

Sidosryhmien osallistuminen lainvalmisteluun: onko ryhmällä väliä?¹

Anssi Keinänen – Elina Lindström – Urho Lintinen –
Petri Uusikylä – Niko Vartiainen²

Tiivistelmä – Tässä artikkelissa analysoidaan ja vertaillaan eri sidosryhmien näkemyksiä ja kokemuksia lainvalmisteluprosessiin osallistumisesta. Tutkimuksessa vastataan kysymykseen, miten sidosryhmät kokevat osallistamisen, kuten yhdenvertaisuuden, sidosryhmien näkemysten huomioimisen ja monipuolisten kuulemismenetelmien käytön, toteutuvan lainvalmisteluprosessissa ja onko sidosryhmien kokemusten välillä eroja. Tutkimus osoittaa, että vastaajien mukaan lainvalmisteluprosessissa onnistutaan kaikkein parhaiten keskeisten sidosryhmien tunnistamisessa ja avointen kuulemiskierrosten järjestämisessä. Heikoin lainvalmistelussa onnistutaan vastaajien mukaan sidosryhmien näkemysten huomioimisessa sekä niin sanottujen hiljaisten toimijoiden osallistamisessa. Verrattaessa eri vastaajaryhmien vastauksia voidaan havaita, että kaikkein positiivisimmin osallistamiseen suhtautuvat tutkimuslaitokset sekä valtion ja kuntien edustajat. Yritykset sen sijaan suhtautuvat kriittisimmin. Yleisesti ottaen kuulemismenetelmät koettiin varsin yksipuolisiksi ja liian myöhäisessä vaiheessa toteutettaviksi. Jatkossa olisi toivottavaa, että osallisuus- ja vuorovaikutusmahdollisuuksia olisi jo lainvalmistelun alkuvaiheessa, jolloin mahdollisuus lainvalmistelun tietoperustan vahvistamiselle on kaikista suurin.

Asiasanat: lainvalmistelu, osallistaminen, kuuleminen, sidosryhmät



1. Johdanto

Sidosryhmien osallistamista lainvalmisteluun ei aina ole arvostettu, mutta nykypäivänä sitä pidetään tärkeänä osana lainsäädäntöprosessia. Vaikka jo 1960-luvulta lähtien kansainväliseen keskusteluun on noussut sidosryhmien osallistaminen ja erilaiset osallistamismuodot ja ilmiöstä on käytetty myös osallistava käänne -nimitystä (participatory turn), Suomessa sidosryhmien merkitys lainvalmistelussa huomioitiin lainvalmistelun kehittämishankkeissa vasta 1990-luvulla. 2000-luvulla erilaisten paremman sääntelyn ohjelmien myötä sidosryhmien rooli lainvalmistelussa on alkanut tosiasiallisesti korostumaan.³

Sidosryhmät pitävät keskeisimpänä vaikuttamisen muotona vaikuttamista suoraan lainvalmisteluun ja päätöksentekoon virallisten lausuntojen antamisella.⁴ Osallistamisella on monta tarkoitusta lainvalmistelussa. Osallistamisen avulla sidosryhmät saavat tietoa tulevasta lainsäädännöstä ja pääsevät vaikuttamaan tulevaan lainsäädäntöön, mikä parhaimmillaan lisää sääntelyn laatua, hyväksyttävyyttä ja lainvalmistelun läpinäkyvyyttä.⁵

1 Tutkimus on osa strategisen tutkimusneuvoston rahoittamia hankkeita ”Mutkikkaiden oikeusjärjestelmien resilienssi kestävyysmurroksessa” (RELIEF, 358392) sekä ”Demokraattisten innovaatioiden implementointi” (STRONG, 365620).

2 Tekijät kiittävät molempia arvioitsijoita hyvistä kommentteista, jotka huomioimalla tutkimus kehittyi paremmaksi.

3 Bherer et al. 2016 ja Pakarinen 2011. On kuitenkin huomattava, että sidosryhmä – etenkin työmarkkina- ja maatalousjärjestöjä – otettiin usein mukaan komitealaitoksen lainvalmistelutyöhön. Kansalaisjärjestöjen rooli jäi komitealaitoksen lainvalmistelussa vähäiseksi. Komitealaitoksen merkitys lainvalmistelussa hiipui 1990-luvulla. Ks. lisää komitealaitoksesta ja komiteoiden lainvalmistelusta Tuori 1983; Rainio-Niemi 2010; Blom 2018.

4 Vesa – Kantola 2016.

5 Paremman sääntelyn kriteereissä korostuu sääntelyn lopputuloksen lisäksi myös valmisteluprosessi (ks. esim. Baldwin ym. 2012).

Perinteisesti osallistumisen ja kuulemisen yhteydessä puhutaan sidosryhmistä yleiskäsitteellä. Aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa ei ole juurikaan tarkasteltu sidosryhmien välisiä eroja osallistumisessa. Sidosryhmät eivät kuitenkaan muodosta monoliittista kokonaisuutta, vaan käsite sisältää hyvin laajan ja monimuotoisen joukon, jossa jokaisella sidosryhmällä on myös vahvoja erillisintressejä säädösvalmistelun suhteen. Joukkoon mahtuu julkisorganisaatioita, kansalaisjärjestöjä, yrityksiä sekä yksittäisiä kansalaisia. Tosiasiassa osallistumista tulisi tarkastella pluralistisena prosessina, jossa erilaisilla sidosryhmillä, lain vaikutusten kohderyhmillä, yrityksillä ja kansalaisjärjestöillä on varsin erilaisia tarpeita, odotuksia ja motiiveja osallistua lainvalmisteluprosessiin. Myös kyseisten tahojen tyytyväisyyttä on peilattava näitä osallistumisen odotuksia ja motiiveja vasten. On myös huomattava, että yksittäistä toimijaa, kuten yksittäistä kansalaista tai yritystä, voi lainvalmisteluprosessissa edustaa etujärjestö. Näiden niin sanottujen välittäjäorganisaatioiden rooli yhtäältä valmisteluun vaikuttajana ja toisaalta omien edustamiensa toimijoiden informointi lainvalmisteluprosessissa on jäänyt vähäiselle tarkastelulle.⁶

Tässä artikkelissa analysoidaan ja vertaillaan eri sidosryhmien näkemyksiä ja kokemuksia osallistamisesta lainvalmisteluprosessissa. Tutkimuksessa vastataan kahteen kysymykseen, (1) *miten sidosryhmät kokevat osallistamisen, kuten yhdenvertaisuuden, sidosryhmien näkemysten huomioimisen ja monipuolisten kuulemismenetelmien käytön, toteutuvan lainvalmisteluprosessissa; ja (2) onko sidosryhmien kokemusten välillä eroja?*

Sidosryhmien roolista lainvalmisteluun voidaan käyttää eri termejä: osallistaminen, osallistuminen, kuuleminen, konsultaatio tai lausuntokierros. Tässä tutkimuksessa käytetään termiä sidosryhmien *osallistaminen* kuvaamaan lainvalmistelijoiden aktiivisia toimenpiteitä sidosryhmien hyödyntämiseen lainvalmistelussa. *Osallistumisella* vastaavasti viitataan sidosryhmien kokemuksiin lainvalmisteluprosessissa mukana olemisesta ja vaikuttamismahdollisuuksista sekä yleisesti sidosryhmien rooliin lainvalmisteluprosessissa. Perinteisin tapa osallistaa sidosryhmiä lainvalmisteluun on järjestää lausuntokierros lainvalmisteluprosessin loppuvaiheessa, jolloin sidosryhmät voivat esittää omia näkemyksiään hallituksen esityksen luonnoksesta. Lausuntokierroksilla sidosryhmät jäävät pääasiassa passiivisen tiedontuottajan rooliin.⁷ Sidosryhmät kertovat omia näkemyksiään, joita säädösehdotuksen viimeistelyvaiheessa huomioidaan, ja huomioiminen pyritään kuvaamaan lopullisessa hallituksen esityksessä. Sidosryhmiä voidaan osallistaa lainvalmisteluun myös aktiivisemmin esimerkiksi työryhmissä ja komiteoissa, erilaisten työpajojen avulla tai hyödyntämällä epävirallisia osallistamisen tapoja, kuten puhelin- ja sähköpostikeskusteluita.⁸

Tutkimuksessa hyödynnetään lainvalmistelun laatuindikaattoria kehittävän hankkeen sidosryhmille suunnattua kyselyä analysoimalla vastauksia sekä kvantitatiivisesti että kvalitatiivisesti.⁹ Hankkeessa toteutettuun lainvalmistelun laatua koskevaan kyselyyn vastasi yli 600 sidosryhmien edustajaa. Sidosryhmien välisten erojen tilastollisen analyysin kannalta vastaajien määrä

6 Ks. välittäjäorganisaatioista Abbott ym. 2017. Lainsäädäntötutkimuksessa esimerkiksi Pakarinen 2011 on tutkinut sidosryhmiä vaikutusta lainvalmisteluun, mutta sidosryhmien roolia tiedonvälittäjänä lainsäädäntöprosessista ja sen lopputuloksesta edustamilleen jäsenilleen ei ole juurikaan tutkittu.

7 Ks. lisää Keinänen – Paasonen 2015.

8 Esimerkiksi lausunnoissa paremman sääntelyn toimintaohjelmasta ay-järjestöt huomauttavat, että ohjelmassa ei tuoda esille palkansaajajärjestöjen vahvaa roolia erityisesti työoikeuden ja palkkaperusteiden sosiaaliturvan osalta näiden osa-alueiden lainvalmistelussa (Oikeusministeriö 2007, s. 17).

9 Uusikylä ym. 2023.

on riittävän suuri koskien valtion virastoja, kuntia, tutkimuslaitoksia, kolmatta sektoria sekä yrityksiä. Tutkimuksessa tarkastellaan näiden ryhmien välisiä eroja osallistamisen kokemuksista.

Tutkimus etenee seuraavasti: Luvussa 2 käydään läpi, mitä erilaisia tarkoituksia sidosryhmi- en osallistamisella on lainvalmistelussa. Lisäksi luvussa tarkastellaan hyviä osallistamisen peri- aatteita sekä osallistamisen käytännön toteutumista Suomessa. Kolmannessa luvussa esitel- lään tarkemmin tutkimusaineisto ja sen muodostaminen. Lisäksi luvussa kuvataan tutkimus- aineiston analysointimenetelmiä. Neljännessä luvussa analysoidaan empiirisesti, miten sidos- ryhmät kokevat osallistumisen toteutuvan heidän kohdallaan. Viidennessä luvussa tehdään tutkimuksen johtopäätökset sekä pohditaan keinoja sidosryhmien osallistamisen parantami- seksi.

2. Osallistumisen tarkoituksesta lainvalmistelussa

Lainvalmistelussa sidosryhmien osallistumisella on useita eri tarkoituksia. Ensinnäkin si- dosryhmien osallistuminen on perustuslaillinen oikeus. Kansanvaltaisuuteen kuuluu, että yksilöllä on oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (PL 2.2 §). Lisäksi perusoikeuksiin kuuluu, että ihmisiä on kohdeltava yhdenvertaisesti (PL 6 §), mikä korostaa sidosryhmien yhdenvertaisen osallistamisen tärkeyttä. Perusoikeuksien toteu- tumisen turvaaminen on julkisen vallan tehtävä (PL 22 §). Oikeuskansleri on katsonut, että hallituksen esitysluonnoksesta tulisi pyytää kirjallisia lausuntoja silloinkin, kun keskeisiä sidos- ryhmiä on jo kuultu valmistelun aikana. Lausuntopyyntö ja esitysluonnoksen julkaiseminen toteuttavat viranomaisen tiedonantovelvollisuutta valmisteltavasta lainsäädännöstä (julkisuus- laki 19 §). Julkaiseminen toteuttaa myös perustuslain 12 §:ssä säädetyn sananvapauden ja sii- hen sisältyvän oikeuden saada tietoa sekä julkisuusperiaatteen toteutumista.¹⁰

Osallistumisen avulla sidosryhmät pääsevät kommentoimaan säädösehdotusta ja siten saavat tietoa tulevasta lainsäädäntömuutoksesta. Kun hallituksen esitys on hyväksytty edus- kunnassa, sidosryhmät voivat arvioida osallistumisensa vaikutusta lopulliseen säädösehdo- tukseen.¹¹

Sidosryhmien osallistumisen avulla voidaan parantaa sääntelyn hyväksyttävyyttä. Prosessua- alisen oikeudenmukaisuuden tunne kasvaa, mikäli sidosryhmät kokevat päässeensä vaikutta- maan säädösehdotuksen valmisteluun aidosti.¹² Vaikuttamisen tunteen synnyttämiseen ei useinkaan riitä pelkästään sidosryhmien informoiminen säädösehdotuksesta ja sääntelyn muutoksista, vaan tunteen syntymiseen tarvitaan vuorovaikutteellista suhdetta sidosryhmien ja lainvalmistelijoiden välillä.¹³

Jos hallituksen esityksessä tuodaan esille, miten lausunnonantajien antama palaute on huo- mioitu säädösehdotuksissa ja perustellaan, miksi palautetta ei ole huomioitu, sidosryhmien kokema vuorovaikutteellisuus voi lisääntyä verrattuna tilanteeseen, jossa lausuntopalautteen vaikutuksia ei tuoda ilmi.¹⁴ *Keinänen ja Kemiläinen* (2016) havaitsivat, että hallituksen esityksissä

¹⁰ OKV/2232/10/2022. 11.10.2022.

¹¹ Uhlman – Konrath 2017.

¹² Tyler 2003 ja Larouche 2009.

¹³ Uhlmann – Konrath 2017.

¹⁴ Ks. Tyler 2003 prosessuaalisesta oikeudenmukaisuudesta.

tuodaan usein esille lausunnonantajien kannanottoja yksityiskohtaisella tasolla. Vastaavasti se, miten kannanottoihin on reagoitu, vaihtelee selvästi ministeriöittäin. Yksi keino ohittaa sidosryhmien kriittiset kannanotot on jättää ne kokonaan raportoimatta hallituksen esityksessä.¹⁵

Sidosryhmien osallistumisen vaikutusten kuvaaminen avoimesti esimerkiksi hallituksen esityksissä voi lisätä sidosryhmien niin lainvalmisteluprosessia kuin sääntelyn lopputulosta kohtaan kokemaa hyväksyttävyyttä. Legitimiteetin paraneminen on yhteydessä valmiuteen noudattaa sääntelyn ehtoja ja siten sääntelyn vaikutukset vahvistuvat ja myös osaltaan sääntelystä aiheutuneet kustannukset vähenevät.¹⁶

Sidosryhmien osallistuminen tuottaa tietoa päätöksentekijöille ehdotuksen poliittisesta toteutettavuudesta. Sen vuoksi, mikäli sidosryhmien antama palaute säädösehdotuksesta on kriittistä, hallituksen kannattaa arvioida uudelleen esityksen lähettämistä eduskuntaan tai ainakin muokata esitystä olennaisesti. Esimerkiksi rahankeräyslain kokonaisuudistus kariutui sidosryhmien ristiriitojen vuoksi vuonna 2014. Kokonaisuudistushanke käynnistettiin uudelleen syksyllä 2016 ja siihen osallistettiin sidosryhmiä työpajojen ja verkkokuulemisten avulla. Eri sidosryhmien ja ministeriön yhteistyönä saatiinkin valmisteltua ehdotus, joka oli yleisesti hyväksytty.¹⁷

Sidosryhmien osallistumisen avulla voidaan myös vahvistaa demokratian toteutumista.¹⁸ Osallistuminen vahvistaa sidosryhmien mahdollisuutta vaikuttaa päätöksentekoon ja vahvistaa näin kansanvaltaisuuden toteutumista. Osallistamisen avulla myös heikommät toimijat ja ryhmät pystyvät osallistumaan lainsäädäntöprosessiin vahvojen toimijoiden lisäksi. Parhaimmillaan tämä vähentää heikompien toimijoiden syrjäytymistä ja marginalisoitumista.¹⁹ Useissa tutkimuksissa on kuitenkin havaittu, että lainvalmistelussa sidosryhmien osallistumisessa painottuvat elinkeinoelämää edustavat toimijat. Suomessa myös muiden viranomaisten rooli lainvalmistelussa on vahva.²⁰ Sidosryhmien osallistaminen säädösehdotuksesta käytävään keskusteluun on kuitenkin yksi deliberatiivisen demokratian toteuttamisen tavoista. Deliberatiivisessa demokratiassa korostetaan julkista keskustelua keskeisenä osana hyvää lainvalmistelua.²¹ Esimerkiksi oikeuskansleri on arvioinut koronavirusepidemian hoitoa koskevan päätöksenteon avoimuutta. Arvioinnissa korostuvat edellä mainitut osallistamista koskevat näkökulmat. Oikeuskanslerin mukaan

”Päätösten tietopohjan avoimuuden kautta päätöksenteosta tulee läpinäkyvä ja päätöksentekoa sekä sen perusteita on mahdollista arvioida myös ulkoapäin. Avoimuus ja julkinen keskustelu vahvistavat lisäksi tiedon objektiivisuutta ja monipuolisuutta, joilla on merkitystä päätöksenteon hyväksyttävyydelle. Hyväksyttävyyden tärkeys korostuu silloin, kun julkisen vallan toimin puututaan perus- ja ihmisoikeuksiin.”²²

15 Näin havaittiin Keinänen ja Paasosen (2015) tutkimuksessa.

16 Keinänen 2013 sekä Määttä – Tala 2015.

17 Ks. lisää Demirbas ym. 2022.

18 Karpen 2008.

19 OECD 2022.

20 Ks. esim. Pakarinen 2011, Lundberg 2013, Hanegraaff – Berkhout 2019, Beyers – Arras 2020 ja Keinänen – Pälvimäki 2022.

21 Larouche 2009.

22 OKV/461/70/2020. 21.12.2021.

Yksi keskeinen osa sidosryhmien osallistumisesta on sidosryhmien rooli tiedontuottamisessa ja vaikutusarviointien tukemisessa. Lainvalmistelussa kohdataan monenlaisia tiedontarpeita ja sidosryhmiltä saatava tieto on yksi osa tätä kokonaisuutta. Sidosryhmien osallistuminen auttaa hankkimaan tietoa esimerkiksi sääntelyä vaativasta yhteiskunnallisesta ongelmasta, sääntöehdotuksen ja muiden toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista, sääntelyn täytäntöönpanoon liittyvistä asioista sekä ylipäänsä sääntelyn toimivuudesta²³. Esimerkiksi sääntelystä sidosryhmille aiheutuvien hyötyjen ja kustannusten arvioiminen voi olla vaikeaa ilman sidosryhmien osallistamista tiedon tuottamiseen. Sidosryhmien osallistumisen myötä voikin nousta esille tutkimus- tai kokemustietoa, jota ei lainvalmistelussa olisi muutoin osattu ottaa huomioon²⁴.

On huomattavaa, että sidosryhmien osallistumisen avulla voidaan hankkia tietoa myös sääntöehdotuksen lakiteknisistä ominaisuuksista ja parantaa siten lainsäädännön laatua. Tätä asiaa korostetaan harvoin, kun puhutaan sidosryhmien osallistamisen hyödyistä.²⁵ Esimerkiksi ministeriön oman hallinnonalan viranomaisten näkemykset sääntöehdotuksista voivat auttaa selvittämään pykäläehdotuksia. Myös sääntelyn kohdetahot voivat tuoda esille pykäläehdotuksia, joiden tulkinnasta voi syntyä epävarmuutta.

Arvioitaessa osallistamisen onnistuneisuutta lainvalmistelussa, tutkimuskirjallisuudessa on noussut esille muutamia keskeisiä teemoja. Ensinnäkin tutkimuksissa on tarkasteltu, mitkä sidosryhmät pääsevät osallistumaan lainvalmisteluun ja miten varmistetaan erilaisten vähemmistöryhmien kuuleminen lainvalmistelun aikana. Toiseksi tutkimuksissa on tarkasteltu lainvalmisteluprosessin toteuttamista. Missä vaiheessa ja minkälaisilla menetelmillä sidosryhmiä kuullaan, on usein arvioinnin kohteena. Kolmanneksi tutkimuksissa on tarkasteltu osallistumisen vaikuttavuutta ja avoimuutta.²⁶

3. Tutkimusaineisto ja -menetelmät

Tutkimusaineisto perustuu vuosina 2021–2023 toteutetun hankkeen aikana kehitettyyn lainvalmistelun laatuindikaattorijärjestelmään ja tämän pohjalta pilotoituun barometriin sidosryhmien näkemyksistä lainvalmisteluprosessin toimivuudesta ja laadusta.²⁷ Hankkeessa lainvalmistelun laatuindikaattorijärjestelmää kehitettiin tutkijoiden toimesta tutkimuskirjallisuuden ja lainvalmisteluohjeiden hyödyntämisen ohella iteratiivisesti eri ministeriöiden lainvalmistelijöistä koostuvan hankeohjausryhmän kanssa, joka esimerkiksi osallistui indikaattoreiden muotoilemiseen työpajoissa ja barometriversioiden testaamiseen. Sidosryhmäbarometrin tuloksia ei ole aikaisemmin analysoitu ja raportoitu sidosryhmittäin.

Alkuperäinen sidosryhmäbarometri muodostuu 44 väittämästä sekä vastaajien taustoja kartoittavista kysymyksistä ja avoimista kommentointimahdollisuuksista. Tähän tutkimuk-

23 Naundorf – Radaelli 2017, s. 202–203.

24 Jukka ym. 2023, s. 5. On kuitenkin syytä ottaa huomioon, että sidosryhmien näkemyksissä saattavat painottua edunvalvonnalliset kysymykset, mikä voi aiheuttaa ristiriidan yhteiskunnan kokonaisuutta lisäävien tavoitteiden kanssa. Ks. esim. Tala 2005, s. 106; Vartiainen 2021, s. 42.

25 Ullmann – Konrath 2017.

26 Ks. esim. kotimaisesta tutkimuksesta Pakarinen 2011; Rantala 2011; Keinänen – Paasonen 2015; Keinänen – Kemiläinen 2016; Uusikylä ym. 2023 ja Vesa – Kantola 2016.

27 Uusikylä ym. 2023.

seen on valittu sidosryhmäbarometrissa analysoitavaksi sellaiset väittämät, jotka koskevat sidosryhmien osallistamista (yhteensä 10 väittämää). Lisäksi tutkimuksessa on analysoitu osallistamiseen liittyvät avoimet kommentit.

Barometrin indikaattorikysymysten vastausasteikkona on hyödynnetty Likert-asteikkoa, jossa vastaajat ilmaisevat suhtautumistaan esitettyyn väittämään viisiportaisella asteikolla (1 = täysin eri mieltä, ... ,5 = täysin samaa mieltä). Tässä tutkimuksessa osallistamiseen liittyvien väittämien tulokset esitetään keskiarvoina sidosryhmittäin ja sidosryhmien välisiä eroja testataan tilastollisesti. Keskiarvoihin ja tilastollisiin testauksiin huomioidaan ainoastaan ne vastaukset, joissa vastaaja on esittänyt mielipiteensä. Toisin sanoen ”En osaa sanoa” -vastaukset on jätetty keskiarvojen laskemisen ja testausten ulkopuolelle.

Barometrikysely toteutettiin syyskuussa 2022. Kyselyyn vastaajat tunnistettiin Lausuntopalvelun kautta saatavilla olevista sidosryhmätiedoista (www.lausuntopalvelu.fi). Sidosryhmäbarometrin vastaajalista koostettiin yli 150 lausuntoa keränneistä lainsäädäntöhankkeista. Lisäksi sidosryhmiä tunnistettiin vähemmän kuin 150 sidosryhmävastausta keränneiden hankkeiden lausunnoista sellaisten ministeriöiden kohdalla, joissa lainsäädäntötyötä tehdään muita ministeriöitä vähemmän (esim. ulko- ja puolustusministeriö). Sidosryhmien tunnistamisen jälkeen seuraavassa vaiheessa sidosryhmistä poistettiin päällekkäisyydet ja yksityishenkilöt, koska tällä tavoin voitiin parantaa mahdollisuuksia saada vastaajiksi sellaisia tahoja, joilla on laajempaa kokemusta ja näkemystä lainvalmisteluhankkeista. Sidosryhmät kontaktoitiin sähköpostilla. Sähköpostiviestissä oli linkki sähköiseen kyselyyn. Tarkkaa tietoa sidosryhmäbarometrin kohderyhmän koosta ei ole saatavilla, koska osa vastaajista toivoi, että he voisivat välittää kyselylinkkiä eteenpäin oman sidosryhmänsä parissa. Barometriin vastasi määräaikaan mennessä yhteensä 610 vastaajaa.

Tässä tutkimuksessa vertaillaan viiden sidosryhmän näkemyksiä. Näissä sidosryhmissä vastausten määrä on riittävän suuri tilastollista analyysia varten. Tutkimukseen valitut sidosryhmät ja niiden vastaajamäärät ovat seuraavat: valtion virasto (N=83), kunnallishallinto (N=108), tutkimuslaitokset (N=34), kolmas sektori (N=272) ja yritykset (N=43). Erityisesti kolmannen sektorin kohdalla on huomioitava, että 272 vastaajaa sisältää varsin heterogeenisen joukon toimijoita. Kolmannen sektorin vastaajat koostuvat elinkeinoelämän ja ammattiyhdistysten edustajista sekä sosiaali-, terveys-, opetus- ja sivistysalojen toimijoista. Lisäksi vastaajien joukossa on viestintää, kulttuuria ja liikuntaa edustavia tahoja sekä kehitysyhteistyöhön, ihmisoikeuksiin ja tasa-arvoon keskittyneitä toimijoita. Kyselyyn vastasi myös muun muassa lasten ja perheiden asioihin sekä vapaa-aikaan, harrastetoimintaan ja uskontoon liittyviä yhdistyksiä ja säätiöitä.

Tutkimuksessa ei hyödynnetä vastauksia eduskunnasta (N=5), aluehallinnosta (N=26) ja yksityishenkilöiltä (N=11) vähäisestä vastausten määrästä johtuen. Analyysin ulkopuolelle on jätetty lisäksi vastaajat, jotka ovat ilmoittaneet edustamukseen sidosryhmäksi ”Muu” (N=40). Tämän ryhmän vastausten vertailemista ei ole nähty mielekkäänä suhteessa selkeästi tiettyyn kategoriaan luokiteltaviin sidosryhmiin.

Tutkimuksessa analysoidaan kyselyssä esitettyjä hyvään lainvalmisteluprosessiin kohdistuvia väittämiä sidosryhmien osallistamisesta ja osallistamisen huomioimisesta lainvalmistelussa sekä määrällisen että laadullisen tutkimuksen menetelmillä. Väittämät on muodostettu tut-

kimuskirjallisuuden, lainvalmisteluohjeiden ja hankkeen ohjausryhmän kanssa käytyjen keskusteluiden perusteella.²⁸ Tarkasteltavat teemat voidaan jakaa kolmeen osaan: sidosryhmien tunnistaminen; lainvalmisteluprosessin toteutus ja osallistamisen vaikuttavuus (ks. taulukko 1). Sidosryhmien tunnistamista koskevissa väittämässä tarkastellaan keskeisten sidosryhmien tunnistamista ja osallistamista sekä niin sanottujen hiljaisten toimijoiden huomioimista lainsäädäntöhankkeissa.²⁹ Lainvalmisteluprosessin toteutusta koskevissa väittämässä arvioidaan osallistamisen oikea-aikaisuutta ja avoimuutta sekä kuulemismenetelmien monipuolisuutta. Osallistamisen vaikuttavuutta arvioidaan kuulemisen yhdenvertaisuutta ja huomioimista koskevilla väittämällä.

Taulukko 1. Sidosryhmien osallistamista koskevat väittämät.

Teema	Väittäjä
Sidosryhmien tunnistaminen	Lainsäädäntöhankkeissa tunnistetaan keskeisimmät sidosryhmät. Lainsäädäntöhankkeisiin osallistetaan keskeisimpien sidosryhmien edustajat. Lainsäädäntöhankkeissa huomioidaan riittävän hyvin hankkeiden kannalta relevantit ns. hiljaisten sidosryhmien edustajat (esim. vähemmistöryhmät, joilla ei ole omaa edustusta järjestökentällä).
Lainvalmisteluprosessin toteutus	Lainsäädäntöhankkeissa sidosryhmien kuuleminen/osallistaminen järjestetään oikea-aikaisesti. Lainsäädäntöhankkeista on julkisesti saatavilla riittävästi informaatiota. Lainsäädäntöhankkeista järjestetään avoimet kuulemiskierrokset. Lainsäädäntöhankkeiden kuulemisissa sovelletaan monipuolisia kuulemismenetelmiä.
Osallistamisen vaikuttavuus	Lainsäädäntöhankkeissa sidosryhmiä kuullaan yhdenvertaisesti. Hallituksen esityksissä ja/tai lausuntoyhteenvedoissa tuodaan esille avoimesti eri sidosryhmien esittämät näkemykset. Sidosryhmien kuulemisissa ja lausunnoissa esittämät näkemykset huomioidaan hyvin.

Tutkimuksen tarkoituksena on paitsi analysoida, kuinka sidosryhmät ovat kokeneet osallistamisen lainvalmisteluprosessissa, myös tarkastella mahdollisia eroja eri sidosryhmien välillä. Sidosryhmien välisiä eroja tulkittaessa on syytä huomioida, että kyselyn väittämät on esitetty yleisellä tasolla. Esimerkiksi väittäjä ”Lainsäädäntöhankkeissa sidosryhmiä kuullaan yhdenvertaisesti” on muotoiltu siten, että siinä ei kysytä suoraan, kuullaanko *juuri* vastaajan edustama sidosryhmä yhdenvertaisesti muihin sidosryhmiin nähden. Näin ollen esimerkiksi yri-

²⁸ Ks. artikkelin 2. luku sekä hankkeen raportti (Uusikylä ym. 2023).

²⁹ On otettava huomioon, että termi ”hiljaiset sidosryhmät” ei lähtökohtaisesti ole täysin yksiselitteinen. Toisin sanoen, kyselyyn vastaavat voivat ymmärtää termin eri tavoin. Tästä johtuen termiä tarkennettiin kyselyssä taulukon 1 mukaisesti kertomalla vastaajille, että hiljaisten sidosryhmien edustajilla tarkoitetaan esim. vähemmistöryhmiä, joilla ei ole omaa edustusta järjestökentällä. Kyselyssä käytetty määritelmä eroaa hieman esim. hiljaisten toimijoiden tutkimiseen keskittyvän SILE-hankkeen määritelmästä. SILE-hankkeen verkkosivujen mukaan hiljaiset toimijat on määritelty hankkeessa seuraavasti: ”Hiljaisilla toimijoilla tarkoitamme kaikkia, jotka ovat syrjässä itseään koskevien lakien valmistelusta. Suurin osa meistä kaikista on hiljaisia, koska harva osallistuu kuulemistilaisuuksiin tai kirjoittaa lausuntoja lakiluonnoksiin. Kiinnostuksemme kohdistuu kuitenkin etenkin heihin, joiden elämään vaikutetaan laeilla erityisen voimallisesti tai joiden asema nostattaa herkästi ristiriitaisia jännitteitä. Yleensä muut puhuvat heistä tai heidän puolestaan.” (SILE, Ketkä ovat hiljaisia toimijoita? (3.1.2025). Saatavilla: <https://www.hiljaisetoimijat.fi/>)

tysten vastauksia tulkitaan siten, että vastaukset kuvaavat yritysten näkemyksiä sidosryhmien kuulemisesta siitä näkökulmasta, mikä nimenomaan tämän sektorin toimijoille on osallistamisesta muodostunut. Sinänsä vastaajan omakohtainen kokemus lainvalmisteluprosessista vaikuttanee siihen, miten hän arvioi yleisesti osallistamisen toteutumista.

Kysymyskohtaisia eroja eri sidosryhmäkategorioiden välillä on tarkasteltu keskiarvojen avulla. Lisäksi ryhmien välisiä eroja on analysoitu tilastollisilla hypoteesintestausmenetelmillä. Testaus perustuu järjestysasteikollisille muuttujille sopivaan Wilcoxonin järjestyssummatestiin (Wilcoxon rank sum test)³⁰. Likertin asteikollisten muuttujien järjestysasteikollisesta ominaisuudesta johtuen hypoteesin testaus ei siis perustu keskiarvotesteihin, vaikka tuloksia keskiarvojen avulla havainnollistetaan. Ryhmien välisistä eroista onkin muodostettu kokonaiskäsitys niin keskiarvojen kuin epäparametristen hypoteesintestausmenetelmien perusteella. Hypoteesintestausmenetelmien tarkoituksena on antaa lisäselvyyttä ryhmien välisten erojen tulkintaan. Mikäli erojen todetaan olevan *tilastollisesti merkitseviä*, kertoo tulos ryhmien välisistä todellisista eroista pelkkää ”silmämääräistä” tarkastelua vakuuttavammin. Mikäli erot eivät ole tilastollisesti merkitseviä, kertoo tulos siitä, että ryhmien välisistä eroista ei aineiston perusteella ole näyttöä.³¹

Tutkimuksen laadullisessa osassa pureudutaan määrällistä analyysiä syvemmin siihen, millaisia kokemuksia osallistamisesta ja osallistumisesta sidosryhmien edustajat tuovat esille. Laadullisessa analyysissä aineistona ovat sidosryhmäbarometrin avovastauksentään annetut kirjalliset, vapaamuotoiset avovastaukset.

Tutkimuksen laadullisen analyysin toteuttamista voidaan luonnehtia laadulliseksi sisällönanalyysiksi.³² Aineiston sisällöstä tehtyjä havaintoja on teemoiteltu sillä perusteella, ovatko vastaajat kommentoineet *sidosryhmien tunnistamista, lainvalmisteluprosessin toteutusta* vai *osallistamisen vaikuttavuutta*. Konkreettisesti tutkimuksen laadullinen osuus on toteutettu siten, että avovastaukset on ensin jaoteltu sidosryhmittäin. Tarkasteltavaksi valittujen sidosryhmien edustajat ovat antaneet yhteensä 149 avovastausta, joista 23 on tullut valtion virastoilta, 18 kunnilta ja kunnallishallinnolta, 8 tutkimuslaitoksilta, 89 kolmannen sektorin organisaatiolta ja 11 yrityksiltä. Tämän jälkeen on analysoitu sidosryhmäkohtaisesti, mihin teemaan avovastauksissa otetaan kantaa ja millä tavoin kommentoitaviin teemoihin suhtaudutaan. Lopuksi on vertailtu eri sidosryhmien antamia vastauksia ja suhtautumista eri teemoihin siitä näkökulmasta, löytyykö avovastauksista selityksiä tutkimuksen määrällisen osuuden tuloksille. Vaikka ote on laadullinen, esitetään analyysiosuudessa havainnollisuuden vuoksi myös määrällisiä tietoja siitä, missä määrin eri sidosryhmät ovat kommentoineet eri teemoja.

Sidosryhmien edustajat eivät ole kommentoineet jokaista väittämää erikseen eikä avovastauksissa ole yleensä eksplisiittisesti yksilöity, mihin väittämään vastaukset liittyvät. Sen sijaan avo-

30 Ks. Wilcoxonin järjestyssummatestistä esim. Berenson ym. (2012, s. 494–498).

31 Tilastollinen merkitsevyys jaetaan usein yhden, viiden ja kymmenen prosentin merkitsevyystasoihin. Mitä pienemmällä tasolla tulokset ovat merkitseviä, sitä vahvempaa tilastollinen näyttö ryhmien välisistä eroista on. Joskus tutkimuksissa on valittu tulosten raportoinnissa linja, jossa ainoastaan vähintään viiden prosentin merkitsevyystasolla olevat tulokset katsotaan tilastollisesti merkitseviksi. Tässä tutkimuksessa on lisäinformaation vuoksi raportoitu myös kymmenen prosentin merkitsevyystasolla olevia ryhmien välisiä eroja. Lukijan on syytä ottaa huomioon, että näissäkin tapauksissa tilastollinen näyttö ryhmien välisistä eroista on melko vahvaa, mutta ei niin selkeää kuin viiden ja erityisesti yhden prosentin merkitsevyystasolla olevien erojen kohdalla.

32 Laadullisesta sisällönanalyysistä ks. esim. Tuomi – Sarajärvi 2018, luku 4 Laadullisen aineiston analyysi: sisällönanalyysi.

vastauskenttään on kirjoitettu vapaamuotoisia kommentteja eri kysymyksiin liittyen. Vastaajat ovat voineet ottaa kantaa yhteen tai useampaan teemaan, mutta toisaalta kaikki eivät ole kommentoineet jokaista kyselyn osa-aluetta. Analyysissä onkin jouduttu tulkitsemaan, milloin vastaajat ovat ottaneet kantaa mihinkin teemaan. Suurelta osin tulkinnallisilta ongelmilta on välttytty siitä syystä, että teemat ja niiden alakysymykset eroavat toisistaan selvästi sen suhteen, mihin lainvalmisteluprosessin vaiheeseen ne liittyvät. Toisinaan kuitenkin tulkinnanvaraisuutta havaintojen luokittelussa on ollut enemmän, mitä havainnollistaa erään valtion virasto - vastaajaryhmäläisen vastaus:

”Sidosryhmiä kyllä kuullaan varsin laajasti, mikä on hienoa. Usein kuitenkin kuuleminen on aika kaavamaista, joko ainoastaan lausuntokierros tai sen lisäksi kuulemistilaisuus. Tämä estää sellaisten tahojen äänen kuulemisen, jotka eivät ole tottuneet hallinnollisiin menettelyihin.”

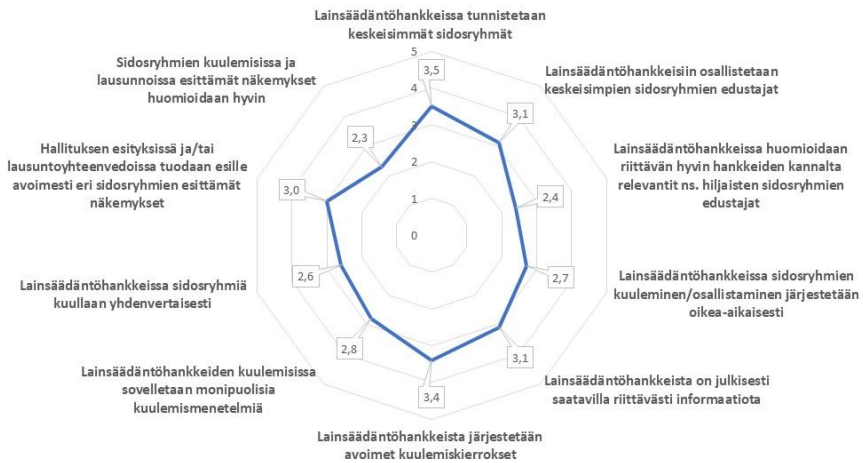
Kyseisessä vastauksessa kuulemisen kaavamaisuuteen liittyvä kommentti on ollut helppo luokitella lainvalmisteluprosessi-teeman alle, sillä kyseisessä teemassa kysyttiin nimenomaisesti erilaisten kuulemismenetelmien hyödyntämisestä. Sen sijaan sidosryhmien laajaan kuulemiseen liittyvä kehu ja toisaalta kritiikki siitä, että hallinnollisiin menettelyihin tottumattomien ääni jää kuulumattomiin voisivat liittyä useampaan eri teemaan. Sidosryhmien laaja kuuleminen voisi viitata joko kuultavien joukon valikoitumiseen (sidosryhmien tunnistaminen -teema) tai tosiasialliseen kuulluksi tulemiseen (osallistamisen vaikuttavuus -teema). Hallinnollisiin menettelyihin tottumattomien äänen kuulumatta jääminen voisi puolestaan olla sidosryhmien tunnistamisvaiheen tai lainvalmistelun prosessivaiheen ongelma, mikäli ajatellaan, että tällaisen joukon olemassaolo pitäisi lainvalmistelussa tunnistaa ja tarjota tälle joukolle erilaisia kuulluksi tulemisen tapoja. Toisaalta kyse voisi olla myös osallistamisen vaikuttavuudesta, jos ajatellaan, että hallinnollisiin menettelyihin tottumattomien joukko osallistuu lainvalmisteluprosesseihin, mutta heidän äänensä jää kuulumattomiin, koska jotkut toiset hallitsevat tällaisten menettelytapojen kautta vaikuttamisen paremmin. Yksittäisissä tulkinnanvaraisissa tapauksissa vastauksia onkin voitu käsitellä useamman eri teeman yhteydessä.

4. Sidosryhmien kokemukset osallistumisen toteutumisesta

4.1. Kuulemisen ja osallistumisen toteutumisen arviointi sidosryhmittäin

Tarkasteltaessa sidosryhmien näkemyksiä kokonaisuutena (ks. kuvio 1), havaitaan, että parhaiten sidosryhmät kokevat lainvalmisteluprosessissa toteutuvan keskeisten sidosryhmien tunnistamisen (ka. 3,5) ja avointen kuulemiskierrosten järjestämisen (ka. 3,4). Heikoiten sidosryhmät kokevat lainvalmisteluprosessissa onnistuttavan sidosryhmien näkemysten huomioimisessa (ka. 2,3) sekä niin sanottujen hiljaisten toimijoiden huomioimisessa (ka. 2,4). Sidosryhmien kokemusten mukaan siis keskeiset sidosryhmät tunnistetaan kohtuullisen hyvin, kun taas lainsäädäntöhankkeiden kannalta relevanttien, mutta hiljaisten sidosryhmien (esim.

vähemmistöryhmät, joilla ei ole omaa edustusta järjestökentällä) huomioiminen toteutuu heikommin. Huomionarvoista on myös se, että keskeistenkin sidosryhmien kohdalla tunnistamisen nähtiin toteutuvan hieman paremmin varsinaiseen osallistamiseen verrattuna (ka. 3,1). Sidosryhmien näkemysten huomioimista koskevan väittämän alhainen keskiarvo antaakin viitteitä siitä, että sidosryhmät kokevat yleisellä tasolla osallistamisen vaikuttamismahdollisuudet heikoiksi. Samoin väittämät yhdenvertaisesta kuulemisesta (ka. 2,6) ja sidosryhmien osallistamisen oikea-aikaisuudesta (ka. 2,7) saivat heikon arvosanan. Minkään väittämän kohdalla vastausten keskiarvo ei ole lähellä neljää. Kysely toteutettiin vuonna 2022 ensimmäistä kertaa ja siten ei ole olemassa vastaavaa tietoa sidosryhmien aikaisemmista kokemuksista. Tuloksia ei kuitenkaan voida pitää hyvinä suhteessa kuulemisen ja osallistamisen tavoitteisiin.



Kuvio 1. Sidosryhmien näkemykset barometrin kuulemiseen ja osallistumiseen liittyviin kysymyksiin (N=610).

Eri sidosryhmien välillä löytyy siinä mielessä yhtäläisyyksiä, että tietyn ryhmän alhainen keskiarvo tietyn väittämän kohdalla ennakoivat useimmiten myös muiden ryhmien alhaista keskiarvoa kyseisen väittämän osalta. Sidosryhmien välillä löytyy kuitenkin eroja sen suhteen, kuinka positiivista tai negatiivista suhtautuminen eri väittämiin on. Erot voidaan havaita tarkastelemalla sidosryhmien keskiarvojen vaihteluväliä väittämakohtaisesti. Kaikista suurimmat erot sidosryhmien välillä ovat suhtautumisessa keskeisten sidosryhmien osallistamiseen, jossa ero suurimman (tutkimuslaitokset) ja pienimmän (yritykset) keskiarvojen välillä on 1,2. Näin ollen tutkimuslaitoksilla on ollut selkeästi positiivisempi näkemys keskeisten sidosryhmien osallistamisesta yrityksiin verrattuna. Pienimmillään keskiarvojen vaihteluväli sidosryhmien välillä on 0,5. Sidosryhmien näkemykset ovat lähimpänä toisiaan kuulemisen yhdenvertaisuutta sekä hiljaisia sidosryhmiä ja sidosryhmien kuulemisissa ja lausunnoissa esittämien näkemysten huomioimista koskevien väittämien osalta.

Taulukossa 2 on kuvattu yksityiskohtaisemmin vastaajaryhmien väliset mielipide-erot kaikkien väittämien osalta. Kun kaikkia väittämiä tarkastellaan kokonaisuutena (kaikkien väittämien keskiarvojen keskiarvo), havaitaan tutkimuslaitoksia edustaneiden vastaajien arvioineen osallistumisen toteutumisen kaikista positiivisimmin. Tutkimuslaitosten osalta väittämien keskiarvojen keskiarvo on 3,2. Valtion virastoja edustaneiden vastaajien arvio on lähes samansuuruinen keskiarvojen keskiarvon ollessa 3,1. Kunnallishallintoa edustavien vastaajien osallistumisväittämien keskiarvojen keskiarvo on melko lähellä edellisiä sidosryhmiä: 3,0. Yritysten edustajien vastausten keskiarvojen keskiarvo on 2,5, eli yritykset suhtautuvat sidosryhmien osallistamiseen kaikkein kriittisimmin. Kolmatta sektoria edustaneiden vastaajien vastausten keskiarvojen keskiarvo on hieman suurempi 2,8.

Taulukko 2. Sidosryhmien näkemykset kuulemiseen ja osallistumiseen liittyvissä väittämässä.

Osallisuutta koskeva väite	Valtion virastot	Kunnallishallinto	Tutkimuslaitos	Kolmas sektori	Yritys
Lainsäädäntöhankkeissa tunnustetaan keskeisimmät sidosryhmät	3,8	3,6	3,8	3,3	2,7
Lainsäädäntöhankkeisiin osallistetaan keskeisimpien sidosryhmien edustajat	3,5	3,1	3,6	3,0	2,4
Lainsäädäntöhankkeissa huomioidaan riittävän hyvin hankkeiden kannalta relevantit ns. hiljaisten sidosryhmien edustajat	2,5	2,6	2,7	2,4	2,2
Lainsäädäntöhankkeissa sidosryhmien kuuleminen / osallistaminen järjestetään oikea-aikaisesti	2,9	2,6	3,3	2,6	2,6
Lainsäädäntöhankkeista on julkisesti saatavalla riittävästi informaatiota	3,4	3,3	3,5	3,0	2,9
Lainsäädäntöhankkeista järjestetään avoimet kuulemiskierrokset	3,6	3,4	3,5	3,3	3,0
Lainsäädäntöhankkeiden kuulemisissa sovelletaan monipuolisia kuulemismenetelmiä	2,9	3,0	3,2	2,7	2,4
Lainsäädäntöhankkeista sidosryhmiä kuullaan yhdenvertaisesti	2,9	2,9	2,9	2,5	2,4
Hallituksen esityksissä ja/ tai lausuntoyhteenvedoissa tuodaan esille avoimesti eri sidosryhmien esittämät näkemykset	3,2	3,1	2,8	2,9	2,6
Sidosryhmien kuulemisissa ja lausunnoissa esittämät näkemykset huomioidaan hyvin	2,5	2,3	2,3	2,3	2,0
Sidosryhmien vastausten keskiarvojen keskiarvo	3,1	3,0	3,2	2,8	2,5
Sidosryhmien vastausten määrä	83	108	34	272	43

Myös väittämäkohtainen tarkastelu paljastaa yritysten kaikkein kriittisimmän suhtautumisen osallistamista koskeviin kysymyksiin. Yritys-kategorian keskiarvo on jokaisen kymmenen kysymyksen kohdalla kaikkein alhaisin ja ero muihin vastaajaryhmiin usein tilastollisesti merkitsevä³³. Suurin näkemusero yritysten ja muiden sidosryhmien välillä kohdistuu keskeisimpien sidosryhmien tunnistamiseen ja osallistamiseen lainsäädäntöhankkeissa. Tulos on mielenkiintoinen osallistamisen näkökulmasta: yksittäiset yritykset kokevat osallistamisen onnistuvan kaikista heikoimmin, vaikka *Vesan* ja *Kantolan* (2016) havaintojen mukaan järjestötasolla elinkeinoelämän järjestöt ovat tyytyväisimpiä järjestötoimijoita lainvalmisteluprosessissa. Toisaalta yksittäisillä suuryrityksillä voi olla paljon vaikutusvaltaa sääntelyyn.³⁴ Yhtenä selityksenä havainnoille voi olla, että kyselyyn vastanneet yritykset ovat melko pieniä toimijoita.

Toiseksi kriittisin suhtautuminen on kolmannen sektorin toimijoilla. Kolmannen sektorin osalta keskiarvo on toiseksi alhaisin kaikissa väittämässä lukuun ottamatta väittämää sidosryhmien näkemysten esiintuomisesta hallituksen esityksessä. Erot muihin ryhmiin verrattuna ovat enimmäkseen tilastollisesti merkitseviä vähintään kymmenen prosentin tasolla ja hyvin usein viiden tai yhden prosentin tasolla. Näin ollen yleisesti ottaen kolmannen sektorin toimijoiden

33 On huomattavaa, että tilastollinen hypoteesintestaus perustuu keskiarvoestien sijaan epäparametrisiin testeihin (ks. luku 3). Wilcoxonin järjestyssummatteien tulokset vastaajaryhmien välisistä eroista on esitetty tarkemmin liitteessä 1.

34 Ks. esim. Blom 2018.

voidaan katsoa suhtautuneen osallistamiseen kriittisemmin valtion, kuntien ja tutkimuslaitosten edustajiin nähden, mutta kokemusten olleen positiivisempia yrityksiin verrattuna.

Myönteisin arvio osallistamisen toteutumiseen on tutkimuslaitoksilla. Kymmenestä väitelmästä seitsemässä tutkimuslaitosten vastausten keskiarvo on kaikkein korkein. Täytyy kuitenkin ottaa huomioon, että erot valtion virastoihin ja kuntiin eivät ole kovin suuria. Erot ovat tilastollisesti merkitseviä valtioon nähden ainoastaan kahden kysymyksen (osallistamisen oikea-aikaisuus; sidosryhmien näkemysten avoin esittäminen) kohdalla ja niissäkin ainoastaan kymmenen prosentin tasolla. Vähintään viiden prosentin merkitsevyystasolla katsottuna tutkimuslaitosten näkemykset eroavat kuntien näkemyksistä keskeisimpien sidosryhmien osallistamista sekä osallistamisen oikea-aikaisuutta käsitelleiden kysymysten osalta. Sen sijaan erot kolmannen sektorin toimijoihin ja yrityksiin ovat tilastollisesti varsin selkeät muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Voidaan siis todeta, että tutkimuslaitosten kokemukset osallistamisesta ovat selkeästi kolmatta sektoria ja yrityksiä myönteisemmät. Sama johtopäätös pätee myös kuntiin ja valtion virastoihin. Keskenään kuntien ja valtion virastojen vastaajat ovat vastauksissaan hyvin samankaltaisia. Tältäkin osin ainoat tilastollisesti merkitsevät erot ovat havaittavissa keskeisten sidosryhmien osallistamista ja osallistamisen oikea-aikaisuutta koskevissa väittämissä. Näissä kysymyksissä valtion virastojen näkemykset ovat jonkin verran kuntien vastaajia myönteisempiä ja ovat tilastollisesti merkitseviä viiden prosentin tasolla.

4.2. Sidosryhmien näkemykset osallistamisesta avovastausten valossa

Sidosryhmien avovastausten sisällölliset erot eivät ole suuria eri vastaajaryhmien välillä, ja eri vastaajaryhmät tuovat esiin monia samankaltaisia näkemyksiä. Huomionarvoista kuitenkin on, että lähes kaikissa avovastauksissa näkökulma kommentoitaviin asioihin on kriittinen, mikä sinänsä ei ole yllättävää: avovastauskenttään on todennäköisesti haluttu kirjata jotakin erityisesti silloin, kun vastaaja on kohdannut epäkohtia, jotka hän on halunnut tuoda tietoisuuteen. Tämä voi osaltaan selittää, miksi avovastauksissa erot eri sidosryhmien välillä ovat pieniä.

Eri teemoista kaikkein eniten kriittisiä kommentteja on kirvoittanut osallistamisen vaikutavuus -teema, johon keskeisesti liittyvä väittämä ”Sidosryhmien kuulemisissa ja lausunnoissa esittämät näkemykset huomioidaan hyvin” on myös määrällisen analyysin perusteella arvioitu kaikkein heikoimmin arvosanoin. Toiseksi eniten on kommentoitu lainvalmisteluprosessin toteutus -teemaa ja vähiten sidosryhmien tunnistaminen -teemaa. Sidosryhmät näyttävätkin kokevan tutkimuksessa tarkastelluista teemoista ongelmallisimmaksi nimenomaan sen, missä määrin osallistumisella voidaan vaikuttaa lainvalmisteluprosessin lopputulokseen. Sidosryhmien kommenttien jakautumista eri teemoihin havainnollistetaan taulukossa 3.

Sidosryhmien tunnistaminen -teemassa yhteistä kaikille vastaajaryhmille on se, että sidosryhmien tunnistamisessa ja osallistamisessa nähdään olevan suurta vaihtelua esimerkiksi ministeriöittäin, hankkeittain ja sidosryhmittäin. Lisäksi eri vastaajaryhmät mainitsevat haasteeksi hyljättyjen sidosryhmien tunnistamisen ja huomioimisen. Lähes kaikissa vastaajaryhmissä kuitenkin tuodaan esille myös näkökulmia, joiden mukaan osallistaminen olisi toisinaan myös liian

Taulukko 3. Sidosryhmien esittämien kommenttien määrät teemoittain jaoteltuna, kpl.

Sidosryhmät	Sidosryhmien tunnistaminen	Lainvalmistelu-prosessin toteutus	Osallistamisen vaikuttavuus
Valtion virastot	8	11	17
Kunnallishallinto	2	13	8
Tutkimuslaitos	1	6	4
Kolmas sektori	41	31	59
Yritys	5	4	7
Yhteensä	57	68	95

laajaa ja myös epärelevantteihin tahoihin kohdistuvaa. Vastauksissa sidosryhmien tunnistamisen haasteeksi nouseekin sen arvioiminen, mitkä sidosryhmät ovat kunkin hankkeen kannalta *keskeisiä* osallistettavia. Keskeisten osallistettavien tunnistamisen voidaan nähdä liittyvän sääntelyn legitimitteettiä vahvistavaan osallistamisen funktioon (ks. luku 2): oikein tunnistetun, sääntelyn kannalta relevantin joukon kanssa voi olla mahdollista päästä sellaiseen vuorovaikutukseen, jossa kokemus kuulluksi tulemisesta paranee. Avovastauksissa esiin nouseva kritiikki vahvistaakin ajatusta siitä, että mahdollisimman laajan joukon osallistaminen sinänsä ei ole itseisarvoista, jollei osallistujille pystytä tarjoamaan kokemusta kuulluksi tulemisesta.

On tärkeää, että relevanteilla sidosryhmillä on mahdollisuus osallistua lainvalmisteluprosessiin, olipa kyse sitten kaikille avoimesta osallistamisesta tai vastaavasti kohdennetulle ryhmälle tarkoitettua osallistamisesta. Osallistumisen edellytyksenä on esimerkiksi tietoisuus järjestettävästä lausuntokierroksesta, mutta myös osallistumisen mahdolliset kustannukset. Sen vuoksi lainvalmistelussa tulisi varmistaa lausuntokierrosten julkisuus ja mahdollisuus antaa lausunto sähköisesti. Hyvänä käytännön tapana voidaan pitää ministeriöiden toimintaa, jossa he lähettävät lausuntopyynnön keskeisille sidosryhmille (targeted consultation), mutta muillakin toimijoilla on mahdollisuus antaa lausunto julkisesti nähtävillä olevan lausuntopyynnön perusteella (open consultation) esimerkiksi Lausuntopalvelussa (lausuntopalvelu.fi).

Pelkästään osallistujamäärän kasvattaminen ei johda parempaan tietopohjaan ja lainvalmisteluun. Osallistujamäärän kasvattaminen voi johtaa yksittäistapauksessa ja yleisestikin lainsäädännön hyväksyttävyyden vähenemiseen, mikäli osallistujien näkemyksiä ei huomioida. Kuulemisessa olisikin tärkeää kuvata avoimesti lainsäädännön ja yhteiskunnan nykytilan ongelmat ja poliittinen liikkumatila ratkaisukeinoja mietittäessä.³⁵ Kuulemisessa tulisi myös paremmin pyrkiä varmistamaan, että kuultavat ottavat kantaa keskeisiin kysymyksiin esimerkiksi apukysy-

35 Rangone 2020.

mysten avulla. Näin saatava palaute on lainvalmistelijan kannalta hyödyllisempää ja toisaalta annettulla palautteella on parempi mahdollisuus vaikuttaa lopputulokseen. Näyttää kuitenkin siltä, että osallistamisen kehittämisessä on keskitytty epämääräiseen ”kuullaan paremmin”- ja ”kuullaan enemmän sidosryhmiä” -lähestymistapaan kuin, että lainvalmistelija osaisi kysyä oikeita kysymyksiä, jotta saisi hyödyllistä tietoa säädösehdotuksen kehittämiseksi.³⁶

Vaikka sidosryhmät tuovat vastauksissaan esiin samoja asioita, eroja eri vastaajaryhmien välillä on lähestymiskulmassa. Valtion ja kuntien edustajat tuovat vastauksissaan esiin oman organisaationsa näkökulman lisäksi myös laajempaa yhteiskunnallista perspektiiviä. Tätä havainnollistaa se, että useammassa vastauksessa tuodaan esiin äänekkäiden etujärjestöjen etulyöntiasema hiljaisiin toimijoihin ja organisoitumattomiin massoihin nähden. Niin ikään kunnallishallinnon edustajien molemmissa sidosryhmien tunnistamista koskevassa avovastauksessa harmitellaan eri sidosryhmien tai eri vähemmistöjen erilaista asemaa. Sen sijaan erityisesti kolmannen sektorin toimijat ovat käsitelleet sidosryhmien tunnistamista tyyppillisesti jonkin tietyn (vähemmistö)ryhmän näkökulmasta, mikä onkin odotuksenmukaista tämän vastaajaryhmän edunvalvonnallisen luonteen vuoksi.

Kolmannen sektorin toimijat näkevät ongelmat sidosryhmien tunnistamisessa ja osallistamisessa toisinaan osaamispuutteina, toisinaan taas aika- ja resurssikysymyksinä. Joissakin vastauksissa keskeisten sidosryhmien ulkopuolelle jättäminen nähdään myös tarkoitushakuisena toimintana: ”Joissakin tapauksissa kaikkia keskeisiä sidosryhmiä ei kuitenkaan tunnisteta tai haluta ottaa mukaan” ja ”[k]uultavaksi kerätään epärelevantteja tahoja, jotka tukevat ideologiaa”. Yhtä suoraa kokemusta tarkoitushakuisesta ulkopuolelle jättämisestä ei ole nähtävissä muiden vastaajaryhmien vastauksissa. On mahdollista, että esimerkiksi poliittinen tahtotila vaikuttaa siihen, millaisia tahoja pyritään osallistamaan aktiivisimmin.³⁷ Poliittisten reunaehtojen määriteltessä tiukasti lainvalmistelun lopputuloksen saatetaan kuultaviksi valikoida korostuneessa määrin sellaisia tahoja, joiden näkemysten tiedetään tukevan ennalta valittua lopputulosta. Tämä voi selittää erityisesti kolmannen sektorin toimijoiden kokemuksia, sillä järjestökentällä on monenlaisia toimijoita, jotka ajavat vastakkaisiakin intressejä (esim. työnantaja-järjestöt ja ammattiliitot). Toisaalta vaikka eri intressejä edustavia ryhmiä tällaisessa tilanteessa otettaisiinkin valmisteluun mukaan näennäisen yhdenvertaisesti, kokemusta osallisuudesta voi rapauttaa se, jos lopputuloksessa kuitenkin painottuvat tietynlaiset näkemykset.

Vain yksi tutkimuslaitoksen edustaja oli avovastauksessa kommentoinut sidosryhmien tunnistamista, mistä syystä avovastausten perusteella ei ole mahdollista tehdä yleistettäviä johtopäätöksiä tutkimuslaitosten näkemyksistä sidosryhmien tunnistamiseen. Kyseisen vastauksen mukaan yliopistoilta ei aina pyydetä lausuntoa, vaikka esitettävä lainsäädäntö vaikuttaisi esimerkiksi tutkimuksen tekemisen edellytyksiin. Toisaalta vastauksessa tuodaan esille, että yliopistoille tulee myös paljon – vastaajan sanoja mukaillen – ”lausuntospämmiä” sellaisista asioista, jotka eivät ole yliopistojen kannalta relevantteja. Koska kuitenkin vain yksi tutkimuslaitoksen edustaja oli kommentoinut sidosryhmien tunnistamista, voi olla, etteivät tutkimuslaitokset omasta näkökulmastaan koe sidosryhmien tunnistamista sellaiseksi erityisen

36 Mousmouti 2019, s. 117.

37 Esim. Dahlbergin (2021) tutkimuksessa nostetaan esille, että valiokunnissa kuultavien valinta voi olla myös tarkoitushakuisista.

ongelmalliseksi asiaksi, jota olisi tarpeen avovastauksissa korostaa. Tämä on linjassa sen tutkimuksen määrällisessä osuudessa tehdyn havainnon kanssa, että tutkimuslaitosten edustajat olivat suhtautuneet keskeisten sidosryhmien tunnistamista koskevaan väittämään yhdessä valtion virastojen kanssa kaikkein positiivisimmin (ks. taulukko 2).

Tutkimuslaitosten verrattain positiivinen suhtautuminen on yllättävää, sillä tutkijoiden osuus lainvalmistelun työryhmissä on laskenut reilusti 2000-luvulla eikä Suomessa ole tapahtunut muissa Pohjoismaissa havaittua ”tieteellistymiskehitystä”. Tutkijoiden roolin vähentyminen lainvalmistelun työryhmissä Suomessa on mielenkiintoinen, kun sitä vertaa saman aikaiseen pyrkimykseen vahvistaa tietoon perustuvaa päätöksentekoa paremman sääntelyn tavoitteen mukaisesti. Sidosryhmien osallistamisen laajentamista on usein perusteltu tietoon perustuvan päätöksenteon vahvistamisella. Tämä on osin vähentänyt tieteellisesti tuotetun tiedon hyödyntämistä päätöksenteossa. Toisin sanoen osallistamisen kautta saatava tieto on osin korvannut eikä täydentänyt tieteellisin menetelmien avulla tuotettua tietoa.³⁸ Tutkimuslaitosten myönteistä suhtautumista tällaisessa tilanteessa saattaa osaltaan selittää se, että tutkimuslaitokset kokevat roolinsa enemmän tiedon tuottajina silloin, kun tietoa kaivataan – ne eivät siis välttämättä tavoittele vaikuttajan roolia. Toisaalta voi olla, että tutkimuslaitokset saavat tosiasiallisestikin verrattain paljon lausuntopyyntöjä, mitä edellä mainitun vastaajan käyttämä ”lausuntospämmi”-sanavalinta korostaa.

Erot vastausten tyyliässä tukevat määrällisen analyysin tuloksia siitä, että julkishallinnon toimijat ja tutkimuslaitokset kokevat tulleen osallistetuksi säädöshankkeissa paremmin kuin muut sidosryhmät. Tämä on linjassa myös sen kanssa, miten *Keinänen ja Pälvimäki* (2022) ovat aiemmin havainneet julkisen hallinnon toimijoiden olevan muita sidosryhmiä useammin mukana valmistelutyöryhmissä tai muuten eri tahojen yhteistyönä toteutetuissa lainvalmisteluhankkeissa.³⁹ Julkishallinnon edustajilla ei ehkä olekaan ollut yhtä usein oman organisaationsa sivuuttamiseen liittyviä kokemuksia kuin muilla sidosryhmillä, jolloin vastauksissa korostuvat muita ryhmiä enemmän muidenkin kuin oman organisaation osallisuuteen liittyvät haasteet. Toisaalta myös eräissä valtion virasto -vastaajaryhmän vastauksissa tuodaan esiin, että puutteita voi olla myös eri valtion virastojen toimialojen tunnistamisessa ja että toisinaan ministeriöt toimivat ”sisäänpäin lämpiävästi” vain oman hallinnonalansa toimijoiden kanssa, vaikka hankkeet koskisivat myös muita toimijoita.⁴⁰

Vaikka yritys-vastaajaryhmässä ollaan määrällisen analyysin perusteella eri sidosryhmistä kaikkein kriittisimpiä sidosryhmien tunnistamista koskevia (ja muitakin) väittämiä kohtaan, ei laadullisen aineiston perusteella ole mahdollista löytää syytä yrityksiä edustavien tahojen muita kriittisemmälle suhtautumiselle sidosryhmien tunnistamisen osalta. Niissä viidessä avovastauksessa, joissa yritys-ryhmän vastaajat ottavat kantaa sidosryhmien tunnistamiseen, kritisoidaan sidosryhmien hyödyntämisen vaihtelevaa tasoa, hiljaisten sidosryhmien hyödyntämisen heikkoutta, aina samoihin lainvalmistelijoille tuttuihin sidosryhmiin tukeutumista sekä sitä, ettei sidosryhmien tunnistamiseen ole olemassa systemaattista järjestelmää. Kaikki edellä mai-

38 Bunea – Chrisp 2023.

39 Keinänen – Pälvimäki 2022, s. 17.

40 Ks. lainvalmistelun siloutumisesta Keinänen – Pajujoja 2022.

nitut yritys-sidosryhmäläisten kritisoimat näkökulmat ovat tunnistettavissa myös julkista hallintoa ja kolmatta sektoria edustavien vastaajien kommentteista.

Kiinnostavaa on, että yritykset ovat arvioineet esimerkiksi hiljaisten toimijoiden tilannetta varsin kriittisesti, vaikka yritysten edustajat eivät itse tyypillisesti lukeudukaan hiljaisiin toimijoihin kyselyssä esitetystä merkityksessä. Syntyikin vaikutelma, että myös yritys-ryhmäläiset ovat pyrkineet arvioimaan aihetta yleisellä tasolla eivätkä pelkästään oman viiteryhmänsä näkökulmasta. Yritys-ryhmäläisten muita negatiivisemmat omakohtaiset kokemukset kuitenkin ovat saattaneet vaikuttaa myös niihin arvioihin, joita on esitetty muiden toimijoiden osallistumismahdollisuuksista.

Lainvalmisteluprosessin toteutus -teemaan liittyen toistuvana kritiikkinä kaikkien vastaajaryhmien vastauksissa on, että osallistamista pitäisi tapahtua aiemmassa vaiheessa lainvalmisteluprosessia ja myös lainvalmistelun eri vaiheissa, jotta sidosryhmien näkökulmat tulisivat paremmin huomioiduiksi.⁴¹ Kritiikkinä tuodaan esiin, että pääasiallinen osallistamisen keino on kirjallisen lausunnon pyytäminen lainsäädäntöhankkeen loppuvaiheessa, jolloin on mahdollista ottaa huomioon vain vähäisiä muutosehdotuksia, jos niitäkään. Sekä eräät julkishallinnon edustajat että useat kolmannen sektorin toimijat korostavat myös sitä, miten yksipuoliset ja kaavamaiset kuulemismenetelmät voivat vaikuttaa esimerkiksi sellaisten tahojen osallistumismahdollisuuksiin, jotka eivät ole tottuneet hallinnollisiin menettelyihin.

Kolmannen sektorin toimijat korostavat useissa vastauksissa myös, miten ”tosiasiallisesti yhdenvertainen eri ryhmien kuuleminen tarvitsisi kohdennettuja kuulemistoimenpiteitä ja aktiivisempaa osallistamista”. Vastauksissa ehdotetaan, että osallistamisessa tulisi huolehtia muun muassa tiedonvälityksen ja materiaalien saavutettavuudesta, monikanavaisuudesta sekä läsnäolotilaisuuksien esteettömyydestä. Lisäksi vastauksissa nostetaan esiin erilaisia osallistamisen tapoja (työpajoja, työryhmiä, asiantuntijapaneeleita, kohdennettuja kuulemistoimenpiteitä), joita lainvalmistelussa toivottaisiin hyödynnettävän enemmän.

Sekä kuntaa ja kunnallishallintoa että kolmatta sektoria edustavien toimijoiden vastauksissa keskeisenä ja usein toistuvana kritiikkinä tuodaan esiin lyhyet ja usein lomakausiin sijoittuvat lausunnonantajat, jolloin annettavien lausuntojen sisällöstä keskusteleminen ja organisaatiossa yhteisesti päättäminen vaarantuvat. Eräs kunnallishallintoa edustava vastaaja muotoilee ajatuksensa näin: ”Lainsäädäntöhankkeiden lausuntoaikataulut eivät ole hyvän hallintotavan mukaisia. Lausuntoaikataulut ajoitetaan usein loma-aikaan siten, että lausunnon vieminen kunnan tai maakunnan päättäviin elimiin on pääsääntöisesti mahdotonta.”⁴²

Yritys-vastaajaryhmää lukuun ottamatta kaikissa sidosryhmissä tuodaan esiin Lausuntopalvelu-sivuston positiivinen vaikutus säädösvalmistelun avoimuuteen, informaation välitykseen ja osallistumismahdollisuuksiin. Lausuntopalvelun haasteina pidetään näissäkin vastauksissa kuitenkin monesti sitä, että tietoa täytyy osata itse etsiä mahdollisesti suurestakin tietomäärästä. Eräiden vastaajien mukaan lausuntokysymykset saattavat olla myös niin rajoittavia, että aito kuuleminen vaarantuu muodollisesta osallistumismahdollisuudesta huolimatta.

41 Samanlaisia havaintoja on mm. Pakarisen (2011) tutkimuksessa.

42 Keinänen ja Vartiainen (2023, s. 41–42) tutkimuksessa havaittiin, että lausuntokierroksia aloitetaan useimmiten kesäkuussa.

Lausuntokysymysten rajoittavuus voi johtua lainvalmistelun reunaehdoista ja olla myös perusteltua: on järkevää kysyä sidosryhmiltä sellaisista seikoista, joihin on tosiasiallisesti mahdollista vaikuttaa ja joista lainvalmistelussa oikeasti kaivataan tietoa.⁴³ Yhtäältä rajatuilla kysymyksillä voidaan viestiä sidosryhmille, millaisissa raameissa säädösehdotukseen vaikuttaminen on mahdollista. Keskittymällä vastaamaan lainvalmistelun kannalta relevantteihin kysymyksiin on myös todennäköisempää, että sidosryhmän näkemykset tavalla tai toisella huomioidaan, mikä lisää kuulluksi tulemisen kokemusta. Toisaalta aidon kuulluksi tulemisen näkökulmasta on ongelmallista, jos sidosryhmät eivät pääse lainkaan tuomaan esiin merkitykselliseksi kokemiaan asioita lausuntokysymysten ulkopuolelta. Tällöin säädösehdotukseen voi jäädä kohtia, joiden soveltaminen käytännössä osoittautuu vaikeaksi. Olisikin tärkeää, että sidosryhmillä olisi ennakkoon tietoa lainvalmistelun liikkumavarasta, mutta toisaalta myös mahdollisuus tuoda esille sellaisiakin asioita, joita säädösvalmistelussa tai poliittisella kentällä ei välttämättä ole osattu tai haluttu ottaa huomioon. Tieto lainvalmistelun liikkumavaran ulkopuolelle jäävistä mahdollisista ongelmakohtista voi kuitenkin auttaa esimerkiksi lainsäädännön toimeenpanon suunnittelussa.

Sidosryhmien kokemusta osallistamisesta voisi parantaa se, että heillä olisi ymmärrys osallistamisen roolista lainvalmistelussa. Sidosryhmien näkemys ei ole ”gallup” kaikkien kansalaisten näkemyksistä, koska sidosryhmät osallistuvat prosessiin vaihtelevasti. Lisäksi sidosryhmien näkemykset eivät edusta välttämättä asiantuntijatietoa. Toisaalta sidosryhmillä, kuten täytäntöönpanoviranomaisella tai muilta ministeriöillä ja asiantuntijoilla, kuten tiedeyhteisön edustajilla, voi olla paljonkin asiantuntijatietoa lainvalmistelun tueksi.⁴⁴

Muista vastaajaryhmistä poiketen yritys-vastaajaryhmässä edes verkkopohjaista tiedottamista ei nähdä onnistuneena, vaan avovastauksissa kritisoidaan, että lainsäädäntöhankkeista ei aina löydy ajantasaista tietoa. Kuulemisprosessi nähdään yritysten vastauksissa ongelmalliseksi myös siitä syystä, että siinä korostuvat niiden tahojen näkemykset, joilta lausunnot erikseen pyydetään; muilta toimijoilta, joihin esitettävä sääntely vaikuttaa, voi kuuleminen helposti mennä ohi. Onkin mahdollista, että yksittäisiä yrityksiä ei aktiivisesti kutsuta ja osallisteta lainvalmisteluprosesseihin samassa määrin kuin muita sidosryhmäedustajia (esim. kansalaisjärjestöt), mikä osaltaan saattaa selittää yritysten muita sidosryhmiä kriittisempiä arvosanoja kaikilla tämän tutkimuksen määrällisen analyysin osa-alueilla.

Toisaalta voi olla, että yritys-sidosryhmäläisten kaikkein kriittisimmälle suhtautumiselle voidaan etsiä syytä jostakin muualtakin kuin suoranaisesti muista sidosryhmistä eroavista kokemuksista osallisuudesta lainvalmisteluprosesseihin. Julkishallinnon edustajat ovat usein sääntelyä toimeenpanevassa roolissa, tutkimuslaitokset monesti tiedon tuottajina ja kolmannen sektorin organisaatiot ajamassa tietyn laajemman ryhmän asiaa. Onkin mahdollista, että lainsäädäntömuutokset vaikuttavat tässä tutkimuksessa tarkastelluista sidosryhmistä kaikkein suorimmin nimenomaan yritys-sidosryhmäläisiin ainakin sellaisissa lainsäädäntöhankkeissa, joissa yritysten voidaan katsoa olevan keskeisiä sidosryhmiä. Tämä voi olla omiaan vaikuttamaan siihen, että yritysten edustajat suhtautuvat lainvalmisteluun kaikkein kriittisimmin.

43 Mousmouti 2019, Rangone 2020.

44 Uhlmann – Konrath 2017.

Osallistamisen vaikuttavuus -teemaan liittyvissä avovastauksissa korostuu näkemys, jonka mukaan lausuntokierrosten vaikutus on hyvin vähäinen tai olematon. Vaikuttavuusteemassa eri sidosryhmien vastausten välillä ei ole merkittäviä sisällöllisiä eroja, vaan kaikissa vastaajaryhmissä nostetaan esille samanlaista kritiikkiä. *Pakarisen* (2011) tutkimuksen perusteella sidosryhmät pitävät tehokkaampana lainsäädännön lopputulokseen vaikuttamisen kannalta lausuntokierroksia aikaisempia lainvalmistelun vaiheita.⁴⁵ Osalle sidosryhmistä lausuntokierros on vaikuttamisen osalta jäävuorenhuippu: näkyvä, mutta pieni osa vaikuttamisen kokonaisuutta.⁴⁶

Sidosryhmien kuuleminen riittävän aikaisessa vaiheessa olisikin tärkeää, jotta sidosryhmien näkemyksiä voidaan tosiasiallisesti huomioida. Kotimaisessa kuulemisoppaassa korostetaan, että sidosryhmiä ja kansalaisia tulisi kuulla valmisteluvaiheissa, joissa voidaan tehokkaasti vaikuttaa valmisteltavaan asiaan.⁴⁷ Tosiasiallisesti nykyistä suomalaista mallia lainvalmistelun loppuvaiheessa järjestettävästä lausuntokierroksesta on kritisoitu juuri liian myöhäisestä ajankohdasta.⁴⁸ Sidosryhmien kuulemista tulisikin johtaa strategisemmin, jolloin voitaisiin paremmin tunnistaa, mitä tietoa tarvitaan missäkin lainvalmistelun vaiheessa ja millä keinoin tieto olisi saatavissa.⁴⁹

Sidosryhmillä tulisi olla myös riittävästi aikaa kuulemiseen osallistumiselle. Kuulemisohjeissa ohjeistetaan, että kirjallisten lausuntojen antamiseen tulisi varata aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lomakauden aikaan sijoittuville lausunnoille tulisi varata myös enemmän aikaa. Lausuntoaikojen kestot ovat lyhentyneet viime vuosina ollen keskimäärin 30 päivää vuonna 2022, mikä on selvästi alle kuuden viikon (42 päivää) tavoiteajan.⁵⁰ Näyttääkin vahvasti siltä, että kuuden viikon vähimmäisajasta on tullut tosiasiallisesti enimmäisaika lausunnoille.

Useissa avovastauksissa keskeisenä ongelmana sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksien kannalta nähdään juuri kiireinen aikataulu. Erään valtion virastoa edustavan vastaajan sanoin: ”Aikataulupaineesta johtuen hanke voidaan käytännössä viedä läpi valmistellulla tavalla tai keskeyttää lausuntopalautteen johdosta. Merkittäviä muutoksia esitykseen ei lausuntopalautteen perusteella olla valmiita tekemään.” Aikataulupaineesta johtuvien haasteiden lisäksi useissa eri vastaajaryhmien vastauksissa tuodaan esiin, että tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet ovat kapeammat myös poliittisesti arvolatautuneissa hankkeissa. Muutamat sekä julkishallintoa että kolmatta sektoria edustavat vastaajat kokevat lisäksi, että tietyillä sidosryhmillä tai lobbareilla on suurempi vaikutusvalta ministeriöiden toimintaan, eikä kaikilla sidosryhmillä siksi ole mahdollisuutta vaikuttaa lopputulokseen.

Kaikissa vastaajaryhmissä nousee esille, että hallituksen esityksissä ei aina huomioida valitusta linjasta poikkeavia näkemyksiä, jolloin epäselväksi jää, onko osallistumisella ollut minäkäänlaista vaikutusta lainvalmistelun aikaisiin pohdintoihin.⁵¹ On mahdollista, että osallistamisen avulla pyritään legitimoimaan valittu sääntelyratkaisu ilman osallistamisen tosiasiallista

45 Pakarinen 2011, s. 38–39.

46 Joosen 2020.

47 Oikeusministeriö 2016.

48 OECD 2010 ja Pakarinen 2011.

49 Mousmouti 2019, s. 116–118; Rangone 2020, s. 142.

50 Keinänen – Vartiainen 2023.

51 Vastaavanlainen havainto palautteen kirjaamisesta hallituksen esitykseen tehtiin Keinänen ja Paasosen (2015) tutkimuksessa.

vaikutusmahdollisuutta. Sidosryhmien kokemus lausuntojen kautta tapahtuvan osallistumisen vaikuttamattomuudesta lainvalmisteluun on osittain ristiriidassa lainvalmistelijoiden näkemyksen kanssa.⁵² *Vesa* ja *Kantola* (2016) ovat havainneet, että lainvalmistelijoista valtaosa (89 %) pitää säädösesitysluonnosta koskevia lausuntopyyntöjä melko tai hyvin hyödyllisinä. *Vesan* ja *Kantolan* tutkimuksesta kuitenkin käy ilmi, että lainvalmistelijoiden näkökulmasta lausuntopyyntöjen tarkoituksena voi sidosryhmien näkemysten keräämisen ohella olla myös sen varmistaminen, ovatko sidosryhmät ymmärtäneet asian samalla tavalla.⁵³ Lainvalmistelijoille osallistamisen hyötynä saattaakin tiedon hankinnan ohella olla myös se, että sääntelyn kohdetoimille saadaan jo ennakkoon viestittyä tulevasta sääntelystä. Sidosryhmille osallistaminen puolestaan näyttäytyy hyödyllisenä kyselyvastausten perusteella lähinnä silloin, kun säädösehdotusta päädytään muuttamaan sidosryhmän toiveiden mukaisesti. Toisaalta *Breyers* ja *Arras* (2021) tuovat esille, että osallistaminen itsessään lisää sidosryhmien luottamusta ja legitimitettä prosessia kohtaan, vaikka he eivät olisikaan pystyneet vaikuttamaan lopputulemaan.

Tilanteessa, jossa lähtökohtanakin on jo lähes lukkoon lyödyn sääntelyn testaaminen, sidosryhmille ei välttämättä synny tunnetta siitä, että heidän esittämällään lausuntopalautteella olisi vaikutusta. Keskeistä olisikin avata sidosryhmille, millainen on lainvalmistelun liikkumataila kussakin tapauksessa ja millä tavalla lausuntopalaute on vaikuttanut lainvalmisteluun, muutoin osallistumisen tavoitteet avoimuudesta ja luottamuksesta voivat kääntyä itseään vastaan.⁵⁴ Eräs kolmannen sektorin toimija kiteyttää asian näin: ”Oleellista olisi, että sidosryhmäkuulemisten anti puretaan, eli kerrotaan miksi jotain näkemystä ei voida toteuttaa. Jos tämä vaihe jää tekemättä, tulee kuulemisesta väistämättä tunne näennäiskuulemisesta. Palauteanalyysi on tärkeä vaihe aitoa kuulemistä.”

Käikän kaikkiaan on tärkeää, että sidosryhmät saavat palautteen siitä, miten heidän näkemyksensä on huomioitu lainsäädäntöprosessissa, ja perustelut sille, miksi näkemyksiä ei ole voitu huomioida. Kotimaisessa kuulemisohjeistuksessa tunnistetaan hyvin palautteen merkitys kuultavina olleille sidosryhmille. Hyvä ja avoin palaute kannustaa osallistumaan lainsäädäntöprosessiin myöhemminkin, mutta vastaavasti kokemus turhasta osallistumisesta voi heikentää halukkuutta osallistua lainsäädäntöhankkeisiin tulevaisuudessa.⁵⁵ Erityisesti lainvalmistelussa on tärkeää, että hallituksen esitykseen kirjataan sidosryhmien keskeinen palaute ja perustelut sille, miten palaute on vaikuttanut säädösehdotukseen tai miksi se ei ole vaikuttanut. Myös kaikkien sidosryhmien palautteen julkaiseminen lisää prosessin avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Esimerkiksi Lausuntopalvelussa annetut sidosryhmien kannanotot ovat kaikkien avoimesti saatavilla.

52 Vrt. lainvalmistelijoiden ja sidosryhmien näkemyksistä hankkeen *Vesan* ja *Kantolan* (2016) raportin kuvioita 17, 18 ja 32.

53 *Vesa* – *Kantola* 2016, s. 35.

54 Ks. *Rangone* (2020) samasta näkemyksestä.

55 *Rangone* 2020.

56 Näin esimerkiksi asunto-osakeyhtiölain valmistelu oikeusministeriössä (ks. *Jauhainen* 2023).

5. Johtopäätökset

Lainvalmisteluohjeissa ja lainvalmistelun kehittämishankkeissa on viime vuosien aikana korostettu vahvasti kuulemisen ja osallisuuden merkitystä lainvalmisteluprosessin eri vaiheissa. Parhaissa tapauksissa vuorovaikutusta ja osallistumista on kyetty harjoittamaan jo lainvalmistelun varhaisessa, niin sanotussa esivalmisteluvaiheessa.⁵⁶ Tässä artikkelissa on analysoitu sidosryhmien näkemyksiä ja kokemuksia lainvalmisteluprosessiin liittyvistä osallistamis- ja osallistumiskäytännöistä ja arvioitu, onko sidosryhmien kokemuksissa eroja. Johtopäätöksiä tehtäessä on huomattava, että sidosryhmien subjektiiviset kokemukset osallistumisesta voivat poiketa siitä, miten eri sidosryhmät otetaan tosiasiallisesti huomioon lainvalmistelussa. Sidosryhmien oma subjektiivinen kokemus on kuitenkin tärkeää tuntee, kun arvioidaan muun muassa lainvalmisteluprosessiin kohdistuvaa sidosryhmien luottamusta ja sääntelyn hyväksymisen halukkuutta.

Tutkimuksessa on havaittu, että julkisen sektorin toimijat (valtio ja kunta) sekä tutkimuslaitosten vastaajat suhtautuivat osallistamiseen myönteisemmin muihin toimijoihin verrattuna (kolmas sektori, yritykset). Nykyinen sidosryhmien osallistaminen painottuu pitkälti tiedon tuottamiseen lainvalmistelijalle, mikä näkyy viranomaisten ja tutkimuslaitoksen vahvana asemana. Tietoisuuden lisäämisen, sidosryhmien vaikuttamisen ja sääntelyn hyväksyttävyyden parantamisen, saati kansanvaltaisuuden toteutumisen tavoitteet ovat jääneet pienempään rooliin lainvalmistelussa.

Tutkimuksen otsikossa kysytään, onko ryhmällä väliä. Tämän tutkimuksen ja aikaisempien tutkimusten perusteella voidaan sanoa, että sidosryhmällä on väliä. Sidosryhmien mahdollisuuden osallistua vaikuttavat monet tekijät. Sidosryhmällä on erilaiset resurssit saada tietoa tulevista lakihankkeista sekä kyvystä tuottaa tietoa ja kannanottoja säädösvalmistelun eri vaiheissa. Esimerkiksi neuvottelukuntien jäsenyydet ja henkilökohtaiset suhteet ministeriöiden lainvalmistelijoihin koetaan tärkeiksi keinoiksi saada tietoa tulevista lainsäädäntöhankkeista.⁵⁷ Ministeriöiden käytännöt lausuntopyyntöjen lähettämisessä voivat myös suosia aikaisemmissa lainvalmisteluhankkeissa toimineita isoja merkittäviä sidosryhmiä (ns. sisäpiiriläisiä).⁵⁸ Sidosryhmällä on erilaiset mahdollisuudet esimerkiksi resurssien suhteen päästä vaikuttamaan lainvalmisteluun aikaisemmassa vaiheessa, kuten työryhmäosallistumisen kautta.⁵⁹ Lisäksi sidosryhmiä saatetaan tarkoituksellisesti jättää osallistamatta (eriävät mielipiteet) tai sidosryhmiä ei tunnisteta säädöshankkeen kannalta relevanteiksi toimijoiksi.

Sidosryhmällä on myös erilaiset tavoitteet osallistumiselle, mikä voi vaikuttaa osallistumisen kokemukseen. Tutkimuslaitosten näkökulmasta keskeistä lienee tuottaa tietoa säädösehdotuksesta eikä välttämättä pyrkiä vaikuttamaan suoraan lopulliseen säädösehdotukseen. Vastaavasti viranomainen voi painottaa muita sidosryhmiä enemmän arvioinnissaan sääntelyn täytäntöönpanoa ja valvontaa. Etujärjestöt joutuvat tasapainoilemaan kannanotoissaan sen suhteen, kuinka heterogeenista joukkoa he edustavat. Vastaavasti yksittäiset yritykset ja kansa-

57 Pakarinen 2011, s. 28–29.

58 Ks. Lundberg (2013) ruotsalaisesta havainnosta.

59 Keinänen – Pälvimäki 2022.

laiset painottavat arvioinnissaan eniten sääntelyn lopputulosta omalla kohdallaan suhteessa muihin toimijoihin. Tulevaisuudessa olisi tärkeää tutkia sidosryhmien tavoitteita osallistumiselle tarkemmin esimerkiksi sidosryhmille tehtävien haastatteluiden avulla.

Yksittäiset yritykset kokevat osallistumisen toteutuvan lainvalmisteluprosessissa kaikista heikoiten. Tämä herättää kysymyksen, riittääkö lainvalmistelussa nykyinen pääasiassa välittäjäorganisaatioiden kautta tapahtuva osallistaminen tuottamaan tavoitteet, joita osallistamiselle asetetaan vai pitäisikö sidosryhmien osallistamisessa huomioida enemmän yksilötasoinen osallistaminen. Yritysvastaajien kriittinen suhtautuminen osallistumiseen suhteessa elinkeinoelämän järjestöjen tyytyväisyyteen antaa viitteitä siitä, että pelkkä välittäjäorganisaation kautta tapahtuva osallistuminen ei ole riittävää. Tutkimusaineiston perusteella olisi myöhemmin mahdollista analysoida yritysten ja elinkeinoelämää edustavien järjestöjen näkemyksiä osallistumisesta. Eroavatko yksittäisen yrityksen kokemukset välittäjäorganisaatioiden näkemyksistä? Tutkimuksessa kolmannen sektorin toimijat muodostavat hyvin heterogeenisen joukon. Myöhemmin olisi mahdollista selvittää erilaisten järjestöjen kokemuksia lainvalmisteluprosessiin osallistumisesta. Eroavatko ammattiyhdistysjärjestöjen näkemykset työnantajajärjestöjen näkemyksistä? Miten kulttuurialan tai esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan toimijat kokevat osallisuuden toteutuvan lainvalmisteluprosessissa?

Myöskään kaikilla niin sanotuilla hiljaisilla toimijoilla ei ole välttämättä omaa sidosryhmää heidän näkemyksiään esille tuomaan. Tulevaisuudessa tulisikin arvioida yksittäisten toimijoiden (kansalaiset ja yritykset) toiveita ja kokemuksia lainvalmisteluprosessiin osallistamisesta ottaen samalla huomioon lainvalmistelun reunaehdot (aikataulu- ja resurssipaine sekä poliittinen liikkumatila) sekä osallistamisen hyödyt.

Abstract in English

STAKEHOLDERS PARTICIPATION IN THE LEGISLATIVE PROCESS

This article examines the perspectives and encounters of various stakeholders regarding their participation in the legislative process. The study explores how stakeholders perceive participation, including equality, consideration of stakeholder opinions, and the use of diverse consultation techniques, in the law drafting process, and whether there are differences in stakeholders' experiences. The research shows that, according to the respondents, the law drafting process is most successful in identifying key stakeholders and organizing open consultation processes. According to the respondents, the law drafting is the least successful in considering the views of stakeholders and in the participation of the so-called silent actors. When comparing the answers of different groups of respondents, it can be observed that research institutes and the representatives of municipal administration and state agencies have the most positive attitude towards participation. Companies, on the other hand, are the most critical. In general, the consultation methods were felt to be quite one-sided and to be implemented at too late a stage. In the future, it would be desirable to have opportunities for participation and interaction already in the early stages of law drafting process, when the opportunity for strengthening the information base for law preparation is the most propitious.

Keywords: Law-drafting, participation, consultation, stakeholders

Liite 1

Liitteessä 1 on esitetty Wilcoxonin järjestyssummatestien tulokset vastaajaryhmien välisistä eroista väittämäkohtaisesti.

- Ei tilastollista merkitsevyyttä.
- * Tilastollisesti merkitsevä 10 prosentin tasolla.
- ** Tilastollisesti merkitsevä 5 prosentin tasolla.
- *** Tilastollisesti merkitsevä 1 prosentin tasolla.

Lainsäädäntöhankkeissa tunnistetaan keskeisimmät sidosryhmät.

	Valtion virastot	Kunnallishallinto	Tutkimuslaitos	Kolmas sektori	Yritys
Valtion virastot		-	-	***	***
Kunnallishallinto			-	-	***
Tutkimuslaitos				**	***
Kolmas sektori					***
Yritys					

Lainsäädäntöhankkeisiin osallistetaan keskeisimpien sidosryhmien edustajat.

	Valtion virastot	Kunnallishallinto	Tutkimuslaitos	Kolmas sektori	Yritys
Valtion virastot		**	-	***	***
Kunnallishallinto			**	-	***
Tutkimuslaitos				***	***
Kolmas sektori					***
Yritys					

Lainsäädäntöhankkeissa huomioidaan riittävän hyvin hankkeiden kannalta relevantit ns. hiltajaisen sidosryhmien edustajat (esim. vähemmistöryhmät, joilla ei ole omaa edustusta järjestökentällä).

	Valtion virastot	Kunnallishallinto	Tutkimuslaitos	Kolmas sektori	Yritys
Valtion virastot		-	-	-	-
Kunnallishallinto			-	**	*
Tutkimuslaitos				*	**
Kolmas sektori					-
Yritys					

Lainsäädäntöhankkeissa sidosryhmien kuuleminen/osallistaminen järjestetään oikea-aikaisesti.

	Valtion virastot	Kunnallishallinto	Tutkimuslaitos	Kolmas sektori	Yritys
Valtion virastot		**	*	**	-
Kunnallishallinto			***	-	-
Tutkimuslaitos				***	**
Kolmas sektori					-
Yritys					

Lainsäädäntöhankkeista on julkisesti saatavilla riittävästi informaatiota.

	Valtion virastot	Kunnallishallinto	Tutkimuslaitos	Kolmas sektori	Yritys
Valtion virastot		-	-	**	*
Kunnallishallinto			-	*	-
Tutkimuslaitos				**	**
Kolmas sektori					-
Yritys					

Lainsäädäntöhankkeissa sidosryhmiä kuullaan yhdenvertaisesti.

	Valtion virastot	Kunnallishallinto	Tutkimuslaitos	Kolmas sektori	Yritys
Valtion virastot		-	-	***	**
Kunnallishallinto			-	***	**
Tutkimuslaitos				**	*
Kolmas sektori					-
Yritys					

Lainsäädäntöhankkeista järjestetään avoimet kuulemiskierrokset.

	Valtion virastot	Kunnallishallinto	Tutkimuslaitos	Kolmas sektori	Yritys
Valtion virastot		-	-	**	**
Kunnallishallinto			-	-	*
Tutkimuslaitos				-	-
Kolmas sektori					-
Yritys					

Lainsäädäntöhankkeiden kuulemisissa sovelletaan monipuolisia kuulemismenetelmiä.

	Valtion virastot	Kunnallishallinto	Tutkimuslaitos	Kolmas sektori	Yritys
Valtion virastot		-	-	-	**
Kunnallishallinto			-	**	***
Tutkimuslaitos				**	***
Kolmas sektori					*
Yritys					

Hallituksen esityksissä ja/tai lausuntoyhteenvedoissa tuodaan esille avoimesti eri sidosryhmien esittämät näkemykset.

	Valtion virastot	Kunnallishallinto	Tutkimuslaitos	Kolmas sektori	Yritys
Valtion virastot		-	*	*	**
Kunnallishallinto			*	*	**
Tutkimuslaitos				-	-
Kolmas sektori					-
Yritys					

Sidosryhmien kuulemisissa ja lausunnoissa esittämät näkemykset huomioidaan hyvin.

	Valtion virastot	Kunnallishallinto	Tutkimuslaitos	Kolmas sektori	Yritys
Valtion virastot		-	-	**	***
Kunnallishallinto			-	-	**
Tutkimuslaitos				-	**
Kolmas sektori					**
Yritys					

Lähteet

- Abbott, K. – Levi-Faur, D. – Snidal, D. (2017) Theorizing Regulatory Intermediaries: the RIT model. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 60, s. 14–35.
- Baldwin, R. – Cave, M. – Lodge, M. (2012) *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*; 2nd edition. Oxford University Press.
- Bherer, L. – Dufour, P. – Montambeault, F. (2016) The participatory democracy turn: an introduction. *Journal of Civil Society*, Vol. 12, s. 225-230.
- Berenson, M. L. – Levine, D. M. – Krehbiel, T. C. (2012) *Basic Business Statistics. Concepts and Applications*. Twelfth Edition. Prentice Hall.
- Beyers, J. – Arras, S. (2020) Who feeds information to regulators? Stakeholder diversity in European Union regulatory agency consultations. *Journal of Public Policy*, Vol. 40, s. 573–598.
- Beyers, J. – Arras, S. (2021) Stakeholder consultations and the legitimacy of regulatory decision-making: A survey experiment in Belgium. *Regulation – Governance*, Vol. 15, s. 877–893.
- Blom, A. (2018) Taloudelliset eturyhmät politiikan sisäpiirissä. Tutkimus liike-elämän poliittisesta vaikuttamisesta kolmikantaisessa Suomessa 1968–2011. Turun yliopiston julkaisuja, Sarja C, osa 454.
- Bunea, A. – Chrisp, J. (2023) Reconciling participatory and evidence-based policymaking in the EU Better Regulation Policy: mission (im)possible?. *Journal of European Integration*, Vol. 45, s. 729–750.
- Dahlberg, M. (2021) Perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvosten rooli perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä – valiokunnan työrukkanen vai merkittävä vallankäyttäjä? *Lakimies*, Vol. 119, s. 745–784.
- Demirbas, S. – Lahdenperä, S. – Peltonen, L. – Saarikoski, H. – Jauhiainen, J. – Heiskanen, H. – Vaara, E. – Airaksinen, J. (2022) Enemmän irti kuulemisprosessista: kohti yhteistoiminnallisia menettelyjä lainvalmistelussa. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:1.
- Hanegraaff, M. – Berkhout, J. (2019) More business as usual? Explaining business bias across issues and institutions in European Union. *Journal of European Public Policy*, Vol. 26, s. 843–862.
- Holli, A. M. – Turkka, S. (2021) Tieteen muuttuva rooli korporatistisessa neuvonannossa. Pitkittäisanalyysi tutkijoiden asemasta ministeriöiden valmistelutyöryhmissä 1980–2018. *Politiikka*, Vol. 63, s. 54–81.
- Jauhiainen, J. (2023) Keskustelevalta kuulemisesta laatua lakeihin. Opas avoimeen, osallistavaan ja keskustelevaan lainsäädäntöprosessiin. Sitran selvityksiä 230.
- Jukka, L. – Keinänen, A. – Keskinen, L.-M. – Vartiainen, N. (2023) Korona haastoi tietoperustaisen lainvalmistelun, mutta kuinka paljon? *Edilex* 2023/23.
- Karpen, U. (2008) *Improving Democratic Development by Better Regulation*. Stefanou, C. – Xanthaki, H. (toim.) *Drafting Legislation: a modern approach*. ProQuest Ebook Central.
- Keinänen, A. (2013) Miksi ja miten sääntelyn noudattamista tulisi arvioida säädösvalmistelussa? *Oikeus* 6/2013, s. 1099–1117.
- Keinänen, A. – Kemiläinen, M. (2016) Lausunnoista saadun palautteen kirjaaminen lainvalmistelussa: toteutuuko lainvalmistelun avoimuus? *Edilex* 2016/29.

- Keinänen, A. – Paasonen, J. (2015) Kuullaanko kuultavaa? Empiirinen analyysi lausuntojen vaikutuksesta hallituksen esitykseen laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista. Edilex 2015/20.
- Keinänen, A. – Pajuoja, J. (2022) Miten tehdään hyvä laki? Tietosanoma.
- Keinänen, A. – Pälvimäki, L. (2022) Näkykö säädösehdotuksen yhteiskunnallinen merkittävyys sen valmistelutavassa? Edilex 2022/47.
- Keinänen, A. – Vartiainen, N. (2023) Miten lakien laatimista tulisi johtaa? Sitran selvityksiä 233.
- Larouche, P. (2009) Ex Ante Evaluation of Legislation Torn among its Rationales. Verschuuren, J. (toim.) *The Impact of Legislation*. Brill. ProQuest Book.
- Lundberg, E. (2013) Does the Government Selection Process Promote or Hinder Pluralism? Exploring the Characteristics of Voluntary Organisations invited to Public Consultations. *Journal of Civil Society*, Vol. 9, s. 58–77.
- Mousmouti, M. (2019) *Designing Effective Legislation*. Edward Elgar Publishing.
- Määttä, K. – Tala, J. (2015) Mitä sääntely maksaa – sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelua. Edilex.
- Naundorf, S. – Radaelli, C. (2017) Regulatory Evaluation Ex Ante and Ex Post: Best Practice, Guidance and Methods. Teoksessa Karpen, U. – Xanthagi, H. (toim.) *Legislation in Europe. A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners*. Hart Publishing.
- OECD (2010) *Better Regulation in Europe: Finland 2010*. OECD.
- OECD (2022) *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.
- Oikeusministeriö (2007) Paremman sääntelyn toimintaohjelma: Lausuntotiivistelmä. Lausuntoja ja selvityksiä 2007:7. Helsinki.
- Oikeusministeriö (2016) Säädösvalmistelun kuulemisopas. Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa. <http://kuulemisopas.finlex.fi/>
- OKV/461/70/2020. 21.12.2021.
- OKV/2232/10/2022. 11.10.2022.
- Pakarinen, A. (2011) Lainvalmistelu vuorovaikutuksena – analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmistelun osallistumisesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253.
- Rainio-Niemi, J. (2010) State Committees in Finland in Historical Comparative Perspective. Teoksessa Alapuro, R. – Stenius, H. (toim.) *Nordic Associations in a European Perspective*, s. 241–268. *European Civil Society*; Vol. 8. Nomos.
- Rangone, N. (2020) Effective Consultation as a Tool for Trust. Teoksessa De Benedetto, M. – Lupo, N. – Rangone, N. (toim.) *The crisis of confidence in legislation*. Nomos-Hart.
- Rantala, K. (2011) Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255. Helsinki.
- Tala, J. (2005) *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Edita Publishing Oy.
- Tuomi, J. – Sarajärvi, A. (2018) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Uudistettu laitos. Tammi.
- Tuori, K. (1983) Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta: Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyypisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa I. Teoreettinen ja historiallinen tausta. *Suomalainen lakimiesyhdistys* 1983.
- Tyler, T. R. (2003) Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law. *Crime and Justice*, Vol. 30, s. 283–257.
- Uhlmann, F. – Konrath, C. (2017) Participation. Teoksessa Karpen, U. – Xanthagi, H. (toim.) *Legislation in Europe: A comprehensive guide to scholars and practitioners*. Oxford: Hart Publishing, 2017, s. 73–96.
- Uusikylä, P. – Keinänen, A. – Vartiainen, N. – Ervasti, K. – Salminen, V. – Kettinen, J. – Lintinen, U. – Köppä, L. – Lindström, E. (2023) Kohti laadukasta lainvalmistelua. Lainvalmisteluprosessin laatuindikaattorit. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:13.
- Vartiainen, N. (2021) Suurempi kunta on elinvoimaisempi kunta? Lainsäädännön jälkikäteinen vaikutusarviointi päätöksenteon tukena. *Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies*, No. 254.
- Vesa, J. – Kantola, A. (2016) Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016.