjoittamisesta kyseisessä poliittisessa järjestelmässä. Valtakäsitteen ja -rakenteen ymmärtäminen väärin johtaa hänen mukaansa huonoihin poliittisiin ratkaisuihin tai vaikkapa esimerkiksi vallankumouksen epäonnistumiseen. Ongelmallisena Dahl pitää myös vakiokäsitteistön puuttumista. Käsitteitä kuten valta, vaikutusvalta, auktoriteetti ja esimerkiksi kontrolli ei hänen mukaansa useinkaan määritellä tyhjentävästi eikä niiden sisällöstä ole päästy yksimielisyyteen. Dahlin pluralistisen näkemyksen mukaan käsitteet ovat keskenään vaihtokelpoisia, ja hän päätyykin käyttämään yleiskäsitettä ”vaikutuskäsitteet”. Käsitteiden laaja-alaisuudesta ja määrittelyvaikeuksista huolimatta hän toteaa vaikutuskäsitteiden vapauden ja tasa-arvon tapaan viittaavan ”käyttäytymisen alueella vallitseviin suhteisiin”. (Dahl 1971, 34–37.)

Paloheimo ja Wiberg ovat samoilla linjoilla Dahlin kanssa todetessaan vallan olevan pikemminkin suhde kuin toimijan ominaisuus. Valta on heidän mukaansa kykyä saada aikaan asiaintiloja ja ainakin mahdollisuus voittaa vallankäytön kohteen vastustus. (Paloheimo & Wiberg 2004, 51, 54.)

Myös Bachrach ja Baratz määrittelevät vallan ja sille läheiset käsitteet kuten auktoriteetin, vaikuttamisen, manipulaation ja pakottamisen erilaisten suhteiden kautta. (Bachrach & Baratz 1970, 17–38.) Myös tutkielmassani ymmärrän vallan vaikutusvaltana, joka toimijalla on tietyssä kontekstissa ja vuorovaikutussuhteessa.

Dahlin klassisen määritelmän mukaan henkilöllä A on valtaa henkilöön B, jos A onnistuu tavalla tai toisella saamaan B:n toimimaan haluamallansa tavalla, jolla B muuten ei olisi toiminut. Toiminnan sijasta kysymyksessä voi olla myös toiminnan lopettaminen tai muuttaminen. (Dahl 1971, 39–40; Goodin & Klingeman 1996, 8). Olennaista on B:n toiminnan muutos A:n vaikutuksen johdosta. Koska vallankäyttöön voi osallistua myös useampi taho, ottaa Dahl mukaan määritelmäänsä kolmannen henkilön, C:n, jolloin kysymykseen tulee A:n ja C:n valta B:hen nähden. Tällöin on kyse suhteellisesta vaikutusvallasta. (Dahl 1971, 40–41, 43.)

Hyvärinen toteaa edellä mainitulla kirjainten kielellä olevan taipumus hävittää ero vallan, vaikutuksen, auktoriteetin ja pakon välillä. Hän käsittelee vallan käsitettä ja muun muassa behavioralismin näkemystä vallasta. Behavioralistit hänen mukaansa pitivät tarpeellisena määrittellä vallan yksiselitteisellä tavalla, joka mahdollistaa empiirisen tutkimuksen. He myös korostivat vallan empiirisyyttä ylipäätään kysymällä kenellä ja missä valta on. He näkevät vallan nimenomaan määrällisenä, mitattavana ilmiönä. Myös behavioralistit näkevät vallan suhteena eivätkä toimijan ominaisuutena. Luonteeltaan valta on heidän mukaansa intentionaalista, kausaalista ja aiheuttaa käyttäytymisen muutoksia. Hyvärinen näkee pienryhmien sisäisten valtasuhteiden mittaamisen hyvin epäpoliittisena, mutta myöntää sen sisältävän piirteitä, jotka tekevät siitä poliittisesti kiinnostavan. Hän erittelee valtatutkimuksen historiaa Suomessa ja päätyy lopputulokseen, jonka mukaan valtaa ei voi tutkia. On tutkittava sen sijaan yhteiskuntaa, taloutta ja valtioita ja ”nimettävä ne oikein”. (Hyvärinen 2003, 104–111.)

Valtaa on vaikea määrittellä määrittelemättä niin sanottuja vallan lajeja sekä vallankäyttöön tarvittavia resursseja. Seuraavaksi käsittelem eri tapoja käyttää valtaa sekä siihen liittyen vallan kasvoja, vallankäyttöön vaadittavia voimavaroja sekä pohdin vallan mittaamisen vaikeutta. Luvun lopuksi tuon vallan lainvalmistelun kontekstiin.

#### **4.1. Vallan lajit**

Max Weber määritteli vallan ”mahdollisuudeksi alistaa muiden käyttäytyminen omaan tahtoon”. Galbraithin mukaan juuri näin valta usein ymmärretään, mutta kiintoisampana kysymyksenä hän pitää miten valtaan alistaminen tapahtuu ja kuinka vallankäytön kohteen suostumus saavutetaan.



(Galbraith 1983, 16.) Vallankäytön lajeja ovat rankaiseminen tai sillä uhkaaminen, palkitseminen, auktoriteettiaseman käyttäminen, sosiaalistaminen kasvatukseen, propagandan ja indoktrinaation avulla sekä lakien säätäminen ja organisaatioiden sääntöjen hyväksyminen. (Paloheimo & Wiberg 2004, 55.) Pelkästään kepillä tai porkkanalla ei vallankäyttö kuitenkaan onnistu, vaan valtasuhteissa voidaan erottaa neljä eri dimensiota, joista vakiintuneesti käytetään käsitettä vallan neljät kasvot. Ne ovat edellytyksiä vallankäytön onnistumiselle. Vallan ensimmäisinä kasvoina on vastustuksen murtaminen. Kyseessä on behavioristinen näkemys valtaan, joka keskittyy päätöksentekoon asioista, joista on keskenään ristiriitaisia näkemyksiä. Dahl tutki valtaa amerikkalaisessa yhteisössä tutkimalla tavoitteellista ja aktiivista päätöksentekoa vallan ensimmäisten kasvojen näkökulmasta. (Dahl 1961). Tähän perustuu hänen klassinen määritelmänsä, jossa toimija A saa vallankäytön kohteen B toimimaan tavalla, jolla tämä ei muuten toimisi. Vallan lajien avulla A murtaa B:n vastustuksen. (Dahl 1971, 39; Paloheimo & Wiberg 2004, 66.)

Artikkelissaan Bachrach ja Baratz toteavat, että konkreettisen päätöksenteon lisäksi vallankäyttöä tapahtuu myös silloin kun A toimii luodakseen tai vahvistaakseen arvoja ja käytäntöjä, jotka päätöksenteossa tukevat hänen omaa näkemystään. He näin ollen määrittelevät vallan toisiksi kasvoiksi toimintavaihtoehtojen rajoittamisen. Ei ole olemassa objektiivisia kriteereitä, joilla määritellä tärkeät asiat vähemmän tärkeistä. Toimija voi rajoittaa päätöksentekoa esimerkiksi ottamalla kokouksen asialistalle vain itselleen suotuisia asioita ja vaihtoehtoja. Bachrach ja Baratz myös korostavat, ettei valta ilmene vain pelkästään päätöksentekotilanteissa, vaan jopa tärkeämpää on niin sanottu päättämättä jättäminen, se mikä valtaa käyttämällä jätetään kokonaan päätöksenteon ulkopuolelle. (Bachrach & Baratz 1962, 947–948; Bachrach & Baratz 1970, 17–38.)

Vallan kolmannet kasvot ovat kyky vaikuttaa vallankäytön kohteeseen muokkaamalla hänen ajatteluaan, halujaan ja tarpeitaan. Tällainen vallankäyttö tapahtuu kasvatukseen, propagandan ja indoktrinaation, siis psykologisen kontrollin avulla. Vallankäytön kohteille muodostuu ikään kuin väärä käsitys omista intresseistään, sillä vallan käyttö saa heidän todelliset preferenssinsä katoamaan. (Heywood 2007, 11; Paloheimo & Wiberg 2004, 67; Hindess 1996, 68–73.). Lukes kritisoi toisten kasvojen keskittyvän liiaksi todelliseen käyttäytymiseen ja päätöksentekoon. Hänen mukaansa Bachrach ja Baratz eivät huomioi vallan lajeja, jotka eivät vaadi konfliktia päätöksenteossa: manipulaatio ja auktoriteetti. Lukes haastaa näkemyksen myös kysymällä, miksi pitäisi poissulkea mahdollisuus vallankäyttöön varmistamalla hyväksyntä ja näin ollen estämästä konfliktin syntyä? Lukes korostaakin vallan olevan tehokkainta silloin, kun sitä on vaikeinta havaita. Vallan kolmet kasvot voidaan hänen mukaansa nähdä ikään kuin eri tulkintoina ja sovelluksina

samasta vallan käsitteestä, jossa lähtökohta on Dahlin ensimmäisten kasvojen määritelmä. (Lukes 2005, 25–30.)

Oman määritelmänsä käsitekenttään tuo Parsons, joka näkee vallan auktoriteettipäätöksentekona tulevia yhteisiä päämääriä varten. Hän yhdistää vallan auktoriteettiin, konsensukseen ja yhteisen päämäärän tavoitteluun. Parsons erottaa käsitteen intressiristiriidoista ja etenkin pakkovallasta. Parsonsin mukaan ei tulisi puhua vallasta alkuunkaan, jos kyseessä on pelkkä pakottaminen ilman legitimaatiota tai oikeutusta. (Parsons 1967, 331.) Arendt esittää hieman samanlaisen tulkinnan tästä monisyisestä käsitteestä. Hänen mukaansa valta perustuu yhteisymmärrykseen eikä näin ollen tarvitse oikeutusta vaan on sisäsyntyinen yhteisöissä, ja tarvitsee vain legitimaation. Arendt myös erottaa vallan väkivallasta ja pakottamisesta. Hän toteaa niiden olevan jopa vastakohtia: toisen vallitessa toinen puuttuu kokonaan. Tyranniaa hän pitää vahingollisimpana ja vähiten valtaa sisältävänä hallitsemismuotona. (Arendt 1970, 40–42.) Lukes kritisoi sekä Parsonsia että Arendtia, sillä hänen mukaansa he keskittyvät määritelmässään vain näkemykseen, että valtaa on johonkin (*power to*), ja unohtavat vallan konfliktinäkökulman (*power over*), joka voidaan nähdä pikemminkin tietyssä asiassa kuin suhteessa toisiinsa. Lukesin mukaan teoretikoiden käsitykset ovat paikkaansa pitäviä yhteistyötilanteissa, joissa ryhmän jäsenet yhdessä käyttävät valtaa. Käsitejärjestelmän mukaan yhteistyö, jossa yksilöt tai ryhmät selvästi vaikuttavat toisiinsa eturistiriitojen puuttuessa, kyseessä on enemmän vaikuttaminen kuin valta. (Lukes 2005, 35–37.)

Vallan neljänsiksi kasvoiksi sanotaan Foucault'n näkemystä sisäistetyistä vallasta. Foucault näkee vallan ja tiedon välillä vallitsevan syvän ja tiiviin suhteen. Myös Foucault ajattelee, ettei valta ole jotain mitä voi ”omistaa” tai ”käyttää”, vaan hänelle valta tarkoittaa dominoinnin ja alistamisen muotoja ja voimaepätasapainoa sosiaalisissa suhteissa. Valta on hänen mukaansa ymmärrettävä ennen kaikkea voimasuhteiden moninaisuutena, jotka konstituivat oman olemassaolonsa ja toiminta-alueensa. Foucault'n mukaan vallan tutkimisen fokus on, kuinka valtasuhteet on organisoitu sekä millaisia muotoja ne ottavat ja millaisista mekanismeista ne ovat riippuvaisia. Sisäistetty valta on piilevää, ja vallankäytön kohteet pitävät vallankäyttöön alistumista velvollisuutenaan, jopa oikeutenaan. (Foucault 1976, 86, 92; Lukes 2005, 88–98; Hindess 1996, 96.) Galbraith käyttää käsitettä ehdollinen valta tästä tiedostamattomasta vallan muodosta, jonka hyväksymistä alistuvat pitävät ”omana korkeampana pyrkimyksenään” (Galbraith 1983, 37). Foucault'n mukaan olennaista onkin kysyä, kuinka vallankäyttäjät varmistaa vallankäytön kohteiden alistumisen ja myöntöväisyyden? Hän korostaa, että on tärkeä ajatella valta laajasti ja etsiä sen vähiten selviä ja näkyviä muotoja, sillä vallan paras ominaisuus on kyky piiloutua ja piilottaa mekanisminsa. Lukes toteaa Foucault'n näkemyksen mukaisesti vallan siis olevan tuottoisa

sosiaalisten rakenteiden kautta, siis sosiaalistamalla ja sisäistämällä valtamekanismit. Vallan neljännet kasvot siis tekevät hallituista hallittavia, vallanalaisista alistumiseen soveltuvia. (Foucault 1978; Lukes 2005, 88–98.)

#### **4.2. Valtaresurssit**

Vallankäyttö perustuu aina voimavaroihin eli resursseihin, joita henkilöllä on käytettävissään vallankäyttöä varten. Valtaresursseja ovat fyysinen voima, taloudelliset resurssit, yhteisön normit, tiedot ja taidot, sosiaalisten suhteiden verkostot sekä organisaatiot. Paloheimo ja Wiberg pitävät fyysistä voimaa primitiivisenä, mutta tärkeänä valtaresurssina. Esimerkiksi sodankäynti on kansainvälisen politiikan harjoittamista fyysisen voiman avulla. Taloudelliset resurssit kuten työ, luonnonvarat ja raha ovat myös merkittäviä vallankäytön voimavaroja. Raha on näistä suoraviivaisin, mutta merkittävä resurssi on myös työ. Työmarkkinaosapuolet käyttävät tätä voimavaraa neuvotteluissa toistensa kanssa. Työntekijäjärjestöt voivat uhata lakolla parempien työolojen sekä palkkojen toivossa ja työnantajat puolestaan työsululla saadakseen työntekijät luopumaan tai ainakin lieventämään vaatimuksiaan. (Paloheimo & Wiberg 2004, 70–72.)

Paloheimo ja Wiberg toteavat kulttuurin ja uskomusten ja niiden mukanaan tuoman kollektiivisen voiman olevan merkittävä vallankäytön resurssi. Näihin kulttuuriin ja yhteisön hyväksymiin arvoihin ja sääntöihin perustuu normatiivinen vallankäyttö, kuten lainsäädäntö mutta myös tapakulttuuri ja uskonnot. Poliittisessa päätöksenteossa ja näin ollen myös lainvalmistelussa merkittävä valtaresurssi on tieto. Auktoriteettiasema alalla kuin alalla perustuu hyvin usein, joskaan ei aina, tietoon ja taitoihin. Poliitikkojen tärkein taito on tulla valituksi, johtajan taito on saada organisaationsa toimimaan ja esimerkiksi lobbarin tärkein taito on saada äänensä kuuluviin oikeille henkilöille. Merkittävä vallankäytön keino on myös tiedon saatavuuden kontrollointi. Paloheimo ja Wiberg kutsuvat poliittisessa päätöksenteossa päätöksiä valmistelevia virkamiehiä ”vaikutusvaltaisiksi harmaiksi eminensseiksi”. He kysyvätkin, valmistelevatko virkamiehet päätöksiä poliitikkojen esittämien suuntaviivojen mukaisesti, vai onko heillä tiedollisen ylivoimaisuutensa vuoksi valta päättää, millaisia poliittisia ohjelmia he poliitikoille tarjoavat. (Paloheimo & Wiberg 2004, 72–73.) Kasvamassa on myös kehityssuunta, jossa poliittiset ohjelmat ja taustaselvitykset tuotetaan virkatyön ulkopuolella. Kuuselan ja Ylösen mukaan niin sanottu konsulttidemokratia tarkoittaa päätöksentekoa, jota ohjaa intressiryhmien ja parlamentaaristen voimasuhteiden lisäksi, ja ennen kaikkea, konsulttien yhteistyö poliitikkojen ja virkamiesten kanssa. Virkatyön ja parlamentaarisen vastuun ulkopuolella tuotetut selvitykset valtaavat niin virkamiesten,

poliitikkojen kuin eturyhmienkin tilaa. Kuuselan ja Ylösen mukaan konsulttidemokratia heikentää myös virkamiesten valtaa. (Kuusela & Ylönen 2013, 10–11.)

Tietojen ja taitojen ohella sosiaalisten suhteiden verkostot ovat merkittävä voimavara vallankäytölle. Tämän valtaresurssin merkittävyyttä kuvaa, että sen ympärille on syntynyt kokonaan uusi elinkeino ja ammattikunta, niin sanotut lobbarit. Henkilökohtainen kontaktiverkosto ja oikeiden ihmisten tunteminen voi edistää henkilön valtaa niin politiikassa ja taloudessa kuin muillakin yhteiskuntaelämän aloilla. Lobbarit ovat tuoneet tähän uuden ulottuvuuden, sillä mikäli suhteita ei ole, on ne mahdollista ostaa. Tällöin palataan jälleen alkuun ja valtaresurssina toimii raha. Valtaresurssien voidaankin nähdä esiintyvän vaihtelevina yhdistelminä. Tietoa ja suhdeverkostoja yhdistävät vallankäytössään myös esimerkiksi konsultit, joiden käyttö on lisääntynyt julkisella sektorilla. Kuusela ja Ylönen toteavat konsulttien usein toimineen myös joko virkamiehinä tai puoluepolitiikassa (Kuusela & Ylönen 2013, 19).

Viimeisimpänä voimavarana vallankäytölle Paloheimo ja Wiberg esittävät organisaatiot. Organisaatioiden valta perustuu nimenomaan mainittuun resurssien yhdistelyyn: taloudelliset resurssit, tiedot ja taidot sekä sosiaalisten suhteiden verkostot yhdessä auttavat yrityksiä tavoitteidensa edistämässä. Suuryritysten lisäksi hyvä esimerkki organisaation vallasta on armeija. (Paloheimo & Wiberg 2004, 73; Galbraith 1983, 20.) On kuitenkin korostettava, että mikään resurssi yksinään ei tuo henkilölle valtaa, vaan valta on ymmärrettävä suhdekäsitteenä. Sama resurssi voi tuoda käyttäjälleen paljon valtaa jossakin suhteessa, muttei yhtään valtaa toisessa. Esimerkiksi ministeriön kokeneella virkamiehellä voi olla paljon valtaa ministeriönsä lainvalmisteluun ja hankkeista päättämiseen, mutta toisen ministeriön virkamiestyössä hänen mielipiteellään ei ole mitään vaikutusta. (Ks. esim. Paloheimo & Wiberg, 2004; Dahl, 1971.)

Myös Galbraithin mukaan organisaatiot ovat nykyisin merkittäviä vallankäytön keskittymiä. Hän kiinnittää huomiota myös niiden suureen määrään: on painostusryhmiä, poliittisia toimintakomiteita, yleistä etua valvovia organisaatioita, konsulttitoimistoja ja niin edelleen. Tällaisten organisaatioiden lisääntyneestä vallasta ei hänen mukaansa tulisi olla huolissaan, vaan pikemminkin kiinnittää huomiota niiden funktion vallan jakautumisen ja levittäytymisen näkökulmasta, sillä ”jos valta olisi lujasti keskittynyt valtion käsiin, niitä ei olisi olemassa”. Nyt organisaatiot voivat vaikuttaa valtioon ja omaksua osan sen vallasta, mikä merkitsee nykyaikaiseen valtioon liitetyn vallan jakautuneisuutta. (Galbraith 1983, 192–193.)

### 4.3. Valta ja lainvalmistelu

Kyntäjä ja Laitinen (1983) kuvaavat teoksessaan lainsäädännön syntyprosessia ja lainlaadinnan taustalla vaikuttavia yhteiskunnallisia tekijöitä. He toteavat lainsäädännön muodollisen puolen lisäksi säädettäviin lakeihin ja niiden sisältöön tosiasiallisesti vaikuttavan myös yhteiskunnalliset tekijät ja erilaiset eliittiryhmät. Tutkimus osoittaa lainsäädännön syntyvän ja muuttuvan selvästi yhteiskunnan taloudellisia järjestelmiä valvovien ryhmien vaihtelevista intresseistä. Lakeja muutetaan intressien muuttuessa. Kyntäjä ja Laitinen toteavat, että myös Suomessa lainsäädäntö heijastelee tiettyjen valta- ja eliittiryhmien intressejä. Tätä puoltaa esimerkiksi etujärjestöjen vahva rooli tulopoliittisen lainsäädännön valmistelussa. (Kyntäjä & Laitinen 1983, 189, 202–204.) Myllymäki arvioi etujärjestöjen suuren roolin olevan seurausta siitä, ettei mikään parlamentaarinen järjestelmä pysty riittävästi vastaamaan yhteiskuntamuutosten aiheuttamiin haasteisiin ja näin ollen etujärjestöt luovat niin suurta painetta parlamentaarisen järjestelmän toimintaan, ettei sitä kyetä vastustamaan. Hänen mukaansa on syntynyt kahtiajako muodollisen ja todellisen päätöksentekovallan kesken. Tästä syystä etujärjestöt eivät myöskään pidä eduskuntaa ensisijaisena valtakeskuksena. (Myllymäki 1979, 213–214.)

Kuten Tala, myös Kyntäjä ja Laitinen mainitsevat suunnittelun organisoinnin keskeisenä julkisen hallinnon ja lainvalmistelun osatekijänä (Tala 2005, 132). Ei siis ole täysin yhdentekevää, kuka organisoii ja valmistelee. Lainvalmistelussa keskeistä on valtionhallinnon niin kutsuttu sivuelinorganisaatio. Tällä tarkoitetaan komiteoita, toimikuntia, neuvottelu- ja lautakuntia sekä neuvostoja. Nämä avustavat hallinnossa, suunnittelu-, selvitys- sekä tutkimustehtävissä. Erityisesti tilapäisluonteiset komiteat ja toimikunnat ovat käytettyjä lainvalmistelutyössä. Komitealaitoksella on Suomessa pitkä historia ja sen kasvu ilmentää niin hallinnon määrällistä ekspansiota kuin sen rakenteellista eriytymistä. Tuorin mukaan olennaista on tilapäisten ja pysyvien komiteoiden määrällisen suhteen vaihtelu. Pysyvien komiteoiden aseman vahvistuminen ilmentää hänen mukaansa yleistä kehitystä valtio-organisaatiossa ja koko poliittisessa järjestelmässä: julkishallinnon sisäisten ja yksityisten organisaatioiden välisen koordinoinnin merkityksen kasvua, valmistelutoiminnan pitkäjänteistymistä ja laaja-alaistumista sekä hallinnon korporatisoitumista ja politisoitumista. Hänen mukaansa komitealaitoksesta on tullut ensisijaisesti etujärjestöedustuksen foorumi. (Tuori 1983, 384.) Komiteoiden määrän kääntynyt laskuun 1970-luvulla lisääntyi puolestaan työryhmämuotoisten valmisteluelinten määrä olennaisesti. Kyntäjän ja Laitisen mukaan muutokseen liittyy periaatteellinen kysymys parlamentaarisesta kontrollista: työryhmien työskentely on vähemmän julkista kuin komiteoiden. (Kyntäjä & Laitinen 1983, 213–216.)

Lainvalmistelun vuorovaikutteisuutta koskevassa tutkimuksessaan Pakarinen selvitti keskeisten etujärjestöjen käsityksiä lainvalmisteluun vaikuttamisesta. Heidän mukaansa varhaisimmat valmisteluvaiheet ja luottamukselliset sekä vuorovaikutukselliset suhteet oman alan keskeisiin lainvalmistelijoihin ovat tärkeimpiä vaikuttamisen paikkoja. Hyvänä vaikuttamisen paikkana sidosryhmät pitivät myös neuvottelukuntia etenkin hallituksen vaihtumisen jälkeen: pääsy mukaan laatimaan toimenpidesuunnitelmia tulevalle on tärkeä tiedonsaanti ja vaikuttamiskanava. Laajapohjaisella valmistelulla he eivät nähneet olevan todellista merkitystä, sillä työryhmävaiheessa monet keskeiset kohdat on usein jo lyöty lukkoon. (Pakarinen 2011, 29, 74.) Koska virallinen valmistelu kuitenkin tapahtuu työryhmässä ja laaja-alaisen työryhmätyöskentelyn ja vuorovaikutuksen jäsenten välillä olisi ainakin tarkoitus muotoilla säädösehdotusta, keskityn tutkielmassani tähän vaiheeseen. Olennaista on tietysti huomioida myös, ketkä työryhmissä vaikuttavat ja toisaalta mitkä tahot eivät.

Lainsäätäminen ja ennen kaikkea säädöksen valmistelu on siis poliittisten ja oikeudellisten käytäntöjen yhdistämistä valtiollisen vallankäytön areenalla. Keskeiset julkiset vallankäyttäjät, poliitikot, käyttävät oikeudellista sääntelyä kaikkein tärkeimpänä toimintavälineenään poliittisten tavoitteidensa toteuttamiseksi. Tuorin mukaan lainsäätäminen on ”poliittisten ja oikeudellisten käytäntöjen erikoislaatuinen yhdistelmä, jossa poliittiset käytännöt ja poliittiset argumentit ovat viime kädessä määrääviä”. (Tala 2005, 4; Tuori 2000, 150.) Lainsäädäntä on näin ollen yksi selkeimmistä vallan ilmenemismuodoista. Lait ovat väylä, jonka kautta politiikka saatetaan käytäntöön. Lait ovat tärkeä lähde julkiselle päätöksenteolle. Lainsäädäntöelimet eivät siten ole vain nimensä mukaisesti lainsäätäjiä, vaan myös areenoita poliittiselle toiminnalle. (Drewry 1996, 192–193.) Kuten aiemmasta käy ilmi, toimijat ja niiden roolin merkitys tällä areenalla on suuri.

#### **4.4. Deliberatiivinen demokratia**

Kirjallisuudessa on käytetty käsitettä deliberatiivinen käänne kuvaamaan tapahtunutta muutosta edustuksellisesta, äänestyskeskeisestä demokratiasta puhekeskeiseen läpinäkyvyyttä ja keskustelua korostavaan demokratiaan. Chambersin mukaan muutosta ei kuitenkaan pidetä edustuksellisuutta korvaavana, vaan pikemminkin sen laajenuksena. Dryzek puolestaan toteaa demokratian olevan avoin, päättymätön dynaaminen projekti. (Chambers 2003, 307–309; Dryzek 2009, 28.) Deliberatiivinen demokratia voidaan nähdä ikään kuin edustuksellisen demokratian kolmantena kehitysvaiheena: muodostumisensa jälkeen sitä on täydennetty ensin osallistuvalla demokratialla, ja viimeisimpänä kehitysvaiheena on deliberatiivinen demokratia. (Pekonen 2011, 41.)

Deliberatiiviset demokratiateoriat voidaan lukea deontologisiin teorioihin, joissa teoilla ja menettelytavoilla itsellään on seurauksista riippumatonta itseisarvoa (Hamlin & Pettit 1989, 12). Deliberatiivisen demokratian kannattajat pitävät päätöksentekoa edeltävää keskustelua ja harkintaa demokratian tärkeimpänä ominaisuutena ja arvona (Setälä 2003, 14–15). Deliberatiivisen demokratian teorioiden taustalla ovat teoreetikot nimeltään John Rawls (1988, 1993) ja Jürgen Habermas (1996). Gutmann ja Thompson palauttavat deliberatiivisen demokratian perusteet aina Kantin filosofiaan ja kategoriseen imperatiiviin. Myös Habermasin ja Rawlsin ajattelu yhtyy tähän: vapaat, tasa-arvoiset yksilöt, autonominen harkinta ja vaatimus normatiivisten väitteiden yleistettävyydestä yhdistävät teoreetikkoja.

Habermasin tuotannon keskeisiä seikkoja ovat kommunikatiivisen toiminnan teoria ja julkinen harkinta demokraattisessa päätöksenteossa. Hänen teoriansa ydinkäsite on ideaali kommunikaatio- eli puhetilanne, joka perustuu rationaaliseen keskusteluun moraalisesti autonomisten yksilöiden kesken. Rationaalisesti perusteltu sopimus siis saavutetaan pakottomassa keskustelussa vapaiden ja tasa-arvoisten yksilöiden välillä. (Setälä 2003, 138; Hindess 1996, 90.) Demokraattisen päätöksenteon legitimiys on riippuvainen siitä, missä määrin se muistuttaa ideaalia kommunikaatiotilannetta. Habermasin määritelmän mukaan ideaali puhetilanne on julkinen keskustelu, osallistujat ryhtyvät ratkaisemaan poliittista ongelmaa avoimin mielin suhteessa ratkaisuun: he eivät ole sidottuja aiempiin normeihin tai vaatimuksiin. (Habermas 1996, 278–279.)

Poliittisen keskustelun prosessi koostuu perustelluista argumenteista. Osallistujat esittävät ehdotuksia ja kritisoivat niitä, ja jokainen hyväksytty lopputulos perustuu ainoastaan parhaaseen argumenttiin. Osallistujilla on samat mahdollisuudet esittää ehdotuksia ja kritisoida, minkä lisäksi puhetilanteen tulee olla vapaa dominaatiosta. Kenelläkään ei ole valtaa uhata tai pakottaa muita hyväksymään tai hylkäämään ehdotuksia. Deliberaation päämääränä on konsensuksen saavuttaminen: vaikka se ei olisi mahdollista ja osallistujat turvautuisivat äänestämiseen, tulos perustuu silti kollektiiviseen harkintaan ja yhteisymmärrykseen harkinnan kohteesta, eikä vain yksittäisten preferenssien summaan. (Young 1996, 122; Benhabib 1996, 82.)

Toinen deliberatiivisen demokratiaperinteen kehittäjä on John Rawls. Päätöksentekoprosessin julkisen keskustelun ja kommunikatiivisen rationaalisuuden sijaan hän perustaa teoriansa ajatukseen tasapuolisuudesta ja kohtuudesta. Rawls esittää, että päätöksenteko niin sanotun tietämättömyyden verhon suojissa tuottaa oikeudenmukaisia ja tasapuolisia päätöksiä, sillä keskustelun osapuolet eivät tiedosta erityisominaisuuksiaan tai etujaan, jolloin heidän on pakko arvioida periaatteitaan puhtaasti yleisten näkökohtien perusteella. (Rawls 1988, 87–90; Dryzek 2009, 14.) Rawlsin ajatus

hypoteettisesta tietämättömyyden verhosta sopii huonosti tutkimusympäristöni, lainvalmistelutyöryhmään, jossa vastakkain ovat eri intressit ja lähtökohdat, eikä omia kykyjä, identiteettiä saatikka yhteiskunnallista asemaa edes yritetä häivyttää. Rawlsia onkin kritisoitu juuri yksilöiden irrottamisesta vuorovaikutuksesta ja sosiaalisista suhteistaan ja yhteiskunnasta. (Setälä 2003, 141–143; Benhabib 1996, 76.) Uudemmassa tuotannossaan hän onkin huomionnut osapuolten henkilökohtaiset edut sekä keskustelun ja harkinnan. Subjektiiivisista intresseistä huolimatta Rawls korostaa kohtuutta pyrkimisen arvoisena arvona demokraattisessa päätöksenteossa. Käsitteellä kohteliaisuuden velvollisuus Rawls tarkoittaa, että poliittisen osallistumisen ei tule perustua vain yksityisten etujen tavoitteluun, vaan edut tulee suhteuttaa laajempaan kokonaisuuteen ja maltillisiin mielipiteisiin. Kansalaisten tulee olla valmiita kuuntelemaan muiden näkemyksiä ja myös muuttamaan omiaan. (Rawls 1993, 216–220; Setälä 2003, 142–146.)

Rawlsin oppilas Cohen puolestaan määrittelee deliberatiivisen demokratian perustavien periaatteiden olevan itsenäinen yhteisö, kansalaiset, jotka luovat deliberaation mahdollistavia instituutiota, sitoutuvat moniarvoisuuteen politiikan päämääränä, deliberatiiviset prosessit hyväksytään legitimaation lähteinä ja lait ovat läpinäkyviä ja ”jäljitettävissä” deliberatiiviseen prosessiin. Osallistujat huomioivat ja arvostavat toistensa mielipiteitä ja oikeutta deliberaatioon. Lisäksi Cohen korostaa osallistujien vapauden ja tasa-arvon saavuttamista deliberaation ideaalina. (Cohen 1989, 17–34.) Päätösten periaatteiden tulisi olla yleistettäviä ja kohtuudella sovittavissa. Käsitteellään kohtuullinen moniarvoisuus Cohen tarkoittaa, että oikeuksien olemassaolo ei saisi olla sidoksissa sattumanvaraisiin päätöksiin, vaan perusteet tulee aina olla yleistettävissä. (Mt. 185–231.)

Eroistaan huolimatta Setälä korostaa Habermasin ja Rawlsin teorioita yhdistävän ”konstruktivistinen näkemys poliittisen päätöksenteon perustumisesta toisiaan kunnioittavien, autonomisten yksilöiden rationaaliseen harkintaan”. Hän, kuten monet muutkin toteavat deliberatiivisen demokratian olevan kuitenkin hyvin vaativa malli. Habermasin kuvaamia ideaalisia tilanteita tuskin todellisesta maailmasta löytyy. (Setälä 2003, 154.) Todellisuus ei välttämättä aina vastaa ideaalia teoriaa (Chambers 2003, 318–319), eikä pelkkä puhe poista valtasuhteita toimijoiden väliltä (Young 1996, 123; Dryzek 2009, 162). Elster näkee, ettei yksimielisyyden vaatimusta tulisi liiaksi korostaa, sillä sen saavuttamisen taustalla voi tosielämässä olla kyse manipulaatiosta, mukautumisen tarpeesta tai pyrkimyksestä vältellä ristiriitoja. Hän korostaa rationaalisuutta ja puolueettomuutta deliberaation ihanteeseen kuuluvina, mutta esimerkiksi Mansbridge ym. ovat todenneet, että tietty puolueellisuus ja neuvotteluasemat ovat osa todellista deliberaatiota. (Elster, 1998; Mansbridge et al 2010.)



Elstub määrittelee neljä keskeistä, deliberatiivisen demokratian ydintä määrittelevää seikkaa. Ne ovat kollektiivinen päätöksenteko, keskeisten toimijoiden osallistuminen päätöksentekoon, harkinta ja perusteluiden sekä argumenttien vaihto, joiden tulisi johtaa mielipiteiden muuttumiseen. Olennaista on jälleen avoin mielipiteiden reflektointi ja pakkovallan puuttuminen. Deliberaatio on demokraattista, jos muuttuvat mielipiteet vaikuttavat kollektiiviseen päätökseen ja kaikilla on yhtäläinen mahdollisuus mielipiteensä ilmaisemiseen. (Elstub 2006, 303.) Myös Pekonen korostaa lisäksi kanssakäymisen julkisuutta ja dialogisuutta. Hänen mukaansa deliberatiivisen demokratian teoreetikot ovat esittäneet deliberaation käytäntöjen lisäämistä poliittisen järjestelmän kaikilla tasoilla demokratian lisäämiseksi. Mielipiteiden vaihto, keskustelu ja väittelykin nähdään hyödyllisenä, sillä erilaisten näkemysten ja perustelujen kuuleminen voi edesauttaa vastapuolen argumenttien ymmärtämistä, vaikka oma mielipide ei muuttuisikaan. Laaja, avoin, julkinen keskustelu päätöksenteon taustalla nähdään demokratiaa lisäävänä tekijänä. (Pekonen 2011, 41–45.) Se voidaan myös nähdä ikään kuin oppimistilanteena: kilpailevat argumentit edistävät valistuneen julkisen mielipiteen syntymistä (Hansen 2007, 393).

Myös deliberatiivisten mielipidetutkimusten mukaan deliberaatio muuttaa osallistujien mielipiteitä, niiden johdonmukaisuutta ja lisää samalla poliittista tietämystä, avarakatseisuutta sekä keskinäistä ymmärrystä. (Ackerman & Fishkin 2003, 11–12; Pekonen 2001, 214.) Deliberaation normatiivisten periaatteiden kunnioitus voi lisäksi Pekosen mukaan ehkäistä strategisesti toimimista. ”Toisten silmin näkeminen” on tärkeää politiikassa, jossa on kyse yhteisistä asioista ja ongelmista. Erilaiset näkökulmat ja keskustelun moniäänisyys laajentavat toimijoiden käsitystä todellisuudesta. Päätösten uskotaan näin ollen olevan legitimiimpiä ja paremmin perusteltuja kuin pelkällä enemmistöäänestyksellä saavutetut. (Pekonen 2011, 41–45.) Chambers korostaakin, että vaikka toimijoiden odotetaan pyrkivän intressiensä toteuttamiseen eikä yksimielisyyttä aina saavuteta, niin deliberaation ihannetta luonnehtii yhteisenä intressinä lopputulosten oikeutettavuus kaikkien asianosaisten taholta (Chambers 2003, 309). Manin ja Sunstein toteavat deliberaation onnistumisen olevan kontekstisidonnaista. (Manin 2005, 2–3; Sunstein 2003, 98.)

Deliberaation yksi edellytys ja Habermasin näkemyksen lähtökohta on julkisuus (Habermas 1996). Lainvalmistelutyöryhmät eivät kuitenkaan ole julkisia areenoita. Koen, että siitä huolimatta valittu lähestymistapa sopii myös työryhmätyöskentelyn arviointiin, sillä työryhmässä on deliberaation edellytysten mukaisesti tarkoitus keskustella ja muotoilla lakiesitys, jonka takana työryhmä on. Keskustelun ja hankitun tiedon lisäksi kaikkien ryhmän jäsenten tietämystä pyritään lisäämään kuulemisilla ja lausuntopyyntöillä, jotta voidaan löytää perusteltu ja näin ollen paras ratkaisu työryhmän ehdotukseksi. Deliberaation mallia lainvalmistelua tutkiessaan ovat aiemmin

hyödyntäneet myös esimerkiksi Pakarinen (2011) ja Rantala (2011). Valiokuntia koskevassa tutkimuksessa teorian hyödyntäminen on varsin yleistä (ks. esim. Pekonen 2011; Palonen 2012). Fearon keskittyy käsitteen spesifin määrittelyn ja sen pohtimisen, mitä kaikkea sen tulisi sisältää, sijaan pohtimaan mitä hyviä puolia sisältyy keskusteluun ennen päätöksentekoa ja mitä hyvää sillä saadaan aikaan suhteessa pelkkään äänestämiseen tai muihin päätöksentekomalleihin nähden. Tärkeämpää on siis pohtia mitä parempaa deliberaatiolla saavutetaan kuin mitä saavutetaan paremmalla deliberaation määritelmällä. (Fearon 1998, 44–64.) Dryzek käyttää käsitettä diskursiivinen demokratia todetessaan, että olennaisempaa on keskustelun mielipiteitä ja perusteluja muokkaava ja kehittävä vaikutus sen sijaan, että yksilöt olisivat ”julkisen mielipiteensä vankeja” (Dryzek 2009, 162–163).

#### **4.5. Deliberaatio lainvalmistelutyöryhmissä**

Goodin korostaa deliberaation merkitystä päätösten valmisteluvaiheessa, ja myös Rantala toteaa sen painoarvon lisääntyneen viime vuosina poliittisessa keskustelussa. Goodinin mukaan eivät vain johtopäätökset ja seuraukset, vaan myös päätösten lähtökohdat ja edellytykset ovat tärkeitä deliberaation kohteita. Näin päästään hyvin harkittuihin preferensseihin, joiden avulla voidaan myös parantaa päätösten laatua ja legitimaatiota. (Goodin 2003, 192 Rantala 2011.) Rantala kuitenkin toteaa lainvalmistelussa olevan rajoitettujen resurssien vuoksi käytännössä vaikea saavuttaa laajapohjaista keskustelua, johon kaikki, joita asia koskee, pääsisivät osallistumaan edes edustajansa välityksellä. (Rantala 2011, 23.) Hän myös korostaa näkemystä, jonka mukaan kovin laajapohjainen keskustelu on tehotonta suhteessa tavoitteisiin (Rantala 2011, 23; Baldwin & Cave 1999, 79). Rantala kuitenkin toteaa, että mikäli relevantimpaa on jokaisen näkökulman esiin saaminen kaikkien tahojen sijaan, on asetelma lainvalmistelun näkökulmasta hiukan helpompi.

Cooke myös erottaa toisistaan deliberaation ja deliberatiivisen demokratian käsitteet parlamentaarisessa edustuksellisessa demokratiassa. Deliberatiivisella demokratialla tarkoitetaan hallitsemisjärjestelmää, jossa keskustelulla on keskeinen asema poliittisessa elämässä. (Cooke 2000, 947.) Deliberaatio taas voidaan määritellä laajasti ”kommunikaationa, joka sysää liikkeelle pakottoman pohdinnan mieltymyksistä, arvoista ja eduista” (Pekonen 2011, 56). Koska deliberatiivisessa demokratiassa on kyse poliittisesta toiminnasta, deliberaation ihanteet eivät huomioi riittävästi poliittista todellisuutta (Mansbridge et al. 2010, 65).

Kritiikkiä deliberaatiota kohtaan onkin esitetty muun muassa politiikan häivyttämisestä (Pekonen 2011, 46). Myös Rantala epäilee näkemystä argumentoivan keskustelun paremmuudesta tuottaa

”parempi ratkaisu”. Kysymys deliberaation osallistujista ja heidän asemastaan tietyn taustaorganisaation näkemysten edustajana antaa aiheita kritisoida deliberaation onnistumista ja toimivuutta lainvalmistelussa. (Rantala 2011, 23; Goodin 2003, 58.) Cooke ja Mansbridge ym. toteavatkin, että luonnollisena ja välttämättömänä osana politiikkaa olevat deliberaatioon osallistuvien omat edut ja edustetut intressit tulisi sisällyttää deliberaatiota koskeviin pohdintoihin. Mansbridge ym. korostaa deliberaation tavoitteena yhteisesti hyväksytyyn ja oikeutetun perustelun löytämistä. Tätä he pitävät kaikista olennaisimpana päämääränä, joka voidaan saavuttaa, kun hyväksytään erilaiset neuvottelulähtökohdat ja myönnetään tietynlainen omien etujen tavoittelu. Tästä lähtökohdasta osallistujien on pohdittava, missä määrin heidän esittämänsä perustelut ovat yleisesti hyväksyttävissä. Cooke korostaa deliberatiivisen demokratian periaatteiden sisältävän normatiivisen käsityksen tiedosta sekä niin sanotusti minuudesta ja hyvästä elämästä. Toisin sanoen tietyt peruslähtökohdat deliberaatioon otetaan annettuina. (Cooke 2000, 953, 968; Mansbridge et al. 2010, 65–66, 73.)

Cookin ja Mansbridgen näkemys deliberaatiosta on sopiva myös lainvalmistelutyöryhmiin: pyrkimys saavuttaa yhteisesti hyväksytty tavoite, erilaiset neuvotteluasetelmat sekä sen myöntäminen, että jokainen pyrkii yhteiseen lopputulokseen omista intressilähtökohdistaan. Mansbridge ym. eivät myöskään sulje pois valtaa, vaikka pakkovalta lähtökohtaisesti nähdään deliberaatioon kuulumattomana. (Mansbridge et al. 2010, 80–83).

Pekonen käsittelee teoksessaan puheen merkitystä parlamentarismien ja eduskunnan näkökulmasta. Sillä on suuri merkitys eduskunnassa ja valiokunnissa vaikuttamiseen. Hän tarkastelee edustajien mandaattia deliberaatioon ja sen onnistumiseen vaikuttavana tekijänä. (Pekonen 2011, 58.) Tämä on olennainen seikka myös lainvalmistelutyössä, jossa sidosryhmien edustajat sananmukaisesti ovat sidottuja edustamaansa taustaorganisaatioon. Pekosen mukaan mandaatin on oltava vapaa, sillä sidottu mandaatti ei jätä tilaa puntaroivalle deliberaatiolle, eikä näin ollen edes mahdollista deliberaation yleisten kriteerien täyttymistä. Deliberaatio näyttää siis olevan hyvistä tarkoituseristä huolimatta ongelmallinen toteuttaa (Pekonen 2011, 58–59; Rantala 2011, 23.)

Lapintie toteaa rationaalisen ja kommunikatiivisen suunnittelun ihanteiden löytäneen tiensä suomalaisen lainsäädäntöön, jossa korostetaan sekä ”asiantuntemusta ja tavoitteellisuutta että vuorovaikutteisuutta ja avoimuutta”. Hän käsittelee rationaalisuutta ja rationalisointia suunnittelussa. Flyvbjerg näkee suunnittelututkimuksen etualalla olevan vallankäytön, sillä päätöksentekijät eivät tee päätöksiä asiantuntijoiden ja suunnittelijoiden heille tuottaman tiedon perusteella, vaan he päinvastoin tuottavat tietoa saadakseen jo etukäteen päättämänsä asiat

näyttämään järkeviltä. (Lapintie 2010, 104; Flyvbjerg 1998, 228–229.) Tämä näkemys on kaukana deliberaation ideaalista ja avoimesta valmistelusta, jonka olisi tarkoitus tuoda monipuolista asiantuntemusta ja laajentaa tarkastelunäkökulmia (Slant et al. 2014).

## **5. AINEISTO JA MENETELMÄ**

Tutkielmani aineisto koostuu lainvalmistelijoiden ja sidosryhmätoimijoiden puolistrukturoiduista haastatteluista, joiden avulla selvitän sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksia ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Erittelen haastateltujen näkemyksiä eri teemoihin, joiden avulla pyrin hahmottamaan vaikutusvaltaan vaikuttavia tekijöitä ja prosessin ongelmakohtia. Koska haastattelut ovat keskimäärin 1,5 tunnin mittaisia, käsittelyn helpottamiseksi hyödynnän litteroituihin haastatteluihin laadulliseen tutkimukseen tarkoitettua NVivo-ohjelmaa. NVivo on kvalitatiivisen tutkimusaineiston hallintaan, luokitteluun ja analysointiin tarkoitettu ohjelma. Se ei ole erityinen menetelmä, vaan soveltuu laadullisen tutkimuksen menetelmille, joissa aineistona on tekstiä, kuvia tai esimerkiksi videoita. (NVivo 10 for Windows, 5.)

Haastatteluaineistoni koostuu yhdeksästä haastattelusta. Haastateltavista seitsemän edustavat sidosryhmiä, ja näiden lisäksi mukana on yksi valmistelija kummankin hankkeen vastuuministeriöistä. Analyysissa ja tulosten esittelyssä tarkastelen aineistoa ainoastaan sidosryhmien ja valmistelijoiden näkökulmasta sekä oleellisia, hankkeiden välisiä eroja korostaakseni hankekohtaisesti. En siis arvioi tarkastelussani haastateltavien edustamaa organisaatiota sillä tutkimukseni lähtökohta on, että jokaisella on samanlaiset osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet. Seuraavaksi kuvaan tarkemmin hankkeita ja haastattelua tiedon tuottamisen muotona. Tämän jälkeen perehdyn tutkimusmenetelmäni, teorialähtöiseen sisällönanalyysiin ja laadullisen tutkimuksen luotettavuuteen. Lopuksi avaan aineiston käsittelyprosessia.

### **5.1. Lainvalmisteluhankkeet**

Tutkielmani aineisto on alun perin kerätty yleiskuvan saamiseksi vaikuttavuusarviointien vaikuttavuus -tutkimusta varten. Hankkeet poikkeavat toisistaan laajuudeltaan, lähtökohdiltaan ja toimintatavoiltaan ja ovat näin ollen kattava läpileikkaus lainvalmistelutyöryhmistä. Suurin ja eniten säännelty hanke on jätelaki, kun taas suppein sääntelyala on alkoholimainontaa koskevassa hankkeessa. Molemmat hanketyöryhmät hyödynsivät kuulemisia, joskin eri muodoissa. Eroavaisuuksistaan huolimatta hankkeet edustavat hyvin yleistä valmistelutapaa, joka saattaa hankkeesta riippuen erota huomattavasti poliittisesti kiistanalaisesta teknisluonteisempiin uudistuksiin. Alkuperäiseen tutkimukseen hankkeet on valittu mukaan ”syventämään ymmärrystä tematiikasta ja havainnollistamaan vaikutusten arviointiin liittyviä tekijöitä ja mekanismeja”. (Slant

et al. 2014, 7–14.) Työryhmätyöskentelystä, toimivaltasuhteista ja sidosryhmien merkityksestä ne antavat myös kattavan kuvan.

Jätelain kokonaisuudistusta valmistelleen työryhmän toimikausi oli 15.10.2007–30.4.2010. Uudistus oli keskeinen osa pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaa ja lainsäädäntösuunnitelmaa (hallituksen strategia-asiakirja 2007, 97). Työryhmän tehtävänanto oli ”laatia ehdotus jätealan lainsäädännön ajanmukaistamiseksi Suomen ja Euroopan unionin jätepolitiikan painotukset ja EU:n muuttuva jätelainsäädäntö sekä perustuslain säännökset huomioon ottaen” (Slant et al. 2014, 9). Ryhmässä oli 16 jäsentä ja se kokoontui 40 kertaa. Työryhmässä olivat edustettuina Ympäristöyritysten liitto ry, Elinkeinoelämän keskusliitto sekä Suomen Kuntaliitto, ympäristöministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Pirkanmaan elinkeino, liikenne- ja ympäristökeskus, Jätelaitosyhdistys ry sekä Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

Poliittisesti intohimoisempi hanke on alkoholimainonnan rajoittaminen. Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman työryhmän toimikausi oli 8.9.2009–31.5.2010. Työryhmän perustaminen sai alkunsa eduskunnan lausumasta, jossa edellytettiin hallitusta selvittämään ”aiemmin voimaantulleiden alkoholimainonnan rajoitusten vaikutukset” sekä arvioimaan ”mielikuvamainontaa koskevien lisätoimenpiteiden tarpeen” (Slant et al. 2014, 12). Tehtävänä ei siis ollut valmistella hallituksen esitystä, vaan pikemminkin selvittää aiemmin asetettujen rajoitusten vaikutukset ja lisätoimenpiteiden tarve. Työryhmään kuului 12 jäsentä ja se kokoontui 14 kertaa. Hankkeessa olivat mukana Viestinnän keskusliitto, Suomen sosiaali- ja terveys ry, A-klinikkasäätiö, Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Alko Oy, Päivittäistavarakauppa ry, Ylioppilaiden terveydenhuoltosäätiö, Terveyden edistämisen keskus sekä pysyvät asiantuntijat Kuule Oy:stä, Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta sekä Suomen alkoholijuomakauppioiden yhdistys ry:stä.

## **5.2. Haastattelu tiedonhankinnan muotona**

Haastattelua voidaan pitää yhtenä käytetyimmistä tiedonhankintamenetelmistä yhteiskuntaelämän alueilla. Empiirisessä tutkimuksessa menetelmä ovat keskeisessä asemassa ja valinnassa tulee pohtia menetelmän soveltuvuutta käsillä olevan tutkimusongelman ratkaisuun. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 34.) Työryhmän toiminta ja keskinäinen vuorovaikutus tutkimuskohteena on aihe, josta on vaikeaa, ellei jopa mahdotonta saada syvempää tietoa muuten kuin kysymällä. Myös tutkimusaineistostani käy ilmi, että työryhmien sisäisen toiminnan ja keskustelun dokumentointi on ollut puutteellista. Haastattelututkimuksen etuina on syvemmän tiedonsaannin ja jatkokysymysten

esittämismahdollisuuden lisäksi esimerkiksi tiedonsaaminen vähemmän kartoitetuista sekä aroista ja vaikeista aiheista. Lisäksi Hirsjärvi ja Hurme toteavat etuna olevan haastateltavan puheen sijoittamisen laajempaan kontekstiin. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 35.) Tutkielmassani tämä on erityisen merkittävä hyöty: alun perin lainvalmistelun vaikutusarviointia kartoittavilla kysymyksillä on mahdollista liittää teema laajempaan vaikutusvallan ja työryhmädeliberaation kontekstiin. Puolistrukturoitu teemahaastattelu (Ruusuvuori & Tiittula, 2005,11) haastattelumuotona antaa haastateltavien ajatuksille tilaa kehittyä teeman ympärillä. Jokaisessa haastattelussa on käyty läpi samat aihepiirit, mutta kysymysten järjestys ja muoto eivät ole tiukasti sidotut, vaan mukautuvat tilanteeseen ja haastattelun etenemiseen ja haastattelijan ja haastateltavan vuorovaikutukseen.

Alastalon ja Åkermanin mukaan asiantuntijahaastattelulla on sitä keskeisempi merkitys, mitä puutteellisempaa ja hajanaisempaa dokumenttiaineistoa tutkimuksen kohteesta on saatavilla. Esimerkiksi juuri tilanteissa, joissa tutkitaan ulkopuolisilta suljettuja poliittisia prosesseja. He keskustelevat asiantuntijahaastattelusta ja sen kohteena olevien faktojen luonteesta ja toteavat, että erityishuomiota vaatii ”faktojen ja kulttuuristen jäsenysten monimutkainen suhde analyysissä”. (Alastalo & Åkerman 2010, 373–376.) Alasuutari esittää kolme faktanäkökulmaa luonnehtivaa piirrettä: kieli ja tilanteen ominaisuudet vain ikään kuin linssinä aineistoon, informaation totuudenmukaisuuden ja tiedonantajan rehellisyyden pohtiminen sekä kolmantena piirteenä tutkijan kiinnostus tutkittavien todelliseen käyttäytymiseen ja mielipiteisiin tai siihen, mitä on tapahtunut. Faktanäkökulmaa ei hänen mukaansa tule sotkea yleiseen objektiivisuuteen, johon tutkimus pyrkii, vaan kyseessä on kapea käsitys merkityksellisistä tiedoista ja tosiasioista: faktanäkökulman kautta tutkija hyödyntää vain niitä väitteitä, joiden uskotaan heijastavan totuutta maailmasta. (Alasuutari 2011, 90–91.)

Alastalo ja Åkerman sisällyttävät faktanäkökulmaan myös ajatuksen, että haastattelutieto on tuotettu vuorovaikutuksessa (Alastalo & Åkerman 2010, 376). Vuorovaikutuksen käsitteen, sekä aineiston keruun ja analyysin lomittumisen faktojen tuottajana sivuutan tässä tutkielmassa, sillä oma vuoropuheluni tutkielman ja aineiston välillä alkaa jo valmiiksi litteroiduista haastatteluista prosessissa mukanaolon sijaan. Vuorovaikutussuhteen lisäksi Alastalo ja Åkerman toteavat, että tutkijan on oltava herkkä haastatteluaineiston rajoituksille faktatiedon lähteenä. On huomioitava esimerkiksi aseman, henkilöhistorian, tapahtumankulkujen ja jännitteiden sekä nykyhetken vaikutus tulkintaan. He myös pohtivat, kuinka tulisi suhtautua vihjailevaan tai epämääräiseen tietoon. Myös ensikäden tieto tapahtumista on läpitulkinallista. Haastateltavat saattavat vihjailta jostakin tapahtumasta avaamatta sitä enempää tai he saattavat pyrkiä kuvaamaan omaa toimintaansa parhain päin, mikä voi johtaa asioiden kaunisteluun. Niin sanotun ammatillisuusmuurin ylittäminen

asiantuntijahaastatteluissa voi olla työlästä: esimerkiksi viranhaltijat helposti tuottavat kuvaa, jonka mukaan asiat etenevät niin kuin niiden yleisesti määriteltyjen menettelytapojen mukaan tulisi edetä. Alastalon ja Åkermanin mukaan epävarmaa informaatiota tulee välttää. He korostavat faktojen jäljittämisen tärkeyttä yhdisteleminen ja eri lähteistä saatavan informaation ristiinlukeminen. Alastalo ja Åkerman tuovat esille haasteen faktaluennan ja kulttuuristen jäsenysten yhdistämisestä analyysissa. Kuten he toteavat, ei yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen tavoite useinkaan ole rakentaa tarkkaa prosessi- tai ilmiökuvausta. Niin myös tässä tutkielmassa, jossa lähtökohtaisesti tavoitteeni on selvittää osapuolten kokemuksia. Faktaluenta ja tapahtumakulkujen rekonstruktio antavat vain lisäaineita ymmärtää tapahtumien yhteiskunnallista merkitystä. (Alastalo & Åkerman 2010, 377–389.)

### **5.3. Teorialähtöinen sisällönanalyysi ja aineiston uudelleenmuotoilu**

Tutkimusmenetelmänäni toimii teorialähtöinen eli deduktiivinen sisällönanalyysi. Sisällönanalyysi menetelmänä sopii tutkimukseeni erittäin hyvin, koska sillä saadaan alun perin strukturoimatonkin aineisto kuvattua tiivistettyyn ja yleistettyyn muotoon. (Tuomi & Sarajärvi 2006, 105.) Tutkimusaineistoni haastattelut ovat puolistrukturoidut, mutta haastattelurunko on strukturoitu alkuperäistä vaikutusarviointiteemaa ajatellen, joten se vaatii uudelleen luokittelun ja uuden näkökulman. Tähän sisällönanalyysi on hyvä apuväline, koska sillä aineisto saadaan järjestetyksi tiiviiseen ja selkeään muotoon kadottamatta sen sisältämää informaatiota. Pyrkimyksenä on informaatioarvon lisääminen luomalla hajanaisesta aineistosta mielekäs ja yhtenäinen, informatiivinen kokonaisuus. Näin voidaan tehdä selkeitä ja luotettavia johtopäätöksiä. Laadullisen aineiston käsittelyllä ja uudelleenmuotoilulla pyritään loogiseen päättelyyn ja tulkintaan. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 107–108.)

Tutkimuksen voidaankin sanoa olevan asioiden kontekstoimista uudelleen (Ruusuvoori et al 2010, 29). Aineisto hajotetaan osiin, käsitteellistetään ja kootaan uudestaan ikään kuin uudeksi loogiseksi kokonaisuudeksi (Tuomi & Sarajärvi 2009, 108). Verrattuna esimerkiksi diskurssianalyysiin, jossa analysoidaan, miten merkityksiä tuotetaan tekstissä, sisällönanalyysissa puolestaan etsitään tekstistä merkityksiä. Tuomen ja Sarajärven mukaan menetelmät eivät siis tuota yhteismitallista tietoa eivätkä ole yhdistettävissä, joskin ideoita niistä voidaan lainata ja soveltaa. Erotuksena sisällönerittelyyn, jossa dokumenttien sisältöä kuvataan kvantitatiivisesti, sisällönanalyysilla tarkoitetaan pyrkimystä kuvata dokumenttien sisältöä sanallisesti. (Tuomi & Sarajärvi 2006, 106.) Tutkimuksessani siis kuvaan sanallisesti, mitä haastateltavat tuovat ilmi teoreettisen viitekehyksen teemoihin liittyen. On muistettava, että sisällönanalyysilla aineisto saadaan vain järjestetyksi



johtopäätösten tekoa varten, eli aineiston sisällön kuvaaminen sanallisesti ei vielä vastaa tutkimuskysymykseeni. (Mt. 105.)

Teorialähtöisyys analyysissa tarkoittaa, että luokittelu perustuu aikaisempaan viitekehukseen ja analyysia ohjaa tietty teema tai käsitekartta. Tällöin ensimmäinen vaihe on analyysirungon muodostaminen. Runko voi olla hyvinkin väljä, sillä sen sisälle muodostetaan luokkia ja kategorioita hyödyntäen induktiivisen sisällönanalyysin periaatteita, redusointia ja klusterointia. Redusoimalla eli pelkistämällä karsitaan tutkimuksen kannalta epäoleellinen pois. Klusteroimalla eli ryhmittelemällä koodatut alkuperäisilmaukset käydään läpi ja yhdistetään luokaksi sekä nimetään luokka sen sisältöä kuvaavalla käsitteellä. Viimeinen vaihe on abstrahointi eli käsitteellistäminen, jossa empiirinen aineisto liitetään teoreettisiin käsitteisiin. Sisällönanalyysi perustuu tulkintaan ja päättelyyn, jossa empiirisestä aineistosta edetään kohti käsitteellisempää näkemystä tutkittavasta ilmiöstä. Toisin kuin induktiivisessa, teorialähtöisessä analyysissä teoreettiset käsitteet on osin ennalta määritetyt. Teoriaan ja analyysirunkoon sopimattomista asioista muodostetaan uusia luokkia. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 108–117.)

Tuomi ja Sarajärvi puhuvat teemoittelusta erona luokittelulle ja tyypittelylle. Teemoittelu on luokituksen kaltaista, mutta korostaa enemmän, mitä kustakin teemasta on sanottu. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 93). Eskola ja Suoranta toteavat, että teemoittelulla on mahdollista saada tekstiaineistosta esille erilaisia vastauksia tai tuloksia esitettyihin kysymyksiin. He korostavat, että teemoittelu vaatii onnistuakseen teorian ja empirian vuorovaikutusta, ettei teemoittelu jää vain sitaattikokoelmaksi. Tyypittely puolestaan on aineiston ryhmittelyä tyypeiksi samankaltaisuuksia etsimällä. Tyypittelyä usein edeltää jonkinasteinen teemoittelu. Tyypittelemällä analyysia on mahdollista viedä pidemmälle rakentamalla vastauksista yleisempiä tyypejä. (Eskola & Suoranta 1998, 174–181.)

Sisällönanalyysia voidaan edelleen jatkaa kvantifioimalla luokiteltu aineisto. Tällöin lasketaan frekvenssit eri käsitteille ja tutkitaan, kuinka monta kertaa sama asia tai kuvaus esiintyy aineistossa. Tutkielmassani tämä ei ole tarpeen, sillä kuten Sarajärvi ja Tuomi toteavatkin, laadulliset aineistot ovat usein niin pieniä, ettei kvantifointi tuo lisätietoa tai uutta näkökulmaa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 120–122.) Tutkimusanalyysiin sisältyy kolme erilaista osatehtävää, jotka ovat luokittelu, analysointi ja tulkinta. Osat limittyvät toisiinsa, mutta ovat samalla hyvin erilaisia prosessin vaiheita. (Ruusuvaara et al 2010, 11–12; vrt. Tuomi & Sarajärvi 2009, 92–93.) Laadullisessa tutkimuksessa siis analyysi ei vielä tuota tuloksia, vaan vasta niiden selittäminen. Alasuutarin mukaan tutkimus voidaan jakaa havaintojen tuottamiseen ja arvoituksen ratkaisemiseen. Hänen

mukaansa laadullista tutkimusta voi verrata salapoliisikertomukseen, jossa metodi kuvaa käytäntöjä ja operaatioita arvoituksen ratkaisemiseksi ja tutkimuksen viitekehys puolestaan mahdollisten ratkaisumallien varastoa. (Alasuutari 1993, 33–34.)

Tässä tutkielmassa, kuten tutkimuksessa yleensä, on pyrittävä välttämään virheitä ja näin ollen lisäämään tutkimuksen luotettavuutta. Totuus ja objektiivisuus eivät tämänkaltaisessa laadullisessa tutkimuksessa ole ymmärrettävissä kovin yksiselitteisesti. Myös havaintojen puolueettomuus vaikuttaa tutkimuksen luotettavuuden arviointiin. Laadullisessa tutkimuksessa myönnetään tutkijan asema: tieto suodattuu aina tutkijan oman kehyksen läpi, sillä tutkija on tutkimusasetelman luoja ja tulkitsija. Luotettavuuskysymyksiä on perinteisesti arvioitu validiteetin ja reliabiliteetin kautta, mutta niitä voidaan kritisoida vain yhteen konkreettiseen todellisuuteen perustuvina. Tuomi ja Sarajärvi toteavat, ettei ole olemassa vain yhtä sosiaalista todellisuutta, vaan sen erilaisia konstruktioita. Kokemusten ja tulkinnan ollessa tutkimuskohteina, ei ole mielekäästä puhua tulkintojen ”oikeellisuudesta” tai ”vääryydestä”. (Tuomi & Sarajärvi 2006, 131–134)

Seuraavaksi kuvaan tutkielmani analyysivaiheista ensimmäisen, konkreettisen aineiston käsittelyprosessin eli aineiston luokittelun. Ruusuvuori ym. korostaa, ettei luokittelu varsinaisesti ole analyysia, sillä analyysin tehtävä ei ole kertoa, mihin luokkaan mikäkin osa aineistoa sisältyy. Vaiheet luonnollisesti limittyvät toisiinsa ajallisesti, mutta pääosin luokittelun jälkeen tapahtuvassa analyysivaiheessa on tarkoitus tuoda aineistosta esille teoriaan nojaten tulkinta, joka ei ole läsnä pelkissä suorissa lainauksissa. (Ruusuvuori et al. 2010, 18–19.)

#### **5.4. Aineiston luokittelu**

Alkuperäinen haastattelurunko on tutkielmani liitteenä (liite 1). Sisällönanalyysissä aineisto käydään läpi ja siitä erotetaan ja merkitään asiat, jotka sisältyvät tutkimuksen kiinnostukseen ja kohdealueeseen. Muu teksti, tässä tapauksessa muut haastattelujen osat, jäävät varsinaisen tutkimusaineiston ulkopuolelle. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 92). Alkuperäiset, litteroidut haastattelut siirrän NVivo-ohjelmaan. Luettuani haastattelut tarpeeksi monta kertaa luon teoriani pohjalta luokkia (*node*). Kun haastateltava puhuu tietyistä teemasta, siirrän sen osan tekstistä luomani teemaluokan alle. Käyn läpi kaikki tekstit ja luokittelen aineiston ikään kuin uudeksi kokonaisuudeksi teorian pohjalta. Tämän jälkeen palaan käsittelemään aineistoa teemaluokittain. Luon jokaisen luokan sisään alaluokkia (*subnode*), jotka edelleen helpottavat analyysia ja aineiston käsittelyä. Näin ollen on helpompaa muodostaa kokonaiskuva asiasta, kun puheenvuorot on jaoteltu puhujan sijaan teorian mukaan. Seuraavaksi esitetty kuvio (kuvio 1) havainnollistaa luokitustani.

## Nodes

Name	Sources	Referenc
Deliberaatio, työryhmätyöskentely	7	54
keskeisten toimijoiden osallistuminen päätöksentekoon	7	16
kollektiivinen päätöksenteko	9	50
lähtökohdat ja argumentointi	9	62
mielipiteiden muuttuminen	8	17
Kuuleminen ja lausunnot	9	18
informaation tuottajana ja vahvistajana	2	3
näennäisenä valmisteluvaiheena	7	11
Valta	9	44
resurssit	9	15
työryhmä	8	15
virkamiesvalta	8	19
Valta - rajoitteet	8	23
hallitusohjelma ja EU	3	5
niukat resurssit	4	5
poliittinen interventio	6	15

Kuvio 1. Aineiston luokittelu NVivo-ohjelmassa.

Eskola ja Suoranta toteavat, että vaikka laadullista aineistoa jäsentää miten tahansa, niin aina siitä riittää loputtomasti kirjoittamista. Siten ei voi tietää, mikä on kirjoittamisen arvoista ja mikä ei. Heidän mukaansa joskus jo puheen kuvailu riittää vastaukseksi tutkimuksen ongelmiin. Eskola ja Suoranta pohtivat kvalitatiivisen tutkimuksen raportoinnissa tehtäviä kompromisseja. Heidän mukaansa usein analysointi jätetään ”tematisoinnin nimissä tapahtuneeksi sitaattikokoelmaksi”. Tällainen ongelma on kovin pitkälle menevän analyysin ja johtopäätösten puute. Laadullisen analyysin ikuisena ongelmana voidaan pitää myös loputtoman näytteiden tulvan ja oman tulkinnan puutteen aiheuttamaa vaikutelmanvaraisuutta. (Eskola & Suoranta 1998, 179–180.)

Seuraavissa luvuissa avaan tutkimusaineistoani teorialähtöisen sisällönanalyysin keinoin tekemäni teemoittelun ja tyypittelyn kautta. Odotettavissa on selvityksenomaista raportointia ja sitaatteja havainnollistamaan omaa tekstiäni. Sitaatit kuvaavat aineistoa ja ovat hyvä, havainnollistava lisä, jotta lukija ei jää tutkijan armoille (Eskola & Suoranta 1998). Suorien lainausten yhteydessä mainitsen, edustaako puhuja sidosryhmää vai onko hän valmistelija vastuuministeriöstä. Anonymiteetin säilyttämiseksi olen yksilöinyt puhujat ainoastaan yhdestä yhdeksään ilmoitettavalla järjestysnumerolla. Tämän lisäksi suoran sitaatin yhteydessä mainitaan hanke, jossa puhuja on ollut mukana. On kuitenkin tärkeä muistaa, että haastateltavien puheet eivät sinällään ole

tutkimustuloksia (Töttö 1999, 95). Näin ollen korostankin, että seuraavat luvut ovat ainoastaan aineiston käsittelyvaiheiden raportointia, jotta lukijan on helpompi ymmärtää analyysini ja johtopäätösteni perusteet. Tutkimustulokset sen sijaan esittelen luvussa kahdeksan, jossa tuon aineistoista tekemäni havainnot teorian kontekstiin.

## 6. SIDOSRYHMÄT JA VALMISTELIJAT VALTAKAMPPAILUSSA

### 6.1. Asema ja taidot valtaresursseina

Vaikutusten arviointi ja tiedon tuottaminen on sidosryhmien keskeisimpiä keinoja vaikuttaa. Haastatteluista käy kuitenkin selvästi ilmi, ettei tieto ole sidosryhmien merkittävin valtaresurssi. Tiedon merkitys määräytyy sen mukaan, kuka tiedon valmistelutyöryhmässä esittää. Esimerkiksi samalta toimijalta tilattu selvitys saa eri merkityksen valmistelussa sen mukaan, mikä taho selvityksen on tilannut. Eräs haastateltavista myös kyseenalaistaa tietojen merkityksen ylipäätään, sillä politiikka ei perustu tutkimustuloksiin ja lopulta on poliitikoiden tehtävä päättää, minkä verran painoarvoa mikäkin argumentti saa. Työryhmässä valtaa saa esittämällä niin sanotusti oikeansuuntaista tietoa. Näin ollen valtaresurssina korostuu ennen kaikkea asema.

*”Tää on tätä tämmöst tiedotussotaa. Toi mainonnan neuvottelukunta teki suunnilleen niihin aikoihin TNS Gallupilla teetti kyselyn niinku tästä alkoholista... se liittyy just tähän niinku alkoholiin ja nuoriin ja se toimitettiin sinne työryhmälle. Sitä ei noteerata tääl raportis lainkaan. Mut sitten, kun joku näist terveystieteistä teki oman tutkimuksensa, teetti samaisella TNS Gallupilla oman tutkimuksensa siitä, miten nuoret havaitsee mainontaa, niin se on tääl raportoitu vähän niinku siihen sävyyn, et se ois tämmönen niinku tieteellinen totuus.[...] et sinne niinku valikoiden otettiin sitten tämmösiä ei-tieteellisiä eri osapuolten niinku omia näkemyksiä tukevia tilausselektiviteettiä.”* (Sidosryhmän edustaja1, alkoholimainonta)

Hieman yllättävästi tiedon sijaan sidosryhmien valtaresurssina korostuvatkin taidot. Taitava toimija osaa esittää asiansa niin, että kuulijat kiinnostuvat ja vakuuttuvat toimijan esittämän asian tärkeydestä. Niin päätöksiä kuin valmisteluakin tehdään niukkojen resurssien vallitessa, joten valtaa on sillä, jolla on taitoa saada puettua asiansa yksiselitteisesti ymmärrettävään ja kiinnostusta herättävään muotoon. Taitojen puute voi olla myös vaikuttamisen esteenä ja vaikeuttaa oman mielipiteen esiintuomista työryhmässä antamalla samalla valtaa muille tahoille.

*”On kaikkein eniten hyödynnettävissä niin on tietysti se, että jos vastataan niihin kysymyksiin ja vastataan sitten mahdollisimman yksiselitteisesti niin kun sillä tavalla, [...] semmoset on kaikkein huonoimpia, joissa tulee tämmösiä toisaalta, toisaalta - vastauksia.”* (Sidosryhmän edustaja7, jätelaki)

*”Kyl siin tunsin niinku semmost tiettyä avuttomuutta, et miten mä voin niinku et mä haistan täs jotain, mut mul ei oo tavallaan osaamista ja työkaluja niinku esittää ees niit oikeit kysymyksiä.”* (Sidosryhmän edustaja1, alkoholimainonta)

*”Epäluottamus on hyvä sana joka varmaan vallitsee tässä niin kun virkamiesten ja meidän välillä ja aika vahvasti se tietysti tähän vaikuttavuuteen niinku liittyy ja siihen miten sitä vaikuttavuutta arvioidaan. Johtuen varmaan siitä että kun ei me olla siinä eikä tiedetä miten se menee tai miten sen pitäis mennä.”* (Sidosryhmän edustaja4, alkoholimainonta)

## 6.2. Avainroolissa sihteeristö

Kysyttäessä suunnittelusta, valmistelusta ja selvitysten teettämisestä eli tiedon hankkimisesta työryhmän tueksi, tuovat haastateltavat hyvin yksimielisesti esille työryhmän sihteeristön roolin ja merkityksen. Haastateltavat toteavat valmistelun ja päätöksenteon tapahtuvan hyvin pitkälle virkatyönä. Sidosryhmien edustajien mukaan valmisteluvalta on virkamiehillä, jotka valmistelevat esitykset ja linjaukset hyvin pitkälle ilman sidosryhmiä tai heidän mukanaolosta huolimatta. Selvitystietojen kerääminen, niistä päättäminen, suunnittelu ja valmistelu ovat hyvin ministeriövetoisia ja etenkin työryhmien sihteeristön vallan alaa.

*”Tää oli hyvin ministeriövetosta, et tietysti niinku kaikis työryhmissä niin sihteerillä on erittäin suuri valta.”* (Sidosryhmän edustaja1, alkoholimainonta)

*”Mutta jos kattoo STM:n esimerkiks hallituksen esitystä, niin sehän korostaa vain niitä toisen puolen tota tutkimuksia että se on. Nää on niin kun, meillähän on ihan samat tutkimukset käytössä mutta riippuu tietysti mihin tutkimuksiin sen kohdentaa. Mutta mun mielestäni kyllä sosiaali- ja terveysministeriö aika härskisti kohdentaa sen sinne tiettyyn, ne ottaa vain ne mitkä tukee virallista politiikan linjaa tai sitä linjaa mitä STM haluaa eteenpäin viedä.”* (Sidosryhmän edustaja4, alkoholimainonta)

Virkamiesten tiedot ja taidot antavat heille valtaa suhteessa sidosryhmien edustajiin. Heillä on enemmän kokemusta valmistelusta ja arviointityöstä, jolloin tämänkaltaisten tietojen ja taitojen puute heikentää sidosryhmien valtaa. Myös sidosryhmillä on mahdollisuus hankkia ja tuottaa selvityksiä valmistelun tueksi, mutta kuten edellisestä luvusta käy ilmi, he kokevat tuottamiensa tietojen ja arviointien merkityksen olevan vähäinen, mikä edelleen korostaa sihteeristön valtaa. Virkaprosessi ja sihteeristö nähdään siis viimesijaisena päätösvallan käyttäjänä työryhmässä, jopa niin, että sihteeristön sivuuttaessa sidosryhmien näkökannat ja selvitykset on esitystä jouduttu muuttamaan myöhemmissä käsittelyvaiheissa. Useat haastateltavat myös kokivat, että sihteeristö voi halutessaan jyrätä yli työryhmän jäsenten konsensuksen.

*”Mut kun ajattelee, et itse on tällanen niinku medialainsäädäntöjuristi, joka ei oo, jolla ei oo tieteellist niinku sillä lailla ei oo tutkijakoulutusta tai muuta, niin kyl siin tunsii niinku semmost tiettyy avuttomuutta, et miten mä voin niinku et mä haistan täs jotain, mut mul ei oo tavallaan osaamista ja työkaluja niinku esittää ees niit oikeit kysymyksii.”* (Sidosryhmän edustaja1, alkoholimainonta)

*”Itse asiassa me teetettiinkin joitakin selvityksiä sen työryhmän työn aikana,[...] ja toimitettiin ne sitten työryhmän sihteeristön käyttöön. Mutta ei ne näkyne sitten missään. Ja jälkeensä kävi sitten sillä tavalla että [...] mitä me pyrittiin niin kilpailuoikeuskysymyksissä tuomaan esiin, niin niitä sitten eduskunnassa nostettiin esiin, elikkä jouduttiin muuttamaan siellä sitten.”* (Sidosryhmän edustaja6, jätelaki)

*”Se tuottajavastuu oli siinä se yks isompi kysymys, tuottajavastuuseen laitettiin oma, erillinen jaosto [...] Ja jaosto jätti työnsä ja sitten kesän aikana kävikin sillä tavalla,*

[...] että kaikki oli pantu uusiks. Niin eli jaoston esitys saatiin ja sitten sihteeristö muutti sen. Eli se sihteeristö muutti kokonaan pykälistön rakenteen ja näin ollen ehkä se jaoston se työ häipy sinne suhtkoht hukkaan.” (Sidosryhmän edustaja 6, jätelaki)

Sidosryhmien edustajien lisäksi myös valmistelevat virkamiehet myöntävät sihteeristöjen merkittävän roolin ja avainaseman. Virkamiehet vastaavat suunnittelusta ja selvitystyöstä. He toisaalta korostavat myös työryhmän merkitystä. Työryhmä voi tuoda uusia näkemyksiä ja tietämystä mutta virkamiehet painottavat päätösvallan olevan kuitenkin ministeriössä ja työryhmän sihteeristöllä.

”Tietysti jos on sit työryhmä, niin sitä tietämystä, että mitä kaikkea on olemassa niin tulee sit jo hyvin paljon laajemmalta porukalta myöskin, että sieltä tulee sitten kyllä aina niitä ehdotuksia, että hei että tämmönenkin tutkimus ja selvitys tehtiin meidän alueella siellä jossakin päin Suomea ja niin pois päin, niin niitäkin sit pystytään hyödyntämään. Mutta että kyllä se on se työryhmän sihteeristö taikka sitten se valmistelutiimi, joka täällä talon sisällä on nimetty siihen hankkeeseen.” (Valmistelija8, alkoholimainonta)

”Joo siis valmistelijoillehan se kuuluu, siis ne jotka sitä tota niin työtä itse sitä tota niin valmistelutyötä tekee siellä ministeriössä ja heidän niinku kollektiivilleen.” (Valmistelija10, jätelaki)

### 6.3. Kuuleminen ja lausunnot

Kuulemistilaisuudet ja lausunnonannot ovat yksi virallisista vaikutuskeinoista valmisteltavan lain vaikutusalan kohteena oleville toimijoille. Haastateltavat suhtautuivat virallisiin kuulemisiin ja lausuntopyyntöihin kaksijakoisesti: he totesivat, että niitä käytetään ja järjestetään, mutta niiden todellinen vaikutus valmisteltavaan asiaan jäi arvailujen varaan. Alkoholimainontaa koskevan hankkeen sidosryhmien edustajista kaksi oli selkeästi sitä mieltä, ettei kuulemisilla ja lausunnoilla ole vaikutusta valmisteilla olevaan lakiin.

”Niin joo mutta se, ja sehän on tietysti tämmönen, siinä vaiheessahan on asiat jo päätetty että ei niin kun. [...] No aika pieni kyllä, että kyllä se kaikki tota vaikuttaminen tehdään sitten jo ennen sitä taikka tota jossain muualla kuin sitten siinä kirjallisen lausunnon taikka eduskunnan kuulemisen yhteydessä. Varsinkin näin kun on enemmistöhallitus jollonka sitten esitykset kun ne menee eduskuntaan, niin ne on jo niinku tavallaan päätetty. Eri juttu jos ois vähemmistö hallituksella.” (Sidosryhmän edustaja4, alkoholimainonta)

”Mutta tota täytyy ihan mieltii, oliko siel täysin ulkopuolisii. Kyl siel tosiaan kuultiin jotain jotain tota lääketieteellistäkin asiantuntemust sen työryhmän ulkopuolelta. [...] Ja tota et vaikuttiks se jotenkin, niin ehkä se vaan ehkä se vaikutus ei ollu kauheen hyvä. Must tuntuu, et se vaan jotenki kärjisti tän työryhmän jäsenten tätä tota rajalinjaa. Uskovaiset vahvisti toistensa uskoa.” (Sidosryhmän edustaja1, alkoholimainonta)

Suurin osa haastatelluista suhtautui virallisiin kuulemis- ja lausuntokierroksiin positiivisesti. Puheista kävi ilmi kolme seikkaa: kuulemistilaisuuksia ja lausuntokierroksia järjestetään, niiden merkitys on lähinnä tukea jo päätettyä ja tiedettyä eivätkä ne juuri tuota uutta informaatiota. Haastatellut eivät kuitenkaan osanneet antaa vastausta siihen, mikä on kuulemisten ja lausuntojen todellinen vaikutus valmistelulle. Vaikutuksia pohdittaessa useat haastateltavat epäröivät kuulemis- ja lausuntokierrosten merkitystä ja päätyivät sen sijaan korostamaan työryhmien roolia: työryhmän sisällä vaikuttaminen on tehokkaampaa. Eräs sidosryhmän edustaja teki myös eron näiden kahden vaikuttamiskeinon välille. Hänen mukaansa kuulemisilla on vaikutusta mutta lausunnoilla ei.

*”Ja kyl mun mielestä siält sitte semmonen muistikuva jäi, että niin laajasti ku vaan olla voi ni kuultiin. Et jos joku vaan keksi jonku asiantuntijan, joka vois sanoa jotaki järkevää, niin niin kuultiin.”* (Sidosryhmän edustaja5, jätelaki)

*”Ja useimmiten se on vähänkin isommissa kysymyksissä jopa niin, kyl tää [kuuleminen ja lausunnot] on aika hyvin tuota hoidossa. No, sit se, mitä se vaikuttaa, niin, niin tuota kyl minä sanosin, että kuitenkin se pääasiallinen työ ja ne linjaukset tehdään siinä työryhmässä, et jos siellä on mukana ja sit siellä on hirveen paljonkin vaikutusta. [...] Mutta, et sitten voi vaikuttaa vaan niinku tiettyihin nyansseihin, mutta... Mut et ei se niinku, ei se nyt niinku hyödytöntä ole tai vaikuttamatonta ole se kuuleminen.”* (Sidosryhmän edustaja2, alkoholimainonta)

*”No voisko sanoa, et jos se vaikutus on ollu, ni ehkä se nyt tietyllä tavalla niinkun, ehkä se nyt vähän perinteisellä tavalla sitten sitten vahvasti niitä niitä aiempia käsityksiä.”* (Sidosryhmän edustaja3, alkoholimainonta)

*”Kyl mun mielest siel oli niitä kuulemis- ja lausuntokierroksia kyllä oli. [...] mun mielestä sit se oli hyvin avointa lainvalmistelu. Se, että miten se sit on vaikuttanu, niin, nii sitä on vaikee sanoa, et et ko yleensä ajatus on se, että siel on jo työryhmässä ja asiantuntijana kuultavana ne tahot, joitten pitäs vaikuttaa asiaan että. Et en tiedä, et onko sitte ihan niinku ulkopuolisilla sitte sellast vaikutusta ja tuliko siält kauheesti mitään, sitä mä en tiedä.”* (Sidosryhmän edustaja5, jätelaki)

*”Kuulemiskierroksilla on merkitystä. Ja yleensä on kyllä niin, että lausuntokierroksilla ajatukset muuttuu hyvinkin harvoin. Ja tää on, niin kun yleensä perustuu siihen, että se työryhmän valmistelutyö on sen verran niin kun perusteellista, että lausuntokierroksilla tulee yleensä aika harvoin esiin asioita, jotka johtaa siihen, että sen asian sisältö muuttuu. Eli periaatteessa aika harvoin sillä lausuntokierroksella on vaikutusta, mutta kuulemiskierroksella on.”* (Sidosryhmän edustaja7, jätelaki)

Valmistelijoiden ja sidosryhmien edustajien näkemykset eivät juuri eroa kuulemisten ja lausuntojen suhteen. Molemmat tahot kokevat, että niitä järjestetään, mutta ne eivät usein tuo uutta informaatiota vaan tukevat jo tiedossa olevaa. Varsinaisesti kuulemisten ja lausuntojen merkitystä vaikutuskanavana ei korosta kukaan, vaan tässä yhteydessä korostetaan vain työryhmän merkitystä



vallankäyttäjänä ja esitysten perinpohjaisena valmistelijana. Valmistelijat korostavat myös yleisemmin sidosryhmäyhteistyön merkitystä.

*”Mutta ehkä aika usein ne on kuitenkin nykyään aika laajoja ne työryhmät, niin siellä on jo monipuolisesti sitä asiantuntemusta, mutta jos sitä tarvitaan tuota että katsotaan, että sen työryhmän sisältä ei löydy sitä riittävää asiantuntemusta tai muuten haluttais niinkun lajemmin.. [...] Lausuntokierroksella ylipäättänsä siis jos me ajatellaan [...] siitä tulee palautetta, niin kyllä niitä siis ne käydään hyvin huolella läpi ja niistä tehdään yhteenvedot ja niitä arvioidaan niinkun sieltä saatua palautetta kyllä ihan huolella. [...] Ja se tietysti on hyvin sitten hankekohtaista, että miten se vaikuttaa. Aika usein tietysti kyllä jollain tavalla tai toisella vaikuttaa. (Valmistelija8, alkoholimainonta)*

*”Ja sitten sidosryhmien kanssa käydään tietysti muutenkin keskustelua ja se tieto koko ajan mikä sieltä tulee niin vaikuttaa. [...] Joo kyllä me sitä [kuulemis- ja lausuntokierroksia] hyödynnetään, kyllä sieltä yleensä tulee tota niin joo tämmöstä lisää-, täydentävää tietoa.” (Valmistelija, jätelaki10)*

#### **6.4. Poliittinen interventio vaikutusvallan esteenä**

Sidosryhmien valtaa rajoittavat tekijät voidaan tiivistää yhteen sanaan: politiikka. Poliittinen väliintulo tapahtuu jo ennen työryhmätyötä tiukkoina hallitusohjelmakirjauksina ja liikkumavaran puutteena tai viimeistään työryhmätyön jälkeen, mikäli valmistelun suunta ei vastaa poliittista tahtoa. Hallitusohjelman kasvanut merkitys, Euroopan unionista tuleva sääntely sekä kotimainen poliittinen tahto ovat tekijöitä, jotka haastateltavat kokevat vaikutusmahdollisuuksiaan kaventavina. Useampi haastateltavista toi suoraan ilmi, että poliittinen tahto on pysäyttänyt selvitystöitä, koska lopputulos on näyttänyt päinvastaiselta kuin valmisteilla ollut esitys.

*”Siis tota esimerkiks tältä alkoholipuolelta muistan semmosen tapauksen, että, et se liittyy, liittyy tuota näihin tilaviineihin. [...] Ja sitten siinä oli ihan selvät niinkun arviointit, että mitä, tuota sille asialle niinkun kävis, et se vois vaarantaa jopa koko monopolin, mut siihen tuli sitten vahva interventio, että, et ei tämmösiä pidä arvioida, ja nää pitää poistaa ja. No, sit se asia nyt loppujenlopuks kyllä hautautu, mut siinä oli ihan puhtaan poliittinen, poliittinen tota interventio. Ja nimenomaan siis sinne niinkun ei pykäliin, vaan niihin niinku perusteluihin ja arviointiin, joihin ne pykälät perustuu. Mut et tää on, mä sanosin, et tää on kuitenkin aika harvinaista. Mut et kyl sitä on tämmöstäkin olemassa.” (Sidosryhmän edustaja2, alkoholimainonta)*

*”Et se, siin oli selvästi niinkun tuntu: Jaa täs on tämmönen käsikirjotus, jota me nyt ollaan sitten tässä viemässä vaan niinku eteenpäin, että täs tarkoituksenaki se, että et tota alkoholin mainontaa ei rajoiteta semmosella tavalla, että tää mielikuvamainonta luettas tuotetietomainonnaks. Et sen takia se oli jotenki semone, mikä vaan piti saada niinku ulos sieltä ja niin se sitten tulikin äänestyksen, loppuääestyksen jälkeen selväks, että näin sille kävi. Mutta että sen takia se tuntu vähän semmoselta teatraaliselta.” (Sidosryhmän edustaja3, alkoholimainonta)*

*”Ja sitten siinä jätelaissa meillä oli siis kyllä ihan hirvee kokemus kun tota niin vaikutusarviointi sanoi ihan niinku jotain muuta ja sitten vaan niinku poliittiset päättäjät niinku päätti ihan toista.” (Valmistelija10, jätelaki)*

Haastateltavien puheenvuoroista käy ilmi hallitusohjelman merkityksen kasvu. Hallitusohjelmat ovat monipuolistuneet ja laajentuneet, jolloin niissä jo lyödään lukkoon vaalikauden merkittävimmät uudistukset. Työryhmävaiheessa valmistelun suunta on usein jo hyvin pitkälle lyöty lukkoon. Haastateltavista etenkin valmistelijat korostivat hallitusohjelman ja EU:n merkitystä työryhmän käsiä sitovina, kun taas sidosryhmien edustajien näkemykset koskivat useammin vain ”jo etukäteen päätettyä”. Puheenvuoroissaan sidosryhmät painottavat virkamiesten valtaa kun taas virkamiehet korostavat poliitikkojen merkitystä.

*”Et et tavallaan meillä tietysti niinkun usein tulee jo niinkun ne raamit aika tiukasti sille hankkeelle jo niinkun vaikka hallitusohjelmasta, että meidän hallitusohjelmassa jo, että meillä on alettu tekemään niinkun yksityiskohtasempaa hallitusohjelmaa kerta toisensa jälkeen sillä tavalla, että sieltä jos sanotaan, että tehdään semmonen ja semmonen laki, jossa näin ja näin, niin ei siinä sitten enää jää ehkä hirveesti pelivaraa siihen.” (Valmistelija8, alkoholimainonta)*

*”Et se niinku se iso linja ehkä ei kauheesti muuttunu, mut kyl varmaan niihi hienosäätöasioihin. Et et sen hankkee etenemisen suuntaan tuskin kyl. Musta se, jotenki se etenemisen suuntaa sitoo EU-direktiivit niin vankasti, et siihen ei sit kansalliset selvitykset pysty vaikuttaa et tota.” (Sidosryhmän edustaja5, jätelaki)*

*”Mutta kuten mä sanoin että tää arvio siitä että 90 prosenttia meidän lainsäädännöstä tulee EU:sta, niin se ei paljon jätä meille vaihtoehtoja. Meiän täytyy tavalla tai toisella kuitenkin toteuttaa se mitä sinne direktiiveihin on kirjattu, mutta kyllä näitä mietitään. Jos on semmosia, sanotaan että me tiedetään jo etukäteen että on jotain niinku intohimoja herättäviä tai kiistanalaisia kysymyksiä. Niin silloin voi käydä mielessä ja on käynyt ja on toteutettu vaikutusten arviointia siten että on käyty läpi useamman vaihtoehdon kautta että mikä se lähestymistapa voisi olla.” (Valmistelija10, jätelaki)*

Lainvalmistelutyöryhmien valtaa syövinä tekijöinä nähdään siis hallitusohjelman lisäksi Euroopan unioni ja lainsäädäntövallan siirtyminen ylikansallisille toimijoille. Erityisesti direktiivit tuntuvat sitovan valmistelijoiden käsiä. Perusteellisen valmistelun esteinä puheenvuoroissa esille tulivat myös niukat resurssit niin sidosorganisaatioiden kuin valmistelevien ministeriöidenkin osalta. Hieman ristiriitaisesti toisaalta todettiin, että rahaa ja aikaa ei ole tarpeeksi, ja toisaalta korostettiin, kuinka molempia löytyy tarvittaessa. Etenkin aikaa hankkeille tuntuu olevan – mikäli valmistelua on poliittisista syistä tarpeen venyttää.

*”Joskus must tuntuu, et meiltä edunvalvontajärjestöiltäkin odotetaan odotetaan semmosta niinku tilastotietoo ja muuta, jota meil ei ole. Ja sit toisaalt meil ei oo resurssjakaan sitä sitä niinku hankkia, et et tuntuu, et on semmonen ikuinen resurssipula varmaan joka puolella, et niin valtionhallinnos kuin tääl yritysten*

*puolellakin, että et ois mahdollista oikeesti kaivaa kaivella niitä tietoja esiin, mut et se taitaa olla tämmönen krooninen ongelma, et ois kiva, kun ois joku rahamassa, jota vois käyttää käyttää tämmösten selvitysten ja tilastotietojen keräämiseen.”* (Sidosryhmän edustaja1, alkoholimainonta)

*”Et on niinku teetetty erilaisia selvityksiä ja uusia tämmösiä selvityshankkeita asetettu ihan sen takia, että sitte siihen niinku selvityksen käynnissä oloon vedoten voidaan niinku lykätä päätöksiä. Nyt esimerkiks viime hallituskaudella oli ihan selvä tämmönen tapaus, että niinkun työryhmää toisensa perään istu, ja ei ne siitä, ei niillä mitään muuta tarkoitus ollu ku se, että se homma saatiin sitten yli vaalien ja raukeemaan sit sitä kautta niinku kävikin sitten loppujenlopuks.”* (Sidosryhmän edustaja2, alkoholimainonta)

*”Mut tässä on selvästi koko tän prosessin niinkun aika ominaispiirre ollu se, että aikaa kulutetaan eteenpäin.[...] Et selvästi tää sitten niinkun tuntu, että tätä niinku tää lykkäänty lykkänty vaan niinkun eteenpäin niin että sitä ei ehditty sitten sillä kaudella käsitteelen. Täs oli vähän tämmöstä sitte myös kuvioo.”* (Sidosryhmän edustaja3, alkoholimainonta)

Hieman ristiriitaisestikin sidosryhmien valta työryhmässä nähdä melko merkityksettömänä ja puheenvuoroista on tulkittavissa sihteeristön suuri rooli. Haastattelut luovat kuvaa epäselvistä toimivaltasuhteista: sidosryhmät toteavat virkamiesten käyttävän valtaa kun taas virkamiehet valittelevat päätösten tulevan suoraan poliitikoilta joko kotimaassa tai ylikansallisissa toimielimissä. Sidosryhmien näkemyksissä työryhmien rooli korostuu verrattuna virallisiin vaikuttamiskanaviin kuten kuulemistilaisuuksiin ja lausuntokierroksiin. Voitaneen siis olettaa, että vaikka sidosryhmät eivät juuri usko vaikutusvaltaansa työryhmässä, ne kuitenkin kokevat, että on parempi edes olla mukana kuin jäädä kokonaan ulkopuolelle.

## 7. TYÖRYHMÄDELIBERAATIO

### 7.1. Työryhmä keskeisten toimijoiden moniarvoinen ääni

*”No, sit se, mitä se vaikuttaa, niin, niin tuota kyl minä sanoisin, että kuitenkin se pääasiallinen työ ja ne linjaukset tehdään siinä työryhmässä, et jos siellä on mukana ja sit siellä on hirveen paljonkin vaikutusta.”* (Sidosryhmän edustaja1, alkoholimainonta)

*”Mut että laaja ja kattava ja perusteellinen kokoonpano kyllä. Ehkä vähän liiankin laaja, et et semmonen iso porukka ku keskustele, ni se on aika sellast kivireen vetämist.”* (Sidosryhmän edustaja5, jätelaki)

Haastateltavat kokivat, että työryhmässä ja valmistelussa yleensä huomioidaan eri näkökulmat ja kaikki keskeiset toimijat saavat mahdollisuuden mielipiteensä ilmaisemiseen. Sidosryhmätoimijat eivät tienneet, kuinka työryhmien kokoonpano määritellään, vaan useat totesivat ministerin ottaneen heihin yhteyttä aiemman lainvalmisteluyhteistyön perusteella tai heidän itse ”vaikuttaneen” ministerin suuntaan. He kokivat, että joko ministeri tai ministeriö päättää mukaan otettavat tahot, mutta kokoonpanon määräytymisperusteet nähtiin ”mustana aukkona”. Valmistelijoiden haastatteluista ei työryhmän muodostamiseen liittyneitä näkemyksiä käynyt ilmi. Työryhmän määräytymisen epäselvyydestä huolimatta niin alkoholimainonta- kuin jätelakihankkeessakin mukana olleet haastateltavat kuvasivat työryhmän kokoonpanoa toteamalla, että mukana oli tasapuolisesti useampia tulokulmia, lainvalmistelun ääni nähtiin moniarvoisena ja perusteellisena sekä kattavana. Työryhmissä tämä saattoi olla jopa työtä hankaloittava tekijä. Kattavien työryhmien lisäksi ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttö koettiin laajana ja positiivisena seikkana, jotta saadaan kaikki näkemykset esiin. Jätelakihankkeessa mukana olleet haastateltavat pohtivat valtionhallinnon laajaa edustusta työryhmässä. Toisaalta kokoonpano koettiin hyvänä ja kattavana, toisaalta työryhmän työhön ei tunnuttu saavan riittävästi ”tasapainoa”.

*”Niin kyllä siinä pikkusen tuli semmonen tilanne että jollakin tavalla oli niinku tietynlainen tahtotila mitä tahoja halutaan kuunnella ja millä tavalla halutaan voimasuhteet siihen työryhmän työhön saada ja mikä se haluttu lopputulos on.”* (Sidosryhmän edustaja6, jätelaki)

### 7.2. Keskustelu, harkinta ja argumentointi

Kaikki haastateltavat olivat yksimielisiä sen suhteen, että työryhmissä käydään keskustelua ja perusteluja esitetään ja kuunnellaan, puolin ja toisin. Työryhmätyö nähtiin vuorovaikutuksellisenä ja jäsenet arvostettuna.

*”Et must se oli niinku se sellanen niinku metodi. Ja kyllä se semmosta keskustelevaa oli aika pitkään. [...] Et tossa ei ihan niin paljo pelkästään niinku sen*

*selvitysaineiston perusteella sihteeristö, puheenjohtaja kirjottanu, vaan et siäl todella vilpittömästi keskusteltiin ja peilattiin ja haluttiin sitä yhteistä ehdotusta.”* (Sidosryhmän edustaja5, jätelaki)

*”Meiän vahvuus nimenomaan on se, että me pystytään täällä keskusteleen.”* (Sidosryhmän edustaja4, alkoholimainonta)

*”Kun on kuitenkin ammatti-ihmisist kysymys, niin sit se, jokainen ottaa sen ajan, minkä haluaa, että että tota ei mulle tullu siel semmost tunnetta, et kenenkään suuta ois haluttu tukkia. Kaikki sai kyl sanoo.”* (Sidosryhmän edustaja1, alkoholimainonta)

*”Ja et muistan niinku ihan konkreettisesti sellasen semmosen niinkun kierroksen pöydän ympäri, jossa jokanen sai sanoo, että mikä nyt sitten ois tavallaan se se keskeinen juttu, mikä tässä nyt tarvittas.”* (Sidosryhmän edustaja3, alkoholimainonta)

Useat haastateltavat myös intoutuivat kuvailemaan omasta mielestään ihanteellista valmistelun tapaa. Sekä sidosryhmien edustajien että valmistelijoiden näkemyksissä ideaalista valmistelutyöryhmästä avoimuus, kaikkien mielipiteiden huomiointi ja keskusteluun antautuminen olivat keskeisiä kriteereitä. Todellisessa työryhmäkeskustelussa huonona puolena koettiin keskustelun urautuminen vain tiettyjen kysymysten ääreen. Haastateltavat toivat ilmi, että olisivat toivoneet vielä laajempaa keskustelua ja useampien seikkojen esiin nostamista työryhmän arvioinnissa. Hyvän ja rakentavan keskustelun nähtiin pyörivän vain rajatun teeman ympärillä. Jätelakihankkeessa perusteelliset työryhmäkeskustelut nähtiin osin kuluttavana ajan hukkana, jopa ”traumatisoivana”, sillä rakentava keskustelu ajautui pienistä yksityiskohdista kiistelyksi sekä voimakkaaksi vastakkainasetteluksi, josta oli vaikea päästä eteenpäin.

*”Mutta että niinku sanoin, että tää sitten kulminoitu koko ajan, et se meni kohti sitä vaan, että niistä asioista ei sitte keskusteltu, mitkä täs, mitä kaikkee täs ois voinu niinku olla tarjolla. [...] Että sitten niitä asioita tosiaan niitä tuntu, että näitä ei, ei ne tullu siihen niinko riittävästi sitten tasapuolisesti avoimesti niinkun keskusteltaviks. Et [...] rupes kulminoitumaan siihen siihen valistuksen ympärille ja tämmösiin niin siihe jää paljon tärkeetä sivuun.”* (Sidosryhmän edustaja3, alkoholimainonta)

*”Just esimerkiks tuottajavastuupuolella muistaakseni meni just nii, et pakko sitten tuottajavastuuasia, joka edelleen on vähä solmus, ni se, sitä kyllä jähnättiin, ja jähnättään edelleen. [...] Tää oli semmonen, joka pullahteli vähän väliä esiin, josta keskusteltiin hirveän paljon ja kauan ja se vei ihan turhaa aikaa sitte että tota.”* (Sidosryhmän edustaja5, jätelaki)

Haasteltavien näkemykset olivat osin ristiriitaisia koskien sidonnaisuuksia ja asemaa taustaorganisaation edustajana. Toisaalta asema edunvalvojana nähtiin keskustelua häiritsevänä tekijänä ja toisaalta luonnollisena ja välttämättömänä osana politiikkaa ja deliberaatiota. Useat sidosryhmien edustajat toivat esille juuri keskustelun haasteellisuuden, kun toimijoilla on vahvat omat intressit. He totesivat keskustelun olevan helpompaa, jos asioista voidaan keskustella

avoimesti ja puolueettomasti. Mielenkiintoista on, että samalla haastateltavat myöntävät itsekkin sortuvansa liialliseen omien etujen ajamiseen. Useat haastateltavat päätyivät pohtimaan omaa toimintaansa työryhmässä tullen lopputulokseen, että olisivat itsekkin voineet olla yhteistyökykyisempiä ja rakentavampia. He myönsivät toimivansa liiaksikin omista lähtökohdistaan samalla todeten sen olevan huono keino aitoon vaikuttamiseen ja yhteiseen lopputulokseen pääsemiseksi.

*”Mut et aika paljon sitä vaa jännättiin siellä, että se meni hukkaan kokousaikaa siihen jännäämiseen. Täs on sellanen vanha poteroihin kaivautumisrintamalinja siinä, että tota... Ja ja siihen helposti sortu sitte itse kukin niinko puhumaan siitä omastansa.”* (Sidosryhmän edustaja5, jätelaki)

*”Totta kai aina kun X puhuu, niin tiedetään että se on edunvalvontajärjestö joka puhuu. Ja jos ei tätä ymmärrä, niin on, silloin tietysti on hankaluuksia varmasti olla asioita valmistelemassa.”* (Sidosryhmän edustaja4, alkoholimainonta)

*”[...] tunnelataus, et et et silloin ei välttämät, et se toinen nähdään vihollisena. Ja se mun mielestä haittas sitä keskusteluilmapiiriä. Tietysti täytyy koittaa kattoo iteki peiliin, että oisko voinu olla viel jotenkin rakentavampi.”* (Sidosryhmän edustaja1, alkoholimainonta)

Puolueellisuus ja niin sanotusti poteroista huuteleminen haittasivat keskustelua paitsi sidosryhmien, myös valmistelijoiden näkökulmasta. Valmistelijoiden näkemykset työryhmätyön ja sidosryhmien merkityksen suhteen poikkesivat muuten hieman toisistaan. Alkoholimainontahankkeessa mukana olleen valmistelijan mukaan työryhmän jäsenten mielipiteitä todella arvostetaan ja ne halutaan saada kuuluviin. Jätelakihanketta valmistellut virkamies puolestaan korosti työryhmän sijaan valmistelijoiden roolia. Hän totesi valmistelun etenevän virkatyönä hyvin pitkälle, minkä jälkeen vasta melko valmis esitys viedään työryhmään keskusteltavaksi. Tämä tukee myös työryhmään osallistuneiden sidosryhmän edustajien näkemyksiä vaikutusmahdollisuuksistaan. He kokivat, että vaikka työryhmässä keskusteltiin hyvin paljon, monet asiat tuntuivat olevan jo linjattu ja päätetty valmiiksi. Sen sijaan alkoholimainontahankkeessa mukana ollut valmistelija totesi, että työryhmässä sidosryhmiä aidosti kuunnellaan ja he saavat osallistua.

*”Uskoisin, että aika monessa työryhmässä [...] systemaattisestikin kysytään tai keskustellaan se, että mitä nyt kaivataan tähän, mitä olemassa olevaa on ja mitä jaetaan ryhmälle mitä haluutte, että kaivetaan esiin, että kyllä sillä tavalla varmaan siinä alkuvaiheessa sen työryhmän sihteeristö sitten niinkun herättää sen kysymyksen, [...] sit käydään tietenkin läpi myöskin niinkun yhdessä keskustellen, koska voi olla, että aina jonkun mielestä joku plussa on toisen mielestä miinus onkin plussa ja plus on miinus, että jotta siitä voidaan käydä sitä dialogia, että mitä se oikeesti sitten tarkoittaa, niin se on ollu aika hyödyllistä kanssa, että on saatu niitä viilattua semmoseen muotoon, että se ryhmä voi hyväksyä ne sanamuodot ja sen arvioinnin.* (Valmistelija8, alkoholimainonta)

*”Sen jälkeen kun selvitykset on tehty ja kaikki muu tieto kerätty niin se on sitten tämmöstä virkamiehen työtä ja siinä nyt käydään tarpeelliset keskustelut sekä sisäisesti että sitten ulkoisten tahojen kanssa. [...] Ja tavallaan niinku tuodaan siinä tekstissä esiin sitten niinku ne reunaehdot millä tällanen ja tällanen arviointi on saatu aikaseksi ja sitten se niinku näyttää sopivalta ulospäin. Ja sitten tota nääkin jotka kenties on toista mieltä, niin ne voi sitten jostakin toisista reunaehdoista tai näkökulmista niin kun esittää perustellusti niinku sen oman näkemyksensä niin se sopii sitten tota niin kaikille.” (Valmistelija10, jätelaki)*

Työryhmissä siis käydään keskusteluja, argumentoidaan ja kuunnellaan muiden näkemyksiä. Toimijat kokevat, että jokainen saa halutessaan äänensä kuuluviin. Alkoholimainontahankkeessa mukana olleet sidosryhmien edustajat toivat ilmi käsityksiä hyvin toimivasta, ”terveellä pohjalla” olevasta valmistelusta enemmän kuin jätelakihankkeen työryhmän jäsenet. Vaikka työryhmätyö koettiin vuorovaikutteisena ja rakentavana, useat sidosryhmien edustajat toivat esille näkemyksen, jonka mukaan työryhmädeliberaatiolla ei ole vaikutusta käsiteltävänä olevan asian lopputulokseen. Tietynlainen konsensushakuisuus työryhmän lopputuloksen suhteen näkyi valmistelijoiden puheessa, kun taas sidosryhmien edustajien näkemyksistä moinen puuttui. Molempien hankkeiden osalta sidosryhmien edustajat kuitenkin kokivat, että he tulevat kyllä kuulluksi, mutta tiedostavat että päätös tehdään muualla, jolloin heidän mielipiteellään ja työryhmän keskinäisellä vaikutuksella ei ole merkitystä. Keskustelulta tuntui puuttuvan lopputulosorientaatio ja ratkaisukeskeisyys.

*”Niin, se oli, se oli tosiaan vähän tämmöstä keskustelevaa ja kyseenalaistavaa, mutta ei niin kuin sinänsä ne keskustelut must oikein johtanu loppujen lopuks mihinkään.” (Sidosryhmän edustaja1, alkoholimainonta)*

*”Eli vielä niinku esimes tätä tiivistän. Kun niin kun oli iso, tärkeä kysymys [...], ei me tehty siellä johtopäätöksiä. [...] ehkä se työ että työryhmä tekis jotakin päätöksiä että nämä ja nämä ja nämä nyt tästä näin, vaihtoehdot ja faktat ja tätä painotetaan ja tältä pohjalta edetään. Niin sentyyppinen työskentely sieltä kyllä niinku nyt jälkeinpäin ajateltuna puuttui mun mielestäni.” (Sidosryhmän edustaja6, jätelaki)*

### **7.3. Avoin mieli ja kollektiivinen päätöksenteko**

Yksi deliberatiivisen demokratian olennainen lähtökohta on niin sanottu avoin mieli suhteessa loppuratkaisuun. Osallistujien ei tulisi olla sidottuja aiempiin normeihin tai vaatimuksiin, vaan ratkaisun tulisi syntyä toimijoiden välisen avoimen harkinnan ja keskustelun tuloksena. Sidosryhmien edustajien mukaan näin ei kuitenkaan tapahdu. Haastateltavat pitivät työryhmiä keskimäärin hyvin avoimina, vilpittöminä keskustelun paikkoina, joissa jokainen sai sanoa mielipiteensä. Sidosryhmien edustajat eivät kuitenkaan tuntuneet tietävän, mitä valmistelulle tapahtuu työryhmätyön ja keskustelujen jälkeen. Hyväksi koettu keskustelu ja avoin vuorovaikutus tuntuvat olevan irrallinen osa työryhmän loppulausunnosta ja etenkin valmistelun pohjalta

syntyvästä hallituksen esityksestä. Kuvaavaa on erään haastateltavan kommentti, jonka mukaan työryhmän puheenjohtaja keskeytti keskustelun toteamalla, ettei kyseisestä aiheesta enää keskustella. Näin ollen keskustelu työryhmässä tuntuu vain loppuvan, eikä päättyvän normaalisti keskustelun loogisesti päättävään päätepisteeseen.

*”Kyllähän siellä puhuttiin ja keskusteltiin ja jokainen sai varmaan sanottua minkä se halus sanoo. Vaikuttiko se sitten siihen työhön, niin se on sitten toinen kysymys.”* (Sidosryhmän edustaja6, jätelaki)

*”Niin, se oli, se oli tosiaan vähän tämmöistä keskustelevaa ja kyseenalaistavaa, mutta ei niin kuin sinänsä ne keskustelut must oikein johtanu loppujen lopuks mihinkään. [...] Ja kyllähän tääl jonkunnäkönen lopputulema sit saatiin, mutta en mä tiedä, oliko siihen kukaan sitte kauheen tyytyväinen, et semmonen laiha yritti olla laiha kompromissi, mut ei sit ollu loppujen lopuks sitäkään. Yritys oli hyvä.”* (Sidosryhmän edustaja1, alkoholimainonta)

*”Ja tota et eihän ne, ei niistä välttämät kaikist asioist päästykkää yhteisymmärrykseen, et sitte se oli, ku puheenjohtaja ja sihteeri, joka joka sitten valitsi sieltä sen, et et mikä on se linja. [...] Et et siin vaihees, kn oikeestaan kun niitä niinku asioita ruvettiin lyömään lukkoon ja pykälää kirjottaa, ehdotuksia, niin niin jotenki tuntu siltä, että nyt nyt on keskusteltu selvitysten pohjalta ja nyt se menee näin että tota. [...] Se, itse asias se oli pikkusen hämmästyttävä, miten se linja, miten vähän siellä lainsäädännössä asiat muuttu vanhaan verrattuna.”* (Sidosryhmän edustaja5, jätelaki)

#### **7.4. Poteeroissa pysyminen**

Haastateltavien mukaan työryhmissä käyty keskustelu ja kollektiivinen harkinta eivät juuri muuttaneet osallistujien mielipiteitä. Suurin osa haastatelluista oli vahvasti sitä mieltä, että avoin keskustelu, argumentointi, perustellut näkemykset ja tutkimustulosten esittely eivät vaikuttaneet omaan, eivätkä muidenkaan työryhmässä mukana olleiden näkemyksiin.

*”Ei ei, ei muuttunu. Et kyl ne... [...] Et et siin vaihees, kun oikeestaan kun niitä niinku asioita ruvettiin lyömään lukkoon ja pykälää kirjottaa, ehdotuksia, niin niin jotenki tuntu siltä, että nyt on keskusteltu selvitysten pohjalta ja nyt se menee näin että tota.”* (Sidosryhmän edustaja 5, jätelaki)

*”Mä aattelin, että hyvä ihme, että jos toi tommoseks menee - toi oli nii räikee esimerkki jollain tavalla niinkun siitä, että miten ei kerta kaikkiaan yhden pöydän ääressä päästä niinkun löytämään sitä yhteistä, vaan täs tulee tämmönen niinkun joko tai ja tämmönen juupas, eipäs.”* (Sidosryhmän edustaja3, alkoholimainonta)

Muutama haastateltava koki, että mikäli oma perusolettamus on vaarassa heilua, tutkitaan tarkemmin ja yksityiskohtaisesti, onko kantaa todella muutettava. Haastatelluista kuitenkin ilmenee, että mikäli oma näkemys olikin uuden tiedon myötä muuttunut, ei muutos vaikuttanut työryhmän lopputulokseen.



*”Niin muuttihan se toki niinku mun käsitystä mutta ei se muuttanu työryhmän lopputulosta.” (Sidosryhmän edustaja6, jätelaki)*

*”Varmaan niin, että jos on joku perusolettamus, että arvioinnin tulos on tämä, niin sitten kaikki, no niin, no näinhän nyt ajateltiin. Mut sit, jos se on niinku joku poikkeava, niin sitten varmaan katotaan tarkemmin, et onks se nyt varmasti, perustuuko se nyt varmasti niinku tämmöseen validiin polkuun.” (Sidosryhmän edustaja2, alkoholimainonta)*

Eräs haasteltava kuitenkin muisteli aiempaa hanketta, jossa deliberaatio oli varsin onnistunut. Vaikka tutkimuksen kohteena olevissa hankkeissa valmistelijat pääosin pysyivät kannoissaan, on lainvalmistelutyöryhmässä mahdollista saada aikaan perusteellisia kantojen muutoksia.

*”Et siin, oli jotenki ni se oli semmone ainoo nyt mikä, kunnolla semmonen työryhmä, missä mä muistan, että et siis sen prosessin aikana monet muutti mielipiteitään. Ja että se mitä mitä oltiin niinku lähetty siitä, että nyt pois vanhoista juoksuhaudoista ja holhous pois näistä asioista, niin ruvettiin ymmärtämään et [...].” (Sidosryhmän edustaja3, alkoholimainonta)*

Mielipiteiden muuttamisen suhteen valmistelijoiden näkemykset erosivat sidosryhmien edustajista. Virkamiesvalmistelijat totesivat, että uuden tiedon ja perustelujen myötä mielipiteet ja näkemykset voivat muuttua. He myös suhtautuvat realistisesti ja ymmärtävästi sidosryhmien mahdollisuuksiin muuttaa kantojaan tiedostaen, että heillä on oman sektorinsa edut ajettavana.

*”Tietysti sitten niinkun valmistelussa on mukana myös niinkun aina niitä tiettyjen sidosryhmien tai tiettyjen tahojen edustajia, joiden tavallaan sisään rakennettuna tehtävänäkin on sitten vähän puolustaa sitä tiettyä sektoria tai tiettyä puolta, niin voi olla, että aina ei sitten se ei muuta niinkun heidän kantaansa sit siihen kullooseenkin asiaan sitten, jos he kuitenkin niinkun ikään kun puolustaa sitä tiettyä tahoja sitten siinä tai jotakin instituutiota. Mutta että kyllä mä uskon, että se meidän ministeriön valmistelijoiden näkemyksiä kyllä muuttaa, jos ei se oo sit jotenkin liian ilmeistä, että just että se on niin jonkun edun ajamista se, että ne näkemykset tulee sellaselta taholta sitten vaikkapa lausuntokierroksella. Mutta että ihan tuon niinkun tieteellisen tutkimuksen ja tutkimuksen kautta tuleva tieto kyllä vaikuttaa. -- Mut kyllä mä sanoisin, et kyllä sieltä aina jotakin tulee, mitä ei oo osattukaan odottaa ja semmosta vahvistusta sitten vähintäänkin jollekin, mitä on pidetty vähän tai niinkun kysymysmerkinä.” (Valmistelija8, alkoholimainonta)*

Avoin ja keskusteleva työryhmä ei kuitenkaan pääse kollektiiviseen lopputulokseen.

## 8. TYÖRYHMÄT TEORIAN VALOSSA

### 8.1. Valta ja työryhmässä työskentely

Vording ja Gribnau (2009, 234–235) korostavat tietoa sidosryhmien tärkeimpänä valtaresurssina. Valtaresursseista merkittävimmiksi nousivat kuitenkin asema ja taidot. Havaintoni tukee myös aiemman tutkimuksen linjaa. Sidoksien tuoman tiedon merkitys on kiinni tilaajatahosta, vaikka kyseessä olisi sama toimija tiedon tuottajana. Edellä mainittu puoltaa näkemystä, että valta on sidoksissa toimijan asemaan työryhmässä. Lainvalmistelussa korostuukin Bachrachin ja Baratzin (1970, 19) näkemys toimijoiden vallankäytöstä päätöksentekotilanteissa: havaintojen perusteella tärkeäksi osoittautui se, mikä valtaa käyttämällä jätetään päätöksenteon ulkopuolelle. Tutkielmassani on perusteltua puhua vallasta Lukesin (2005) käsityksen mukaisesti, erotuksena *vaikuttamiselle*, joka tapahtuu yhteistyössä ilman eturistiriitoja.

Yllättävä havainto tutkimuksessani on siis tiedon vähäinen merkitys valtaresurssina. Tala (2005, 132) korostaa laajaa valmistelua ja sidosryhmien mukaan ottamista juuri valmistelun tietopohjan laajentamisella. Myös Vording ja Gribnau (2009, 234–235) pitävät tätä sidosryhmien tärkeimpänä valtaresurssina. Heidän mukaansa tiedon asema niukkana resurssina ja epäsymmetriset tiedot toimijoiden kesken saavat nämä toimimaan strategisesti paljastamalla vain itseään hyödyttävää informaatiota. Tutkimukseni ei anna selvää vastausta edellä mainittuun väitteeseen. Sidoksien edustajat toki korostavat ja tuovat esille itsensä kannalta edullista ja omaa näkemystään tukevaa tietoa, mutta havaintoni eivät tue Vordingin ja Gribnauin sekä Paloheimon ja Wibergin (2004, 72–73) käsitystä strategisesta toimimisesta ja tiedon kontrolloinnista työryhmän toimijoiden kesken. Sen sijaan siihen, mikä tieto on tarpeeksi merkityksellistä huomioon otettavaksi, ei havaintojeni perusteella ole yksiselitteistä vastausta, vaan haastateltavien mukaan heidän valmisteluun tuomalla informaatiolla on merkitystä vain, jos se on ”oikeasuuntaista” ja tukee jo valittua linjaa. Myös esiintymistaidoilla on vaikutusta: toimija, joka osaa esittää asiansa yksiselitteisesti, napakasti ja uskottavasti saa asiansa paremmin kuuluviin. Epätasapaino syntyy, kun osapuolilla on epäyhtäläiset mahdollisuudet tiedon tuottamiseen, sillä tietojen valitseminen ja esittäminen eivät aina tapahdu puolueettomasti (Savola 2014, 214).

Tala (2005, 132) sekä Kyntäjä ja Laitinen (1983, 213–216) pitävät valtionhallinnon niin kutsuttua sivuelinorganisaatiota, esimerkiksi työryhmiä ja toimikuntia, keskeisenä valmistelun osatekijänä, mutta tässä tapauksessa työryhmällä ei ole havaintojeni mukaan suurta merkitystä. Tutkielmani tukee enemmän Tuorin ajatusta, jonka mukaan viime kädessä lainsäädäntöä määrittävät poliittiset käytännöt ja argumentit (Tuori 2000, 150). Työryhmässä erityisroolissa vallankäyttäjinä ovat

sihteeristöt, jotka toimivat poliitikkojen määrittelemien suuntaviivojen mukaisesti. Näin ollen sivuelinorganisaatiota keskeisempi rooli on toimijoilla, jotka luovat politiikan suuntaviivat ja käytännöt.

Toimijoiden välisissä suhteissa vahvasti esille nousi virkamiesvalta. Valmistelevan ministeriön ja etenkin työryhmän sihteeristön valta korostui puheenvuoroissa. Suunnittelu tapahtui virkaprosessissa, samoin lopullinen päätöksenteko. Vaikka lainsäädäntö, tarkemmin hallintolaki (434/2003) antaa sidosryhmille valtaoikeudet olla mukana lainvalmistelussa, kokevat he, ettei tämä oikeus täysin toteudu. Sosiaalisten suhteiden verkostojen merkitys mainittiin puheenvuoroissa, mutta sen merkitys ei ole korostunut: lähinnä koettiin, että hankalaksi heittäytyminen vähentää omia vaikutusmahdollisuuksia tulevaisuudessa, koska samat henkilöt ovat usein valmistelemassa hankkeita. Ainakaan alkoholimainonta- ja jätelakihankkeiden osalta ei voida puhua vallan siirtymisestä ulkopuolisille tahoille. Valmistelussa korostuu Kuuselan ja Ylösen (2013) kehittämän konsulttidemokratian ja perinteisemmän asiantuntijavallan sijaan virkamiesvalta. Toisaalta ulkopuolelta tilattujen selvitysten ja tutkimusten määrä ja korostunut asema antavat myös aihetta pohtia ulkopuolisten tahojen merkitystä. Kuuselan ja Ylösen mukaan taustaselvitysten tuottaminen virkatyön ulkopuolella on kasvava kehityssuunta ja havaintoni tukevat heidän väitettä (Kuusela & Ylönen 2003, 10–11). Toistaiseksi näyttää kuitenkin siltä, että ainakin käsittelemieni hankkeiden osalta valta on yhä virkamiehillä.

Virallisten kuulemistilaisuuksien ja lausuntokierrosten merkitys sidosryhmien vaikutuskeinona jää vähäiseksi. Kuuleminen ja lausunnot täyttävät jossain määrin oikeusministeriön (18/2010) määrittelemät kriteerit sidosryhmien näkemysten, kokemusten ja tietojen hankkimisesta. Sen tarkoitus on tuottaa hyödyllistä kritiikkiä ja palautetta (Tala 2005; Niemivuo 1998). Instituutio myös mahdollistaa kaikille kiinnostuneille tilaisuuden lausunnon antamiseen (Tala 2005, 97). Kuulemisten ja lausuntojen todellinen vaikutus tuntuu kuitenkin jäävän vaille merkitystä, jolloin korostuvat sidosryhmien muut vallankäytön keinot, kuten työryhmätyöskentely. Tämä on mielenkiintoinen havainto, sillä kokonaisuutena työryhmää ei nähdä merkittävänä vaikuttamisen paikkana. Eräs haastateltavista epäili, että kuulemistilaisuuksia järjestetään vain, jotta voidaan todeta eduskunnalle näin tapahtuneen. Tutkimushavaintoni tukevat väitettä virallisista kuulemisista ja lausunnoista vain näennäisvaikuttamisena.

Lainsäädäntö heijastelee sen hetkisten valta- ja eliittiryhmien intressejä ja viime kädessä lainsäätämistä määräävät poliittiset käytännöt ja argumentit (ks. esim. Kytäjä & Laitinen 1983; Tuori 2000). Puheenvuoroissaan sidosryhmät painottavat virkamiesten valtaa ja virkamiehet

poliitikkojen. Tämä käy ilmi myös Slantin ym. tutkimuksesta, jossa todetaan, että politiikka nähdään yksinomaan poliitikkojen tekemänä ja epärationaalisena toimintana. Kuitenkin monelle on itsestään selvää poliittinen tahto lopullisena päätöksentekijänä. Virkamiesvalmistelu taas nähdään rationaalisena toimintana, johon ei liity politiikkaa. (Slant et al. 2014, 67.) Voitaneen todeta, että politiikka luo reunaehdot virkavalmistelulle, jossa poliittista valtaa voidaan käyttää annettujen ehtojen puitteissa. Viime kädessä nämä ehdot siis määrittelevät myös sidosryhmien vallan painoarvon.

## 8.2. Vallankäytön rajoitteet

Luvussa neljä toin esille Talan (2005) toteamuksen, jonka mukaan lakien laadinta on erityislaatuinen asiantuntemuksen, työnjaon, vaikutus- ja määräysvallan sekä poliittisen vastuun yhdistelmä. Rantala (2011, 3–4) puolestaan näkee, että valmistelun laadun parantamiseksi on tärkeää hahmottaa lainvalmistelun taustalla vaikuttavat tekijät, joita on aiemmin tutkittu melko vähän. Tutkimissani hankkeissa toimijat kokivat lain valmistelun eri intressien välisenä valtakamppailuna, jossa poliittisella tahdolla on suuri rooli. Myös Pakarisen (2011, 73) mukaan poliittinen ohjaus on merkittävä, sidosryhmien valtaa rajoittava tekijä ja havaintoni tukevat hänen näkemystään.

Poliittisten linjausten ja tahdon merkityksen nostavat tutkimuksessaan esille myös Slant ym. He luokittelivat vaikutusarvioinnin vaikutukseen liittyvät tekijät kolmeen luokkaan niiden painoarvon mukaisesti ja nimesivät poliittisen ohjauksen sekä ensi- että toissijaisesti vaikuttavaksi tekijäksi, joten sen voitaneen todeta olevan kohtalaisen keskeinen tekijä. (Slant et al. 2014, 66–67) Tutkimukseni tukee poliittisen tahdon suurta painoarvoa, mutta epäselväksi jää vastaus Paloheimon ja Wibergin esittämään kysymykseen, valmistelevatko virkamiehet päätöksiä poliitikkojen esittämien suuntaviivojen mukaisesti, vai onko virkamiehillä valta päättää, millaisia poliittisia ohjelmia he poliitikoille tarjoavat (Paloheimo & Wiberg 2004, 72). Talan mukaan lainvalmistelijan valta ja liikkumavara vaihtelevat hankkeissa toimeksiannon ja hankkeen laajuuden mukaan (Tala 2005, 94, 108). Tutkimissani hankkeissa liikkumavara on melko pieni. Työryhmän sihteeristö toimii ikään kuin portinvartijana työryhmän ja poliittisen tahdon välillä: sillä on valta muuttaa työryhmässä sovittua, mutta toisaalta vain poliittisen tahdon tarjoaman liikkumavaran rajoissa. Mikäli valmistelijoilla on reilusti liikkumavaraa, miksei se näy työryhmässä ja koko työryhmän vallan lisääntymisenä?

Hallitusohjelman merkityksen kasvusta merkitsee sen kasvua myös sidosryhmien vaikutuskanavana: hallitusohjelmat ovat monipuolistuneet ja laajentuneet, jolloin niissä jo lyödään

lukkoon hallituskauden merkittävimmät uudistukset. Kuten Pakarinen (2011), myös oma tutkimukseni osoittaa siis hallitusneuvottelujen olevan tulevaisuudessa entistäkin merkittävämpi vaikuttamisen paikka sidosryhmille. Työryhmävaiheessa valmistelun suunta on usein jo hyvin pitkälle lyöty lukkoon. Pakarinen toteaa sidosryhmien kokevan merkitykselliseksi myös ennen virallista valmistelua tapahtuvan epävirallisen vaikuttamisen, mutta tämä ei tutkimuksestani käy ilmi. Lainvalmistelutyöryhmien valtaa syövinä tekijöinä nähdään hallitusohjelman lisäksi Euroopan unioni ja lainsäädäntövallan siirtyminen ylikansallisille toimijoille. Euroopan unionin tärkeimpänä lainsäädäntöinstrumenttina toimii direktiivi ja tutkimuksessani sen merkitys valmistelijan käsien sitojana korostui. Direktiivi on kuitenkin niin sanottu lainsäädäntöohje, joka jättää suhteellisen vapaat kädet jäsenmaille päättää sen sisällön toteutuksesta. Koska direktiivi määrittelee tavoitteet, on jäsenmaalla vapaus valita toimintamallit itse. Näin ollen direktiivi jättää kansalliseen lainvalmisteluun vallan päättää keinovalikoima. Jätelakihanketta valmistellut virkamies totesikin, että ennen etenkin kiistanalaisten direktiivien implementointia on käyty läpi useampia lähestymistapoja. Eikö juuri silloin olisi perusteltua kuulla sidosryhmiä ja tehdä yhteistyötä laajoissa valmisteluelimissä, jolloin varmasti löydettäisiin tarkoituksenmukaisin keino?

Suomea on perinteisesti pidetty korporatismiin mallimaana, jossa valtion ja etujärjestöjen suhteet ovat läheiset. Korporatismia pidetään nimenomaan yhteistyönä ja suunnitteluna suhteessa pluralismiin, joka perustuu eri eturyhmien kilpailuun valtiollisella areenalla. Tutkielmani ei tue käsitystä korporatistisesta pariteetti-ideologiasta, jossa sidosryhmät nähdään tasavertaisina neuvottelukumppaneina valtion rinnalla. Aseman korostuminen valtaresurssina alleviivaa sidosryhmien roolia työryhmissä valmistelijoiden ”vieraina”. Kiander ym. (2009, 236–266) toteavatkin pitkään jatkuneen korporatistisen kauden olevan loppumassa.

Pakarinen (2011) tuo kuitenkin tutkimuksessaan ilmi sidosryhmien näkemyksen, jonka mukaan kolmikannan kriisi ei ole vähentänyt heidän asemaansa lainvalmistelussa, vaan pikemminkin muuttanut sitä. Havaintoni tukevat Pakarisen johtopäätöstä, jonka mukaan tulopoliittisista kokonaisratkaisuksista luopuminen on muuttanut sidosryhmien roolia. Hallitusohjelman merkitys vaikutuskanavana on kasvanut ja muuttanut työmarkkinajärjestöjen ja tätä kautta muidenkin sidosryhmien vaikuttamistyön muotoa. Niin kansallinen kuin kansainvälinenkin ihanne on kuitenkin muuttumassa kohti etujärjestöedustusta korostavaa järjestelmää. Raportissaan OECD korostaa eri osapuolten mukaan ottamista sääntelyyn jopa niin, että palattaisiin pariteetti-ideologian mukaiseen ajatukseen sääntelyn kohteiden vaikutusvallasta samassa suhteessa poliitikkojen ja viranomaisten kanssa. OECD käyttää myös käsitettä käyttäjälähtöisyys kuvatessaan ihanteellista

valmistelua. (OECD 2010a.) Tutkimukseni lopputulos ei kuitenkaan työryhmävalmistelun osalta tue OECD:n ihannetta, sillä valta ei jakaannu tasaisesti eri asemassa olevien toimijoiden välillä.

### **8.3. Deliberatiivinen demokratia ja päätöksenteko**

Yksi deliberatiivisen demokratian edellytyksistä on kaikkien keskeisten toimijoiden osallistuminen päätöksentekoon” (Elstub 2006, 303). Työryhmät olivat laajoja kokoonpanoja, ja ainakin mukana olleet totesivat eri osapuolten edustuksen olevan hyvä, jopa niin laaja, että sen nähtiin haittaavan työskentelyä. Pelkästään sidosryhmien edustajien näkemyksen perusteella on mahdoton arvioida ”kaikkien keskeisten toimijoiden” osallistumista päätöksentekoon. Ulkopuolelle jätetyt eivät ole näkemyksiään kertomassa, mukana olleet sidosryhmätoimijat kokivat työryhmässä olleen edustettuna monipuolisesti eri näkökulmia ja tahoja. Tämän perusteella on tarkastelemieni hankkeiden osalta Elstubin määrittelemä deliberaation ensimmäinen kriteeri täytetty.

Deliberaation toinen kriteeri on vapaa, avoin, julkinen keskustelu ja argumentointi. Jokaisen, jota asia koskee, tulee saada esittää kantansa ja vuorovaikutteisen mielipiteiden vaihdon perusteella tulisi päätyä lopputulokseen, jonka perusteet kaikki ymmärtävät ja voivat hyväksyä. (Ks. esim. Elstub 2006; Setälä 2003; Hindess 1996.) Havaintojeni perusteella keskustelu on avointa ja vuorovaikutuksellista. Vaikka näkemykset ovat osin hyvinkin ristiriitaisia, haastateltavat kokivat saaneensa äänensä kuuluviin.

Deliberaatioon perustuva päätöksenteko tapahtuu siis keskustelussa vapaiden ja tasa-arvoisten yksilöiden välillä, kuitenkin myöntäen sidonnaisuudet taustaorganisaatioon (Ks. esim. Mansbridge et al. 2010; Cooke 2000). Toisaalta asema taustaorganisaation edustajana nähtiin keskustelua häiritseväksi tekijänä ja toisaalta luonnollisena ja välttämättömänä osana politiikkaa ja deliberaatiota. Tutkimukseni perusteella deliberaatio on kuitenkin jokaisen toimijan ideaalimalli. Kaikki haastateltavat kuvaavat valmistelun ihannetta lähes identtisesti deliberaation määritelmän kanssa. Omaa toimintaa reflektoidessaan he kuitenkin toteavat toimivansa vastoin tätä ideaalimallia. Ristiriita konkretisoikin hyvin selvästi deliberaation ideaalin ja todellisuuden välisen eron (Chambers 2003, 318–319; Setälä 2003, 154). Vaikka kaikki kannattaisivat niin sanotusti hyvää lopputulosta, on käsitys hyvästä subjektiivinen, eikä pelkkä puhe poista valtasuhteita toimijoiden väliltä (Young 1996, 123; Dryzek, 2009, 162). Sidosryhmät toimivat ensisijaisesti jäsentensä etuja ajaen ja puolustaen, jolloin omasta poterosta on hyvin vaikea nousta, ainakaan ihan kokonaan.

Mihin sitten piirtyy raja puolueellisuuden sekä omat intressilähtökohdat tunnustavan deliberaation ja pelkän diskursiivisen valtakamppailun välillä? Yksi vastaus on muun muassa Elstubin (2006,

303) neljäs deliberatiivisen demokratian ytimen määrittävistä kriteereistä, kollektiivisen päätöksenteon mahdollistava mielipiteiden muuttuminen. Yhteisesti hyväksyty ja oikeutettu perustelu päätöksen tueksi on mahdollista saavuttaa juuri siksi, että parhaat perustelut saavat toimijat muuttamaan mielipiteitään. Tutkimushavaintoni on, että alkoholimainonta- ja jätelakihankkeissa näin ei käynyt. Muutama sidosryhmän edustaja totesi keskustelun työryhmässä muuttaneen omaa mielipidettään. Hyvin perusteltujen mielipiteiden tulisi johtaa edelleen tarkempiin ja parempiin pohdintoihin, perusteluihin ja argumentaatioon, jolloin mielipide muuttuu uuden tiedon pohjalta. Tämä on osoitus toimivasta deliberaatiosta. Haastateltavat kuitenkin totesivat, että työryhmän kanta ei uuden tiedon myötä kuitenkaan muuttunut. Keskustelu ja mielipiteiden vaihto voidaan kuitenkin nähdä hyödyllisenä, vaikkei oma mielipide muuttuisikaan. Päätöksenteon taustalla olevan keskustelun voidaan nähdä lisäävän demokratiaa, osallistujien poliittista tietämystä sekä keskinäistä ymmärrystä. (Pekonen 2011, 214; Ackerman & Fishkin 2003, 11–12.) Havaintojeni perusteella työryhmissä ei kuitenkaan onnistuttu saavuttamaan yhteisesti hyväksytyä ja legitiimiä perustelua päätöksen tueksi. Työryhmätyön ja lopullisen esityksen välissä tuntui olevan jonkinlainen katkos – sidosryhmien edustajat eivät tuntuneet tietävän, mihin työryhmässä käyty työ ja keskustelu katoavat, kun virkavalmistelu jatkuu. Otollisista lähtökohdista alkanut avoin keskustelu päättyi jo ennalta päätettyyn ratkaisuun.

Politiikan lisäksi lainvalmistelutyöryhmässä deliberaatiota rajoittava tekijä on siis Habermasin vaatimus avoimesta mielestä. Habermasin mukaan ideaalissa puhetilanteessa osallistujat lähtevät ratkaisemaan poliittista ongelmaa avoimin mielin suhteessa ratkaisuun. Heidän ei tule olla sidottuja aiempiin normeihin tai vaatimuksiin. (Habermas 1996.) Tutkimuksessani toimijat kuitenkin kokivat, että työryhmän lopputulos oli ennalta päätetty. Tämä ei täytä vaatimusta avoimesta mielestä, sillä lopputuloksen ei voida nähdä perustuvan keskustelun perusteella nousevaan parhaaseen argumenttiin, mikäli lopputulos on päätetty ennen koko keskustelua. Näin ollen toimijoiden valtasuhteet ja virkamiesten valta rajoittavat työryhmätyöskentelyä liikaa, jotta aito deliberaatio olisi mahdollinen.

## 9. JOHTOPÄÄTÖKSET

Olen tässä tutkielmassa tutkinut sidosryhmien vaikutusvaltaa deliberatiivisen demokratian näkökulmasta tarkastelun keskittyessä toimintaan lainvalmistelutyöryhmässä. Keskeisin tutkimuskysymykseni kuuluu, onko sidosryhmillä todellista vaikutusvaltaa lainvalmisteluun? Korostan, että kyseessä ei ole absoluuttinen totuus, sillä tutkimukseni lähtökohtana ovat eri osapuolten *kokemukset* vaikutusmahdollisuuksistaan. Kuten ensimmäisessä luvussa totesin, tutkielmani avaa työskentelyä lainvalmistelutyöryhmissä, toimijoiden välisiä suhteita, vallankäyttöä, sidosryhmien merkitystä sekä mahdollisia rajoitteita ja syitä todellisten vaikutusmahdollisuuksien puuttumiselle. Olen tarkastellut toimijoita ja valmisteluprosessia kahdessa lainvalmisteluhankkeessa, jotka koskevat alkoholimainontaa ja jätelain uudistamista. Haastateltavana on ollut seitsemän sidosryhmän edustajaa ja kaksi valmistelevaa virkamiestä.

Alkuperäinen olettamukseni on, että juuri lainvalmistelutyöryhmät ovat paikkoja, joissa sidosryhmillä on valtaa päätöksentekoon. Niiden valtaresurssina pidin erityisesti tietoa: mukaan valmisteluun otetaan kulloisenkin sääntelyn kohdetahoja tuomaan tärkeää lisätietoa mahdollisesti tulevan sääntelyn vaikutuksista. Olen käynyt litteroidut haastattelut läpi sisällönanalyysiä metodologisena viitekehyksenä hyödyntäen ja luokitellut aineiston uudestaan luokkiin teoriataustaan mukailten. Alaluokittelun pohjana puolestaan on aineistosta nousevat teemat. Luokittelussa olen hyödyntänyt laadullisen aineiston käsittelyyn tarkoitettua NVivo-ohjelmaa.

Haastatteluaineiston valossa näyttää siltä, että valtaresurssina valmistelussa toimii tiedon sijaan asema. Sidosryhmien toinen merkittävä valtaresurssi on taidot. Taitava ja tiivis, ymmärrettävä esitystapa auttaa saamaan kuuluvuutta. Työryhmissä deliberatiivisen demokratian mukainen avoin ja vilpitön vuorovaikutus ja keskustelu ovat jokaisen ihanteena. Todellisuudessa johtopäätökset ja lopputulokset on usein joko lyöty etukäteen lukkoon tai työryhmän sihteeristö tekee lopulta päätökset, jotka eivät välttämättä noudata työryhmässä keskusteltua. Näin ollen hyvällä keskustelulla ja kuulluksi tulemisella ei olekaan vaikutusta lopputuloksen kannalta. Deliberaatiota pidetään siis ihanteena, mutta sidosryhmien edustajat myöntävät, etteivät itsekään aina edesauta sen onnistumista. Lähtökohdat keskustelevalle, demokraattiselle valmistelulle ovat siis hyvät, mutta deliberaatio ei usein yllä lopputuloksiin asti, vaan - erästä haastateltavaa lainaten - ”hukkuu matkalle”.

Seuraavaksi pohdin tarkemmin tutkielmani tulosten ja johtopäätösten yleisempää merkitystä. Lopuksi tarkastelen tutkielman luotettavuutta ja käyn läpi tutkimuksessani ilmeneviä rajoitteita. Esitän myös mahdollisia jatkotutkimusaiheita.



## 9.1. Työskentely työryhmässä

Työryhmät ovat keskeisiä valmisteluelimisiä, joiden työn lopputulos on usein valmis hallituksen esitys. Tarkastelemissani hankkeissa mukana on laaja edustus niin valmistevalta hallinnonalalta kuin sidosryhmienkin osalta. Työryhmien tukena valmistelussa on paljon tutkimus- ja selvitysaineistoa, jota työryhmän jäsenten on myös mahdollista tuoda lisää kattavan ja monipuolisen tietopohjan varmistamiseksi. Tarkastelemissani työryhmissä työ alkaa laajalla ja monipuolisella keskustelulla, johon jokainen voi ottaa osaa ja tuoda näkemyksensä ja perustelunsa muiden tietoon. Intressiristiriidat kiristävät tunteita, mutta eivät uhkaa työryhmän työn jatkoa. Viime kädessä puheenjohtaja ja sihteeri pitävät keskustelun raiteillaan.

Pitkien, laajojen ja perusteellisten keskusteluiden jälkeen työryhmän työ ei kuitenkaan etene yhteiseen lopputulokseen. Havaintojeni perusteella, kun työryhmässä on keskusteltu riittävästi, eivät sidosryhmien edustajat tunnu tietävän mitä tapahtuu. Tarkastelemissani hankkeissa työryhmät päätyvät ”laihaan kompromissiin” tai työryhmän jäsenet eivät näe yhteyttä työryhmän keskustelujen ja neuvottelujen ja lopullisen esityksen välillä. Työryhmä jättää lausuntonsa, mutta tällä ei ole vaikutusta lopulliseen esitykseen. Työryhmän lausunnon ja valmiin esityksen välillä on ikään kuin katkos: työryhmän ehdotukset ja mielipiteet eivät tunnu siirtyvän esitykseen. Havainto antaa ymmärtää, että virallinen päätöksenteko tapahtuu jossain muualla kuin työryhmässä. Joko valmistelun lopputulokset on päätetty jo ennen työryhmän perustamista tai niistä päätetään virkaprosessissa työryhmän työskentelyn jälkeen, mutta varsinaiseen selkeään lopputulokseen ja konsensukseen, joka asetettaisiin hallituksen esityksen pohjaksi, lainvalmistelutyöryhmät eivät pääse. Onko tällöin sidosryhmien mukanaolo vain näennäisdemokratiaa? Virkamiehet korostavat sidosryhmien mielipiteiden tärkeyttä, mutta ainakaan tutkimieni valmisteluhankkeiden osalta työryhmä ei ole merkittävä vaikuttamisen paikka.

Työskentely työryhmässä täyttää deliberaation vaatimukset vain osaltaan. Deliberaatio on demokraattista, jos muuttuvat mielipiteet vaikuttavat kollektiiviseen päätökseen ja kaikilla on yhtäläinen mahdollisuus mielipiteensä ilmaisemiseen. (Elstun 2006, 303.) Mielipiteiden vaihto, keskustelu ja väittelykin nähdään kuitenkin hyödyllisenä, vaikka oma mielipide ei muuttuisikaan. Erialaisten näkemysten ja perustelujen kuuleminen voi edesauttaa vastapuolen argumenttien ymmärtämistä. Laaja, avoin, julkinen keskustelu päätöksenteon taustalla lisää päätöksenteon demokraattisuutta. (Pekonen 2011, 41–45.) Täydellistä mielipiteiden muutosta ja näkökantojen yhdyntymistä työryhmät eivät siis tavoita, mutta ehkäpä vastapuolen hyvin perustellut argumentit auttavat eri näkemysten hyväksymisessä ja lisäävät lopullisen päätöksen legitimaatiota ja

demokraattisuutta, kun osapuolet tuntevat perustelut päätösten taustalla. Erilaisten näkemysten ja perustelujen kuuleminen voi edesauttaa ja helpottaa ainakin yhden osapuolen kannanmuodostusta, nimittäin valmisteluvastuussa olevan virkamiehen. Ehkä sen sijaan, että työryhmät nähtäisiin aitoina vaikuttamisen paikkoina, joissa päädytään onnistuneen deliberaation kautta kaikkia osapuolia miellyttävään lopputulokseen, ne tulisikin nähdä vain valmistelevien virkamiesten työkaluina?

## **9.2. Työryhmän uudelleenmäärittely**

Tutkimukseni kohteena olevissa hankkeissa poliittinen tahto osoittautui voimakkaaksi sidosryhmien ja työryhmän valtaa kaventavaksi tekijäksi. Koska päätökset ikään kuin annetaan ylhäältä jo ennen virallisen valmistelun aloittamista, tulisiko sidosryhmien funktio, valta ja asema määritellä uudelleen? Sen sijaan, että oletukseni mukaisesti sidosryhmät nähtäisiin vallankäyttäjinä ja tasa-arvoisina päätöksentekijöinä työryhmässä, ehdotan havaintojeni perusteella huomion kiinnittämistä virkamiesvalmistelijoihin ja työryhmän roolin uudelleen määrittelyyn.

Työryhmätyö, keskustelu, argumentointi ja eri tahojen mielipiteet antavat valmistelijalle kattavan kuvan ja keinovalikoiman päätöksenteon tueksi. Kun valmistelija, tai mahdollinen valmistelutiimi, joka usein on myös työryhmän sihteeristö, kokee saaneensa tarpeeksi monipuolista tietoa valmisteluunsa, on työryhmä täyttänyt tehtävänsä ja virkamiesvalmistelutiimi jatkaa valmistelua itsenäisesti olematta sidottu työryhmän kantaan tai mahdollisiin deliberaation voittaneisiin parhaisiin argumentteihin. Tällöin voidaan todeta deliberaation epäonnistuneen, mutta esimerkiksi oikeusministeriön asettamat kuulemisen tavoitteet voivat silti täytyä. Oikeusministeriön kuulemisohjeiden tavoitteena on säädösvalmistelun avoimuus, rakentava vuorovaikutus valmistelijoiden ja sidosryhmien välillä, valmistelun hyvä laatu sekä pyrkimys parantaa luottamusta säädöksiin ja demokraattiseen päätöksentekoon. (Oikeusministeriö 18/2010.) Tavoitteiden toteuttamiseen on useita keinoja, jotka eivät kuitenkaan anna sidosryhmille enempää valtaa kuin vain mahdollisuuden tulla kuulluksi. Avoimessa vuorovaikutuksessa valmistelijoiden kanssa sidosryhmät saavat mahdollisuuden esittää perustellun näkemyksensä. Valmistelijoilla on kuitenkin valta päättää kunkin perustellun näkemyksen painoarvo. Tämän perusteella vastaus keskeisimpään tutkimuskysymykseeni on, ettei sidosryhmillä ole todellista valtaa lainvalmistelutyöryhmissä. Kuitenkin, mikäli poliittisessa tahdossa ja valmistelijoiden reunaehdoissa on joustovaraa, on taitavalla argumentoijalla ja esiintyjällä mahdollisuus saada työryhmässä kantansa markkinoitua valmistelijalle. Työryhmä olisi siis syytä ainakin poliittisesti ristiriitaisissa hankkeissa nähdä virkamiesvalmistelijoiden informaation hankkimiskanavana. Näin ollen toimijoiden väliset suhteet

eivät uudelleen määrittelemässäni työryhmässä ole demokraattiset, vaan valta on virkamiehillä, jotka päättävät, mitkä työryhmässä tarjoilluista argumenteista he valmistelunsa tueksi ottavat.

Näyttääkin siltä, että poliittisesti ristiriitaisissa hankkeissa valmistelua kuvaa paremmin perinteisen korporatistisen näkemyksen sijaan pluralistinen malli, jossa etujärjestöt kilpailevat valtioareenalla. Useat sidosryhmät esittävät kilpailevia näkemyksiään ja ajatuksiaan työryhmässä, joka on kuin areena, jossa valmisteluvastuussa oleva virkamies toimii erotuomarina. (Hague & Harrop 2004, 177–178.) Deliberaation periaatteita voidaan silti pitää sopivina työryhmässä käytävään keskusteluun. Erilaiset näkökulmat ja keskustelun moniäänisyys laajentavat kaikkien toimijoiden käsitystä todellisuudesta. Päätösten on mahdollista saavuttaa parempi legitimiys ja perustelut kuin mitä olisi saavutettu pelkällä enemmistöäänestyksellä tai virkamiesvalmistelulla.

### **9.3. Sidosryhmien merkitys**

Kolmikannassa tapahtunut neuvottelutasapainon muutos ja etuuksien parantamisesta niiden puolustamiseen painottuva politiikka on Kianderin ym. mukaan johtanut siihen, että korporatistinen poliittisen vaihdannan kausi on tulossa tiensä päähän (Kiander et al. 2009, 236–266). Korporatismi yhteistyönä ja suunnitteluna sekä valtion ja eturyhmien välisenä neuvotteluna asettaa ne toimijoina, jos ei samanarvoiseen asemaan, niin ainakin tasa-arvoisempaan asemaan suhteessa valtioon. Tutkimushavaintoni perusteella näyttää siltä, että korporatismien aika etenkin lainvalmistelussa alkaa olla ohi. Taustalla vaikuttavia tekijöitä ovat varmasti Kianderin ym. esille tuoma, 1990-luvun lamasta alkanut kehityssuunta (Kiander et al. 2009, 236–266), joka näyttää jatkuvan kohti Kuuselan ja Ylösen kehittämää konsulttidemokratiaa (Kuusela & Ylönen 2013).

Miten tämä kaikki vaikuttaa sidosryhmiin vallankäyttäjänä valtiollisella areenalla? Pakarisen tutkimuksessaan haastattelemien järjestöjen edustajien mukaan kolmikannan kriisi ei ole vähentänyt heidän asemaansa lainvalmistelussa (Pakarinen 2011, 58–63). Tutkimukseni perusteella havaintoni ovat päinvastaiset. Haastateltavat eivät tuo tätä esille suoraan, mutta havaintojeni perusteella sidosryhmien asema poliittisesti merkityksellisessä ja kiistanalaisessa valmistelussa ei ole kovin merkittävä. Yhteneväinen havainto Pakarisen (2011) kanssa on hallitusohjelman kasvanut merkitys, jonka tulisi muuttaa jonkin verran sidosryhmien osallistumisen ja vaikuttamistyön painopistettä. Havaintojeni perusteella lainvalmistelutyöryhmä ei siis kuitenkaan ole täysin merkityksetön paikka, vaan siellä vaikuttamisen ja osallistumisen merkitys on korostunut esimerkiksi suhteessa kuulemisiin ja lausuntoihin. Todellista vaikutusvaltaa saadakseen on sidosryhmien kuitenkin järkevämpää kohdentaa valtaresurssina ja vaikutuspyrkimyksensä muun muassa hallitusohjelmakirjauksiin.

Vaikka lainvalmistelutyöryhmä nähtäisiin vain virkamiesvalmistelun työkaluna ja sidosryhmät toimijan sijaan lausunnonantajan roolissa, on niiden mukaan ottamisella silti tärkeä merkitys demokratian kannalta. Kuten tutkimusaineistostanikin kävi ilmi, voivat valmistelijoiden sivuuttamat, sidosryhmien esille tuomat ongelmat nousta huomion kohteeksi myöhemmin. Poliittisesti ristiriitaiset aiheet herättävät keskustelua ja mielipiteitä julkisuudessa. Jos sidosryhmiä ei huomioida, jatkuu keskustelu valmistelun epäkohdista mediassa ja esimerkiksi eduskuntakäsittelyssä. Kun kestäättömän valmistelun aiheuttamat ongelmat tulevat ilmi, ei esitystä ole enää mahdollista muuttaa, jolloin on annettava uusi esitys. Näin kävi esimerkiksi poliisi- ja esitutkintalaille (1145/2013), joka annettiin 30.12.2013, uudistuksen tullessa voimaan 1.1.2014 (Lakimiesuutiset 7/2014, 6–13). Tällaisessa tilanteessa tuskin voidaan puhua tietopohjan riittävydestä sekä valmistelun hyvästä laadusta, niukkojen resurssien optimoinnista puhumattakaan. Oikeusministeriö korostaa sidosryhmien tarpeellisuutta juuri valmistelun laadun parantamisella. Tutkimushavaintojeni perusteella sidosryhmien toimivaltaa on syytä tarkastella uudelleen tavoitteen täyttymiseksi.

#### **9.4. Tutkimuksen rajoitukset ja tarve jatkotutkimukselle**

Kun aloitin tutkielmani pohtimisen ja työstämisen, oli aihealueen valinta helppo. Kiinnostukseni lainsäädäntöprosessiin ja lainvalmisteluun sekä näkymättömiin valtarakenteisiin ja toimijoiden välisiin suhteisiin toimivat hyvänä kipinätyöryhmätyöhön ja deliberatiiviseen demokratiaan keskittymiselle. Tutkielmani tärkeimpänä antina on suljetun työryhmätyön hahmottaminen, havainto sidosryhmien todellisen vallan puuttumisesta sekä vallan puutteeseen johtavien prosessin solmukohtien paikantaminen.

Tutkimuksen onnistumisen ja luotettavuuden arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota useaan seikkaan. Tutkimuksen validius perustuu ajatukseen, että on tutkittu, mitä on luvattukin tutkia. Reliabiliteetti puolestaan mittaa tutkimuksen toistettavuutta. (Ks. kritiikki, s.54.) Koska tutkimus on aina suodattanut tutkijan oman kehyksen läpi, on tämänkaltaisen laadullisen tutkimuksen toistettavuus kyseenalaistettava. Vaikka tutkimusprosessi on julkinen, voi samoilla työkaluilla olla mahdollista päästä myös toisenlaiseen tulkintaan tutkijan subjektiivisista lähtökohdista ja kehyksestä riippuen. Tältä osin tutkimuksen luotettavuutta voisi lisätä muun muassa kahden luokittelijan käyttäminen. Oman tutkielmani luotettavuutta ja objektiivisuutta lisää kuitenkin ulkopuolinen aineisto, jolloin aineiston kerääminen ja analyysi ovat erotettavissa toisistaan. Näin ollen jo haastatteluaineisto ei ole väritynyt mahdollisilla tutkijan ennakoasenteilla. Onnistunutta aineistovalintaa kuvaa myös niin sanotun ammatillisuusmuurin puuttuminen, jolloin

tutkimuskysymykseen on ollut mahdollista vastata aineiston avulla. Tutkimus on täyttänyt sille asettamani tavoitteet ja voin todeta teoreettisen viitekehyksen, valitsemani menetelmän ja tutkimusaineiston pelanneen yhteen hyvin.

On muistettava, että tulosten osalta laadullinen tutkimus ei kykene samanlaisiin yleistyksiin kuin määrällinen, vaan kyseessä on enemmänkin tutkimuksen kohteen kuvaaminen ja selittäminen. Tarkastelemalla kahta lainvalmisteluhanketta ei voi tehdä yleistettäviä johtopäätöksiä, mutta aihetta jatkotutkimukselle havainnot antavat. Tutkimusaineistoni haastateltavat ovat jokainen kokeneita roolissaan, mikä lisää tutkimushavaintojen luotettavuutta. Toisaalta on pidettävä mielessä, että haastattelu tiedontuottajana on aina toimijan subjektiivinen kokemus, johon vaikuttavat puhujan asema, henkilöhistoria, tapahtumankulut ja jännitteet sekä nykyhetki. Tutkimus ei pyrikään tässä suhteessa objektiivisuuteen, vaan tutkittavien kokemusten selittämiseen. Kuten luvussa 5.2. totesin, faktaluenta ja tapahtumakulkujen rekonstruktio antavat vain lisäaineeksiä ymmärtää tapahtumien yhteiskunnallista merkitystä. Tutkimusaineisto on mielenkiintoinen ja antoisa tämänkaltaiseen tutkimukseen, sillä haastateltavat antavat epäsuoria vastauksia tutkimukseni kannalta keskeisiin teemoihin. Tällöin jää tutkijan vastuulle rakentaa kokonaiskuva havaintojen perusteella.

Keskeisten tutkimushavaintojeni pohjalta olisi tarpeen pohtia, mitä sidosryhmien mukaan ottamisella halutaan lainvalmistelulle saavuttaa sekä kuinka voidaan niin sanotusti tilkitä katkos työryhmän työn ja lopullisen esityksen välillä. Jatkotutkimuksessa on olennaista tarkastella lainvalmistelun kehityssuuntaa: olemmeko menossa kohti pluralistisempaa mallia, jossa ryhmät kilpailevat keskenään vai haluammeko nähdä ne edelleen valtion neuvottelukumppaneina? Miten työryhmän työtä ja roolia tulisi kehittää, jotta myös sidosryhmät pyrkisivät työssään kohti deliberaation ideaalia? Sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta aukko tutkimukselle tarjoaa myös hallitusohjelma ja -neuvottelut. Vaikuttamispaikkojen muuttuessa myös toimijoiden on hyvä tarkastella strategiaansa uudelleen.

## Lähteet

### Primääriaineisto

Haastattelut, sidosryhmien edustajat ja kokeneet lainvalmistelijat

### Kirjallisuus

Ackerman, Bruce – James S. Fishkin (2003), *Deliberation Day*. Teoksessa Fishkin, James S. – Peter Laslett (toim.) *Debating Deliberative Democracy*. Oxford: Blackwell Publishing, 7–30.

Alastalo, Marja – Maria Åkerman (2010), ”Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä”. Teoksessa: Ruusuvuori Johanna – Pirjo Nikander – Matti Hyvärinen (toim.) *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino, 372–392.

Alasuutari, Pertti (2011), *Laadullinen tutkimus 2.0*. Tampere: Vastapaino.

Alasuutari, Pertti (1993), *Erinomaista, rakas Watson. Johdatus yhteiskuntatutkimukseen*. Helsinki: Hanki ja jää.

Arendt, Hannah (1970), *On Violence*. New York: Harcourt, brace & world, inc.

Bachrach, Peter – Morton S. Baratz (1962), ”Two Faces of Power”. *The American Political Science Review*. 56(4), 947–952.

Bachrach, Peter – Morton S. Baratz (1970), *Power & Poverty. Theory & Practice*. New York: Oxford University Press.

Baldwin, Robert – Martin Cave (1999), *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*. Oxford: Oxford University Press.

Benhabib, Seyla (1996), ”Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy”. Teoksessa: Benhabib, Seyla (toim.) *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*. New Jersey: Princeton University Press, 67–94.

Borg, Olavi (1990), ”Työmarkkinajärjestöt jälkiteollisessa yhteiskunnassa”. Teoksessa: Riihinen, Olavi (toim.) *Suomi 2017*. Jyväskylän: Gummerus, 311–336.

Chambers, Simone (2003), ”Deliberative Democratic Theory”. *Annual review of Political Science*. 6, 307–326.

Cigler, Allan J – Burdett A. Loomis (2012), *Interest Group Politics. Eight Edition*. Los Angeles: Sage/CQ Press.

Cohen, Joshua (1989), ”Deliberation and Democratic Legitimacy”. Teoksessa: Hamlin, Alan – Philip Pettit (toim.) *The Normative Theory of the State*. Oxford: Basil Blackwell, 17–34.

Cohen, Joshua (1998), ”Democracy and Liberty”. Teoksessa: Jon Elster (toim.) *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 185–231.

Cooke, Maeve (2000), ”Five Arguments for Deliberative Democracy”. *Political Studies*. 48:5, 947–969.

Grant, Alan (2004), *The American Political Process. Seventh edition*. London: Routledge.

- Dahl, Robert A. (1961), *Who governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1971), *Johdatus politiikan tutkimukseen*. Helsinki: Tammi.
- Dryzek, John S. (2009), *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Edilex-uutinen: *Työnantajan vastuu kuljettajan liikenneturvallisuudesta kasvaa*. Saatavissa <<http://www.edilex.fi/uutiset/11639?offset=1&perpage=20&phrase=konginkangas&sort=relevance&searchKey=516421>>, luettu 19.4.2014.
- Eklin, Mikko (1971), *Oikeusnormin asettaminen yhteiskunnassa*. Helsinki: WSOY.
- Elster, Jon (1998), "Introduction". Teoksessa: Jon Elster (toim.) *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. 1–18.
- Elstub, Stephen (2006), "A Double-Edged Sword: the Increasing Diversity of Deliberative Democracy". *Contemporary Politics*, 12:3–4, 301–319.
- Eskola, Jari – Juha Suoranta (1998), *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. 8. painos. Tampere: Vastapaino.
- Fearon, James D. (1998), "Deliberation as Discussion". Teoksessa: Elster, John (toim.) *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 44–65.
- Flyvbjerg, Bent (1998), *Rationality and Power. Democracy in Practice*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Foucault, Michel (1976), *The History of Sexuality. Volume 1. An Introduction*. London: Penguin Books.
- Galbraith, John Kenneth (1983), *Vallan anatomia*. Porvoo: WSOY.
- Goodin, Robert E. (2003), *Reflective Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Goodin, Robert E. – Hans-Dieter Klingeman (1996), *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Habermas, Jürgen (1996), *Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hague, Rod – Martin Harrop (2004), *Comparative Government and Politics. An Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hallituksen strategia-asiakirja 2007. Valtioneuvoston kanslia: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007. Saatavissa <<http://vnk.fi/julkaisukansio/2007/j18-j19-hallituksen-strategia-asiakirja/pdf/fi.pdf>>, luettu 19.4.2014.
- Halme, Liisa (1999), *Pankkisääntely ja valvonta. Oikeuspoliittinen tutkimus säästöpankkien riskinotosta*. Helsinki: Suomen Pankki. Tutkimuksia E:15.
- Hamlin, Alan – Philip Pettit (1989), "The Normative Analysis of the State: Some Preliminaries". Teoksessa: Hamlin, Alan – Philip Pettit (toim.) *The Normative Theory of the State*. Oxford: Basil Blackwell, 1–13.

- Hansen, Kasper M. (2007), "The Sophisticated Public: the Effect of Competing Frames on Public Opinion." *Scandinavian Political Studies*, 30:3, 377–396.
- Hellman, Matilda (2012), "Sidosryhmätyö alkoholipoliittisessa päätöksenteossa. Päämäärä- ja arvorationalisuus alkoholimainonnan rajoituksia selvittäneessä työryhmässä". *Yhteiskuntapolitiikka* 77:5, 535–547.
- Heywood, Andrew (2007), *Politics. Third edition*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hindess, Barry (1996), *Discourses of Power. From Hobbes to Foucault*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Hirsjärvi, Sirkka – Helena Hurme (2008), *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus.
- Holyoke, Thomas T. (2011), *Competitive Interests. Competition and Compromise in American Interest Group Politics*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Huuska, Väinö (1968), *Etujärjestöjen painostuspolitiikka Suomessa*. Helsinki: WSOY.
- Hyvärinen, Matti (2003), "Valta". Teoksessa: Hyvärinen, Matti – Jussi Kurunmäki – Kari Palonen et al. (toim.) *Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Tampere: Vastapaino, 63–116.
- Kiander, Jaakko – Pekka Sauramo – Hannu Tanninen (2009), "Suomalainen tulopoliittika poliittisena vaihdantana: sosiaalisen pääoman ja sosiaalisen palkan kehittyminen". *Yhteiskuntapolitiikka* 74:3, 256–267.
- Kuusela, Hanna – Matti Ylönen (2013), *Konsulttidemokratia. Miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton*. Helsinki: Gaudeamus.
- Kyntäjä, Timo – Ahti Laitinen (1983), *Oikeussosiologia*. Juva: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Lainvalmistelun prosessiopas. Edilex. Saatavissa <<http://lainvalmistelu.finlex.fi/>>, luettu 19.4.2014.
- Lakimiesuutiset, 7/2014. Tuuli Hongisto: "Uskottavuusongelmia". 6–13.
- Lapintie, Kimmo (2010), "Voittaako valta järjen? Tieto ja valta kaupunkikehityksessä." Teoksessa: Petteri Pietikäinen (toim.), *Valta Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus, 99–123.
- Liukkonen, Nelli (2013), *Asiantuntijat eduskunnassa. Asiantuntijakuulemiset kolmessa eduskunnan valiokunnassa*. Pro gradu -tutkielma. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Lukes, Steven (2005), *Power. A Radical View. Second edition*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Manin, Bernard (2005), *Democratic Deliberation: Why we should promote debate rather than discussion*. Paper delivered at the Program in Ethics and Public Affairs Seminar, Princeton University, October 13<sup>th</sup> 2005.
- Mansbridge, Jane – James Bohman – Simone Chambers – Davis Estlund – Andreas Føllesdahl – Archon Fung – Cristina Lafont – Bernard Manin – José Luis Martí (2010), "The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy". *The Journal of Political Philosophy* 18:1, 64–100.



- Myllymäki, Arvo (1979), *Etujärjestöt, tulopolitiikka ja ylimmät valtioelimet*. Tampere: Finnpublishers.
- Määttä, Kalle (2009), *Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Niemivuo, Matti (1998), *Kansallinen lainvalmistelu*. Helsinki: Kauppakaari Oyj. Lakimiesliiton kustannus.
- Nousiainen, Jaakko (1998), *Suomen poliittinen järjestelmä*. Juva: WSOY.
- OECD (2010a), *Better Regulation in Europe: Finland 2010*. OECD.
- OECD (2010b), *Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth*. OECD.
- OECD (2005), *Guiding principles for regulatory quality and performance*. OECD.
- Oikeusministeriö (2011) *Säädöspolitiikan yhteistyöryhmän asettamispäätös*. Saatavissa <[http://oikeusministerio.fi/material/attachments/om/valmisteilla/kehittamishankkeet/6CtuF0gdi/Saadospolitiikan\\_yhteistyoryhma\\_asettamispaatos.pdf](http://oikeusministerio.fi/material/attachments/om/valmisteilla/kehittamishankkeet/6CtuF0gdi/Saadospolitiikan_yhteistyoryhma_asettamispaatos.pdf)>, luettu 8.11.2014.
- Oikeusministeriö (2010), *Kuuleminen lainsäädännössä. Ohjeet*. Oikeusministeriön julkaisu, selvityksiä ja ohjeita 18/2010.
- Oikeusministeriö (2004), *Hallituksen esitysten laatimisohteet*. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.
- Pakarinen, Auri (2011), *Lainvalmistelu vuorovaikutuksena. Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Paloheimo, Heikki – Matti Wiberg (2004), *Politiikan perusteet*. 1.–2. painos. Porvoo: WSOY.
- Palonen, Kari (2012), *Parlamentarismi retorisenä politiikkana*. Tampere: Vastapaino.
- Parsons, Talcott (1967), *Sociological Theory and Modern Society*. New York: The Free Press.
- Pekonen, Kyösti (2011), *Puhe eduskunnassa*. Tampere: Vastapaino.
- Peters, B. Guy (2001), *The Future of Governing. Second Edition*. Kansas: University Press of Kansas.
- Rantala, Kati – Outi Slant (2013), *Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 122. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Rantala, Kati (2011), *Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Rawls, John (1993), *Political Liberalism*. New York: Columbia university press.
- Rawls, John (1988), *Oikeudenmukaisuusteoria*. Porvoo: WSOY.
- Rinne, Jenni (2010), *Kirjan mukaan. Deliberointi eduskunnan valiokuntatyöskentelyssä puoluedemokratian näkökulmasta*. Pro grdu –tutkielma. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Ruusuvuori, Johanna – Pirjo Nikander – Matti Hyvärinen (2010), ”Haastattelun analyysivaiheet”. Teoksessa: Ruusuvuori Johanna – Pirjo Nikander – Matti Hyvärinen (toim.) *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino, 9–36.

Ruusuvuori, Johanna – Liisa Tiittula (2005), *Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*. Tampere: Vastapaino.

Saari, Juho (2009a), ”Musta laatikko – rationaalisuuden rajat ja hyvinvointivaltion uudistaminen”. Teoksessa: Kananen, Johannes – Juho Saari (toim.) *Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Jyväskylä: Minerva. Sopi 113, 365–401.

Saari, Juho (2009b), ”Harvinainen hetki – tammikuu 2009 ja suomalaisen sosiaalipolitiikan tulevaisuus”. *Yhteiskuntapolitiikka* 74:3, 239–255.

Sabatier, Paul A. (1999), *Theories of Policy Process*. Colorado: Westview Press.

Savola, Pekka (2014), ”Valtakamppailu lainvalmistelussa: internet-operaattorit tekijänoikeuden täytäntöönpanijoina”. Teoksessa: *Oikeustiede. Jurisprudentia. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja 2014*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Slant, Outi – Kati Rantala – Petrus Kautto (2014), *Vaikuttavaa vaikutusarviointia? Vaikutusarvioinnin merkitys lainvalmisteluprosessissa*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 125. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Setälä, Maija (2003), *Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus.

Sunstein, Cass R. (2003), ”The law of group polarization”. Teoksessa Fishkin, James S. – Peter Laslett (toim.) *Debating Deliberative Democracy*. Oxford: Blackwell Publishing, 80–101.

Tala, Jyrki, ”Lakien vaikutukset pitäisi tuntea tarkasti jo etukäteen”. Pääkirjoitus, vieraskynä. *Helsingin Sanomat*, 25.8.2014.

Tala, Jyrki (2012), *Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehdot*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 115. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Tala, Jyrki – Auri Pakarinen (2010), *Better Regulation – a Critical Assessment. Proceedings from the International Conference on Legislative Studies in Helsinki 2010*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 105. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Tala, Jyrki (2008), *Lainsäädäntö ja sääntelyn uudet muodot. Pääsykoekirja 2/2008*. Turku: Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Tala, Jyrki (2005), *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Helsinki: Edita.

Truman, David B. (1971), *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion. Second Edition*. New York: Alfred A. Knopf.

Tuomi, Jouni – Anneli Sarajärvi (2009), *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 5. uudistettu laitos. Helsinki: Tammi.

Tuomi, Jouni – Anneli Sarajärvi (2006), *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 1.–4. painos. Helsinki: Tammi.

Töttö, Pertti (1999), *Pirullinen positivismi. Kysymyksiä laadulliselle tutkimukselle*. Jyväskylä: Kampus kustannus.

Valtioneuvoston kanslia (2006), *Paremmän sääntelyn toimintaohjelma*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006.

Valtiovarainministeriö (2014), saatavissa  
<[https://www.vm.fi/vm/fi/11\\_rahoytusmarkkinat/07\\_kansainvalinen\\_yhteistyoy/07\\_oecd/index.jsp](https://www.vm.fi/vm/fi/11_rahoytusmarkkinat/07_kansainvalinen_yhteistyoy/07_oecd/index.jsp)>, luettu 8.11.2014.

Wiberg, Matti (2003), Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana. *Lakimies* 101:6, 967–991.

Wilson, Graham K (1990), *Interest Groups*. Oxford: Basil Blackwell.

Vording, Henk – Hans Gribnau (2009), “Assessing Corporate Tax Reform: Incomplete Information and Conflicting Interests”. Teoksessa: Verschuuren, Jonathan (toim.), *Impact of Legislation: a Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*. Leiden, ND: Martinus Nijhoff, 229–251.

Young, Iris Marion (1996), “Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy. Teoksessa: Benhabib, Seyla (toim.) *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*. New Jersey: Princeton University Press, 120–135.

## **Liite 1**

HAASTATTELURUNKO (Slant et al. 2014, 78–79, liite 1)

*Vaikutusten arvioinnilla tarkoitetaan tämän tutkimuksen (Slant et al. 2014) yhteydessä kaikenlaisia erilaisia prosesseja vaikutusten arviointiin aina omasta loogisesta päättelystä tilattuihin arviointitutkimuksiin. Kyse voi olla siis myös omasta tiedon prosessoinnista ja arvioinnista lakihankkeiden edetessä.*

### **Haastateltavan taustatiedot**

- Haastateltavan taustat ja organisaatio.
- Haastateltavan kokemus erilaisiin hankkeisiin osallistumisesta.

### **Hankkeiden suunnittelusta**

- Miten hankkeen luonne vaikuttaa siihen, miten vaikutusarvioinnin toteuttamista lähdetään rakentamaan (EU, kv-sopimus, muutoslaki, kokonaisuudistus, sisältö tms.)?
- Missä vaiheessa hanketta vaikutusarviointien toteuttamista lähdetään useimmin suunnittelemaan?
- Miten suunnittelussa otetaan (mahdollisesti) huomioon sääntelyn erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutusten selvittäminen?
- Miten vaikutusarvioinnin eri toteuttamisvaihtoehdot alkavat hahmottua (olemassa oleva tieto, tilattavat tutkimukset, omat arvioinnit)?
- Miten vaikutusten arviointia dokumentoidaan (pöytäkirjat, mietinnöt)?
- Hyväksi havaittuja käytäntöjä suunnitteluvaiheessa?

### **Vaikutusarvioinnin tuottaminen tai hankkiminen**

- Olemassa olevan tiedon hyödyntäminen
  - o Miten olemassa olevaa tietoa lähdetään hankkimaan/kartoittamaan?
  - o Kuka tietoa etsii? Mistä lähteistä lähdetään etsimään?
  - o Miten tietoa ja sen soveltuvuutta arvioidaan? Arvioidaanko menetelmiä?
  - o Tuleeko eri lähteistä usein keskenään ristiriitaista tietoa? Miten ristiriitaiseen tietoon suhtaudutaan?

- o Miten usein olemassa oleva tieto vastaa lainsäädäntöhankkeen tarpeita? Jäävätkö tiedot usein puutteellisiksi?
- o Käsitelläänkö työryhmässä yleisesti vai onko oman perehtymisen varassa?
- Tutkimusten tilaaminen
- o Minkälaisissa tilanteissa harkitaan erillistä selvitystä?
- o Miten arvioinnin tekijä useimmin valikoituu?
- o Miten määritetään tarvittava arviointitieto?
- o Minkälaista vuorovaikutusta tilaajan ja arvioinnin tekijän välillä on?
- o Arvioidaanko tilatun arvioinnin luotettavuutta? Miten?
- o Liittykö tutkimusten tilaamiseen ongelmia (osaamisen puute, aikataulliset seikat, kulut, vuorovaikutus)?
- o Jos harkitaan tilaamista, mutta ei päädytä tilaamaan, mikä on useimmin syynä?
- Työryhmien/valmistelijan oma arviointi
- o Minkälaisia erilaisia työtapoja arvioinnissa hyödynnetään?
- o Milloin/miten hyödynnetään valmistelevaa elintä yksittäisten vaikutusten arvioinnissa? Keitä osallistuu? Käytetäänkö tukena sidosryhmiä (jotka eivät työryhmässä) apuna ja miten?
- Entä ulkopuolisia asiantuntijoita?
- o Miten ristiriitaisten näkemysten kanssa toimitaan?
- o Mitä mieltä olet omista valmiuksistasi tehdä vaikutusten arviointia?
- o Hyödynnetäänkö vaikutusten arvioinnin ohjeistuksia? (HELO, OM:n vaikutusten arvioinnin ohjeistus, EU:n impact assessment guidelines)
- o Kuinka usein arvioinnin tukena käydään kuulemis- tai lausuntokierroksia vaikutusten arvioinnista? Miten nämä vaikuttavat vaikutusten arviointeihin?

## **Vaikutusarvioiden vaikuttavuus**

- Koetko vaikutusten arvioinnin ylipäättään merkittäväksi ja valmistelua ohjaavaksi? Onko todellista vaikuttavuutta?

- Pidätkö niitä hyödyllisinä valmisteluprosessin etenemisen kannalta?

- Ohjaavatko arvoinnit omia ja muiden valmisteluun osallistuvien näkemyksiä?

- Tuleeko arvioinneista usein yllättävää tietoa, jota ei osattu odottaa?

Miten itse suhtaudut näihin tietoihin ja miten niihin yleisesti suhtaudutaan?

79

- Mihin vaiheeseen arvioinnin tulee optimaalisimmin sijoittua, jotta sillä voi olla tosiasiallista vaikuttavuutta?

- Minkälaiset arvoinnit tulevat parhaiten huomioon otetuiksi ja tukevat parhaiten valmistelua?

- Vaikuttavatko ulkopuoliset tekijät vaikutusten arviointiin? Mitä ne ovat ja miten ne vaikuttavat?

- Jääkö arviointitietoa usein hyödyntämättä? Miksi?

- Onko vaikutusarviointien vaikuttavuudessa tapahtunut muutoksia vuosien mittaan? Mistä johtuu?

## **Toimeenpano**

- Ennakoidaanko toimeenpanoa valmistelussa erityisesti vaikutusten näkökulmasta? Missä määrin toimeenpano ylipäättään huomioidaan lakihankkeiden vaikutusten yhteydessä?

## **Muuta**

- Hyväksi havaittuja käytäntöjä?

- Kompastuskivet arviointiprosessissa eli missä tulee useimmin ongelmia?

- Miten vaikutusten arviointeja käsitellään suhteessa ministeriöön/sidosryhmiin?

- Missä määrin vaikutusarvioiden kirjoittamiseen puututaan hallituksen esityksissä?