

HOLHOUKSEN ALAISET

Seitsemän näkymää ylisääntelyyn Suomeen

Matti Apunen
Kimmo Collander
Ilkka Haavisto
Antti Neimala
Mattias Svensson
Matti Wiberg

Kustantaja: Taloustieto Oy
Ulkoasu: Monentekijät Oy/Kirsi Sundell
Painopaikka: Unigrafia Oy, Helsinki 2012
ISBN 978-951-628-562-0
ISBN 978-951-628-563-7 (PDF)

Esipuhe

”Maan päällä lähimmäksi ikuista elämää pääsemme valtion virastossa”, murjaisi Yhdysvaltain presidentti Ronald Reagan.

Normien määrä kasvaa koko ajan, eikä kukaan tunnu voivan asialle mitään, kuten valtiosilhteeri Raimo Sailas huomauttaa tämän raportin haastattelussa. Sääntely on yksityiskohtaisempaa kuin ennen, ja silloin sen on pakko vaikuttaa entistä voimallisemmin ihmisten elämään ja taloudelliseen toimeliaisuuteen. Olemme rakastuneet legalistiseen perintöömme, ja tämä palava rakkaus lakeihin ja asetuksiin estää meitä laske-
masta sääntelyn mahdollisia haittoja ja varmoja kustannuksia.

Taloudessa ylisääntely hidastaa kasvua ja teknologista kehitystä; jokaisella säädöksellä on hintalappu. Kiinassa toimiva amerikkalainen virkamies tuskaili *The Atlantic* -lehdessä miten kiinalaiset rakentavat uuden tehtaan tai voimalaitoksen nollassa käyttökuntoon 21 kuukaudessa. Yhdysvalloissa lupien saamiseen, valitukseen ja rakentamiseen kuluu kymmenen vuotta.

”(Energiantuotannon kehittäessä) Nyky-Kiina on Google, Intel, General Motors ja Ford niiden parhaina päivinään – paikka, jossa todella tehdään asioita ja opitaan samalla kun tehdään. Kiinalaiset tekevät valtavasti paljon valtavasti nopeasti, ja heidän oppimiskäyränsä nousee sellaisessa kulmassa, ettei amerikkalaisilla ole mitään mahdollisuutta vastata siihen,” sanoo *Atlanticin* artikkelissa (Dec 2010) Duke Energy -yhtiön David Mohler.

Teräsparoni Andrew Carnegiella oli tapana aloittaa yritystensä vuosittaiset suunnittelukokoukset tokaisulla ”OK, pojat, mistäs tänä vuonna hankkiudutaan eroon?”

Varsin harvoin säädämme normeja, jotka löysentäisivät vanhoja normeja. Ja liian harvoin säädämme normeja, jotka tähtäisivät päätöksenteon nopeuttamiseen.

Päätöksenteko toimii liian usein viranomaisen kelloaajuudella, ei sillä nopeudella jota yritykset kaipaisivat. Julkishallinto ei ole tietenkään bisnestä, mutta globaalissa kilpailussa annamme hidastelemalla kilpailijoillemme tarpeettoman etumatkan. Aika on rahaa, aika on työpaikkoja.

Annamme mielellämme myös omat asiamme normien haltuun. Vastineeksi korkeista veroista siirrämme vastuuta elämästämme yhteiskunnalle. Yhä pienemmät asiat ja subjektiivisemmat oikeudet hoidetaan laeilla, ja luonnollisen elämän ratkaisujen piiri pienenee. Emme luota ihmisten ja yhteisöjen kykyyn päättää omista asioistaan. Kansalaisuutemme kutistuu, normien lisääntyessä olemme enemmän hallintoalamaisia ja vähemmän itsenäisiä, kriittisiä, yhteistyökykyisiä kansalaisia.

Hyvää tarkoittavat normit passivoivat ja saavat meidät kääntymään sisäänpäin. Mitä tahansa näköetäisyydellä tapahtuukin, emme tartu asiaan

vaan kiihdytämme vauhtia ja jätämme ongelman poliisin, palolaitoksen tai sosiaaliviranomaisten hoitoon.

Jos haluamme lailla rajoittaa huonoa käytöstä ja säädämme epäonnistuneen normin, on käsissämme pian yhden ongelman sijasta kolme. Vanha, ei-toivottu toiminta jatkuu jokseenkin kuten ennen. Sen lisäksi joudumme valvomaan uutta normia, jota ihmiset eivät selvästikään halua noudattaa. Ja näiden yhteisvaikutuksesta lainkuuliaisuutemme rapautuu. ”Säädä kymmenen tuhatta asetusta, ja ihmiset menettävät kunnioituksensa lakiin,” kuten Winston Churchill taitavasti asian tiivisti.

Päätimme kysyä suomalaisilta, mitä mieltä he ovat normien tulvasta. Onko Suomesta tulossa holhousvaltio ja olemmeko säätämässä itsemme toimintakyvyttömiksi? Ilahduttavan monet ihmiset vastasivat kaipaavansa elämäänsä hiukan lisää tilaa ja sen myötä hiukan lisää vastuuta.

Esitän parhaat kiitokseni tämän teoksen kirjoittajille, erityisesti Kimmo Collanderille, jonka idea kasvoi ja kehittyi käsillä olevaksi raportiksi.

Helsingissä 30.9.2012

Matti Apunen
Johtaja
EVA

SISÄLLYS

Esipuhe

1	Suojele meitä holhouksesta Suomalaisten mielestä valtio syyllistyy herkästi ylisääntelyyn, kansalaiset vastuun pakoiluun	7
	Ilkka Haavisto	
2	Kutistunut kansalainen	21
	Matti Apunen	
3	Liika on liikaa Keskustelu holhouksen rajoista Raimo Sailaksen kanssa	33
	Matti Apunen	
4	Lakituotannon taso: Silppua ylikuormittuneelta liukuhihnalta	41
	Matti Wiberg	
5	Yritysvaikutusten arvioinnin sietämätön keveys	57
	Antti Neimala	
6	Tottelemattomia tietoja, tottelematonta politiikkaa – siksi holhous ei toimi	71
	Mattias Svensson	
7	Kukkahatut ja piraatit – julkisen holhouskeskustelun satunnaisuus	85
	Kimmo Collander	

1

Suojele meitä holhoukselta Suomalaisten mielestä valtio syyllistyy herkästi ylisääntelyyn, kansalaiset vastuun pakoiluun

Ilkka Haavisto

- *Kyselytutkimuksen mukaan valtio sortuu suomalaisten mielestä helposti liialliseen sääntelyyn.*
- *Vastaavasti selvä enemmistö arvioi, että meillä on taipumus ulkoistaa vastuu omista asioistamme yhteiskunnalle.*
- *Suhtautuminen virkamiesten harjoittamaan kontrolliin ja holhoukseen on pääsääntöisesti kriittistä.*
- *Lähes puolet vastanneista allekirjoittaa väitteen, jonka mukaan sosiaaliviranomaiset vievät liian usein vapauden ja aloitekyvyn sellaisiltakin, jotka voisivat vielä pärjätä omillaan; vain 28 % torjuu väitteen.*
- *Terveiden elämäntapojen edistämistä esimerkiksi rasvaverolla kavahdetaan (59 % vastustaa tällaista veroa), mutta samaan aikaan 58 % suomalaisista pitää kovia otteita hyväksyttävänä peliriippuvaisten kohdalla.*
- *Enemmistö vastaajista (56 %) on sitä mieltä, että yrittäminen on Suomessa tehty liioilla säädöksillä vaikeaksi, vain 25 % torjuu ajatuksen.*

Termillä *holhousvaltio* tarkoitetaan sellaista julkista hallintoa, joka ei ole vain ylisuojeleva, vaan rajoittaa jo liikaa yksilön valinnan ja vaikuttamisen mahdollisuuksia. Holhousvaltiossa ne päätökset, joiden piti kuulua yksilölle itselleen, onkin jo tehnyt joku muu.

Vapauksien ohella holhousvaltio leikkaa myös yksilön vastuita. Vastuut ulottuvat niin pitkälle kuin lait edellyttävät, mutta eivät tuumaakaan sen yli. Pahimmillaan holhous voi rapauttaa yksilöiden vastuuntuntoa, yhteisvastuuta ja yleistä yhteiskuntamoraalia.

Onko Suomi tällainen maa? Monelle ajatus tuntuu vieraalta. Suomessa on tapana nähdä valtio ja muu julkinen hallinto ensi sijassa mahdollisuuksien luojana, ei niiden rajoittajana. Meillä valtioon luotetaan ja siihen suhtaudutaan lähtökohtaisesti myötämielellä. Julkisen koneiston toiminnan epäkohtiin on tapana suhtautua tyyneästi ja miltei viimeiseen asti vastakkainasetteluja välttäen.

Holhousvaltion oireet ovat kuitenkin suomalaisille arjesta kovin tuttuja. Sääntely on levinnyt laajalle ja on monilla alueilla huomattavan pikkutarkkaa. Sama koskee eri elämänalueita koskevia lupakäytäntöjä, kieltoja ja rajoituksia. Julkisissa palveluissa kansalaisten vaikutusvalta ja valinnanvapaus ovat vähäisiä. Suuren osan päätöksistä tekevät viranhaltijat, palveluiden käyttäjien pään yli.

Aiheena holhousvaltio on meille siis yhtä aikaa sekä tuttu että vieras. Siksi tätä raporttia varten selvitettiin, mitä mieltä suomalaiset oikeastaan ovat holhousvaltiosta. Vastauksia haettiin kyselytutkimuksella¹, jossa suomalaisille esitettiin kolmisenkymmentä sääntelyä, yksilönvapautta ja viranomaistyötä koskevaa väittämää.

Tulokset osoittavat suomalaiset varsin kriittisiksi: valtio sortuu ylisääntelyyn – ja me kaikki syyllistymme oman vastuamme pakoiluun.

Useampi kuin kuusi kymmenestä (62 %) katsoo, että Suomen valtiolla on taipumus ylisääntelyyn. Se puuttuu liian moniin asioihin ja säätelee asioita liian pikkutarkasti. Joka neljäs (26 %) on asiasta toista eri mieltä (**kuvio 1**).

Käsitys ylisääntelystä on hieman vahvempi miesten kuin naisten keskuudessa. Muutoin erot eri väestöryhmien välillä jäävät vähäisiksi.

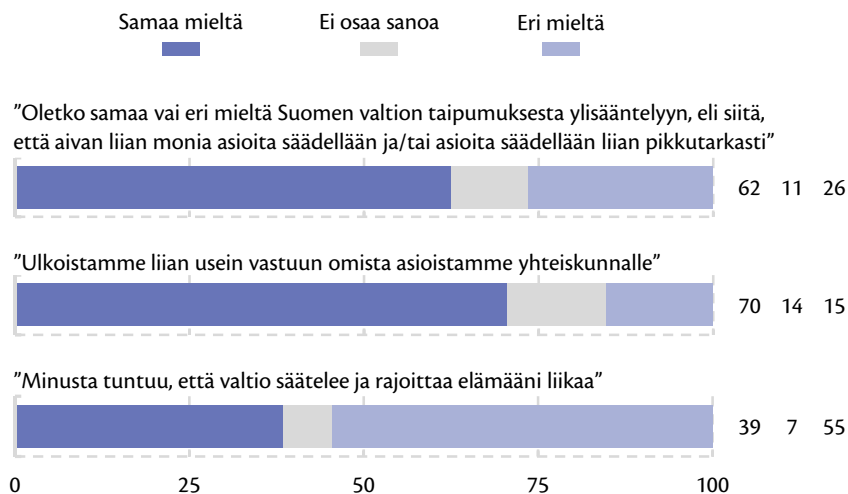
Puoluekannalla näyttää olevan jonkin verran vaikutusta mielipiteeseen ylisääntelystä. Perussuomalaisia tai keskustaa äänestävästä jopa kolme neljästä yhtyy väitteeseen ylisääntelyn olemassaolosta.

Toisessa ääripäässä ovat vasemmistoliiton kannattajat, joista lähes joka toinen torjuu ajatuksen ylisääntelystä. Vasemmistoliittolaisistakin lähes yhtä moni kuitenkin hyväksyy teesin.

Tämä on kuitenkin vain mitalin toinen puoli. Jos kohta valtio sääntelee liikaa, on vikaa myös meissä. Seitsemän kymmenestä (70 %) katsoo, että ulkoistamme liian usein vastuun omista asioistamme yhteiskunnalle. Vain vajaa kuudesosa (15 %) on toista mieltä (**kuvio 1**).

Tulokset ovat sinänsä tasapainossa keskenään. Yksilöllä on oikeuksia ja vapauksia mutta niiden vastapainoksi myös vastuita. Vapaus ja vas-

Valtio sortuu ylisääntelyyn – ja me kaikki syyllistymme oman vastuamme pakoiluun



Kuvio 1 Suomen valtio holhoaa liikaa (koko väestö, %)

tuullisuus edellyttävät toinen toisiaan: Jos vapaus viedään, viedään myös vastuu.

Ongelmaksi tämä kehitys muodostuu, jos siitä tulee maan tapa. Tällöin kysymme yhä harvemmin, mitä minä tai me voimme tehdä juuri tämän ongelman ratkaisemiseksi. Sen sijaan kysymme, mille viranomaiselle tämä ongelma kuuluu.

Kysymme yhä harvemmin, mitä me voimme tehdä. Sen sijaan kysymme, mille viranomaiselle tämä ongelma kuuluu.

Vastausten suunta muuttuu siirryttäessä yleisestä yksityiseen, kysyttäessä, säätelekö ja rajoittaako valtio vastaajien omaa elämää lii-

kaa. Neljä kymmenestä (39 %) kokee sääntelyn omalla kohdalla ahdistavana, mutta enemmistö (55 %) torjuu teesin (**kuvio 1**).

Tulokset näyttäisivät olevan keskenään ristiriidassa. Suomalaisten selvän enemmistön mielestä Suomen valtio on patologinen ylisääntelijä. Miltei samaan hengenvetoon enemmistö kuitenkin myös kiistää, että valtio rajoittaisi heidän omaa elämänsä liikaa.

Mistä tässä on kysymys? Koetaanko sääntely oikeasti varsin harmittomaksi, vaikka se herättääkin laajalti ärtymystä? Tällaisen johtopäätöksen vetäminen on kuitenkin hätiköityä.

Tulosten ristiriitaa selittää osaltaan kyselytutkimuksiin liittyvä niin sanottu optimistinen painotus. Sillä tarkoitetaan vastaajien taipumusta antaa tietyn tyyppisiin kysymyksiin omasta tilanteestaan myönteisiä arvioita, vaikka yleisellä tasolla heidän arvionsa samasta ilmiöstä olisivatkin kriittisiä.²

On melko helppoa olla huolissaan sääntelyn liiallisuudesta yleensä. Kynnys sen myöntämiseen, että omaa henkilökohtaista vapautta ja autonomiaa on jo rikottu liikaa, on tätä korkeammalla.

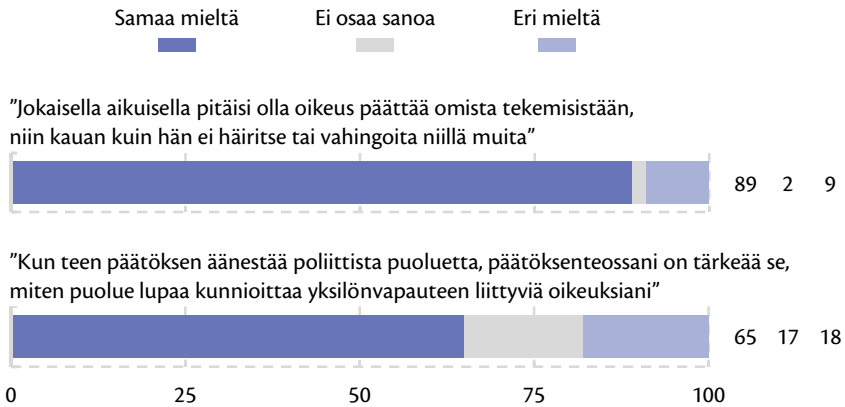
Kysymys ei siis oikeastaan mittaa sääntelyn astetta, vaan yhteiskunnan koetun vapauden astetta. Vastaukset kertovat siitä, kuinka monen kohdalla valtion hallintaote on jo lyönyt loven yksilön käsitykseen omasta vapaudesta, itsemääräämisoikeudesta ja toimintakyvystä. Tässä valossa 39 prosentin osuutta ei voida vähätellä.

Yksilönvapaus on tärkeää – mutta kuka sitä puolustaa?

Klassisen liberalismien perusidean mukaan yksilöllä on oltava vapaus päättää omista tekemisistään, kunhan hän ei tuota toisille vahinkoa. Suomalaiset seisovat tämän teesin takana lähes yhtenä miehenä ja naisena. Yhdeksän kymmenestä (89 %) tukee sitä ja vain yksi kymmenestä (9 %) torjuu väitteen (**kuvio 2**).

Kaksi kolmasosaa (65 %) puolestaan ilmoittaa, että äänestyspäätöstään tehdessä heille on tärkeää, miten puolue lupaa kunnioittaa yksilönvapautteen liittyviä oikeuksia (**kuvio 2**).

Luku on varsin korkea ainakin suhteutettaessa sitä suomalaisen politiikan arkeen. Vaikka vapaus arvona toki löytyy lähes jokaisen puolueen



Kuvio 2 Yksilönvapaus on kovassa kurssissa (koko väestö, %)

ohjelmasta, eivät puolueet ole viime aikoina juuri kampanjoineet vapauden puolesta saati holhousta vastaan. Pikemmin päinvastoin: kansan on tulkittu haluavan sääntelyn lisäämistä ja sen tiukentamista monilla yhteiskunnan osa-alueilla.

Kyselyn tulosten valossa tämä tulkinta on kuitenkin kummarrus melko pienelle enemmistölle – ja pyllistys suurelle enemmistölle. Ainoastaan vajaa viidennes (18 %) ei pidä yksilönvapauden kunnioitusta puolueessa tärkeänä kriteerinä päättäessään mitä puoluetta äänestää.

Vapausarvot ovat siis kovassa kurssissa suomalaisten parissa. Mutta mikä on suomalaisille se poliittinen puolue, joka on vapausarvojen vahvin puolustaja? Ja mikä ryhmä on vapauden hanakoin suitsija?

Vastausta haettiin kysymysparilla, jossa vastaajia pyydettiin nimeämään se poliittinen puolue, joka vastaajan mielestä rajoittaa eniten hänen henkilökohtaista vapauttaan (**kuvio 3**), sekä vastaavasti puolue, joka rajoittaa sitä vähiten (**kuvio 4**).

Vastaukset näihin kysymyksiin jäivät moniselitteisiksi.

Ensinnäkin varsin suuri osa – lähes neljä kymmenestä – jätti ottamatta kantaa kumpaankin kysymykseen. Tämä saattaa kieliä paitsi siitä, että kysymys on vastaajille vaikea, myös siitä, että poliittiset puolueet eivät viime aikoina ole joko osanneet tai nähneet tarpeelliseksi luoda itselleen profiilia vapausarvojen puolustajina.

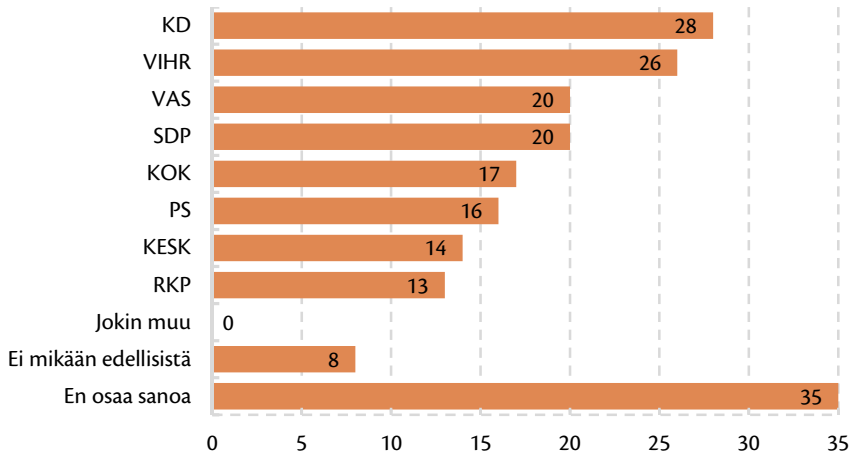
Toiseksi: Puolueet ovat lähellä toisiaan, etenkin kun arvioidaan puolueita, jotka vähiten rajoittavat vapautta. Tämä selittyy sillä, että puolueiden kannattajat ”äänestävät” tässäkin asiassa laajalti omaa puoluettaan.

Käsitys siitä, mikä puolue rajoittaa yksilönvapautta vähiten, riippuu täysin siitä keneltä kysyy.

Jotain eroja puolueiden välillä saadaan kuitenkin esiin. Hanakammin vapautta rajoittaviksi suomalaiset toteavat kristillisdemokraatit (28 % pitää sen politiikkaa eniten vapautta rajoittavana), jolla on kannassaan heti

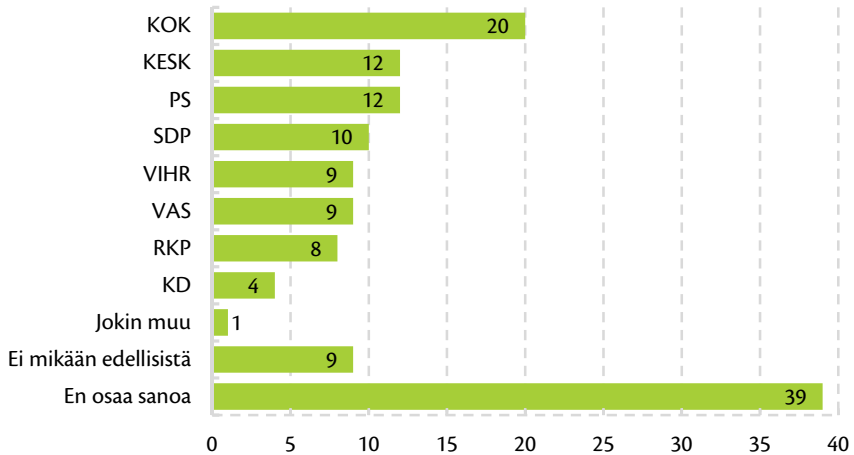
Poliittiset puolueet eivät ole nähneet tarpeelliseksi luoda itselleen profiilia vapausarvojen puolustajina

”Mitkä seuraavista poliittisista puolueista mielestäsi harjoittavat politiikkaa, joka rajoittaa eniten henkilökohtaista vapauttasi?”



Kuvio 3 Kristillisdemokraattien ja vihreiden linjat koetaan holhoavimmiksi (koko väestö, %)

”Mitkä seuraavista puolueista mielestäsi harjoittavat politiikkaa, joka rajoittaa vähiten henkilökohtaista vapauttasi?”



Kuvio 4 Neljä kymmenestä ei osaa sanoa, mikä puolueista puolustaisi vapautta (koko väestö, %)

vihreät (26 %). Viidennes (20 %) pitää tiukkapipoisimpina vasemmisto-puolueita, joiden jälkeen tulevat kokoomus (17 %) ja perussuomalaiset (16 %). Perää rajoittajien listalla pitävät keskusta (14 %) ja RKP (13 %).

Tuloskuvaaja jää aneemiseksi, kun tarkastelu käännetään toisinpäin ja kysytään, mikä puolueista on liberaalein ja harjoittaa vähiten vapauksia rajoittavaa politiikkaa. Kärkeen nousee kokoomus, jonka viidennes (20 %) vastaajista arvelee harjoittavan liberaalia politiikkaa.

Jumbosijalle liberaaliudessa jää kristillisdemokraatit (4 %). Muut puolueet eivät juuri erottaudu toisistaan, sillä ne saavat kymmenen prosentin kummallakin puolella olevia lukemia.

Haavoittuvia saa holhota

Yksilönvapaus on suomalaisille tärkeää, sääntely koetaan ärsyttävänä ja vastuunkanto on kovassa kurssissa. Olisi kuitenkin harhaluulo kuvitella, että suomalaiset kategorisesti inhoaisivat sääntelyä ja holhousta.

Näyttäisi siltä, että jos holhousta tai sääntelyä perustellaan heikkojen ja haavoittuvien ryhmien hyvinvoinnilla, rajukin sääntely voi saada kannatusta.

Ensiksi, haavoittuvia ryhmiä saa suojella enemmistön mielivallalta. Seitsemän kymmenestä suomalaisesta (71 %) on valmis sensuroimaan internetiä lasten suojelemiseksi. Neljännes (24 %) on asiasta toista mieltä, etupäässä nuoret sekä opiskelijat (**kuvio 5**).



Kuvio 5 Suhtautuminen rajoituksiin riippuu pitkälti siitä, osuvatko ne omalle kohdalle (koko väestö, %)

Kantoja voidaan peilata vaikkapa sitä taustaa vasten, että sananvapaus on meille keskeinen vapausarvo. Suomi on valtiona puolustanut sananvapautta ulkomaita myöten, kun olemme moitineet muun muassa naapurimaatamme Venäjää sensuurista.

Lapsia suojeltaessa myös suhteellisen harmittomat asiat joutuvat nopeasti kieltolistalle

Toiseksi, lapsia suojeltaessa myös suhteellisen harmittomat asiat joutuvat nopeasti kieltolistalle. Kolme neljästä (77 %) kieltäisi karkki- ja virvoitusjuoma-automaatit kouluissa. Vain vajaa viidennes (18 %) toppuuttelee kieltolinjalla olevia **(kuvio 5)**.

Myös energiajuomat haluttaisiin julistaa ainakin osittain pannaan: Vain viidennes (21 %) ei tukisi mahdollisia käyttörajoituksia tai -kieltoja näille tuotteille. Sen sijaan kolme neljäsosaa suomalaisista pitäisi niitä tarpeellisina (73 %) **(kuvio 5)**.

Kolmanneksi, ongelmaryhmiin kuuluvia saa ja pitäisi suojella itse itseltään. Miltei kuusi kymmenestä (58 %) olisi valmis puuttumaan peliriippuvuuteen kovalta tuntuvalla tavalla, lähes pakkohoidon kaltaisella yksilön vapauden rajoittamisella. He olisivat valmiit rekisteröimään peliautomaattien ongelmakäyttäjät ”riippuvaisiksi” ja hoitamaan näiden peliriippuvuutta ”asianmukaisesti” **(kuvio 5)**. Kolmannes (32 %) torjuisi nämä toimenpiteet.

Esimerkkejä yhdistää se, että niissä holhous rajataan koskemaan tiettyä rajattavissa olevaa ryhmää (peliriippuvaiset, lapset). Yhteistä on myös se, että kumpikaan ryhmä ei ole edustettuna tämän kyselyn vastaajien joukossa.³

Ääni kellossa kuitenkin muuttuu, kun sääntelyehdotukset käännetään koskemaan sitä enemmistöä, joka kykenee päättämään omista asioistaan, ja suurta yleisöä. Saako suomalaista suojella itseltään?

Tässä kohtaa asenteet muuttuvat paljon nihkeämmiksi. Vain kolmannes (31 %) tukee ajatusta siitä, että vaaralliset urheilulajit tulisi kieltää. Noin kaksi kolmasosaa (64 %) torjuu ehdotuksen **(kuvio 5)**. Holhous ei siis tässä kohtaa sytytä, vaikka väittämää ryydittää vielä perustelu ”onnettomuudet aiheuttavat tarpeettomia kustannuksia terveydenhuollolle”.

Ääni kellossa kuitenkin muuttuu, kun sääntelyehdotukset käännetään koskemaan suurta yleisöä

Vaarallisten urheilulajien harrastajien ohella enemmistö kunnioittaisi myös sohva-perunoiden itsemääräämisoikeutta. Kansalaisten tuuppiminen kohti terveempiä elämäntapoja ”rasvaveron” kaltaisella pienellä pakolla saa taakseen reilun kolmanneksen (36 %) suomalaisista. Tukeva, kuuden kymmenesosan enemmistö kuitenkin torjuu ajatuksen terveyteen pakottamisesta **(kuvio 5)**.

Tulokset kiteyttävät yhden sääntelyn keskeisen ongelman: pienen vähemmistön paheet houkuttavat helposti enemmistöä käyttämään ”isoa

sinkoa”, samalla kun enemmistön omat paheet painetaan villaisella. Suomalainen on valmis tukemaan sellaista sääntelyä ja holhousa, jonka kohderyhmään hän ei itse kuulu.

Mikä sääntely toimii ja mikä ei?

Toinen sääntelyyn usein liitetty ongelma on se, että sääntelytoimet esitetään poliittisessa puheessa usein täsmäaseina. Niitä myydään kirurgisella tarkkuudella suoritettavina toimenpiteinä, joilla voidaan käydä epäkohdettien kimppeun ja rajoittaa, eristää tai poistaa tietty yksittäinen yhteiskunnallinen ongelma.

Maaailma on kuitenkin monimutkainen paikka. Jokaisella sääntelytoimella on monenlaisia vaikutuksia. Merkittävää osaa vaikutuksista on mahdotonta tietää etukäteen, sillä ne riippuvat siitä, miten yksilöt, perheet ja organisaatiot reagoivat sääntelytoimenpiteeseen. Aina ei ole helppoa jälkikäteenkään selvittää, mikä johtui mistäkin tekijästä.

Siksi hyvässä sääntelyssä kyse on siitä, ovatko toimenpiteet hyvin suunniteltuja, oikein kohdennettuja ja järkevästi mitoitettuja suhteessa ongelmaan. Huono sääntely ei toimi, osuu väärään maaliin tai ampuu kärpäästä tykillä. Pahimmillaan epäonnistunut sääntely ei korjaa alkuperäistä ongelmaa, mutta toimimaton normi muodostuu toiseksi ongelmaksi ensimmäisen rinnalle.

Kansalaisilla on myös omia käsityksiä siitä, minkälainen sääntely toimii ja mikä ei. Näitä käsityksiä selvitettiin kysymällä mielipiteitä ajan-kohtaisiin ja julkisessa keskustelussa esillä oleviin säädöshankkeisiin muiden muassa alkoholimainonnan tiukentamisesta, sokeri- ja rasvaverojen käyttöönnotosta.

Melko laaja vähemmistö kansalaisista (41 %) tukisi alkoholimainonnan täyskieltoa, mutta enemmistö (53 %) ei anna sille tukeaan (**kuvio 6**). Vielä tätäkin vähemmän suomalaiset innostuvat vaateesta piilottaa olutpakkaukset tupakan tapaan pois näkyviltä ruokakaupassa. Tällaiseen ehdotukseen yhtyy vain 15 % vastaajista ja neljä viidesosaa (81 %) tyrmää ajatuksen (**kuvio 6**). Näin huolimatta siitä, että väittämässä oluiden kätkemistä perustellaan lasten varjelemisella.

Kansa suhtautuu nihkeästi myös sokeri- ja rasvaverojen käyttöönnottoon. Reilu kolmannes (36 %) kannattaa epäterveellisestä ruuasta maksettavia haittaveroja, mutta kuusi kymmenestä (59 %) on asiasta toista mieltä (**kuvio 6**).

Näissä esimerkeissä enemmistön kannat saattavat pohjautua käsitykseen, jonka mukaan tiettyjen tuotteiden näkyvyyden, saatavuuden ja hinnan sääntely ei tuotteiden laajan suosion ja käytön vuoksi voi kuitenkaan johtaa hyviin lopputuloksiin.

Huono sääntely ei toimi, osuu väärään maaliin tai ampuu kärpäästä tykillä

Kansa suhtautuu nihkeästi sokeri- ja rasvaverojen käyttöönnottoon

Esimerkiksi olut kuuluu suomalaisten mielestä ruokakauppaan ja ajatusta siitä, että oluet kätkettäisiin tupakan tavoin ruokakaupassa, pidetään käytännössä lähes naurettavana. Kiinnostavan vertailukohtana tälle tarjoaa vanha kiistakysymys viinien tuomisesta ruokakauppaan: se jakaa suomalaiset kahteen tasavahvaan leiriin. Miltei joka toinen (47 %) katsoo, että viinien myyntikielto ruokakaupassa on asianmukainen, mutta käytännössä aivan yhtä moni (46 %) on asiasta toista mieltä (**kuvio 6**).

Onnistunutta sääntelyä voidaan arvioida myös sen perusteella, kyettäänkö säännön noudattamista tosiasiallisesti valvomaan ja missä määrin noudattamatta jättämisestä voidaan rangaista. Klassisia esimerkkejä ovat olleet pyöräilykypärän, turvavöiden tai matkapuhelinten käyttö liikenteessä.



Kuvio 6 Peltipoliiseja kannatetaan mutta rasvaveroa vastustetaan (koko väestö, %)

Kyse on siis normeista, jotka ovat järkeviä, mutta niiden noudattamisen valvominen on vaikeaa. Jokaisen kohdalla uhkakuvaksi on nostettu kysymys siitä, missä määrin mahdollisuus rikkoa sääntöä syö jo yleistä lain kunnioittamista.

Ehkä juuri tästä syystä enemmistö (54 %) toivoo lisää automaattisia nopeusvalvontalaitteita teille. Tuntuva määrävähemmistö (41 %) kuitenkin kavahtaa peltipoliisiarmeijan vahvuuden nostoa (**kuvio 6**).

Vielä oman kategoriansa muodostavat säännöt tai kiellot, joita ei juuri voida valvoa ja jotka eivät enää tunnu edes mielekkäiltä. Joka neljäs (26 %) pitää järkevänsä sitä, että tähtisädetikkujen käyttämisellä on 18 vuoden alaikäraja. Seitsemän kymmenestä (69 %) pitää kuitenkin tällaista sääntöä epäasiallisena (**kuvio 6**).

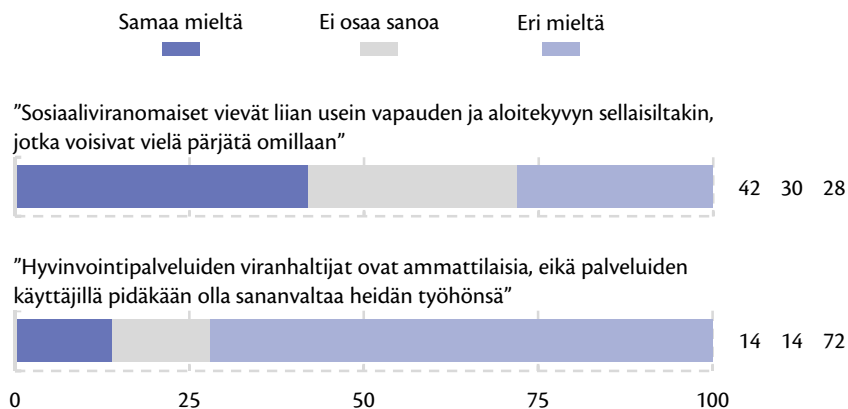
Suomalaisen suhtautumista sääntelyyn määrittää myös se, kuuluuko hän itse kohderyhmään vai ei

Sääntelyn toimivuutta ja järkevyyttä koskevien käsitysten ohella suomalaisen suhtautumista sääntelyyn määrittää myös se, kuuluuko hän itse sääntelyn kohderyhmään vai ei. Reilut neljä kymmenestä (43 %) on sitä mieltä, että tupakointi parvekkeella on jokaisen oma asia, mutta enemmistö (53 %) on toista mieltä. Ylivoimaisesti selkein vastaajia eri leireihin jakava tekijä on – luonnollisesti – tupakanpoltto itse (**kuvio 6**).

Virkamiesten holhaus nostattaa verenpainetta

Sääntelyn periaatteellisten ja käytännön aspektien ohella kysely sisälsi myös muutaman hallintoa, virkamiestyötä sekä julkisia palveluita koskevan osion. Julkisessa keskustelussa nämä kysymykset kuohuttavat toisinaan tunteita.

Edellä nähtiin, että suomalaiset ovat laajalti huolissaan siitä, että ulkoistamme liian usein vastuun omista asioistamme yhteiskunnalle. Toisaalta olemme mestareita löytämään juuri oikeat perustelut tällaiselle menettelylle.



Kuvio 7 Virkamiesten holhoavaa otetta pidetään ongelmallisena (koko väestö, %)

Asiantuntemus, asioiden hoidon jatkuvuus, riittävät taloudelliset resurssit, oikeusturva, tasa-arvo ja demokraattisuus ovat kaikki argumentteja, joihin turvaudutaan herkästi, kun vaaditaan jälleen yhden asian siirtämistä yhteiskunnan hoitoon.

Esimerkiksi hyvinvointipalveluiden tuottajat ovat tätä nykyä hyvin koulutettua, ammattitaitoista väkeä, jotka kyllä osaavat oman työnsä. Tästä näkökulmasta muodikas ”käyttäjälähtöisyys” ja palveluntuotantoa koskevan päätösvallan antaminen palveluiden käyttäjille saattaa toisinaan näyttäytyä absurdissa valossa. Miksi amatöörien tulisi antaa sotkeutua sellaisten asioiden hoitoon, joita he eivät osaa ja hallitse?

Vain yksi seitsemästä (14 %) ajattelee, että hyvinvointipalveluiden käyttäjillä ei pitäisi olla sananvaltaa hyvinvointipalveluiden ammattilaisten työhön

Ehkä siksi, että näissä asioissa kyse on heistä itsestään tai heidän läheisistään. Hyvinvointipalveluiden tuotannon raaka-aine ei ole mitään hyvää materiaalia. Se koostuu yksilöistä, joille

omista asioista päättäminen ei ole vain oikeus vaan myös oman arvokkuuden ja identiteetin keskeinen rakennuspuu.

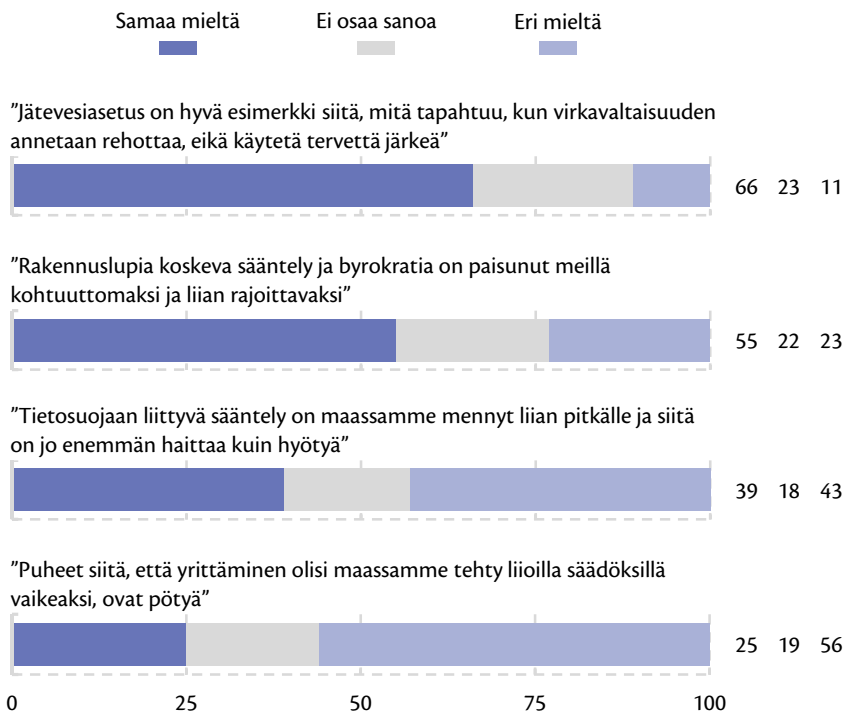
Siksi ylivertainenaan osaaminen ei oikeuta holhoamiseen tai siihen, että päätöksiä tehtäisiin palvelun käyttäjän pään yli. Suomalaisista vain yksi seitsemästä (14 %) ajattelee, että hyvinvointipalveluiden käyttäjillä ei pitäisi olla sananvaltaa hyvinvointipalveluiden ammattilaisten työhön. Toisin ajattelee seitsemän kymmenestä (72 %) **(kuvio 7)**.

Reilut neljä kymmenestä suomalaisesta (42 %) yhtyy väitteeseen, jonka mukaan sosiaaliviranomaiset vievät liian usein vapauden ja aloitekyvyn sellaisiltakin, jotka voisivat vielä pärjätä omillaan. Huomattavasti harvempi, vajaat kolme kymmenestä (28 %) torjuu väitteen. Asian vaikeudesta kertoo se, että varsin moni (30 %) ei osaa tai halua ottaa asiaan kantaa **(kuvio7)**.

Kyselyyn sisällytettiin myös muutamia mittareita, jotta arvioivat yksityisiä sääntelyä ja holhouksesta suomalaisessa hallinnossa, siis virkamiestyössä. Nämä kysymyksen koskivat tietosuojakäytäntöä, rakennuslupia ja jätevesiasetusta.

Vaikka maamme tiukkaan tietosuojakäytäntöön viitataan usein terveen järjen käytön estävänä rasitteena, kansa ei ole samaa mieltä. Vain noin neljä kymmenestä (39 %) arvioi, että tietosuojaan liittyvässä sääntelyssä on menty liian pitkälle ja että siihen liittyvästä sääntelystä on jo enemmän haittaa kuin hyötyä. Hieman suurempi vastaajaryhmä (43 %) on asiasta toista mieltä **(kuvio 8)**.

Sitä vastoin rakentamista koskeva sääntely koetaan raskaaksi. Se ei ohjaa ainoastaan rakentamisen puitteita, vaan käy siekailematta käsiksi itse toteutukseen sanelemalla, mihin, mistä materiaalista, miten ja milloin kukin saa rakentaa. Enemmistö (55 %) katsoo, että rakennuslupia koskeva sääntely ja byrokratia ovat kasvaneet meillä kohtuuttomiksi ja liian rajoittaviksi. Toista mieltä on vajaa neljännes (23 %) suomalaisista **(kuvio 8)**.



Kuvio 8 Byrokratia nähdään Suomessa laajalti liian rajoittavana (koko väestö, %)

Toisinaan kuulee myös väitettävän, että suomalaiselle hallintokulttuurille olisi ominaista tietynlainen tsaristisuus eli asioiden hoitaminen kansalle annettavilla ukaaseilla. Monet ovat sitä mieltä, että viimeaikainen jätevesiasetus oli malliesimerkki siitä, mitä voi tapahtua, kun virkavaltaisuuden annetaan rehottaa eikä tervettä järkeä käytetä. Kaksi kolmasosaa vastaajista (66 %) yhtyy tähän arvioon ja vain harva (11 %) on eri mieltä (kuvio 8).

Todella haitalliseksi sääntely muodostuu sellaisissa tapauksissa, joissa se vie yksilöiden halun yrittää, ryövää heiltä uskon tulevaisuuteen ja valuttaa ideat hiekkaan. Pahimmillaan hankkeista tai jo niiden kaavailusta luovutaan vain siksi, että sääntelyn asettamat vaatimukset nähdään kohtuuttomina.

Mutta toimiiko sääntelyapparaattimme todella näin? Ainakin pintapuolisesti, kansainvälisissä liiketoimintaympäristöä koskevissa vertailuisissa Suomi sijoittuu yleensä varsin hyvälle sijoille.

Kansalaisten käsitys asiasta on kuitenkin synkähkö. Ainoastaan yksi neljäsosa (25 %) toppuuttelisi väitteitä siitä, että yrittäminen on Suomessa tehty liioilla säädöksillä vaikeaksi, kun taas enemmistö (56 %) yhtyy näihin arvioihin (kuvio 8).

Kirjoittaja on EVAn tutkuspäällikkö.

VIITTEET

¹ Tulokset perustuvat 1 131 vastaajan antamiin vastauksiin. Aineisto kerättiin 11.–16.5.2012 välisenä aikana Gallup Kanavalla. Kyseessä on TNS Gallup Oy:n paneeli, jonka jäsenet osallistuvat tutkimuksiin viikoittain. Heidät on rekrytoitu panelisteiksi TNS Gallup Oy:n väestöedustavien tutkimusten yhteydessä. Gallup Kanavan tiedonsiirrossa hyödynnetään Internetiä.

Aineisto edustaa maamme 15–74-vuotiasta väestöä. Tutkimusaineisto on painotettu iän, sukupuolen, asuinalueen sekä puoluekannan (mitä puoluetta äänestäisi) mukaan. Tilastollinen virhemarginaali on noin 3,5 % -yksikköä suuntaansa. Kyselyä ei ole toteutettu kaikilta osin samoin metodologisin ratkaisuin kuin EVAn perinteiset Arvo- ja asennetutkimukset. Siksi tätä kyselyä ei tule pitää yhtenä niiden osana vaan omana, erillisenä kyselynään.

² Esimerkiksi onnellisuustutkimusten kohdalla puhutaan ”onnellisuusmuurista”, korkeasta kynnyksestä arvioida omaa elämäntilannetta kriittisesti. Kelle hyvänsä on vaikeaa myöntää olevansa onneton, mikä voi johtaa olosuhteisiin nähden epäuskottavan korkeisiin onnellisuuskemiin.

³ THL:n kyselytutkimukseen perustuvan selvityksen mukaan peliongelmaisten osuus aikuisväestöstä on yhteensä noin 2,7 prosenttia. Näistä vaikeammin peliongelmaisia on noin reilu kolmannes (1 % aikuisväestöstä tai noin 40 000 henkilöä). Ks. Turja, Tuomo – Halme, Jukka – Mervola, Markus – Järvinen-Tassopoulos, Johanna – Ronkainen, Jenni-Emilia (2011): Suomalaisen rahapelaaminen 2011, THL – Raportti nro 14/2012 (Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos), s. 55.

2 Kutistunut kansalainen

Matti Apunen

- *Holhoaminen on johtanut heikentyneeseen kansalaisuuteen. Emme usko mahdollisuuksiimme ja ulkoistamme vastuuta elämästämme.*
- *Arjen politiikka on nollasummapeliä. Mitä suuremman osan päätöksistä annamme viranomaisille, sitä vähemmän meille itsellemme jää päätettävää.*
- *Uskomme, että säädökset tehdään meidän parhaaksemme, koska yhteiskunta olemme me. Väärin: demokratiakaan ei ole vapaa itsekkyydestä.*
- *Suomen kokoinen Indianan osavaltio käänsi velkaisen taloutensa plussalle korostamalla kansalaisyhteiskunnan hyveitä.*
- *Suomen syrtjäytymiskeskustelussa näkyy kansakunnan jyrkkä jakolinja. Rajatolpassa lukee ”Jokaisen oma vastuu”.*

Ajatus siitä, että mikään hallitus takaisi vapauden tai onnen ilman ihmisten omaa hyveellisyyttä, on täyttä satuilua.

– James Madison, Yhdysvaltain presidentti (1751–1836)

Ihmistä on suojeltava häneltä itseltään. Ihmistä on suojeltava muilta ihmisiltä. Ihmistä on suojeltava yrityksiltä. Tähän saakka kohtuullisia ja ymmärrettäviä vaatimuksia. Mutta onko ihmistä suojeltava ylenmääräiseltä suojelulta?

Lasten kasvatuksessa on viime aikoina alettu kiinnittää huomiota ylisuojeluun ja sen passivoiviin vaikutuksiin. Tämän johdosta tietokirjailija Tatu Hirvonen ideoi Kiipeä puuhun -viikon, koska hänen mielestään lapsia varoitellaan ja ylisuojellaan turhan takia. Lapsia vartioidaan tauotta, ja saattaa olla että sillä estetään muutama haaverikin. Samalla on mahdollista, että ylettömällä holhoamisella hidastetaan lasten motoristen kykyjen kehittymistä ja vaivihkaa lapsi ajautuu elämäntapoihin, joiden tuloksena hän on arka, aloitekyvytön ja mainio kandidaatti kakkostyyppin diabetekseen.

Kuka kehittäisi Tatu Hirvosen ideasta poliittis-yhteiskunnallisen version, jakson jonka aikana saisimme kiipeillä suhteellisen vapaasti yhteiskunnan puihin ja katsella maisemia vähän korkeammalta?

Oikeus kiipeillä puihin tarkoittaa tietysti, että ihmisellä olisi *vapaus* kiivetä puuhun, jos siltä tuntuu. Holhoaja lähtee siitä, että puuhun kiipeämiseen sisältyy aina riski (niin kuin tietysti sisältyykin), ja että ihminen syystä tai toisesta ei pysty itse pätevästi arvioimaan tai hallitsemaan tätä riskiä. Siksi puuhun kiipeäminen normitetaan tai mieluummin kielletään kokonaan.

Vapaus päättää ja arvioida itse yhdistetään usein vastuun katoamiseen ja vahvemman lakiin. Holhoajan mielestä itse päättäessään ihminen jää markkinoiden, ”saalistusyhteiskunnan” säälimättömien voimien armoille.

Vapaus ei ole muodikasta. Kun vapaus nousee keskustelussa esille, poliittisesti korrekti reaktio on hymyillä sarkastisesti. ”Mitä vapaudella tehdään maailmassa, joka on täynnä köyhiä”, kysyy edistysellinen kahvilafilosofi voitonvarmana siitä, ettei hänen kysymykseensä tule pätevää vastausta.

Poliitikot eivät uskalla puhua vapaudesta vaan paljon mieluummin he puhuvat ”oikeudenmukaisuudesta” ja ”kohtuudesta”. Niihin molempiin sisältyy voimakas holhoava ja normatiivinen ulottuvuus, koska holhoajan mielestä on varsin epätodennäköistä, että ”oikeudenmukaisuus” tapahtuisi ilman merkittävää julkisen vallan väliintuloa.

Vaikka yksilöllisyys ja erottautuminen ovat kulttuurisesti muodikkaita, yksilöllinen vastuu ei ole

Vapaus on yksilön ominaisuus. Vaikka yksilöllisyys ja erottautuminen ovatkin kulttuurisesti muodikkaita, yksilöllinen vastuu ei ole.

Elämäntavoissa, taiteessa ja pukeutumisessa ihminen tietää itse parhaiten, mutta sosiaalisissa kysymyksissä hän luovuttaa mielellään päätäntävällän yhteiskunnalle.

Markkinatalous ei ole nollasummapeli, mutta poliittinen päätöksenteko on. Markkinataloudessa yhden ihmisen vaurastuminen ei tapahdu automaattisesti muiden kustannuksella, koska markkinatalous on dynaaminen kokonaisuus. Arjen politiikassa sen sijaan vallitsee nollasummapeli. Mitä suuremman osan päätöksistä annamme viranomaisille, sitä vähemmän meille itsellemme jää päätettävää.

Ja mitä enemmän annamme päätäntävaltaa viranomaisille, sitä lujemmin meidän täytyy uskoa, että poliittinen eliitti – poliitikot, virkamiehet, asiantuntijat – on epäitsekästä, hyväntahtoista ja puolueetonta, minun asiallani. Kuten myöhemmin huomaamme, nämä ovat kohtuullisen rohkeita oletuksia.

Emme siis usko omaan kykyymme päättää asioista, mutta samalla uskomme että jossain on poliittisia superyksilöitä, jotka ovat kykeneviä päättämään paitsi omista asioistaan myös muiden asioista. Ja miten äänestäjä, joka ei holhoajan mielestä pysty valitsemaan itselleen lääkäriä tai lapselleen koulua joutumatta pakottamisen tai manipuloinnin uhriksi, pystyy kaikista tarjokkaista valitsemaan pätevän edusmiehen, joka tekee kaikki nämä päätökset äänestäjän puolesta?

Paradoksi on huomattava, eikä lajissaan ainoa.

Lähes kaikki allekirjoittavat nykyisin ajatuksen, jonka mukaan kukaan meistä ei ole fiksumpi kuin kaikki meistä. Uskomme laajalti joukkoälyyn, joka on siis yksilöitten yhteen koottua viisautta vastakohtana hallintojärjestelmän institutionaaliselle viisaudelle, mutta samaan aikaan emme oikein usko ihmisten kykyyn hallita itse itseään.

Kansalainen, joka kutistui

Varovaisuus, riskien ylikorostaminen ja poliittinen passiivisuus ovat johtaneet tilanteeseen, jossa ulkoistamme vastuuta elämästämme viranomaisille, yhteiskunnalle. Sosiaalisia ongelmia on liian helppo ratkoa äänestämällä rahaa valtiovarainministeriöstä.

Riskien ylikorostaminen ja poliittinen passiivisuus ovat johtaneet tilanteeseen, jossa ulkoistamme vastuuta elämästämme yhteiskunnalle

Kutsun tätä asennetta ”kutistuneeksi kansalaisuudeksi”. Termin isyys kuuluu amerikkalaisen Indianan osavaltion kuvernöörille Mitch Danielsille.

Kuvernööri Danielsin poliittinen ohjelma on merkillepantava, koska sen ytimessä oli ajatus tehdä hänen oma roolinsa tarpeettomaksi, tai ainakin mahdollisimman pieneksi. Hän halusi palauttaa päätösvaltaa yksittäiselle veronmaksajalle, leikata tuntuvasti osavaltion hallintoa ja nopeuttaa julkisia päätöksentekoprosesseja. ”Hämmästyisitte, jos tietäisitte kuinka suurta osaa viranomaisista ette koskaan kaipaisi,” Daniels tiivistää.

Kirjassaan *Keeping the Republic* (2011) Daniels kuvaa oman osavaltionsa tuhkimotarinan. Raskaasti velkainen ja alijäämäinen Indiana kääntyi neljässä vuodessa ylijäämäiseksi ja kolmen A:n luottoluokkaan. Daniels laati laajat uudistusohjelmat terveydenhuoltoon ja opetukseen. Hänen mukaansa niiden yhteinen nimittäjä oli se, että järjestelmä alkoi jälleen uskoa ihmisten kykyyn tehdä ratkaisuja. ”Kulukontrolli ei toteudu koskaan, ennen kuin olemme kaikki kulukontrollereita,” Daniels kirjoittaa.

Merkillepantavaa on se, että Indiana valitsi republikaanisen Danielsin ylivoimaisesti toiselle kaudelle vuonna 2008, vaikka samaan aikaan presidentinvaaleissa osavaltio kääntyi demokraattien ja Barack Obaman puolelle.

Danielsin ohjelmassa keskeinen elementti olivat julkisen sektorin työntekijöiden henkilökohtaiset terveystilit (*Health Savings Account*). Se on paikallinen innovaatio, mutta tunnettu myös muualla erilaisina variaatioina ja suunnitelmina.

Terveystilin haltija päättää mistä, milloin ja missä mitassa hän hankkii terveydenhoitoa. Hän voi säästää pienten vaivojen hoidossa ja kerätä varoja suurempiin operaatioihin tulevaisuudessa. Joka kuukausi terveystilin haltija saa kotiinsa yhden liuskan mittaisen tiliotteen, josta näkyy tilin summa; työnantajan ja työntekijän tilille osoittamat varat sekä kuukauden aikana terveydenhoitoon kulunut summa. Säästetty raha jää haltijan hallinnoitavaksi.

Kun Indianassa osavaltion työntekijät liittyivät ohjelmaan (vapaaehtoisesti), heidän terveystilinsä putosivat 11 prosenttia verrattuna arvioituun. Merkillepantavaa oli se, että ennaltaehkäisevän terveydenhuollon suosio oli selvästi korkeampi kuin vanhassa sairausvakuutus pohjaisessa ratkaisussa.

Sen lisäksi kuluttajat tekivät tietoisia säästöratkaisuja – he eivät menneet yliopistosairaalan poliklinikalle, jos sairaus eri ollut kiireellinen. He käyttivät selvästi enemmän rinnakkaislääkkeitä kuin vanhassa järjestelmässä ja kilpailuttivat parasta hintaa yksinkertaisille hoitotoimenpiteille.

Samansuuntaisia löydöksiä tehtiin pienituloisille tarkoitettussa HIP-ohjelmassa (Healthy Indiana Plan). 1 100 dollarin vuosisummaa hallinnoivat ihmiset olivat tietoisempia kuluista kuin Medicaid-ohjelmassa, jossa yksittäisellä kansalaisella ei ollut taloudellista porkkanaa vaikuttaa terveydenhoidon kuluihin. Kyse ei ole kuitenkaan porkkanaan kätkestystä kepeistä, sillä jos HIP-tilin haltijan hoidot ylittävät tililimiitin, tilin haltija on vakuutettu täydellisesti.¹

Kun päätösvaltaa palautetaan ihmisille, se johtaa yksilötasolla parempaan kansalaisuuteen

Mitch Danielsilla on uskoonsa muitakin motiiveja kuin rahan säästyminen. ”Kun ihminen ottaa vastuuta itsestään ja lähimmäisestään, hän kokee sen myötä arvokkuutta ja tyytyväisyyttä,” hän kirjoittaa. Toisin sanoen kun päätösvaltaa palautetaan ihmisille, se johtaa yksilötasolla parempaan kansalaisuuteen.

Itsekkyyttä ilmassa

Yhteiskunnan näkökulmasta yksi koulutuksen tärkeimmistä tarkoituksista on tuottaa kansalaisille riittävästi tietoja ja taitoja, jotta nämä osaavat osallistua vastuullisesti yhteiskunnan hallintoon. Siis hallitsevat itse itseään demokraattisten mekanismien kautta.

Kehittyneeseen itsehallintoon kuuluu pitkälle viety vastuu. Usein kuvitellaan, että vastuu on se hinta, jonka ihminen joutuu vapaudesta maksamaan. Ihmiset, jotka ajattelevat Danielsin tavoin, ovat sitä mieltä että vastuu on tekijä, joka estää elämäämme vajoamasta triviaaliin. Vastuu tuottaa perimmäisen tyytyväisyyden, ja tyytyväisyys on eri asia kuin mielihyvä tai viihtyminen.

Kuten todettua, holhousajattelun perusoletus on se, että ihmiset eivät ole omien päätöstensä herroja. Sen mukaan ihmisen tietoinen valinta on illuusio, koska päätöksentekoon liittyy pahimmillaan pakottamista ja parhaimmillaankin manipulaatiota. Siksi ihmistä on suojeltava säädösten patteristolla.

Tämä ajattelu, valtiousko, lähtee siis siitä, että valtio on perimmiltään hyvä. *Miksi ei olisi*, valtiouskoinen kysyy, *koska valtio koostuu viime kädessä meistä*.

Amerikkalainen taloustieteilijä James Buchanan sai taloustieteen Nobelin palkinnon vuonna 1986 tutkimuksestaan, joka koski julkisen vallinnan teoriaa. Karkeasti yksinkertaistettuna teorian johtopäätös kuului: valtio ei ole epäitsekäs, koska valtiokoneistoa ylläpitävät byrokraatit ja poliitikot eivät ole epäitsekäistä. Poliitikoilla on usein samanlainen henkilökohtainen intressi kuin kenellä tahansa muulla, ehkä jopa suurempi.

Usein mainittu esimerkki tästä on niin sanottu siltarumpupolitiikka. Kun vaikkapa tamperelainen poliitikko lobbaa rahaa kotimaakuntansa tien asfaltoimiseksi tai sillan rakentamiseksi, hanke ei ole automaattisesti yhteiskunnan kokonaisedun mukainen. Poliitikon omasta näkökulmasta siltarumpupolitiikka on kuitenkin järkevää, koska se takaa hänelle seuraavissa vaaleissa ääniä ja ehkä jopa taloudellista tukea, puhumattakaan siitä henkisestä voitelusta, jota paikallinen kansansuosio saa aikaan.

Myös tamperelainen äänestäjä hyötyy uudesta tiestä ja sillasta. Siksi äänestäjäkin on täysin järjissään äänestäessään siltarumpupolitiikkaa, vaikka hän hyvin tietäisi, että uusi tie tai silta on hiukan ylimitoitettu verrattuna naapurikuntien vastaaviin.

Kokonaisuudessaan siis siltarumpuun käytetyt rahat voisivat olla paremmassa käytössä muualla. Demokratia ei aina maksimoi *kaikkien* äänestäjien etua, julkisen valinnan teoria lausuu.

Nyt kun voimme aavistella, että poliittinen järjestelmä osaa olla itsekäs, seuraa luonnollinen ja erittäin mielenkiintoinen kysymys: *Miten pitkälle se on tässä itsekkyydessään valmis menemään?*

”Julkisen valinnan teoria ei ole muuta kuin terveen järjen käyttöä, vastakohtana romanssille”, kirjoittaa Leon Felkins.²

Felkinsin ajatus on kurantti. Romantisoimme herkästi politiikan, varsinkin vaikeina aikoina ja haluamme uskoa parasta sen vilpittömyydestä. Ja kun rakastumme politiikkaan, tulemme helposti demonisoineeksi ”epädemokraattiset” ja ”ahneet” yritykset.

Tällöin voittoja hamuava yritys on ilmiselvästi ahne, mutta normivallankäytön kautta lisää poliittista valtaa hamuava poliitikko ei. Koska julkishallinto ei voi olla lähtökohtaisesti ahnetta, julkisen sektorin normivalvoja – lappuliisa – kulkee edistämässä liikenneturvallisuutta, kun taas samaa työtä tekevä yksityisen sektorin pysäköinninvalvoja on liikkeellä ahneuden ja voitontavoittelun nimissä.

Charles Murray esittää kiinnostavan ajatusleikin. Oletetaan, että lentoyhtiöt saivat luvan perustaa rinnakkaisen, kaupallisen lennonvalvontajärjestelmän. Oletetaan edelleen, että ne lentoyhtiöt, joihin luotat eniten, siirtyvät uuden ”kaupallisen” lennonvalvonnan piiriin, mutta ne, jotka sinua eniten huolestuttavat, jäisivät valtion lennonvalvonnan piiriin. Näissä oloissa, Murray kysyy, kumpaan luottaisit enemmän?³

Toisin sanoen: Kummalla on enemmän hävittävää, jos tapahtuisi onnettomuus ja sen taustalta paljastuisi huolimattomuus tai piittaamattomuus – lentoyhtiöiden yhteisellä toimijalla vai julkisen sektorin lennonjohtojärjestelmällä? Jälkimmäinen kärsisi tietenkin arvovaltatappion, ensin mainitulle se voisi merkitä uskottavuuden lisäksi koko liiketoiminnan loppua. Yksityinen ei ole tietenkään automaattisesti parempi tai vir-

Romantisoimme herkästi politiikan, varsinkin vaikeina aikoina, ja haluamme uskoa parasta sen vilpittömyydestä

heettömämpi kuin julkinen toimija, mutta yletön ahneus olisi yritykselle massiivinen liiketoimintariski ja sikäli epärationaalinen ratkaisu.

Julkinen hallinto ajattelee ensisijaisesti panoksia, ei tuotoksia. *Paljonko on budjetissa? Miten saisimme enemmän?* Säästäminen on hankalaa, koska määrärahojen maailmassa säästäminen toimii tulevaisuudessa säästävän viraston omia etuja vastaan. Alitettu menotaso muuttuu normiksi ja aiheuttaa säästäjälle pysyvän riesan.

Kun rahat loppuvat, on pakko aloittaa ajattelu, sanoo vanha englantilainen sanonta

Taloudellisen laskusuhdanteen aikana kannattaa erityisesti pohtia julkisen valinnan teorian opetuksia. Kun rahat loppuvat, on pakko aloittaa ajattelu, kuten vanha englantilainen sanonta lausuu.

Yksilöä elvyttämässä

Vanha urheiluvallmentajien viisaus kuuluu: ”Jos tuntuu, että tänään on sinun päiväsi, olet todennäköisesti oikeassa.” Jos sinusta tuntuu, että tänään ei ole se päivä, olet todennäköisesti yhtä oikeassa.” Toisin sanoen jos lähdet peliin sillä asenteella, että teet maalin, aika usein myös teet. Ja jos päätät, että tänään ei maalia synny, ennustuksen toteutuminen on ehkä vieläkin lähempänä. Siis: Kumman vaihtoehdon valitset?

Mitch Danielsin Indiana aloitti yksilön mahdollisuuksien rehabilitoinnin osavaltion korkeimmasta johdosta. Mutta jos tämänsuuntaista aloitetta ei synny poliittisessa johdossa, mitä ihmiset voivat itse tehdä asian hyväksi?

Tutkijat puhuvat ”voimaantumisesta”, josta on tullut elämäntapa-artikkelien vakioaineistoa. Mikä tahansa uusi joogaohjelma tai ruokapiiri on ”voimaantumista”. Mutta voiko voimaantuminen olla muuta kuin samanmielisten rupattelua sosiaalisessa mediassa?

Jyväskylän yliopiston Agora Centerin johtaja, tutkimusprofessori Antti Hautamäki on kirjoittanut paljon yksilön mahdollisuuksista ja niiden korostamisesta. Hautamäki esittää, että ”instituutioiden on muututtava, jotta ihmisten voimavarat saadaan paremmin käyttöön”.

Lähtökohta on täsmälleen oikea: Instituutiot ovat ihmisten mahdollisuuksia varten, ja jos instituutio estävät ihmisten omaehtoista toimintaa, instituutioiden on muututtava.

Hautamäki esittää kolme teesiä voimaantumisen käsitteellistämiseen:

1. Jokaisella ihmisellä on ylenmäärin kykyjä ja mahdollisuuksia (potentiaalinen elämänvoima).
2. Kaikilla on sisäisiä ja ulkoisia esteitä kykyjensä kehittämiseen ja käyttämiseen.
3. Voimaantuminen merkitsee esteiden purkamista ja elämänvoiman käyttöönottoa.⁴

Jos Hautamäen määrittelystä poistetaan hiukan new age -henkinen ”elämänvoiman” käsite, sen sisältö on jokseenkin klassisen liberalismiin

perusteiden mukainen. Meidän on uskottava yksilön mahdollisuuksiin, silloinkin kun se tuntuu vaikealta.

Yksilön mahdollisuuksien ja ”pienemmän hallinnon” korostaminen näkyy Euroopassa selvimmin Ison-Britannian nykyhallituksen Big Society -politiikkaohjelmassa. Se muistuttaa, että kaikkien ratkaisujen ei ole pakko lähteä Westminsterin keskushallinnosta, vaan korostaa paikallisyhteisöjen asiantuntemusta ja roolia. Ratkaisut on parasta tehdä mahdollisimman lähellä ratkaisujen kohteita, ja esimerkiksi työntekijöitten halua

”Halutaanko tässä nyt, että martat alkavat tehdä avosydänleikkauksia?”

ottaa julkisen palvelun yritys omaan hoitoonsa tulee kannustaa.⁵

Suomessa Big Society -keskustelu on synnyttänyt ivallisia kommentteja. ”Halutaanko tässä nyt, että martat alkavat tehdä avosydänleikkauksia?”, tiedustelivat sarkastiset kriitikot.

Mutta miten yksilön ja yhteisön voimaantuminen saadaan mahtumaan samaan ajatuskehikkoon? Antti Hautamäki esittää tämän vastaväitteen itse itselleen ja tarjoaa siihen samalla ratkaisun:

”Saattaa jopa syntyä ristiriita minän voimaantumisen ja yhteisöllisen voimaantumisen välille. Asiaa valaisee hienosti Kari Saastamoinen kirjassaan *Eurooppalainen liberalismi* (Atena 1998). Luvussa, joka käsittelee sosiaaliliberalismia ja sen edustajaa [Leonard Trelawny] Hobhousea, Saastamoinen kirjoittaa, että yhteiskunta koostuu yksilöistä, mutta ihmiset tulevat yksilöiksi yhteiskunnallisen kanssakäymisen ansiosta. Hobhousen mukaan yhteiskunta on organismi, jonka jäseniä ihmiset ovat. Mutta liberalismien tradition mukaisesti yhteiskunta ei saa asettua yksilöä vastaan. Päinvastoin, valtiollaan tehtävänä on tarjota yksilöllisen itsensä kehittämisen kannalta suotuisat ulkoiset olot. Tästä nousee vaatimus ihmisten voimaannuttamisesta julkisten palvelujen keskeisenä tehtävänä.”

Yhteisö on sitä varten, että se antaa yksilölle mahdollisuuden toimia

Toisin sanoen voimaantuminen on yhtä aikaa yksilöllinen ja yhteisöllinen prosessi: ”Voisimme kutsua voimaannuttavaksi yhteisöksi sellaista yhteisöä, jonka jäsenet auttavat toisiaan vapauttamaan energiaansa ja toteuttamaan itseään. Voimaantumisen filosofian keskeinen teesi voidaan nyt muotoilla seuraavasti: *Voimaannuttava yhteisö on yksilön voimaantumisen kasvualusta.*” Asian ydin on yksilön kasvava toimintakyky. Yhteisö on sitä varten, että se antaa yksilölle mahdollisuuden toimia.

Hautamäen ajatus typistettynä yhteen virkkeeseen: Huonoista ihmisistä ei tule hyviä kansalaisia.

Tyrmätty työryhmä

Tasavallan presidentti Sauli Niinistö asetti keväällä 2012 työryhmän, joka sai tehtäväkseen etsiä keinoja syrjäytymisen ehkäisyyn. Työryhmässä olivat laajalti edustettuna kasvatuksen ja sosiaalihuollon ammattilai-

set. Työryhmän työn tulos ei ollut tavanomainen raportti vaan joukko suosituksia otsikolla *Ihan tavallisia asioita*. Ne olivat käytännöllisiä ohjeita perheiden arkeen – siitä miten lapselle on annettava aikaa ja miten vanhempien tehtävä on asettaa rajoja.

Ihan tavalliset asiat synnyttivät kohtalaisen epätavallisen keskustelun. Poliittisen kentän vasemmalla laidalla ja vihreiden keskuudessa työryhmän ohjeita pidettiin ”oikeistolaisina” ja triviaaleina, koska ohjeet eivät puuttuneet ”köyhyyden takana oleviin rakenteisiin”.

Vihreä tutkija-poliitikko Jukka Relander ilmoitti kokoavansa ”vastaliikettä” Niinistön syrjäytymistyöryhmälle. Vastaliikettä, mutta mille? Tuskin kuitenkaan syrjäytymisen ehkäisylle?

Niinistön työryhmän esitys oli mielenkiintoinen, koska se lähti tavanomaisen normiohjausnäkökulman ja määrärahojen sijasta erilaisesta lähtökohdasta, jokaisen omasta vastuusta. Tämä oli sikälikin luonnollista, että budjetäariset kysymykset eivät kuulu presidentin tontille, mutta arvot kuuluvat.

Jokaisen oma vastuu on laajempi asia kuin syrjäytyneen vastuu. Jokaisen vastuu tarkoittaa kaikkien velvollisuutta tarkkailla, tarttua ja välittää.

Syrjäytymiskeskustelu osoitti selkeästi suomalaisen yhteiskunnan ideologisen ja henkisen jakolinjan. Toisella laidalla halutaan nostaa keskusteluun myös yksilöiden, perheiden ja läheisten vastuu, kulttuuriset kysymykset ja elämäntapavalinnat syrjäytymisen osatekijöinä. Toisella laidalla todetaan, että esimerkiksi tausta yksinhuoltajaperheessä, huono asuinympäristö ja huono koulu perustelevat huonot elämäntapavalinnat. Henkilökohtaisen vastuun korostamista pidetään kohtuuttomana vaatimuksena tai jopa loukkauksena syrjäytyntä tai syrjäytymisvaarassa olevaa ihmistä kohtaan.

Jälkimmäinen ajattelutapa jättää jokseenkin ainoaksi ratkaisuksi julkisen intervention, viranomaisen väliintulon ja mahdollisesti joukon uusia normeja. Kysymys omasta vastuusta torjutaan sosiaalisella determinisillä, sillä että syrjäytyminen on periytyvää. Samalla uskotaan, että la-

kitasoisilla normeilla pystytään ratkaisemaan monimutkaisia yhteiskunnallisia ja kulttuurisia kysymyksiä.

Antti Hautamäki kirjoittaa: ”Julkista interventiota me olemme Suomessa nyt har-

joittaneet vuosikymmeniä hyvinvointivaltion nimissä. Olemme lisänneet sosiaalipalveluja ja perustaneet uusia laitoksia ja palveluja mitä moninai-
simpiin tarpeisiin. Siitä huolimatta alkoholismi, itsemurhat, pahoinvointi ja väkivalta lisääntyvät.”⁶

Hän edustaa ajattelutapaa, jonka mukaan instituutiot voivat saavuttaa tavoitteensa vasta kun tapahtuu kulttuurinen muutos arvoissa ja asenteissa. Elleivät arvot muutu, yhteiskunnan tuki ei saa aikaiseksi pysyvää muutosta.

Instituutiot voivat saavuttaa tavoitteensa vasta kun tapahtuu muutos arvoissa ja asenteissa

Hautamäki on samoilla linjoilla kuin amerikkalaisen Brookings-instituutin tutkijat Ron Haskins ja Isabel Sawhill. He julkaisivat vuonna 2009 kirjan *Creating an Opportunity Society*, jossa he tutkivat amerikkalaisen ajautumista köyhyyteen tai ”selviämistä” keskiluokkaan. Keskiluokalla tarkoitetaan tässä perhekuntaa, jonka ansiot ovat noin 50 000 dollaria vuodessa (noin kolme kertaa se summa, joka Yhdysvalloissa laskettiin nelihenkisen perheen köyhyysrajaksi).

Sawhill ja Haskins tutkivat kolmen tekijän vaikutusta tutkittavien ihmisten myöhempiin vaiheisiin. Tekijät olivat *high schoolin* suorittaminen loppuun, täysipäiväisen työn saaminen ja lastenteon siirtäminen yli 21-vuotiaaksi ja avioliittoon. Toisin sanoen kriittiset tekijät myöhemmän elämän kannalta ovat riittävä kouluttautuminen, työn ja elämän säännöllisyys sekä tiivis perheyhteys.

Tulokset olivat tyrmäviä. Niillä nuorilla aikuisilla, jotka täyttivät kaikki kolme normia, oli vain 2 prosentin mahdollisuus päätyä köyhyyteen ja 74 prosentin mahdollisuus päätyä keskiluokkaan. Vastaavasti niillä, jotka eivät täyttäneet yhtään kolmesta kriteeristä, mahdollisuus päätyä köyhyyteen oli 76 prosenttia. Jälkimmäisestä ryhmästä vain 7 prosenttia päätyi keskiluokkaan.

Tulos korostaa henkilökohtaisen vastuun roolia mahdollisuuksien rakentumisessa. Voidaan toki aiheellisesti huomauttaa, että ellei säännöllistä työtä ole tarjolla, tästä puutteesta ei voi tehdä henkilökohtaisen vallinnan ongelmaa. Tähän voidaan esittää tunnettu vasta-argumentti työn tarjonnan lisäämisestä ja tuloloukuista. Onko huonosti koulutetun ihmisen kynnys työhön liian korkea? Ja aina työtä ei oteta vastaan vaikka sitä olisi tarjollakin, koska etuuskien ja työpalkan erotus on liian pieni. Osa

ihmisistä jättää palkkatyön vastaanottamatta, koska valitsee mieluummin harmaan talouden.

”Köyhien asuinalueiden ihmiset kohtaavat vakavia vaikeuksia, mutta he eivät ole avuttomia uhreja”, Haskins ja Sawhill kirjoittavat. Heidän mukaansa suora rahallinen tuki ei riitä nostamaan alimpia tuloluokkia keskiluokan turvasatamaan. He kritisoiivat sitä, että vasemmisto ei halua nähdä köyhyden ja syrjäytymisen kulttuurisia ulottuvuuksia.

Brookingsin tutkijoiden mukaan henkilökohtaisilla ratkaisuilla ja elämäntapavalinnoilla on merkitystä. Jos henkilökohtaiset elämäntapavalinnat suljetaan ulos tästä keskustelusta eivätkä julkisen vallan politiikka-toimenpiteet ohjaa ihmisiä tähän suuntaan, yhteiskunnan taloudellinen kuilu varsin todennäköisesti levenee.

He näkivät olennaisena köyhyyttä poistavana tekijänä vakautetun perheen. Pitkälle samansisältöisiin johtopäätöksiin päätyi tilastokeskuksen kehittämisspäällikön Pekka Myrskylän tuore syrjäytymisanalyysi *Hu-*

Jos henkilökohtaiset elämäntapavalinnat suljetaan ulos keskustelusta, yhteiskunnan taloudellinen kuilu levenee

kassa. Toimiva yhteys vanhempiin tai miehillä parisuhde pudottavat merkittävästi syrjäytymisen riskiä.⁷

Perheyhteyden säilyminen on tyypillisesti asia, josta olisi absurdia säätää minkään tasoista normia. Perheyhteyden arvostus on puhtaasti henkilökohtainen arvovalinta, kulttuurinen optio. Normeilla ja niiden kautta luoduilla tukimuodoilla voidaan tukea perheyhteyden säilymistä, mutta ei vastoin yksilön omia arvovalintoja.

Nyt kymmenen pisteen kysymys kuuluu: Jos tunnistamme ja tunnustamme esimerkiksi perheen merkityksen syrjäytymisen torjunnassa, tuemme poliittisessa päätöksenteossa riittävän selkeästi tätä arvovalintaa, ydinperhettä?

Jälkisanat

Edistyksellisen filosofi istuu edelleen kahvilassaan ja kysyy yhä uudelleen omavastuun advokaateilta: Mitä vapaudella tehdään maailmassa, joka on täynnä köyhiä?

Taloustieteen professori Matti Virén Turun yliopistosta kysyi *Kaupalehdessä* retorisesti, onko jossain olemassa tutkimus, joka osoittaisi julkisten menojen kasvattamisen poistavan kaikki perheiden ja lasten ongelmat:

”On turhauttavaa kuulla aina sama valitusvirsi valtion menojen kasvattamisen turmiollisista vaikutuksista, ikään kuin avioerot, päihteiden käyttö, työttömyys jne. olisivat jotenkin suorassa suhteessa julkisiin menoihin.

Eikö olisi korkea aika kysyä, mikä vaikutus hyvinvointivaltiolla loppujen lopuksi on. Ettei vain olisi niin, että hyvinvointivaltion ainoa pysyvä saavutus on ihmisten oman yrittäjyyden, huolenpidon ja välittämisen romahdusmainen heikkeneminen?”⁸

”Anna hallinnolle rahaa ja valtaa, ja yhtä hyvin voit antaa teini-ikäisille pojille viskipullon ja auton avaimet”

Yhdysvaltain presidentti Thomas Jefferson kehotti aikalaisiaan opiskelemaan historiaa, ja nimenomaan moraalinen näkökulmasta, keinona kehittää kansalaishyveitä ja tarkoituksena estää kutistuva kansalaisuus.

Myöhempi toimittaja-kirjailija P. J. O’Rourke näki saman kysymyksen sarkastisemmasta näkökulmasta: ”Anna hallinnolle rahaa ja valtaa, ja yhtä hyvin voit antaa teini-ikäisille pojille viskipullon ja auton avaimet.”

Kirjoittaja on EVAn johtaja.

VIITTEET

- ¹ Mitch Daniels (2011).
- ² Leon Felkins (1997).
- ³ Charles Murray (1997).
- ⁴ Antti Hautamäki (2009).
- ⁵ Ilkka Haavisto (2011).
- ⁶ Antti Hautamäki (2012).
- ⁷ Pekka Myrskylä (2012).
- ⁸ Matti Virén (2012).

KIRJALLISUUS

- Daniels, Mitch (2011): *Keeping the Republic. Saving America by Trusting the Americans*, Sentinel, New York.
- Felkins, Leon (1997): Introduction to Public Choice Theory, osoitteessa: <http://perspicuity.net/sd/pub-choice.html>.
- Haavisto, Ilkka (2011): Valta yhteisöille! Mitä opittavaa Suomella on Ison-Britannian Big Societystä, EVA Analyysi 16/2011, www.eva.fi.
- Haskins, Ron ja Sawhill, Isabel: *Creating an Opportunity Society*. Brookings Institution Press, 2009.
- Hautamäki, Antti (2009): blogiteksti ”Voimaantuminen etualalle!” osoitteessa: <http://www.sustainableinnovation.fi/> (14.6. 2009).
- Hautamäki, Antti (2012): blogiteksti ”Ihan tavallisia asioita – Niinistön työryhmä korostaa yksilön vastuuta”, osoitteessa <http://www.sustainableinnovation.fi/> (16.9. 2012).
- Hyvinvointivaltio numeroina (2011): EVA Fakta 17.2. 2011, saatavissa myös osoitteesta www.eva.fi.
- Murray, Charles (1997): *What It Means to be a Libertarian*, Broadway Books, New York.
- Myrskylä, Pekka (2012): ”Hukassa – Keitä ovat syrjäytyneet nuoret.” EVA Analyysi 2012, www.eva.fi.
- Virén, Matti (2012): ”Olisiko jo aika vaihtaa kasettia?” Kauppalehti, 13.9. 2012.

3 Liika on liikaa

Keskustelu holhouksen rajoista Raimo Sailaksen kanssa

Matti Apunen

- *Puhumme paljon valtion velvollisuuksista kansalaista kohtaan, mutta keskustelu yksilön roolista ja vastuusta on paljon käymättä.*
- *Uskomme lakien kykyyn poistaa ongelmat. Näiivi uskomme lainsäädännön kaikkivoipaisuuteen on hämmästyttävän luja.*
- *Hyvinvointivaltiossa on itsetuhon siemen. Tämä siemen itää, jos alamme pitää yhteiskunnan jakamia sosiaalitukia ja palveluita itsestäänselvyyksinä.*
- *Leikkaukset kiinnostavat aina enemmän edunsaajien joukkoa kuin maksajia. Siksi veronmaksajia on mahdoton saada minkään etuuden poistamisen taakse lupaamalla, että ”sinun verosi kevenee hiukan”.*
- *Kansalaisten tasolla valitsee puuttumattomuuden kulttuuri. Tarvitsemme yksilöiden, perheiden ja työpaikkojen ryhti liikettä.*

Valtiovarainministeriön valtiosihteeri Raimo Sailas on yksi Suomen tärkeimmistä talouspoliittisista keskustelijoista ja vaikuttajista. Keskustelussa hyvinvoinnin jaosta Sailas on ollut maltin ja varoituksen ääni. Hän on toistuvasti muistuttanut, että poliittisten sitoumusten lunastaminen on merkittävästi hankalampaa kuin lupausten antaminen.

Poliittisen päätöksenteon ja hyvinvointivaltion kustannuskierteen ytimessä on ongelma, jota voisi kutsua ”Sailaksen dilemmaksi”. Poliittinen etuuden leikkauspäätös koskee yleensä rajattua ryhmää, joka käy koväänisesti puolustamaan etujaan inhimillisestä tai kärsimysnäkökulmasta ja saa yleensä näkemyksilleen julkisuutta. Toisaalta sama leikkaaminen leikkaa suuren veronmaksajajoukon veroja niin vähän, että oikein minkään etuuden tai edes subjektiivisen oikeuden rajoituksille on lähes mahdoton löytää kannattajia ja julkista tukea.

Kanava-lehden numerossa 3/2012 Sailas käytti vahvan puheenvuoron terveyspolitiikasta ja terveyseroista (”Suuret terveyserot ovat kansallinen häpeätahramme”). Kirjoituksen lopussa Sailas siteerasi presidentti Martti Ahtisaarta:

”Minua on jo pidemmän aikaa vaivannut, että hyvinvointiyhteiskuntaamme perustettaessa on unohdettu käydä perusteellinen keskustelu siitä, mikä on yksilön rooli ja vastuu. Sen sijaan olemme keskittyneet puhumaan siitä, mikä on valtion rooli kansalaisia kohtaan.”

”Siinäpä ratkaisun avaimia moneen muuhunkin yhteiskuntamme kipukohtaan,” Sailas kirjoitti.

Seuraava keskustelu on käyty Raimo Sailaksen työhuoneessa 11. syyskuuta 2012. Haastattelijana toimi Matti Apunen.

Hieman kärjistäen voisi väittää, että Suomessa jokaisen yhteiskunnallisen ongelman ratkaisemiseksi tarvitaan nykyään laki tai asetus. Mistä tällainen kulttuuri kumpuaa ja mikä sitä ruokkii?

Meillä on vahva legalistinen perinne. Toinen syy löytyy Euroopan unionissa, joka tuo todella suuren määrän lainsäädäntötarpeita tai asetuksenantotarpeita.

Samalla yhteiskunta on monimutkaistunut. On syntynyt uusia tarpeita säättää lakeja ja asetuksia. Jos ajatellaan esimerkiksi ympäristöpolitiikkaa, niin muutama vuosikymmen sitten lakikirjasta ei tainnut löytyä montakaan asiaa koskevaa pykälää. Nyt kyllä löytyy.

Nämä ovat ikään kuin hyväksyttäviä syitä. Sen lisäksi meillä on taipumusta säädellä lailla tai asetuksilla yli sen mitä tarvitaan. Tästä on usein keskusteltu esimerkiksi kansliapäällikkökokouksissa ja kaikki ovat lähtökohtaisesti sitä mieltä, että pykälien määrä kasvaa liian nopeasti, mutta sille ei tunnu olevan mitään jarrua. Ei tunnu löytyvän sitä voimaa, jolla kyseenalaistettaisiin kaikkien lakien tai asetusten tarpeellisuus.

Suomalainen perinne ja usko lainsäädännön kaikkivoipaisuuteen on hämmästyttävän luja. Jos lailla voidaan näppärästi hoidella työttömyys pois, niin olen joskus irvistellyt, että miksi ei säädetä saman tien lakia, joka takaa että kaikki pääsevät taivaaseen.

Tätä EVA-raporttia varten tehdyssä kyselyssä miltei kaksi kolmesta oli sitä mieltä, että Suomessa valtio on sortunut ylisääntelyyn ja se puuttuu liian moneen yksittäiseen asiaan liian tarkalla tasolla. Oletko samaa mieltä kuin vastaajat? Voitko mainita esimerkin tapauksesta, jossa lainsäätäjä on mennyt liian pitkälle.

Olen samaa mieltä. Äskettäisen budjettiriihen yhteydessä tuli esille asia maa- ja metsätalousministeri Jari Koskisen tontilla. ELY-keskuksissa on kuulemma ruuhkaa, ja asioita kasaantuu. Koskinen ihmetteli, että minkä vuoksi ELY-keskuksilta vaaditaan lausunto navetan rakentamisen ympäristövaikutuksista. Lähtökohtaisesti, jos rakennat navetan, sinun pitää tehdä YVA-selvitys, ja se pitää hyväksyä ELY-keskuksessa. Koskisen ja minunkin mielestäni riittäisi kunnan ympäristöviranomaisen hyväksyntä.

Varmaan helpoimmin esimerkkejä löytyy lupa- ja valitusmenettelyistä. Keväällä 2012 julkaistiin Lauri Tarastin työryhmän raportti¹, jossa tutkittiin, mitkä pykälät ovat esteenä tuulivoimaloitten rakentamiselle. Raportti löysi niitä lainsäädännöstä ihan riittävästi, ja Tarasti juristinakin – siis tavallaan vastakkaisen kulttuurin edustajana – tuli siihen johtopäätökseen, että liika on liikaa.

Mietimme aivan liian harvoin sääntelyn kustannuksia, ja se on sinänsä aika erikoista

Säätelyminen ei ole ilmaista. Se maksaa byrokratiana, mutta se tuottaa yrityksille ja veronmaksajille kustannuksia esimerkiksi työnä, joka jää tekemättä.

Mietimme aivan liian harvoin tätä kysymystä, ja se on sinänsä aika erikoista. Kun säädetään esimerkiksi vanhuspalvelulakia, laskemme kustannuksia ja arvioimme erilaisten vaihtoehtojen hintaa. Mutta sääntelytoimien kustannuksia ei yleensä oteta huomioon.

Kustannusten arviointi on tietysti asiana vähän vaikea. Missään laboratoriossa ei voida testata miten olisi käynyt, jos säätelyä jätettäisiin tekemättä. Ei ole rinnakkaistodellisuutta, ja vaihtoehtoisia kustannuksia on aina vaikea laskea.

**Suomalaiset ovat olleet ylpeitä siitä, että ovat omatoimisia ja aikaansaavia ihmisiä. Kansalaisyhteiskunta on kuitenkin sotien jälkeisenä aikana luovuttanut hoitamiaan tehtäviä koko ajan en-
tistä kattavammin julkisen sektorin hoitoon.**

Tämä suunta ei voi enää jatkua. Eräissä suhteissa olemme menneet liian pitkälle, ja tämä näkyy ennen kaikkea kunnissa. Suomen kuntien tehtävät ovat laajempia kuin missään muualla maailmassa. Taisi olla

professori Arto Haveri joka luonnehti kerran, että Suomen kunnat ovat ”pysyvässä ylilastisessa”. Olen hänen kanssaan samaa mieltä.

Huoltosuhteen muutos uhkaa aiheuttaa kriisiytymisen, joka koskettaa ensiksi ja laajimmin kuntia. Julkiset menot joihin ikään-

tyminen vaikuttaa, ovat ensi sijassa kuntien menoja. Siellä näkyy se, että on menty liian pitkälle.

Jatkossa tulemme jossain vaiheessa tilanteeseen, jossa yritämme ylläpitää kasvavaa lainsäädäntöä, mutta samalla havaitaan, että kaikkia normeja on mahdoton noudattaa. Esimerkiksi lastensuojelukeskustelun yhteydessä on tullut ilmi, että monet kunnat eivät noudata lastensuojelulakia. On erilaisia määräaikoja ja vastaavia normeja, joita ei noudateta. Useimmiten asia jää kuitenkin siihen.

Ensimmäisenä todennäköisesti lintsataan niistä normeista, jotka ovat kaikkein heikoimmille kaikkein tärkeimpiä. Ajatellaan vaikka lastensuojelua. Lapsilla on vähiten ääntä, ja julkinen meteli nousee vain silloin, kun ilmenee tällaisia katastrofaalisia tapauksia, joista olemme viime päivinä lukeneet lehdistä.²

Jatkuvaa yhteiskunnan tuki- ja apumekanismia pidetään luonnollisena. Se ei olekaan enää poikkeusjärjestely vaan tukijärjestelmien on rullattava koko ajan, jotta asiat olisivat ”normaalilla” tolalla. Joskus kuulee väitettävän, että suomalaisten suhde sosiaaliturvan kaltaiseen yhteiskunnan apuun on arkipäiväisty-

Ensimmäisenä todennäköisesti lintsataan niistä normeista, jotka ovat kaikkein heikoimmille kaikkein tärkeimpiä

nyt: kun ennen avun varaan jouduttiin, nyt niitä pidetään jokaiselle kuuluvina etuina. Laskevatko nykysuomalaiset aiempaa herkemmin sen varaan, että yhteiskunta hoitaa, jos vaikeuksiin joudutaan?

Hyvinvointivaltioon sellaisena konstruktiona kuin me sen tunnemme liittyy eräänlainen itsetuhon siemen. Se siemen on juuri tässä. Alamme pitää esimerkiksi yhteiskunnan jakamia sosiaalitukia ja palveluita itsestäänselvyyksinä.

Hyvinvointivaltioon sellaisena kuin me sen tunnemme, liittyy eräänlainen itsetuhon siemen

Muistan ajan, jolloin oli toisin. Takavuosina tehdyissä tutkimuksissa löytyi merkittävä joukko ihmisiä, jotka olisivat olleet oikeutettuja toimeentulotukeen, mutta he jättivät tuen hakematta.

Kyseessä olivat vanhemman sukupolven ihmiset, joiden lähestymistapa oli toinen. He pyrkivät viimeiseen saakka olemaan ilman yhteiskunnan tukea.

Viranomaisillahan on velvollisuus hätistää ihmisiä hakemaan tukea, aina kun he havaitsevat, että joku on siihen oikeutettu. Pykäliin on kirjoitettu tällainen ajattelutapa.

Kun olen keskustellut ihmisten kanssa kahden kesken, esille nousee usein asioita, jotka eivät ole kovin kauniita. Subjektiiivinen päivähoido-oikeus on tuottanut tapauksia, joissa muksut jätetään päiväkotiin ja lähdetään itse Kreikkaan parin viikon lomalle, niin lapset eivät ole häiritsemässä. Näistä minulle ovat suoraan kertoneet lastentarhanopettajat. Käsitys siitä, että yhteiskunnan tehtävä on kantaa tällainenkin kuorma, tuntuu yleistyvän koko ajan.

Ihmiset eivät tunnu enää hätkähtävän tällaista. Jos joku onnistuu venyttämään järjestelmän hyväntahtoisuutta tai hankkimaan uuden edun, ajatellaan, että ”hyvin toimittu”. Katsotaan, että olemme onnistuneet pelissä yhteiskuntaa vastaan.

Tämä ajattelutavan muutos näkyy selvästi nuoremmissa poliitikko-polvissa. Esimerkiksi keskustelu opintotuesta ja siihen liittyvistä etuuksista kuvastaa tätä hyvin.

Opintolainajärjestelmä pitäisi rakentaa lainapainotteiseksi ja jos opiskelee rivakasti, ainakin osan voisi saada anteeksi

Opintolainajärjestelmä pitäisi rakentaa lainapainotteiseksi ja jos opiskelee rivakasti, voisi saada ainakin osan siitä anteeksi. Tällainen ajattelutapa tuntuu nykyisin olevan aidosti vierasta.

Nykynäkemys on siis se, että valtion pitää rahoittaa opintoja selvällä rahalla. Tämä ajattelutapa on päässyt voitolle näkemyksestä, joka on minusta paljon perustellumpi. Sen mukaan opiskelu on investointia, ja sitä voidaan rahoittaa osin lainalla.

En sano tätä moittiakseni nimenomaisesti ketään, tämä vain kuvastaa hyvin muutosta yhteiskunnallisessa ilmapiirissä.

Presidentti Niinistön syrjäytymistyöryhmä esittää raportissaan³, että ihmisten pitäisi ottaa enemmän vastuuta lähiympäristöstään. Päästämmekö sosiaaliset ongelmat liian pitkälle ja katsomme, että viranomaiset hoitavat, eikä minun tarvitse puuttua?

Meillä vallitsee ilman muuta liian pitkälle menevä puuttumattomuuden kulttuuri, ja jonkinlainen yksilöiden, työyhteisöjen ja perheiden ryhtiliike olisi paikallaan.

Uskotko siihen, että kansalaisten asenteita voidaan muuttaa kohti suuntaa, jossa he kantaisivat enemmän vastuuta sekä itsestään että toinen toisistaan?

Pitäähän meidän uskoa, että asenteita voidaan muuttaa. Nämä lastensuojeluun liittyvät karmaat tapaukset ovat ilmeisesti ravistelleet ihmisiä jonkin verran.

Tosin en jaksa uskoa, että millään koulutuksella saadaan muutosta aikaiseksi. Tämän muutoksen täytyy tapahtua jossain ihmisten sisimmässä.

Suomalaisen yhteiskunnan resurssit eivät kasva samaa vauhtia kuin vaatimukset. Väistämätön seuraus siitä on se, että meidän täytyy pystyä asettamaan asioita tärkeysjärjestykseen, priorisoimaan. Olet käynyt sinnikkäästi tätä priorisointikeskustelua. Mistä johtuu, että eri asioiden asettaminen tärkeysjärjestykseen on suomalaisille päättäjille niin vaikeaa. Miksi meillä päädytään useimmiten ei mihinkään, tai korkeintaan juustohöyläykseen?

Jos ajatellaan erilaisia etuuksia, niin usein etuudet kohdistuvat suhteellisen pieneen ryhmään. Tälle ryhmälle on taloudellisesti tärkeää, tuleeko etuus vai ei. Maksajat ovat veronmaksajia, siis valtavasti suurempi joukko. Ketään veronmaksajaa ei saa etuuden poistamisen taakse sanomalla, että sinun verosi vähän kevenee, koska tämä keventyminen on niin olemattoman pientä, että sillä ei ole mitään vaikutusta.

Leikkaukset kiinnostavat aina paljon enemmän edunsaajien joukkoa kuin maksajien joukkoa

Kysymyksessä on siis pysyvä epäsymmetria. Leikkaukset kiinnostavat aina paljon enemmän edunsaajien joukkoa kuin maksajien joukkoa.

Äskettäisessä *M.O.T.*-ohjelmassa⁴ oli Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen tutkimusjohtajan Pekka Ylä-Anttilan erinomainen puheenvuoro yritystuista. Aina vaalien alla yritystuet kelpaavat karsintakohteeksi.

Nyt vaaleista on reilu vuosi aikaa, ja yritystukia on päätetty lisätä jo tuntuvasti. Ylä-Anttila arvioi, että kahtena vaalien jälkeisenä vuonna yritystukia kasvatetaan noin 500 miljoonalla eurolla, siis kymmenillä prosenteilla.

Tästä näkee hyvin, että yleisellä tasolla voidaan puhua priorisoinneista, mutta heti kun pitää luopua tai tinkiä jostain, niin lopputulos on sama: ei onnistu. Ja loppujen lopuksi tukea lisätään.

Laki, joka säätelee palvelusetelitä, on edistysellinen ja antaa paljon mahdollisuuksia, joita ei kuitenkaan käytetä. Miksi palveluseteli on edelleen suhteellisen harvinainen, vaikka ratkaisun sen pitäisi olla kaikkien mieleen? Palvelun käyttäjä saa valinnanvapautta, veronmaksaja mahdollisen kustannushyödyn. Keneltä palveluseteli on pois?

Tämähän on ideologis-poliittinen kysymys, jossa pohditaan, mikä on yksityistämistä. Sattumalta katselin juuri *Polemiikki*-lehteä, jonka Kunnallisanalan kehittämissäatiö julkaisee. Siinä oli ainakin minut yllättänyt tieto siitä, että palvelusetelien käyttö kunnissa olisi hyvin nopeasti lisääntymässä⁵. Tilanne on siis muuttumassa.

Jos katsomme tulevaisuuteen, pystyttekö kuvittelemaan, mitkä voisivat olla Suomessa sellaisia asioita tai palveluita, joiden hoitamisesta julkisen sektorin kannattaa ennemmin tai myöhemmin luopua.

Pystyn kuvittelemaan, mutta pystynkö kuvittelemaan sellaisia, jotka toteutuisivat, on jo paljon vaikeampi kysymys.

Viime vaalien alla kollegat tarjosivat jälleen kerran tätä subjektiivisen päivähoidon oikeuden rajoittamista jollain suppealla tavalla. En minäkään halua kiistää tätä oikeutta pohjia myöten, mutta olen vakuuttunut, että sille pitäisi tehdä jotain. Se johtuu siitä, että olen saanut asiaa koskevia yhteydenottoja.

**Erityisen ikävää on se, että etuuk-
sien karsimisen vastustus kattaa
jokseenkin kaikki puolueet**

Alan omat ammattilaiset ovat kirjoittaneet ja tukeneet ajatusta. Saamistani viesteistä ylivoimainen enemmistö näyttäisin olevan sitä meiltä, että kyllä karsinta olisi mahdollista.

Karsintaan on aina hienoista ymmärrystä tilanteessa, jossa säästöjä pitää hakea, mutta se loppuu yleensä hyvin äkkiä. Tämä on asia joka koskettaa puolueita laidasta laitaan. Yleensä ne karsintakohteet, jotka tulevat tässä kohdassa mieleen, ovat sellaisia, että niillä ei näytä olevan minkäänlaisia poliittisia läpimenon edellytyksiä.

Erityisen ikävää on se, että vastustus kattaa jokseenkin kaikki puolueet. Sellainen hyvinvointivaltio Suomesta on tullut.

VIITTEET

- ¹ Ministeri Lauri Tarastin ”Tuulivoimaa edistämään” -selvitys luovutettiin työ- ja elinkeinoministeri Jyri Häkämiehelle 13.4. 2012. Ks. http://www.tem.fi/?s=2471&89519_m=106230
- ² Sailas viittaa tapaukseen, jossa kahdeksanvuotias helsinkiläistyttö löydettiin tukehtuneena keväällä 2012. Tytön isä ja tämän naisystävä myönsivät myöhemmin teon. Ks. esim. *Iltä-Sanomat*. 30.8.2012; Mäkinen, Rami: ”Järkytys oikeudessa: 8-vuotias tyttö surmattiin karnealla tavalla”.
- ³ Niinistön asettaman työryhmän suositusten sivusto osoitteessa <http://www.tavallisia.fi/>
- ⁴ M.O.T. ”Yritystukien kanta-asiakkaat”. Yle 1, 10.9. 2012. Tutkimusjohtaja Pekka Ylä-Anttilan ohjelmassa esittämän arvion mukaan yritysten energiatuet lisääntyvät vuonna 2012 noin 200 miljoonalla eurolla. Ylä-Anttila arvelee lisäksi, että vuonna 2013 yritysten verotukia tulee 300 miljoonaa lisää. Kokonaisyritystuet vuonna 2012 ovat noin 1,2 miljardia euroa. Ohjelman aineisto ja käsikirjoitus osoitteessa http://ohjelmat.yle.fi/mot/10_9
- ⁵ Polemiikki, 1/2012. <http://www.kaks.fi/node/1076>

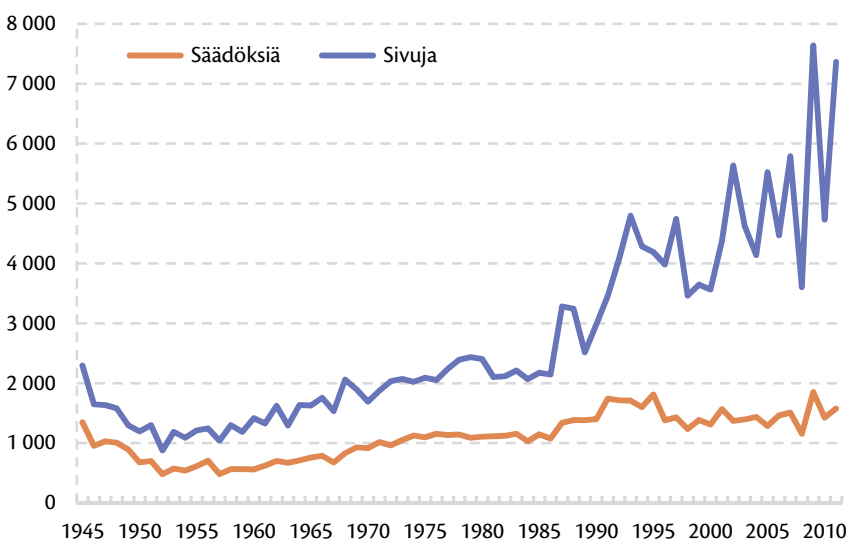
4 Lakituotannon taso: Silppua ylikuormittuneelta liukuhihnalta

Matti Wiberg

- Suomessa on sotien jälkeen julkaistu yli 73 000 säädöstä, ja maamme on tietävästi Euroopan lainsäädäntöintensiivisin maa.
- EU:n vaikutusta lainsäädäntötulvaamme liioitellaan, sillä laeistamme vain 11,8 prosenttia on EU-vaikutteisia.
- Säädöstulva selittyy maamme virkavaltaisella historiallisella perinteellä ja pitkälle viedyllä oikeusvaltioajattelulla.
- Säädöstulvaa lisää lainsäädännöllinen inkontinenssi eli keskeneräisten ja viimeistelemättömien ehdotusten päätyminen eduskuntaan.
- Muissakin länsimaissa ollaan huolissaan normituotannon laadun heikkenemisestä.
- Deregulaatio eli säädösten purkaminen tuottaa paradoksaalisesti lisää säädöksiä: säädösten vähentäminen vaatii itsessään lisää uusia säädöksiä.

”Corruptissima republica plurimae leges.” Mitä turmeltuneempi valtio, sitä enemmän lakeja. Päteekö tämä historioitsija Tacituksen (55–117) näkemys Suomeenkin?

Sotien jälkeen meillä on säädetty yli 73 000 säädöstä. Säädösten julkaiseminen virallisessa Säädöskokoelma-julkaisusarjassa on täyttänyt yhteensä yli 182 000 sivua. (Kuvio 1)



Kuvio 1 Säädöskokoelmassa julkaistujen säädösten ja sivujen lukumäärä vuosittain 1945–2011 (Lähde: Säädöskokoelma ja kirjoittajan laskelmat)

Säädösten tuotanto on vain kiihtynyt viime vuosikymmeninä (Kuvio 2). Pelkästään lakeja meillä on säädetty vuoden 1995 jälkeen yli 10 000 kappaletta.

On mahdoton ajatus, että kukaan kykenisi sisäistämään kaiken tämän sääntelyn. Kukaan ihminen ei ole edes lukenut kaikkia noita säädöksiä. Kuitenkin kaikkien suomalaisten edellytetään niitä noudattavan.

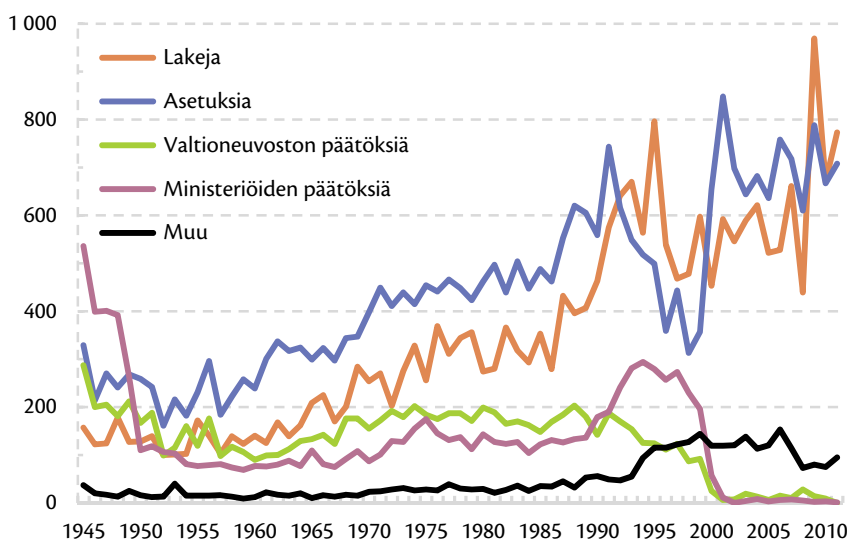
Kansainvälisesti vertaillen Suomen lainsäädäntöintensiteetti on korkea. Tiettävästi missään muussa Euroopan maassa ei säädetä enempää lakeja kuin meillä¹.

Laeistamme liki 99 prosenttia perustuu hallituksen esityksiin. Kansanedustajien lakialoitteiden perusteella säädetään vain noin prosentti kaikesta lainsäädännöstä. Valtaosa laeista eli yli 90 prosenttia säädetään tavanomaisessa säätämisyjärjestyksessä.

Lainsäädäntö on poliittista toimintaa, joten olisi erikoista, jos siihen ei liittyisi konflikteja. Parlamentaarisesti vahvojen monipuoluehallitusten aikana konfliktit ratkaistaan pääosin jo ennen eduskuntakäsittelyä. Hallitus ei anna hallituksen esitystä ellei sillä ole vahvoja syitä olettaa, että esitys on eduskunnassa menestykseläs.

Historiallisesti tarkasteltuna lainsäädäntötuotos on yhä konsensuaalisempaa. Valtaosa lainsäädännöstä hyväksytään eduskunnassa ilman äänestyksiä.

Vuosina 1945–2002 peräti 88,5 prosenttia lainsäädännöstä hyväksyttiin ilman äänestystä viimeisessä käsittelyssä. Vain 2 061 laeista äänestettiin lain viimeisen käsittelyn yhteydessä, kun kaikkiaan tuona aikana käsiteltiin lähes 18 000 lakia.²



Kuvio 2 Säädöskokoelman säädökset säädöstyypeittäin vuosittain 1945–2011 (Lähde: Säädöskokoelma ja kirjoittajan laskelmat)

EU:n vaikutusta liioitellaan

EU:n vaikutusta kansalliseen lainsäädäntövolyyymiin liioitellaan. Harhan taustalla on Jacques Delorsin vuonna 1988 esittämä ennuste siitä, että 80 prosenttia talous-, finanssi- ja sosiaalialan lainsäädännöstä juontuisi EU:sta vuoteen 1993 mennessä.

Delorsin väitteen takana ei ollut tilastoa, vaan se oli tulevaisuutta koskeva arvaus. Silti arvio alkoi elää omaa elämäänsä muka totuutena. Vielä tänäänkin EU:n massiivista vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön toistelevat niin euroskeptikot kuin eurofiilit. Väitettä hoetaan kaikissa jäsenmaissa, ja se esiintyy jopa EU-oppikirjoissa.

Suomessa esimerkiksi Alexander Stubb on väittänyt, että yli 80 prosenttia kansallisesta lainsäädännöstä juontaa juurensa EU-säädöksistä. Ilkka Suominen taas on uskonut, että luku on 65–70 prosenttia, Timo Soini on puhunut 75 prosentista, Carl Haglund 70 prosentista ja Ville Itälä 50 prosentista. Oikeusministeriön kansliapäällikkö Kirsti Rissanen puolestaan on arvioinut, että noin kolmannes hallituksen esityksistä liittyy EU-velvoitteiden toimeenpanoon tai kansainvälisiin sitoumuksiin.³

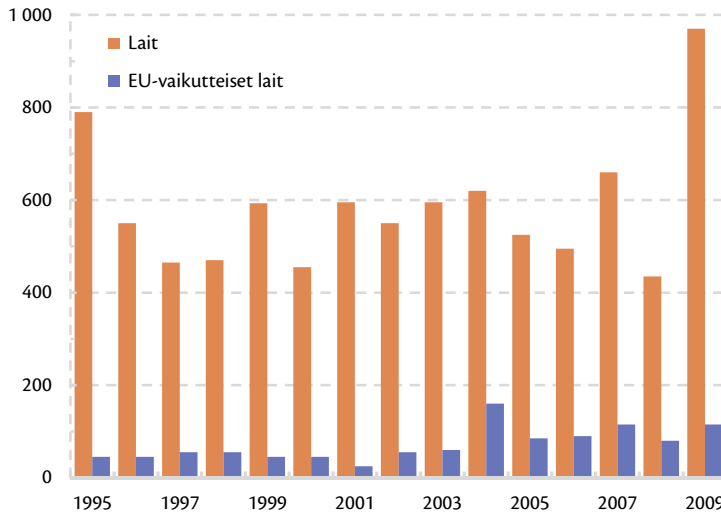
Totuus on kaukana näistä arvauksista (kuvio 3). Suomen EU-jäsenyyden aikana vain 11,8 prosenttia säädetyistä laeista on ollut EU-vaikutteisia vuoden 2011 loppuun mennessä. Viittaus EU:hun löytyy 1 025 laista, kun jäsenyytemme aikana on laadittu kaikkiaan 70 129 lakia.⁴ Lukuun on päädytty koodamalla kaikki lait sen mukaan, sisältävätkö ne viittauksen EU-säädökseen vai eivät. Laki tulkittiin EU-vaikutteiseksi vain jos lakitekstissä tai lakitekstin lopussa mainittiin EY, EYVL tai EUVL.⁵

On syytä korostaa, että tämä koodaustapa pikemminkin yli- kuin aliarvioi EU-vaikutteisuuden. EU-vaikutteiseksi on koodattu kokonaisuudessaan nekin lait, joista vain lain jokin osa on liittynyt EU:hun. On toki totta, että lainsäädäntömme on joutunut sopeutumaan EU-vaatimuksiin. Kansallisen lainsäädännön sopeuttaminen yhteisöoikeuteen eli *acquis communautaire*'en alkoi jo ennen EU:hun liittymistämme.

EU vaikuttaa monella tavalla kansalliseen lainsäädäntöömme, ja olemme omaksumassa EU:n oikeuskulttuuria. Suomalaiset virkamiehet osallistuvat EU-tason lainsäädännön valmisteluun, suomalaisministerit työstävät EU:n ministerineuvostoissa lainsäädäntöä ja suomalaiset europarlamentaarikot ovat mukana EU-säädöksen säätämisessä. Myös EU-tuomioistuinten ratkaisut voivat vaikuttaa epäsuorasti kansalliseen lainsäädäntöömme.

Liittyessään EU:hun Suomi tähtäsi luokan mallioppilaaksi myös kansallisessa EU-oikeuden voimaansaattamisessa. Nykyään Suomi sijaitsee kuitenkin pikemminkin keskivaiheilla kuin eturivissä EU-direk-

tiivien kansallisessa voimaansaattamisessa. Ahvenanmaan vaikutus tosin saattaa hyvin pitkälle yksinään selittää toimeenpanoviiveen. Meillä on hyvin vähän tutkittua tietoa EU:n vaikutuksesta lainsäädäntöömme. Olisi hyvä selvittää täsmällisesti, miten EU:n normihierarkian jokainen luokka (perussopimukset, direktiivit, asetukset, päätökset, soft law) vaikuttaa kansallisen normihierarkian jokaiseen luokkaan, kuten perustuslakiin, muihin lakeihin ja asetuksiin.



Kuvio 3 Kaikkien lakien ja EU-vaikutteisten lakien lukumäärä

Lähde: Säädöskokoelma ja kirjoittajan laskelmat.

On huomionarvoista, että suuri osa vuosittaisesta lainsäädäntötuotoksestamme on vain yhden pykälän mittaisia säädöksiä. Peräti 41 prosenttia laeista oli yhden pykälän mittaisia vuosina 1945–2002.⁶

Tarkoittaako tämä eduskunnan työllistämistä silpun tuottamiseen? Onko lakien valmistelussa jokin laadullinen ongelma, kun lakeja pitää muuttaa niin usein? Voidaanko perustellusti väittää eduskunnalla olevan kokonaisnäkemys tarvittavasta lainsäädäntövolyyymistä, kun se koko ajan vain työstää pieniä osauudistuksia?

Eduskunnan kyky paneutua oleellisiin lainsäädäntökysymyksiin ei ole ilman muuta optimaalinen. Eduskunta joutuu käsittelemään valtaisan määrän asioita. Tämä pelkkä lukumääräinen rikkaus merkitsee sitä, että aikaa asioiden priorisointiin ja oleellisiin poliittisiin linjanvetoihin ei tarpeellisessa määrin jää.

Eduskunta on vain yksi linkki lainsäädäntötuotosketjussa. Pääosin lainsäädäntöärsykkeet tulevat hallitukselta, jolla on käytettävissään koko

julkisen hallinnon valmistelukoneisto. Epäselvää on, miten hyvin tätä kapasiteettia käytetään.

Eduskuntia on vain yksi, ja on olemassa ajalliset rajat sille, miten paljon lainsäädäntöä se kykenee käyttävissä olevana aikana prosessoimaan. Sinänsä yksittäisen lain prosessointiin ei valtiopäivien koolla ollessa mene minimissään kuin kolme vuorokautta, mutta oikeusvarmuutta vaarantamatta tällaista pikavauhtia ei juuri voi ylläpitää.

Pitkälle viety oikeusvaltioperiaate

Säädöstulvastamme huolimatta Tacituksen ajatusta normitulvasta ja korruptiosta on vaikea sovittaa maahamme. Valtioiden korruptoituneisuutta selvittävän Transparency Internationalinkin mukaan Suomi on vähiten korruptoituneita maita maailmassa.

Miksi meillä sitten on niin paljon lainsäädäntöä? Tärkeitä syitä ovat virkavaltainen historiallinen perinne ja korostunut oikeusvaltioajattelu.

Oikeusvaltioperiaate ilmaistaan meillä perustuslaissa seuraavasti: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin”⁷. Periaate edellyttää, että asioista on säädettävä nimenomaisesti lailla eikä sitä alempiasteisilla säännöksillä.

Oikeusvaltioperiaate on meillä viety hyvin pitkälle, sillä säädämme laeilla sellaisistakin asioista, jotka muissa EU-maissa on jätetty alemman sääntelyn piiriin. Meillä säädellään myös asioista laeilla yksityiskohtaisemmin kuin monissa muissa viiteryhmämme maissa.

Suomalaisen lainsäädännön markkina on byrokraatia. Lainsäädännön valmistelu on meillä heikkoa, mittasipa sitä millä tavanomaisella tavalla tahansa.

Virkamiehet kirjoittavat kiireessä pohjapaperit ja eri etutahot lausuvat luonnoksista tiukassa määräajassa näkemyksensä. Aikaa ja harkintaa käytetään yksinkertaisesti liian vähän. Yleensä mennään niin sanotusti kirjan mukaan eli ehdotus hyväksytään sellaisenaan.

Muutokset lainsäädäntövaiheessa ovat teknistä hiomista, eivät periaatteellista muutostyötä. Kiireessä ei ole mikään ihme, että laatu

ei aina vastaa odotuksia.

Englanninkielisissä maissa on jo jonkin aikaa ollut käytössä termi legislative incontinence, lainsäädännöllinen inkontinenssi⁸. Esimerkiksi The Economist -lehti käytti termiä kuvatessaan Brasilian lainsäädäntöä: ”Brazilian governments have traditionally suffered from legislative incontinence, issuing a constant stream of ill-considered and badly drafted laws and rules.”⁹

Lainsäädännöllisellä inkontinenssilla viitataan tilanteeseen, jossa uudet säädösehdotukset ovat karanneet valmistelijoilta keskeneräisinä tai viimeistelemättöminä. Suomessakin on monissa tapauksissa perusteltua

Valtaosa uudesta lainsäädännöstämme on jo voimassa olevien lakien muuttamista

puhua lainsäädäntöinkontinenssista: hallituksen pidättelykyky on vahingoittunut, ja vakavasti keskeneräisiä säädöksiä on esitetty eduskunnalle.

Eduskunnan valiokuntalaitos on ollut kovilla joutuessaan kirjoittamaan lukuisia pykäläitä. Toisinaan jopa kokonaisia lakeja on kirjoitettu kokonaan uusiksi ilman, että olisi ollut edellytyksiä laajaan ja syvälle luotavaan periaatekeskusteluun.

On huomionarvoista, että valtaosa uudesta lainsäädännöstämme on jo voimassa olevien lakien muuttamista. EU-jäsenyyden aikana säädetyistä laeista peräti 74,8 prosenttia on ollut jo voimassa olevan lain muutosta koskevia lakeja¹⁰.

Lainsäädännön viidakossa aikaisempia virheitä voi korjata vain uusia lakeja säätämällä. Tästä seuraa se, että koko järjestelmä alkaa helposti elää omaa elämäänsä. Pienetkin muutokset heijastuvat laajalle koko sääntelyjärjestelmään. Lakien verkko tihenee, kun moni asia vaikuttaa moneen muuhun asiaan.

Ylituotannon uhkana inflaatio

Lainsäädännön laadusta keskustellaan yhä enemmän kaikissa länsimaissa. Lainsäädännön ylituotantoa (overproduction of legislation) pidetään kasvavana ongelmana.

Lainsäädännön laadun heikkenemisestä puhutaan lainsäädäntöinflaationa (legislative inflation). Lainsäädäntöinflaatiolla tarkoitetaan julkisen vallan normituotannon, ei pelkästään varsinaisen lainsäädännön, laadun heikkenemistä.¹¹

Lainsäädäntöinflaatiolla on useita kielteisiä seurauksia. Ensinnäkin ihmisille tulee aiempaa vaikeammaksi olla perillä heitä välittömästi koskevista oikeuksista ja velvollisuuksista.

Jopa oikeudellisilla asiantuntijoilla on vaikeuksia suunnistaa lainsäädäntömassassa. Oikeudellisen koulutuksen saaneetkin joutuvat käyttämään aiempaa enemmän aikaa, rahaa ja muita voimavaroja voimassaolevan oikeuden selvittämiseen. Oikeudellisten palveluiden hinta kallistuu entisestään, ja laajenevalle väestöosalle, erityisesti alemmalle keskiluokalle, joka ei ole oikeutettu kunnalliseen oikeusapuun, tulee entistä vaikeammaksi valvoa oikeudellisia etujaan.

Monet oikeudelliset rajoitukset eivät pelkästään loukkaa ihmisoikeuksia, vaan myös

vaikeuttavat ihmisten elämää heidän joutuessaan kamppailemaan enenevästi vaikeaselkoisemman hallinnon kanssa. Elämän ennustettavuus heikkenee, kun normimassasta ei saa selvää.

Paneudutaan seuraavaksi vähän määrän ja laadun suhteisiin. Onko lainsäädännön laadun ja määrä välillä looginen yhteys? Onko lainsäädännön määrä sen enempää lainsäädännön laadun tae kuin todiste sen puutteesta?

Jopa oikeudellisilla asiantuntijoilla on vaikeuksia suunnistaa lainsäädäntömassassa

Havainnollistetaan väitettä esimerkillä¹²: Olettakaamme, että henkilöllä, joka on vastuussa työpaikkansa jätteidenkäsittelystä, on edessään kaksi vaihtoehtoista säädöstä. Molempien säädösten tarkoituksena on suojella ympäristöä saastumiselta. Säädösten välillä ei ole eroa rikosoi-keudellisessa sanktiointimielessä.

Säädösten sisältö kuitenkin poikkeaa toisistaan. Ensimmäinen vaihtoehto on kymmenen sivua pitkä, josta yhdeksän sivua käytetään jätteiden listaamiseen (ehdon täyttää esim. ns. ”Euroopan jätelista”, Komission päätös 20.12.1993 (94/3), joka perustuu Neuvoston jätedirektiiviin 15.6.1975 (75/442) siten kuin se on muutettu Neuvoston direktiivillä 18.3.1991 (91/156)).

Toinen vaihtoehto on vain yhden sivun mittainen. Se on muotoiltu väljästi, arvoväritteisesti ja niin, että se antaa runsaasti harkintavaltaa jätteen käsitteen tulkinnalle. Jäte voitaisiin esimerkiksi muotoilla seuraavalla oikeudellisella määritelmällä: jäte on mikä tahansa aine tai öljö, joka on oleellisesti haitallinen ihmisille, eläimille tai heidän ympäristölleen.

Kumpaa säädöstä jätteidenkäsittelystä vastuussa oleva henkilö pitää parempana? Voidaksemme ottaa tähän kysymykseen kantaa, joudumme valitsemaan arviointikriteerimme.

Eräs huomionarvoinen seikka on ennustettavuuden arvo. Tämä puhuu ensimmäisen ja pidemmän säädöksen puolesta.

Toinen huomionarvoinen seikka on lukemiseen käytetyn ajan kustannus. Tämä kriteeri näyttäisi taas suosivan lyhyempää versiota.

Kuitenkin, jos on olemassa jonkinlainen helposti havaittava järjestelmä ja jos lukija ei ole aivan kokematon säädöstekstien tulkitsija, hänen tulisi olla kykenevä ilman kohtuutonta voimannonistusta löytämään vastaus ajankohtaiseen kysymykseen, esimerkiksi siihen, kattaako jätteen käsite tietokonetulostimen värisäiliön. Tässä mielessä ensimmäinen versio näyttäisi paremmalta.

Esimerkki havainnollistaa kahta seikkaa: Lainsäädäntötuotannon vo-lyymin ja sen kielteisen arvioinnin välillä ei ole mitään ilmeistä loogista yhteyttä. Hyvän ja huonon säädöstuotannon kriteerinä ei voi käyttää pelkäästään säädösvolyymia sinänsä.

Kehnon lainsäädännön merkit

Mutta missä määrin keho lainsäädäntö on suuren lainsäädäntötuotok-
sen kausaalinen syy? Tuskin kukaan kiistää sitä ilmeistä tosiseikkaa, että
toisinaan lakia joudutaan muuttamaan siitä ilmeisestä syystä, että alkupe-
räinen tai muutettava lainsäädäntö on syystä tai toisesta ollut laadultaan
keho. Onko keho lainsäädäntö suhteellisen vakaa ja vahva lainsäädä-
ntömäärän syy?

Lainsäädännön kehnoutta arvioitaessa voidaan käyttää ainakin sisäl-
öllisiä ja teknisiä kriteerejä¹³. Sisällölliset kriteerit voidaan jakaa neljään
luokkaan:

- (a) Moraalinen kriteeri. Lainsäädäntö nähdään arvojen ilmentymänä ja sitä arvostellaan moraaliarvoperusteisesti, väitetään lainsäädännön olevan esimerkiksi epäoikeudenmukaista.
- (b) Poliittinen kriteeri. Lainsäädäntö nähdään keinona vaikuttaa yhteiskuntaan poliittisten aatteiden mukaisesti ja arvostellaan lainsäädäntöä aateperusteisesti.
- (c) Oikeudellinen kriteeri. Lainsäätäjällä voi olla oikeudellinen velvoite säätää lakeja, esimerkiksi EU-jäsenyydestä seuraava velvoite harmonisoida kansallinen lainsäädäntö.
- (d) Käytännöllinen disharmonia. Tässä tilanteessa ollaan, kun yksi säädös näyttäisi edellyttävän tiettyä ratkaisua, toisen suositteessa toisenlaista.

Lakien lisäksi julkisella vallalla on muitakin sääntelyvälineitä

Kriteereitä (a)–(c) voidaan käyttää jonkin nimenomaisen säädöksen tai oikeusjärjestelmän osan arvosteluun.

Olenainen kysymys on, milloin kannattaa turvautua lainsäädäntöön ja milloin olisi jossakin perustellussa mielessä parempi käyttää muita kuin lainsäädäntökeinoja?

Lainsäätöinstrumentin ohella julkisella vallalla on muitakin sääntelyvälineitä. Näitä ovat muiden muassa privatisointi, taloudelliset keinot (verot, tuet) sekä neuvottelut ja sopimukset.

Joskus paikallisen sopimisen tai yksityistämisen kautta saavutettaisiin paremmin se, mitä alun perin tavoiteltiin. Tällaisissa tapauksissa uusi lainsäädäntö voi pikemminkin vain pahentaa asiaa kuin parantaa tilannetta.

Meillä käydään aivan liian vähän periaatekeskustelua näiden eri vaihtoehtojen käyttämisestä ja niiden soveltuvuudesta eri tilanteissa.

Lisäksi lainsäädännön tekniset virheet ovat tärkeä uuden lainsäädännön syy, mutta niistä keskustellaan hyvin vähän. Teknisiä virheitä ovat esimerkiksi loogiset ristiriitaisuudet, vaikea kieli ja liika tapauskohtaisuus tai liika harkinnanvaraisuus. Riippuen siitä painotetaan enemmän aineellista oikeutta kuin oikeudellista ennustettavuutta, eri asiat voivat näyttäytyä liian tapauskohtaisilta tai liian yleisiltä.

Teknisenä virheenä pidetään myös niin sanottua perusteluilla säätämistä. Tästä on kyse silloin, kun lainsäätäjä ei vastaa tärkeään oikeudelliseen kysymykseen varsinaisessa säädöstekstissä, mutta antaa ratkaisun valmisteluasiakirjoissa (esimerkiksi hallituksen esityksen perusteluissa tai asiaa valmistelleen parlamentaarisen komitean mietinnössä) tai jättää asian tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Pelissä myös lainkuuliaisuus

Laatuguru Joseph Juran¹⁴ määrittelee laadun yksinkertaisen elegantisti sopivuudeksi käyttötarkoitukseensa (fitness for use)¹⁵. Laatu on siten laitteen kyky toimia käyttötarkoituksessaan suunnitellulla tavalla. Eri toi-

mijoilla voi olla samalle tarkoitteelle eri käyttötarkoituksia eri aikoina ja nimenomaisenakin aikana useita.

Mitä käyttötarkoituksia laeilla voi olla? Laki voi olla regulatiivinen, normatiivinen, symbolinen tai edukatiivinen.

Regulatiivinen laki sääntelee kansalaisia toimimaan tietyllä tavalla. Normatiivinen laki ohjaa kansalaisia toimimaan tietyllä tavalla. Symbolinen laki taas ilmentää tavoitteita ja edukatiivinen laki kasvattaa kansalaisia toimimaan tietyllä tavalla.

Laki, joka ei täytä mitään mainituista tehtävistä on vähintäänkin omituinen. Mitä olisi ajateltava esimerkiksi deklaratiivisesta lainsäädännöstä? Tällaisella tarkoitetaan lainsäädäntöä, jonka tärkein (kenties ainoa) tarkoitus on julistaa julkisen vallan sitoutumista johonkin päämäärään ilman, että lakia esittänyt (hallitus) ja sen säätänyt taho (eduskunta) varsinaisesti aikoisivat tehdä mitään tuon tavoitteen saavuttamiseksi – muuta kuin säätää asiaa koskeva julistuksenomainen symbolinen laki.

Julistuksellinen laki voi olla laadukas siinä nimenomaisessa mielessä, että se täyttää käyttötarkoituksensa: se ilmaisee julkisen vallan tavoitteen – eikä maksa mitään ainakaan aineellisina voimavaroina. Silti tuntuu omituiselta pitää tällaista lakia laadukkaana lakina. Se voi olla laadukas julkisen sektorin signaali tietyllä areenalla asetetusta tavoitteesta, mutta

laki-instrumenttina se on jotenkin kummallinen ja epätarkoituksenmukainen.

Tällainen symbolinen lainsäädäntö on omiaan murentamaan kansalaisten uskoa lainsäädäntöön. Viime kädessä oikeusvaltio

Symbolinen lainsäädäntö on omiaan murentamaan kansalaisten uskoa lainsäädäntöön

kuitenkin nojaa kansalaisten uskomuksiin. Jos lainkuuliaisuus murenee sen takia, että lainsäätäjät laativat huonoja lakeja, näkymät voivat muuttua synkiksi.

Toinen laatuguru Genichi Taguchi¹⁶ kiinnittääkin huomiota huonon laadun kustannuksiin. Huonolla laadulla on kielteisiä seurauksia.

Taguchin mukaan tuotteen laatu on kokonaishävikki, jonka tuote aiheuttaa yhteisölle sen jälkeen kun se on lähtenyt tuotantolaitoksesta ('loss imparted by the product to society from the time the product is shipped'). Laatu on käänteinen tuotteen toimituksen jälkeisille haitoille. Siis: mitä vähemmän haittaa tuotetusta toimitteesta koituu yhteisölle, sitä laadukkaampi toimitte on.

Tämän mukaan laki on sitä laadukkaampi mitä vähemmän siitä koituu haittaa yhteiskunnalle. Ajatus on varsin kiehtova, mutta sen operatiivisuus lainsäädäntöyhteyksiinsä ei ole helppo tehtävä.

Miksi lainsäädännön laadusta pitää olla kiinnostunut? Voidaksemme arvioida nykyisen ja suunnitellun lainsäädännön sopivuutta tarkoitukseensa ja niiden yhteiskunnalle aiheuttamia haittoja, pitäisi olla selkeä käsitys myös lainsäädännön laatu- ja laatu- ja laatu- ja laatu-

Aukkoja laadun arvioinnissa ja laatutekniikassa

Teollisessa laadunvalvonnassa laatusuunnittelu noudattaa usein tiettyjä standardoituja vaiheita. Laatuguru Joseph M. Juran on kiteyttänyt ne seuraaviksi¹⁷:

1. Identifioi asiakkaat.
2. Selvitä asiakkaiden tarpeet.
3. Käännä nämä tarpeet meidän (so. tuotantolaitoksen) kielelle.
4. Kehitä tuote, joka voi vastata näihin tarpeisiin.
5. Optimoi tuotteen piirteitä siten, että sekä asiakkaan että yrityksen tarpeet tulevat huomioiduiksi.
6. Laadi prosessi, joka kykenee tuottamaan tuotteen.
7. Optimoi prosessi.
8. Osoita, että prosessi kykenee tuottamaan tuotteen nykyisillä ehdoilla.
9. Muunna prosessi tavanomaiseksi tuotantoprosessiksi.

Jos tarkastellaan lainsäädäntöä tästä perspektiivistä, niin huomataan heti, että standardoidun teollisen prosessin ja lainsäädäntöprosessin välillä on eräitä merkityksellisiä eroja. Lainsäädäntöprosessissa on epäselvä asiakkuus (vrt. Juranin kohta 1), epäselvät tarpeet (2) ja vaikeus muuntaa kansalaisten preferenssi-informaatio lainsäädäntöärsykeiksi (3).

Lisäksi on epäselvää, millainen lainsäädäntö parhaiten vastaisi asiakkaiden tarpeita (4). Myös kansalaisten ja poliitikkojen tarpeiden yhteensovittaminen voi olla mahdotonta (5).

Näistä epäselvyyksistä johtuen ei ole mahdollista optimoida lainsäädäntöä siten, että sekä asiakkaiden että lainsäädäntöprosessin tarpeet tulisivat huomioiduiksi. Informaatioepäselvyyksistä johtuen emme voi

varmuudella tietää, täyttääkö lainsäädäntöprosessi sille eri tahojen asettamat tavoitteet.

Informaatioepäselvyyksien takia prosessia ei myöskään kyetä optimoimaan. Emme voi

tietää, kykeneekö lainsäädäntöprosessi nykyisin tuottamaan toivotunkaltaista lainsäädäntöä. Vallitsevan lainsäädäntöprosessin muuttaminen taas vaatisi perustuslain muuttamista.

Lainsäädännön laadunvalvonta ei ole asiakaslähtöistä. Itse asiassa julkisella vallalla ei ole edes toimivaa tiedonkeruukanavaa systemaattisen asiakaspalautteen keräämiseksi. Sillä ei myöskään ole tällaisen palautteen analysointikapasiteettia, koska itse edustava analysoitavakin puuttuu.

Voidaan sanoa, että julkisella vallalla ei ole lainsäädäntöä koskevaa laatutekniikkaa. Laatutekniikalla tarkoitetaan neljää asiaa¹⁸:

1. Menetelmiä, joilla toimitteen tuotantokeskeistä laatua parannetaan poistamalla virheiden aiheuttajia ja suunnittelemalla prosesseja sellaisiksi, ettei virheitä synny ensinkään.

Lainsäädännön laadunvalvonta ei ole asiakaslähtöistä

2. Tuotekeskeisten laadun yleisten tekijöiden – kestävyys, luotettavuus, käyttövarmuus – kehittäminen menetelmien ja tuotesuunnittelun työkaluiksi.
3. Asiakastarpeiden täsmällinen tunnistaminen, määrittely, mitaus ja kääntäminen toimitteiden ominaisuuksiksi.
4. Toiminnan ympäristövaikutusten tai tahattomien haittojen ymmärtämiseen pyrkivä systeemianalyysi.

Lainsäädäntötoiminnassa ei meillä järjestelmällisesti sovelleta laatu-tekniikkaa. Sen enempiä valtioneuvostolla kuin eduskunnallakaan ei ole tehokkaita, laatuvarmistettuja menetelmiä lainsäädäntölaadun parantamiseksi. Asiaa ei järjestelmällisesti edes pyritä seuraamaan: laatuvalvonta on hajautettu.

Sen enempiä valtioneuvostolla kuin eduskunnallakaan ei ole menetelmiä lainsäädäntölaadun parantamiseksi

Laadun arviointimenetelmiä ei varsinaisesti edes yritetä kehittää, vaikka oikeusministeriössä monenlaisia hankkeita aihepiirin liepeillä onkin ollut vireillä.

Poliittisella järjestelmällä ei ole mitään tehokasta ja kattavaa asiakastarpeiden tunnistamis- ja mittaamisjärjestelmää eikä järjestelmää, joka tähtäisi asiakastarpeiden lainsäädännöksi kääntämiseen.

Palvelujen tuottamisen arvioinnissa on havaittu palveluparadoksi: mitä paremmin palvelullaan, sitä tyytymättömämmiksi asiakkaat käyvät. Asiakkaat odottavat vähintään tietyn tason laatua. Jos se ylittyy, he kokevat myönteisen yllätyksen, mutta samalla siirtävät perusarviointipistettään: arvioidessaan taas jotakin palvelua, heidän odotuksensa ovat korkeampia kuin ennen myönteistä yllätystä.

Lainsäädäntöön sovellettuna tämä tarkoittaa, että mitä parempia lakeja kansanedustajat säätävät, sitä tyytymättömämmiksi kansalaisten tulisi käydä.

Yhteinen näkemys puuttuu

Lainvalmistelun tasoa Suomessa koskevassa keskustelussa on erityisesti kolme häiritsevää piirrettä. Keskustelu käy kiivaana, vaikka ei ole saatu aikaiseksi edes alustavaa yhteistä näkemystä siitä, mitä laadukas lainsäädäntö on. Myöskään ei ole yhteistä näkemystä siitä, miten lainsäädännön laatua ylipäänsä voidaan arvioida, tai siitä, miten lakien laatua voidaan parantaa.

Ei ole odotettavissa, että moniarvoisessa yhteiskunnassa ainakaan lähiaikoina kyettäisiin saavuttamaan edes likimain yksimielisyyttä siitä, mitä lainsäädännön laadukkuus voisi tarkoittaa. Onhan eri tahoilla eri intressit valvottavinaan: mikä on toisille hyväksi saattaa olla toisille haitaksi.

Kyse on myös siitä, että laatu merkitsee eri asioita eri toimijoille. Viranomaisten usein hyvää tarkoittava tulkinta voi tosiasiallisesti aiheuttaa ajan oloon ei-toivottavia kerrannaisseurauksia. Tällaisia toiminnan

tarkoittamattomia oheistuotteita voi olla monenlaisia: toiset parantavat asioita, toiset taas selvästi huonontavat niitä. Esimerkiksi yksilöllisyyden korostaminen voi sinänsä olla hyvästä, mutta hyödyllisten sosiaalisten siteiden löyhentyminen voi myös tuottaa aiempaa vastuuttomampia kansalaisia. He voivat pikemminkin olla yhteiskunnalle rasitukseksi kuin voimavaraksi.

Lainsäädännön laadukkuuden arvioinnin mittoja on monia. Eri etutahoilla on kullakin omat tapansa arvioida lainsäädännön laadukkuutta. Toiset arvostavat tehokkuutta ja nopeutta, toiset puolestaan oikeudenmukaisuutta ja oikeusvarmuutta. Kolmannet voivat arvostaa taloudellista edullisuutta ja neljännet puolestaan ymmärrettävyyttä.

Puoluelaitoksen heikko tila näkyy myös lainsäädännön laadussa

Eri tavoitteiden yhteensovittaminen voi olla vaikeaa, jopa mahdotonta. Ymmärrettävyys ja yksikäsitteisyys esimerkiksi voivat olla vaikeasti yhteen sovitettavissa. Mitä ymmärrettävämpi laki on, sitä vähemmän sitä voidaan yksityiskohdilla rasittaa. Runsas yksityiskohtaisuus vaikeuttaa ymmärrettävyyttä.

Samoin tehokkuus voi käydä ristiin oikeudenmukaisuuden kanssa. Viranomaiselle lain laatu voi merkitä esimerkiksi laajaa ja epämääräistä toimivaltaa.

Kansalaisten oikeudet ja velvollisuudet pitäisi kuitenkin kirjoittaa täsmällisesti, niin että jokainen ymmärtää tilanteen samalla tavalla. Tällöin viranomaisharkinnalle pitäisi jättää mahdollisimman vähän sijaa.

Lainvalmistelun laatu ei meillä ole nimenomaisesti kenenkään viranomaisen vastuulla. On kuitenkin jokaisen kansalaisen asia arvioida voimassa olevan oikeuden laadukkuutta. Omissa asioissaan jokainen on paras asiantuntija.

Suomalainen lainsäädäntö ei siis ole laatuvarmistettua, eikä ole mitään takeita siitä, että asiantilaan olisi tulossa parannusta. Ilman parempaan sääntelyyn tähtäviä toimia oltaisiin nykyistä heikommassa tilanteessa, mutta riittävästi ei vielä ole saatu aikaiseksi. Pikemminkin on paljon näyttöä päinvastaisesta.

Hallitukset eivät työskentele kollektiiveina, vaan ministerit keskittyvät lähinnä vain oman ministeriönsä asioihin: kukin ministeri valvoo enintään omaa siiloaan. Poliitikot eivät ota heille kuuluvaa roolia laajojen kokonaisuuksien hahmottamisessa, vaan antavat virkamiesten keskittyä silpun tuottamiseen. Tähän on omat poliittisen toiminnan logiikasta juontuvat syynsä.¹⁹

Puoluelaitoksen heikko tila näkyy myös lainsäädännön laadussa. Kun puolueet eivät käy riittävästi yhteiskuntapoliittista periaatekeskustelua olennaisista asioista, lainsäädäntöaloitteita ei synny virkamieskunnan ulkopuolella.

Puolueiden pitäisi kysyä enemmän itseltään, millaisen Suomen ne haluavat – ja valita lainsäädäntöaloitteensa sen mukaan. Hallitusohjelmiin kirjatut lainsäädäntöaloitteet eivät välttämättä ole läpikäyneet mitään huolellista sisällöllistä valmistelua, vaan se on jätetty virkamiesten huoleksi.

Vähentämisen paradoksi

Parannuskeinoja lainsäädännön valmisteluun on esitetty lukuisia. Milloin on vaadittu lisää oikeustieteellisesti koulutettuja lainlaatijoiden avustajia. Milloin taas on esitetty säädöstekstien kirjoittamisen opettamista oikeustieteellisten tiedekuntien opiskelijoille.

Juristeilla on lainsäädännön laadusta puhuttaessa aina myös oma lehmä ojassa: oikeustieteilijöiden ammattikunta yrittää uskotella ja on siinä toistaiseksi melko hyvin onnistunutkin, ettei kenelläkään muilla kuin oikeustieteellisen peruskoulutuksen saaneilla ole mitään edellytyksiä luonnostella uusia lakeja. On kuitenkin paljon asioita, joissa oikeustieteilijöillä ei ole mitään tiedollista tai muuta etua muihin ammattikuntiin nähden.

Virkamiesvetoinen lainsäädäntövalmistelu kaippaa rinnalleen täydentäviä valmistelukeinoja

On myös esitetty palaamista 1970- ja 1980-lukujen perinpohjaisiin komiteavalmisteluihin. Varsinkin kansanedustajien asiantunte-

musta on esitetty hyödynnettäväksi nykyistä perusteellisemmin ja useammin jo lakien valmisteluvaiheissa. Myös kansalaisten osallistumista suoranaiseen säädöstekstien valmisteluun on esitetty.

Kaikki esitykset ovat sinänsä hyvin perusteltuja, mutta yksinään riittämättömiä. Nykyinen virkamiesvetoinen lainsäädäntövalmistelu kaippaa rinnalleen täydentäviä valmistelukeinoja.

Komitealaitoksen elvytyksen puolesta voidaan esittää argumentteja, mutta voidaan myös kysyä, miten aiotaan välttyä korporatiivisen vaikutuksen ylikorostumisesta. Kansanedustajien keskittyminen olennaisten lainsäädäntöhankkeiden valmisteluun voisi varmistaa lainsäädäntötou- toksen tason kohentumista, mutta sekin on hidas ja kallis menettely.

Kansalaisten suora osallistuminen säädöstekstien valmisteluun joukkoistamalla voi tuottaa entistä kehnompaa lainsäädäntöä, sillä huonolla maulla ei ole alarajaa. Kansalaiset eivät ehkä tiedä tarpeeksi kyetäkseen rakentavasti antamaan panoksensa. Perustelemattomat sekä jopa harhaiset populistiset ennakkoluulot voivat tällöin liiaksi ohjata valmistelua.

Populismien ydinsanoma on ”Vox populi, vox dei” eli kansan ääni, jumalan ääni. Ajatus on vähintään 1200-vuotias, kuten sen kritiikkikin. Jo munkki ja Kaarle Suuren tärkein neuvonantaja Alkuin (tunnetaan myös nimellä Alcuin) (n. 735–804) kirjoitti vuonna 798:

Nec audiendi qui solent dicere, Vox populi, vox Dei, quum tumultuositas vulgi semper insaniae proxima sit.²⁰

Ja niitä ihmisiä ei pidä kuunnella, joilla on tapana sanoa, että kansan ääni on Jumalan ääni, sillä joukon rymäkkä on aina hyvin lähellä hulluutta.²¹

Sitaatissa on onnistuneesti kiteytetty paitsi populismin ydin, myös sen ilmeinen heikkous. Jos kansa kytketään lakien laatimiseen, tulokset voivat olla yllättäviä, laatumielessä suorastaan kielteisiä.

Helppoa patenttiratkaisua lainsäädännön inkontinenssiongelmaan tai säädöstulvan hillitsemiseen ei ole. Valtiointerventiota vastustavien märkä uni – sääntelemätön maailma – ei ole hevin saavutettavissa.

Normitulva ei noin vain lopu, vaikka päättäisimme karsia sitä. Säästösten tulvasta pääsee paradoksaalisesti eroon vain uusilla säädöksillä.

Jos lakien määrää halutaan vähentää, se onnistuu vain lakeja muuttamalla eli tuottamalla lisää normeja. Deregulointi itsessään tuottaa uusia säädöksiä: se tekee lisää sitä, mitä piti vähentää.

Kirjoittaja on valtio-opin professori Turun yliopistossa.

VIITTEET

- ¹ Ks. esim. Brouard, Costa and König (eds) (2012).
- ² Wiberg (2004), s. 263.
- ³ Stubb (2003), Suominen (2004), Uitto (2005), Yleisradio (2008), Radio Vega (2009), Rissanen (2006).
- ⁴ Wiberg (2010), Wiberg ja Raunio (2012).
- ⁵ EY = Euroopan yhteisöt (englanniksi European Community, lyhenne EC), ETY = ennen vuotta 1967 Euroopan talousyhteisö eli ETY (englanniksi European Economic Community, EEC), EYVL = Euroopan yhteisön virallinen lehti, EUVL = Euroopan unionin virallinen lehti.
- ⁶ Wiberg (2004), s. 52.
- ⁷ Suomen perustuslaki 11.6.1999/731, 2§ 3. mom.
- ⁸ Ks. esim. Macwhirter (2000).
- ⁹ The Economist (2001).
- ¹⁰ Wiberg (2010), s. 182.
- ¹¹ Eng (2002).
- ¹² Eng (2002).
- ¹³ Eng (2002).
- ¹⁴ Juran (1989), s. 15.
- ¹⁵ Lillrank (1998), s. 41, Lecklin (2002), s. 20.
- ¹⁶ Taguchi (1988).
- ¹⁷ Bendell (1998).
- ¹⁸ Lillrank (1998), s. 125.
- ¹⁹ Wiberg (2009).
- ²⁰ Knowles (2009), 11:10.
- ²¹ Käännös kirjoittajan.

KIRJALLISUUS

- Bendell, Tony (1998): Joseph M Juran. [Http://www.dti.gov.uk/mbp/bpgt/m9ja00001/m9ja000017.html](http://www.dti.gov.uk/mbp/bpgt/m9ja00001/m9ja000017.html)
- Brouard, Sylvain, Olivier Costa and Thomas König (eds) (2012): *The Europeanization of Domestic Legislatures: The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries*, Springer Verlag: New York.
- The Economist (17.2.2001): All shook up. [wysiwyg://276/www.economist.com]
- Eng, Svein (2002) *Legislative Inflation and the Quality of Law*, Wintgens, L. (ed.): *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*. Hart Publishing, Oxford, pp. 65–80.
- Heino, Jari (2004): EU-ehdokkaisiin lisää laatua. *Turun Sanomat* 29.2.
- Juran, Joseph (1989): *Juran on Leadership for Quality. An Executive Handbook*. The Free Press: New York.
- Knowles, Elizabeth (ed.) (2009): *Oxford Dictionary of Quotations*: Oxford University Press: Oxford.
- Lecklin, Olli (2002): *Laatu yrityksen menestystekijänä*. Kauppakaari: Helsinki.
- Lillrank, Paul (1998): *Laatuajattelu*. Otava: Helsinki.
- Macwhirter, Iain (2000): McLeish prefers achievement to excitement. *Sunday Herald* 9.9.2000. [wysiwyg://256/www.sundayherald.com/18374].
- Radio Vega (2009): *Sommarprat-ohjelma*, Carl Haglundin haastattelu 7.8.
- Rissanen, Kirsti (2006): Kansalaisen ääni saatava kuuluviin lainvalmistelussa. *Helsingin Sanomat* 13.11.2006.
- Soin, Sarv L. Singh (1999): *Total quality essentials: using quality tools and systems to improve and manage your business*. McGraw-Hill: New York.
- Stubb, Alexander (2003): *Minne menet EU?* Tammi: Helsinki.
- Suomen perustuslaki 11.6.1999. [Http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731)
- Suominen, Ilkka (2004): EU vaikuttaa selvästi lakeihimme. *Helsingin Sanomat* 10.3.2004.
- Taguchi, Genichi (1988): *Introduction to Quality Engineering: Designing Quality into Products and Processes*. UNIPUB: White Plains.
- Uitto, Teija (2005): Euroopan ytimessä. *Turkulainen* 28.9.2005.
- Wiberg, Matti (2004): *Suomalainen lainsäädäntötuotos 1945–2003: Peruskartoitus, Valtio-opillisia tutkimuksia* 58, Turun yliopiston valtio-opin laitos.
- Wiberg, Matti (2009): *Hallitsee ko hallitus? Kunnallissalan kehittämissäätö*: Helsinki.
- Wiberg, Matti (2010): *Normitulva: määrällisiä näkökohtia*, *Oikeus* 39(2010):2, 172–178.
- Wiberg, Matti ja Tapio Raunio (2012): *The Minor Impact of EU on Legislation in Finland*, pp. 59–73 in Brouard, Sylvain, Olivier Costa and Thomas König (eds.): *The Europeanization of Domestic Legislatures: The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries*, Springer Verlag: New York.
- Yleisradio (2008): *Ykkösaamu-televisio-ohjelma*, Timo Soinin haastattelu 29.11.

5 Yritysvaikutusten arvioinnin sietämätön keveys

Antti Neimala

- *Yritysten hallinnollinen taakka on EU-alueella 3,5 prosenttia bruttokansantuotteesta.*
- *Suomalaisyrietykset voisivat säästää yhteensä 900 miljoonaa euroa, jos hallinnollista kuormaa pystyttäisiin laskemaan tavoitellut 25 prosenttia.*
- *Lainsäädännön yritysvaikutusten arviointi on merkittävä osa elinkeino- ja yrityspolitiikkaa, mikä on moneen kertaan periaatteessa tunnustettu sekä EU:ssa että Suomessa.*
- *Silti vaikutusarviointit ovat Suomessa yhä epäsystemaattisia, ja niiden tasokkuus riippuu helposti yksittäisen lainvalmistelijan harrastuneisuudesta.*
- *EU:n mallin mukainen pakollinen vaikutusarviointi ja sen ruotiminen erityisessä vaikutusarviointilautakunnassa voisi parantaa arviointeja myös Suomessa.*

Euroopan unioni julkisti vuonna 2007 toimintaohjelman yritysten hallinnollisen taakan eli lainsäädännöstä aiheutuvien tiedonantovelvoitteiden keventämiseksi. Tavoitteeksi asetettiin taakan vähentäminen 25 prosenttia vuoteen 2012 mennessä.

Komissio arvioi, että taakka on koko EU-alueella 3,5 prosentin luokkaa bruttokansantuotteesta. Tavoitteessa onnistuminen merkitsisi bruttokansantuotteen kasvua 1,4 prosentilla vuoteen 2025 mennessä.¹

Eurooppa-neuvosto linjasi, että kaikkien jäsenmaidenkin on asetettava samantasoiset tavoitteet lainsäädännöllisen taakan vähentämiseksi. Muuten taakan vähentäminen olisi jäänyt puolitiehen. Suomen hallitus aloitti oman toimintaohjelman vuonna 2009², ja siinä tavoite on vähentää yritysten hallinnollista taakkaa vuoden 2006 tasosta 25 prosenttia vuoden 2012 loppuun mennessä³.

Konkreettinen tavoite edellytti arviota hallinnollisen taakan lähtötasosta. Hallitus nojasi VATTin kartoitukseen, jossa päädyttiin siihen, että Suomessa hallinnollista taakkaa on noin 2 prosenttia bruttokansantuotteesta. Vuoden 2007 bruttokansantuotteeseen suhteutettuna taakkaa löytyi noin 3,6 miljardia euroa.⁴ Arvio kattaa sekä EU-lainsäädännön että kansallisen lainsäädännön aiheuttaman taakan.

Suomalaiset yritykset säästävät 900 miljoonaa euroa, jos tavoite toteutuu. Kun tiedetään, että Suomessa on noin 320 000 yritystä⁵, voidaan yleistäen arvioida, että säästöä kertyisi yritystä kohti liki 3 000 euroa.

Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla edennyt kotimainen hanke on keskittynyt toimiin määritellyillä painopistealueilla. Niitä ovat työnantajana toimiminen, verotus, taloushallinnon raportointi, ympäristölu-

pamenettelyt, julkiset hankinnat, maataloustuen hakumenettelyt, elintarviketurvallisuus ja laatu sekä tilastointi. Näiden alojen on arvioitu muodostavan peräti 80 prosenttia lainsäädännön yrityksille aiheuttamasta kokonaistaakasta.⁶

Konsulttiyhtiö Deloitte toteutti työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta selvityksen siitä, miten kansallisesta sääntelystä aiheutuva hallinnollinen taakka on muuttunut lähtötasoarvioiden jälkeen⁷. Selvityksen yhteenvedossa todetaan lakonisesti, ettei hallinnollinen taakka ole merkittävästi muuttunut lähtötasomittausten tasosta ja että taakka on kaikkiaan vähentynyt noin prosentilla⁸.

Tuntuvimmin hallinnollista taakkaa on vähentänyt siirtyminen pienyritysten pidennettyihin verokausiin ja verotilijärjestelmään. Se toi säästöä noin 31 miljoonaa euroa. Samaan aikaan verotuksen hallinnollista taakkaa on kuitenkin lisännyt 26 miljoonalla käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden käyttöönotto.⁹

Aikaa juoksun parantamiseksi on vähän, kun vuoden 2012 loppu häämöttää jo. Mitä yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi voitaisiin tehdä?

Ylevät strategiat ja kunnianhimoiset tavoitteet

Yritysten hallinnollinen taakka – sen paikantaminen ja vähentäminen – on tärkeä osa lainsäädännön yritysvaikutusten arviointia. Hallinnollisen taakan vähentäminen edellyttää lakien käytännön vaikutusten tarkkaa arviointia.

Lainsäädäntötyössä koko yritysvaikutusten arviointi on puolestaan tärkeä osa elinkeino- ja yrittäjyyspolitiikkaa. Yritysten kilpailukyvyyn parantaminen ja kasvun kannustaminen eivät onnistu, elleivät ne ole myös sääntelyn kehittämisen tavoitteita.

Euroopan unionin poliittinen agenda rakentuu Eurooppa 2020 -strategian¹⁰ varaan. Jo strategian koko nimi ”Eurooppa 2020 – Älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia” antaa lupauksen siitä, että kasvuun ja kilpailukykyyn kiinnitetään runsaasti huomiota. Komission puheenjohtaja Barroso lausuu strategian esipuheessa dramaattisesti: ”Käsillä on Euroopan totuudenhetki. On aika olla rohkea ja kunnianhimoinen.”¹¹

Rohkeat ja kunnianhimoiset strategiat jalostuvat toimintaohjelmiksi, jotka viitoittavat käytännön politiikan suuntia. Niinpä Eurooppa 2020 -strategiaa toteutetaan seitsemällä lippulaivahankkeella.

Yksi niistä on Globalisaation aikakauden teollisuuspolitiikka¹². Tässä politiikka-asiakirjassa sidotaan teollisuuspolitiikka ja sääntelypolitiikka erottamattomasti toisiinsa: ”On olennaisen tärkeää, että kaikilla sääntelyn tasoilla ja kaikilla politiikan eri aloilla, jotka vaikuttavat teollisuuden kilpailukykyyn, siirrytään edelleen kohti älykästä sääntelyä”¹³.

Myös kotimaisen elinkeinopolitiikan tavoitteet on viritetty vähintään yhtä kunnianhimoisiksi. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjel-

massa maalataan tällainen kuva Suomesta yritysten toimintaympäristönä: ”Hallituksen tavoitteena on luoda Suomeen maailman parhaat edellytykset korkean osaamisen ja liiketoiminnan harjoittamiselle⁴.”

Hallitusohjelma antaa lupauksia myös sääntelyn laadun paranemisesta: ”Paremmän sääntelyn ohjelmaa jatketaan lainvalmistelun laatuongelmien voittamiseksi. Avointa vuorovaikutusta, sääntelyvaihtoehtojen ja vaikuttavuuden arviointia tehostetaan.”¹⁵

Jo pintapuolinen tarkastelu osoittaa, että Euroopan unionissa ja Suomessa on ymmärretty sääntely-ympäristön ja yritysten kilpailukyvyyn kohtalonyhteys hyvin. Tämänhetkessä murroksessa olosuhteet sääntelyjärjestelmien kehittämiseksi ovat otolliset. Yleistä poliittista tahtoa siihen on. Mutta kokonaan toinen kysymys on,

onnistuuko sääntelyn parantaminen.

Kuulostaa itsestään selvältä sanoa, että lait ovat vaikutuksiansa varten. Lause kiteyttää

Sääntely epäonnistuu, ellei sillä saavuteta asetettuja tavoitteita

kuitenkin tärkeimmän ja alleviivaa vaikutusarvioinnin tärkeyttä: Sääntely epäonnistuu, ellei sillä saavuteta asetettuja tavoitteita. Yhtä pahasti mennään pieleen, jos aiheutetaan ei-toivottuja ja kielteisiä sivuvaikutuksia.

Lainvalmistelun vaikutusarvioinnista puhuttaessa kuulee usein sanottavan: ”Impact assessment is no rocket science.” Niinpä niin. Ideana lieinee kannustaa lainvalmistelijoita tarttumaan pelotta tähän vaikealta tuntuvaan aiheeseen. Ei se niin vaikeata ole. Tarttukaa vain toimeen, niin työ tekijänsä opettaa.

Mutta miten toimeen tartutaan? Riittääkö ohjenuoraksi, että kyse ei ole rakettitieteestä? Näyttöjen perusteella ei riitä.

Vaikutusten arviointi on osa normaalia säädösvalmistelua. Suomessa lainvalmistelukulttuuriin ja käytäntöihin vaikuttavat monet asiat, ja vaikutusarviointia on viime vuosina kehitetty paljon.

Yksi merkittävä ilmiö lainvalmistelukulttuurissa on ollut viime vuosina se, että hallitusohjelmissa määritellään tarkkaan, millaisiin valmisteluhankkeisiin ryhdytään ja mitä niiden lopputuotoksilta edellytetään. Tämä on politiikan suuntaamisen kannalta tärkeitä mutta vaikutusarvioinnin kannalta ongelmallista.

Jos hallitus ”tilaa” valmiin lopputuloksen, mahdollisuudet ja motivaatio selvittää vaihtoehtoisia sääntelyratkaisuja ja niiden vaikutuksia ovat rajalliset. Valmistelijan tehtäväksi jää ratkaisun kirjoittaminen hallituksen esityksen muotoon.

Vaikutusarvioinnin tarkoitus ja välineet

Suomessa vaikuttavin säädösvalmistelun käytännön ohjausväline on HELO-ohje, hallituksen esityksen laatimisohje¹⁶. Sitä tarvitsevat kaikki valmistelijat, jotta heidän laatimansa lakiesitys täyttää asetetut vaatimukset.

HELO-ohjeissa on yksityiskohtaisia ohjeita siitä, kuinka sääntelyn vaihtoehtoja ja vaikutuksia on arvioitava ja kuinka työn tulokset on selostettava hallituksen esityksissä. Paras kiteytys perusideasta on kirjoitettu hallituksen esityksen yleisiin laatimisperiaatteisiin:

”Keskeistä on selostaa esityksessä ehdotetun lainsäädännön kaikki olennaiset vaikutukset johdonmukaisena ja selkeänä kokonaisuutena. On esitettävä perusteltu näkemys siitä, kuinka ehdotetulla lailla saavutetaan asetetut tavoitteet.”¹⁷

Vielä vuonna 2004 ohjeita annettaessa oli käytössä useita erillisiä vaikutusarvioinnin ohjeita. HELO mainitsee seuraavat: ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista (1998), ympäristövaikutusten arvioinnista (1998), yritysvaikutusten arvioinnista (1999) ja aluekehitysvaikutusten arvioinnista (2004) sekä opas sukupuolivaikutusten arvioimiseksi (2003). Ohjeet yhdistettiin niin sanotun VARVIO-työryhmän ehdotusten¹⁸ mukaisesti yhdeksi ohjeeksi¹⁹ vuonna 2007.

Vaikutusarvioinnin ohjeet ovat ansiokkaat

Uudet yhtenäiset ohjeet katsottiin tarpeelliseksi sen vuoksi, että aiemmin tilanne oli sekava. Ohjeita oli liikaa, ja ne koettiin osittain jopa ristiriitaisiksi. Valmistelijoiden kyky ja halu soveltaa ohjeita oli vähäinen, ja muutoksen tarve oli ilmeinen. Yksi perustelu konsolidoinnille oli sekin, että EU:ssa vastaava ohjeiden yhtenäistäminen oli onnistuneesti toteutettu hieman aikaisemmin.

Nyt vaikutusarviointiohjeet kattavat säädöshankkeiden taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Ohjeissa selostetaan vaikutusarvioinnin vaiheet lakihankkeiden edetessä.

Ohjeet pyrkivät selkeyteen, ja ne on kirjoitettu osittain kysymysten muotoon. Esimerkiksi yritysvaikutusten arvioinnissa pitäisi pystyä vastaamaan kysymykseen siitä, vaikuttaako ehdotus erityisesti pieniin ja keskisuuriin yrityksiin, uuden yritystoiminnan aloittamiseen tai yritysten kasvumahdollisuuksiin. Tämä käy järkeen.

Vaikutusarvioinnin perimmäinen tarkoitus kiteytetään vuoden 2007 ohjeistuksessa hienosti:

”Vaikutusarviointi mahdollistaa sen, että päätöksentekijöillä on käytettävissään riittävästi luotettavaa tietoa erilaisista ratkaisuvaihtoehtoista ja niiden seurauksista. Lakien ja muiden säädösten vaikutusten arvioiminen on välttämätön pohja poliittiselle päätöksenteolle ja edesauttaa sääntelyn yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumista.”²⁰

Ohjeet ovat ansiokkaat siinäkin mielessä, että niissä eväsetään kotimaisia valmistelijoita EU-hankkeissa:

”Valtioneuvoston ja ministeriöiden on pyrittävä seuraamaan ja ennakkoimaan Suomen kannalta tärkeitä EU-säädöshankkeita ja arvioimaan niiden kansallisia vaikutuksia.”²¹

Vaikuttaa siis siltä, että vaikutustenarvioinnin ohjeistus on modernia ja tarkoituksenmukaista. Mutta tärkein kysymys on, noudatetaanko ohjeita.

Talkoisiin tarvitaan poliitikot, virkamiehet ja hallitus

Pääministeri Anneli Jäätteenmäen sittemmin Matti Vanhasen I hallitus asetti aikoinaan neljä horisontaalista politiikkaohjelmaa, joista yksi oli yrittäjyyden politiikkaohjelma. Yrittäjyyden politiikkaohjelman tavoitteet koskevat myös sääntelyn vaikutuksia pieniin yrityksiin:

”Hallitus toteuttaa yrittäjyyden politiikkaohjelman. Siinä selvitetään, miten voidaan kannustaa yrittäjäuralle ryhtymiseen, edistää aloitus- ja kasvuvaiheessa olevien pienten ja keskisuurten yritysten toimintaa ja laajentumista sekä naisyrittäjyyttä, sovittaa lainsäädäntöä myös pienten yritysten tarpeisiin, helpottaa yrittäjien sukupolvenvaihdoksia, sovittaa yhteen vanhemmuuden ja yrittäjyyden vaatimuksia sekä kehittää yrittäjien sosiaaliturvan kannustavuutta.”²²

Yrittäjyyden politiikkaohjelman puitteissa perustettiin erinäisiä alaprojekteja. Yksi näistä oli hanke, jonka tuli edistää, kehittää ja parantaa säädösvalmistelun yritysvaikutusten arviointia. Tämän ns. SÄVY-hankkeen²³ toiminta alkoi vuoden 2004 tammikuussa ja päättyi vuoden 2007 lopussa.

Hankkeen loppuraportti kuvaa edistystä muun muassa seuraavasti: ”SÄVY-hankkeen toimintajaksona yritysvaikutusten arviointi säädöshankkeissa on kehittynyt myönteisesti Vuosien 2005 ja 2006 vertailu osoittaa, että yritysvaikutusarviointeihin ja niiden esittämiseen on ryhdytty panostamaan laajemmin. Varsinaista kvantitatiivista analyysia yritysvaikutusarviointeihin sisältyy edelleenkin erittäin niukasti, mutta määrällisten tietojen sisällyttäminen arvioihin laadullisen vaikutusten kuvailun ohella on yleistynyt voimakkaasti.”²⁴

Loppuraportti ei ole pelkkää hehkutusta. Raportoidut tulevaisuuden haasteet eivät yllätä:

”Keskeiseksi käytännön haasteeksi on osoittautunut ministeriöiden ja säädösvalmistelijoiden aktivoiminen vaikutusarviointiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja osana hankkeen muuta valmistelua. Tämän lisäksi on tarpeen myös edellyttää nykyistä laadukkaampia vaikutusarviointeja päätöksenteon pohjaksi sekä tehostaa vaikutusarviointien seuranta. Näiltä osin tukea tarvitaan myös poliittisilta päättäjiltä ja ministeriöiden johtavilta virkamiehiltä.”²⁵

SÄVY-hankkeen työtä on jatkettu sittemmin virkamiestyönä työ- ja elinkeinoministeriössä. Ministeriöllä on omat internet-sivut²⁶ yritysvaikutusarviointista. Lisäksi ministeriö asetti vuonna 2009 työryhmän²⁷ seuraamaan yritysvaikutusarviointien kehittymistä.

Tukea tarvitaan poliittisilta päättäjiltä ja ministeriöiden johtavilta virkamiehiltä

Työryhmän loppuraportissa vuodelta 2011 todetaan arvioinnin kehittyneen jonkin verran, mutta arviointien laadussa ei ole tapahtunut merkittävää edistymistä.²⁸ Työryhmän painavin toimenpide-ehdotus kohdistuu suoraan hallitukseen:

”Vaikutusarviointien laadun parantaminen edellyttää [edellä mainittujen toimenpiteiden lisäksi] vaikutusarvioinnin tuen, laadunvalvonnan ja seurannan yleistä, valtioneuvostotasoista tehostamista.”²⁹

Ehdotukseen on helppo yhtyä.

EU:ssa päättäväisiä askeleita

EU, varsinkin komissio, on kehittänyt paremman sääntelyn politiikkaa³⁰ ja sen osana vaikutusten arviointijärjestelmiä viime vuosina hyvin aktiivisesti. Komissio, neuvosto ja parlamentti ovat linjanneet paremman sääntelyn ja vaikutusarvioinnin tavoitteita myös yhdessä. Vuonna 2003 instituutiot sopivat yhteisistä toimista paremman sääntelyn edistämiseksi.

Sopimus kulkee nimellä IIA, the Inter-Institutional Agreement on better law making.³¹ Sopimusta täydennetään yhteisellä näkemyksellä vaikutusten arvioinnista, the Inter-Institutional Common Approach to Impact Assessment (IA).³² Ideana on yksinkertaisesti painottaa vaikutusarviointityön tärkeyttä ja huolehtia siitä, että kukin instituutio tekee järkevästi oman osansa.

Komission vaikutusarvioinnin pohjana ovat ohjeet vuodelta 2009.³³ Ne ovat rakenteeltaan ja sisällöltään pitkälti samanlaiset kuin Suomen ohjeet. Ne kattavat kaikki relevantit vaikutusten osa-alueet ja edellyttävät vaihtoehtojen avointa esittämistä ja arviointia.

Komission käytännön toimintatavat vaikutusten arvioinnissa poikkeavat merkittävästi Suomen vastaavista. Ainakin seuraavat erot ovat olennaisia: Komission vuosittaiset työohjelmat liitteineen määrittävät hankkeiden valmistelua ennalta hyvin tarkkaan. Merkittävimpiin hankkeisiin valmistellaan tiekartat (roadmap), joissa komissio kuvaa suunnitellun hankkeen. Tiekartasta ilmenee, aiotaanko hankkeessa toteuttaa erillinen vaikutusten arviointi.

Lisäksi tehty vaikutusarvio on aina toimitettava vaikutusarviointilautakunnalle (Impact Assessment Board). Vaikutusarviot ja niistä annetut vaikutusarviointilautakunnan lausunnot julkistetaan yhdessä komission ehdotuksen kanssa.

Vaikutusarviointi osana lainsäädäntöprosessia

Vaikutusarviointimenetelmien laadusta tai tehokkuudesta saa hyvin suppean kuvan, jos arvioi pelkästään sitä, kuinka itse arviointi tehdään tai dokumentoidaan. Pystyäkseen ymmärtämään prosessia paremmin on hahmotettava koko se konteksti, jossa arviot syntyvät ja jossa niitä hyödynnetään.

Suomi avoin mutta epäsystemaattinen

Suomen järjestelmän vahvuuksia tässä mielessä ovat järjestelmän avoimuus ja sidosryhmien poikkeuksellisen kiinteä osallistuminen valmisteluun.

Suomen säädösvalmistelujärjestelmä on avoin monella tavalla. Valmisteluilla olevat asiat on keskimäärin ottaen helppo paikantaa, ja niistä jaetaan tietoa valmistelun kuluessa.

Harvaa keskeistä hanketta valmistellaan meillä vain virkamiesvoimin. Merkittävät hankkeet toteutetaan työryhmä-, toimikunta- tai komiteatyönä, jolloin mietinnöt ovat kaikkien nähtävillä ja arvioitavina hyvän aikaa ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle.

Systeemiin kuuluvat myös laajat lausuntokierrokset, ja viimeistään niiden aikana asiasta kiinnostuneilla on tilaisuus näkemystensä esittämiseen. Näin siis ehdotusten vaikutuksista on mahdollista käydä keskustelua hyvissä ajoin ennen kuin lopulliset päätökset tehdään.

Sidosryhmien osallistuminen suoraan säädösvalmisteluun on suomalaisen järjestelmän vahvuus. Esimerkiksi yrityksiä edustavat järjestöt osallistuvat miltei poikkeuksetta – verolainsäädännön valmistelu on merkittävin poikkeus pääsäännöstä – kaikkeen valmisteluun, joka vaikuttaa yritysten toimintaedellytyksiin.

Kun yritysten edustajat pääsevät jäseniksi säädösvalmisteluelimiin, he vaikuttavat niin pykäläehdotuksiin kuin niiden perusteluihinkin. Ja kun vaikutusarviot ovat yksi perusteluiden osa, yritysten edustajat pääsevät käytännössä mukaan kirjoittamaan vaikutusarvioita.

Mahdollisuus vaikuttaa suoraan teksteihin ei ole vähäpätöinen yksityiskohta. Sidosryhmien edustajathan ovat mukana työssä pitkälti juuriksi, että heiltä saataisiin tietoa vaihtoehtoisten ehdotusten vaikutuksista.

Suomen järjestelmässä on myös omat vakavat heikkoutensa. Yksi suurimmista on vaikutusarvioinnin epäsystemaattisuus. Kunnollisia vaikutusarvioita tehdään yhä liian harvoin.

Näin siitä huolimatta, että asia on ollut keskustelussa esillä vuosia, ohjeistus edellyttää päivänselvästi arviointien suorittamista, valmistelijoiden koulutusta on lisätty, sidosryhmät osallistuvat valmisteluun ja tukeakin arviointien tekemiseksi on jonkin verran saatavilla.

Silti järjestelmä tuottaa jotain aivan muuta kuin mitä ohjeistaja on tiennyt. On aivan liikaa yksittäisten valmistelijoiden harrastuneisuudesta kiinni, tehdäänkö työ kunnolla.

Sidosryhmien kiinteässä osallistumisessa valmisteluun on omat haittapuolensakin. Niiden mukanaolo ei takaa laadukkaita arvioita. Helposti ajatellaan, että vaikutusarviointia ei tarvitse tehdä kunnolla, kun sidosryhmät ovat mukana hankkeessa. Työssä mukana oleville pääasia on se, että säännökset ovat sellaisia kuin haluttiin. Joidenkin mielestä tällainen järjestelmä on liian korporatiivinen.

Kunnollisia vaikutusarvioita tehdään yhä liian harvoin

Systeemi on siis hyvin avoin niille harvoille, jotka ovat sen sisällä. Vastaavasti se on heikosti läpinäkyvä sille suurelle enemmistölle, joka on valmistelun ulkopuolella.

Edelliseen havaintoon liittyy yksi keskeinen Suomen sääntelyjärjestelmän piirre, jota ei sovi tässä yhteydessä sivuuttaa. Se on hallituksen vahva asema suhteessa eduskuntaan. Kun hallituksella on takanaan eduskunnan enemmistön tuki, se pystyy viemään lait sellaisinaan läpi eduskunnassa.

Tämä asetelma ei motivoi vaikutusarviointien laadun parantamiseen. Eduskunnalla ei ole ollut resursseja omien vaikutusarviointien tekemiseksi eikä voimaa edellyttää hallitukselta parempaa valmistelun laatua tässä perimmäisessä kysymyksessä.

EU systemaattisen näköinen mutta poukkoileva

EU:n säädösvalmisteluprosessi on paperilla selkeä ja linjakas. Komissio tekee aloitteet ja sen jälkeen parlamentti ja neuvosto säätävät lain yhteispäätösmenettelyssä.

Vaikutusarvioinnit ovat keskeinen osa komission ehdotusta, ja myöhemmissä valmistelun vaiheissa niille annetaan paljon painoarvoa. Jos olennaisia muutoksia tehdään matkan varrella, ne arvioidaan asianmukaisesti. Käytännössä asiat eivät aina mene näin.

EU on selkeästi Suomea vahvempi systemaattisuudessa, ainakin muodollisesti. Kaikkiin keskeisiin ehdotuksiin nimittäin liitetään erillinen, julkaistava vaikutusten arviointi. Ehdotus, arvio ja vaikutusarviolautakunnan antama lausunto hankkeesta on kenen tahansa saatavilla komission internet-sivuilta.

Komission systeemiä ei pidä arvioida pelkästään sen muodollisten tuotosten perusteella. Tosiasiassa ehdotukset perustuvat joskus melko puhtaasti poliittiseen tahtoon. Tahto kirjoitetaan esitykseksi ja vaikutusarvio kirjoitetaan tukemaan poliittista tavoitetta.

Vaikutusarviolautakunta, johon kuuluu komission virkamiehiä ja joka ei siksi ole täysin riippumaton, esittää huomioita, joiden johdosta esitystä hieman viritetään. Sen jälkeen aloite viedään eteenpäin, eikä vaikutusarvioon enää juuri kiinnitetä huomiota. Esimerkit tällaisesta toiminnasta eivät ole omiaan lisäämään järjestelmän uskottavuutta ja luotettavuutta.

Avoimuudessakaan komissio ei näytä Suomea huonommalta. Käytössä on Your voice -kuulemisjärjestelmä³⁴ (Sinun äänesi Euroopassa), jonka välityksellä yksilöt ja yhteisöt voivat esittää näkemyksensä vireillä olevissa asioissa. On tavanomaista, että komissio saa satoja lausuntoja tämän palvelun kautta.

Saatuja lausuntoja referoidaan ehdotusten perusteluissa, eli niillä on oma merkityksensä lopputuloksen suhteen. Varsinaisen kuulemisen ohella on tavanomaista, että komissio järjestää massiivisia julkisia kuulemistilaisuuksia tärkeimmistä hankkeista. Jos sanottavaa on, asiansa saa kuuluville.

EU:n lainsäädäntöprosessin erityinen haastavuus on sen monipolviuus ja eri suuntaan vetävien intressien lukuisuus. Ongelman voi tiivistää esimerkiksi näin: Neuvostossa 27 jäsenmaata varjelee omien ylivertaisten säädösten parhaita puolia prosessissa, joka johtaa väistämättä epätaroituksenmukaisiin kompromisseihin. Parlamentissa taas on 754 jäsentä, joiden tehtävänä ja tavoitteena on parantaa komission ehdotuksia. Parlamentin astuessa näyttämölle vaikutusten arviointi on harvoin tähtiroolissa.

Yhteenveto: Punainen lanka katkeilee

Säädösvalmisteluaparaatit näyttävät suorastaan yllättävän loogisilta ja dynaamisilta. Voiko näissä systeemeissä olla jotain vikaa vai ei?

Kerrataan vielä: Suomalaisessa järjestelmässä ei ole aukkoja. Ohjeistus on uutta ja relevanttia. Hallitus on sitoutunut edeltäjiensä tavoin toteuttamaan paremman sääntelyn toimenpiteitä, erityisesti arvioimaan sääntelyvaihtoehtoja vaikutuksineen entistä perusteellisemmin.

Kaikesta huolimatta systeemi pettää usein, liian usein. Siihen ei ole yhtä ainoata syytä. Joitakin sellaisia piirteitä voidaan kuitenkin tunnistaa, joilla on merkitystä asiassa.

Suomen kohdalla yksi keskeinen ongelma on poliittinen. Paremman sääntelyn edistäminen ja luotettavien vaikutusarviointien uskottava juurruttaminen elimelliseksi osaksi lainvalmistelua ei ole poliittisesti riittävän kiinnostavaa. Miksi ponnistella, jos palkintoa ei tule?

Toinen suomalaisen järjestelmän ongelma on poliittis-rakenteellinen. Ministeriöt ovat erittäin itsenäisiä säädösvalmistelussa. Hallitus ei pysty johtamaan tai halua johtaa ministeriöiden säädösvalmistelua, mistä seuraa siiloutumista. Tällaisissa olosuhteissa horisontaalisia kehittämishankkeita, kuten vaikutusarvioinnin parantamista, on vaikea saada potkittua eteenpäin, vaikka poliittista kiinnostusta olisikin.

EU:n järjestelmä vaikuttaa ensi silmäyksellä vielä rautaisemmalta kuin Suomen. Onhan vaikutusarvioinneilla näkyvä ja erityinen asema valmistelun tärkeillä alkuhetkillä. Käytännössä systeemiä vaivaavat osaksi samat ongelmat kuin suomalaista valmistelua.

Komission pääosastot ja komissaarit tekevät omaa politiikkaansa. Valmisteluprosessit pannaan helposti palvelemaan keskenään ristiriitaisia tarkeitua, mutta komissaarien kollegiaalinen lojaaliuus pitää. Omat hankkeet on helpompi saada eteenpäin, jos ei haitata toisten tekemisiä.

EU:lla on myös omintakeisia ongelmia, joita Suomella ei ole riesanaan. Neuvosto- ja parlamenttivaiheissa asiat polarisoituvat joskus täydellisesti. Alun perin hyvätkin ehdotukset jauhautuvat tunnistamattomiksi tässä 27 jäsenmaan ja 754 parlamentin jäsenen kilpailussa muutosehdotusten määrästä.

Kuinka kukaan voi esimerkiksi ajatella, että julkisia hankintoja koskeva direktiiviesitys paranee, kun parlamentissa tehdään siihen 3 000

muutosesitystä? Kuka näiden esitysten vaikutukset arvioi? Aivan oikein, ei kukaan.

On selvää, että tällaiset prosessit ovat yritysten kilpailukyvyn kannalta riski. Muutokset ovat vaikeasti ennakoitavia ja niiden yhteisenä piirteenä on se, että yrityksille säädetään jatkuvasti uusia velvoitteita. Seuraa lisää kustannuksia, uusia riskejä ja heikkenevää kilpailukykyä.

Insentiivit selkeiksi ja rakenteet kuntoon

Liialliseen kriittisyyteen ja valittamiseen vailla parannusehdotuksia ei ole perusteita. Kukaan ei halua pahaa eikä kukaan halua tehdä huonoa työtä. Mitä siis pitäisi tehdä, jotta yritysvaikutusten arviointi kehittyisi?

Säädösjärjestelmän parantaminen ja vaikutusarviointien tehostaminen edellyttävät järjestelmällistä toimintaa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Yksinomaan uudet ohjeet vaikutusarviointien tekemiseksi eivät vielä johda ratkaisevaan muutokseen. Eivät vaikka ohjeistuksen toteutumista edellytettäisiin ja seurattaisiin.

Joka tapauksessa Suomessa kannattaa miettiä, olisiko EU:n mallin parhaita ominaisuuksia mahdollista kopioida. Se mitä Suomesta erityisesti puuttuu, on vaikutusarviointien tarkastaminen osana valmisteluprosessia.

EU:ssa hanke ei etene, ellei vaikutusarviota toimiteta vaikutusarviointilautakunnalle ruodittavaksi. Jos lautakunnan palaute on kriittinen, se otetaan mitä suurimmalla todennäköisyydellä huomioon.

Tällöin insentiivi parantaa arviointia on selvä. Järjestelmästä kertyy lisäksi kaiken aikaa avoimesti saatavilla olevaa tietoa vaikutusten arvioinnista yleensä. Hyvät esimerkit leviävät ja huonoja pystyy kuka tahansa asiasta kiinnostunut nostamaan keskustelun kohteeksi.

Suomesta puuttuu vaikutusarviointien tarkastaminen osana valmisteluprosessia

Systeemi on omiaan nostamaan säädösvalmistelun tasoa. Meikäläinen sinänsä tarpeellinen laintarkastusjärjestelmä kiinnittää huomiota ilman toisiin kysymyksiin kuin vaikutusarviointien todelliseen laatuun.

EU:n järjestelmässä ongelmat taas ovat syvällä instituutioiden perusrakenteessa ja niiden välisessä vallanjaossa. Ongelmaan ei ole helppo puuttua eikä siitä ole edes korrekta puhua ääneen.

Kun EU:n säädösvalmistelua tarkastelee yritysten toimintaympäristökysymyksenä, tulee mieleen, että tavoitteiden polarisoituminen pitäisi voida jotenkin estää. Hyvästäkään vaikutusarvioinnista ei ole hyötyä, jos sellaiseen perustuva esitys revitään moneen kertaan riekaleiksi milloin milläkin motiiveilla.

Voisiko EU:n päätöksentekokoneistoa uudistaa niin, että yritysten toimintaympäristön vahvistaminen olisi suoremmin lainvalmistelukoneen rakenteessa sisällä? Jos tämä hyväksytään, kaikki instituutiot – komissio, ministerineuvostot ja parlamentti – kaipaavat rakenteellista uudistamista.

Yrittäjyyspolitiikan aseman vahvistaminen päätöksenteossa ei olisi pahitteeksi Suomessakaan. Yrityspolitiikan aseman lujittaminen alleviivaisi samalla tarvetta todellisiin edistysaskeliin vaikutusten arvioimisessa. Onhan vaikutusten arviointi keskeinen keino lainsäädännön parantamiseksi ja turhien kustannusten välttämiseksi.

Valitettavaa on, että perinteisten tapojen muuttaminen ja sillojen purkaminen edellyttävät suuria ravistuksia. Virheet herättävät yleensä tehokkaammin kuin onnistumiset.

Voisikohan epäonnistumisen hallinnollisen taakan vähentämisessä luokitella virheeksi? Sillähän oli selvä 25 prosentin säästötavoite, ja taakan lähteet paikannettu.

Vaikka hankkeessa on tehty töitä hartiavoimin, tulos on nolo. Tehtyjen toimien kokonaissaldo on yhden prosentin säästö.

Ravisteleeko tämä ketään? Kyse on sentään sadoista miljoonista euroista. Missä on poliittinen kuhina asiasta?

Kirjoittaja on Suomen Yrittäjien EU-edustaja ja lisäksi vastuussa järjestön kilpailupolitiikan ja säädospolitiikan edunvalvonnasta.

VIITTEET

- ¹ Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Toimintaohjelma hallinnollisen rasituksen keventämiseksi Euroopan Unionissa. KOM(2007)23 lopullinen.
- ² Toimintaohjelma yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi vuosille 2009–2013. Valtioneuvoston periaatepäätös 12.3.2009.
- ³ Ibid, s. 2.
- ⁴ Ibid, s. 3.
- ⁵ Yritysten lukumäärä vuonna 2010 oli noin 320 000 yritystä mukaan lukien maa-, metsä- ja kalatalous.
- ⁶ Työ- ja elinkeinoministeriön internet-sivuilla on runsaasti materiaalia koko hankkeesta kuten tietoa taakan lähtötasomittauksista ja esimerkkejä raskaista tiedonantovelvoitteista. Ks. www.tem.fi (Etusivu > Yritykset > Yrityksen hallinnollisen taakan vähentäminen).
- ⁷ Selvitys yritysten hallinnollisen taakan kehityksestä. Loppuraportti. TEM raportteja 15/2012. Työelämä- ja markkinaosasto 2.5.2012.
- ⁸ Ibid, s. 46.
- ⁹ Ibid, s. 46.
- ¹⁰ Strategiaan liittyvä laaja aineisto on saatavissa komission internet-sivuilla: <http://ec.europa.eu/europe2020>.
- ¹¹ Eurooppa 2020. Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia. Bryssel 3.3.2010. KOM(2010) 2020 lopullinen.
- ¹² Globalisaation aikakauden yhdenmennyttävä teollisuuspolitiikka. Kilpailukyky ja kestävyys keskeiselle sijalle. Bryssel 28.10.2010. KOM(2010) 614 lopullinen.
- ¹³ Ibid, s. 5.
- ¹⁴ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma s. 38. Valtioneuvoston kanslia. 22.6.2011.
- ¹⁵ Ibid, s. 25.
- ¹⁶ Hallituksen esityksen laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Oikeusministeriö – Editia. Helsinki 2004.
- ¹⁷ Ibid, s. 9.
- ¹⁸ Säädöselvitysten vaikutusten arviointi. Uudet, yhtenäiset ohjeet. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2007:5. Helsinki 2007.
- ¹⁹ Säädöselvitysten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6. Helsinki 2007.
- ²⁰ Ibid, s. 7.
- ²¹ Ibid, s. 13.
- ²² Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen ohjelma 17.4.2003. Valtioneuvoston kanslia, s. 49. Ohjelmaa jatkettiin sellaisenaan pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen aloitettua toimintansa.
- ²³ Ks. Säädöselvitysten vaikutusten arviointihanke SÄVY. Parempaa lainsäädäntöä – lisää kilpailukykyä. Raportti toimintakaudelta 1.12.2004–31.12.2007. Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007.
- ²⁴ Ibid, s. 12.
- ²⁵ Ibid.
- ²⁶ Ks. www.tem.fi (Etusivu > Yritykset > Lainsäädännön vaikutusten arviointi).
- ²⁷ Ks. Yritysvaikutusarviointien seurantatyöryhmän loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. Kilpailukyky. 19/2011.
- ²⁸ Ibid, s. 10.
- ²⁹ Ibid, s. 19.
- ³⁰ Komissiolla on omat paremman sääntelyn internet-sivut: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_fi.htm
- ³¹ Sopimuksen pääsee lataamaan mm. komission paremman sääntelyn sivuilta.
- ³² Myös yhteinen näkemys on saatavissa komission paremman sääntelyn sivuilta.
- ³³ Impact Assessment Guidelines. 15 January 2009. SEC(2009)92.
- ³⁴ Palvelulla on oma internet-osoite: http://ec.europa.eu/yourvoice/index_fi.htm

KIRJALLISUUS

Eurooppa 2020. Älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia. Bryssel 3.3.2010. KOM(2010) 2020 lopullinen. Globalisaation aikakauden yhdenmety teollisuuspolitiikka. Kilpailukyky ja kestävyys keskeiselle sijalle. Bryssel 28.10.2010. KOM(2010) 614 lopullinen.

Hallituksen esityksen laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Oikeusministeriö – Edita. Helsinki 2004. Impact Assessment Guidelines. 15 January 2009. SEC(2009)92.

Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Toimintaohjelma hallinnollisen rasiuksen keventämiseksi Euroopan Unionissa. KOM(2007)23 lopullinen.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma s. 38. Valtioneuvoston kanslia. 22.6.2011.

Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen ohjelma 17.4.2003. Valtioneuvoston kanslia.

Selvitys yritysten hallinnollisen taakan kehityksestä. Loppuraportti. TEM raportteja 15/2012. Työelämä- ja markkinaosasto 2.5.2012.

Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6. Helsinki 2007.

Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Uudet, yhtenäiset ohteet. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2007:5. Helsinki 2007.

Säädösvalmistelun yritysvaikutusten arviointihanke SÄVY. Parempaa lainsäädäntöä – lisää kilpailukykyä. Raportti toimintakaudelta 1.12.2004–31.12.2007. Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007.

Toimintaohjelma yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi vuosille 2009–2013. Valtioneuvoston periaatepäätös 12.3.2009.

Yritysvaikutusarviointien seuranta työryhmän loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Kilpailukyky. 19/2011.

6 Tottelemattomia tietoja, tottelematonta politiikkaa – siksi holhous ei toimi

Mattias Svensson

- *Holhoavia rajoituksia ajetaan yleensä moraalipaniikin eli liioitellun hysteerisen reaktion avulla.*
- *Moraalipaniikkia lietsovat etenkin toimittajat ja poliitikot, ja se kohdistuu usein yksityiselämän piiriin kuuluviin tai nuoriin liittyviin ilmiöihin.*
- *Rajoituksia perustellaan tavallisesti taitavasti laadituilla selvityksillä, terveys-tilastoilla ja taloudellisilla laskelmilla, jotka voivat olla täysin virheellisiä tai vaillinaisia.*
- *Jyrkät rajoitukset, kuten täyskiellot ja monopolit, voivat johtaa alkuperäisen ongelman ratkaisun sijaan vakaviin kielteisiin seurauksiin, kun rajoituksia pyritään kiertämään.*
- *Yksilön oikeuksia ja koskemattomuutta loukataan myös pehmeällä paternalismilla, kuten sosiaalisella manipuloinnilla.*
- *Ymmärrämme yleensä pieniin, arkisiin ja henkilökohtaisiin asioihin liittyvän vapauden tärkeyden vasta, kun se on riistetty.*

He haluavat määrätä, milloin ravintolat pitää sulkea ja ihmisten on mentävä kotiin nukkumaan. He haluavat määrätä lisäveron suklaakakuille. He haluavat, että valtio ja viranomaiset ryhtyvät toimiin saadakseen kaikki käyttämään portaita. Niin, he haluavat jopa määrätä, että vain roistot saavat tupakoida elokuvissa, jottei kukaan vain saa päähänsä ottaa heistä mallia.

Holhoojien tai paternalistien¹ hölmöimmät kieltoehdotukset herättävät arvostelijoissa jatkuvasti hilpeyttä ja ivaa. Ne täyttävät kokonaisia kirjoja.²

Hullujen ehdotusten lähtökohtana on kuitenkin yleensä taitavasti laadittu raportti tai selvitys, jonka on kirjoittanut joukko vakavasti otettavia, titteleiltään vaikuttavia ihmisiä. He tuntuvat asioihin perehtyneiltä ja tasapainoisilta ihmisiltä. He perustelevat ehdotuksiaan viittaamalla tieteeseen, terveystilastoihin, tutkimuksiin, ennusteisiin tai taloudellisiin laskemiin – ja he ovat valmiita tarttumaan suuriin yhteiskunnallisiin ongelmiin kaikin käytettävissä olevin keinoin.

Ihmisten arki- ja huvielämän rajoitusten kannattajilla näyttää kenties olevan kaikki mahdolliset tiedot ja perustelut puolellaan. He kuitenkin käyttävät tiedettä valikoiden ja moralisoivasti. Lisäksi heidän ehdottamistaan poliittisista toimista ei ole usein apua ongelmiin, mutta niiden kielteiset vaikutukset ovat sitäkin vakavampia.

Tanssikin oli pahasta

Olipa kerran aika, jona tanssia pidettiin kansakunnan kohtalonkysymyksenä. Ruotsissa nimittäin. Sillä välin kun Suomi 1940-luvulla taisteli kansakuntana olemassaolostaan oikeassa sodassa³, ruotsalaiset olivat huolissaan ”tanssilavakurjuudesta”.

”Mitä enemmän julkista nykytanssia, sitä syvemmälle vajoaa kansakuntamme maine”, raivosi tohtori Nils Frykman Nässjöstä. ”Tanssi on mittava sosiaalinen ongelma”, arveli pastori John Hedlund. Hän laati taistelukirjoituksia, joiden nimiä olivat esimerkiksi ”Taistoon viihdetellisuutta vastaan” ja ”Hälytysmerkkejä”, ja hyökkäsi niissä tanssia, elokuvia ja nuortenlehtiä vastaan.

Ongelma yhdisti sen ajan asiantuntijoita ja auktoriteetteja. Vuonna 1942 tehdyssä *Kansan moraalit ja huvielämä* -kyselytutkimuksessa 74 prosenttia papeista piti nuorten tilaa kehnona, holtittomana ja epävakana. Yhdeksän kymmenestä piti kieltoja tärkeimpänä parannuskeinona. Yhdeksän kymmenestä lääkäristä katsoi, että nykyaikainen huvielämä vahingoitti nuorison moraalit. 80 prosenttia suosittelee tervehdyttämistä tai sensuuria.⁴

Nyt 70 vuotta myöhemmin näemme selvästi, että ”tanssilavakurjuutta” vastaan hyökkäämisessä oli kyse klassisesta *moraalipaniikista* eli

hysterisen liioittelusta reaktiosta oikeastaan varsin harmittomiin, tavallisesti nuoria koskeviin ilmiöihin.

Moraalipaniikin käsitteen keksineen brittiläisen sosiologin Stanley Cohenin mielestä moraalipaniikkia lietsovat ”moraaliyrittäjät”, kuten toimittajat, arkkipiispat tai poliitikot. He löytävät kauhistelunsa kohteiksi ”kansanvihollisia” eli jonkin kulttuurimuodon, ilmiön tai lääkkeen – tanssin, pelin, alkoholin, teatterin, rockmusiikin, romaanin tai tietokonepelin.

Mediat vahvistavat paniikkia raportoimalla valikoidusti hätkähdyttävistä ”tosiasioista” ja kytkemällä niihin usein värittyneitä nimiä, kuten ”tanssilavakurjuus” tai ”videoväkivalta”.⁵

Kukaan ei nykyään kauhistele tanssivia nuoria. Jazzmusiikki, jota pidettiin aikoinaan suorastaan vaarallisena, saa nykyään kulttuuritukea. Niinpä niin. Vaikka edellä kuvattu moraalipaniikki tuntuu vieraalta, nykyisestäkin keskustelusta voi tunnistaa samantapaisia käsityksiä ja argumentointitapoja.

Tanssia pidettiin tuolloin porttina rikoksiin. Sen väitettiin yllyttävän tappeluihin ja houkuttelevan varkauksiin, jotta saataisiin rahaa ulkoelämään. Ruotsin eduskunta ruoti tanssia ja viihdealaa 1940-luvulla osana nuorisorikollisuutta koskevaa selvitystä.⁶

Tanssia kuvattiin jo itsessään päihdyttäväksi⁷, ja siitä puhuttiin klassisin väärinkäytön käsittein. Ensimmäinen vastentahtoinen kokeilu johdattaa tanssijan uuteen toveripiiriin ja ajaa hänet noidankehään, jossa vain uusi tanssi-ilta ”voi tehdä hänestä taas ihmisen”.⁸

Mediat vahvistavat paniikkia raportoimalla valikoidusti hätkähdyttävistä ”tosiasioista”

Kun jazz tuli 1920-luvulla, sitä arvosteltiin epidemiologisin käsittein. ”Jazz on hirvittävä infektiosairaus, joka lähestyy suurin harppauksin terveitä rannikoitamme”⁹, varoitti Ruotsin muusikkoliiton puheenjohtaja Hjalmar Meissner vuonna 1921.

”Muusikkoparka, joka ’jazzaa’ 7–8 tuntia päivässä, menettää pian taiteellisen kyvykkyytensä, ja jos hän jatkaa sitä kauan, hänestä tulee auttamatta idiootti.” Siksi ”kaikkien hyvien voimien” oli pyrittävä pysäyttämään Amerikasta tuotu jazz, ”tuo pahasti Eurooppaa koetteleva epidemia”.¹⁰

Toisaalla kiinnitettiin huomiota siihen, että perheet ja ”hyvät” yhteiskunnalliset instituutiot kävivät epäsuhtaista taistelua vastustamattomia viekoituksia vastaan. Sen vuoksi kaivattiin toimenpiteitä ja tukia, jotta useammat nuoret valitsisivat oikean tien partioliikkeeseen, järjestöelämään ja kirkon pariin, pois tanssilavoilta ja elokuvista.

Tietoja oli paljon ja auktoriteetit lausuvat painavia sanoja, mutta näin jälkikäteen hätkähdyttää, miten väärässä tanssin vastustajat olivat itse asian osalta. Luvut ja tilastot osoittivat jo tuolloin aborttien, sukupuolitautilautien ja avioliiton ulkopuolisten synnytysten lukumäärän vähenemistä (jo ennen kuin ehkäisyvälineistä tuli laillisia vuonna 1938).

Moralismi on kautta aikojen esiintynyt näennäistieteellisyyden kaavussa

1940-lukua on luonnehdittu perheiden kukoistuskaudeksi, ja asevelvollisille tehdyt kyselytutkimukset osoittivat vakituisten suhteiden nousua. Nuorten osallistuminen järjestöelämään kasvoi 1930- ja 1940-luvuilla, toisin kuin järjestöjen edustajat varoittivat. Lisäksi hallituksen selvitys osoitti, ettei nuoriso käyttänyt erityisen paljon aikaansa huvituksiin.¹¹

Mitä tästä opimme? Moralismi on kautta aikojen esiintynyt huolellisesti empirialla ja auktoriteetilla ryyditetyn näennäistieteellisyyden kaavussa. Se on ainoa tapa lietsoa klassista moraalipaniikkia.

Tanssien järjestämiseen vaaditaan muuten Ruotsissa edelleen erikoislupa. Mediat raportoivat vielä joulukuussa 2011 poliisi-iskuista ravintoloihin, joissa asiakkaat olivat tanssineet ilman lupaa.¹²

Eikä siinä kaikki: 1990-luvun puolivälissä poliisi taisteli tosissaan esimerkiksi Docklands-nimistä, Tukholman lähellä Nackassa sijaitsevaa reiviklubia vastaan. Mellakantorjuntavarusteisiin sonnustautunut poliisi sulki rauhallisia tanssitilaisuuksia, ajoi kevyesti pukeutuneet teinit pakaseen ja teki heille huumetestin.¹³ Poliisi myöntää vasta jälkikäteen, että se meni aivan liian pitkälle.¹⁴

Tottelemattomia tietoja

Moraalipaniikki ei ole ainoa eikä tärkein syy haluun rajoittaa toisten arki- ja huvielämää. Tavallisesti tuodaan esiin terveystilastoja, tutkimuksia, ennusteita tai taloudellisia laskelmia ja väitetään mieluusti, että ”tiede” on siten osoittanut poliittisten toimien oikeutuksen. Holhoojien

käskeyjen noudattamisen vaikeus ei koske vain ihmisiä, sillä tiedotkin nis-
kuroivat.

”En halua maksaa!” on tavallisimpia holhoojien perusteluja. En halua maksaa muiden tupakoinnista / siitä, että muut ovat pyöräilleet ilman kypärää / toisten aborteista / ja niin pois päin.

Kustannukset eivät kuitenkaan aina noudata ajateltua kaavaa. Eräässä hollantilaistutkimuksessa vertailtiin lihaviin, tupakoijien ja normaalipainoisten tupakoimattomien sairaanhoidon kokonaiskustannuksia. Vaik-

Harva vaatii tupakkaveron sijaan veroa lenkkitosuille

ka vuosikustannukset ovat 56 ikävuoteen asti suurimpia lihavilla ja sen jälkeen tupakoijilla, sairaanhoitoa kuormittavat kokonaisuutena katsoen eniten tupakoimattomat laiheliinit. He

elävät niin pitkään, että he kuolevat useammin paljon hoitoa vaativiin tauteihin, kuten dementiaan, kuin hoidoltaan suhteellisen halpaan keuhkosityöpään.¹⁵

Ihmisten saaminen elämään terveellisesti ei siis tuota niin paljon säästöjä kuin keskusteluissa joskus väitetään. Päinvastoin. Silti harva vaatii, että valtion pitäisi sen takia määrätä lenkkitosuille ja porkkanoille rangaistusvero. En suinkaan suosittelen sitä; se vain tulee tulokseksi, jos ohje-
nuorana käytetään kansantaloudellista laskelmaa.

Keuhkosityövän ”halpuus” johtuu siitä, ettei sitä pystytä nykymen-
telmillä diagnosoimaan ajoissa. Se havaitaan useimmiten liian myöhään, joten se johtaa tuskalliseen kuolemaan usein vuosia ennen aikojaan.

Tarkoitukseni ei ole irvailla, vaan osoittaa, miten mielivaltaista on pyrkiä määrittämään sallittuja elintapoja sairaanhoidon kustannusarvioi-
den tai vastaavien kansantaloudellisten laskelmien pohjalta. Jos demen-
tiaan löytyisi parannuskeino, se tietysti muuttaisi pääläelleen laskelman siitä, mikä elämäntyylisi maksaa eniten.¹⁶

Tiettyjen elämäntyylien kustannuksia ei sitä paitsi ole laskettu ollen-
kaan. Milloin olet kuullut kenenkään valittavan, etteivät he halua maksaa toisten täysraittiuudesta tai ahkerasta kuntoilusta?

Raivoraittiuteen liittyy kuitenkin sekä suuremmat psyykkiset ongel-
mat ¹⁷ että sydänsairauksien kasvu.¹⁸ Liikuntakaan ei ole kansantalou-
dellisesti kannattavaa.¹⁹ Taudit, joita kuntoilu estää, puhkeavat iäkkäille. Tämä koskee etenkin sydän- ja verisuonitauteja.

Michael Gard ja Jan Wright arvioivat, että keski-ikässä kevyen liikun-
nan aloittaneiden ja koko ikänsä liikkuneiden kuntotasoissa ei ole suurta-
kaan eroa, koska kunto on tuotettavaa. Sitä ennen harjoitteluvammojen
sairaanhoitokustannukset painavat vaa’assa eniten. Arkiliikunnan suosion
kasvu on saanut lääkärit varoittamaan harjoitteluun liittyvien ortopedis-
ten vammojen ja yliharjoittelun ”epidemiasta”.²⁰

Kaikki kunnia kustannuksille, mutta eikö meidän pitäisi lähteä siitä, mikä on vaarallista? Siinä tapauksessa voimme heti alkuun todeta, ettei vaarallisuuden ja kieltojen välillä ole mitään yhteyttä.

British Medical Journal -lehdessä arvioitiin vastikään 19 viihdepäihteen vaarallisuutta. Lailliset päihteet alkoholi (4. sija) ja tupakka (7. sija) olivat paljon edellä monia huumeiksi luokiteltuja ja laittomia päihteitä. Loppupäässä ovat LSD ja ekstaasi ja vihonviimeisenä kannabis.²¹ Ensimmäinen yritys luokitella päihteet tieteellisesti vaarallisuuden mukaan tehtiin vasta vuoden 2005 tienoilla Britanniassa.²²

Eikö reaktiona pitäisi olla kaiken vaarallisen rajoittaminen? Psykofarmakologian professori David J. Nutt oli syksyyn 2009 asti puheenjohtajana Ison-Britannian valtiollisessa komiteassa, jonka tehtävänä on tutkia ja arvioida huume politiikkaa. Hän on kysynyt, mitä teemme siinä tapauksessa ratsastukselle. Nutt varoitti vuoden 2009 alussa ratsastusriippuvaisuuden yleistymisestä:

”Se on riippuvuus, joka vapauttaa adrenaliinia ja endorfiineja ja jota käyttävät Isossa-Britanniassa miljoonat ihmiset, myös naiset ja nuoret. Vahingolliset seuraukset ovat hyvin dokumentoituja. Siihen kuolee joka vuosi kymmenkunta ihmistä ja paljon useampi saa pysyviä neurologisia vammoja. Vakava vaaratilanne tapahtuu arvioiden mukaan noin joka 350:s altistumiskerta, eikä sitä pysty ennakoimaan.”²³

Jos katsotaan talouteen ja terveyteen liittyvä riski, yrityksen perustajaa ei pitäisi kannustaa

Nuttin tavoitteena ei ollut esittää ratsastuksen kieltämistä, vaan herättää meidät ajattelemaan. Pidämme ratsastusta leppoisaana, nuorille tunnollisille työille soveltuvana harrastuksena, joka kehittää heidän motoriikkaansa, empatiaansa ja yhteisöllisyyttään. Puhtaasti terveyden näkökulmasta katsottuna se sijoittuu kuitenkin varsin korkealle riippuvuutta lisäävien ja yhteiskunnalle vaarallisten päihteiden listalla.

Siinä, että siedämme riskialttiita valintoja ja käyttäytymismuotoja, vaikka ne aiheuttaisivat terveystarpeita muille, ei ole sinänsä mitään outoa. Se on päinvastoin korvaamaton osa henkilökohtaista vapautta.

Jos katsotaan talouteen ja terveyteen liittyvä riski, yrityksen perustajaa ei pitäisi kannustaa. Päinvastoin aloittavaa yrittäjää pitäisi pelotella varoitustekstein, koska merkittävä osa uusista yrityksistä menee konkurssiin.

On tietysti taloudellisesti hyödyllistä, että ihmiset ottavat sellaisia riskejä. Se on niin ilmeistä, että jopa Kiinan kaltaiset rajoittavat yhteiskunnat sallivat yrittämisen. Asiaan liittyy kuitenkin myös vahva oikeudenmukaisuuden ja vapauden perinne, jonka mukaan elinkeinovapautta pidetään arvokkaana kokeiluhalun ja uranvalintamahdollisuuden kannalta.

Hyväksymme senkin, että päätökset siitä, kenen kanssa haluamme elää, tehdään vapaaehtoisesti ottamatta huomioon sosiaalisia ja taloudellisia tekijöitä, kuten suvun mielipiteitä tai vaikutuksia omaan statukseen, puhtaasti tunteen (rakkauden) pohjalta. Pidämme tätä oman, henkilökohtaisen halun ilmausta kauniina ja sosiaalisena edistysaskeleena.

Sama vapaaehtoisuuden huomioon ottaminen antaa toiselle osapuolelle oikeuden kieltäytyä avioliitosta riippumatta siitä, miten kiihkeästi toinen osapuoli sitä haluaa, samoin kuin oikeuden saada avioero. Näin on siitä huolimatta, että naimattomilla miehillä on noin 60 prosenttia korkeampi ennenaikainen kuolleisuus ja naimattomilla naisilla noin 45 prosenttia korkeampi ennenaikainen kuolleisuus kuin naimissa olevilla.²⁴

Tunteisiin ja makuasioihin pohjautuvissa yksityisissä päätöksissä ei ole mitään outoa. Vaikka päätöksiin liittyisikin mahdollisesti terveydelle haitallisia, henkeä uhkaavia haittoja, ei näillä voida perustella muuta järjestelyä kuin ihmisen vapautta päättää omista asioistaan.

Tottelematon politiikka

Väittelyissä on usein tavallista, ainakin silloin kun asioita katsotaan kansanterveyden näkökulmasta, siirtyä ongelman toteamisesta heti joutopäätökseen, että ratkaisun tarjoavat poliittiset toimenpiteet. Se, joka kyseenalaistaa poliittisen toimenpiteen, torjutaan, koska hän ei ole ymmärtänyt ongelman vakavuutta. Holhoojan käytettävissä olevat poliittiset toimenpiteet ovat itse asiassa useimmiten varsin tehottomia, ja niillä on merkittäviä kielteisiä sivuvaikutuksia.

Alkoholikiellon odotettiin parantavan terveyttä ja vähentävän rikoksia. Näin ei käynyt.

Valmistamisen ja myynnin, ja joissain tapauksissa myös hallussapidon ja käyttämisen, ehdoton kieltäminen lienee voimakkain mahdollinen poliittinen toimenpide. Sille, joka ei näe jossain toiminnassa minkäänlaisia etuja, täyskielto voi vaikuttaa luonnolliselta ja tehokkaalta.

Näin päädyttiin esimerkiksi alkoholin täyskiellon vaatimukseen. Etenkin raivoraittiiden ajamaa täyskieltoahan kokeiltiin 1900-luvun alussa esimerkiksi Yhdysvalloissa (1920–1933), Norjassa (1916–1927) ja Suomessa (1919–1932).

Yhteiskunnan uudistajat, saarnaajat ja tutkijat odottivat, että alkoholikielto parantaisi terveyttä, tyhjentäisi vaivaistalot, lisäisi hyvinvointia ja vähentäisi verorasitusta ja rikollisuutta. Todellinen tulos oli tästä visiosta niin kaukana kuin voi olla.

Kielto teki juomisesta vaarallisempaa ja epäterveellisempää. Salakuljetuksessa ja salamyynnissä suositaan väkeviä aineita, joten kieltä johti vahvan viinan, kuten pontikan, teollisuusalkoholin ja hiusveden, käyttöön oluen sijasta. Väkevien aineiden myyjät eivät olleet turhantarkkoja, ja alkoholimyrkytykseen kuolleiden määrä nousi Yhdysvalloissa vuosina 1920–1925 noin tuhannesta yli neljään tuhanteen vuodessa.²⁵

Järjestäytynyt rikollisuus piti huolen tarjonnasta, josta tunnetuimpana esimerkkinä lienee Al Caponen asettuminen Chicagoon. Kilpailevat katuryökököt taistelivat markkinoista, ja murhaluvut kasvoivat selvästi: vuotta ennen kieltolakia murhia tehtiin seitsemän sataatuhatta asukasta kohti, mutta vuonna 1933 vastaava luku oli jo kymmenen sataatuhatta asukasta

kohti. Heti kieltolain kumoamisen jälkeen murhaluvut alkoivat taas laskea ja olivat 1940-luvun alussa noin kuusi sataatuhatta asukasta kohden.²⁶

Poliisivoimien korruptio oli laajaa ja tunnettua. Partioivat poliisit ja päälliköt ottivat lahjuksia ja katsoivat sitten läpi sormiensa houkuttelevaa laitonta viinakauppaa. Tuomioistuimet ja vankilat täyttyivät yli äyräidensä kaikista kieltolain vastaisista rikoksista.

Suomessa keskustelu ja seuraukset noudattivat kieltolain aikana samaa kaavaa.²⁷ Alkoholin täyskielto lisäsi humalahakuista juomista, josta näkyy jälkiä vielä nykyäänkin. Väkivalta ja rikollisuus lisääntyivät.

Ne, jotka pitävät kielloista ja rajoituksista, jättävät kuitenkin yleensä huomiotta kaikki tällaiset kiellon seuraukset. He puhuvat sen sijaan siitä, että alkoholin kulutus laski alussa ja että se vähensi alkoholista johtuvia vammoja.

Maailman terveysjärjestö WHO toteaa esimerkiksi näin: ”Kieltolain ensimmäisinä vuosina alkoholin kulutus ja alkoholiongelmat olivat Kanadassa, Suomessa ja Yhdysvalloissa alemmalla tasolla kuin koskaan sinä aikana, jolta tietoja on olemassa.”²⁸ Lause pitää paikkansa, mutta se on samalla hyvin yksipuolinen. Rajoituksilla on yleensä suurin vaikutus kulutukseen alussa, mutta kulutuksella on taipumus palata ennalleen, kun ihmiset keksivät keinoja kiertää kieltoa.²⁹

Varmaa ei ole sekään, vähentääkö kielto kulutusta. Suomessa keskimääräinen kulutus henkeä kohden nousi kieltolain aikana 1,5 litrasta kahteen litraan, joskin kieltolakiaikaa edelsivät tiukat rajoitukset.³⁰

Viina virtasi pitkin pitkää rannikkoa. Saaristolaiset hankkivat lisä-tienestejä soutamalla kansainvälisillä vesillä odottaville veneille. Algot Niskan³¹ kaltaisista suursalakuljettajista tuli lähes sankareita, koska heillä oli poikkeuksellinen taito huiputtaa tullia ja toimittaa juotavaa janoisille niin Suomessa kuin Ruotsissakin (jossa oli viinakorttiin perustuva säännöstely).

Kiellon liki väistämättömänä seurauksena on se, että kielletystä asiasta tulee entistä vaarallisempi

Yhden ainoan vuoden aikana pelkästään Danzigin ja Kielin satamista kuljetettiin kymmenen miljoonaa litraa 96-prosenttista alkoholia, ja Riistä ja Tallinnasta vielä todennäköisesti saman verran.³² Suurin piirtein jokainen ravintola rikkoi kieltolakia esimerkiksi tarjoamalla ”kovaa teetä”, jossa oli puolet teetä ja puolet puhdasta alkoholia.

Lisäksi oli laittomia ”salakapakoita”, jotka sijaitsivat usein yksityisasunnoissa. Yksin Helsingissä oli tuhatkunta paikkaa, joista saattoi ostaa laitonta viinaa. Eräs ulkoministeriön virkamies pidätettiin, koska hän oli myynyt alkoholia työhuoneestaan.³³

Vahvin täyskiellon vastainen argumentti ei ole se, että se, mikä kielletään, on vaaratonta. Monivuotinen päivittäinen tupakointi on vahingollista terveydelle, alkoholin käyttö lisää tapaturmariskiä, ja useimmat huumeet voivat aiheuttaa tuhoisan riippuvuuden, jolla on vakavia seurauksia terveydelle ja taloudelle.

Näitä asioita ei voi eikä pidä kiistää. Asian ydin on siinä, että nämä haitat tunnetaan. Näihin toimintoihin liittyy kuitenkin myös selvästi myönteisiä piirteitä, jos kohta kyse onkin yhdestä onnistuneesta juhlaillasta tai hetken rentoutumisesta.

Ja ennen kaikkea: jonkin vaarallisuus ei ole peruste sen kieltämiselle. Kuten esimerkit osoittavat, kiellon liki väistämättömänä seurauksena on se, että kielletystä asiasta tulee entistä vaarallisempi.

Holhouspolitiikka muotoillaan usein käyttämällä naiiveja kiertoilmaisuja. Suomella on esimerkiksi tavoitteena päästä vuoteen 2040 mennessä savuttomaan yhteiskuntaan. Lähin poliittinen toimenpide tämän tavoitteen saavuttamiseksi on täyskielto, vaikka puolestapuhujien lausunnot asiasta ovatkin epämääräisiä.

Paholainen piilee yksityiskohdissa. Jos savukkeiden valmistuksesta ja myynnistä tehdään rikollista, se tarkoittaa, että kaikki savukemyynnin tuotot rikastuttavat jatkossa rikollisjengejä ja tarjoavat kannattavan rikollisuuden vaaravyöhykkeeseen kuuluville nuorille.

Pitääkö käytön olla sallittua vai rikollista? Onko järkevää rangaista kaikkia, jotka polttavat joskus savukkeen, sikarin tai piipullisen? Pitääkö rangaistuksen olla niin kova, että se oikeuttaa kotietsinnät, vai tyydytäänkö siihen, että jokaisella on käytännössä oikeus tupakoida omassa kodissaan?

Onko järkevää panna joku päihderiippuvainen vankilaan riippuvuutensa takia? Kuinka suuri osa oikeuslaitoksen resursseista on järkevää valjastaa tupakoinnin sekä savukkeiden salakuljetuksen ja myynnin estämiseen?

Kun kiello on astunut voimaan, toimenpiteistä ja kustannuksista tulee usein kohtuuttomia. Kun ongelmien hallinta osoittautuu

luultua vaikeammaksi, tavallinen vastaus on koventaa rangaistuksia ja toimenpiteitä.

On lievempiäkin poliittisia toimia kuin täyskielto. Ne eivät tavallisesti vähennä kulutusta yhtä paljon, mutta niillä ei ole myöskään yhtä kielteisiä vaikutuksia yhteiskuntaan. Esimerkiksi alkoholin ja tupakan pisteveroja pidetään esimerkillisinä rajoituksina, vaikka joissain tutkimuksissa on viime aikoina kyseenalaistettu hinnan merkitys alkoholin kulutukselle.³⁴

Veroilla on kieltoon verrattuna joitain etuja. Verotus tarkoittaa ennen kaikkea sitä, että kulutus ja myynti ovat laillisia. Oikeuslaitoksen ei tällöin tarvitse varata valtavia resursseja joka tason valvontaan ja ehkäisyyn.³⁵ Lisäksi tuotot tulevat valtiolle ja laillisille myyjille eivätkä järjestäytyneelle rikollisuudelle.

Jos verot ovat kovia, seuraukset ovat samantapaisia kuin täyskiellolla. Riittävän korkea vero estää myynnin kokonaan, kun kukaan ei ole valmis maksamaan laillista hintaa. Paljon sitä ennen kehittyi merkittävä

Kun kiello on astunut voimaan, toimenpiteistä ja kustannuksista tulee usein kohtuuttomia

salakuljetusta ja laittomat markkinat, jotka siirtyvät yhä vaarallisempiin ja vahvempiin tuotteisiin (kuten viinaan ja pontikkaan).

Kun Ruotsissa yritettiin vuonna 1997 nostaa tupakkaveroa reilusti, tuloksena oli niin mittava salakuljetus, että veroa piti laskea jo seuraavana vuonna. Veron nostaminen lisäsi jonkin verran tupakoinnin lopettajien määrää.³⁶ Itse suuntausta se ei kuitenkaan muuttanut, mutta salakuljetuksesta tuli pysyvä ongelma.³⁷

Verojen tapaan myös monopolit voivat olla joko rajoittavia ja aiheuttaa salakuljetuksen ja pimeän kaupan ongelmia tai sallivampia ja toimia siten lähinnä valtion tulonlähteenä. Alkoholin myynti on siirtynyt Ruotsissa ja Suomessa EU-jäsenyyden jälkeen rajoittavasta monopolista sallivampaan suuntaan.

Alkoholivalikoima on monipuolistunut, alkoholikauppojen aukioloajat parantuneet ja verot laskeneet. Monopolin toimivuus monopolina on vähentynyt, mikä antaa aiheutta tyytyväisyyteen.

Myytti Ruotsin alkoholiyhtiön Systembolagetin ylivertaisesta viini-tarjonnasta on valitettavasti vain myytti. Sen tarjonta on vähäisempää kuin useimmissa vertailukelpoisissa maissa.³⁸ Sama koskee itse holhousmonopolin liikeideaa, jonka tuloksena sekä palvelu että tarjonta ovat huonompia kuin vapaille markkinoilla.

Pehmeä, koskemattomuutta loukkaava paternalismi

Kovien rajoitusten, kuten verojen, kieltojen ja monopolien, haitat ovat johtaneet siihen, että holhoojat ovat yrittäneet puhua niin sanotun pehmeän paternalismin puolesta. Teoriassa kyse on sosiaalisesta manipuloinnista päätöksenteon ohjaamiseksi kohti ”oikeaa vastausta”.

Ongelmaksi muodostuu se, että lopulta on vain yksi ”oikea vastaus”, joka tietää ajan oloon yhä kovempia toimenpiteitä. Pehmeinä ja tiedot-tavina pidetyt toimenpiteet loukkaavat sitä paitsi usein huomattavasti enemmän yksilön koskemattomuutta ja oikeuksia.

Pehmeän paternalismin loukkaavuudesta on lukemattomia esimerkkejä. Yksi historiallinen esimerkki on aborttia haluavien naisten alistaminen halventavaan seksielämän ja elämäntilanteen ruotimiseen.³⁹

Nykyisissäkin kansanterveyttä käsittelevissä asiakirjoissa voidaan loukkaavia ja suorastaan totalitaarisia ehdotuksia pelottavan ennakkoluo-ltomasti. Brittiläinen valtiollinen ajatushautomo Foresight esitti syksyllä 2007 ehdotuksen, että tulevaisuudessa voitaisiin taistella lihavuutta vastaan määräämällä erityinen lihavuusvero, kalorimääriin perustuva henkilökohtainen säännöstelyjärjestelmä ja valtiollisia leirejä lihaville lapsille.

Ehdotuksen mukaan rasvankäyttöä voitaisiin seurata sähköisten ostokorttien avulla. Niihin tallentuisivat tarkat tiedot lihavien ihmisten ruokaostoista, ja niiden avulla voitaisiin säännöstellä tiettyjä tuotteita. Kortteja voisi käyttää myös ylipainoisten teini-ikäisten tunnistamiseen, jolloin nämä voisi lähettää kesäksi valtiollisille kuntoleireille.⁴⁰

Ehdotuksen naiivius on hätkähdyttävä. Mitä kaikkea tietoa yksittäisistä ihmisistä pitääkään kerätä ja muokata, jos heidän kaikkia ruokaostoksiaan ruvettaisiin seuraamaan! Mahtaisi olla mutkikasta käydä ostamassa ruokaa perheelleen. Puhumattakaan integriteetin loukkaamisesta, kun makeispussi olisi kielletty vain siksi, että ihminen on lihava, ja kun hänet kutsutaan leirille ruokaostostensa takia.

Huomaa, miten tärkeää vapaus on. Se joka haluaa itse laihduttaa, maksaa usein vapaaehtoisesti satoja euroja päästäkseen hoitoihin ja kursseille. Sille, joka ei halua laihduttaa, olisi karkea loukkaus, jos valtio pakottaisi hänet hoitoon. Ensiksi mainitussa tapauksessa joku maksaa palvelusta; viimeksi mainitussa tapauksessa ihmiseltä riistetään itsemääräämisoikeus ja varastetaan häneltä aikaa. Ero on valinnanvapaudessa.

Onko se sitten niin tärkeää?

Holhustoimenpiteet eivät toimi, ja ne pohjautuvat tieteellisestä taustastaan huolimatta mielivaltaiseen moralismiin. Siinä on yksi syy siihen, että ihmisten pitäisi saada enemmän vapautta tehdä päätöksiä omasta arki- ja huvielämästään. Sekin, joka on tähän asti samaa mieltä, pohtii usein, ovatko nämä pienet vapaudet todellakin tärkeitä. Ovat ne.

Vapaus saada päättää elämästään koskee etenkin pieniä, arkisia ja henkilökohtaisia asioita. Se on tärkeämpää kuin tavallisesti tulemme ajatelleeksi, mikä on käynyt ilmi kerta toisensa jälkeen, kun vapaudet on riistetty.

Itäberliiniläiset nuoret uhmasivat keväällä 1987 neljänä iltana kommunistipuolueen yhden puolueen diktatuuria, aseistettuja vartijoita ja salaista poliisia vaatimalla, että muuri on purettava. Mikä sai nuoret protestoimaan?

Vapaus saada päättää pienistä arkisista asioista. Se on tärkeämpää kuin tavallisesti tulemme ajatelleeksi.

Ei mikään ”iso” asia, kuten oikeus järjestäytyä ammatillisesti tai kannattaa

jotain muuta poliittista puoluetta. Nuoret olivat vihaisia, koska heiltä olivat menneet sivu suun David Bowien, Eurythmicsin ja Genesisen konsertit, jotka oli pidetty muurin toisella puolella, Länsi-Berliinissä.⁴¹ Kaksi ja puoli vuotta myöhemmin he olivat repineet Euroopan jakautuneisuutta symboloivan muurin yhdessä muiden berliiniläisten kanssa.

Sudanilainen toimittaja Lubna Ahmad al-Hussein pidätettiin heinäkuussa 2009 Khartoumissa sijaitsevassa kahvilassa siveellisyyslain rikkomisesta. Hänen rikoksensa: hänellä oli housut.

Al-Hussein kyseenalaisti julkisesti housujen pitämisen rikollisuuden, vaikka uhkana oli saada 40 raipaniskua. Hän onnistui saattamaan lain naurunalaiseksi ja kääntämään huomion naisten oikeuksista käytävään taisteluun esimerkiksi sukuelinten silpomista vastaan⁴² Naisten oikeus pitää housuja on sekin taistelemisen arvoinen asia ja symboloi tietysti vastarintaa kaikenlaista sukupuolierottelevaa lainsäädäntöä vastaan.

Ruotsissakin on iloittu joskus uusista vapauksista koko kansan voimin. Kansalaiset ympäri maan kokoontuivat maanantaina 3.10.1955 valtion alkoholiliikkeiden edustalle käyttääkseen oikeuttaan ostaa alkoholia ilman viinakorttia. Tukholmassa tuhannet juhlivat ihmiset viskasivat nämä yksilön koskemattomuutta loukkaavat rajoituskeinot veteen. Sekin kertoo jotain rajoitusten vallassa elämisen vihattavuudesta.

Mutta kun olemme saaneet vapauden, siihen on helppo tottua. Saatamme jopa ärtyä sen joistain ilmenemismuodoista.

Arjessa vapaus ilmenee vaikkapa jatkuvasti eteen tulevana tarjouksena vaihtaa puhelinyhtiötä. Silloin on helppo valittaa, että liika on liikaa. Emme tule ajatelleeksi, että uusien telepalvelujen räjähdysmäinen kasvu suo meille mahdollisuuden pitää suuren osan elämästämme paljon entistä parempia yhteyksiä maailmaan ja toisiimme.

Rajoitusten puolustajat saattavat valittaa, että vapauden ystävillä on pakkomielteenä puolustaa vapaan yhteiskunnan ylilyöntejä ja moninaisuutta. Kyse on monesti yksityiselämästä. Brittikoomikko Stephen Fry on törmännyt tähän valitukseen, kun hän on arvostellut katolisen kirkon suhtautumista kondomeihin ja seksiin, ja on vastannut samalla mitalla:

”He sanovat, että meillä, jotka elämme sallivassa yhteiskunnassa ja viljelemme törkeitä vitsejä, on seksi pakkomielteenä. Ehei! Meillä on

terve asenne. Me pidämme siitä, koska se on mukavaa, joskin se voi olla myös vaarallista, pimeää ja vaikeaa. Se on vähän kuin ruoka, mutta vain jännittävämpää. Ruoka on pakkomielle vain anorektikoille ja sairaalloisen lihaville, ja erotiikan alalla nämä ääripäät kuvaavat katolista kirkkoa pähkinänkuoressa.”⁴³

Asian luonteeseen kuuluu, että vapaudet, joihin on totuttu, eivät tunnu kovin merkittäviltä edes niille, jotka päättävät käyttää niitä. Tästä terveestä ja tasapainoisesta asennoitumisesta on kuitenkin tehtävä se johtopäätös, että yksityiselämän vapaudet ovat selviöitä – eivät suinkaan merkityksettömiä.

Kirjoittaja on ruotsalaisen Neo-aikakauslehden toimittaja ja kirjailija. Artikkelin on ruotsista kääntänyt Maarit Tillman.

Yksityiselämän vapaudet ovat selviöitä – eivät suinkaan merkityksettömiä

VIITTEET

- ¹ Paternalismin käsitteelle on muitakin ja ennen kaikkea laeampia määritelmiä. Jotkut panevat enemmän painoa poliittisille järjestelmäspekteille. Esimerkkeinä voi mainita käsitteen ”corporate welfare”, joka tarkoittaa, että valtio pitää huolta suuryrityksistä, kun nämä epäonnistuvat, tai näkemyksen hyvinvointivaltiosta ja sen huolenpidosta, joka kattaa koko ihmiselämän kehdestä hautaan. Filosofissa paternalismi edustaa sekä eettistä että poliittista oppia. Minä pidäydyn viimeksi mainitussa, varsinkin kun nämä kaksi sekoittuvat usein haitallisesti. Meillä on henkilökohtaisella tasolla usein tarvetta toimia paternalistisesti eli kantaa huolta heidän hyvinvoinnistaan vastoin heidän tahtoaan (tai kysymättä heiltä, mitä he tahtovat), mutta se ei päde silloin, kun on kyse poliitikaasta, jonka lait ja säännöt ovat samat kaikille.
- ² Muutamia esimerkkejä viimeksi mainitusta ovat David Harsanyi: *Nanny state* (2007) Yhdysvaltain tilanteesta, Simon Hills: *Stricly No! Isosta-Britanniasta ja David Eberhard: I trygghetsnarkomanernas land* (2006) Ruotsista.
- ³ Suomeen tuli tanssikielto vuonna 1939, jottei taistelumoraali höltyisi. Sitä jatkettiin sodan jälkeen liittoutuneiden valvontakomission suostumuksella. Kielto kumottiin vasta vuonna 1948, kun komissio lähti maasta. Vuodesta 1944 alkaen iltatilaisuuksissa, joissa oli muutakin ohjelmaa, sai tanssia puolitoista tuntia. Grahn 2009.
- ⁴ Frykman (1988), s. 80.
- ⁵ Frykman (1988), s. 114–115.
- ⁶ Frykman (1988), s. 63.
- ⁷ Westin (2005).
- ⁸ Frykman 1988, s. 92 alun perin Svantesson (1941).
- ⁹ Fornäs (2004), s. 48.
- ¹⁰ Fornäs (2004), s. 49.
- ¹¹ Frykman (1988), s. 87–88 (abortit ja sukupuolitaudit), s. 89 (vakituemmamat suhteet), s. 99 (perhe), s. 155 (järjestöelämä).
- ¹² Nyheter P4 Jönköping (2011).
- ¹³ Jägerbrand (2006).
- ¹⁴ Leffler ja Åkerlind (2009).
- ¹⁵ van Baal (2008).
- ¹⁶ Valittua esimerkkiä ei pidä tietenkään tulkita niin, että terveydelle vaarallisista elämäntapavalinnoista ei koidu koskaan kustannuksia yhteiskunnalle. Niitä koituu tietysti usein. Kustannusten ja riskien arvioinnissa on kuitenkin suurta mielivaltaisuutta, samoin siinä, mihin toimintoihin niiden katsotaan liittyvän. Kirjoitan yhdessä lähteen Svensson (2011) luvussa, miten tiedettä käytetään hyväksi, kun halutaan herättää huomiota ja levittää ideologiaa kansanterveyteen liittyvissä asioissa.
- ¹⁷ Augustsson (2007), s. 65–. Tämä on siis rajoitusten ystävien raportointa tulos. Yhteys ei ole kiistanalainen, joskaan korrelaation ei tarvitse merkitä kausaliiteettia. Saattaa hyvinkin olla niin, että tietyistä psyykkisistä ongelmista kärsivät ihmiset juovat vähemmän.
- ¹⁸ Pedersen (2007). Tämä suuri sydäntutkimus, johon osallistui 12 000 tanskalaista potilasta, vahvistaa sen, mitä on tullut ilmi muissa tutkimuksissa. Katso esimerkiksi Ellison (2008) ”Kaikista käytettävissä olevista tutkimustiedoista on vedettävä se johtopäätös, että alkoholin käyttämättömyys on tärkeä sydän- ja verisuonitautien riskitekijä.” Tätä vastaan esitetään usein vastaväite, että täysraittien ryhmä koostuu osittain entisistä alkoholisteista, mikä nostaa riskejä. Tutkimuksen laatijan mielestä kuolemaan johtavat sydäntaudit eivät kuitenkaan ole erityisen paljon tavallisempia näiden parissa. Hänen mukaansa terveydentilan erot kohtuullisesti juovien ja täysraittien välillä saattavat olla vielä suurempia kuin tutkimus osoittaa.
- ¹⁹ Gard ja Wright (2005), s. 56.
- ²⁰ Gard ja Wright (2005), s. 66.
- ²¹ Taylor (2012).
- ²² Henriksson (2006).
- ²³ Nutt (2009) s. 3–5.
- ²⁴ Marmot (2006), s. 204. Ota huomioon, ettei muutamien kymmenien prosenttien ylimääräinen riski ole oikeasti niin vaarallista kuin miltä voi näyttää. Ylikuolleisuus on tilastollinen yhteys, ei diagnoosi. Useimmat elävät pitkään, olivat he sitten naimisissa tai naimattomia.
- ²⁵ Thornton (1991).
- ²⁶ Schaffer library of drug policy (1988).
- ²⁷ Kaartinen (2012).
- ²⁸ Kirjoittajina on 17 johtavaa alkoholitutkijaa Maailman terveysjärjestö WHO:n toimeksiannosta, s. 158–159.
- ²⁹ Yhdysvaltojen arviot osoittavat jyrkkää, 60–80 prosentin laskua heti tammikuussa 1920 voimaan tulleen kiellon jälkeen. Seuraavan vuoden alusta lähtien kulutusluvut nousivat kuitenkin kolmen tutkimuksen mukaan noin 50–70 prosenttiin kieltoa edeltävästä kulutuksesta, ja yksi tutkimus osoitti vielä korkeampia tasoja. Kun kielto kumottiin vuonna 1933, kulutus nousi tuskin ollenkaan ja palasi kieltoa edeltävälle tasolle vasta seuraavalla vuosikymmenellä. Sullum (2004), s. 82. Kuolleisuus maksakirroosiin väheni sitä paitsi Yhdysvalloissa jo ennen kiellon voimaantuloa, koska amerikkalaiset joivat vähemmän ensimmäisen maailmansodan aikana, mutta nousi sitten, koska juominen lisääntyi koko kieltolain ajan. Thornton (1991).
- ³⁰ Väliaho (2002).

³¹ Algot Niska kirjoitti salakuljetusvuosistaan omaelämäkerrallisessa kirjassaan *Mina äventyr* (Söderströms, 1931), jonka alussa on runo:

”Vaahto pärskey keulaa vasten, silmä tuijottaa ja tähyää.

Etsi kaukaa mereltä suopeasti tuikahtavaa valoa.

Siellä jossain se on, laiva lasteineen.

Onnekkaiden maista, joissa viini tarjoaa iloa

eikä ole murhan ja varkauden lailla sovitettava rikos.

Katsotaanpa kylmästi! Luuleeko ristin sielukaan, että Hösterman tuntisi

katumuksen piston, kun ladossa on tuhat litraa?

Huonosti te kiihkoilijat sitten tunnette saariston poikia.”

³² Linnell (1995).

³³ Väliaho (2002).

³⁴ Gustafsson (2012).

³⁵ Benson & Rasmussen (1998).

³⁶ CAN:n luvuista käy ilmi, että sekä laillinen myynti että joka päivä tupakoivien määrä vähenivät juuri vuonna 1997 veronlaskun yhteydessä 22 prosentista 19 prosenttiin väestöstä. Taso pysyi samana vielä muutaman vuoden, kunnes pitkän aikavälin suuntaus kohti tupakoijien osuuden laskua jatkui. Katso Granberg & Trolldal (2005), s. 4.

³⁷ Vielä vuonna 2008 arviolta joka seitsemäs Ruotsissa myyty savuke oli veroton eli joko ostettu matkoilta tai salakuljetettu. Katso E24 (2008).

³⁸ Systembolaget kerskuu runsaan 1 800 erilaisen viinin valikoimallaan, mutta suuri osa on usein loppuunmyytyjä. Tanskassa markkinoilla on noin 20 000 viiniä eli yli kymmenkertainen määrä, mutta ne eivät ole samassa yhtiössä. Ranskassa on yksi ainoa viinimymälä, jossa on noin 6 000 viiniä eli kolme kertaa enemmän kuin koko Systembolagetilla sekä pieniä viinimymälöitä, joissa on paljon erikoistuneempi valikoima, henkilökohtainen kiinnostus tarjonnan taustalla ja mahdollisuus koemaistamiseen. Karlsson (2009).

³⁹ Viimeksi mainitusta on hyvä kuvaus lähteessä Lennerhed (2008) s. 159–163. Tutkintamenettelyä, jonka tarkoituksena oli syytä huolimatta viivyttää päätöksentekoa ja saada nainen muuttamaan mielensä, sanottiin ”myönteiseksi holhoukseksi”.

⁴⁰ Foresight (2007).

⁴¹ Nilsson (1987) ja Dagens Nyheter (1987).

⁴² Al-Hussein (2009).

⁴³ Fry (2009).

KIRJALLISUUS

- Al-Hussein, Lubna Ahmad (2009): 40 piskrapp för ett par byxor (Tukholma: Sekwa).
- Augustsson, Lars-Åke toim. (2007): Solidarisk alkoholpolitik (Tukholma: Hjalmarson & Högberg/Alkoholpolitiskt forum).
- Benson, Bruce och Rasmussen, David W (1998): "Predatory public finance and the origins of the war on drugs 1984-1989", teoksessa Shughart II, William F toim. (1998): Taxing choice – the predatory politics of fiscal discrimination (New Brunswick, NJ: Transaction).
- Dagens Nyheter (1987): "Orden vid muren" Dagens Nyheter, pääkirjoitus, 13.6.1987.
- E24 (2008): "Ett av sju cigarettpaket obesattat", Svenska Dagbladets Näringslivsdel 17.6.2008.
- Eberhard, David (2006): I trygghetsnarkomanernas land – om Sverige och det nationella paniksyndromet (Tukholma: Prisma).
- Ellison, Curtis (2008): "An update on alcohol and health", Alcohol in moderation (digest online) 10.4.2008.
- Foresight (2007): Trends and drivers of obesity – A literature review for the Foresight project on obesity. (Lontoo: Department for Business, Innovation & skills).
- Fornäs, Johan (2004): Moderna människor – Folkhemmet och jazzen (Falun: Norstedts).
- Fry, Stephen (2009): "Is catholicism a force for good in the world?" BBC World 7.11.2009.
- Frykman, Jonas (1988): Dansbanceländet – Ungdomen, populärkulturen och opinionen (Borås: Natur och kultur).
- Gard, Michael och Wright, Jan (2005): The Obesity Epidemic: Science, Morality, Ideology (New York: Routledge).
- Grahn, Albin (2009): "Om jag dör, res då till Rovaniemi", Novell höstnumret 2009.
- Granberg, Maria & Trolldal, Björn (2005): Resandeförsel och smuggling av cigaretter 2003-2004 SORAD-rapport 29. (Tukholma: Stockholms Universitetet/Centrum för Socialvetenskaplig Alkohol- och Drogforskning).
- Griffith, Edwards toim. (1996): Alkoholpolitik – för bättre folkhälsa (Tukholma: Natur och kultur).
- Gustafsson, Nina-Karti (2012): "Uteblivna förändringar i svenskarnas alkoholvanor" teoksessa Storbjörk, Jessica toim. (2012): Samhället alkoholen och drogerna – Politik, konstruktioner och dilemman (Tukholma: Stockholms universitets förlag).
- Harsanyi, David (2007): Nanny state – How food fascists, teetotaling do-gooders, priggish moralists, and other boneheaded bureaucrats are turning America into a nation of children (New York: Broadway books).
- Henriksson, Karin (2006): "Alkohol farligare än LSD", Aftonbladet 2.8.2006.
- Hills, Simon (2006): Strictly No! – How we're being overrun by the Nanny state (Edinburgh: Mainstream).
- Jägerbrand, Mikael (2006): Docklandsboken – Fakta och intervjuer om Sveriges största raveklubb Version 1.0 (Farsta: Virvelvind förlag).
- Kaartinen, Aija (2012): Kansan raittudeksi ja kotien onneksi : Naisten kieltolakimieliipiteet ja toiminta kieltolain puolesta ja sitä vastaan 1919-1932, Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta, Bibliotheca Historica 133.
- Karlsson, Per (2009): "Fler skruvar och mindre korkat", Neo nr 4 2009.
- Leffler, Tove och Åkerlind, Agnes-Lo (2009): "Docklands – historien om ravekultur, knark och en OS-bomb", P3:n dokumenttiohjelmia 19.4.2009.
- Lennerhed, Lena (2008): Historien om en brott – Illegala aborter i Sverige på 1900-talet (Tukholma: Atlas).
- Linnell, Stig (1995): Svenska skurkar – 13 brottsliga berättelser (Tukholma: Rabén Prisma).
- Marmot, Michael (2006): Statussyndromet – Hur vår sociala position påverkar hälsan och livslängden (Tukholma: Natur & Kultur).
- Nilsson, Ulf (1987): "Gorbatjov har initiativet : det är inget att beklaga" Expressen, 15.6.1987.
- Niska, Algot (1931): Mina äventyr (Helsingfors: Söderströms).
- Nutt, David J (2009): "Equasy – An overlooked addiction with implications for the current debate on drug harms", Journal of Psychopharmacology vol 23 nr 1 2009.
- Nyheter P 4 Jönköping (2011): "Här får du inte dansa som du vill", P 4 Jönköping 9.12.2011.
- Pedersen, Jane m.fl. (2007): "The combined influence of leisure-time physical activity and weekly alcohol intake on fatal ischaemic heart disease and all-cause mortality" European Heart Journal, vol 29 nr 2.
- Schaffer library of drug policy (1988): Taulukko: "Homicide Rate and Receipt of Prisoners 1910-1987", Washington DC: DRCNet online library drug policy.
- Sullum, Jacob (2004): Saying Yes – In Defense of Drug Use (New York: JP Tarcher/Putnam).
- Svantesson, Allan (1941): Ungdomens fiende nummer ett: den offentliga moderna dansen (Stockholm).
- Svensson, Mattias (2011): Glädjedödarna – en bok om förmynderi (Tukholma: Timbro).
- Taylor, Mark m.fl. (2012): "Quantifying the R.R of harm to self and others from substance misuse: results from a survey of clinical experts across Scotland", British Medical Journal vol 2 nr 4 2012.
- Thornton, Mark (1991): Alcohol prohibition was a failure, Cato Institute Policy Analysis no. 157 (Washington: Cato Institute).
- Westin, Martin (2005): "Dansbanceländet", Doctrina Morum nr 11 2005.
- Van Baal y.m. (2008): "Lifetime medical costs of obesity: Prevention no cure for increasing health expenditure", PLoS Medicine vol 29 nr 5, februari 2008.
- Väliaho, Tuomo (2002): "History: prohibition turned Helsinki into a wet city" Helsingin Sanomat Metro 9.4.2002.

7 Kukkahatut ja piraatit – julkisen holhouskeskustelun satunnaisuus

Kimmo Collander

- *Suomessa keskustelu holhousvaltiosta tyypistyy satunnaiseksi virkavaltaisuuden ja rajoitusten vastustamiseksi.*
- *Muissa länsimaissa holhoamisesta käydään periaatteellista ja järjestelmällistä keskustelua.*
- *Meiltä puuttuvat yksilön oikeuksia puolustavat järjestöt, ajatuspajat ja viranomaiset.*
- *Ennen kaikkea puolueemme tuntuvat vaikenevan holhousvaltioon liittyvistä aiheista.*
- *Termi ”holhousvaltio” on esiintynyt vain muutaman kerran puolueiden periaateohjelmissa tai muissa keskeisissä linjauksissa 1800-luvulta nykypäivään.*
- *Jos yksilön oikeuksien edistämiseen ei herätä, holhouksen voi odottaa vain lisääntyvän.*

Holhous syntyy valtarakenteissa. Vallankäytön kohde syyttää helposti vallankäyttäjää holhouksesta, jos hän ei saa tarpeeksi tilaa omalle harjonnalleen.

Niinpä kunnat syyttävät valtiota holhouksesta, kun ne eivät saa riittävää liikkumavaraa päättäessään lakisääteisten palvelujen tuottamisesta. Yksilöt syyttävät kuntaa – tai valtiota – joutuessaan rajoittamaan omaa toimintaansa ilman mielestään järkevää syytä.

Meissä kaikissa asuu holhoaja, hahmo, joka tietää, kuinka muiden tulee elää elämänsä. Holhoaja, joka tietää, mikä on hyväksyttävää ja mikä tuomittavaa, mikä on järkevää ja mikä järjetöntä, missä menee moraalinen ja yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden rajat.

Holhoajia tarvitaan. Vanhemmat eivät ole hyviä isä tai äitejä, jos he eivät pysty ohjaamaan lapsiaan hyviksi yhteiskunnan jäseniksi rajoja asettamalla eli holhoamalla.

Lapsen kasvaessa vanhemmat joutuvat kuitenkin väistämättä toteamaan, että nuori on muuttunut aikuiseksi ja pystyy tekemään päätöksiä itsenäisesti. Otetta pitää löysätä ja antaa jälkikasvun itse tehdä omaa elämänsä koskevat päätöksensä, niin viisaat kuin tyhmätkin.

Yhteiskunnan ja yksilön suhteen pätee sama kysymyksenasettelu: Milloin kansalaiselta otetaan pois oikeus tehdä päätöksiä omasta elämästään? Saako sen takaisin?

Valtio on kansalaisille kuin vanhemmat kasiluokkalaiselle. Molemmissa käydään kamppailua siitä, mihin raja auktoriteetin ja oman harjonnin välillä vedetään.

Hyvinvointivaltio on holhousvaltio

Perinteinen sosiaalidemokratia, jota Pohjoismaat Suomi mukaan lukien edustivat muutama vuosikymmen sitten, on katsonut vapaalla markkinataloudella olevan haitallisia vaikutuksia, joita on torjuttava valtion väliintulolla. Puhdasta kapitalismia ei hyväksytty, vaan luotiin sekatalouden malli. Valtio tunkeutui kaikkialle sosiaaliseen ja taloudelliseen elämään.

Suomea rakennettiin kolmikannalla korporaatioiden kautta. Yhteiskunnan eri tahot saivat kaikki haluamaansa, mutta joutuivat vaihtokaupassa luopumaan jostain.

Kaupanteossa syntyi pikkuhiljaa näkemys suomalaisesta hyvinvointimallista. Konsensushengessä luotiin laaja hyvinvointivaltio, joka suojaa kansalaisia kehdestä hautaan. Mitään yksittäistä päätöstä ei tehty, vaan yhteiskuntamallimme kehittyi vuosien saatossa koalitionhallitusten tekemien pienten ja vähän isompien päätösten kautta.

Sitoutumalla hyvinvointivaltioon sitouduimme samalla korkean verotuksen lisäksi siihen, että yhteiskunta saa puuttua

elämässämme asioihin, jotka muuten pysyisivät tiukasti yksilön omassa etupiirissä.

Globalisaatio ja talouden vapautuminen ovat muuttaneet pohjoismaista mallia. Valtio on luopunut suvereniteetistään poistamalla kaupan ja pääoman liikkeen esteitä.

Pohjoismaissa tässä prosessissa on onnistuttu ilman suuria sosiaalisia ongelmia. Tulonerot ovat kasvaneet hallitusti, eikä absoluuttista köyhyyttä juuri esiinny. Yhteiskunnan turvaverkot toimivat koko maailman mitta-kaavassa poikkeuksellisen hyvin.

Yhteiskunta tai ”valtio” tai ”systeemi” ei edelleenkään turvaa hyvinvointivaltion etuuksia vastikkeetta. Jotta yksilö voisi nauttia tästä laajasta turvaverkosta, tarvitaan sääntöjä.

Jos valtio maksaa sairaalakulut, on reilua, että se vaatii moottoripyöräilijöiltä kypärän käyttöä ja suosittelee kansalle terveitä elämäntapoja. Työttömyyskorvauksen saamiseksi pitää olla työmarkkinoiden käytettävissä. Maksamme veroja käyttömaksuna toimivasta yhteiskunnasta.

Hyvinvointiyhteiskunnassa kansalaisia pyritään suojelemaan tyhmyksiltä. Suojelu kattaa tyhmyydet niin ulkopuolisten kuin kansalaisen omaltakin taholta. Laki turvaa rangaistuksen uhalla, ettei kukaan loukkaa toisen fyysistä koskemattomuutta. Itsensä vahingoittamista rajoitetaan esimerkiksi huumaavien aineiden täyskiellolla tai saantirajoituksilla.

Käsite ”holhousvaltio” nousee esiin silloin, kun koetaan, että ”oikeutta omien tyhmyyksiä tekemiseen” rajoitetaan kohtuuttomasti. Yleensä käsitettä käyttävät ne, jotka tuntevat oman vapautensa tulleen rajoitetuksi epäreilulla tavalla.

Käsite ”holhousvaltio” nousee esiin silloin, kun koetaan, että ”oikeutta omien tyhmyyksiä tekemiseen” rajoitetaan kohtuuttomasti

Holhousvaltiottumisesta taas puhutaan, kun keskusteluun nousee moraaliin liittyviä kysymyksiä kuten uhkapelejä tai prostituutiota koskeva lainsäädäntö tai alkoholi-, tupakka- tai asemääräykset.

Holhousvaltio ja terveysfasismi liitetään yhteen, kun viranomaiset lähtevät suosittamaan liian innokkaasti terveyttä edistävää käyttäytymistä. Kiukkuiset veronmaksajat lyövät holhousvaltiokorttia pöytään, kun sosiaalietuuksia parannetaan.

Tietosuojaharrastajat yhdistävät holhouksen henkilökohtaisten tietojen keräämiseen ja yhdistelemiseen. Tieliikenteeseen liittyvät säännökset aiheuttavat autoilijoiden parissa holhousvaltionurinaa.

Voi veikata, että nuo kaksi viimeksi mainittua ryhmää saanevat tulevaisuudessa yhteisen kritiikin kohteen, kun älyliikenne ja satelliittipaikannukseen perustuvat järjestelmät tulevat käyttöön.

Virkavaltaisuus ajaa holhoukseen

Monimutkainen ja alati muuttuva lainsäädäntö avaa oven virkakoneiston harjoittamalle holhoukselle. Jos kansalainen ei saa määräyksistä selvää, ne ovat ristikkäisiä tai jättävät aukkoja, päätöksen tekee virkamies. Koska virkamiehet ovat ihmisiä kaikkine heikkouksineen, kansalaiset lähes vääjäämättä kokevat jossain vaiheessa tulevansa epäreilusti kohdelluiksi.

Erottamattomat virkamiehet ovat kansalaisen kontrollista kauempana kuin poliitikot. Heitä media käsittelee hellemmin ja uudelleen valitsemattomuuden pelosta ei tarvitse kärsiä neljän vuoden välein. Virkamiehet ovat juridisessa vastuussa mutta tiukan demokraattisen kontrollin ulkopuolella.

EU:sta on tullut virkavaltaisuuskritiikille uusi suosikkikohta. Erityisesti maanviljelijät kamppailevat vaikeaselkoisten ja yksityiskohtaisten EU-säännösten kanssa, jotka yhdistettyinä kotoperäisiin yhtä monimutkaiseen sääntöihin ajavat viljelijät epätoivoon.

Bryssel ja Helsinki lymyilevät toistensa selkien takana. Vastuu normien omittamisesta ei tunnu kuuluvan kenellekään. Normia ei voi paikata kuin toisella normilla, joka sekin aiheuttaa taas uusia ongelmia.

EU-kritiikissä vahvasti läsnä oleva demokraatiavajeongelma saa tätä kautta hyvää polttoainetta. Paikalliset virkamiehet soveltavat säädöksiä,

joita kukaan poliitikko ei halua nousta puolustamaan. Valta on jossain Brysselissä, missä jotkut tekevät ikäviä holhoavia päätöksiä, mutta vuoropuhelu heidän kanssaan ei onnistu millään.

Suomessa ei käydä järjestelmällistä holhousvaltiokeskustelua. ”Vanhemmat” tietävät parhaiten, mikä ”kasiluokkalaiselle” sopii, eikä asiasta tarvitse keskustella.

Vaikka yhteiskunta ja ihmiset kehittyvät, rajojen siirtämistä yksilön omaa harkinnan vapautta lisäävään suuntaan ei edes pohdita. Kasiluok-

Satunnaisesti jokin säädösesitys saa osakseen kiukkuisen vastalauseyöpyn

kalainen siirtykään työelämään, mutta isi ja äiti päättävät edelleen. Keskustelun puute sopii, ikävä kyllä, yleiseen suomalaiseen kulttuuriin, jossa rakentavia ja syviä yhteiskunnallisia keskusteluja vältellään.

Satunnaisesti jokin säädösesitys saa osakseen kiukkuisen vastalause-ryöpyn, jossa todetaan hankkeen olevan taas esimerkki siitä, millainen holhousvaltio Suomi onkaan. Kommentteissa ei kuitenkaan lähdetä sitomaan ajankohtaista yksittäistapausta laajempaan kokonaisuuteen yksilön ja yhteiskunnan välisestä suhteesta.

Suomalaisia tuntuu ärsyttävän erityisesti hurskasteleva sääntely, jossa puututaan ongelmaan sellaisin näennäisin tai puolinaisin keinoin, joilla ei nähdä olevan tehoa. Alkoholi- ja tupakkakysymyksissä hurskastelukulma nousee voimakkaasti esille.

Etenkin netin keskustelupalstoilla tunteet käyvät kuumina: ”Miksi tehdään kalliita toimia, joilla ei ole mitään vaikutusta?”; ”Eikö valtio kuitenkin täytä alkoholin ja tupakan verotuksella pohjatonta kirstuaan?”; ”Haitallisia aineita myydään niin kauan kun niiden verotuotot katsotaan terveyshaittojen aiheuttamia kustannuksia suuremmaksi.”; ”Mitä järkeä on piilottaa tupakat kaappeihin? Eikö samaa tulosta saada muilla keinoilla tehokkaammin?”

Monet ajavat rajoituksia, joita yksilönvapauksistaan tarkat pitävät tarpeettomina tai loukkaavina. Terveysjärjestöt haluavat rajoittaa epäterveellisten tuotteiden kulutusta. Raittiusjärjestöt ovat alkoholin kimpussa. Lastensuojelujärjestöt haluavat lapsen turvallisuutta lisääviä rajoituksia. Kaavoittaja haluaa estää yhdyskuntarakenteen hajautumisen rajoittamalla rakentamista.

Monet rajoittajista ovat valtion virastoja tai ministeriöitä, ja niillä on mittavat voimavarat. Näiden instanssien palkkalistoilla on parhaimmat asiantuntijat, jotka saavat aina halutessaan äänensä kuuluviin.

Kukkahatut kukkivat, yksilön puolustajat kituvat

Järjestäytyneiden tahojen lisäksi rajoittajapiireissä liikkuu paljon yksittäisiä aktivisteja, joita kansa kutsuu ”kukkahattutädeiksi”. Termi on sikäli harhaanjohtava, että kukkahattua käyttäväksi voi leimata myös miespuolisia aktivisteja.

Nämä sedät ja tädit puuttuvat määrätietoisesti havaitsemiinsa epäkohtiin kuten kirotuun, jääkiekkoväkivaltaan, lemmikkieläinten kohteluun, moottoriturheiluun ja häiritseviin t-paitateksteihin. Puuttuminen näkyy kansalaisaktivismina erityisesti kipakoina netti- tai yleisönosastokirjoituksina.

Kukkahatuilla on selvä käsitys siitä, kuinka muiden tulisi elää elämänsä. Toimenpide-esitykset ovat aina kieltoperusteisia. Muita vaihtoehtoja kukkahatut eivät lähde pohtimaan.

On olemassa myös miespuolisia kukkahattutätejä

Viranomaisista tietosuojavaltuutettu on ainut, jolla on jonkinlainen julkinen profiili yksilön oikeuksien puolustajana. Tietosuojavaltuutetun työn arvostus on kärsinyt viime vuosina. Tietosuojavaltuutetun linjaukset siitä, mikä on yksityistä ja mikä julkista, kulkevat yleistä johdonmukaisuuden käsitystä vastaan.

Epäyhtenäisyyttä on monessa kohtaa: Miksi verotiedot, arvo-osuus- ja ajoneuvorekisterit ovat kaikille avoimia, mutta terveydenhuollon rekistereiden integraatiossa nähdään tietosuojaongelmia? Miksi maksuhäiriörekisteri on OK, mutta positiivista luottorekisteriä ei saa tehdä? Miksi Yhdysvallat saa Suomen kansalaisista tietoa, mutta työnantaja ei saa googlata työnhakijoidensa taustoja?

Tietosuojavaltuutetun työstä puuttuu aktiivinen, eteenpäin katsova läsnäolo julkisessa keskustelussa. Laajojen kokonaisuuksien pohdinnan ja suunnan näyttämisen sijasta ulostulot keskittyvät jo tapahtuneen viranomaistoiminnan kommentointiin.

Samantyyppiset ongelmat vaivaavat oikeusasiamiehen toimistoa. Hyvistä lähtökohdista huolimatta oikeusasiamies ei ole Suomessa ottanut näkyvää roolia yksilöoikeuksien edistäjänä tai puolustajana.

Oikeusasiamies voisi halutessaan puuttua epäkohtiin myös omasta aloitteestaan, mutta laillisuuden valvonta on etupäässä reaktiivista kante-

luiden tutkintaa. Eduskuntahan otti perus- ja ihmisoikeudet oikeusasiamiehen työn uudeksi näkökulmaksi vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Tällä haluttiin korostaa näiden oikeuksien tärkeyttä ja suunnata laillisuusvalvontaa sen mukaisesti.

Näkökulma olisi antanut oikeusasiamiehelle mahdollisuuksia periaatteelliseen viestintä-

ja valistustyöhön yksilönvapauksien puolesta. Räväköitä keskustelunavauksia ei ole kuitenkaan näkynyt.

Yksilön oikeuksia ”systeemiä” vastaan valvovia järjestöjä ei Suomessa ole ensimmäistäkään. Meillä ei ole ainoatakaan vakavasti otettavaa tahoa, joka kävisi systemaattista, älyllistä keskustelua siitä, mikä kuuluu yhteiskunnan rajoitettavaksi ja mikä yksilön omaan harkintavaltaan.

Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa on lukuisia järjestöjä, ajatuspaikkoja ja yksityisiä ajattelijoita, jotka käyvät jatkuvaa sotaa yhteiskunnan sääntelyn kasvua vastaan. Median kautta suomalaisille tuttuja mutta voimakkuudeltaan ja sisällöltään hämmäntäviä ovat amerikkalaisten aseaktivistien kampanjat ja brittien hurmoksellisen kielteinen suhtautuminen henkilökortteihin ja väestörekistereihin.

Työmarkkinajärjestöt ovat Suomessa vahvimmat puolueiden ulkopuoliset tekijät yhteiskunnallisessa keskustelussa. Holhousvaltiokeskustelussa niillä ei kuitenkaan ole ollut mitään roolia.

Korporaatiot eivät voi milloinkaan olla yksilönvapauksien puolella murentamatta oman toimintansa perustetta. Sekä Eteläranta että Haka-

Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa on lukuisia järjestöjä, jotka käyvät jatkuvaa sotaa yhteiskunnan sääntelyn kasvua vastaan

niemi elävät rajoittamalla jäsentensä liikkumavapautta yhteisen hyvän nimissä.

Yksilönvapaudet eivät ole missään vaiheessa päässeet näiden kahden mastodonttilauman agendoille. Asiakokonaisuutta on tuskin edes harkittu kokoonumis- ja yhdistymisvapautta lukuun ottamatta.

Puolueet vaikenevat

Suomalaiset puolueet eivät nosta holhousvaltiokysymystä laajempaan käsittelyyn. Termiä käytetään poliittisena lähitaisteluseena, mutta varsinaiseksi vaalikampanjateemaksi yksilön ja yhteiskunnan suhde ei ole noussut.

Ulkomailta näyttävän esimerkin puolueiden välisestä kamppailusta antaa Iso-Britannia edellä mainitussa henkilökorttikysymyksessä. Monissa kysymyksissä vastakkaisia kantoja edustavat puolueet jakavat tiukan kannan yksityisyydestä ja valtion sekaantumisen minimoimisesta.

Heti päästyään liberaalien kanssa valtaan vuonna 2010 konservatiivit lakkauttivat työväenpuolueen alullepaneman henkilökorttijärjestelmän. Yhteisessä hallitusohjelmassa todettiin juhlallisesti päätöksen olevan tärkeä osa ”suunnan kääntämisessä työväenpuolueen harjoittamaan kansalaisoikeuksien rapauttamiseen ja valtion sekaantumiseen [kansalaisten yksityiseen elämään]”.

Suomalaispuolueiden linjauksissa holhoamiseen ja holhousvaltioon liittyvät kannanotot loistavat poissaolollaan. Tästä saa tuntumaa, kun tekee hakuja POHTIVA-tietovarantoon, johon on koottu puolueiden ohjelmia ja muita keskeisiä poliittisia tekstejä 1800-luvun loppupuolelta lähtien.

Haulle ”holhousvaltio” tulee vain yksi osuma: Liberaalisen Kansanpuolueen ”Periaatteellisessa toimintasuunnitelmassa 1982–84” on pieni 70 sanan kappale ”Holhousvaltiosta kansalaisten yhteiskuntaan”.

LKP sai haullla ”holhous” kaikkiaan kolme mainintaa. Yhtä paljon mainintoja tulee Suomen Keskustalle / Keskustapuolueelle. Kyseiset kes-

kustan ohjelmat ovat vuosilta 1986 ja 1994, joka on tuorein maininta kaikista puolueista.

RKP:lle ja SKP:lle löytyy samassa haussa kaimille yksi maininta. Myös kokoomus saa vain yhden osuman, vaikka voisi olettaa, että juuri oi-

keistolaisissa piireissä suhtauduttaisiin kriittisimmin holhoukseen.

Ainut kokoomuksen virallisista ohjelmapapereista löytyvä maininta on vuodelta 1951 ja kuuluu ”Valtion holhous talouselämässä on siis supistettava vähimpään välttämättömään”.

Nykyisistä puolueista aktiivisimmat keskustelijat tulevat Piraattipuolueesta. Internetiin ja digitaaliseen sisältöön liittyvissä sisältö- ja tietosuojakysymyksissä on tehty ja tehdään tulevaisuudessa jatkuvaa rajankäyntiä yksilönoikeuksien, yritysten oikeuksien ja holhousvaltion välillä. Onkin

Nykyisistä puolueista aktiivisimmat keskustelijat tulevat Piraattipuolueesta

luontevaa, että juuri Piraattipuolueen tapainen ryhmä on ilmaantunut yhteiskunnalliseen keskusteluun.

Puolueen ohjelmassa käsitellään paljonkin holhousvaltioon yhdistettäviä kysymyksiä kuitenkin käyttämättä itse sanaa. Eduskunnan ulkopuolisena, vakiintumattomana poliittisena toimijana sen mahdollisuudet nostaa asioita keskusteluun ovat kuitenkin sangen rajatut. Nettikeskusteluissa piraatit ovat vahvasti läsnä, mutta perinteistä valtamediaa he eivät ole pystyneet innoittamaan holhousvaltiodebattiin.

Laajentuminen väistämätöntä

Jos keskustelu yksilön ja yhteiskunnan vastuun rajoista ei saa systemaattisempaa muotoa, on holhousvaltion laajentuminen väistämätöntä. Valtion ja kuntien virkamiesten olemassaolon syy on palvella kansaa toimeenpanemalla ja valmistelemalla kansalaisten toimintaa rajoittavia päätöksiä.

Jos jotkut suurista puolueista eivät ota selkää linjaa sääntelyn vähentämisen puolesta tai edes sääntelyn lisäämistä vastaan, virkakoneisto jatkaa päätösten valmistelua ja uuden sääntelyn tuottamista. Jos Suomi sattuisi valitsemaan vähemmän sääntelyn tien, EU paikkaa varmasti, ja normitulva Brysselistä kasvaa.

Koska ylisääntely on monia hallinnon aloja koskeva ongelma, myös ratkaisut on haettava poikkihallinnolliselta tasolta. Nykyisessä järjestel-

mässä, jossa hallitukset vaihtuvat, mutta virkamiesten agenda pysyy, ei voi odottaa suuria muutoksia.

Jos ministerit johtavat ministeriöitään korkeintaan neljä vuotta, on virkamiesvallan pysyminen ja vahvistuminen selvää. Ministerit hoitavat sektoreitaan hallitusohjelman

ohjeistuksen mukaisesti. Muiden ministereiden rooteleihin ei puututa muulloin kuin epäiltäessä hallitusohjelman vastaista toimintaa. Pääministerin rooli on enemmän sovittelua ja edustava kuin ohjaava ja johtava.

Paradoksi syntyy, kun kansalaiset ovat tietävämpiä ja osaavampia kuin koskaan aikaisemmin ja samalla yhteiskunta luottaa heidän omaan harkintaansa vähemmän kuin milloinkaan. Selvää on, että sääntelyn tarve kasvaa maailman tullessa monimutkaisemmaksi ja yhteiskunnan tarjoamien palvelujen runsastuessa. Jos yhteiskunta antaa lisää palveluja ja tulonsiirtoja, se näyttää hankkivan puolittain automaattisesti suuremman oikeuden säännellä näiden palvelujen ja tulonsiirtojen vastaanottajien elämää.

Monissa maissa valtio nähdään pakkovaltakoneistona, joka ei edusta yhteisöä. Valtio on government eli ”ne”. Suomessa valtio on yhä edelleen kansalaisten silmissä enemmän ”yhteiskunta” ja ”me”.

Sytä tähän luottamukselliseen yhteiskuntasuhteeseen on monia. Kunnallishallintomme on – ainakin ollut – vahva ja osallistava. Jokaisella

Paradoksi syntyy, kun kansalaiset ovat tietävämpiä kuin koskaan ja samalla yhteiskunta luottaa heidän harkintaansa vähemmän kuin milloinkaan

kuntalaisella on realistinen mahdollisuus päästä päättämään merkityksellisistä yhteisistä asioista.

Pohjoismainen demokratian perinne, joka jatkui autonomian ajan yli, oli merkityksellinen erityisesti sortokausien aikana. Oma valtiorakenteemme puolusti meitä ulkoista Venäjän uhkaa vastaan. Sisällissotaa seurasi vaihe, jolloin valtio oli selvästi vihollinen joitain sen jäseniä kohtaan. Tämä surullinen kausi päättyi sotien aikana. 1940-luvulla tilanne oli valtiosuhteen kannalta sotaa käyvälle kansalle selvä: valtio puolusti kansan vapauksia niitä riistämään haluavaa ulkoista uhkaa vastaan.

Vuoden 1918 murhenäytelmän jäljiltä maassamme on ymmärretty neuvottelujen ja konsensuksen merkitys pakkokeinojen sijasta. Sirpaloitunut puoluejärjestelmä on pakottanut puolueet käymään neuvotteluja keskenään ja jakamaan hallitusvallan. Lähes kaikki puolueet ovat olleet hallituskelpoisia, ja hallitusvastuu on sitonut puolueet yhteiseen hyvinvointi- tai holhousvaltiohankkeeseen.

Järjestelmän tilalle yhteisöllisyys

Suomalaisille on tyypillistä vahva, lähes lapsenomainen, luottamus ihmisiin ja järjestelmään. Kontrasti esimerkiksi vanhoihin kommunistimaihin on valtava. Vaikka maailma muuttuu, suomalaisina uskomme vieläkin kaverin, liikekumppanin tai virkamiehen sanaan ensi kuulemalla. Emme lähde rutiininomaisesti kyseenalaistamaan ja tarkastamaan faktoja.

Meille luottamus on yleensä oletusarvo, joka poikkeustapauksissa menetetään. Monissa muissa kulttuureissa asia on juuri päinvastoin: epäluottamus on oletusarvo, ja luottamuksen saavuttaminen vaatii molemmilta osapuolilta paljon työtä ja aikaa.

Tämä hieno kulttuuripiirre ei ole holhousvaltiokysymyksen kannalta ajatellen täysin ongelmaton. Vaikka Valittujen Palojen selvityksessä 2012 suomalaisten vastaajien luottamus poliitikkoihin on samaa keinoa tasoa kuin muuallakin Euroopassa, erotumme joukosta luottamalla selvästi muita enemmän univormua käyttäviin ammattilaisiin kuten poliiseihin, konduktööreihin ja palomiehiin. Näille ”univormuammateille”

tyypillinen piirre on käytöstämme tai ajattelumme ohjaavan auktoriteetin käyttö.

Mitä mieltä meidän pitäisi olla siitä, että arvostamme selvimmän tapauksen – poliisin – lisäksi suhteellisesti eniten opettajia? Molemmat ammatit ovat kiistatta äärimmäisen tarpeellisia yhteiskunnan ja yksilön kannalta. Lisäksi molempien ammattien harjoittajat tekevät työtään erinomaisella moraalilla. Opettajat kasvattavat lapsia hyviksi yhteiskunnan jäseniksi ja poliisit pitävät meidät lain suojassa.

Mutta voisiko näiden ammattien korkeassa arvostuksessa piillä kaipeutta siihen, että joku kertoo meille, kuinka asiat ovat ja kuinka meidän pitää käyttäytyä? Ja eikö holhousvaltio synny juuri siitä, että joku muu

Surullisinta holhousvaltiossa on sen huonot tulokset eniten holhousta tarvitsevien kannalta

kuin kansalainen itse katsoo tietävänsä paremmin, mikä hänelle on hyväksi?

Surullisinta holhousvaltiossa on sen huonot tulokset eniten holhousta tarvitsevien kannalta. Nuorisoon kohdistuu – ja aivan aiheesta – paljon erilaisia lainsäädännöllisiä rajoituksia ja sosiaalista ohjausta. Kuitenkin talvella ilmestyneen EVA Analyysin *Hukassa – Keitä ovat syrjäytyneet nuoret?* mukaan vuonna 2010 oli noin 51 300 syrjäytyneitä 15–29 -vuotiasta nuorta. Viime vuosien aikana nuorten syrjäytymistä ei ole saatu kuriin, vaan se on jatkanut pientä nousuaan. Syrjäytyneistä 40 prosenttia on jumiutunut tilaansa yli viideksi vuodeksi.

Jos lainsäädännön ja virkamiestyön avulla ei pystytä pelastamaan nuorisoa, lienee syytä yrittää jotain muuta. Suurta mielikuvitusta ei vaadi perheen merkityksen korostaminen.

Ärhäkän teinin tupakanpolton aloittamista estävät paremmin rakastavan tiukat vanhemmat kuin tupakan mystifointi esilläpitokielloin tai pakkauksen kauhukivin. Vaikeuksiin joutuneen nuoren voivat palauttaa ruotuun joko poliisi, sosiaalityöntekijät tai välittävät perheenjäsenet ja ystävät. Vaikka meillä on pätevät opettajat ja hyvät lastentarhat, emme voi

ulkoistaa vanhemmuutta valtiolle veroilla maksettavalla palvelusopimuksella.

Yhteisöllisyys on ollut vuosikymmenen trendikäsite. Ison-Britannian pääministeri David Cameron hyppäsi lain

neen harjalle lanseeraamalla niin sanotun Big Society -hankkeen. Siinä on ajatuksena, että hyvinvointiyhteiskunta ei perustu julkiseen sektoriin vaan yhteisöllisyyteen.

Hankeella pyritään uudistamaan julkisia palveluita siirtämällä päätösvaltaa ja voimavaroja keskushallinnolta paikallishallinnolle, yhteisöille, yrityksille, julkisen sektorin työntekijöille sekä kansalaisille, eli julkisten palveluiden käyttäjille ja tuottajille. Big Societyn kriitikot taas näkevät termin tyhjänä sanahelinänä, jonka tavoitteena on sysätä säästöjen aiheuttamat sotkut vapaaehtoisjärjestöjen siivottavaksi.

Viime vuonna julkaistu EVA Analyysi *Valta yhteisöille!* käsittelee Cameronin hanketta myös Suomen kuntauudistuksen näkökulmasta. Analyysi väittää, että Suomen on valittava suuntansa kuntauudistuksen yhteydessä. Tavoitteet ovat molemmissa maissa samat, mutta Suomi tuntuu valitsevan päinvastaisen suunnan toimenpiteilleen kuin Iso-Britannia.

Nyt Suomen valitsema tie vie keskitettyyn hyvinvointivaltioon, jossa julkinen palvelutuotanto yrittää venyä vastaamaan yhä vaikeampiin haasteisiin. Toinen mahdollisuus olisi hajauttaa päätösvaltaa, lisätä kuntalaisten osallisuutta sekä hyödyntää yhteisöjen ja yritysten potentiaalia yhteisten ongelmien ratkaisussa.

Hajautettu malli antaa parhaimmillaan kansalaiselle uusia vapauksia patoamalla normitulvaa

Irti kieltojen kulttuurista

Holhousvaltio-ongelmatiikan kannalta hajautettu malli antaa parhaimmillaan kansalaiselle uusia vapauksia patoamalla normitulvaa ja tuomalla päätöksenteon lähelle sen kohteita. Päätösten vaikutukset nähdään läheltä ja niihin pystytään reagoimaan nopeasti.

Hajautetussa mallissa paikalliseen tilanteeseen sopimattomat normit voidaan unohtaa ja keskittyä olennaiseen. Silloin syrjäytyneet tunnustetaan, ja heitä pystytään auttamaan ripeästi.

Yhteisöllisemmässä mallissa ei kuitenkaan päästä eroon kukkahattujen ongelmasta. On liikaa niitä, jotka tietävät, kuinka muiden tulisi elää elämänsä. Kieltäjät pystyvät saamaan yhteisöissä vallan, jos heidän agendansa vastapainona ei ole systemaattista holhouksenvastaista mielipidemastoa.

Ihmisen kasvaessa kieltojen kulttuuriin hänelle kasvaa taipumus suvaitsemattomuuteen ja kieltämisen hyväksymiseen. Tilanteen varmentamiseen riittää vilkaisu entisten kommunistimaiden synkkään asenneilmastoon erilaisuuden kestämissä suhteiden. Joissain itäisen Euroopan maissa toimivimmat kansalaisjärjestöt tuntuvat löytyvän sellaisten parista, jotka vastustavat ihmisiä, joilla on eri rotu, uskonto tai sukupuolinen suuntaus.

Kieltojen kulttuurista poiskasvaminen vaatii kattavaa keskustelua

Kieltojen kulttuurista poiskasvaminen vaatii aikaa. Se vaatii kattavaa yhteiskunnallista keskustelua, johon kansalaiset, kansalaisjärjestöt, puolueet ja media osallistuvat määrätietoisesti.

Erytisesti puolueiden on ryhdistädyttävä ja otettava itselleen valta kansan etujen ajajana virkakoneistoa päin. Puolueiden on ylläpidettävä arvokeskustelua muulloinkin kuin oppositiossa ollessaan.

Pääministerin on puolueineen jatkuvasti kysyttävä itseltään: Edustammeko kansaa koneistoa kohti vai koneistoa kansaa kohti? Historia todistaa tällaisen itsetutkiskelun vaikeudesta.

Viimeaikaisten hallitusten pääministeripuolueet ovat yksi toisensa jälkeen kokeneet saman kohtalon. Vaalitappiot kahden pääministerikauden jälkeen olivat esimerkkejä siitä, kuinka kansa alkoi nähdä uusien, raikaiden kasvojen lopulta muuttuvan osaksi harmaata hallintobyrokratiaa.

Kirjoittaja on yhteiskunnallisen viestinnän neuvonantaja ja demokratiaharrastaja.