

OIKEUSPOLIITTISEN TUTKIMUSLAITOKSEN TUTKIMUKSIA
255

Kati Rantala

LAINVALMISTELUN LAATU HALLITUKSEN KÄRKIHANKKEISSA

ENGLISH SUMMARY:
POOR QUALITY OF LEGISLATIVE DRAFTING IN
THE GOVERNMENT'S TOP PROJECTS

Helsinki 2011

ISBN 978-951-704-398-8
ISSN 1797-562X
HAKAPAINO OY, HELSINKI 2011

ESIPUHE

Tutkimusraportti on osa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen hanketta Paremmman sääntelyn kriittinen arviointi, joka alkoi vuoden 2009 lopulla. Siinä tarkastellaan Paremmman sääntelyn toimintaohjelman toteutumista, johon on sitouduttu Vanhasen II hallituksen ohjelmassa ja strategia-asiakirjassa. Oikeusministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö ovat osallistuneet koko hankkeen rahoittamiseen.

Osana ”parempaa sääntelyä” hallitus laati vuonna 2007 lainsäädäntösuunnitelman, johon kuului yleisten säädöspoliittisten periaatteiden lisäksi 22 merkittäväksi katsottua lainvalmisteluhanketta. Ne muodostivat eräänlaisen laatu- ja toimintanormien toteuttamisen koehankkeen. Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu kahdeksaa noista hankkeista sillä perusteella, että valmistelu on ollut kansallista ja että hallituksen esitys valmistui kesään 2010 mennessä. Valmistelun laatua on tarkasteltu suhteessa sekä säädöspoliittisiin periaatteisiin (kuten sidosryhmien osallistamiseen, vaikutusten etukäteisarviointiin ja avoimuuteen) että lainvalmistelun arkiseen, hallinnolliseen ja poliittiseen toimintaympäristöön. Keskeisintä aineistoa ovat olleet hankkeiden lainvalmistelijoiden haastattelut ja hallituksen esitykset. Aineistoon on sisällytetty myös muuta valmistelumateriaalia ja hankkeiden internetpohjaiset dokumentointifoorumit. Hankkeita on vertailtu systemaattisesti aineiston antamissa rajoissa.

Ensiksi haluan kiittää haastateltuja lainvalmistelijoita. Heidän näkemyksensä ja avoimuutensa ovat olleet analyysin peruskivi. Lisäksi neljä talousasiantuntijaa eli professori Pertti Ahonen, ylijohtaja Aki Kangasharju, dosentti Max Oker-Blom ja johtava tuloksellisuustarkastaja Eija Oksanen ovat osallistuneet tutkimuksen vaikutusten arviointiosioon. Oikeusministeriössä tutkimusta ovat seuranneet ja kommentoineet edistäneet neuvotteleva virkamies Maija Salo ja ylijohtaja Pekka Nurmi; lisäksi tutkija Hanna-Leena Iso-Ketola ja Maija Salo ovat tuottaneet tutkimukselle aineistoa. Vastaavasti työ- ja elinkeinoministeriössä neuvotteleva virkamies Liisa Lundelin-Nuortio ja lainsäädäntöjohtaja Pasi Järvinen ovat antaneet arvokasta palautetta käsikirjoitukseen eri vaiheissa. Kiitos yllä mainituille osallistumisesta tutkimukseen tai sen seurantaan.

Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa haastateltuja ovat litteroineet tutkimusavustajat Elina Manninen ja Ida Järnala, ja käsikirjoitusta ovat kommentoineet tutkija Auri Pakarinen ja erikoistutkija Kaijus Ervasti. Kiitos myös heille tutkimuksen edistämisestä, samoin kuin tutkimusjohtaja Jyrki Talalle arvokkaasta panostuksesta työhön sen kaikissa vaiheissa. Osastosihteeri Eira Mykkänen on saattanut käsikirjoituksen painokuntoon.

Helsingissä 20. päivänä toukokuuta 2011

Erikoistutkija Kati Rantala

SISÄLLYS

1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimuskohteena lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa ..	1
1.2 ”Parempi sääntely” kansainvälisenä ohjausjärjestelmänä	5
1.3 ”Parempi sääntely” Suomessa	8
2 LAINVALMISTELU PÄÄTÖKSENTEKONANA.....	13
2.1 Lainvalmistelun yhteiskuntapoliittinen areena	13
2.2 Rationaalisen politiikan ihanne.....	17
2.3 Lainvalmistelu ja demokratia	19
3 TUTKIMUSASETELMA	25
3.1 Tutkimuksen kohde ja tehtävät	25
3.2 Lainvalmisteluhankkeiden yleisesittely	27
3.3 Aineisto ja menetelmät	31
3.3.1 Yleinen metodinen ote	31
3.3.2 Asiakirja-aineistot ja analyysi	33
3.3.3 Lainvalmistelijoiden haastattelut ja analyysi	34
3.3.4 Taloudellisten vaikutusten asiantuntija-analyysi	37
3.4 Tutkimuksen eteneminen	39
4 LAINVALMISTELUHANKKEIDEN LÄHTÖKOHTIA	41
4.1 Hankkeiden poliittis-hallinnollinen tausta.....	41
4.1.1 Kuuluminen hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan.....	41
4.1.2 Kirjaus hallitusohjelmassa.....	42
4.1.3 Yleistä hallinnollista taustaa.....	46
4.1.4 Vaihtoehtoisten ohjauskeinojen harkinta	50
4.2 Hankkeiden tietopohja esivalmisteluvaiheessa.....	51
4.2.1 Yleiskuva.....	51
4.2.2 Selvityksiä ja raportteja	51
4.2.3 Arviomuistion käyttö.....	52
4.3 Tavoitteet suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön.....	54
4.4 Valmisteluelimen määrittäminen	57
4.4.1 Yleisiä näkökohtia.....	57
4.4.2 Laajapohjainen tai hallintokeskeinen työryhmä.....	60
4.4.3 Erillisten valmisteluryhmien muodostama kokonaisuus.....	62
4.4.4 Puheenjohtajan status	65
4.5 Yhteenveto	67

5 PERUS- JA JATKOVALMISTELUN TUKI- JA OHJAUSRAKENTEET..	71
5.1 Hallintokeskeisiä ja poliittisia linjauksia	71
5.1.1 Hallintokeskeiset lähtökohdat	71
5.1.2 Poliittisia päälinjauksia	73
5.1.3 Hallinnollisia ja poliittisia lähtökohtia: yhdistelmä	79
5.2 Lainvalmistelun yleinen organisointi ministeriössä	80
5.3 Tuki paremman sääntelyn toimintaohjelmasta	86
5.3.1 Oikeusministeriön tarjoama tuki	86
5.3.2 Lainvalmisteluhankkeiden näkökulmia.....	89
5.4 Ulkopuolisen asiantuntijatiedon käyttö	93
5.4.1 Oman ministeriön ulkopuolinen hallinnollinen asiantuntemus..	93
5.4.2 Erityistapauksena perustuslain tulkinta ja oikeudellinen asiantuntemus.....	94
5.4.3 Selvitykset ja tutkimukset	96
5.4.4 Muu selvitysluonteinen perustieto	98
5.5 Erimielisyyksien hallinnointi	100
5.5.1 Erimielisyyksien hallinnointi hallinnon edustajien kesken.....	100
5.5.2 Erimielisyyksien hallinnointi suhteessa sidosryhmiin	103
5.5.3 Moniryhmäiset hankkeet erityistapauksena	107
5.6 Yhteenveto	117
6 VAIKUTUSTEN ARVIOINTI, TOIMEENPANO JA SEURANTA	121
6.1 Vaikutusten arvioinnista yleisesti	121
6.2 Hankekohtaisia vaikutusten arviointikäytäntöjä.....	123
6.3 Taloudellisten vaikutusten arviointi asiantuntijoiden mukaan	129
6.3.1 Yleistä	129
6.3.2 Hankkeiden ryhmittely	132
6.4 Toimeenpanon ottaminen huomioon valmistelussa.....	141
6.4.1 Yleistä.....	141
6.4.2 Toimeenpanevia tahoja työryhmissä.....	142
6.4.3 Sidosryhmien osallistaminen ja tiedottaminen.....	144
6.4.4 Koulutus, neuvonta ja ohjeistus	144
6.5 Seurannan järjestäminen	146
6.6 Yhteenveto	149
7 VALMISTELUPROSESSIN AVOIMUUS JA DOKUMENTOINTI	153
7.1 Sidosryhmien muodollisia kuulemisprosesseja	153
7.1.1 Sidosryhmien kuulemisesta yleisesti.....	153
7.1.2 Lausunnot mietinnöstä tai hallituksen esityksen luonnoksesta..	156
7.2 Valmistelunaikainen julkinen dokumentointi	161
7.2.1 HARE ja kotisivut tiedonvälittämisen foorumeina	161

7.2.2 Toimeksiannon ja valmisteluelimien kokoonpanon julkisuus ..	164
7.2.3 Valmistelun vaiheiden ja tuotosten dokumentointi	167
7.3 Valmistelun dokumentointi hallituksen esityksissä.....	173
7.4 Yhteenveto	179
8 KOKOAVAA TARKASTELUA.....	181
8.1 Esivalmistelusta hallitusohjelmaan ja lainsäädäntösuunnitelmaan .	181
8.2 Poliittisen ja hallinnollisen ohjauksen ulottuvuuksia	185
8.3 Vaikutusten arviointikäytännöt ja asiantuntijuus.....	188
8.4 Sidosryhmät ja demokratia	193
8.4.1 Osallistavan demokratian ulottuvuuksia	193
8.4.2 Deliberatiivisen demokratian avauksia	198
8.5 Avoimuus ja legitimiteetti	200
8.6 Paremman sääntelyn toimintaohjelman toteutuminen	204
9 LOPPUYHTEENVETO.....	211
9.1 Tutkimuksen lähtökohdat	211
9.2 Tiivistelmä tuloksista ja suosituksia	212
LÄHTEET	219
LIITTEET	225
SUMMARY	233

1 JOHDANTO

Vanhasen II hallitus sitoutui hallituskauden alussa paremman sääntelyn toimintaohjelman ja sen osana lainsäädäntösuunnitelman toteuttamiseen. Tavoitteena oli lainvalmistelun laadun parantaminen. Pyrkimystä taustoitivat aiemmat kehittämistoimet, mutta nyt tavoitteita haluttiin viedä voimalisemmin käytäntöihin. Lainsäädäntösuunnitelmaan valittiin 22 lainvalmisteluhanketta, joita lähdettiin seuraamaan ja joille oli tarjolla erityistä tukea. Tämän tutkimuksen kohteena on osa kyseisistä hankkeista, tarkoituksena tutkia konkreettisten lainvalmisteluprosessien suhdetta laatumormeihin koskien muun muassa vaikutusten arviointia, sidosryhmien osallistumista ja avoimuutta. Luvun alussa esitellään tutkimusasetelman yleinen konteksti, jonka jälkeen esitellään ”paremman sääntelyn” kansainvälistä taustaa ja suomalaista organisoitumista.

1.1 Tutkimuskohteena lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa

Lainvalmistelun laatu on ollut viime vuosina monesti julkisen arvostelun kohteena. Myös monet tutkimukset ja hallinnolliset selvityshankkeet ovat todentaneet, että suomalaisessa lainvalmistelussa on paljon puutteita (esim. Ervasti & Tala 1996; Ervasti ym. 2000; Valtioneuvoston kanslia 2006a, 69–84; Valtioneuvoston kanslia 2005; Oikeusministeriö 2005; Pakarinen ym. 2010). Keskeisin ohjeistus lainvalmistelijoille on hallituksen esitysten laatimisohteet (oikeusministeriö 2004), mutta lainvalmistelun laadun turvaamiseksi on vuosien varrella kehitetty lukuisia muitakin ohjeistuksia¹. Yksi viimeisimpiä kehittämistoimia on Vanhasen II hallituksen sitoutuminen paremman sääntelyn toimintaohjelmaan ja lainsäädäntösuunnitelmaan sen osana, kuten hallitusohjelmassa todetaan.

Hallitus toteuttaa paremman sääntelyn toimintaohjelman (VNK:n julkaisut 8–10/2006) ja laatii hallituskauden merkittävimmät lain-

¹ Näitä on esimerkiksi lainlaatijan opas, lainlaatijan perustuslakiopas, säädösten vaikutusten arviointiohteet ja ohjeet kuulemiseen. Osaa edellä mainituista on aika ajoin päivitetty. Ks. tarkemmin <http://www.om.fi/Etusivu/Parempisaantely/Saadოსvalmisteluohjeet>.

säädäntöhankkeet sisältävän lainsäädäntösuunnitelman. Tavoitteena on parantaa säädösympäristöä ja lakien selkeyttä ja siten edistää kansalaisten hyvinvointia ja yritysten kilpailukykyä. (Valtioneuvosto 2007, 19.)

Lainsäädäntösuunnitelma esitellään tarkemmin Vanhasen II hallituksen strategia-asiakirjassa (Valtioneuvoston kanslia 2007, 91–97). Suunnitelma sisältää hallituksen säädöspoliittiset periaatteet ja 22 lakihanketta, jotka on nimetty hallituskauden merkittävimmiksi lainsäädäntöhankkeiksi². Hyvän säädösvalmistelun periaatteiksi nimetään muun muassa sääntelyn ennakoitavuus, hallittavuus, selkeys, joustavuus, johdonmukaisuus ja ymmärrettävyys, sidosryhmien osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen, laadukas vaikutusten etukäteinen arviointi sekä erilaisten vaihtoehtojen ohjaukeinojen aktiivinen käyttäminen. Lainvalmisteluhankkeet valittiin erityisen tuen ja seurannan kohteiksi sillä perusteella, että niiden katsottiin olevan tärkeitä hallitusohjelman toteuttamisen kannalta, yhteiskunnallisesti ja/tai taloudellisesti merkittäviä, poikkihallinnollisesti vaikuttavia, oikeusjärjestyksen kokonaisuuden kannalta merkittäviä ja/tai EU-poliittisesti ajankohtaisia. (Valtioneuvoston kanslia 2007, 91, 94.)

Paremmen sääntelyn toimintaohjelman toteuttamisesta ovat Suomessa vastanneet paremmen sääntelyn ministerityöryhmä, paremmen sääntelyn neuvottelukunta ja yksittäiset ministeriöt (ks. tarkemmin alaluku 1.3). Verkostomaisen toiminnan yleisestä koordinoinnista ja seurannasta on vastannut oikeusministeriö. Työ- ja elinkeinoministeriö on puolestaan toiminut aktiivisesti yrityksiin kohdistuvien sääntelyvaikutusten alueella.

Jo tätä tutkimusta tehtäessä oli selvää, että lainsäädäntösuunnitelman toteutumisessa on ollut ongelmia. Hallituskauden puolivälin arvioinnissa vuodelta 2009 lainvalmistelusta todetaan yleisesti, että sen käytännöt ja

² Lainsäädäntösuunnitelman hankkeet ja niiden vastuuministeriöt esitellään alla samassa järjestyksessä ja samoilla työnimillä kuin hallituksen asiakirjoissa: yhdistyslain tarkistaminen (OM), julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän kehittäminen (OM/TEM), esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistus (OM/SM), yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistaminen (OM), kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen (VM/SM/STM), finanssivalvonta (VM/STM), yliopistolain kokonaisuudistus (OPM), tekijänoikeuslain uudistaminen (OPM), eläintautilainsäädännön uudistamishanke (MMM), kalastuslain kokonaisuudistus (MMM), tiemaksulainsäädäntö: raskaan liikenteen tienkäyttömaksun kokeilu Suomessa (LVM), televisio- ja radiotoimintaa ohjaavan lainsäädännön uudistaminen (LVM), energiankäytön tehokkuutta ja energiapalveluja koskevat säädökset (TEM), kaivoslain kokonaisuudistus (TEM), kilpailulaki 2010 (TEM), palveludirektiivin täytäntöönpano (TEM), päästökauppalain muutos, vuoden 2012 jälkeinen kausi (TEM), biopankkia koskevien säännösten valmistelu (STM), vammaisilainsäädännön uudistaminen (STM), solvenssi II -direktiivi ja siihen liittyvä vakuutusyhtiölain uudistaminen (STM), terveydenhuoltolain valmistelu (STM), jätelain kokonaisuudistus (YM).

organisointi vaihtelevat huomattavasti ministeriöittäin liittyen hankkeiden asettamiseen, johtamiseen, tukeen ja resursointiin, sisäisiin ohjeistuksiin sidosryhmäyhteistyöstä, kuulemismenetelmiin ja kuulemisten tulosten kirjaamisiin sekä valmisteluprosessin julkiseen dokumentointiin. Avoimuuden ja kuulemisen periaatteista poiketaan usein, säädösten vaihtoehtojen tarkastelu on vähäistä, ja vaikutusten arviointi on yleensä huonosti organisoitu. Monissa lainsäädäntösuunnitelman hankkeissa voimavarat, kuten käytettävissä oleva aika ja henkilöstön määrä, ovat olleet riittämättömiä, mikä on ilmennyt muun muassa valmistelun hidastumisena. Sidosryhmien kuulemisen menetelmät ovat olleet yleensä suppeita ja liian myöhään toteutettuja. Vaikutusarviointien todetaan olevan hankkeissa yleensä takapainotteista, jolloin ne eivät toteuta tarkoitustaan eli toimi päätöksentekoa ohjaavana. Ne on myös usein tehty vailla riittävää asiantuntevaa apua. Selityksiksi on esitetty riittämätön resursointi ja liian tiukat määräajat. (Valtioneuvoston kanslia 2009, 259–270.)

Paremmän sääntelyn toimintaohjelma on kansallinen sovellus kansainvälisestä, OECD:n ja Euroopan komission luotsaamasta ”Better Regulation” -politiikasta (ks. tarkemmin seuraava alaluku). OECD on Euroopan komission kanssa laatinut maakohtaisia arvioita Better Regulation -toiminta-politiikasta EU:ssa. Suomen toiminnalle esitetään runsaasti kritiikkiä ja suosituksia (OECD 2010). Kritiikki vastaa pitkälti edellä esitettyä. Raportin mukaan vaikutusten etukäteisarvioinnissa ei hyödynnetä riittävästi vankkaa, analyttistä tietopohjaa, jolla selvitettäisiin ajatellun sääntelyn hyviä ja huonoja vaikutuksia. Sidosryhmien kuuleminen tapahtuu vaiheessa, jossa suuria muutoksia on enää vaikea tehdä. Kuulemiskäytännöt nähdään liian konsensushakuisina, jolloin huoleksi nousee kaikkien relevanttien tahojen kuuleminen. Moitteita tulee myös siitä, että ”parempi sääntely” nähdään liiaksi lainvalmistelun laadun parantamisena unohtaen muut yhteiskunnalliset ohjausmekanismit. Suomalaista yhteiskuntapolitiikkaa pidetään muutoinkin liian lakikeskeisenä, mikä rajoittaa vaihtoehtoisten sääntelymuotojen harkintaa. Lakien tarkoituksenmukaista toimeenpanoa ei myöskään varmisteta riittävästi. Lisäksi paremmän sääntelyn verkostomaista organisointia pidetään köykäisenä; se ei luo ministeriöille riittävästi paineita noudattaa ohjeita. Positiivista arviota saavat muun muassa internetin yleistynyt käyttö dokumentoinnissa ja kuulemisessa sekä työ- ja elinkeinoministeriön panostus yhteen ”paremmän sääntelyn” erityiseen osa-alueeseen eli kilpailukyvyyn ja yritys-vaikutusten huomioimiseen.

Lainvalmistelun näin arvioitu yleinen heikkolaatuisuus on siis ollut tiedossa tämän tutkimuksen taustalla. Tavoitteena onkin selvittää aiempaa suomalaista tutkimusta tarkemmin, minkälaisia institutionaalisia ja kulttuurisia tekijöitä ongelmien taustalla piilee eli tuoda esille syitä siihen, miksi hy-

vän lainvalmistelun normeista³ usein poiketaan. Toisaalta silloin, kun normeja on noudatettu hyvin, pyrkimyksenä on yhtä lailla tuoda esille, millä edellytyksin niin on kyetty tekemään. Keskeisimmät hyvän lainvalmistelun normit, joita tässä tutkimuksessa tarkastellaan suhteessa lainsäädäntöhankkeisiin, ovat pyrkimys edistää sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, avoimuutta sekä vaikutusten ja vaihtoehtojen arviointia. Ne ovat osa lainsäädäntösuunnitelmassa esitettyjä säädöspoliittisia periaatteita, mutta myös näitä normeja tarkastellaan kriittisesti. Lainvalmistelun ongelmiin voidaan nimittäin nähdä erilaisia syitä: normeista ei välitetä, niitä ei poliittisten reunaehtojen tai organisatoristen olosuhteiden takia kyetä noudattamaan, tai itse normit eivät ole kaikilta osin tarkoituksenmukaisia.

Lainvalmistelun ja normien suhdetta toisiinsa tarkastellaan siis monesta näkökulmasta. Osana tätä tarkastelua pyrkimys on tavoittaa sitä niukasti tutkittua asiaa, mitä lainlaadintaprosesseissa *tosiasiallisesti tapahtuu*: millaisia menettelytapoja lainvalmistelussa hyödynnetään, millaisten neuvottelujen ja vaiheiden jälkeen säädösehdotus saa lopullisen muotonsa, ja miten asiantuntijatieto määrittyy ja kietoutuu poliittisiin päätöksentekoprosesseihin (ks. Tala 2010a, 209–210). Tällainen kulussien taakse kurkistaminen on kuitenkin haasteellista, koska tarkastelun kohteena on eräänlainen ”musta laatikko”, jonka sisällöt ovat ulkopuolisilta tyypillisesti piilossa (Saari 2009a, 366–367). Osin lainvalmisteluprosessien taustat – liittyen niin hankkeiden sisältökysymysten käsittelyyn kuin ministeriökohtaisiin lainvalmistelun tapoihin – ulottuvat pitkälle historiaan ja monimutkaisiin dynaamisiin, yhteiskunnallisiin prosesseihin, joissa keskeiset henkilöt ovat saattaneet vaihtua. Joitakin asioita ei eri syistä myöskään aina haluta kertoa avoimesti. Näistä syistä monesti on lähes mahdotonta saada yksiselitteisiä vastauksia siihen, miksi tiettyä lakia lähdettiin valmistelemaan tai miksi valmistelu eteni juuri tietyllä lailla. Tavoitteena onkin pureutua näihin kysymyksiin pilottitutkimuksen kaltaisesti tuoden esille joukko välittömiä ja selkeästi erottuvia institutionaalisia ja poliittisia reunaehtoja.

Teoreettisesti kysymyksenasettelu liittyy keskusteluun poliittisen päätöksenteon luonteesta ja periaatteellisista lähtökohdista sekä eri demokratia-muotojen suhteesta toisiinsa. Niitä ovat ensinnäkin *edustuksellinen demokratia*, joka tarjoaa lainvalmistelulle institutionaalisen kehyksen. *Osallistava demokratia* linkittyy tavoitteisiin varmistaa sidosryhmille ja sääntelyn kohteille aiempaa parempi mahdollisuus tulla kuulluksi ja päästä vaikuttamaan lainvalmisteluprosessiin. *Deliberatiivinen demokratia* puolestaan korostaa

³ Vallitsevan käsityksen mukaan kyse ei ole kuitenkaan sellaisista oikeudellisista normeista, joiden noudattamatta jättämisestä voisi seurata suoraan oikeudellisia sanktioita.

muun muassa avointa keskustelua ja huolellista, perustelevaa argumentointia, joka voidaan myös nähdä yhtenä lainvalmistelun ihanteena.

Varsinaisen empiirisen analyysin kohteena on kahdeksan lainsäädäntösuunnitelman hanketta: finanssivalvonta-, yliopisto-, vammaispalvelu-, valtionosuus-, yhdistys-, kaivos-, terveydenhuolto- ja kilpailulakihanke. Mukaan valikoitumisen kriteereitä olivat kansalliset lähtökohdat ja hallituksen esityksen valmistuminen kesään 2010 mennessä. Hankkeiden luonnehdinta hallituksen kärkihankkeina ei perustu arvottavaan tulkintaan niiden tosiasiallisesta merkityksestä, vaan lainsäädäntösuunnitelmaan sijoittumisen tuomaan viralliseen asemaan. Hankkeet ovat luonteeltaan hyvin erilaisia, eivätkä ne myöskään anna edustavaa kokonaiskuvaa lainvalmisteluhankkeista yleisesti. Niiden analyysi tarjoaa kuitenkin monipuolista tietoa erilaisten taustatekijöiden vaikutuksista lainvalmistelun prosesseihin ja laatuun, millä on teoreettiseen keskusteluun kytkettynä myös yleistettävää merkitystä.

Tutkimus on osa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen laajempaa ”Paremmän sääntelyn kriittinen arviointi” -tutkimushanketta. Hankkeesta on syksyllä 2010 valmistunut julkaisu ”paremman sääntelyn” eurooppalaisesta vertailusta (Tala 2010b) ja vaikutusten arvioinnista vuoden 2009 hallituksen esityksissä (Pakarinen ym. 2010) sekä artikkelikokoelma konferenssista (Tala & Pakarinen, toim. 2010). Keväällä 2011 on yhtä aikaa tämän raportin kanssa puolestaan valmistunut tutkimus, joka on keskittynyt sidosryhmien rooliin etujärjestöjen näkökulmasta (Pakarinen 2011) sekä selvitys, jossa on analysoitu lainsäädäntösuunnitelmaan kuuluvia direktiivien implementoituja keskittyviä hankkeita EU-vaikuttamisen näkökulmasta (Hämynen 2011). Lisäksi ”Paremmän sääntelyn kriittinen arviointi” -hankkeeseen kytkeytyy tutkimus, jossa lainsäädännön laatua tarkastellaan eduskunnan valiokuntien näkökulmasta (Keinänen ym. 2011).

1.2 ”Parempi sääntely” kansainvälisenä ohjausjärjestelmänä

Better Regulation -politiikka (BR) on luonteeltaan metasääntelyä. Toisin sanoen se on ylätasen sääntelymuoto, jonka tarkoitus on ohjeistaa ja hallinnoida konkreettista yhteiskunnallista sääntelyä laaja-alaisesti eri maissa ja niiden yhteiselimissä (ks. Radaelli 2007). Samoin BR määrittää suositeltavat keinot toimivan sääntelyn luomiseen. BR on voimistunut erityisesti 2000-luvulla, ja sen alku paikannetaan tyypillisesti 1970–1980-lukuihin, vaikka sisällöllistä yhdenmukaisuutta ”hyvän lainvalmistelun” elementtei-

hin on tavoitettavissa jo 1800-luvun lopun saksalaisesta keskustelusta (Tala 2010a, 197).

Toisen vuosituhannen alun diskursseillaan BR on joka tapauksessa määrittänyt yhteiskunnallisille ohjausmekanismeille tavoitteita Euroopan eri maiden omaksuttaviksi. Esimerkiksi vaikutusten ennakoarviointi on levinnyt laajasti normina. Sen toteutumismuodoissa ja konkreettisessa merkityksessä päätöksenteolle on kuitenkin suurta maakohtaista vaihtelevuutta ja kehittämisen varaa; tätä avataan tarkemmin luvussa 2.2. (Radaelli 2009; Carroll 2010; ks, myös OECD 2010 ja EVIA 2008.)

OECD- ja EU-lähtöinen Better Regulation -politiikka ilmentää jännitteistä suhdetta hyvän sääntelyn yleisperiaatteiden ja kilpailukyvyn edistämisen välillä. EU:n Better Regulation -politiikka painotti 2000-luvun alussa säädösvalmistelun yleistä parantamista ja tehostamista siten, että siitä hyötyisivät eri ryhmät yhteiskunnassa. Keskeisiä periaatteita olivat jo edellä mainitut vaihtoehtoisten sääntelymuotojen arviointi, vaikutusten etukäteisarviointi, laajapohjainen kuuleminen, pyrkimys selkeyteen ja yksinkertaisuuteen sekä valmistelun avoimuus ja läpinäkyvyys (Mandelkern 2001). Lisäksi Euroopan komissio (2002, 7) on korostanut tasapuolisesti sosiaalisten, taloudellisten ja ympäristöön kohdistuvien vaikutusten arviointia. Lisabonin strategian päivityksessä 2005 säädösvalmistelun painopiste siirtyi kuitenkin korostamaan aiempaa vahvemmin taloudellista kasvua ja työpaikkojen luomista, ja yhtenä konkreettisena pyrkimyksenä vahvistui erityisesti yrityksiin suuntautuvien lainsäädännöstä aiheutuvien hallinnollisten taakkojen vähentäminen (ks. Radaelli 2007).

Englanninkielinen termin ”regulation” määrittely ei muuta tätä asetelmaa. Yhtäältä sillä tarkoitetaan tutkimuskirjallisuudessa julkisen vallan harjoittamia sääntelytoimia alueilla, joilla nähdään olevan yleistä yhteiskunnallista arvoa (Ogus 1994, 1⁴). Tällöin siihen sijoitetaan tyypillisesti kaikki lainmuotoinen sääntely, joskin rikosoikeutta käsitellään usein siitä erillisenä alueena. Samalla on huomattava, ettei sääntely itsessään tarkoita yksinomaan lainvalmistelua, vaan myös muunlaisia yhteiskunta- ja talouspoliittisia ohjaustoimia. Varsin usein ”regulation” tulkitaan kuitenkin toimiksi, joilla säännellään markkinoita tai yritysten toiminnan lähtökohtia – oli sääntely lakimuotoista tai ei. (Mts. 1.) Yhtäältä halutaan hallita kilpailua vääristäviä tekijöitä, ja toisaalta kilpailukykyä halutaan edistää pitämällä sääntely riittävän yksinkertaisena, ettei se osaltaan synnytä rasitteita, jotka eivät ole välttämättömiä yhteiskunnan ja muiden yhteiskuntaryhmien hyvinvoinnin turvaamiseksi (esim. Määttä 2009, 42–63).

⁴ Määrittely on alun perin peräisin lähteestä Selznick P (1985, 363).

Usean Euroopan maan paremman sääntelyn toiminnassa korostuu erityisesti yrityksiin kohdistuvan hallinnollisen taakan vähentäminen, kuten Saksassa, Alankomaissa ja Ruotsissa. Toisaalta kyseiset maat saavat OECD:ltä kritiikkiä liiallisesta suuntautumisesta yritysmaailman intresseihin ja sääntelyn positiivisten ulottuvuuksien vähäisestä näkyvyydestä – ”citizens are forgotten” – kuten OECD:n Ruotsin arvostelu kiteytyy (Tala 2010b, 802). Vastaavasti OECD opastaa Iso-Britanniaa laajentamaan näkökulmaa yritysmaailmasta, jotta paremmalle sääntelylle saataisiin lisää tukea kansalaisryhmiltä, palkansaajilta ja kuluttajilta (mts. 798).

BR:n lyhyt historiakatsaus kertookin siitä, kuinka BR ei ole lähtökohteisesti muuttumaton lista hyviä, kiistattomia periaatteita. Vuosituhannen alussa keskustelu oli kiinnittynyt kysymyksiin demokraattisesta hallinnosta, avoimuudesta ja vastuuvollisuudesta, mutta Lissabonin strategian päivytyksestä lähtien painopiste on muuttunut korostamaan tehokkuutta ja kilpailukykyä hyvinvoinnin perustana. Tavoitteet ovat myös osin konkretisoituneet: sääntelyä tulee yksinkertaistaa, ja yrityksille koituvia hallinnollisia taakkoja tulee vähentää. Tavoitteille on annettu numeraalisia arvoja, ja tilanteen tarkasteluun on tarjottu määrällisiä mittareita. Claudio Radaelli (2007) toteaa, että neljässä vuodessa kieli ja prioriteetit ovat muuttuneet yleisestä hallinnoinnista ja laadusta talouskasvun ja määrällisten arvioiden painottamiseen.

Näiden huomioiden rinnalla BR viittaa kuitenkin yhä myös joukkoon yleisiä periaatteita siten, että ohjausjärjestelmän logiikkaa on kokonaisuudessaan vaikea tavoittaa. Lisäksi Euroopan unionin neuvosto (2006) on korostanut, että vaikutusten etukäteisarvioinnissa Lissabonin strategian kolmesta alkuperäisestä ”peruskivistä” – kilpailukyky, kestävä kehitys ja sosiaalinen koheesio – yhtä ei pidä korostaa muiden kustannuksella. Radaelli (2007) näkee, että BR tarjoaa keskeisille toimijoille sekä mahdollisuuksia että rajoitteita. Hän näkee riskejä siinä, jos taloudelliset näkökohdat ylikorostuvat sääntelypolitiikassa, ja samalla hän katsoo, että valmistusprosessien avoimuudella ja läpinäkyvyydellä, sidosryhmien perusteellisella kuulemisella ja empiirisen näytön hyödyntämisellä on tärkeää arvoa, joka voi edistää kilpailukykyä. Toisin sanoen monista painotuksellista lähtökohdista johtuen BR:iin vedoten voidaan esimerkiksi yhtäältä vahvistaa elinkeinoelämän roolia sääntelyssä tai pyrkiä vähentämään tiettyjen intressiryhmien valtaa. Ei siis ole yllättävää, että eri maat soveltavat BR:ia eri tavoin. Kansallisiin sovelluksiin vaikuttavat myös maiden erilaiset poliittiset ja institutionaaliset järjestelmät (Radaelli 2009). Metaregulaation muotona Better Regulation on siis melko ristiriitainen ohjausjärjestelmä.

1.3 ”Parempi sääntely” Suomessa

Lainvalmistelun laatua on pyritty parantamaan hallinnollisin hankkein 1980-luvun alusta alkaen. Kehittämistyö nimenomaan ”paremman sääntelyn” kehityksessä lähti liikkeelle siitä, kun valtioneuvoston kanslia asetti huhtikuussa 2005 elinkeino-, työmarkkina- ja kuluttajajärjestöjen sekä hallinnon ja tuomioistuinten edustajista koostuvan hankkeen, jonka tehtäväksi asetettiin paremman sääntelyn toimintaohjelman laatiminen. Taustalla oli muun muassa Elinkeinoelämän keskusliiton, Keskuskauppakamarin ja Suomen yrittäjien valtioneuvostolle tekemä aloite. (Valtioneuvoston kanslia 2006a.) Toimintaohjelma valmistui elokuun lopussa 2006, ja se asetettiin Vanhasen II hallituksen yhdeksi painopisteeksi. Saman hallituksen strategia-asiakirjassa esiteltiin lainsäädäntösuunnitelma säädöspoliittisine periaatteineen (ks. taustoista myös Tala 2007a ja Ervasti 2007).

Paremman sääntelyn ministerityöryhmän tehtävänä on ollut hallitusohjelman mukaisen lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanosta vastaaminen. Toimikausi asetettiin vuoteen 2011 eli vaalikauden mittaiseksi. Tavoitteena on myös ollut lainvalmistelun laadun parantaminen vahvistamalla säädöspoliittisia linjauksia ja lainvalmistelun ohjausta valtioneuvoston tasolla.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut oikeusministeri, jonka lisäksi ryhmässä on ollut viisi ministeriä ja sihteeri oikeusministeriöstä. Vuosina 2007–2010 työryhmä on käsitellyt muun muassa säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeita, säädösvalmistelun kuulemisohjeita, kielisäännöksiä koskevia ohjeita sekä lainsäädäntösuunnitelman toteutumisen arviointia hallituskauden puolivälissä 2009.⁵ Ministerityöryhmässä on käsitelty osaa lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyvistä 22 lakihankkeesta.

Paremman sääntelyn neuvottelukunta on puolestaan oikeusministeriön asettama työryhmä hallituskaudelle 2007–2011. Sen tehtäväksi asetettiin keinojen pohtiminen ja kehittäminen paremman sääntelyn toteuttamiseksi. Neuvottelukunnassa on 15 jäsentä elinkeino-, työmarkkina- ja kansalaisjärjestöistä, hallinnosta ja tuomioistuimista. Lisäksi sillä on kymmenen pysyvää asiantuntijaa. Puheenjohtajana toimii oikeusministeri. Työryhmän kokousten aiheita ovat olleet esimerkiksi yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen, EU-säädösten käännoistyö ja kansalaisjärjestöjen kuuleminen. Työryhmä on antanut lausunnon sähköisen kuulemisen kehittämisestä. Kokousten pöytäkirjat ovat luettavissa internetissä⁶.

Oikeusministeriö on lisäksi seurannut kyselyin lainsäädäntösuunnitelmassa olevien hankkeiden valmistelua. Kyselyissä on pyydetty tietoja

⁵ Ks. <http://www.om.fi/Etusivu/Parempisaantely/Kehittamishankkeita> (luettu 28.1.2011).

⁶ Ks. edellinen alaviite.

muun muassa aikataulusta ja edistymisestä, tavoitteiden selkeydestä ja säädöspoliittisten tavoitteiden toteutumisesta. Lisäksi hankkeiden keskeisiä valmistelijoita on haastateltu. Tuloksia on esitelty paremman sääntelyn ministerityöryhmälle ja neuvottelukunnalle.

Hallituskaudella 2007–2011 on toiminut myös monia muita työryhmiä, joiden tavoitteena on lainvalmistelun kehittäminen osana parempaa sääntelyä. Ne on esitelty taulukossa alla.

Taulukko 1 Lainvalmistelun kehittäminen hallituskaudella 2007–2011

Nimi	Vastuutaho	Toimikausi
Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmä (SÄKE III-työryhmä)	Oikeusministeriö	1.2.2008–31.3.2011
Vaikutusarvioinnin asiantuntijajaosto	Oikeusministeriö	1.11.2008–31.12.2009
Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen ohjaus- ja projektiryhmä	Työ- ja elinkeinoministeriö	6.8.2008–31.12.2012
Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishanke	Valtioneuvoston kanslia	15.6.–31.3.2011
Sujuvampaan lainvalmisteluun -hanke	Oikeusministeriö, Sitra	1.4.2010–31.12.2012
Työryhmä säädöshankkeiden yritysvaikutusarviointien seuranta varten	Työ- ja elinkeinoministeriö	1.6.2009–31.3.2011
Säädösvalmistelun kuulemisohjeiden valmistelu (osa ns. HAVU- eli Hallinnon vuorovaikutuskäytäntöjen parantaminen -hanketta)	Oikeusministeriö	

Suomalaisessa paremman sääntelyn toiminnassa näkyy aiemmin mainittu kahtiajakautuneisuus: yhtäältä suositusmuotoinen normisto tähtää lainvalmistelun laadun parantamiseen ylipäänsä, ja toisaalta panostetaan yritysnäkökulmaan. Paremman sääntelyn toimintaohjelmassa ennen hallitusohjelmaa yritysnäkökulma oli vahvasti esillä (Valtioneuvoston kanslia 2006a), mutta sittemmin oikeusministeriö on vastannut paremman sääntelyn koordinoinnista painottaen yleisesti lainvalmistelun laatua, kun taas työ- ja elinkeinoministeriö on painottanut säädöskehittämisessä yritysnäkökulmaa ja kilpailukyvyn edistämistä (työ- ja elinkeinoministeriö 2011). Siinä yksi keskeinen osa-alue on pyrkimys hallinnollisen taakan vähentämiseen (ks. edellinen alaluku).

Yleinen ja yrityksiin kohdistuva näkökulma on näin jakautunut kahden ministeriön kesken, joskin niitä on linkitetty toisiinsa esimerkiksi paremman sääntelyn internetsivuilla⁷ ja neuvottelukunnan toiminnassa. Vanhasen II hallituksen asiakirjoissa yritysnäkökulma on kuitenkin eriytynyt yleisistä

⁷ Ks. alaviite 5.

lainsäädännön laatua koskevista kirjauksista. Yritysnäkökulma ei näy omalla selkeänä lainsäädännöllisenä teemanaan strategia-asiakirjaan kirjatussa lainsäädäntösuunnitelmassa ja sen säädöspoliittisissa periaatteissa; yritysten hallinnollisen taakan keventämistä varten laadittava ohjelma on kirjattu vain osaksi kohtaa, joka käsittelee säädöshuoltoa erilaisin toimenpideehdotuksin (Valtioneuvoston kanslia 2007, 93). Hallinnollisen taakan vähentämishajelman perustamisen lisäksi säädöshankkeiden yritysvaikutusarviointien arviointihanke (SÄVY) tulee samassa strategia-asiakirjassa kuitenkin esille osana Työn, yrittämisen, ja työelämän politiikkaohjelmaa (mts. 19). Samat teemat on kirjattu Vanhasen II hallituksen ohjelman elinkeinopolitiikka-lukuun ja siinä yrityspolitiikkaa käsittelevään alalukuun (Valtioneuvosto 2007, 49).

Tässä tutkimuksessa painotus on lainvalmistelun laadussa yleisesti, jota tarkastellaan erityisesti paremman sääntelyn normistoa – tai toisin ilmaistuna lainsäädäntösuunnitelman säädöspoliittisia periaatteita – vasten. Kuten on todettu, niitä ovat erityisesti vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointi, sidosryhmien laaja-alainen kuuleminen sekä selkeys, avoimuus ja läpinäkyvyys. Yritysnäkökulma tulee jossain määrin esille muutamassa hankkeessa, mutta lainsäädäntösuunnitelman hankkeet ovat lähtökohtaisesti hyvin erilaisia. Osa ei suuntaudu lainkaan yritysvaikutuksiin, eivätkä taloudelliset intressit ole kaikkien lakihankkeiden keskiössä niiden sisällön takia. Taloudellinen näkökulma on kuitenkin otettu tutkimuksessa huomioon muun muassa tarkastelemalla kaikkien hankkeiden taloudellisten vaikutusten etukäteisarvioinnin laatua.

Kuten raportin alussa tuli esille, hyvän lainvalmistelun periaatteet eivät ole uusi asia. Niitä on kehitetty Suomessa vuosikymmeniä (ks. esim. Valtioneuvoston kanslia 2006a, 69–84), samoin kuin erilaisia oppaita ja ohjeistuksia⁸. Oikeusministeri Tuija Brax toteaa lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden aloitustilaisuudessa 5.12.2007, että suunnitelman sisältö ei tuo lainvalmistelijoille mukanaan mitään yllättävää. Hänen mukaansa haasteena on lainvalmistelun laadun parantaminen nimenomaan käytännössä; uutuuksena on myös hallituksen poikkeuksellinen sitoutuminen tämän päämäärän edistämiseen.

Lainsäädäntösuunnitelmassa uutta on ensinnäkin se, että siinä valitaan ne lainvalmistelun ja säädösympäristön kohteet, joissa erityisesti pyritään saaman aikaan parannusta. Toiseksi siinä on uutta ohjauksen taso. Lainvalmistelun kehittäminen on nyt nostettu valtioneuvoston tason asiaksi, ja sillä on tästä lähtien poliittinen tuki takanaan. Kolmantena uutena asiana lainsäädäntösuunnitelman hankkeita tarkas-

⁸ Ks. alaviite 1.

tellaan jo valmisteluvaiheessa valtioneuvoston yhteisinä hankkeina, joiden etenemisestä koko hallitus kantaa vastuuta. Kaikki tämä antaa aihetta uskoa, että olemme siirtymässä aivan uuteen vaiheeseen lainvalmistelun kehittämisessä ja ohjaamisessa (...) Toivon, että hallituskauden päättyessä on osoitettavissa monta ansiokkaasti valmisteltua hanketta, joita voidaan jatkossa käyttää esimerkkeinä tulevien hankkeiden valmistelussa. (Tuija Brax 5.12.2007.)

2 LAINVALMISTELU PÄÄTÖKSENTEKONÄ

Yksittäisen lain valmistelu kuuluu sen substanssiin liittyvän hallinnonalan ministeriölle. Vaikka konkreettista valmisteluvastuuta ja -valtaa delegoidaan vaihtelevissa määrin virkamieskunnalle, ministeri tai hallitus saattavat edistää hankkeita hyvinkin aktiivisesti. Toimintaan osallistuu kuitenkin lukuisa joukko erilaisia tahoja eri vaiheissa ja vaihtelevin painotuksin. Lainvalmistelua voi luonnehtia poliittista päätöksentekoa palvelevaksi suunnitteluksi, jossa yhdistyy niin poliittisia näkökohtia, virkamiesvalmistelijoiden ja mahdollisesti muiden hallinnollisten toimijoiden asiantuntemusta ja osaamista sekä sidosryhmien näkemyksiä.

Tutkimuskirjallisuudessa esitetään hyvin erilaisia malleja siitä, minkälaisen dynamiikan seurauksena poliittinen päätöksenteko tapahtuu. Ensin tarkastellaan yleisiä teorioita ja lainvalmistelun institutionaalisen kontekstin asettamia reunaehdoja. Lisäksi paremman sääntelyn toimintaohjelma ja muu lainvalmisteluohjeistus edellyttävät lainvalmistelulta rationaalisuutta erityisesti vaikutusten arvioinnin osalta. Siihen liittyviä kysymyksiä tarkastellaan seuraavaksi. Lopuksi eritellään lainvalmistelua eri demokratiamallien näkökulmasta.

2.1 Lainvalmistelun yhteiskuntapoliittinen areena

Lainvalmistelun perusluonnetta on yritetty ymmärtää erilaisista teoreettisista malleista käsin. Tässä esitetään niistä joitain keskeisimpiä ja tutkimuksen kannalta relevantteja. Yleisellä tasolla liikkuen Kaarlo Tuori (2000, 150–154) näkee lainsäätämisen poliittisten ja oikeudellisten käytäntöjen yhdistämisenä, jossa lakien laatiminen poliittisten tavoitteiden toteuttamisen välineenä on ensisijaisemmassa roolissa. Lainvalmistelu edellyttää kuitenkin oikeudellista asiantuntemusta, jotta voidaan varmistua tulevan lain yhteensopivuudesta oikeusjärjestelmän kokonaisuuteen. Poliittisten ja oikeudellisten tavoitteiden yhteensovittaminen ei ole kuitenkaan hänen mukaansa aina ongelmaton.

Millaisia poliittisia tavoitteita lakien avulla sitten pyritään saavuttamaan? Yksi malli, joskin usein ihanteelliseksi luonnehdittu, on näkemys siitä, että lainvalmistelu on tai sen ainakin tulisi olla *yleisen edun tavoitetta* (esim. Baldwin & Cave 1999, 19–20). Ensimmäisiä eteen nousevia

ongelmia on yleisen edun määrittely, jonka ongelmallisuutta on moraalifilosofiassa pohdittu paljon. Muun muassa Martin Shapiro (1988, 2) on vetänyt joitain tämän keskustelun havaintoja yhteen todeten, että yleisten, kaikkia palvelevien periaatteiden muotoilun voidaan katsoa olevan inhimillisen kapasiteetin ulkopuolella, ja että vaikka joitain ehdotuksia laadittaisiinkin, niille on vaikea saavuttaa konsensusta. Toisaalta määritykset, joissa konsensus saavutettaisiin, ovat väistämättä niin yleisiä (kuten tasa-arvo), että periaatteen soveltaminen käytännön tilanteissa aiheuttaa erimielisyyttä erilaisten intressien asettuessa toisiaan vastaan. Yleisen edun malli edellyttääkin vaikeasti saavutettavaa yleistä luottamusta lainvalmistelijoiden asiantuntemukseen, osaamiseen ja vilpittömyyteen (Baldwin & Cave 1999, 19–20). Malli ei näin ollen ota huomioon lainvalmistelijoiden inhimillistä rajoittuneisuutta yleisen edun määrittelypyrkimyksissä, tai sitä, missä määrin lainvalmistelu onkin mahdollisesti eri intressiryhmien välisen valtakamppailun tulosta.

Valtakamppailua korostavat ns. *intressiryhmäteoria* (tarkemmin luvussa 2.3) tai *julkisen valinnan teoria*, jonka mukaan lainsäädäntötoimintaan osallistuvia (kuten poliitikko, virkamies, sidosryhmän edustaja) ohjaa vain oman edun tavoittelu. Yleensä julkisen valinnan teoriassa motivoivana tekijänä nähdään taloudellisen hyödyn maksimointi. Näkökulmaa on kuitenkin arvosteltu liiallisesta yksiuotteisuudesta, joka ei ota huomioon esimerkiksi mahdollisia ideologisia tai altruistisia pyrkimyksiä tai valmisteltavan lain luonnetta (Baldwin 2003, 729; Farber & Frickley 2006, 317).

Eräänlainen yleisen edun tavoittelun muunnos tehokkuusvaatimuksella lisättynä on ns. *rationaalisen valinnan malli*, jossa uskotaan lainvalmistelijoiden kykyyn tehdä optimaalisia päätöksiä objektiivisen tiedon perusteella. Tässä mallissa on oleellista ottaa huomioon niin sisällölliset tekijät mahdollisine vaikutuksineen kuin valitun tavoitteen perustelu myös kustannus-hyöty-mielessä. Tämä malli ei kuitenkaan ota huomioon rajoitteita tiedon hankinnassa ja luonteessa sekä sitä, minkälaiset poliittiset reunaehdot säätelevät tuotetun tiedon mahdollista hyödyntämistä (tarkemmin seuraavassa alaluvussa).

Institutionaalisen teorian mukaan lainvalmistelua ei puolestaan ohjaa niinkään näkemys yleisestä edusta tai eri intressiryhmien välinen kamppailu kuin konkreettisen lainvalmisteluprosessin institutionaaliset rakenteet ja käytännön järjestelyt sekä organisaatiossa vallitsevat normit ja odotukset (Morgan & Yeung 2007, 53; Baldwin & Cave 1999, 27). Tämä malli korostaa virkamieskunnan valtaa lainvalmistelussa samoin kuin heidän taustaorganisaatioidensa toimintakulttuureihin juurtuneita käytäntöjä.

Lainvalmistelua voidaan tarkastella myös organisatorisia rakenteita ja toimintakulttuureja *laajemmassa institutionaalisessa kehityksessä*. Lakien

määrä Suomessa on lisääntynyt voimakkaasti vuodesta 1980 (Pakarinen ym. 2010, 10). Tämän ilmiön yhteydessä käytetään usein termiä yhteiskunnan oikeudellistuminen (esim. Tala 1988). John Braithwaite (2008) on luonnehtinut samaa tendenssiä todeten, että sääntely on hallinnon yksi voimakkaasti kasvava alue, niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Hän puhuu mieluummin sääntelevästä kapitalismista (regulative capitalism) kuin uusliberalistisesta tai hyvinvointivaltiosta. Tällä hän tarkoittaa sitä havaitsemaansa ja muun tutkimuskirjallisuuden tukemaa suuntausta, että esimerkiksi voimallinen julkisesti rahoitetun toiminnan yksityistäminen johtaa suhteellisen pian paineisiin lisätä sääntelyä markkinoiden ohjaamiseksi ja riskien vähentämiseksi.

Kaikkia oikeudellistumiseen vaikuttavia tekijöitä on vaikea luonnehtia, mutta yksi siihen liittyvä ilmiö on myös *polkuriippuvuus* (path dependency). Termillä viitataan usein tekijöihin, jotka vaikuttavat uuden teknologian omaksumiseen tai talouden kehittymiseen. Ilmaisun käyttöala ja merkitys on kuitenkin laaja. Yleisen määritelmän mukaan kyse on siitä, että toimintaympäristö ja siinä tehdyt aiemmat valinnat määrittävät osaltaan sitä, mikä on mahdollista tai mielekäästä (Liebowitz & Margolis 1995). Juho Saari (2009b, 239) määrittelee polkuriippuvuuden puolestaan instituutioiden tulevaisuutta ehdollistavana vaikutuksena. Laki ja institutionaaliset traditiot ovat järjestelmiä, joilla on taipumusta ohjata uutta toimintaa saman järjestelmän sisällä suuntaan, joka ”sopeutuu” olemassa oleviin kehyksiin (Behnke 2008; Hathaway 2003). Tämän tutkimuksen kontekstiin siirrettynä kyse on siitä, että ympäröivä oikeusnormisto vaikuttaa omalta osaltaan uusien lakien laadintaan. Toisin sanoen eri lait muodostavat keskenään eräänlaisen jatkuvasti laajenevan verkoston, johon uudet tavoitemuotoilut on olemassa olevien lakien mukaisesti sidottava. Aaron Wildawsky (1987) kutsuu sitä julkisen politiikan ”ahtaaksi tilaksi”, jossa yksi muutos sysää liikkeelle toisia muutoksia. Asetelma edellyttääkin lainvalmistelijalta ammattitaitoa tunnistaa ja hallita sitä, kuinka säädösehdotus on yhteydessä muuhun sääntelyyn (Tala 1999, 37). Vaikutuksen aste on kuitenkin tapauskohtaista ja voi vaihdella huomattavasti (ks. esim. Saari 2009b, 240). Ajatus polkuriippuvuudesta voikin johtaa siihen, että yhteiskunnallisten toimijoiden havaitessa ongelman, joka olisi hyvä korjata, laki saatetaan nähdä liian herkästi ainoana vaihtoehtona, koska ongelmaan liittyviä keskeisiä ulottuvuuksia on myös säädetty lailla.

Edellä mainittuihin näkökulmiin liittyy osin myös ajatus *inkrementalismista* eli vähäisten muutosten politiikasta, joka lainvalmistelua toisinaan ohjaa. Siinä kyse ei ole uuden mullistavan aloitteen tekemisestä, vaan epäonnistumisen riskejä pyritään välttämään tekemällä pieni muutos, joka vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta, mutta ei tuo voimassaoleviin rakenteisiin ja

menettelyihin suuria muutoksia (Shapiro 1988, 30). Tällöin pohjana on luontevaa käyttää esimerkiksi voimassaolevia lakeja, joita hiukan päivitetään vastaamaan paremmin muuttunutta toimintaympäristöä.

Yksi suomalaista lainvalmistelua työ- ja paljolti myös sosiaali oikeuden alueella hallinnut toimintakulttuuri on puolestaan *korporatistinen kolmikantaperiaate*. Taustalla on ILO:n sopimusjärjestelmä, jonka katsotaan edellyttävän kolmikantaa työelämän sääntelyssä. Sitä ohjaa erityisesti työehtosopimuslaki. Se puolestaan luo puitteet työmarkkinajärjestöjen välisille kollektiivisopimuksille koskien esimerkiksi työsuhteen taloudellisia etuuksia ja työaikoja (Kairinen ym. 2002, 48). Työmarkkinajärjestöjen näkemysten huomiointi on ollut keskeistä työlainsäädännössä ylipäänsä ja erityisesti sosiaaliturvalainsäädännössä, mutta niille on vakiintunut asema tärkeinä sidosryhminä myös muiden alueiden sääntelyssä ja yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa. Korporatistinen neuvottelujärjestelmä on kuitenkin herättänyt kritiikkiä muun muassa avoimuuden ja asiantuntemuksen puutteesta (esim. Kivivuori 1986; Saari 2009b).

Lainvalmistelun taustalla voikin olla niin erilaisia motiiveja ja toimijoita, että yhteen teoreettiseen malliin sitoutumisen sijasta lienee mielekästä suhtautua teoreettisiin malleihin näkökulmina, joista yksi sopii yhdentyypisiin lainvalmisteluasetelmiin ja toinen toisenlaisiin ottaen huomioon, että yhdessä hankkeessa voi mahdollisesti nähdä ilmentymiä erilaisista malleista. Teoreettisia näkökulmia on muitakin, mutta yksi yleisen tason malli on lisäksi ns. ”monien virtausten” (multiple streams) viitekehys (Zahariadis 2007). Sen mukaan poliittista päätöksentekoa määrittää epäselvyys (ambiguity), jossa on kolme erillistä osa-aluetta. Ensin on ongelma ja sen mahdollinen tunnistaminen, jota seuraa tavoitteiden ja toimintasuunnitelmien laatiminen. Tosin ei ole harvinaista luoda ideologisista syistä tavoitteita myös ilman varsinaista ongelman määrittelyä. Kun tilanne on tietyllä hetkellä otollinen ja asian konkreettiselle ajamiselle avautuu ”ikkuna” (policy window), on varsinaisten poliittisten toimenpiteiden vuoro. Poliittisia ikkunoita avaavat erityisesti mullistavat tapahtumat, joihin katsotaan tarpeelliseksi reagoida⁹ sekä voimasuhteiden muutokset poliittisella kentällä. Tässä tutkimuksessa ei ole esimerkkejä edellisestä, vaan kaikkia hankkeita yhdistää hallitusohjelman muodostus poliittisena ikkunana. Se on samalla etukäteen odotettavissa oleva ikkuna, joka on sysännyt asiaa aktiivisesti ajavat liikkeelle tavoitteidensa ajamisen puolesta.

⁹ Suomessa esimerkiksi kouluampumiset ja tietyt väärinkäytökset terveydenhuollossa ovat tästä hyviä esimerkkejä.

2.2 Rationaalisen politiikan ihanne

Yksi paremman sääntelyn normistoon sisäänrakennettu ihanne on lainvalmistelun lisääntynyt rationaalisuus eli ajatus siitä, että hyvällä tietopohjalla, sidosryhmiä kuulemalla ja vaihtoehtoisia sääntelykeinoja miettimällä poliittiset toimijat päätyvät parhaaseen mahdolliseen ratkaisuun. Erityisen tärkeänä nähdään vaikutusten etukäteisarviointi, jossa tulisi hyödyntää ”asiantuntijatahojen, tutkimuslaitosten ja muiden sidosryhmien tuottamaa tietoa” (Valtioneuvoston kanslia 2007, 93). Kuten Radaelli (2009, 164) toteaa, vaikutusten ennakoarviointi sisältää oletuksen rationaalisesta, näyttöön perustuvasta, dokumentoidusta ja avoimesta lähestymistavasta säädösvalmisteluun (ja vastaavaan toimintaan). Asetelma mukailee rationaalisen valinnan ja päätöksenteon mallia, jossa tunnistetaan epäkohta, laaditaan tavoite sen korjaamiseksi, harkitaan vaihtoehtoisia keinoja tavoitteen toteuttamiseksi kustannuksia ja muita vaikutuksia arvioiden, valitaan optimaalisin keino ja seurataan lopulta toimenpiteen vaikutuksia. Suosituksen noudattaminen sellaisenaan näyttäisi jättävän aidolle poliittiselle harkinnalle melko kapean alueen.

Jyrki Talan (2010c) mukaan Suomessa vallitsi 1970-luvun alkupuolelle saakka kuvaileva lainvalmistelun malli. Se viittaa kokeneiden lakimiesten erityistaitoon, jossa korostui lainopillinen argumentaatio, oikeussystemaattiset näkökohdat ja lakitekniikka. Tämän näkökulman peittosi 1970-luvun alussa virinnyt käsitys lainlaadinnasta edellä kuvatun kaltaisena rationaalisenä toimintana; suuntaus alkoi pian näkyä oikeusministeriön julkaisuissa ja ohjeistuksissa. Tämä logiikka on ollut 1970-luvun lopulta havaittavissa hallituksen esityksen laatimisohejeissa.

Rationaalisen mallin ongelmana on Talan (2010c) mukaan kuitenkin sen epärealistisuus, jota hän erittelee eri näkökulmista. Malli ei ensinnäkään ota huomioon sitä, kuinka lakimuotoisten interventioiden laadintaa rajoittavat lait ovat aina suhteessa oikeusjärjestelmän kokonaisuuteen, jota edellä on kuvattu. Toisin sanoen aiemmat valinnat voivat rajoittaa lainlaadinnan liikkumavaraa tapauskohtaisesti hyvinkin paljon. Lisäksi relevantille asiantuntijuudelle ei ole yleispäteviä kriteerejä, vaan sen määräytymistä ohjaavat pitkälti tietynä aikana voimassa olevat vakiintuneet ajattelun ja argumentoinnin tavat. Tästä lähtökohdasta on helppo myös nähdä, että tietoa voidaan käyttää strategisesti. Lisäksi rationaalista poliittista päätöksentekoa haastaa jo lähtökohtaisesti käsitys rajoittuneesta rationaalisuudesta (bounded rationality), jonka mukaan käsitys rationaalisesta päätöksenteosta ei ota huomioon inhimillisiä rajoitteita kuten emootioita ja tilannetekijöitä, jotka vaikuttavat osaltaan päätöksentekoon (Jones ym. 2006).

Radaelli (2005; 2009) on havainnut usean Euroopan maan vertailussa, että vaikutusten arvioinnin diskurssi on levinnyt laajalti; se on löytänyt tiensä erilaisiin ohjelmallisiin ja suositusluontoisiin dokumentteihin. Käytännössä on sen sijaan suurta vaihtelevuutta. Vaikka vaikutusarvioinnille on muodostunut monessa maassa suhteellisen vahvan oloiset rakenteet, eri maiden toimijoilla on hyvin vaihtelevia käsityksiä siitä, mitä vaikutusten arviointi tarkoittaa. Erityisen hankalaa vaikutusten arvioinnin käyttö on Radaellin (2005) mukaan silloin, kun säännellään tulonjakoa koskevia kysymyksiä, koska niillä on taipumus politisoitua kysymyksiksi kenelle mitäkin ja millä perusteella; tavalla, johon vaikutusten arviointi ei tarjoa vastauksia. Toisinaan vaikutusten arviointeja käytetään tehtyjen päätösten legitimointiin eikä niinkään tietopohjaksi päätösten pohjaksi. Joissakin Euroopan maissa vaikutusten arviointi tarkoittaa puolestaan käytännössä laskelmia, jotka liittyvät yksinomaan yritysten hallinnollisiin kustannuksiin.

Lisäksi, vaikka erillisiä selvityksiä olisi tehty, niiden merkityksestä poliittiseen päätöksentekoon oli Radaellin mukaan saatavilla huonosti tietoa. Myös Peter Carroll (2010; ks. lisäksi Baldwin 2007, 43) on havainnut eri maiden vertailussa, että vaikutusten arvioinnilla on ollut suhteellisen vähäinen rooli varsinaisessa päätöksenteossa. Carroll näkee tähän useita syitä, kuten hallinnon vastustus ”ulkopäin” tulevalle normistolle ja siihen liittyen ministereiden ja korkeassa asemassa olevien virkamiesten huono sitoutuminen asiaan, puutteet tiedonhankinta- ja käsittelymenetelmissä ja saatavilla olevissa aineistoissa sekä näytön puute vaikutusarvioinnin vaikuttavuudesta. Lopulta, kuten hän sanoo, vaikutusarvioinnit eivät pysty ohittamaan päätösten poliittista perusluonnetta; esimerkiksi kompromissi ajaa helposti rationaalisen perustelun ohitse, eikä tätä asetelmaa välttämättä haluta muuttaa.

Lisäksi on tyypillistä, että eri tahot arvioivat vaikutusten arvioinnin merkitystä ja tuloksia eri lailla (Radaelli 2005). Esimerkiksi virkamieskunnan näkemyksissä vaikutusten arviointi saatetaan nähdä prosessina, jota edellytetään noudatettavan ilman, että se johtaisi tehtyjen arvioiden hyödyntämiseen. Tiedon varsinaiset tuottajat pyrkivät parhaimmillaan mahdollisimman tarkkaan objektiivisuuteen, mutta poliittisille toimijoille vaikutusten arviointi voi olla vain mahdollisesti käytettävä tukitoimi neuvotte- luissa. Sidosryhmät voivat puolestaan olla vahvasti sidoksissa omiin intresseihinsä. Alla on Radaellin (2005) laatima taulukko, joka on yksinkertais- tus, mutta havainnollistaa kuitenkin sitä, kuinka vaikutusten ennakkollisen arvioinnin käytön periaatteista ja merkityksestä on vaikea saavuttaa yhdenmukaisuutta, kun päätöksentekoon osallistuu hyvin erilaisia toimijoita erilaisista lähtökohdista.

Taulukko 2 Eri toimijatahojen näkökulmia vaikutusten ennakkollisen arvioinnin käytöstä Radaellin (2005) mukaan

	Asiantuntija	Virkamies	Poliittinen toimija	Yritys	Kansalainen
Kriteeri	Tehokkuus	Sääntöjen noudattaminen	Konsensus	Haittojen minimointi	Kustannus-hyödyllinen riskeiltä suojautuminen
Tavoite	Todellisuutta vastaava tulos	Legitiimit menettelytavat	Neuvottelujen tulos	Hyöty	Mahdollistava sääntely
Toiminnan logiikka	Tiede/tutkimus	Standardoidut prosessit	Neuvottelu	Pyrkimys vaikuttaa	Osallistuminen

Toisaalta vaikutusten etukäteisarvioinnilta ei ehkä pidä olettaakaan selkeitä vastauksia poliittiseen päätöksentekoon, jos asetelma sisältää hyvin ristiriitaisia tavoitteita tai käsityksiä. Arvioinnit voivat kuitenkin tuottaa keskusteluun uutta tietoa, uusia jäsenyyksiä ja uusia tapoja käsitellä ristiriitoja, jotka saattavat osaltaan edistää yhteisymmärrykseen pääsemistä (Mickwitz 2007, 51). Tulevaisuus on joka tapauksessa epävarmaa, kuten Tala (2010c) muistuttaa; mikä on yhteiskunnan tila silloin, kun säännöksiä tullaan soveltamaan, entä kuinka varmistaa, että lain soveltajat ovat ymmärtäneet ”lain tarkoituksen” oikein? Monien poliittisten valintojen seurauksia on ylipäänsä vaikea ennakoida tarkoin monimutkaisessa ja jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Yllä ja edellisessä kappaleessa mainittujen realiteettien huomiointi on Talan jäsenyyksessä yhtä kuin lainlaadinnan institutionaalinen malli.

Oma kysymyksensä on myös se, mitä kaikkea tietoa lainvalmistelun olisi mielekästä nähdä sisältävän. Vaikutusten arviointi on vain yksi ulottuvuus. Jonkinlaista yhteiskunnan tilakuvausta suhteessa hankkeen sisältöihin voitaneen pitää mielekkäänä, ja tätä hallituksen esityksen laatimisohteet osin korostavatkin. Tärkeänä on pidetty myös tietoa, joka edesauttaa lain mielekästä toteutusta (Tala 2005, 117–119; Nutley ym. 2010), tietoa joka lisää ilmiötä koskevaa ymmärrystä, toimijoiden ns. hiljaista tietoa sekä käsitystä siitä, mitkä ovat keskeisimmät sidosryhmät (Nutley ym. 2010).

2.3 Lainvalmistelu ja demokratia

Lainvalmistelu kuuluu sen substanssiin liittyvän hallinnonalan ministeriölle, mutta poikkihallinnollisissa asioissa voidaan tehdä yhteistyötä toimival-

taisen ministeriön johdolla (perustuslain 67§ ja valtioneuvoston ohjesääntö 10§ ja 11§). Ministeri vastaa yleisesti omasta hallinnonalastaan ministeriössä, mutta valtioneuvoston ohjesääntö on antanut kansliapäälliköille erityistä vastuuta huolehtia lainvalmistelun laadusta (45 §). Näin ylintä vastuuta lainvalmistelusta on ohjattu yhtäläillä poliittista toimijuutta edustavalle ministerille kuin virkamiesjohdolle. Lisäksi hallitus määrittää hallituskauden tärkeimmät lainvalmisteluhankkeet nykyisin hallitusohjelmassa.

Edustuksellinen demokratiajärjestelmä luo siis oikeudelliset muodolliset kehykset lainvalmistelulle. Vaaleilla valituilla poliitikoilla on valtaa vaikuttaa lainvalmistelun sisältöön sen eri vaiheissa, samoin virkamiehillä, joille vastuuta on delegoitu. Poliittisten toimijoiden ohjeistamana valmisteluvastuuta, tai ainakin mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa valmisteluun, on suunnattu myös sidosryhmille. Suomalaisessa lainvalmistelussa keskeisiä päätöksentekoon osallisia tahoja ovatkin, paitsi vaalein valitut poliittiset päättäjät, myös lain konkreettiseen valmisteluun osallistuvat virkamiehet, erilaiset asiantuntijatahot sekä sidosryhmät (keskeiset kohde- ja intressiryhmät) edustajineen. Sidosryhmät voivat edustaa joko hallintoa, elinkeinoelämää, järjestöjä tai kolmatta sektoria.

Esimerkiksi lainsäädäntösuunnitelmassa (Valtioneuvoston kanslia 2007, 92) todetaan, että sidosryhmille suunnatut lausuntokierrokset toteutetaan ”usein niin myöhäisessä vaiheessa lainvalmistelua, että ulkopuolisilla kommentailla ei voida juuri enää vaikuttaa ehdotuksen perusratkaisuihin”. Asiakirjan mukaan pyrkimys on kuitenkin turvata sidosryhmien osallistuminen ja vaikutusmahdollisuudet valmistelun eri vaiheissa (mts. 91, 92).

Sidosryhmiä kuullaan aidosti ja monipuolisesti valmistelun eri vaiheissa. Sidosryhmien kuulemisessa ja osallisuuden vahvistamisessa hyödynnetään sekä perinteisiä kuulemisen menetelmiä että uuden tieto- ja viestintäteknologian mahdollisuuksia.

Vireillä olevista säädösvalmisteluhankkeista ja niiden vaikutuksista tiedotetaan suunnitelmallisemmin ja riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta intressi- ja kohderyhmillä on aito mahdollisuus vaikuttaa valmisteluun sekä tarvittaessa sopeuttaa toimintansa muutoksiin.

Jo perustuslain 14.3 pykälässä todetaan, että julkisen vallan tehtävä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Painotus kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen hallinnossa on ylipäänsä lisääntynyt viime vuosina. Esimerkiksi oikeusministeriön julkaisussa demokratiapolitiikan suuntaviivat (oikeusministeriö 2010a, 127) todetaan, että sidosryhmien osallistuminen ja vaikuttamismahdollisuus luovat valmistelua varten tärkeää

tietopohjaa asiaan liittyvistä näkökohdista ja odotuksista ja vahvistavat päätöksenteon hyväksyttävyyttä; se myös vahvistaa demokratiaa, koska ”kansalaisten mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa on itseisarvo”. Myös oikeusministeriön uusituissa kuulemisohjeissa (oikeusministeriö 2010b, 13) todetaan vastaavasti, että kuulemisen tavoitteena on säädösvalmistelun hyvä laatu ja avoimuus; sillä myös ”parannetaan luottamusta säädöksiin ja demokraattiseen päätöksentekoon”. Vaikka yksittäisten kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia on pyritty lisäämään, käytännössä se voi kuitenkin olla hankalaa ilman taustaorganisaatiota eli ns. sidosryhmää¹⁰.

Lopulta eduskunta äänestää lain voimaantulosta, ja päätöksenteon legitimitetin voidaan ajatella perustuvan vähintäänkin sille, ”mitkä ovat vaihtoehdot, joiden välillä äänestetään ja siitä, minkälaisen prosessin kautta nämä vaihtoehdot valikoituvat äänestykseen” (Lagerspetz 2008, 112). Jon Elster (1998, 7) esittää, että kollektiiviseen eli yhteisiin asioita koskevaan päätöksentekoon on periaatteessa kolme reittiä, joskin niitä on mahdollista yhdistää toisiinsa: argumentointi, kompromissien teko ja äänestys. Poliittisessa päätöksenteossa käytetään tyypillisesti hänen mukaansa niitä kaikkia siitä syystä, että päätös on saavutettava rajallisessa ajassa. Keskustelua ei siis voi käydä loputtomiin. Esimerkiksi lainvalmistelu rakentuu yleisesti ottaen ensin argumentoinnin tai kompromissien varaan, niin perus- kuin jatkovalmistelussa¹¹, jonka jälkeen valiokunnissa asiasta keskustellaan lisää, ja tämän jälkeen eduskunta päättää asiasta.

Siihen, kuinka lainvalmisteluun osallistuvien tahojen keskinäinen dynamiikka ja suhde toisiinsa tulisi määrittäytyä lainvalmisteluprosessissa, ei ole kuitenkaan olemassa ohjeistusta. Paremman sääntelyn normisto painottaa sidosryhmien kuulemista ja mahdollisuutta vaikuttaa ottamatta kantaa siihen, millä kriteereillä itse päätöksenteko tuli tehdä. Periaatteessa se ”sallii” voimallisenkin intressien ajamisen. Toisaalta tutkimuskirjallisuudessa katsotaan, että kohtuutonta yksittäisten tahojen vaikutusvaltaa pitäisi välttää ja että se pitäisi aina suhteuttaa ns. yleiseen etuun, joskin sen määrittäminen on vaikeaa (Ogus 1998, 111; ks. myös Baldwin & Cave 1999, 20). OECD (2010, 18, 72) on Suomea koskevassa maaraportissa ollut huolissaan asemansa vakiinnuttaneiden sidosryhmien vaikutusvallasta ja vastaavasti siitä, että arvokkaita näkemyksiä jää kokonaan ulkopuolelle.

¹⁰ Yksittäisten kansalaisten kuulemista on pyritty kuitenkin edistämään muun muassa Ota kantaa -internetsivustoilla, jota muutamassa tutkimuksen kohdehankkeissa on hyödynnetty. Sen käytön haasteisiin palataan tutkimuksessa myöhemmin.

¹¹ Perusvalmistelulla tarkoitetaan aikaa lainvalmistelun toimeksiannosta mietinnön tai hallituksen esitysluonnoksen valmisteluun. Jatkovalmistelu tarkoittaa esityksen viimeistelyä sisältäen esim. lausuntokierroksella saatujen kommenttien perusteella, ja vaihe loppuu siihen, kun esitys jätetään eduskunnalle käsittelyyn.

Välttäänsään kannanottoja intressiosallistumisen voimallisuuteen paremman sääntelyn normisto ilmentääkin pluralistista poliittista teoriaa ja osallistuvaa demokratiaa, jossa osallistumismahdollisuus on itsessään keskeinen kriteeri. Intressiryhmäteoria tai pluralistinen poliittinen teoria viittaavat käsitykseen, jonka mukaan politiikka koostuu intressiryhmien kamppailusta (Baldwin & Cave 1999, 21; Shapiro 1988, 4–11). Koska ei ole keinoa päätellä, mikä on ”hyvää” kaikkien eri näkemysten kasautumassa, hyvän päätöksenteon edellytyksenä on proseduraalisuus, jossa kaikki näkemykset on tärkeää saada julki (Shapiro 1988). Vastaavasti Anthony Ogus (1998, 111) pitää sidosryhmien tasapuolista kohtelua yhtenä proseduraalisen vastuullisuuden ilmentymänä. Käytännössä merkitystä on kuitenkin sillä, minkälaisia resursseja eri intressiryhmillä on toimia ja päästä päätöksentekijöiden suosioon.

Edellä kuvattua voi kutsua hiukan eri näkökulmasta tarkasteltuna osallistavaksi demokratiaksi (Mutz 2006). Se perustuu oletukselle, että jos eri ryhmillä olisi mahdollisuus osallistua poliittiseen päätöksentekoon, kansalaiset siihen myös voimaantuneina ryhtyisivät. Mutzin mukaan tämä tarkoittaa kuitenkin sitä, että esille nousee pääosin sellaisia samanmielisten ryhmiä, joilla on niin voimakas intressi, että he haluavat lähteä sitä ajamaan. Asetelma on lähtökohtaisesti polarisoiva ja johtaa siihen, että aitoon konsensukseen ja avoimeen keskusteluasetelmaan on vaikea päästä ja että keskustelu pikemminkin kärjistää asetelmaa kuin saa osapuolia lähenty-mään toisiinsa. Samanlaisia ajatuksia on esittänyt muun muassa Cass Sunstein (2003, 81) todeten, että kun erilaisia intressejä ajavien ryhmittymien edustajat keskustelevat keskenään, asetelmalla on taipumusta kärjistää keskusteluun osallistuvien näkökulmia entisestään. Voisikin ajatella, että kompromissit ovat tässä tilanteessa lähinnä yhteisesti ”sovittua” ratkaisua.

Yksi sidosryhmien osallistumisen kannalta kiinnostava kysymys on myös se, missä määrin järjestön edustaja edustaa järjestönsä jäsenkuntaa ja missä määrin suppeampia, ehkä henkilökohtaisiakin intressejä. Järjestön näkökulma jäsenkuntaansa saattaa olla sen luonteinen kollektiivisen identiteetin konstruktio, joka ei tosiasiallisesti palvele jäsenistöä (Roach Anleu 2000, 214). Tosin merkitystä on silläkin, kuinka integroitunut ja laaja jäsenkunta on. Jos jäsenkunta sisältää itsessään eriäviä näkemyksiä keskeisistä kysymyksistä, edustajan voi olla lähtökohtaisestikin mahdotonta muodostaa yhtä kantaa, joka palvelisi kaikkien etuja. Jos ryhmä on hyvin samanmielinen, tehtävä on luonnollisesti helpompi, mutta vaarana on tuolloin edellä kuvattu polarisoituminen. (Mutz 2006, 126–127.)

Deliberatiivinen demokratia on viime vuosina poliittisessa keskustelussa lisää painoarvoa saanut suuntaus. Yhden määritelmän mukaan se on kollektiivista ja argumentointiin perustuvaa päätöksentekoa, johon osallistuvat

kaikki, joita päätös koskee tai heidän edustajansa (Elster 1998). Deliberaation ihanteeseen kuuluu lisäksi sitoutuneisuus rationaalisuuteen ja puolueettomuuteen. Siinä mielessä se eroaa edellä kuvatun osallistavan demokratian mallista, joka mahdollistaa yksipuolisen intressivaikuttamisen.

Ajallisten, organisatoristen ja inhimillisten rajoitteiden vuoksi lainvalmistelussa on kuitenkin käytännössä vaikea saavuttaa sellaista laajapohjaista keskustelua, johon kaikki, joita asia koskee, pääsisivät osallistumaan, edes edustajan välityksellä.¹² Kovin laajapohjainen valmistelu on myös yksinkertaisesti tehotonta tavoitteisiin nähden (Baldwin & Cave 1999, 79). Toisin sanoen keskustelijat on mielekästä rajata siten, että keskustelua on mahdollista käydä. Toisaalta Roberto Gargarella (2002) esittää, että deliberaatiossa se, että kaikki tahot, joita asia koskee, pääsevät osallistumaan ei ole yhtä merkityksellistä kuin se, että kaikki relevantit näkökulmat pääsevät esille. Tämä hiukan helpottaa asetelmaa, joskin on tietenkin vaikea varmistaa, toteutuuko sekään.

Deliberatiiviseen demokratiaan yhdistetään usein myös ajatus siitä, että keskustelemalla ja argumentoimalla osapuolilla on mahdollisuus muuttaa omia kantojaan niin, että ne alkavat lopulta lähentyä (esim. Fearon 1998, 52). Ideaalitapauksessa argumentoiva keskustelu tuottaa ”paremman” ratkaisun kuin kellekään keskustelijalla oli alun perin. Tämän ihanteen toteutumisen mahdollisuuksiin esitettiin kuitenkin edellä epäileviä näkemyksiä (Mutz 2006; Sunstein 2003). Lisäksi valmius muuttaa kantaa keskustelun tuloksena, nostaa esille kysymyksen siitä, kuinka keskusteluun osallistuva kykenee säilyttämään asemansa tietyn taustaorganisaation näkemysten edustajana (Goodin 2003, 58).

Mahdollisuus deliberatiiviseen demokratiaan on siis käytännössä rajallinen, kuten poliittista päätöksentekoa koskevassa tutkimuskirjallisuudessa tyypillisesti esitetään. Keskustelua käydäänkin paljon siitä, missä määrin tai minkälaisin reunaehdoin deliberatiivinen demokratia on mahdollista (esim. Elster 1998; Fishkin & Laslett 2003). Yhden suhteellisen yleisen näkemyksen mukaan deliberaatio edellyttää onnistuakseen keskustelua tukevaa erityistä järjestelyä tai moderointia (ks. Fishkin & Laslett 2003). Moderointi edellyttää puolestaan ohjaavalta taholta asetelman haastavuuden tiedostamista: kaikki osallistujat eivät välttämättä ole yhteistyöhaluisia tai edes rehellisiä, vaan keskustelu saattaa sisältää vahvaa vastakkainasettelua ja epäluuloja toisia näkemyksiä kohtaan, manipulointia ja ylipäänsä erilaisia kulttuurisia jäsennyksiä (Baldwin 2003, 741–743).

¹² Internetin mahdollistama kansalaiskeskustelukaan ei takaa tasapuolisuutta, ellei osallistujien identiteettiä voida varmistaa.

Epäilyistä huolimatta deliberatiivisen demokratian ihanteita voi edistää lainvalmistelun aikana käydyin keskustelun dokumentointi, joka avaa päätöksenteon luonnetta ja perusteita konkreettisissa lainvalmisteluprosesseissa (ks. Shapiro 1988, 34). Kyky ja valmius perustella ehdotukset kuuluvat paitsi sidosryhmille myös lainvalmistelijoihin suunnattuihin odotuksiin, ja hallituksen esitysten laatimisohjeistuksissa niitä viimeksi mainituilta edellytetäänkin (oikeusministeriö 2004). Shapiro (1988, 34) tavoin voidaan lisäksi olettaa, että kansalaiset yleisesti ottaen hyväksyvät poliittisen päätöksenteon, jos he voivat luottaa siihen, että päätökset on saavutettu huolellisen harkinnan perusteella. Tämä ei kuitenkaan ilmene ilman avoimuutta, jolla on puolestaan taipumus edistää huolellista argumentointia. Kaikki intressiryhmät tuskin haluavat esiintyä ulospäin pelkästään omaa etua tavoittelevina, joten avoimuuden lisääntyessä argumentit saatetaan pyrkiä laatimaan jo valmiiksi siten, että ne suhteutetaan jollain tavoin käsitykseen omaa intressiä yleisemmästä edusta (Fearon 1998, 54–55; Elster 1998, 12). Toki tällainen toiminta voi olla tietoinen strategia, ja taustalla saatetaan pyrkiä epämuodolliseen, intressejä suuremmin palvelemaan vaikuttamiseen, mutta lainvalmistelijan on avoimuuden periaatteen vallitessa vaikeampi perustella kovin intressilähtöisiä ehdotuksia. Edellä kuvatussa mielessä avoimuudella voidaan nähdä olevan taipumus parantaa argumentoinnin laatua ja ainakin pyrkimystä kohti jollain tavoin perusteltua yleisen hyvän tavoittelua (Fearon 1998, 55).

3 TUTKIMUSASETELMA

Tutkimuksessa analysoidaan lainvalmisteluprosesseja kahdeksassa lainsäädäntösuunnitelmaan kuuluvassa hankkeessa. Prosesseja analysoidaan siitä näkökulmasta, kuinka yleiset rakenteelliset ja poliittiset mekanismit sekä arkiset lainvalmistelukäytännöt vaikuttavat keskeisten säädöspoliittisten periaatteiden eli vaikutusten ja vaihtoehtojen arvioinnin, sidosryhmien osallistumisen sekä avoimuuden toteutumiseen. Lisäksi tarkastellaan toimeenpanon ja seurannan huomioon ottamista.

Luvun aluksi tutkimuskysymykset esitetään ja perustellaan, samoin aineiston rajaus ja muut tutkimuksen tekemistä ohjanneet empiiriset lähtökohdat. Tämän jälkeen esitellään kohteena olevat lainvalmisteluhankkeet. Luvun lopuksi eritellään aineistotyytit, niiden hankinta ja analyysitavat.

3.1 Tutkimuksen kohde ja tehtävät

Seuraavissa luvuissa analysoidaan kahdeksan lakihankkeen valmistelua. Hankkeet ovat hallituksen esitysten valmistumisjärjestyksessä finanssivalvonta-, yliopisto-, vammaispalvelu-, valtiosuus-, yhdistys-, kaivos-, terveydenhuolto- ja kilpailulakihanke. Ne ovat kuuluneet Vanhasen II hallituksen ohjelmaan, samoin kuin saman hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan, joka esitellään hallituksen strategia-asiakirjassa 2007. Lainsäädäntösuunnitelmassa on ollut yhteensä 22 hanketta. Tähän valikoituneet hankkeet on otettu mukaan tutkimukseen sillä perusteella, että vähintään hallituksen esitys on valmistunut kesään 2010 mennessä ja että lainvalmistelu on ollut kansallista. EU-lähtöinen lainvalmistelu on siis rajattu tarkastelun ulkopuolelle (siitä ks. Hämynen 2011). Aikaraja perustuu puolestaan siihen, että lainvalmisteluprosesseja on haluttu vertailla yhteismitallisesti. Jos mukaan olisi valittu eduskuntakäsittely kokonaisuudessaan, hankkeiden määrä olisi supistunut, mikä olisi rajoittanut analyysimateriaalia ja tuloksia.

Lainsäädäntösuunnitelma on osaltaan toteuttanut paremman sääntelyn toimintaohjelmaa, ja tässä tutkimuksessa tarkastellaan siihen kuuluvia keskeisiä säädöspoliittisia periaatteita: sidosryhmien osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia, avoimuutta sekä vaikutusten ja vaihtoehtojen arviointia. Vaikutusten arvioinnin ohella tarkastellaan myös toimeenpanon

ja seurannan huomioon ottamista erityisteemoina, koska ne kytkeytyvät oleellisesti vaikutuksiin. Tarkoituksena on tuottaa tietoa siitä, kuinka yleiset rakenteelliset ja poliittiset mekanismit ja arkiset lainvalmistelukäytännöt vaikuttavat kyseisten säädöspoliittisten periaatteiden toteutumiseen. Huomio kiinnittyy siis lainvalmisteluprosessien analyysiin suhteessa sitä sääteleviin reunaehtoihin. Taustalla vaikuttaa edellä käsitellyn teoreettisen osion tukema näkemys, että lainvalmistelun laatua ei ole mielekästä tarkastella irrallaan poliittisen päätöksenteon luonteesta ja konkreettisista ilmenemismuodoista. Säädöspoliittiset periaatteet kytkeytyvät lisäksi kysymyksiin rationaalisuudesta ja demokratiasta poliittisen päätöksenteon taustalla.

Arviointitutkimuksen näkökulmasta tutkimuksen kohteena on siis tietty interventio poliittiseen todellisuuteen eli paremman sääntelyn toimintaohjelma ja sen sisältämä lainsäädäntösuunnitelma säädöspoliittisine periaatteineen. Poliittinen todellisuus eli lainvalmistelu, johon interventio asettuu, on monitahoisten prosessien säätelemä, kuten toisen luvun teoriakatsauksessa on tullut osaltaan esille. Samoin on jo tiedossa, että toteutumisessa on paljon puutteita, kuten hallituskauden puolivälin arvioinnissa on todettu (Valtioneuvoston kanslia 2009, 268–270). Analyysissä pyritäänkin realistisen arviointitutkimuksen tradition (Pawson & Tilley 1997) mukaisesti tavoittamaan toiminnan logiikkaa ja vaikutuksia tuottavia mekanismeja. Tämä tarkoittaa toimintakontekstin laaja-alaista hahmottamista, jolloin on jo lähtökohtaisesti selvää, että prosessista ei löydy vain yhtä vaikutuslogiikkaa, vaan kyse on siitä, mikä toimii missäkin yhteydessä, mille tahoille ja minkälaisien edellytysten vallitessa.

Analyysin kohteina ovat hallituspoliittisesti merkittäviksi nimettyjen lakihankkeiden lainvalmisteluprosessit: kuinka niissä on noudatettu paremman sääntelyn normeja ja kuinka normit puolestaan soveltuvat erilaisiin käytännön ja institutionaalisiin realiteetteihin, jotka lainvalmistelua myös ohjaavat. Kyse on normiston ja sen soveltamisen eräänlaisesta dialektisesta suhteesta. Jo se, että lainsäädäntösuunnitelman hankkeet ovat lähtökohdiltaan ja tavoitteiltaan hyvin erityyppisiä, nostaa esille kysymyksen lainvalmistelunormien sovellettavuuden edellytyksistä. Siltä osin kuin normeja on ollut vaikea noudattaa, sille pyritään löytämään selityksiä. Esille nostetaan lisäksi esimerkkejä hankkeista, joissa tiettyjä normeja on noudatettu erinomaisesti ja tarkastellaan, minkälaisin edellytyksin tämä on ollut mahdollista. Analyysin perusteella pohditaan myös sitä, ovatko periaatteet kaikilta osin mielekkäitä ja tarkoituksenmukaisia yleisesti ajatellen. Tutkimuksessa pyritäänkin vastaamaan seuraaviin kysymyksiin: 1) kuinka keskeiset säädöspoliittiset periaatteet ovat hankkeissa toteutuneet, 2) mitä syitä niiden toteutumisen luonteelle ja asteelle on löydettävissä ja 3) mitä

tulokset tarkoittavat paremman sääntelyn ja säädöspoliittisten periaatteiden kannalta yleisesti.

Tutkimuksessa ei sitouduta mihinkään tiettyyn, kattavaan teoreettiseen lainvalmistelumalliin, joka ohjaisi kaikkea analyysiä, ellei sellaiseksi ajatella aiemmin esiteltyä institutionaalis-realistista mallia (Tala 2010c) tai vastaavan kaltaista ”kuvailevaa analyttistä näkökulmaa”, jossa lainvalmistelun monimuotoinen, kulloinenkin dynamiikka suhteutetaan vaihteleviin organisatorisiin ja kulttuurisiin konteksteihin sekä valtasuhteisiin (Wright & Head 2009). Tutkimuksessa pyritäänkin mahdollisuuksien mukaan avaamaan lainvalmistelun ”mustaa laatikkoa” – eli päätöksenteon prosesseja, jotka ovat monelta osin näkymättömiä ulkopuolisille (Saari 2009a, 366–367) – ja tavoittamaan tätä kautta laatunormien toteuttamista vaihteluineen, rajoitteineen ja edellytyksineen. Näiden lähestymistapojen pyrkimys on nostaa päättäjille esille kysymyksiä ennemminkin kuin vastauksia. Vaikka tutkimuksen lopussa esitetään suosituksia, niiden sisältö on suorassa suhteessa paremman sääntelyn omiin tavoitteisiin, ja suositukset nousevat suoraan analyyseistä. Näin ollen suositukset voidaan myös tulkita kysymyksinä, joiden toteuttamisen mielekkyys ja poliittinen realistisuus kuuluvat poliittisten päättäjien harkintaan.

3.2 Lainvalmisteluhankkeiden yleisesittely

Tarkasteltavien lainvalmisteluprosessien valmisteluvastuu on jakautunut eri ministeriöihin. Koska hankkeet valikoituivat tutkimukseen hallituksen esityksen valmistumisajankohdan mukaan, mukaan ei tullut ympäristöministeriön eikä maa- ja metsätalousministeriön hankkeita, vaikka sellaisia oli mukana lainsäädäntösuunnitelmassa. Joukkoon jäi seuraavien ministeriöiden valmisteluvastuulla olleita hankkeita: valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetusministeriö¹³ (sittemmin opetus- ja kulttuuriministeriö), oikeusministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö. Valtiovarainministeriön hankkeet (finanssivalvonta ja valtionosuusuudistus) olivat yhteishankkeita sosiaali- ja terveysministeriön kanssa, mutta valmisteluvastuu oli selkeästi valtionvarainministeriöllä (sisäasiainministeriö vastasi valtionosuusuudistuksesta valmistelun aluksi, mutta aihealue siirtyi hallinnollisesti valtiovarainministeriöön). Alla on esitetty hankkeen työnimi, vastuuministeriöt, hallituksen esityksen otsikko sekä lyhyt luonnehdinta hankkeen keskeisistä tavoitteista.

¹³ Tutkimuksessa viitataan pääosin opetusministeriöön (OPM), koska nimike vaihtui vasta lainvalmisteluprosessin päätyttyä eli toukokuussa 2010.

1. Finanssivalvonta (VM/STM)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi finanssivalvonnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 66/2008): Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston yhdistäminen Suomen Pankin yhteyteen. Voimaantulo 1.1.2009.

2. Yliopistolain kokonaisuudistus (OPM)

Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 7/2009): Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman vahvistaminen, yliopistojen muuttaminen itsenäisiksi oikeushenkilöiksi ja ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän uudistaminen. Yliopistolain voimaanpanolain voimaantulo 1.8.2009, yliopistolain voimaantulo 1.1.2010.

3. Vammaislainsäädännön uudistaminen (STM)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta (HE 166/2008): Henkilökohtaisen avustajapalvelujärjestelmän luominen osana vammaispalvelulain ja kehitysvammalain yhteensovittamista. Voimaantulo 1.9.2009.

4. Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen (VM/STM/(SM))

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 174/2009): Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän muutos yksinkertaiseksi ja läpinäkyväksi muun muassa yhdistämällä hallinnonalakohtaiset valtionavustukset ja vahvistamalla kuntien verotulopohjaa. Voimaantulo 1.1.2010.

5. Yhdistyslain tarkistaminen (OM)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi yhdistyslain, tilintarkastuslain 57 §:n ja puoluelain muuttamisesta (HE 267/2009): Yhdistyslainsäädännön tarkistaminen siten, että se vastaa entistä paremmin nykyaikaisen järjestö- ja kansalaistoiminnan vaatimuksia, kyse muun muassa sähköisestä vuorovaikutuksesta. Voimaantulo 1.9.2010.

6. Kaivoslain kokonaisuudistus (TEM)

Hallituksen esitys Eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 273/2009): Malminetsintää, kaivoksen perustamista, kaivostoiminnan harjoittamista ja sen lopettamista koskevan lainsäädännön uudistaminen ja siinä eri toimijatahojen oikeuksien yhteensovittaminen. Voimaantulo 1.7.2011 (arvio).

7. Terveydenhuoltolaki (STM)

Hallituksen esitys Eduskunnalle terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoishoitolain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi (HE 90/2010): Kansanterveyslain ja erikoissairaanhoitolain yhdistäminen. Voimaantulo 1.5.2011.

8. Kilpailulaki 2010 (TEM)

Hallituksen esitys Eduskunnalle kilpailulaiksi (HE 88/2010): Kilpailunrajoituslain uudistamistarpeiden aiheuttamien muutosten toteuttaminen; taustalla yhteisölainsäädännön kehitys ja kilpailullisen toimintaympäristön muutokset. Voimaantulo kesällä 2011 (arvio).

Kuten kuvauksista yllä käy ilmi, hankkeet eroavat toisistaan monin tavoin. Eräänlaisena taustoittavana analyysinä taulukossa 3 on eritelty hankkeiden

keskeisiä sisällöllisiä lähtökohtia. Niitä on kategorisoitu valmisteluasiakirjoihin kirjattujen tavoitemuotoilujen perusteella. Taulukon täyttämässä on otettu huomioon hankkeen keskeisimmät ehdotukset ja tavoitteet, eli *tarkasteluun ei ole sisällytetty mahdollisia pienimuotoisia oheisvaikutuksia eikä säänneltävän toiminnan perusluonnetta*. Kyseessä ovat siis uudistuksen synnyttämät *uudet* sisällölliset tai toiminnalliset ratkaisut ja perustelut. Esimerkiksi yliopistolaitos luo mahdollisuuksia kansalaisille, mutta tätä ulottuvuutta ei ole merkitty taulukkoon, koska uudistus ei muuttanut tätä asetelmaa vaan liittyi muunlaisiin seikkoihin. Vastaavasti vammaispalvelulain voi nähdä antavan mahdollisuuksia hallinnolle käytäntöjen muuttamiseen, mutta kyse on ensisijaisesti velvoitteiden täyttämisestä.

Otsikon ”muutostyyppi” alla kuvataan sitä, millaista toimintatapoja koskevaa tai minkälaisiin periaatteisiin kytkeytyvää muutosta lailla tavoiteltiin. Sarake ”kohdentuminen” ilmentää puolestaan sitä, mihin yhteiskuntaryhmiin laki tulee kohdistamaan uusia velvoitteita tai mahdollisuuksia. Erilaiset lähtökohdat myös risteävät hankekohtaisesti. Erittelystä ei voi luonnollisestikaan tehdä päätelmiä tietyntyyppisten hankkeiden yleisyydestä lainsäädäntömaailmassa, mutta tyyppittely luo taustatietoa lainvalmisteluprosessien analyysille pohdittaessa syitä paremman sääntelyn normien vaihtelevalle noudattamiselle, ja tällä on myös yleistävää merkitystä.

Taulukko 3 Tutkimuksen kohdehankkeiden sisällöllisiä lähtökohtia

	FIN	YLI	VAM	VAL	YHD	KAI	TER	KIL
Muutostyyppi								
organisatorinen muutos	x	x	-	-	-	(x)	-	-
hallinnointitavan muutos	-	x	x	x	x	x	x	x
osa isompaa jatkumoa	-	-	x	x	-	-	x	(x)
ihmis- tai perusoikeusperusta	-	-	x	-	-	x	-	-
yriytysten kilpailukyky	x	x	-	-	-	x	-	x
sosiaalietuudet tai -palvelut	-	-	x	(x)	-	-	x	-
harmonisointi EU-käytäntöjen kanssa	x	-	-	-	-	-	-	x
Kohdentuminen								
mahdollistava kansalaisille	-	-	x	-	x	x	x	-
mahdollistava hallinnolle	x	x	-	x	-	x	x	x
mahdollistava yrityksille/3. sekt.	-	x	-	-	-	x		x
velvoittava kansalaiselle	-	-	-	-	-	-	-	-
velvoittava hallinnolle	x	x	x	x	-	x	x	x
velvoittava yrityksille/3. sekt.	-	-	-	-	-	x	-	x

Kuten taulukosta yllä käy ilmi, yhdistyslakihanketta lukuun ottamatta hankkeiden tavoitteena on ollut tuoda julkiseen hallintoon muutos tai muutoksia organisaatiossa tai toimialaan kuuluvan asian hallinnointitavassa. Kaivoslaissa toiminta rakentuu lupakäytännölle kuten ennenkin, mutta sen rakenne ja luonne on huomattavasti muuttunut. Finanssivalvonta- ja kilpailulakihankkeessa muutokset liittyvät tarpeeseen harmonisoida toimintaa EU-käytäntöjen mukaisiksi, vaikka taustalla ei olekaan velvoittavaa direktiiviä. Muutokset ovat olleet kokonaisuudessaan merkittävimmät ja moniulotteisimmat yliopisto- ja kaivoslaissa, koska ne sisältävät sekä organisatorisia että hallintatavallisia uudistuksia. Ne myös mahdollistavat tai velvoittavat yhteiskunnan eri ryhmittymiä lukuisin eri tavoin.

Kolmessa tapauksessa – vammaispalvelulaki-, valtionosuus uudistus- ja terveydenhuoltolaki-hanke – lainvalmistelu on ollut osa laajempaa uudistusta, joka on ollut käynnissä ennen kyseisen lain valmistelua ja jonka on tarkoitus jatkaa sen jälkeen. Ne kaikki liittyvät kuntien toimintaan, ja niitä on määrittänyt suhde kunta- ja palvelurakennemuutokseen. Muutokset sosiaalietuuksiin tai -palveluihin ovat taustalla näissä samoissa hankkeissa. Tosin vain

vammaispalvelu- ja terveydenhuoltohankkeessa tuotetaan selvästi jokin uusi palvelumuoto tai velvoite; valtionosuushankkeessa yhteys on välillisempi, järjestelmän muutokseen liittyvä. Kilpailulaissa kyse on vähittäisistä muutoksista ilman ohjelmallista tai vastaavaa perustaa, mutta muutoksilla katsotaan olevan jatkumoa.

Ilmeinen ja erityinen ihmis- tai perusoikeusperusta on esitetty kahden hankkeen perusteluissa (vammaispalvelu- ja kaivoslaki). Neljän hankkeen kuvailuissa nähdään puolestaan ilmeisiä yhteyksiä yritysten kilpailukykyyn (finanssivalvonta, yliopistolaki, kaivoslaki ja kilpailulaki). Yrityksille esitetään uusia rajoitteita kaivos- ja kilpailulaeissa, kun taas finanssivalvonnan uudistuksessa rajoitteet pysyvät suurin piirtein samoina; tavoitteena on kilpailukyvyyn ylläpidon kannalta lähinnä valvonnan tehostuminen uudelleen organisoitumisen kautta. Hankkeet, joissa kilpailukykyä pyritään edistämään lisäämällä elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksia, ovat yliopisto- ja kilpailulakihanke, ja osin myös kaivoslakihanke.

Yhdistyslakia lukuun ottamatta hankkeet ovat julkiselle hallinnolle velvoittavia, mikä onkin suomalaisessa lainsäädännössä tyypillistä. Missään hankkeessa kansalaisille ei aseteta velvoitteita. Pikemminkin heille tarjotaan uusia mahdollisuuksia vammaispalvelulaissa, yhdistyslaissa, kaivoslaissa ja terveydenhuoltolaissa.

3.3 Aineisto ja menetelmät

3.3.1 Yleinen metodinen ote

Kuten taulukossa alla esitetään, yllä esiteltujen hankkeiden lainvalmistelu-prosessien analyysissä keskeisiä aineistoja ovat olleet lainvalmistelijoiden haastattelut (kymmenen haastattelua ja 14 haastateltavaa), lainvalmisteluun liittyvä kirjallinen valmistelu- ja taustamateriaali sekä internetin niille tarjotut dokumentointifoorumit. Lisäksi on haastateltu yhtä paremman sääntelyn koordinointiin osallistunutta virkamiestä. Vaikutusten arvioinnissa tutkimuksen apuna on toiminut neljä talousasioiden asiantuntijaa (luonnehdinta esitetään myöhemmin), jotka ovat perehtyneet hallituksen esityksiin ja täyttäneet heille toimitetun, vaikutusten arvioinnin analyysia varten laaditun lomakkeen. Käytössä on myös ollut oikeusministeriön hankkeille tekemien kyselyjen raportteja, joita on muutamilta osin hyödynnetty (liittyen hankkeiden resursointiin ja dokumentointiin). Oikeusministeriön hankkeita koskeva materiaali on yleisesti ottaen toiminut myös hyvänä tausta-aineistona, joka on auttanut hahmottamaan hankkeisiin liittyviä ulottuvuuksia. Muuta sivuaineistoa on lisäksi tarjonnut internet, josta on hakujen

avulla poimittu hankkeisiin liittyvää poliittista keskustelua. Hankkeiden eduskuntakäsittelyistä on puolestaan tarkasteltu lausumia, jotka koskevat seurannan järjestämistä.

Taulukko 4 Tutkimuksen keskeiset aineistot

Aineistot	N	Huomioita
Lainvalmistelijoiden haastattelut	10 haastattelua, 14 haastateltavaa	Kesto n. 1,5–3 h, sama teemarunko
Paremmen sääntelyn toimintaohjelman koordinoijan haastattelu	1 haastattelu ja haasteltava	Kesto n. 1,5 h, erikseen räätälöidyt kysymykset (vrt. lainvalmistelijoiden haastattelut)
Talusasiantuntijoiden vastaukset kyselyyn	4 asiantuntijaa	Vastausten pohjana sama kyselylomake
Kirjallinen valmistelu- ja taustamateriaali	8 hankkeesta hallituksen esitykset, muuta keskeistä hankekohtaista materiaalia	Systemaattista analyysiä vain osista hallituksen esityksiä, muutoin havaintoja materiaalin runsaudesta ja luonteesta
Internet-dokumentointi	5 hankkeen kotisivut, 8 hankkeen HARE-sivut ja muuta hankekohtaista internetaineistoa	Tietoa oli hankekohtaisesti hajautettu osin erinimisille internet- ja HARE-sivustoille
Oikeusministeriön tekemät kyselyt	16 kyselyvastausta (kaksi kyselyä eri ajankohtina)	Osittainen analyysi, tutkimuksen suunnittelua tukenutta taustamateriaalia

Analyysiä on ohjannut yleisesti ns. faktanäkökulma, koska tutkimuksen kiinnostus kohdistuu tosiasiallisiin, lähihistoriallisiin hallinnollis-poliittisiin käytäntöihin sekä niiden valintaperusteisiin. Tässä mielessä erilaisten aineistojen käyttö tukee toisiaan, ja ikään kuin palapelin osina ne auttavat rakentamaan käsitystä siitä, minkälaiset tekijät ovat ohjanneet lainvalmistelua. Kaikista keskeisimmän aineiston muodostavat kuitenkin haastattelut. Tämä johtuu siitä, että lainvalmistelun taustalla vaikuttavat eri toimijatahojen vuorovaikutusmuodot, poliittiset ohjausmekanismit ja ministeriökohtaiset lainvalmistelukulttuurit eivät avaudu pelkästään asiakirjoja lukemalla. Faktanäkökulma ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikkeen kirjalliseen aineistoon tai haastattelupuheeseen suhtaudutaan naivin realistisesti (Alestalo & Åkerman 2010, 377). Vaikka tutkimuksessa ei tarkastellakaan retoriikkaa tai diskursseja, toki eri aineistolähteet valottavat tutkimuskohteena olevaa todellisuutta eri tavoin: osin paljastaen, osin peitellen, osin unohtaen, osin häivyttäen ja osin jopa kaunistellen.

Analyysi on kauttaaltaan laadullinen ja vertaileva, eli pyrkimyksenä on ollut samojen teemojen tarkastelu eri hankkeiden kannalta siten, että rinnalla kulkee pyrkimys ymmärtää kulloisiakin yhdenmukaisuutta tai erilaisuutta selittäviä tekijöitä. Aina kun on ollut mahdollista, vertailun tulos tai jonkin ilmiön tarkempaa analyysiä taustoittava tausta-asetelma on esitetty taulukkomuodossa. Yllä kuvattua yleistä metodologista taustaa vasten alla eritellään tarkemmin keskeisimpiä aineistoja ja tapoja analysoida niitä.

3.3.2 Asiakirja-aineistot ja analyysi

Jokaisesta tutkimukseen osallisesta lainvalmisteluhankkeesta on ollut saatavilla hallituksen esitys. Sen yleisperustelut-osio onkin keskeisin analyysin kohteena oleva valmisteluteksti. Siinä tulee hallituksen esityksen laatimishojjeiden mukaan raportoida säänneltävän ilmiön nykytila substanssin ja lainsäädännön näkökulmasta, esityksen tavoitteet ja ehdotukset, esityksen vaikutukset, asian valmistelu ja riippuvuus muista esityksistä (oikeusministeriö 2004). Hallituksen esityksen yksityiskohtaisemmissa perusteluissa (oma erillinen jakso) tarkastelu on pykäläkohtaisempaa ja kieliasu juridisempaa, eikä kyseistä osiota ole otettu tässä tutkimuksessa huomioon, koska se ei tuo merkittävällä tavalla lisää sisältöä valmistelua ohjanneiden keskeisten periaatteiden tai prosessien hahmottamiseen.

Taulukosta 5 käy ilmi hallitusten esitysten ja niissä yleisperustelujen hankekohtainen sivumäärä. Vuonna 2009 annettujen hallitusten esitysten perustelusivujen lukumäärä oli keskimäärin 22 (Pakarinen ym. 2010, 12). Kaikki tässä tutkitut hankkeet ylittävät selvästi tuon keskiarvon: kuten taulukosta alla näkyy, perustelusivujen lukumäärä vaihtelee 38 ja 391 välillä. Vain kahdessa hankkeessa perustelusivut jäävät alle sataan, ja neljässä eli puolessa ne ovat yli kaksi sataa. Kaikki tässä tarkastellut hankkeet ovat siis hyvin laajoja.

Taulukko 5 Tutkimuksen kohdehankkeiden hallitusten esitysten sivumäärä

	FIN	YLI	VAM	KUN	YHD	KAI	TER	KIL
HE:n sivumäärä								
yleisperustelut	80	51	24	60	14	69	90	53
koko HE	391	132	46	219	38	270	224	101

Muita keskeisiä lainvalmisteluasiakirjoja ovat esimerkiksi arviomuistio ja työryhmän asetuskirje, työryhmän jättämä mietintö, tiivistelmä siihen saaduista lausunnoista ja yksittäiset lausunnot. Taustalla voi lisäksi olla erityyppisiä ja eri tahojen toteuttamia selvityksiä tai tutkimuksia. Kaikki nämä

täydentävät toisiaan pyrkimyksessä saavuttaa kokonaisnäkemyistä siitä, mistä kaikista lainvalmistelussa on ollut kyse. Tässä tutkimuksessa ei ole kuitenkaan ollut mahdollista analysoida kaikkea edellä mainittua materiaalia systemaattisesti ja hankekohtaisesti. Oleellisinta on ollut kirjallisen valmisteluaineiston koostumuksen ja luonteen erittely, minkä perusteella hankkeita on vertailtu keskenään.

Kirjallisen valmisteluaineiston erittely liittyy keskeisesti kysymykseen avoimuudesta sekä valmisprosessin läpinäkyvyydestä ja dokumentoinnista. Painopiste on tällöin ollut siinä, minkälaisia dokumentteja hankekohtaisesti on ylipäänsä ollut julkisesti saatavilla. Kirjallista valmisteluaineistoa ja hankkeiden perustietojen kuvauksia onkin eritelty tarjolla olleista verkkotiedottamisen foorumeista. Niitä ovat valtioneuvoston hankerekisteri eli HARE sekä hankkeiden mahdolliset, ministeriöiden ylläpitämät kotisivut.

Hallituksen esityksissä tiettyjä osioita on kuitenkin tarkasteltu tarkemmin hankkeita vertaillen. Nämä liittyvät asiakirjojen lukuun ”asian valmistelu”, jonka alalukuja ovat ”valmisteluvaiheet ja aineistot” sekä ”lausunnot ja niiden huomioon ottaminen”. Huomio on kiinnitetty lukujen sisältöihin suhteessa ohjeistuksiin. Myös kyseiset kohdat ovat tärkeitä avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta, joskin kirjaukset tehdään vasta valmisteluprosessin päätteeksi, kun taas edellä mainitut HARE ja kotisivut mahdollistavat reaaliaikaisen dokumentoinnin. Lisäksi ulkopuoliset talousasiantuntijat ovat omassa analyysissään tarkastelleet hallituksen esityksiä (ks. alaluku 3.3.3).

3.3.3 Lainvalmistelijoiden haastattelut ja analyysi

Edes hyvin dokumentoiduista lainvalmisteluhankkeista on vaikea tavoittaa prosessiin vaikuttaneita oleellisia seikkoja pelkästään kirjallisten ilmausten perusteella. Työryhmän mietintöön on saatettu kirjata eriäviä mielipiteitä, mutta onko jäsenten erimielisyyksissä taustalla muutakin kuin asiaperustaisia kiistoja? Millä tavoin keskeiset sidosryhmät ovat määrättyneet? Entä mitkä ovat hankkeen tosiasialliset poliittiset taustatekijät ja ohjausmekanismit?

Kaikista keskeisin aineistotyyppi onkin lainvalmistelijoiden haastattelut. Tavoitteena oli haastatella jokaisesta hankkeesta virkamiestä, joka tuntisi parhaiten lainvalmisteluprosessin kokonaisuudessaan. Yhteensä haastateltuja lainvalmistelijoita oli neljätoista. Puolessa hankkeita haastatteluihin osallistui yksi henkilö, joka oli useimmiten työryhmän sihteeri. Yhteen haastateltuun osallistui työryhmän puheenjohtaja ja sihteeri ja yhteen kaksi virkamiesvalmistelijaa (hankkeessa ei ollut työryhmää). Yhdessä hankkeessa kes-

keinen vastuuvastuuvalmistelija oli puolestaan virkavapaalla haastattelun aikaan, joten haastatteluun osallistui kolme hankkeen valmisteluun sen eri vaiheissa osallistunutta virkamiestä. Siltä osin kuin haastatteluun osallistui useampi lainvalmistelija, heitä ei eritellä analyyseissä. Poikkeuksen muodostaa kuitenkin yliopistohanke, joka mainitaan tässä nimeltä sen vuoksi, että haastateltavien erittely käy ilmi analyyseistä. Kyseisen hankkeen valmistelukäytäntöjen organisoituminen oli niin monitahoista, että valmistelun ydinprosessien haltuunotto edellytti kolmen eri henkilön erillistä haastattelua. Poikkeuksena muista hankkeista yksi noista kolmesta henkilöstä edusti sidosryhmää. Lisäksi on haastateltu yhtä oikeusministeriön virkamiestä, joka on vastannut Paremmman sääntelyn toimintaohjelman koordinoinnista.

Haastattelut olivat luonteeltaan puolistrukturoituja temahaastatteluja, eli teemat ja aihepiirit olivat ennalta valitut, mutta niiden käsittely eteni haastattelutilanteen ehdoilla (ks. Hirsjärvi & Hurme 2001, 47; Tiittula & Ruusuvoori 2005, 11). Vertailtavuuden edistämiseksi kaikkia haastatteluja varten laadittiin sama haastattelurunko eli teemalista (ks. liite 1). Menettely oli mielekästä, koska haastatellut olivat tutkittavan ilmiön kannalta samankaltaisessa asemassa. Näkökulma haastattelussa oli nimenomaan lainvalmistelijan – ei esimerkiksi hankkeen kannalta keskeisen sidosryhmän edustajan (yliopistolakihankkeen yhtä haastateltavaa lukuun ottamatta). Tarkoituksena oli selvittää, miten lainvalmistelija itse perustelee tehtyjä prosessuaalisia ratkaisuja; minkälaisia reunaehdot hän tunnistaa työlleen. Taustalla saattaa olla esimerkiksi oman organisaation toimintakulttuuriin tai poliittiseen lobbaukseen liittyviä tekijöitä, joita ulkopuolisen on vaikea hahmottaa. Samalla toki menetetään mahdollisuus katsoa lainvalmisteluprosessia sitä seuranneen ulkopuolisen näkökulmasta, mutta tällöin kysymykseksi nousi (tutkimukseen käytössä olleiden resurssien lisäksi) se, ketä lainvalmisteluytimen lukuisista ulkopuolista kuultaisiin ja millä perusteella. Lähes poikkeuksetta haastatellut lainvalmistelijat olivat varsin avoimia ja kiitettävän valmiita avaamaan lainvalmistelunsa realiteetteja, myös ongelmallisia kohtia.

Analyysi oli alustavasti jo alkanut ennen haastatteluja, mikä onkin tyyppillistä asiantuntijahaastatteluissa (Alestalo & Åkerman 2010, 378). Toisin sanoen haastatteluja edelsi hallitusten esitysten ja muun hankekohtaisen tausta-aineiston huolellinen läpikäynti. Jokaista haastattelua varten oli kuitenkin valmistauduttu ennalta siten, että joitain hankekohtaisia vastauksia osattiin ennakoita. Perehtyminen materiaaliin edisti samalla tarkentavien kysymyksien esittämistä, ja haastattelussa oli mahdollista kysyä asioista, jotka olivat tulleet kirjallisessa materiaalisessa esille mutta epäselvästi. Samoin haastateltavan mieliin saattoi palauttaa asioita, jotka olivat mahdollisesti unohtuneet.

Haastattelut kestivät puolestatoista tunnista kahteen ja puoleen tuntiin. Puolessa niistä mukana oli Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimusjohtaja Jyrki Tala (tämän raportin kirjoittajan lisäksi). Haastattelun teemalista oli lähetetty haastateltaville etukäteen perehtymistä varten. Haastateltavilta kysyttiin muun muassa näkemyksiä paremman sääntelyn toiminnasta, hankkeen taustoista ja mahdollisesta poliittisesta ohjauksesta, dokumentoinnista, valmistelutavan määräytymisestä, vaihtoehtojen ja vaikutusten etukäteisarvioinnista ja sidosryhmien kuulemisesta. Haastattelut litteroitiin sanatarkasti analyysiä varten, mutta raporttiin otettuja lainauksia ”siistitettiin” hiukan luettavuuden paranemiseksi. Puhekielenomaisuutta ei sinällään kuitenkaan häivytetty. Stilisointi oli varovaista, jottei merkitys muuttuisi.

Analyysi rakennettiin aluksi haastattelurungon teemojen varaan. Teknisesti se tapahtui niin, että yhden teeman alle sijoitettiin sitä käsittelevät tekstinpätkät kustakin haastattelusta, ja niistä kiteytyi erilaisia näkökulmia. Näistä teemoista osa jäi kuitenkin vähemmälle tarkastelulle ja osan merkitys korostui mahdollistaen tarkentavia jatkoanalyysejä. Esimerkiksi poliittinen ohjaus ja työryhmän luonteen merkitys nousivat esille monitahoisina kysymyksinä, jotka vaativat huolellista paneutumista. Vastaavasti haastatteluihin oli varattu kysymyksiä median roolista ja eduskuntakäsittelystä, mutta ne eivät tarjonneet merkittävää tarttumapintaa. Osin haastatteluun käytössä ollut aikakin vaikutti siihen, että painotus kohdistui luontevasti teemoihin, joilla oli ollut erityistä merkitystä kulloisenkin hankkeen etenemiselle. Päätelmät siitä, miksi tiettyyn lainvalmistelunormiin suhtauduttiin eri hankkeissa eri tavoin tai miksi tietty lainvalmisteluvaihe eteni hankkeittain eri tavalla, vaativat usein tuekseen myös asiakirja-aineistoa.

Analyysi tuotti edetessään ja teoreettisiin näkökulmiin yhdistyessään yhä hienovaraisempaa jäsenystä ja sen mahdollisti nimenomaan yhdenmukainen lähestyminen kuhunkin hankkeeseen. Tarkoituksenahan oli vertailun kautta tavoittaa näkökulmia siihen, millä edellytyksin paremman sääntelyn lainvalmistelunormeja on mahdollista soveltaa. Esimerkiksi niiltä osin, kuin jokin hanke oli tai ei ollut erityisen ”menestynyt” jonkin normin suhteen, analyysissa avattiin tämän suoriutumisen edellytyksiä, johtuivatpa ne valmisteltavan lain luonteesta, valmistelevan ministeriön tarjoamista resursseista tai yksittäisen lainvalmistelijan kunnianhimosta. Kuten edellä on käynyt ilmi, tutkimuksen suhde analyysia ohjaaviin lainvalmistelunormeihin on kuitenkin kaksijakoinen. Yhtäältä ne otetaan annettuina eli katsotaan, kuinka ja millä edellytyksillä hankkeet niistä suoriutuvat. Toisaalta tiedostetaan, että normit eivät välttämättä ole kaikilta osin täysin tarkoituksenmukaisia, mutta tätä kysymystä tarkastellaan kokoavasti vasta tutkimuksen lopussa.

Asiantuntijahaastatteluja luonnehtii tyypillisesti myös se, että henkilöt saattavat olla tunnistettavissa anonymisoinnista huolimatta. Lisäksi keskustelu oli haastatteluissa usein varsin avointa ja suoraa, eikä erilaisia ongelmia tai lainvalmistelussa esille tulleita intressiristiriitoja arkailtu tuoda esille. Näistä syistä haastateltaville annettiin mahdollisuus lukea analyysiluvut heitä koskevine sitaatteineen tulkintakontekstissaan ja kommentoida niitä tarvittaessa. Yhdestä hankkeesta pyydettiin joitakin selkeitä muutoksia. Osa niistä toteutettiin suoraan, ja osasta neuvoteltiin. Muutamasta hankkeesta tuli vähäisiä huomioita, jotka liittyivät kieliasuun tai tarpeeseen selkiyttää ilmaisua. Pääosin haastateltavat eivät kokeneet tarvetta muuttaa haastattelulainauksia.

3.3.4 Taloudellisten vaikutusten asiantuntija-analyysi

Koska vaikutusten arviointi nähdään lainvalmistelun kehittämisessä erittäin tärkeänä osa-alueena niin Suomessa kuin kansainvälisesti, tässä tutkimuksessa haluttiin selvittää myös hankkeiden sisältämien vaikutusarviointien laatua. Hallituksen esitysten laatimisohjeissa vaikutukset jaetaan karkeasti taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin vaikutuksiin, ympäristövaikutuksiin sekä vaikutuksiin, jotka kohdistuvat viranomaisten toimintaan (oikeusministeriö 2004). Tässä tutkimuksessa päädyttiin arvioimaan hankkeissa esitetyt taloudellisia vaikutuksia, koska niitä arvioidaan hallituksen esityksissä useimmin (Pakarinen ym. 2010), eli tämä näkökulma mahdollisesti parhaiten vertailun hankkeiden välillä. Lisäksi taloudellinen vaikutusarviointi on poliittisen päätöksenteon kannalta erityisen keskeinen vaikutuslaji.

Laaja-alaisten vaikutusalueiden sisäisen logiikan ymmärtäminen yleisellä tasolla vaatii kuitenkin omanlaista asiantuntijuutta. Lisäksi ilman hankkeiden aihealueiden vankkaa tuntemusta on vaikea hahmottaa, minkälaista hyödyllistä tietoa voisi ylipäänsä olla saatavilla ja kuinka moninaisia, tarkkoja tai laaja-alaisia arviointeja olisi mahdollista tehdä. Apua saatiinkin neljältä merkittävältä talousasiantuntijalta¹⁴ palkkiota vastaan. Kolmella heistä on vankka akateeminen tausta (vähintään tohtori); analyysin aikaan yksi heistä työskenteli tutkimuslaitoksessa ja kaksi korkeakoulussa. Lisäksi yksi näistä kolmesta on tehnyt paljon konsultointityötä julkishallinnollisten toimijoiden kanssa, ja yhdellä on pitkä ura yritysmaailmassa. Neljäs asiantuntija on toiminut monipuolista analyttistä osaamista vaativassa virassa, toimialueenaan julkinen talous. Asetelman puutteeksi jäi tosin tällöinkin se,

¹⁴ Heidät on esitelty esipuheessa, mutta heidän antamia vastauksia käsitellään anonyymisti.

että heillä ei voinut olettaa olevan samantasoista asiantuntijuutta kaikkiin hankekohtaisiin, sisällöllisiin erityiskysymyksiin.

Kahdeksan hankkeen hallituksen esitykset ja kyselylomake (ks. liite 2) toimitettiin alun perin viidelle asiantuntijalle. Neljä heistä toimitti lomakkeen täytettynä. Lomake käsittää muun muassa taulukon, johon pyydettiin vastauksia numeraalisesti ja kyllä/ei -muodossa. Taulukon kysymykset kohdistuvat mahdollisiin vaikutusalueisiin koskien julkista taloutta, kansantaloutta sekä yritys- ja kotitalousvaikutuksia. Ne jakaantuvat vielä ala-kohtiin, joihin liittyen on kysytty seuraavia asioita: onko vaikutuksia kyseisen asian suhteen mahdollisesti arvioitu (jos on, niin minkä asteiseksi), onko vaikutuksia eritelty eri aikajäniteillä, onko vaikutukset perusteltu uskottavasti, esitetäänkö ne yksiselitteisinä vai spekulatiivisina, onko mahdollinen tietopohja tarkoituksenmukainen ja vaikuttavatko päätelmät oikeasuuntaisilta ja uskottavilta. Laatuja koskevista, edellä mainituissa kysymyksissä, vastausasteikko on ollut yhdestä viiteen.

Lomakkeessa tiedusteltiin myös sitä, kuinka loogiselta tavoitteiden ja keinojen keskinäinen suhde vaikutti. Asiantuntijoita kehoitettiin siis lukemaan hallituksen esityksistä paitsi vaikutusten arviointia koskeva luku, myös kohdat, joissa kerrottiin keskeiset ehdotukset. Avoimissa kysymyksissä tiedusteltiin puolestaan asiantuntijan näkemystä seuraavista asioista: onko vaikutusten arviointeihin sisältynyt tietoa jollekin toimijataholla aiheutuvista kielteisistä taloudellisista vaikutuksista; onko ehdotuksella ollut sellaisia keskeisiä taloudellisia vaikutuksia, joista esityksissä ei ole kerrottu; millaisia määrälliset arviot ovat luonteeltaan; olisiko taloudellisten vaikutusten arviointia ollut mahdollista ja tarpeen tukea sellaisella tutkimus- tai selvityshankkeella, joka olisi voitu toteuttaa lainvalmisteluhankkeen kestäessä; onko tiedossa sellaista helposti saatavilla olevaa tietopohjan aineista, josta olisi ollut hyötyä taloudellisten vaikutusten arviointiin, mutta jota ei hyödynnetty; tuliko hallituksen esityksessä esille, että olisi arvioitu sääntelylle vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa tavoitteita tai vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa sääntely; ja millainen vaikutelma taloudellisten vaikutusten arvioinnin kokonaisuudesta jäi tietosisällön laadun ja riittävyuden näkökulmasta sekä poliittisen päätöksenteon apuvälineenä.

Lomakkeiden analyysissä hankkeet sijoituivat kolmeen ryhmään sen mukaan, minkälainen painoarvo taloudellisten vaikutusten arvioinnilla oli hankkeen kannalta tai kuinka laadukkaaksi asiantuntijat olivat vaikutusarvioinnin nähneet. Tätä jäsenystä perusteltiin lomakkeisiin kirjatulla numeraalisilla ja verbaalisilla vastauksilla (ks. tarkemmin luku 6.3.2).

3.4 Tutkimuksen eteneminen

Seuraavasta eli luvusta neljä alkavat varsinaiset, aineistoon tukeutuvat analyysiluvut. Niissä eteneminen on sikäli kronologista, että ensin tarkastellaan hankkeiden taustoja siihen vaiheeseen asti, kun työryhmä tai vastaava valmistelualue tai niiden kokonaisuus on määritelty ja perustettu. Tämän jälkeen luvussa viisi tarkastellaan perus- ja jatkovalmistelua erityyppisten tuki- ja ohjausrakenteiden ja käytäntöjen näkökulmasta sisältäen myös yhteistyön sidosryhmien kanssa. Vaikutusten arviointia sekä toimeenpanon ja seurannan huomioon ottamista tarkastellaan erityiskysymyksinä omassa luvussaan. Viimeinen analyysiluku keskittyy avoimuuteen: millaisia ovat olleet sidosryhmien muodolliset kuulemismenetelmät ja kuinka hankkeen eri vaiheet ja kirjallinen valmisteluaineisto on julkisesti dokumentoitu. Jokainen analyysiluku päättyy yhteenvetoon.

Hankekohtaista vertailua käsittävien analyysilukujen jälkeen niiden tuloksia arvioidaan kokoavasti ja aiempia lukuja yleisemmällä tasolla. Tuloksia suhteutetaan edeltäviä lukuja vahvemmin myös hallinnolliseen ja teoreettiseen kehykseen. Tällöin hankkeiden lähtökohtia ja suhdetta lainvalmistelunormeihin arvioidaan koko aineistoa hyödyksi käyttäen ja tehdään päätelmiä siitä, miten normien sisäiset ja keskinäiset ristiriitaisuudet ilmenevät käytännön lainvalmistelutyössä ja miltä itse normit vaikuttavat tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta. Lopuksi esitetään tiivistys tuloksista sekä taulukkomuodossa keskeiset havainnot ja niistä nousevat suositukset.

4 LAINVALMISTELUHANKKEIDEN LÄHTÖKOHTIA

Kuuluminen Vanhasen II hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan yhdistää tämän tutkimuksen hankkeita, jotka toisaalta eroavat monin tavoin sisällöllisesti, tavoitteiltaan ja valmistelutavoiltaan. Hankkeilla on myös vaihteleva historiallinen tausta. Ennen valmisteluprosessien analyysiä onkin syytä tarkastella hankkeiden lähtökohtia yleisellä tasolla; mikä hankkeita niiltä osin yhdistää, mikä erottaa. Samalla arvioidaan esivalmistelua eli vaihetta ennen toimeksiannon asettamista.

Liikkeelle lähdetään hankkeiden poliittisesta ja hallinnollisesta taustasta. Aluksi tarkastellaan lainsäädäntösuunnitelmaan sijoittumista, hallitusohjelmakirjausten merkitystä ja muuta hallinnollista taustaa. Tämän jälkeen kuvataan esivalmisteluvaiheen tietopohjaa. Lisäksi tarkastellaan sitä, miten uudistus on suhteessa voimassaolevaan lakiin. Lopuksi eritellään hankkeiden valmisteluelinten kokoonpanoa ja sen muotoutumista. Tässä luvussa sidosryhmien roolia tarkastellaan vain osana lähtökohtien muotoutumista. Valmistelun aikaista yhteistyötä sidosryhmien kanssa käsitellään seuraavissa luvuissa.

4.1 Hankkeiden poliittis-hallinnollinen tausta

4.1.1 Kuuluminen hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan

Ministeriöitä pyydettiin ilmoittamaan Vanhasen II hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan hankkeita, jotka olisivat yhteiskunnallisesti merkittäviä ja poikkihallinnollisia. Lainsäädäntösuunnitelmaan kuulumisen perusteella hankkeiden valmisteluun on voinut saada erityistä tukea, ja hallitus on seurannut niiden etenemistä. Lainsäädäntösuunnitelma laadittiin ensimmäisen kerran, joten sitä voi pitää eräänlaisena kokeiluna. Esimerkiksi seurannan indikaattorit luotiin vasta hallituskauden puolivälin arviointia varten. Lisäksi lainsäädäntösuunnitelmaan kuuluvat hankkeet ovat ”eri tyyppisiä ja tasoisia”, kuten oikeusministeriön virkamies kuvaa. Valikoitumiseen vai-

kutti ilmeisesti tietoisuus seurannasta. ”Jotkut ministeriöt olivat oikeasti esittäneet keskeisiä hankkeita”, oikeusministeriön virkamies kertoo, mutta vastaavasti osa ministeriöistä vaikutti välttelevän sitä, että mukaan tulisi esimerkiksi ”poliittisesti herkimpiä” hankkeita.

Mikä on poliittisesti tärkeän ja herkän ero, on tietenkin ministeriökohtainen asia, eikä tässä tutkimuksessa ole mahdollista tehdä vertailulistaa siitä, mitä lakihankkeita ministeriöissä oli lainsäädäntösuunnitelmaa laadittaessa kaiken kaikkiaan alkamassa. Haastatteluissa kuitenkin kysyttiin, miksi hanke oli sijoitettu lainsäädäntösuunnitelmaan. Kukaan haastatelluista ei ilmaissut tietävänsä siihen varmaa syytä, mutta he esittivät monenlaisia arveluja. Kuten lainauksissa alla näkyy, hankkeen poliittinen tai muuten suuri merkitys oli yksi mahdollinen taustatekijä, joka toistui useassa vastauksessa.

Olettaisin, että merkityksen perusteella. (Yliopisto A)

Ymmärtääkseni se johtui siitä, että arveltiin, että sillä voi olla merkitystä koko poliittiselle ja työmarkkinajärjestelmälle ja valtasuhteille meidän järjestötoiminnassa. (Yhdistys)

Minulla on semmoinen hämärä mielikuva, että jotain piti keksiä, mutta kyllä tätä pidettiin poliittisesti hyvin mielenkiintoisena asiana. Siihen oli aika vahvat poliittiset paineet, että se varmaan valikoitui näistä meidän ministeriön hankkeista aika pitkälti silläkin perusteella. (Vammaispalvelu)

Muistaakseni me haluttiin, koska tämä on tietyllä lailla iso projekti ja tässä poliittisen ohjauksen merkitys on niin iso. (Valtionosuus)

Nehän ovat tulleet täältä meidän ministeriöstä mitä siihen otetaan, ja kyllähän tämä tietysti on meidän talossa ihan sitä ydinsääntelyä, että siinä mielessä todella keskeinen. (Terveystieteiden tutkimuskeskus)

Yhdessä hankkeessa valmistelija arveli syyksi sen, että hanke oli valmisteluvassa ministeriössä sillä hetkellä ainoa, joka oli puhtaasti kansallinen.

... sellainen, mihin me oikeasti pystyttiin itse vaikuttamaan, aikatauluihin ja muuhun. Täällä on niin paljon tätä direktiivien pakkotahtista implementointia, joissa eri syistä kyllä paremman sääntelyn periaatteet unohtuu. (Finanssivalvonta)

4.1.2 Kirjaus hallitusohjelmassa

Lakihankkeet sijoittuvat myös varsinaiseen hallitusohjelmaan, mikä osaltaan vahvistaa niiden hallituspoliittista painoarvoa. Hallitusohjelmakirjaus

on edellyttänyt uuden hallituksen sitoutumista hankkeisiin ohjelman muodostamisen neuvotteluprosessissa, joka ei kuitenkaan ole julkinen. Myöskään siitä, miksi kulloinkin on päädytty juuri tiettyihin kirjauksiin, ei ole julkista tietoa eikä prosessia ole tutkittu. Muutamassa haastattelussa tulikin esille prosessin yleinen arvaamattomuus.

Hallitusohjelmaa varten kootaan virkamiestasolla erilaisia tärkeänä pidettyjä hankkeita. Hallitusohjelman lopullinen sisältö on kuitenkin aina jossain määrin yllätys. (Kilpailu)

Ohjelman laatiminen ei ole kovin läpinäkyvä prosessi. Se kuka sinne saa sanansa kuuluviin, ei ole minulle vielä selvinnyt (...) Tietysti olisi suotavaa, että hallitusohjelman linjaukset ovat hyvin harkittuja. (Finanssivalvonta)

Haastatellut olivat varovaisia vastauksissaan, kun heiltä kysyttiin, miten lakihankkeen hallitusohjelmakirjaus syntyi konkreettisesti. Kolme haastateltua virkamiestä todensi, että omalla taustaministeriöllä oli ollut keskeinen rooli siinä, että tavoite sisällytettiin hallitusohjelmaan (kilpailu-, valtionosuus- ja terveydenhuoltolakihanke). Lisäksi vammaispalvelulakihanke on ollut pitkään suunnitteilla, ja se on ollut tärkeä niin taustaministeriölle kuin vammaisjärjestöille. Kaivoslain uudistus oli puolestaan aloitettu jo aiemman hallituksen aikana. Finanssivalvontahankkeesta haastateltu lainvalmistelija toteasi, että hallitusohjelmaan sijoittumisen taustalla olivat olleet sekä oma ministeriö sekä toimialan käytännön näkökohdista kumpuava intressi. Yliopistolain valmisteluun osallistunut näki puolestaan, että taustalla on vaikuttanut eri tahoja.

Uskoisin, että siihen ovat vaikuttaneet hallitusta lähinnä olevat tasot ja tahot ja yliopistot toisaalta omalla painostuksellaan. (Yliopisto A)

Lainauksessa yllä yliopistot tarkoittavat käytännössä erityisesti Suomen yliopistojen rehtorien neuvostoa ja yliopistojen johtoa. Yhdistyslain tarkistamisen tarvetta oli puolestaan pohjustettu erilaisilla edellisen hallituksen alaisilla yhteistyöfoorumeilla (ks. seuraava alaluku).

Alla olevassa taulukossa on esitetty kustakin hankkeesta siihen liittyvä hallitusohjelmasta löytyvä muotoilu. Hallitusohjelmassa on muitakin eri hankkeisiin liittyviä mainintoja, jotka ovat yhdenmukaisia uudistusten lähtökohtien kanssa, mutta taulukossa on esitelty keskeisimpiä tavoitteita tai lähtökohtia.

Taulukko 6 Tutkimuksen kohdehankkeita koskevat kirjaukset hallitusohjelmassa

	Kuvaus Vanhasen II hallituksen ohjelmassa
Finanssivalvonta	Rahoitustarkastus ja vakuutustarkastus yhdistetään yhdeksi viranomaiseksi, jonka sijoituspaikka selvitetään erikseen (s. 70).
Yliopisto	Toteutetaan tutkimuksen ja koulutuksen huippuyliopisto (Teknillinen korkeakoulu, Helsingin kauppakorkeakoulu ja Taideteollinen korkeakoulu). Yliopistojen taloudellista autonomiaa lisätään mahdollistamalla yliopistoille julkisoikeudellisen oikeushenkilön tai yksityisoikeudellisen säätiön asema. Samanaikaisesti uudistetaan yliopistojen hallintoa ja päätöksentekojärjestelmää. (S. 30.)
Vammaispalvelu	Jatketaan vammaispalvelulain ja erityishuoltolain yhdistämistä. Kehitetään vammaisten henkilökohtaista avustajajärjestelmää vaihteittain. Kunta- ja palvelurakennemuutokseen liittyen vahvistetaan vammaispalvelujen rahoitusta sekä kehitetään palvelujen järjestämis- ja tuottamistapoja vammaisten yhdenvertaisuuden toteutumiseksi. Tuetaan vammaisten henkilöiden aktiivista osallistumista yhteiskuntaan ja työelämään. (S. 54.)
Valtionosuus	Valtionosuusjärjestelmä uudistetaan 2010 alusta ja siitä tehdään nykyistä yksinkertaisempi, selkeämpi ja läpinäkyvämpi. Järjestelmää kehitetään nykyistä kannustavampaan suuntaan. Kuntien erilaiset olosuhde- ja palvelutarvetekijät otetaan huomioon. Poikkeuksellisen harvan asutuksen ja saaristoisuuden aiheuttamat ongelmat ratkaistaan erikseen ... Hallinnonalakohtaiset valtionosuudet yhdistetään puitelain edellyttämin poikkeuksin ja säilyttämällä ylläpitäjäjärjestelmä lukion, ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulun osalta. (S. 24.)
Yhdistys	Uudistetaan yhdistyslakia erityisesti hallintoa ja tilintarkistusta sekä päätöksentekoon osallistumisen tapoja koskevilta osin siten, että laki vastaa paremmin nykyaikaisen järjestö- ja kansalaistoiminnan vaatimuksia (s. 20).
Kaivos	Kaivoslakia uudistetaan siten, että siinä toisaalta otetaan huomioon ympäristönäkökohtien, kansalaisten perusoikeuksien ja elinolojen turvaaminen, kuntien vaikutusmahdollisuudet sekä maanomistajien oikeudet ja toisaalta varmistetaan edellytykset malminetsinnän ja kaivostoiminnan kehittämiseksi (s. 49).
Terveydenhuolto	Hallituksen tavoitteena on turvata sosiaali- ja terveydenhuollon vakaa rahoitus ja palvelujen saatavuus. Varmistetaan kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteiden toteutuminen ja valmistellaan tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon raja-aitojen madaltamiseksi ja yhteistyön lisäämiseksi kansanterveyslaki ja erikoissairaanhoidonlaki yhdistetään laiksi terveydenhuollosta. (S. 52.)
Kilpailu	Hallitus selvittää kilpailunrajoituslain uudistamistarpeet ja toteuttaa tarvittavat muutokset. (S. 50.)

Tarkasteltaessa hallitusohjelmakirjauksia on ilmeistä, että uudistusten pää-tavoitteet on muotoiltu useassa tapauksessa kohtalaisen tarkoiksi. Ilmaisuu on usein myös varsin ehdotonta: yhdistetään, toteutetaan, lisätään, tehdään, ratkaistaan, säilytetään jne. Toki vasta tekstikonteksti kertoo, mitä tarkal-leen ottaen toteutetaan. Silti lähinnä vain kolme hanketta poikkeaa kohta-

laisen valmiiksi mietityistä lähtökohdista: yhdistys-, kaivos- ja kilpailulakihanke. Niissä tavoitemuotoilu on selvästi avoimempi kuin muissa: pyritään uudistamaan ”selvittämällä tarpeita” tai ”ottamalla huomioon” eri näkökohtia tai muuttuneen toimintaympäristön vaatimuksia.

Hallitusohjelmaan vedotaan tyypillisesti tutkittujen hankkeiden toimeksiannoissa ja hallituksen esityksissä, eli muotoilut rakentavat valmistelukäytännössäkkin tärkeää, virallista taustaa. Useassa hankkeessa hallitusohjelman kirjaukset ovat tarkoittaneet myös käytännön työskentelyssä vahvaa agenda, joka pyritään lähtökohtaisesti toteuttamaan mahdollisimman tarkasti tavoitteiden mukaan.

Kyse oli isosta hankkeesta, joka oli hallitusohjelmassa määritelty, ja totta kai kaikilla oli halu mennä eteenpäin; haluttiin tietysti saada aikaan se, mitä oli tavoitteena. (Yliopisto C)

Hallitusohjelman kirjauksiin voidaankin tarpeen mukaan vedota valmisteluprosessissa.

Hallitusohjelmassa oli annettu selkeä tavoite (...) Kyllähän lähtökohtaisesti on hyvä, että hallitusohjelmasta on tuki, koska se antaa valmistelijalle vahvan selkänojan. Sillä voidaan vedota siihen, että tämä pitää nyt määrääjässä tehdä näiden suuntaviivojen mukaisesti. (Finanssivalvonta)

Toisaalta hallitusohjelman kirjaukset eivät automaattisesti tarkoita sitä, että tavoite muotoutuu hallituksen esitykseksi ja lopulta laiksi. Asetelma voi valmistelun kuluessa muuttua. Siihen voivat vaikuttaa toimintaympäristön muutos, tavoitteiden toteuttamisen tosiasiallinen vaikeusaste, taloudelliset reunaehdot tai poliittisten toimijoiden, sidosryhmien tai median esittämä kritiikki. Tässä tarkastelluista hankkeista esimerkiksi valtiosuus uudistuksessa ei kyetty ottamaan huomioon suunnitellun mukaisesti kuntien erilaisia olosuhde- ja palvelutarvetekijöitä. Myös terveydenhuoltolain osalta vakaan rahoituksen ja palvelujen saatavuuden turvaaminen jäi avoimeksi. Näihin seikkoihin palataan analyysin myöhemmissä vaiheissa.

Lainsäädäntösuunnitelman kaikista hankkeista (22 hanketta) yksi (raskean liikenteen tienkäyttömaksut) kariutui valmistelun kuluessa, koska tarve lakiin poistui muuttuneiden olosuhteiden vuoksi. Toisen hankkeen (tekijänoikeuslain uudistaminen) valmistelu päättyi kiistojen takia, eikä valmistelun jatkumisesta ole täsmällistä tietoa. Maaliskuussa 2011 eduskuntakauden päätyttyä kahden hankkeen valmistelu jatkuu HARE-tietojen mukaan seuraavalla hallituskaudella (eläintautilainsäädäntö ja solvenssi II -direktiivi ja siihen liittyvä vakuutusyhtiölain uudistaminen). Biopankkilain käsittely raukesi

eduskunnassa käsittelyruuhkan vuoksi, joten hanke saattaa tulla myöhemmin uudelleen esille. Yhdenvertaisuuslainsäädäntöhankkeen edistäminen jäi pitkittyneeseen jatkovalmisteluvaiheeseen; hallituksen esitys annetaan mahdollisesti vaalikaudella 2011–2015. Muut hankkeet (ks. alaviite 1) eduskunta on hyväksynyt, ja ne ovat tulleet voimaan tai odottavat voimaantuloa. Yleisesti ottaen moni hanke viivästyi tavoitellusta aikataulusta.

4.1.3 Yleistä hallinnollista taustaa

Hankkeiden taustoja tai esivalmistelua ei ole tässä tutkimuksessa selvitetty perusteellisesti. Monesti tosiasiallisia vaikutusketjuja lienee mahdotontakin tavoittaa. Alla olevassa taulukossa on tarkasteltu kuitenkin sitä, missä määrin tutkimuksen kohteena olleiden lakihankkeiden tavoitteet ovat olleet esillä edellisen hallituksen aikaisissa julkisissa, hallinnollisissa dokumenteissa. Tämä tarkastelu ei mahdollista tarkkaa selontekoa siitä, ketkä tai mitkä tahot ovat ajaneet mitään asiaa ja minkä vuoksi, tai mitkä tahot ovat mahdollisesti olleet uudistuksia vastaan. Erittelystä käy kuitenkin ilmi, että hankkeiden esivalmistelu on valtaosin sijoittunut edelliselle hallituskaudelle, eli ne eivät ole juurikaan ilmestyneet ”tyhjistä”. Ainoastaan finanssivalvonta- ja kilpailulakihankkeen taustoista ei löytynyt hallinnollisia kirjauksia edeltäneeltä hallituskaudelta, mutta asiaa on käsitelty aiemmin¹⁵.

Taulukko 7 Tutkimuksen kohdehankkeiden edellisen hallituskauden aikainen hallinnollinen asiakirjastausta

	FIN	YLI	VAM	VAL	YHD	KAI	TER	KIL
Dokumentoitua hallinnollista taustaa								
kirjaus aiemman hallituksen ohjelmassa tai strategiassa	-	x	x	x	-	-	-	-
lainvalmistelu alkanut ed. hallituskaudella	-	(x)	-	-	-	x	-	-
aiemman hallituksen selonteko, periaatepäätös, politiikkaohjelma, ministeriön hanke tms.	-	x	x	x	x	-	(x)	-
muuta oleellista	-	x	-	-	-	-	-	-

¹⁵ Esimerkiksi eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietinnössä 15/1996 todetaan seuraavasti: ”Valtiovarainvaliokunta ei pidä vakuutusvalvonnan ja rahoitustarkastuksen yhdistämistä näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa tarkoituksenmukaisena; vakuutuslaitosten ja pankkien valvonnan luonne on jossakin määrin erilainen”.

Vammaispalvelulakihankkeen osalta Vanhasen I hallitusohjelmassa on hyvin samanlaisia kirjauksia kuin Vanhasen II hallitusohjelmassa neljän vuoden kuluttua:

Vammaispalvelujen saatavuus ja vammaisten tasa-arvoinen kohtelu turvataan. Kehitetään vaikeavammaisten ihmisten henkilökohtaista avustajajärjestelmää ja tulkkipalveluja. Uudistetaan kehitysvamma- ja vammaispalvelulait siten, että ne sovitetaan yhteen. (Valtioneuvosto 2003, 17–18.)

Kyse on isosta kokonaisuudistuksesta, joka ei edennyt edellisellä hallituskaudella ”taloudellisten voimavarojen niukkuuden vuoksi”, joten sitä jouduttiin siirtämään (HE 166/2008, 4). Hanke ei tässä tarkastellun lakiuudistuksen osalta kuitenkaan hautautunut kokonaan, vaan valtioneuvosto tuotti vammaispoliittisen selonteon, jossa tavoitteet ovat esillä.

Valtionosuusuudistuksesta on puolestaan suuntaa-antavia, heiveröisiä kirjauksia edellisen hallituksen ohjelmassa. Kuten vammaispalveluhankkeessa, kyse on vaiheittain etenevästä kokonaisuudistuksesta. Kumpikin liittyy myös kunta- ja palvelurakennemuutokseen, josta tuli voimaan puitelaki vuoden 2007 alussa. Haastattelun mukaan vuonna 2006 ministeriön (sisäasiainministeriö) työryhmä oli luonut pohjaa valtionosuusjärjestelmän uudistamiselle. Hankkeen muotoilut hallituksen strategia-asiakirjassa 2006 ovatkin jo varsin lähellä vuonna 2007 alkanutta lainuudistusta:

Hankkeen toteuttaminen edellyttää valtionosuusjärjestelmän kokonaisarviointia uudelta pohjalta. Laajempiin palveluvastuukokonaisuuksiin siirtymisen myötä valtionosuusjärjestelmää voidaan yksinkertaistaa ja selkeyttää. Samalla arvioidaan verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasausjärjestelmän uudistaminen. Tavoitteena on kehittää järjestelmää siten, että se lisää tuottavuutta ja kannustaa kuntia yhteistoimintaan. (Valtioneuvoston kanslia 2006b, 102.)

Hallituksen strategia-asiakirjasta 2006 löytyy myös seuraava, yliopistolaikiuudistuksen tavoitteita myötäilevä ilmaisu: ”Yliopistojen yksityisen rahoituksen määrää kasvatetaan ja tutkimusrahoituksen rakennetta kehitetään. Yliopistojen johtamiseen tuodaan lisää ammattimaisuutta. Yliopistojen taloudellista itsenäisyyttä pyritään vahvistamaan” (Valtioneuvoston kanslia 2006b, 94). Vaikka yliopistolakiuudistuksen lainvalmisteluhanke alkoi virallisesti keväällä 2007, käytännössä lain valmistelu alkoi jo edellisellä hallituskaudella. Jälkikäteisesti tarkastellen merkittävä lähtökohta oli Suomen yliopistojen rehtorien neuvoston manifesti vuoden 2005 marraskuussa. Sen kannessa luki seuraavasti: ”Kiristyvä kansainvälinen kilpailu vaatii kansallista kehittämishanketta yliopistojen menestyksen turvaami-

seksi. Yliopistot, valtiovalta ja elinkeinoelämä yhdessä rakentavat tulevaisuuden osaamista.” Siinä yliopistoille vaadittiin muun muassa lisääntyvää taloudellista päätäntävaltaa, oikeushenkilön asemaa ja profiloitumista. Pari kuukautta tätä ennen Taidekorkeakoulun rehtori oli lukuvuoden avajaispuheessaan tuonut ensimmäisenä esille ajatuksen Taideteollisen korkeakoulun, Teknillisen korkeakoulun ja Helsingin kauppakorkeakoulun yhdistämisestä: ”Tarvitsemme muotoilun, teknologian ja markkinoinnin luovaa liittoa, todellista innovaatioyliopistoa”, hän sanoi puheessaan.

TaiKin, TKK:n ja HKKK:n voimien yhdistämisestä pitäisi syntyä kokonaan uusi dynaaminen, autonominen ja luovuutta korostava yliopistokonsepti (...) Hankkeelle pitää saada elinkeinoelämän vahva tuki. Yliopistojen resurssien pitää olla riittävän vahvat ja yltää samalle tasolle kuin parhaiden kilpailijoiden. Näin pystyisimme luomaan maailmanluokan instituution, joka olisi profiililtaan kiinnostava yhteistyökumppani maailman parhaille yliopistoille. (Yrjö Sotamaa Prima-lehdessä marraskuussa 2005¹⁶.)

Helmikuussa 2006 Taideteollinen korkeakoulu uutisoi, että kyseiset kolme korkeakoulua ovat edellisestä syksystä lähtien pohtineet ”innovaatioyliopiston” muodostamista ja käyneet keskinäisen yhteistyönsä syventämistä keskusteluja myös opetusministerin, elinkeinoelämän ylimmän johdon sekä tiede- ja teknologianeuvoston keskeisten jäsenten kanssa.¹⁷ Saman vuoden 2006 lokakuussa opetusministeriö asetti suunnitteluryhmän tehtävänsä Teknillisen korkeakoulun, Helsingin kauppakorkeakoulun ja Taideteollisen korkeakoulun yhteinen rakenteellinen kehittäminen. Hankkeen raportissa todetaan:

(...) huippuyliopistotavoitteen saavuttaminen edellyttää suunnitteluryhmän mielestä sellaisia hallinnollisia rakenteita, resursseja ja toimintaperiaatteita, jotka eivät kaikin osin ole mahdollisia nykyisen lainsäädännön mukaan. (Opetusministeriö 2007a, 48.)

Kyseinen suunnitteluryhmä esittikin vuoden 2007 alussa ilmestyneessä raportissaan säädösmuutoksia ja suunnitelman jatkovalmistelulle, joka sisälsi tarpeen lausua uudistuksesta hallitusohjelmassa. Raportti liittyi tulevan säätiöyliopiston valmisteluun, jonka valmistelussa oli osin samoja henkilöitä kuin suunnitteluryhmässä. Yliopistolakiuudistusta on taustoittanut myös opetusministeriön tilaama selvitysmiesraportti, jolla pohjustettiin yliopistoa julkisoikeudellisena laitoksena käsittelevää valmisteluosiota (opetusministeriö 2007b).

¹⁶ http://www.ek.fi/prima/9_2005_marraskuu/nakokulma_sotamaa.php

¹⁷ http://wiki.uiah.fi/tokyo/index.php/Huippuyliopiston_taustat

Kaivoslakiuudistus on ainoa hanke, jossa valmistelu alkoi virallisesti edellisen hallituskauden aikana (vrt. yliopistolakihanke edellä). Kauppa- ja teollisuusministeriö (sittemmin työ- ja elinkeinoministeriö) asetti keväällä 2005 sitä varten työryhmän. Vuoden 2007 alussa työryhmän määräaika jatkettiin seuraavalle hallituskaudelle. Työ jatkui keskeytymättä, joskin työryhmässä tapahtui muutamia henkilövaihdoksia vuosien aikana.

Yhdistyslain valmistelua on taustoittanut hallitusohjelman lisäksi Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä sekä Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunta raportissaan. Kumpikin on osa Vanhasen I hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa, ja kummassakin todetaan tarpeita yhdistyslain tarkistamiseksi monista näkökulmista käsin.

Terveydenhuoltolakiuudistus palautuu hallituksen esityksen (HE 90/2010, 5) mukaan laajaan uudistustyöhön, joka on alkanut valtioneuvoston syksyllä 2001 asettamassa kansallisessa terveysthankkeessa. Sitä on seurannut lukuisia muita hankkeita, ja hallituksen esityksessä mainitaan kyseisiin ohjelmiin sisältyviä yleisiä tavoitteita. Niiden yhteys tässä tarkastellun lakiuudistuksen konkreettisiin tavoitteisiin jää silti epämääräiseksi. Lainuudistuksen tarve mainitaan ainoastaan vasta vuonna 2007 alkaneessa terveyden edistämisen politiikkaohjelmassa. Siinä puolestaan lainuudistuksen sanotaan kytkeytyvän osaksi kunta- ja palvelurakennemuutosta, joka on alkanut aiemmalla hallituskaudella. Haastateltujen lainvalmistelijoiden mukaan terveydenhuollon kehittämisestä lakiesityksen suuntaan on kuitenkin keskusteltu erilaisissa ministeriön sisäisissä työryhmissä tai seminaareissa, joissa asia on ”noussut käytännössä melkein joka kerta normiohjauksen keinoista ykköseksi”.

Pelkästään hallitusohjelmaa tarkastelemalla muodostuu vaikutelma, että lainvalmisteluhankkeiden pääsuunta on useimmiten päätetty prosessissa, jonka tausta ei ole täysin selvillä julkisesti. Silti jälkikäteisesti asiakirjoja tarkastellen voidaan arvioida, että usean tässä tutkimuksessa tarkastellun lakihankkeen edistäminen Vanhasen II hallituksen ohjelmassa on ollut todennäköistä; monella hankkeella löytyy dokumentoituja historiallisia jälkiä, joskaan niiden tarkkoja piirteitä on vaikea selvittää yksityiskohtaisesti. Toisaalta tällaista päättelyä rajoittaa se, että vastaavista dokumenteista löytyy luultavasti samankaltaisia tavoitekirjauksia myös hankkeista, joita keväällä 2007 valittu hallitus ei lähtenyt edistämään.

4.1.4 Vaihtoehtoisten ohjauskeinojen harkinta

Hankkeisiin sisältynyt mahdollinen vaihtoehtoisten ohjauskeinojen harkinta ei näy hallitusohjelmasta, vaan hankkeiden toteuttaminen on ikään kuin itsestään selvästi edellyttänyt lainsäädäntöä, vaikka sitä ei olisi suoraan todettu. Hyvin pian hallitusohjelman valmistumisen jälkeen on alettu valmistella nimenomaan lakiuudistusta. Paremman sääntelyn periaatteiden mukaan oikeudelliseen sääntelyyn pitäisi kuitenkin ryhtyä vasta, kun ollaan varmoja siitä, ettei tavoitteisiin päästä muilla keinoilla (esim. informaatio-ohjauksella, itsesääntelyllä, yhteistyöhankkeilla jne.). Kyse on tällöin sääntelyn perustyyppiä koskevista strategisista vaihtoehdoista (Tala 2007b, 6).

Hankkeiden taustadokumenteissakaan ei tullut esille sitä, että jotain muuta vaihtoehtoa kuin lakia olisi mietitty, vaikka se on joissain hankkeissa kenties saattanut olla mahdollista jonkin osatavoitteen osalta. Aiemmassa tutkimuksessa on tullut esille, että vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa tavoitteita on usein saatettu miettiä, mutta niitä ei ole kirjattu hallituksen esityksiin varsinkaan silloin, kun eri intressiryhmillä on ollut asiasta poikkeavia käsityksiä (Ervasti & Tala 1996, 132–133).

Yleisesti ottaen oikeusjärjestelmän kokonaisuus ja polkuriippuvuus (ks. luku 2.1) ovat kuitenkin mitä ilmeisimmin edellyttäneet juuri lainsäädäntöä kyseisten hankkeiden keskeisten tavoitteiden toteuttamiseksi, mutta se vain korostaa vaihtoehtoisten ohjauskeinojen harkinnan vaikeutta. Myös OECD (2010, 56) on Suomea koskevassa paremman sääntelyn arvioinnissa todennut, että Suomessa yhteiskunnallisia toimia ohjataan ehkä liiaksikin lainsäädännöllä. Voidaan tietenkin ajatella, että vaihtoehtojen pohtiminen on resurssien hukkaa, jos lainsäädäntö on väistämätön ratkaisu. Tällaisessa lakihankkeiden jälkikäteisessä tarkastelussa eivät kuitenkaan näy sellaiset hankkeet, joissa yhteiskunnallisia tavoitteita on ollut mahdollista toteuttaa muunlaisilla ohjauskeinoilla ja joissa näin on myös toimittu. Yhdistyslain valmistelu on silti esimerkki siitä, että vaikka lainsäädännön uudistamista ei valmistelussa kyseenalaistettu, prosessissa käytiin ennen työryhmälle annettua toimeksiantoa arviomuistion keinoin (ks. kohta 4.2.3) keskustelua siitä, missä määrin lainsäädäntöä on tarpeellista muuttaa.

Päätelmäksi joka tapauksessa jää, että jos hallitusohjelman tavoitteista pidetään tiukasti kiinni, useassa hankkeessa vaihtoehtojen puntarointi jää perusvalmistelun aikaisiin konkreettisiin, lainsäädännön sisäisiin ratkaisuihin tavoitteiden toteutusmuodoista (Tala 2007b, 6). Niiden osalta hankkeissa on puolestaan toisiinsa verrattuna eritasoista, hallituksen ennalta asettamaa liikkumavaraa (tarkentuu monin tavoin jatkossa).

4.2 Hankkeiden tietopohja esivalmisteluvaiheessa

4.2.1 Yleiskuva

Hankkeiden tietopohjaa esivalmisteluvaiheessa on selvitetty tarkastelemalla etupäässä sitä, missä määrin käytössä on ollut erillisiä selvityksiä (tai tutkimuksia) tai aiempaa lainvalmisteluaineistoa. Lisäksi on avattu arviomuiston tekemistä. Tällaisen tietopohjan merkitys on ollut hankkeissa yleisesti vähäistä, kuten taulukosta alla näkyy. Hankkeiden keskeisimpiä ”tietolähteitä” ovat todennäköisesti olleet virkamiesten, poliitikkojen, asiantuntijoiden ja sidosryhmien monenlaisin mekanismein kiteytyneet käsitykset siitä, mikä jossain aihealueessa on ongelma tai tavoite. Tällaista prosessia on kutakuinkin mahdotonta kuvata konkreettisesti. Sidosryhmien näkemyksiä sisältyy kuitenkin aiempaan lainvalmisteluaineistoon, jos se sisältää lausuntoja tai yhteisvalmistelua; samoin sidosryhmiä on saatettu kuulla osana taustaselvitysten valmistelua.

Taulukko 8 Tutkimuksen kohdehankkeiden tietopohja

	FIN	YLI	VAM	VAL	YHD	KAI	TER	KIL
Tietopohja ennen perusvalmistelun alkua								
taustaselvityksiä (ennen valmistelun alkua)	-	x	x	x	-	-	-	-
arviomuistio	-	-	-	-	x	-	-	x
aiempaa lainvalmisteluaineistoa	-	-	x	-	-	-	-	-

4.2.2 Selvityksiä ja raportteja

Ennen lainvalmistelun virallista alkamista kolme hanketta oli tuottanut erillisiä taustaselvityksiä: yliopisto-, vammaispalvelu- ja valtiosuushanke. Vammaispalvelulakihankkeen osalta niitä teetettiin hanketta edeltäneen vammaispoliittisen selonteon valmistelun yhteydessä. Haastateltu lainvalmistelija kertoo alla, kuinka hankkeessa on hyödynnetty edellisen hallituskauden aikana tehtyä työtä. Sisällöllistä pohjamateriaalia oli siis runsaasti.

Tätä oli viety eteenpäin jo edellisellä hallituskaudella. Silloin oli tehty useampia kirjallisia selvityksiä ja niistä oli ollut laajat kuulemiskierrokset. Silloin oli myöskin toisen tyyppistä, tietyllä tavalla

vapaamuotoisempaa sidosryhmätyöskentelyä, että ei kuitenkaan aloitettu nollasta tätä valmistelua... (Vammaispalvelu)

Myös yliopistolakihankkeessa opetusministeriö teetätti ulkopuolisilla ta-
hoilla selvityksiä, kuten edellä on tullut ilmi. Yksi keskeinen taustoitus
koski Teknillisen korkeakoulun, Helsingin kauppakorkeakoulun ja Taide-
teollisen korkeakoulun yhdistymistä. Selvitysmiestyöstä haettiin puolestaan
tukea lakiesityksen suunnalle koskien julkisoikeudellisia laitoksia (opetus-
ministeriö 2007b). Lisäksi tehtiin esimerkiksi kansainvälinen vertailu yli-
opistojen taloudellisesta asemasta. Selvitysten merkitystä avataan lisää
myöhemmissä luvuissa, mutta yleisesti voidaan sanoa, että vammaispalve-
luhankkeen tavoin ne loivat yliopistolakihankkeelle sisällöllistä perustaa, ja
sidosryhmillä oli mahdollisuus vaikuttaa jossain määrin myös joidenkin
selvitysten sisältöön, kuten haastateltukin alla kertoo.

Oli kerätty myöskin, ainakin tietyissä selvityksissä enemmän kuin
toisissa, yliopistokentän omia näkemyksiä, haastateltu ja koetettu
hahmottaa nykyistä tilaa ja muutostarvetta. Se oli varmasti yksi tär-
keä tekijä siinä. Sieltä pystyi kyllä kokoamaan sitä tietoa, mitä yli-
opistoissa on esillä ja mikä heidän oma tarpeensa on. Että kyllä niis-
tä lainvalmistelutyössä on ollut apua siinä mielessä (...) Eri selvitys-
ten arvo tälle valmistelutyölle oli vähän erilainen, mutta siellä oli
paljon asioita, jotka auttoivat tätä valmistelutyötä. (Yliopisto A)

Valtionosuusuudistuksessa eräänlaisia perusselvityksiä valtionosuuden ta-
sausjärjestelmästä verotulojen perusteella tehtiin jo 2000-luvun alkuvuosina.
Se johti vähitellen vahvistuvaan näkemykseen lakiuudistuksen suunnasta.

Silloin tehtiin sellaisia perusselvityksiä siitä, että mitä pitäisi uudis-
taa, ja silloin tuli se perusidea, että tässä pitäisi saada se yksi putki.
(Valtionosuus)

4.2.3 Arviomuistion käyttö

Arviomuistio laadittiin yhdistys- ja kilpailulakihankkeessa. Muihin ministe-
riöihin verrattuna arviomuistio on käytäntönä erityisesti oikeusministeriössä.
Se tarkoittaa mahdollisten eri tavoitevaihtojen erittelyä muistiossa, johon
pyydetään sidosryhmiltä lausuntoa. Lakihankkeen toimeksianto laaditaan
vasta muistioon saatuja palautteita arvioimalla. Menetelmä lisää avoimuutta
valmistelun alkuvaiheissa antaen sidosryhmille mahdollisuuden vaikuttaa
työryhmän varsinaiseen toimeksiantoon. Yhdistys- ja kilpailulakihanke kuu-
luvatkin siihen joukkoon hallitusohjelmahankkeita, joissa hallitusohjelma-

kirjaukset ovat kohtalaisen väljiä. Menettelytapa on verrattain uusi paitsi lainvalmistelussa myös sidosryhmille. Yhdistyslakihankkeen valmistelija kertoo, että kun menettelyä alettiin käyttää säätiölain kokonaisuudistuksessa, uudesta tavasta kerrottiin sidosryhmille etukäteen. Näin ne osasivat varautua siihen, ”että ajat ovat muuttuneet, että tämä valmistellaan eri tavalla”. Toisaalta arviomuistio ei voi lähteä täysin tyhjästä, eli siihen on jo haarukoitu virkamiesten toimesta mahdollisia suuntaviivoja, kuten käy ilmi yhdistys- ja kilpailulain valmistelijoiden haastatteluista.

Mehän tehtiin ensin arviomuistio, joka sisälsi paljon laajempia kokonaisuuksia. Niistä sitten ensimmäisen lausuntokierroksen perusteella karsittiin jotakin pois. Tässä oli lopuksi kolme eri palikkaa: osallistuminen jäsenten päätöksentekoon, tilintarkastus ja yhdistyksen hallinto. (Yhdistys)

Hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus selvittää kilpailulainsäädännön uudistamistarpeita ja toteuttaa tarvittavat muutokset. Sen perusteella me tehtiin siis arviointimuistio eli kerättiin tietoja, mitä tarpeita nyt ylipäänsä olisi (...) Ja sen jälkeen tehtiin työryhmämandaatti, joka oli aika yleinen kuten hallitusohjelman tekstikin, mutta siihen kirjattiin, että tarkastelua tulee tehdä ”ainakin seuraavissa kysymyksissä”. Tarkasteltavaksi oli spesifioitu yleisen tehtävän lisäksi ainakin ne kohdat, jotka olivat tulleet tämän keräilyn perusteella. (Kilpailu)

Yhdistyslain valmistelija arvioi kuitenkin jälkikäteisesti, että muistion tekoa olisi kannattanut pohjustaa olemalla yhteydessä useampiin erilaisiin yhdistyksiin jo ennen sen laatimista. Kenttä oli toisaalta laaja ja haastava. Muihin tässä tutkittuihin hankkeisiin verrattuna prosessi oli kuitenkin poikkeuksellinen – sen kaltainen, jota uusimmissa lainvalmisteluohjeistuksissa suositellaan (oikeusministeriö 2010c). Lisäksi muistio ja siihen saadut kommentit ja loppupäätelmät ovat internetissä julkisesti esillä, mikä on myönteinen asia (prosessien avoimuudesta enemmän seitsemännessä luvussa).

Kilpailulakihankkeen lainvalmistelija kutsuukin arviomuistiota eräänlaiseksi minimietinnöksi, jonka tekemisestä hän on ottanut oppia oikeusministeriön hankkeista. Kilpailulakihankkeen sovellus oli kuitenkin epämuodollisempi. Yhtä kaikki, kummassakin pyrittiin saamaan kommentteja keskeisiltä asiantuntijatahoilta ja sidosryhmiltä ennen työryhmän toimeksiannon laatimista. Kilpailulakihankkeessa yleinen asetelma ja keskeisten sidosryhmien tavoittaminen oli helpompaa kuin yhdistystoiminnan laajalla kentällä.

Me yritettiin vähän samaa. Arviomuistio ei ehkä ole kovin perusteellinen, mutta keskeiset kipukohdat koitettiin tavalla tai toisella etsiä ja luulen, että ne löytyivätkin. Suomi on pieni maa, ja kipukohdat tiedetään. Harvoin löytyy jostain yläviistosta jokin ihan uusi ajatus (...) Kun oltiin luettu tämä hallitusohjelman kirjaus, alettiin levittää tietoa, että kertokaa meille, mitä tarpeita teillä on. Aika epämuodollisesti se laadittiin, heitettiin verkot vesille ja sitten täällä kirjoitettiin pohja, josta mandaatti puserrettiin. (Kilpailu)

Myös kaivoslakihankkeessa oli väljästi muotoiltu hallitusohjelmakirjaus, joten herää kysymys, olisiko arviomuistio tai vastaava menettely sopinut siihenkin. Tosin on tietenkin hyvä huomata, että valmistelu oli jo käynnissä Vanhasen II hallituksen aloittaessa. Valmistelija kuitenkin kertoi, kuinka hankkeen erityisluonne ei olisi edes periaatteessa mahdollistanut arviomuistion tekoa, sillä perustuslaki ja muu oikeusnormisto edellyttivät juridiikan ”perkaamista” aivan ensimmäiseksi. Vasta sitten selviäisi, min-kälaisissa seikoissa on ylipäänsä liikkumavaraa. Valmistelija arveli myös, että juuri yhdistyslain kaltaiset, kansalaisiin laaja-alaisesti vaikuttavat lait, ovat erityisen mielekkäitä hankkeita arviomuistion teolle, koska ”niissä voi olla varaa tehdä paljon valintoja sen mukaan, miten halutaan toimia”. Myös vammaispalvelulain valmistelija pohti arviomuistion yleistä soveltuvuutta. ”Voisin kuvitella, että sellainen ehkä sopiikin oikeusministeriön hallinnonalalle, kun siellä tehdään ilmeisesti paljon tavallaan uutta lainsäädäntöä, mutta voisihan sitä tietenkin kokeilla...”

Muissakaan hankkeissa arviomuistiota ei tehty, ja usein koko termi oli vieras. Seuraava lainvalmistelijan lainaus kuvanee melko tyypillistä toimeksiannon laatimista.

Kun se hanke käynnistetään [hallitusohjelmakirjauksen jälkeen], niin tietysti seuraava vaihe on se mandaatti ja mandaatista ei yleensä järjestetä lausuntokierrosta, ja siinä on aika merkittäviä linjauksia ja rajauksia. (Finanssivalvonta)

4.3 Tavoitteet suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön

Hankkeita luonnehditaan ja vertaillaan yleisellä tasolla tarkastelemalla vielä sitä, millaisessa suhteessa uudistus on suhteessa voimassaolevaan lainsäädäntöön. Kuten taulukosta alla näkyy, kaikkia hankkeita määrittää katsoisuus, että lainsäädäntöä on ollut tarpeen päivittää joko konkreettisen tai

oikeudellisen toimintaympäristön muututtua. Tämä lähtökohta on eräässä mielessä itsestäänselvyys.

Taulukko 9 Tutkimuksen kohdehankkeiden tavoitteiden suhde lainsäädäntöön

	FIN	YLI	VAM	VAL	YHD	KAI	TER	KIL
Lakimuutosten luonne								
Lakien päivittämistä	(x)	(x)	x	x	(x)	(x)	(x)	x
Huomattavaa ”uutta” lainsäädäntöä	-	x	x	-	x	x	(x)	(x)
Suhde perustuslakiin keskeinen	-	x	-	-	-	x	-	(x)
Kansainvälinen oikeudellinen velvoite	-	-	(x)	-	-	(x)	-	(x)

Usein lakeja jouduttiin esimerkiksi yhdistämään eri hallinnonaloilta. Päivitys tarkoittaa lakiteknisesti myös eri lakien sovittamista toisiinsa ja muutenkin monimutkaisia juridisia kysymyksiä.

Me tehtiin useita malleja, mietittiin millä tavalla me parhaiten rakennetaan uuden lain logiikka kolmesta erilaisesta laista. (Valtionosuus)

Alusta alkaen tiedettiin, että tämä on laaja, juridisesti vaikea, hyvin monitasoinen uudistus, joka koskettaa lähes kaikkia juridiikan osa-alueita tavalla tai toisella. (Yliopisto A)

Vammaispalvelu-, valtionosuusuudistus-, kilpailu- ja terveydenhuoltolaki-hanke ovat kuitenkin erityisiä ”päivityshankkeita” siinä mielessä, että kyseessä on valmistelijoiden mukaan ollut muita hankkeita selvemmin pienten askelten muutokset osana isoa ajallista jatkumoa (ks. kuvaus inkrementalismista luvussa 2.1.; myös Shapiro 1988, 31).

Tämä menee uusiksi joka tapauksessa jollain aikavälillä, nyt vaan pieniä muutoksia. (Valtionosuus)

Tässä esityksessä painotetaan sitä, että järjestämiseen ja rakentamiseen liittyvät asiat tulevat myöhemmin ja sen takia ne vanhat lait jätettiin. (Terveydenhuolto)

Tämä on taas yksi palanen tässä kehittämisen ketjussa kohti harmonisointia ja menettelytapojen parantamista ja nopeuttamista. (Kilpailu)

Toisinaan kyse on ollut siitä, että aiemmin on tehty monia osittaisuudistuksia, mikä on synnyttänyt tarpeen lain ”paikkaamiseen” ja selkiyttämiseen.

Tavoitteena on laki, jonka rakenne on tarkoin mietitty. Nykyinen laki on lähes kaksikymmentä vuotta vanha, ja siihen on tehty useita osittaisuudistuksia. Aina on jotain kumottu ja tilalle on vain upotettu tarvittava säännös. Silloin pitää oikeasti tuntea lain historia ja kaikki ennen kuin voi ymmärtää, mitä siinä sanotaan. (Kilpailu)

Kuten tiedetään, aikaisempi, paikattu järjestelmä on tilkkutäkki; se ei ole enää koherentti siksi, että siellä on yli- ja alikompensaatiota (...) Kun me elettiin kolmessa eri vuosijärjestelmässä, jokainen omassa putkessaan, niin kokonaisajattelu, että mitä se tarkoittaa kuntasektorilla, häipyi kokonaan. (Valtionosuusuudistus)

”Huomattava uusi lainsäädäntö” tarkoittaa taulukossa sitä, että kyse ei ole esimerkiksi vain lakien yhdistämisestä, selkiyttämisestä tai siitä, että lakia jossakin määrin päivitetään ottamaan huomioon muuttunut toimintaympäristö. Kyse on siitä, että lakihanke tuottaa sääntelyn kohteeseen jonkin selkeän, yhden tai useamman, merkittävän sisällöllisen muutoksen. Se voi liittyä paitsi organisatorisiin tai hallintavallisiin muutoksiin, myös kohde-ryhmien hallinnointiin tai toimintamahdollisuuksiin. ”Huomattava uusi lainsäädäntö” ei ole kuitenkaan ole arvottava ulottuvuus. Se ei viittaa siihen, etteikö kategoriaan kuulumattomissa tai osittain kuuluvissa hankkeissa lainvalmistelu olisi ollut haastavaa ja moniulotteista.

”Huomattavaa uutta lainsäädäntöä” ovat kategorisoinnin mukaan tuottaneet erityisesti kuusi hanketta. Yliopistolaki on esimerkiksi lisännyt yliopistojen taloudellista autonomiaa ja tuottanut uudentyyppisen säätiöyliopiston, vammaispalvelulaki on tuottanut uuden palvelumuodon vaikeasti vammaisille, yhdistyslaki on tuonut uusia etäkokousmahdollisuuksia, ja kaivoslaki on ottanut uudella tavalla huomioon eri yhteiskuntaryhmien oikeuksia. Nuo ovat joitain esimerkkejä kustakin laista. Vastaavasti terveydenhuoltolaki on esimerkiksi lisännyt asiakkaan valintamahdollisuuksia palveluihin hakeutumisessa, ja kilpailulaissa on otettu käyttöön uudenlaiset yrityskauppatestit. Sitä vastoin finanssivalvonta- ja valtionosuusuudistushankkeissa muutos on koskenut lähinnä hallintatapaa.

Perustuslain merkitys näyttäytyi erityisen tärkeänä kaivos- ja yliopistolain uudistuksessa siten, että se on taustoittanut lakihankkeiden keskeisimpiä kysymyksiä koko valmisteluprosessin ajan.¹⁸ Kaivoslakihankkeessa perusoi-

¹⁸ Kilpailulakihankkeessa perustuslain merkitys oli myös tärkeä erityisesti Kilpailuviraston harjoittaman tarkastustoiminnan näkökulmasta, mutta esitys rakentui pitkälti pohjalta, jota oli kehitetty lakia aiemmin uudistettaessa.

keusnäkökulma rajoitti lähtökohtaisesti uuden sääntelyn mahdollisuuksia, mikä otettiin heti hankkeen alussa huomioon. Myös saamelaisten aseman kirjaaminen oli haastavaa, koska laissa piti ottaa huomioon niin perustuslaki kuin kansainvälisen oikeuden konteksti. Lain uudistamisen taustalla vaikutti moneen kertaan täydennetty vanha laki (ks. myös huomiot edellä), joka vastasi huonosti muuttuneen toimintaympäristön ja perusoikeusuudistuksen vaatimuksiin.

Siinä jouduttiin lähtemään hyvin puhtaalta pöydältä ja tavallaan ihan tyhjältä. Oli selvä, että kaivoslakia ei voida osittaisuudistuksella korjata, vaan joudutaan selvittämään perustavaa laatua olevalla tavalla perustuslailliset lähtökohdat ja koko muu oikeusnormisto, koska kaivoslaki on tavallaan oikeusnormisto oikeusnormiston sisällä. (Kaivos)

Kaivoslakihanke onkin hyvä esimerkki voimakkaasta oikeudellisesta polkuriippuvuudesta, jossa aiemmat ratkaisut rajoittavat nykyhetkessä tehtäviä ratkaisuja (ks. keskustelu luvussa 2.1). Yliopistolakihankkeessa perustuslailla oli puolestaan suhde kahteen tärkeään kysymykseen: ulkopuolisten enemmistöön hallituksissa ja yliopistojen tutkimuksen ja opetuksen vapautteen. Perustuslakivaliokunta käsitteli näitä kysymyksiä kriittisesti, ja sitä ennen valmisteluprosessissa perustuslain merkitys näkyi kiistanana sen tulkinnasta (tarkemmin myöhemmissä luvuissa).

4.4 Valmisteluelimen määrittäminen

4.4.1 Yleisiä näkökohtia

Sidosryhmien mahdollisuutta vaikuttaa lainvalmisteluun varhaisessa vaiheessa voidaan lisätä ottamalla niitä mukaan lakihankkeen valmisteluelimeen. Vanhasen II hallituksen säädöspoliittisissa periaatteissa todetaankin seuraavasti: ”Lisätään komiteoiden ja vastaavien laajapohjaisten valmisteluelimien käyttöä” (Valtioneuvoston kanslia 2007, 92). Laajapohjaiset tai alaiset valmisteluelimet tarkoittivat hankkeissa työryhmiä; komiteoiksi tai toimikunniksi nimettyjä valmisteluelimiä ei ollut.

Kuten taulukosta alla näkyy, vain yhdessä hankkeessa kahdeksasta (kilpailulakihanke) perusvalmisteluvaiheesta on vastannut yksi työryhmä, johon on osallistunut julkisen hallinnon ulkopuolisia toimijoita. Sidosryhmien edustajia on kyllä ollut mukana myös kolmen muun hankkeen valmisteluelimissä (yliopisto-, yhdistys- ja terveydenhuoltohanke), mutta näitä hankkeita käsitellään omana ryhmänään, jota määrittää valmisteluelinten moni-

naisuus. Tämä johtuu siitä, että lukuisat valmisteluelimet tuovat omat haasteensa, joita on mielekästä tarkastella erikseen. Kolme hanketta (finanssivalvonta-, valtionosuus- ja kaivoslakihanke) ovat puolestaan sellaisia, että valmistelusta on vastannut yksi työryhmä, joka on koostunut julkisen hallinnon edustajista (edustaen omaa tai sen lisäksi muuta ministeriötä tai viranomais-tahoa).

Taulukko 10 Tutkimuksen kohdehankkeiden valmisteluelin

	FIN	YLI	VAM	VAL	YHD	KAI	TER	KIL
Valmisteluorganisaatio								
Yksi laajapohj. työryhmä	-	-	-	-	-	-	-	x
Yksi hallintokesk. työryhmä	x	-	-	x	-	x	-	-
Erialaisten ryhmien kokonaisuus	-	x	-	-	x	-	x	-
Pelkkä virkatyö	-	-	x	-	-	-	-	-

Lainvalmisteluhankkeissa jatkovalmistelu lausuntokierroksen jälkeen tehdään tyypillisesti virkатыönä. Yksi hanke eli vammaispalveluja koskeva lakiuudistus eroaa kuitenkin muista siten, että se on tehty kokonaan kahden henkilön virkатыönä. Työryhmää ei toisin sanoen perustettu. Yksi perustelu tälle ratkaisulle oli kiireellisyys. ”Se [työryhmän perustaminen] oli aikataulusyistä ihan mahdotonta.” Ratkaisua selitti myös se, että taustalla on ollut pitkäkestoista etukäteisvalmistelua, jossa keskeiset sidosryhmät ovat olleet aktiivisesti mukana, kuten edellä on todettu. Koska materiaalia oli runsaasti käytössä, hankkeessa katsottiin tärkeäksi turvata valmistelijoiden työrauha ”tiukkaan säädösvalmisteluun”.

Muissa hankkeissa valmistelusta vastasi kuitenkin työryhmä tai useita valmisteluryhmiä. Muutamassa haastattelussa työryhmän roolia pohdittiin yleisesti, kuten vammaispalveluhankkeessa edellä. Lähtökohta on luonnollisesti se, että työryhmän kokoonpano edellyttää huolellista suunnittelua.

Yksi hankkeiden luomisen vaativimpia vaiheita on se, että saa työryhmän työskentelyn menemään hyvin, koska se työmäärä, mitä täällä joudutaan tekemään samoin kuin lopputulos, riippuvat hyvin paljon siitä, miten hyvä se ryhmä on. Siis toimeksiannon asettaminen ja oikeiden tahojen ja henkilöiden löytäminen ovat kaikista tärkeimmät asiat. (Yhdistys)

Yhden näkökulman mukaan hallinnon ulkopuolisia sidosryhmiä sisältävä laajapohjainen työryhmä sopii hyvin asetelmiin, joissa vasta pohditaan yleisiä linjauksia, mutta sitäkin ei nähty täysin ongelmattomana, koska sidosryhmien nähdään tuovan herkästi mukanaan omien näkemystensä

lobbausta (ks. Ervasti & Tala 1996, 123 ja keskustelu luvussa 2.3). Sen koetaan tarkoittavan toisinaan varsin yksipuolisia näkemyksiä ja eri sidosryhmien välisiä kiistoja. Toisin sanoen konkreettisesti lainvalmistelussa ei nähdä olevan välttämättä sijaa sellaiseen ”loputtomaan keskusteluun”, jota sidosryhmien mukanaolo herkästi tuottaisi, kun linjauksista pitäisi pian edetä valmistelemaan pykälä. ”Tämä aina unohtuu, että hallituksen esitys ei oikeasti synny, ellei joku kirjoita sitä koko ajan” (kaivos). Syyt liittyvätkin osin työskentelyn sujuvuuteen ja siihen, että rajallisessa aikataulussa tulisi saada myös lakiteknisesti laadukasta tulosta.

Vaikka mietintö on tehty hallituksen esityksen muotoon, lakitekniikka voi olla vielä aika alustavassa vaiheessa, koska on vaan etsitty sitä yhteistä näkemystä. Kun mietintö on yksimielisesti luovutettu niin huomataankin, että kaikki työ on vielä tekemättä, kun se on lakiteknisesti niin avuton (...) Intressiedustuksessa ei voi eikä ole oikein aikaa keskittyä muuhun kun siihen substanssiin. Säännösten kieliasu ja lakitekniikka jäävät usein siinä vaiheessa vähemmälle. (Kilpailu)

Kilpailulakihankkeen valmistelijoiden haastattelussa katsottiin lisäksi, että intressiryhmiä sisältävässä työryhmässä ”yhteisen näkemyksen saavuttaminen edellyttää usein joidenkin alkuperäisten tavoitteiden uudelleenarviointia”. Tämä voi käytännössä tarkoittaa ratkaisua, joka on varsin yleinen ristiriitaisissa päätöksentekotilanteissa: kun luopuu jostain, saa jotain tilalle. Lopputuloksena voi olla, että kaikki osaratkaisut eivät välttämättä miellytä kaikkia osapuolia, mutta kaikki voivat ne siedettävällä tasolla hyväksyä. Tällainen kompromissihakuisuus saattaa myös rajoittaa asiasta käytävää laajempaa yhteiskunnallista keskustelua, jos esitys on jo keskeisten sidosryhmien hyväksymä.

Vaarana saattaa olla, että jotkut työryhmässä käsitellyt hyvät tavoitteet hautautuvat näihin kompromisseihin eivätkä siksi tule yhteiskunnalliseen keskusteluun, vaikka se olisi ehkä aiheellista. Joku voi sanoa että kyllä se sitten lausuntokierroksella ja eduskunnassa. Niin no, voidaanhan se siellä nostaa, mutta yksi juna on kuitenkin jo mennyt, kun on tehty kompromissi tällaisessa intressiedustustyöryhmässä. (Kilpailu)

Yllä lainatun haastattelun kokemuksen mukaan virkamiestyöryhmässä on yleensä helpompi päästä yksimielisyyteen. Se, ettei työryhmässä ole julkisen hallinnon ulkopuolisia sidosryhmiä, ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei niitä voitaisi kuulla eri tavoin jo valmistelun varhaisista vaiheista lähtien.

Tätä käsitellään tarkemmin raportin seuraavissa luvuissa, kuten alussa on todettu.

Toinen valmistelija pohti taas työryhmän muodostamista suhteessa omaan alaansa. Koska siinä esiintyy tyypillisesti merkittäviä rahansiirtoja, poliittiset realiteetit kiistoiheen ja kantoineen rajoittavat minkä tahansa työryhmän toimintamahdollisuuksia.

Tämä on ihan rehellisesti sellaista, että viime kädessä lopputulos tulee aina olemaan poliittinen. Teki työryhmä mitä tahansa, niin poliittinen realismi voi ajaa sen alas. (Valtionosuus)

Seuraavaksi esitellään lainvalmistelijoiden näkemyksiä sille, miksi hankkeissa päädyttiin tiettyihin ratkaisuihin valmistelumudosta päätettäessä. Kokemuksia eri työryhmämuotojen toimivuudesta esitellään tarkemmin viidennessä luvussa.

4.4.2 Laajapohjainen tai hallintokeskeinen työryhmä

Kilpailulakihanke oli ainoa, jonka valmistelua varten perustettiin yksi selkeä työryhmä, jossa oli mukana hallinnon ulkopuolisia sidosryhmiä ilman rinnalla toiminutta seuranta-, ohjaus-, johto- tai vastaavaa oheisryhmää. Haastateltava lainvalmistelija vertaa hanketta edelliseen lainuudistukseen, jossa valmistelusta vastasi virkamiestyöryhmä. Valinta liittyi tuolloin siihen, että kyse oli sellaisesta EU-direktiivin implementoinnista, jossa kansallinen liikkumavara oli vähäistä. Nyt tilanne oli toinen.

Tässä meillä oli ihan avoin peli. Mielestäni tässä oli intressiedustus siinä mielessä paikallaan, että taustalla on hirvittävän vahvoja intressejä. Ne, jotka tästä ovat kiinnostuneet, edustavat hyvin vaikutusvaltaisia tahoja. Eivät yksittäiset kansalaiset ole tästä kiinnostuneet. Oli kyllä aivan keskeisen tärkeää, että rakentavaa keskustelua käytiin. (Kilpailu)

Laaja-alainen, mutta hallintokeskeinen työryhmä vastasi perusvalmistelusta kolmessa tutkimukseen valikoituneessa hankkeessa (finanssivalvonta-, valtionosuus- ja kaivoslakihanke). Tällöin työryhmä on sisältänyt tyypillisesti sekä oman että toisen tai toisten ministeriöiden edustajia ja mahdollisesti muita julkishallinnollisia tai vastaavia toimijoita. Niihin on tässä tutkimuksessa katsottu sisältyvän esimerkiksi ministeriöiden alaisia virastoja, Suomen Kuntaliitto, yksittäisiä kuntia, Suomen Pankki jne. Joko valmistelussa ollut laki on koskenut suoraan useita hallinnonaloja, tai on ollut tärkeää

saada toimeenpanevia tai muutoin hallinnollisia asiantuntijatahoja mukaan valmisteluun.

Työryhmän kokoonpano vaikuttaa perusteluissa liittyvän siihen, missä määrin tavoitteissa tai keskeisissä linjauksissa on katsottu olevan neuvotteluvaraa. Finanssivalvontahankkeessa nähtiin, että keskeiset perusratkaisut olivat valmistelun alkaessa jo selvillä, joten neuvottelun varaa ei nähty olleen kovin monessa merkittävässä asiassa, eli työryhmälle jäi haastatellun mukaan hyvin rajallinen määrä avoimia kysymyksiä. ”Poliittinen perusratkaisu oli kuitenkin tehty, että se sijoitetaan hallinnollisesti Suomen Pankin yhteyteen. Lähinnä joku johtokunnan kokoonpano oli sellainen ja jotain muita kysymyksiä oli siinä, mutta...” Haastateltu kuvasi hanketta muutoinkin lähinnä lakitekniseksi. Hankkeen alussa päädyttiinkin siihen, että työryhmä kyllä kuulee keskeisiä sidosryhmiä valmistelun kuluessa, mutta niitä ei oteta mukaan työryhmään. Valmistelu oli lähtökohdiltaan hyvin ministeriö- ja virkamiesvetoinen. Haastateltu lainvalmistelija muisteli, että työryhmään osallistuvista tahoista päätettiin alivaltiosihteeritasolla, mutta hän oli itsekin aktiivinen valintoja pohdittaessa.

Hallitusohjelmassa oli annettu selkeä tavoite ja siis ministeriö asetti työryhmän, mutta kai minä kirjoitin mandaattiluonnoksen ja määrittelin ne tahot, jotka siinä pitäisi olla mukana (...) Oli kuitenkin aika selvää kenen siinä pitää olla; ei ollut kauheasti pohdittavaa, ketä se koskee. Siinä oli kaksi ministeriötä ja niiden alaiset virastot ja sitten oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvia asioita (...) Tietysti pyydettiin näitä tahoja itse nimeämään edustajat, mutta nekin lankesivat aika luonnostaan. (Finanssivalvonta)

Valtionosuusuudistuksessa työryhmän kokoonpanon katsottiin edellyttävän hallinnon sisältä tulevaa vahvaa asiantuntijuutta, mukaan lukien Suomen Kuntaliiton edustus, mutta myös kokoonpanon poliittinen merkitys otettiin huomioon. Se tarkoitti yhden yksittäisen kunnan eli Helsingin kaupungin edustajan ottamista mukaan.

Helsinki tuli nyt ehkä isona kuntana otettua huomioon ja toisaalta se oli ehkä vähän poliittinen juttu. Sehän on ainoa, joku voi sanoa, mutta se otettiin ”takuumieheksi” sillä tavalla, että... (Valtionosuus)

Kaivoslakihanke oli siinä mielessä erityinen, että sidosryhmätahoja oli poikkeuksellisen paljon samalla, kun hankkeen perusoikeudellinen lähtökohta oli paitsi kyseenalaistamaton myös vaikea selvittää. Siksi hankkeessa katsottiin, että ennen sidosryhmien kuulemista pohjatyö oli valmisteltava virkamiesten vankalla asiantuntijuudella. Taustalla vaikutti osin myös soveltamisen kannalta epäonnistuneeksi katsottu edellinen lakiuudistus, jonka

työstämisessä intressiryhmien vaikutus oli ollut suuri. Nyt huonosti toimivan lain tuottamiseen ei ollut varaa. Se tarkoitti sitä, että lain erikoisluonteen vuoksi työryhmän kokoonpanossa oli huomioitava lainvalmistelun edellyttämät vankat juridiset reunaehdot. Asetelma tuotti kärjistyksiä, joita avataan myöhemmissä luvuissa erikseen.

Oikeusnormisto on muodostunut niin vaikeaksi ja monimutkaiseksi, ja perusoikeusjärjestelmäkin on ihan eri tasolla kuin silloin, kun olen aloittanut lainvalmistelun. Jos ei ole valmiuksia ottaa perustuslakia huomioon, silloin ei pysty käymään tätä keskustelua, vaan se menee jankuttamiseksi että juupas eipäs. Se väistämättä rajaa osallistujat niihin, jotka pystyvät aidosti käymään objektiivista pohdintaa. Eli kun katsotaan perustuslakivaliokunnan lausuntoa numero tuo ja tuo ja perataan vielä tuota ja jotain vielä, eri tuomioistuimien ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja; kun katsotaan niitä kaikkia, niin johtopäätöksenä näyttäisi siltä, että tämä vaihtoehto ottaisi parhaiten erilaiset intressit ja kipukohdat huomioon... (Kaivos)

4.4.3 Erillisten valmisteluryhmien muodostama kokonaisuus

Yhdistyslakia lähdettiin valmistelemaan laajapohjaisella työryhmällä. Vallinnan taustalla vaikutti uudistuksen kansalaisyhteiskuntaan kohdistuva luonne. Koska yhdistyslaki ei velvoita viranomaisia, vaan lähinnä mahdollistaa kansalaisia yhdistystoiminnan kautta, oli luontevaa, että työryhmän kokoonpanossa olisi yhdistysten edustajia. Lainvalmistelijan hankkeet ovat yleensäkin sen luontoisia, että niissä on mielekäästä olla mukana sidosryhmien edustajia. Sidoryhmien valinnassa on lainvalmistelijan mukaan noudatettu seuraavaa harkintaa:

Työryhmiin pyritään valitsemaan sellaisia, jotka nimenomaan edustavat eri toimintatapoja, että näissä on mahdollisimman paljon kentän edustajia (...) Järjestöistä yritetään myös etsiä se, jolla on asiantuntemusta ja aikaa panostaa ryhmätyöskentelyyn, että hän kykenee tuomaan oman kantansa esiin. (Yhdistys)

Yhdistyslakihankkeessa työryhmän rinnalle perustettiin kuitenkin valmistelun alkaessa seurantaryhmäksi nimetty ryhmä, joka oli yhtä lailla oikeusministeriön virallisesti asettama. Siinä oli työryhmää laajemmin sidosryhmien edustajia. Lainvalmistelijan mukaan ryhmän ”idea oli reflektoida laajemmin kentän kantoja”. Asettamispäätöksessä (OM 18/41/2006) tavoite ilmaistaan seuraavasti: ”Oikeusministeriö asettaa myös seurantaryhmän,

joka seuraa ja arvioi työryhmän työtä.” Valmisteluvastuu oli kuitenkin selvästi työryhmällä.

Toista ääripäätä edusti yliopistolakihanke, jota valmisteltiin monissa erilaisissa ryhmittymissä: julkisoikeudellisen laitoksen osalta keskeisimpiä ovat olleet ministeriön sisäinen työryhmä ja maltillisesti laajapohjainen ohjausryhmä. Ohjausryhmässä oli opetusministeriön virkamiesten lisäksi mukana edustus Suomen yliopistojen rehtorien neuvostosta, kaksi hallintojohtajaa kahdesta eri yliopistosta ja Suomen ylioppilaskuntien liiton edustaja. Mukana ei ollut henkilöstöjärjestöjen tai opetus- tai tutkijakunnan edustajaa eli tahoja, jotka suhtautuivat valmisteluun kriittisesti sen kuluessa. Säätiöyliopistohankkeen valmistelua pohjusti puolestaan opetusministeriön asettama valmisteluprojekti johtoryhmällä, jonka kokoonpano oli ohjausryhmää huomattavasti laajapohjaisempi. Henkilöstöryhmä asetettiin erikseen, hiukan myöhemmin kuin em. ryhmät. Ohjausryhmään mukaan päässeeseen sidosryhmän edustaja¹⁹ sanoo, että jäsenyyden taustalla oli oma aktiivinen vaikuttaminen. Hallitusohjelman kirjauksen sisältö tuli heille hienoisena yllätyksenä, vaikka taustaselvityksiin oli perehdytty. Kirjauksen tultua julki alettiin heti kuitenkin toimia.

Lähdettiin tekemään vaikuttamistyötä oikeastaan saman tien, kun hallitusohjelma tuli ulos. Meidän puheenjohtaja ja pääsihteeri olivat silloin kovasti yhteyksissä opetusministeriin ja erityisavustajaan, että mekin saadaan edustus näihin ohjausryhmiin, mitä pistetään kaasaan (...) Vaikka toki todettiin, että siinä joutuu tekemään aika paljon kompromisseja meidän omien linjausten kanssa, haluttiin kuitenkin olla mieluummin mukana kuin ikään kuin lehtereiltä huutelemassa. (Yliopisto B)

Opetusministeriön asettamis päätöstä tulkiten ohjausryhmä toimi yliopistolain kokonaisuudistuksen ylimpänä valmisteluelimenä. Asettamis päätöksessä todetaan muun muassa seuraavasti: ”Opetusministeriö asettaa hankkeelle myös ohjausryhmän, joka ohjaa ja tukee hankkeen etenemistä. Ohjausryhmää tulee informoida säännöllisesti hankkeen etenemisestä.” Yksi lainvalmistelijoista toteaa ohjausryhmän merkityksestä myös vastaavasti: ”Koko yliopistouudistusta vetävä ryhmä, jolla oli tämä lainsäädäntövalmistelu, oli ohjausryhmä nimeltään. Ja sen alla oli tämä virkamiesryhmä” (yliopisto A). Ohjausryhmällä ei ollut kuitenkaan kovin konkreettista yhteyttä

¹⁹ Kuten kolmannessa luvussa on esitetty, muista hankkeista poiketen yliopistolakihankkeen osalta katsottiin mielekkääksi haastatella myös valmisteluun osallistuneen sidosryhmän edustajaa. Tämä johtuu siitä, että hankkeen monitahoisesta valmisteluorganisaatiosta ja valmistelun ydinprosesseista oli muutoin vaikea saada selvyttä.

säätiöyliopiston valmisteluelimiin (tarkemmin seuraavassa luvussa), eikä toimeksiannosta huolimatta näin ollut ilmeisesti tarkoituskaan olla.

Pitää muistaa, että säätiöyliopistoa koskevat isoimmat ratkaisut tehtiin eri ryhmässä eli siinä oli oma johtoryhmänsä. (Yliopisto A)

Ilmaisuista yllä välittyy hiukan epäselvä kuva ministeriön ja eri ryhmien välisistä ohjaus- ja vuorovaikutussuhteista, samoin kuin siitä, minkä tason asioista ohjausryhmällä oli tosiasiallisesti valta päättää. Kokonaisuuden hahmottaminen on näin ollen haastavaa. Valmistelun ydinprosessien mekanismeja, sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksia ja vastuusuhteita avataan tarkemmin seuraavassa luvussa, mutta linkkejä keskeisimpien ryhmien välillä ovat joka tapauksessa olleet opetusministeriön virkamiehet; osa ministeriön sisäisen työryhmän jäsenistä on ollut mukana tärkeimmissä valmisteluryhmissä. Keskeisenä linkkinä on toiminut myös poliittinen valtiosihteeri. Hallituspuolueita edustavien valtiosihteerien aseman vakiintuminen on tuonut poliittiselle järjestelmälle uusia resursseja hallinnon poliittiseen ohjaukseen (Saari 2009b, 242, 246). Valtioneuvoston määrittelemänä ”valtiosihteeri toimii ministerin apuna poliittiseen ohjaukseen ja asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Hän avustaa ja edustaa ministeriä tämän ohjeiden mukaan poliittisten linjausten muodostamisessa, ministeriöiden välisessä koordinoinnissa ja kantojen yhteensovittamisessa.”²⁰

Hankkeessa oli lisäksi lukuisia muita ryhmiä, kuten rahoituskysymyksiin paneutuneita valmisteluryhmiä ja säätiöyliopistopuolella eräänlaisia alaryhmiä. Säätiöyliopistovalmistelun osana toimi esimerkiksi ns. projektipäällikköryhmä, jota ei asetettu virallisesti, mutta jonka tehtävänä oli taustoitaa valmistelua omalta osaltaan: ”Pystyttiin tukemaan yliopistoja valmistautumaan odotettavissa olevaan tilanteeseen” (yliopisto C). Tähän ryhmään kuului yksi opetusministeriön virkamies ja johdon edustus kolmesta yhdistettävästä korkeakoulusta. Valmisteluun osallistui myös neljätoista ns. teemaryhmää, jotka ”pohtivat [säätiö] yliopiston sisällöllisiä kysymyksiä” (yliopisto C). Koko lainvalmistelua ajatellen tekstiä ja pykälät hallituksen esitykseen tuotti kuitenkin ministeriön virkamiehistä koostuva työryhmä ja kolme sihteeriä.

Kolme juristia määrättiin valmistelemaan lainsäädäntötekstiä sitä mukaan, kun tuli asioita eteen ja oli näkemyksiä, mitä tehdä. (Yliopisto A)

²⁰ <http://www.valtioneuvosto.fi/hallitus/valtiosihteerit/fi.jsp>

Lisäksi terveydenhuoltolain valmisteluprosessiin on sisältynyt lukuisia valmisteluryhmiä, joskin kyse on siitä, että tavoitteet muuttuivat välillä oleellisesti. Verrattuna yliopistohankkeeseen ryhmien moninaisuus ei siis ollut etukäteen suunniteltua. Terveydenhuoltolain valmistelu alkoi laaja-alaisella, mutta terveydenhuoltoalan sisäisten toimijoiden muodostamalla, työryhmällä. Työryhmämietinnön valmistuttua siirryttiin laajempaan tavoitteenasetteluun, mikä tarkoitti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä ja siihen liittyvää lainsäädäntöuudistusta. Myös se tarkoitti monia vaiheita, joihin osallistui lukuisia ryhmiä: ohjausryhmä, julkisen hallinnon ulkopuolisia sidosryhmiä sisältävä laajennettu ohjausryhmä, johtoryhmä, toimeenpanosta vastaava sihteeristö, lainsäädännön uudistamisjaosto ja valtiosuusjärjestelmän uudistamisjaosto. Hallituksen sisäisten erimielisyyksien takia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä palattiin kuitenkin takaisin kysymykseen terveydenhuollosta. Loppuvaiheesta vastasi yksi ministeriön virkamies.

Siinä oli tosiaan tämä välivaihe, jossa asetettiin parikin ryhmää tai parilla asettamispäätöksellä. Siinä oli ensin meidän talon sisäinen ryhmä esivalmistelemassa sitä järjestämislakia, ja sen jälkeen siihen asetettiin parlamentaarinen ryhmä, jossa oli poliittinen edustus plus kentän asiantuntijoita, mutta se sitten kaatui, tai sen valmistelu päätettiin pysäyttää. (Terveydenhuolto)

4.4.4 Puheenjohtajan status

Työryhmän kokoonpano ei kerro suoraan valmistelijoiden työnjakoa. Toisinaan sihteeri (tai sihteerit) tai jokin työryhmän jäsenistä (tai useampi) on paitsi hallituksen esityksen kirjoittaja myös henkilö, joka pitää ”langat käsissään”. Toisinaan taas sihteerien tehtävä on suppeampi, ja työryhmän puheenjohtaja on, paitsi virallisesti, myös käytännössä valmisteluprosessin keskeisin vastuuhenkilö. Lisäksi joku mainituista tahoista saattaa toimia substanssikysymysten tai poliittisten neuvottelujen taitajana hankkeessa, kun taas toiset hallitsevat juridiikan ja keskittyvät siihen.

Tosiasiallisesta työnjaosta huolimatta voidaan kuitenkin ajatella, että työryhmän puheenjohtajan asemalla on hankkeelle aina merkitystä. Useimmissa tutkituissa hankkeissa oli vain puheenjohtaja ilman varapuheenjohtajaa, mutta alla olevassa taulukossa on tarkasteltu kumpiakin. Kuten siitä ilmenee, puolessa tutkimuksen kohdehankkeissa työryhmää (tai vastaavaa valmistelujärjestelyä) on vetänyt ”asiantunteva virkamies” eli hallitus- tai lainsäädäntöneuvos tai vanhempi hallitussihteeri. Näitä hankkeita ovat vammaispalvelu-, yhdistyslaki-, kaivoslaki- ja kilpailulakihanke. Tämä saattaa kertoa siitä, että hankkeen johtamiseen on riittänyt vahva asiantuntijuus. Onkin kiinnos-

tavaa huomata, että kolme hanketta neljästä on niitä, joissa hallitusohjelma-kirjaus oli väljempi kuin muissa. Toisin sanoen tavoitteet eivät olleet alun alkaen hallituspoliittisesti kovin tarkasti määritelty. Neljännen eli vammais-palveluhankkeen lähtökohdat oli puolestaan jo pitkälle neuvoteltu hankkeen alkaessa niin poliittisesti kuin sidosryhmien kesken, eikä hankkeelle odotettu suurta vastustusta (asiasta tarkemmin kohdassa 5.5.1).

Taulukko 11 Puheenjohtajan asema tutkimuksen kohdehankkeiden työryhmissä

	FIN	YLI	VAM	VAL	YHD	KAI	TER	KIL
Puheenjohtaja/varapj								
ministeri	-	-	-	-	-	-	(x)	-
ministeriön ulkopuolinen	x	-	-	-	-	-	-	-
valtiosihteeri	-	x	-	-	-	-	(x)	-
ylivohtaja/johtaja	-	x	-	-	-	-	(x)	-
osasto/apulaisosasto-päällikkö	-	-	-	x	-	-	x	x
”Asiantunteva virkamies”	-	x	(x)*	x	x	x	x	-

* Työryhmää ei siis ollut, vaan asema on määrittynyt virkamiesvalmistelijoiden mukaan

Puheenjohtajan korkea organisatorinen asema kertoo mahdollisesti siitä, että hankkeen poliittista tai muuta painoarvoa on katsottu tarkoituksenmukaiseksi jostain syystä lisätä. Esimerkiksi terveydenhuoltolakihankkeen ensimmäisestä vaiheesta vastasi apulaisosastopäällikkö. Kun hankkeessa siirryttiin välivaiheeseen tarkoituksena yhdistää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen, eri valmisteluryhmien johdossa oli kaksi ministeriä, mikä on erittäin poikkeuksellista. Ryhmien moninaisuudessa puheenjohtajina on toiminut myös kaksi valtiosihteeriä²¹ sekä ministeriön johtoa erilaisissa ryhmittymissä. Terveystuotohankkeen välivaiheen työryhmissä onkin ollut asemaltaan kaikista korkea-arvoisin puheenjohtajisto. Viimeisestä vaiheesta, kun suuret poliittiset kiistat oli käyty, vastasi kuitenkin ”asian-tunteva virkamies” eli hallitusneuvos.

Yliopistolakihankkeella oli selkeä hallituspoliittinen tuki jo valmiiksi, ja ministeriön työryhmän ja ohjausryhmän puheenjohtajana toimi johtaja ministeriöstä (sama henkilö). Ohjausryhmän varapuheenjohtajana toimi valtiosihteeri. Sama valtiosihteeri toimi lisäksi innovaatioyliopistohankkeen valmisteluprojektin puheenjohtajana. Hankkeeseen kuuluvan henkilöstöryhmän puheenjohtajana toimi sitä vastoin opetusneuvos. Yliopisto-hankkeessa on näin ollen ollut puheenjohtajan aseman mukaan tarkasteltuna myös hyvin korkean statuksen valmisteluryhmät.

²¹ Ks. alaviite 17 ja siihen liittyvä ”leipäteksti”.

Lisäksi finanssivalvontahankkeessa ”saatiin arvovaltainen puheenjohtaja työryhmälle”. Henkilö tuli poikkeuksellisesti ministeriön ulkopuolelta. Hänellä oli ministerin arvonimi, mutta hän ei ollut valtioneuvoston jäsen. Asiasta päätettiin ”ylemmillä tahoilla”, ja puheenjohtajan arvovaltaisuus katsottiin tärkeäksi, ”että työ saatiin alkuvaiheessa kunnolla käyntiin.” Voidaankin ajatella, että hanke sijoittuu tässä tarkastelussa ns. keskikastiin, samoin kuin valtiosuusuudistus, jossa puheenjohtajana on toiminut pääläikkötason henkilö osastolla.

4.5 Yhteenveto

Tässä tutkimuksessa tarkastellut lainvalmisteluhankkeet ovat kahdella tavalla hallituspoliittisesti tärkeitä. Ne on ensinnäkin mainittu Vanhasen II hallituksen ohjelmassa muiden kyseisen ohjelman painottamien uudistustarpeiden ohella. Lisäksi ne kuuluvat hallituksen strategia-asiakirjaan kirjattuun lainsäädäntösuunnitelmaan. Hallitusohjelmakirjaukset luovat hankkeille eräänlaisen velvoittavan statuksen, eli pyrkimyksenä on yleisesti tavoitteiden toteuttaminen. Kirjaukset kuitenkin vaihtelevat kohtalaisen rajatuista tavoitteista muutamiiin väljähköihin asetelmiin. Suurimmalla osalla hankkeita on lisäksi edelliselle hallituskaudelle ulottuvaa taustaa, mikä on ymmärrettävää, koska lainsäädäntösuunnitelmaan on pyritty valikoimaan yhteiskunnallisesti merkittäviä lakihankkeita. Hallituksen esitys ei kuitenkaan anna aina tarkkaa kuvaa uudistuksen historiasta, vaan sitä on mahdollisuuksien mukaan selvitettävä muista lähteistä. Tarkkojen tietojen saaminen esivalmistelua johtaneista periaatteista on ylipäänsä haastavaa; se on sitä helpompaa mitä enemmän asiasta on käyty julkista keskustelua tai mitä enemmän hankkeiden historiaa on tavoitettavissa hallinnollisista asiakirjoista. Yhdistyslakihanketta lukuun ottamatta (ja senkin osalta vain osin) helposti käsille saatavista taustadokumenteista ei esimerkiksi tule esille, että lainsäädännöllisen ratkaisun ehdottomuutta tavoitteiden toteuttamiseksi olisi pohdittu saati kyseenalaistettu.

Esivalmistelun tietopohjaa tarkasteltiin siltä osin, missä määrin käytössä on ollut selvitysluontoista tietoa tai aiempaa lainvalmisteluaineistoa. Se on yleisesti ottaen ollut suppeaa joitakin hankkeita lukuun ottamatta. On tosin syytä ottaa huomioon, että taustatieto lienee pitkälti perustunut virkamiesten, poliitikkojen, asiantuntijoiden ja sidosryhmien kesken erilaisissa voimasuhteissa muotoutuneisiin käsityksiin siitä, mikä jossain aihealueessa on ongelma tai tavoite. Kahdessa hankkeessa toimeksianto pohjustettiin tekemällä arviomuistio, ja toimeksianto muotoutui siitä saatujen, sidosryhmiltä pyydet-

tyjen kommenttien perusteella. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että hankkeen keskeisille tavoitteille on alun perin hahmoteltavissa sisällöllisiä vaihtoehtoja, mikä tämän tutkimuksen hankkeissa ei ollut kovin yleistä.

Kuten edellä on todettu, lainvalmisteluhankkeissa tehdään tavoitetasolla usein tarkkojakin perusratkaisuja esivalmisteluvaiheessa, kun lakihanke ei ole vielä virallisesti vireillä. Hallitusohjelman muodostaminen ei myöskään ole avoin prosessi, joten kovin tarkat, siihen kirjatut tavoitemuotoilut ennen valmistelun varsinaista alkamista voivat olla ongelmallisia sidosryhmien vaikuttamismahdollisuuksien kannalta. Tällöin herää kysymys, minkälaisessa prosessissa ja minkälaisen yhteiskunnallisen keskustelun motivoimana hallitusohjelmamuotoilut on tehty.

Hankkeiden alkuvaiheet ovat sidosryhmille tärkeä vaikuttamisen paikka, koska keskeisiä linjauksia on työn edetessä usein vaikea enää muuttaa. Hallituksen strategia-asiakirjassa sidosryhmien aitoa ja monipuolista kuulemistä valmistelun eri vaiheissa pidetään kuitenkin suotavana. Siitä, kuinka suuri vaikutusvalta sidosryhmillä pitäisi tai saisi olla esivalmistelussa, ei kuitenkaan ole normeja, saati siitä, kuinka toimia jos keskeisillä sidosryhmillä on eriäviä mielipiteitä. Osassa tässä tarkasteltuja hankkeita sidosryhmät ovat kuitenkin voineet osallistua esivalmisteluun. Dokumentit eivät kuitenkaan kerro kovinkaan kattavasti, kuinka esivalmistelusta on tiedotettu, kuinka relevanteiksi katsotut sidosryhmät ovat valikoituneet prosessiin, ja mikä on ollut niiden aito vaikutusmahdollisuus. Vaikka jälkikäteen olisikin mahdollista mennä lainvalmistelupolkua jossain määrin taaksepäin, se ei tarkoita samaa kuin reaaliaikainen avoimuus ja laaja-alainen vaikutusmahdollisuus niissä keskusteluissa, joissa keskeisiä tavoitteita on muotoiltu. Kysymys liittyy keskeisesti paremman sääntelyn periaatteisiin.

Vain yhteen hankkeeseen perustettiin laaja-alainen, julkisen hallinnon ulkopuolisia sidosryhmiä sisältävä, valmistelusta vastannut työryhmä. Kolmessa hankkeessa lakiesitystä valmisteli laaja-alainen, mutta hallinto-keskeinen työryhmä. Kolmeen hankkeeseen puolestaan perustettiin monitahoinen valmisteluorganisaatio, joka on sisältänyt useamman kuin yhden asettamispäätöksellä nimetyn valmisteluryhmän, ja osa niistä on sisältänyt sidosryhmiä. Lisäksi joukossa oli hanke, jota valmisteli virkamiespari ilman valmisteluryhmää taustatukena. Puolesta hankkeita valmistelua johti ”asiantunteva virkamies”, kahdessa hankkeessa oli poikkeuksellisen arvovaltaisia vetäjiä (tarkoittaa ministeriä valtiosihteeriä tai ministeriön johtoa), ja kolme hanketta sijoittui eräänlaiseen keskikastiin työryhmän puheenjohtajan aseman perusteella tarkasteltuna.

Sidosryhmien vaikuttamismahdollisuuksia heikentää myös se, jos ne jäävät valmisteluelimen ulkopuolelle tai jos ei ole varmistettu niiden tasa-
puolista kohtelua valmisteluelimeen valikoitumisessa. Toisaalta lainvalmis-

telijoiden argumentit osoittavat, että näille seikoille on toisinaan mielekkäitä syitä. Jos aikataulu on tiukka eivätkä tavoitteet salli hallituspoliittisesti paljon joustoa tai jos lähtöasetelma vaatii huolellista juridista selvittämistä, ei vaikuta rationaalista pyytää työskentelyyn mukaan sidosryhmiä, jos uhkakuvana on paluu kiistoihin keskeisistä, alkuperäisistä tavoitteista. Näin ajatellen hallitusohjelmaan kirjatut muotoilut vaikuttavat välillisesti valmisteluelimen muotoutumiseen synnyttäen ratkaisuja, jotka ovat hallituksen toisaalla ilmaistujen korostusten kanssa ristiriidassa. Toisaalta jos työryhmä koostuu eri hallinnonalojen edustajista, toki heilläkin voi olla eriäviä näkemyksiä, mutta yleinen toimintakulttuuri ja kieli ovat yhteisiä. Jäseniä ei tarvitse siinä määrin perehdyttää käsiteltävien asioiden terminologiaan merkityksineen, mikä vie oman aikansa ja resurssinsa.

Tässä tarkastellut hankkeet ovat keskimääräisesti laajempia kuin lainvalmisteluhankkeet yleisesti. Hallituksen esityksen sivumäärä ei ole kuitenkaan suoraan verrannollinen siihen, kuinka laaja-alaisia muutoksia hankkeiden on tarkoitus tuottaa yhteiskuntaan. Yhtä lukuun ottamatta hankkeissa tuotettiin organisatorisia tai hallintavallisia muutoksia. Kahdessa hankkeessa muutos tarkoitti lähinnä vain sitä; muutoin muutokset olivat myös sisällöllisiä eli tuottivat selkeästi ”uutta” lainsäädäntöä. Niistä kolmessa muutos on tosin ollut osa pienten askelten jatkumoa. Kahdessa hankkeessa oli keskeinen kytkös perustuslakiin.

5 PERUS- JA JATKOVALMISTELUN TUKI- JA OHJAUSRAKENTEET

Ministeriöiden lainvalmistelukäytännöt, erilaiset yhteistyömuodot sekä poliittiset, organisatoriset ja hallinnolliset kontekstit luovat reunaehjoja, paitsi lainvalmistelun tavoitteiden toteuttamiselle, myös prosessin luonteelle. Tässä luvussa tarkastellaankin edellä mainittujen tekijöiden vaikutusta konkreettisiin lakihankkeisiin. Yhtenä ohjausmuotona tarkastellaan lisäksi sidosryhmien vaikutusta perusvalmisteluun. Muodollisia kuulemismenettelyjä käsitellään erikseen seitsemännessä luvussa.

Aluksi kuvataan hankekohtaista vaihtelua sen osalta, missä määrin päälinjaukset ovat määrittäneet poliittisesti tai hallinnollisesti. Tämän jälkeen avataan lainvalmistelun arkisia reunaehjoja: toiminnan yleistä organisointia ministeriössä, henkilöstöresursseja ja aikataulutusta. Tästä on luontevaa jatkaa paremman sääntelyn toimintaohjelman merkitykseen hankkeille, ja sitä tarkastellaan niin koordinoivan tahon kuin hankkeiden näkökulmasta. Omana tarkastelun aiheena on myös ulkopuolisen tiedon käyttö, joka on rajattu tarkoittamaan hallinnollista asiantuntijätietoa ja selvitysluonteista tietoa. Lopuksi eritellään hankkeiden tapoja hallinnoida erimielisyyksiä tai saavuttaa yksimielisyyttä niin hallinnollisten ja poliittisten toimijoiden kesken kuin suhteessa sidosryhmiin.

5.1 Hallintokeskeisiä ja poliittisia linjauksia

5.1.1 Hallintokeskeiset lähtökohdat

Virkamiesten rooli lainvalmistelussa on lähtökohtaisesti suuri kaikissa hankkeissa, koska virkamies kirjoittaa tyypillisesti hallituksen esityksen perusteluineen ja pykäläineen. Poliitikoilla on myös valta ja mahdollisuus delegoida valmisteluvastuuta virkamiehille vaihtelevissa määrin. Virkamiesten rooli korostuu lisäksi institutionaalisissa lainvalmistelua kuvaavissa teorioissa, joissa nähdään, että lainvalmistelua määrittävät osaltaan ja vaihtelevin painotuksin myös instituutioiden omat traditiot ja toimintakulttuurit (Baldwin & Cave 1998, 27–31). Instituutiot tarkoittavat tässä tutkimuksessa yksittäisiä ministeriöitä. Seuraavassa tarkastelussa kyse on siis

siitä, missä määrin virkamiehet ministeriöiden edustajina osallistuivat valmistelun keskeisten linjausten muodostamiseen (politisoituneita neuvotte-luja yksittäisissä erityiskysymyksissä tarkastellaan erikseen kohdassa 5.5.2). Virkamiesten rooli korostui erityisesti finanssivalvonta-, kaivos- ja kilpailulakihankkeessa.

Finanssivalvontahanke oli haastatellun mukaan tärkeä valtiovarainmi-nisteriölle, ja poliittinen ohjaus oli hänen mukaansa hyvin pientä. Hank-keen merkitys liittyi lainvalmistelijan mukaan EU-käytäntöihin, synergian ja kustannussäästöjen saamiseen kahden valvontaviranomaisen yhdistämi-sellä sekä siihen, että toimialan sisällä on tapahtunut yhdentymistä. Poliit-tista tukea tarvittiin hankkeen käynnistysvaiheessa, mutta haastattelun pe-rusteella itse valmistelu sujui pääosin valmistelijoiden määrittelemien lin-jausten, asiantuntemuksen ja osaamisen varassa.

Sen jälkeen, kun työ lähti käyntiin, ei siinä mielestäni kauheasti tar-vinnut ministereitä vaivata. Oli siinä muutama kysymys varmaan, mihin kysyttiin ministerin mielipidettä, että se on näin eikä olekin ja sitten ministeri sanoo, että on, mutta ei siinä ohjausta varsinaisesti ollut. (Finanssivalvonta)

Valmistelun alkaessa lähtökohdat olivat lisäksi pitkälle mietityt ja keskei-simmät ratkaisut oli tehty, kuten aiemmin on kuvattu.

Siinä ei ollut kovin monta aidosti avointa kysymystä, eli työryhmä pystyi keskittymään aika rajalliseen määrään kysymyksiä (...) Kun perusratkaisu oli tehty ja ne tietyt hallinnolliset kysymykset ratkais-tu, jotka olivat suunnilleen yhden käden sormilla laskettavissa, se oli raakaa ruumiillista työtä (...) Siinä oli monta vaikeaa yksittäistä ky-symystä harkittavana, että tehdäänkö pykälätasolla noin vai näin, mutta työryhmällä ei ollut edellytyksiä ottaa niihin kantaa eikä kiin-nostusta eikä järkeäkään, kun se on semmoista asiantuntijaduunia kuitenkin. (Finanssivalvonta)

Yksi alkuvaiheen keskeinen linjavalinta tarkoitti sitä, mikä laki otetaan valmistelun pohjaksi. Lainvalmistelija teki ehdotuksen siihen ratkaisuun.

Rahoitustarkastuksesta annettu laki on suhteellisen tuore, joten eh-dotin, että tässä ei oikein ole muuta järkevää vaihtoehtoa. Vaati vä-hän päättäväisyyttä ottaa se pohjaksi myös vakuutuspuolelle, mutta kun ratkaisu oli tehty, se oli aika hyvä pohja, ei tarvinnut keksiä pyörää uudestaan. (Finanssivalvonta)

Kaivoslain valmistelussa virkamiesten rooli oli myös kiistatta merkittävä. Kuten edellä on tullut ilmi, lain luonne edellytti vankkaa juridista otetta,

eikä työryhmässä ollut hallinnon ulkopuolisia sidosryhmiä. Valmistelun lähtökohdat olivat siis hallintokeskeiset. Se ei silti tarkoittanut kovinkaan valmiita sisällöllisiä päälinjauksia, kuten finanssivalvontahankkeessa. Perimmäinen lähtökohta oli tosin kaivostoiminnan edistäminen, kuten on ollut aiemminkin, joskin uuden lain myötä uusien edellytyksin ja rajoituksin. Itse valmistelun päälinjaus oli lähinnä se, että ensin tulee selvittää juridisin perustein, minkälaisista kysymyksistä on ylipäänsä mahdollista neuvotella.

Verrattuna finanssivalvonta- ja kaivoslakihankkeisiin kilpailulain valmisteluun osallistui hallinnon ulkopuolisia sidosryhmiä. Valmistelun lähtökohdat määrittyivät silti hyvin virkamiesvetoisesti, yhteistyössä sidosryhmien kanssa. ”Poliittinen ohjaus” tuli haastateltujen mukaan ministeriön virkamiesten pohjustamasta hallitusohjelmakirjauksesta. Virkamiehet myös laativat arviomuistion ja toimeksiannon siihen saadun palautteen perusteella, kuten edellisessä luvussa on kuvattu. Toimeksiannolle saatiin ministerin siunaus: ”Mekanismihan on tärkeintä tässä; kaikki oli pöydällä.”

5.1.2 Poliittisia päälinjauksia

Ministerit paneutuvat hallinnonalansa lainvalmisteluun vaihtelevalla intensiteetillä hankkeista riippuen. Myös hallituksella on toimivaltaa ohjata lainvalmistelua, mitä moni tässä tutkittu hanke ilmentääkin. Yliopisto-, vammaispalvelu-, valtionosuusuudistus- ja terveydenhuoltolakihanke olivat päälinjauksiltaan vahvemmin poliittisesti ohjattuja verrattuna muihin tässä tutkimuksessa tarkasteltuihin hankkeisiin. Kyseiset neljä hanketta eroavat kuitenkin toisistaan sen mukaan, missä vaiheessa tai vaiheissa poliittinen ohjaus oli merkittävää. Yliopisto- ja vammaispalveluhankkeessa poliittinen ohjaus oli vahvaa alusta alkaen, ja se jatkui läpi valmistelun.

Vammaispalveluhankkeessa vammaisjärjestöjen ajama asia sai poliittisen tuen, ja hankettahan oli esivalmisteltu jo edellisellä hallituskaudella. Haastatellun lainvalmistelijan mukaan vuoden 2007 lopussa ”poliittisesta johdosta valtiosihteeriltä oli tullut ns. määräys, että tätä aletaan nyt valmistella”, ja seuraavassa helmikuussa ”oli ensimmäinen tapaaminen, jossa oli mukana ministeri, talon johtoa ja vammaisfoorumien edustajat”. Poliittinen tuki tarkoitti myös poliittisten tahojen vahvaa osallistumista valmistelun aikana ilmenneiden kiistojen ratkaisuun vammaisten asian puolesta.

Hallituksen ja eduskunnan taholla kaikki pitivät tätä asiaa hyvänä, ja sitä haluttiin viedä eteenpäin; siihen oli yhteinen tahto. Ministeriön johdolta saatu tuki oli erittäin vahva. Asetelmahan on se, että tässä on tavallaan kaksi vastapuolta (...) tästä jouduttiin käymään aika

tiukkoja neuvotteluja ja niitä käytiin pitkälti jopa ministerinkin ja valtiosihteerin johdolla. (Vammaispalvelu)

Alla puolestaan yksi yliopistolain valmistelijoista kiteyttää poliittisen ohjauksen vahvaa merkitystä kyseiselle hankkeelle.

Tämä oli hallitusohjelmassa hallituksen ykköshankkeita, niin toki tässä valmistelussa on ollut poliittinen intressi mukana (...) Luulen, että virkamiehet ovat pyrkineet pitämään mielessä myös poliittiset realiteetit, kun ovat tehneet ratkaisuesityksiä. (Yliopisto A)

Poliittinen ohjaus ulottui yliopistolakihankkeessa konkreettisen valmistelun tasolle muun muassa sitä kautta, että valtiosihteerin oli mukana keskeisimmässä valmisteluryhmässä, kuten aiemmin on todettu. Ohjausryhmässä mukana ollut sidosryhmän edustaja katsoi lisäksi, että tietyissä asioissa valtiosihteerin ”muistutti aina silloin tällöin, että tästä on ehkä vähän turha jutella, koska tämä on hallitusohjelmassa eikä muutu” (yliopisto B). Säätiöyliopistohankkeen valmisteluun osallistunut kertoo puolestaan raportoineensa ministerille hankkeen etenemisestä vähintään kuukausittain. Seuraavat haastattelulainaukset kuvaavat poliittisen ohjauksen osuutta kahden tärkeän sisältökysymyksen muodostumisessa: ensimmäinen koskee säätiöyliopiston toimintaa taustoittavan säädöskirjan muodostumista ja toinen hallituksen kokoonpanosta keskustelua ohjausryhmässä.

Se oli asiakirja, jonka ministeri vei omana esityksenään valtioneuvostoon, joten siinä piti olla hänen hyväksyntänsä. Se, minkälainen säädöskirjasta lopulta tuli, niin ministeri tai valtiosihteerin ministerin edustajana teki siihen tietenkin viimeisen linjauksen. (Yliopisto C)

Ehkä se [ulkopuolisten enemmistöä hallituksissa kannattava linja] tuli ministeriön puolelta vahvimmin ja valtiosihteeriltä poliittisena ajatuksena, että tällainen pitäisi saada tehtyä. (Yliopisto B)

Terveystieteidenhankkeessa poliittinen ohjaus oli myös vahvaa hankkeen alussa, mutta se sai erilaisia muotoja valmistelun kuluessa. Ministeri oli aktiivinen ensimmäisen työryhmän käynnistyksessä.

Ministeri oli hyvin mukana että minkälainen ryhmä tästä perustetaan ja halusi olla siinä vaikuttamassa myös. Kun määräaika oli lyhyt varsinkin aluksi [ensimmäinen työryhmä], niin pyrittiin saamaan aikaan tiivis ryhmä, että se pystyisi dynaamisesti tekemään raportin mahdollisimman nopeasti. (Terveystieteidenhankkeesta)

Työryhmämietinnön valmistumisen jälkeen tapahtui merkittävä käänne. Ministeri linjasi uudet tavoitteet, joskin ”meidän talo oli sen linjauksen takana”, lainvalmistelija kertoo. Ajatus oli, että ”sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä pitäisi katsoa käsi kädessä eikä vaan terveydenhuoltoa yksinään”. Sen myötä hanke muuttui sekä sosiaali- että terveyshuollon järjestämiseksi, jota vedettiin osin ministerien toimesta (ks. luku 4.4.4). Poliitisten erimielisyyksien vuoksi tästä tavoitteesta kuitenkin luovuttiin myöhemmin, ja hallituspuolueiden edustajien kesken päätettiin palata takaisin terveydenhuollon sisäisiin kysymyksiin.

Se oli niin sanottu kvartetin kokouksessa eli hallituspuolueiden puheenjohtajat plus asianomaiset ministerit (...) Kyse oli siitä, millä mallilla mennään eteenpäin; mikä on meidän kuntarakenne ja toisaalta mikä on palvelurakenne suhteessa kuntarakenteeseen (...) Ei vaan ollut yhteistä näkemystä, miten pitäisi edetä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja millä rakenteella on niin iso ja merkittävä ratkaisu, että jos ei ole yhteistä näkemystä, eihän siitä päätöstä tule. (Terveydenhuolto)

Ministeri halusi kuitenkin säilyttää mahdollisuuden yhdistämiseen tulevaisuudessa, joten terveydenhuoltolakiin tuli ”linjaus”, että se annetaan ns. sisältölakina. Tämä mahdollistaa palaamisen sosiaali- ja terveydenhuollon yhdistämiseen myöhemmässä vaiheessa.

Kyllä se on oikeasti ihan selkeä, looginen ratkaisu loppujen lopuksi, vaikka se näyttää ehkä vähän kummalliselta, kun katsoo mistä se lähti (...) Tämä on ensimmäinen vaihe, seuraava on seuraavalla hallituskaudella ja sillä sipuli. (Terveydenhuolto)

Muihin verrattuna edellä mainitussa kolmessa hankkeessa ministeri on toiminut myös julkisuudessa poikkeuksellisen aktiivisesti hankkeen puolesta. Alla kaksi ensimmäistä havainnollistavaa esimerkkiä liittyy yliopistolain valmisteluun, kolmas terveydenhuoltolakiin ja viimeinen vammaispalvelulakiin. Esimerkit on löydetty internetistä.

”Laitoin yliopistoreformin liikkeelle ensimmäisenä päivänä opetusministerinä. Se on aivan keskeisiä painopisteitämme.” ACATIIMI 6/07

Sarkomaa painotti, että Innovaatioyliopistossa ei ole kyse pelkästään koulutus- ja tutkimuspoliittisesta hankkeesta. ”Haluan korostaa, että kyseessä on kansallinen hanke, joka on osa työllisyys- ja talousstrategiaamme.” Sari Sarkomaa avatessaan 6.9. 2007 Teknillisen korkeakoulun lukuvuoden. Opetusministeriö 06.09.2007.

Risikko tietää, että osa repii hiuksiaan ja kritisoi terveydenhuoltolakehdotuksessa suunniteltua potilaan valinnanvapauden lisäämistä. Hän pysyy kuitenkin tiukasti asian takana. ”Olen ehdottanut, että potilaan valinnanvapaus laajennettaisiin koko Suomeen. Sain asialle hallituksen tuen puoliväliriihessä. Siinä on omat haasteensa, mutta tutkimme ja viemme asiaa eteenpäin.” *Mediuutiset* 3.4.2009.

Peruspalveluministeri Paula Risikko sai palkinnon [Heta-tunnustus-palkinto henkilökohtainen avustaja -järjestelmän kehittymisestä] päätäväisestä otteestaan lain läpiviennissä ja hyvästä yhteistyöstä vammaisjärjestöjen kanssa (...) Kiitospuheissaan ministeri Risikko korosti vammaispalvelulain muutoksen merkitystä omalla poliittisella urallaan. Hän arvioi sen olevan ministerikautensa tärkeimpiä saavutuksia. Hän sanoi myös panostavansa lain toimeenpanon seurantaan.

Valtionosuusuudistuksessa keskeinen poliittinen linjaus tehtiin puolestaan vasta vaiheessa, jolloin Valtion taloudelliselta tutkimuslaitokselta (VATT) tilatun tutkimuksen avulla ei ollutkaan mahdollista päättää uudistamisen kriteereistä. Siihen asti hallintokeskeisesti koottu työryhmä oli tehnyt valmistelevaa työtä kohtalaisen rauhassa poliittisilta paineilta.

Sitten tuli voimakas poliittinen ohjaus, että lähdetäänkö VATT:n mallilla, tiedettiin, että tuskin lähdetään, mutta että miten lähdetään, niin ei se linjaus tullut työryhmästä vaan poliittiselta puolelta (...) Siinä hän tuli se nahkapäätös, että nyt ei tehdä mitään isompaa uudistusta vaan pistetään aiemmat kriteerit yhteen ja tehdään muutamia pieniä uusia kriteereitä ja annetaan saaristokuntiin ja harvaanasuttuihin kuntiin se 30 miljoonan lisä. Se oli oikeastaan ainoa isompi muutos, muut oli lähinnä erityisopetusta tai muuta, mutta ne olivat euromääräisesti pienempiä eli silloin tuli totaalinen käännös (...) Tässä jaetaan kuitenkin seitsemän miljardia euroa rahaa ja kun rahaa jaetaan, niin se on aina erittäin kiinnostavaa ja kun on kuntarahoista kysymys, puoluepolitiikka on mitä suuremmassa määrin läsnä. (Valtionosuus)

Seuraavaksi tarkastellaan hallituksen konkreettista osallistumista kaikkiin kahdeksaan hankkeeseen perusvalmistelun aikana eli vaiheessa ennen mietinnön tai hallituksen esitysluonnoksen valmistumista. Hankkeet ovat olleet vaihtelevassa määrin hallituksen alaisten ministerivaliokuntien tai ministeriryöryhmien käsittelyssä, tai hallitus on ottanut muulla tavoin kantaa valmisteluun sen kuluessa. Tarkasteluun on luettu mukaan myös kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta (valtionhallinnon ja Suomen Kuntaliiton yhteistyö- ja neuvotteluelin). Alla olevassa taulukossa on mainittu vain ne tahot, joissa hankkeita on käsitelty.

Taulukosta näkyy ensinnäkin se, että lähes kaikkia hankkeita on käsitelty paremman sääntelyn ministeriryöryhmässä sillä perusteella, että ne kuu-

luivat lainsäädäntösuunnitelmaan. Se on tarkoittanut lähinnä suullista raportointia valmistelusta ja keskustelua työryhmän kanssa (ks. luku 5.3.1). Terveystalolakihanke jäi sovitusti ulkopuolelle, koska hankkeen ratkaisut olivat hankalissa poliittisissa neuvotteluissa silloin, kun esittely olisi ollut ajankohtaista.

Taulukko 12 Tutkimuksen kohdehankkeiden käsittely hallitusryhmittymissä

	FIN	YLI	VAM	VAL	YHD	KAI	TER	KIL
Ministerivaliokunta								
talouspoliittinen ministerivaliokunta		x						
Ministerityöryhmä								
paremman sääntelyn ministerityöryhmä	x	x	x	x	x	x		x
hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä				x				
sosiaalipoliittinen ministerityöryhmä			x				x	
sivistyspoliittinen ministerityöryhmä		x						
Muu								
hallituksen iltakoulu		x						x
hallituksen politiikkariihi				x			x	
muu hallitusryhmä							x	
kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta (kuthanek)			x	x			x	

Kuten taulukosta myös näkyy, yliopistolakihankkeen valmistelua on käsitelty usealla hallituksen alaisella foorumilla. Talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa hanketta on käsitelty kolme kertaa; aiheena on ollut valtion osallistuminen yliopistojen pääomittamiseen. Taloudellisten kysymysten ratkaisu onkin edellyttänyt huomattavaa poliittista ohjausta. Yliopistohanke on huomioitu jo vaalikauden menokehyksessä keväällä 2007, eli kuluihin oli alustavasti varauduttu. Lisäksi hankkeen yleisistä tavoitteista ja linjauksista on sovittu sekä hallituksen iltakoulussa että sivistyspoliittisessa valiokunnassa. Muihin hankkeisiin verrattuna virallinen poliittinen ohjaus on ollut huomattavaa.

Se on ollut jatkuvaa prosessia eli kun suuntaviivat on esitetty, on menty sivistyspoliittiseen tai TAL-POL:iin ja haettu hallituksen hyväksyntä, kun on erilaisia pääomaratkaisuja tai osakysymyksiä kuten henkilöstöjärjestelyt tai vastaavat, on ollut niistä ratkaisuvaihtoehtoja esittää, niin ollaan menty hakemaan poliittinen vahvistus esityk-

selle ja näin poispäin. Eli tässä on käyty jatkuvasti keskustelua poliittisten päättäjien kanssa ja haettu hyväksyntää erilaisille esityksille, että miten yliopistouudistus toteutetaan. (Yliopisto A)

Hyväksynnän lisäksi keväällä 2008 hallitus teki uuden, ison linjauksen siitä, että muillekin kuin tulevalle Aalto-yliopistolle voidaan antaa mahdollisuus muuntautua säätiöyliopistoksi. Yliopistouudistuksen lisäksi vammaisten henkilökohtaisen avustajajärjestelmän kehittäminen (vammaispalveluhankkeen ydin) ja valtionosuudet on otettu huomioon vaalikauden menokehyksessä. Vammaispalveluhanke, valtionosuusuudistus ja terveydenhuoltolakihanke ovat lisäksi lähtökohdiltaan sellaisia, että niitä on käsiteltävä kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa (kuthanek). Kysessä on valtion ja kuntien neuvottelumenettely, jossa käsitellään kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantaisia kunnallishallinnon ja -talouden asioita sekä valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamista.

Siellähän me käytiin kaks kertaa. Kuntapuolen vastustus, ja kustannusvaikutustenarviointi, me jouduttiin sitä selvittämään lisää siinä toisessa (...) Me tarkennettiin ne, mitä siellä pyydettiin, kuten VM:n ja se riitti heille, kuten tietysti kaikki muukin selvitys loppupeleissä, mitä annettiin. (Vammaispalvelu)

Vammaispalvelu-, valtionosuusuudistus- ja terveydenhuoltolakihaanketta on lisäksi käsitelty hallituksen alaisessa ministerityöryhmässä, mikä kertoo osaltaan hankkeiden poliittisesta merkityksestä. Vammaispalveluhankkeen valmistelijat katsoivat, että ministeri piti vammaispalveluhankkeen viemistä sosiaalipoliittiseen ministerityöryhmään tärkeänä, koska hankkeeseen liittyi kiistanalaisia kysymyksiä (ks. tarkemmin luku 5.5.1). ”Lähinnähän sillä oli tarkoitus vielä vahvistaa sitä, että hallituspuolueitten kesken ollaan A tietoisia, että mitä ollaan viemässä ja B yksimielisiä sen asian takana.” Hankkeen poliittista merkitystä osoittaa myös se, että taloudellinen kehys väljentyi valmistelun kuluessa. Valmistelijoiden mukaan rahoitus hankkeeseen oli alun perin melko niukka, mutta ”budjettineuvottelussa saatiin muutama miljoona lisää; sekin osoittaa sitä poliittista merkitystä, tai tärkeyttä, mikä tälle annettiin.”

Kuten edellä on tullut ilmi, terveydenhuoltohankkeen ratkaisusta palauttaa valmistelu sosiaali- ja terveydenhuollon yhdistämisestä takaisin pelkästään terveydenhuollon kysymyksiin neuvoteltiin hallituksen ns. kvar-tetikokouksessa. Myös valtionosuusuudistuksen uuden, suuren linjauksen läpivientiin liittyi huomattavaa poliittista kiistaa. Kehysriihessä puolueet kiistelivät valtionosuuksien korotuksista, mitä myös korostuneesti uutisoi-

tiin. Yksi kiista liittyi eri ministeriöiden välisiin näkemuseroihin opetus-toimea koskevista ratkaisuista. Kiistojen vuoksi hanketta käsiteltiin eri foorumeilla. Jotta hanke saatiin toteutettua, menettely vaati strategisesti ”sopivan” ministerityöryhmän valintaa.

Sittenhän se meni poliittisesti sellaiseksi, että senkin jälkeen kun oli tehty politiikkariihen kanssa päätös, että kriteerit yhdistetään, me jouduttiin vielä HALKE:sta [hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä] hakemaan vahvistus siitä, että tämä todellakin toteutetaan. Ja miksi se meni HALKE:een eikä mihinkään muuhun ministeriryhmään se oli sen takia, että siellä ei ollut tiettyä ministeriä (...) Tällaisia taktisia vetoja. (Valtionosuus)

Hanke oli vaarassa kariutua kokonaan, joten valmistelijat kokivat merkittäväksi saavutukseksi, että muutos avustusten organisatoriseen jakomuotoon saatiin vietyä läpi. Siinä puolestaan lainvalmisteluun osallistuneen virkamiehen neuvottelutaidoilla oli keskeinen rooli.

Mielestäni hienoin taktinen veto oli yhden putken perusajatuksen läpivieminen. Se oli sellainen kriittinen piste, kun oli ollut noin kuukauden tila, jossa ei tiedetty mitä tässä tehdään. (Valtionosuus)

Kaikissa edellä kuvatuissa neljässä hankkeessa on omat, hallitusta kiinnostaneet sisällölliset tavoitteensa, mutta niitä on yhdistänyt myös kysymys julkisen talouden kuluista. Se tarkoittaa valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa, eri kuntien taloudellista asemaa uudistuksessa tai valtiolle ylipäänsä aiheutuvia kuluja. Sitä vastoin muita hankkeita ei ole käsitelty vastaavalla intensiteetillä hallituksen alaisilla foorumeilla perusvalmistelun aikaan, eli ilmeisesti niiden hallituspoliittista painoarvoa ei voi pitää tällä mittarilla tarkasteltuna merkittävänä. Toisaalta näillä hankkeilla ei ole myöskään ollut laaja-alaisia julkistaloudellisia vaikutuksia.

5.1.3 Hallinnollisia ja poliittisia lähtökohtia: yhdistelmä

Yhdistyslain valmistelussa hallintokeskeisyys yhdistyi kohtalaisen tasavahvasti poliittiseen ohjaukseen, jonka rooli korostui erityisesti jatkovalmistelussa (ks. luku 5.5.3). Hanketta luonnehti myös sidosryhmien kanssa käytyjen keskustelun erityinen painoarvo, jota myös avataan myöhemmin erikseen. Lainvalmistelija kuvaa omaa rooliaan prosessissa.

Minun roolini on tuoda mahdollisimman tasapainoisesti, kattavasti, analysoidusti, ymmärretysti eri vaihtoehdot avoimesti esiin, ja sen

jälkeen on poliitikkojen asia päättää, mikä niistä valitaan, mikä on se tie, mitä mennään (...) Siten myöskin parlamentaarinen kontrolli voi toimia, eli kansalaiset voivat jälkikäteen arvioida edustajaansa, että olivatko nämä poliitikkojen ratkaisut hyviä vai huonoja. (Yhdistys)

Yhdistyslakiuudistus ei saanut yleisesti suurta medianäkyvyyttä, ja toki se on myös pienimuotoisempi hanke kuin edellä mainitut. Se oli kuitenkin ministerille tärkeä, ja hän myös osallistui valmisteluun, kuten lainvalmistelijä toteaa: ”Tämähän on ollut sellainen hanke, jossa ministerin tuki on ollut erittäin hyvä, erittäin tärkeä. Ministeri on itse vetänyt erilaisia kokouksia ja selvityksiä.” Valmistelun kuluessa ministeri halusi korostaa lakiuudistuksen mahdollistavaa merkitystä nimenomaan nuorille, kuten hänen omasta kertomuksestaan seuraavassa ilmenee.

Monet asiat ovat internetin yleistymisen myötä muuttuneet, todella merkittävästikin. Mutta eivät kaikki. Esimerkiksi yhdistyslaki on jäämässä elämänalueeksi, jossa ei tunnisteta internetin mahdollisuuksia. Tämän epäkohdan korjaamiseksi oikeusministeriössä on valmistunut ehdotus yhdistyslain tarkistamiseksi. Tarkoitus on antaa ehdotus eduskunnan käsittelyyn joulukuussa. Uudistuksen toteututtua laki vastaisi nykyistä paremmin erimuotoisten yhdistysten tarpeita sekä nykyaikaisen kansalais- ja järjestötoiminnan vaatimuksia. Muutoksella voi olla merkitystä erityisesti nuorten järjestötoimintaan osallistumisen kannalta. Tämä on tärkeää, sillä monissa yhdistyksissä uusia aktiiveja ei ole saatu mukaan toivotulla tavalla. (www.vihreät.fi Tuija Brax blogissa 17.11.2009.)

Ministeri kertoo myös omilla kotisivuillaan yhdistyslakiuudistuksen valmisteluprosessista ja siihen liittyvien kysymysten käsittelystä. Teksti perustuu puheeseen, jonka hän on pitänyt Alzheimer-keskusliiton liittovaltuuston vuosikokouksessa 22.11.2008.²²

5.2 Lainvalmistelun yleinen organisointi ministeriössä

Lainvalmistelun yleinen organisointi ja ministeriön panostus lainvalmisteluun ylipäänsä nousi puheenaiheeksi muutamassa haastattelussa. Kritiikkiä tuli erityisesti neljästä hankkeesta, jotka olivat kolmen eri ministeriön vastuulla. Varsinkin johtavissa asemissa olevien virkamiesten ymmärrys lain-

²² <http://www.om.fi/1224166955309>

valmistelun edellytyksistä ja työn vaatimasta organisoinnista herätti kriittisiä huomioita. Seuraavissa lainauksissa haastatellut arvioivat esimiestason lainvalmisteluprosessin tuntemusta ja lainvalmistelun yleistä koordinoitua. Lainauksissa ei poikkeuksellisesti mainita, mistä hankkeesta on kyse.

Heidät pitäisi pakottaa menemään johonkin oppiin, missä perusasiat opetetaan, ettei meiltä vaadita sellaista, mikä on juridisesti katsottuna tuohon tuomittua. Kun päättäjillä ei monestikaan ole kovin paljon hajua siitä, mitä voidaan tehdä ja mitä ei voida tehdä, kun ajatellaan vaikka perustuslainäkökulmaa. Tästä on puhuttu paljon, mutta se ei tahdo toteutua millään (...) On joskus vähän turhauttavaa, jos huomaa, että oman osaston johto ei ole tietoinen kuitenkin suht isoista hankkeista, mitä on menossa tai ei tiedä, mitä niiden taustalla on, vaikka niitä on esitelty johtoryhmässä.

Siellä siis [osastolla] ei ollut osaamista eikä ymmärrystä lainvalmistelumenettelyistä, siitä mitä tämän lain uudistaminen itse asiassa edellyttää ja mitkä ne vaikeudet ovat (...) Minähän en voinut vaikuttaa siihen, miten asiat organisoidaan, mutta kyllä tämä oli mahdollisimman huonosti (...) Tämä on vähän ehkä resurssikysymyksen, kun vertaa eri osastoja. Kyllä se olisi vaatinut, että johtoryhmän tasollakin päälliköt olisivat keskustelleet keskenään ja yrittäneet löytää jostain ratkaisuja eikä niin että jokaisella oli se oma juttu. Se yhteistyö oli todella huonoa, johtaminen oli huonoa.

Se mitä olen täälläkin koittanut osastolla puhua on se, että okei, tarvitaan substanssiasiantuntijoita, mutta tarvitaan myös riittävästi lainvalmistelutaitoista henkilöstöä, ihmisiä, jotka osaavat kirjoittaa hallituksen esityksen. Se on vähän kuin huonekalutehdas tai puusepäntehtävä. Ei riitä, että luonnostele johonkin miltä piirongin pitää näyttää, vaan jonkun pitää osata se piirongin tehdä niin, että laatikot menevät kiinni eivätkä lonksu liika. Ei se muuten mene kaupaksi, ja sitä ei ole aina ihan mietitty (...) Vaatisi myös, että osastopäälliköt ministeriöissä ymmärtäisivät lainsäädäntöprosessin vaatimukset niin, että painotukset menevät oikein.

Yksi edellä lainatuista toteaa edelleen, että tuen saantiin ei ole valmiita rakenteita, vaan ”jotenkin tuntee että aiheuttaa lisävaivaa jollekin toiselle kun menee kysymään”. Terveystieteiden hankkeessa puolestaan todettiin, kuinka omassa ministeriössä on poikkeuksellisen huonot henkilöstöresurssit lainvalmisteluun ylipäänsä samalla, kun lakeja tehdään paljon. Yhtenä kipupisteenä nähtiin myös hallitusohjelman liiallinen vaatavuus ja sitovuus suhteessa lainvalmisteluhenkilöstön voimavaroihin.

Jotenkin tuntuu että se väistämättä palaa aina sinne hallitusohjelmaan, ettei hallitusohjelmasta seuraa se, että kaikki valmistelu-

resurssit on jo 120 prosenttisesti sidottuna siihen, ettei millekään ylimääräiselle ole mitään sijaa enää. Kun sattuu pari kouluampumista tai pandemia tai Tehy-lakko, niin kaikki aika menee niihin, kaikki aikataulut heitetään... (Terveydenhuolto)

Oikeusministeriö kartoitti kyselyllä hankkeiden tilaa syksyllä 2008, ja yksi osa-alue koski resursointia. Tuona ajankohtana seitsemässä hankkeessa kahdeksasta todettiin, että resurssit ovat riittämättömät. Tämä on loogisessa suhteessa siihen, että ministeriöiden arvioiden mukaan seitsemän prosenttia henkilöstön työpanoksesta käytetään kansallisen lainsäädännön valmisteluun (Valtioneuvoston kanslia 2009, 261). Kolmessa hankkeessa mainittiin erityisesti henkilöresurssien puutteista, ja viidessä liian kireästä aikataulusta tai taloudellisista resursseista ylipäänsä, jotka tietenkin kuormittavat ja kuluttavat osaltaan myös valmistelun henkilöstöresursseja. Ilmeisen hyvin resursoituja hankkeita oli esimerkiksi yliopistolakihanke, jonka valmisteluun osallistui asetuspäätösten mukaan toistakymmentä ministeriön virkamiestä. Säätiöyliopisto-osuuden valmisteluun rekrytoitiin epävirallisesti myös erittäin runsaasti yliopistoväkeä.

Erityisesti noiden kolmen yliopiston sisällä, tähän prosessiin osallistui kaiken kaikkiaan varmaan yli viisi sataa, viisi-kuusi sataa ihmistä erilaisissa rooleissa, erilaisissa työryhmissä ja muissa. (Yliopisto C)

Itse hallituksen esitystä kirjoitti yliopistolakiuudistuksessa kolme henkilöä. Myös valtionosuushankkeeseen osallistui monta asiantuntevaa henkilöä ministeriön sisältä, myös muita kuin varsinaiseen työryhmään osallistuneita. Oikeusministeriön tekemän kyselyn mukaan suurimpana ongelmana oli kuitenkin tiukka aikataulu: VATT:n tekemän tutkimuksen pohjalta nousi paljon kysymyksiä, joiden selvittäminen oli aikataulullisesti haastavaa.

Mielestäni meillä on oiva neljän hengen tiimi siis, täytyy sanoa. Meillä on yksi vanhempi, joka keskittyy poliittiseen vetämiseen ja minä joka teen ne pykälät ja sitten laskijat; me kaikki mietitään keskenämme jokainen kokous (...) Myöskin budjettiosaston [N.N.] oli tässä myös isona apuna (...) Ja sitten me saatiin se VATT:n tutkija, joka teki käytännössä tämän sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuskriteerien uudistamisen; hän tuli meille töihin ja mielestäni hänen ansiotaan tässä hallituksen esityksessä on nämä kaavat; hän on siis nuori, hyvä kyky, joka selvästi tuntee järjestelmän. (Valtionosuus)

Kilpailulakihankkeessa sihteereitä oli neljä, joista kaksi edusti toimeenpanevaa viranomaistahoa. Yksi sihteereistä oli kuitenkin päävastuussa. Oikeusministeriön kyselyssä tosin ilmenee, että yleistä hallinto-oikeudellista asian-

tuntemusta olisi tarvittu vielä enemmän. Resurssien puute kävi ilmeiseksi erityisesti jatkovalmisteluvaiheessa, sillä hallituksen esitys oli vielä kesken-eräinen työryhmän jätettyä mietintönsä, ja jatkovalmistelussa tuli vastaan uusia selvitettäviä kysymyksiä (ks. kohta 5.5.2). Käytännön työ jäi tällöin pitkälti päävastuussa olleen sihteerin varaan.

Valmistelijoita oli kokonaisuudessaan runsaasti myös terveydenhuolto-hankeessa, joskin myös tässä hankkeessa työläs jatkovalmistelu jäi lopussa yhden ihmisen vastuulle tilanteessa, jota taustoitti hyvin pirstaleinen valmistelu. Oikeusministeriön kyselyn raportoinnissa todetaankin, että ”aika ja taloudelliset resurssit on koettu riittämättöminä.” Haastatellut lainvalmistelijat kertovat myös ongelmista hankkeen organisoinnissa. Konkreettinen lainvalmistelutyö kärsi toistuvista aikataulun ja suunnan muutoksista.

Kokonaisprojektointi pitäisi tehdä vähän toisella tavalla, mutta tietysti samalla tämä aikataulun ja sisällöllinen muuttuminen on ollut todella haasteellista. Se on vaikeuttanut sitä, mutta toisaalta olisi varmaan ollut myöskin mahdollista tehdä se vähän paremmin täällä meidän sisällä. Vaikka tässäkin oli koottu resursseja talon sisältä ja ulkopuolelta näissä tietyissä vaiheissa, niin näin isossa hankkeessa voisi selkeämmin jakaa vastuuta (...) Kyllä tässä porukkaa oli tätä tekemässä, mutta tehtäviä oli aika lailla eri näkökulmista ja asiantuntemuksista lähtien, ja juristin on aika vaikea tehdä hyvä, tasapainoinen kokonaisuus lähtökohdiltaan erilaisiksi muotoilluista osaluista, jos täytyy nojautua pelkästään valmistelija-asiantuntijoiden tuotoksiin. Siihen tarvitsee oikeasti kriittistä tukea. Tässä olleet ryhmät eivät ole pystyneet sitä antamaan. (...) Kun kysyit resursointia ja tukea, niin sitä lakia ei ole ollut ihan helppo aina tehdä. (Terveydenhuolto)

Finanssi- ja kaivoslakihankkeessa valtava määrä lainvalmistelutyötä on jäänyt pitkälti yhden ihmisen osaamisen ja jaksamisen varaan. Kyse on kuitenkin ollut hallituspoliittisesti merkittävistä hankkeista, joten resursointi osaaviin henkilöihin on siinä mielessä ollut niukkaa. Se vaikuttaa olleen kummassakin hankkeessa alun perin epärealistinen ja lisäksi ilman tinkimisen varaa. ”Poliittiset deadlinet oli kuitenkin hallituksessa päätetty”, toteaa finanssivalvontahankkeen valmistelija. Hän sai jonkin verran tukea yhdeltä oman ministeriön virkamieheltä, joka oli substanssiasiantuntija, mutta keskeinen haaste oli hankkeen poikkihallinnollisuus. Ilman merkittävää apua piti hallita ja yhdistää eri alojen lainsäädäntöä. Tilanne tuli ilmi myös oikeusministeriön tekemän kyselyn raportissa: ”Hankkeeseen osoitettu aika ja henkilöstön määrä eivät olleet riittävät. Lähes 300-sivuisen HE:n kirjoittaminen lähes yksin vuodessa on liian tiukka mitoitus.”

Käytännössä tein yksin sen peruslainsäädännön, kun tuntui, että se on tehokkaampaa kuin yrittää väkisin pitää mukana sellaisia valmistelijoita [toisesta ministeriöstä], jotka eivät oikein olisi pysyneet siinä vauhdissa kuitenkaan (...) Siinä piti aika monelta taholta varmistaa nämä lainsäädäntötekniset ratkaisut, joissa ei sinänsä ollut poliittista erimielisyyttä, mutta piti aika paljon tehdä ikään kuin duunia, joka kuuluisi normaalisti muille ministeriölle. (...) Lopputulos oli ihan hyvä, mutta ehkä se, mistä piti tinkiä oli valmistelijan oma hyvinvointi. Mutta sen nyt otti haasteena, että katsotaan pystynkö minä tähän (...) Sanoin jollekin, että pitäisi sellainen varoitus laittaa, että älä kokeile tätä kotona, että kyllähän se oli äärimmilleen viritetty työskentelytapa, että se toimi tällä aikataululla. (Finanssivalvonta)

Kaivoslakihankkeessa muiden hallinnonalojen asiantuntijoilta sai kyllä apua (tarkemmin kohdassa 5.4.1), mutta oikeusministeriön tekemän kyselyn mukaan ei riittävästi. Hanke oli myös kokonaisuudessaan erityisen mitava suhteessa taustaorganisaation tarjoamiin henkilöstöresursseihin, ja se myös tuli ilmi oikeusministeriön kyselyssä.

Käytännössä tein sitä hirveän pitkälle yksin; minähän kirjoitin käytännössä melkein koko työryhmänkin ehdotuksen ja hoidin jatkovalmistelun, että tämä resursointi oli niin epärealistinen kuin vaan voi olla, mutta toisaalta osastolla oli niin vähän – sanotaan – liikkumavaraa, kun ei sinne ollut rekrytoitu ihmisiä, jotka pystyisivät tekemään tämän tyypistä. (Kaivos)

Yhdistyslakihankkeesta haastateltu lainvalmistelija vastasi myös yksin hallituksen esityksen kirjoittamisesta ja pitkälti myös muun valmistelun organisoinnista. Hanke oli lainsäädännöllisesti kevyempi kuin edellä mainitut, joskin resursseja kului erityisesti sidosryhmäyhteistyöhön (tarkemmin luvussa 5.5.3). Lainvalmistelija sai ministeriöltä hiukan avustavaa henkilöstöä avuksi, mutta asiantuntijaresurssit koettiin silti riittämättömiksi syksyllä 2008. Valmistelijalla oli lukuisia muitakin hankkeita tuolloin vireillä.

Vammaispalveluhanketta valmisteli kaksi ihmistä virkatyönä. He suhtautuivat erittäin kriittisesti ministeriön lainvalmisteluun tarjoamiin henkilöstöresursseihin ylipäänsä. Yksin tehtävä lainvalmistelu on heidän mukaansa yleistä, eikä työrauha ole aina riittävä, mikä luo paljon paineita. Niinpä valmistelijat kiittelivät sitä, että saivat poikkeuksellisesti mahdollisuuden paritöskentelyyn, jossa yhdistyi substanssiosaaminen ja laintuntemus. Silti ”monet muut tehtävät jäivät syrjään”, eikä normaali työaika riittänyt. Tutenahan ei ollut työryhmää tai muutoinkaan avustavaa henkilöstöä.

Vaikka meitä oli kaksi valmistelijaa, siinä ei normaali työaika riittänyt mitenkään. Ei pelkästään kirjoittaminen, vaan jouduttiinhan me

hirveän paljon keskenämme keskustelemaan ja miettimään niin, että kirjoitustyö tehtiin monesti yön hiljaisina tunteina. (Vammaispalvelu)

Aikaa vei myös se, että hankkeeseen kohdistui haastateltujen mukaan harvinaisen paljon kiinnostusta ulkopuolelta: kansanedustajilta, järjestöiltä, suoraan asiakkailta ja lehdistöltä. Se tarkoitti haastatteluja ja erilaisiin viesteihin ja kysymyksiin vastaamista. ”Julkisuuden hoitaminen oli todellakin massiivista.” Valmistelijoille muotoutuikin ajan myötä toimiva työnjako.

Kuvittelen vaan, miten kammottava tilanne olisi voinut olla, jos kumpikin puoli tässä olisi ollut yhden valmistelijan vastuulla. (Vammaispalveluhanke)

Jos hankkeella on huomattavia julkistaloudellisia vaikutuksia, asetelma tuottaa lisäksi erityisiä menettelyjä perusvalmisteluun. Vammaispalveluhankkeen haastateltava kuvaakin, kuinka sosiaali- ja terveysministeriössä budjettilait ovat ylipäänsä yleisiä, mikä asettaa rajoituksia niin sisällöllisille ratkaisuille kuin aikataululle. Tämä voi tuottaa heidän mukaansa hankaluuksia suhteessa tavoitteisiin ja yllätyksellisten tekijöiden hallinnointiin. Myös sidosryhmäyhteistyö asettaa aikataulullisia haasteita.

Mitä enemmän käydään keskustelua sidosryhmien kanssa, sitä enemmän pitää varata myös valmistelu-aikaa. Varsinkin kun budjetiaikataulussa eletään, se on hankalaa. (Vammaispalvelu)

Kiireellinen aikataulu tuotti muun muassa sen sivuvaikutuksen, että vammaispalvelulakihankkeessa ei ehditty järjestämään yleistä lausuntokierrosta (kuten ei myöskään valtioneuvoslakihankkeessa), vaan sidosryhmiä kuultiin vapaamuotoisemmin. Silti lakiehdotus ei valmistunut aikataulussa.

Tämä ei mennyt eduskuntaan budjettilakiaikataulussa, vaan vasta noin kuukautta myöhemmin, mikä on tietysti mahdollista, mutta sekin osoitti sitä aikataulun tiukkuutta, että viimeiseen asti tehtiin. (Vammaispalvelu)

Hankaluutta aikatauluttamiseen voivat aiheuttaa myös poliittiset kiistat osatavoitteista tai joistain yksityiskohdista, joita edellä on kuvattu, ja ylipäänsä viimeisen poliittisen hyväksynnän saaminen.

Jotkut asiat ovat sellaisia, että niistä päätetään poliittisesti viimeisellä minuutilla, ennen kuin se pitää saada valmiiksi. (Kaivos)

Ylipäänsä näissä prosesseissa viimeinen ”Hep!” poliittiselta tasolta tulee niin myöhään, kun siinä pitää nähdä kokonaisuus ja sieltä tulee ne viimeiset huomiot. (Valtionosuus)

5.3 Tuki paremman sääntelyn toimintaohjelmasta

5.3.1 Oikeusministeriön tarjoama tuki

Koska tutkimuksen kohdehankkeet ovat osa hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaa, ne ovat olleet paremman sääntelyn toimintaohjelman erityisessä seurannassa ja tuen tarjonnan piirissä. Tietoa paremman sääntelyn toiminnasta on ollut runsaasti tarjolla. Sitä on löytynyt valtioneuvoston internet-sivuilta, ja tietoa on välitetty sähköpostitse, mutta oikeusministeriö on myös järjestänyt useita erillisiä tilaisuuksia, joihin on kutsuttu lainsäädäntöhankkeiden vastuvalmistelijoita.

Ensin järjestettiin ”Lainsäädäntösuunnitelman aloitustilaisuus” joulukuussa 2007. Siinä käsiteltiin muun muassa lainsäädäntösuunnitelman merkitystä, avoimuutta ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien lisäämistä, vaihtoehtojen ja vaikutusten arvioinnin tehostamista ja säädöshuoltoa. Osallistujalistan mukaan tilaisuuteen osallistui valmistelija neljästä tässä tutkitusta hankkeesta (yliopistolaki-, kaivos-, kilpailu- ja terveydenhuoltohanke). Oikeusministeri aloitti tilaisuuden, ja sen järjestäjillä oli ”kunnianhimoinen ajatus, että hankkeiden valmistelijat ja muutkin lainvalmistelijat, jotka oli kutsuttu, ryhmätöinä pohtisivat, miten säädösvalmistelun kehittämistä ja lainsäädäntösuunnitelmaa vietäisiin eteenpäin”. Suunnitelma ei kuitenkaan toteutunut; suuri osa osallistujista poistui puheiden jälkeen, ja muutoinkin panostus kehittämiseen oli vaisu: ”Jäi kuva, mikä ennenkin on todettu, että aikataulut ovat niin tiukat, että ei selviä hengissä, jos ei keskity vaan siihen; sivuille vilkuileminen vie liikaa aikaa.”

Vuoden 2008 helmikuussa järjestettiin ”Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden aamukahvitilaisuus”. Siinä esiteltiin muun muassa valtion hankerekisterin (HARE) käyttöä, Paremman sääntelyn verkkosivuja, lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden seurantajärjestelmää sekä hankkeille tarjolla olevia tukitoimia. Osallistujalistan mukaan paikalla oli valmistelija jälleen neljästä tässä tutkitusta hankkeesta (tällä kertaa vammaispalvelu-, valtionosuus-, kilpailu- ja terveydenhuoltohanke). Toukokuussa 2009 järjestettiin vielä seminaari ”Parempi sääntely – hallituksen linjaukset käyttöön”, jossa käsiteltiin hallitusohjelman puolivälin arvioinnin tuloksia. Siihen osallistui lainvalmistelija kolmesta hankkeesta (yhdistys-, kaivos- ja

terveydenhuoltohanke). Oikeusministeriössä koottiin myös asiantuntijoiden yhteystietolista liittyen paitsi vaikutusarvioinnin tukeen myös käännyttykseen, kielenhuoltoon ja laintarkastukseen. Lista laitettiin verkkosivuille, ja hankkeiden lainvalmistelijoita kehoitettiin ottamaan tahoihin yhteyttä.

Valmistelijoille on ollut tarjolla myös koulutusta ja kohdennettua tukea vaikutusten arvioinnista, kuten kenelle tahansa lainvalmistelijalle eri ministeriöissä. Oikeusministeriön tuottamasta vaikutusarvioinnin asiantuntijajaoston muistiosta käy ilmi, että kuuteen vaikutusarvioinnin koulutustilaisuuteen on osallistunut vuosina 2008 ja 2009 yhteensä noin 210 virkamiestä eri ministeriöistä. Muistion perusteella vaikutusten arviointiin pyydetään ylipäänsä vähän tukea. Sitä annettiin konkreettisesti kolmelle lainsäädäntösuunnitelman hankkeelle, mutta joukossa ei ole tämän tutkimuksen kohdehankkeita. Työ- ja elinkeinoministeriössä on kehitetty yritysvaikutusten seurantaa ja tukitoimia, ja yksi hanke saikin sieltä tukea yritysvaikutusten arviointiin.

Paremman sääntelyn toimintaohjelmaa koordinoanut oikeusministeriön virkamies koki yleisesti, että ”meidän tukitoimille kaiken kaikkiaan ei osoittautunut hirveästi kysyntää, vaikka omasta mielestämme me yritettiin tarjota hyvinkin olennaisia asioita.” Syyksi hän katsoo sen, että paremman sääntelyn toimintaohjelma ei ole sisältänyt riittävässä määrin ministeriöitä velvoittavia elementtejä, ja yleinen sitoutuminen ohjelman periaatteisiin on ollut muutoinkin heikkoa. Ongelmana on ollut poliittisesti sovittujen menettelyjen puuttuminen, mikä on hänen mukaansa hankaloittanut esimerkiksi oikeusministerin mahdollisuuksiin tuoda esille lainvalmistelun laatua koskevia huomioita paremman sääntelyn ministerityöryhmässä. Lisäksi, yhtä lailla kuin lakihankkeissa, henkilöstöresursointi on ollut monesti niukkaa.

Sen olemme tässä oppineet, että siinä vaiheessa kun tällainen lainsäädäntösuunnitelma hyväksytään, pitäisi olla myös ne pelisäännöt sovittuna, että mitä näille tehdään; tarkka menettely, miten niitä käsitellään. (...) Ei tällaisella hallituksen strategiakirjauksella ole merkitystä, jos se on hyväksytty vain hyvässä tarkoituksessa, ja sitten palkataan yksi virkamies sitä hoitamaan. Vaatii paljon laajempaa sekä poliittisen että virkamiestason sitoutumista siihen, että tämä myös toteutetaan oikeasti. Tämä oli ensimmäinen harjoitus, joka osoittaa juuri tämän poikkihallinnollisen ohjauksen ja poliittisen sitoutumisen suuren tarpeen.

Hankkeiden keskeiset lainvalmistelijat ovat yhtä hanketta lukuun ottamatta käyneet raporttoimassa lainvalmisteluprosesseista paremman sääntelyn ministeriryhmälle²³, ja edellä kuvattu asetelma on heijastunut sen toimintaan.

Se oli ministeriöryhmässäkin nimenomaan sellaista jälkikäteen seurantaan, että näin tämä meni ja hauska kuulla. Loppujen lopuksi niistä tuli vain esimerkkitapauksia lakihankkeista sen sijaan, että hallitus olisi huolehtinut niitä eteenpäin.

Oikeusministeriö on seurannut valmistelua myös lomakekyselyin, mutta siinäkin koettiin ongelmia. Kyselyjen yhdeksi hankaluudeksi osoittautui poikkileikkaavan näkökulman muodostaminen, koska hankkeet etenivät eri tahdissa. Vaikutelmaksi jäi myös, että kyselyihin ei yleisesti ottaen vastattu kovin mielellään. Oikeusministeriön virkamiehen mukaan yhdeksi hämmennyksen aiheeksi muodostui myös se, että lainvalmistelun perustermistö vaikutti olleen usealle valmistelijalle vierasta.

Vaikka me käytettiin mielestämme esimerkiksi hankkeen vaiheen kuvauksessa samoja termejä kuin on hallituksen esitysten laatimisoppaan liitteessä – esivalmistelu, perusvalmistelu, kuuleminen tai lausuntokierros ja jatkovalmistelu – niin tuntui siltä, että näitä ei ymmärretty. Vastauksista kävi selvästi ilmi, että ne olivat tuntemattomia termejä. Samoin kuuleminen ja vaikutusten arviointi..., jollain tavalla kävi ilmi, että vaikka vaikutusten arviointiohjeet oli hyväksytty 2007 eli samoihin aikoihin kuin lainsäädäntösuunnitelma, niin sitäkään ajatusmaailmaa ei oikein tunnettu.

Vähitellen kyselyjen tekoa supistettiin ja päädyttiin kyselemään ”vain valmistelu-aikatauluja ja onko resursseja”. Lopulta ei tehty niitäkään kyselyjä, vaan päädyttiin seuraamaan virallisilta listoilta, mitkä hankkeet valmistuvat tällä hallituskaudella. Kaiken kaikkiaan paremman sääntelyn toimintaohjelman vastaanotto oli sitä koordinoineen virkamiehen näkökulmasta pettymys. Sääntelyn kehittäminen on kuitenkin jatkunut, ja kerätyn materiaalin ja havaintojen perusteella oikeusministeriö on jatkanut sitä sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeella (oikeusministeriö 2010c).

²³ Kuten edellä luvussa 5.1.2 on kerrottu, poikkeuksen muodostaa terveydenhuoltohanke; haastattelua ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi, koska hanke oli tuolloin poliittisesti hankalassa vaiheessa.

5.3.2 Lainvalmisteluhankkeiden näkökulmia

Haastatelluilta lainvalmistelijoilta kysyttiin, kuinka paremman sääntelyn toimintaohjelma on heille yleisesti ottaen hahmottunut ja ovatko he saaneet tai kaivanneet siitä tukea hankkeeseen. Tämän luvun vastauksissa ei pääsääntöisesti esitetä, mistä hankkeesta näkökulmia ja lainauksia esitettäessä kulloinkin on kyse.

Haastattelujen perusteella tutkimuksen kohdehankkeiden lainvalmistelijat eivät olleet osallistuneet vaikutusten arviointikoulutukseen muutamaa lukuun ottamatta. Yksi kertoi käyneensä koulutuksessa ennen siirtymistään ministeriöön ja siellä lainvalmistelutehtävään, koska asia kiinnosti sidosryhmän näkökulmasta. Toisessa hankkeessa kerrottiin, että vaikutusarviointikoulutuksessa käytiin hankkeen alussa.

Yhdistyslakihankkeen lainvalmistelija tunsikin paremman sääntelyn toimintaohjelman lähtökohtaisesti hyvin, koska hanke oli oikeusministeriön vastuulla. Hän on ollut mukana kehittämässä paremman sääntelyn toimintaa ja kouluttanut lainvalmistelijoita. Myös kaivoslakihankkeen valmistelija tunsikin toimintaohjelman sisältöjä ja suhtautui niihin vakavasti normeja pitkälti toteuttaenkin, mutta hän ei kuitenkaan katsonut, että paremman sääntelyn normisto olisi ensisijaisesti määrittänyt valmistelun alkuvaiheita. Valmisteluasetelma piti ensin rajata juridisesti, ja se vasta paljastaisi, mikä verran hankkeessa on sellaista aitoa liikkumavaraa, joka mahdollistaisi paremman sääntelyn periaatteiden huomioonottamisen.

Useimmille haastatelluille paremman sääntelyn toimintaohjelma sisältöineen vaikutti kuitenkin jääneen melko vieraaksi. Kokemukset paremmasta sääntelystä tuntuivat lähinnä liittyvän siihen, että hankkeista raportointiin lomakekyselyillä ja vierailulla ministerityöryhmässä. Näistä ei koettu kuitenkaan olleen hyötyä itse hankkeelle. Tämä ei ole yllättävää, jos tulosta vertaa oikeusministeriön virkamiehen edellä esitettyihin näkemyksiin.

En muista, että siinä olisi ollut kauheasti muuta kuin, että kävin esittelemässä sitä yhdessä ministerityöryhmän kokouksessa, mutta tämä koko homma ehti solahtaa melkein valmiiksi kahden kokouksen välissä; eivät he ehtineet sitä edes kauheasti seurata, ennen kuin se oli jo valmis.

Me enempikin käytiin siellä raportoimassa, että mitä me ollaan tehty ja miltä meistä on tuntunut, ja meitä käytiin haastattelemassa niissä merkeissä. He ehkä oppivat meiltä enemmän kuin mitä me heiltä siinä mielessä.

Mikä tässä tulee ensimmäisenä ”mutuna” mieleen on nämä raportointijutut eli lähinnä täältä on tuotu sinne se jatkuva tilannekatsaus, että miten menee ja miten tehdään.

Yleisesti koettiin myös, että lainsäädäntösuunnitelmaan sijoittuminen ei tuonut hankkeelle lisäarvoa. Samoin olisi toimittu muutoinkin, joskin yhdessä hankkeessa todettiin, että lainsäädäntösuunnitelmaan sijoittuminen saattoi vaikuttaa ”pelkällä olemassaolollaan”. Toisin sanoen seurannan takia pyrittiin ”kenties tekemään tavallistakin huolellisempaa työtä.”

Toisinaan haastatellut alkoivat kuvata oikeusministeriön tarjoamaa lain-tarkastustoimintaa ja muuta juridista apua. Oikeusministeriön erityisasiantuntemukseen ja konsultoivaan apuun sekä sen saatavuuteen erilaisilla säädösalueilla oltiinkin yleisesti tyytyväisiä, mutta ne kuuluvat ministeriön normaalikäytäntöihin – joskin erilaisia tukipalveluja oli hankkeille mainostettu.

Olen ymmärtänyt, että nykyiset kanavat ovat olleet käytössä aikaisemminkin, eli oikeusministeriössä on ollut hyvää laintarkastustoimintaa ja on ollut mahdollista saada sieltä apua erilaisiin lainsäädäntöongelmiin, mutta onko tämä hanke jo nyt tuonut jotain uutta, siitä minulla ei ole mitään tietoa.

Syy siihen, että paremman sääntelyn toimintaohjelma oli jäänyt usealle vieraaksi, ei kuitenkaan palaudu lainvalmistelijoiden näkökulmasta kaikilta osin itse ohjelmaan, vaan vastaukset vahvistavat monilta osin edellä esille tullutta taustaministeriön sitoutumisen merkitystä. Paremman sääntelyn toimintaohjelmahan on pitkässä ajallisessa jatkumossa yksi yritys parantaa säädösvalmistelun laatua. Seuraava lainaus ilmentää, kuinka eräässä ministeriössä lainvalmistelua on tehty vuodesta toiseen samoin käytännöin monista eri lainvalmistelun laadunkehittämistoimista huolimatta ja kuinka paremman sääntelyn toimintaohjelman jalkauttaminen arkeen edellyttäisi esimiestason kiinnostuneisuutta asiaan.

Meillä ei ole kauheasti esimiesten taholta korostettu näitä, eli että osastopäälliköt sitoutettaisiin sitouttamaan yksikön vetäjät sitouttamaan valmistelijat, että joku toisi sen tuohon, että hei tämä on nyt tärkeä ja perehtykää tähän. Jos se jää vaan siihen, että se on jossain tuolla netissä tai jossain niistä sadasta sähköpostiviestistä, minkä päivän aikana saa, niin ei sitten toimi. Jos sitä ei ole osastotasolla priorisoitu, ei se myöskään tähän hankkeeseen tai oikein muihinkaan ole ehkä sitten konkretisoitunut (...) Tiedän, että oikeusministeriössä ja muissa ministeriöissä on tehty aika paljon työtä sen eteen, mutta täytyy sanoa, että se on kuitenkin jäänyt aika kaukaiseksi. En suoralta kädeltä pysty näkemään mitään konkreettista. En osaa suora-

naisesti sanoa, miten meidän valmistelu olisi oikeastaan muuttunut sinä aikana, kun tämä teema on tässä viimeisen kymmenkunta vuotta ollut EU:ssa ja Suomessa esillä.

Paremmän sääntelyn toimintaohjelman lähtökohtia voidaan näin ollen pitää haastavina; ministeriökohtaisia, vakiintuneita toimintatapoja voi olla vaikea muuttaa suosituslähtöisesti (ks. myös OECD 2010; Walter ym. 2003). Yllä kuvatun ministeriön edustaja esittää yhdeksi syyksi myös kiireen. Kiirettä valitteli myös moni muu välittelevissä vastauksissaan. ”No jos muistan, kun en ole ehtinyt katsoa, mitä kaikkea tähän kuuluu.” Seuraava lainaus on henkilöltä, joka oli osallistunut vaikutusarviointikoulutukseen, mutta ennen siirtymistään töihin ministeriöön. Sen jälkeen aikaa ei enää ollut.

Tätä valmistelua tehtiin aika nopealla aikataululla ja se kaikki muu työ tietysti, mikä täällä sitten tuli mukaan, niin kyllähän niin väkisinkin kävi, että kaikkeen ei, että sitä ei pystynyt hyödyntämään. Eikä varmaan koko aikana ole pystynyt optimaalisesti hyödyntämään sitä apua ja tukea, mitä sieltä on ollut tarjolla. Se on se käytännön elämä, joka aina sanelee ne ehdot.

Kiireen ohella tai siihen liittyen esille tuli näkemys, että ohjeistus on liian yleisen tasolla, jotta siihen motivoituisi muun työn ohella kunnolla perehtymään. Ohjeistuksiin kaivattiin enemmän konkreettisuutta.

Tuon tyyppiseen aineistoon ei oikein ehdi syventyä, ja kun niillä ei ole välittömiä konkreettisia sovelluksia (...) Tietysti se osittain johtuu siitä, kun organisaatio on koko ajan ylikuormitettu, niin tuon tyyppiseen itsensä kehittämiseen ei oikein sitten jää aikaa.

Kyseinen valmistelija ottaa vertailukohdaksi oikeusministeriön laatiman ns. lainlaatijan oppaan: ”Se on sellainen, minkä huolellisesti lukee, koska se on niin konkreettista.” Eräs toinenkin haastateltu mainitsi lainlaatijan oppaan nimenomaan konkreettisuuden takia, mutta opas ei liity varsinaisesti paremmän sääntelyn ohjelmaan. Sama haastateltava kaipasi ”täsmäkouluttamista sen yleisen lisäksi” sekä sähköistä keskustelufoorumia, jossa voi vaihtaa kokemuksia ja kysyä kollegoilta neuvoja: ”Aina tulee kysymyksiä, joihin ei löydy vastauksia.” Lisäksi tarjolla voisi olla ”malliesimerkkejä siitä, miten tietynlaisia säännöstyyppejä on hyvä kirjoittaa”, ja haastateltu toivoi myös huonoja esimerkkejä²⁴.

Paremmän sääntelyn ohjeistusten konkreettisuudesta oli kuitenkin erilaisia näkemyksiä, mikä liittyy ilmeisesti jossain määrin hankkeiden sisältökysymyksiin. Valtionosuusuudistushankkeen valmistelija ilmaisi kaipaa-

²⁴ Niitä itse asiassa oli Lainlaatijan oppaan vanhassa, 1990-luvun versiossa.

vansa tietotaitoa nimenomaan siihen, kuinka vaikutuksia arvioidaan kuntatalouden näkökulmasta, minkä hän koki erityisen haastavaksi. Tähän paremman sääntelyn toimintaohjelman tarjonnasta ei ole hänen mukaansa apua. Sen sijaan terveydenhuoltohankkeessa koettiin, että vaikutusarviointiohjeistuksista oli ollut konkreettista hyötyä.

Jos yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin ohjeet liittyvät jotenkin tähän paremman sääntelyn hankkeeseen, niin siitähän oli ihan konkreettistakin hyötyä, koska niitä kuitenkin hyödynnettiin valmistelussa. (Terveydenhuolto)

Muutamassa hankkeessa todettiin kuitenkin, että lainvalmistelun isoin ongelma liittyy ylipäänsä osaavan henkilöstön yleiseen resurssipulaan ja huonoon arvostukseen omassa organisaatiossa – seikat jotka ovat tulleet edelläkin esille.

Resursseihin se varmaan aina kulminoituu; on ihan turha vaatia kaikkea, jos kuitenkin koko ajan pienempi porukka tekee jo ääriarvoilla kuten tässäkin ministeriössä. Nämä lakihankkeet näkyvät kyllä ulospäin, mutta täällä talon sisällä tämä on ihan marginaalista (...) Ihan hyvä, että on näitä prosesseja, mutta kyllä siinä pitää olla realismia. Voi ottaa vaikka tuolta meidän työajanseurannasta tuntiraportit lainvalmistelusta, kuinka paljon kertyy ylitunteja, paljonko on pitämättömiä lomia, ja sitten miettiä, onko resurssikysymys, mihin pitää ensimmäiseksi löytyä ratkaisu.

Yhtenä konkreettisenä ehdotuksena esille tuli ajatus, että lainvalmistelun kehittämisessä hyödynnettäisiin enemmän lainvalmistelijoiden näkökulmia. Siitä tosin paremman sääntelyn ohjelma sai kiitostakin, eli haastateltu ymmärsi, mihin paremman sääntelyn toiminnassa on osaltaan pyritty eli kehittämään lainvalmisteluohjeistusta lainvalmistelijoita kuulemalla.

Ja ehkä hyödyntää lainvalmistelijoiden osaamista myös tässä kehittämisessä, koska nythän me ollaan oltu tässä ihan sivussa, vaikka me olisimme ehkä ne, jolla olisi näkemystäkin (...) Minulla on jo pää niin pyörällä, kun aina pyritään parempaan, mutta tässä on ollut hyvää se, kun ministeri Braxkin kuuli valmistelijoita. Kyllä tässä on syytä lähteä keskustelemaan niiden kanssa, jotka tekevät oikeasti tätä työtä, eikä vaan tuolla ylätasolla.

Toisesta hankkeesta tuli selkeä kiitos siitä, että paremman sääntelyn hanke oli ylipäänsä perustettu. Vaikka siitä ei koettu olleen suuresti apua itselle, jo se, että ”valtioneuvoston tasolla on kiinnitetty huomiota säädösvalmiste-

lun problematiikkaan ja nostettu sitä yleisempään tietoisuuteen” koettiin itsessään kannustavaksi.

Sehän tässä on kautta vuosien ollut ongelma, että on kuviteltu, että tämä on jotain teknistä näpertämistä, jota juristit tekevät kaikessa hiljaisuudessa ja siinä kaikki.

5.4 Ulkopuolisen asiantuntijatiedon käyttö

5.4.1 Oman ministeriön ulkopuolinen hallinnollinen asiantuntemus

Vaikka lainvalmisteluhankkeet ovat yleensä yhden ministeriön vastuulla, ne voivat silti olla eri määrin poikkihallinnollisia. Tällöin asiantuntemuksen saanti on tyypillisesti varmistettu työryhmän kokoonpanolla, joten sitä ei käsitellä tässä erikseen. Muilta hallinnonaloilta oikeusministeriön tarjoamaa asiantuntemusta tarvitaan usein, kuten edellä on tullut ilmi. Sen tarjoama apu tuli esille monissa haastatteluissa, joista alla on yksi havainnollistava ja pitkälti yleistettävissä oleva esimerkki.

Oikeusministeriöltä me saatiin hyvää apua, siellä oli erittäin hyvä yleinen hallinto-oikeuden asiantuntija, kun oli eräitä aika vaikeita kohtia. Meidän kokemuksen mukaan se onkin ainoa ministeriö, josta saa lisäarvoa. Siellä on asiantuntijat, jotka pystyvät odottaessa vastaamaan kysymyksiin. Sieltä saa sellaiset draftit, jotka ovat ensimmäisellä kerralla oikein. (Finanssivalvonta)

Muutamissa haastatteluissa tuli myös esille, että apua saatiin hallinnosta oman ministeriön ulkopuolelta; kaivoslain valmistelussa esimerkiksi työturvallisuuskysymyksissä sekä ympäristökysymyksissä; ”korkeimmasta hallinto-oikeudesta oli nämä kaksi hyvin laajasti ympäristöoikeuteen ja perusoikeusjärjestelmäänkin perehtynyttä...” Valtionosuusudistuksessa apua haettiin ja saatiin myös yli oman ministeriön rajojen.

Jonkin verran mukana OPM:ä ja Tampereen yliopiston laskentakeskus, jossa kuitenkin on valtionosuusjärjestelmän isoin osaaminen tällä hetkellä (...) Meillä oli paljon työtä Tampereen yliopiston laskentakeskuksen kanssa liittyen OPM:n järjestelmän avaamiseen ja niiden koelaskelmien tekemiseen. (Valtionosuus)

Ohessa on vielä esimerkki yliopistohankkeesta.

Tämä on tehty yhteistyössä hyvin monien eri tahojen kanssa. Tässä on ollut valtion työmarkkinalaitos mukana, jolla on ollut henkilöstö aikaisemmin hallussaan, tässä on ollut valtionvarainministeriön budjettiosasto voimakkaasti mukana. (Yliopisto A)

Terveydenhuoltohankkeen ns. välivaiheessa ulkopuolisten asiantuntijoiden apua käytettiin muista hankkeista poikkeuksellisella tavalla. Tämä tapahtui siis siinä vaiheessa, kun ministeriössä valmisteltiin sisäisenä työnä sosiaali- ja terveydenhuollon yhdistämistä.

Meillä valmisteltiin täällä sisäisenä työnä siinä alkuvaiheessa sosiaali- ja terveydenhuollon aluemalli, minkä ministeri Risikko sitten lanseerasi, niin sitä varten kutsuttiin koolle aika laaja talon ulkopuolisten tahojen asiantuntijaryhmä ja niiden kanssa pidettiin tiivis työpaja jossa arvioitiin sitä mallia. Swot-analyysi -tyyppisesti asiantuntijat esittivät mallista näkemyksiä. (Terveydenhuolto)

5.4.2 Erityistapauksena perustuslain tulkinta ja oikeudellinen asiantuntemus

Yliopisto- ja kaivoslakihankkeessa on ollut tarvetta oikeudelliseen erityiskonsultointiin perustuslain tulkintaan liittyvissä kysymyksissä. Näin oli myös muutamassa muussa lakihankkeessa, mutta tässä tarkastellaan vain yliopisto- ja kaivoslakia, joissa perustuslakikysymys oli hyvin keskeinen. Kummassakin hankkeessa tiedostettiin, että hankkeeseen liittyy vaikeita perustuslaillisia ongelmakohtia, ja ne olivatkin perusvalmistelussa esillä varhaisista vaiheista alkaen. Kaivoslakihankkeen tarve perustuslain haltuunottoon varhaisessa vaiheessa on todettu jo useasti aiemmin, joten seuraavassa esitetään yliopistolain valmisteluun osallistuneen näkemys asiasta.

Oli täysin tiedossa, että tämä perustuslain 123 on pikkusen ongelmallinen tässä halutunlaisessa uudistuksessa (...) Meillä pitäisi olla netissä myöskin kalvot, jotka me esitettiin silloin syksyllä yliopistojen seminaarissa, ja sen kohdan tulkintakäytännöt on mainittu jo siellä ongelmalliseksi. Eli ei ollut epätietoisuutta, että se on vaikea asia (...) Kyllä me keskusteltiin valtiosääntöoppineiden kanssa tästä etukäteenkin. (Yliopisto A)

Hankkeet eroavat toisistaan kuitenkin siinä, kuinka valtiosääntöoppineilta pyydettyihin näkemyksiin suhtauduttiin. Kaivoslakihanke pyrittiin lähtökohtaisesti valmistelemaan niin, että se kestää heidän kritiikkinsä. Kyse oli erityisesti valtausjärjestelmän ja alueiden käyttöoikeuksien lunastuksen hyväksyttävyydestä suhteessa omaisuuden suojaan.

Paitsi että alkuvaiheessa kuultiin perustuslakiasiantuntijoita niin myös loppuvaiheessa ja pitkin matkaa. Oli paljon yhteyksiä niihin, joita perustuslakivaliokuntakin kuulee. Kyllä minä pyrin ottamaan huomioon kaiken sen, eri näkökohdat mitä he ottivat esille, pyrin viemään sen sisälle perustuslakianalyysiin. (Kaivos)

Yliopistohankkeessa sen sijaan katsottiin, että on olemassa tavoite, joka halutaan toteuttaa, vaikka se nähtiin yleisesti ongelmallisena perustuslain kannalta.

Oli tietynlainen ajatus siitä [yliopiston autonomia]. Sitä testattiin erilaisilla perustuslakiasiantuntijoillakin valmisteluvaiheessa, että mitä tämä perustuslain yliopistolle määrittämä autonomia tarkoittaa, ja ajateltiin ehkäpä niin, että tämä [ehdotus] nyt voisi olla yksi sen ilmenemismuoto, että sen tulkinta voisi olla näin. (Yliopisto C)

Kuten haastatellun kertomasta yllä ilmenee, yliopistolakihankkeen tapauksessa keskeinen perustuslaillinen kysymys liittyi ulkopuolisten enemmistöön yliopistojen hallituksissa. Valtio-oppineilta ei kuitenkaan saatu toivotun kaltaista konsulttiapua; pikemminkin he tuottivat yliopistolakihankkeelle useita arvioita siitä, että haluttu tavoite on perustuslainvastainen.

Siitä käytiin myös valtiosääntöoppineiden kanssa keskusteluja, mutta heiltä nyt ei saatu silloin irti mitään parannusehdotuksia tai mitään konkreettista. (Yliopisto A)

Eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta edellytti yliopistolakiin muutoksia ongelmakohdan osalta. Se, että saadusta etukäteiskritiikistä huolimatta esitys vietiin eduskuntaan, perustuikin siihen, että lainvalmistelussa kyseinen pykälä nähtiin tulkinnanvaraisena. Haastatellun mukaan päätös esityksen viemisestä eduskuntaan valtiosääntöoppineiden kritiikistä huolimatta ei ollut yksin lainvalmistelijoiden. Kuten edelläkin on useasti tullut esille, poliittinen ohjaus oli voimakasta. ”Ymmärtäisin, että hallituksella on ollut tietty näkemys [perustuslain] 123:n tulkinnasta, koska on esityksen halunnut viedä eduskuntaan” (yliopisto A). Lainvalmistelija korostaa myös sitä, että esitys on ollut oikeudellisessa tarkistuksessa ennen eduskuntaan vientiä.

Täytyy nyt muistaa, että tässä on ollut laillisuusvalvontaa jo etukäteenkin eli kaikki hallituksen esitykset menevät oikeuskanslerinviraston kautta valtioneuvostolle päätettäväksi (...) Lainsäädäntö on käyty läpi oikeusministeriön kanssa laintarkastuksessa ja sen kanssa on keskusteltu asioista (...) Tätä keskustelua on käyty, ja asia todettu problemaattiseksi, mutta sen verran tulkinnanvaraiseksi, että perustuslakivaliokunnan käsitykset oli syytä kuulla. (Yliopisto A)

Jälkikäteen arvioituna yksi yliopistolakihanketta omalta osaltaan valmistellut kuitenkin näkee, että edellä kuvattu prosessi on tuottanut eräänlaisena sivuvaikutuksenaan arvaamattomia käytännön ongelmia ehdokkaiden nimeämisessä säätiöyliopiston hallitukseen. Sen vuoksi perustuslakiasian käsittelyä olisi hänen mukaansa pitänyt hoitaa keskusteleavammin.

Jos ajattelee tätä lopputulemaa, niin yksi ehdottomasti kriittinen paikka oli se perustuslakivaliokuntakäsittely. Siihen valmistautumista ja ymmärrystä puolin ja toisin ehkä olisi pitänyt pohjustaa enemmän. Perustuslakivaliokunnan reaktio oli niin voimakas, että se jollain tavalla kertoo siitä, että pohjustavaa keskustelua ei ehkä oltu tarpeeksi käyty. Olisi se lopputulos ollut mikä tahansa niin luulen, että jos eduskunnassa ei olisi jouduttu niin äkkinäiseen päätöksentekoon ja lain [uudelleen] muotoiluun, jonkinlaiset toiset muotoilut olisivat hyvinkin voineet taata perustuslain tarkoittaman autonomian ja kuitenkin niin, että prosessi olisi ollut kevyempi – jos me ajatellaan näitä ihan käytännön ongelmia säätiöyliopiston hallituksen jäsenten nimeämisen osalta. (Yliopisto C)

5.4.3 Selvitykset ja tutkimukset

Osassa hankkeita perusvalmistelun aikana hyödynnettiin selvityksiä tai tutkimuksia. Finanssivalvonta- ja yhdistyslakihankkeessa ei käytetty apuna varsinaista, ulkopuolisen tuottamaa selvitys- tai tutkimustietoa. Kahdessa hankkeessa hyödynnettiin erityisesti aiemmin tuotettuja selvityksiä, kuten on tullut ilmi: vammaispalveluhankkeessa niitä oli tehty vammaispoliittisen selonteon yhteydessä, ja yliopistolain valmistelua taustoittivat erityisesti aiemmin mainitut ns. Jääskisen ja Rantasen selvitysmiesraportti ja siinä Jääskisen linjaus sekä ns. Sailaksen työryhmän raportti. Toisaalta niitä taustoitti myös selkeä toimeksianto, joka tähtäsi tiedon tuottamiseen tietynlaisista lakiuudistusta varten.

Jääskisen ja Rantasen osalta, hehän esittivät kaksi eri vaihtoehtoa eli Jääskinen toista ja Rantanen toista, ja hallituksen esitys oli pitkälti sellainen, kuin Jääskisen oli, että mielestäni ei menty siitä ylitse. Ehkä enemmänkin niin, että Sailaksen työryhmän esittämä säätiöyliopisto oli liudempi versio siitä, mitä hallitus toivoi. (Yliopisto A)

Yliopistohankkeessa hyödynnettiin myös muita selvityksiä liittyen esimerkiksi kansainväliseen vertailuun aiheena yliopistojen autonomia ja yliopistokiinteistöjen käyttämiseen pääomittamisessa. Selvityksiä hyödynnettiin myös valtiosuus-, kaivos- ja kilpailulakihankkeissa. Valtiosuusudistuksessa se tarkoitti tilaustutkimusta Valtion taloudelliselta tutkimuslaitoksel-

ta, tarkoituksena selvittää uudet kriteerit valtionosuuksien jakoon. Hanke onkin esimerkki prosessista, jossa tavoite saada tutkimuksen keinoin mahdollisimman objektiivista tietoa poliittisten päätösten perustaksi ei yrityksestä huolimatta kuitenkaan toteutunut. Tutkimus ei kyennyt löytämään syytä sille, miksi tietyillä kunnilla on poikkeuksellisen korkeat kustannukset. ”He itsekkin sanoivat, että he tietävät, että kustannustaso on korkealla, mutta he eivät löydä selittäviä tekijöitä siihen; ei ollut tilastollisesti luotettavaa näyttöä.” Tutkimus ei näin ollen kyennyt vastaamaan poliittiseen tarpeeseen eikä sille lopulta ollut käyttöä.

Kun VATT:n tutkimus tuli, niin tiedettiin, että sitä ei ole mahdollista toteuttaa (...) Vaikka me oltiin koko ajan tutkimuksen aikana sanottu heille, että tässä on tietyt poliittiset reunaehdot, että menettäjinä ei voi olla ne kunnat, jotka ovat taloudellisesti kaikkein pahimmassa tilassa, ja vaikka sanoin, että miettikää niitä lisäominaisuuksia, mitä malliin tarvitaan, että se toimii, he eivät olleet miettineet ja se jäi meille. (Valtionosuus)

Tutkimus valmistui lisäksi myöhässä sovitusta aikataulusta. Siihen vaikutti osin se, että tutkimus oli hajautettu eri toimijoille, jotka eivät suoriutuneet tehtävästä, joten haastatellun mukaan VATT joutui tekemään myös muiden tahojen osia.

Kaivoslakihankkeessa oli sitä vastoin myönteisiä kokemuksia ulkopuolisilta pyydetyistä selvityksistä. Niitä teetettiin hankkeen alkuvaiheessa viisi kappaletta. Tarkastelussa ei kuitenkaan ollut hankkeen substanssiin liittyvä empiirinen todellisuus, kuten valtionosuusuudistuksessa, vaan juridiikan tutkijoiden tuottamia analyysejä aihealueeseen liittyvistä perusoikeudellisista kysymyksistä. Haastateltu lainvalmistelija oli selvityksiin hyvin tyytyväinen. Lisäksi kilpailulakihankkeessa teetettiin kaksi erillisselvitystä. Toinen koski yrityskauppasääntelyä ja toinen yksityisyyden suojaa. Kansainvälisiin vaikutusten arviointikäytäntöihin perehdyttiin myös. Yrityskauppatestistä teetetty selvitys sai erityisroolin perusteltaessa tulevia säädösratkaisuja keskeiselle sidosryhmälle (tarkemmin kohdissa 5.5.2 ja 6.2).

Terveydenhuoltohankkeessa selvitystietoa ei hankittu yhtä suoraviivaisesti kuin edellä kuvatuissa hankkeissa. Käytössä oli kuitenkin taustoittavaa tutkimusaineistoa, joka liittyi tuloksettomiaan välivaiheeseen.

Varsinkin välivaiheessa, kun alettiin miettiä niitä yhteisiä rakenteita ja koska se liittyi myös Paras-hankkeeseen, tehtiin sellainen soite-kysely, eli sosiaali- ja terveydenhuollon kuntakysely meidän, valtionvarainministeriön, THL:n ja Kuntaliiton yhteistyönä. Se antoi rakenteisiin liittyen paljon tietoa, ja tietysti paras-hankkeessa on tehty aika paljon

tutkimuksia, yliopistot sun muut, eli siinä välivaiheessa oli kyllä paljonkin tällaista aineistoa. (Terveydenhuolto)

5.4.4 Muu selvitysluontoinen perustieto

Muulla selvitysluontoisella perustiedolla tarkoitetaan tässä esimerkiksi tilastojen ja ministeriössä tehtävien laskelmien käyttöä selvitetessä sääntelyn kohteena olevan ilmiön perusominaisuuksia tai vaikutuksia. Vaikutuslaskelmia tarkastellaan erikseen kuudennessa luvussa, mutta tässä tuodaan esille lähinnä joitain havaintoja, joita haastatteluissa tuli esille liittyen selvitysluontoisen perustiedon tuottamiseen ylipäänsä.

Vaikka terveydenhuoltohanke ei itsessään tilannut ulkopuoliselta taholta varsinaisesti tutkimustietoa, hanke tilasi sosiaalialan, erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon asiantuntijalta yhteisenä tiimityönä ”perustelujen taustamateriaalia”. Kyse ei ollut varsinaisesti tutkimuksesta, mutta henkilöt olivat haastatellun mukaan ”myös tutkimustyön ammattilaisia eli he pystyvät hyödyntämään olemassa olevaa materiaalia”.

Muutamassa hankkeessa yhdeksi suureksi ongelmaksi ilmeni se, että keskeistä tietoa ei ollut mahdollistakaan saada, koska tarvetta vastaava tietopohja puuttui hallinnollisista järjestelmistä, tai se oli vaillinainen. Tällaisesta ilmiöstä ovat kärsineet ainakin valtiosuus-, vammaispalvelu- ja yhdistyslakihanke. Valtiosuushankkeessa kyse oli osin siitä, että kuntien omissa tietopohjissa tiedettiin olevan jonkin verran virheitä. ”Joutui tekemään aika paljon laskelmia siitä, että menikö tämä oikein, koska me ei tiedetty ihan prikulleen vaan siinä joutui tekemään jonkin verran oletuksia.” Lisäksi osa tiedosta oli ylipäänsä vaikeasti saatavissa.

Ongelma oli se, että kun OPM:n laskentapohjasta oli vaikea saada tietoa, niin siinä laskettiin todella monta kertaa ennen kuin saatiin oppilaspohjainen malli purettua ikäluokkapohjaiseksi kotikuntapohjaksi; siinä oli iso vipstaakkeli, kun meillä ei ollut tietoja siitä, mitkä ovat oppilaiden kotikunnat. (Valtiosuus)

Yhdistyslakihankeessa olisi ollut tarvetta saada perustietoa suomalaisesta yhdistystoiminnasta, mutta se oli eri syistä vaikeaa. Yksi syy oli se, ettei yhdistyksistä keräytynyt kattavasti tietoja rekistereihin, koska ”yhdistykset ovat kaikista yksityisistä oikeushenkilöistä ainoita, jotka eivät ole esimerkiksi tilinpäätösrekisteröintivelvollisia ja toimintakertomusten rekisteröintivelvollisia”. Verotukseen perustuvaa rekisteritietoa alkoi saada jonkin verran hankkeen loppuvaiheessa, mutta ei tuolloinkaan kattavasti.

Vasta ihan hallituksen esityksen valmistelun loppuvaiheissa me tiedettiin ylipäättäen, minkä kokoisia yhdistyksiä on ja paljon niillä on liikevaihtoa, mikä verran niillä on omaisuutta, henkilökuntaa ja niin edelleen. Ja tämä koko otoskin koski vasta osaa yhdistyksistä, mutta siitä vaan oletettiin, että nämä varmaan ovat suurimpia, että ne loput ovat todennäköisesti paljon pienempiä. (Yhdistys)

Toinen ongelma muotoutui, kun tietopohjan puutteita yritettiin paikata kysymällä tietoja suoraan yhdistyksiltä. Tämä aiheutti osassa yhdistyksiä vastustusta.

On arvioitu, että meillä yhdistyksistä 70 prosenttia kuuluu isompiin järjestöihin, mutta niiltäkään ei saatu edes omista jäsenistään kovin tarkkoja tietoja. Ja kun me kysyttiin internetkyselyssä taustatietoja, muun muassa että jos olette yhdistys, paljonko teillä on jäseniä, niin varsinkin nämä vastustavat yhdistykset ilmoittivat, että on loukkavaa kysyä tällaista. (Yhdistys)

Myös vammaispalveluhankkeessa perustietojen saaminen kohderyhmistä oli erittäin vaikeaa. Haastateltujen mukaan keskeistä tilastotietoa ei ollut saatavilla viranomaisahoilta, ja vammaisjärjestöt ovat suhtautuneet varauksellisesti tilastotiedon keräämiseen vammaisista ihmisistä. Tilanne on alkanut muuttua, mutta liian myöhään tätä hanketta ajatellen. Yhdeksi ongelmaksi koettiin myös se, että Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen syntyessä sinne ei jäänyt työskentelemään vammaisasioiden asiantuntijoita. Tilanne on heidän mukaansa aivan toinen esimerkiksi iäkkäiden ihmisten asioihin liittyen, jossa ”THL:n tuki on aivan käsittämättömän hyvä. Sieltä saa koko ajan valmistelun tueksi niin paljon faktapohjaa ja tutkittua tietoa ja selvityksiä.” Valmistelijat kaipaisivat THL:n apua ylipäänsä tilastojen käsittelyyn ja tulkintaan, koska ”eihän juristin pätevyydellä hirveän pitkälle pysty tilastoja arvioimaan”. Vammaispalveluhankkeen valmistelijat olivat huolissaan myös siitä, että perustavanlaatuisen tilastotiedon saanti lainvalmistelun kohdealueista uhkaa heikentyä: tuottavuusohjelman myötä kuntiin on tehty kyselyjä, mistä tiedonkeruusta olisi mahdollista karsia, ja Tilastokeskuksen toimintaa on supistettu.

Välillä tuntuu, että valtionhallinnon toimet ovat ristiriidassa keskenään, tai ainakin ne ovat ristiriidassa niiden tavoitteiden kanssa, mitä hyvälle lainsäädännölle asetetaan. (Vammaispalvelu)

5.5 Erimielisyyksien hallinnointi

5.5.1 Erimielisyyksien hallinnointi hallinnon edustajien kesken

Lainvalmisteluun osallistuu yleensä niin paljon eri toimijoita eri hallinnon ja muilta aloilta, että erimielisyydet ovat lähes väistämättömiä, koskivat ne sitten isompia tai pienempiä asioita. Tässä alaluvussa tarkastellaan sitä, kuinka yksimielisesti julkisen hallinnon toimijat tekivät keskeisiä päätöksiä ja vastaavasti, kuinka mahdollisia erimielisyyksiä hallinnoitiin.

Finanssivalvontahankkeessa aikataulu oli tiukka, ja virallisiin päätöksiin päädyttiin työryhmän kesken äänestysperiaatteella. Lainsäädäntötekniissä asioissa työryhmä luotti sihteerin, joka kirjoitti hallituksen esityksen.

Kun hanke on asetettu ja on työryhmä, niin kyllähän siinä kaikki saa äänensä kuuluviin ja pystyy vaikuttamaan. Meillä oli erittäin hyvä puheenjohtaja. Hän kuunteli tasan kerran jokaista ja sitten hän suunnilleen laski äänet, että työryhmä on tätä mieltä. Se vaati, että tunnistettiin ongelmakysymykset, ratkaistiin periaate nopeasti ja sitten sihteerin osasi kirjoittaa sen. Siellä ei sellaista ruotsalaista konsensus-ta kauhean kauaa yritetty hieroa. Palikat hallituksen esitykseen piti saada kerralla oikein sen periaateratkaisun pohjalta. (Finanssivalvonta)

Hallintokeskeisesti tuotettuun mietintöön kirjattiin kuitenkin viisi eriävää mielipidettä, joten kaikista asioista ei päästy yksimielisyyteen. Niihin reagoitiin jatkovalmistelussa eri tavoin. Yksi erimielisyys liittyi valtion eläkevarojen hallinnointiin, mutta haastatellun mukaan kysymys ei liittynyt varsinaisesti toimeksiantoon. ”Jos hallitus huolestuu nykyisestä tilanteesta, se antaa sitten eri toimeksiannon siitä, miten julkisten eläkkeitten hallinnointia pitäisi järjestää uudelleen.” Toisen eriävän näkemyksen osalta hallituksen esitykseen tehtiin haastatellun mukaan pienimuotoinen kompromissi. ”Joitain perustelumuoja pyöristettiin sen verran, että he pystyivät elämään sen kanssa.” Yhteen kriittiseen kantaan ei pystytty vastaamaan. ”Siinä oli iso riita tuota ja näkemysero [taho] kanssa. Mutta me nyt ei voitu heitä miellyttää.” Aivan täyttä samanmielisyyttä ei myöskään vallinnut perusratkaisusta eli rahoitustarkastuksen ja vakuutusvalvontaviraston yhdistämisestä, sillä ”tässä oli vähän se asetelma, että vakuutuspuoli jo valmiiksi vähän alistunut”. Tavoite oli linjattu jo hallitusohjelmakirjaukseen, ja työryhmän enemmistö sitä myös kannatti.

Valtionosuusuudistushankkeessa oli hallinnon edustajista koostuva asiantuntijatyöryhmä sekä joukko tiimissä työskennelleitä vastuuministeriön virkamiehiä, jotka tuottivat materiaalia työryhmälle.

Valmistelutyöryhmän tehtävä oli linjata isoja asioita, mutta kun me tehtiin itse raakaa työtä niin sanotusti, silloin he eivät olleet paljonkaan mukana. (Valtionosuus)

Keskeiset kiistat olivat yhtäältä puoluepoliittisia liittyen rahanjaon kunta-kohtaisiin kriteereihin, kuten luvussa 5.1.2 on kuvattu. Lisäksi työskentelyä sävyttivät hallinnonalojen väliset erimielisyydet, eli opetusministeriö oli vahvasti uudistusta vastaan: ”Jos katsoo lopputuloksen perusteella niin isoimmat riidat oli tämä OPM:n rahansiirto, ja toinen poliittinen iso riita oli tämä 30 miljoonaa.” Isot linjaukset tehtiin poliittisesti, mikä vei työryhmältä päätösvaltaa. Työryhmässä käsiteltiin kuitenkin esimerkiksi VATT:n tuottamaa tutkimusta, mutta käsittely ”kuoli aika nopeasti”, kun tulokset ja niiden ongelmat selvisivät. Ja Helsingin kaupungin asemasta käytiin ”monta kipakkaa keskustelua”, kunnes asetelma alkoi selkiytyä. ”Sillä tavalla yksittäisen kunnan ottaminen työryhmään aiheuttaa aina vähän sellaista ongelmaa”. Ministeriön taholta poliittisia ratkaisuja kuitenkin pohjustettiin neuvotellen ja erilaisin strategisin keinoin, kuten luvussa 5.1.2 on kuvattu. Keinot olivat valmistelijoiden näkemyksen mukaan tarpeen, koska opetusministeriön vastustus oli niin suurta.

Kaivoslakihankkeessa keskeisimmät kiistat ilmenivät suhteessa sidosryhmiin (ks. seuraava alaluku). Vaikka hallinnon edustajista koostuvan työryhmän sisällä oli hiukan eri suuntiin meneviä paineita, haastatellun mukaan asetelman haasteet ymmärrettiin yleisesti.

Ehkä kuitenkin suurimmaksi osaksi tähän valmisteluprosessiin osallistuneet hahmottivat, että on monenlaisia erilaisia ulottuvuuksia ja nämä erilaiset intressit on jotenkin sovittava yhteen. Tämä on nyt malli, jossa on ainakin ollut kova yritys löytää tasapaino erilaisten intressien välillä, ja se on pyritty perustelemaan. (Kaivos)

Terveystuotohankkeen valmistelu oli prosessina hajanainen, mihin syynä olivat siis toistuvat suunnanmuutokset. Alussa valmistelusta vastasi yksi työryhmä, jonka jälkeen siirryttiin välivaiheeseen eri ryhmineen, tarkoituksena yhdistää sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä. Siitä kuitenkin luovuttiin poliittisten erimielisyyksien vuoksi. Tämän jälkeen siirryttiin takaisin terveydenhuoltokysymyksiin. Konkreettisesta loppuvalmistelusta vastasi tällöin yksi henkilö, ja tukena oli muita ministeriön virkamiehiä. Koska ”välivaiheen” uusi avaus tyrehtyi aiemmin mainittuihin poliittisiin

ristiriitoihin, ja valmistelussa palattiin alkuasetelmaan, välivaihetta ei tarkastella tässä tutkimuksessa enempää. Ministeriön sisällä yksimielisyys tavoitteista saavutettiin haastattelun mukaan neuvotellen.

Siis olihan erilaisia näkemyksiä, mutta talon sisällähän ratkaisut niihin löytyivät keskustellen, että kyllä ne esitykset sinne kirjattiin talon esityksinä; se oli näkökulmien punnintaa ja ei kai mitään väkivalloin tehtyä ratkaisua tullut mihinkään kohtaan. Erilaisista lähtökohdista, ehkä erilaisista ajatuksista ja taustoista lähdettiin hakemaan pykäläkohtaisia linjauksia vaikkapa tuohon potilasrekisteriasiaan. Se on selkeä esimerkki siitä miten asian käsittely neuvotellen ja keskustellen toi erilaiset lähtökohdat yhteen ratkaisuun. Se oli tosi hyvä prosessi. (Terveydenhuolto)

Vammaispalvelulain uudistuksessa ilmeni kiistoja Suomen Kuntaliiton kanssa. Kuten edellä on kuvattu, niitä ratkottiin poliittisella tuella, mutta myös ministeriön johtoa osallistui neuvotteluihin. Kuntaliitto oli huolissaan lain kunnille aiheuttamista kustannuksista, joista he tekivät omia, poikkeavia arviolaskelmia (myöhemmin lainvalmistelijoiden kustannuslaskelmat osoittautuivat oikeammiksi). Lainvalmistelijat kertoivat, että kuten vammaisjärjestöjä, ”me tietysti yhtäläillä pyrittiin heidän näkökantojaan kuulemaan ja ymmärrettiin ne siinä kehyksessä”. Haastatellut arvelivat, että Kuntaliiton kritiikissä kyse oli osin ”puolustusreaktiosta” ja siitä, että lainvalmistelun läheinen keskusteluyhteys kohderyhmän kanssa oli heille ylipäänsä uusi kokemus. Poliittinen tuki vammaisjärjestöjen asialle oli kuitenkin vahvaa. Sosiaalipoliittisessa ministeriryhmässä myös valtiovarainministeriö tuki uudistusta, joten Kuntaliitto jäi vastustuksessaan yksin. Toisaalta myös vammaisjärjestöt ”halusivat vähän enemmän”, mutta taloudelliset reunaehdot tulivat siinä vastaan. Vaikka Kuntaliiton kritiikki koettiin ankaraksi, lainvalmistelijat olivat prosessiin loppujen lopuksi kuitenkin tyytyväisiä.

Tämän jälkeen yhteistyö Kuntaliiton kanssa on ollut hyvin yksinkertaista ja jotenkin tuntuu, että tällä lainvalmistelukokemuksella tai historialla on saatu myös Kuntaliittoa ja järjestöjä lähentymään; he ovat käyneet myös keskenään keskusteluja meneillään olevista asioista. (Vammaispalvelu)

5.5.2 Erimielisyyksien hallinnointi suhteessa sidosryhmiin

Kaikissa hankkeissa (paitsi valtiosuusuudistuksessa) hallinnon ulkopuolisten sidosryhmien näkemyksiä kuultiin perusvalmistelun aikana eri tavoin. Finanssivalvontahankkeessa sidosryhmien osallistumista työryhmän kokoonpanoon ei nähty tarpeellisena, koska neuvottelun varaa ei ollut kovin monessa asiassa. Lainvalmistelija tiesi kuitenkin muutaman mahdollisen tahon, jolla oli hankkeeseen kiinnostusta. Vaikka ne eivät osallistuneet työryhmän varsinaiseen toimintaan, niitä kuultiin työn kuluessa.

Olisi voinut olla Finanssialan Keskusliitto ja tietysti oli intressi näillä ammattijärjestöillä, koska työeläkepuoli on ollut perinteisesti niiden reviiriä, mutta päädyttiin siihen, että niitä vaan kuullaan; ne olivat työryhmässä kuultavina. (Finanssivalvonta)

Työryhmän tuottaman mietinnön saatesanoissa todetaankin, että työryhmä kuuli työnsä aikana seuraavia tahoja: SAK ry, STTK ry, Akava ja EK. Kuulemisen luonteesta ei kuitenkaan keskusteltu tarkemmin ajallisesti rajallisessa haastattelussa. Finanssialan Keskusliitto tuki lakihanketta lähtökohtaisesti.

Vammaispalveluhankkeen lainvalmistelijat kuvasivat puolestaan yhteydenpitoa vammaisjärjestöjen kanssa erinomaiseksi; keskustelua käytiin ”rakentavasti ja yhteistyössä”. Kuuleminen oli kohtalaisen epämuodollista, mitä lainvalmistelijat pitivät hedelmällisenä. Tälle toimintatavalle oli myös poliittinen tuki.

Kuitenkin kyse on heidän elämänsä keskeisesti liittyvistä palveluista. Se lähti ihan ministerin omastakin aktiviteetista, että hän halusi sitä valmistelua tai sitä yhteistyötä sillä lailla käydä. (Vammaispalvelu)

Lainvalmistelijoiden mukaan hankkeen otetta sidosryhmäyhteistyöhön on sittemmin pidetty ministeriössä hyvänä esimerkkinä uudenaikaisesta käytännöstä, jossa sidosryhmiä kuullaan varhaisessa vaiheessa. Tämähän on asia, jota paremman sääntelyn ohjeistuksetkin korostavat. Haastatellut katsoivat myös, että järjestöt ovat alkaneet enemmissä määrin itsekin edellyttää, että vaikuttamisen ”pitäisi olla proaktiivista” ja ”että viranomaiset kuulevat heidän näkemyksiään.” Lainvalmistelijat kehuivat vammaisjärjestöjen edustajien ammattimaista otetta.

Tässä oli poikkeuksellisen loistavia kuultavia, jotka osasivat kertoa hyvin konkreettisella tavalla siitä arkitodellisuudesta, missä he elä-

vät. Sellaisia kuultavia kun olisi laajemminkin. Siinä mielessä järjestötoiminta voisi skarppaantua, että hankkisivat valmiuksia, ettei se kuuleminen ole vain muodollinen pakkopulla, vaan että siinä osattaisiin rakentavalla ja hyvällä tavalla tuoda esiin näkökantoja. (Vammaispalvelu)

Kaivoslain valmistelussa oli suuria erimielisyyksiä kaivannaisteollisuuden kanssa, koska lainvalmistelijan mukaan kaivosala pelkäsi merkittäviä heikennyksiä toimintaedellytyksiinsä. Sama näkyi myös lausunnoista valmistelun myöhäisemmässä vaiheessa. Asetelma johtui haastatellun lainvalmistelijan mukaan osin siitä, että edellisen lain mukaisesti oli totuttu käyttämään oikeuksia, joita eivät välttämättä kaikilta osin perustuneet lakiin. Aiemmat lainuudistukset oli myös tehty tiiviimmässä yhteistyössä kaivosalan kanssa – toisin kuin nyt, kun he olivat yksi merkittävä sidosryhmä muiden ohella.

Kaivosala ehkä näki voimakkaasti, että nyt heiltä viedään kaikki edellytykset toimia, kun kaivoslaki on ollut vahva laki, mutta sekin on ollut näitä mantroja, että ei kaivoslaki ole ollut sen vahvempi kuin mikään muukaan laki, mutta sitä on vaan sovellettu siten ja sivuutettu muiden oikeudet; ei se kaivoslakikaan itse asiassa ole välttämättä antanut sellaisia oikeuksia mitä sen on kuviteltu antavan, ja tämä johti ehkä tällaisiin tiettyihin kärjistyksiin eri vaiheissa. (Kaivos)

Siinä vaiheessa, kun lakiesitykselle oli olemassa karkea pohja, työryhmä kuuli eri sidosryhmiä yksi kerrallaan. Lainvalmistelija halusi tietoisesti välttää yhteisiä kuulemistilaisuuksia, koska asetelma oli herkkä konflikteille; hän halusi välttää tilanteen, ”joka menee keskenään riitelyksi”.

Kutsuttiin eri sidosryhmät mutta niin, että aamupäivällä ja iltapäivällä tuli edustus eri ryhmistä. Ne olivat viikon mittaisia prosesseja, mutta ei koskaan niin että olisi ollut useampia samaan aikaan, vaan vaikka kaivannaisteollisuus ja Suomen Luonnonsuojeluliitto omaan ja samoin Saamelaiskäräjät omaan. Saamelaiskäräjien kanssa itse asiassa käytiin vielä saamelaiskäräjälain mukainen virallinen neuvottelu. (Kaivos)

Lainvalmistelija koki, että pienimuotoisemmassa asetelmassa hänen on myös helpompi ottaa vastaan näkemyksiä.

Eri ministeriöillä on erilainen tapa toimia, mutta jos huoneessa on kaksikymmentä ihmistä ja kaikki möykkäävät yhteen ääneen, en pysty seuraamaan, mutta jos minulla on yksi tai kaksi henkilöä, pystyn käymään keskustelua ja kehittämään asioita eteenpäin. (Kaivos)

Lainvalmistelija katsoi myös, että verrattuna hänen aiempiin lainvalmistelukokemuksiinsa teollisuudella oli hankkeessa poikkeuksellisen vahva tahtotila. Teollisuuden edustajat eivät kuitenkaan olleet täysin yksimielisiä näkemyksissään; erityisesti vaihteli suhtautuminen uraaniin.

Itse asiassa näyttää siltä, että teollisuudessakin osa olisi mieluiten rajannut uraanin kokonaan tästä kaivoslaista pois, koska se vaan vaikeuttaa tätä keskustelua, ja sitten just päinvastaisesti – siis riippuen siitä, onko se omaan toimintakonseptiin kuuluva suoraan vai ei. Vähän sen mukaan kuka teollisuuden edustaja nyt sattui istumaan huoneessa, mielipide saattoi vaihdella radikaalisti. (Kaivos)

Kaivoslakihankkeessa kiistat jatkuivat ja kärjistyivät jatkovalmisteluvaiheessa. Ne liittyivät kahteen asiaan: maanomistajille eri vaiheissa maksettaviin korvauksiin ja Lemmenjoen koneellisille kullankaivajille määrättävään siirtymäaikaan toiminnan lopettamiseksi. ”Ne muutamat hankalat intressiristiriidat sitten veivät hyvin paljon aikaa, kun niitä veivattiin edes takaisin.” Kullanhuuhtajat olivat esimerkiksi suoraan yhteydessä poliittisiin päättäjiin, joita kävi Lemmenjoella tutustumassa tilanteeseen. ”Ainakin tässä tapauksessa poliittiset päättäjät ovat tutustuneet harvinaisen laajasti asiaan; en tiedä onko mitään asiaa, jossa niin perusteellisesti on käyty ihmettelemässä sitä tilannetta.” Lemmenjoen tilannetta käsiteltiin vielä monissa neuvotteluissa. ”Ministeriössä järjestettiin kuulemisia osin ministerin johdolla, joissa virkamiesvalmistelijat ja nämä keskeisimmät sidosryhmät olivat läsnä.” Myös maanomistajien saamat korvaukset edellyttivät vielä keskusteluja sidosryhmien ja poliittisten toimijoiden kanssa. Valmistelijat selvittivät taustaksi maksujen ja inflaatiotarkistusten kehitystä ja tilannetta eri maissa, mutta ”oliko se nyt 20, 22 vai 25 euroa ja millä käyrällä ne nousevat, niin sitä oli vaikeaa päättää.” Kysymykset ratkaistiin eli kompromissit saavutettiin lopulta eri ministereiden kesken. ”Kukin hallituspuolue oli nimennyt yhden ministerin, joka osallistui tähän keskusteluun.”

Myös kilpailulakihankkeessa käytiin tiukkoja keskusteluja elinkeinoelämän edustajien kanssa, mutta hankehan erosi kaivoslakihankkeesta muun muassa siten, että elinkeinoelämän edustusta oli mukana työryhmässä. Ongelmalliset kysymykset saatiin ratkaistua yhteisessä valmistelussa niin, että työryhmä jätti yksimielisen mietinnön. Tällä oli kuitenkin hintansa, eikä prosessi ollut muutenkaan helppo. Sovittujen asioiden kirjoittaminen hallituksen esityksen muotoon oli mietinnön valmistuessa vielä hyvin kesken lakitekniisten seikkojen osalta. Sihteeristöltä kului runsaasti aikaa esimerkiksi keskeisen käsitteiden avaamiseen. Vaikka sihteeristön ja ministeriön edustajien sisällöllinen asiantuntijuus oli vahvaa, ja sama päti osaan jäsenistä, työryhmän subtanssiosaaminen vaihteli kaiken kaikkiaan.

Me kirjoitettiin käsiteltävistä asioista seikkaperäinen muistio joka kokousta varten. Lähdettiin liikkeelle hyvin alkumetreistä; siihen meni hirveästi aikaa. (Kilpailu)

Yksi työryhmässä jonkin verran hankausta aiheuttanut seikka liittyi yritys-kauppatesteihin, joita yritysmaailma vieroksui. Keskusteluihin tuli kuitenkin apua ulkopuolisella teetetyistä selvityksestä, jonka mukaan yritysmaailman huolet yrityskauppatestien vaikutuksista olivat liian suuret verrattuna siihen, miltä tilanne tosiasiallisesti vaikutti. Tavoiteltava käytäntö oli myös otettu joitakin vuosia sitten EU:n kilpailusääntöihin, mikä osaltaan perusteli ehdotusta.

Totta kai kun se on mahdollinen tiukennus, niin en usko että elinkeinoelämä sitä ihan riemumielin otti vastaan, mutta he ymmärsivät selvityksestä, että ei ollut kuitenkaan paljon asiallisia perusteita olla enää eri mieltä (...) Tietysti siihen vaikutti myös se, että kun isojen yritysten juristit ovat tässä keskeinen keskustelukumppani, niin he tietävät hyvin myös kansainvälisen kehityksen EU:ssa, että se on suunta lähes joka puolella (...) ymmärsivät että se tulee osana harmonisointia; ehkä tämä on sitä tietynlaisen yhteisen näkemyksen etsimistä. (Kilpailu)

Yhdessä asiassa vastaavasti virkamiesten piti joustaa. Lainvalmistelijan mukaan kilpailulainsäädännön historiassa lakiin on ensimmäistä kertaa kirjattu pykälä yritysten puolustautumisoikeuksista. Nämä hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat jo olemassa muussa lainsäädännössä, ja niitä jossain määrin yritysmaailmassa myös sovelletaan. Kyse olikin siitä, oliko kyseisistä periaatteista mielekästä kirjata oma pykälänsä myös tähän lainsäädäntöön. Vaikka itse asia oli myös valmistelijan mielestä tärkeä, asetelma johti ”kapulakieliseen”, kirjauksena huonotasoiseen pykälään.

Kuten kaivoslakihankkeessa, myös kilpailulakihankkeessa jatkovalmisteluvaihe nosti vielä esille muutamia politisoituneita kiistoja – vaikka haastateltu lainvalmistelija kokikin, että ”intressiryhmä helpotti jatkokeskustelua, kun tietyt asiat oli annettuna”.

EK oli tiukasti tietyissä asioissa ministeriin yhteydessä työryhmän jälkeenkin. Perusideat säilyivät kaikki, mutta esimerkiksi vanhentumisajasta vahingonkorvauksessa käytiin tiukkojakin neuvotteluja. (Kilpailu)

Toinen kiista liittyi maatalouden harjoittamiseen, ja tämä tuli valmistelijoille suurena yllätyksenä. Asian ratkaisemista säänteli kuitenkin EU-oikeus, joka asetti rajoja Maataloustuottajain Keskusliiton esittämille toiveille. Kuukausien pituisten valtiosihteeri- ja ministeritasolla käytyjen neu-

vottelujen jälkeen tilanteen ratkaisu johti valmistelijoiden ilmaisuin ”poliittiseen superkompromissiin”.

Yliopisto- ja yhdistyslakihankkeiden käytäntöjä avataan seuraavassa alaluvussa erikseen. Tämä on mielekäästä, koska niiden perusasetelmat eroavat muista hankkeista tuottaen omia, erityisiä kysymyksiä.

5.5.3 Moniryhmäiset hankkeet erityistapauksina

Eräänlainen perusvalmisteluvaiheen yksinkertainen ”peruskaava” on siis se, että yksi työryhmä tai selkeä valmisteluelin tuottaa mietinnön tai luonnoksen hallituksen esitykseksi. Perusvalmistelun eri vaiheissa on myös voitu konsultoida ulkopuolisia asiantuntijoita tai sidosryhmiä, kuten edellä on esitelty. Kolmessa eli yliopisto-, yhdistys- ja terveydenhuoltohankkeessa oli kuitenkin enemmän kuin yksi virallisesti asetettu valmisteluun osallistuva ryhmä; tämä asetelma vaikuttaa itsessään siihen, kuinka erimielisyyksiä hallinnoidaan. Seuraavassa avataan tarkemmin yhdistys- ja yliopistohankkeen toiminnanmuotoja.

Yhdistyslakihanke

Kuten finanssivalvontahankkeessa, myöskään yhdistyslakihankkeessa työryhmä ei tuottanut yksimielistä mietintöä. Se sisälsi kolme eriävää mielipidettä. Erimielisyydet koskivat erityisesti yhdistyksen kokoukseen osallistumista etukäteen tiedonsiirtovälineitä käyttäen (ns. etäosallistuminen internet-yhteyksien avulla), toiminnantarkastusta ja toimeenpanevan johtajan nimittämistä. Hallituksen esitykseen ei lopulta kirjattu tavoitetta toimeenpanevan johtajan nimittämisestä yhdistyksen niin halutessa, koska lausuntokierroskaan ei tuottanut siihen riittävää tukea. Isoin kiista, jota käytiin pitkään, koski nimenomaan etukäteistä etäosallistumista kokouksiin. Sitä vastusti erityisesti moni puolue ja työmarkkinajärjestö.

Työryhmän rinnalla oli toiminut seurantaryhmä, jonka tarkoitus oli koota laajemmin keskeisten sidosryhmien näkemyksiä. Työryhmä tuotti seurantaryhmälle kaksi tilannekatsausta, ja seurantaryhmän kanssa pidettiin kaksi kuulemistilaisuutta. Seurantaryhmältä nousi voimakasta kritiikkiä lainvalmistelua ja erityisesti keskeistä lainvalmistelijaa kohtaan. Katsottiin, että ryhmän näkemyksiä ei ole otettu riittävästi huomioon, ja yksi keskeinen kysymys liittyi juuri etukäteiseen etäosallistumiseen. Myös yhdessä työryhmämietinnön eriävässä mielipiteessä vedottiin siihen, että työryhmän enemmistö ei ollut huomionnut seurantaryhmän näkemystä asiasta. Samoin

katsottiin, että työryhmään olisi pitänyt nimetä tahoja, joita oli seurantar ryhmässä.

Syntyneestä voimakkaasta vastakkainasettelusta huolimatta asetelma oli periaatteessa selkeä. Vastuu lainvalmistelusta oli työryhmällä, joka kuuli seurantaryhmän kantoja, mutta ei ollut velvoitettu ottamaan kaikkea sellaisenaan vastaan. Tämä ilmenee myös ryhmien toimeksiannoista, kuten aiemmin on kuvattu. Myös haastateltu lainvalmistelija katsoo, että näkemuserot olivat vahvat; eli seurantaryhmän mukaan vain tietyt vaihtoehdot tuli sallia. Lainvalmistelija oli kuitenkin halunnut jättää mahdollisuuksia avoimeksi kuullakseen kommentteja vielä mietinnön jälkeiseltä laajalta lausuntokierrokselta.

Seurantaryhmässä oli tahoja, jotka olivat sitä mieltä, että työryhmässä täytyy olla tiettyä mieltä sitä varten, että ohjausryhmä jotain esittää, ja siellä oli mielestäni myös tällaista vanhakantaista mallia, että periaatteessa ei pitäisi käsitellä ollenkaan tiettyjä vaihtoehtoja. Ei pitäisi tuoda julkisesti näissä raporteissa esiin tällaisia vaihtoehtoja. Vaan pitäisi tuoda esiin suurin piirtein vain sitä, mitä ehdotetaan. Eli että ei jäisi julkisella lausuntokierroksella enää petrolia tuohon esitykseen. (Yhdistys)

Lainvalmistelija kertoi, että ministeriössä oli halua käydä sidosryhmien kanssa syntyneistä ongelmakohdista keskustelua niiden yhdistysten kanssa, joiden kannat olivat merkittävimpiä. Se tarkoitti esimerkiksi vierailuja puolueiden kokouksiin, mutta innostus ei ollut suurta monista ehdotuksista huolimatta.

He eivät halunneet suoraan keskustella näistä ongelmallisina pitämistään asioista meidän kanssa. Eivätkä halunneet, että me tulemme johonkin heidän foorumeilleen niistä keskustelemaan. Tämä oli täysin poikkeavaa. Halusivat minun mielestäni osittain tällaista vastakkainasettelua. (Yhdistys)

Verrattuna muihin lakihankkeisiin lainvalmistelija pitää myös keskustelussa käytettyjä argumentteja ja lähestymistapaa vanhakantaisina. Toisin sanoen hän katsoo, että kantojen perustaksi ei riitä enää ”uskomus- ja maailmankatsomus” tai auktoriteettiasemaan vetoaminen.

Siis puhutaan ihan eri kieltä (...) Esitetään argumentteja, joiden vaikutuksia ei oikeasti voi arvioida millään ulkopuolisesti havaittavalla, luotettavalla tavalla. Ja myöskin auktoriteettiargumentteja, että koska ne ja nämä tahot sanovat näin, niin onhan se niin. Se oli erikoista tässä verrattuna muihin hankkeisiin. (Yhdistys)

Yhdeksi haasteeksi koettiin vielä epäsuhta, joka toisinaan tuntuu vallitsevan organisaation johdon ja jäsenten välillä.

Suuri ongelma on tavallaan tavoittaa näiden järjestöjen rivijäsenet ja kansalaiset (...) Jos miettii henkilökohtaisella tasolla intressejä, niin näiden kansalaisten edustajien ja järjestöjen johdon henkilökohtaiset intressit saattavat olla jäsenten intressejä vastaan, jonka vuoksi pitäisi miettiä enemmän sitä, miten saadaan kuultua tai vietyä tämä viesti niille, joiden asiasta tässä on viime kädessä kysymys. (Yhdistys)

Käytännössä vastustus perustui lainvalmistelijan mukaan siihen, että tiettyjen ”keskeisten yhdistysten” (kuten puolueiden) edustajat kokivat uhaksi sellaisen kehityskulun, että internetin avulla suoritettava jäsenäänestys nuorentaisi ja uudistaisi äänestäjäkuntaa ja sen tuloksena myös johtoa, eli perinteiset valtarakenteet uhkaisivat murtua. Kuten luvussa 5.1.3 on tullut esille, yksi uuden lain tavoitteita oli juuri nuorten innostaminen yhdistystoimintaan uudenlaista virtuaaliosallistumista mahdollistamalla. Lausuntokierroksella keskusteluun myös osallistui lisää sellaisia yhdistyksiä, joita ennakkollinen etäosallistuminen kiinnosti.

Kun mehän ei voida tässä valmistelussa pitää ”online” mukana kaikkia mahdollisia tahoja, niin merkittävistä mukana pidetyistä tahoista lähes kaikki olivat sitä mieltä, että tällaiset keinot eivät ole tarpeellisia. Mutta kun me järjestetään avoin lausuntokierros, sieltä alkaa tulla yksittäisten yhdistysten ja tämän valtaeliitin ulkopuolisten järjestöjen kantoja, että nämä uudistukset olisivat hyödyllisiä ja että me harkitsemme niiden käyttöönottoa. (Yhdistys)

Puolueiden tuki oli kuitenkin tärkeää lakiesityksen läpimenon kannalta, ja tähän kysymykseen haettiin ministerin johdolla pitkään kompromisseja. Keskustelu jatkui vielä jatkovalmisteluun eli vaiheeseen, jossa työryhmä oli jättänyt esityksensä ja se oli ollut laajalla lausuntokierroksella.

Lausuntokierroksen perusteella edelleen karsittiin sitä ja käytiin poliittisia keskusteluita siitä, missä muodoissa etäosallistuminen sallittaisiin ja ministerin panos oli siinä erittäin merkittävä. Hän itse veti keskusteluja puolueiden ja työmarkkinajärjestöjen ja muiden kanssa (...) Ministerin kysymys oli koko ajan, että kun tämä on vapaaehtoinen, te voitte itse päättää, että otatteko te tämän [mahdollisuuden], niin miksi te ette salli niiden ottaa tätä, jotka haluavat? (Yhdistys)

Kompromissia haettiin pitkään, ja lopulta sen toi seuraava ilmaisu: ”Jos yhdistyksen varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen, etäosallistuminen sallittaisiin vain kokouksen aikana” (HE 267/2009, 1).

Yliopistolakihanke

Yliopistohankkeen valmistelusta on vastannut monitahoinen organisatorakenne alusta alkaen. Valmistelussa onkin huomattavia ”keskivertolaki-hankkeesta” poikkeavia ratkaisuja. Niitä käsitellään tässä runsaasti sen vuoksi, että monimutkaisten ydinprosessien avaaminen vie oman tilansa. Niiden ymmärtäminen edellytti myös kolmen erillisen haastattelun tekemistä. Kolmantena syynä on se, että lainvalmistelu on saanut runsaasti julkista ja tutkimuksinkin esitettyä kritiikkiä huonosta laadusta sekä liiallisesta poliittisesta tarkoitushakuisuudesta (esim. Tomperi 2010; Halila 2010; Jakonen & Tilli 2011; Tilli 2011). Valmistelun ydinprosesseja on siinäkin mielessä tarkoituksenmukaista avata. Kuten edellä on tullut esille, hankkeessa oli poikkeuksellisen vahva paitsi poliittinen myös ministeriön tuki. Seuraava lainaus vahvistaa vielä jälkimmäistä.

Kyllähän tämä on ollut koko yksikön yhteinen hanke eli korkeakoulu- ja tiedeyksikkö on ollut tässä kokonaisuutena hyvin vahvasti, että tämä on ollut meidän yksikön ykköshanke tämän hallituksen aikana. (Yliopisto A)

Keskeisten ryhmien luonnetta on avattu aiemmassa luvussa. Tärkeimmät ryhmät olivat siis ministeriön sisäinen työryhmä, sen yläpuolella toiminut ohjausryhmä sekä säätiöyliopiston (silloin terminä käytettiin innovaatioyliopistoa) valmistelussa toimineet valmisteluryhmä ja johtoryhmä. Tässä tarkastellaan kyseisten ryhmien valmistelukäytäntöjä. Ainoat ryhmät, jotka tuottivat tekstejä, olivat ministeriön sisäinen työryhmä ja säätiöpuolella valmisteluryhmä. Ne tuottivat erilaisia välivaiheen raportteja sekä tekstejä ohjautai johtoryhmässä käytävien keskustelujen pohjaksi.

Valmisteluryhmä kokoontui vähän tiiviimmin kuin johtoryhmä ja nimenomaan niin, että siellä keskustelutettiin ja valmisteltiin noita johtoryhmässä käsiteltäviä asioita. (Yliopisto C)

Ohjaus- ja johtoryhmässä asioita käytiin läpi nimenomaan sidosryhmien edustajien kanssa. Asetelma tarkoittaa myös sitä, että kyseiset ryhmät, jotka olivat toimeksiantojen mukaan ylimmällä tasolla, eivät tuottaneet yhteisiä ja julkisesti dokumentoituja kannanottoja, kuten mietintöä, johon olisi voinut halutessaan kirjata eriävän mielipiteen. Seuraavasta lainauksesta käy ilmi, kuinka varsin laajapohjainen johtoryhmä oli enemmän keskusteleva kuin päättävä elin. Silti asetuskirjeessä todetaan, että ”projektin valmistelutyötä *ohjaa* johtoryhmä” ja että ”johtoryhmän tukena toimii valmisteluryhmä” (Dnro 92/040/2007). Tässä yhteydessä on hyvä kuitenkin muistaa,

että työ ei lähtenyt tyhjältä, vaan taustalla vaikutti valtiosihteeri Sailaksen suunnitteluryhmän esittämä malli edellisen hallituskauden lopulta.

Johtoryhmää voi ehkä luonnehtia keskusteluforumiksi, se ei varsinaisesti usein pyrkinytkään siihen, että siellä olisi tehty yksityiskohdaisia päätöksiä, vaan se oli nimenomaan tällainen yhteydenpitofoorumi, jossa pystyttiin tuomaan esiin huolia ja murheita ja erilaisia näkökohtia. Ja se mitä tosiaan lakiin kirjoitettiin, oli aika kirukkaasti ja puhtaasti toisen prosessin puolella. Täällä ei käsitelty yksittäisiä pykäläiä tai edes perustelutekstejä (...) Yksi keskeinen tavoite oli kasvattaa yhteistä näkemystä, millä tavalla tästä tulisi hyvä. Se oli itse asiassa hyvin käytännönläheistä työtä mitä siellä tehtiin. (Yliopisto C)

Ohjausryhmässä mukana ollut totesi puolestaan vastaavasti, ettei kyseinen ryhmä tuottanut omissa nimissään tekstejä, vaan kommentoi ministeriössä tehtyjä luonnoksia, joiden pohjalta käytiin keskustelua ja laadittiin uusia luonnoksia. Se ei myöskään ”ollut mikään äänestysjuttu. Me ei äänestetty siellä varmaan kertaakaan yhtään mistään” (yliopisto B). Kyseisen haastatellun mukaan tunnelma ohjausryhmässä oli kuitenkin hyvä ja erimielisyydelle oli paikkansa, joskin varsinkin tärkeimmissä linjausmahdollisuuksissa oli ennalta asetetut reunaehdot.

Ilmoitin aina etukäteen, jos meiltä oli tulossa kriittinen kanta – ”kunhan tiedätte vaan, ettei tule yllätyksenä, mutta me tulemme vastustamaan tätä ja tätä ja tätä ja tätä.” Kaikille oli ikään kuin selvää, että siellä sai sinänsä olla myös eri mieltä, mutta yksittäisen tahon erimielisyys ei tietty riittänyt siihen, että koko juttu olisi kääntynyt kauhean paljon plus edelleenkin se, että kun siinä oli niin kova poliittinen tahto, että tähän suuntaan mennään... (Yliopisto B)

Henkilöstöjärjestöt olivat edustettuina erityisessä henkilöstöryhmässä, jonka kanssa valmistelussa olleita asioita käytiin myös läpi.

Meillä oli sen lisäksi henkilöstöryhmä, jossa oli kaikki kolme keskeistä henkilöstöjärjestöä, joiden kanssa käytiin kaikki paperit läpi aina, kun jotain valmista saatiin; siellä oli luonnokset aina käytössä ja keskusteltavana (...) Niillä oli sama tieto samassa aikataulussa kuin kaikilla muillakin. (Yliopisto A)

Kaikissa edellä mainituissa ryhmissä oli mukana samoja opetusministeriön virkamiehiä, ja sen pohjatiedon tuottaminen, mitä henkilöstö- ja muissa ryhmissä käsiteltiin, olikin etupäässä ministeriön virkamiesten vastuulla. Ohjausryhmän jäsen kertoo saaneensa ”sisäisen työryhmän pöytäkirjat tai keskustelumuiistiot ikään kuin tiedoksi, mutta ne eivät olleet kovin yksi-

tyiskohtaisia” (yliopisto B). Valmisteluprosessin muotoutuminen oli kokonaisuudessaan väljästi dokumentoitu, ja sitä saattaa osaltaan selittää juuri opetusministeriön virkamiesten samanaikainen osallistuminen useaan valmisteluryhmään, kuten yksi lainvalmistelutyöhön osallistunut arvelee suhteessa säätiöyliopistohankkeeseen.

Jos katsoo näitä henkilöitä täällä [sisäinen työryhmä] ja meidän johtoryhmän tai sen valmisteluryhmän väkeä, niin siellä on paljon samaa väkeä, jolloin muodollinen dokumentointi ryhmien välillä ei välttämättä ole edes ollut hirveän tarpeen, koska ihmiset ovat olleet samoja, saman käytävän varrella Meritullinkatu 10:n 3. kerroksen eteläpäässä. Se ehkä selittää sitä osaltaan. (Yliopisto C)

Ohjausryhmässä toiminut haastateltu katsoi kuitenkin, että sidosryhmillä oli yksittäisissä asioissa myös aitoa vaikutusvaltaa. Ryhmässä käytiin neuvotteluja useista kysymyksistä, kuten yliopistojen hallintorakenteesta ja yliopistojen hallitusten kokoonpanosta, johon ratkaisua haettiin pitkään. Toinen haastateltu vahvistaa saman asian. ”Sen takia se ohjausryhmä oli, että siellä keskusteltiin eri vaihtoehdoista, mitä on” (yliopisto A). Toisaalta, kuten neljännessä luvussa on esitetty, ohjausryhmästä puuttuivat esimerkiksi yliopistolakiin hyvin kriittisesti suhtautuvia keskeisiä kohderyhmiä, kuten tutkimus- ja opetushenkilöstö sekä henkilöstöjärjestöt. Sitä vastoin mukana oli opetusministeriön virkamiesten lisäksi muutama eri yliopistojen johdon sekä Suomen yliopistojen rehtorien neuvoston edustaja, jotka suhtautuivat lakiuudistukseen lähtökohtaisesti myönteisesti. Lisäksi mukana olleella Suomen ylioppilaskuntien liitolla oli kriittinen kanta osaan asioita, kuten juuri ulkopuolisten enemmistöön hallituksessa. Tätä kysymystä puitiin useasti, kunnes saavutettiin osallistujia tyydyttävä kompromissi – tiettyjen reunaehtojen puitteissa kuitenkin.

Osa meistä oli sitä mieltä, että sisäisillä ryhmillä pitäisi olla enemmistö siellä edelleenkin ja jossain vaiheessa joku siellä heitti ajatuksia, että vähintään puolet pitää olla ulkopuolisia ja siitä me oltiin kovasti eri mieltä, että tämän kanssa ei voida mennä mihinkään tai sitten me juoksennellaan kadulla oikein isosti. Ja sitten tasan puolta jossain välissä ehdotettiin, ja sen jälkeen päädyttiin kompromissien kautta tuohon, mikä on sitten tuloksena. Kyllä me siitä käytiin vään-töä ja oli alun perin selvää, että kyllä niiden määrä tulee siellä lisääntymään (...) Onko se tasan puolet, vähän alle vai vähän yli, niin sitä veivattiin edes takaisin aika pitkään (...) Toki me [henkilön taustaorganisaatio] sitten tyydytyksellä todettiin se mitä perustuslakivaliokunnasta tuli, että on mahdollisuus sisäiseen enemmistöön tai että se on vielä enemmän yliopiston päätäntävällässä kuin mitä meillä oli silloin ajatuksena. (Yliopisto B)

On myös hyvä muistaa, että julkisoikeudellisen laitoksen osalta valmistelua taustoitti yhtäältä paitsi hallitusohjelmakirjaus myös malli, jota selvitysmies Jääskinen oli esittänyt raportissaan (oikeusministeriö 2007b). Samoin ulkopuolisten enemmistö oli ministeriön ja valtiosihteerin toive, kuten kohdassa 5.1.2 on tullut esille.

Hallitusohjelmassa luki, että tehdään yksi säätiöyliopisto ja julkisoikeudellisia laitoksia, eli siinä on aika selvästi sanottu reunaehdot, mitä tehdään. Näiden sisältöjen osalta hallituksen esitys on pitkälti julkisoikeudellisten laitosten osalta hyvin sen tyyppinen kuin selvitysmiehet esittivät, ja nimenomaan Jääskisen esittämän tavoin ulkopuolisilla oli hallituksessa enemmistö julkisoikeudellisissa. (Yliopisto A)

Toinen paljon kiistelty seikka oli virkasuhteiden muuttuminen työsuhteiksi. Tästä ohjausryhmässä ei käyty sidosryhmää edustaneen haastatellun mukaan paljonkaan keskustelua, koska kaikki olivat lähtökohdasta samaa mieltä. Asiaa ei käsitelty juuri myöskään säätiöyliopiston valmistelussa, vaikka johtoryhmässä oli henkilöstöjärjestöjen edustajia, toisin kuin ohjausryhmässä.

Jos me ajatellaan että henkilöstöjärjestöjen huomio tietysti kiinnittyi erityisesti virkamiesaseman poistumiseen, joka ei ollut siis pelkästään säätiöyliopistokysymys vaan koski koko yliopistolakia, niin se ikään kun kulki omia reittejään, että se ei ollut meidän murhe siinä mielessä. (Yliopisto C)

Haastattelujen perusteella vaihtoehtoja virkasuhde ja työsuhde ei siis vertailtu analyttisesti missään vaiheessa. Yksi valmistelun ydinprosessien kannalta keskeinen seikka on myös ohjausryhmän ja säätiöyliopiston valmistelun suhde toisiinsa. Vaikka ohjausryhmä on virallisesti asetettu kaiken valmistelun yläpuolelle, haastattelujen mukaan sillä ei kuitenkaan ollut juurikaan suhdetta säätiöhankkeeseen liittyviin kysymyksiin (ks. myös säädökirjan valmistelusta kohdassa 5.1.2). Ohjausryhmään osallistunut kertoo, kuinka säätiöyliopiston valmistelusta saatiin kyllä tietoa opetusministeriön edustajien välityksellä, mutta melko niukasti. Hän kertoi saaneensa tietoa paljon paremmin kollegaltaan, joka oli mukana säätiöhankkeen johtoryhmässä.

Jos olisin ollut pelkästään sen tiedon varassa, mitä meidän ryhmän OPM:n edustajilta sain, olisin ollut paljon enemmän pimennossa. (Yliopisto B)

Haastatellun mukaan ohjausryhmällä ei myöskään ollut roolia säätiöyliopistoa koskevissa päätöksissä, vaan ne otettiin ikään kuin annettuna.

Tosiaan tuohon innovaatioyliopistopätkään me ei ohjausryhmässä hirveästi otettu kantaa, siellä päiviteltiin, että onko tässä nyt järkeä, että me tuplataan yhden yliopiston resurssit ja muut jäävät sitten näitten pennosten varaan, mutta me otettiin ehkä puoliksi annettuna se, mitä sieltä päin tuli. Se oli vähän oma hankkeensa muun hankkeen sisällä. (Yliopisto B)

Kuten edellisessä luvussa kuvattiin, säätiöpuolella valmisteluun osallistui myös lukuisia epävirallisia ryhmiä, joissa säätiöyliopistoon yhdistyvien kolmen korkeakoulun väkeä oli vahvasti mukana. Säätiöyliopiston valmistelussa mukana ollut kertoi, kuinka toistakymmentä teemaryhmää kävi läpi ”tutkimuksen laadun parantamista tai opetuksen laadun parantamista tai yhteiskunnallista vuorovaikutusta” (yliopisto C). Yksi hyvin keskeinen ryhmä oli ns. projektipäällikköryhmä, johon kuului em. korkeakoulujen johdon edustus ja opetusministeriön virkamiehiä. Seuraavan haastattelulainauksen mukaan sen tehtävänä oli tukea rehtorien tulevia päätöksiä ja auttaa korkeakouluja valmistautuvaan tuleviin muutoksiin.

Me tarvittiin joku ryhmä, joka valmistelee rehtoreille päätettäviä asioita, joten tämän projektipäällikköporukan tehtävänä oli enemmän tämän substanssipuolen valmistelun huolehtiminen niin, että pystyttiin tukemaan näitä yliopistoja valmistautumaan odotettavissa olevaan tilanteeseen. (Yliopisto C)

Haastateltua tulkiten kolmessa korkeakoulussa toimivien laajamittaisella osallistamisella epävirallisiin valmisteluryhmiin on haluttu sitouttaa ja sopeuttaa toimijoita muutokseen sekä kerätä tietoa kipupisteistä, jotta niihin voidaan vaikuttaa.

Tarkoituksena oli juuri se, että yritetään saada väki mukaan niin hyvin kun mahdollista, jotta he eivät koe, että tämä on jotain joka tapahtuu jossain kaukana muualla, vaan että se muutos tapahtuisi oikeasti täällä arjessa. Vaikka viestinnässä on aina ongelmia tämmöissä sisäisissä muutosprosesseissa, oli kuitenkin tärkeää, että näissä teemaryhmissä pystyttiin rakentamaan ne palikat, joita rehtori pystyi käyttämään hyväkseen strategiatyössään ja muussa. (Yliopisto C)

Motivointi onkin ollut tarpeen valmisteluvaiheessa, sillä korkeakoulujen sisällä on ollut paljon erimielisyyttä yhdistymistavoitteen mielekkyydestä.²⁵ Valmistelun osana tehtiin muun muassa verkkokysely, jonka vastaajat koostuivat Teknillisen korkeakoulun, Taideteollisen korkeakoulun ja Helsingin kauppakorkeakoulun opiskelijoista, henkilöstöstä ja sidosryhmistä.

²⁵http://wiki.uiah.fi/tokyo/index.php/Tegami_16/2007#Kysely:_taikkilaiset_vastustavat_Innovaatioyliopistoa

Kyselyllä haluttiin kartoittaa ”toisaalta pelkoja, toisaalta mahdollisuuksia” (yliopisto A). Raporttia käsiteltiin haastattelun mukaan johtoryhmässä. Tämän tutkimuksen käytössä ei ole ollut kyselyn raporttia, mutta seuraavanlainen tiivistys löytyi Taideteollisen korkeakoulun opiskelijoiden järjestön TOKYO:n verkkosivuilta²⁶. Tieto on joulukuulta 2007, eli valmistelun alkuvaiheilta.

Suurin osa Taikin opiskelijoista ei koe Innovaatioyliopistoa omakseen, selviää Fountain Parkin verkkokyselyn tuloksista. Yli 70 prosenttia Taikin opiskelijoista ei koe uutta yliopistoa omakseen. Kyselyyn vastanneista Taikin opiskelijoista 40,2 % ei osaa nähdä itseään lainkaan osana tulevaa yliopistoa. 32,2 % koki olevansa uudessa yliopistossa ”kuin kala kuivalla maalla”. Vain 27,6 % vastasi näkevänsä itsensä uudessa yliopistossa ”kuin kalana vedessä”. TKK:lla sopeutumisvaikeuksia on yli 40 prosentilla ja Kauppakorkeakoulussa 35 prosentilla opiskelijoista. Taikin henkilökunnalla vastaava lukema on noin 40 prosenttia.

Kaiken kaikkiaan yliopistolain valmistelua on kritisoitu paitsi perustuslakiasian käsittelystä (Halila 2010) myös liian nopeasta valmistelusta suhteessa niin merkittävään muutokseen (esim. Tomperi 2010; Jakonen & Tilli 2011, 16). Varsinkin julkisoikeudellisen yliopistovalmistelun puolella yliopistojen henkilöstö on kokenut jääneensä valmistelusta ulkopuolelle katsoen, että heidän näkemyksiään ei ole kuultu. Tätä kritiikkiä on esitetty julkisuudessa runsaasti. Yksi lainvalmisteluun osallistunut ei hyväksy kaikkea esitettyä kritiikkiä, sillä hän katsoo, että yhteistyötä on tehty yliopistojen kanssa monella rintamalla.

Sen lisäksi nämä laajat ryhmät, henkilöstöryhmät ja kaikki nämä epäviralliset ryhmät, joita oli erittäin paljon, jossa oli valmistelua joka paikassa: yliopiston rehtorien neuvoston kanssa, yliopistojen taloushallinnon kanssa, kun mietittiin kirjanpitolakia tai mietittiin rahoitusjärjestelmää, mikä tehdään, ne on kaikki tehty yhteistyössä yliopistoyhteisön edustajien kanssa ihan kaikki. (Yliopisto A)

Lainvalmistelija korostaa myös sitä, että tietoa oli koko ajan runsaasti tarjolla.

Ja kuinka paljon me kuljettiin kentällä. Me järjestettiin ”road show’ta”, mentiin eri yliopistoihin, kutsuttiin väkeä paljon paikalle, oli avoimia tilaisuuksia, joissa kaikki sai kysyä mitä haluaa ja me kerrottiin, me juostiin jokainen henkilöstöjärjestö moneen kertaan läpi ja käytiin jopa paikallisissa kuppikunnissa jonkun tieteellisen

²⁶ Ks. ed. viite.

laitoksen sisällä, jos joku ymmärsi vaan kutsua, siis tässä ei muuta tehtykään kun matkasaarnausta ja oltiin koko ajan yhteydessä yliopistoihin. Ei meiltä jäänyt mikään tieto pois, me kuultiin niin paljon niitä ryhmiä, että sen takia tuntuu aika kummalliselta se kritiikki, mitä on välillä esitetty (...) Samaten poliittiset puolueet, muut yhteiskunnalliset tahot, jotka on ollut kiinnostuneita, kaikki me ollaan juostu läpi, niin opposition eduskuntaryhmät kuin hallituksen ryhmät. (Yliopisto A)

Lienee perusteltua sanoa, että kriittisimmät lakihankkeen vastustajat havahtuivat lainmuutokseen kovin myöhään, sillä julkinen keskustelu voimistui vasta valmistelun viime vaiheissa. Mahdollisuus vaikuttaa oli monilta osin kuitenkin jo mennyt; se olisi edellyttänyt aktivoitumista aiemmin. Tästä on hyvä osoitus se, että yksi keskeinen sidosryhmä sai aktiivisuutensa tuloksena edustajansa ohjausryhmään, kuten aiemmin on kuvattu. Se edellytti heiltä välitöntä valppautta hallitusohjelman julkistamisen jälkeen. Sidosryhmän edustajan mukaan ohjausryhmän jäsenyydessä on ollut sekä hyviä että huonoja puolia.

Siinä mielessä opetusministeriö teki ovelasti, että ne otti meidät mukaan siihen, koska jos me oltaisiin oltu ulkopuolella, me oltaisiin varmaan kiukuteltu siitä ihan hirveästi. Mutta nyt kun me oltiin sisällä, me oltiin jotenkuten sitouduttu siihen projektiin ja sitä kautta myös aina silloin tällöin jouduttiin osittain puolustelemaan ja ainakin selittämään kovasti [omalle taustaorganisaatiolle], minkä takia ohjausryhmässä on päädytty tiettyihin juttuihin. (Yliopisto B)

Voitaneen myös sanoa, että sidosryhmiä on kuultu valmistelun aikana hyvin laajasti alkaen lausunnoista, joita pyydettiin alkuvaiheissa yliopistouudistuksen suuntaviivat -muistioon (ks. myös luku 7.2.3). Tämä ei tarkoita kuitenkaan sitä, että kaikkien kuultujen kaikkia tärkeinä pitämiään näkemystä otetaan huomioon. Se on lakihankkeissa vaikeaa ylipäänsä, kuten muidenkin tässä tutkittujen hankkeiden osalta on käynyt ilmi. Yliopistolakihankkeessa moni keskeinen linjaus oli kuitenkin alusta alkaen päätetty niin ehdottomiksi, että niistä ei juuri neuvoteltu kuin korkeintaan ennalta annetuissa rajoissa. Tämä on ollut poliittinen realiteetti. On tosin hyvä huomata, että hallituksen esitysluonnokseen saatujen lausuntojen perusteella lopulliseen esitykseen tehtiin paljon sisällöllisiä muutoksia²⁷.

Hyvin vahvan poliittisen ohjauksen mielekkyyttä voi pohtia sinänsä, ja asiaan palataan myöhemmissä luvuissa. Mielikuva valmistelun organisa-

²⁷ Esimerkiksi valtuutettuja koskeva pykälä poistettiin, muutoksia tuli yliopistokollegion ja säätiöyliopiston akateemisten asioiden komitean tehtäviin, ja henkilöstön palvelussuhteen määrittelyyn tehtiin tarkennuksia (ks. lisää HE 7/2009, 47–51).

tiorakenteesta on valmistelulle joka tapauksessa sikäli epäedullinen, että sidosryhmien valikoituminen eri ryhmiin vaikuttaa strategisesti harkitulta, niiden osallistuminen varsinaiseen päätöksentekoon on ollut rajallista, eivätkä sidosryhmiä sisältäneet ryhmät tuottaneet yhtään omaa julkista dokumenttia, johon mahdollisia erimielisyyksiä olisi voinut kirjata. Toki valmisteluryhmiin osallistuneet tahot ovat silti voineet toimittaa hallituksen esityksen luonnokseen valmistelusta riippumattoman lausuntonsa; ne ovat olleet julkisesti saatavilla (aiheesta tarkemmin luvussa seitsemän). Yliopistolain valmistelua voi myös aiheellisesti arvostella valmistelua koskevien perustietojen puutteellisesta julkisesta esittämisestä, mutta tätä avataan myös enemmän seitsemännessä luvussa.

5.6 Yhteenveto

Hankkeet jakautuivat suhteellisen tasaisesti sen mukaan, oliko keskeisistä linjauksista päätetty hallintokeskeisesti vai poliittisesti. Hankkeethan ovat lähtökohtaisesti hallituspoliittisesti tärkeitä sijoituessaan paitsi hallitusohjelmaan myös lainsäädäntösuunnitelmaan, ja hallitus on myös antanut hankkeille eri määrin konkreettista tukea. Yleisesti ottaen poliittinen ohjaus on ollut vahvaa hankkeissa, joilla on merkittävää julkistaloudellista vaikutusta. Lisäksi hallituksen osallistumisella valmisteluun on ollut muita merkityksiä. Sillä on haettu taustatukea valmisteluun yleisesti tai silloin, jos esityksessä on ollut kiistanalaisia seikkoja ja on haluttu varmistaa yksimielisyys. Poliittinen ohjaus ei suuntautunut kuitenkaan pelkästään päälinjoihin. Kolmessa hankkeessa nimenomaan jatkovalmistelussa käytiin hankalia, politisoituneita kiistoja erityiskysymyksistä. Kyseisissä hankkeissa ei ollut merkittävää poliittista ohjausta päälinjausten muodostamisessa, vaan kysymykset politisoituivat nimenomaan sidosryhmien omien intressien aktiivisen ajamisen seurauksena.

Poliittinen ohjaus ei ole sinänsä ongelmallista, koska lainvalmistelu tapahtuu edustuksellisen demokratian kehyksessä. Lainvalmistelu on myös yksi keskeinen politiikan teon väline ja siltä osin ministeriöiden ydinprosesseja. Ministerit ovat vastuussa hallinnonalansa lainvalmistelusta. Jos asetelmaa tarkastelee puolestaan hallintokeskeisten hankkeiden näkökulmasta, niin virkamieskuntaan kuuluvat ovat usein säänneltävän ilmiön parhaita asiantuntijoita, ja parempi sääntely korostaa hyvää tietopohjaa. Silti on toki mahdollista, että jonkin ministeriön virkamieskunnalla on omia intressejä, joita se haluaa edistää. Tosin tällöinkin tilanteella on ministerin vähintäänkin muodollinen ”siunaus”.

Hankkeissa on kuitenkin mukana eräänlaisia ääriesimerkkejä niin hallintokeskeisestä kuin poliittisesti ohjatusta valmistelusta. Analyysissä ilmeni, että sekä voimakas virkamieskeskeisyys että poliittinen ohjaus jättävät kohtalaisen vähän sijaa sellaisille sidosryhmien näkemyksillä, jotka eivät tue valittuja tavoitteita lähtökohtaisesti. Osassa hankkeita sidosryhmillä on kuitenkin ollut aitoa vaikutusvaltaa liittyen merkitykseltään eritasoisiin asioihin. Lainvalmistelijat itse näyttävät haastatteluaineiston perusteella kokevan kuitenkin ongelmalliseksi sen, jos mukana on voimakkaita intressiryhmiä, jotka ajavat yksipuolisesti omaa etuaan.

Konkreettiset tukirakenteet hankkeille vaihtelevat lainvalmistelijoiden kokemusten mukaan. Vaikka hankkeet ovat hallituspoliittisesti korkealle priorisoituja, useassa hankkeessa koettiin vakavia ongelmia henkilöstön resursoinnissa ja ministeriöltä saadussa tuessa. Varsin usein työläs valmistelu jäi yhden ihmisen jaksamisen varaan. Jos näin ei ollut vielä työryhmävaiheessa, niin viimeistään jatkovalmistelussa. Lisäksi aikataulu vaikutti usein liian tiukalta tavoitteisiin nähden, ja sillä on suora yhteys valmistelijoille kasautuvan työn runsauteen ja työhyvinvointiin. Asialla on helposti vaikutuksia myös hallituksen esityksen tekniseen laatuun, jos tiukka aikataulutusta tarkoittaa esimerkiksi laintarkastuksesta tinkimistä, kuten yhdessä hankkeessa on käynyt, tai lausuntokierroksen jäämistä pois, kuten kahdessa hankkeessa kävi. Eteneminen voi myös hidastua ja paineet lisääntyä, jos eri vaiheissa on odotettava poliittista sitoutumista tai jos valmistelussa tapahtuu muutoin suuria yllätyksiä.

Lainvalmistelijat kokivat yleisesti, että lainsäädäntösuunnitelmaan sijoittuminen ei tuonut valmistelulle juurikaan lisäarvoa. Paremman sääntelyn toiminta oli ylipäänsä jalkautunut huonosti tässä tutkittuihin hankkeisiin, ja tietämys toimintaohjelman eri painopisteistä vaikutti kaiken kaikkiaan heikolta. Sekä toimintaohjelmaa koordinoiva taho että lainvalmistelijat näkivät syiksi etupäässä ministeriöiden heikon sitoutumisen asiaan eli poliittisen sopimuksen puutteen, mutta taustalla on ollut myös arkista kiirettä, minkä vuoksi toimintaohjelmaan ei ole ehditty paneutua. Analyysin perusteella vaikuttaakin ilmeiseltä, että paremman sääntelyn periaatteiden jalkautuminen lainvalmisteluun edellyttää muutoksia ministeriöiden tuki- ja ohjausrakenteisiin (seuraavissa luvuissa tulee esille myös tarve rakentaa lainvalmistelun laadun tueksi yksi keskitetty, yksikkömuotoinen tuki- ja ohjausjärjestelmä). Lisäksi lainvalmistelijat toivoivat jonkin verran konkreettisempia ohjeita.

Myös kohteena olevan empiirisen todellisuuden haltuunotto tutkimuksen tai selvityksin oli hankkeissa jokseenkin vähäistä muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Taustoittavan tiedon keräämisessä kohdattiin myös

ongelmia: perustietoa ilmiökentästä on toisinaan huonosti saatavilla, tai tieto ei kohdannut poliittisia realiteetteja.

Se, että hankkeen valmisteluun nimetään erilaisia valmisteluryhmiä, tuntuu aiheuttavan herkästi sekaannusta vastuunjaosta, vaikka asetelma olisikin periaatteessa selkeä. Huomattava ongelma avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta muotoutuu silloin, jos sidosryhmille annetaan valmisteluvastuuta ryhmissä, jotka eivät tuota julkisia dokumentteja – eli jos tarkoituksena on lähinnä keskustella ja sitouttaa rajallinen kooste toimijoita tavoitteisiin, joissa aito neuvottelunvara on vähäistä. Ongelmallista on myös se, jos ryhmien vastuusta ja toimenkuvasta esitetään harhaanjohtavia virallisia ilmaisuja, kuten yhdessä hankkeessa vaikuttaa käyneen.

6 VAIKUTUSTEN ARVIOINTI, TOIMEENPANO JA SEURANTA

Vaikutusten arviointi on yksi paremman sääntelyn toimintaohjelman keskeisiä painotusalueita. Siihen on saatavilla ohjeistusta ja koulutusta, ja vaikutusten arvioinnin tavoitteena on tuottaa perusteltua tietoa päätöksentekoa varten. Ihanteellisesti se tarkoittaa sitä, että on arvioitu eri vaihtoehtoja ja että arvioinnissa on otettu huomioon niin myönteisiä kuin kielteisiä seikkoja. Hyvin suunniteltu toimeenpano, joka on otettu mahdollisuuksien mukaan huomioon jo lainvalmistelussa, edistää osaltaan tavoiteltujen vaikutusten toteutumista. Sitä, minkälaisia vaikutuksia laki tuottaa sekä toimeenpanon toimivuutta ylipäänsä, voidaan arvioida jälkikäteisellä seurannalla. Seuranta on myös mahdollista ottaa huomioon jo lainvalmistelussa, tai ministeriöillä voi olla vakiintuneita seurantatapoja.

Tässä luvussa tarkastellaan ensin lyhyesti vaikutusarviointia yleisesti ja hankekohtaisia arviointikäytäntöjä. Tämän jälkeen eritellään tarkemmin sitä, kuinka hankkeissa on arvioitu taloudellisia vaikutuksia. Kyseinen analyysi perustuu ulkopuolisten asiantuntijoiden arvioihin. Lopuksi tarkastellaan hankkeiden varautumista lain toimeenpanoon ja seurantaan.

6.1 Vaikutusten arvioinnista yleisesti

Vaikutusten arvioinnin tilaa Suomessa on kuvattu useimmiten synkäksi. Yleisimpinä syinä tähän on pidetty lainvalmistelijoiden puuttuvaa asiantuntemusta, kiirettä, poliittisia paineita lakien sisällön suhteen ja johdon vähäistä kiinnostusta vaikutusarviointeja kohtaan (esim. Valtioneuvoston kanslia 2005, 60–63, 112–116, 212–214; Ervasti ja Tala 1996, 133–138). Säädöspoliittisten periaatteiden mukaan vaikutusten arviointi tulisi yhdistää vaihtoehtojen arviointiin alkaen siitä, päädytäänkö lainkaan säädösvalmisteluun vai olisiko havaittu ongelma ratkaistavissa tai haluttu tavoite saavutettavissa muilla keinoin (Valtioneuvoston kanslia 2007, 92). Sama todetaan säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeissa (oikeusministeriö 2007, 10) ja hallituksen esityksen laatimisoheissa (oikeusministeriö 2004, 14). Tällaista menettelyä hankkeiden esivalmisteluvaiheesta ei ole ollut

mahdollista havaita, mutta tietoa hankkeiden tosiasiallisista esivalmisteluprosesseista on myös niukasti tarjolla, kuten aiemmin on tullut esille.

Toiseksi vaikutusten arviointi tulisi yllä mainittujen ohjeistusten mukaan liittää vaihtoehtoihin sääntelyn sisällä. Tätäkin hankkeissa on tehty niukasti (tarkemmin tämän luvun jatkossa). Edelleen samojen ohjeiden mukaan ehdotettuihin ratkaisuihin tulisi liittää vaikutusten arviointi, jotta lain hyväksymisestä vastaavilla tahoilla on riittävästi perusteita päätöksentekoa varten. Tätä hankkeissa oli tehty vaihtelevalla laajuudella ja tarkkuudella (ks. seuraavat alaluvut). Lisäksi ohjeissa todetaan, että vaikutusten arviointiin tulee kiinnittää huomiota alusta alkaen (oikeusministeriö 2007, 9) ja että varsinaisten vaikutusten lisäksi on tärkeää avata keskeiset mekanismit ja vaikutusketjut ”sen osoittamiseksi, että esityksen tavoitteet, keinot ja vaikutukset ovat sopuinnossa keskenään...” (oikeusministeriö 2004, 14).

Useassa haastattelussa todetaan kuitenkin, että vaikutusten arvioinnin kirjaaminen jää perusvalmistelun loppuvaiheisiin. Sama ilmiö on todettu myös asian hallinnollisessa seurannassa (esim. OECD 2010; Valtioneuvoston kanslia 2009, 266). Se ei silti tarkoita sitä, etteikö vaikutuksia olisi osassa hankkeita mietitty valmistelun edetessä sen eri vaiheissa. Valtionosuusuudistuksen valmistelija toteaaakin, että ”kun se on rahanjakoa, tässä pitää koko ajan olla se taloudellisten vaikutusten arviointi mukana.” Toisaalta, vaikka vaikutuksia mietittäisiinkin hankkeen edetessä, mikä on siinä luontevaa, ote ei välttämättä ole systemaattinen.

Vaikutusten arviointiin ei siis yleisesti ottaen ollut panostettu siinä määrin kuin paremman sääntelyn toimintaohjelman mukaan olisi suotavaa. Osa haastatelluista kertoi kuitenkin tutustuneensa paremman sääntelyn toimintaohjelman tuottamaan vaikutusten arvioinnin oppaaseen ja osallistuneensa vaikutusten arviointia käsittelevään koulutukseen.

Yksi kysymys, joka tuli hiukan esille keskusteluissa, oli ulkopuolisten konsulttien käyttö vaikutusten arvioinnissa tai sitä varten tarvittavan taustatiedon tuottamisessa. Kaivoslain valmistelijan näkemyksen mukaan tällaisen tahon haasteena on ”ymmärtää, mikä on säädösehdotuksen sisältö, ja senhän ymmärtää vain se, joka on ollut mukana tiiviisti valmistelemassa”. Samaan tematiikkaan liittyy valtiosuusuudistuksen valmistelusta haastatellun vastaavanlainen näkemys, jonka mukaan tiedon tilaaminen ulkopuolelta voi osoittautua turhaksi, jos se ei kytkeydy poliittisiin reunaehtoihin. Toki jäljelle jää silti sellaista tietoa, mitä voi pyytää ulkopuolisilta. Kyse onkin siitä, että mahdollisimman luotettavan tiedon tuottaminen hankkeen vaikutusten arviointiin ei ole yksinkertainen tehtävä, vaan vaatii huolellista ja tapauskohtaista harkintaa.

Usein huolellinen vaikutusten arviointi edellyttää ilmiökentästä kertovaa perustietoa, mutta sitä ei ole aina helposti saatavilla. Säänneltävää il-

miötä ja sen keskeisiä ulottuvuuksia ei esimerkiksi ole tilastoitu riittävästi, eikä tietoa saa välttämättä kohderyhmiltäkään, kuten luvussa 5.4.4 on muuttaman hankkeen osalta esitelty. Tällä voi olla ratkaisevaa merkitystä vaikutusten arvioinnin tekemiselle ja laadulle, kuten vammaispalvelulakihankkeen edustaja esittää.

Mitä paremmin meillä on tietoa, sitä paremmin me pystytään arvioimaan. Olisi koko yhteiskunnan etu, että näin tapahtuisi, ettei se olisi sellaista hihasta vetämistä, kuten nykyisin on valtaosin. Minulla on eräästä organisaatiosta kokemusta ihan toisenlaisesta suunnasta (...) Sieltä saa niin mahtavat tietopohjat, että budjetointi on helppoa ja budjetissa pysytään hyvin. Kun tiedetään, osataan toimia suunnitelmallisesti, taloudellisesti ja tehokkaasti. (Vammaispalvelu)

Tiedon tilaaminen ulkopuolisilta voi myös maksaa, mikä on tietenkin otettava hankkeen resursoinnissa huomioon. Hankkeissa vaikutusten arviointi tehtiin pääosin kuitenkin lainvalmistelijoiden omin voimin ja työryhmän tuella, joskin apua saatiin esimerkiksi oman ministeriön muilta osastoilta ja muilta viranomaistahoilta. Vaikutusten arvioinnissa hyödynnettiin kerrotun mukaan runsaasti myös sidosryhmien näkemyksiä.

6.2 Hankekohtaisia vaikutusten arviointikäytäntöjä

Seuraavaksi tarkastellaan hankekohtaisia vaikutusten arvioinnin käytäntöjä. Tarkastelu ei mahdollista systemaattista vertailua, sillä rajallisen haastattelujan puitteissa keskusteluissa on keskitytty niihin asioihin, joita haastattelutilanteessa erityisesti nousi esille. Analyysi tuo kuitenkin esille tärkeitä näkemyksiä vaikutusten arvioinnista ja lainvalmistelijoiden kokemia syitä sille, miksi se on toisinaan ollut ongelmallista tai vähäistä.

Finanssivalvontahankkeesta haastateltu lainvalmistelija totesi suoraan, että työskentelyn ”painopiste ei kovin paljon ollut vaikutuksissa”, eikä hän nähnyt, että tehdyillä arvioinneilla olisi ollut merkitystä ehdotusten sisällön kannalta. Syyksi hän sanoi sen, että hankkeessa ”vain yhdistettiin kaksi viranomaista” ilman, että laki toisi merkittäviä uusia tehtäviä, jotka olisivat edellyttäneet uutta rahoitusta. Jotain kuitenkin tehtiin, eli pohdittiin kahden viranomaisen yhdistämisestä koituvia hallinnollisia säästöjä ja ”eläkevaikutuksia kvantifioitiin”, mutta arviot olivat enimmäkseen laadullisia. Apua saatiin kuitenkin eri viranomaistahoilta.

Valvontaviranomaisilta tuli kyllä arvioita, että kuinka paljon pystytään säästämään ja jotain (...) Mutta vaikutukset olivat enemmän laadullisia eikä se muodostanut kovin isoa osuutta tästä työstä. (Finanssivalvonta)

Yliopistolakihankkeessa haastateltu lainvalmistelija totesi, että ”hallituksen esityksen vaikutusarvioinnit on pitkälti virkamiesten toimesta ministeriössä laadittuja” (yliopisto A). Ne on laadittu hänen mukaansa ”käytyjen keskustelujen” ja kaiken käsillä olleen valmisteluaineiston perusteella. Vaikutusarviointiin kerättiin myös tietoja lausunnoista ja valmistelussa keskeisesti mukana olleilta. Samoin muita viranomaistahoja on hyödynnetty.

Tässähän käytiin erittäin paljon keskustelua erilaisten tahojen kanssa, eritoten valtionvarainministeriön budjettiosaston, vero-osaston, kansantalousosaston kanssa kuin myös valtionkonttorin kanssa. (Yliopisto A)

Taloudellisten vaikutusten arviointia haittasi haastatellun mukaan kuitenkin se, että ensin piti varmistua, mihin hallitus on valmis sitoutumaan.

Kyllä sitä on loppupuolella enemmänkin tehty, koska taloudelliset vaikutukset eivät olleet millään tavalla selvillä ennen kun me tiedettiin, minkälaiseen pääomittamiseen hallitus on päättänyt sitoutua, minkälaisiin eläkeratkaisuihin ja näin pois päin. (Yliopisto A)

Ohjeistusten mukaan pitäisi kuitenkin toimia niin, että erilaisia vaihtoehtoja ja ehdotuksia arvioidaan nimenomaan poliittista päätöksentekoa varten. Joiltain osin vaikutustietoa kuitenkin toimitettiin hallituksen käyttöön, joka laati arviointeja itsekin, mutta monessa ratkaistussa asiassa päätös tehtiin ikään kuin väärin päin; ensin haettiin poliittinen sitoumus, jonka sisällöstä koituvia vaikutuksia sen jälkeen pohdittiin, tosin monelta osin puutteellisesti (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, 59–78). Toki hallituksen päätökset ovat valmistelun kuluessa olleet vasta ehdollisia, kun laista päättää viime vaiheessa eduskunta, mutta ne ovat kuitenkin luoneet vahvan suunnan.

Kuten edellä on tullut ilmi, yksi vammaispalveluhanketta rasittanut seikka vaikutusarviointia ajatellen oli siis se, että tilastotietoa, ”johon me voidaan perustaa nämä arviot”, oli heikosti saatavilla. Osin tähän vaikutti Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen perustaminen, sillä samassa yhteydessä sieltä siirtyi pois vammaisasioiden asiantuntemusta. Toinen hankaluutta aiheuttanut seikka oli valtiosuuslainsäädännön muutoksen valmistelu. Se toi kiirettä valmisteluun, joka piti saada valmiiksi ennen kyseisen lain voimaantuloa.

Jos se olisi myöhentynyt, niin siihen olisi jouduttu maksamaan valtionosuutta suurempi prosentti kuin mitä nyt, ja kun siihen ei ollut rahaa liiemmälti tiedossa siinäkään vaiheessa. (Vammaispalvelu)

Erittäin suureksi ongelmaksi muodostui se, että lainvalmistelijoilla ja Suomen Kuntaliitolla oli vahvoja näkemyseroja kunnille muodostuvien kustannusten suuruudesta. Kyse oli pääosin henkilökohtaisen avun kustannuksista. Tästä muodostui julkinenkin ”kiistakapula”, kuten valmistelija ilmaisee.

Siitähän seurasi, että Kuntaliitto ja jotkut kunnat tulivat ulos lehdistössä näillä kustannusarvioilla, jotka tietysti herättivät kiinnostusta. Toisaalta ehkä se vaan vei sitä valmistelua eteenpäin eli toi työhön tavallaan lisää aktiviteettia. (Vammaispalvelu)

Valmistelija toteaa, että vaikutusten arviointi oli ylipäänsä vaikeaa, koska ”siinä oli paljon muuttuvia tekijöitä, joita oikeasti ei voitu tietää”. Tämä todettiin valmistelijan mukaan myös eduskuntakäsittelyssä. Tosin myöhemmässä vaiheessa on käynyt ilmi, että ”meidän arviot ovat olleet kaikista lähimpänä oikeaa, mutta sitähän me ei voitu silloin tietää (...) selkäytimellä niitä arvioita tehtiin”, kun tietopohjakin oli valmistelijoista riippumattomista syistä puutteellinen. Apua saatiin kyllä ministeriön talous- ja suunnitteluosastolta, mutta ”se tuli aivan liian myöhään, ja se oli ihan meidän talon sisäinen ongelma”. Taloudellisten vaikutusten arviointi oli joka tapauksessa keskiössä, joskin myös muita vaikutuslajeja pyrittiin ottamaan huomioon.

Kyllähän me tietysti yritettiin kirjoittaa vaikutusarviointiin myös yhteiskunnan koheesion ja ihmisten oikeuksien, yhdenvertaisuuden ja osallistumismahdollisuuksien ja työllistymismahdollisuuksienkin lisääntyminen. (Vammaispalvelu)

Taloudelliset vaikutukset korostuivat valtionosuusuudistuksessa, ja lainvalmistelijan mukaan erityisenä haasteena oli kunnille koituvien kustannusten laskeminen. Hanke oli vaarassa kariutua, kun Valtion taloudelliselta tutkimuslaitokselta saatu sinänsä vaikuttava selvitys ei vastannut poliittisiin reunaehtoihin, eikä sen perusteella voitu edetä (ks. luku 5.1.2). Valmistelijat tekivät itsekkin paljon ”koelaskelmia”. Kuten myös edellä on tullut ilmi (luvussa 5.4.4), opetustoimea koskevaa tietoa oli huonosti saatavilla, osin rakenteellisista syistä. Apua saatiin kuitenkin Tampereen yliopistolta, joskin se oli ”hinnakas vaihtoehto”. Kaiken kaikkiaan hankkeessa arvioitiin mahdollisia vaikutuksia erittäin paljon, mutta huomattava määrä työstä jäi hyödyntämättä, koska uudistus toteutettiin vain osin suhteessa alkuperäiseen suunnitelmaan. Toisin kuin yliopistohankkeessa edellä, tässä hank-

keessa poliittinen johto nimenomaan edellytti mahdollisimman tarkkoja vaikutusarviointeja päätöksenteon tueksi.

Kun me sanottiin, että meillä on tällainen linjaus, kysyttiin, ”mitä se tarkoittaa kuntakentällä?” eli aina piti olla esittää ne vaikutusarviot ja sen perusteella poliittinen johto teki päätöksensä. Eivät he ota kantaa, jos eivät tiedä, mitä se tarkoittaa kuntakentällä ja meillä oli hyvät datat, pystyttiin tekemään se suurin piirtein paitsi tämä... (Valtionosuusuudistus)

Yhdistyslakihankkeen valmistelussa vaikutusten arvioinnista vastasivat haastatellun mukaan virkamiehet ministeriössä ja työryhmä. Lisäksi arvokkaita näkemyksiä saatiin sidosryhmiltä.

Tämä dokumentointi on koko ajan avointa ja tähän houkutellaan mukaan muutenkin kuin muodollisella lausuntokierroksella eli tavallaan kaikki, jotka osallistuivat tähän arvioivat vaikutuksia. Ja lausuntopyynnöissä on tyypillistä jo nyt, että niissä pyydetään vielä erikseen, että arvioikaa näitä vaikutuksia ja arvioikaa sitä vaikutusarviota. (Yhdistys)

Haastatellun mukaan kaikki eivät kuitenkaan olleet ”kovin myötämielisiä tähän arviointiin”, eikä hän kokenut, että vaikutusten arvioinnilla oli kovin suurta merkitystä ratkaisuihin (erimielisyyksiä on käsitelty aiemmin luvussa 5.5.3). Toisaalta kuulemisprosessi toi lopulta esille ”valtaapitävien ulkopuolella olevia tahoja, jotka pitivät näitä uudistuksia tarpeellisina, eli kuulemisprosessi tässä mielessä toimi tämmöisenä vaikutustenarviointikeinona.”

Yksi asia, mitä vaikutusarvioinnissa erityisesti pohdittiin, oli ”ammattitilintarkastusvelvollisuuden alan laajentaminen”. Sitä selvitettäessä ”kävi ilmi, että prosentuaalisesti mitattuna se laajeni tässä todella huomattavasti, yli sata prosenttia.” Asia toimitettiin tiedoksi eduskuntaan, ja lakiesityksen käsittelyssä lainvalmistelijat sanoivat, että tilanteen säilyttäminen ennallaan käy heidän puolestaan.

Mutta siellä oltiin sitä mieltä, että mennään vaan samaan laajuuteen kuin kaikissa muissakin oikeushenkilöissä. Se kävi siis ilmi tässä vaikutusarviossa. (Yhdistys)

Kaivoslakia valmistellut puolestaan kertoo, kuinka vaikutusten arvioinnille asetetut tavoitteet ovat monissa tapauksissa lähtökohdiltaan epärealistisia. Tietyn tyyppisissä hankkeissa, kuten kaivoslaissa, vaikutusten arvioinnin merkitys sisällöllisiin ratkaisuihin on lähtökohtaisesti rajallinen.

Vaikutusten arviointia ajatellaan minun mielestäni usein väärin päin. Esimerkiksi kaivoslain uudistamisessa ei ole rajaton määrä eri vaihtoehtoja, joiden välillä voi lähteä siitä, että arvioidaan ensin vaikutuksia mitä eri vaihtoehtoilta on ja sitten valitaan niistä se paras. Pitää lähteä siitä, että kaivoslakiehdotus on perustuslain mukainen eikä ole ristiriidassa muun oikeusnormiston kanssa. Tästä seuraa jo erittäin paljon sisällöllisiä vaatimuksia. Siitä marginaalista, mikä on eri kohdissa, voi kyllä tehdä laskelmia, esimerkiksi kuinka isoja korvauksia maksetaan eri osapuolille. (Kaivos)

Kaivoslakihankkeen valmistelussa poliittisia päätöksentekijöitä varten laadittiin huolellisia laskelmia liittyen maanomistajien korvausten suuruuteen (ks. myös kohta 5.5.2). Terveydenhuoltolain valmistelussa vaikutusten arvioinnin tekemistä hankaloitti jälleen monesti mainittu välivaihe, jossa mietittiin sosiaali- ja terveyshuollon järjestämistä. Välivaiheeseen oli saatavilla tutkimusaineistoa, jota oli tuotettu osana kunta- ja palvelurakennemuutostusta. Voimavaroja kuluikin paljon siihen, että pohdittiin järjestämistapojen vaikutuksia ilman, että siitä olisi ollut hyötyä lopullisiin ratkaisuihin.

Kun ne terveydenhuollon rakenteet olivat alkuvaiheessa mukana, ja välillä tehtiin niitä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisiä rakenteita, niin ne ovat tietysti niin ison luokan kysymyksiä, että niihin meni paukkuja aika paljon. Ehkä pohdittiin enemmänkin rakenteiden vaikutuksia ja merkityksiä ja sitten jotkut muut asiat jouduttiin tekemään kiireellisemmin siinä loppuvaiheessa. (Terveydenhuolto)

Erilaiset käänneet valmistelun tavoitteissa vaikeuttivat muutoinkin esityksen työstämistä, kuten aiemmin on tullut esille, ja tämä heijastui haastateltujen mukaan myös vaikutusten arviointiin. Tässä hankkeessa kävi haastateltujen mukaan kuten useassa muussakin tämän tutkimuksen kohdehankkeissa, eli vaikutusten arviointi terävöityi vasta loppuvaiheessa. Aiemmista vaiheista esille tulleita näkökulmia ei oltu dokumentoitu systemaattisesti, vaikka siitä olisi ollut myöhemmässä vaiheessa hyötyä valintoja perusteltaessa.

Kyllähän joka kohdissa, kun lain eri asioita, vaikkapa valinnan mahdollisuutta tai ensihoitoa tai mitä tahansa kun valmisteltiin, niin totta kai käsiteltiin eri näkökulmia, mutta niitä ei kirjattu määrätietoisesti ylös. Eri asioissa eri näkökulmat painottuivat perusteena säättää jollain tietyllä tavalla, mutta matkan varrella vaikutusten kirjaimista eri näkökulmista ei ehkä tehty riittävän rutiinimaisesti, että siitä olisi ollut loppuvaiheessa niin paljon hyötyä. (Terveydenhuolto)

Hankaluutta loi myös se, että perustavien vaikutusten arviointi oli yksinkertaisesti hyvin vaikeaa hankkeen laaja-alaisen luonteen takia.

Taloudellisten vaikutusten arviointi oli aika haastava, kun tämä on koko väestöön kaikkiin terveydenhuollon toimijoihin kohdentuva; siksi lakiesityksen yksityiskohtainen arviointi numerotasolla on käytännössä melkein mahdotonta (...) Yksittäisen muutoksen tekeminen kuntakentässä on tietysti helpompaa vuoden sisällä kuin tällaisen ison muutosprosessin kaikkien yksityiskohtien yhtäaikaisten toteuttaminen. (Terveydenhuolto)

Aluksi vaikutusten arviointia mietti työryhmä, mutta loppua kohden alan asiantuntijoiden ja sidosryhmien näkemyksiä pidettiin erityisen tärkeinä.

Siinä vaiheessa kun valittiin ratkaisuksi esimerkiksi sairaanhoitopiiriä, kun haettiin sitä, minkä tasoinen se on, niin sitä arvioitiin ihan talon sisäisessä ryhmässä, että minkälainen vaikutus valittavilla mahdollisilla malleilla olisi, mutta se oli toki aika yleispiirteistä. (Terveydenhuolto)

Lausuntokierroksesta saatiin paljon aineistoa, mistä syntyi keskustelua, mutta vaikutuksia arvioitiin vielä loppuvaiheessa, kun tämä prosessi oli muuttunut matkan varrella. Siinä oli kuitenkin sen verran kiire silloin, että ei järjestetty enää toista lausuntokierrosta, vaan erillispalavereita järjestettiin niistä osioista, joissa oli vielä puutteita ja ristiriitoja ja joiden vaikutuksia piti arvioida täsmällisemmin. (Terveydenhuolto)

Taloudellisia vaikutuksia arvioitiin loppuvaiheessa ”sillä tekniikalla, että se kirjoitettiin pykäliksi ja momenteiksi, joiden vaikutukset arvioitiin asiantuntijoiden avulla, ja haettiin yhteistä näkemystä yksittäisten asioiden vaikutuksista”. Yksittäisten, isompien asiakokonaisuuksien osalta, kuten kysymyksessä valinnan vapaudesta, perehdyttiin kansainvälisiin esimerkkeihin.

Meillä oli täällä kahden päivän OECD-seminaari, jossa katsottiin mitä kansainvälisten kokemusten perusteella valinnan mahdollisuuden voisi kuvitella tuovan meidän olosuhteisiin, ihmisten käyttäytymiseen, että se auttaisi kustannusvaikutusten arviointiin ja toisaalta vaikutuksiin ihmisiin ja yhteiskuntaan myös. (Terveydenhuolto)

Muut kuin taloudelliset vaikutukset jäivät esityksessä kuitenkin vähemmälle tarkastelulle.

Niissä ei samantasoiselle vuorovaikutusarviointille menty; yhteiskunnalliset vaikutukset otettiin lausuntojen ja keskustelujen perusteella ja kirjoitettiin ilman sen kummempia työstämiskierroksia. (Terveydenhuolto)

Kilpailulakihankkeessa vaikutusten arvioitiin saatiin tukea saman ministeriön toisesta yksiköstä, jossa on panostettu yritysvaikutusten arviointiin ja kehittämiseen. Hanke oli muiden joukossa poikkeuksellinen myös sikäli, että siinä tuotettiin kaksi erillisselvitystä, joista vaikutusten arviointiin sai tukea. Toinen koski yrityskauppasääntelyä ja toinen yksityisyyden suojaa.

Yrityskauppatesteihin liittyvällä selvityksellä oli erityisen tärkeää merkitystä lainvalmistelulle. Asia liittyi yksittäiseen muutoksen laissa, joskin se oli lainvalmistelijan mukaan ”substanssin osalta ehkä keskeisin muutos, että siirrytään uuteen testimenetelmään”. Käytäntöä sovelletaan monissa EU-maissa, ja lainvalmistelun pyrkimyksenä oli yleisesti harmonisointi; ”kilpailuoikeushan on hyvin EU-vetoinen”. Työryhmän toimeksiannosta tilattiinkin selvitys, jossa isoimmat yrityskaupat viimeiseltä kymmeneltä vuodelta käytiin läpi sitä silmällä pitäen, mitä se olisi todennäköisesti tarkoittanut Kilpailuviraston käytäntöjen kannalta, jos ehdotettu testi olisi ollut tuolloin käytössä: ”Olisivatko he mahdollisesti puuttuneet joihinkin yrityskauppoihin, asettaneet enemmän ehtoja, jopa kieltäneet, tai mitä ne vaikutukset olisivat olleet. Se oli mielestäni oikeastaan aika merkittävä selvitys.” Kysymykseen oli tarve saada ”ulkopuolinen näkökulma taholta, jolla ei ollut mitään ennakoasennetta tähän asiaan”, sillä elinkeinoelämä suhtautui uudistukseen varauksellisesti. Kuten edellä on todettu (luvussa 5.5.2), selvitys antoi tuloksen, jonka mukaan esitettyyn huoleen ei ollut aihetta, ja tämä edisti luonnollisesti uudistuksen toteuttamista.

Kilpailulakihankkeessa perehdyttiin lisäksi kansainvälisiin vaikutusten arviointikäytäntöihin. ”Ruotsi on yksi keskeinen, siellä on aika samantyyppinen järjestelmä käsitellä näitä asioita.” Muilta osin lainvalmistelija kuvaa vaikutusten arviointia seuraavasti:

Lainvalmistelija istuu pöydän ääreen ja käy läpi kaiken mitä sen valmisteluprosessin aikana on kertynyt, ajatuksia ja vuorovaikutusta ja kirjoittaa. Kyllä se on vähän sellaista kristallipalloon kurkkimista osaltaan. (Kilpailu)

6.3 Taloudellisten vaikutusten arviointi asiantuntijoiden mukaan

6.3.1 Yleistä

Koska vaikutusten arviointi nähdään lainvalmistelun kehittämisessä erittäin tärkeänä osa-alueena niin Suomessa kuin kansainvälisestikin, tässä tutkimuksessa haluttiin selvittää myös hankkeiden sisältämien vaikutusarviointi-

tien laatua. Ilman hankkeiden aihealueiden vankkaa tuntemusta on kuitenkin vaikea hahmottaa, minkälaista hyödyllistä tietoa voisi ylipäänsä olla saatavilla ja kuinka moninaisia, tarkkoja tai laaja-alaisia arviointeja on mahdollista tehdä. Hallituksen esitysten laatimisohjeissa (oikeusministeriö 2004) vaikutukset jaetaan karkeasti taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin vaikutuksiin, ympäristövaikutuksiin sekä vaikutuksiin, jotka kohdistuvat viranomaisten toimintaan. Näiden laaja-alaisen vaikutusalueiden sisäisen logiikan ymmärtäminen yleisellä tasolla vaatii myös omanlaista asiantuntijuutta.

Tässä tutkimuksessa päädyttiin arvioimaan hankkeissa esitetyjä taloudellisia vaikutuksia, koska niitä arvioidaan hallituksen esityksissä useimmin (Pakarinen ym. 2010), eli tämä näkökulma mahdollisti parhaiten vertailun hankkeiden välillä. Lisäksi taloudellinen vaikutusarviointi on poliittisen päätöksenteon kannalta erityisen keskeinen vaikutuslaji. Apua pyydettiin talousasioiden asiantuntijoilta (luonnehdinta luvussa 3.3.3). Puutteenksi jäi tosin tällöinkin se, että heillä ei voi olettaa olevan samantasoista asiantuntijuutta kaikkiin hankekohtaisiin, sisällöllisiin erityiskysymyksiin.

Viidelle asiantuntijalle toimitettiin kahdeksan hankkeen hallituksen esitykset ja kyselylomake (ks. liite 2). Neljä heistä toimitti lomakkeen täytettynä. Lomaketta on esitelty tarkemmin luvussa 3.3.3, mutta se siis käsitti taulukon, johon on annettu vastauksia numeraalisesti ja kyllä/ei -muodossa. Taulukon kysymykset ovat kohdistuneet mahdollisiin vaikutusalueisiin koskien julkista taloutta, kansantaloutta sekä yritys- ja kotitalousvaikutuksia, alakohtiin jakautuen. Taulukon avulla arvioitiin tehtyjen vaikutusarvioinnin astetta, luonnetta ja laatua eri näkökulmista asteikolla yhdestä viiteen. Lisäksi lomakkeessa kysyttiin tavoitteiden ja keinojen loogisesta suhteesta, ja taulukossa oli lukuisia avoimia kysymyksiä, joilla tarkennettiin arviointien luonnetta ja jotka kohdistuivat muun muassa käytettyyn ja mahdolliseen tietopohjaan sekä arviointien riittävyteen poliittisen päätöksenteon näkökulmasta.

Arviot olivat keskimäärin sikäli samansuuntaisia, että vastausten perusteella hankkeita pystyi luokittelemaan kolmeen ryhmään. Yksittäisten kohtien vastauksissa saattoi silti olla suuriakin näkemuseroja. Lisäksi taulukon vastauksissa oli ylipäänsä suurta hajontaa. Siksi analyysissä on taulukon osalta huomioitu vain sellaiset vaikutustyyppit, joihin kohdistui hallituksen esityksen mukaan vaikutuksia vähintään kahden asiantuntijan tulkitsemana. Tällöin vähintään kaksi asiantuntijaa siis näki, että hallituksen esityksessä ilmaistiin koituvan vaikutuksia tietylle kohdealueelle (esim. kustannuksia valtiolle, kunnille, yrityksille jne.). Vaihtelevuus asiantuntijoiden vastauksissa kertoo joko siitä, että ”hyvienkään” hankkeiden arviointikuvaukset eivät olleet riittävän yksiselitteisiä, koska ne avautuivat vastaajille jossain

määrin eri tavoin, tai sitten asiantuntijoiden vastaukset heijastavat osin heidän omaa taustaansa niin, että tietyt seikat saivat vahvempaa huomiota.

Vaikka asiantuntijat esittivät usein kipakkaakin kritiikkiä, he kuitenkin ymmärsivät kohtalaisen suopeasti lain sisällön ja yleisen asetelman asettamia reunaehtoja. Toisin sanoen heillä tuntui olevan mielessään eräänlainen tuntuma siitä, minkälainen arviointi on hankekohtaisesti kulloinkin ”riittävä”. Tämä on itsessään kiintoisa ja tärkeä huomio, eli vaikutusten arviointia ei nähty itseisarvona, joka pitää tehdä aina mahdollisimman laajasti ja kattavasti tai systemaattisesti jollain tietyllä kaavalla, vaan oleellisten vaikutusten huomiointi oli tärkeää, samoin niiden looginen esittäminen ja uskottavuus. Toisaalta se, jos vaikutus todettiin hallituksen esityksessä avoimesti epävarmaksi, oli sinänsä positiivinen seikka, jos oli ilmeistä että tarkan arvion tekeminen olisi ollut käytännössä erittäin vaikeaa. Hallituksen esityksissä nähtiinkin yleisesti ottaen verrattain vähän määrällisiä vaikutusarviointeja, joskin oli yllättävää, että asiantuntijat havaitsivat myös niitä jossain määrin eri tavoin. Asiantuntijat katsoivat kuitenkin melko harvoin, että ehdotuksilla olisi sellaisia merkittäviä haitallisia tai hyödyllisiä vaikutuksia, jotka jätettiin kertomatta.

Seikka, joka tuli jossain määrin ilmi, oli sen tiedostaminen, että toimeenpano sisältää toisinaan epävarmuustekijöitä, minkä vuoksi vaikutuksia on vaikea todentaa. Toisin sanoen lainvalmistelija ei voi aina tietää, missä laajuudessa tai millä intensiivisyyden asteella lakia tullaan soveltamaan. Monen hankkeen toimeenpanoa sääteleekin yksilöllisten erityisolosuhteiden runsaus – tämä liittyy varsinkin tilanteisiin, joissa keskeiset kohderyhmät, joiden toimintaan laki vaikuttaa, ovat organisaatorakenteiltaan ja käytännöiltään erilaisia (esim. yritysorganisaatioiden erilaisuudesta ks. Määttä 2010, 5). Näin ollen vaikutukset eivät ole yhdenmukaisia ja kaikilta osin helposti ennakoitavissa, jos ne riippuvat osaltaan hyvin spesifeistä olosuhdetekijöistä. Selkeää ilmaisua ja vaikutusyhteyksien kuvaamista pidettiin edellä mainituissa tilanteissa erittäin tärkeinä asioina.

Toisaalta vaikutusarviointien perustaksi kaivattiin usein vankempaa tietopohjaa tai erityisanalyysejä. Toisinaan hyödyllisen lisätiedon saanti olisi ollut asiantuntijoiden mukaan helposti saatavilla, toisinaan taas sen tuottaminen olisi ollut käytännössä vaikeaa. Moni sellainen kysely kohderyhmille tai toimialakohtaiset analyysit, mitä muun muassa esitettiin, vaatisi oman huolellisen suunnittelunsa, resursoinnin ja tutkimuksellista orientaatiota. Onkin ymmärrettävää, että hankkeissa on ollut puutteita analyttisten arvioiden suhteen. Vaikka senkaltainen, kaivattu lisätieto voisi parantaa poliittisen päätöksenteon edellytyksiä ja helpottaa neuvotteluja valmistelijoiden ja ulkopuolisten sidosryhmien kesken valmistelun aikana, se vaatisi uudenlaista organisointia ja toimintakulttuuria valmistelun arkisiin käytäntöihin. Se edel-

lyttäisi myös vaikutusten arviointitarpeiden parempaa huomiointia lainvalmistelun alkaessa, ellei jo esivalmistelun aikana, jotta selvityksiä ehdittäisiin tekemään hankkeen kestäessä.

6.3.2 Hankkeiden ryhmittely

Vähäisten taloudellisten vaikutusten hankkeet

Asiantuntijoiden mukaan kolmessa hankkeessa taloudelliset vaikutukset arvioitiin hallituksen esityksissä verrattain vähäisiksi, minkä vuoksi asiantuntijoiden täyttämään taulukkoon ei kertynyt paljonkaan merkintöjä. Nämä kolme hanketta ovat finanssivalvonta-, valtionosuus- ja yhdistyslakihanke. Asetelma on luonteva, koska kahdessa ensin mainitussa muutos kohdistuu etupäässä viranomaishallinnon järjestämiseen, ja yhdistyslakihankkeessa lain sisältö ei suuremmalti kytkeydy taloudellisiin kysymyksiin. Myös ne taloudelliset vaikutukset, joita esityksissä havaittiin, todettiin yleisesti ottaen kohtalaisen pieniksi. Kyse ei siis ole siitä, etteikö erityisesti finanssivalvonta- ja valtionosuusuudistushankkeeseen liittyisi merkittävää taloudellista toimintaa vaan siihen, mitä muutosta aiempaan laki tuo mukanaan. Asiantuntijat esittivät silti joitakin yksittäisiä hankekohtaisia huomioita.

Finanssivalvontahankkeen osalta valtiolle tulevia kustannuksia arvioitiin olevan vähän, mutta kyseinen arviointi hallituksen esityksessä todettiin keskimäärin laadukkaaksi (tietopohja, perustelu, yksiselitteisyys ja uskottavuus). Asiantuntijoiden mukaan kilpailukykyä oli myös arvioitu hallituksen esityksessä, joko hiukan tai jossain määrin. Sen arvion tietopohja katsottiin kohtalaiseksi tai hyväksi, ja vaikutukset yksiselitteisiksi sekä uskottaviksi ja hyvin perustelluiksi. Markkinoiden toimivuuden suhteen asiantuntijoiden näkemykset vaihtelivat vähäisestä merkittävään sen suhteen, kuinka suuriksi vaikutukset on arvioitu. Näiden arvioiden tietopohja, perustelu, yksiselitteisyys ja uskottavuus nähtiin kyseisessä osiossa kohtalaisiksi tai hyväiksi.

Finanssivalvontahankkeen osalta usea asiantuntija kiinnitti myös huomiota siihen, että ”vaikutusten pohtiminen jää väkisinkin mahdollisten synergiaetujen miettimiseksi.” Yksi heistä olisi kaivannut tästä tarkentavaa lisätietoa

Mielestäni jonkinlainen taloudellinen arvio synergiaeduista olisi tullut tehdä. Se olisi joko puoltanut yhdistämistä tai osoittanut ettei yhdistämistä tue ainakaan kustannustekijät (...) Mahdollisia synergioita henkilöstön järjestelmien, tilatarpeiden, ym. osalta olisi helposti voinut laskea. Olisi voitu esittää haarukka tai sitten olla mainitse-

matta koko synergiaetua ellei sellaiseen pyritä. (Asiantuntija finanssivalvontalakiesityksestä)

Yksi asiantuntija kiinnitti huomiota lisäksi finanssivalvonnan uuden järjestyksen välillisiin vaikutuksiin, jotka voivat olla merkittäviä, joskin ”niiden määrää on vaikea arvioida ennakkollisesti”. Määrällisten arvioiden osalta hän totesi kuitenkin, että ”yritysten valvontamaksujen osalta arviot ovat yksiselitteisiä”. Toinen asiantuntija puolestaan kaipasi eläketurvan menetyksestä aiheutuvien kulujen avaamista.

Valtionosuusuudistushankkeen osalta asiantuntijat näkivät, että hallituksen esityksessä oli arvioitu kunnille ja valtiolle tulevia vaikutuksia vähän tai jossain määrin. Ne tarkoittivat tulonsiirtoja. Tietopohja todettiin siltä osin yleisesti ottaen tarkoituksenmukaiseksi, yksiselitteiseksi ja uskottavaksi. Kaksi asiantuntijaa kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että vaikka uudistus todetaan kustannusneutraaliksi, vuonna 2010 kuntien peruspalvelujen valtionosuuksia lisätään 30 miljoonaa euroa. Yksi asiantuntija kaipasi puolestaan tarkennuksia uudistuksen vaikutuksista yksityisen opetuksen järjestäjille. Esityksen perusteella ”ei tule esille uudistuksen vaikutukset yksityisten toimijoiden tilanteeseen pidemmällä tähtäimellä ja kuinka laajasti [mahdollisia] vähennyksiä on tarkoitus tasata”. Lisäksi ”esitystä on perusteltu hallinnollisen työn vähentämistarpeella. Uudistuksesta aiheutuvia säästöjä ei ole kuitenkaan tuotu esille.” Kolme asiantuntijaa arvosti sitä, että tekstin lomassa oli taulukoita, joskin yksi heistä katsoi, että tarkat luvut eivät avautuneet hyvin ulkopuoliselle.

Yhdistyslakihankkeessa yhdeksi vaikutusalueeksi todettiin tilintarkastuskustannusten lisääntyminen osalla yhdistyksiä. Yksi asiantuntijoista totesi, että ”tarkastuksen hyödyistä ja haitoista olisi pitänyt esittää taloudellisia arviolaskelmia” ja että tähän olisi ollut mahdollisesti tietoa saatavilla.

Vaikutusarvioinniltaan riittävät hankkeet

”Riittävien vaikutusarviointien” ryhmään sijoittui myös kolme hanketta: kilpailu-, vammaispalvelu- ja kaivoslakihanke. Kaikissa näissä vähintään kolmen asiantuntijan mukaan tavoitteet ja keinot olivat loogisessa suhteessa keskenään, ja niiden vaikutusmekanismi oli avattu. Tavoiterakenne todettiin tosin monimutkaiseksi kilpailu- ja kaivoslakihankkeessa (yksi arvioitsija totesi näin kummassakin). Lisäksi yksi asiantuntija kiinnitti kaivoslakihankkeessa huomiota siihen, että tavoitteiden toteutuminen riippuu lupaharkinnasta, ja kysymys siitä, millaiseksi käytännön tulkintatilanteet tulevat muodostumaan, jäi jossain määrin avoimeksi.

Jokaisen hankkeen osalta kaksi asiantuntijaa näki, että hallituksen esitykseen on kirjattu myös mahdollisia haitallisia vaikutuksia, mitä voi pitää itsessään positiivisena. Kaivoslaissa tämä on liittynyt esimerkiksi pienten ja keskisuurten yritysten hyödyntämiskynnyksen nousuun ja kilpailulaissa esimerkiksi kartelliasioiden lisääntymiseen Kilpailuvirastossa sekä kilpailurikkomisiin liittyvien kanteiden lisääntymiseen tuomioistuimessa (joskin yksi asiantuntija katsoi, ettei arviointi tästä ollut riittävä). Vammaispalvelulain esityksessä ilmaistut haitalliset vaikutukset liittyivät esimerkiksi omaishoitajien mahdollisesti muuttuvaan tilanteeseen ja kuntien lisäkustannuksiin.

Jokaisen kolmen hankkeen osalta mainittiin esimerkkejä siitä, minkälais-ta tietopohjaa olisi voitu asiantuntijoiden mukaan hyödyntää – sellaista jota hankkeissa ei käytetty. Kaivoslakiesitykseen olisi kaivattu muun muassa esimerkkilaskelmia kaivoskustannuksista ja toimialakohtaista analyysiä, ja jälkimmäistä toivottiin myös kilpailulakihankkeessa, samoin kuin ETLA:n raporttien hyödyntämistä, erityisesti yhtä tiettyä. Vammaispalveluhankkeen osalta mainittiin esimerkiksi asiakaskyselyt, joiden avulla olisi voitu arvioida käyttäytymismuutoksia palveluiden kysynnässä sekä arvioida omaishoitajien työllistymisestä. Kaikkien hankkeiden osalta kuitenkin todettiin, että tiedossa ei ollut sellaista tietopohja-aineistoa, joka olisi ollut helposti saatavilla ja hyödynnettävissä (lukuun ottamatta em. ETLA:n raportteja). Vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa sääntely oli tuotu esille myös kaikissa näissä hankkeissa, mutta vaihtoehtoista ei ollut asiantuntijoiden havaintojen mukaan tehty (tai ainakaan kirjattu) taloudellisten vaikutusten arviointeja.

Vaikka asiantuntijat havaitsivat jokaisessa tämän ryhmän hankkeessa puutteita, hankkeet on heidän arvioidensa mukaan mahdollista asettaa selkeämpään keskinäiseen järjestykseen kuin edellä mainitut vähäisten vaikutusten hankkeet. Kaksi neljästä kehui erityisesti kilpailulakia: ”Tästä jäi hyvä kokonaisvaikutelma”, totesi yksi, kun taas ”selvästi paremmanpuoleinen”, oli toisen asiantuntijan yleisarvio. Hän myös kehui hanketta siitä, että siinä oli tilattu asiantuntijaselvityksiä (ks. luku 6.2). Kolmas tosin sanoi kilpailulain esityksestä, että ”taloudellisten vaikutusten konkreettista määrää on vaikea arvioida, mutta vaikutusyhteydet on tuotu riittävästi esille”, ja neljäs katsoi, että taloudellisia vaikutukset jäivät hiukan suppeiksi.

Monista sanallisesti ilmaistuista kehuista huolimatta kilpailulakiesityksessä oli vammais- ja kaivoslakihankkeeseen verrattu kohtalaisesti hajan-nusta siinä, mitä vaikutuslajeja asiantuntijat ylipäänsä löysivät hallituksen esityksestä (taulukko-osio). Hajanaisia, yksittäisiä havaintoja löytyi muun muassa julkisen talouden, kansantalouden ja kotitalouksien sektoreilla, mutta vain tietyt yritysvaikutukset olivat alue, joita kaksi tai useampi asian-tuntija tunnistivat tekstistä. Esityksen nähtiin tunnistavan kohtalaisia tai

merkittäviä vaikutuksia yritysten kustannuksiin ja kilpailukykyyn. Laatuulottuvuuksissa oli kuitenkin näiden kohtien osalta huomattavaa hajontaa; asiantuntijoiden arviot vaihtelivat laidasta laitaan, ja arvosana oli keskimäärin kohtalainen. Markkinoiden toimivuudelle hallituksen esityksen nähtiin ilmaisevan merkittäviä tai kohtalaisia vaikutuksia, ja ”yritysvaikutuksille yleisesti” vaikutusarviot tulkittiin vähäisiksi tai kohtalaisiksi. Vaikutusarviot kohdille ”markkinoiden toimivuus” ja ”yritysvaikutukset yleisesti” saivat erinomaiset laatuarvosanat.

Myös vammaispalveluhanke sai yhden yleiskehun: ”Tämä on huomattavan hyvä asiantuntijaselvitys.” Yksi asiantuntija koki silti, että vammaispalvelulain esityksessä ilmeni epävarmuutta taloudellisista vaikutuksista, mutta tämä oli toisaalta todettu suoraan, mitä pidettiin asiallisena (ks. myös Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, 101 ja luku 5.5.1). Taulukkosiossa vammaispalveluhankkeen HE:stä tunnistettiin erityisesti julkiseen talouteen kohdistuvia vaikutusarviointeja. Lisäksi tunnistettiin hiukan kotitalousvaikutuksia, mutta niiden osalta havaitut tarkemmat vaikutuslajit haajaantuivat; yksi tunnisti myös yritysvaikutuksia yleisesti ja toinen työllisyysvaikutuksia. Kaikki vastaajat tunnistivat sen sijaan sellaisia vaikutusarviointeja, joissa kunnille tai valtiolle tulisi koitumaan vähintään kohtalaisia kustannuksia. Laatuulottuvuuksien arvioinnissa oli kuitenkin huomattavaa hajontaa vastaajien kesken, mutta keskiarvosana oli kohtalainen tietopohjassa ja perusteluissa, kun taas uskottavuus ylsi keskimäärin hyvälle tasolle. Arviot nähtiin melko yksiselitteisinä. Syventävää tietoa vammaispalveluhankkeen taloudellisten vaikutusten ennakkollisesta arvioinnista löytyy Valtiontalouden tarkastusviraston tekemästä selvityksestä (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, 95–104).

Kaivoslaista todettiin muun muassa, että tietopohja oli hatara, mutta uudistukset ja vaikutusyhteydet olivat hyvin perusteltuja. Määrällisiä arviointeja kaivattiin myös, ja vaikutusten arviointia erikokoisissa kaivosalan yrityksissä ja eri alueilla, joskin asiantuntijan mukaan esityksessä todettiin, että tietoa ei ollut kattavasti saatavilla. Muutoin kommentit olivat mainituista hankkeista yleisesti seuraavanlaisia: varsin tyydyttävä, riittävä, kohtuullinen jne. Verrattuna vammaispalvelu- ja kilpailulakihankkeisiin esitykseen kirjattut vaikutuslajityypit olivat asiantuntijoiden mukaan laaja-alaisempia, eli ne kohdistuivat julkiseen talouteen (kustannukset valtiolle), kansantalouteen (investoinnit ja alueellinen kehitys) ja hyvin monipuolisesti yritysvaikutuksiin. Hallituksen esityksessä ilmaistujen kustannusten suuruus valtiolle ei näyttäytynyt selkeänä (vähäisestä merkittävään), mutta tällä sektorilla vaikutusarvioinnin laatu (tietopohja, perustelu, yksiselitteisyys ja uskottavuus) todettiin keskimäärin erittäin hyväksi. Investoinnit kansantalouden näkökulmasta olivat ulottuvuus, johon arveltiin esityksen mukaan kohdistuvan

vähäisiä tai merkittäviä vaikutuksia, mutta laatuarvosanaksi tuli tältä osin keskimäärin kohtalainen. Vaikutukset alueelliseen kehitykseen nähtiin hallituksen esityksen perusteella keskimäärin kohtalaisen merkittäviksi, mutta asiantuntijoiden arvioiden hajonta oli suurta; myös laatuarvosana vaihteli niin, että se oli keskimäärin kohtalainen kaikkien ulottuvuuksien osalta. Suurin piirtein samalla tavoin nähtiin taloudelliset arviot yritysten kustannuksista ja markkinoiden toimivuudesta sekä kilpailukyvyistä, joskin viimeksi mainittu sai uskottavuudesta erinomaiset arvosanat. Taloudelliset vaikutusarviot, joiden kohteena oli yritysten ”investoinnit, tutkimus- ja kehitystoiminta ja innovaatiot” tulkittiin merkittäviksi, joskin asiantuntijoiden antama laatuarvosana oli kaikkien ulottuvuuksien osalta yksimielisesti kohtalainen.

Vaikutusarvioinniltaan ongelmalliset hankkeet

Tähän viimeiseen ryhmään sijoittuvat yliopisto- ja terveydenhuoltolaki-hanke eli hankkeet, joissa poliittinen ohjaus oli poikkeuksellisen suurta. Koska näihin hankkeisiin kohdistui eniten kritiikkiä, myös asiantuntijoiden vastaukset olivat joiltain osin monisanaisempia muihin hankkeisiin verrattuna. Edellisiin hankkeisiin verrattuna ongelmia todettiin enemmän jo tavoitteiden ja keinojen välisessä loogisessa suhteessa ja yleisten vaikutusmekanismien esittämisessä.

Hanke on varsin välillisessä suhteessa siihen, mitä haluttaisiin saada aikaan. Keinovalikoima on kyllä runsas. (Asiantuntija yliopistolakiesityksestä)

Osa tavoitteista on luonteeltaan sellaisia, että niiden toteuttaminen edellyttäisi käytännön toimintatapojen uudistamista, mutta uudistus ei sisällä velvoittavia normeja käytäntöjen uudistamiseen. (Asiantuntija terveydenhuoltolakiesityksestä)

Asiantuntijat näkivät terveydenhuoltolaki-hankkeen ehdotuksessa joitakin arvioita haitallisista taloudellisista vaikutuksista, kun taas yliopistolain esityksestä niitä ei juuri erotettu. Kuten edellä on todettu, tämän kysymyksen arvo on siis lähinnä siinä, että haitallisten vaikutusten arviointi lisää esityksen uskottavuutta, jos sellaisia on todennettavissa. Asiantuntijat näkivät kummassakin hankkeessa sellaisia kielteisiä vaikutusalueita, joita olisi heidän mukaansa voinut huomioida esityksessä: yliopistolaki-hankkeessa esimerkiksi kilpailu rahoituksesta voi aiheuttaa kielteisiä aluevaikutuksia, kun alueiden kehitys ilmaistaan esityksessä vain positiivisessa merkityksessä. Terveydenhuoltolaki-hankkeen osalta yksi asiantuntija totesi, että esitykses-

sä korostettiin palvelujen saatavuutta yleensä, mutta palvelujen saavutettavuutta olisi voinut eritellä suhteessa eri väestöryhmien ja elämäntilanteissa olevien välillä ottaen huomioon myös mahdolliset negatiiviset vaikutukset.

Kummankin hankkeen esityksessä havaittiin lisäksi huonosti perustelua määrällisiä vaikutusarviointeja (yliopistolakiuudistuksesta ks. myös Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, 72–76). Kaksi asiantuntijaa kiinnitti huomiota terveydenhuoltolakihankkeessa tiettyyn kymmenen miljoonan euron lukuun.

Kunnille kymmenen miljoonan euron kustannukset, jotka maksettaisiin valtionosuuksien korotuksin. Esityksessä ei kerrota millään tavalla kuinka tähän lukuun on päästy. Joitain erittelyjä on annettu siitä, mistä osioista kustannusten nousu voisi ehkä muodostua. Epäuskottavaa. (Asiantuntija terveydenhuoltolakiesityksestä)

Yliopistohankkeen osalta todettiin myös joitain puutteita määrällisissä arvioissa. ”Yliopistojen pääomittaminen: tarkkoja lukuja, mutta eroja ei ollut niinkään perusteltu”, toteaa yksi asiantuntija. Toinen sanoo samasta asiasta vastaavasti: ”Esitettyjä lukuja ja sanallisia arvioita ei ole perusteltu riittävästi. Taloudellisia vaikutuksia koskevat arviot eivät ole kaikilta osin tarkkoja ja perustelut ovat yleisluonteisia.” Yhtenä esimerkkinä hän mainitsee eläkejärjestelmän muutoksen, jota hän pitää vaikutuksineen sekavasti esitettyinä.

Kummankaan hankkeen osalta asiantuntijat eivät osanneet mainita mitään tiettyä, olemassa olevaa tietolähdettä, jota olisi voinut käyttää, muttei ollut käytetty. Erikseen teetettävistä selvityksistä tai vastaavista tiedon keräilytoimista terveydenhuoltohankkeen osalta todettiin muun muassa, että tietopohjaa olisi voitu vahvistaa kyselytutkimuksella, jolla olisi arvioitu ”käyttäytymismuutoksia palvelukysynnän suuntautumisessa”. Yliopistolakihankkeen tietopohjalle esitettiin enemmän toiveita, joskin yksi asiantuntija totesi, että ”kansainvälinen vertailu on minusta riittävä tässä yhteydessä, koska muutos on niin esoteerinen, että sitä on vaikea pukea konkreettiseksi etukäteisarvioinniksi”. Toinen totesi puolestaan seuraavasti kysymykseen, olisiko tietopohjaa tullut laajentaa: ”Olisi ehdottomasti. Toisaalta poliittinen tahto oli tämän uudistuksen takana, eikä varmaankaan halunnut asiaa sen enempää ruodittavan.” Alla on muita mainintoja lisätiedon hankkimisen tarpeesta koskien yliopistolain valmistelua.

Yliopistokenttä muodostuu erilaisista yliopistoista, joiden rooli omalla alueellaan on myös erilainen. Uudistuksen vaikutuksia olisi voitu arvioida yksittäisten erilaisten yliopistojen kohdalla, jolloin hankkeen vaikutukset olisivat konkretisoituneet selkeämmin. Erilaiset vaikutusyhteydet olisi voitu tunnistaa ja kuvata tällöin kokonais-

valtaisemmin kuin esityksessä on tehty. (Asiantuntija yliopistolakiesityksestä)

Selostus yliopisto-opetuksen ja -tutkimuksen laadun nousun korrelaatiosta kansantalouden kasvuun/kilpailukykyyn. (Asiantuntija yliopistolakiesityksestä)

Asiantuntijat eivät havainneet, että terveydenhuoltolakiesityksessä olisi esitelty vaihtoehtoisia sääntelytapoja, mutta kaksi heistä olisi niitä kaivanut. ”Olisi ehdottomasti pitänyt harkita myös tuottajapään rakennemuutoksen sallimista”, sanoo toinen. Toinen puolestaan kommentoi alla.

Vaihtoehtona jäi kaipaamaan laajempaa ehdotusta, joka tosiasiallisesti olisi varmistanut sen, että palvelurakenteet kuntatasolla muuttuvat ennalta ehkäisevää työtä nykyistä enemmän painottavaksi (...) Kun tavoitteet nyt kiinnittyvät osaltaan ennaltaehkäisevän työn aseman uudistamiseen, jää esityksen sisällön perusteella kuitenkin epäilemään, mikä tosiasiallisesti tulee muuttumaan tällä alueella uuden säädöksen myötä. (Asiantuntija terveydenhuoltolakiesityksestä)

Terveydenhuoltohankkeessahan oli välivaihe, jossa käsiteltiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä eli rakenteellisia kysymyksiä, mutta tämä vaihe ja sen tuomat arviot on huonosti dokumentoitu hallituksen esityksessä. Yliopistohankkeen osalta asiantuntijat katsoivat, että vaihtoehtoja on ollut esillä, mutta kaksi huomautti, että vaihtoehtojen taloudellisia arvioita ei tuotu esille vertailutietona. Toinen heistä toteaa lisäksi seuraavasti: ”Kaikkia vaihtoehtoja ei kuitenkaan ole pohdittu etukäteen. Valittuja ei ole riittävästi perusteltu.”

Yleisarviona asiantuntijat katsovat, että tietosisällön laatu ja riittävyys ovat olleet varsin epätydyttäviä kummassakin hankkeessa. Yksi toteaa ne terveydenhuoltolakahankkeessa ”ohuiksi”, toinen kuvaa kuinka ”lukija ei pääse millään käsiksi siihen, miten eri velvoitteet lisäävät yhteistyötä”, ja kolmannen mukaan ”laatutaso vaihtelee”. Yksi asiantuntija toteaa puolestaan yliopistolakahankkeesta, että ”tämä uudistus on enemmän uskon kuin vankkaan tietopohjaan perustuva.” Kummankin hankkeen osalta arviot nähdään myös liian yleisluontoisiksi tarpeeseen nähden. Terveydenhuoltokesityksessä todetaan olevan yleispiirteisyyttä ”etenkin siinä, missä määrin uudistus vaikuttaa kuntien kustannuksiin”. Vastaavasti yliopistolakiesityksestä todetaan, että ”taloudellisten vaikutusten arviointi liikkuu varsin yleisellä tasolla lukuun ottamatta valtiolla aiheutuvia vajaan miljardin euron suuruisia kustannuksia.” Myös taloudellisten vaikutusarviointien esitystapa kummassakin hankkeessa sai runsaasti kritiikkiä.

Itse arvioinnissa on esimerkiksi pitkiä tekstinpätkiä, jotka eivät arvioi uudistusta vaan esittelevät nykyjärjestelmää (ks. esim. valtiosuusjärjestelmän kuvaus). Arvioinnin pitäisi keskittyä vain arviointiin ja kuvauksen pitäisi olla lakiehdotuksen nykyjärjestelmän kuvausosiossa. (Asiantuntija terveydenhuoltolakiesityksestä)

Useat vaikutuskuvaukset ovat enemmän tavoitteenluonteisia kuin tosiasiallisia arvioituja vaikutuksia. (Asiantuntija terveydenhuoltolakiesityksestä)

... Terveydenhuoltolakiuudistus toteutetaan valtiontalouden 30. maaliskuuta 2010 kehyspäättöksen puitteissa. Toisaalta on todettu konkreettinen arvio yhdeltä vuodelta, josta jää epäselvyys, mistä se muodostuu (...) Epäselväksi jää myös ”kehyspäättöksen puitteissa”. Eli onko ajatuksena se, että ko. vuoden kehyspäättöksessä on määrärahalisäys, vai otetaanko tulevien vuosien kehyspäättöksiin myös lisäyksiä esim. uudelleenkehennyksillä, mikäli osoittautuu tarpeelliseksi. Esitykseen sisältyy kohteita, joista todetaan, että kustannukset ovat vaikeasti arvioitavissa. Kuten ”Muilta osin kustannukset ensihoitopalvelun kehittämiseksi on vaikeasti arvioitavissa, koska nykytilanteen kustannukset ovat vaikeasti selvitettävissä.” Ja ”Tilanteessa, että useilla paikkakunnilla jouduttaisiin palveluvalmiutta nostamaan, nousisivat kustannukset myös koko maan tasolla.” Tällaiset ilmaisut jättävät lukijalle epävarmuuden uudistuksen taloudellisista vaikutuksista. (Asiantuntija terveydenhuoltolakiesityksestä)

Tietosisältö on hajanainen ja sekava. Faktatiedot ja tavoitteet eivät erotu toisistaan riittävästi. Esitys sisältää verbaalisia ilmaisuja, joiden merkitys ei avaudu taloudellisina vaikutuksina. Esim. vaikutukset tuottavuusohjelman toimeenpanoon: Valtiontalouden tuottavuusohjelman uudet tuottavuustoimenpiteet vuosille 2012—2015 eivät sellaisenaan koske uudessa oikeushenkilöasemassa toimivia yliopistoja. Tämän taloudellinen merkitys jää tekstin perusteella epäselväksi. (Asiantuntija yliopistolakiesityksestä)

Edellä mainittu kritiikki heijastuu asiantuntijoiden näkemyksiin esitettyjen taloudellisten vaikutusarvioiden merkityksestä poliittisen päätöksenteon apuvälineenä. Terveydenhuoltolaki-hankkeesta todetaan muun muassa, että vaikutukset eivät kokonaisuudessaan ole ”tasapainossa”. Toinen katsoi, että arvioinnin sisältämä epävarmuus ei anna parasta lähtökohtaa poliittiselle päätöksenteolle. Kolmannen mukaan ”jää varsin paljon uskomuksen varaan”. Yliopistolakiesityksestä kaksi arvelee, että vaikutusarvioinnin heikolla laadulla on ollut tarkoitushakuinen yhteys poliittiseen päätöksentekoon.

Vaikutelmaksi jää, että teksti on laadittu siitä näkökulmasta, että se vakuuttaa poliittisen päätöksentekijän ilman selkeää faktatietoa.

Esim. ilmaisu ”valtio pääomittaa muutosvaiheessa kaikkia yliopistoja riittävästi, jotta niiden maksukyky, vakavaraisuus ja luottokelpoisuus turvataan ja tosiasiallinen itsenäisyys vahvistuu” on väljä poliittiselle päätöksentekijälle, joka on budjettivallan edustaja. Esityksen lopputulos taloudellisina vaikutuksina eri toimijoille ei erotu tekstistä riittävän selkeästi. Toisaalta se, että uudistushanke ei kata koko uudistusta (esim. yliopistojen muuttuva verotus), johtaa siihen, että päätöksentekijällä ei ole edellytyksiä arvioida uudistuksen lopputulosta eri aikoina toteutettavien uudistusten yhteisvaikutuksina. (Asiantuntija yliopistolakiesityksestä)

Poliittinen päätöksenteko ei tässä halunnut arvioinnin ”sotkeentuvan” suuremmalti asiaan. (Asiantuntija yliopistolakiesityksestä)

Kaikkiin muihin hankkeisiin verrattuna asiantuntijat löysivät yliopistolain esityksestä kuitenkin eniten erityyppisiin vaikutuksiin kohdistuneita arviointoja liittyen niin julkiseen talouteen, kansantalouteen kuin yritysvaikutuksiin (taulukko-osio). Vaikutusarviointoja havaittiin eniten liittyen lomakkeen kohtiin ”kustannuksia valtiolle” ja ”julkinen talous yleisesti”. Edellisen osalta nähtiin, että vaikutukset oli esitetty kohtalaisiksi tai merkittäviksi, kun taas jälkimmäisen osalta ne nähtiin kohtalaisina. Valtiolle suuntautuvien kustannusten arviointi sai hankkeessa parhaat arvot muihin vaikutuslajeihin verrattuna; uskottavuudesta ja tietopohjasta annettiin arvot erinomainen ja kohtalainen. Kohdassa ”julkinen talous yleisesti” arvot liikkivat tyydyttävän ja kohtalaisen välillä.

Lisäksi esityksessä oli asiantuntijoiden mukaan kansantalouden alueella arvioitu talouskasvua, tuotantoa ja tuottavuutta, työllisyysvaikutuksia, alueellista kehitystä ja kansantaloutta yleisesti. Näkemykset siitä, ilmaistiinko vaikutukset hallituksen esityksessä vähäisinä, kohtalaisina vai merkittävinä, vaihtelivat kuitenkin suuresti jokaisen kohdan osalta. Tietopohja nähtiin lähinnä erittäin huonoksi. Perustelun ja uskottavuuden osalta yksittäiset arvot vaihtelivat erittäin huonosta kohtalaiseen. Siinä, kuinka yksiselitteiseksi asiantuntijat kokivat vaikutusarviot, oli vielä enemmän vaihtelua niin, että kohdissa ”alueellinen kehitys” ja ”kansantalous yleisesti” skaala liikkui erittäin spekulatiivisesta melko yksiselitteiseen.

Yritysvaikutusten osalta asiantuntijat havaitsivat vaikutusarviointoja seuraavilta alueilta: investoinnit, tutkimus- ja kehitystoiminta ja innovaatiot (kaikki yhdessä yksi alue), kilpailukyky, pk-yritystoiminnan edistäminen ja yritysvaikutukset yleisesti. Jälleen näkemykset siitä, ilmaistiinko vaikutukset hallituksen esityksessä vähäisinä, kohtalaisina vai merkittävinä, vaihtelivat suuresti. Samoin tietopohja koettiin jälleen huonoksi, mutta perustelut saivat hiukan paremman arvot kuin kansantalousteemojen arvioinnis-

sa, eli arvosanat olivat lähes yksinomaan luokkaa ”kohtalainen”. Lukuun ottamatta kohtaa ”yritysvaikutukset yleisesti” arvosanat vaihtelivat uskottavuuden osalta niin, että keskiarvoksi tulee ”reilu tyydyttävä”. Siinä, kuinka yksiselitteisiksi kyseiset arviot nähtiin, oli vastaavaa vaihtelua. Kohtaan ”yritysvaikutukset yleisesti” laatuarvosanat jäivät edellisiä huomioita mukaillen kohtalaisen alapuolelle, tosin yksiselitteisyyden osalta arvosana kipusi hiukan kohtalaisen yläpuolelle.

Terveystalokiesityksen osalta asiantuntijoiden havainnot vaikutusarvioinneista kasautuivat taulukko-osiossa julkisen sektorin alueelle liittyen kunnille tai valtiolle muotoutuviin kustannuksiin tai julkiseen talouteen yleisesti, joskin muutamalta asiantuntijalta tuli muutamia yksittäisiä havaintoja muille vaikutusalueille (lukuun ottamatta yritysvaikutusten sektoria). Vaikutuskustannukset kunnille nähtiin olevan esityksen mukaan vähäisiä tai merkittäviä; muun kahden kohdan osalta (kustannukset valtiolle tai julkiseen talouteen yleisesti) ne näyttäytyivät kohtalaisina. Asiantuntijoiden arviot tietopohjasta vaihtelivat kuntakustannusten osalta erittäin huonon ja huonon välillä ja valtiolle tulevien kustannusten osalta erittäin huonon ja kohtalaisen välillä. Perustelujen laatu sai kunnille ja valtiolle tulevien kustannusvaikutusarviointien osalta kahdelta asiantuntijalta arvosanan erittäin huono, joskin kolmas antoi arvosanat kohtalainen ja melko hyvä. Uskottavuus nähtiin lähinnä kohtalaisena kummankin kohdan osalta, ja yksiselitteisyys nähtiin jossain määrin spekulatiiviseksi. Kohdassa ”julkinen talous yleisesti” vaikutusarviointien tietopohjan ja uskottavuuden laatu vaihteli arvosanojen mukaan huonon ja erittäin hyvän välillä, perustelun laatu puolestaan huonon ja melko hyvän välillä. Yksiselitteisyys nähtiin tässäkin jossain määrin spekulatiiviseksi

6.4 Toimeenpanon ottaminen huomioon valmistelussa

6.4.1 Yleistä

Toimeenpanon huomioon ottaminen jo lainvalmisteluvaiheessa on tärkeää monestakin syystä. Ensisijaisin syy on se, että ”eihän lailla ole mitään vaikutusta, jos ei sitä toimeenpanna”, kuten terveydenhuoltohankkeen valmistelija totesi. Toimiva toimeenpano on siis ylipäänsä tärkeää tavoiteltujen vaikutusten aikaansaamiseksi, ja niinpä lakia valmisteltaessa on mielekästä ennakoita mahdollisia toimeenpanoon liittyviä ongelmia ja suunnitella toimenpiteitä onnistuneen toimeenpanon varmistamiseksi (Tala 2005, 117–

118). Siitä, jos toimeenpanoa ei ole lainvalmistelussa ennakoitu, kuten vi-ranomaisten tosiasiallisia mahdollisuuksia soveltaa lakia, myös voi seurata haitallisia, arvaamattomia sivuvaikutuksia (esim. Rantala ym. 2008).

Kaikkia toimeenpanokäytäntöihin kytkeytyviä epävarmuustekijöitä on vaikea hallita, mutta tavoitteiden mukaisen toimeenpanon edistäminen on lainvalmistelussa silti monin tavoin mahdollista. Toimeenpanon ottamista huomioon ei juurikaan korosteta lainvalmisteluohjeistuksissa, vaikka sen tärkeys liittyy konkreettisten lakihankkeiden realistisuuteen ylipäänsä. Jos toimijakenttään vaikuttaa jokin seikka, joka oleellisesti haittaa uudistuksen toteutumista, eikä sitä ole otettu huomioon, voi tuskin sanoa, että laki on huolellisesti valmisteltu. Lakihan ei välttämättä yksin riitä muutosten ai-kaansaamiseen, vaan on myös tärkeää, että keskeisten toimijatahojen toi-mintaympäristö tukee lain soveltamista ja että toimijat ovat motivoituneita toimimaan lain edellyttämin tavoin.

Kuten edellä on myös tullut esille, toimeenpanon luonne vaikuttaa myös vaikutusten arviointiin, eli kysymys tulee vastaan jo siinä. Esimer-kiksi uuden järjestelyn luominen, kuten lupakäytännöt kaivoslaissa, tuo asetelmaan ennakoimattomuutta, varsinkin kun taustalla vaikuttavat myös taloudelliset suhdanteet ja niiden merkitys kaivosalan yritysten haluun in-vestoida sekä yritysten keskinäinen kilpailuasetelma. Toimeenpanossa voi olla odotettavissa rajatapausten tulkitsemisia ja ennakkopäätösten muotou-tumisia sen suhteen, kuka saa tietyn uuden palvelun ja kuka ei, kuten vam-maispalvelulaissa. Terveystuolilakihankkeen tavoitteiden toteutuminen perustuu jossain määrin kuntien tahtotilaan ja asiakkaiden käyttäytymiseen, joita ei voi tarkoin ennakoida.

Tämän alaluvun analyysin tarkoitus onkin tehdä pienimuotoisia, mutta kannustavia havaintoja, jotka motivoisivat kehittämään hyviä lainvalmiste-lukäytäntöjä myös toimeenpanon osalta, tai ainakin tiedostamaan aiempaa paremmin toimeenpanon merkityksen. Osa näistä menettelyistä on tullut raportissa jo esillekin, joskaan niitä ei ole tarkasteltu juuri toimeenpanon näkökulmasta. Seuraavassa tarkastellaan, miten toimeenpano on otettu hankkeissa etukäteen huomioon siltä osin, kuin aiheesta keskusteltiin haas-tatteluissa tai tietoa on saatu muutoin.

6.4.2 Toimeenpanevia tahoja työryhmissä

Yksi tapa edistää halutun kaltaista toimeenpanoa on siitä vastaavan tahon ottaminen tiiviisti mukaan valmisteluun. Usean hankkeen valmisteluryh-missä onkin ollut mukana lakia aikanaan toimeenpanevia tahoja. Esimer-kiksi kaivoslakihankkeessa se oli Turvatekniikan keskus ja kilpailulaki-

hankkeessa Kilpailuvirasto. Niiden nimenomaisena tehtävänä on soveltaa lakia ja valvoa muutoinkin sen toteutumista. Kaivoslain valmistelija näkee asian seuraavasti.

Olen pitänyt sen henkilöstön kanssa, joka siellä nyt on, muutaman koulutusession, ja Turvatekniikan keskukselta muutamat henkilöt olivat jo 2005 alkaen tässä prosessissa mukana. Olen aina pitänyt tärkeänä, että kun tehdään ihan uutta lainsäädäntöä, niin heti ensimmäisenä mietitään se toimeenpaneva virasto, että saadaan sieltä mukaan prosessiin edes joku henkilö, joka näkee lain kehittymisen ja ehkä ymmärtää taustoja. (Kaivos)

Kaivoslain tapauksessa toimeenpaneva taho on virallisesti vahvistettu kuitenkin vasta lain valmistumisen myötä eli hankkeessa on tehty ratkaiseva, vahvasti suunta-antava päätös jo ennen kuin valmistelu on varsinaisesti edes alkanut. Tällainen menettely voi olla ongelmallista, jos tahon valinnalle olisi aitoja vaihtoehtoja. Toimeenpanevan tahon mukaan otto vaikuttaa kuitenkin mielekkäältä, jos valinta on aidosti todennäköinen ja valmistelutilanteessa ainoa mahdollinen, kuten kaivoslain ja kilpailulain valmistelussa on ollut, koska se edistää osaltaan lainvalmistelun laatua ja ratkaisujen realistisuutta.

Finanssivalvontahankkeen työryhmässä oli vastaavasti edustajia keskenään yhdistyvistä viranomaistahoista, joskaan mukana ei ollut henkilöstön edustusta. Yksi alkuvaiheen tärkeä päätös koski tahoja, jonka alaisuudessa finanssivalvonta tulisi toimimaan. Tämä valintaprosessi ei tosin toteutunut aivan, kuten virallisia kirjauksia tulkitsemalla olisi voinut olettaa. Hallitusohjelmassa todetaan, että ”rahoitustarkastus ja vakuutustarkastus yhdistetään yhdeksi viranomaiseksi, jonka sijoituspaikka selvitetään erikseen” (Valtioneuvosto 2007, 70). Kuitenkin hankkeen asettamispäätöksessä todetaan työryhmän tehtävästä seuraavaa: ”... esittää, miten uusi valvontaorganisaatio tulisi järjestää, jotta se olisi mahdollisimman laadukas, tasapuolinen ja valvontatyössään itsenäinen. Työryhmän tulee tehdä ehdotukset Suomen Pankin yhteyteen perustettavaa valvontaviranomaista koskeviksi laiksi sekä muiksi tarvittaviksi säännöiksi.” Riippumatta siitä, olisiko sijaintipaikalle ollut mielekkäitä vaihtoehtoja, merkittävä virallinen päätös on näin ollen tehty hallitusohjelmakirjauksen ja työryhmän tehtävänannon välillä ilman dokumentointia.

Toki myös yliopistolakihankkeen valmistelun virallisissa elimissä on ollut runsaasti tahoja, jotka vastaavat uudistuksen toimeenpanosta, samoin terveydenhuoltohankkeessa. Asetelmat ovat kuitenkin laveammat kuin edellä mainituissa, mikä korostaa valikoiduksi tulleiden tahojen valinnan perusteluja. Valtionosuushankkeen työryhmässä on puolestaan ollut muka-

na Suomen Kuntaliitto ja Helsingin kaupunki erotuksena esimerkiksi Vammaispalveluhankkeesta, jossa Kuntaliitto oli valmisteluelimen ulkopuolinen, joskin valmistelussa kuultu sidosryhmä.

Yhdistyslakihanke on erityistapaus kaikkiin muihin verrattuna, koska tulevan lain oli tarkoitus tuoda lähinnä uusia mahdollisuuksia kansalaistalolle, eli lailla ei luotu velvoitteita viranomaisille kuten muissa hankkeissa. Toimintaperiaate oli sikäli kuitenkin vastaavanlainen, että työryhmässä oli mukana yhdistyksiä eli väljästi ajateltuna lakia ”toimeenpanevia tahoja”.

6.4.3 Sidosryhmien osallistaminen ja tiedottaminen

Sidosryhmien osallistaminen ja tiedottaminen palvelevat osaltaan toimeenpanoa, sillä niiden myötä lain kannalta keskeisille tahoille voi pyrkiä luomaan käsitystä siitä, mikä heille on mahdollista tai mitä heiltä odotetaan. Laista ja sen tuomista muutoksista tiedottaminen keskeisille kohderyhmille on varsin yleinen käytäntö (ks. Ervasti & Tala 1996, 139–141). Sitä tehtiinkin kaikissa hankkeissa, joskin vaihtelevasti. Eduksi ovat esimerkiksi hyvät, hankekohtaiset verkkosivut. Näitä toimia avataan enemmän luvussa VIII. Tiedottamiseen liittyy laajan julkisuuden saavuttaminen uudistukselle, mikä on erityisen keskeistä esimerkiksi yhdistyslain kaltaisissa hankkeissa, joissa ei ole tiettyä viranomaistahoa, joka vastaa toimeenpanosta tai joka kouluttaisi täytäntöönpanijoita. Julkisuus on avuksi siinä, että ”ihmiset sitoutuvat näihin ja miettivät ehkä vähän etukäteenkin jo, että miten tämä vaikuttaa minun toimintaan. Muuten seuraa helposti, että laki tuli voimaan, ja ihan kuin mitään tapahtuisi seuraavaan vuoden tai kaksi. Se on ihan tavallista.” Yrityksistä huolimatta hanke ei saavuttanut kuitenkaan suurta julkisuutta.

6.4.4 Koulutus, neuvonta ja ohjeistus

Yksi toisinaan käytetty keino on erityisopastus lain kohderyhmille tai toimeenpanijoille. Esimerkiksi oikeusministeriössä yhdistyslain tulkintaan on laadittu opas, joka on saatavilla hankkeen verkkosivuilla. Vastaavanlaista panostusta on ollut myös monissa muissa hankkeissa. Esimerkiksi valtionosuushankkeessa on tuotettu kuntia varten aiempaa enemmän valtionosuusjärjestelmän soveltamista ohjaavaa materiaalia. Osin materiaalin levittämistä on kuitenkin haitannut se, että valtiovarainministeriöllä ei ole tarkoitukseen sopivaa verkkosivustoa, vaan ”jos kunta haluaa tietää kuntataloudesta, he klikkaavat kunnat.net:ä eikä vm.fi”. Keskeinen tieto välitetään

sinne, mutta ministeriön omia kuntatalouden verkkosivuja on myös alettu kehittää.

Kuntaliiton kuntatalousyksikön vahvuus on siinä, että he vievät kaiken informaation heti nettiin. Me tuotetaan yhdessä melkein kaikki ne materiaalit, mutta me ei vaan saada vietyä niitä meidän nettiin sillä tavalla, että kunnat käyttäisivät niitä. Luullaan, että esimerkiksi kaikki kuntatalouden kehitysarviot ovat Kuntaliiton omia materiaaleja, vaikka ne on tehty lähinnä meidän aloitteesta ja me annetaan heille se. VM:n rooli virallisena informaatiokanavana on seuraava askel, mitä me nyt mietitään. (Valtionosuus)

Vammaispalveluhankkeessa toimeenpanoon panostettiin poikkeuksellisen paljon, ja asia oli selkeästi esillä valmistelun aikana. Hallituksen esitykseen kirjattiin, että toimeenpano ohjeistetaan, ja myös eduskunta edellytti sitä omassa käsittelyssään. Aluehallintoviranomaisia on koulutettu, ja hankkeen valmistumisen jälkeen perustettiin laajapohjainen ohjausryhmä sähköisen käsikirjan laatimista varten. Sen tehtävänä oli myös seurata vaikutusten toteutumista. Keskeinen vastuu työn etenemisestä on ollut Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksella, joskin hankkeelle oli haastattelun aikoihin annettu lisää aikaa viivästymisen vuoksi. Jo ennen lain voimaantuloa kunnille laadittiin kuitenkin erityiset lain soveltamisohjeet. Lisäksi on hyödynnetty THL:n ylläpitämää sosiaaliportti-sivustoa. Haastateltujen lainvalmistelijoiden mukaan kaikki tämä vaikuttaa vieneen tietoa eteenpäin.

Soveltamisohjeet on STM:n nettisivuilla kuntainfot -kohdassa, heinäkuussa 2009 annettu. Se, että käsikirja on tekeillä, on ollut aikalailta tiedossa, ja se liittyy myöskin THL:n sosiaaliportti-hankkeeseen, jossa on jo olemassa lastensuojelun sähköinen käsikirja, joka on mallina tälle. Siellä sosiaaliportissa on paljon konsultaatiota ja keskustelua ja tietoa ja artikkeleita sosiaalihuollosta, ja tämä aihe on siellä myös aika paljon pyörinyt, eli se on mennyt sosiaalityöntekijöiden tietoisuuteen sitä kautta. Tähän toimeenpanoon on panostettu täältä kohtuullisen paljon niin, että kyllä sillä jotain vaikutusta on ollut, se on saavuttanut ihmisiä. Yhteydenotot, mitä on tullut eri tahoilta, niin kyllä niistä niinku aina tulee esille, että ihmisillä on jotain tietoa, he ovat jotain kautta jo saaneet tietoa tästä asiasta, kyselevät milloin se käsikirja valmistuu ja näin. (Vammaispalvelu)

Terveystenhoitohankkeessa tiedostettiin myös vahvasti se, että toimeenpano tarvitsee erityistä tukea toimijatahoille.

Tässä on useampia sellaisia kohtia, joissa oikeasti meidän pitää olla paljon aktiivisempia kuin vaan lähettää laki toimeenpantavaksi; on asioita, joissa toimijoiden asetelmaa tarvitsee aika lailla muuttaa.

Muun muassa terveydenhuollonjärjestämisuunnitelma siirtyy sairaanhoitopiireiltä kunnille eikä terveystaloksille edes vaan kunnille, joiden pitää pystyä ottamaan se vastuu ja huolehtia siitä, että ne hyödyntävät sen mahdollisuuden. Se vaatii myös oivalluksien levittämistä eikä pelkästään sitä, että kunnat tekevät sen muodollisesti, koska silloin tapahtuu helposti kuten ennenkin, eli sairaanhoitopiirit tekevät sen duunin, ja siitä ei ole kyse. (Terveydenhuolto)

Yhtenä haasteena terveydenhuoltohankkeessa katsottiin olevan selkeän viestin antaminen ”siitä, millä rakenteella jatkossa toimitaan”, sillä uhkakuvana on se, että ”kenttä ei mene välttämättä samaan suuntaan, jos ei ole yhtenäisiä linjauksia”. Kunnilla on erilaisia toimintavalmiuksia, joten ”osa maata kehittyy hyvin, ja osa maata erittäin huonosti, jos järjestelmän kokonaisuutta ei pystytä kansallisella tasolla kunnolla ohjaamaan”. Kyse on siis pitkälti siitä, että terveydenhuollon rakenteiden järjestäminen jäi avoimeksi kysymykseksi, ja siltä osin odotetaan uusia hallitusohjelmakirjauksia.

Kyllähän se ennen kaikkea on nyt hallitusohjelmakysymys, riippuen nyt ketä hallituksessa tietysti on, että onko tahtoa ja pystytäänkö linjaamaan ne yhteiset nimittäjät siinä määrin, että on luottamus siihen että asia pystytään ratkaisemaan. (Terveydenhuolto)

6.5 Seurannan järjestäminen

Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeiden mukaan uudistuksen vaikutusten seurannan ”tarkoituksena on tuottaa tietoa siitä, miten lainsäädännön tavoitteet on saavutettu ja mitä muutostarpeita mahdollisesti on” oikeusministeriö 2007, 13). Seurannan toteuttamista olisikin ohjeen mukaan syytä pohtia jo valmisteluvaiheessa. Lisäksi hallituksen esityksen laatimishetkellä todetaan, että esitykseen tulee kirjata, kuinka tavoitteiden toteuttamista aiotaan seurata (oikeusministeriö 2004, 10).

Lain toteutumisen seuranta mainittiin vain vammaispalvelulakihankkeen hallituksen esityksessä. Toimeenpanon ja vaikutusten seurannan järjestäminen onkin asia, jota ei tehdä lainvalmisteluhankkeissa useinkaan systemaattisesti (ks. Ervasti & Tala 1996, 138–139). Sama näkyy tämän tutkimuksen kohdehankkeissa. Kyse on myös ministeriökohtaisista käytännöistä, kuten alla käy ilmi kahden eri tavoin toimivan ministeriön (tai ministeriön osaston) osalta.

Meidän ministeriössä on sellainen tyyli, että me seurataan ylipäättään kaikkea. Meillä on vuosikatselmus, jossa arvioidaan, miten laa-

jasti seuranta tehdään, miten paljon siihen käytetään resursseja, miten se kohdennetaan. (Yhdistys)

Meidän strategioissa ei ole millään tavalla kiinnitetty huomiota meidän toteutuneiden lainsäädäntöhankkeiden vaikutusten seurantaan. Kun ei ole mitään systeemiä ja koko ajan pukkaa uutta hanketta, niin se vaatisi todella suuren rutistuksen ja vahvan priorisointipäättöksen ja johdon tuen, että meillä oikeasti alettaisiin tehdä jotain seuranta-arvioita. Minusta nyt vähintään yksi lainsäädäntöhanke vuodessa pitäisi arvioida. Kyllä nyt sen verran noista meidän ekonomieista pitäisi, mutta se on aika vaativaa sinänsä, että se kyllä vaatii työpanosta, koska tiedonkeruu ja analysointi pitäisi organisoida (...) Mutta se on kyllä sellainen, missä olisi selkeästi parantamisen varaa. (Finanssivalvonta)

Yksi haastateltu luottaa siihen, että lain tultua voimaan osapuolet ilmaisevat mahdollisia muutostarpeita. Vammaispalveluhankkeessa seurantaa oli haastatellun aikaan puolestaan tehty jo mittavasti osana toimeenpanon ohjeistusta ja käsikirjan suunnittelua. Laki oli ollut tällöin puoli vuotta voimassa. Haastateltu kertoi runsaasti esimerkkejä siitä, kuinka laki on eri näkökulmista toiminut. Kunnat ovat muun muassa pyrkineet mukauttamaan tietojärjestelmiään, jotta ne voivat seurata käsittelyjen määräaikoja, ja palvelusetelien käyttämistä vammaispalveluissa on kehitetty. Toisaalta, kuten haastateltu toteaa, ”tämänkin lain täytäntöön kehittäminen ja toimeenpano on prosessi, joka ei ole ihan kerralla valmis”. Edellä esitellyn käsikirjan kehittämisen yksi tarkoituksena oli seurata vaikutusten toteutumista, minkä vuoksi haastateltu ei pitänyt sen viivästyttä välttämättä huonona asiana. Tieto täytäntöönpanoon vaikuttavista tekijöistä auttaa kehittämään käytännön ohjeistusta. Yksi seurannan kohde on ollut oikeuskäytäntöjen muotoutuminen liittyen siihen, onko henkilö oikeutettu saaman henkilökohtaista apua.

Tämä edellyttää kaikilta toimijoilta hieman ajattelutavan skarppaamista, sekä lakia soveltavilta mutta myös asiakkailta. Joskus tuntuu siltä, että ajatellaan, että henkilökohtainen apu tuo ratkaisun kaikkiin tilanteisiin, mutta sitä pitäisi lähteä enemmän palvelutarpeen selvittämisen kautta ja sitä kautta miettiä, millä palveluilla tilanne voidaan saada optimaaliseksi. (Vammaispalvelu)

Kaiken kaikkiaan vammaispalveluhanke on toiminut ministeriössä hyvänä esimerkkinä toimeenpanoon panostamisen ja seurannan osalta. Vastaavankaltaisesta toiminnasta on haastatellun mukaan keskustelu monissa muissakin hankkeissa; ja hän toteaa lisäksi, että ”se varmaan on tulevaisuutta ja nykypäivääkin jo, että siihen kiinnitetään huomiota jo siinä hallituksen esityksessä ja se sieltä siirtyy sitten käytäntöihin.”

Sen lisäksi, että seurantaan saatetaan panostaa hanke- ja ministeriötasolla oma-aloitteisesti, eduskunta voi kirjjata päätöksenteon yhteyteen lausumia, joissa lakihankkeilta edellytetään seurantaa. Lausuma on ”asian ratkaisevassa käsittelyssä päätetty valtioneuvostoon kohdistuva eduskunnan tahdonilmaus”²⁸. Yleensä se on jonkin valiokunnan alun perin esittämä. Yksi haastateltu virkamies katsoo kuitenkin, että eduskunnan kysymyksiin vastaamisella ei ole niin suurta merkitystä kuin, jos seuranta on alun perin suunniteltu huolellisesti ministeriössä.

Eduskunta edellytti lausumillaan seurantaa vain kahdelle tämän tutkimuksen kohdehankkeelle. Toinen niistä oli odotetusti vammaispalvelulakihanke. Alla on sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan asiasta antama lausuma.

Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa uudistuksen toimeenpanoa ja vaikutuksia ja seurannan perusteella arvioi lainsäädännön toimivuutta ja kustannusvaikutuksia kokonaisuudessaan sekä mahdollisia täsmennystarpeita. (StVM 32/2008 vp)

Yliopistolakihankkeelle eduskunta sitä vastoin kirjasi viisi lausumaa, jotka olivat sivistysvaliokunnan muotoilemia. Kolme niistä koski seurantaa: yksi yleisesti, toinen liikuntapalveluihin ja kolmas lukukausimaksuihin liittyen. Lausumat ovat sivistyslakivaliokunnan esittämiä.

Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa yliopistouudistuksen toteutumista sekä vaikutuksia ja antaa asiasta selvityksen sivistysvaliokunnalle vuoden 2012 kevätistuntokaudella. (SiVM 5/2009 vp.)

Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa, miten yliopistot järjestävät liikuntapalveluja opiskelijoille, ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin opiskelijoiden liikuntamahdollisuuksien edistämiseksi. (SiVM 5/2009 vp.)

Eduskunta edellyttää, että lukukausimaksukokeilun tuloksia arvioidaan huolellisesti ja arvioinnin kriteerit määritellään mahdollisimman nopeasti. (SiVM 5/2009 vp.)

Kaksi muuta lausumaa koski perusrahoituksen turvaamista ja tasapuolista kanavointia sekä yliopistokeskuksille suunnattuja määrärahoja. Eduskunta kirjasi yhden lausuman myös lakiesitykselle, joka koski valtiosuusuudistusta. Siinä ei kuitenkaan mainita mitään seurannasta, vaan kirjaus koskee uudistuksen jatkamista. Muita lausumia ei hankkeille annettu (eduskunnan lausumien luonteesta ks. tarkemmin Keinänen ym. 2011).

²⁸ <http://www.eduskunta.fi/thwfakta/lausuma/lax/lax3000.shtml>, luettu 12.4.2011.

6.6 Yhteenveto

Tutkimuksen kohdehankkeissa vaikutusten arviointi vaikuttaa olevan yleisesti ottaen puutteellinen monella tavalla, joskin hankkeissa on myös niiden luonteista johtuvia eroja. Vaikutusten arviointi ei juurikaan perustunut vaihtoehtojen systemaattisille arvioinnille muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta, ja vaihtoehdot joita on punnittu, ovat toisinaan olleet melko niukkoja ja suppeita. Kahdessa hankkeessa merkittävät linjaukset ovat perustuneet vaikutusten arviointeihin ja niistä seuranneisiin poliittisiin kiistoihin ja ratkaisuihin, mutta vain toisen hankkeen hallituksen esityksessä ratkaisua edeltävä vaihtoehto on avattu. Usein vaikutusten arviointi on kuitenkin konkretisoitunut vasta hallituksen esitystä kirjoitettaessa, vaikka vaikutuksia olisikin pohdittu valmistelun kuluessa. Vaikutusten arvioinnin ajoituksen ohella yksi ongelma on ollut joidenkin hankkeiden kireä aikataulus.

Varta vasten vaikutusten arviointia varten oli tehty verrattain vähän selvityksiä, ja yleisimmin vaikutuksia pohdittiin valmistelijoiden kesken; apuna käytettiin jonkin verran ministeriön sisäistä tai ulkopuolista julkista hallintoa edustavien tahojen asiantuntijuutta, ja sidosryhmien näkemyksiä pidettiin usein myös keskeisinä. Olemassa oleva tietopohja ei ole hankekohtaisesti ollut aina kuitenkaan riittävää, eli julkinen tilastointi ei kaikissa tapauksissa vastaa tarpeisiin. Muutamassa hankkeessa oli kuitenkin teetetty hyödyllisiä selvityksiä, jotka ovat selkiyttäneet asetelmaa päätöksentekoa ajatellen. Yleinen vaikutelma on kuitenkin, että vaikutusten arvioinnin suunnittelu on ollut liian vähäistä. Se ei ole myöskään ulottunut riittävästi lainvalmistelun alkuvaiheisiin, mikä mahdollistaisi paremmin eri sääntelyvaihtoehtojen arvioinnin.

Hankkeiden taloudellisten vaikutusten arvioinnista kävi ilmi, että vaikutusten arviointi on haastavaa, samoin kuin arvioiden arviointi. Tutkimuksen avuksi pyydetty asiantuntijat erottivat hankkeista vaikutusarviointeja melko lailla eri tavoin, joskin yhdenmukaisuutta löytyi riittävästi hankkeiden ryhmittelyä varten. Yhdeksi tärkeäksi vaikutusarvioinnin lähtökohdaksi nousi esityksen loogisuus; että tavoitteet, keinot ja vaikutukset ovat johdonmukaisessa suhteessa keskenään ja että vaikutusmekanismeja on avattu. Ilmaisun selkeyttä kaivattiin myös. Määrällisiä arviointeja arvostettiin, mutta yhtä lailla laadullisia. Toisinaan tarkkojakaan lukuja ei ollut riittävästi perusteltu. Asiantuntija-analyyseissä tuli myös jossain määrin esille sen tiedostaminen, että osa taloudellisista vaikutuksista riippuu toimeenpanon intensiivisyydestä, ja siihen puolestaan liittyy hankekohtaisesti eri tavoin merkittäviä seikkoja, joita ei voi tarkkaan ennakoida. Vaikutusarvioi-

den tuottaminen voi olla siltä osin erityisen hankalaa. Asiantuntijoiden toisinaan esittämät näkemykset siitä, minkälaista selvitystietoa hankkeissa olisi kannattanut tuottaa, johtaa joka tapauksessa päätelmään, että vaikutusten arvioinnin varhaiseen suunnitteluun tarvittaisiin lisää tutkimuksellista asiantuntijuutta.

Mitään hanketta ei pidetty arvioinnin kannalta loistavana, vaan oleellimpien vaikutusten huomiointi oli tärkeää, samoin niiden looginen esittäminen ja uskottavuus. Vaikutusten arviointia ei toisin sanoen nähty itseisarvona, joka pitää tehdä aina mahdollisimman laajasti ja kattavasti tai systemaattisesti jollain tietyllä kaavalla. Osa hankkeista sijoittui vähäisten taloudellisten vaikutusten ryhmään joko siksi, että muutokset olivat lähinnä järjestämisluontoisia tai että keskeiset vaikutukset olivat muita kuin taloudellisia. Parhaiksi arvioiduissa hankkeissa arviointi katsottiin puolestaan ”riittäväksi” hankkeen luonteeseen ja lain tarpeeseen nähden. Kolmanteen ryhmään sijoittui kaksi hanketta, joita yhdisti paitsi erityisen huonolaatuinen taloudellisten vaikutusten arviointi myös poliittisen ohjauksen voimallisuus. Etenkin toisessa niistä muutama asiantuntija epäili, että poliittinen ohjaus myötävaikutti osaltaan vaikutusarvioinnin laatuun. Toisessa hankkeessa puolestaan yhtenä osasyynä lienee ollut monista eri käänteistä seurannut valmistelun organisatorinen sekavuus. Nämä havainnot antavat vakavaa aihetta jatkopohdinnoille.

Yritysvaikutukset on yksi vaikutusarvioinnin painopistealue, joka on ollut työ- ja elinkeinoministeriön erityisseurannassa. Se on myös teema, jota kansainvälinen paremman sääntelyn toiminta erityisesti korostaa, muun muassa yrityksille koituvien kustannusten ja kilpailukyvyn osalta. Vähintään kaksi neljästä asiantuntijasta tunnisti yrityksille koituvia kustannuksia kolmessa hankkeessa, ja vaikutuksia kilpailukykyyn tunnistettiin neljässä hankkeessa. Kuten yleisesti, näkemyksissä oli paljon hajontaa sen suhteen minkä asteiseksi vaikutukset oli hallituksen esityksessä arvioitu ja kuinka laadukkaiksi. Kilpailulaki on joka tapauksessa hyvä esimerkki hankkeesta, jossa on teetetty valmisteluprosessiin vaikuttanut, yritysvaikutusten arviointiin liittyvä ulkopuolisen tahon tekemä selvitys.

Lain toimeenpanoa oli otettu hankkeissa huomioon eri tavoin. Useassa hankkeessa toimeenpanevia tahoja sijoittui valmisteluorganisaatioon, millä on haluttu varmistaa osaltaan sitä, että kyseinen taho on perillä tulevasta laista, mutta se on tarkoittanut samalla sitouttamista ja hankkeen kannalta oleellisten näkökulmien tulemistä huomioiduksi. Tässä on kuitenkin yksi mahdollinen ongelma. Jos ollaan synnyttämässä uutta järjestelmää, jossa keskeinen toimeenpaneva viranomaistaho on valintakysymys, niin kyseisessä menettelytavassa toimeenpaneva taho päätetään, ainakin käytännössä, kovin varhaisessa vaiheessa ilman, että asiaa on pohdittu varsinaisessa

valmistelussa. Toimeenpanoa on edistetty myös osallistamalla keskeisiä muita tahoja valmisteluun ja tiedottamalla. Myös toimeenpanoa edistäviä erillisiä oppaita on tehty tai ollut tekeillä ja muuta vastaavaa materiaalia. Toimeenpano ei kuitenkaan ole seikka, joka olisi saanut erityistä painoarvoa lainvalmistelun laatusuosituksissa, vaikka sen toimivuudella on tärkeä merkitys tavoiteltujen vaikutusten aikaansaamiseksi.

Jälkikäteisellä seurannalla voidaan vielä arvioida, kuinka hyvin toimeenpano on sujunut tai kuinka hyvin tavoitteet ovat toteutuneet vaikutuksineen. Tässä ministeriöillä tai niiden osastoilla on erilaisia käytäntöjä; osassa seurantaan ei panosteta, ja osassa se kuuluu normaalikäytäntöihin. Eduskunta edellytti lausumissaan seurantaa vain kahdelle hankkeelle. Hankkeiden joukossa oli vain yksi (vammaispalveluhanke), jossa seuranta oli mainittu erikseen hallituksen esityksessä. Seurannasta myös suunniteltiin mittavaa. Tätä pidettiin ministeriössä hyvänä esimerkkinä.

7 VALMISTELUPROSESSIN AVOIMUUS JA DOKUMENTOINTI

Hyvän hallinnon keskeisiä periaatteita on avoimuus. Myös laki viranomaistoiminnan julkisuudesta (621/1999) asettaa minimivelvoitteita sille, mitä lainvalmistelun vaiheista tulee raportoida ja millä tavoin. Avoimuus on myös paremman sääntelyn toimintaohjelman ja lainsäädäntösuunnitelman korostama asia. Internet mahdollistaa lainvalmisteluhankkeiden julkisen dokumentoinnin erityisesti kahdella tavalla: toinen on valtionhallinnon hankerekisteri (HARE) ja toinen ministeriön ylläpitämät, hankkeen omat verkkosivut. Lisäksi hallituksen esitykseen tulisi ohjeiden mukaan kirjoittaa luku, jossa kerrotaan taannehtivasti valmistelun vaiheista ja aineistoista. Avoimuuteen liittyy myös sidosryhmien kuuleminen ja kuulemistavat. Lisäksi avoimuus tarkoittaa laajapohjaisten valmisteluelimien käyttöä, mutta tätä on käsitelty aiemmin, samoin kuin sidosryhmien epämuodollista osallistamista.

Tässä luvussa avataan ensin hankkeiden käyttämiä sidosryhmien muodollisia kuulemismenetelmiä. Niitä esitellään lyhyesti, mutta erityisesti tarkastellaan lausuntopyyntöjä mietintöön (tai luonnokseen hallituksen esityksestä) sekä niiden käsittelyä. Tämän jälkeen perehdytään valmistelun julkiseen dokumentointiin HARE:a tai hankekohtaisia verkkosivuja käyttäen. Yleisluonnehdinnan jälkeen eritellään toimeksiannon ja valmisteluelimen dokumentointia, ja tämän jälkeen tarkastelun kohteena ovat valmistelun eri vaiheisiin liittyvät tuotokset. Lopuksi eritellään vielä sitä, kuinka valmistelun kulkua ja aineistoja on raportoitu hallituksen esityksissä.

7.1 Sidosryhmien muodollisia kuulemisprosesseja

7.1.1 Sidosryhmien kuulemisesta yleisesti

Edellä on käsitelty sidosryhmien roolia valmisteluryhmissä, samoin kuin valmistelijoiden ja sidosryhmien epämuodollista yhteydenpitoa, joka on myös kuulunut valmistelun virallisiin prosesseihin. Painopiste on ollut sellaisessa sidosryhmien osallistumisessa, jolla on ollut prosessin kulkuun ja

sisältöjen muotoutumiseen keskeistä merkitystä perusvalmistelussa. Toisinaan voikin olla mielekästä osallistaa sidosryhmiä valmisteluun epämuodollisin tavoin, kuten edellä on käsitelty, mutta muodolliset prosessit ovat avoimempia suurelle määrälle kiinnostuneita tahoja.

Tässä luvussa esitellään hankkeiden käyttämiä muodollisia kuulemisprosesseja yleisesti. Tällä tarkoitetaan seuraavia asioita: 1) arviomuistiosta pyydettyjä lausuntoja, 2) hankkeiden mahdollisista ”välituotoksista” pyydettyjä lausuntoja, 3) kansalaisten kuulemista Ota kantaa -sivustoa tai vastaavaa käyttäen, 4) yleisiä keskustelutilaisuuksia, seminaareja tai vastaavia, ja 5) mietinnöstä tai hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettyjä lausuntoja. Alla olevassa taulukossa on esitelty, mitä kuulemisen menetelmiä hankkeissa on käytetty.

Taulukko 13 Muodolliset kuulemismenetelmät tutkimuksen kohdehankkeissa

	FIN	YLI	VAM	VAL	YHD	KAI	TER	KIL
Lausunnot arviomuistiosta					x			(x)
Lausunnot ”välituotoksista”	-	x	-	-	(x)	-	-	-
Ota kantaa -sivusto tms.	-	x	-	-	x	x	-	-
Nettikysely	-	x	-	-	x	-	(x)	-
Yleinen kuulemis/keskustelutilaisuus, seminaari tms.	x	x	-	(x)	x	x	x	x
Lausunnot mietinnöstä tai HE:n luonnoksesta	x	x			x	x	x	x

Ennen kuulemismenetelmien käytön tarkempaa erittelyä alla esitellään taustaksi yhdistyslain valmistelijan näkemys sidosryhmien kuulemisesta. Hän näkee sidosryhmät esityksen eräänlaisena ”testaajana” korostaen myös kuulemisprosessin avoimuutta ja sitouttavaa merkitystä.

Tämä on minusta oikeastaan sama juttu, kuin jos olisin tekemässä tietokoneohjelman sovellusohjelmaa tai käyttöjärjestelmää; minulla on erilaisia beta-versioita näkyvillä, joiden bugeja testataan. Ihan yleisöltäkin on esimerkiksi tullut kommentteja juuri ennen jonkin hallituksen esityksen antamista, että tuossa on muuten tuo yksi mutteri väärässä asennossa; se ei toimi. Ja mitä enemmän erilaisia testaajia on, sen parempi. Ja kun ne versiot ovat avoimia, asia saadaan tavallaan menemään jo etukäteen läpi ja ihmiset sitoutuvat siihen. (Yhdistys)

Taulukosta 13 näkyy, että hankkeet jakautuvat muodollisen kuulemisen osalta siten, että monipuolisten menetelmien joukossa ovat yliopisto- ja yhdistyslakihankkeet. Niitä seuraavat kaivoslakihanke ja sen jälkeen ter-

veydenhuolto-, finanssivalvonta- ja kilpailulakihankkeet. Erittäin vähäisten menetelmien joukossa ovat vammaispalvelu- ja valtionosuuslakihanke.

Arviomuistio tehtiin vain yhdistys- ja kilpailulakihankkeissa, ja yhdistyslakihankkeessa siitä pyydettiin kirjallisia lausuntoja. Yliopistolain uudistuksessa tehtiin heti toimeksiannon jälkeen Yliopistouudistuksen suuntaviivat -muistio, joka oli laaja-alaisella lausuntokierroksella. Myös muista ”välituotoksista” on pyydetty lausuntoja. Lausuntoja käsitellään lisää seuraavassa alaluvussa.

Kansalaisille suunnattua Ota kantaa -sivustoa tai vastaavaa käytettiin yliopisto- yhdistys- ja kaivoslakihankkeissa. Otakantaa.fi on sähköinen kansalaisfoorumi, jolla kansalaiset voivat kommentoida valtionhallinnossa käynnistyviä tai käynnissä olevia hankkeita, kuten lainsäädäntöuudistuksia. Tavoitteena on saada niihin kansalaisten näkemyksiä ja asiantuntemusta sekä lisätä kansalaisten ja hallinnon välistä vuorovaikutusta ja parantaa hankevalmistelun laatua.

Muutamassa haastattelussa keskusteltiin tarkemmin sivuston käytöstä. Kaivoslakihankkeessa koettiin, että tietty intressiryhmä alkoi nopeasti dominoida keskustelua. Vaikutti myös siltä, että samat tahot ovat antaneet lausuntoja myös muita kuulemisväyliä pitkin omilla nimillään, mutta mahdollisuus anonyymisyyteen houkutteli kärjistyksiin: ”Ei sieltä mitään uutta tullut vaan se sama keskustelu ehkä vähän kärjekkäämmin.” Lisäksi kysymysten muotoilu koettiin haastavaksi tilanteessa, jossa neuvottelunvara oli rajallista.

Ei ehkä olisi pitänyt ottaa koko lakia vaan tiettyjä teemoja, mutta on vähän vaikea kysyä, oletko sitä mieltä, että Lemmenjoen kansallispuistossa saa loputtomiin kaivaa koneella, että se pitää heti lopettaa, vai monen vuoden päästä, kun se pitää kuitenkin ratkaista juridisesti ja poliittisesti eikä huutoäänestyksellä. (Kaivos)

Haastateltava katsoi myös, että sivusto sopii ehkä paremmin teemoihin, jotka ovat ”kansalaista hyvin lähellä kuten kouluruokailu tai kirjastopalvelu”.²⁹ Samantapaisia kokemuksia kuin edellä oli myös kilpailulakihankkeen valmistelijoilla, jotka olivat käyttäneet palvelua muissa hankkeissa. Jos laista on aidosti kiinnostunut vain rajallinen määrä tahoja ja jos mielekäs kannanotto edellyttää substanssin hallintaa, valmistelijoiden mukaan ei ole

²⁹ Juho Saaren (2009b, 253) tutkimuksessa Sata-komitean työskentelystä tuli esille havainto, että otakantaa.fi -keskustelulla tai muilla kansalaisia osallistavilla prosesseilla ei ollut vaikutusta päätöksentekoprosessiin. Vaikka kansalaiskuulemisten tulokset oli jaettu komitean jäsenille, ne olivat suhteellisen huonosti tiedossa, tosin ne jotka olivat niihin perehtyneet, eivät kokeneet niiden antaneen lisäarvoa.

välttämättä tarkoituksenmukaista pyytää lausuntoja anonyymisti, koska se lisää mahdollisuuksia eräänlaiseen manipulointiin.

Tässä pitää tuntea hyvin taustat ja ymmärtää, mihin yksittäisiin tapauksiin kommentit pohjautuvat. Pitää olla vastaanottavainen, mutta myös kriittinen, pitää osata nähdä, mikä on aito kommentti ja mikä ei, eli en usko että tähän hankkeeseen ”ota kantaa” olisi sopinut kovin hyvin. (Kilpailu)

Yliopisto-, yhdistys- ja terveydenhuoltohankkeissa kohderyhmille toteutettiin myös erillinen nettikysely (ks. luku 5.5.3). Yliopistolakihankkeessa vastaajat koostuivat Teknillisen korkeakoulun, Taideteollisen korkeakoulun ja Helsingin kauppakorkeakoulun opiskelijoista, henkilöstöstä ja sidosryhmistä. Kuten aiemmin on todettu, kyselyllä haluttiin kartoittaa ”toisaalta pelkoja, toisaalta mahdollisuuksia” (yliopisto A). Yhdistyslakihankkeessa kysely laadittiin osana hallituksen esityksen luonnoksen lausuntokierrosta. ”Meidän nettisivuilta pystyi vastaamaan suoraan kysymyspatteristoon.” Vaikka työryhmän työ oli jo virallisesti päättynyt, sen entiset jäsenet osallistuivat lomakkeen laadintaan. Se osoittautui kuitenkin jossain määrin ongelmalliseksi, koska lomakkeesta tuli vastaamista ajatellen liian laaja. ”Siihen haluttiin ottaa niin tarkkaan kaikkien tahojen esittämät kysymykset.” Terveydenhuoltohankkeessa kysely liittyi varsinaisesti kunta- ja palvelurakennemuutostukseen, ja tematiikka koski muutoinkin valmistelun kariutunutta välivaihetta. Kunnille suunnattu kysely toteutettiin sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön, Suomen Kuntaliiton ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen yhteistyönä keväällä 2009.

Yksi varsin yleinen kuulemismuoto on sidosryhmille suunnattu kuulemistilaisuus, seminaari tai vastaava. Sellainen tai sellaisia oli järjestetty muissa paitsi vammaispalveluhankkeessa, joskin valtionosuushankkeessa tilaisuus koski vain yhtä osa-aluetta eli opetustointia. Monissa hankkeissa yleisöllä on luonnollisesti ollut mahdollisuus kommentoida lakihanketta myös sähköpostitse suoraan valmistelijoille.

7.1.2 Lausunnot mietinnöstä tai hallituksen esityksen luonnoksesta

Koska vammaispalvelu- ja valtionosuushankkeessa ei tuotettu mietintöä tai luonnosta hallituksen esitykseksi, niistä ei pyydetty tai saatu sitä kautta myöskään lausuntoja sidosryhmiltä. Kummassakin hankkeessa selityksenä esitettiin kiire ja se, että keskeisiä sidosryhmiä kuultiin muilla tavoin.

Kumpaakin hanketta rasitti myös työn valmistumisen sitominen budjettiaikatauluun.

Siinä on se infernaalinen kiire eli siis kuntakohtaisia lausuntoja ei ole koskaan pyydetty. Lähtökohtaisesti valmistelutyöryhmät laiteetaan jo alulle sillä tavalla, että kaikki intressitahot ovat mukana eli Kuntaliitto on meidän mielestä se tärkein, mutta aikataulu tuppaa olemaan sillä tavalla jokaisessa prosessissa kuten tässäkin, että se olisi voitu lähettää heinäkuun puolessavälissä lausunnoille, mutta sillä aikataululla ei kannattanut. (Valtionosuus)

Se tässä oli tietysti poikkeuksellista tai hieman hyvän menettelytavan vastaista, että yksinkertaisesti meillä ei ollut aikaa pistää hallituksen esitysluonnosta kuulemiskierrokselle. Hallituksen esitystä väännettiin vielä syyskuussa, ja tähänhän jouduttiin ottamaan lisääaikaa, että tämä ei mennyt budjettilakiaikataulussa eduskuntaan vaan noin kuukautta myöhemmin, mikä on tietysti mahdollista, mutta sekin osoitti sitä aikataulun tiukkuutta, että viimeiseen asti tehtiin; meillä ei ollut mitään mahdollisuuksia siihen. (Vammaispalvelu)

Vammaispalveluhankkeeseen saatiin silti kirjallisia kannanottoja järjestöiltä ja Suomen Kuntaliitosta. Osin niitä myös pyydettiin, ”että antakaa ehdotuksia”, vaikka prosessi olikin epämuodollinen eikä lausuntoja julkistettu. Lausuntoja pystyttiin ottamaan huomioon osana sidosryhmäyhteistyötä: ”Kyllähän me myöskin sitä vanhusrajausmuotoilua tehtiin pitkälti Kuntaliiton lausunnon perusteella.” Suomen Kuntaliitto oli huolissaan kohderyhmän laajuudesta sisältäen esimerkiksi vanhushuollon laitosten asiakkaita, joten ulkopuolelle rajattiin henkilöt, joiden tarve avun liittyy ensisijaisesti ikääntymiseen tuomiin sairauksiin tai toimintarajoitteisiin (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, 99).

Muissa kuin vammaispalvelu- ja valtionosuuslakihankkeissa hallituksen esityksen luonnokseen tai työryhmän tuottamaan mietintöön pyydettiin mahdolliset lausunnot. Alla olevassa taulukossa on kuvattu, kuinka monelta taholta niitä pyydettiin, kuinka moni antoi lausunnon, ja kuinka monta tahoja antoi lausunnon pyytämättä. Tiedot on kerätty lausuntopyyntöistä, lausuntoyhteenvedoista ja hallituksen esityksistä. Eri lähteet ja tekstikohdat antoivat muutamassa hankkeessa joiltain osin hiukan eriävää tietoa, mutta mahdollisten virheiden ei pitäisi olla suuria.

Taulukko 14 Lausuntojen pyyntö ja käsittely tutkimuksen kohdehankkeissa

	FIN	YLI	VAM	VAL	YHD	KAI	TER	KIL
Lausunnot mietinnöstä tai HE:n luonnoksesta								
Lausuntoja pyydettiin	67	75*			51**	102	136	41
Lausuntoja saatiin (tahoja)								
yleisesti	(62)	160			83	(104)	313	42
pyydetyiltä	58					69		
muilta	4					35		
Raportointi HE:ssä								
Rivejä (lausunnoista ja niiden käsittelystä)	18	450			62	97–113	48	215
Maininta lausuntotiivistelmän saatavuudesta	-	x			x	x	-	-
Erittely lausunnonantajista	-	-			(x)	(x)	-	x
Lausuntojen päälinjat	x	x			x	x	x	x
Mainintoja lausuntojen huomioon ottamisesta	x	x			x	(x)	(x)	-
Perustelut ratkaisuille olla ottamatta kritiikkiä huomioon	(x)	(x)			(x)	(x)	(x)	(x)
Jatkovalmisteluprosessin kuvaus (jos erityistä)					x	x	(x)	

* Lausuntopyyntölistalla on mainittu monikossa yliopistot ja ammattikorkeakoulut, joita ei ole eritelty, joten kumpikin on tässä laskennassa mukana yhtenä.

** Lausuntopyynnössä todetaan, että sen voi välittää myös jäsenille.

Taulukon yläosasta voidaan havaita, että lausuntoja pyydettiin eniten terveydenhuolto-, yliopisto- ja kaivoslakihankkeissa. Ne ovat olleet myös muihin verrattuna hyvin laaja-alaisia hankkeita. Alla on kaivoslakihankkeen valmistelijan lausuntopyyntöä koskeva kommentti.

Siinä tehtiin mieluummin pitkä lista, ei haluttu lähteä karsimaan. Ja lausuntopyyntö oli meidän netissä, että niitä lausuntoja annettiin muiltakin kuin joilta oli pyydetty. Varmaan nyt kaikki, jotka halusivat ottaa kantaa asiaan, saattoivat tehdä sen siinä kuulemisvaiheessa. (Kaivos)

Finanssivalvonta- ja kaivoslakihankkeen oheisdokumenteissa on selkeästi eritelty, kuinka paljon lausuntoja pyydettiin ja saatiin paitsi pyydetyiltä tahoilta myös muilta, mitä voi pitää hyvänä käytäntönä. Lisäksi kaivoslakihankkeessa tuotettiin selkeä lista, josta näkee suoraan tahot, joilta lausuntoa on pyydetty, ne jotka sen ovat tästä joukosta antaneet sekä muut. Lisäksi listaan on merkitty täydentäviä huomioita. Finanssivalvontahankkeessa tahoja on kategorisoitu kohtalaisen selkeästi lausuntoyhteenvedon alussa. Muissa hankkeissa nämä tiedot oli periaatteessa selvitetävissä eri lähteistä,

mutta hankalasti. Tosin yhdistyslakihankkeessa tätä haittasi se, että lausuntopyyntöä on suosituksesta todennäköisesti välitetty yhdistysten jäsenille, mikä on tietenkin sinänsä hyvä asia; yksityishenkilöiden yhteyksiä järjestöihin on kuitenkin vaikea enää jäljittää dokumenteista.

Hallituksen esityksessä kuuluisi luetella valmistelun yhteydessä kuullut lausunnon antajat (oikeusministeriö 2004, 18). Vain kilpailulakihankkeessa hallituksen esitykseen kirjattu erittely tahoista on kohtalaisen tarkka. Toisaalta, jos lausunnon antajia on huomattava määrä, ei ole ehkä mielekäästä listata kaikkia yksityiskohtaisesti varsinkin, jos tiedot on saatavilla muualta (kuten lausuntoyhteenvedosta) ja jos se hallituksen esityksessä myös kerrotaan. Hallituksen esityksessä olisi yhtä kaikki mahdollista luonnehtia lausunnon antaneita tahoja vähintäänkin yleisellä tasolla, vaikka näitä olisi huomattava määrä. Tällä tavalla olikin toimittu yhdistys- ja kaivoslakihankkeessa.

Ohjeiden mukaan (oikeusministeriö 2004, 18) hallituksen esitykseen tulisi myös kirjata lausuntojen päälinjat. Samoin on perusteltava, ”miksi on päädytty ehdotettuun ratkaisuun, vaikka lausunnon antajat ovat mahdollisesti olleet asiassa toisella kannalla”. Tässä tutkimuksessa ei ole mahdollista varmistaa hallituksen esityksen kirjausten paikkansapitävyyttä suhteuttamalla niitä alkuperäisiin lausuntoihin tai lausuntoyhteenvedoihin, joten analyysi perustuu siihen, millä tavoin lausuntoja on selostettu hankkeiden hallituksen esityksissä. Kaikissa hankkeissa, joissa lausuntoja oli pyydetty ja saatu, on esitetty niiden sisällölliset päälinjat, toisinaan laveammin ja toisinaan tiiviisti. Esityksissä on myös mainintoja siitä, mitä muutoksia lausunnot ovat tuottaneet. Kaivoslakihankkeessa tosin tämä sekoittuu ymmärrettävästi siihen, että jatkovalmistelussa käytiin vielä monia kuulemisia ja neuvotteluja sidosryhmien kesken, ja osa antoi täydentäviä lausuntoja. Terveystuotohankkeessa viitataan koko asetelman muutokseen lausuntojen jälkeen, mutta yhteys lausuntoihin jää epämääräiseksi.

Missään hankkeessa ei kuitenkaan annettu selvästi ja kattavasti perusteita sille, jos ehdotusta ei joiltain osin muutettu kritiikistä huolimatta (ks. myös Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, 31). Tällainen kirjaaminen olisi avoimuuden kannalta tärkeää, mutta sen tekeminen veisi toisaalta huomattavasti palstatilaa. Yksi välillinen ja yleisesti käytetty tapa ottaa huomioon kritiikki ja vastaavasti puoltavat kannat on sen ilmaiseminen, että ”suurin osa” tai ”valtaosa” lausunnon antajista oli tiettyjen ehdotusten kannalla; eli perusteluna on käytetty enemmistöperiaatetta. Tällainen ilmaisu voi tuottaa kuitenkin helposti strategista ”kikkailua”. Sidoryhmät ovat keskenään eri asemassa sen suhteen, ovatko ne uudistuksen kohderyhmiä, joiden arkeen tuleva laki vaikuttaa vai onko taustalla muita intressejä. Tosin sanoen ”valtaosaan” saattaa kuulua paljon sidoryhmiä, joiden konk-

reettinen sidos lakiuudistukseen on heikko, ja ”vähemmistöön” saattaa puolestaan kuulua tärkeitä kohderyhmiä. On myös muita seikkoja, kuten poliittinen tai hallinnollinen ohjaus ja ympäröivän oikeusnormiston konteksti (polkuriippuvuus), jotka asettavat hankekohtaisesti rajoja sille, missä määrin lausunnoissa tullutta kritiikkiä voi ottaa huomioon (sama pätee tietysti myös muihin kuulemismuotoihin), mutta näitäkin perusteita on mahdollista esittää.

Vaikka hallituksen esitys ei tiiviin ilmaisunsa vuoksi mahdollistaisi täysin seikkaperäistä selontekoa lausuntojen huomioon ottamisesta, kuka tahansa voi tarkistaa asian huolellisesti laaditusta ja julkisesti saatavilla olevasta lausuntoyhteenvedosta olkoonkin, että se vaatii paneutumista. Hallituksen esityksessä kuuluisi muutoinkin mainita lausunnoista annettu yhteenveto (oikeusministeriö 2004, 18). Lausunnoista oli tehty erillinen yhteenveto kaikissa hankkeissa, joissa lausuntoja pyydettiin (niiden julkisuudesta ks. seuraava alaluku). Yliopisto-, yhdistys- ja kaivoslakihankkeen hallituksen esityksessä mainitaan myös, mistä lausuntotiivistelmä on saatavilla. Kilpailulakihankkeessa mainitaan vain se, että lausuntotiivistelmä on olemassa.

On monia tapoja tehdä lausuntoyhteenvedo, ja avoimuuden kannalta ulkopuolisen lukijan on tärkeää voida luottaa siihen, että kaikki kannat ja niiden esittäjät ovat selkeästi esillä. Seuraavaksi yhdistyslakihankkeen lainvalmistelija kertoo omasta tavastaan laatia yhteenveto, jossa kommentit on esitetty ”pykälä kerrallaan”. Tämä on otettu huomioon jo lausuntopyynnössä, ja yhteenvetoa laadittaessa ”kunkin tahon kanta on copy-pastella otettu jokaisen pykälän alle suoraan. Sillä tavalla kantoja on helpompi vertailla.” Tähän voi myös osallistaa muita virkamiehiä ilman, että heillä täytyy olla suurta substanssiasiantuntemusta. Varsinkin laaja-alaisissa hankkeissa lausuntoyhteenvedot voivat olla hyvin pitkiä, ja usean toimijan ”liukuhihnatyössä” käsittely nopeutuu kaikinensa. Lausunnot tulee tässä menettelyssä kaikilta osin sijoitettua yhteenvetoon, joskin pilkottuna eri otsikoiden alle.

Toimistos sihteeri voi ottaa copy-pastella kannat otsikoiden alta ja pistää ne samaan järjestykseen, ja vaikka joku nuorempi valmistelija tekee ingressit otsikoiden alle ja minä tarkistan ne. Todistusaineisto seuraa heti siinä perässä, ja tätä kautta lausunnot on myös suoraan kaikkien nähtävillä. (Yhdistys)

Laatuvaatimuksia on mahdollista esittää myös lausunnon antajille. Seuraavassa haastattelulainauksessa yhdistyslain valmistelija kertoo tavasta, jolla hän käsittelee ehdotukseen tulleita lausuntoja. Kuten siitä käy ilmi, lausuntojen mielekäs hyödyntäminen edellyttää hänen mukaansa perustelujen saamista kannanotoille. Perusteleminen ja huolellinen argumentointi ovat-

kin uudenlaisen demokratia-ajattelun (deliberatiivinen demokratia) keskeisiä ulottuvuuksia (ks. luvut 2.3 ja 8.4.2).

Tietenkin kuulemisessa pyritään ottamaan huomioon se, missä intressissä kantoja esitetään. Tämä ei ole sillä tavalla muodollista, että me lähetetään lausuntopyyntö, otetaan vastaukset ja sen jälkeen täällä norsunluutornissa päätetään niistä (...) Teen alustavan arvion ja sitten rupean juntaamaan, että kertokaa tarkemmin teidän perusteluistanne. Siis on ihan tyypillistä, että lausuntokierroksen jälkeen niille, jotka esimerkiksi merkittävästi poikkeavat muiden kannoista, lähetetään lisäpyyntö. Käydään vaikka kuinka monta kertaa sähköposti- ja puhelinkeskustelua, että kertokaa tarkemmin, siis perustelkaa asianne sillä tavalla, että perustelu on yhteismitallinen muiden kanssa. En halua alkaa arvailla, miksi se oli tuota mieltä ja toisaalta minulle ei lähtökohtaisesti kelpaa pelkkä auktoriteettiperustelu. Aikaisemmin, kun yhteiskunta oli suljetumpi, auktoriteettiperustelulla ja sillä, kuka tuntee kenet, oli suurempi merkitys. (Yhdistys)

Sillä, että lausuntojen käsittely on lisäksi avointa, voi olla lausuntojen laatua ylipäänsä parantava vaikutus (Fearon 1998, 55). Tosin yhdistyslakia valmistelleen mukaan kaikki esitystä kommentoineet tahot eivät olleet vielä tottuneet käsittelyn avoimuuteen.

Tässä tulee ikään kuin ryhmäkontrolli, koska kaikki palaute on avointa kaikille ja se lähetetään kaikille tiedoksi. Esimerkiksi näillä muilla sektoreilla, joilla toimin, lausunnonantajat ottavat sen jo huomioon omissa lausunnoissaan. Ne eivät enää anna tämän tyyppisiä lausuntoja kuin nämä yhdistyskaverit, joille tämä oli uusi kokemus. (Yhdistys)

7.2 Valmistelunaikainen julkinen dokumentointi

7.2.1 HARE ja kotisivut tiedonvälittämisen foorumeina

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (169/1999) velvoittaa viranomaisia dokumentoimaan lainvalmistelua. Saatavissa on pidettävä esimerkiksi asiakirjoja, joista selviää tiedot ”lainsäädännön uudistamista koskevan työn käynnistämisestä, sitä koskevasta toimeksiannosta, asetetusta määräajasta sekä valmistelusta vastaavasta henkilöstä” (621/1999, 5. luku, 19 §). Kyseisten tietojen tulee olla helposti saatavilla (20 §). HARE eli valtioneuvoston hankerekisteri on eduskunnan ja ministeriöiden julkinen verkkopalvelu, jonka tarkoituksena on valtiovarainministeriön kaikille ministeriöille antaman määräyksen mukaan ”lisätä hallinnon avoimuutta ja

toteuttaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain vaatimuksia” (VM596/02/02/1999). Kukin organisaatio vastaa itse hanketietojensa kirjaamisesta, ja näin on myös tarkoitus toimia.

Siihen viedään kaikki hallituksen, eduskunnan ja ministeriöiden asettamat julkiset hankkeet (...) Siihen sisällytetään tiedot säädösvalmisteluhankkeista sekä eri asioita koskevista uudistamis- ja kehittämishankkeista, olivat ne sitten ilman asettamista, virkatyönä tehtävää tai asettamispäätöksellä tehtävää selvitys-, komitea-, toimikunta- tai työryhmätyötä. (VM596/02/02/1999.)

HARE onkin ollut käytössä kaikissa hankkeissa, vaikka siihen on laitettu tietoa vaihtelevasti (tarkemmin seuraavissa alaluvuissa). Yleisesti ottaen lainvalmistelijat tuntuivat pitävän HARE:n kaltaista rekisteriä sinänsä tärkeänä, mutta HARE:a ei nähty käytännössä aina kovin toimivana ratkaisuna, kuten seuraavista kommentteista ilmenee (taustalla olleen hankkeen maininta ei ole tässä yhteydessä tarkoituksenmukaista). Eli ”yhtenäinen järjestelmä tarvitaan, jotta tiedetään, mitä naapuri tekee, koska muuten voidaan puuhastella samalla hiekkalaatikolla tietämättä toisistaan,” mutta toisaalta ”se on kyllä se vihoviimeinen, joka tulee mieleen, kun näitä hommia tekee”, sanoo esimerkiksi yksi lainvalmistelija. Toinen toistaa: ”Valmistelijan näkökulmasta se on vaan ylimääräinen hallinnollinen rasite, mutta ymmärrän tietysti, että täytyyhän ne tiedot olla jossain saatavilla.” Osassa hankkeita käytössä on ollut avustavaa henkilökuntaa, joka on auttanut tietojen kirjaamisessa HARE:en, mutta ei kaikissa, mikä on vaikuttanut osaltaan HARE:n käyttöön (ks. seuraava alaluku).

Kaiken kaikkiaan hankkeilla on ollut kolme vaihtoehtoa dokumentoida valmistelutietoa internetissä: HARE, kotisivut tai kumpikin, kuten taulukko alla kuvaa. Vaikka ministeriöitä ei ole velvoitettu laatimaan lainvalmistelusta hankekohtaisia kotisivuja, se on yleistynyt hyvä käytäntö.

Taulukko 15 Tutkimuksen kohdehankkeiden dokumentointi: HARE:n ja kotisivujen käyttö

	FIN	YLI	VAM	KUN	YHD	KAI	TER	KIL
Dokumentointi internetissä								
HARE	x	x	x	x	x	x	x	x
Omat kotisivut	-	x	-	-	x	x	x	x

On oletettavaa, että kotisivut tavoittavat lainvalmistelusta kiinnostuneen kansalaisen, toimittajan ja myös toisen virkamiehen ylipäänsä HARE:a paremmin. Kotisivujen käyttö ja päivittäminen ovat hankkeelle myös verrattain helppo tapaa tiedottaa valmistelun kulusta, ja sinne voi linkittää keskeisiä

dokumentteja hankkeen asettamisesta, väliutuoksista tai tausta-asiakirjoista. Kotisivuilla on myös mahdollista avata itse valmisteluprosessia eli sitä, millä perusteilla valmistelun kuluessa on tehty erilaisia ratkaisuja.

Oikeusministeriön hankkeille tekemässä kyselyssä kysyttiin, kuka kirjaa hanketta koskevia tietoja HARE:ssa ja ministeriön verkkosivuilla ja kuinka usein kyseisiä tietoja päivitetään. Lomakkeessa oli annettu seuraavia vaihtoehtoja päivityksen tiheyteen: kerran kuukaudessa, puolivuositain, kerran vuodessa tai ”määrittele itse”. Yleisin vastaus oli itse määriteltynä ”tarpeen mukaan”. Yhdessä hankkeessa tosin vastattiin ”kerran vuodessa”. Tietoja kirjasi yleensä joku muu kuin valmistelija itse, kuten osastosihteeri tai tiedottaja, joskaan sellaista ei ollut käytössä kaikissa hankkeissa.

Kotisivut olivat käytössä viidellä hankkeella eli yliopisto-, yhdistys-, kaivos-, terveydenhuolto-, ja kilpailulakihankkeella. ”Sinne me ohjataan kyselijät”, toteaa kaivoslakihankkeen valmistelija, ja sama lähtökohta tuntui pätevän moniin muihinkin hankkeisiin, joilla oli käytössä kotisivut. Yliopistohankkeessa oli myös käytössä oma palautesivusto. ”Siihen sai kirjoittaa suoraan näkemyksiä eli yksittäiset ihmisetkin, jopa yliopistoprofessori sieltä työpöydän äärestä, sai kirjoittaa nettiin meille kommentin, jos halusi” (yliopisto A). Kaivos- ja yliopistolakihanke kuuluvat myös niihin muutaman hankkeen joukkoon, joilla on ollut käytössään oma tiedottaja.

Meillä kuitenkin jo ymmärrettiin tämä julkisuus, että meillä oli viestinnästä ihan oma nimikkotiedottaja, joka oli siinä meidän mukana. (Kaivos)

Finanssivalvonta-, vammaispalvelu- ja valtiosuusuudistuslakihankkeessa HARE oli kuitenkin ainoa internetlähtöisen dokumentoinnin sijaintipaikka, koska näillä hankkeilla ei siis ollut käytössä kotisivuja. Yksi keskeinen syy tähän on se, että hankekohtaisten kotisivujen käytäntö on kyseisissä ministeriöissä joko satunnainen tai sitä ei ole lainkaan. Toisin sanoen hankkeet olisivat tarvinneet omasta organisaatiosta tukea nettisivujen luomiseen. Jos sitä on saatavilla, käyttö koetaan helpoksi ja mielekkääksi, kuten kaivoslakihankkeen edustaja kommentoi alla.

Minusta meillä on ihan liikaa kaikenlaisia tietojärjestelmiä, jotka ovat hankalia. Kyllä näiden menettelyjen pitää olla suhteellisen yksinkertaiset, jotta niiden käyttö ei vaadi ylivoimaisia ponnistuksia. Nettisivut oli siitä helppo, että osastolla yksi henkilö osasi laittaa ne asiakirjat sinne; on se henkilö, jolle voi toimittaa tiedot sähköpostitse, ja sitten katsotaan yhdessä, että laitetaan tuo tuohon kohtaan ja tehdään tuollaiset otsikot, ja se on siinä. Mutta se vaatii kyllä, että joku meidän viestinnässä painaa nappulaa niin, että se avautuu ulospäin. (Kaivos)

Esimerkiksi terveydenhuoltohankkeen valmistelijat toteavat, että sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä kotisivuja uudistettiin hankkeen kestäessä, eikä ”toistaiseksi ole ollut resursseja viedä kaikkia meidän säädöshankkeita sinne”. Tämä selittää osaltaan aiemmin valmistuneen vammaispalveluhankkeen tilannetta. Vastaavasti valtionosuusuudistushankkeessa, jossa hankkeella ei ollut omia nettisivuja, syyksi todettiin ministeriön käytännöt.

Nettiin ei ole kiinnitetty tarpeeksi huomiota, me ei olla saatu tarpeeksi tukea siihen. Meidän tiedotus ei ole nettiystävällinen niin sanotusti. Se ei panosta siihen tai ainakaan me ei koeta, että me saadaan tukea, ja meillä on aika vanhakantainen porukka, joka ei itse sitä kyllä tee, että se tarvitsee sen tuen. (Valtionosuus)

Perinteisiin käytäntöihin vedotaan myös finanssivalvontahankkeessa, joka oli saman ministeriön vastuulla. Lisäselityksenä esitetään nimenomaisella osastolla valmisteltujen hankkeiden erityisyys, eli niillä nähdään olevan vain vähän yleistä kiinnostusta.

Ei me olla koskaan tehty kotisivuja. Nämä eivät ole, miten sen sanoisi, suurta yleisöä koskettavia kuitenkaan, kuten jotkut muut lainsäädäntöhankkeet ehkä ovat, että yleisö tai kansalaisjärjestöt tai jotkut haluavat seurata. Meillä on yksi toimialajärjestö, pari ministeriötä ja pari kolme muuta viranomasta. Ne tietävät, missä mennään, niin ei ole oikein nähty yleensä tarvetta. (Finanssivalvonta)

7.2.2 Toimeksiannon ja valmisteluorganisaation kokoonpanon julkisuus

Julkisen päätöksenteon avoimuuden kannalta on tärkeää, että kuvaus lainvalmistelusta ja tieto siihen osallistuvista henkilöistä on saatavilla hankkeen alkamisesta lähtien. HARE on suunniteltu siten, että sieltä saa tietoja hankkeiden taustoista. Sinne tulisi ohjeistusten mukaan merkitä muun muassa perustamistiedot (kuten tehtävä ja aikataulu), tiedot vastuhenkilöistä, hankkeeseen mahdollisesti kytkeytyvät toiset hankkeet, tiedot keskeisimmistä julkisista asiakirjoista ja julkaisuista sekä mahdollisuuksien mukaan myös itse asiakirjat ja julkaisut (VM596/02/02/1999).

Yliopistolakihanke ja terveydenhuoltohanke erottuvat muista sikäli, että valmistelukokonaisuus on kirjattu HARE:en erillisinä hankkeina. Yliopistohankkeessa toinen liittyy valmisteluun yleisesti ja toinen innovaatioyliopistohankkeeseen. Hankkeet eivät ole linkitetty toisiinsa, vaikka HARE sitä edellyttää. Yliopistolakihankeessa on myös ollut kaksi erillistä kotisivua yhden sijaan. Yksi on laadittu otsikolla ”yliopistolaitoksen ja yli-

opistolain uudistaminen” ja toinen otsikolla ”Innovaatioyliopistohanke/Aalto-yliopisto”. Myöskään nämä sivustot eivät ole linkitetty toisiinsa.

Lisäksi terveydenhuoltolain valmistelu on eriytetty kahteen HARE-hankkeeseen: yksi kuvaa ensimmäisen työryhmän työtä ja toinen kariutunutta välivaihetta, jossa oli monta valmisteluryhmää. Hankkeet on linkitetty toisiinsa vain osin. Valmistelun eriyttäminen edellä mainituin tavoin hankaloittaa kokonaiskuvan hallitsemista; se on esimerkiksi hidastanut ja hankaloittanut kokonaiskuvan muodostamista kyseisistä hankkeista tätä tutkimusta tehdessä, sillä ilman etukäteistietoa hankkeiden osakuvauksia pitää osata löytää hakutoimintoa käyttämällä.

Kuten taulukosta alla käy ilmi, kaikissa hankkeissa (paitsi yliopistohankkeessa vain osin) HARE:ssa on esitelty valmistelun tehtäviä ja tavoitteita sekä valmistelijat – ei siis ainoastaan yksi nimetty vastuuvastuuvalmistelija – vaan kaikki työryhmän jäsenet. Tietoa ei ole kuitenkaan siitä, kuinka nopeasti tiedot on viety HARE:en hankkeen alettua (ks. edellinen alaluku). Kyseiset tiedot on tyypillisesti kirjattu myös hankkeen asettamispäätökseen, jonka kopio on ollut saatavilla käytännössä vain kahdessa hankkeessa. Ohjeistusten mukaan tämä on siis suotavaa, mutta sitä ei edellytetä. Yhdistyslakihankkeessa asetuskirje oli laitettu sekä HARE:en että kotisivuille. Finanssi-
valvontahankkeessa se löytyi HARE:sta.

Taulukko 16 Taustatietojen dokumentointi tutkimuksen kohdehankkeissa

	FIN	YLI	VAM	KUN	YHD	KAI	TER	KIL
Tehtäväkuvaus yms.								
HARE:ssa	x	(x)	x	x	x	x	x	x
kotisivuilla		x			x	x	x	x
Valmistelijat ”suoraan”								
HARE:ssa	x	(x)	x	x	x	x	x	x
kotisivuilla		-			-	-	-	-
Asetuskirje								
HARE:ssa	x	(x)		-	x	-	-	-
kotisivuilla		(x)		-	x	-	-	-

Yliopistohankkeessa edellä kuvattujen perustietojen dokumentointi on ollut vaillinaista. Yliopistohankettahan valmisteli monta opetusministeriön asettamaa ryhmää, mutta niistä kaikista ei löytynyt tietoja HARE:sta eikä kotisivuilta. HARE:sta tarkat tiedot tehtäväkuvauksineen, valmistelijoineen ja asettamispäätöksineen löytyivät ainoastaan innovaatioyliopistohankkeen toteutusta varten asetetusta valmisteluprojektista, ja samat tiedot löytyivät myös kyseisen osahankkeen kotisivuilta. Koko lainvalmisteluhankkeesta

oli HARE:sta (muttei kotisivuilta) saatavilla liitteeksi mukaan laitettu päivämätön ”säädöshanketta koskeva toimeksianto” -dokumentti, mutta se oli sisällöltään hyvin suppea. Organisoitavaksi mainitaan ”ohjausryhmä, työryhmä ja projektiryhmiä” niitä tarkemmin erittelemättä. Listalta puuttuu muun muassa henkilöstöryhmä, joka sekin oli virallisesti asetettu. Toisin sanoen julkisuuslakia ja HARE-ohjeistuksia tulkiten valmisteluryhmiä olisi pitänyt eritellä tarkemmin. Kyseisen yleisdokumentin esittämä tehtäväkuvaus oli myös hyvin suppea; otsikon ”Hankkeen nimi ja pääasiallinen sisältö” alla todetaan vain seuraavasti: ”Yliopistolain ja siihen liittyvän lainsäädännön kokonaisuudistus”. Sama ilmaisu esitetään myös HARE:een suoraan kirjattuna, joskin hankkeen kotisivuilla on laveampi kuvaus yleisestä toimeksiannosta. Sivuilla ei kuitenkaan eritellä valmisteluorganisaatiota tai ohjaus- ja työryhmän toimeksiantoja. Lisäksi kyseisessä liitedokumentissa ja HARE:en suoraan kirjattuna mainitaan vastuuvalmisteliija, mutta hän ei ole ollut hankkeessa ohjaavassa asemassa. Muita valmisteluun osallistuneita ei mainita.

Opetusministeriön verkkosivuilla on toisaalta 7.6.2007 päivätyssä tiedotteessa mainittu, että uudistusta valmistelee työryhmä, joka koostuu opetusministeriön virkamiehistä. Ketään heistä ei mainita nimeltä. Hanketta johtaa tiedotteen mukaan ohjausryhmä. Näiden ryhmien välinen työnjako jää tiedotteessa kuitenkin epäselväksi (ks. myös ryhmien vastuusuhteiden erittelyt aiemmissa luvuissa), sillä ”valmistelutyöryhmän tulee informoida ohjausryhmää säännöllisesti hankkeen etenemisestä”. Tuon virkkeen perusteella valmistelutyöryhmä vastaa siis hankkeen etenemisestä. Lisäksi tiedotteessa mainitaan nimiltä ohjausryhmän puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja. Muutoin todetaan, että ”ohjausryhmässä on laaja edustus yliopistoista, mukaan lukien opiskelijat”. Tämä ilmaisu on epätarkka ja harhaanjohtavakin, sillä kokoonpanossa oli tosiasiallisesti viisi opetusministeriön virkamiestä, yhden yliopiston rehtori Suomen yliopistojen rehtorien neuvoston puheenjohtajan ominaisuudessa, kahden yliopiston hallintojohtaja sekä Suomen ylioppilaskuntien liiton edustaja. Yliopistojen edustusta ei voine näin ollen kuvata laajaksi.

Ministeriön sisäisestä työryhmästä, ohjausryhmästä ja henkilöstöryhmästä saatiin asettamispäätökset pyytämällä ne opetus- ja kulttuuriministeriön kirjaamosta. Näissä dokumenteissa on mainittu ryhmien jäsenet sekä kuvaus toimeksiannoista. Voidaankin pitää kyseenalaisena sitä, että nämä keskeiset tiedot olisivat olleet yleisölle ”helposti saatavilla”, mitä laki edellyttää, mainiten tietoverkot yhtenä hyvänä väylänä³⁰. Valmistelun organi-

³⁰ ”Viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan helposti saatavilla kirjastoissa

soitumista koskevien perustietojen julkinen esillepano on kaiken kaikkiaan ollut sekavaa ja puutteellista, ja tietojen saanti on vaatinut kohtalaisesti vaivaa. Hankkeen toimintatapaa ei voi näiltä osin pitää esimerkkeinä hyvästä hallintotavasta eikä luonnollisestikaan paremman sääntelyn selkeyttä, avoimuutta ja läpinäkyvyyttä korostavien periaatteiden mukaisina.

Taulukossa kotisivumerkinnöille varattu kohta on jätetty kokonaan täyttämättä finanssivalvonta-, vammaispalvelu- ja valtionosuushankkeiden osalta, koska kotisivuja ei siis ollut. Valmistelijoita ei ole muutoinkaan esitelty ”suoraan” yhdenkään hankkeen kotisivuilla. Toki kyseiset tiedot ovat silti olleet saatavilla myös kotisivujen kautta, jos niihin oli linkitetty asettamispäätökset, kuten yhdistyslakihankkeessa, tai mietintö. Jälkimmäisen valmistuessa hanke on kuitenkin jo pitkällä.

7.2.3 Valmistelun vaiheiden ja tuotosten dokumentointi

Taulukossa alla on eritelty, mitä eri vaiheiden valmistelutietoja hankkeista on ollut saatavilla HARE:sta tai kotisivuilta. Taulukko avaa näkökulmia siihen, minkä tyyppistä tietoa lainvalmisteluhankkeista on (edellä kuvattujen perustamistietojen lisäksi) mahdollista ja mielekäästä esittää julkisesti. Samalla on kiinnostavaa nähdä, minkä roolin HARE ja kotisivut saavat suhteessa toisiinsa tiedon välittämisen foorumeina. Kuten edellä, finanssivalvonta-, vammaispalvelu- ja valtionosuushankkeiden osalta kotisivukohta on jätetty täyttämättä sivujen puuttumisen vuoksi. Vammaispalvelu- ja valtionosuushankkeen osalta taulukon täyttäminen on ollut erityisen suppeaa myös siksi, että hankkeet eivät tuottaneet väliversioita eivätkä myöskään mietintöä tai luonnosta hallituksen esitykseksi.

tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla” (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 1999/621 5 luku 20 §).

Taulukko 17 Valmisteluvaiheiden dokumentointi tutkimuksen kohdehankkeissa

	FIN	YLI	VAM	KUN	YHD	KAI	TER	KIL
Arviomuistio								
HARE:ssa					x			-
kotisivuilla					x			-
Lausuntoyhteenvedo edellä mainittuun								
HARE:ssa					-			-
kotisivuilla					x			-
Yksittäiset lausunnot edellä mainittuun								
HARE:ssa					x			-
kotisivuilla					(x)			-
Väliraportti tms.								
kotisivuilla		x			x	-		
HARE:ssa		-			(x)	x		
Mietintö/luonnos HE:ksi								
HARE:ssa	x	-			x	-	x	-
kotisivuilla		x			x	x	x	x
Lausuntoyhteenvedo edellä mainittuun								
HARE:ssa	x	-			x	-	-	-
kotisivuilla		x			x	x	x	-
Yksittäiset lausunnot edellä mainittuun								
HARE:ssa	x	x			x	-	-	-
kotisivuilla		-			(x)	x	-	-
Hallituksen esitys								
kotisivuilla		x			(x)	x	x	-
Linkki eduskuntakäsittelyyn								
HARE:ssa (sis. HE:n)	x	x	x	x	x	-	x	-
kotisivuilla		x			(x)	x	x	(x)
Selvityksiä ja vastaavaa tausta-aineistoa								
HARE:ssa		-	(x)	(x)		x		
kotisivuilla		x				-		
Muuta kotisivuaineistoa								
yhteyshenkilö/t		x			x	x	x	x
tiedotteita		x			(x)	x	x	x
hallituselinten tiedotteita		x					-	

Aiemmin on käsitelty arviomuistiota. Yhdistyslakihankkeessa arviointimuisto kommentteineen ja johtopäätöksineen oli esitetty niin kotisivuilla kuin HARE:ssa, jolloin kuka tahansa pystyy arvioimaan tehtyjen ratkaisujen taustoja. Yhdistys-, yliopisto- ja kaivoslakihankkeessa oli puolestaan tuotettu erilaisia välivaiheen raportteja. Yhdistyslakihanke tuotti työryhmän työskentelyn aikana kaksi tilannekatsausta seurantaryhmälle sekä keskustelumuistion yhdestä hankkeen osa-alueesta. Nämä ovat saatavilla kotisivuilla. Lisäksi kaivoslakia valmistellut työryhmä tuotti työn kuluessa julkisen väliraportin, joka on saatavilla HARE:sta.

Yliopistolakihankkeessa laadittiin ”Yliopistolaitosuudistuksen suuntaviivat” -muistio hankkeen virallisen alkamisen jälkeen. Siihen pyydettiin myös lausuntoja. Muistio on saatavilla kotisivuilla, mutta siihen annettuja lausuntoja tai niistä tehtyä yhteenvedoa ei ole ollut julkisesti nähtävillä. Lausuntoyhteenvedosta on tosin olemassa versio, jota yhden haastatellun mukaan on käsitelty ohjausryhmässä jäsenten pyynnöstä. Opetus- ja kulttuuriministeriön kirjaamo toimitti tutkimusta varten sähköisesti noin puolet lausunnoista eli ne, jotka oli sinne arkistoitu. Loput eli arkistoimattomat ministeriö lähetti paperiversioina. Lausuntoihin on kuitenkin vedottu valmistelussa väittein, joiden olisi avoimuuden näkökulmasta hyvä olla helposti todennettavissa.

”Yliopistolain uudistamista on alusta alkaen valmisteltu tiiviissä yhteistyössä koko yliopistoyhteisön kanssa. Uudistuksen suuntaviivapaperi sai laajalla lausuntokierroksella erittäin myönteisen vastaanoton. Yliopistot ovat uudistusta odottaneet jo pitkään”, Sarkomaa muistutti. (Opetusministeri opetusministeriön, korkeakoulujen ja tiedelaitosten johdon seminaarissa Jyväskylässä keskiviikkona, Jyväskylän yliopiston tiedote marraskuussa 2007.)

Yliopistolain valmistelun loppuvaiheissa tuotettiin muun muassa raportti yliopiston uudesta rahoitusjärjestelmästä, joka on myös ollut saatavilla kotisivuilla. Siihenkin pyydettiin lausuntoja, jotka on saatavilla HARE:sta. Lisäksi hankkeessa pyydettiin lausuntoja luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi yliopistoista sekä luonnoksesta opetusministeriön asetukseksi perusrahoituksen laskentakriteereistä. Kummankin taustalla oli kotisivuille sijoitettu muistio, ja lausunnot löytyivät HARE:sta.

Muissa hankkeissa kuin kolmessa edellä mainitussa ei tullut ilmi vastaavia väliraportointeja hankkeiden tekemästä valmistelusta. Tämä ei ole kuitenkaan aina välttämättä mielekästäkään. Hankkeet ovat erityyppisiä laajuudeltaan, ja väliraportointiin vaikuttaa muitakin seikkoja. Yksi on resurssointi, kuten kaivoslain valmistelija toteaa, joskin tässä hankkeessa tuotettiin yksi väliversio: ”Meidän resurssit eivät kestä sitä, että me kävisimme koko ajan uutta keskustelua eri versioista.” Toiseksi asiaan vaikuttavaksi

tekijäksi yhdessä hankkeessa mainittiin sen luonne budjettilakina; budjet-tisalaisuuden takia ei haluta luvata liian varhain ikään kuin liikaa hank-keessa, joka kohdistuu vahvasti kansalaisiin.

Saa olla kieli keskellä suuta siinä, miten paljon voidaan antaa infor-maatiota sidosryhmille valmisteluvaiheessa. Se on siis vihoviimeisen rasittavaa; eihän ole tätä päivää enää, että tällaisesta budjet-tisalaisuudesta pidetään kiinni (...) Vaikka kyllähän tietysti asian-tuntevat tahot ovat aika hyvin perillä siitä missä raameissa liikutaan, ettei siellä ole ihan ylimitoitettuja odotuksia, mutta kun ei voida suo-raan keskustella, miten asiat tulevat menemään, niin turhia odotuk-sia kuitenkin voi nousta, ja syntyy helposti epäluottamuksen ilmapii-ri koska ei voida kertoa (...) En minä pelkää sitä kritiikkiä sinänsä, mutta joskus saattaa tulla sellainen käsitys, että nyt luvataan sitä ja tätä ja jos joudutaankin vetämään takaisin, että aprillia, niin se saat-taa herättää hämmennystä. Jos on sellaisesta lainsäädännöstä kysy-mys, jolla on vaikutuksia suoraan yksittäisten ihmisten elämänolo-suhteisiin ja heidän saamiinsa etuuksiin, niin sellaisten suhteen on syytä olla vähän varovainen. (Vammaispalvelu)

Työryhmän tuottama mietintö (tai luonnos hallituksen esitykseksi) oli kui-tenkin saatavilla kaikilta käytössä olleilta hankkeiden kotisivuilta. Sen helppo saatavuus on avoimen jatkokäsittelyn kannalta tärkeää. HARE:a oli kuitenkin hyödynnetty vaihtelevasti. Finanssivalvontahanke oli kotisivut-tomista hankkeista ainoa, joka tuotti mietinnön, ja se oli puolestaan saata-villa HARE:sta. Finanssivalvontahankkeessa HARE:sta oli saatavilla myös lausuntoyhteenvedo ja yksittäiset lausunnot.

Lausuntoyhteenvedo oli tyypillisesti esitetty hankkeiden kotisivuilla lu-kuun ottamatta kilpailulakihanketta, jossa sitä ei löytynyt HARE:stakaan. Ainoastaan yhdistyslakihankkeella yhteenvedo oli kotisivujen lisäksi HA-RE:ssa. Yksittäiset lausunnot oli finanssivalvontahankkeen lisäksi saatavil-la yliopisto-, yhdistys-, kaivos- ja kilpailulakihankkeissa³¹. Niitä oli sijoit-tettu vaihtelevasti HARE:en tai kotisivuille. Yhdistyslakihankkeessa taulu-kon varauksellinen merkintä kotisivujen osalta viittaa lausuntoyhteenvedon laatimiseen tavalla, joka sisältää kaikkien lausuntojen kaikki elementit, joskin hajautettuna (kuvattu tarkemmin edellä kohdassa 7.1.2).

Kun hallituksen esitys on valmistunut ja luovutettu eduskunnalle, se löytyy aina eduskunnan sivuilta. Jos ajattelee yksittäistä kansalaista, joka on löytänyt hankkeen kotisivut, olisi mielekästä laittaa sinne myös tämä valmistelun ”lopputuotos”. Samaan yhteyteen voi rakentaa linkin eduskun-nan sivuille, jonne on dokumentoitu systemaattisesti hallituksen esityksen

³¹ Viranomaiselle toimitettu asiantuntijalausunto on julkinen asiakirja (laki viranomais-toiminnan julkisuudesta 621/1999, 5 luku 20 §; ks. myös Mäenpää 2000, 91).

lisäksi eduskuntakäsittelyn vaiheet ja keskeiset dokumentit, kuten valiokuntien mietinnöt ja lausunnot sekä eduskunnan vastaus. Hallituksen esitys löytyi suoraan avattavissa olevana dokumenttina yliopisto-, kaivos- ja terveydenhuoltohankkeen sivuilta, samoin näillä sivuilla oli linkitys eduskuntakäsittelyyn. Yhdistyslakihankkeen kotisivuilla oli mainittu hallituksen esityksen ja eduskuntakäsittelyasiakirjojen viitetiedot, mutta itse hallituksen esitys sekä linkitys eduskunnan sivuille löytyivät muualta oikeusministeriön kotisivuilta. Kilpailulakihankkeessa linkitys hallituksen esityksen sisältävään eduskuntakäsittelyyn löytyi puolestaan sivustolta, jolla työ- ja elinkeinoministeriö esitteli vireillä olevia lainsäädäntöhankkeita. HARE:en sisäänrakennettua linkitysmahdollisuutta oli hyödynnetty muissa paitsi kaivos- ja kilpailulakihankkeissa.

Yliopistohankkeen sivustoilla on runsaasti tausta-aineistoa, kuten opetusministeriön teetättämiä selvityksiä ennen virallisen lainvalmistelun alkamista. Kaivoslakihankkeessa valmistelun tueksi tehtyjä selvityksiä oli puolestaan saatavilla HARE:sta. Myös vammaispalvelu- ja valtionosuushankkeessa selvityksillä oli tärkeää merkitystä. HARE:en oli kirjattu niistä maininta, mutta varsinaisia raportteja ei ollut HARE:n kautta saatavilla.

Kaikilta kotisivuilta löytyi tieto yhdestä tai muutamasta yhteyshenkilöstä, jolta saattoi kysyä lisätietoja. Muista kuin yhdistyslakihankkeesta kotisivuilta oli saatavilla vaihteleva määrä tiedotteita. Oikeusministeriö on tosin tiedottanut yhdistyslakihankkeesta lukuisia kertoja sen eri vaiheissa muilla sivustoilla. Eri hankkeiden tiedotteiden luonne vaihteli yleisesti, mutta yleisimmin ne liittyivät vaiheeseen, kun työryhmä oli jättänyt mietintönsä, eli tiedotteessa kerrotaan lyhyesti työn tuloksista. Tiedotteiksi on myös laskettu power point -muotoiset tiivistykset valmistelun sisällöstä sekä lainvalmistelijoiden itse laatimat ”kysymyksiä ja vastauksia” -osiot, joita oli muutamassa hankkeessa. Omaksi kohdakseen on kuitenkin laitettu ministeriön ulkopuolisten virallistahojen tiedotteet. Tämä erityisyys ilmeni yliopistolakihankkeessa, jossa se tarkoittaa kotisivulle laitettuja valtioneuvoston tiedotteita (esim. esityksen käsittely hallituksen iltakoulussa sekä talous- ja sivistyspoliittisessa ministerivaliokunnassa).

Kuten taulukosta näkyy, yliopisto- ja yhdistyslakihankkeen kotisivuilla oli muihin verrattuna esillä huomattavasti enemmän tietoa. Toisaalta nämä kaksi hanketta erosivat toisistaan dokumentoinniltaan muutamain tavoin. Avoimuuden näkökulmasta yliopistolakihankkeen rasiitteena ovat aiemmin mainittu hankkeen perustamistietojen puutteellisuus sekä ”Yliopistouudistuksen suuntaviivat” -muistiosta pyydettyjen lausuntojen puuttuminen; lainvalmistelun alkuvaiheen linjauksilla on suuri merkitys valmistelun sisällölliselle etenemiselle. Julkisessa dokumentoinnissa on kuitenkin nähty vaivaa. Moniulotteista yliopistouudistusta käsiteltiin ja siitä tiedotettiin eri

vaiheissa monilla julkisilla ja poliittisilla foorumeilla. Tätä kaikkea on ollut erinomaisesti esillä hankkeen kotisivuilla. Yliopistouudistuksessa dokumentoinnin pääpaino on kuitenkin tehtyjen ratkaisujen, linjavalintojen ja päätösten tiedottamisessa, kun yhdistyslakihankkeessa on panostettu enemmän siihen, että julkisesti dokumentoidun aineiston perusteella voi tehdä päätelmiä myös itse valmisteluprosessista ja ratkaisujen perusteista suhteessa saatuun palautteeseen.

Niistä hankkeista, joissa oli käytössä kotisivut, myös kaivoslakihanketta on dokumentoitu kiitettävästi, kun taas kilpailulakia verrattain huonosti. Kilpailulakihankkeen dokumentointi on ollut suppeaa myös HARE:ssa, vaikka hankkeesta valmistui lausuntokierrokselle laitettu mietintö. Valmistelija toteaaakin, että HARE:a tai kotisivuja ei pystytty päivittämään kiireen ja henkilöstöresurssien vähäisyyden vuoksi. Kilpailulakihanke oli ainoa, jossa lausuntoja on avattu ainoastaan hallituksen esityksessä. Esimerkiksi verkkotiedotusta enemmän käyttäneillä yliopisto-, yhdistys- ja kaivoslakihankkeilla oli käytössään tiedottaja. Kilpailulakihankkeen valmistelija kertoo kuitenkin, että puhelin on soinut sitäkin enemmän, ja kysymyksiin on vastattu sillä tavoin.

Täytyy sanoa, että asiakirjojen julkinen dokumentointi tässä hankkeessa on ollut huonoa tasoa. Niitä ei saatu ajantasaisesti Hareen. Minun piti päättää, kirjoitanko lakia ja hallituksen esitystä ja yritän jotenkin selviytyä niistä. Hare on hyvä systeemi, mutta tarvittaisiin joku sitä hoitamaan. Meillä valmistelija hoitaa tyypillisesti kaiken. Jos ajatellaan teknistä puolta ylipäänsä niin meillä on loistava sihteeri, mutta hän on monen muunkin ihmisen käytössä. Muutenhan tässä ei ole kollegaa eikä avustavaa henkilökuntaa. Kotisivuidea on periaatteessa hyvä, mutta en ehtinyt kotisivua kauheasti hoitaa; se oli sekuntipeliä koko viime kevät. (Kilpailu)

Mitä vähemmän hankkeesta on esillä reaaliaikaista valmistelutietoa, sitä tärkeämpää olisi laittaa sekä mietintö (tai hallituksen esityksen luonnos) että siihen liittyvä lausuntotiivistelmä ja mielellään myös yksittäiset lausunnot saataville. Näin kiinnostunut kansalainen saa ainakin mahdollisuuden omaan arviointiin siitä, kuinka lausunnot ovat vaikuttaneet lopulliseen hallituksen esitykseen. Erityisen ”kiitoksen” saavatkin tältä osin neljä hanketta, joissa niin lausuntotiivistelmä kuin yksittäiset lausunnot on esitelty HARE:ssa tai kotisivuilla: finanssivalvonta-, yliopisto-, yhdistys- ja kaivoslakihanke.

Taulukon perusteella voi lisäksi todeta, että dokumentointikäytännöt ovat hankkeissa varsin epäyhtenäisiä ja jopa saman ministeriön sisällä. Tietojen laittamisessa HARE:en on puutteita, mutta erityistä vaihtelua on ko-

tisivujen käytössä. Kotisivuihin on alettu panostaa, mutta ei ole olemassa kriteerejä siitä, mitä sinne tulisi laittaa. Osin kyse lienee ministeriökohtaisista eroista, osin hankkeiden lainvalmistelijoiden motivoituneisuudesta ja mahdollisuudesta saada tietoteknistä tukea. Joissakin hankkeissa tietoa on myös hajanaisesti ministeriön eri sivuilla. Ulkopuolisen kansalaisen ja sidosryhmien näkökulmasta olisi selkeintä, että hankkeen omilla kotisivuilla on kootusti kaikki hankkeen valmistelua koskeva oleellinen tieto, vaikka jotain asioita esitettäisiin myös ministeriön muilla sivustoilla.

7.3 Valmistelun dokumentointi hallituksen esityksissä

Hallituksen esityksiin pitää ohjeistuksen mukaan kirjoittaa luku, jossa avataan valmistelun vaiheita. Avoimuuden kannalta on harmillista ja sidosryhmien osallistumisen kannalta voi myös olla ongelmallista, jos prosessin eteneminen kirjataan nähtäväksi vasta ministeriössä tehdyn valmistelun päätteeksi. Tämä jälkikäteen selonteko on joka tapauksessa selkeä velvoite lainvalmistelijalle:

Esityksen valmisteluvaiheita ja -aineistoa kuvaavassa alajaksossa selotetaan valmistelun kulku ja valmisteluun eri vaiheissa osallistuneet toimielimet (komiteat, toimikunnat, työryhmät) sekä lyhyesti ja pääpiirteissään niiden ehdotukset. Jaksossa on myös mainittava esityksen aihepiiriä koskevat samasta asiasta annetut peruutetut, rauenneet tai hylätyt aikaisemmat hallituksen esitykset. (Oikeusministeriö 2004, 18.)

Teksti hallituksen esityksessä jakautuu kahteen palstaan, ja palstalla on keskimäärin neljästä viiteen sanaa. Valmisteluvaiheiden kuvausta tarkasteltiin ensinnäkin rivimäärien perusteella (ks. taulukko alla). Ne vaihtelivat neljän ja 148 välillä. Hallituksen esityksen kirjoittamisen yksi lähtökohta onkin tiiviys, eli vaihekuvaukseen on kyettävä kirjoittamaan lyhyesti keskeiset valmisteluun vaikuttaneet asiat. Yksityiskohtia ei voi loputtomasti kuvata.

Taulukko 18 Valmisteluvaiheiden kuvausten rivimäärä tutkimuksen kohdehankkeissa

	FIN	YLI	VAM	VAL	YHD	KAI	TER	KIL
Rivimäärä	3	141	32	148	72	57	48	42

Esitykset kuitenkin eroavat jo lähtökohtaisesti siinä, kuinka monivaiheista tai suoraviivaista valmistelu on ollut, mikä on osaltaan vaikuttanut vaihtelevuuteen sivumäärissä. Hankkeita on siten vaikea verrata keskenään kovin

suoraviivaisesti, joten alla tarkastellaan jokaisen hankkeen vaihekuvausta suhteessa siihen, mitä sen tosiasiallisista vaiheista tiedetään. Erittelyn lopuksi analyysistä esitetään havaintoja kokoava taulukko.

Finanssivalvonta

Lyhimmillään valmisteluvaiheiden kuvaus tarkoitti vajaata kolmea riviä (kahdeksaa sanaa) finanssivalvontahankkeessa.

Esitys perustuu valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön asettaman työryhmän muistioon. (HE 66/2008, 79.)

Valmistelu oli nopea, ja hanke eteni varsin suoraviivaisesti, joten kovin paljon informaatiota ei ollut odotettavissakaan. Kuvaukseen olisi kuitenkin ollut mahdollista laittaa tietoa työryhmän tuloksista, mikä mainitaan ohjeissakin yllä, ja sidosryhmien kuulemisesta. Kuten edellä on tullut ilmi (luvussa 5.5.1), hanke oli siinä mielessä poikkeuksellinen, että työryhmän mietintöön kirjattiin monta eriävää mielipidettä. Tätä hallituksen esityksessä ei todettu (tilanne oli vastaava yhdistyslakihankkeessa, jossa erimielisyyksistä mainittiin). Usein kuvauksissa mainitaan myös työryhmän asettamisen ja mietinnön valmistumisen päivämäärä, mitä tässä hankkeessa ei ollut tehty.

Yliopisto

Tässä hankkeessa 62 riviä 141:stä käytettiin virallista valmistelua edeltäneitä selvitysten kuvailuun. Kuvauksesta käy epäsuorasti ilmi, että hankkeen yleiset tavoitteet perustuvat selvitysmiesten raportoimiin tuloksiin. Tämän jälkeen opetusministeriön kerrotaan perustaneen, myös ennen virallista lainvalmistelua, kolme suunnitteluryhmää yliopistojen rakenteellisen kehittämisen hanke-esitysten pohjalta. Yksi näistä on ns. innovaatioyliopistohanke. Näistä tuotettiin vuonna 2007 selvitykset, joiden lähdetiedot mainitaan. Seuraavaksi kerrotaan hankkeen sijoittumisesta hallitusohjelmaan, ja tämän jälkeen avataan virallista valmisteluvaihetta.

Virallisen valmistelukuvauksen yhteydessä esitellään viisi valmisteluryhmää: 1) ministeriön sisäinen työryhmä tehtävänänsä hallituksen esityksen laatiminen, 2) ohjausryhmä tehtävänänsä työryhmän tukeminen ja ohjaaminen, 3) henkilöstöryhmä tarkoituksenaan toimia ”informaatiota välittävänä ryhmänä”, sekä 4) innovaatioyliopistohankkeen toteutusta varten perustettu ”erillinen valmisteluprojekti, jonka työtä on ohjannut 5) laajapohjainen johtoryhmä” (HE 7/2009, 47). Hankkeessa oli myös muita val-

misteluryhmiä, joita ei mainittu, joskin edellä esiteltyt olivat keskeisimmät. Niiden osalta huomiota herättää kuitenkin se, että opetusministeriön ulkopuolista tahoista mainitaan ainoastaan henkilöstöryhmään kuuluneet JUKO ry, JHL ry ja YHL ry, vaikka ulkopuolisia on ollut myös ohjausryhmässä ja valmisteluprojektin johtoryhmässä – ja nämä valmisteluryhmät ovat olleet henkilöstöryhmää vaikutusvaltaisempia. Ohjausryhmästä todetaan vain, että siinä on ollut yliopistojen ja opiskelijoiden edustus. Ilmaisun tiiviys on ymmärrettävää, mutta tällaisessa yhteydessä on ongelmallista, koska ilmaisu ei kirjaimellisesti ottaen pidä paikkansa: mukana ei ollut ”yliopistojen edustus”, vaan kolme eri yliopistossa työskentelevää henkilöä, joista yksi edusti Suomen yliopistojen rehtorien neuvostoa, kuten edellä on jo kuvattu. Aiemmissa analyysiosioissa hämmennystä on aiheuttanut yliopistolain uudistuksen ja ns. innovaatioyliopistohankkeen suhde toisiinsa eri koti- ja HARE-sivustoineen. Yleisvalmistelun suhde innovaatiohankkeeseen ei täsmenny myöskään kuvauksesta yllä.

Lopuksi kerrotaan tiiviisti, kuinka uudistusta on käsitelty hallituksen alaisissa elimissä ja useissa seminaareissa. Lisäksi todetaan, että Yliopist uudistuksen suuntaviivat -muistiota on esitelty korkeakoulujen johdolle seminaarissa, minkä jälkeen muistiosta järjestettiin laaja lausuntokierros. Muistioon pyydetyistä ja saaduista lausunnoista ei kerrota mitään.

Vammaispalvelut

Vammaispalveluhankkeessa aluksi kerrotaan tausta-aineistosta. Sen muodostavat vammaispoliittinen selonteko tausta-aineistoinen, aiemmassa valmistelutyössä kertynyt aineisto ja hankkeeseen sekä aiempiin vaiheisiin tehdyt monet selvitykset lausuntoineen; selvitykset nimetään. Tämän jälkeen todetaan, että hanke on valmisteltu virkатыönä ja että valmistelun aikana on kuultu sekä nimeltä mainittuja sidosryhmiä että asiantuntijatahoja. Lausuntokierroksen puuttuminen mainitaan, ja sen syyksi todetaan kiire, mutta vammaisjärjestöjen ja kuntasektorin näkemyksiä on kirjauksen mukaan otettu huomioon ja soviteltu yhteen. Lopuksi todetaan, että esitystä on käsitelty kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sekä sosiaali- ja terveystieteellisessä ministerityöryhmässä. Raportointi vaikuttaa kattavalta, mutta sidosryhmien näkemysten sovittamista sisältöineen olisi voinut kuvata enemmän, koska esityksessä ei ollut lausuntokierrosta eikä näkemysistä ole julkisesti dokumentoitua tietoa.

Valtionosuusuudistus

Aluksi tekstissä kerrotaan, minkälaisista tahoista koostuva työryhmä esitystä on valmistellut ja esitellään toimeksianto eri kohtineen. Tämän jälkeen avataan laveasti VATT:lta tilattua tutkimusta ja perustellaan, miksi esitystä ei valmisteltu tutkimuksesta nousseen ehdotuksen mukaan. Seuraavaksi eritellään esitykseen sisältyvää opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevan lakiehdotuksen valmistelua, jota ei tässä tutkimuksessa ole kuitenkaan käsitelty. Tätä seuraa erityisesti opetustointa koskeneesta kuulemistilaisuudesta kertominen osallistujien esittämine kommentteineen. Viimeiseksi todetaan, että esitys on käsitelty kunnallistalouden- ja hallinnon neuvottelukunnassa.

Yhdistyslaki

Aluksi kerrotaan hankkeen taustoista eli kerrotaan hallinnollisista dokumenteista, joissa on kiinnitetty huomiota yhdistyslain tarkistamisen tarpeisiin ja palautetaan mieliin hallitusohjelmakirjaus. Seuraavaksi raportoidaan arviomuistion tekemisestä, josta kerrotaan muistion päiväys, lausuntokierroksen laajuus ja keskeinen tulos sekä linkki asian käsittelyyn. Tämän jälkeen kerrotaan työryhmän perustaminen päiväyksen kera, joskaan työryhmän kokoonpanoa ei luonnehdita, eikä seurantaryhmästä ole myöskään mainintaa. Mietinnön keskeiset ehdotukset esitellään sitä vastoin laveasti ja kerrotaan, minkälaisiin asioihin kohdistui eriäviä mielipiteitä. Loppuun on vielä kirjattu linkki hankkeen kotisivuille.

Kaivoslaki

Aluksi kerrotaan työryhmän asettamisesta päiväys, tehtävä ja kokoonpano sekä ne lukuisat tahot, joita kuultiin valmistelun aikana. Tämän jälkeen kerrotaan teetetyistä selvityksistä ja aiemmasta tematiikkaan liittyvästä lainvalmistelusta. Raportoinnissa on eritelty jatkovalmistelu omaksi kohdakseen, ja sitä esitellään laveasti. Siinä mainitaan uudistamisen hallitusohjelmaan palautuva pyrkimys ottaa eri intressejä huomioon (ne luetellen) ja jatkovalmistelun työskentelytapa, joka on sisältänyt monia vaiheita, joissa keskeiset sidosryhmät ovat olleen mukana eri tavoin sekä neuvottelun tuloksia. Myös jatkovalmistelun aikana on teetetty selvityksiä, jotka mainitaan.

Terveysthuoltolaki

Aluksi esitellään hallitusohjelmaan kirjattu yleinen pyrkimys ja työryhmän asettaminen tarkempine tehtävineen ja määräaikoineen. Sitten kerrotaan asiantuntijoiden kuulemisesta ja kutsuseminaarista, mutta kummankaan osalta ei luonnehdita asianosaisia tahoja. Tämän jälkeen luonnehditaan KASTE-ohjelmaa, mutta sen konkreettinen yhteys valmisteluun ei tule ilmi. Lopuksi esitellään esityksen käsittelyä virallisilla, hallinnollisilla foorumeilla. Seuraavassa jaksossa (”lausunnot ja niiden huomioon ottaminen”) kerrotaan lyhyesti työryhmämietinnön valmistumisen jälkeisestä välivaiheesta (Sote-järjestämislaki): todetaan sen kariutuneen ja lopputulokseksi jääneen esityksen antaminen sisältölakina.

Kilpailulaki

Aluksi mainitaan hallitusohjelman kirjaus ja työryhmän perustaminen: päivämäärä ja lista tehtävistä. Sitten eritellään työryhmään osallistuneet tahot ja todetaan mietinnön valmistumisajankohta. Tämän jälkeen kerrotaan tilausta selvityksistä aihetta kuitenkaan mainitsematta. Lopuksi kerrotaan avoimesta kuulemistilaisuudesta, joka on järjestetty asiantuntijoille.

Yhteenveto hankkeiden valmisteluvaiheiden raportoinnista

Oikeusministeriön laatima ohjeistus edellyttää selkeästi, että hallituksen esityksessä selostetaan valmisteluun osallistuneet toimielimet ja lyhyesti niiden ehdotukset (oikeusministeriö 2004, 18). Kaikissa hankkeissa on kerrottu työryhmän perustamisesta (tai virkatyöstä), ja useimmiten on kerrottu myös perustamisen ajankohta. Ohjeistus jättää kuitenkin tulkinnanvaraa sille, riittääkö maininta työryhmästä vai pitäisikö luonnehtia myös niihin osallistuneita tahoja. Tässä on ollut hankekohtaista vaihtelua. Lisäksi keskeisiä ehdotuksia on selostettu selvästi ainoastaan yhdessä hankkeessa. Toisaalta ehdotusten tiivistämistä ei ole ehkä nähty mielekkääksi, koska keskeisille ehdotuksille on oma paikkansa hallituksen esityksessä.

Ohjeistus valmistelun kirjaamiseen hallituksen esityksen laatimista varten on annettu alaotsikon ”valmistelun vaiheet ja aineisto” alla. Yläotsikonä on ”asian valmistelu”, jonka alla on myös toinen alaluku lausuntojen huomioon ottamiseen liittyen. Vaikka aineistoa ei erikseen luonnehdita ohjeistuksen sisällössä alaotsikon ”valmistelun vaiheet ja aineisto” alla, lienee ilmeistä, että siitä tulisi mainita. Hankkeissa onkin kerrottu sekä

taustalla olleista että valmistelun aikana teetetyistä selvityksistä silloin, kun sellaisia on hyödynnetty. Voisi ajatella, että keskeisten sidosryhmien näkemykset ovat myös oleellista aineistoa varsinkin epämuodollisen kuulemisen osalta (koska lausuntoja tulee käsitellä erikseen), mutta niistä on raportoitu vaihtelevasti ja vaihtelevalla tarkkuudella. Linkkiä hankkeiden kotisivuille ei esitetä ohjeistuksissa, mikä on ymmärrettävää, koska ne ovat vasta alkaneet yleistyä. Kyseinen linkitys on kuitenkin tehty kahdessa hankkeessa, mitä voi pitää hyvänä lisänä; sieltähän löytyy mahdollisesti tarkempaa tietoa.

Hankkeista tulisi myös kertoa valmistelun kulku, mikä jättää huomattavan paljon tulkinnanvaraa sille, mikä on keskeistä ja raportoitavaa. Hankkeissa on kerrottu, jos ehdotus on ollut jonkin poliittis-hallinnollisen foorumin käsittelyssä. Vaihtelua on kuitenkin sen ilmaisemisessa, onko työryhmä ollut yksimielinen tai onko se sisältänyt eriäviä kantoja. Useissa hankkeissa on myös ollut erityistä poliittista ohjausta tai erityisiä kiistoja, joita on ratkottu poliittisesti. Näistä ei ole käytännössä juurikaan kerrottu, vaikka niiden voisi olettaa olevan valmistelun kulkuun keskeisesti vaikuttavia seikkoja. Kahdessa hankkeessa on viittauksia tilanteisiin, joissa on ollut tämänkaltaista asetelmaa, mutta viittaukset ovat hyvin varovaisia eivätkä paljasta asetelman varsinaista dynamiikkaa. Kaiken kaikkiaan hankkeiden valmisteluvaiheiden ja aineiston raportoinnin sisällöllisissä valinnoissa ja tarkkuudessa on huomattavaa epäyhtenäisyyttä, mikä ei vaikuta mielekkäältä.

Taulukko 19 Valmistelun kulun raportointi tutkimuksen kohdehankkeiden hallituksen esityksissä

	FIN	YLI	VAM	VAL	YHD	KAI	TER	KIL
Rivimäärä	3	141	32	148	72	57	48	42
Hallinnollinen tausta		x	x		x	x		
Keskeiset päivämäärät	-	x	-	(x)	x	x	x	x
Valmisteluelin	x	x	x	x	x	x	x	x
Valmisteluelimen kokoonpano	-	(x)		x	-	x	-	x
Toimeksianto/tehtävä	-	x	-	x	x	x	x	x
Teetetyt selvitykset		x	x	x		x		(x)
Sidosryhmien osallistuminen valmisteluun	-	(x)	x	x	-	x	(x)	x
Viralliset käsittelyt		x	x	x			x	
Keskeiset ehdotukset	-	-	-	-	x	(x)	-	-
Työryhmän yksimielisyys/ erimielisyys mainittu	-	-			x	-	-	x
Linkki kotisivuille		-			x	x	-	-
Poliittinen erityisohjaus/ poliittiset kiistat ja niiden ratkaisut		-	-	-	-	(x)	(x)	-

7.4 Yhteenveto

Hankkeet eroavat suuresti sen suhteen, kuinka sidosryhmiä on kuultu muodollisesti. Kaiken kaikkiaan on hyödynnetty – tai ainakin on kokeiltu – hyvin monenlaisia kuulemismenetelmiä, mutta vähimmillään käytössä ei ollut yhtään muodollista kuulemistapaa, kun taas enimmillään käytössä oli niin lausuntopyyntöjä, nettikysely, Ota kantaa -sivuston hyödyntämistä kuin yleistä kuulemis- tai keskustelutilaisuutta. Tämä ei silti tarkoita sitä, etteikö sidosryhmiä olisi osassa vähäisten kuulemismenetelmien hankkeita kuultu epämuodollisesti, jota tutkimuksessa on käsiteltykin. Hankkeet, jotka eivät esimerkiksi saattaneet esitystä lausuntokierrokselle, esittivät syyksi kiireen ja sen, että keskeisten sidosryhmien näkemykset olivat tiedossa muuta kautta. Tällöin herää kuitenkin kysymys hankkeiden asianmukaisesta resursoinnista ja aikataulutuksesta ylipäänsä.

Myös lausuntojen käsittelyssä on suurta vaihtelevuutta: kuinka niiden huomioiminen valmistelussa raportoidaan ja laitetaanko julki yksittäisiä lausuntoja tai niistä tehty yhteenveto. Toisaalta hankkeista tuli kiinnostavaa, tulevia käytäntöjä hyödyntävää tietoa esimerkiksi Ota kantaa -sivuston ja nettikyselyjen toimivuuden edellytyksistä. Ota kantaa -sivustot eivät välttämättä sovi käyttöön silloin, jos keskeiset sidosryhmät ovat vahvoja intressiryhmiä, ja nettikyselyn laatimisessa kannattaa olla laajuuden suhteen maltillinen. Haastatteluissa tuli myös esille sidosryhmiin suuntautuvaa lisääntyvää painetta huolelliseen argumentointiin ja näkökulmien perusteeluun.

Hankkeissa on suurta vaihtelua myös sen suhteen, kuinka valmistelusta on dokumentoitu julkisesti. Osassa tapauksia kaikki julkisuuslain edellyttämät minivaatimukset dokumentoinnista eivät täyty, ja varsinkin yhdessä hankkeessa on ollut vakavia puutteita perustamistietojen kirjaamisessa. Osalla hankkeita oli tosin perusteluja sille, miksi jokin asia oli puutteellisesti dokumentoitu: kiireelliseen valmisteluun olisi tarvittu lisäresursointia tiedottamiseen, niin HARE:n kuin kotisivujen käytön osalta. Lisäksi on hyvä erottaa tiedottamisluontoinen dokumentointi sellaisesta, jossa yleisö pääsee edes jossain määrin seuraamaan päätöksentekoprosesseja. Tällainen ote on näkynyt vain yhdessä hankkeessa. Valtioneuvoston hankerekisteriä (HARE) on ylipäänsä täytetty vaihtelevasti. HARE:a ei yleisesti pidetty kovin käytännöllisenä ratkaisuna, mutta se on foorumi, jota virkamiehet on ohjeistettu käyttämään. Hankekohtaisten verkkosivujen käyttö on noussut HARE:n rinnalle yleistyväksi dokumentoinnin välineeksi, ja se on yleisölekin huomattavasti helpompi tapa saada tietoa meneillään olevasta lainvalmistelusta. Kaikissa ministeriöissä kotisivujen tekemiseen ei tämän tut-

kimuksen tekemisen aikana ollut kuitenkin panostettu; osin siihen ei nähty suurta kiinnostustakaan, mitä perusteltiin muun muassa hankkeiden luonteella. Osin verkkosivuja oli lainvalmistelun aikana alettu kehittää, ja osin siihen oli kokemusta jo aiemmista hankkeista. Tosin esimerkiksi yksi hanke oli sellainen, jossa HARE:een oli laitettu asiallisesti keskeiset tiedot, mutta innostusta ei koettu kotisivuja kohtaan. Myös siinä, kuinka lainvalmistelun vaiheita ja aineistoja on esitelty hallituksen esityksessä, on kirjavuutta. Ohjeistus on siltä osin kuitenkin jossain määrin epätarkkaa.

Yleinen johtopäätös koko tästä jaksosta on se, että tilanne sidosryhmien muodollisten kuulemisten ja avoimen dokumentoinnin suhteen on jossain määrin huolestuttava. Tämä on lähtökohtaisesti ongelmallista, sillä kumpikin seikka on lainvalmistelun laadun kannalta keskeistä. Osassa hankkeita ilmenee näillä alueilla huomattavia puutteita, ja dokumentointikäytäntöjen kirjavuus on jo itsessään ongelma. Yhdenmukaisuus olisi mielekäästä jo hyvän hallinnon, mutta myös yleisön huomioimisen näkökulmasta. Toisaalta vaikuttaa siltä, että näkemykset siitä, kuinka valmistelua ylipäänsä pitäisi tai kannattaisi raportoida, ovat tätä tutkimusta tehdessä yleisesti käymistilassa ohjeistuksista huolimatta. Kotisivujen käyttö yleistyy, ja se koetaan monesti myös mielekkääksi, mutta samalla se tuntuu joiltain osin korvaavan HARE:a, jonka käyttöön on kuitenkin velvoite. Edellä kuvattu analyysi tuottaakin selvän suosituksen: valtioneuvostotasolla olisi mielekäästä laatia mahdollisimman velvoittavat ohjeistukset lainvalmisteluhankkeiden julkisesta dokumentoinnista, joka sisältäisi minimistandardit esille laitettavasta tiedosta: mitä olisi hyvä esittää lain asettamien velvoitteiden lisäksi, minkälaisessa muodossa ja millä foorumilla.

8 KOKOAVAA TARKASTELUA

Edellä on analysoitu kahdeksaa lainsäädäntösuunnitelmaan kuuluvaa hanketta. Näkökulmia ovat olleet erityisesti hallinnollis-poliittiset ohjausrakenteet, sidosryhmien osallistuminen ja vaikutusmahdollisuudet, avoimuus ja dokumentointi sekä vaikutusten ja vaihtoehtojen arviointikäytännöt. Ne ovat osa Vanhasen II hallituksen lainsäädäntösuunnitelmassa esitetyjä säädöspoliittisia periaatteita. Lähtökohtana on ollut näkemys, että lainvalmistelun laatua ei voi tarkastella irrallaan poliittisen päätöksenteon luonteesta ja ilmenemismuodoista. Huomio onkin kiinnittynyt erityisesti lainvalmisteluprosesseihin ja niitä sääteleviin reunaehtoihin.

Tässä viimeisessä luvussa analyysien tuloksia kootaan yhteen ja suhteutetaan aiempaa enemmän hallinnolliseen ja teoreettiseen keskusteluun. Ensin käsitellään hallitusohjelman ja lainsäädäntösuunnitelman merkitystä sekä niiden suhdetta esivalmisteluun, avoimuuteen ja vaihtoehtojen arviointiin. Tämän jälkeen tarkastellaan poliittisen ja hallinnon ohjauksen ulottuvuuksia. Siitä siirrytään erittelemään vaikutusarviointikäytäntöjä ja asian tuntijuuden luonnetta. Tätä seuraa sidosryhmien roolien avaaminen eri demokratiamallien näkökulmasta. Lopuksi eräänlaisena yhteenvetona tuloksia tarkastellaan kootusti paremman sääntelyn normien toteutumisen näkökulmasta.

8.1 Esivalmistelusta hallitusohjelmaan ja lainsäädäntösuunnitelmaan

Tutkimuksessa tarkastellut lakihankkeet ovat hyvin erilaisia toisiinsa nähden niin laajuudeltaan kuin yleiseltä yhteiskunnalliselta merkitykseltään, ja perusteet hankkeiden sijoittumiselle lainsäädäntösuunnitelmaan vaikuttavat olleen jossain määrin hataria tai ainakin ei-läpinäkyviä. Yhtä kaikki esitykset on nimetty lainsäädäntösuunnitelmaan, ja sikäli ne edustavat ainakin nimellisesti hallituksen kärkihankkeita, joiden toteutumista on seurattu valtioneuvostotasolla lainvalmistelun laadun näkökulmasta.

Vaikka tässä tarkastellut hankkeet ovat lainvalmisteluhankkeisiin yleisesti verrattuna keskimääräisesti laajempia, hallituksen esityksen sivumäärä ei ole suoraan verrannollinen siihen, kuinka laaja-alaisia muutoksia

hankkeiden oli tarkoitus tuottaa yhteiskuntaan. Yhtä lukuun ottamatta tuotettiin organisatorisia tai hallintavallisia muutoksia. Kahdessa hankkeessa muutos tarkoitti lähinnä vain sitä; muutoin muutokset olivat myös sisällöllisiä eli tuottivat selkeästi ”uutta” lainsäädäntöä. Niistä kolmessa muutos on tosin ollut osa pienten askelten jatkumoa. Kahdessa hankkeessa oli keskeinen kytkös perustuslakiin. Osassa hankkeita muutosta taustoittivat ihmis- tai perusoikeuskysymykset, osassa sosiaali- tai terveyspalvelut, osassa puolestaan yritysten kilpailukyky tai toiminnan harmonisointi EU-käytäntöjen kanssa. Hankkeet olivat pääosin hallinnolle velvoittavia ja pitkälti myös mahdollistavia lukuun ottamatta yhtä, joka tuotti lähinnä mahdollisuuksia kansalaistasolle. Muutama hanke tuotti mahdollisuuksia tai velvoitteita yrityksille. Vaikka paremman sääntelyn toimintaohjelmassa on korostettu yleisten normien lisäksi myös yritysvaikutuksia ja kilpailukyvyn merkitystä ja vaikka näitä teemoja on läsnä myös tässä tutkituissa hankkeissa, ne eivät silmiinpistävästi korostu lainsäädäntösuunnitelman yleisessä hankekoosteessa tai tähän valikoituneissa hankkeissa. Siksi kyseiset teemat eivät kovin suuresti nouse tässä tutkimuksessa esiin.

Zahariadiksen (2007, 77) mukaan poliittinen prosessi voi olla nopeaa uusien ideoiden ajamista, niiden vähittäistä kypsyttelyä, vanhojen ideoiden nopeaa kypsyttelyä tai marginaalisten muutosten vähittäistä kypsyttelyä olemassa olevaan toimintapolitiikkaan. Kaikkien tässä tutkittujen hankkeiden taustoista ei ole riittävästi tietoa, jotta niitä voisi suhteuttaa tarkasti tähän kategorisointiin, mutta useasta hankkeesta voi hallinnollisten asiakirjojen perusteella todeta, että hankkeita on suunniteltu vuosia ennen hallitusohjelmakirjausta tai että menneisyydestä löytyy vastaavia käytäntöjä. Esimerkiksi yliopistolakihanke vaikuttaisi olevan vanhan idean nopeaa ajamista säätiöyliopiston osalta lähdettyään paljolti liikkeelle Taideteollisen korkeakoulun rehtorin julkisesta puheenvuorosta – säätiöyliopistomuotoa on Suomessa aiemmin toteuttanut Stiftelsen för Åbo Akademi vuoteen 1981 asti. Uudistukseen yhdistyi pian uudemman idean nopeaa kypsyttelyä liittyen julkisoikeudellisen laitoksen taloudellisen autonomian tavoitteluun, joka sai merkittävän sysäyksen rehtorien manifestista 2005. Yhdistyslakihanke saattaisi myös edustaa uusien ideoiden nopeahkoa ajamista (esimerkiksi internetin hyödyntäminen), ja samaa lienee sisällynyt terveydenhuoltolakihankkeeseen sen eri vaiheissa (esimerkiksi asiakkaan valintamahdollisuuksien lisääminen).

Valtionosuusuudistuksessa ja kilpailulakihankkeessa kyse saattaisi puolestaan olla marginaalisten muutosten vähittäisestä kypsyttelystä olemassa olevaan toimintapolitiikkaan. Näitä hankkeita määrittää myös ajatus inkrementalismista eli pienten muutosten politiikasta, jossa pyritään välttämään riskejä tekemällä pieniä uudistuksia, jotka vaikuttavat tarkoituksen-

mukaiselta, mutta eivät tuo voimassaoleviin rakenteisiin ja menettelyihin suuria muutoksia (Shapiro 1988, 30). Kaivoslaki on puolestaan esimerkki polkuriippuvuudesta (Liebowitz & Margolis 1995) eli tämän tutkimuksen kontekstissa suunnan määrittymisestä suhteessa muuhun oikeusnormistoon tai vastaavaan kehykseen, jota myös EU-harmonisointiin tähtäävät finanssi- ja kilpailulakihanke osaltaan edustavat. Jälkimmäisiä voinee myös luonnehtia lähtökohdiltaan inkrementalistisiksi (ks. Shapiro 1998, 30). Kyseiset kategorisoinnit ovat vahvasti tulkinnanvaraisia, mutta kaikkien hankkeiden osalta hallitusohjelmakirjausta voidaan pitää ”ikkunana” (policy window), joka on avannut mahdollisuuden tavoitteiden konkreettiselle ajamiselle (Zahariadis 2007). Se on samalla ollut etukäteen odotettavissa oleva ikkuna, joka on sysännyt intressejään aktiivisesti ajavia liikkeelle tavoitteiden edistämisen puolesta.

Paremmen sääntelyn toimintaohjelmassa on korostettu, ettei sääntely saa olla itsetarkoituksellista. Hallituksen strategia-asiakirjan mukaan lainsäädännölle vaihtoehtoisia ohjauskeinoja sekä erilaisia sääntelyratkaisuja tulisi harkita aiempaa systemaattisemmin (Valtioneuvoston kanslia 2007, 92). Lisäksi strategia-asiakirjassa todetaan, että vaihtoehtoisia ohjauskeinoja ei arvioida ja käytetä Suomessa kyllin laajasti, vaan usein jo uudistushankkeiden alkuvaiheissa päädytään joihinkin sääntelyratkaisuihin. Hallitusohjelma jättää ylipäänsä vähän liikkumavaraa hankkeiden esivalmisteluun (ks. myös Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011), joten huomio on siltä osin kiinnitettävä varhaisempiin vaiheisiin. Tässä tutkittujen hankkeiden osalta ei käy kuitenkaan suoraan ilmi, onko sääntelylle vaihtoehtoisia keinoja pohdittu ennen hallitusohjelmakirjausta ja mitkä tahot olisivat sitä tehneet. Näin on saatettu tehdä, mutta tällaista tietoa ei ole helposti saatavilla. Toisaalta aiemmat säädösratkaisut ja muu säädösympäristö rajoittavat lainsäädännölle vaihtoehtoisia ohjauskeinoja. Erityisen voimakasta polkuriippuvuus on julkiseen hallintoon kohdistuvassa sääntelyssä.

Vaihtoehtojen arviointi varhaisessa vaiheessa koskee myös sääntelyn sisäisiä ratkaisuja, ja osassa tutkittuja hankkeita hallitusohjelmaan kirjatut tavoitteet on alun perin muotoiltu kohtalaisen tarkoiksi. Vahva ennakkollinen sitoutuminen tiettyihin tavoitteisiin rajoittaa myös sidosryhmien osallistumismahdollisuuksia linjauksista käytävään keskusteluun – varsinkin kun siihen liittyy havainnon, että hallitusohjelmakirjausta on pidetty osassa hankkeita varsin sitovina. Toki eri sidosryhmät ovat saattaneet osallistua eriasteisesti esivalmisteluun ennen hallitusohjelmakirjausta, mutta tätäkään tietoa ei ole välttämättä helposti saatavissa, saati sitä minkä tahojen näkemykset ovat merkinneet eniten. Lisäksi se, missä määrin itse kirjauksen muotoiluun ovat vaikuttaneet virkamieskunnan, poliittisten toimijoiden tai keskeisten sidosryhmien intressit jää pitkälti epäselväksi, samoin kuin

hankkeiden esivalmistelu kokonaisuudessaan. Näiden kysymysten selvittäminen vaatisi paneutumista, ja senkin jälkeen tulos voi nykyisten toimintakäytäntöjen vallitessa olla laiha. Avoimuuden kannalta on myös ongelmallista hallitusohjelman muodostamisen suljettu luonne (ks. myös Pakarinen 2011). ”Ohjelmaan tulee yön pimeinä tunteita omituista sälää”, toteaa ministerikin valtioneuvoston kanslian julkaisussa (Valtioneuvoston kanslia 2010). Poliittisilla toimijoilla on toki perustuslain mukainen mandaatti lainvalmisteluhankkeiden aloittamisesta päättämiseen, mutta avoimuus on keskeisiä hyvän hallinnon ja paremman sääntelyn periaatteita – samoja periaatteita, joita hallitusohjelma myös korostaa.

Esille tulleet näkökohdat nostavat näkyville kysymyksen siitä, missä määrin sidosryhmien osallistumista voisi vahvistaa esivalmistelussa tai ylipäänsä vaiheessa, jossa keskustellaan vielä melko avoimesti valmistelun pääsuunnista ja -tavoitteista. Tämä lisäisi esivalmistelun avoimuutta nykyisestä tilanteesta, jossa merkittävistä uusista lakihankkeista päätetään pitkälti suljetuissa hallitusohjelmaneuvotteluissa. Lisäksi avoin keskustelu esivalmisteluvaiheessa mahdollistaisi aitojen strategia- toimintavaihtojen erittelyn ja vertailun, jossa lakiuudistus näyttäytyisi yhtenä vaihtoehtona joko sellaisenaan tai osatavoitteiden toteuttamisen osalta. Itse lainvalmisteluun liittyen yksi hyvä tutkimuksessa ilmennyt käytäntö on arviomuistion tekeminen ja kommentoituttaminen sidosryhmillä, mutta se edellyttää sitä, että valmistelun pääsuunnista ei ole vielä päätetty.

Muutama hanke tarjoaa esivalmisteluun kuitenkin kiinnostavia tarttumakohtia. Esimerkiksi vammaispalveluhankkeen taustalla on ollut paljon paitsi vapaamuotoista keskustelua sidosryhmien kanssa myös dokumentteja aiemmasta lainvalmistelusta. Myös yliopistolakihankkeesta oli poikkeuksellisen paljon esivalmistelutietoa saatavilla, mikä on sinänsä erinomaista. Se on tarkoittanut julkisia kannanottoja, selvityksiä ja laajapohjaisen suunnittelutyöryhmän lakia ennakoivaa valmistelua. On kuitenkin esitetty, että esivalmistelusta on vastannut eräänlainen koulutuspoliittinen eliitti, jossa näkemykset ovat olleet verrattain yhdensuuntaiset ja että sama eliitti vastasi myös perusvalmistelusta (Tomperi 2010). Lisäksi sen keskustelun luonnetta tai osallistujia, jonka seurauksena olisi päätetty hallitusohjelman kirjauksesta, ei ole ollut dokumentoituna, mutta samaa pätee suurin piirtein kaikkiin tutkittuihin hankkeisiin.

Hallituksen toiminta onkin edellä mainituilta osin sisäisesti ristiriitainen. Hallitusohjelmassa mainittu ja strategia-asiakirjassa avattu paremman sääntelyn toimintaohjelma ja lainsäädäntösuunnitelma sen osana korostavat sääntelylle vaihtoehtoisten ohjauskeinojen arviointia, avoimuutta ja sidosryhmien mahdollisuutta osallistua säädösvalmisteluun varhaisessa vaiheessa. Kovin tarkat ja sitovat lainsäädäntöhankkeiden tavoitekirjaukset rajoit-

tavat kuitenkin em. periaatteiden toteutumista, ja hallitusohjelmat ovat alkaneet viime hallitusten aikana sisältää entistä enemmän yksityiskohtaisia kirjauksia (Valtioneuvoston kanslia 2010). Tarkastelluissa hankkeissa hallitusohjelmaan sitoutuminen on toisinaan tarkoittanut myös tiukkaa aikataulua ylipäänsä, millä on omat vaikutuksensa työn organisointiin ja valmistelun laatuun (ks. seuraava alaluku). Budjettilakeihin liittyy omaa problematiikkaansa, kuten sitoutuminen rajattuihin kehyksiin, hallituksen käsittelyihin ja ns. budjettisalaisuuteen, mikä heikentää osaltaan avoimuutta suhteessa ulkopuolisiin (budjettilakien problematiikasta ks. tarkemmin Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011).

Ennakollinen sitoutuminen lakiuudistuksen sisältöön kovin yksityiskohtaisella tasolla varsinkin sellaisissa hankkeissa, joissa kohde on monimutkainen ja vaikutukset vaikeasti ennakoitavissa, on jo lähtökohtaisesti ongelmallista (ks. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011). Kuitenkin valtioneuvoston asiakirjan mukaan ministerien ja eduskuntaryhmien puheenjohtajien mukaan nimenomaan kiistanalaisia asioita on syytä kirjata hallitusohjelmaan tarkasti. Tosin samaan aikaan näiden toimijoiden mukaan tulisi varmistaa mahdollisuus suunnanmuutokseen tarvittaessa (Valtioneuvoston kanslia 2010). Saman julkaisun mukaan virkamiesjohto kaipaisi puolestaan poliittisiin toimijoihin verrattuna yleispiirteisempää hallitusohjelmaa liikumavaran varmistamiseksi. Ilman liikkumavaraa on joka tapauksessa vaikea noudattaa laadukkaan lainvalmistelun periaatteita.

8.2 Poliittisen ja hallinnollisen ohjauksen ulottuvuuksia

Hankkeiden keskinäinen heterogeenisyys on laadun tarkastelun kannalta myönteinen asia, sillä erilaisuus – pikemminkin kuin samankaltaisuus – tuo hyvin esille erilaisia lainvalmistelun laatuun vaikuttavia tekijöitä. Yksi seikka, mikä tuo hankkeisiin keskinäistä eroa on poliittisen ohjauksen luonne ja merkitys (ks. taulukko 20).

Taulukko 20 Poliittisen ohjauksen muodot tutkimuksen kohdehankkeissa

	FIN	YLI	VAM	VAL	YHD	KAI	TER	KIL
Poliittinen ohjaus								
Vahva ohjaus		x	x				x	
Suunnanmuutos				x			x	
Politisoituneita erityiskiistoja			(x)		x	x		x
Marginaalinen yleisohjaus	x				x	x		x

Hallitusohjelmaan ja lainsäädäntösuunnitelmaan kuuluminen ovat siis luonneet tässä tarkastelluille hankkeille poliittisen taustan, mutta osassa hankkeita hallitus (tai hallituspuolueiden edustajista koostuva ryhmittymä) on tehnyt vahvoja poliittisia linjauksia myös valmistelun aikana. Joko ne ovat olleet eräänlaisia vahvistuksia sille, että ehdotus etenee halutulla tavalla (esimerkiksi yliopisto- ja vammaispalvelulakihanke), tai kyse on voinut olla merkittävästä linjanmuutoksesta (valtionosuusuudistus ja terveydenhuoltolakihanke). Kummassakin tapauksessa hallitus sitoutuu ehdotukseen, jonka valmistelu on vielä kesken. Näissä vahvasti politisoituneissa hankkeissa kyse on ollut joko laajoista, koko väestöä vähintään välillisesti koskevista hankkeista, tai hankkeilla on ollut vähintään kohtalaisia vaikutuksia julkiseen talouteen.

Tämän lisäksi erityisesti jatkovalmistelun aikana esille on toisinaan noussut hyvinkin hankalia erityiskysymyksiä, joita on sittemmin ratkottu poliittisesti (erityisesti yhdistys-, kaivos- ja kilpailulakihanke). Tällaisissa hankkeissa ei ole puolestaan ollut vahvaa yleistä poliittista ohjausta tai ylipäänsä sisällöllisesti kovin sitovia hallituksen kannanottoja valmistelun kuluessa. Politisoituneet erityiskiistat ovatkin nousseet hankkeiden omalakisissa prosesseissa ja niiden tuottamista sisällöllisistä ehdotuksista. Kiistoihin on ollut sisäänrakennettuna keskeisten sidosryhmien intressejä. Kiintoisaa on se, että kiistoissa erimielisyydet ovat olleet erityisesti sidosryhmien ja lainvalmistelijoiden välisiä, ei niinkään eri sidosryhmien keskinäisiä. Toisin sanoen pettymys joihinkin yksittäisiin ehdotuksiin on vielä valmistelun viime metreillä antanut sidosryhmille pontta vastustukseen. Toisinaan sidosryhmät (kuten kaivoslakihankkeessa) ja toisinaan lainvalmistelijat (kuten yhdistys- ja kilpailulakihankkeessa) ovat hakeneet tukea poliittisilta toimijoilta ministereitä myöten. Toisin kuin vahvassa yleisohjauksessa, poliittisen ohjauksen logiikka on perustunut sille, että poliittiset toimijat on ikään kuin haastettu mukaan neuvotteluihin.

Osassa tarkasteltuja hankkeita valmistelu vaikuttaa puolestaan olleen kohtalaisen hallintokeskeistä, kuten finanssivalvontahankkeessa ja valtion-

osuusuudistuksessa ennen poliittisten toimijoiden väliintuloa. Toki virkamieslähtöinen valmistelukin saa aina poliittisen ”siunauksen” eli valmistelu käynnistyy poliittisen johdon hyväksymänä, mutta vahvan poliittisen ohjauksen puute mahdollistaa sen, että keskustelu painottuu edellistä enemmän hallintoa edustavien asiantuntijoiden väliseen argumentointiin. Tutkimuskirjallisuudessa onkin vastaavasti noteerattu sektorikohtaiset hallinnolliset käytännöt seikkana, joka taipuu usein huonosti valtiolliseen ohjaukseen (Freeman 1985). OECD (2010, 18, 56) on nostanut saman ilmiön esille Suomen hallintokäytäntöjen osalta.

Lainvalmisteluun kuuluu luontevasti niin poliittinen ohjaus kuin virkamiesten asiantuntemuksen hyödyntäminen, ja hankkeet ilmentävät siltä osin painotuseroja, mikä ei sinänsä ole ongelma. Ongelma nousee kuitenkin siitä, jos hanke on erittäin vahvasti jommankumman tahon – poliittisten toimijoiden tai virkamieskunnan – ohjauksessa. Tällainen asetelma ei jätä aitoa tilaa vaihtoehtoisten sääntelyratkaisujen pohdinnalle tai sidosryhmien näkemysten laaja-alaiselle huomioon ottamiselle keskeisteisten linjausten suhteen. Hankkeiden joukossa on tällaisia esimerkkejä, samoin siitä, että poliittinen ohjaus on vaikuttanut epäsuotuisasti vaikutusten arviointiin (ks. seuraavat alaluvut). Toisaalta se, kuinka lainvalmisteluprosessien keskeisten tavoitteiden tulisi määräytyä, on ylipäänsä avoin ja iso yhteiskunnallinen kysymys.

Hallinnolliseen ohjaukseen kuuluu myös lainvalmistelun yleinen organisointi ministeriöissä, mihin puolestaan kuuluu henkilöstöresursointi lainvalmistelijoiden ja tukihenkilöstön osalta (esimerkiksi tiedotus) sekä aikataulut ja näiden tarkoituksenmukainen suhde toisiinsa. Hankkeet ovatkin olleet erilaisia, paitsi valmisteluprosesseiltaan, myös sen suhteen, kuinka valmistelu on kulloisessakin vastuuministeriössä organisoitu. Institutionaaliset realiteetit ovat vahvasti läsnä ja useimmiten kielteisessä mielessä. Varsin usein työläs valmistelu jäi käytännössä yhden ihmisen jaksamisen varaan, ainakin viimeistään jatkovalmistelussa. Tiukka aikataulu tuottaa lainvalmistelijoille helposti työhyvinvointiin liittyviä ongelmia, jos aikataulut ei ole ollut tarkoituksenmukaisessa suhteessa henkilöstöresursointiin. Näin ei ole kaikissa hankkeissa ollut. Kiire yhdistettynä puutteelliseen henkilöstöresursointiin on osassa hankkeita myötävaikuttanut myös siihen, millä tavoin sidosryhmiä on ehditty kuulla, onko esimerkiksi laintarkastusta ehditty hoitaa tai kuinka lainvalmistelua on dokumentoitu julkisesti (ks. tarkemmin seuraavat alaluvut). Osassa hankkeita lainvalmistelijat esittivät jyrkkää kritiikkiä liittyen lainvalmistelun saamaan tukeen omassa ministeriössään; osin myös koettiin, ettei lainvalmisteluprosessin luonnetta ministeriön johdossa kunnolla edes ymmärretä.

8.3 Vaikutusten arviointikäytännöt ja asiantuntijuus

Hallituksen strategia-asiakirjan (Valtioneuvoston kanslia 2007, 93) mukaan suomalaisen lainvalmistelun yksi keskeinen ongelma on puutteellinen vaikutusten ennakkollinen arviointi sekä toteutuneiden vaikutusten jälkikäteinen seuranta. Asiakirjan mukaan vaikutusten arviointiin tulisikin panostaa erityisesti lainsäädäntösuunnitelman 22 hankkeessa. ”... hankkeissa toteutetaan vaikutusten arvioinnit, joiden tulokset kirjataan tiivistetysti hallituksen esitykseen. Arvioinneissa on noudatettava uusia, yhtenäisiä säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeita.” Lisäksi muun muassa todetaan, että ”arviointissa hyödynnetään enemmän asiantuntijatahojen, tutkimuslaitosten ja muiden sidosryhmien tuottamaa tietoa.”

Vaikutusten ennakkoarviointi sisältääkin oletuksen rationaalisesta, näyttöön perustuvasta, dokumentoidusta ja avoimesta lähestymistavasta säädösvalmisteluun (ks. esim. Radaelli 2009, 164). Vaikutusten arvioinnin ohjeistuksissa ei kuitenkaan problematisoida tiedon luonnetta, mikä ei hallituksen strategia-asiakirjan kaltaiselle hallinnolliselle dokumentille tunnukaan kovin luontevalta. Kuten luvussa 2 on esitetty, rationaalista poliittista päätöksentekoa haastaa jo lähtökohtaisesti käsitys rajoittuneesta rationaalisuudesta (bounded rationality), jonka mukaan käsitys rationaalisesta päätöksenteosta ei ota huomioon inhimillisiä rajoitteita, kuten emootioita ja tilannetekijöitä, jotka vaikuttavat osaltaan päätöksentekoon (Jones ym. 2006). Poliittisten valintojen seurauksia on ylipäänsä vaikea ennakoida tarkoin monimutkaisessa ja jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä (Tala 2010c).

Hankkeet ilmentävätkin erilaisia näkökulmia liittyen tiedon luonteeseen ja hyödyntämiseen päätöksenteon tukena. Yksi näkökulma on se, että tarkoituksenmukaista tietoa ei ole ollut ylipäänsä saatavilla, mikä on yksi rationaalisen lainvalmisteluhanteen ilmeinen rajoite (Tala 2010c; Carroll 2010). Tähän ryhmään kuuluvat muun muassa yhdistys- ja vammaispalvelulakihanke, joissa oli vaikea saada perustavaa tilastotietoa kohteena olleesta ilmiöstä. Kummassakin tapauksessa lain tarkoitus oli tuottaa mahdollisuuksia rajatulle kohderyhmälle, ja jos kohderyhmien volyymistä ei esimerkiksi ole kovin tarkkaa arviota, se rajoittaa väistämättä niihin suuntautuvien vaikutusten arviointia. Valmiit tiedontuotantorakenteet eivät tätä tietoa tarjonneet, eikä tietoa ollut saatavilla suoraan kohderyhmiltäkään.

Tutkimuksessa on ollut mukana kaksi hanketta, joissa vaikutusten arviointia varten on tehty erillinen selvitys. Toinen on valtiosuus uudistushankkeen teettämä selvitys VATT:lla ja toinen on kilpailulakihankeeseen

selvitys yrityskauppatesteistä. Edellinen osoitti, kuinka edes laadukkaan tiedon tuottaminen ilmeiseen tarpeeseen voi jäädä hyödyntämättä, jos tulokset eivät sovi yhteen hiljaisen ammatillisen tiedon ja poliittisten tarpeiden kehukseen (ks. Nutley ym. 2003). Toisin sanoen VATT:n tutkimus ei antanut riittäviä vastauksia eri kuntien olosuhde-eroihin suhteessa siihen, mitä asiaa tiedettiin käytännössä. On toisaalta esitetty, että tutkimustiedon suoravii-vainen hyödyntäminen on ylipäänsä harvinaista ja että sen todennäköisyys on suurinta silloin, kun tulokset sopivat tavoitteisiin, eli kun ne eivät edellytä suuria muutoksia eivätkä ylipäänsä muuta suuresti lähtökohtaista asetelmaa (Weiss 1998). Tästä kilpailulakihankkeen yrityskauppatestiselvitys on hyvä esimerkki. Tutkimusta lähdettiin tekemään avoimin mielin, ja tulokset osoit-tautuivat hyödynnettäviksi erityisesti siksi, että ne tukivat alkuperäisiä ta-votteita siten, että asiasta ei tarvinnut kiistellä sidosryhmien kanssa.

Vaikutusten arvioinnissa ei kuitenkaan yleisesti käytetty erityistä sys-tematiikkaa, eikä se ollut toiminnanmuotona kovin vahvasti integroitunut hankkeiden lainvalmisteluun. Yleisimmin vaikutusten arviointi konkreti-soitui hallituksen esitystä kirjoitettaessa, vaikka vaikutuksia olisikin poh-dittu valmistelun kuluessa. Tämä vastaa havaintoja, joita on tehty monesti aiemminkin (esim. Valtioneuvoston kanslia 2009, 266). Vaikutuksia myös pohdittiin tyypillisimmin valmistelijoiden kesken; apuna käytettiin jonkin verran ministeriön sisäistä tai ulkopuolista julkista hallintoa edustavien tahojen asiantuntijuutta, ja sidosryhmien näkemyksiä pidettiin usein myös keskeisinä. Vaikutusten arviointi ei ole juurikaan perustunut vaihtoehtojen systemaattiselle arvioinnille, ja vaihtoehdot, joita on punnittu, ovat toisi-naan olleet hyvin rajallisia. Jos taustalla onkin toisinaan ollut vaihtoehtojen puntarointia, sitä ei ole välttämättä avattu hallituksen esitykseen. Yleinen vaikutelma onkin, että vaikutusten arvioinnin suunnittelu on ollut vähäistä. Se ei ole myöskään ulottunut riittävästi lainvalmistelun alkuvaiheisiin, mi-kä mahdollistaisi paremmin eri sääntelyvaihtojen arvioinnin ja hyödyttäisi laadullisesti valmisteluprosessin etenemistä. Ajoituksen ohella yksi ongel-ma on myös ollut joidenkin hankkeiden kireä aikataulut. (Ks. mts. 266.)

Edellä kuvatut havainnot eivät ole yllättäviä, jos ne suhteutetaan vas-taaviin havaintoihin Euroopassa. Kuten luvussa 2 on yksityiskohtaisemmin eritelty, vaikutusarvioinnin muodollinen organisointi ei ole useinkaan vas-tannut käytännön odotuksia, vaikka monessa maassa vaikutusarviointi on ollut lähestymistapana ja vähintäänkin diskurssina voimakkaasti integroi-tunut päätöksentekoprosesseihin. Ymmärrys siitä, mistä on kyse, on vaih-dellut paitsi maittain myös niiden sisällä, ja kun vaikutusten arviointeja oli tehty, niiden yhteys poliittiseen päätöksentekoon on ollut yleisesti heikkoa (Radaelli 2009; Carroll 2010). Toisin sanoen poliittinen kompromissi ajaa helposti rationaalisen perustelun ohitse, eikä tätä asetelmaa välttämättä ha-

luta muuttaa. Yhdeksi ongelmaksi on nähty myös hallinnon vastustus ”ulkoa” tulevalle normistolle ja korkeassa asemassa olevien päättäjien huonoa sitoutumista asiaan (Carroll 2010).

Hankkeiden taloudellisten vaikutusten arvioinnista kävi myös ilmi, että vaikutusten arviointi on ylipäänsä hyvin haastavaa, samoin kuin arvioiden arviointi. Tässä tutkimushankkeessa hyödynnetyt asiantuntijat erottivat hankkeista vaikutusarviointeja melko lailla eri tavoin, joskin yhdenmukaisuutta löytyi riittävästi hankkeiden ryhmittelyä varten. Yleisesti ottaen määrällisiä arviointeja arvostettiin, mutta yhtä lailla laadullisia. Määrällisissä arvioissa tosin tarkkojakaan lukuja ei ollut aina riittävästi perusteltu. Asiantuntija-analyyseissä tuli myös jossain määrin esille sen tiedostaminen, että osa taloudellisista vaikutuksista riippuu toimeenpanon intensiivisyydestä, ja siihen puolestaan liittyy seikkoja, joita ei voi tarkkaan ennakoita. Yhdeksi tärkeäksi vaikutusarvioinnin lähtökohdaksi nousi esityksen loogisuus; että tavoitteet, keinot ja vaikutukset ovat johdonmukaisessa suhteessa keskenään ja että vaikutusmekanismeja on avattu. Ilmaisun selkeyttä kaivattiin myös.

Osa hankkeista sijoittui asiantuntija-arvioiden perusteella vähäisten taloudellisten vaikutusten ryhmään joko siksi, että muutokset olivat lähinnä järjestämisluontoisia tai että keskeiset vaikutukset olivat muita kuin taloudellisia. Toisaalta vaikutusten arviointia ei ylipäänsä nähty itseisarvona, joka pitää tehdä aina järjestelmällisesti jollain tietyllä kaavalla. Parhaiksi arvioiduissa hankkeissa arviointi katsottiinkin ”riittäväksi” hankkeen luonteeseen ja lain tarpeeseen nähden. Niissä esitystapa katsottiin loogiseksi. Kolmanteen ryhmään sijoittui kaksi hanketta, joita yhdisti paitsi huonolaatuinen taloudellisten vaikutusten arviointi myös poliittisen ohjauksen voimallisuus. Etenkin toisessa niistä muutama asiantuntija epäili, että poliittinen ohjaus osaltaan myötävaikuttanut vaikutusarvioinnin laatuun. Toisessa hankkeessa puolestaan yhtenä osasyynä lienee ollut monista eri käänteistä seurannut valmistelun organisatorinen sekavuus ja sisällöllinen horjuvuus.

Yritysvaikutukset on yksi vaikutusarvioinnin ja paremman sääntelyn painopistealue, joka on ollut työ- ja elinkeinoministeriön erityisseurannassa. Se on myös teema, jota kansainvälinen paremman sääntelyn toiminta erityisesti korostaa. Asiantuntijat tunnistivat yrityksille koituvia kustannuksia kolmessa hankkeessa, ja vaikutuksia kilpailukykyyn tunnistettiin neljässä hankkeessa. Kuten yleisesti, näkemyksissä oli kuitenkin paljon hajontaa sen suhteen minkä asteiseksi vaikutukset oli hallituksen esityksessä arvioitu ja kuinka laadukkaiksi. Kuten edellä on todettu, kilpailulakihankkeessa teetettiin valmisteluprosessia selkeästi hyödyntänyt ulkopuolisen tuottama, yritysvaikutuksiin liittyvä selvitys. Kaiken kaikkiaan yritys näkökulma on

tässä tutkimuksessa jäänyt kuitenkin melko vähäiseksi hankkeiden luonteen ja normien yleisluontoisen tarkastelun vuoksi.

Asiantuntijat esittivät toisinaan myös näkemyksiä siitä, minkälaista selvitystietoa hankkeissa olisi kannattanut tuottaa. Ottaen huomioon kuinka hankkeet on ministeriöissä organisoitu ja resursoitu, vaikutusarviointien yleinen puutteellisuus on pitkälti ymmärrettävää. Yksi tästä tehtävä päätelmä on se, että vaikutusten arvioinnin suunnitteluun tarvittaisiin lisää tutkimuksellista asiantuntijuutta. Analyyttisen tiedon hyödyntäminen päätöksenteon tukena on asia, jota on pohdittu runsaasti valtioneuvostotasolla esimerkiksi valtioneuvoston kanslian Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämissä hankkeissa (Valtioneuvoston kanslia 2011, ks. myös Ahonen, Tala & Hämäläinen 2009). Hankkeessa on havaittu, että arviointitiedon systemaattisessa käytössä on muun muassa seuraavia haasteita: 1) tiedon käytön politisoituneisuus, 2) tiedon sirpaloituneisuus ja sektoroituneisuus, 3) systemaattisuuden puute tiedon hankinnassa, 4) tiedon saaminen käytettävässä muodossa ja puutteet tiedon välityksessä, 5) tiedolla poliittiseen päätöksentekoon vaikuttaminen, 6) kiire, resurssien puute ja epäyhtenäiset toimintakulttuurit sekä 7) arvioinnin epäselvät kehittämissä vastuut (Valtioneuvoston kanslia 2011, 11–15). Nämä ovat huomionarvoisia asioita myös lainvalmistelun näkökulmasta.

Lisäksi on käyty keskustelua mahdollisuudesta lisätä valtioneuvoston kanslian tai ylipäänsä keskitetyn konserniohjauksen edellytyksiä tukea poliittista päätöksentekoa avustamalla sitä relevantin tiedon tuotannossa (Valtioneuvoston kanslia 2010; oikeusministeriö 2010c, 59). Tämän tutkimuksen tulokset puoltavat tällaista suuntausta edellyttäen, että kyseisessä yksikössä tai toiminnanmuodossa on riittävää tutkimuksellista asiantuntijuutta ja että henkilöstö on vaikutuslajien moninaisuutta ajatellen riittävän laaja-alaista. Toisin sanoen ei ole mielekäästä, jos tietoperusta on yksinomaan taloudellisiin vaikutuksiin keskittyvä. Esimerkiksi Euroopan komissio (2002, 7) on korostanut, että poliittisessa päätöksenteossa tulee ottaa tasapuolisesti huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristöön kohdistuvat vaikutukset. Tällaista mahdollisesti kehitettäessä on kuitenkin hyvä pitää mielessä Claudio Radaellin (2009) ja Peter Carrollin (2010) edellä esitetyt huomiot siitä, että vaikutusten arviointia tukevat muodolliset rakenteet eivät yksinään riitä, vaan vaikutusten arvioinnin tosiasialliselle hyödyntämiselle tarvitaan myös päättävien tahojen vahvaa sitoutumista.

Voidaan kuitenkin kysyä, mikä merkitys vaikutusten arvioinnin tekemiselle lopulta jää, jos poliittinen päätöksenteko ajaa helposti vaikutusarviointien ohitse ja jos päättäjien sitouttaminen arvioinnin tukemiseen on vaikeaa? Tulevaisuuden ennustaminenkin on hankalaa monimutkaisessa maailmassa, samoin kuin luotettavan tiedon hankinta ylipäänsä. Ensinnäkin, kuten Per

Mickwitz (2007, 51) toteaa, arvioinnit voivat tuottaa keskusteluun uutta tietoa, uusia jäsennyksiä ja uusia tapoja käsitellä ristiriitoja, jotka saattavat osaltaan edistää yhteisymmärrykseen pääsemistä. Toiseksi lainvalmistelijat suunnittelevat lakeja, joilla voi olla hyvin konkreettisia vaikutuksia ihmisten elämään, joten olisi erikoista, jos lakeja voitaisiin laatia miettimättä huolellisesti, mitä ne vaikutukset voivat olla. Lainvalmisteluun osallistuvien moraalinen velvollisuus lienee varmistaa käytettävissä olevin keinoin, resurssein ja saatavilla olevan tiedon perusteella, että esityksestä ei ainakaan seuraisi kohtuuttomia haitallisia sivuvaikutuksia. Kolmanneksi kyse on lainvalmistelun yleisestä legitimitetistä eli siitä, että ulkopuoliset voivat tutustua keskeisiin argumentteihin ja tietopohjaan, joihin laki perustuu ja varmistua siitä, että ilmiöön on perehdytty huolellisesti. Legitimiteettiin liittyy vastuullisuus; vaikka vaikutusarviointit eivät kauttaaltaan antaisikaan selkeitä vastauksia poliittisiin ongelmiin, kuten ei välttämättä virkamiestenkään tai sidosryhmien edustajien asiantuntemus, keskeiset argumentit on mielekästä dokumentoida, jotta tiedetään minkälaista tietoa on ollut käsillä ja mikä sen merkitys on ollut päätöksenteossa (ks. myös luku 8.5).

Lisäksi toimiva toimeenpano on tärkeää tavoiteltujen vaikutusten aikaansaamiseksi, ja niinpä lakia valmisteltaessa on myös mielekästä ennakoita mahdollisia toimeenpanoon liittyviä ongelmia³² ja suunnitella toimenpiteitä onnistuneen toimeenpanon varmistamiseksi (Tala 2005, 117–118). Lain toimeenpanoa oli otettu hankkeissa huomioon eri tavoin. Useassa hankkeessa toimeenpanevia tahoja sijoittui valmisteluorganisaatioon, millä on haluttu varmistaa osaltaan sitä, että kyseinen taho on perillä tulevasta laista, mutta se on tarkoittanut samalla sitouttamista ja hankkeen kannalta oleellisten näkökulmien tulemistä huomioiduksi. Toimeenpanoa on edistetty myös osallistamalla keskeisiä sidosryhmiä valmisteluun epämuodollisesti ja perinteisin kuulemismenetelmin sekä tiedottamalla. Myös toimeenpanoa edistäviä erillisiä oppaita ja muuta vastaavaa materiaalia on tehty tai ollut tekeillä. Jälkikäteisellä seurannalla voidaan vielä tukea lain hyvää toteutusta ja arvioida, kuinka hyvin toimeenpano on sujunut tai kuinka hyvin tavoitteet ovat toteutuneet vaikutuksineen. Tässä ministeriöillä tai niiden osastoilla on erilaisia käytäntöjä; osassa seurantaan ei panosteta, ja osassa se kuuluu normaalikäytäntöihin. Hankkeiden joukossa oli yksi, jossa seuranta oli mainittu erikseen hallituksen esityksessä, ja seurannasta suunniteltiin mittavaa. Tätä pidettiin ministeriössä hyvänä esimerkkinä.

³² Esimerkiksi tutkimuksessa perheen sisäisestä lähestymiskiellosta on käynyt ilmi, että puutteellinen vaikutusten ennakollinen arviointi yhdistyneenä puutteellisesti huomioon otettuun toimeenpanoon viranomaiskäytäntöineen ja mahdollisuuksineen ovat osaltaan myötävaikututtaneet kuolemantapauksiin ja lisänneet kiellon osapuolille aiheutuvia turvallisuusriskejä (Rantala ym. 2008).

8.4 Sidosryhmät ja demokratia

8.4.1 Osallistavan demokratian ulottuvuuksia

Kuten luvussa 2 on tarkemmin kuvattu, edustuksellinen demokratia tarjoaa lainvalmistelulle yleisen kehyksen. Ministerit ovat vastuussa hallinnonalansa lainvalmistelusta, johon he paneutuvat vaihtelevalla intensiteetillä hankkeista riippuen jättäen käytännön valmisteluvaltaa myös virkamiehille. Myös hallituksella on toimivaltaa ohjata lainvalmistelua, mitä moni tässä tutkittu hanke ilmentääkin. Poliittisten toimijoiden ohjeistamana valmisteluvastuuta, tai ainakin mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa valmisteluun, on suunnattu myös sidosryhmille. Osallistava demokratia on näin sisällytetty osaksi edustuksellista demokratiaa.

Hankkeiden joukossa oli kuitenkin ohjeisiin nähden varsin vähän laajapohjaisia työryhmiä, joissa olisi ollut mukana julkisen hallinnon ulkopuolisia sidosryhmiä. Sidosryhmiä on kuitenkin kuultu eri tavoin. Vähimmillään käytössä ei ollut yhtään muodollista kuulemistapaa, kun taas enimmillään käytössä oli niin lausuntopyyntö, nettikysely, Ota kantaa -sivusto kuin yleinen kuulemis- tai keskustelutilaisuus. Hankkeet, jotka eivät esimerkiksi saattaneet esitystä lausuntokierrokselle, esittivät syyksi kiireen ja sen, että keskeisten sidosryhmien näkemykset olivat tiedossa muuta kautta. Toki monissa hankkeissa sidosryhmiä oli kuultu myös epämuodollisesti.

Paremmän sääntelyn ohjeistus sidosryhmien kuulemisesta ei ota kantaa siihen, kuinka vahvaan intressivaikuttamiseen tulisi suhtautua. Osallistumismahdollisuus on itsessään keskeinen kriteeri, ja välttäänsä kannanottoja intressiosallistumisen voimallisuuteen normisto ilmentää pluralistista poliittista tai intressiryhmäteoriaa, jonka mukaan politiikka koostuu intressiryhmien kamppailusta (Baldwin & Cave 1999, 21; Shapiro 1988, 4–11). Käytännössä merkitystä on kuitenkin sillä, minkälaisia resursseja eri intressiryhmillä on toimia ja päästä päätöksentekijöiden suosioon. Kirjallisuudessa puhutaankin ”capture” -ilmiöstä, jolla tarkoitetaan ohjausvallan siirtymistä vahvalle sidosryhmälle (esim. Baldwin & Cave 1999, 22). Toisaalta katsotaan, että kohtuutonta yksittäisten tahojen vaikutusvaltaa pitäisi välttää, ja se pitäisi aina suhteuttaa ns. yleiseen etuun, joskin sen määrittäminen on vaikeaa (Ogus 1998, 111; ks. myös Baldwin & Cave 1999, 20). Sidosryhmien tasapuolista kohtelua ja kaikkien näkemysten julkisaattamista voidaan joka tapauksessa pitää yhtenä proseduraalisen vastuullisuuden ilmentymänä (Ogus 1998, 111; Shapiro 1988).

Osallistava demokratia sisältää siis ajatuksen siitä, että erimielisyys kuuluu luontaisesti lainvalmisteluun. Periaatteiden mukaisesti sen kuuluisi myös näkyä. Näin hankkeissa on myös pitkälti menetelty, joskin puutteita-

kin oli. Parhaimmissa tapauksissa esille oli laitettu paitsi yksittäiset lausunnot myös lausuntoyhteenveto. Tällöin kaikilla on mahdollisuus nähdä, mitä kantoja on esitetty. Muodolliseen kuulemiseen kuuluukin tyypillisesti julkinen dokumentointi ja osallistumismahdollisuuksien laajuus. Se painottuu herkästi kuitenkin perusvalmistelun myöhäiseen vaiheeseen, kuten tässäkin tutkituissa hankkeissa pääosin. Vastaavasti epämuodollinen kuuleminen voi olla joustavampaa ja mahdollistaa laadukkaita ja aitoja keskusteluja valmistelijoiden ja sidosryhmien välillä eri vaiheissa, mutta kuuleminen ei täytä avoimuuden vaatimuksia, ellei prosesseja dokumentoida huolellisesti ja aseteta esille, kuten tässä tarkastelluissa hankkeissa ei ole tehty. Työryhmätyöskentelyssä osallistujilla on puolestaan mahdollisuus saada eriävä kanta kirjatuksi mietintöön. Näin oli menetelty finanssivalvonta- ja yhdistyslakihankkeessa. Sitä vastoin yliopistolakihankkeessa näin ei toimittu, mutta valmisteluun osallistuneet ryhmät eivät myöskään tuottaneet yhteisiä dokumentteja.

Hankkeissa on lisäksi esimerkkejä siitä, kuinka sidosryhmien mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa ovat kaksi eri asiaa. Tämä on luontevaa, sillä näkökulmien kirjo voi olla suuri, ja ne voivat olla keskenään niin erilaisia, että niitä voi olla vaikea sovittaa paitsi yhteen myös lainvalmistelun rajamaan asetelmaan. Hankkeissa näkyekin erilaisia sidosryhmien suhtautumistapoja lainvalmisteluun, samoin kuin hankkeiden tapoja suhtautua sidosryhmien kantoihin osallistavan demokratian näkökulmasta. Tällöin esille nousee edellä esitetyt kysymykset siitä, kuinka eri- tai samanmielisyyttä on hallinnoitu. Tässä on suuria hankekohtaisia eroja.

Kaivoslakihankkeen ratkaisu kuulla keskeisiä sidosryhmiä kutsumalla ne keskustelemaan valmistelijoiden kanssa yksi taho kerrallaan on kiinnostava yksittäinen esimerkki osallistuvan demokratian kannalta. Valmistelussa huolehdittiin näin tarkasti siitä, että ryhmiä kuullaan tasapuolisesti. Perustelu erikseen kuulemiselle liittyi puolestaan huoleen siitä, että vastakkaisia kantoja edustavien sidosryhmien edustajia sisältävästä keskustelusta tulisi riitaisaa. Tämä on vastoin deliberatiivista demokratiamallia (jota käsitellään tarkemmin seuraavassa alaluvussa), joka pitää ihanteellisena nimenomaan avointa ja maltillista julkista keskustelua. Valmistelijan ratkaisu saa kuitenkin tukea käsityksistä, joiden mukaan osallistava demokratia taipuu huonosti toisia huomioivaan argumentointiin silloin, kun vastakkain on vahvoja intressiryhmiä. Pikemminkin katsotaan, että tilanne, jossa monia erilaisia intressejä edustavat ryhmittymät keskustelevat keskenään edustajiensa välityksellä, johtaa helposti asetelman kärjistymiseen entisestään (Mutz 2006; Sunstein 2003).

Yksi esille nouseva havainto on se, että osallistavan demokratian korostama mahdollisuus vaikuttaa joutuu herkästi taipumaan suurissa linjoissa,

jos poliittinen tai hallinnollinen ohjaus tai polkuriippuvuus eli kytkös muuhun oikeusnormistoon on voimallista. Yliopistolakihankkeesta jäi vaikutelmaksi, että osalla keskeisistä kohderyhmistä aito vaikuttamismahdollisuus oli hyvin heikkoa, koska hanke oli niin voimallisesti poliittisesti ohjattu. Säätiöyliopiston valmistelussa pyrkimys oli pitkälti sopeuttaa ja sitouttaa toimijoita muutoksiin jo valmisteluprosessin kuluessa. Julkisoikeudellisen laitoksen osalta jako samanmielisiin ja kriittisiin tahoihin oli puolestaan suhteellisen selvä tilanteessa, jossa muutokset ennalta asetettuihin kehyksiin olivat hyvin rajalliset. Valtionosuusuudistus- ja terveydenhuoltolakihankkeessa hallinnon ulkopuolisilla sidosryhmillä ei vaikuttanut olleen suurta merkitystä; toisessa intressit ja näkökulmat olivat hyvin hallintokeskeiset ja taas toisessa hallintokeskeiset ja poliittisesti ohjatut. Finanssivaltahankkeessa työryhmään osallistuneet sidosryhmät edustivat julkista hallintoa, ja ehdotukset saivat osin tukea ja osin vastustusta, mutta päälinjaukset olivat kohtalaisen selkeät, palautuen osin myös EU-käytäntöihin. Päätöksiä tehtiin äänestämällä, ja vähemmistöön jääneet esittivät eriäviä mielipiteitä mietinnössä.

Vammaispalveluhanke on puolestaan esimerkki siitä, kuinka hyvin organisoitunut järjestötason liikehdintä voi saada isoja muutoksia aikaan silloin, kun poliittiset päättäjät ovat tavoitteista samanmielisiä. Myös yliopistolakihankkeen taustalla vaikutti poliittisen intressin lisäksi voimakkaita sidosryhmiä, jotka osaltaan vaikuttivat tavoitteiden ajamiseen ja saavuttamiseen. Yhdistyslakiuudistuksessa järjestökenttä oli sen sijaan hajanainen ja jakautunut jossain määrin kahteen leiriin: lainvalmistelun tiettyjä ulottuvuuksia kritisoiviin ja niihin, joiden näkökulmia virkamiestaso koetti tämän vastapainoksi aktiivisesti hakea. Lopulta keskeisen kiistakysymyksen osalta päädyttiin kompromissiin, ja toisen monia sidosryhmiä harmittaneen kysymyksen osalta virkamiesvalmistelijat joutuivat perääntymään. Nämä kolme hanketta osoittavat sen, että sidosryhmillä on ollut aitoa vaikutusvaltaa keskeisiin linjauksiin. Kilpailulakihanke on puolestaan esimerkki siitä, kuinka virkamiesvalmistelijat pyrkivät laatimaan keskeisten sidosryhmien kanssa jo lähtökohtaisesti kompromisseja. Tietyt ulkoa tulleet ennakkoehdot eli EU-käytännöt kuitenkin rajasivat mahdollisuuksia, ja tämä yleinen kehys vaikutti olleen sidosryhmienkin hyväksymä.

Toisaalta vaikka suurista linjoista olisi päätetty hallinnollisin, poliittisin tai juridisin perustein, jäljelle on silti jäänyt erityiskysymyksiä, joissa on ollut neuvottelun varaa. Esimerkiksi kaivoslakihankkeessa voimallisesti argumentoivat sidosryhmät kritisoivat vahvasti hanketta. Juridisiin lähtökohtiin nojautuva perusasetelma ei tämän johdosta juurikaan muuttunut, mutta sidosryhmät onnistuivat saamaan läpi joitakin itselleen suosiollisia lievennyksiä poliittisten voimien kanssa yhdistyessään. Yliopistolakihank-

keessa vaikuttaa puolestaan siltä, että neuvottelunvaraisia kysymyksiä pyrittiin lähtökohtaisesti ratkomaan sellaisten sidosryhmien kanssa, jotka olivat valmiita hyväksymään esityksen hallituspolitiikkaan kytkeytyvät yleiset linjat ja lähtökohdat. Asetelma on saanut paljon kritiikkiä tahoilta, jotka ovat olleet erimielisiä, eli käsittely ei siltä osin vahvistanut monien tahojen luottamusta demokraattiseen päätöksentekoon eikä lisännyt päätösten hyväksyttävyyttä (kritiikistä esim. Tomperi 2010). Sidoryhmiä sisältävät valmisteluryhmät eivät tuottaneet kirjallisia dokumentteja, joihin ei näin ollen voinut kirjata eriäviä mielipiteitä. Tällöin erimielisyydelle ei anneta virallista sijaan, ja tarkoituksena vaikuttaakin olleen toimijoiden sitouttaminen tavoitteisiin, joissa aito neuvottelunvara on ylipäänsä ollut vähäistä.

Vahva sidoryhmien intressivaikuttaminen valmistelun ydinprosesseihin on muutamassa hankkeessa kuitenkin tuottanut jonkin verran erityisiä haasteita ja ongelmia lainvalmistelijoiden näkökulmasta. Tällöin taustalla ei ollut voimallista poliittista ohjausta. Muutama haastateltu katsoi, että vahvojen intressiryhmien läsnäolo työryhmässä voi johtaa ”loputtomaan keskusteluun”, johon ei olisi aikataulullisista syistä varaa. Yhdessä hankkeessa sidoryhmäosallistuminen on tuottanut osin ei-toivottuja kompromisseja, ja yleisenä näkökulmana esitettiin myös se, että toisinaan sidoryhmäyhteistyö työryhmän tasolla voi estää yleisempää yhteiskunnallista keskustelua, jos keskustelu on ikään kuin valmiiksi käyty. Samat ongelmat voivat tietenkin päteä myös erimielisyyden hallinnointiin eri hallinnonalojen kesken. Kaiken kaikkiaan yksimielisyyteen pääsy ja keskustelu koettiin yleisesti kuitenkin helpommaksi hallinnollisten toimijoiden kesken. Myös sidoryhmien edustajien asiantuntijuutta pidettiin toisinaan riittämättömänä. Kaivoslain valmistelussa koettiin, että perustavanlaatuista keskustelua on vaikea käydä ilman, että toimijoilla on vahvaa juridista ymmärrystä tematiikasta. Kilpailulakihankkeessa katsottiin, että heikkoudet substanssin tuntemuksessa edellyttivät lainvalmistelijoilta lisätöitä ilmiökenttää ja käsitteitä avaavien muistioiden tekemisen muodossa. Yhdistyslakihankkeessa koettiin ongelmaksi esimerkiksi vetoaminen auktoriteettiasemaan riittäväksi katsottujen perustelujen sijaan. Lisäksi tuli esille näkemyksiä, että kansalaisille suunnatut Ota kantaa -sivustot eivät välttämättä sovi käyttöön silloin, jos keskeiset sidoryhmät ovat vahvoja intressiryhmiä, koska anonyymisyys sallii manipulointia ja sivustojen dominointia.

Jos sidoryhmien osallistumista esivalmistelussa voisi ylipäänsä lisätä avoimuuden periaatteita noudattaen, työryhmälle voisikin kenties jäädä ”teknisempi” toteuttajan rooli, ja sidoryhmiä voisi valmistelun kuluessa osallistaa erikseen kysymyksissä, joissa on aitoa neuvottelun varaa. Tämä ei poista tarvetta asiantunteviin työryhmiin ainakaan merkittävissä, isoissa hankkeissa, sillä oikeudellistumisen ja polkuriippuvuuden seurauksena

lainvalmistelu on haastavaa, jos lakeja yhdistetään yli hallinnonrajojen ja ne joudutaan sovittamaan voimassaolevan sääntelyn moni-ilmeiseen kokonaisuuteen tai jos perustuslakikysymykset ovat vaikeita. Toisaalta sidosryhmien osallistuminen työryhmiin voi olla mielekästä, jos asetelma sallii linjauksista keskustelun ja jos kokoonpanoon on kiinnitetty riittävä huomiota niin, ettei osa keskeisistä sidosryhmistä jää ulkopuolelle.

Missä määrin sidosryhmän järjestön edustaja sitten aidosti edustaa taustaorganisaationsa jäsenkuntaa? Kuten luvussa 2 on tullut esille, jos jäsenkunta sisältää itsessään eriäviä näkemyksiä keskeisistä kysymyksistä, edustajan voi olla lähtökohtaisesti mahdotonta muodostaa yhtä kantaa, joka palvelisi kaikkien etuja. Merkitystä on silläkin, kuinka integroitunut ja laaja jäsenkunta on verrattuna siihen, kuinka valmisteluun osallistuminen sen tuomine reunaehtoineen rajaa vaikuttamisen mahdollisuuksia. Tämä pohdinta tuli esille yliopistolakihankkeeseen osallistuneen sidosryhmän edustajalta.

Yleisesti ajateltuna sidosryhmän edustaja saattaa myös hahmottaa todellista jäsenkuntaansa tai edustamiaan ihmisiä sellaisen kollektiivisen identiteetin kautta, joka ei välttämättä kohtaa todellisuutta, jossa ”edustettavat” näkevätkin sosiaalisen asemansa ja tarpeensa eri tavoin (ks. Roach Anleu 2000, 214). Tämän ei välttämättä tarvitse olla tietoista, vaan kyse voi olla esimerkiksi jonkin ideologian takia vääristyneestä ilmiötä koskevasta ymmärryksestä (ks. Rantala 2010). Lainvalmistelussa voi myös avautua ns. päämies–agentti-ongelma, jossa sidosryhmän edustaja käyttää asemaansa hyväksi. Sen mahdollistaa esimerkiksi taustaorganisaation muita jäseniä parempi asiantuntijuus käsiteltävässä asiassa yhdistyneenä omiin intresseihin, kuten työuran edistämiseen (päämies–agentti-keskustelusta yleisesti ks. esim. Jones ym. 2006). Korkea asema voi myös itsessään olla motiivi henkilökohtaisten intressien edistämiseen. Tämä näkökulma tuli esille yhdistyslakihankkeessa.

Yhteenvetona voisi todeta, että osallistuva demokratia näkyy hankkeissa pääasiallisena demokratian mallina sidosryhmien näkökulmasta. Osallistaminen tuo herkästi mukanaan konflikteja ja sitä, että toiset näkökulmat painavat päätöksenteossa enemmän kuin toiset, joskin osassa kysymyksiä ratkaisuna on mahdollisuus saavuttaa neuvottelun tuloksena kompromisseja. Muodollisilla kuulemisilla voidaan joka tapauksessa varmistaa se, että kaikki halukkaat saavat näkökulmansa esitettyä, mutta se ei vielä tarkoita sitä, että niillä on vaikutusta. Tämä on kuitenkin vallitseva poliittinen realiteetti; kaikkia eriäviä näkökulmia on käytännössäkin vaikea yhdistää.

8.4.2 Deliberatiivisen demokratian avauksia

Deliberatiivinen demokratia voidaan määritellä kollektiiviseksi ja argumentointiin perustuvaksi päätöksenteoksi, johon osallistuvat kaikki, joita päätös koskee tai heidän edustajansa (Elster 1998). Deliberatiiviseen demokratiaan yhdistetään usein myös ajatus siitä, että keskustelemalla ja argumentoimalla osapuolilla on mahdollisuus muuttaa omia kantojaan niin, että ne alkavat lopulta lähentyä (esim. Fearon 1998, 52). Deliberaation ihanteeseen kuuluu lisäksi sitoutuneisuus rationaalisuuteen ja puolueettomuuteen, ja usein siihen liitetään ajatus yhteisen konsensuksen saavuttamista keskustelun avulla. Siinä mielessä se eroaa edellä kuvatusta osallistavasta demokratiasta, joka mahdollistaa yksipuolisen intressivaikuttamisen.

Deliberatiivisen ihanteen mukainen keskustelu voi kuitenkin viedä paljon aikaa, jota lainvalmistelussa ei ole kovin paljon käytössä. Lisäksi osallistujien keskinäinen keskustelu ja argumentointi on mahdollista lähinnä työryhmissä. Muutoin sidosryhmät osallistuvat lainvalmisteluun argumentoimalla pääosin lainvalmistelijan kanssa, ei niinkään keskenään, ja lainvalmistelija voi tilanteesta riippuen käydä keskustelua yksittäisten sidosryhmien edustajien kanssa. Poikkeuksen muodostavat tietenkin valmistelun kuluessa mahdollisesti järjestetyt yleiset keskustelutilaisuudet, mutta nykykäytännöissä niissä ei liiemmin keskustella mahdollisuuksista suunnata keskeisiä linjauksia.

Mahdollisuus deliberatiiviseen demokratiaan on lainvalmistelussa käytännössä siis rajallinen (ks. myös keskustelu luvussa 2.3). Kovin laajapohjainen valmistelu on myös tehotonta tavoitteisiin nähden (Baldwin & Cave 1999, 79), kuten muutama haastateltu lainvalmistelijakin on todennut. Toisin sanoen keskustelijat on mielekästä rajata siten, että keskustelua on mahdollista käydä. Seuraavassa tarkastellaan sitä, missä määrin deliberatiivisen demokratian ulottuvuuksia on annetuissa rajoissa kuitenkin näkynyt tutkituissa hankkeissa ja niihin sisältyvissä keskustelun areenoissa ja mikä olisi kenties mahdollista. Koska tämä tutkimus ei ole sisältänyt osallistuvaa havainnointia työryhmätyöskentelyssä, siihen sisältyntä keskustelun luonnetta on vaikea arvioida.

Perustelu ja argumentointi sekä valmius tinkiä omista intresseistä yhteisen hyvän eduksi kuuluvat siis keskeisesti deliberaation ihanteisiin. Muutamissa hankkeissa tämä nousi kiinnostavasti esille sidosryhmille suuntautuvana uudenlaisena odotuksena. Yhdistyslakihankkeen lainvalmistelija piti argumentointia ja näkökulmien perustelua ensisijaisen tärkeinä; pelkkä kannan esittäminen ja esimerkiksi auktoriteettiasemaan vetoaminen ei riittänyt. Sama ihanne näkyi käänteisesti kaivoslakihankkeessa, jossa lainval-

mistelija koki tiettyjen sidosryhmien voimakkaat intressikannat hankaliksi rakentavan keskustelun kannalta, jossa perustuslain sisältämien edellytysten huomioon ottaminen oli ensisijaista. Vammaispalveluhankkeessa sen sijaan kiiteltiin vammaisjärjestöjen kykyä esittää ja perustella kantojaan.

Osasta haastatteluja käyvätkin ilmi lisääntyvät vaateet sidosryhmien uudelleenlaiselle ”ammattimaiselle” toiminnalle. Toisin sanoen auktoriteettiasemaan vetoamisen sijaan sidosryhmiltä odotetaan perusteltua argumentointia, mutta myös tiettyä maltillisuutta, mikä mahdollistaa keskusteluyhteyden. Tällöin haasteena on toisaalta se, että avoimen keskustelun ihanteiden mukaan sidosryhmän edustajan tulisi olla ainakin jossain määrin valmis muuttamaan kantojaan yhteisen argumentoinnin perusteella. Tämä tarkoittaa sitä, että sidosryhmän edustaja joutuu miettimään, kuinka hänen keskustelussa muuttamansa kanta on suhteessa taustaorganisaationsa kantaan. Esimerkiksi työryhmässä tällaisia tarkistuksia on mahdotonta tehdä kesken parhaillaan käytävän keskustelun.

Kyky keskustella ja ottaa eri näkemyksiä huomioon kuuluvat yhtä lailla lainvalmistelijoille suunnattuihin odotuksiin. Yksi deliberaatiota lähentelevä toiminnanmuoto on arviomuistion tekeminen ja sen kommentoituttaminen tahoilla, jotka katsottiin aiheen kannalta keskeisiksi. Tätä toteutettiin yhdistys- ja kilpailulakihankkeessa; tärkeää on nimenomaan vaihe, jossa keskustelua käytiin, eli osallistujilla oli aito mahdollisuus vaikuttaa hankkeen suuntautumiseen. Tosin keskustelu suunnattiin virkamiehille, jotka tekivät koosteen saamiensa argumenttien perusteella. Kilpailulakihankkeessa osallistuvat tahot vaikuttivat olleen suhteellisen itsestään selviä, mutta yhdistyslakihankkeessa tuli esille jälkikäteen tunnistettu ongelma siitä, että mukana ei ehkä sittenkään ollut riittävää edustusta erilaisista yhdistyksistä.

Deliberaation ihanteisiin kuuluu myös huolellinen argumentointi ja perustelut, joita lainvalmisteluohjeistuksissa edellytetäänkin (oikeusministeriö 2004, 9). Lainvalmistelussa hallituksen esitystä ja muita dokumentteja kirjoittava virkamieskunta – työryhmän ja muiden mahdollisten tahojen tuella – onkin käytännössä se taho, jolla on kaikki valmistelussa käyty keskustelu tiedossa. Tämän tahon vastuulla on laatia sellainen tuotos, josta näkyy relevanttien eri näkökulmien huolellinen punninta. Hallituksen esitys on erityisen tärkeä dokumentti siinä mielessä, että se toimii pohjana eduskunnassa käytävälle keskustelulle ja lopulta äänestykselle voimaan tulosta. Toisin sanoen hallituksen esityksessä pitäisi kyetä perustelemaan niin ehdotukset kuin se, millä perusteella osa lausunnoista on otettu huomioon ja osa ei. Kokonaisuuteen kuuluu myös edellä käsitellyn vaikutusten arvioinnin kirjaaminen, joka on ihanteellisessa muodossaan myös deliberaation henkinen; toisin sanoen siinä pyritään saavuttamaan rationaalisen

argumentoinnin perusteella tietoa päätöksentekijöille, jotta he pääsisivät optimaaliseen ratkaisuun (ks. esim. Baldwin & Cave 1999, 315). Kuten edellä on useasti todettu, ihanne on toteutunut yleisesti ottaen vajavaisesti. Lisäksi hankkeissa on ollut vaihtelevuutta siinä, kuinka selkeästi tavoitellut muutokset esitetään suhteessa nykytilaan ja kuinka loogisesti tavoitteiden suhde keinoihin on esitetty.

Myöskään lausuntojen hyödyntämistä ei ole avattu läheskään kattavasti ja systemaattisesti. Hallituksen esityksissä perustellaan melko vähän ja hankkekohtaisella tasolla vähintäänkin epätasaisesti sitä, millä perusteilla muutoksia tehtiin tai ei tehty suhteessa saatuun palautteeseen. Varsin yleisesti käytettiin määrällisiä ilmaisuja, kuten ”suurin osa oli tavoitteen kannalla” tms. Tämä herättää kysymyksen siitä, kuinka merkittäviä kohderyhmiä vähemmistössä tai enemmistössä on kulloinkin ollut. Toisin sanoen tietyn osatavoitteen suhteen etäiset sidosryhmät saattavat muodostaa tavoitteelle myönteisen enemmistön, kun taas keskeiset sidosryhmät saattavat olla sitä vastaan, eikä tämä välttämättä näy dokumentoinnista. Deliberatiivisen demokratian ihanteen mukaan oleellista on kuitenkin kiinnittää huomiota argumentointiin eikä siihen, minkälainen ”massa” sitä kannattaa prosessissa, jossa kuulemisjärjestely voi itsessään sisältää epätasapainoa liittyen siihen, miltä tahoilta lausuntoja pyydetty ja kuinka monta tietynlaisen taustan edustajaa on ollut mukana.

8.5 Avoimuus ja legitimizeetti

Lainvalmistelijat ovat julkisesti vastuussa työstään, tosin viime kädessä vastuu kuuluu vaaleilla valituille poliitikoille, vaikka niin vaikutusvaltaa kuin vastuuta olisikin käytännössä delegoitu paljon virkamiehille. Anthony Ogus (1994) erittelee kolme yleistä vastuullisuuden aluetta: taloudellinen, menettelytapoihin liittyvä ja substantiaalinen. Samansuuntaisesti Baldwin ja Cave (1999, 315) käyttävät termiä oikeudenmukaisuus (fair) ja näkevät siinä kaksi keskeistä ulottuvuutta: menettelytapojen avoimuus ja läpinäkyvyys sekä itse lain toimivuus tarkoituksenmukaisella tavalla. Tässä tutkimuksessa ei ole mahdollista ottaa kantaa siihen, kuinka lainvalmistelu toimii ja vastaa tarpeisiin tultuaan voimaan. Lisäksi taloudellista vastuullisuutta on käsitelty vaikutusten arvioinnin yhteydessä ja sidosryhmien osallistumista edellä. Tässä alaluvussa keskitytäänkin avoimuuteen lainvalmistelun legitimizeetin keskeisenä perustana.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta velvoittaa viranomaisia dokumentoimaan lainvalmistelua. Saatavissa on pidettävä esimerkiksi

asiakirjoja, joista selviää tiedot ”lainsäädännön uudistamista koskevan työn käynnistämisestä, sitä koskevasta toimeksiannosta, asetetusta määräajasta sekä valmistelusta vastaavasta henkilöstä” (621/1999, 5. luku, 19 §). Kyseisten tietojen tulee myös olla helposti saatavilla (20 §). Tämä julkisuusperiaate merkitseekin sekä kansalaisten tiedonsaantioikeutta että viranomaisten velvollisuutta antaa tietoa toiminnastaan (ks. Mäenpää 2000, 92)³³. Kyse on vahvasta pohjoismaisesta julkisuusperiaatteesta, jolla on pitkä traditio (Pöysti 2007, 224).

Tuomas Pöysti (2007, 247) käyttää termiä ”materiaalinen demokratia” kuvaamaan sitä, kuinka aktiivinen tiedon välittäminen julkisen hallinnon toiminnasta luo keskeiset edellytykset kansalaisten mahdollisuuksille osallistua poliittiseen keskusteluun (ks. myös Mäenpää 2000, 2). Luodessaan osaltaan mahdollisuuksia yleisen mielipiteen muodostukselle julkisuusperiaate edistää myös sananvapautta (mts.). Kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien edistämisen lisäksi julkisuusperiaate lisää viranomaistoiminnan ennakoitavuutta ja mahdollistaa viranomaistoiminnan valvonnan ja julkisen arvioinnin, millä voi ajatella olevan epäasianmukaista hallintotoimintaa ennalta estävää vaikutusta. Arvioitavuus puolestaan osaltaan vahvistaa viranomaistoiminnan uskottavuutta ja legitimitettiin (Mäenpää 2000, 2). Sen avulla on mahdollista varmistaa, että laki on muodostettu tarkoituksenmukaisen ja ”reilun” (fair) menettelyn tuloksena (May 2007, 13). Julkisuus ja läpinäkyvyys ovatkin hyvän hallintotavan keskeisiä edellytyksiä. (Mäenpää 2000, 2.) Voidaan myös olettaa, että kansalaiset yleisesti ottaen hyväksyvät poliittisen päätöksenteon, jos he voivat luottaa siihen, että päätökset on saavutettu huolellisen harkinnan perusteella (Shapiro 1988, 34). Harkinta ei kuitenkaan näyttäydy ulospäin ilman avoimuutta.

Tietotekniikan kehittyminen helpottaa nykyisin tiedonvälitystä samalla, kun kansalaiset oppivat odottamaan tietojen löytymistä internetistä. Lainsäädäntösuunnitelmassa korostetaan lisäksi lainvalmistelun julkista dokumentointia ja hankkeesta tiedottamista.

Vireillä olevista säädösvalmisteluhankkeista ja niiden vaikutuksista tiedotetaan suunnitelmallisemmin ja riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta intressi- ja kohderyhmillä on aito mahdollisuus vaikuttaa valmisteluun sekä tarvittaessa sopeuttaa toimintansa muutoksiin. (Valtioneuvoston kanslia 2007, 92.)

Kaiken kaikkiaan hankkeissa esiintyi suurta kirjavuutta siinä, mitä niistä ylipäänsä esitettiin julkisuuteen. Valtioneuvoston hankerekisteriä (HARE)

³³ Toki on silti seikkoja, jotka vaikuttavat julkisuusperiaatteen toteuttamiseen julkisessa hallinnossa, kuten valmistelun vaihe ja salassapitosäännökset (ks. tarkemmin Mäenpää 2000).

täytettiin vaihtelevasti. HARE:a ei yleisesti pidetty kovin käytännöllisenä ratkaisuna, mutta se on kuitenkin toistaiseksi foorumi, jota virkamiehet on ohjeistettu käyttämään. Hankekohtaisten verkkosivujen käyttö on noussut HARE:n rinnalle yleistyväksi dokumentoinnin välineeksi, ja se on yleisölekin huomattavasti helpompi tapa saada tietoa meneillään olevasta lainvalmistelusta. Kaikissa ministeriöissä kotisivujen tekemiseen ei tämän tutkimuksen tekemisen aikana ollut kuitenkaan panostettu. Osin verkkosivuja oli lainvalmistelun aikana alettu kehittää, ja osin siihen oli kokemusta jo aiemmista hankkeista. Joukossa olikin erittäin mallikelpoisia hankkeita, joissa sekä valtionhallinnon hankerekisteriä (HARE) että kotisivuja oli käytetty monipuolisesti. Tosin yhdessä hankkeessa lain edellyttämät minimaatimukset eivät täytyneet perustietojen julkisen dokumentoinnin osalta, ja puutteita oli muissakin hankkeissa. Osalla hankkeita oli sille tosin perusteluja: kiireelliseen valmisteluun olisi tarvittu lisäresursointia tiedottamiseen, niin HARE:n kuin kotisivujen käytön osalta. Myös siinä, kuinka lainvalmistelun vaiheita ja aineistoja on esitelty hallituksen esityksessä, on kirjavuutta. Tosin myös ohjeistus on siltä osin jossain määrin epätarkkaa.

On myös hyvä erottaa tiedottamislautonainen dokumentointi sellaisesta, jossa yleisö pääsee edes jossain määrin seuraamaan päätöksentekoprosessia. Yksi deliberatiivisen demokratian ihanteisiin palautuva mahdollisuus onkin lainvalmistelun aikana käydyn keskustelun dokumentointi, joka avaisi päätöksenteon luonnetta ja perusteita konkreettisissa lainvalmisteluprosesseissa (ks. Shapiro 1988, 34). Tällaista menettelyä on ilmennyt ainoastaan yhdessä hankkeessa eli yhdistyslain valmistelussa. Toisin sanoen internetissä on ollut dokumentoituna varsin havainnollistavalla tavalla sitä, kuinka keskeisiin linjauksiin on päädytty sidosryhmiä kuulemalla ja muulla tavoin argumentoiden. Avoimuuden näkökulmasta tämän toimenpiteen arvoa vain nostaa se, että lainvalmistelija altistui samalla voimakkaalle julkiselle kritiikille, kun osa sidosryhmien edustajista vastusti vahvasti tiettyjä uudistusehdotuksia ja arvosteli lainvalmistelijan menettelytapoja.

Tosin yhdistyslain valmistelun dokumentoinnissa ilmeni sama haaste kuin muutamassa muussakin hankkeessa: kuinka esittää poliittisia intressikiistoja sellaisina, kuin ne ovat ilmenneet lainvalmistelijan näkökulmasta. Erityisen ongelmalliselta vaikuttaa se, jos kyse on puoluepoliittisista kiistoista. Tämä on avoimuuden ja demokratian kannalta tietenkin erityisen ongelmallista, koska niistä lainvalmistelusta kiinnostuneen kansalaisen tai järjestön tai yrityksen edustajan nimenomaan tulisi voida tietää.

Yhtenä erityiskysymyksenä tutkimuksessa nousi esiin myös moniryhmäinen valmisteluorganisatorinen kokonaisuus haasteineen. Avoimuuden kannalta on ongelmallista, jos vastuu ei ole selvästi jaettu eikä toiminta ole päätösten tekemisen kannalta läpinäkyvää, kuten yliopistolakihankkeessa

ilmeni. Vaikka vastuut olisikin selvästi jaettu, tilanne voi silti synnyttää toimijoissa vääränlaisia odotuksia, kuten yhdistyslain valmistelussa oli puolestaan havaittavissa.

Yksi tarkemman pohdinnan arvoinen asia on myös muodollisen ja epämuodollisen kuulemisen suhde toisiinsa. Epämuodollinen kuuleminen viittaa tässä sinänsä virallisiin prosesseihin; kyse on lähinnä siitä, että lainvalmistelijat käyvät sidosryhmien kanssa eri muodoissa keskinäisiä keskusteluja ilman, että niiden sisältöjä tai luonnetta välttämättä dokumentoidaan julkisesti. Tämä on ollut käytäntö monessa tutkitussa hankkeessa. Yhtäältä sitä on mahdollista pitää joustavana menettelyinä, joka mahdollistaa laadukkaan ja argumentoivan keskustelun, jossa lainvalmistelija voi tarvittaessa tarkistaa näkemysten perusteluja. Toisaalta se voi myös mahdollistaa voimallista ja piiloon jäävää intressivaikuttamista. Muodollisessa kuulemisessa lausunnot ovat puolestaan periaatteessa julkisia, ja monissa hankkeissa ne on myös laitettu julkisesti esille. Kaikki intressiryhmät tuskin haluavat esiintyä ulospäin pelkästään omaa etua tavoittelevina, joten argumentit saatetaan pyrkiä laatimaan jo valmiiksi siten, että ne suhteutetaan jollain tavoin käsitykseen omaa intressiä yleisemmästä edusta (Fearon 1998, 54–55; Elster 1998, 12). Toki se voi olla tietoinen strategia, ja taustalla saatetaan silti pyrkiä epämuodolliseen, intressejä suuremmin palvelemaan vaikuttamiseen, mutta lainvalmistelijan on avoimuuden periaatteen vallitessa vaikeampi perustella kovin intressilähtöisiä ehdotuksia.

Yleinen avoimuuden lisääntyminen ja sidosryhmien tietoisuus yksittäisten lausuntojen julkistamisesta todennäköisesti johtaisi siihen, että lausunnot olisivat lähtökohtaisesti aiempaa paremmin perusteltuja. Ehkä lausunnoille voisi myös asettaa entistä selkeämmin perusteluja edellyttäviä laatu-kriteerejä; jos ne eivät täyty, niitä ei oteta huomioon. Avoimuudella voidaan nähdä olevan taipumus parantaa argumentoinnin laatua ja pyrkimystä kohti yleisen hyvän tavoittelua (Fearon 1998, 55). Kyse on näin muustakin kuin legitimizeetistä tai hyvän hallintotavan, lain tai ohjeistusten noudattamisesta. Lainvalmisteluprosessien avoimuus, ratkaisujen selkeä ja ymmärrettävä perustelu ja monipuolinen kuuleminen tarjoavat ylipäänsä ”vastavoimia” vahvoille ja yksipuolisille intresseille, olivatpa ne poliittisia, hallinnollisia tai sidosryhmiltä peräisin.

8.6 Paremman sääntelyn toimintaohjelman toteutuminen

Paremmen sääntelyn normisto tähtää vastuun harkittuun käyttöön. Ohjeiden mukaisesti aluksi tulisi pohtia sääntelylle vaihtoehtoisia ohjauskeinoja. Oikeudelliseen sääntelyyn päädyttyäessä tämän jälkeen tulisi miettiä vaihtoehtoisia sääntelykeinoja niiden vaikutuksia hyvällä tietopohjalla arvioiden sekä kuulla laajasti sidosryhmiä antaen näille mahdollisuus osallistua lainvalmisteluun varhaisessa vaiheessa. Näin lainvalmistelussa päädyttäisiin optimaaliseen ratkaisuun. Kun prosessiin lisää avoimuuden, kuka tahansa ulkopuolinen pystyy arvioimaan poliittisten edustajiensa ratkaisuja ja niiden perusteita.

Lainvalmistelun sitominen hallitusohjelmaan hankaloittaa kuitenkin edellä mainittujen ihanteiden toteuttamista lähtökohtaisesti. Keskeisistä linjauksista päättäminen suljetussa valmistelussa heikentää esivalmistelun avoimuutta, jolloin kysymys sääntelylle vaihtoehtoisten ohjauskeinojen harkinnasta jää avoimeksi, toisin sanoen asian käsittely ylipäänsä ja julkinen tietoisuus siitä, onko aitoa harkintaa jossain määrin tapahtunut. Se, että tavoitteet on toisinaan määritelty varsin yksityiskohtaisiksi, rajoittaa lisäksi varsinaisessa valmistelussa paitsi sidosryhmien vaikuttamismahdollisuuksia myös vaikutusten arvioinnin vaihtoehtoja. Edellä kuvattu tarkoittaa hallitusohjelman sisäistä ristiriitaisuutta. Yhtäältä pyritään toteuttamaan paremman sääntelyn toimintaohjelmaa, mutta toisaalta tarkahkot ja lähtökohtaisesti sitovaksi katsotut tavoitemuotoilut hallitusohjelmassa rajoittavat ihanteiden toteuttamista.

Lainvalmisteluhankkeissa on lisäksi suurta erilaisuutta lähtökohtien sekä sisällöllisen ja oikeudellisen luonteen osalta. Lainvalmistelua organisoidaan ministeriössä eri tavoin, ja samankin ministeriön sisällä on vaihtelevuutta. Tiukka aikataulutus yhdistyneenä niukkoihin henkilöstöresursseihin, mukaan lukien avustava henkilöstö (liittyen esimerkiksi tiedottamiseen) voi vaikuttaa suurestikin normien toteutumiseen tarkoituksenmukaisesti. Yhtenä ääriesimerkkinä on analyysissä ilmennyt lausuntokierroksen jääminen pois kiireen vuoksi.

Lainvalmistelun yleinen organisointi ja kulttuuriset käytännöt ovat myös suorassa yhteydessä siihen, kuinka huolella vaikutusten arviointia on mahdollista suunnitella ja toteuttaa. Lisäksi mitä enemmän vallitseva oikeusnormisto tai -käytäntö, kuten perustuslaki kaivoslakihankkeessa, EU-käytännöt kilpailulakihankkeessa tai ylipäänsä muu oikeusjärjestelmä asettavat lainvalmisteluun reunaehtoja, sitä enemmän ne osaltaan rajoittavat sitä, mikä lainvalmistelussa on aidosti neuvottelunvaraista. Mitä vähemmän on liikku-

mavaraa, sitä vähemmän sidosryhmillä on esimerkiksi mahdollisuuksia vaikuttaa keskeisiin linjauksiin, ja vaihtoehtoisten ratkaisumallien arviointi jää käytännössä mielekkääksi vain yksittäisissä erityiskysymyksissä.

Toisentyyppisiä rajoitteita liittyy hankkeisiin, joilla on suurta vaikutusta julkiseen talouteen. Poliittinen ohjaus on tyypillisesti suurta, mikä vaikuttaa osaltaan sisällöllisiin ratkaisuihin ja aikataulutukseen, kun hanketta esitellään hallituksen erilaisilla foorumeilla. Osassa hankkeita keskeiset sidosryhmät voivat olla vahvoja intressiryhmiä, joiden kanssa toimiminen edellyttää erityistä harkintaa. Kaikki nämä tekijät vaikuttavat eri tavoin siihen, miten paremman sääntelyn normeja on mahdollista tai mielekästä noudattaa.

On vaikea arvioida, minkälaisia muutoksia hankkeiden vaikutusarviointien käytännöt ovat ilmentäneet suhteessa ministeriöiden aiempiin vastaviin hankkeisiin, mutta kaiken kaikkiaan tutkimuksessa tarkasteltujen hankkeiden joukossa oli hyviä tai ainakin kohtalaisia esimerkkejä niin vaikutusten arvioinnista kuin toimeenpanon ja seurannan huomioon ottamisesta. Panostus oli silti epätasaista, ja systemaattinen ote kyseisiin asioihin kaipaasi yleisesti voimistamista. Selvitysluontoista tietoa oli käytetty melko vähän hyödyksi. Yleinen vaikutelma on myös, että vaikutusten arvioinnin suunnittelu on ollut vähäistä eikä se ole ulottunut riittävästi lainvalmistelun alkuvaiheisiin, mikä mahdollistaisi paremmin eri sääntelyvaihtojen arvioinnin. Ajoituksen ohella yksi ongelma on myös ollut joidenkin hankkeiden kireä aikataulutus. Analyysi toi myös esille, että poliittisesti vahvasti ohjattujen hankkeiden vaikutusarvioinneissa on ollut puutteita ja että näillä seikoilla vaikuttaa olevan yhteyttä toisiinsa. Vaikutusten arviointiin liittyy kuitenkin paljon myös periaatteellisia ongelmia, kuten tarkoituksenmukaisen tiedon saanti ylipäänsä, tiedon tarjoajan valinta ja luotettavuus sekä tutkimustiedon hyödynnettävyys suhteessa poliittisiin reunaehtoihin. Ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttö tutkimuksen apuna arvioitaessa taloudellisten vaikutusarviointien laatua osoitti myös kiinnostavasti, että arviointien arviointikaan ei ole yksinkertaista sikäli, että asiantuntijoiden näkemyksissäkään oli kohtalaisesti hajontaa.

Tutkimuksen hankkeet osoittavat myös, että sidosryhmien osallistuminen ja vaikuttamismahdollisuus tarkoittavat kahta eri asiaa. Vaikuttamista tuntuu estävän keskeisten tavoitteiden merkittävä ennalta linjaaminen voimallisen hallinnollisen tai poliittisen ohjauksen takia. Tilanne sidosryhmien muodollisten kuulemisten ja avoimen dokumentoinnin suhteen on ylipäänsä jossain määrin huolestuttava. Muodollisia kuulemisen menetelmiä oli käytetty vaihtelevasti, mutta laaja-alaisesti vain muutamassa hankkeessa ja joissain ei juuri ollenkaan. Vaikka paremman sääntelyn toimintaohjelma korostaa laajapohjaisten valmisteluelinten käyttöä, tämä oli hankkeissa vä-

häistä. Yleisimmin työryhmät olivat laaja-alaisia mutta hallintokeskeisiä. Osassa hankkeita valmisteluun on nimetty erilaisia valmisteluryhmiä, joissa on ollut hallinnon ulkopuolisten sidosryhmien edustajia, mutta tämä järjestely tuntuu aiheuttavan herkästi sekaannusta vastuunjaosta. Kuten Tala (2010) kirjoittaa, tiedon käytön ongelmallisten piirtein poistamiseen ei ole patenttiratkaisua. Joitain ongelmia on kuitenkin mahdollista lieventää. Paradoksaalisesti ratkaisu löytynee kenties niistä normatiivisista painotuksista, joita liittyy muun muassa paremman sääntelyn ohjelmaan: ”tietolähteiden moninaisuus, lainvalmistelun avoimuus sekä eri osapuolten mahdollisuus arvioida kriittisesti ja riittävän varhain valmistelutyössä tehtyjä ratkaisuja ja niiden tiedollista perustaa” (Tala 2010c, 77).

Myös sidosryhmien kuulemiseen ja vaikuttamismahdollisuuksiin liittyy periaatteellisia ongelmia, joita edellä on käsitelty. Kuinka taata, että keskeiset sidosryhmät tulevat huomioiduksi asianmukaisesti ja millä periaatteilla tehdään valintoja, kun esille nousee intressiristiriitoja – enemmistö-, statusvai argumentointiperiaatteella? Kuinka välttää ”capture”-ilmiö eli tilanne, jossa sääntelyn kohdetaho tai intressiryhmä saa lainvalmistelijan ”ohjaukseensa” (ks. esim. Baldwin & Cave 1999, 22)? Haastatteluissa tuli joka tapauksessa esille lisääntyvää odotusta sidosryhmien edustajille liittyen huolelliseen argumentointiin, mikä veisi demokratiamallien näkökulmasta suuntausta osallistavasta demokratiasta kohti deliberatiivista suuntausta – keskustelu, jota edellä on myös käsitelty.

Yksi huomion arvoinen asia on myös vahvan poliittisen ohjauksen merkitys; minkälaisissa olosuhteissa on realistista pitää poliittisten toimijoiden näkemyksiä itsestään selvästi painoarvoltaan suurempina kuin muiden lainvalmisteluun osallistuvien? Edellä esitetyt kysymykset eivät ole yksinkertaisia eikä kaikkiin ole helppoja vastauksia, mutta niitä olisi varmaankin mielekästä pohtia huolella.

Avoimuus on tutkimuksen näkökulmasta kenties kaikista tärkein edellytys laadukkaalle lainvalmistelulle, koska sen voi olettaa lisäävän lainvalmistelun laatua myös muilta osin. Toisin sanoen voi olettaa, että se parantaisi valmisteluun osallistuvien argumentointia ja ”pakottaisi” eri tahoja perustelemaan näkökulmiaan aiempaa paremmin. Se voisi edistää myös valmiutta muuttaa kantoja deliberatiivisen ihanteen mukaisesti. Tämä näkyisi oletettavasti niin sidosryhmien osallistumisessa, keskeisen tietopohjan selvittämisessä, vahvistamisessa ja käytössä kuin vaikutusten arvioinnissa. Avoimuutta ilmentäviä menettelytapoja ovat muun muassa aktiivinen tiedottaminen lainvalmistelun lähtökohdista, siihen virallisesti osallistuvista tahoista, lainvalmistelun eri vaiheista ja sisältökysymyksistä sekä valmisteluasiakirjojen julkinen dokumentointi ylipäänsä. Kuten analyysissä on tullut esille, hankkeissa ilmeni suurta vaihtelevuutta em. seikkojen

toteutumisessa, ja samoin oli epäselvyyttä siitä, mikä on oikea tai mielekäs verkkoperustainen foorumi dokumentoinnille.

Paremman sääntelyn toimintaohjelma onkin yleisesti ottaen jalkautunut huonosti tässä tutkittuihin lainsäädäntösuunnitelman hankkeisiin, joskin hyviäkin esimerkkejä normien noudattamisesta on ilmennyt. Lisäksi yleinen ymmärrys toimintaohjelman eri painopisteistä vaikutti hataralta. Näin ollen paremman sääntelyn toiminnoista oli myös saatu huonosti tukea, joskin muutama lainvalmistelija kertoi olleensa vaikutusarviointikoulutuksessa tai perehtyneensä vaikutusarviointiohjeistuksiin. Keskeisenä syynä paremman sääntelyn toimintaohjelman huonoon jalkautumiseen oli ministeriöiden heikko sitoutuminen asiaan eli poliittisen sopimuksen ja velvoittavuuden puute. Tulos on samankaltainen kuin Valtiontalouden tarkastusviraston tekemässä politiikkaohjelmien analyysissä. Sen mukaan ohjelmista on uupunut toteutusta fokuoiva strateginen ydin. Lisäksi ohjaus on perustunut koordinointiin, jolla ei ole riittävää toimivaltaa, vaikka ohjauksen valtuutus on tullutkin hallitusohjelmasta (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010, 8, 20). Kummassakin tapauksessa kyse on ollut informaatio-ohjauksesta, joka ei ole osoittautunut riittäväksi. Samoin paremman sääntelyn periaatteiden vajavaiseen jalkautumiseen on vaikuttanut lainvalmistelijoiden arkinen kiire, minkä vuoksi toimintaohjelmaan ei ole ehditty paneutua. Toimintaohjelmalta toivottiin lisäksi jonkin verran konkreettisempia ohjeita.

Yksi haaste tiedon levittämisessä on se, kuinka eksplisiittisesti ilmais-tavissa oleva, organisaatioille suunnattu tieto kyetään yhdistämään ns. hiljaiseen tietoon, jonka varassa organisaatiot myös toimivat (Nutley ym. 2003, 129). Tässä tutkimuksessa hiljaista tietoa ilmentävät esimerkiksi ministeriöiden omat, vuosien kuluessa kehittyneet lainvalmistelukäytännöt, joihin nähden paremman sääntelyn normisto on ulkopuolelta tuotettua eksplisiittistä tietoa (ks. myös Carroll 2010). Normisto on kuitenkin niin yleisellä tasolla, että siinä ei ole otettu huomioon ministeriöiden arkisia käytäntöjä tai sitä, kuinka hitaita niiden muuttaminen voi olla. Toisaalta voidaan kysyä, onko muutos kaikilta osin mahdollistakaan ilman sitovia velvoitteita, sillä pyrkimys noudattaa normeja edellyttäisi uutta kulttuuria, johon ei ole totuttu ja jota ei välttämättä nähdä kaikilta osin mielekkääksi. Normiston noudattaminen edellyttäisi esimerkiksi päätöksenteon avoimuuden lisäämistä, mikä voi olla totuttuja valtarakenteita horjuttavaa. OECD:n (2010) Suomen hallintoa koskevassa arviossa onkin kiinnitetty huomiota ministeriörakenteen siilomaisuuteen, jonka seurauksena horisontaalinen yhteistyö eri ministeriöiden kesken vaikeutuu (ks. myös Sitra 2010). Tämä on myös merkinnyt yksittäisille ministeriöille tiettyä autonomiaa ja itsenäisyyttä ylläpitää totuttuja ja vakiintuneita lainvalmistelukäytäntöjä, joiden muuttamiseen juuri paremman sääntelyn toiminta on tähdännyt.

Voidaan myös kysyä, jäisikö normien noudattamiseen vielä toivomisen varaa, vaikka sitovat velvoitteet muuttaisivatkin käytäntöjä? Tutkimuksessa (Walter ym. 2003) on eritelty tekijöitä, jotka ovat toimeenpanolle hyödyksi. Niitä ovat esimerkiksi tutkimustiedon kääntäminen toiminnan kontekstiin sopiviksi, joskin paremman sääntelyn toimeenpanon yhteydessä kyse olisi pikemminkin normiston kääntämisestä. Lainvalmistelun osalta se voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että normiston sisällöissä otetaan huomioon lakihankkeiden erilaisuus samoin kuin niiden organisoinnista vastaavien ministeriöiden lainvalmistelukäytäntöjen erot. Näin tulisi tiedostetuksi, että normiston eri ulottuvuudet painottuvat hankkeissa lähtökohtaisesti eri tavoin. Poliittiset reunaehdot ovat vahvoja esimerkiksi silloin, kun hanke liittyy tulonjakoon. Toisissa hankkeissa mukana on vahvoja hallinnon ulkopuolisia intressiryhmiä, mikä edellyttää valvutuneisuutta yhteistyössä. Osassa hankkeita puolestaan oikeudellinen polkuriippuvuus rajoittaa normiston noudattamista jne. Toisin sanoen normisto ei yleisyydessään näyttäydy yhteismittalaisena suhteessa hankkeiden moni-ilmeisiin reunaehtoihin, mikä voi olla osaltaan epämotivoiva tekijä normien tasapuolisessa jalkauttamisessa. Tällainen näkökulma on myös suoraan yhteydessä Walterin ym. mainitsemaan kontekstuaaliseen analyysiin, jossa pyritään ottamaan huomioon organisaatiokohtaiset esteet ja mahdollistavat tekijät.

Lisäksi em. tutkimuksen mukaan on eroteltavissa muita toimenpideohjelman jalkauttamista vahvistavia tekijöitä, kuten asiasta innostuneet yksilöt organisaatioissa, asian omaksunut johto ja käytännön tukirakenteet. Tämä tutkimus osoitti osaltaan, että yksittäisten lainvalmistelun laadusta kiinnostuneiden yksilöiden eli lainvalmistelijoiden panostus ei ole riittävä muutoksen aikaansaamiseksi, jos ministeriön tarjoamat lainvalmistelun tukirakenteet (kuten henkilöstöresursointi, aikataulutusta ja tietotekninen tuki) olivat heikot, samoin kuin johdon kiinnostus lainvalmisteluun. Siksi tarvetta olisikin mitä ilmeisimmin vielä yhden asian eli uskottavuuden vahvistamiselle, mikä edellyttäisi esimerkiksi osoitusta toimenpiteiden mielekkyydestä ja vahvojen mielipidejohtajien sitoutumista asiaan (Walter ym. 2003).

Parempaan sääntelyyn normisto onkin nykyisellään jossain määrin idealistinen suhteessa poliittisiin ja hallinnollisiin realiteetteihin sekä lakihankkeiden erilaisuuteen. Sovellettavuuden kannalta normiston keskeinen rasite nouseekin siitä, että ohjeissa ei anneta ratkaisumalleja erimielisyyttä koskeviin tilanteisiin tai päätöksiin, joiden perusteella tiedollinen asiantuntijuus määritetään. Kuka varmistaa esimerkiksi selvitysten laadun, oli se tuotettu ulkopuolisilla tai ministeriön omin voimin? Entä jos lainvalmistelijat ovat yhtä mieltä selvityksen tuloksista, mutta he arvottavat niitä eri tavalla? Eri sidosryhmiä pitää kuulla lainvalmistelun eri vaiheissa, mutta jos näke-

mykset ovat kovin vastakkaisia, niin millä perusteella yhden sidosryhmän kommenteilla on enemmän painoarvoa kuin toisen? Ohjeistus vastaakin ihanteellisuudessaan jossain määrin ajatusta ”kantaa ottamattomuuden etiikasta”, jossa julkinen valta esittää yleisluonteisia hyviä tavoitteita, mutta jättää käytännön ratkaisut ja soveltamisongelmat toteutusta vastaaville toimijoille (Sulkunen ym. 2004).

Toisaalta voidaan kysyä, mitä lopultakin halutaan. Halutaanko kehittää ja noudattaa normeja, lisätä demokratiaa – mitä sillä tarkoitetaankaan – ja avoimuutta sekä rationaalisuutta, vai kaikkea edellä mainittua? Oleellista lienee sen varmistaminen käytettävissä olevin keinoin, että laeista on hyötyä, että niitä on mahdollista soveltaa ja että niistä ei aiheudu kohtuuttomia haitallisia vaikutuksia. Kaikkea edellä mainittua voi hyvistäkin yrityksistä huolimatta olla vaikea toteuttaa, mutta kaikkein tärkeimpiä lähtökohtia yrityksissä lienee se, että tietopohja itse ilmiöstä on mahdollisimman perusteellinen, joskaan se ei tarkoita samaa kuin yksiselitteisyys. Jos premissit ovat kuitenkin aivan väärät, riski vakavien ongelmien syntymiselle kasvaa. Lopulta se, mitä voidaan ainakin tehdä, on kaiken käytössä olleen tietopohjan dokumentointi, jotta päätöksenteon perusteet ovat arvioitavissa. Näin tiedetään minkälaiselle tietopohjalle ja kilpailutetuille argumenteille esitys rakentuu – perustuu se sitten tutkimuksille, hallinnolliselle asiantuntemukselle, poliittisille tavoitteille tai sidosryhmien näkemyksille tai kompromissiin taikka synteisiin edellä mainituista.

Toisaalta voidaan kysyä, keitä lainvalmistelu ja sen laatu aidosti kiinnostaa? Ainakin lainvalmistelu kiinnostaa poliittisia päättäjiä, virkamiehiä ja kunkin lain kannalta keskeisiä etujärjestöjä (etujärjestöjen roolista ks. Pakarinen 2011). OECD (2010, 18, 73) on Suomen paremman sääntelyn toimintaan kohdistuvassa kritiikissään nostanut esille huolen siitä, että lainvalmistelusta vaikuttaa jäävän syrjään sekä kansalaiset että pienet, heikosti organisoituneet järjestöt. Esimerkkeinä raportti mainitsee veronmaksajien, kuluttajien, työttömien ja ympäristökysymysten näkökulman. Silti ei tietenkään voi olettaa, että lainvalmistelu kiinnostaisi tai että sen edes pitäisi kiinnostaa yhteiskuntaa laajasti. Yksi syy passiivisuuteen voi kuitenkin olla se, että keskeisiä prosesseja ei tunnetta riittävän hyvin – kansalaiset ovat kenties vieraantuneet yhteiskunnallisten päätöksentekoprosessien mekanismeista.

Esimerkiksi yliopistolakihankkeessa ilmennyt kriittisten tahojen heikko keskinäinen organisoituminen (Jakonen & Tilli 2011) ja myöhäinen herääminen lainvalmistelun todellisuuteen tuotti vaikutelman, että sinänsä valveutunut yliopiston tutkija- ja opettajahenkilöstökään ei välttämättä ollut kovin hyvin yleisesti perillä siitä, mitä lainvalmistelu tarkoittaa prosessina: kuinka seurata ja tulkita tilanteen kehittymistä ja kuinka toimia ja

missä vaiheessa, jotta vaikuttamiselle olisi parhaat edellytykset. Ehkä heiltä on osin tämän takia puuttunut aitoa tahtotilaa yrittää ajoissa vaikuttaa tuleviin muutoksiin. Yllättävää oli myös huomata usean lainvalmistelijan esimihiinsä kohdistama kritiikki siitä, etteivät he tunne lainvalmisteluprosesseja riittävästi, mikä osaltaan vaikuttaa lakihankkeiden aikataulutukseen ja henkilöstöresursointiin. Lisäksi huomiota kiinnitti yhdistyslakihankkeen valmistelijan vaikeus saada esille riittävästi erilaisten järjestöjen näkökulmia, missä hän lopulta mitä ilmeisimmin onnistui ainakin kohtuullisesti. Vastaavasti vammaispalvelulakihankkeessa valmistelijat kehuivat vammaisjärjestöjä selkeästi ja hyvin perustelluista argumenteista ja totesivat, että vastaava ruohonjuuritasolta nouseva vaikuttaminen on heidän alallaan harvinaista.

Ehkä yksittäisten lakihankkeiden dokumentoinnin ohella huomiota tulisi kiinnittää enemmän myös siihen, että lainvalmisteluprosessit itsessään tulisivat paremmin tunnetuiksi. Lainvalmistelu on hyvin konkreettista hallinnollista ja poliittista toimintaa, ja siitä syntyvillä laeilla on luonnollisestikin usein merkittäviä vaikutuksia kansalaisten ja eri toimijatahojen arkeen sekä kokemuksiin yhteiskunnallisten käytäntöjen mielekkyydestä ja oikeudenmukaisuudesta, joten valveutuneisuus olisi siinä mielessä mielekästä. Lainvalmisteluprosessia on avattu muun muassa oikeusministeriön Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeessa (oikeusministeriö 2010c), mikä voisi olla yksi mahdollinen pohja tämäntapaiselle kehitykselle, mutta sekin vaatii onnistuakseen poliittista sitoutumista.

9 LOPPUYHTEENVETO

9.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Tässä tutkimuksessa on analysoitu kahdeksaa lakihanketta, jotka ovat finanssivalvonta-, yliopisto-, vammaispalvelu-, valtionosuus-, yhdistys-, kaus- ja terveydenhuolto- ja kilpailulakihanke. Ne ovat kuuluneet Vanhasen II hallituksen ohjelmaan, samoin kuin saman hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan. Hankkeita on kutsuttu ”hallituksen kärkihankkeiksi” edellä ilmaistun virallisen asemansa perusteella.

Lainsäädäntösuunnitelmassa on ollut yhteensä 22 hanketta. Tähän valikoituneet hankkeet on otettu mukaan tutkimukseen sillä perusteella, että vähintään hallituksen esitys on valmistunut kesään 2010 mennessä ja että lainvalmistelu ei ole ollut direktiivin transponointia. Lainvalmistelun laatua on tarkasteltu erityisesti sidosryhmien osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuksien, avoimuuden sekä vaikutusten ja vaihtoehtojen arvioinnin toteutumisen kannalta. Ne ovat osa lainsäädäntösuunnitelmassa esitettyjä säädöspoliittisia periaatteita. Niiden ohella erityisteenä on tarkasteltu toimeenpanon ja seurannan huomioon ottamista, koska ne kytkeytyvät oleellisesti vaikutuksiin. Tarkoituksena on ollut tiedon tuottaminen siitä, kuinka yleiset rakenteelliset ja poliittiset mekanismit sekä arkiset lainvalmistelukäytännöt vaikuttavat kyseisten säädöspoliittisten periaatteiden toteutumiseen. Lähtökohtana on ollut näkemys, että lainvalmistelun laatua ei ole mielekästä tarkastella irrallaan poliittisen päätöksenteon luonteesta ja konkreettisista ilmenemismuodoista.

Tärkein aineistokooste on muodostunut lainvalmistelijoiden haastattelusta, hallituksen esityksistä ja verkkotiedottamisen foorumeista (HARE ja hankkeiden kotisivut). Haastatteluihin on osallistunut yksi tai muutama keskeinen lainvalmistelija tutkimuksen kohteena olleista hankkeista. Yhteensä heitä on ollut neljätoista. Lisäksi on haastateltu yhtä oikeusministeriön virkamiestä, joka on vastannut Paremmman sääntelyn toimintaohjelman koordinoinnista. Kirjallista lainvalmistelu- ja taustamateriaalia ei ole tarkasteltu systemaattisesti, vaan oleellisinta on ollut sen koostumuksen ja luonteen erittely. Lisäksi apuna on käytetty neljää talousasioiden asiantuntijaa, jotka ovat arvioineet hallitusten esityksiin kirjattuja taloudellisten vaikutusten arviointeja. Lisäaineistona on käytetty myös muuta oleellista internetaineistoa sekä oikeusministeriön tekemiä kyselyjä hankkeille.

Tutkimuksessa on selvitetty vastauksia seuraaviin kysymyksiin: kuinka keskeiset säädöspoliittiset periaatteet ovat hankkeissa toteutuneet, mitä syitä niiden toteutumisen luonteelle ja asteelle on löydettävissä ja lopuksi, mitä tulokset tarkoittavat paremman sääntelyn kannalta ja säädöspoliittisten periaatteiden kannalta yleisesti. Seuraavaksi esitellään empiirisen analyysin tulokset kokoavasti ja tiiviisti.

9.2 Tiivistelmä tuloksista ja suosituksia

Tarkat hallitusohjelmakirjaukset ja vahva poliittinen tai hallinnollinen ohjaus rajoittavat laadukkaan lainvalmistelun mahdollisuuksia

Vanhasen II hallituksen ohjelmassa mainittu Paremman sääntelyn toimintaohjelma ja strategia-asiakirjassa 2007 täsmennetyt säädöspoliittiset periaatteet tähtäävät siihen, että vaihtoehtoisia sääntelykeinoja miettimällä, sidosryhmiä kuulemalla, vaikutuksia etukäteen arvioimalla ja hyvällä tietopohjalla lakien laadinnassa päädytään optimaaliseen ratkaisuun. Avoimuus lisää ulkopuolisten mahdollisuuksia päästä mukaan vaikuttamaan lainvalmisteluun ja arvioimaan ratkaisujen perusteita. Yleisesti ottaen paremman sääntelyn toimintaohjelma on jalkautunut huonosti käytäntöihin.

Vanhasen II hallituksen ohjelma on ollut lainvalmistelun osalta ristiriitainen. Yhtäältä on sitouduttu toteuttamaan laadukasta lainvalmistelua, mutta hallitusohjelmaan on myös kirjattu tarkahkoja hankekohtaisia tavoittemuotoiluja, mikä rajoittaa ihanteiden toteutumista. Ilman sisällöllistä liikkumavaraa on vaikea noudattaa laadukkaan lainvalmistelun periaatteita, kuten sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksia ja vaihtoehtoisten sääntelykeinojen tai sisällöllisten ratkaisujen laaja-alaista harkintaa. Hallitusohjelman muodostamisen sulkeutuneisuus merkitsee myös sitä, että säädösvalmisteluhankkeista päättäminen ei ole ollut kovin avoin prosessi. Hallitusohjelman muodostamisen avaaminen julkisemmaksi lisäisi esivalmistelun avoimuutta ja mahdollisuuksia harkita erilaisia strategioita ja keinoja tärkeinä pidettyjä tavoitteita edistettäessä.

Lainvalmisteluun kuuluu luontevasti poliittinen ohjaus ja virkamiesten asiantuntemuksen hyödyntäminen, ja hankkeet ilmentävät siltä osin painotuseroja, mikä ei sinänsä ole ongelma. Ongelma nousee siitä, jos hanke on erittäin vahvasti jommankumman tahon – poliittisten toimijoiden tai virkamieskunnan – ohjauksessa. Tällainen asetelma ei jätä aitoa tilaa vaihtoehtoisten sääntelyratkaisujen pohdinnalle tai sidosryhmien näkemysten huomioon ottamiselle paitsi niiltä osin kuin ne myötäilevät keskeisiä linjauksia. Hankkeiden joukossa on tällaisia esimerkkejä, samoin siitä, että poliittinen ohjaus on vaikuttanut epäsuotuisasti vaikutusten etu-

käteisarviointiin. Vahvasti politisoituneissa hankkeissa kyse on ollut joko kohderyhmiltään laajoista hankkeista, tai hankkeilla on ollut vähintään kohtalaisia vaikutuksia julkiseen talouteen.

Ministeriökohtaiset käytännöt eivät aina tue laatunormien toteuttamista

Lainvalmistelua organisoidaan ministeriöissä eri tavoin, ja siinä on vaihtelevuutta samankin ministeriön sisällä. Ministeriökohtaisista käytännöissä laadukkaan lainvalmistelun edellytyksiin ei ole aina kiinnitetty riittävää huomiota. Osassa hankkeita lainvalmistelijat esittivätkin jyrkkää kritiikkiä lainvalmistelun saamaan tukeen omassa ministeriössään; koettiin, ettei lainvalmisteluprosessin luonnetta ministeriön johdossa kunnolla ymmärrettä. Säädospoliittisten periaatteiden jalkautumista on vastaavasti haitannut poliittisen velvoittavuuden puute; ministeriöissä noudatetaan vakiintuneita käytäntöjä, jotka eivät kaikilta osin tue paremman sääntelyn normien toteuttamista.

Lainvalmistelun yleinen organisointi ministeriöissä heijastuukin monin tavoin käytäntöihin. Yksi ilmentymä siitä on se, että lakihankkeita rasittaa usein tiukka aikataulutus yhdistyneenä niukkoihin henkilöstöresursseihin, mikä vaikuttaa osaltaan laatunormien toteutumiseen. Usein työläs valmistelu jäi käytännössä yhden ihmisen jaksamisen varaan, ainakin viimeistään jatkovalmistelussa. Kiire yhdistettynä puutteelliseen henkilöstöresursointiin onkin osaltaan vaikuttanut siihen, millä tavoin sidosryhmiä on ehditty kuulla, onko laintarkastusta ehditty hoitaa tai kuinka lainvalmistelua on dokumentoitu julkisesti. Lainvalmistelun yleinen organisointi on myös yhteydessä siihen, kuinka huolella vaikutusten arviointia on mahdollista suunnitella ja toteuttaa. Lisäksi osassa hankkeita oli useita eri valmisteluryhmiä, mikä osoittautui hankalaksi ratkaisuksi valmisteluvastuun jakautumisen näkökulmasta.

Lain luonne ei aina tue laatunormien laaja-alaista toteuttamista

Lainvalmisteluhankkeissa on suurta erilaisuutta lähtökohtien sekä sisällöllisen ja oikeudellisen luonteen kannalta. Taloudelliset kehykset ja lakiesitysten sovittaminen ympäröivään lainsäädäntöön sekä kansainvälisiin sopimuksiin tai käytäntöihin asettavat lainvalmisteluprosesseille hankekohtaisia reunaehtoja. Siinä mielessä hyvän sääntelyn normit eivät ole yhdenmukaisesti sovitettavissa eriluonteisiin lainvalmisteluhankkeisiin. Tämä olisi hyvä pitää mielessä normeja kehitettäessä ja niiden toteutumista arvioitaessa.

Vaikutusten etukäteisarvioinnista ja toimeenpanon ja seurannan huomioon ottamisesta puuttuu suunnitelmallisuus

Vaikutusten arvioinnissa oli hyviä esimerkkejä loogisuudessa ja tietopohjan käytössä, mutta yleisesti ottaen hankkeiden vaikutusarvioinneista puuttui suunnitelmallisuus varhaisessa vaiheessa. Yhdessä hankkeessa korostui tosin tilanne, että suunnitellun lain yhdistäminen voimassaolevaan lainsäädäntöön asetti vaikutusten etukäteisarvioinnin suunnittelulle erityisiä rajoituksia; oli selvitettävä reunaehdot ennen kuin tiedetään, mikä on liikkumavara. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta asiantuntijätietoa (kuten tutkimukset ja selvitykset) oli hyödynnetty varsin vähän. Julkinen tilastointi ei aina myöskään kohdannut tarpeita. Ohjeistukseen oli perehdytty jossain määrin. Ongelmia vaikutusarvioinnin laadussa oli eniten vahvasti poliittisesti ohjatuissa hankkeissa.

Vaikutusten arvioinnin haastavuutta lisää se, että lainvalmistelija ei voi aina tietää etukäteen, missä laajuudessa tai millä intensiivisyyden asteella lakia tullaan soveltamaan. Toimeenpanoon voi vaikuttaa suuresti yksilöllisten erityisolosuhteiden runsaus – tämä liittyy varsinkin tilanteisiin, joissa keskeiset kohderyhmät, joiden toimintaan laki vaikuttaa, ovat organisatorakenteiltaan ja käytännöiltään erilaisia. Hankkeissa oli esimerkkejä tämäkältaisistä asetelmista.

Toimeenpanon ennakointi ja edistäminen mahdollisuuksien mukaan jo lainvalmisteluvaiheessa on kuitenkin tärkeä seikka itsessään, vaikka sen painoarvo on laatusuosituksissa vähäinen. Toimeenpanoon varauduttiin enimmäkseen tiedottamalla, mutta myös ottamalla toimeenpanevia tahoja mukaan valmisteluun sekä käytännön toimijoille suunnatuilla ohjeistuksilla ja opastuksilla. Seurantaan oli puolestaan varauduttu huonosti, lähinnä vain yhdessä hankkeessa. Tosin osassa ministeriöitä lakien seuranta on normaalikäytäntö riippumatta siitä, onko asiasta mainittu hallituksen esityksessä.

Sidosryhmiltä edellytetään kantojen perusteluja

Sidosryhmien kuuleminen toteutui hankkeissa vaihtelevasti. Osassa hankkeita käytettiin monipuolisesti eri kuulemismenetelmiä ja osassa ei yhtäkään. Keskeisiä tahoja kuultiin useassa hankkeessa epämuodollisesti, mutta sitä ei ole tapana dokumentoida. Sidosryhmien laaja-alainen vaikutusmahdollisuus esivalmistelussa jäi monilta osin epäselväksi.

Sidosryhmien osallistumismahdollisuutta on tapauskohtaisesti heikentänyt voimakas poliittinen tai hallinnollinen ohjaus. Sen puuttuessa haastateluissa tuli toisaalta esille vahvojen intressiryhmien työryhmiin osallistumisen haastavuus; koettiin huolta paitsi asiantuntemuksen puutteesta myös hallituksen esityksen valmistelun hidastumisesta ”loputtomien keskustelujen” takia. Analyysin perusteella sidosryhmiin kohdistuukin lisääntyviä

odotuksia kantojen huolelliseen argumentointiin ja perusteluun sekä maltillisuuteen keskinäisen ymmärryksen saavuttamiseksi.

Kansalaisia pyritään yleisesti osallistamaan lainvalmisteluun Ota kantaa -internetsivuilla. Hankekohtaisten kokemusten mukaan menettely sopii huonosti poliittisesti kiistanalaisiin sekä erityistä asiantuntemusta edellyttäviin hankkeisiin. Mahdollistaessaan nimettömän kommentoinnin riskinä on se, että vahvojen intressiryhmien edustajat pyrkivät manipuloimaan keskustelua.

Muutamassa hankkeessa hallituksen esityksen valmistumisen jälkeen esille nousi hankalia erityiskysymyksiä, joita ratkottiin poliittisesti. Näissä hankkeissa ei ollut vahvaa yleistä poliittista ohjausta. Erimielisyydet olivat erityisesti sidosryhmien ja lainvalmistelijoiden välisiä; pettymys joihinkin yksittäisiin ehdotuksiin on motivoinut sidosryhmiä vastustukseen vielä valmistelun viime metreillä. Toisinaan sidosryhmät ja toisinaan lainvalmistelijat hakivat tukea poliittisilta toimijoilta ministereitä myöten. Toisin kuin vahvassa yleisohjauksessa poliittiset toimijat ikään kuin haastettiin mukaan usein hyvinkin pitkällisiin neuvotteluihin.

Kirjavuutta lainvalmistelun julkisessa dokumentoinnissa

Lainvalmisteluhankkeiden dokumentointikäytännöissä ja tiedottamisessa oli suurta kirjavuutta. Osin ei täytetty lain vaatimuksia. Tiedottamiseen ei aina saatu tukea, mikä olisi tärkeä resurssi yksittäisille lainvalmisteluhankkeille. Poliittisen ohjauksen luonnetta ja vaikutusta oli avattu huonosti, vaikka sen pitäisi olla demokratian näkökulmasta keskeistä julkista tietoa. Päätöksentekoprosesseja oli ylipäänsä avattu vain yhdessä hankkeessa.

Lainvalmisteluhankkeiden perustiedot tulisi dokumentoida valtionhallinnon julkiseen hankerekisteriin (HARE). Sen käytössä oli suurta vaihtelevuutta. Lainvalmisteluprosesseja voi esitellä myös hankekohtaisilla kotisivuilla, missä oli myös vaihtelua. Kotisivuja oli totuttu käyttämään osassa ministeriöitä, jolloin valmisteluun liittyviä asiakirjoja ja tiedottamista oli runsaasti esillä. Osassa ministeriöitä kotisivut olivat tutkimuksen aikaan kehitteillä, ja osassa ministeriöitä niiden kehittämiseen ei ollut kiinnostusta.

Sidosryhmiltä saatujen lausuntojen käsittelyssä oli kirjavuutta siinä, kuinka niiden merkitys valmistelulle raportoitiin hallituksen esityksissä ja oliko HARE:ssa tai kotisivuilla julkistettu yksittäisiä lausuntoja tai niistä tehty yhteenveto. Lausunnot ovat julkisia asiakirjoja, joiden esillepano lisäisi päätöksenteon avoimuutta. Ohjeistuksia kehitettäessä olisi mielekäästä pyrkiä myös siihen, että lausuntojen merkitystä arvioitaessa otettaisiin huomioon sidosryhmän suhde kommentoimaansa asiaan (onko esimerkiksi kohde- vai intressiryhmä tai etäisempi esityksen sisällön suhteen).

Yhdenmukaisuus dokumentoinnissa olisi tärkeää paitsi lain noudattamisen (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, 169/1999) ja sidosryhmien osallistamisen, myös hyvän hallinnon ja yleisön huomioimisen näkökulmasta. Kyse ei ole vain sidosryhmistä vaan avoimuuden tärkeydestä ylipäänsä, valmistelun legitimitetin takaajana. Tiedottamiseen ei ollut aina käytössä tukea.

Taulukossa 21 esitetään vielä tiiviisti paremman sääntelyn periaatteet, niiden toteutuminen ja tuloksista nousevat suositukset. Tavoitteita on luonnehdittu sen mukaan, mitä niistä on todettu lainsäädäntösuunnitelmassa tai Paremman sääntelyn toimintaohjelmassa.

Taulukko 21 Paremman sääntelyn periaatteet, niiden toteutuminen ja suositukset

TAVOITE	TOTEUTUMA	SUOSITUS
<i>Paremman sääntelyn toimintaohjelman jalkautuminen</i>		
Lainvalmistelun laadun parantaminen paremman sääntelyn toimintaohjelman ja säädöspoliittisten periaatteiden mukaisesti.	Toteutunut huonosti johtuen poliittisen velvoittavuuden puutteesta ja ministeriökohtaisista käytännöistä, joissa laadukkaan lainvalmistelun edellytyksiin ei ole kiinnitetty riittävä huomiota. Tarkat hallitusohjelmakirjaukset rajoittavat osaltaan normiston noudattamista.	Lainvalmistelun laadun kehittäminen edellyttää poliittisia sopimuksia ja muutoksia ministeriöiden tuki- ja ohjausrakenteisiin. Toimenpidesuosituksen konkreettisuutta voisi lisätä. Jos normeja pidetään tärkeinä, on syytä varoa vahvaa hallinnollista tai poliittista ohjausta, joskin tämä lienee jossain määrin epärealistista.
<i>Lainsäädännölle vaihtoehtoisten keinojen harkinta</i>		
Säädöshankkeen yhteiskunnallisen tarpeen arvioinnissa harkitaan, edellyttääkö tavoitteiden saavuttaminen uutta lainsäädäntöä. Mahdollisuudet hyödyntää yritystoiminnan itse- tai yhteissääntelyä pohditaan sidosryhmien kanssa.	Suureksi osaksi toteutunut huonosti; moni hanke määrittynyt lainsäädäntöhankkeeksi ennen hallitusohjelmakirjausta, tosin usein polkuriippuvuus on käytännössä edellyttänyt lainsäädäntöä. Toisaalta esivalmisteluvaiheesta on ollut vaikea saada riittävästi tietoa linjauksen muodostumisesta.	Lisätään esivalmistelun avoimuutta ja sen myötä synnytetään riittävän ajoissa keskustelua sääntelylle vaihtoehtoisista keinoista keskeisten sidosryhmien kanssa. Vaikutusarviointien tekemisen merkitystä on hyvä selkiyttää.
<i>Vaikutusten ja vaihtoehtoisten sääntelyratkaisujen arviointi</i>		
Hankkeissa toteutetaan vaikutusten arvioinnit, joiden tulokset kirjataan tiivistetysti hallituksen esitykseen. Arvioinneissa on noudatettava uusia, yhtenäisiä säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeita. Ohjeiden tueksi	Vaikutusten arvioinnissa oli hyviä esimerkkejä loogisuudessa ja tietopohjan käytössä, mutta suunnitelmallisuus riittävän varhaisessa vaiheessa oli yleinen puute. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta asiantuntijatietoa (kuten tutki-	Vaikutusarvioinnin suunnitelmallisuutta on mielekästä edistää varhaisessa vaiheessa. Tutkimuksellisen ym. asiantuntijatiedon hyödyntämiseksi olisi mielekästä luoda keskitetty tuki- ja ohjausrakenne.

TAVOITE	TOTEUTUMA	SUOSITUS
järjestetään koulutusta ja arvioinnissa hyödynnetään enemmän asiantuntijatahojen, tutkimuslaitosten ja muiden sidosryhmien tuottamaa tietoa.	mukset ja selvitykset) hyödynnettiin vähän. Julkinen tilastointi ei kohdannut aina tarpeita. Ohjeistukseen oli perehdytty jossain määrin. Ongelmia oli eniten vahvasti poliittisesti ohjatuissa hankkeissa.	
<i>Sidosryhmien osallistuminen ja vaikutusmahdollisuus</i>		
Lisätään komiteoiden ja vastaavien laajapohjaisten valmisteluelimien käyttöä.	Toteutui huonosti, joukossa myös moniryhmäisiä hankkeita, joissa vastuunjako epäselvä.	Otetaan huomioon, kuinka hankkeen luonne parhaiten edistää sidosryhmien osallistumista; edellytetään selkeää vastuunjakoa ja sen julkista dokumentointia moniryhmäisissä hankkeissa.
Sidosryhmiä <i>kuullaan aidoisti ja monipuolisesti</i> valmistelun eri vaiheissa. Vireillä olevista säädösvalmisteluhankkeista ja niiden vaikutuksista tiedotetaan suunnitelmallisemmin ja riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta intressi- ja kohderyhmillä on <i>aito mahdollisuus vaikuttaa valmisteluun</i> sekä tarvittaessa sopeuttaa toimintansa muutoksiin.	Kuuleminen toteutuu vaihtelevasti, vaikutusmahdollisuudet puutteellisia vahvasti ohjatuissa hankkeissa, samoin vaikutusmahdollisuus esivalmistelussa on monilta osin epäselvä. Ohjeistus on epäselvä sikäli, että sidosryhmien näkemyksillä voi olla arvoa myös vaikutusten arvioinnissa.	Pohditaan eri kuulemismenetelmien vahvuuksia ja heikkouksia, ml. muodollinen ja epämuodollinen kuuleminen. Varmistetaan sidosryhmien riittävän laaja-alainen kuuleminen ja vaikutusmahdollisuus etenkin keskeisistä linjauksista keskusteltaessa ja niistä päätettäessä. Harkitaan kuulemisen eriyttämistä teemoihin ja eriteltyihin kysymyksiin.
<i>Lainvalmisteluhankkeista tiedottaminen</i>		
Vireillä olevista säädösvalmisteluhankkeista ja niiden vaikutuksista tiedotetaan suunnitelmallisemmin ja riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta intressi- ja kohderyhmillä on <i>aito mahdollisuus vaikuttaa valmisteluun</i> sekä tarvittaessa sopeuttaa toimintansa muutoksiin.	Dokumentointikäytännöissä ja tiedottamisessa oli suurta kirjavuutta (HARE:n ja kotisivujen käyttö), ja osin ei täytetty lain vaatimuksia. Yhdenmukaisuus olisi tärkeää paitsi lain noudattamisen ja sidosryhmien osallistamisen, myös hyvän hallinnon ja yleisön huomioimisen näkökulmasta. Kyse ei ole vain sidosryhmistä vaan avoimuuden tärkeydestä ylipäänsä. Tiedottamiseen ei ollut aina käytössä tukea.	Lain edellyttämien minimivaateiden lisäksi olisi mielekäästä laatia mahdollisimman velvoittavia standardeja sille, mitä valmistelusta tulisi julkisesti vähintään esittää ja millä foorumille. Yksittäiset lausunnot ja niistä tehty yhteenveto olisi suotavaa laittaa aina julkisesti esille. On syytä varmistaa, että hankkeet saavat organisaatiostaan riittävästi tukea tiedottamiseen.

Yllä esitetyn taulukon suosituksia on perusteltu tutkimuksen aiemmissa luvuissa. Keskeistä ei siis ole ainoastaan ongelmien toteaminen, jota hallinnollisissakin selvityksissä on tullut esille, vaan taustalla vaikuttavien tekijöiden tarkempi hahmottaminen. Kaikkia ongelmia voi kuitenkin olla vaikea ratkaista. Ainakin se edellyttäisi runsaasti periaatteellista keskustelua ja pohdintaa sekä merkittäviä muutoksia hallinnollisiin käytäntöihin. Viimeksi mainittu puolestaan edellyttää poliittista sitoutumista ministeriöiden väliseen yhdenmukaisuuteen keskeisten lainvalmistelua säätelevien laatuperiaatteiden osalta – ottaen toki huomioon, että valmisteltavien lakien luonteella on myös merkitystä.

Yksi monia esille nousseita pulmia yhdistävä tekijä on joka tapauksessa se, että ilman riittävää sisällöllistä liikkumavaraa on ylipäänsä vaikea noudattaa laadukkaan lainvalmistelun periaatteita. Jos tavoitteet ja keinot on muotoiltu lähtökohtaisesti kovin tiukasti tai jos hanke on vahvassa poliittisessa ohjauksessa, on käytännössä hankalaa toteuttaa vaikutusten arviointeja, joilla on aitoa painoarvoa päätöksenteossa, antaa sidosryhmien näkemyksille laaja-alaisesti arvoa tai dokumentoida prosessi siten, että ratkaisut perustuvat huolelliseen harkintaan. Koska kansallisessa lainvalmistelussa hankekohtainen sisällöllinen liikkumavara on kuitenkin aina poliittisen harkinnan tulos, siihen on mahdollista vaikuttaa, samoin kuin ministeriökohtaisiin lainvalmistelukäytäntöihin, joskin taloudelliset kehykset sekä oikeudellinen konteksti eli lakiesitysten sovittaminen ympäröivään lainsäädäntöön ja kansainvälisiin sopimuksiin tai käytäntöihin asettavat prosesseille hankekohtaisesti omia reunaehtoja. Siinä mielessä paremman sääntelyn normit eivät ole yhdenmukaisesti sovitettavissa kaikkiin eriluonteisiin lainvalmisteluhankkeisiin. Se, minkä pitäisi kuitenkin olla kaikissa mahdollista, on prosessin huolellinen, avoin dokumentointi.

LÄHTEET

Virallislähteet:

- Euroopan komissio (2002) Communication from the Commission on Impact Assessment. COM (2002) 276 Final. Commission of the European Communities.
- Euroopan unionin neuvosto (2006) Better Regulation – Handling of Impact Assessments. COMPETDS 150/06. Brysseli.
- HE 66/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi finanssivalvonnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 166/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.
- HE 7/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 174/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 267/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi yhdistyslain, tilintarkastuslain 57 §:n ja puoluelain muuttamisesta.
- HE 273/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 88/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kilpailulaiksi.
- HE 90/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoishoitolain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi.
- Mandelkern (Group on Better Regulation) (2001) Final Report. Brysseli.
- Oikeusministeriö (2004) Hallituksen esityksen laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Helsinki: Oikeusministeriö, Edita.
- Oikeusministeriö (2005) Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE) loppuraportti. Työryhmämietintö 2005:10. Helsinki: oikeusministeriö.
- Oikeusministeriö (2007) Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Helsinki: oikeusministeriön julkaisu 2007:6.
- Oikeusministeriö (2010a) Demokratiapolitiikan suuntaviivat. Helsinki: oikeusministeriön julkaisuja 14/2010.
- Oikeusministeriö (2010b) Kuuleminen säädösvalmistelussa. Ohjeet. Selvityksiä ja ohjeita 18/2010. Helsinki: oikeusministeriö.
- Oikeusministeriö (2010c) Mallia lainvalmisteluun. Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen I väliraportti. Selvityksiä ja ohjeita 80/2010. Helsinki: oikeusministeriö.
- Opetusministeriö (2007a) Teknillisen korkeakoulun, Helsingin kauppakorkeakoulun ja Taideteollisen korkeakoulun yhdistyminen uudeksi yliopistoksi. Suunnitteluryhmän loppuraportti. Helsinki: Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:16.

- Opetusministeriö (2007b) Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen. Helsinki: Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:2.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2011) Yritysvaikutusarviointien seurantatyöryhmän loppuraportti. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 19/2011.
- Valtioneuvosto (2003) Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma.
- Valtioneuvosto (2007) Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma.
- Valtioneuvoston kanslia (2005) Tehokkaampaa, suunnitelmallisempaa ja hallitumpaa lainvalmistelua. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005.
- Valtioneuvoston kanslia (2006a) Paremman sääntelyn toimintaohjelma. Osa 1. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006.
- Valtioneuvoston kanslia (2006b) Hallituksen strategia-asiakirja 2006. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2006.
- Valtioneuvoston kanslia (2007) Hallituksen strategia-asiakirja 2007. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007.
- Valtioneuvoston kanslia (2009) Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä – hallituksen strategia-asiakirjan seuranta. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009.
- Valtioneuvoston kanslia (2010) Hallitustyöskentelyn ketteryys, voima ja tietopohja. Hallitusohjelmakokonaisuuden seurantamenettelyn arviointi ja kehittäminen. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2010.
- Valtioneuvoston kanslia (2011) Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen – tavoitteet todeksi. Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistyöryhmän raportti. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2011.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010) Poliittikkaohjelmat ohjauskeinona. Esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 212/2010.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011) Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 216/2011.

Kirjallisuus:

- Ahonen, Pertti & Tala, Jyrki & Hämäläinen, Kari (2009) Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin menetelmien ja toimintatapojen kehittäminen: esiselvitys. Helsinki: sektoritutkimuksen neuvottelukunta.
- Ahtonen, Riitta & Keinänen, Anssi & Kilpeläinen, Mia (2011) Eduskunnan valiokuntien näkemys lainvalmistelutyön laadusta. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. (tulossa)
- Alestalo, Marja & Åkerman, Maria (2010) Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa Johanna Ruusuvoori, Pirjo Nikander ja Matti Hyvärinen (toim.) Haastattelujen analyysi. Tampere: Vastapaino.
- Baldwin, Robert (2003) Legislation and Rule-Making. Teoksessa Peter Cane & Mark Tushnet (toim.) The Oxford Handbook of Legal Studies. Oxford University Press.

- Baldwin, Robert & Cave, Martin (1999) *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*. Oxford University Press.
- Behnke, Natalie (2008) Public Trust, Path Dependence, and Powerful Interests. A Model for the Emergence of Ethics Measures. *Public Integrity*. 10 (1), 11–36.
- Braithwaite, John (2008) *Regulatory Capitalism. How it Works, Ideas for Making it Work Better*. Cheltenham ja Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Carroll, Peter (2010) Does regulatory impact assessment lead to better policy? *Policy and Society* 29 (2010), 113–122.
- Elster, Jon (1998) Introduction. Teoksessa Jon Elster (toim.) *Deliberative Democracy*, 1–18. Cambridge University Press.
- Ervasti, Kaijus & Tala, Jyrki (1996) *Lainvalmistelu ja vaikutusten ennakointi*. Helsinki: Valtionvarainministeriö (hallinnon kehittämissosasto) ja Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Ervasti, Kaijus, Tala, Jyrki & Castrén, Elina (2000) *Lainvalmistelun laatu ja eduskunnanvaliokuntatyö*. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 172.
- Ervasti, Kaijus (2007) Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman strateginen osa: Säädospolitiikan yhteys hallituspolitiikkaan. Teoksessa Jyrki Tala (toim.) *Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa*, 1–23. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 228.
- EVIA (2008) *Improving the Practics of Impact Assessment*. Project No. 028889, 6th Framework Programme. EVIA, Evaluating Integrated Impact Assessments.
- Farber, Daniel A. & Frickley, Philip P. (2006) The Jurisprudence of Public Choice. Teoksessa Brian H. Bix (toim.) *Philosophy of Law. Critical Concepts in Philosophy*. Volume III, 304–364. Lontoo: Routledge.
- Fearon, James D. (1998) Deliberation as Discussion. Teoksessa Jon Elster (toim.) *Deliberative Democracy*, 44–68. Cambridge University Press.
- Fishkin, James S. & Laslett, Peter (2003) Introduction. Teoksessa James S. Fishkin & Peter Laslett (toim.) *Debating Deliberative Democracy*. *Philosophy, Politics and Society* 7, 1–6. Oxford: Blackwell Publishing.
- Freeman, Gary (1985) National Styles and Policy Sectors: Explaining Structural Variation. *Journal of Public Policy* 5, 467–496.
- Gargarella, Roberto (1998) Full Representation, Deliberation, and Impartiality. Teoksessa Jon Elster (toim.) *Deliberative Democracy*, 260–280. Cambridge University Press.
- Goodin, Robert E. (2003) Democratic Deliberation Within. Teoksessa James S. Fishkin & Peter Laslett (toim.) *Debating Deliberative Democracy*. *Philosophy, Politics and Society* 7, 54–79. Oxford: Blackwell Publishing.
- Halila, Heikki (2010) Säätiöyliopisto ja yliopistosäätiö. Teoksessa Tapani Lohi (toim.) *Oikeustiede. Jurisprudentia*, 1–76. Helsinki: Suomen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja XLIII.
- Hathaway, Oona A. (2003) *Path Dependence in the Law: The Course and Pattern of Legal Change in a Common Law System*. Yale: John M. Olin Center for Studies in Law, Economy and Public Policy Working Papers. Paper 270.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2001) *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Yliopistopaino.

- Hämynen, Laura (2011) Suomen vaikuttaminen Euroopan unionin lainvalmisteluun ja direktiivien kansallinen täytäntöönpano. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 108.
- Jakonen, Mikko & Tilli, Jouni (2011) Johdanto: kohti yhteistä yliopistoa. Teoksessa Mikko Jakonen & Jouni Tilli (toim.) Yhteinen yliopisto, 9–34. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Jones, Bryan D. & Boushey, Graeme & Workman, Samuel (2006) Behavioral Rationality and the Policy Processes: Toward A New Model of Organizational Information Processing. Teoksessa B. Guy Peters & Jon Pierre (toim.) Handbook of Public Policy. Lontoo: Sage.
- Kairinen, Martti & Koskinen, Seppo & Nieminen Kimmo & Valkonen Mika (2002) Työoikeus. Oikeuden perusteokset. WSOY Lakitieto.
- Kivivuori, Antti (1986) Lainlaadinnan laidat. Oikeus 1986:1, 24–34.
- Lagerspetz, Erik (2008) Enemmistösääntö ja demokraattinen keskustelu. Teoksessa Samuli Hurri (toim.) Demokraattisen oikeuden ehdot. Kritiikki, politiikka, kulttuuri. Kaarlo Tuorin 60-vuotisjuhlakirja, 103–114. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Liebowitz, S. J. & Margolis, S. E. (1995) Path Dependence, Lock-In and History. Journal of Law, Economics, and Organization 11: 205–226.
- May, Peter J. (2007) Regulatory regimes and accountability. Regulation & Governance (2007) 1, 8–26.
- Mickwitz, Per (2007) Etukäteisarviointi monimuotoisena ilmiönä. Arvioinnin Teemanumero 2007. Arviointiyhdistyksen supplementti Hallinnon Tutkimus -lehden numerossa 4/2007.
- Morgan, Bronwen & Yeung, Karen (2007) An Introduction to Law and Regulation. Text and Materials. The Law in Context Series. Cambridge University Press.
- Mutz, Ciana C. (2006) Hearing the Other Side. Deliberative versus Participatory Democracy. Cambridge University Press.
- Mäenpää, Olli (2000) Julkisuusperiaate. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki University Press.
- Määttä, Kalle (2009) Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242.
- Määttä, Kalle (2010) Sääntelytarkkuus. Oikeustaloustieteellinen doktriini ja sen kritiikki. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 107.
- Nutley, Sandra & Walter, Isabel & Davies, Huw T. O. (2003) From Knowing to Doing. A Framework for Understanding the Evidence-Into-Practice Agenda. Evaluation 9 (2), 125–148.
- OECD (2010) Better Regulation in Europe. Finland 2010. OECD.
- Ogus, Anthony I. (1994) Regulation. Legal Form and Economic Theory. Oxford: Clarendon Press.
- Pakarinen, Auri (2011) Sidosryhmien osallistuminen lainvalmisteluun – keskeisten etujärjestöjen näkemyksiä. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253.
- Pakarinen, Auri & Tala, Jyrki & Hämynen, Laura (2010) Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 104.
- Pawson Ray & Tilley Nick (1997) Realistic Evaluation. London: Sage.

- Pöysti, Tuomas (2007) Scandinavian Idea of Informational Fairness in Law – Encounters of Scandinavian and European Freedom of Information and Copyright Law. Teoksessa Peter Wallgren (toim.) *Scandinavian Studies in Law, Volume 50. What is Scandinavian Law? Social Private Law*, 221–248. Tukholma: Stockholm Institute for Scandinavian Law.
- Radaelli, Claudio (2005) Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of European Public Policy*. 12 (5), 924–943.
- Radaelli, Claudio (2007a) Whither Better Regulation for the Lisbon Agenda? *Journal of European Public Policy* 14 (2).
- Radaelli, Claudio (2009) Desperately Seeking Regulatory Impact Assessments. *Evaluation* 15 (1), 31–48.
- Rantala, Kati & Smolej, Mirka & Leppälä, Jussi & Jokinen, Anniina (2008) Kaltevilla pinnalla. Perheen sisäisen lähestymiskiellon arviointitutkimus. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 239.
- Rantala, Kati (2010) Perheen sisäinen lähestymiskielto ja oikeus oikeuksiin. *Sociologia* 47 (2), 112–128.
- Roach Anleu, Sharyn L. (2000) *Law and Social Change*. Lontoo: Sage.
- Saari, Juho (2009a) Musta laatikko – Rationaalisuuden rajat ja hyvinvointivaltioiden uudistaminen. Teoksessa Johannes Kananen & Juho Saari (toim.) *Ajatuksen voima – ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*, 365–401. SoPhi 113. Jyväskylä: Minerva Kustannus Oy.
- Saari, Juho (2009b) Harvinainen hetki – tammikuu 2009 ja suomalaisen sosiaalipolitiikan tulevaisuus. *Yhteiskuntapolitiikka* 74 (2009):3, 238–255.
- Selznick, P. (1985) Focusing Organisational Research on Regulation. Teoksessa R. Noll (toim.) *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley: University of California Press.
- Shapiro, Martin (1988) Who Guards the Guardians. *Judicial Control of Administration. The Richard B. Russell Lectures, Number Six*. Ateena ja Lontoo: The University of Georgia Press.
- Sitra (2010) Kaikki yhden ja yksi kaikkien puolesta. Valtion konsernijohdon vaativa mutta mahdollinen tehtävä. Helsinki: Sitran selvityksiä 21.
- Sulkunen, Pekka & Rantala, Kati & Määttä, Mirja (2004) The ethics of not taking a stand: dilemmas of drug and alcohol prevention in a consumer society – a case study. *The International Journal of Drug Policy* 15 (5), 427–434.
- Sunstein, Cass R. (2003) The Law of Group Polarization. Teoksessa James S. Fishkin & Peter Laslett (toim.) *Debating Deliberative Democracy. Philosophy, Politics and Society* 7, 80–101. Oxford: Blackwell Publishing.
- Tala, Jyrki (1988) Keskustelua oikeudellistumisesta. Teoksessa K. Tuori (toim.) *Teorioita oikeuden kehityksestä. Esittelyjä ja erittelyjä*, 165–194. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja D:1.
- Tala, Jyrki (1999) Oikeussäätelyn määrä ja vaihtoehdot. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 163.
- Tala, Jyrki (2005) Lakien laadinta ja vaikutukset. Helsinki: Edita.
- Tala, Jyrki (2007a) Lainsäädäntötoiminnan laadun parantaminen ja hallituksen lainsäädäntösuunnitelma. Teoksessa Jyrki Tala (toim.) *Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa*, 1–23. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 228.

- Tala, Jyrki (2007b) Selvitys vaihtoehtojen hyödyntämisestä erityisesti yrityksiin vaikuttavan lainsäädännön valmistelussa. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 82.
- Tala, Jyrki (2010a) Better Regulation through Programs and Quality Standards – Are new perspectives needed? *Legisprudence* 4 (2), 194–212.
- Tala, Jyrki (2010b) Lainsäädännön laatu Euroopassa – vertailua, ongelmia, kritiikkiä. *Lakimies* 5/2010, 791–815.
- Tala, Jyrki (2010c) Lainlaadinnan mallit ja informaatio-ongelmat. Teoksessa Anssi Keinänen, Mia Kilpeläinen & Ulla Vääänen (toim.) *Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus*, 63–81. Joensuu: Itä-Suomen yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 26/2010.
- Tala, Jyrki & Pakarinen, Auri (toim.) (2010) *Better Regulation – a Critical Assessment. Proceedings from the International Conference on Legislative Studies in Helsinki 2010*. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 105.
- Tomperi, Tuukka (2010) Yliopistolaki taustoineen. Koulutuspoliittinen tarkastelu. Teoksessa Tuukka Tomperi (toim.) *Akateeminen kysymys? Yliopistolain kritiikki ja kiista uudesta yliopistosta*, 145–202. Tampere: Vastapaino.
- Tiittula, Liisa & Ruusuvuori, Johanna (2005) Johdanto. Teoksessa Johanna Ruusuvuori & Liisa Tiittula (toim.) *Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*, 9–21. Tampere: Vastapaino.
- Tilli, Jouni (2011) *Universitas, auto ja nomos – lakeja, vapautta ja retoriikkaa*. Teoksessa Mikko Jakonen & Jouni Tilli (toim.) *Yhteinen yliopisto*, 166–192. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Tuori, Kaarlo (2000) *Kriittinen oikeuspositivismi*. Helsinki: WSOY.
- Walter, I. & Nutley, S.M. & Davies H. T. O. (2003) *Models of research Impact: a Cross-sector Review*. University of St Andrews.
- Weiss, C. (1998) Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation? *American Journal of Evaluation* 19 (1), 21–33.
- Wildawsky, Aaron (1987) *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Transaction Books.
- Wright, John S.F. & Head, Brian (2009) Reconsidering Regulation and Governance Theory: A Learning Approach. *Law & Policy* 31 (2), 192–216.
- Zahariadis (2007) The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. Teoksessa Paul A. Sabatier (toim.) *Theories of the Policy Process*, 65–92. Colorado: Westview Press.

Haastateltaville etukäteän lähetetty haastattelun teemalista

Paremmen sääntelyn kriittinen arviointi -tutkimushanke

Lainsäädäntösuunnitelmahankkeet: haastattelurunko

Parempi sääntely ja muu tuki

- Paremmen sääntelyn ohjelma; miten ymmärrät sen yleisesti ottaen
- Paremmen sääntelyn toiminnasta hankkeeseesi saatu/kaivattu tuki
- Muu saatu/kaivattu tuki (ministeriön sisältä ja ulkopuolelta), poliittista ohjausta?
- Hankkeen aikataulutuksen ja resursoinnin realistisuus + mahdolliset seuraukset
- Lainsäädäntösuunnitelmaan sijoittuminen: syy ja merkitys

Hankkeen lähtökohdat ja yleisiä piirteitä

- Tausta-asetelma ja pohjatyö ennen hankkeen varsinaista alkua
- Hankkeen tavoitteiden määräytyminen; mahdolliset poliittiset realiteetit tai reunaehdot?
- Liikkumavara suhteessa annettuihin tavoitteisiin
- Valmistelutavan (virkatyö/monijäseninen valmistelu) ja valmisteluorganisaation kokoonpanon määräytyminen ja oma käsitys kokoonpanon tarkoituksenmukaisuudesta
- Mahdolliset erimielisyydet valmistelijoiden kesken ja niiden hallinnointi
- Hankkeen erityispiirteitä suhteessa aiempiin kokemuksiin lainvalmistelusta

Dokumentoinnin julkisuus

- Hankkeen eri vaiheiden ja keskeisten asiakirjojen dokumentointi julkisesti
- Kokemuksia HARE:n käytöstä tässä hankkeessa ja yleisesti

Vaikutusten arviointi

- Vaikutusten arvioimisen vaihe ja mahdollinen kytkös vaihtoehtojen arviointiin
- Vaikutusten arvioinnin tekijät, tietopohja ja dokumentointi
- Ohjeistusten tarkoituksenmukaisuus, käyttöaste ja hyöty
- Kokemuksia vaikutusarvioinnin helppoudesta/vaikeudesta
- Vaikutusarvioinnin merkitys hankkeen muun sisällön kannalta
- Täytäntöönpanon huomioiminen; miten suunniteltiin, kuultiinko toimeenpanevaa hallintoa
- Lain seuranta ja sen mahdollinen suunnittelu valmistelussa

Sidosryhmät ja kuuleminen

- Kuuleminen esivalmisteluvaiheessa
- Hankkeen taholta huomioitujen, keskeisten sidosryhmien määräytyminen
- Kansalaisten/yleisön tiedottaminen, mahdollisuus antaa palautetta
- Hankkeessa käytetyt kuulemisen menetelmät ja niiden perusteet; eri kuulemismuotojen ja -vaiheiden merkitys prosessin ja sisällön muotoutumisen kannalta
- Arvio kuulemisen onnistumisesta kokonaisuutena (kattavuus, menetelmien valinta, vuorovaikutuksen laatu)
- Kuulemisprosessin tuottamat erimielisyydet/ristiriitatilanteet; päätöksenteon kriteerit erimielisyystilanteessa: ihanteesi vs. yleisesti hankkeissasi vs. tässä hankkeessa?

Eduskuntakäsittely (jos on edennyt sinne asti)

- Kuultavien tahojen valikoituminen (jos tiedät)
- Eduskuntakäsittely ja sen eteneminen

Muuta/lopuksi

- Hankkeen mediassa saama julkisuus ja sen mahdollinen vaikutus prosessiin
- Erityisen ennakkoimattomat asiat prosessissa
- ”Jälkiviisaana” miettien: olisiko jonkin asian suhteen kannattanut toimia toisin?
- Kumpi on ongelmallisempaa: sisällölliset ratkaisut (”substanssi”) vai asianmukainen lakitekniikka (kieli ja pykälämuotoilut); entä voiko näitä erotella?
- Kehittämisehdotuksia liittyen lainvalmistelun rakenteisiin (lainvalmisteluohjeet, resurssit, ministeriön tuki, parempi sääntely, muu tuki jne.)?

Saate talousasiantuntijoille ja kyselylomake

Arvoisa asiantuntija

Kiitos osallistumisestasi Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen Parempaan sääntelyn kriittinen arviointi -tutkimukseen. Sinun lisäksi olemme pyytäneet vastaavaa asiantuntija-apua neljältä muulta henkilöltä. Jokaiselta on pyydetty samojen lakiesitysten arviointia. Raportissa tulemme mainitsemaan asiantuntijat nimeltä, mutta vastaukset käsittelemme anonymisti.

Ohessa on yleisperustelut-osio kahdeksasta hallituksen esityksestä. Kyseiset lainvalmisteluhankkeet sisältyvät hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan. Tarkastelun kohteena tutkimuksen tässä osa-alueessa on *taloudellisten vaikutusten ennakoiva arviointi*. Sitä varten pyydämme, että perehdyt erityisesti niihin hallituksen esitysten jaksoihin, joissa käsitellään *tavoitteita, keskeisiä ehdotuksia ja vaikutuksia*. Halutessasi voit myös katsoa lainvalmistelijoille suunnattuja vaikutusten arvioinnin ohjeita ([www.om.fi/Etusivu/Parempisaantely/ Vaikutustenarviointi](http://www.om.fi/Etusivu/Parempisaantely/Vaikutustenarviointi)).

Koko lomake kannattaa lukea läpi ennen vastaamista. Siinä on kaksi osaa: A (tärkeä) ja B (valinnainen). Lähetämme lomakkeen myös sähköpostilla, joten voit itse valita, täytätkö sen käsin vai koneella. Avoimiin kysymyksiin voi toki kirjoittaa vastauksia myös suoraan sähköpostilla, kunhan kysymykset on numeroitu. Pyydämme, että toimittaisitte vastaukset meille lokakuun puoliväliin mennessä. Avustanne myönnetään palkkio sovitun mukaisesti.

Lisätietoja tutkimuksesta antavat tutkimusjohtaja Jyrki Tala (puh. 010 366 5356, jyrki.tala@om.fi) ja erikoistutkija Kati Rantala (puh. 010 366 5331, kati.e.rantala@om.fi).

Helsingissä 30.6.2010

Tutkimusjohtaja Jyrki Tala

Arvioitava lakiesitys: _____

Arvioija: _____

Kysymyksiin 1.–2. vastaamista varten on tarpeen lukea hallituksen esityksestä jaksot, joissa käsitellään tavoitteita, keskeisiä ehdotuksia ja vaikutuksia

1. Antavatko kuvaukset tavoitteista, ehdotuksista ja vaikutuksista yhdessä selkeän kuvan siitä, mitkä ovat *keskeiset ja tavoitellut muutokset* suhteessa nykytilaan. Rengasta sopiva numeroarvio. Keskeiset tavoitellut muutokset erottuvat esityksestä: 1 = huonosti; 2 = tyydyttävästi; 3 = selvästi.
2. Missä määrin olet samaa mieltä seuraavan lausuman kanssa: tavoitteet ja keinot (keskeiset ehdotukset) ovat *johdonmukaisessa suhteessa* keskenään siten, että keinojen voidaan olettaa toteuttavan tavoitteet. Valitse sopiva vaihtoehto.
 - a. Tavoitteet ja keinot ovat loogisessa suhteessa keskenään, ja niiden välinen vaikutusmekanismi on avattu.
 - b. Tavoitteet ja keinot ovat loogisessa suhteessa keskenään, mutta vaikutusmekanismia ei ole avattu.
 - c. Tavoitteiden ja keinojen välillä on looginen epäsuhta:
 - i. Keino ei ole yksin riittävä tuottamaan tavoitetta
 - ii. Keino ja tavoite eivät ole vaikutussuhteessa keskenään
 - iii. Keino ei ole erotettavissa tavoitteesta
 - iv. Muu, mikä? _____

3. Mahdollisia kommentteja/huomioita:

4. Täytä seuraavan sivun taulukko tarkastelemalla *vain vaikutusten arviointijaksoa*. Huomaa, että kussakin lainvalmisteluhankkeessa vastataan vain osaan taulukon aihealueista. Toisin sanoen kohtia b.–f. arvioidaan vain niiden aihealueiden osalta, joihin tulee muu kuin 0-kirjaus ensimmäiseen sarakkeeseen. Alaotsikoinneista riippumatta koko vaikutuksia käsittelevä jakso kannattaa lukea. Eri hallitusten esitysten vaikutusten arviointijaksossa voi nimittäin olla toisistaan poikkeavia alaotsikkoja. Lisäksi taloudellisia vaikutuksia saatetaan käsitellä erityyppisten alaotsikoiden alla.

Laatimamme taulukon jäsenyksissä on päällekkäisyyksiä, mutta pyydämme arviointiesityksen kulloisenkin *sisällön ja sen kohdentumisen* perusteella riippumatta siitä, mitä otsikoita esityksessä itsessään on käytetty. Tarkoitus on siis, että tarkastelet vaikutusarviointien sisältöjä taulukossa tarjoamamme jäsenyyksen mukaisesti.

Jokaisen temaattisen kokonaisuuden (julkinen talous, kansantalous, yritysvaikutukset ja kotitalousvaikutukset) lopuksi kysytään yleisarvioita. Sen voi täyttää vaihtoehtona, jos yksityiskohtaisempi erittely osoittautuu joissain tapauksissa hankalaksi. Yleisarvion voi täyttää myös erittelevämmän arvion lisäksi, jos se tuntuu esityskohtaisesti luontevalta. Kohdan voi myös jättää avoimeksi, jos sen täyttäminen ei tuntu esityskohtaisesti tarkoituksenmukaiselta.

Tarkemmat ohjeet taulukon täyttämiseen:

- a) Kirjaa taulukkoon sopivin numeroin: 0 = ei mainintaa vaikutuksista/todetaan, ettei vaikutuksia ole; 1 = vaikutukset arvioidaan korkeintaan vähäisiksi, 2 = vaikutuksia arvelaan olevan jossain määrin, 3 = vaikutusten arvioidaan olevan merkittäviä.
- b) Onko esityksessä eritelty vaikutuksia eri aikaväleillä (esim. lyhyellä ja pitkällä aikavälillä): K = kyllä, E = ei. Kysymysten c.–f. osalta kerro, missä määrin olet samaa mieltä esitetyn lausuman kanssa:
- c) *Vaikutusarvioinnin taustalla mahdollisesti oleva tietopohja (esim. tutkimuksia, selvityksiä, tilastointeja, sidosryhmien näkemyksiä) on esitetty.* Kirjaa K = kyllä tai E = ei. Jos vastasit K, vastaa vielä seuraavaan kysymyksen. *Tietopohja vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta (oikealta, riittävältä ja relevantilta).* 1 = hyvin eri mieltä; 2 = melko eri mieltä; 3 = ei eri eikä samaa mieltä; 4 = melko samaa mieltä; 5 = hyvin samaa mieltä.
- d) *Vaikutusarviointit perustellaan: esitetään todennäköiset ja uskottavat toteutumismekanismit, määrällisten seikkojen osalta se, mihin luvut perustuvat jne.* Kirjaa taulukkoon sopivin numero: Perustelut ovat 1 = puuttuvia tai erittäin huonoja; 2 = melko huonoja, 3 = ei huonoja eikä hyviä; 4 = melko hyviä; 5 = erittäin hyviä.
- e) *Vaikutusarviot esitetään yksiselitteisinä/varmoina vs. spekulatiivisina/epävarmoina.* (Huom. tämä kysymys ei ole arvolatautunut asteikosta huolimatta). Kirjaa taulukkoon sopivin numero: Arvio esitetään 1 = hyvin spekulatiiviseksi/epävarmaksi; 2 = melko spekulatiiviseksi/ epävarmaksi; 3 = ei spekulatiiviseksi/epävarmaksi eikä yksiselitteiseksi/varmaksi; 4 = melko yksiselitteiseksi/varmaksi; 5 = hyvin yksiselitteiseksi/varmaksi.
- f) *Vaikutusarviointien päätelmät ovat oikeansuuntaisia, realistisia ja uskottavia (perusteluista riippumatta).* Kirjaa taulukkoon sopivin numero: 1 = hyvin eri mieltä; 2 = melko eri mieltä; 3 = ei eri eikä samaa mieltä; 4 = melko samaa mieltä; 5 = hyvin samaa mieltä.

	a. Arvioitu (0-3)	b. Aikaväli (K/E)	c. Tietopohja (K/E, 1-5)		d. Perustelu (1-5)	e. Yksiselitt (1-5)	f. Uskottavuus (1-5)
Kotitalousvaikutus							
verotus	_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____
tulonsiirrot/tulonjako	_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____
ostovoima	_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____
palvelut erityisryhmille	_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____
muu, mikä? _____	_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____
kotital.vaikutukset yleisesti	_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____

Mahdollisia taulukon täyttämiseen liittyviä kommentteja:

4. Sisältyikö esitettyihin taloudellisten vaikutusten arviointeihin tietoa jollekin toimijataholle aiheutuvista kielteisistä taloudellisista vaikutuksista? Jos niin millä aihealueella, mille taholle ja minkälaisia?

5. Onko ehdotuksella käsityksenne mukaan sellaisia keskeisiä taloudellisia vaikutuksia – hyödyllisiä tai haitallisia – joista esityksissä ei ole kerrottu? Jos on niin mihin aihealueeseen ne liittyvät ja millaisia ne ovat?

6. Erittele vielä *määrällisiä* taloudellisia arvioita: millä aihealueella niitä on esitetty, ja ovatko luvut tarkkoja ja perusteltuja?

7. Olisiko taloudellisten vaikutusten arviointia ollut mahdollista ja tarpeen tukea sellaisella tutkimus- tai selvityshankkeella, joka olisi voitu toteuttaa lainvalmisteluhankkeen kestäessä? Jos, niin minkälaisesta hankkeesta olisi kyse ja mitä lisäarvoa se olisi tuonut?

Kati Rantala

National Research Institute
of Legal Policy

SUMMARY

Research Report No. 255
Helsinki 2011

POOR QUALITY OF LEGISLATIVE DRAFTING IN THE GOVERNMENT'S TOP PROJECTS

Background and Purpose of the Research

Focus on law drafting of projects in the legislative plan by the government

This research has focused on law drafting in eight legislative projects that have belonged to the legislative plan of the Government Programme of Prime Minister Vanhanen's second Cabinet of April 2007. In total, the legislative plan consisted of 22 legislative projects that were considered relevant by the government, and general measures through which the government and ministries were meant to improve the quality of legislation. The eight cases were chosen for this research on the basis that the legislation at issue was national and that the government proposal was completed by the summer of 2010.

The purpose of the research: the implementation of legislative principles

The drafting processes were examined in relation the following measures, highlighted in the legislative plan: 1) increased transparency and stakeholder participation in law drafting, 2) increased assessment of alternatives, 3) more intensive assessment of the impacts of legislation. In addition, the research focused on the general documentation and transparency of the processes and on the ways in which implementation and follow up of the reform were taken into consideration in the preparation of the bill.

The purpose of this research was to provide information on how structural and political mechanisms and every day practices in the ministries affect the implementation of legislative principles. More precisely, the aim was to see not only how the Better Regulation principles

have been followed but also reasons explaining the outcome. Accordingly, one additional question in this research project has been whether the principles as such are appropriate in all their aspects.

The data: interviews, law drafting documents and public documentation

The most important piece of data in this research consisted of interviews conducted with the law drafters of the eight cases. That is, from each project one or a few civil servants who were actively involved in the processes were interviewed. Also a coordinator of the Better Regulation Programme was interviewed. The most relevant law drafting documents that were utilised were government proposals. Internet based documentation was also analysed; it was located at the Government Project Register and at specific web pages of the projects. Questionnaires for the law drafters, previously made by the Ministry of Justice, have also been utilised.

Main Results

Contradictions in the Government Programme

In many cases, the direction of policy of the legislative projects was rather precisely described in the Government Programme. This setting constrains the possibilities of following the Better Regulation principles. The government is thus contradictory in the sense that it committed itself to improving the quality of legislation but simultaneously, it offered little room for choices to a number of legislative projects. In this situation, it is difficult, for example, to increase the influence of stakeholder participation, or to assess alternatives for legislation or impacts of the proposal in a meaningful way. That is, there remains little potential for transforming the main direction of the law reform, and that makes profound considerations useless in practice. In addition, the Government Programme was formed in a closed process that leaves open the ways in which the goals were formulated to begin with.

Strong political or ministerial influence constrain available options

Political and ministerial interests typically influence legislative drafting in a structural frame that is defined by the constitution. However, a very strong influence of either agency diminishes room for the consideration of alternative measures and for the views of stakeholders unless they comply with the intentions of the steering. Observations of this kind were found among some of the cases. It was also noticed that strong political steering that took place in some law reforms studied in this context, has had a negative effect on the quality of impact assessments.

Ministerial practices affect law drafting, often negatively

Ministries organize legislative drafting differently, and orientations vary even within the same ministries. Attention paid to the requirements of preparing legislation of good quality was in general insufficient. In a few projects the law drafters expressed strong criticism towards the support structures of their ministries, saying that the directors did not understand well enough the nature of legislative drafting. Accordingly, the implementation of legislative principles has suffered from poor political commitment. One concrete problem emerging from this background is a tight schedule combined with scarce resources of the personnel drafting proposals. In some cases, this has had concrete effects on the procedures of consulting stakeholders and on the documentation of the process, for example. In a few cases, there was more than one working group responsible for the drafting, which has caused confusion regarding accountability. Legislative projects also differ not only in terms of their contents but also in terms of their legal nature and economic significance, both of which place constraints on the ways in which legislative principles can be applied.

Impact analyses are not planned early enough

There were good examples of logical reasoning and the use of information in the impact assessments but generally, the projects lacked sufficient planning in the early phases. Impact assessments were typically conducted not earlier than at the end of the process, and justifications were not always provided for numerical estimates. With the exception of a few cases,

knowledge based on research was used very little. Neither did public statistics always meet the needs. Most problems in the quality of impact assessments took place in projects with strong political steering.

Law drafters are often incapable of knowing in advance how intensively the law will be applied, which is due to structural differences between central target groups, for example. This increases the difficulties of impact assessment. Preparing for the implementation in law drafting is nonetheless important. It was mostly accomplished by providing information but one useful procedure was also to invite agencies responsible for the implementation to take part in the preparatory working group. Practical guidelines were also given to central target groups. The projects were poorly prepared for follow-ups of the reform in question although in some ministries follow-up is a routine procedure whether or not it has been mentioned in the government bill.

Target groups are expected to provide justifications

There was considerable variation in the formal consultation procedures of stakeholders. In many projects central agencies were consulted informally but the processes lacked documentation. On a large scale, strong political or administrative influence has weakened the possibilities of effective participation. The possibilities of stakeholder groups to have an effect in the early phases of preparation remained unclear.

On the other hand, some of the interviewed laws drafters saw the participation of strong interest groups in preparatory working groups as challenging. The law drafters worried about the lack of expertise of several stakeholders and that the participation of strong interest groups slows down the preparation due to “endless discussions”. Generally, according to the analyses, stakeholders are expected to improve in careful argumentation and justification of views.

In many governmental projects, citizens are encouraged to take part in the discussions on policy initiatives on specific web pages (otakantaa.fi). According to the experiences of some interviewed law drafters, those pages are poorly suited to projects that are politically controversial or that require special expertise. Namely, allowing for anonymous commenting increases the risk that representatives of interest groups with strong opinions may start to dominate and manipulate the discussion.

In a few projects, disputes between stakeholders and law drafters emerged only after the completion of the draft for the government bill. The

disputes concerned very specific issues and transformed into complicated negotiations, where support was searched for and received from politicians.

Variety in public documentation

There was huge variation in the documentation procedures of the projects, both regarding the Government Project Register, the use of which is mandatory, and project specific web pages which were voluntary. Not all projects had a web page. Basic legal requirements in terms of documenting were not fulfilled in all cases. In some projects, the ministry had provided no assistance for communications (for updating the Government Project Register or web pages), although it would be an important resource. The nature and influence of political steering was poorly explicated in the documentations. Altogether, actual decision making processes were introduced in one case only. There was also variation in the ways in which statements made by stakeholders were reported in the government bill and whether individual statements or summaries of them were publicly displayed. The inadequacies mentioned above are serious in terms the overall transparency and legitimacy of law drafting in such highly valued projects.