

Kolmikanta koetuksella

Lainsäädäntötutkimus hallituksen esityksestä HE 12/2024 vp, laeiksi työnehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi

Sara Koskinen

OTMU3004 Oikeus, valta ja yhteiskunta

10.6.2024

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

ON-opinnäytetyö

Oppiaine: Oikeussosiologia

Tekijä: Sara Koskinen

Otsikko: Kolmikanta koetuksella. Lainsäädäntötutkimus hallituksen esityksestä HE 12/2024 vp laeiksi työnehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi

Ohjaaja(t): Anne Alvesalo-Kuusi

Sivumäärä: 22 sivua

Päivämäärä: 10.6.2024

Tutkielmani käsittelee hallituksen esitystä 12/2024 vp. Esitys sisältää merkittäviä muutoksia työehtosopimuslakiin sekä työriitojen sovittelusta annettuun lakiin. Tutkimukseni pohjautuu aiemmin samalla opintojaksolla ryhmässä laatimaamme seminaarityöhön ”Kuka taipuu vai taipuuko kukaan?”, jossa tutkimme samaa lakihanketta hieman eri näkökulmasta. Notaarityössä tarkoitukseni on syventyä prosessiin sekä kuulemisen ja vaikutusarvioinnin toteutumiseen hankkeen yhteydessä. Tutkimus on oikeussosiologinen lainsäädäntötutkimus.

Ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä tarkastelen sitä, noudattiko hankkeen valmisteluprosessi lainvalmistelun prosessioppaan mukaista mallia. Toisena tarkentavana tutkimuskysymyksenäni tutkin sitä, missä määrin vaikutusarvioinnin ja kuulemisen kannalta annettuja ohjeistuksia noudatettiin hankkeen valmisteluprosessissa. Pyrin vastaamaan tutkimuskysymyksiin lähinnä laadullisen tutkimuksen avulla.

Tutkimukseni pohjaa teoreettisesti rationaalisen lainvalmistelun malliin. Rationaalisen toiminnan mallin voidaan katsoa pyrkivän ideaalinaan ”täydelliseen tietoon” pohjautuvaan lainlaadintaan. Mallin mukainen jäsentely sisältyy kaikkiin kansallisiin lainvalmisteluohjeisiin, ja tästä syystä käytän tutkimani prosessin vertailukohtana lainvalmistelun prosessiopasta. Tarkoitukseni on vertailla, minkälaista lainvalmistelu tutkimassani hankkeessa oli siihen, millaista sen olisi pitänyt olla.

Prosessi eteni muodollisesti lainvalmistelun prosessioppaan mukaisesti. Esivalmistelu jäi hankkeessa kuitenkin liian lyhyeksi, kun se toteutettiin yhtäaikaaisesti perusvalmistelun kanssa. Myös tiettyjen sidosryhmien, etenkin palkansaajajärjestöjen, tosiasiallinen kuuleminen jäi hankkeessa puutteelliseksi. Pääasiallisesti kuuleminen kuitenkin toteutettiin annettujen ohjeiden mukaisesti, ja halukkaat saivat antaa lausuntonsa asiasta. Tulkintani mukaan vaikutusarviointi hankkeen yhteydessä oli monipuolista, mutta suhteellisen yksipuolista. Vaikutuksien arviointi painottui taloudellisiin ja työllisyyttä koskeviin seikkoihin, mikä johti vaikutusarvioinnissa esimerkiksi perus- ja ihmisoikeusnäkökulman poisjäämisen lähes kokonaan.

Tutkimuksen tulokset herättävät paljon ajatuksia ja jatkotutkimusideoita. Mielestäni olisi ensisijaisen tärkeää tutkia hankkeen HE 12/2024 kaltaisia yhteiskunnallisesti merkittäviä ja vahvoja intressiristiriitoja sisältäviä hankkeita ja etenkin valmisteluprosessien oikeudenmukaisuutta. Niitä tutkimalla saisimme laajan kuvan siitä, miten suomalainen lainvalmistelujärjestelmä toimii isossa kuvassa poliittisesti latautuneissa hankkeissa, ja kuinka järjestelmästä saataisiin oikeudenmukaisempi.

Avainsanat: lainvalmistelu, lakko-oikeus, työmarkkinat, työmarkkinajärjestöt, kuuleminen, vaikutusarviointi

Sisällys

Kolmikanta koetuksella	I
Lähteet	IV
Lyhenteet	IX
1 Johdanto	1
1.1 Aluksi	1
1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset.....	2
2 Tutkimusmenetelmät ja teoreettinen viitekehys.....	4
2.1 Tutkittava aineisto ja tutkimusmenetelmät	4
2.2 Teoreettinen viitekehys.....	5
3 Lakihankkeen tausta ja tavoitteet	6
3.1 Työrauhan sääntely Suomessa ennen uudistusta	6
3.2 Lakihankkeen tavoitteet	7
4 Hankkeen valmisteluprosessi	9
4.1 Esivalmistelu	11
4.2 Perusvalmistelu	12
4.3 Lausuntomenettely	14
4.4 Jatkovalmistelu ja eduskuntakäsittely	14
5 Kuuleminen ja vaikutusarviointi osana hanketta	16
5.1 Tosiasiallisen kuulemisen toteutuminen.....	16
5.2 Vaikutusarvioinnin laatu hankkeen yhteydessä	18
6 Johtopäätökset ja yhteenveto	21

Lähteet

Kirjallisuus

- Bächtiger, Andre – Dryzek, John S. – Mansbridge, Jane – Warren, Mark, Chapter 1. Deliberative Democracy: An Introduction, p. 1—32. The Oxford Handbook of Deliberative Democracy (2018).
- Koskinen, Sara – Nikola, Nadine – Ojala, Emilie – Pihkanen, Milja-Emilia, Kuka taipuu vai taipuuko kukaan? Lainsäädäntötutkimus hallituksen esityksestä 12/2024 vp, laeiksi työehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi, Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2024
- Lamminen, Johannes, Poliittisten työtaisteluiden laillisuus, Oikeustieto: Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan yksityisoikeuden tiedotuslehti, 5/2015
- Lamminen, Johannes, Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja. Väitöskirja, Turun yliopiston julkaisuja (2020).
- Lonka, Harriet – Keinänen, Anssi – Ovaska, Eeva – Kiiski, Kimmo – Jääskinen, Väinö – Ylipaavalniemi, Jarkko – Miettinen, Pauli, Lainvalmistelu tiedonhallinnan haasteena – tekoäly ratkaisuna? Edilex 2020/17
- Niemivuo, Matti, Lainvalmistelu – oikeudelliset perusteet ja käytäntö. Hansaprint 2020.
- Pakarinen, Auri, Lainvalmistelu vuorovaikutuksena – Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253, 2011.
- Ponet, David – Leib, Ethan J, Chapter 38. Deliberative Law, p. 612—624. The Oxford Handbook of Deliberative Democracy 2018.
- Rantala, Kati, Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253, 2011.
- Slant, Outi – Rantala, Kati – Kautto, Petrus, Vaikuttavaa vaikutusarviointia? Vaikutusarvioinnin merkitys lainvalmisteluprosessissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 125 2014.
- Tala, Jyrki, Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita Lakitieto 2008.

Vesa, Juho – Kantola, Anu, Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016.

Virallislähteet

HE 12/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi. ILO 1976, Tripartite Consultation (International Labour Standards) Convention No. 144.

Lainvalmistelun prosessiopas, Oikeusministeriö.

Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje, Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66.

Lausuntopalvelu (diaarinumero VN/19831/2023) Työrauhalainsäädännön kehittäminen – luonnos hallituksen esitykseksi työehtosopimuslain, työriitojen sovittelusta annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma – Vahva ja välittävä Suomi, Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58.

Suomen perustuslaki 731/1999

Säädösvalmistelun kuulemisopas, Oikeusministeriö. (<https://kuulemisopas.finlex.fi>)

TEM, Asettamispäätös: Työrauhakysymyksiä käsittelevän työryhmän asettaminen, 3.7.2023.

Medialähteet

A-studio, Lakot alkavat; Arto Satonen, Jyri Häkämies, Jarkko Eloranta, Yle 13.12.2023. <https://areena.yle.fi/1-63939316> [Viitattu 11.4.2024]

Annika Rönni-Sällinen, Kolmikanta tuo lakien valmisteluun asiantuntemusta ja edistää sosiaalista oikeudenmukaisuutta. SAK 24.1.2019.

<https://www.sak.fi/ajankohtaista/blogi/kolmikanta-tuo-lakien-valmisteluun-asiatuntemusta-ja-edistaa-sosiaalista-oikeudenmukaisuutta> [Viitattu 16.4.2024]

Hakahuhta, Ari, Lakkolakien käsittelyssä eduskunnassa uusia poikkeuksellisia piirteitä, Yle 4.4.2024. <https://yle.fi/a/74-20082181> [Viitattu 17.4.2024]

Työrauhatyöryhmä päätti työnsä erimielisenä – Akava, SAK ja STTK ilmaisivat tyytymättömyytensä, Juko 16.10.2023.

<https://www.juko.fi/ajankohtaista/tyorauhatyoryhma-paatti-tyonsa-erimielisena-akava-sak-ja-sttk-ilmaisivat-tyytymattomyytensa/> [Viitattu 15.4.2024]

MTV, Hallitus pyrkii tahallaan nöyryyttämään: Ensi viikon lakkolakivipinä valiokunnissa sai opposition tuohduksiin, 6.4.2024.

<https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/hallitus-pyrkii-tahallaan-noyryyttamaan-ensi-viikon-lakkolakivipina-valiokunnissa-sai-opposition-tuohduksiin/8912696-gs.8wj4ib> [Viitattu 16.5.2024]

Muutokset työtaisteluoikeuteen horjuttavat työmarkkinoiden tasapainoa entisestään.

STTK 5.12.2023: <https://www.sttk.fi/2023/12/05/sak-akava-ja-sttk-muutokset-tyotaisteluoikeuteen-horjuttavat-tyomarkkinoiden-tasapainoa-entisestaan/> [Viitattu 16.5.2024]

Mäntylä, Juha-Matti, Vaalikampanjoiden velkapuhe on ”hysteristä” ja

”harhaanjohtavaa”, sanovat talousprofessorit. Yle 26.3.2023 <https://yle.fi/a/74-20024184> [Viitattu 29.6.2024]

Politiikkaradio, Saara-Sofia Sirén, Niina Malm, Aino-Kaisa Pekonen, Valiokunnassa kuohuu: miten käy lakkojen rajoittamiselle? Yle 11.4.2024

<https://areena.yle.fi/podcastit/1-1485162> [Viitattu 18.4.2024]

TEM, Työrauhan parantaminen työmarkkinoilla, tiedotustilaisuus 12.10.2023.

https://.fi/documents/1410877/181326632/20231012_esitys_tyorauhalainsaadannosta_mediatilaisuus.pdf/e5e25ae9-273c-1e2e-01f1-23dd5b9d380d/20231012_esitys_tyorauhalainsaadannosta_mediatilaisuus.pdf?t=1697113887381 [Viitattu 18.4.2024]

Tolkki, Kristiina - De Frenses, Tulikukka, Työrauhatyöryhmä ajautui tukkanuottaisille:

Työnantaja haluaisi rajata poliittiset lakot ”muutamaan tuntiin”, Yle 13.10.2023. <https://yle.fi/a/74-20054970> [Viitattu 13.5.2024]

Ykkösaamu, Jarkko Eloranta, Yle 9.12.2023. <https://areena.yle.fi/1-63224054> [Viitattu 17.4.2024]

Muut lähteet

Eduskunta, lakihankkeiden tietopaketit: Työrauhalainsäädännön kehittäminen.

- Eriävä mielipide työrauhakysymyksiä käsitelleen työryhmän mietintöön, SAK, Akava, STTK, 19.10.2023. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/d38f5495-83c9-4dfd-92e9-d78448fe8044/1dff1700-f988-46e5-88fa-4e11e0966ea6/LAUSUNTOPYYNTO_20231129150831.PDF [Viitattu 20.4.2024]
- Eriävä mielipide työrauhakysymyksiä käsitelleen työryhmän mietintöön, EK, KT, SY, 18.10.2023 <https://ek.fi/wp-content/uploads/2023/10/2023-10-18-Eriävä-mielipide-työrauhatyöryhmä-työnantajat-final.pdf> [Viitattu 20.4.2024]
- Herne, Kaisa, Mitä on deliberatiivinen demokratia? Palo research 2018 <https://paloresearch.fi/blogs/mita-on-deliberatiivinen-demokratia/> [Viitattu 25.5.2024]
- Koskinen, Seppo, Protestin rajat: Poliittiset lakot tarvitsevat tarkemman tulkinnan, EVA, 2018 https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2018/04/protestin_rajat.pdf [Viitattu 16.4.2024]
- Lausunto TEM:lle. Työrauhalainsäädännön kehittäminen, SAK, Akava, STTK, 4.12.2023. <https://www.sak.fi/aineistot/lausunnot/työrauhalainsaadannon-kehittaminen> [Viitattu 16.5.2024]
- Pöytäkirjan asiakohta PTK 45/2024 vp https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/PoytakirjaAsiakohta/Sivut/PTK_45+2024+6.a.spx?TSPD_101_R0=0814c91602ab200097c9594e8758c182e9746137f80ddd8310724d68ae021861fcc94cbd750d4d470833d916bc143000843b6e426719f7f463792bb8b8c8112693ca6805ff8ff50c2b32ef9a36fc79b8e793242283cf5e15710d5fbca04f9738 [Viitattu 20.5.2024]
- Sitra 2023, Miten lainsäädännön valmistelua ohjataan poliittisesti? <https://www.sitra.fi/julkaisut/miten-lainsaadannon-valmistelua-ohjataan-poliittisesti/> [Viitattu 25.5.2024]
- TEM, Hallitusneuvottelut: Lausunto: Työrauhan turvaaminen ja työtaisteluoikeus, 10.5.2023. [Viitattu 10.5.2024]
- TEM, Säädosvalmistelu – HE 12/2024 vp, hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi. [Viitattu 25.5.2024]
- Työmarkkinasanastoa, Tietoala. <https://tietoala.fi/jasenena/tyomarkkinasanastoa/> [Viitattu 18.4.2024]

Työelämän sopiminen, kolmikantaiset työryhmät, SAK

<https://www.sak.fi/yhteiskunta/sopimuspolitiikka> [Viitattu 17.5.2024]

Vierashuoneessa, Työoikeuden emeritusprofessori Seppo Koskinen: Hallituksen

käsitys työrauhalainsäädännön historiasta ja työrauhauudistusten

kompromissiehdotuksia, Edilex 2024, <https://www-edilex->

[fi.ezproxy.utu.fi/uutiset/89458?allWords=Vierashuoneessa&offset=1&perpage](https://www-edilex-fi.ezproxy.utu.fi/uutiset/89458?allWords=Vierashuoneessa&offset=1&perpage)

[=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=1897342](https://www-edilex-fi.ezproxy.utu.fi/uutiset/89458?allWords=Vierashuoneessa&offset=1&perpage) [Viitattu

3.6.2024]

Lyhenteet

EK	Elinkeinoelämän keskusliitto
HE	hallituksen esitys
MTK	Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto
PeVL	perustuslakivaliokunta
SAK	Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö
SY	Suomen Yrittäjät ry
PeVL	perustuslakivaliokunta
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
LaVL	lakivaliokunta
TyV	työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

1 Johdanto

1.1 Aluksi

Suomalaisia työmarkkinoita ohjaava lainsäädäntö on pysynyt lähes muuttumattomana hyvin pitkään. Kuitenkin keväällä 2023 eduskuntavaalien myötä valittu uusi hallitus alkoi ajaa suuria työmarkkinoihin kohdistuvia uudistuksia. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen työmarkkinauudistukset kirjattiin hyvin tarkkaan kesäkuussa 2023 julkaistuun hallitusohjelmaan¹, ja helmikuussa 2024 annettiin hallituksen esitys HE 12/2024, jossa työmarkkinauudistukset saatettiin hallituksen esityksen muotoon. Istuva hallitus on korostanut alusta asti vahvaa talouskuria sekä rakenteellisen muutoksen tarvetta hyvinvointivaltion turvaamiseksi. Hallitus onkin perustellut työmarkkinoihin kohdistuvia uudistuksia hallitusohjelmassaan työllisyyden tukemisella, talouskasvulla sekä kilpailukyvyn ja tuottavuuden kehityksellä.²

Hallituksen esityksessä HE 12/2024 keskeinen sekä paljon keskustelua herättänyt käsite on *poliittinen työtaistelutoimenpide*. Käsitteellä tarkoitetaan työtaistelua, jolla ensisijaisesti pyritään vaikuttamaan johonkin yhteiskunnalliseen epäkohtaan, poliittiseen päätökseen tai päättäjään. Poliittisella työtaistelutoimenpiteellä ei siis pyritä muuttamaan työehtosopimusta, vaan vaikuttamaan asioihin, joihin työehtosopimusosapuolet eivät suoraan voi vaikuttaa.³ Hallituksen näkemyksen mukaan vallinnutta asiantilaa, jossa poliittisten lakkojen painostusvaikutus kohdistui ensisijaisesti työnantajaan, tuli muuttaa. Poliittiset lakot nousivat keskeiseksi puheenaiheeksi kevään 2024 työmarkkinakeskustelussa, sillä hallituksen esitys HE 12/2024 vp sisältää pykälän 8 b, jolla rajoitetaan poliittisten työtaisteluiden enimmäiskestoja 24 tuntiin työrauhavelvollisuuden vallitessa.⁴

Hallituksen esityksestä vallitsi suuri erimielisyys palkansaajapuolen sekä työnantajapuolen välillä.⁵ Lähtökohtaisesti hallituksen esitystä puolsivat työnantajapuoli sekä elinkeinoelämän edustajat, kun taas palkansaajapuoli vastusti esitystä vedoten työntekijän perus- ja

¹ Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma, 20.6.2023, luku 4

² Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma, 20.6.2023, s. 60

³ Lamminen 2020, s. 190.

⁴ HE 12/2024 vp, s. 111

⁵ Työrauhatyöryhmä ajautui tukkanuottaisille: Työnantaja haluaisi rajata poliittiset lakot ”muuttamaan tuntiin”, Yle 13.10.2023

ihmisoikeuksiin sekä kokoontumis- ja sananvapauteen.⁶ Työnantajapuolen kannatusta perusteltiin pääasiassa taloudellisilla seikoilla, kuten Suomen kilpailukyvyn parantamisella.⁷ Lisäksi työnantajapuoli vetosi poliittisten lakkojen ongelmallisuuteen demokraattisessa oikeusvaltiossa. Elinkeinoelämän Keskusliiton (EK) toimitusjohtaja Jyrki Häkämiehen mukaan kansan tahto ja edustuksellinen demokratia uhkaavat olla toteutumatta, mikäli ammattiyhdistysliike pystyy ulkoparlamentarisesti painostamaan hallitusta luopumaan tietyistä toimenpiteistä, joihin he eivät ole tyytyväisiä.⁸

Tutkimani lakihankkeen ympärillä käyty keskustelu sekä sen pohjalta syntynyt hallituksen esitys tekee hankkeesta tutkimuksellisesti mielenkiintoisen. Koen, että lainsäädäntöprosessin tutkiminen on tärkeää aiheen ajankohtaisuuden ja erityisesti sen sisältämien intressiristiriitojen takia. Hankkeen syntyprosessin sekä sen oikeudellisuuden tutkiminen on mielestäni tärkeää, sillä hanke on yhteiskunnallisesti erityisen merkityksellinen. Intressiristiriitoja sisältävien hankkeiden tutkimisessa tulee kiinnittää huomiota prosessin oikeudellisuuteen sekä etenkin siihen, miten eri intressiryhmien näkemykset otetaan huomioon lakia valmisteltaessa.

1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset

Tutkimukseni on oikeussosiologinen lainsäädäntötutkimus, joka pohjautuu aiemmin opintojaksolla laatimaamme seminaarityöhön ”Kuka taipuu vai taipuuko kukaan?”. Hyödynnän seminaarityötä tässä tutkimuksessa erityisesti työn kolmannen luvun osalta (lakihankkeen tausta ja valmistelu)⁹, sillä syvennyn nyt nimenomaisesti hankkeen synty- ja valmisteluprosessiin hyödyntäen laadullista tutkimusmenetelmää. Tutkimus etenee seuraten hankkeen valmisteluprosessia kronologisesti esivalmistelusta lain voimaantuloon. Tarkoitukseni on verrata tutkimani hankkeen syntyprosessia ideaaliin lainvalmisteluprosessiin, joka perustuu *lainvalmistelun prosessioppaan* mukaiseen malliin.¹⁰ Lisäksi tavoitteenani on tutkia sitä, kuinka laajasti eri toimijoilla on ollut mahdollisuus vaikuttaa lain sisältöön sekä kuinka laadukkaasti vaikutusarviointi on tehty.

⁶ Ykkösaamu, Jarkko Eloranta, Yle 9.12.2023.

⁷ ks. Koskinen ym. 2024, s. 42

⁸ A-studio, Jyri Häkämies, Yle 13.12.2023.

⁹ Koskinen ym, 2024, s. 9–19

¹⁰ Lainvalmistelun prosessiopas, Oikeusministeriö

Edellä mainittuihin teemoihin vastaamiseksi keskityn kahteen tutkimuskysymykseen. Ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä tarkastelen sitä, *noudattiko hankkeen valmisteluprosessi lainvalmistelun prosessioppaan mukaista mallia?* Toisena tarkentavana tutkimuskysymyksenäni on, *missä määrin kuulemisen ja vaikutusarvioinnin kannalta noudatettiin niille annettuja ohjeistuksia?* Pyrin vastaamaan tutkimuskysymyksiin lähinnä laadullisen tutkimuksen avulla, mutta hyödynnän analyysissäni myös seminaarityöme empiirisiä tutkimustuloksia.¹¹

Seuraavassa luvussa esittelen käyttämäni tutkimusaineiston sekä -menetelmät. Pyrin myös avaamaan tutkimuksen teoreettista viitekehystä. Luvussa 3 syvennyn työmarkkinoita säätelevän lainsäädännön suomalaiseen historiaan, sekä avaam käsittelemäni lakihankkeen tavoitteita niin hallituksen kuin työnantajapuolenkin näkökulmasta. Luvussa 4 käsittelen lakihankkeen syntyprosessin esivalmistelusta lain voimaantuloon saakka verraten sitä lainvalmistelun prosessioppaaseen. Viidennessä luvussa syvennyn vaikutusarviointiin ja kuulemisen toteutumiseen hankkeen yhteydessä verraten tutkimaani hanketta vaikutusarvioinnille ja kuulemiselle tarkoitettuihin ohjeistuksiin. Lopuksi luvussa 6 esitän johtopäätökset tutkimuksesta sekä omaa pohdintaani mahdollisesta tutkimustarpeesta aiheeseen liittyen.

¹¹ Koskinen ym. 2024, luku 5

2 Tutkimusmenetelmät ja teoreettinen viitekehys

2.1 Tutkittava aineisto ja tutkimusmenetelmät

Keskeisin aineisto tutkimuksessani on hallituksen esitys HE 12/2024 vp sekä oikeusministeriön julkaisema lainvalmistelun prosessiopas. Hyödynnän näitä aineistoja etenkin tutkiessani hankkeen prosessin etenemistä ja sen oikeudellisuutta. Neljännessä luvussa hyödynnän oikeusministeriön kuulemisopasta ja lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta sekä *Vesan ja Kantolan* aiempaa tutkimusta aiheesta.¹² Hyödynnän tutkimuksessani myös esityksestä annettuja eriäviä mielipiteitä, tutkimuskirjallisuutta sekä erilaisia medialähteitä, erityisesti lakihankkeesta käytyjä keskusteluja.

Pyrin vastaamaan tutkimuskysymyksiini teoreettisen analyysin avulla. Toteutan analyysia vertailemalla prosessia lainvalmistelusta annettuihin ohjeisiin. Viittaan ja hyödynnän kuitenkin päätelmissäni seminaarityötämme ja etenkin sen empiiristä osuutta, joka syventyy hankkeen lausuntoihin ja niiden sisältämään argumentaatioon.¹³

Tutkimuskysymys	Aineisto	Menetelmä
Noudattiko hankkeen valmisteluprosessi lainvalmistelun prosessioppaan mukaista mallia?	Hallituksen esitys HE 12/2024 vp Lainvalmistelun prosessiopas	Teoreettinen analyysi, jossa vertaillaan tutkittavan hankkeen prosessia säädösvalmistelusta annettuihin ohjeisiin.
Missä määrin kuulemisen ja vaikutusarvioinnin kannalta noudatettiin niille annettuja ohjeistuksia?	Vesa & Kantola 2016: ”Kuka pääsee mukaan?” Säädösvalmistelun kuulemisopas Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje	Teoreettinen analyysi, jossa vertaillaan kuulemista tutkittavassa hankkeessa <i>säädösvalmistelun kuulemisoppaaseen</i> sekä vaikutusarviointia <i>lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeeseen</i> . Lisäksi vaikutusarviointia peilataan aikaisempaan tutkimukseen.

¹² Vesa – Kantola 2016

¹³ Koskinen ym 2024, s. 31–43

2.2 Teoreettinen viitekehys

Tutkimukseni pohjaa teoreettisesti *rationaalisen lainvalmistelun malliin*. Mallin voidaan katsoa pyrkivän ideaalinaan ”täydelliseen tietoon” pohjautuvaan lainlaadintaan. Siinä keskiössä ovat *Talan* mukaan epäkohdan tunnistaminen, tavoitteenasettelun hahmottaminen, erilaisten vaihtoehtoisten keinojen hankkiminen, toimintavaihtoehtojen arvioiminen, optimaalisen keinon valitseminen sekä lakiuudistusten vaikutusten seuraaminen.¹⁴ Mallin mukainen jäsentely sisältyy kaikkiin kansallisiin lainvalmisteluohjeisiin, ja tästä syystä käytänkin tutkimuksessani vertailukohtana lainvalmistelun prosessiopasta. Tarkoitukseni on vertailla, *minkälaista lainvalmistelu oli* siihen, millaista sen *olisi pitänyt olla*. Tiedostan, että lainvalmistelussa mallin mukaisten ohjeiden noudattaminen on käytännössä jopa mahdotonta, mutta prosessiopas toimii ideaalina verrattuna tutkittavaan aineistoon.

Tutkimuksen kannalta keskeinen teoria on *intressiteoria*. Sen mukaan politiikka koostuu erilaisten intressiryhmien välisestä kamppailusta, ja tätä kamppailua ohjaa oman edun tavoittelu.¹⁵ Intressiteorian viitekehys kulkee koko tutkimuksen lävitse, kun tutkin esimerkiksi sitä, kuinka eri intressiryhmät ovat todellisuudessa saaneet äänensä kuuluviin hankkeen aikana.

Keskeisiä teoreettisia käsitteitä tutkimuksen kannalta ovat deliberatiivinen demokratia sekä poliittinen ikkuna. *Deliberatiivinen demokratia* on demokratiaa, jossa oikeutettu päätöksenteko edellyttää keskenään tasa-arvoisten ihmisten käymää keskustelua.¹⁶ Se pyrkii keskinäisen kunnioituksen, ymmärryksen ja vastavuoroisuuden kautta mahdollistamaan tasapainoisen valtatasapainon osapuolten välille.¹⁷ Käsitteellä on erityisen paljon merkitystä nykyään, kun poliittinen polarisaatio on nousussa yhteiskunnassamme. Käsite *poliittinen ikkuna* puolestaan liittyy tilanteisiin, joissa lakihankkeen taustalla ei ole tunnistettavissa ongelmaa, vaan hanke on sidottu vahvasti ideologisiin tavoitteisiin.¹⁸ Hallituksen esityksen HE 12/2024 viitekehyksen voidaan katsoa muodostuvan ennen kaikkea hallitusohjelmasta, jonka tavoitteiden toteutumiseen myös lakihankkeen säännösmuutoksilla pyritään. Poliittisen ikkunan käsite liittyy erityisesti tutkimuksen lukuihin 3 sekä 5.2.

¹⁴ Lainvalmistelu tiedonhallinnan haasteena – tekoäly ratkaisuna? Edilex 2020/17, s. 4

¹⁵ Rantala 2011, s. 22

¹⁶ Herne, Kaisa, Mitä on deliberatiivinen demokratia? Palo research 2018

¹⁷ Bächtiger ym. 2018, s. 1–2.

¹⁸ Rantala 2011 s. 16.

3 Lakihankkeen tausta ja tavoitteet

3.1 Työrauhan sääntely Suomessa ennen uudistusta

Suomen työrauhalainsäädäntö on ollut hyvin pitkään lähes muuttumaton. Sääntely perustuu perustuslain kokoontumis- ja yhdistymisvapautta käsittelevän 13 § lisäksi työehtosopimuslakiin. Työrauhaan liittyvistä asioista säädetään myös työsopimuslaissa sekä laissa työriitojen sovittelusta. Suomen työrauhalainsäädäntö perustuu tällä hetkellä suurimmaksi osaksi vuoden 1946 sääntelyyn, johon on tehty merkittäviä muutoksia viimeksi 1980-luvulla.¹⁹

Työtaisteluoikeuden sekä työrauhavelvollisuuden soveltamisesta on syntynyt Suomessa vahva oikeuskäytäntö. Työtuomioistuin tekee vuosittain kymmeniä päätöksiä koskien lakko-oikeutta, ja myös Korkein oikeus on ottanut kantaa useaan työtaistelutoimenpiteiden lainmukaisuutta koskevaan tapaukseen.²⁰ Vahvan oikeuskäytännön voidaan katsoa vaikuttaneen osaltaan siihen, ettei lainsäädäntöä ole koettu tarpeelliseksi muuttaa. Oikeuskäytäntöä vahvempana tekijänä voidaan kuitenkin nähdä kolmikantaisen sopimisen vakiintuminen työmarkkinoilla. Kolmikantaperiaatteen mukaan, vaikka eduskunta päättää työläinsäädännöstä, sovitaan työelämää koskevista laeista ensin kolmikantaisesti työntekijöiden ja työnantajien keskusjärjestöjen sekä valtiovallan kesken.²¹ Tämä on mahdollistanut sen, että monia asioita on voitu sopia neuvottelupöydissä niin, ettei lainsäädäntöuudistuksia ole tarvittu.

Työrauhalainsäädännön uudistamistarvetta on perusteltu hallituksen arvioissa sillä, ettei nykyinen sääntely enää vastaa vuosien saatossa muuttuneita työmarkkinoita sekä niiden tarpeita.²² Toisaalta etenkin palkansaajajärjestöjen mukaan vakiintuneet työmarkkinainstituutiot ovat mahdollistaneet sen, ettei lainsäädännön muuttamiseen ole ollut tarvetta, ja uudistukset on koettu työmarkkinoiden tasapainoa horjuttaviksi.²³ Myös oikeustieteen emeritusprofessori Seppo Koskinen on todennut, että vuoden 1946 laki on ollut erityisen pitkäikäinen sen tasapuolisuuden ja ”sopivan yleisyyden” vuoksi.²⁴

¹⁹ EK, KT; SY, Eriävä mielipide työrauharyhmän mietintöön 18.10.2023.

²⁰ Eduskunta, lakihankkeiden tietopaketit, Työrauhalainsäädännön kehittäminen: Hankkeen tausta

²¹ Työelämän sopiminen, kolmikantaiset työryhmät, SAK

²² TEM tiedotustilaisuus, 12.10.2023. Työrauhan parantaminen työmarkkinoilla. s. 6.

²³ Muutokset työtaisteluoikeuteen horjuttavat työmarkkinoiden tasapainoa entisestään. STTK 5.12.2023

²⁴ Vierashuoneessa työoikeuden emeritusprofessori Seppo Koskinen, Edilex 2024

3.2 Lakihankkeen tavoitteet

Työrauhalainsäädännön uudistamisella hallitus pyrkii toteuttamaan lähinnä talouteen ja työllisyyteen liittyviä hallitusohjelman tavoitteita. Pohdin tässä alaluvussa hallituksen julkilausumia tavoitteita hankkeen taustalla, mutta nostan esiin myös muita mahdollisia motiiveja, joiden etenkin palkansaajapuoli on nähnyt vaikuttaneen hankkeen taustalla.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotuksen yleisenä tavoitteena ovat vakaammat ja häiriöttömämmät työmarkkinat, jotka turvaavat yritysten tuottavuutta ja parempaa kilpailukykyä suhteessa keskeisiin kilpailijamaihin sekä edistävät ulkomaalaisten toimijoiden käsitystä Suomesta vakaana toiminta- ja investointiympäristönä.²⁵ Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan Suomessa on vuosittain noin 100 työtaistelua, joista vähintään 40 prosenttia on työrauhavelvoitteita rikkovia laittomia työtaisteluita.²⁶ Hallitus katsoo, että poliittisten työtaisteluiden rajaaminen 24 tuntiin tulee parantamaan huomattavasti työrauhaa.

Uudistuksista on puhuttu useasti etenkin hallituksen ja elinkeinoelämän edustajien suunnalta pohjoismaisen mallin mukaisina. Hallitusohjelmassa sekä hallituksen esityksessä viitataan ”pohjoismaiseen käytäntöön”, jolla perustellaan työtaisteluoikeuden käytön rajoittamista enintään yhden vuorokauden mittaisiin mielenilmaisuihin.²⁷ Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) pitämässä tiedotustilaisuudessa 12.10.2023 esiteltiin EK:n tilasto, joissa verrattiin työtaisteluiden ja laittomien lakkojen määrää Suomessa ja Ruotsissa vuosina 2012–2022 sekä Medlinginstitutenin tilasto menetetyistä työpäivistä lakoista ja työsuluista johtuen Suomessa ja Ruotsissa.²⁸ Ensimmäisen tilaston mukaan työtaisteluiden ja laittomien lakkojen määrä Suomessa on kyseisellä aikavälillä ollut huomattavasti suurempi kuin Ruotsissa. Menetettyjä työpäiviä koskevan taulukon mukaan Suomessa menetetään vuosittain noin 122 300 työpäivää lakoista ja työsuluista johtuen, kun taas Ruotsissa vastaava määrä on noin 8 100. Tiedotustilaisuudessa todettiin, että Suomessa työtaisteluita on enemmän kuin verrokkimaissa, ja että työmarkkinahäiriöiden vähentyminen parantaisi yritysten kilpailukykyä, kasvua ja Suomen houkuttelevuutta investointikohteena.

Hallituksen esittämä pohjoismainen käytäntö ja sen positiiviset talousvaikutukset on kyseenalaistettu vahvasti etenkin palkansaajakeskusjärjestöjen puolesta. SAK, Akava ja

²⁵ HE 12/2024 vp s. 50.

²⁶ Eduskunta, lakihankkeiden tietopaketit: Työrauhalainsäädännön kehittäminen.

²⁷ HE 12/2024 vp s. 6

²⁸ TEM tiedotustilaisuus 12.10.2023, Työrauhan parantaminen työmarkkinoilla.

STTK lausuivat eriävissä mielipiteessään asiaa käsitelleen kolmikantaisen työrauharyhmän mietintöön, että ”muiden pohjoismaiden työmarkkinamalleista on poimittu hallitusohjelmaan vain yksittäisiä käytäntöjä, mutta työmarkkinamalleja ei ole tarkasteltu kokonaisuutena”.²⁹

Palkansaajakeskusjärjestöt korostivat, että pohjoismainen malli perustuu työmarkkinaosapuolten väliseen neuvottelujärjestelmään, ja hallituksen uudistukset eivät edistä tätä vapaaehtoista neuvottelujärjestelmää.

Hallituksen tavoitteena on myös ollut tuoda hankkeen avulla suomalaista työmarkkinasäätelyä ja työpoliittista tilannetta lähemmäs toisiaan. Tarve työläinsäädännön muutokselle korostuu kansainvälisen talouspolitiikan näkökulmasta, jonka lisäksi valtakunnallisesti sitovan linjauksen asettaminen voisi luoda parempaa ennakoitavuutta koskien työtaisteluita. Työmarkkinajärjestelmän yhteydessä lainsäädännön vanhentuneisuuteen vaikuttaa kuitenkin myös muiden keinojen käyttö, kuten esimerkiksi kollektiivisopimukset.³⁰ Lainsäädännölliselle muutokselle ei siis välttämättä ole ollut tarvetta työläinsäädännön suhteen, sillä työmarkkinajärjestelmä on hyödyntänyt lainsäädännön ohella muitakin keinoja sopimisen välineenä.

Eri osapuolia edustavat sidosryhmät ovat arvioineet lakihakkeen yhteiskunnallisen tarpeen eriävin lausunnoin. Työnantajajärjestöt peräänkuuluttavat työmarkkinoiden häiriöttömän toiminnan varmistamista ja tätä kautta kilpailukyvyn ylläpitoa sekä parantamista.

Palkansaajajärjestöjen mukaan taas lakihanke ei vastaa jo olemassa olevaan yhteiskunnalliseen ongelmaan ja sillä pyritään ennakoimaan työntekijöiden toimia koskien poliittista päätöksentekoa. Etenkin lakihankkeen eduskuntakäsittelyn loppupuolella oppositiosta sekä palkansaajajärjestöistä esitettiin epäilyjä koskien hallituksen tekemää hankkeen vauhditusta.³¹

²⁹ SAK, Akava, STTK Eriävä mielipide työrauharyhmän mietintöön 19.10.2023, s. 3.

³⁰ Koskinen ym. 2018, työläinsäädäntö: lakisäätelyn yleiset ominaisuudet.

³¹ Poliitikkaradio, Valiokunnassa kuohuu: miten käy lakkojen rajoittamiselle? Yle 11.4.2024

4 Hankkeen valmisteluprosessi

Tässä luvussa tarkoitukseni on esitellä, miten hankkeen valmisteluprosessi eteni ja kuinka se toteutettiin oikeusministeriön lainvalmisteluoppaan mukaista hyvää lainvalmistelutapaa. Tarkastelen prosessille annettujen aikasuositusten toteutumista sekä valmisteluprosessin laatua myös siihen kohdistetun kritiikin valossa.

Suomessa lainvalmistelu on vakiintuneesti jakautunut viiteen päävaiheeseen: *aloitevaiheeseen, esivalmisteluun, perusvalmisteluun, lausunto- ja kuulemisvaiheeseen* sekä *jatkovalmisteluun*. Säädösehdotukset pyritään tekemään mallia noudattaen, mutta kaikissa hankkeissa ei edetä jokaisen menettelyvaiheen kautta. *Talan* mukaan esivalmistelu ohitetaan usein kokonaan, ja perus- ja jatkovalmistelu toteutetaan samanaikaisesti.³² Lainvalmistelun prosessiopas toimii siis ideaalimallina valmistelulle, mutta valmisteluprosessit harvoin noudattavat täysin prosessioppaan mukaisia vaiheita.

Hanke sai alkunsa kesäkuun 2023 hallituksen vaihdoksesta, mutta keskustelu uudistuksista alkoi jo ennen tätä. Toukokuussa julkaistiin TEM:n mietintö koskien työrauhan turvaamista ja työtaisteluoikeutta. Lausunnossa todettiin, että kansallisessa kontekstissa poliittisten lakkojen osalta ”vaikuttaisi olevan liikkumavaraa” sekä tehtiin vertailua muihin maihin.³³ Myös esimerkiksi oikeustieteen tohtorit Seppo Koskinen ja Johannes Lamminen ottivat kantaa aiheeseen jo vuosina 2015 ja 2018.³⁴ Asian työpöydälle nostamiseen juuri nyt vaikutti aiemmin käsittelemäni hallituksen ajama talouspolitiikka. Koska uudistukset luovat parannuksia lähinnä työnantajien asemaan, voidaan hallituksen oikeistovetoisuudella katsoa vaikuttaneen siihen, miksi uudistukset nähtiin nyt välttämättöminä.

Seuraavaksi kuvaan hankkeen elinkaaren alusta loppuun kahden yksityiskohtaisen aikajanan avulla. Ensimmäinen aikajana kuvaa hankkeen etenemistä hallitusohjelmakirjauksesta ensimmäiseen eduskuntakäsittelyyn, ja toinen aikajana käsittää hankkeen valmistelun valiokuntakäsittelyn alusta lain voimaantuloon saakka.

³² Tala 2008, s. 47–50.

³³ Hallitusneuvottelut: Lausunto: Työrauhan turvaaminen ja työtaisteluoikeus. TEM 10.5.2023 s. 2.

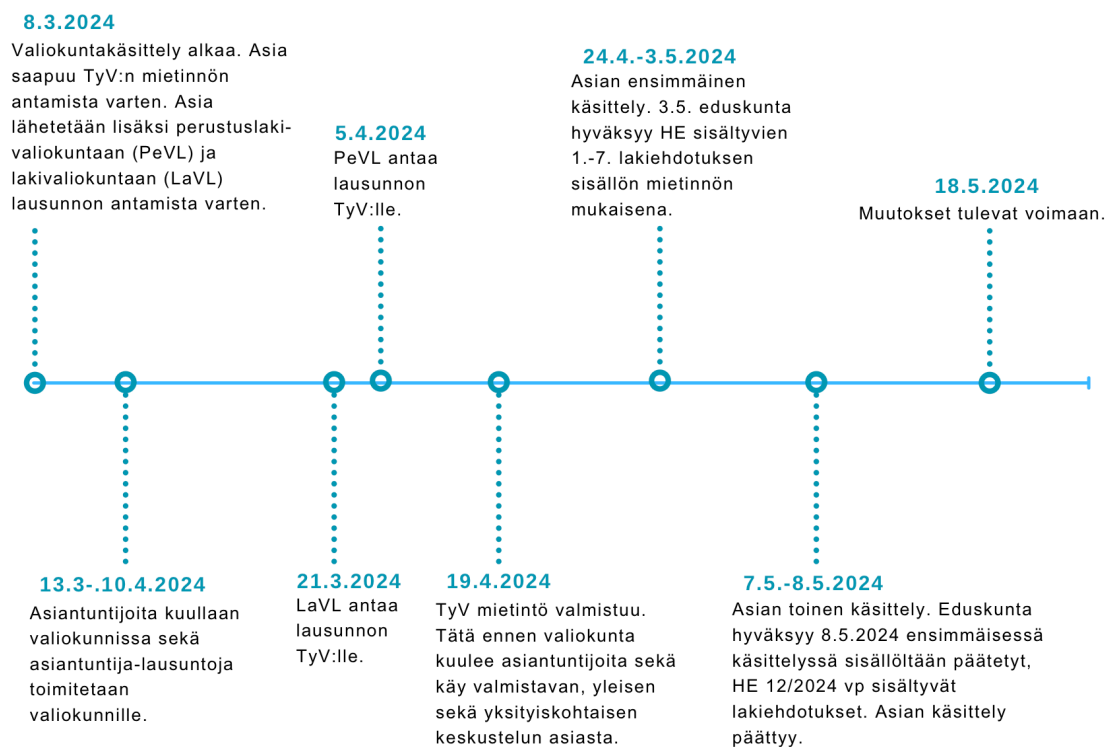
³⁴ ks. Koskinen, ”Protestin rajat” EVA, 2018 ja Lamminen, ”Poliittisten työtaistelujen laillisuus” Oikeustieto 2015.

Työrauhalainsäädännön muutosten valmistelu



Kuva 1: Työrauhalainsäädännön valmistelu, yksityiskohtainen aikajana lakihankkeen valmistelun kulusta (1)

Työrauhalainsäädännön muutosten valmistelu



Kuva 2: Työrauhalainsäädännön valmistelu, yksityiskohtainen aikajana lakihankkeen valmistelun kulusta (2)

4.1 Esivalmistelu

Lainvalmistelun prosessioppaan mukaan esivalmistelussa kootaan tietoa ja näkemyksiä aloitteessa ilmaistusta tavoitteesta tai ongelmasta, arvioidaan lainvalmisteluhankkeen käynnistämisen tarve ja suunnitellaan tulevan hankkeen tavoitteet, toimeksianto ja toteuttaminen.³⁵

Työrauhaa koskevat uudistukset ja niiden toteuttaminen nimenomaisesti lainsäädännön keinoin kirjattiin jo hallitusohjelmaan erittäin selkeästi. Hallitusohjelman mukaan ”hallitus valmistelee työrauhaa parantavat esitykset niin, että ne annetaan eduskunnalle syysistuntokaudella 2023”.³⁶ Hallituksella oli siis selkeä visio työmarkkinoiden uudistamisesta juuri lainsäädännön keinoin, ja nämä tarkat kirjaukset työrauhalainsäädännön uudistamisesta mahdollisesti heikensivät hankkeen esivalmistelua. Koska hallitusohjelmaan on kirjattu uudistusten toteuttaminen juuri lainsäädännön avulla, on muiden keinojen kartoittaminen mahdollisesti jäänyt puutteelliseksi. Hankkeen esivalmisteluvaihe oli myös ajallisesti lyhyt, sillä jo alle kahden viikon kuluttua hallituksen virkaan astumisesta asetettiin työryhmä valmistelemaan uudistuksia.

Suomalaista lainvalmistelua on arvosteltu yleisesti siitä, että esivalmisteluvaiheeseen suhtaudutaan pinnallisesti tai se sivuutetaan kokonaan.³⁷ Usein esi- ja perusvalmistelu sulautuvat yhdeksi vaiheeksi, kun keinot tavoitteeseen pääsemiseksi ovat ennalta määritellyt. Tutkimani hankkeen valmistelun osalta voidaan todeta, että esi- ja perusvalmistelu ovat nivoutuneet prosessissa yhtenäiseksi vaiheeksi. Kuten *Tala* teoksessaan mainitsee, on tämä kuitenkin tyypillistä lakihankkeiden valmistelulle Suomessa, eikä sillä näin ollen ole aina tekemistä esimerkiksi hankkeen poliittisuuden kanssa. Käsittelemässäni tapauksessa voidaan kuitenkin pohtia mahdollisuutta siitä, että esivalmistelun puutteellisuus on johtunut poliittisista tavoitteista. Hallituksella oli alusta alkaen vahva näkemys siitä, että Suomen talous ja työllisyys tulee saada nopeasti nousuun. Työrauhaa koskevat uudistukset ja niiden mahdollisimman nopea voimaantulo olivat oleellinen osa tämän tavoitteen toteutumista, joka kiistämättä vaikutti osaltaan myös esivalmisteluun.

³⁵ Lainvalmistelun prosessiopas, Oikeusministeriö, 1: Esivalmistelu.

³⁶ Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, s. 61.

³⁷ Tala 2008, s. 96.

4.2 Perusvalmistelu

Lakihankkeiden perusvalmistelu tehdään lainvalmistelun prosessioppaan mukaan joko virkatyönä tai erillisessä valmisteluelimessä. Perusvalmisteluvaiheessa on tarkoitus laajentaa ja tarkentaa esivalmistelussa koottua tietoa sekä selvittää tarkemmin perustuslakiin liittyvät sekä muut oikeudelliset kysymykset. Perusvalmistelu alkaa hankkeen toimeksiannosta ja päättyy hallituksen esityksen luonnoksen valmistumiseen.³⁸ Tutkimani hankkeen laajuuden sekä yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi perusvalmistelu toteutettiin laajemmassa kokoonpanossa, ja valmistelua varten perustettiin kolmikantainen työryhmä.

Kolmikantaperiaatteen perusteella palkansaajakeskusjärjestöt, työnantajien järjestöt sekä Suomen hallitus valmistelevat ja neuvottelevat yhdessä työmarkkinoihin ja työlainsäädäntöön liittyvistä seikoista.³⁹ Työntekijä- ja työnantajajärjestöt tuovat lainvalmisteluun edunvalvonnallisen näkökulman, ja järjestöillä on lisäksi syvällistä osaamista esimerkiksi työoikeudesta.⁴⁰ Suomi on kansainvälisissä sopimuksissaan, kuten ILO:n sopimuksessa nro 144, sitoutunut noudattamaan kolmikantaista valmistelua työelämään liittyvissä kysymyksissä.⁴¹

Tutkimani hanke valmisteltiin työ- ja elinkeinoministeriössä. Ministeriö asetti 3.7.2023 työryhmän valmistelemaan työrauhakysymyksiä koskevien kirjausten edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia.⁴² TEM:n lisäksi edustettuina työryhmässä olivat SAK, STTK, Akava, EK, SY, KT sekä Valtion työmarkkinalaitos.⁴³ Työryhmä päätti työskentelynsä 15.10.2024 ja työn tuloksena syntyi hallituksen esityksen muotoon laadittu mietintö, jossa olivat ehdotukset lainsäädäntömuutoksiksi.

Työrauharyhmä päätti työnsä erimielisenä. Akava, SAK ja STTK jättivät mietintöön yhteisen eriävän mielipiteen.⁴⁴ Samat järjestöt antoivat myös 4.12.2023 lausunnon asiasta TEM:lle. Palkansaajakeskusjärjestöjen mielestä kyse ei ollut kolmikantaisesta lainvalmistelusta, eikä palkansaajien näkemyksiä otettu heidän mukaansa huomioon mietinnössä.⁴⁵ Järjestöt

³⁸ Lainvalmistelun prosessiopas, Oikeusministeriö, 2b: Perusvalmistelu (Valmisteluelin).

³⁹ Tietoala, työmarkkinasanastoa

⁴⁰ Kolmikanta tuo lakien valmisteluun asiantuntemusta ja edistää sosiaalista oikeudenmukaisuutta, SAK 24.1.2019

⁴¹ Ks. ILO 1976, Tripartite Consultation (International Labour Standards) Convention No. 144.

⁴² TEM, Säädosvalmistelu – HE 12/2024 vp.

⁴³ Asettamispäätös: Työrauhakysymyksiä käsittelevän työryhmän asettaminen, TEM 3.7.2023.

⁴⁴ SAK, Akava, STTK Eriävä mielipide työrauharyhmän mietintöön, 19.10.2023.

⁴⁵ Juko ”Työrauhatyöryhmä päätti työnsä erimielisenä” 16.10.2023

huomauttivat, että työnantajien näkemykset sen sijaan otettiin huomioon ja myös poliittinen ohjaus oli vahvaa. TEM:lle annetussa lausunnossa todetaan, että hallitusohjelman tarkat kirjaukset työtaisteluoikeuden rajoittamiseen eivät mahdollistaneet aitoa kolmikantaista ja neuvottelevaa lainvalmistelua, jossa selvitetäisiin tavoitteeseen liittyvät taustamuuttajat ja esitettäisiin yhdessä ratkaisuja tavoitteiden edistämiseksi. Lausunnon mukaan ”aidossa kolmikantaisessa valmistelussa osapuolet tarkastelevat yhdessä keinoja, joilla työrauhaa voitaisiin parantaa. Koska hallitusohjelmassa ei ole asetettu tavoitteita vaan keinot, nyt näin ei ole voitu toimia”.⁴⁶

Palkansaajakeskusjärjestöt kiinnittivät huomiota myös toimeksiannon liian lyhyeen keston, joka heidän mukaansa heikensi lainvalmistelun laatua.⁴⁷ Lausunnossa on avattu työryhmän kokousten sisältöä, ja todellisuudessa sisältökysymysten käsittely aloitettiin 15.8.2023, vaikka työryhmän virallinen toimikausi sijoittui aikavälille 5.7.–15.10.2023. Näin ollen toimikausi oli kahden kuukauden mittainen. Lausunnossa mainitaan, että toimeksiannon liian lyhyen keston takia sääntelyn ongelmakohtien analysoinnille ja vaikutusten arvioinnille ei jäänyt riittävästi aikaa, eikä kaikkia asiantuntijoita ehditty kuulla. Palkansaajakeskusjärjestöjen mukaan oli selvää, että työryhmätyössä ei noudatettu vakiintuneita lainvalmistelun toimintatapoja, eikä kyse ollut vakiintuneesta kolmikantaisesta lainvalmistelusta.

Myös työnantajapuoli jätti mietintöön eriävän mielipiteen.⁴⁸ Lausunnossa todetaan työryhmän tunnustaneen nykyisen työrauhalainsäädännön suurimmat ongelmat. Työnantajien mukaan hallituksen esittämät toimet eivät kuitenkaan ole riittäviä tavoitteiden saavuttamiseksi. Poliittisten työtaistelujen osalta eriävässä mielipiteessä todetaan, että ”24 tuntia on niin pitkä aika, että työnseisauksesta voi aiheutua työnantajalle suurta vahinkoa”. Työnantajapuolen mukaan rajan pitäisi olla korkeintaan muutaman tunnin pituinen. Eriävässä mielipiteessä ehdotetaan muutoksia täysin vastakkaiseen suuntaan kuin palkansaajakeskusjärjestöjen eriävässä mielipiteessä, mikä kertoo siitä, ettei perusvalmistelussa ole päästy lainvalmistelun prosessioppaan mukaiseen tavoiteltavaan yhteisymmärrykseen.

⁴⁶ SAK, Akava, STTK Lausunto TEM:lle: Työrauhalainsäädännön kehittäminen, 4.12.2023, luku 3.

⁴⁷ SAK, Akava, STTK Eriävä mielipide työrauharyhmän mietintöön, 19.10.2023. s. 3.

⁴⁸ KT, SY, EK Eriävä mielipide työrauharyhmän mietintöön, 18.10.2023

4.3 Lausuntomenettely

Lausunto- ja kuulemisvaihe perusvalmistelussa syntyneestä säädösehdotuksesta on olennainen seuraava vaihe lainvalmistelutyötä.⁴⁹ Lainvalmistelun prosessioppaan mukaan perusvalmistelun jälkeen luonnoksesta hallituksen esitykseksi pyydetään kirjallista lausuntoa sidosryhmiltä.⁵⁰

Perusvalmistelun päätyttyä TEM järjesti työryhmän mietinnöstä lausuntokierroksen aikavälillä 23.10.–5.12.2023. Lausuntopyyntö lähetettiin tahoille, joita muutoksen katsottiin koskevan. Lausuntopyyntö julkaistiin myös ministeriön internet-sivuilla sekä lausuntopalvelussa. Näin ollen kaikki halukkaat tahot saivat ottaa kantaa hallituksen esityksen luonnokseen. Lausuntoja kertyi yhteensä 54 eri sidosryhmältä.

Vakiintuneen käytännön mukaan lausuntojen antamiselle varataan vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa kahdeksan viikkoa aikaa.⁵¹ Tutkimassani hankkeessa lausuntojen antamiselle varattiin kuusi viikkoa, jonka jälkeen siirryttiin jatkovalmisteluvaiheeseen. Kuuden viikon lausuntoajan voidaan katsoa olleen lyhyt verrattuna hankkeen laajuuteen. Lainvalmistelua koskevassa tutkimuksessa tai oikeuskäytännössä ei kuitenkaan ole vakiintunutta määritelmää ”laajalle hankkeelle”, mikä tekee lausuntoajan sopivuuden arvioimisesta haastavaa. Lausuntomenettelyssä on kuitenkin noudatettu lausuntojen antamiselle asetettua minimaiaikarajaa, ja lausunnot keskeisiltä toimijoilta saapuivat ministeriöön kuuden viikon aikana.

Lausuntovaiheeseen liittyy olennaisesti käsite *kuuleminen*. Syvennyn kuulemiseen tarkemmin alaluvussa 5.1, jossa vertailen tosiasiallisen kuulemisen toteutumista hankkeessa säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaisiin ohjeisiin.

4.4 Jatkovalmistelu ja eduskuntakäsittely

Lainvalmistelun prosessioppaan mukaan hallitus päättää lausuntokierroksen jälkeen valtioneuvoston yleisistunnossa hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle.⁵²

⁴⁹ Tala 2008, s. 97.

⁵⁰ Lainvalmistelun prosessiopas, Oikeusministeriö, luku 3: Lausuntomenettely.

⁵¹ Niemivuo 2020, s. 134.

⁵² Lainvalmistelun prosessiopas, Oikeusministeriö, luku 5: Valtioneuvoston päätöksenteko.

Eduskunnan käsitellessä hallituksen esitystä eduskunnan valiokunnat kuulevat esityksen valmistelleen ministeriön virkamiehiä ja muita asiantuntijoita.

Lausuntokierroksen palautteen perusteella HE luonnokseen tehtiin tarpeelliseksi nähdyt muutokset, jonka jälkeen se viimeisteltiin TEM:ssä. Lopullinen hallituksen esitys HE 12/2024 annettiin eduskunnalle 29.2.2024. Esitystä käsiteltiin lähetekeskusteluissa kahdesti, minkä jälkeen valiokuntakäsittely alkoi, kun asia saapui 8.3.2024 työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan (TyV) mietinnön antamista varten.⁵³

Hankkeen eduskuntakäsittelyn kannalta poliittinen kuohunta oli suurta. Hankkeen valmisteluun ja sen saamaan kritiikkiin liittyivät laajat ventialojen lakot, jotka alkoivat 11.3.2024 ja jatkuivat 8.4.2024 asti. Lakkojen taustalla olivat hallituksen suunnittelemat rajoitukset lakko-oikeuteen. TyV:n asian käsittelyä väritti mediakeskustelu, jossa spekulointiin hallituspuolueiden halua kiirehtiä työrauhalakien voimaantuloa ja toisaalta voimaantulon jarrutusta opposition toimesta muun muassa lukuisten asiantuntijakuulemisten järjestämisen muodossa.⁵⁴

Lakien suunniteltiin alun perin tulevan voimaan 1.7.2024. Opposition puolelta esitettiin eduskuntakäsittelyn aikana epäilyksiä, joiden mukaan hallituksella oli aikomuksissa saattaa lait voimaan jo aikaisemmin, mahdollisesti vappuna.⁵⁵ TyV kokoustikin huhtikuun alussa poikkeuksellisesti maanantaina lakiesityksen vuoksi. Yleensä eduskunta ei ole koolla maanantaisin, eivätkä valiokunnatkaan silloin kokoonnu.⁵⁶ Lainvalmistelun nopealle tahdille esitettiin mediassa syyksi esimerkiksi hallituksen tavoitetta rauhoittaa työmarkkinat nopeasti, jonka jälkeen tulevia sosiaaliturvaan kohdistuvia leikkauksia ei enää voisi vastustaa poliittisilla lakoilla samaan tapaan kuin ennen.⁵⁷ Hallituksen puolelta väitettä vastustettiin vetoamalla siihen, että kyse on ainoastaan halusta varata aikaa lain perusteelliselle käsittelylle ja keskusteluille. Spekulaatiot lain voimaantulon aikaistamisesta osoittautuivat osittain oikeiksi, kun asia hyväksyttiin eduskunnassa 8.5.2024 äänin 107–57, ja muutos tuli voimaan aikaisemmasta aikataulusta poiketen jo 18.5.2024.

⁵³ Ks. Liite 3 aikajana prosessista.

⁵⁴ Poliitikkaradio, Valiokunnassa kuohuu: miten käy lakkojen rajoittamiselle? Yle 11.4.2024

⁵⁵ ”Hallitus pyrkii tahallaan nöyryyttämään: lakkolakivipinä sai opposition tuohduksiin” MTV 6.4.2024

⁵⁶ Hakahuhta, ”Lakkolakien käsittelyssä eduskunnassa uusia poikkeuksellisia piirteitä”. Yle 4.4.2024

⁵⁷ Poliitikkaradio ”Valiokunnassa kuohuu: miten käy lakkojen rajoittamiselle?” Yle 11.4.2024

5 Kuuleminen ja vaikutusarviointi osana hanketta

Aikaisemmissa luvuissa olen keskittynyt hankkeen HE 12/2024 vp valmistelutyön laadun tutkimiseen esi- ja perusvalmistelun sekä lausunntomenettelyn ja eduskuntakäsittelyn osalta. Seuraavissa alaluvuissa analysoin tarkemmin kuulemisen ja vaikutusarvioinnin laatua hankkeen yhteydessä vertaamalla prosessia näille tarkoitettuihin ohjeisiin.

5.1 Tosiasiallisen kuulemisen toteutuminen

Luvussa 2.2 esittelin deliberatiivisen demokratian teorian. Deliberatiivisen demokratian tavoitteena on sisällyttää lainvalmisteluun tasapuolista diskurssia, mikä johtaa siihen, että ne, keihin lait kohdistuvat, ovat merkityksellisellä tavalla mukana myös sen luomisessa.⁵⁸ Näin ollen laadukkaaseen lainvalmisteluun kuuluu valmistelun avoimuus ja sidosryhmien kuuleminen osana lainvalmistelua. Oikeusministeriön kuulemisohjeen mukaan tavoitteet kuulemiselle ovat muun muassa säädösvalmistelun avoimuus, käytännön toteuttamismahdollisuudet sekä osallistavaan demokraattiseen päätöksentekoon.⁵⁹

Tutkimani hankkeen yhteydessä tärkeimmät sidosryhmät ovat työnantaja- ja palkansaajajärjestöt sekä niiden keskusjärjestöt. Nämä osoittautuvat tärkeimmiksi sidosryhmiksi, sillä hankkeen muutokset kohdistuivat mm. työsopimuslakiin ja työriitojen sovittelusta annettuun lakiin. Nämä sidosryhmät muodostivat myös suurimman osuuden lausunnonantajista hankkeessa.

Tosiasiallinen kuuleminen viittaa käsitteenä sidosryhmiin, joilla on paljon valtaa lainvalmisteluprosessissa. Tosiasiallinen kuuleminen toteutuu silloin, kun kuullun sidosryhmän kanta tosiasiallisesti vaikuttaa jollain tavalla valmistelussa olevan lain sisältöön. Juho Vesa ja Anu Kantola ovat tutkineet julkaisussaan *Kuka pääsee mukaan?* sitä, miten eri järjestöjen ääni kuuluu lainvalmistelussa.⁶⁰ He käyttävät tutkimuksessaan termiä *supervaihattajat*, jolla he viittaavat vaikutusvaltaisten etujärjestöjen ydinjoukkoon. Heidän mukaansa tämä pieni joukko pääsee vaikuttamaan muita paremmin lainvalmisteluun, sillä ne ovat jäseninä erilaisissa työryhmissä, joita käytetään valmistelussa paljon. Virkamiehille osoitetun haastattelututkimuksen mukaan Suomen Kuntaliitto, EK sekä MTK ovat olleet virkamiesten kanssa eniten vuorovaikutuksessa 20 tai useammassa lainvalmisteluhankkeessa.

⁵⁸ Ponet – Leib 2018, s. 1.

⁵⁹ Lyytinen 2015, s. 13.

⁶⁰ Vesa – Kantola 2016

Elinkeinoelämän suurelle osuudelle kuulemisesta on tehdyn tutkimuksen mukaan kolme selkeää syytä. Elinkeinoelämän edustajia kuullaan paljon, koska ne ovat vahvoja vaikuttajia, jotka täytyy saada sitoutettua valmisteluun poliittisten päätösten aikaansaamiseksi. Lisäksi moni lakiuudistus vaikuttaa jollain tapaa yritysten toimintaan, minkä vuoksi elinkeinoelämän edustajia kuullaan. Kolmantena syynä on elinkeinoelämän järjestöjen oma-aloitteisuus vaikuttamisessa.⁶¹

Verratessa tutkimani hankkeen kuulemisprosessia oikeusministeriön laatimaan kuulemisoppaaseen, voidaan todeta hankkeen toteuttaneen muodollisesti kuulemisen ohjeita.⁶² *Muodollinen kuuleminen* toteutuu, kun valmistelu on noudattanut sille annettuja ohjeita kuulemisen suhteen prosessuaalisesti. Tämä ei kuitenkaan aina johda tosiasiallisen kuulemisen toteutumiseen. On mahdollista, että prosessissa on noudatettu esimerkiksi lausuntojen antamiselle annettuja ohjeaikoja, mutta lausuntojen sisällöllä ei ole ollut vaikutusta itse lain sisältöön. Tutkimassani hankkeessa sidosryhmien kuuntelu toteutui muodollisesti. Lausuntojen antamiselle varattuja aikaikkunoita noudatettiin ja kaikki haluavat tahot saivat jättää lausunnon työryhmän mietinnöistä.

Työmarkkinoiden valtasuhteiden näkökulmasta työtaisteluoikeutta rajaava pykälä 8b on selkeästi työnantajapuolen intressien mukainen. Kun säännöstä heijastaa tosiasialliseen kuulemiseen on selvää, että työnantajapuoli on hyötynyt prosessissa suuremmissa määrin omaa puolta edustavien sidosryhmien kuulemisesta, sillä säännös on ylipäättään sisällytetty hankkeeseen. Vahvojen poliittisten intressien voidaan katsoa vaikuttavan myös luonnollisesti kuulemisprosessin laatuun sitä heikentävästi.

Myös yksityiskohtaiset hallitusohjelmamerkinnot ovat vaikuttaneet tosiasiallisen kuulemisen toteutumiseen hankkeessa. Hallitusohjelmassa määriteltiin tarkasti tavoitteet työmarkkinoiden uudistamiseksi sekä esitettiin lainmuutosten olevan sopiva keino siihen pääsemiseksi. Tämän voidaan nähdä vaikuttavan myös kuulemisprosessiin, sillä tavoitteet ja keinot niihin pääsemiseksi ovat jo ennen kuulemistä määriteltä. Hankkeen lausunnoissa useampi vastustava sidosryhmä oli sitä mieltä, että hallitusohjelman yksityiskohtaisuus esti oikeudenmukaisen kuulemisen.⁶³ Mikäli hallitusohjelma pyritään toteuttamaan samansisältöisenä, kuten

⁶¹ Vesa - Kantola 2016, s 42–43

⁶² Säädosvalmistelun kuulemisopas, Oikeusministeriö

⁶³ ks. tarkemmin vastustavista lausunnoista Koskinen ym. s. 37–39

tutkimassani hankkeessa, ei se mahdollista sidosryhmien tosiasiallista kuulemista ja mahdollisuutta vaikuttaa lopulliseen oikeustilaan.

Palkansaajakeskusjärjestöjen joulukuussa 2023 TEM:lle jättämässään lausunnossa järjestöt nostivat esiin, että prosessin aikana poliittinen ohjaus oli vahvaa. Sitra määrittelee ensimmäistä kertaa *poliittisen ohjauksen* käsitteen huhtikuussa 2023 julkaisemassaan työpaperissa. Sen mukaan poliittisella ohjauksella tarkoitetaan ”muodollisjuridisen prosessin ulkopuolista tai siihen liittyvää poliittista prosessia, jolla poliittiset toimijat pyrkivät vaikuttamaan muodollisjuridiseen prosessiin sen eri vaiheissa.”⁶⁴ Vahvojen poliittisten intressien voidaan katsoa vaikuttaneen myös hankkeen kuulemisprosessiin, sillä palkansaajapuolen muutosehdotuksia ei huomioitu lain lopullisessa muodossa. Eduskunta hyväksyi hallituksen esitykseen sisältyvien 1.–7. lakiehdotuksen sisällön mietinnön mukaisena.⁶⁵ Voidaan siis todeta, että kuuleminen toteutui muodollisesti, mutta tosiasiallinen kuuleminen ei palkansaajapuolen osalta toteutunut.

5.2 Vaikutusarvioinnin laatu hankkeen yhteydessä

Tässä luvussa analysoin vaikutusarvioinnin laatua hankkeen valmistelussa. Valtioneuvoston julkaiseman *lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen* mukaan vaikutusarviointi pyrkii varmistamaan, että valmisteltavat lait toteuttavat tarkoituksenmukaisella tavalla niille asetetut tavoitteet aiheuttamatta ennakoimattomia, ei-toivottuja vaikutuksia.

Hallituksen esityksessä tarkasteltiin hyvin laajasti uudistuksen vaikutuksia kansantalouteen. Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen mukaan kansantalouden osalta tulee arvioida muun muassa vaikutuksia investointeihin ja kulutukseen, tuontiin ja vientiin sekä työllisyyteen.⁶⁶ Kansantaloudellisia vaikutuksia esityksessä tarkasteltiin laajasti ja yksityiskohtaisesti.⁶⁷ Myös työllisyyteen ja työelämään kohdistuvia vaikutuksia painotettiin selkeästi. Vaikutusarviointiohjeen mukaan työllisyysvaikutusten arvioinnissa korostuu toimenpiteen arvioitu vaikuttavuus suhteessa sen kustannuksiin.⁶⁸ Hallituksen esityksessä esitettiin arvioita

⁶⁴ Miten lainsäädännön valmistelua ohjataan poliittisesti? Sitra 2023, s. 17

⁶⁵ Pöytäkirjan asiakohta PTK 45/2024 vp

⁶⁶ Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje, Valtioneuvoston julkaisuja 2022, s. 51.

⁶⁷ HE 12/2024 vp s. 54.

⁶⁸ Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje, Valtioneuvoston julkaisuja 2022, s. 89.

siitä, millaisia työllisyysvaikutuksia säädösehdotuksilla olisi, ja lisäksi siinä otettiin kantaa niiden muodostumiseen kahta kautta, sekä suorasti että epäsuorasti.⁶⁹

Poliittisen ohjauksen on huomattu heikentävän vaikutusarvioinnin laatua ja mahdollisuuksia vaikuttaa lainvalmisteluun.⁷⁰ Aikaisemmin mainitsemani *poliittinen ikkuna* on myös keskeinen käsite vaikutusarvioinnin näkökulmasta, sillä tällaisia ikkunoita avautuu erityisesti yhteiskunnallisesti merkittävien tapahtumien ja voimasuhteiden muutosten myötä poliittisella kentällä.⁷¹ Tutkimassani hankkeessa poliittinen ohjaus näkyi konkreettisesti yksityiskohtaisissa hallitusohjelmakirjauksissa, jotka vaikuttivat myös vaikutusarviointiin sen laajuutta heikentävästi.

Hallitusohjelman vahva talouspainotteisuus on yhteydessä Suomen kansantalouden haastavaan tilanteeseen. Hallitusohjelmaa ohjaa ajatus Suomen talouden nostamisesta jaloilleen, mikä näkyy myös hallitusohjelman työmarkkinauudistuksia koskevassa osiossa. Tämänhetkisessä tilanteessa on tavanomaista, että tavoitteiden painopiste on taloudessa. Samalla on kuitenkin tärkeää pitää huolta, etteivät taloudelliset uudistukset toteudu perus- ja ihmisoikeuksien kustannuksella. On olennaista pohtia hallituksen näkökantaa Suomen talouden tilanteesta sekä sitä, voiko tähän näkemykseen vaikuttaa hallituksen poliittinen suuntautuminen. Taloustieteen asiantuntijat ovat nostaneet esille, että talouden heikko tilanne on jossain määrin myös poliittista retoriikkaa.⁷² On siis mahdollista, että kyseessä oli poliittisen ikkunan aiheuttama vääristymä, minkä takia taloudellista kuria painotettiin hallituksen esityksessä ja vaikutusarvioinnissa mahdollisesti tarvittua enemmän.

Hankkeen vaikutusarvioinnissa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi jäi verraten vähäiseksi ottaen huomioon, kuinka vahvasti etenkin hanketta vastustaneet ovat näihin vedonneet. Hankkeen taloudellisiin vaikutuksiin kiinnitettiin huomattavasti laajempaa huomiota kuin perus- ja ihmisoikeusnäkökulmiin. Esityksessä ei esimerkiksi otettu laajasti kantaa siihen, millä tapaa uudistus vaikuttaa kokoontumisvapauden sekä mielipiteen- ja sananvapauden käyttöön työaikana, vaan aihe sivuutettiin toteamalla, ettei uudistuksilla puututa työntekijän perusoikeuksien käyttöön vapaa-ajalla.⁷³ Esityksessä ei avattu asiaa tämän

⁶⁹ HE 12/2024 vp, s. 58.

⁷⁰ Slant ym. 2014, s. 65.

⁷¹ Rantala 2011 s. 16.

⁷² ”Vaalikampanjoiden velkapuhe on ”hysteristä” ja ”harhaanjohtavaa”, sanovat talousprofessorit”. Yle 26.3.2023

⁷³ HE 12/2024 vp, s. 56.

enempää, ja mielestäni vaikutusarviointi jäi tältä osin puutteelliseksi. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta olisi ollut syytä tuoda esille, millaisiin periaatteellisiin muutoksiin uudistukset poliittisten lakkojen rajoittamisesta mahdollisesti johtavat.

Vaikutusarviointi oli kokonaisuudessaan monipuolista, mutta se painottui selkeästi talouteen ja työllisyyteen sivuuttaen tiettyjen teemojen, kuten perusoikeuksien rajoittamisen, laajemman tarkastelun. On tärkeää, että lainvalmistelussa arvioidaan systemaattisesti merkittävät vaikutukset mahdollisista poliittisista kannoista huolimatta. Toisaalta on tärkeää tiedostaa, että poliittisuus on osa lainsäädäntöjärjestelmää edustuksellisen demokratian kautta, mikä johtaa järjestelmän oikeutettuun poliittisuuteen tietyillä tasoilla. Kaikkea poliittisuutta lainvalmistelusta ei siis voida eikä ole myöskään tarpeellista poistaa.

6 Johtopäätökset ja yhteenveto

Tutkimani hanke on yhteiskunnallisen merkittävyytensä sekä ajankohtaisuutensa vuoksi tutkimuskohteena erityisen mielenkiintoinen sekä tarpeellinen. Poliittinen lataus hankkeen ympärillä korostaa prosessin oikeudellisuuden tarkastelun tärkeyttä. Halusinkin tutkimuksellani selvittää, onko prosessi hankkeen poliittisuudesta huolimatta noudattanut valmistelulle asetettua kaavaa. Asetin kuulemismenettelyn ja vaikutusarvioinnin tutkimuksessani erityisesti suurennuslasin alle, sillä näiden vaiheiden oikeudenmukainen toteutuminen tai toteutumatta jääminen kertoo selkeimmin prosessin mahdollisista poliittisista intresseistä.

Analyysini perusteella prosessi on edennyt tavanomaisesti noudattaen lainvalmistelun prosessioppaan vaiheita. Prosessissa on myös noudatettu eri vaiheille annettuja aikaikkunoita sekä hyvän lainvalmistelun kriteerejä. Lausuntojen antamiselle varattu aika kuitenkin osoittautui tulkintani mukaan liian lyhyeksi ottaen huomioon hankkeen laajuuden. Tästä ei kuitenkaan ole olemassa virallista linjaa, vaan tulkinta lausuntoajan pituuden sopivuudesta tehdään tapauskohtaisesti. Myös lain voimaantulon aikaistamiseen nähtiin usean tahon kannalta vaikuttaneen poliittiset tavoitteet, mutta toisaalta tämä ei ole aivan tavanomaisesta poikkeavaa.

Tutkimustuloksieni valossa tosiasiallinen kuuleminen ei toteutunut hankkeessa täysin palkansaajapuolta edustavien tahojen kannalta. Deliberatiivisen demokratian tavoitteet saattavatkin joskus olla osittain ristiriidassa edustuksellisen demokratian kanssa. Ongelmaksi teorian toteutumisen kannalta muodostuu Suomen valtiosäännön mukainen vaaleilla valitun eduskunnan oikeus edustaa kansaa.⁷⁴ Lainsäädännöstä neuvottelevilla osapuolilla on siis edustuksellisen demokratian kautta mandaatti vaikuttaa lainsäädäntöön.⁷⁵ Lainvalmisteluun osallistuvia sidosryhmiä ei kuitenkaan valita vaaleilla. Niiden kuulemiseen vaikuttavat luonnollisesti myös muiden sidosryhmien intressit, jotka voivat olla erityisesti poliittisesti latautuneissa hankkeissa hyvinkin ristiriitaiset keskenään. Näin ollen tosiasiallisen kuulemisen toteutuminen vahvoja intressiristiriitoja sisältävissä hankkeissa on käytännössä hyvin epätodennäköistä. Vaikka deliberatiivinen demokratia voi olla osittain ristiriidassa edustuksellisen demokratian kanssa, voisi sen vahvempi hyödyntäminen parantaa kuulemisen

⁷⁴ Suomen perustuslaki, 2 §

⁷⁵ Keränen 2014, s. 47

laatua. Tosiasiallisen kuulemisen syvällisempään analyysiin tarvittaisiin lisätutkimusta, ja sitä voisi toteuttaa esimerkiksi sidosryhmien laadullisella haastattelututkimuksella.

Tutkimani hankkeen vaikutusarviointi oli monipuolista, mutta se tehtiin korostuneesti painottaen talouspoliittisia ja työllisyyteen liittyviä vaikutuksia, mikä jätti perus- ja ihmisoikeuksista tehdyn arvioinnin vajaaksi. Taloudellisia ja työllisyyttä koskevia vaikutuksia käsiteltiin laajasti verrattuna siihen, kuinka heikosti näille arvioille pystyttiin esittämään tutkimuksellista tukea. Hankkeen taloudellisista vaikutuksista on tehty vasta hyvin marginaalisesti tutkimusta, ja muutosten vaikutusta esimerkiksi menetettyihin työpäiviin on erittäin hankalaa arvioida tilastollisesti.

Sain tutkimuksen kautta kattavan käsityksen hankkeen syntyprosessista sekä erityisesti kuulemisesta ja vaikutusarvioinnista. Seminaarityössäme esitimme, että lakihanketta tulisi tutkia vielä tarkemmin tosiasiallisen kuulemisen näkökulmasta vertaamalla lausunnonantajien antamien lausuntojen sisältöä suhteessa lopulliseen hallituksen esitykseen. Nyt lakihanke on kuitenkin saatettu loppuun, ja sen sisältö hyväksyttiin mietinnön mukaisena. Tutkimustarve mielestäni kohdistuukin muihin samankaltaisiin poliittisesti latautuneisiin hankkeisiin. Mielestäni olisi tärkeää selvittää, vaarantuuko asianmukainen lainvalmistelu ja etenkin kuulemisen toteutuminen muissa samankaltaisissa hankkeissa. Lainvalmisteluprosessin toimivuutta tulisi tutkia tässä suhteessa laajemmin.

Valmistelussa havaitut haasteet ja puutteet tulevat mitä todennäköisemmin vaikuttamaan hankkeen lopulliseen hyväksyttävyyteen yhteiskunnassa. Hankkeen ympärillä käyty yhteiskunnallinen keskustelu voi vaikuttaa siihen, miten esimerkiksi tulevat hallitukset suhtautuvat nyt säädettyyn lakiin ja siihen, tullaanko aiempaa asiantilaa tavoittelemaan uudelleen. Lisäksi hankkeen epäkohdilla ja huomiotta jääneillä näkökulmilla voi olla negatiivisia vaikutuksia kansalaisten luottamukseen suhteessa lainsäädäntöprosessiin ja sen oikeudenmukaisuuteen. Minitsemani samankaltaisten hankkeiden tutkiminen voisi auttaa kehittämään tulevaisuuden lainvalmistelua avoimemmaksi ja osallistavammaksi sekä auttaa kehittämään sitä suuntaan, joka palvelisi kaikkia osapuolia mahdollisimman hyvin.