

Nieminen, Kati; Alasuutari, Noora; Kautto Petrus;  
Saarela, Sanna-Riikka; Järvikangas, Inka; Hiltunen, Elina ja  
Rantala, Kati

# Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lain- valmistelussa: kohti parempaa sääntelyä?

Valtioneuvoston  
selvitys- ja tutkimus-  
toiminnan julkaisusarja

2019:38

ISSN 2342-6799

ISBN PDF 978-952-287-741-3



Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:38

## Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä?

Nieminen, Kati; Alasuutari, Noora; Kautto Petrus; Saarela, Sanna-Riikka;  
Järvikangas, Inka; Hiltunen, Elina ja Rantala, Kati

Valtioneuvoston kanslia

ISBN: 978-952-287-741-3

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Valtioneuvoston kanslia		8.5.2019
<b>Tekijät</b>	Nieminen, Kati; Alasuutari, Noora; Kautto Petrus; Saarela, Sanna-Riikka; Järvikangas, Inka; Hiltunen, Elina ja Rantala, Kati		
<b>Julkaisun nimi</b>	Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä?		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:38		
<b>Diaari/hankenumero</b>	VNK 20/48/2018	<b>Teema</b>	8.1 Tutkimustiedon hyödyntäminen lainvalmistelussa ja siihen liittyvässä päätöksenteossa
<b>ISBN PDF</b>	978-952-287-741-3	<b>ISSN PDF</b>	2342-6799
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-741-3">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-741-3</a>		
<b>Sivumäärä</b>	101	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	Lainvalmistelu, säädösvalmistelu, lainsäädäntö, lakiehdotukset, säädöshankkeet, valmistelu		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kokoavalla otteella tutkimustiedon käyttöä lainvalmistelussa. Tavoitteena on lisätä ymmärrystä tutkimustiedon merkityksestä lainvalmistelussa selvittämällä, minkä laajuista ja luonteista tutkimustiedon käyttö on, ja mitä ongelmakohtia siinä esiintyy lainvalmistelun eri vaiheissa. Tutkimusaineistona käytettiin lainvalmisteluasiakirjoja vuosilta 2014 ja 2017 sekä lainvalmistelijoiden ja tiedontuottajien haastatteluja. Aineistoa analysoitiin sekä määrällisin että laadullisin menetelmin.</p> <p>Tutkimus vahvistaa aiemmassa tutkimuksessa tehdyt havainnot siitä, että tutkimustiedon vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että tiedontarpeet tunnistetaan ja tutkimustietoa käytetään mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, ja että hallintoon on luotu tutkimustiedon käyttöä tukevia rakenteita ja työtapoja sekä riittävät resurssit.</p> <p>Tutkimuksen perusteella näyttää siltä, että laajapohjaisella valmistelulla on myönteinen yhteys tutkimustiedon käyttöön lainvalmistelussa. Resurssien tarkoituksenmukaisen kohdistamisen kannalta on tärkeää tunnistaa ne hankkeet, joiden valmistelussa tutkimustieto on erityisen keskeisessä roolissa, ja keskittää tiedonkeruu hankkeiden keskeisiin, mahdollisesti poliittisesti kiistanalaisimpiin sisältöihin.</p> <p>Tutkimuksessa tunnistettiin myös lainvalmistelun työskentelytapoihin ja argumentaatioon liittyviä hyviä käytäntöjä, joiden avulla tutkimustiedon käyttöä voidaan lisätä ja tehdä läpinäkyvämmäksi. Suosituksena esitetään, että hankekohtaisesti pyritään tunnistamaan hankkeiden keskeisimmät tavoitteet ja sisällöt sekä tietoaokot; tehdään tiedonkäyttöä näkyväksi kehittämällä dokumentaatiota; hyödynnetään hallinnon sisäistä osaamista ja tuetaan yhteistyötä; suunnitellaan tilattavat selvitykset huolellisesti; lisätään vuorovaikutusta lainvalmistelijoiden ja tutkijoiden välillä, sekä tuetaan lainvalmistelijoita tutkimustiedon käytössä.</p> <p>Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Valtioneuvoston kanslia		
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Statsrådets kansli	8.5.2019	
<b>Författare</b>	Nieminen, Kati; Alasuutari, Noora; Kautto Petrus; Saarela, Sanna-Riikka; Järvikangas, Inka; Hiltunen, Elina ja Rantala, Kati		
<b>Publikationens titel</b>	God praxis för forskningsbaserad kunskap inom lagberedning: mot bättre reglering?		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2019:38		
<b>Diarie-/ projektnummer</b>	VNK 20/48/2018	<b>Tema</b>	8.1 Utnyttjande av forskningsdata i lagberedningsarbetet och i beslutsfattandet i anslutning till det
<b>ISBN PDF</b>	978-952-287-741-3	<b>ISSN PDF</b>	2342-6799
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-741-3">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-741-3</a>		
<b>Sidantal</b>	101	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	Lagberedning, lagstiftning, lagförslag, förberedelse		
<b>Referat</b>	<p>I denna forskning betraktas användningen av forskningsbaserad kunskap inom lagberedning. Målet för forskningen är att öka förståelsen för betydelsen av forskningsbaserad kunskap inom lagberedning genom att klargöra för den omfattning i vilken forskningsbaserad kunskap används, naturen av dess användning samt vilka problem som uppstår inom dess användning i lagberedningens olika skeden. Som forskningsmaterial användes lagberedningsdokument från åren 2014 och 2017 samt lagberedares och informationsgivares intervjuer. Materialet analyserades med hjälp av både kvantitativa och kvalitativa metoder. Forskningen bekräftar de observationer tidigare forskning gjort som hävdar att effektiv användning av forskningsbaserad kunskap kräver att man identifierar informationsbehoven samt använder sig av kunskapen i ett så tidigt skede som möjligt. Därtill bör administrationen ha tillräckliga resurser samt en struktur och ett arbetssätt som stöder användningen av forskningsbaserad kunskap. På basis av forskningen ser det ut att extensiv förberedning har ett positivt samband med användningen av forskningsbaserad kunskap inom lagberedning. Det viktigt att känna igen de initiativen i vilkas förberedning forskningsdata spelar en särskilt central roll för att kunna rikta resurserna på ett ändamålsenligt sätt. Tilläggningsvis är det viktigt att koncentrera insamlingen av kunskap på de centrala och eventuellt politiskt mer kontroversiella innehållen i initiativen.</p> <p>I forskningen identifierades också sådan god praxis inom arbetssätten och argumentationen av lagberedning med hjälp av vilka man kan öka användningen av forskningsbaserad kunskap samt göra det mer transparent. Som rekommendation ges att man strävar efter att identifiera de mest centrala målsättningarna, innebörderna och informationsluckorna inom projekten; gör användningen av kunskapen synlig genom att utveckla dokumentationen; utnyttjar inre sakkunskap inom förvaltningen och stöder samarbete; planerar noggrant de utredningar som ska beställas; ökar växelverkan mellan lagförberedare och forskare samt stöder lagberedare i användningen av forskningsbaserad kunskap.</p>		
	Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt		
<b>Förläggare</b>	<a href="#">Statsrådets kansli</a>		
<b>Beställningar/ distribution</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Prime Minister's Office	8 May.2019	
<b>Authors</b>	Kati Nieminen, Noora Alasuutari, Petrus Kautto, Sanna-Riikka Saarela, Inka Järvikangas, Elina Hiltunen and Kati Rantala		
<b>Title of publication</b>	The Use of Research Results in Law Drafting Towards Better Regulation?		
<b>Series and publication number</b>	Publication series of the Government's analysis, assessment and research 2019:38		
<b>Register number</b>	VNK 20/48/2018	<b>Subject</b>	8.1 Harnessing research data in law drafting and related decision making
<b>ISBN PDF</b>	978-952-287-741-3	<b>ISSN (PDF)</b>	2342-6799
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-741-3">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-741-3</a>		
<b>Pages</b>	101	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	Law drafting, legislation, government bills, legislative procedure		
<p><b>Abstract</b></p> <p>In this study the use of research results in law drafting is analysed from different perspectives. The aim of the study is to increase the understanding of the ways in which research results are utilised in law drafting and related decision making. The study examines how and what kind of research results are used in lawmaking, as well as other ways the expert knowledge of researchers are utilised.</p> <p>The research material consisted of legislative documents from 2014 and 2017 as well as interviews of both the law drafters and researchers. The research material was analysed using both qualitative and quantitative methods.</p> <p>The results confirm that in order for research results to have impact in decision making (evidence based policy), it is important to integrate their use in the law drafting process from early on, and to ensure sufficient resources for the use of research in lawmaking. In order to optimise the use of research results in law drafting, it is important to identify the projects in which research might play a key role, and to focus the use of research on the key aspects of those projects.</p> <p>The study also identified good practices related to the working methods in law drafting as well as to the use of research results in the argumentation of government bills. Based on the study it is recommended that the main objectives and contents of each law drafting project are identified in order to focus the use of research results efficiently; that the use of research results is properly documented throughout the law drafting process; that the cooperation and interaction between law drafters and researchers is supported; and that good practices are shared between different administrative units.</p>			
<p>This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.</p>			
<b>Publisher</b>	Prime Minister's Office		
<b>Distributed by/ Publication sales</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		





# Sisältö

<b>Kiitokset</b> .....	9
<b>1 Tutkimuksen tausta ja tavoitteet</b> .....	11
<b>2 Kysymyksenasettelu, aineisto ja menetelmät</b> .....	13
2.1 Tutkimustiedon käytön ja sen dokumentoinnin yleinen kartoitus.....	13
2.2 Tutkimustieto lainvalmisteluprosesseissa: yhdeksän hanketta .....	14
<b>3 Kirjallisuuskatsaus: mikä vaikuttaa tiedonkäyttöön?</b> .....	19
3.1 Tietoon liittyviä tekijöitä.....	19
3.2 Poliittinen ohjaus ja päätöksenteon rakenteet.....	21
3.3 Resurssit.....	22
3.4 Prosessi.....	24
3.5 Vuorovaikutus.....	26
3.6 Tutkimustiedon käyttötavat ja tiedonkäytön dokumentointi.....	27
<b>4 Määrällinen analyysi: tutkimustieto ja sen dokumentointi</b> .....	31
4.1 Hallituksen esitykset vuodelta 2017 .....	31
4.1.1 Tiedon käyttö ja sen dokumentointi esityksissä.....	32
4.1.2 Tutkimusviittaukset esitysten eri osioissa.....	34
4.1.3 Esitysten laajuuden ja valmistelun vaikutukset .....	37
4.1.4 Käytettyjen tutkimusviitteiden läpinäkyvyys .....	39
4.1.5 Tutkimusviittausten tuottajat.....	44
4.2 Valiokuntien asiantuntijakuulemiset.....	48
4.3 Yhteenveto ja johtopäätökset .....	55
<b>5 Haastattelut: tutkimustieto lainvalmisteluprosessissa</b> .....	58
5.1 Millaista tietoa säädösvalmisteluhankkeissa käytetään? .....	58
5.2 Miten tieto säädösvalmistelun tueksi tehdään? .....	62
5.3 Tutkimustiedon vaikutus lainvalmisteluun .....	66
<b>6 Argumentaatioanalyysi: tutkimustieto lainvalmistelu-asiakirjoissa</b> .....	68
6.1 Hyvä argumentaatio.....	68
6.1.1 Tutkimustieto ja hyvä argumentaatio .....	69
6.2 Tutkimustiedon käyttö lainvalmisteluaineiston argumentaatiossa .....	72
6.2.1 Läpinäkyvyys.....	73
6.2.2 Linjakuus.....	86
6.2.3 Tutkimustiedon käyttötavat: funktio ja relevanssi .....	87
6.3 Tutkimustiedon käyttö asiantuntijalausunnoissa .....	88

<b>7</b>	<b>Yhteenveto ja suositukset</b> .....	91
7.1	Yhteenveto keskeisistä tutkimustuloksista.....	91
	Tutkimustiedon käytön yleisyys ja dokumentointi .....	91
	Käytetty tutkimustieto ja asiantuntijuus .....	92
	Tutkimustiedon käyttötavat ja vaikuttavuus.....	92
7.2	Suositukset .....	94
	<b>Lähteet</b> .....	97

## KIITOKSET

Tutkimusryhmä kiittää Laura Sarasojaa, joka avusti tutkimuksen toteuttamisessa ja tutkimusraportin laatimisessa. Lisäksi kiitämme Olli-Pekka Aaltosta korvaamattomasta avusta valiokunta-aineiston keräämisessä ja Chris Carlingia ruotsin kielisen tiivistelmän laatimisesta. Tutkimusryhmä kiittää myös ohjausryhmän puheenjohtajaa Hanna-Leena Iso-Ketola ja ohjausryhmän jäseniä hyvästä yhteistyöstä ja raporttia monin tavoin kehittäneestä palautteesta.

Aivan erityinen kiitos kuuluu haastattelimillemme lainvalmistelijoille ja tiedontuottajille, jotka kiireistään huolimatta löysivät aikaa tutkimuksellemme.

Kati Nieminen, Noora Alasuutari, Petrus Kautto, Sanna-Riikka Saarela, Inka Järvikangas, Elina Hiltunen ja Kati Rantala

Huhtikuu 2019



# 1 Tutkimuksen tausta ja tavoitteet

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan tutkimustiedon käyttöä lainvalmistelussa. Tavoitteena on lisätä ymmärrystä tutkimustiedon merkityksestä lainvalmistelussa selvittämällä, minkä laajuista ja luonteista tutkimustiedon käyttö on, ja mitä ongelmakohtia siinä esiintyy lainvalmistelun eri vaiheissa ja prosesseissa. Analyysissa eritellään erilaisia tutkimustiedon hyödyntämiskäytäntöjä, joista puolestaan johdetaan kehittämisehdotuksia tutkimustiedon aseman vahvistamiseksi lainvalmisteluprosessissa. Tarkoituksena on siis koota hyviä käytäntöjä ja ohjeistusta siitä, miten tutkimustietoa ja tutkijoiden asiantuntemusta voidaan hyödyntää mahdollisimman hyvin, sekä vastaavasti kartoittaa esteitä tai haasteita tutkimustiedon käytölle.

Politiikkatoimien tietopohjan vahvistaminen ja tutkimukseen perustuva päätöksenteko ovat jo jonkin aikaa olleet kehittämistyön kohteina valtionhallinnossa. Myös EU:n tasolla tutkimustiedon käytön merkitys lainvalmistelun laadun parantamisessa on ollut esillä jo pitkään. Tavoitteena on, että tutkimustiedon käyttö nivotaan osaksi suunnittelun ja päätöksenteon prosesseja siten, että tiedolla todella on vaikutusta valittuihin ratkaisuihin. (Raivio 2014, 19–20; Renda 2016; VNK 2011.) Jo vuonna 2009 Valtioneuvoston kanslian asettama työryhmä muotoili hallituksen toimeksiannosta politiikkatoimien vaikuttavuuden arviointia koskevan vision, jonka mukaan ”Poliittinen päätöksenteko ja valmistelu valtioneuvostossa perustuvat laaja-alaiseen tietoon. Yhteiskunnan kehityksen jatkuvuutta tuetaan varmistamalla, että aiemmasta politiikasta saadut kokemukset ja vaikuttavuustieto ohjaavat poliittista päätöksentekoa pitkäjänteisesti”. Tuolloin laaditussa toteuttamismallissa huomioitiin tarve arviointi- ja tutkimustiedon hyödyntämisen systemaattisille toimintatavoille valmisteluprosessin eri vaiheissa sekä tietotarpeiden oikea-aikaisen tunnistamisen ja tiedonkäyttöä tukevan johtamisen ja vuorovaikutuksen tärkeys (Politiikkatoimien vaikutusarvioinnin kehittäminen 2009, 12; ks. myös Raivio 2014, 12.) Samat tavoitteet toistuivat vuonna 2011 julkaistussa raportissa (VNK 2011).

Lainvalmistelun laatua ja tutkimustiedon käyttöä on pyritty parantamaan monin eri keinoin: esimerkiksi päätöksenteon tiedontarpeita on kartoitettu ennakoivasti mm. laatimalla hallituskauden kattavia tutkimus- ja arviointisuunnitelmia, ja vaikutusarvioinnin laatua on pyritty kohentamaan perustamalla valtioneuvoston kansliaan lainsäädännön

arviointineuvosto, kehittämällä arviointijärjestelmiä ministeriöissä sekä tarjoamalla koulutusta. (Jääskeläinen ym. 2013; OM 2007; STM 2016; VNK 2005; YM 2012.) Lisäksi on kiinnitetty huomiota ministeriöiden oman tietoasiantuntijuuden vahvistamiseen, ja kaikkien hallinnonalojen käytettävissä oleva valtioneuvoston tietotuki- ja julkaisu-yksikkö avustaa mm. lainvalmistelijoita tiedonhankinnassa.

Tutkimushankkeiden julkiset<sup>1</sup> ja yksityiset rahoittajat painottavat nykyisin rahoituksen valintakriteereissään tutkimustiedon yhteiskunnallista merkitystä, tiedon ja päätöksenteon vuorovaikutteisuutta ja tiedon hyödyntämisen vahvistamista suunnittelussa ja päätöksenteossa. Tieteen näkökulmaa politiikkaan ministeriöiden asettamana tai omasta aloitteestaan tuovilla asiantuntija- ja välittäjäorganisaatioilla<sup>2</sup> sekä tietopalveluilla<sup>3</sup> voi olla myös merkittävä rooli tutkimustiedon hyödyntämisen edistäjänä.

Tutkimustiedon tärkeyttä poliittisessa päätöksenteossa ja lainvalmistelussa korostavasta kehityssuunnasta huolimatta tiedon hyödyntämisessä on myös useita ongelmakohtia. Tutkimustiedon käyttöön lainvalmistelussa ja poliittisessa päätöksenteossa vaikuttavat monet tekijät. Aiemmassa tutkimuksessa on tunnistettu muun muassa yksilö- ja organisaatiotasoon, viestintään, aikataulutukseen, päätöksenteon kontekstiin, toimijoihin, prosesseihin ja menettelytapoihin liittyviä tekijöitä, jotka joko edistävät tai estävät tutkimustiedon välittämistä ja käyttämistä. (Esim. Mitton 2007; Saarela ym. 2015.) Myös tutkimusentekoon liittyvät rakenteet ja toimintakulttuurit vaikuttavat siihen, millä tavoin tutkijat pyrkivät osallistumaan yhteiskunnalliseen vuorovaikutukseen (Tuomisto ym. 2017).<sup>4</sup>

1 Kuten Suomen Akatemia (erityisesti strategisen tutkimusneuvoston myöntämä rahoitus) ja valtioneuvoston kanslia (selvitys- ja tutkimustoiminta).

2 Esimerkiksi Sitra, talouspolitiikan arviointineuvosto, Ilmastopaneeli, kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli, valtion nuorisoneuvosto ja osaamisen tulevaisuuspaneeli.

3 Esimerkiksi eduskunnan sisäinen tietopalvelu (ks. Grönberg ym. 2016) ja valtioneuvoston tietotuki- ja julkaisu-yksikkö.

4 Tutkimuskirjallisuudessa (esim. Sundqvist ym. 2017 kansainvälisestä ilmastopolitiikasta) on keskusteltu paradoksaalisesta ongelmasta tutkimuksen ja politiikan läheisyyteen liittyen. Yhtäältä nähdään, että tiedon välittämisen ongelmat johtuvat tutkimuksen ja politiikan välisestä kuilusta, jota tulisi aktiivisesti kuroa umpeen. Toisaalta taas koetaan, että toisinaan tutkimus ja politiikka ovat niin yhteen kietoutuneita, että se heikentää tieteen uskottavuutta.

## 2 Kysymyksenasettelu, aineisto ja menetelmät

Tässä tutkimuksessa tavoitteena on selvittää tutkimustiedon hyödyntämistä lainvalmistelussa ja siihen liittyvässä päätöksenteossa. Tutkimuskysymykset voidaan jakaa alla esitetyin tavoin kahteen kokonaisuuteen: tutkimustiedon käytön ja dokumentoinnin yleiseen kartoitukseen lainvalmistelun kontekstissa ja tutkimustiedon merkitykseen lainvalmistelussa hanketasolla. Näiden kokonaisuuksien pohjalta tunnistetaan tutkimustiedon hyödyntämiseen liittyviä haasteita, onnistumisia ja kehittämismahdollisuuksia.

### 2.1 Tutkimustiedon käytön ja sen dokumentoinnin yleinen kartoitus

Tutkimustiedon käytön ja sen dokumentoinnin keskeisenä aineistona ovat vuoden 2017 hallituksen esitykset. Tämä ajallinen rajausta mahdollistaa nykytilasta systemaattisen analyysin, mikä on kokonaiskuvan luotettavuuden kannalta tärkeää. Toisen aineistotyypin muodostavat eduskunnan asiantuntijakuulemiset. Tämän aineiston perusteella vastataan kysymykseen, miten tutkijoiden tai tutkimuslaitosten asiantuntemusta käytetään eduskuntakäsittelyssä, miten tiedonkäyttöä dokumentoidaan, millaista tutkimustietoa lainvalmistelussa käytetään ja millaisia asiantuntijoita valiokunnat kutsuvat kuultaviksi.

#### Aineistona hallituksen esitykset 2017

Vuoden 2017 hallituksen esityksistä analysoidaan: 1) missä määrin ne sisältävät viittauksia tutkimuksiin tai selvityksiin, 2) minkä tyyppisestä tutkimus- tai selvitystiedosta on kulloinkin kysymys ja 3) mitkä tahot ja organisaatiot ovat sitä tuottaneet. Esityksistä arvioidaan kirjattujen tutkimusviittausten läpinäkyvyyttä eli sitä, millaisella tarkkuudella ne on kirjattu esityksiin. Analyysissä selvitetään myös, miten dokumentoitu tutkimustiedon käyttö näyttäytyy suhteessa hallinnonalaan, lakiesityksen laajuuteen ja valmistelun

laaja-alaisuuteen. Esityksiä analysoidaan osioittain (nykytila, vaikutukset jne.), jotta nähdään, mihin näistä luvuista tutkimustietoviittaukset kirjataan.

## Aineistona eduskunnan asiantuntijakuulemiset

Asiantuntijakuulemisten avulla selvitetään: 1) minkä verran eduskuntakäsittelyvaiheessa on kuultu tutkijoita suhteessa muihin asiantuntijoihin, 2) missä määrin kuultavana käy samoja tutkijoita ja 3) missä määrin he edustavat eri tieteenaloja. Yksityiskohtainen analyysi tehdään vuoden 2014 asiantuntijakuulemisista, koska se on viimeinen kokonainen vuosi, joka on saatavilla valmiina eduskunnan sivustolta. Sama analyysi tehdään jonkinlaisen vertailuasetelman luomiseksi vuodelta 2017. Kyseinen vuosi oli aineiston keruun aikaan uusin valiokunnissa käsitelty vuosi. Tarkasteltavat valiokunnat ovat hallintovaliokunta, sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ja valtiovarainvaliokunta.

Vuoden 2014 aineisto perustuu eduskunnan tekemään Excel-muotoiseen listaukseen. Eduskunnan sivuilta vapaasti käytettävissä oleva tiedosto sisältää kaikki vuosien 1997–2014 asiantuntijakuulemiset; tähän tutkimukseen siitä poimittiin kaikki vuoden 2014 hallituksen esitykset. Vuodesta 2015 alkaen asiantuntijalausunnat ovat olleet saatavilla eduskunnan avoimesta rajapinnasta. Tämän vuoksi saatava tieto ei täsmää kaikilta osin vuoden 2014 tietoon. Vuoden 2017 aineistosta löytyvät kaikki havainnot kuulemisista, mutta osa muuttujista puuttuu (ollut kuultavana / antanut lausunnon; kuultu henkilönä / organisaationa) eli aineisto on karkeamman tasoinen. Näistä syistä vuosien 2014 ja 2017 aineistot eivät ole kaikkien kiinnostavien muuttujien osalta täysin vertailukelpoisia.

Aineisto rajautuu valtiopäivien eli valiokuntien työskentelykausien mukaan. Vuoden 2014 aineistossa tarkastellaan siten niitä esityksiä, joita käsiteltiin valiokunnissa ajanjaksona 18.2.2014–5.3.2015. Vuoden 2017 aineisto perustuu vastaavasti ajanjaksoon 24.2.2017–9.3.2018.

## 2.2 Tutkimustieto lainvalmisteluprosesseissa: yhdeksän hanketta

Vuoden 2017 lakihankkeista valittiin yhdeksän hanketta lähempään tarkasteluun. Tavoitteena oli identifioida aineistosta tutkimustiedon tuottamisen ja hyödyntämisen erilaisia käytäntöjä sekä tarkastella, millä tavoin tutkimustieto käytännössä vaikuttaa lainvalmistelun sisältöön: miten ja missä lainvalmistelun vaiheissa tutkimustietoa ja tutkijoiden asiantuntemusta hyödynnetään, miten tutkimustieto vaikuttaa lainvalmistelun sisältöön, ja miten tutkimustietoa käytännössä hyödynnetään lainvalmistelun tukena.



Valitut hankkeet olivat keskisuuria (yleisperustelusivuja n. 15–150), yhteiskunnallisesti merkittäviä, edustivat eri hallinnonaloja ja erosivat toisistaan siten, että osassa luotiin uutta lainsäädäntöä ja osassa uudistettiin olemassa olevaa. Lisäksi osa hankkeista perustui kansalliseen, osa Euroopan unionin sääntelyyn. Hankkeiden valinnassa hyödynnettiin ohjausryhmän ja muiden hallinnon edustajien ehdotuksia.

**Taulukko 1. Tutkimuksessa lähemmin tarkasteltavat lakiehdotukset**

Hallituksen esitys	Ministeriö	Mietintövaliokunta
HE 39/2017 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi	OKM	Sivistysvaliokunta
HE 100/2017 Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilain ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi	STM	Sosiaali- ja terveysvaliokunta <sup>5</sup>
HE 137/2017 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luottolaitostoinnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi	VM	Talousvaliokunta
HE 146/2017 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajokorttilain muuttamisesta	LVM	Liikenne- ja viestintävaliokunta
HE 157/2017 Hallituksen esitys eduskunnalle avaruuteen lähetettyjen esineiden rekisteröinnistä tehdyn yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laieksi avaruustoiminnasta ja löytötavaralain 2 §:n muuttamisesta	TEM	Talousvaliokunta
HE 167/2017 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta	YM	Ympäristövaliokunta
HE 170/2017 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta	MMM	Maa- ja metsä-talousvaliokunta
HE 200/2017 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi	OM	Lakivaliokunta
HE 201/2017 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajavartiolaitoksen ja ulkomaalaislain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi	PLM	Hallintovaliokunta

## Lainvalmisteluaineisto

Lainvalmistelun tutkimuksellinen tietopohja pitää sisällään paitsi tutkimus- ja selvitysraportteja myös muuta arviointitietoa sekä yhteistoiminnallisesti tuotettua materiaalia. Lainvalmistelun tietopohjaa on mahdollista tarkastella eri vaiheista ja prosesseista käsin, esivalmistelusta eduskuntakäsittelyyn (ks. esim. OM 2004):

<sup>5</sup> Asia käsiteltiin lisäksi suuressa valiokunnassa, koska eduskunta ei hyväksynyt lakiehdotuksen sisältöä sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön mukaisena. Sosiaali- ja terveysvaliokunta esitti, ettei alkoholijuomien vähittäismyyntilupaa koskevaa enimmäistilavuusprosenttia nostettaisi 5,5 tilavuusprosenttiin. Suuri valiokunta yhtyi eduskunnan päätökseen nostaa enimmäistilavuusprosentti 5,5 tilavuusprosenttiin.

1. Lainvalmisteluun ryhtymistä taustoittava tietopohja, kuten käsitys ongelmista ja niiden ratkaisumalleista (painottuu *esivalmisteluun*). Lainvalmisteluhanteiden mukaan tähän vaiheeseen tulisi kuulua vaihtoehtoisten ohjauskeinojen punninta (Tala 2012).
2. Vaihtoehtoisten sääntelyratkaisujen vertailu arvioimalla ennalta niiden vaikutuksia (*esivalmistelu/perusvalmistelu*).
3. Ehdotetun sääntelyratkaisun vaikutusten huolellinen arviointi (*perusvalmistelu*), joka mahdollistaa myös tarkoituksenmukaisen toimenpanon suunnittelun mahdollisine tukitoimineen.
4. Mietintöön tai hallituksen esityksen luonnokseen saadun palautteen huomioon ottaminen (*jatkovalmistelu*).
5. Voimaan tulleiden lakiuudistusten *seuranta ja jälkikäteisarviointi* ajatellen, että tuloksia on mahdollista hyödyntää tulevaisuudessa aihepiiriä koskeissa lakimuutoksissa.

Valittujen lainvalmisteluhankkeiden kirjallista valmisteluaineistoa tutkittiin laadullisesti argumentaatioanalyysin keinoin. Hallituksen esitysten lisäksi aineisto sisälsi hankekohtaisesti niin esivalmistelussa tuotettuja mietintöjä, taustaselvityksiä ja arviomuistioita kuin eduskunnan valiokuntien mietintöjä sekä asiantuntijalausuntoja. Argumentaatioanalyysin avulla tutkittiin erityisesti tutkimustiedon käytön *läpinäkyvyyttä, sopivuutta, vilpittömyyttä ja linjakkuutta*. Tutkimustiedon käytön läpinäkyvyys tarkoittaa, että käytetty tutkimuslähde on dokumentoitu sellaisella tarkkuudella, että lähde on lukijan identifioitavissa. Läpinäkyvyyttä lisää se, että tutkimustiedon tunnistamisen, tuottamisen ja valikoimisen tapoja tuodaan valmisteluasiakirjoissa tavalla tai toisella esiin. Lisäksi tekstistä tulisi olla eroteltavissa, mitkä väitteet perustuvat tutkimustietoon ja mitkä johonkin muuhun lähteeseen. Tutkimustiedon sopivuus (relevanssi) tarkoittaa, että käytetty tutkimustieto on relevanttia sekä esityksen keskeisen sisällön kannalta että asiayhteydessään. Tutkimustiedon käytön vilpittömyys tarkoittaa, että tutkimustietoa käytetään tutkimuksen lähtökohdista ja tuloksia kunnioittavalla tavalla, ei esimerkiksi tarkoitushakuisesti, harhaanjohtavasti tai valikoivasti. Myös tutkimustiedon rajoitukset, tulosten moniselitteisyys ja mahdolliset puutteet tuodaan tarpeellisessa määrin esiin. Tutkimustiedon käytön linjakkuus puolestaan tarkoittaa, että tutkimustietoa käytetään johdonmukaisesti läpi esityksen ja että nykytilaa, sääntelykeinoja ja niiden vaikutuksia arvioidaan suhteessa toisiinsa. Linjakkuus tukee tarkoituksenmukaista tutkimustiedon käyttöä.

## Haastatteluaineisto

Aiemmassa tutkimuksessa lainvalmistelussa tehtyjen ratkaisujen yleisissä perusteluissa ja niiden dokumentoinnissa on havaittu puutteita (esim. Rantala 2011 & 2016). Dokumentointia tarkastelemalla ei kuitenkaan synny ymmärrystä lainvalmistelun ja tutkimustiedon käytön käytännöistä ja vuorovaikutuksesta. Tämän vuoksi jokaisesta valitusta

lainvalmisteluhankkeesta haastateltiin lainvalmistelijaa tai lainvalmistelijoita. Hankkeista, joissa tutkimustietoa oli selvästi käytetty ja tiedon tuottaja oli saavutettavissa, haastateltiin myös tutkimustiedon keskeistä tuottajaa. Joissain tapauksissa tutkimustiedon tuottaja oli läsnä valmistelijahaastattelussa. Haastatteluja tehtiin yhteensä 13, joista osa toteutettiin parihaastatteluina. Puolistrukturoitujen haastattelujen avulla tutkittiin tutkimustiedon käyttötarkoitusta, tiedon tuotanto-, välittämisen- ja hyödyntämisen prosessia sekä vaikutusta ratkaisuihin niin lainvalmistelijan kuin tiedon tuottajan näkökulmasta. Tarkoituksena oli päästä haastatteluissa syvemmälle kuin mikä on mahdollista asiakirjoja analysoimalla: mitkä tekijät ovat suoraan tai epäsuoraan vaikuttaneet siihen, miten tutkimustiedon käyttö ilmenee valmisteluasiakirjoissa?

Haastattelujen tavoitteena oli tuoda esiin lainvalmistelun ja tutkimustyön realiteetteja, jotka sekä edistävät että estävät tutkimustiedon mielekästä hyödyntämistä lainvalmistelussa ja sitä koskevassa päätöksenteossa. Lainvalmistelijoilta kysyttiin esimerkiksi, millaista tietoa valmistelussa käytettiin ja millaisia ulottuvuuksia tutkimustiedon hyödyntämiseen konkreettisesti liittyi lainvalmistelun eri vaiheissa. Vastaavasti tutkimustietoa tuottaneilta kysyttiin, hyödynnettiinkö tietoa heidän näkökulmastaan tarkoituksenmukaisella tavalla ja kuinka vuorovaikutusprosessi sujui. Kaikilta haastateltavilta kysyttiin myös, miten hanke suhteutuu muihin lakihankkeisiin tutkimustiedon käytön osalta, ja onko tutkimustiedon hyödyntämiselle vakiintunutta toimintatapaa ja tukea. Haastatteluiden pohjana käytettiin hankkeessa koottuja muistioita lakihankkeen prosessista ja tietolähteistä. Haastattelut kestivät 45–90 minuuttia. Kaikki haastattelut litteroitiin ja koodattiin NVivo-ohjelmalla teemaattisesti.

**Kuvio 1. Tutkimuksen aineisto**



Edellä kuvattujen aineistojen analyysin tueksi hankkeessa tehtiin kuvaileva kirjallisuuskat-  
saus (ks. esim. Salminen 2011). Aikaisemman *evidence based policy* -tutkimussuuntauksen  
tuloksia erityisesti lainvalmistelun näkökulmasta esitellään seuraavassa luvussa. Tutkimuk-  
sen analyysien ja aiemman tutkimuksen pohjalta luvussa 7 esitetään johtopäätöksiä siitä,  
millaisissa lainvalmisteluhankkeissa tutkimustietoa on käytetty onnistuneesti, tunniste-  
taan tutkimustiedon hyviä käyttötapoja sekä esitetään suosituksia tutkimustiedon käytön  
tehostamiseksi lainvalmistelussa.

## 3 Kirjallisuuskatsaus: mikä vaikuttaa tiedonkäyttöön?

Tässä luvussa tarkastellaan kirjallisuuskatsauksen avulla niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat tutkimustiedon käytön yleisyyteen, kattavuuteen ja vaikuttavuuteen päätöksenteossa yleisesti ja lainvalmistelussa erityisesti.

### 3.1 Tietoon liittyviä tekijöitä

Tiedon saatavuuteen vaikuttavat paitsi monenlaiset käytännön tekijät<sup>6</sup> myös tutkimustietoon ja tutkimuksen tekemisen realiteetteihin liittyvät seikat. Toisinaan tarkoituksenmukaisinta tutkimustietoa tai -aineistoa ei ole saatavilla, se on puutteellista, tai sen analyysi ei ole mahdollista lainvalmisteluhankkeen ajallisissa puitteissa (Rantala 2011 & Rantala 2016). Päätöksenteon ja tutkimuksen tekemisen aikasyklit ovat erilaiset, eikä tarvittavaa tutkimustietoa voida välttämättä tuottaa toivotussa aikataulussa. Silloinkin kun tutkimustietoa päätöksenteon kohteena olevasta asiasta on olemassa, tiedon käytettävyyttä voi vaikeuttaa se, että eri tutkimusten tulokset eivät välttämättä ole esimerkiksi metodologisista syistä helposti yhteen sovitettavissa ja se, että tutkimustuloksia ei aina ole raportoitu päätöksentekoa tukevassa muodossa. (Ilmakunnas ym. 2008; Innanen 2015; Tuomisto ym. 2017.) Tutkimustieto on harvoin täysin yksiselitteistä, ja joskus saatavilla oleva tutkimustieto onkin sisällöltään ristiriitaista. Tiedon epävarmuus ja eri tutkimusten yhteensopivuuden arvioiminen edellyttävät osaamista, mutta osaaminenkaan ei yksin ratkaise tiedon epävarmuuden ja mahdollisesti ristiriitaisten tutkimustulosten ongelmaa. Vähintäänkin tutkimustieto edellyttää yleensä suodattamista, prosessointia ja tulkintaa, jotta sitä voidaan hyödyntää lainvalmistelussa. (Raivio 2014; ks. myös Innanen 2015, 76.) Lainvalmistelu

<sup>6</sup> Vaikka Suomella on ainutlaatuisia julkisen sektorin tietoaineistoa sekä tarvittavaa tutkimus-osaamista, osa tietoaineistoista on käytännössä vaikeasti hyödynnettävissä: ongelmia liittyy esimerkiksi aineistojen varastoinnin ja hallinnan hajanaisuuteen, aineistojen käyttöehtoihin, maksuihin sekä hyödyntämistä tukevien palveluiden saatavuuteen. (OKM 2011.)

saattaa myös joskus perustua rajoittuneeseen, muita relevantteja katsantokantoja kartta-vaan tutkimustietoon (Rantala ym. 2008). Tällainen tilanne saattaa syntyä, jos valmistelun taustalla on vahva poliittinen intressi. Jossain tapauksissa tiedon tuotannon on havaittu monopolisoituneen esimerkiksi tiettyyn mallinnusosaamiseen liittyen, jolloin lainvalmistelun tietopohja voi jäädä kapeaksi (Saarela ym. 2015).

Tutkimuksen käytettävyyden kannalta viestintä ja vuorovaikutus ovat ratkaisevassa asemassa: aiempi tutkimus osoittaa, että tutkimustiedon käyttöä lisää ja helpottaa se, että tietoa on saatavilla päätöksentekijöiden ja lainvalmistelijoiden omalla äidinkielellä, tiiviissä muodossa, koostettuna ja mielellään sisältäen toimenpide-ehdotuksia. (Ks. Innanen 2015, 78–85.) Tutkimustiedon käytettävyyden näkökulmasta tutkimusviestinnässä olisikin parannettavaa: seminaarit, keskustelutilaisuudet sekä lyhyet ja selkeät, poliittisten päättäjien ja lainvalmistelijoiden äidinkielellä kirjoitetut tutkimustiivistelmät parantavat tiedonsiirtoa. (Jussila 2012, 40; Peltola & Vuorento 2007.) Viime vuosina on lisäksi enenevässä määrin korostettu tiedon välittämisen ja tulkitsemisen vuorovaikutteisuuden merkitystä: ei riitä, että tietoa tuotetaan ja viestitään, vaan tiedon tuottajan tai välittäjän olisi hedelmällistä vuorovaikutteisesti käsitellä tutkimustietoa kyseisen politiikkaprosessin näkökulmasta yhdessä lainvalmistelijoiden ja mahdollisesti myös muiden sidosryhmien kanssa. Tieteellinen tieto onkin nähtävä osana lainvalmistelun monipuolista tietopohjaa.

Yksi tunnistetuista haasteista olemassa olevan tutkimuksen hyödyntämiselle on se, että tehdystä tutkimuksesta ei ole saatavilla kokoavaa katsausta, eikä sellaisen tekemiseen ole valmisteluorganisaatiossa aikaa, rahaa taikka osaamista. Yksi ehdotettu tapa parantaa saatavuutta olisikin teettää kokoava, laaja katsaus olemassa olevista tutkimustuloksista akateemisilla tutkijoilla. (Hyytinen & Toivanen 2010, 428, 431.) On myös ehdotettu, että tutkijat jakaisivat tutkimustietoa päätöksentekijöille useista eri tutkimuksista koostuvina kokoelmina yksittäisten tutkimusten sijaan. (Innanen 2015, 18, 93; Lavis ym. 2003; Moore ym. 2011.) Valtioneuvoston raportissa vuodelta 2011 suositeltiin mm. että ministeriöissä tuotettavien ja koottavien tutkimuksellisten aineistojen jakelusta huolehditaan tehokkaammin hyödyntämällä valtioneuvoston yhteisiä järjestelmiä ja että sektoritutkimus- ja asiantuntijalaitoksissa tuotetun tiedon viestintää tehostetaan tuottamalla laajemmin tiiviitä katsauksia politiikan kannalta keskeisistä tutkimustuloksista tai teemoista (ns. policy briefit). Lisäksi ehdotettiin panostamista tutkimustiedotteisiin, uutiskirjeiden ja tutkimustulosten jakamiseen valtioneuvostotasolla ja tiedon kokoamista linkityksin yhteen paikkaan. (VNK 2011.) Aivan viime aikoina on myös julkaistu kotimaisia selvityksiä avaamaan ja tukemaan tieteen ja politiikan vuorovaikutteista suhdetta (esim. Raisio ym. 2018; Ympäristötiedon foorumi 2018). Sitran julkaisemassa 'Kesy, sotkuinen vai pirullinen ongelma – tiedon käyttö yhteiskunnallisessa päätöksenteossa' -selvityksessä Raisio ym. (2018) kiteyttävät, että nopeatempoinen päätöksenteko sekä tiedon ja asiantuntijuuden murros vaativat tietokäsityksen monipuolistamista ja uusia tapoja koota ja yhdessä tulkita tietoa.

## 3.2 Poliittinen ohjaus ja päätöksenteon rakenteet

Ministeriöt ja niiden viranhaltijat ovat avainasemassa näyttöön perustuvien politiikkatoimien omaksumisessa etenkin, jos tutkittu tieto halutaan tuoda valmisteluprosessiin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Joskus kuitenkin jo hallitusohjelman ratkaisut sitovat lainvalmistelijan käsiä siinä määrin, ettei tutkimustietoa voida täysimääräisesti hyödyntää. (Raivio 2014; Rantala 2011; Slant ym. 2014; ks. myös Keinänen & Vuorela 2015, 175.) Yhteiskunnallinen päätöksenteko on pohjimmiltaan poliittista toimintaa, ja sinänsä poliittinen ohjaus kuuluu luontevasti lainvalmisteluun. Poliittinen ohjaaminen lakihankkeissa voi olla monenlaista marginaalisesta yleisohjauksesta voimakkaaseen ja yksityiskohtaiseen ohjaamiseen asti, ja se voi kohdistua lainvalmistelun eri vaiheisiin joskus jopa niin, että valmistelun aikana tehdään merkittävä linjanmuutos (Rantala 2011). Rantalan (2016) mukaan poliittinen ohjaus voi muodostua ongelmalliseksi, jos se on niin vahvaa, että esimerkiksi vaihtoehtojen sääntelyratkaisujen pohdinnalle tai erilaisten näkemysten huomioon ottamiselle ei jää valmistelussa aidosti tilaa. Myös poliittisen päätöksenteon rakenteet vaikuttavat siihen, missä määrin tutkimustieto voi vaikuttaa lainvalmisteluun. Oikeusjärjestelmän kokonaisuus johtaa Talan (2012) mukaan lakiuudistusten polkuriippuvuuteen eli siihen, että aiemmin tehdyt valinnat rajoittavat lainvalmistelijan liikkumavaraa lainlaadinnassa. Hyvänä esimerkkinä lainvalmistelun rajoituksista ovat perustuslain asettamat rajoitukset sekä EU-direktiivien implementointiin liittyvä liikkumavara.

Eriyisen haastavia tilanteita saattaa syntyä, jos hankkeeseen kytkeytyy eri intressien välistä kamppailua (ks. esim. Slant ym. 2014, 23–24.) Joskus poliittinen tahtotila muodostuu jopa esteeksi tutkimustiedon käytölle lainvalmistelussa (VNK 2011, 11). Kansainvälisessä tutkimuksessa on havaittu esimerkiksi, että edes laadukkaat vaikutusarviot eivät välttämättä vaikuta päätöksentekoon, tai sitten arvioiden käyttö voi olla muulla tavoin poliittisesti määrittynyttä (Radaelli 2009; Rissi & Sager 2013, 360).

Ongelma voi ulottua myös tutkimustiedon tilaamiseen, jos tutkimuskohteen, tutkimuksen kysymyksenasettelun ja tutkimuksellisten rajausten määrittelyllä pyritään vaikuttamaan tutkimuksen lopputulokseen (Boden & Epstein 2006, 227; Vohnsen 2013, 3–5). Tutkimuksessa on havaittu viitteitä, että poliittiset tekijät saattavat joskus vaikuttaa siihenkin, mikä taho valikoituu ulkopuolelta tilattavan tutkimuksen tai selvityksen toteuttajaksi halutun lopputuloksen takaamiseksi (Slant ym. 2014, 26). Poliittisen ohjauksen lisäksi myös sääntelyn kohdetahot voivat pyrkiä vaikuttamaan sääntelyratkaisuihin tuottamalla omia tavoitteitaan tukevaa tietoa. Keinänen ja Vuorelan (2015, 175) mukaan lainvalmistelijat ovat sitä enemmän riippuvaisia sääntelyn kohdetahon tuottamasta informaatiosta, mitä monimutkaisemmasta säänneltävästä ilmiöstä on kyse. Toisaalta on esitetty, että poliittisen ohjauksen lisäksi hyvin vahva virkamiespanos voi aiheuttaa ongelmia lainvalmistelun laadulle (ks. Raivio 2014).

Tutkimustiedon harhaanjohtavaa ja tarkoitushakuista käyttöä pidetään aiemman tutkimuksen perusteella varsin yleisenä poliittisessa päätöksenteossa Suomessa. Sitran hallintoa ja tutkimusmaailmaa edustaville tahoille suunnatun Tieto päätöksenteossa -kyselyn mukaan moni vastaajista piti tiedonkäyttöä päätöksenteossa asenteellisena, sattumanvaraisena ja tarkoitushakuisena (Hellström & Ikäheimo 2017).<sup>7</sup> Tutkimustiedon käyttö päätöksenteossa ei olekaan aina neutraalia, vaan jokin osapuoli voi pyrkiä käyttämään tutkimustietoa omien intressiensä legitimointiin (Weiss 1991, 41; Slant ym. 2014).

### 3.3 Resurssit

Resurssien puute, erityisesti henkilöresurssien, ajan, rahan ja osaamisen puutteet, on useissa tutkimuksissa ja selvityksissä tunnistettu keskeisiksi lainvalmistelun laatua heikentäviksi tekijöiksi (esim. Raivio 2014; STM 2012). Useat tutkimustiedon käytön lisäämiseen tähtäävät toimenpide-ehdotukset koskevatkin resursoinnin parantamista, erityisesti tutkimuksellisen asiantuntemuksen ja osaamisen kasvattamista ministeriöissä sekä tutkimuslaitosten osaamisen parempaa hyödyntämistä ja resurssien tehokasta kohdentamista (esim. Hyytinen & Toivanen 2010, 43; Raivio 2014).

Ministeriöiden valmiudet etsiä, analysoida ja tiivistää tutkimustietoa sekä tarvittaessa tilata tutkimuksia ja selvityksiä (tilaajaosaaminen) ovat hyvin erilaiset (Raivio 2014). Hyvästä tahdosta riippumatta lainvalmistelijoiden kyky ymmärtää tutkimusten tai selvitysten rajoitteita ja johtopäätösten reunaehtoja voi myös olla puutteellinen – tutkimustiedon ymmärtäminen on vaikeaa myös tutkijoille, jos empiirisessä asetelmassa hyödynnetään itselle vieraita menetelmiä tai lähtökohtia. Tutkimuksen piirissä voi myös olla toisilleen ristiriitaisia, kiisteleviä koulukuntia (kuten taloustieteessä), joiden tunteminen edellyttää perehtyneisyyttä alan keskusteluun. (Ks. Keinänen & Vuorela 2015, 186–188; OECD 2010, 19; Rantala 2011; Saarela ym. 2015; Slant ym. 2014; Tuomisto ym. 2017; Turnpenny ym. 2015.) Ratkaisuksi ongelmiin Raivio (2014, 23–26; 2017, 8) on ehdottanut muun muassa tiede-uvonantajan viran perustamista valtioneuvoston kansliaan, pätevän tutkimusjohtajan nimittämistä ministeriöihin sekä tiedeanalyysiyksikön perustamista Tiedeakatemiain neuvottelukunnan yhteyteen. Osaamisen lisäämiseksi on myös ehdotettu mm. tiede-uvonantajien palkkaamista valtioneuvoston kanslian lisäksi ministeriöihin ja henkilökiertoa tutkimusorganisaatioiden ja valtioneuvoston politiikkavalmistelun ja -analyysin tehtävien välillä.

<sup>7</sup> Viime vuosina Suomessa on tehty runsaasti muitakin selvityksiä tiedon käytön ongelmista ja mahdollisuuksista poliittisessa päätöksenteossa (ks. esim. Grönberg ym. 2016; Hyytinen & Toivanen 2010; Hämäläinen & Villa 2014; Ilmakunnas ym. 2008; Jussila 2012; Oinonen ym. 2017; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2011; Raivio 2014; 2017; Tuomisto ym. 2017). Parhailaan käynnissä on Suomen kulttuurirahaston ohjelma Tutkittu tieto ja päätöksenteko (ks. <https://skr.fi/ajankohtaista/tutkittu-tieto-ja-paatoksenteko-ohjelmasta-rahoitusta-viidelle-hankkeelle>), sekä yliopistotutkija Hanna Ylöstalon hanke "Missing 'Plan F' – A battle between knowledge, economy and equality in the changing welfare state (ks. <https://hannaylostalo.wordpress.com/projects/>).



Hakola-Uusitalo ja Björk (2018, 607–611) ovat tarkastelleet taloustieteellisen osaamisen, erityisesti vaikutusarviointiosaamisen, resursseja eri ministeriöissä ja esittävät, ettei nykyinen resursointi riitä tukemaan tietoon perustuvaa päätöksentekoa lainvalmistelussa. Ministeriöissä on henkilöstöressurssien puutteessa ulkoistettu vaikutusarviointia, mutta Hakola-Uusitalon ja Björkin mukaan tähän liittyy kompastuskiviä: ulkoistaminen ei yksin ratkaise ministeriöresursoinnin ongelmia, sillä ulkoistaminen vaatii tilaajaosaamista; lisäksi ulkoistamiseen liittyy aikataulullisia ongelmia. Tutkimuslaitosten ja ministeriöiden tiedonintressit ovat lisäksi usein erilaiset.

Vaikka lainvalmistelua tehtäisiin virkatyönä nimellisesti yhden henkilön toimesta, usein valmistelua tehdään kuitenkin verkostoja hyödyntäen. Aiemman tutkimuksen perusteella näyttää siltä, että lainvalmistelijoiden henkilökohtaiset verkostot ovat tärkeässä asemassa tutkimustiedon käytön ja saatavuuden kannalta. Nykyisellään tutkimustiedon käyttö näyttää kuitenkin liian usein jäävän lainvalmistelijoiden oman aktiivisuuden, osaamisen ja verkostojen varaan. Paitsi että tällöin verkostoituminen voi olla satunnaista, kasvaa myös riski siitä, että virkamiehen siirtyessä pois organisaatiosta yhteys verkostoihin katkeaa. (Ks. Innanen 2015, 78, 93.)

Rahallisten resurssien puute on tutkimuksessa noussut esiin yhtenä tutkimusten tilaamista rajoittavana tekijänä. Taloudelliset resurssit voivat myös vaikuttaa siihen, keneltä tutkimus tai selvitys mahdollisesti tilataan. (Slant ym. 2014, 30.) Laajemmassa yhteiskunnallisessa kontekstissa tutkimusresurssit ja niiden kohdentaminen ovat avainasemassa tutkimustiedon saatavuuden kannalta (Hyytinen & Toivanen 2010, 430–431). Ajan puutteen vuoksi monen hankkeen tietopohja kerätään jo olemassa olevista selvityksistä ja tutkimuksista, joiden tutkimusasetelmat eivät välttämättä täysin vastaa käsillä olevan hankkeen tarpeita. Erityisesti uudenlaista sääntelyä suunniteltaessa tietopohja voi jäädä puutteelliseksi, ellei uutta selvitystä ehditä tehdä. (Slant ym. 2014, 43–44.) Tiukka valmisteluajataulu voi johdattaa myös siihen, ettei teetettyjen tutkimusten tuloksia ehditä ottaa kunnolla huomioon ratkaisuja tehtäessä.

Vaikka päivittäisen päätöksenteon tarpeita ajatellen tiedon on oltava valmiina pakettina päätöksentekijöiden käytettävissä, suuret poliittiset linjaukset tapahtuvat hitaammalla syklillä. Tällöin myös tutkimuksen tekemiseen on enemmän aikaa. (Hyytinen & Toivanen 2010.) Hallinnon tilaaman tiedon lisäksi tarvitaan tutkimuslaitosten tutkijalähtöistä tietoa, joka voi vaikuttaa politiikka-agendaan laajemmin (Tuomisto ym. 2017, 43). Aihepiiriin yksi tunnetuimmista tutkijoista Carol Weiss (1980) on tuonut esille, että tuotettua tietoa ei välttämättä käytetä heti tai ainakaan näkyvästi, vaan uusi tieto kerääntyy ja prosessoituu käyttäjille pikkuhiljaa ('knowledge creep') (ks. myös Lavis ym. 2003).

### 3.4 Prosessi

Jotta tutkimustiedolla voisi ylipäättään olla vaikutusta lainvalmistelussa ja päätöksenteossa yleisemminkin, tulisi tiedonkäyttö nivoa osaksi valmisteluprosessia mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tutkimustiedon vaikuttavuus pienenee mitä pidemmälle hankkeen valmistelu on edennyt. Esimerkiksi eduskuntakäsittelyn valiokuntien kuulemisvaiheessa tutkimustiedolla on usein enää rajallinen vaikutus lopputulokseen. (Raivio 2014; Turja 2012; Tuomisto ym. 2016, 35–36; VNK 2011, 13.) Tutkimustiedon vaikuttavuus on suurimmillaan siinä vaiheessa, kun poliittisia kantoja ei ole vielä lyöty lukkoon ja eri vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia halutaan aidosti selvittää. Usein tutkimustietoa haetaan päätöksenteon tueksi kuitenkin vasta loppumetreillä. Tutkimustiedon käyttöä lainvalmistelussa edistää tiedonhankinnan ja käytön integrointi osaksi valmisteluprosessia alusta lähtien. Esimerkiksi vaikutusarvioinnin onnistumisen kannalta tärkeintä on, että arviointi integroidaan tiiviiksi osaksi valmisteluprosessia jo hankkeen suunnitteluvaiheessa.<sup>8</sup> (Kauppila ym. 2013, 10; Keinänen & Halonen 2017; Rantala 2011, 121.)

Tietopohjaisen päätöksenteon tärkein ongelma ei Jussilan (2012) mukaan ole aina tutkimustiedon puute vaan tiedon huono sitominen päätöksentekoon muun muassa tiedon hajanaisuuden ja soveltumattomuuden tai tiedon virtaamista haittaavien työtapojen takia. Koska lainvalmisteluhankkeet ovat keskenään hyvin erilaisia sekä sisällöltään, laajuudeltaan että käytettävissä olevien resurssien puolesta, on mahdoton muotoilla yksityiskohtaista, hankkeeseen kuin hankkeeseen soveltuvaa tutkimustiedon hyödyntämisen mallia. Joitakin hyviä käytäntöjä voidaan aiemman tutkimuksen pohjalta kuitenkin hahmotella. Erityisen tärkeää näyttää olevan hyvä organisointi ja suunnittelu sekä tutkimustiedon käytön integrointi lainvalmistelun eri vaiheisiin.

Hyytinen ja Toivanen (2010) jaottelevat tiedontuotannon ja hyödyntämisen valmistelun vaiheen mukaan *ex ante*, *ex tempore* ja *ex post* -tutkimukseen. *Ex ante* -tutkimus tarkoittaa tutkimustiedon tuottamista jo ennen poliittisen valmistelutyön varsinaista käynnistämistä ja tiedon hyödyntämistä uuden politiikan suunnitteluvaiheessa. Tässä vaiheessa ei välttämättä ole vielä tarkkaan tiedossa, minkä tyyppistä tutkimusta päätöksenteon tueksi tarvitaan, joten *ex ante* -tutkimus voi tarkoittaa esimerkiksi olemassa olevaa tutkimustietoa kartoittavaa ja kokoavaa tutkimusta (Hyytinen & Toivanen 2010, 428).

Toisaalta politiikan valmistelijoilla on hyvä mahdollisuus vaikuttaa siihen, että tutkimusyhteisö tuottaa poliittisen valmistelutyön kannalta relevanttia tietoa. Jos kyseessä on laaja uudistus, voi itse asiassa olla vaikea määrittää kohtaa, jossa suunnitteluvaihe muuttuu valmisteluksi; valmisteluksi voidaan mieltää myös niisanottu esivalmisteluvaihe, jossa

<sup>8</sup> Vaikutusarviointi ei tosin aina edellytä tutkimustiedon käyttöä, ks. Rantala 2019.

pohditaan vaihtoehtoja sääntelylle tai sen suuntaamiseksi, ja näiden prosessien tueksi saatetaan tuottaa selvityksiä ja tutkimuksia (Rantala 2011, 51–52; Tala 2012, 70–71.) Lisäksi lainsäädännön vaikutusarvioinnissa voidaan hyödyntää *ex ante* -tutkimusta. Se voi tarkoittaa arvioiden tukena toimivaa pohjatietoa tai vastaavista uudistuksista tehtyjä vaikutusarviointeja. On kuitenkin syytä huomioida, että *ex ante* -tutkimus voi parhaimmillaankin antaa vain suuntaa-antavia näkökohtia vaikutusarvioihin.

*Ex tempore* -tutkimuksella Hyytinen ja Toivanen (2010, 428) tarkoittavat tiettyä, jo käynnissä olevaa valmistelutyötä tukevaa ja sitä varten teetettävää tutkimusta. Tällainen tutkimus on yleensä suhteellisen nopealla aikataululla tehtävää ja lainvalmistelun tarpeisiin räätälöityä tutkimusta. Tutkimustiedon saatavuuteen ja käytettävyyteen liittyvät haasteet korostunevat juuri *ex tempore* -tutkimuksen kohdalla. Jotta *ex tempore* -tutkimus olisi mahdollisimman käytettävää, on tärkeää tietää päätöksenteon tietotarpeet ennalta. (Tuomisto ym. 2017, 43.) Lainvalmistelussa vaikutusarviointia tehdään usein *ex tempore* -arviointina. Vaikutusarviointi voi tarkoittaa esimerkiksi erikseen tilattavaa selvitystä. Lainvalmistelun aikaisten vaikutusarvioiden laadintaan liittyy monia haasteita koskien niin käytettävissä olevaa aikaa, osaamista kuin toisinaan ilmenevää vahvaa poliittista ohjausta.<sup>9</sup> Yleisenä puutteena on myös se, että suomalaisessa lainvalmistelussa ei juuri hyödynnetä laadullisten aineistojen analyysijä, joilla saisi arvioita lakien vaikutuksesta kohderyhmien arkeen (Rantala ym. 2019).

*Ex post* -tutkimus on puolestaan tehtyjen päätösten vaikutus- ja vaikuttavuustutkimusta. Hyytinen ja Toivanen (2010, 428, 432, 435) korostavat, että jälkikäteisarviointi pitäisi toteuttaa riippumattomasti ja suunnitella yhteistyössä tutkijoiden kanssa jo hankkeen valmisteluvaiheessa. Myös EU:n paremman sääntelyn agendassa korostuu *ex post* -tutkimuksen merkitys (esim. Renda 2016, 29). Tyypillisesti katsotaan, että jälkikäteisarviointia kannattaa tehdä vasta, kun toimeenpanoprosessit ovat vakiintuneet ja kun tehtyjen ratkaisujen vaikutukset alkavat näkyä. Lainsäädännön arviointineuvosto on suositellut, että lakiesitykset sisältäisivät suunnitelman vaikutusten jälkikäteis seurannasta etenkin silloin, kun vaikutusten ennakoitua olevan merkittäviä tai etukäteisarvioinnissa tiedetään olevan puutteita. Arviointineuvosto (2019a) on myös tehnyt aloitteen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmän toteuttamiseksi, jotta jälkiarviointia tehtäisiin nykyistä

9 Lainvalmistelun vaiheisiin ja prosesseihin liittyen Suomessa on kiinnitetty erityistä huomiota vaikutusten arvioinnin myöhäiseen toteuttamisvaiheeseen ja laatuun (esim. Keinänen & Halonen 2017; Rantala 2011, 121). OECD (2010, 19) on Suomea koskevilla arvioissaan todennut puutteeksi vaikutusten arvioinnin menetelmien huonon hallitsemisen. Vaikutusarvioinnin laatua on pyritty kohentamaan perustamalla valtioneuvoston kansliaan erityinen arviointineuvosto arvioimaan hallituksen esitysten luonnoksia, tarjoamalla myös tutkimuksellista otetta sisältävää ohjeistusta (esim. OM 2007; STM 2016; Jääskeläinen ym. 2013), kehittämällä arviointijärjestelmiä ministeriöissä (esim. VNK 2005; YM 2012) sekä tarjoamalla koulutusta. Vaikutusarvioiden laatu ei ole kuitenkaan ainoa ongelma. Käytössä oleva aika ja muut resurssit, voimallinen poliittinen tai hallinnollinen ohjaus sekä lainvalmistelijoiden tilaajaosaaminen ja arvioinnin kohdentaminen/suunnitteleminen vaikuttavat siihen, kuinka lainvalmistelussa hyödynnetään vaikutusarvioinnista saatua tutkimus- tai selvitystietoa (Slant ym. 2014; ks. myös Rantala 2011, Saarela ym. 2015; Tuomisto ym. 2017; Turnpenny ym. 2015). Erityisen haastavia tilanteita saattaa syntyä, jos hankkeeseen kytkeytyy eri intressien välistä kamppailua (Slant ym. 2014, ; Rantala 2016).

suunnitelmallisemmin. Tässä järjestelmässä jälkiarvioinnille ja sen laadunvalvonnalle laadittiin yleiset periaatteet.

Jälkiarvioinnin tavoitteena on mm. selvittää, miten hyvin ja tehokkaasti sääntelyn tavoitteet ovat toteutuneet; arvioinnin ongelmaksi voi siten muodostua tavoitteiden kirjaamisen yleisluontoisuuden lisäksi se, että lain esitöistä eksplisiittisesti ilmenevät tavoitteet ovat ristiriidassa sääntelyn tosiasiallisten tavoitteiden kanssa (ns. sääntelyillusio). (Ks. Rantala ym. 2008, 29–31; Keinänen & Vuorela 2015, 179.) Toisaalta laeilla on seurauksia tavoitemuotoiluista riippumatta, ja onkin tärkeää tutkia myös muita kuin tavoiteltuja vaikutuksia. Oma tärkeä tutkimuskohteensa on myös toimeenpanon toimivuus. Niin sanotun realistisen arviointitutkimuksen mukaan on tärkeää tutkia, kuinka, millä mekanismein ja millaisissa konteksteissa lainsäädäntö toimii tai ei toimi eri kohderyhmille. (Pawson & Tilley 1997; Rantala ym. 2008, 29–31.)

Monipuolinen lainsäädännön tarkoitettujen ja tarkoittamattomien vaikutusten ja toimivuuden tutkimus osoittaa parhaimmillaan, *miksi* sääntely ei toimi tarkoituksenmukaisesti. Tällainen kysymyksenasettelu palvelee erityisen hyvin ns. policy cycle -toimintapolitiikkaa. Siinä jälkiarvioinnin tuloksia hyödynnetään uuden sääntelyn suunnittelussa ja valmistelussa. Tällaista kokonaisvaltaista ja moniulotteista otetta lainsäädännön arviointineuvostokin (2019a) korostaa aloitteessaan. Lisäksi eri jälkiarvioinneista saatava kokoava tieto auttaa hahmottamaan yleisiä ongelmakohtia, joita lainvalmistelussa on hyödyllistä ymmärtää.

### 3.5 Vuorovaikutus

Tiedontuotannon, välittämisen ja käytön tarpeet vaihtelevat hankkeesta toiseen: kaikenlaisiin hankkeisiin ei ole tarkoituksenmukaista kohdistaa tiedontuotantoa tai vuorovaikutusta tiedontuottajien kanssa koko laajuudessaan (Michaels, 2009; Saarela ym. 2015). Jos lainvalmistelua tehdään työryhmässä, yhteistyössä tutkimuslaitosten asiantuntijoiden tai sidosryhmien kanssa, taikka jos valmistelun tueksi tilataan ulkopuolisia tutkimuksia, tiedonkäytön vaikuttavuuden kannalta tiedon tuottamisen ja käyttämisen koordinointi on tärkeää. (Ks. Kauppila ym. 2013, 8–9; ks. myös OECD 2003; 2010; 2012). Suomalaiseen energia- ja ilmestopolitiikkaan liittyvän tapaustutkimuksen perusteella Saarela & Söderman (2015) ja Saarela ym. (2015) ovat todenneet, että tutkijoiden ja tiedon käyttäjien eriasteinen yhteistyö tiedon tuottamprosessin aikana (ns. yhteistoiminnallinen tiedontuotanto) voi edesauttaa arviointitiedon tuottamisen oikeaa kohdentumista ja tiedon käyttämistä (ks. myös Mickwitz ym. 2006). He havaitsivat myös, että vaikutusten arviointiprosessin tiivis kytkeminen lainvalmisteluprosessiin edistää arviointitiedon käyttöä. Käytännössä kytkentä on Suomessa kuitenkin vielä harvinaista (Mikulskiene 2013; ks. myös esim. Turnpenny ym.

2008). Tuomisto ym. (2017) toivat esille, että tutkijoita tarvitaan nykyisin erityisesti tutkimustiedon tuottamisen lisäksi runsaan tutkimustietomassan tulkitsemiseen ja tiivistämiseen päätöksentekoon soveltuvaan muotoon.

Vuorovaikutuksen lisääminen edesauttaa myös lainvalmistelijoiden yleisempää tietoisuutta uusista tutkimuksista ja alansa liittyvistä ajankohtaisista asioista. Vaikka näin saadulle tiedolle ei juuri sillä hetkellä olisikaan käyttöä, voi yleinen tietoisuuden lisääminen vaikuttaa myöhemmin tehtäviin valintoihin. Toisaalta on viitteitä siitäkin, että pelkkä vuorovaikutuksen lisääminen hallinnon ja tutkimusorganisaatioiden kesken ei riitä lisäämään tutkimustiedon hyödyntämistä päätöksenteossa, vaikka luottamus eri toimijoiden välillä kasvaakin. (Ks. Innanen 2015, 25, 106; Kothari ym. 2005; Moore ym. 2011.)

Organisaatorakenne voi aiheuttaa ongelmia tiedon jakamiselle (esim. Innanen 2015, 43, 47). Organisaatioiden välisen yhteistyön tehostamiseksi tutkimustiedon käyttöä ajatellen on ehdotettu mm. tiiviimpää yhteistyötä kansliapäälliköiden välillä tietoaisteistojen kokoamista ja tutkimustarpeiden koordinoitua varten sekä asioiden valmistelua yhteistyössä eri ministeriöiden kesken nykyistä tiiviimmin. (Raivio 2014; VNK 2011.)

Vaikka tutkijoiden ja lainsäädännön valmistelijoiden vuorovaikutuksesta onkin todettu usein koituvan molemminpuolista hyötyä (Saarela 2018; Hegger & Dieperlink 2015), on hyvä muistaa, ettei vuorovaikutus läheskään aina ole helppoa tai ongelmattonta. Tutkimuskirjallisuudessa on tuotu esiin erilaisia strategiseen käyttäytymiseen, (van Enst ym. 2014) institutionaaliin ja rakenteellisiin (Mittin ym. 2007) sekä yksilöiden kapasiteettiin (Porter ja Dessai 2017; Saarela ym. 2015; Turnhout ym. 2013) liittyviä haasteita. Lisäksi Sundqvist ym. (2017) käsittelevät tutkimuksen ja politiikan välisen vuorovaikutteisen suhteen haasteita 'oikeanmittaisen' välimatkan näkökulmasta: tutkimuksen ja politiikan liian läheisen suhteen nähdään vaarantavan tutkimuksen luotettavuuden (ns. tieteen politisoituminen), mutta toisaalta suhteen ollessa liian etäinen, ei tuotettu tieto välttämättä ole politiikkarelevanttia.

### 3.6 Tutkimustiedon käyttötavat ja tiedonkäytön dokumentointi

Tieteen ja politiikan tutkijat ovat jo vuosikymmeniä sitten esittäneet erilaisia luokitteluja tiedon hyödyntämisen tavoista (esim. Beyer & Trice 1982; Dunn 1983; Larsen 1980; Weiss 1979). Tutkimustiedon vaikuttavuus riippuu viime kädessä siitä, miten tietoa käytetään: käytetäänkö sitä aidosti päätöksenteon pohjana jotakin tiettyä kysymystä ratkaistaessa (*instrumental use*), ideoinnin ja syvällisen ymmärryksen apuna (*conceptual use*) vai esimerkiksi valikoiden jo tehtyjä päätöksiä tukemaan (*symbolic use*). (Weiss 1979; Amara ym.

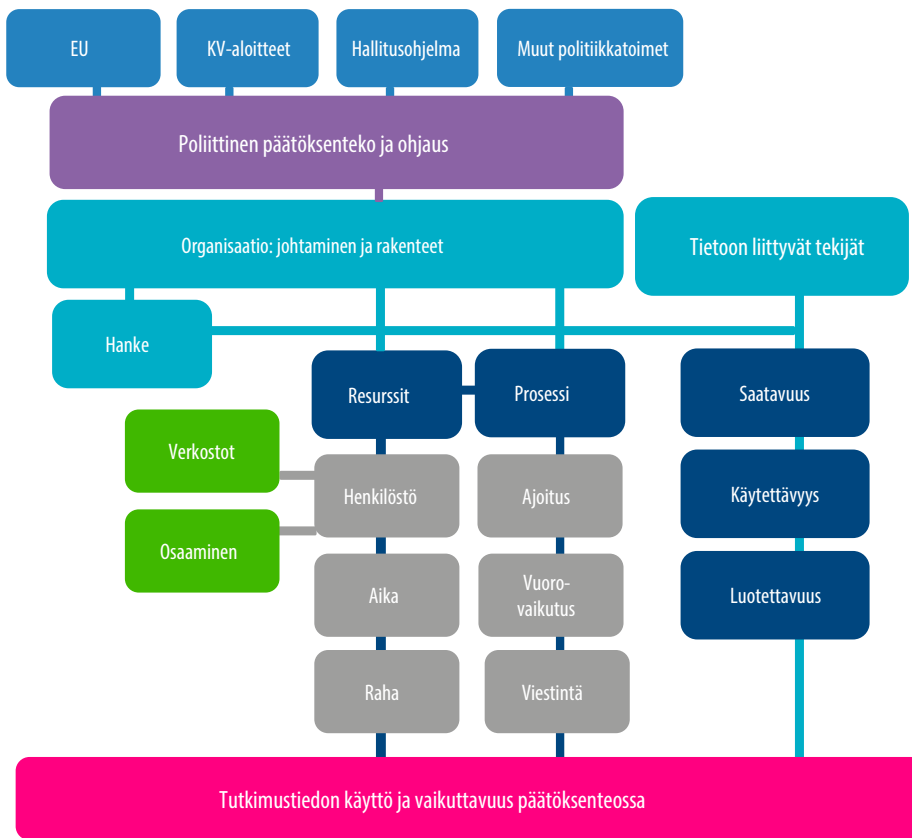
2004). Weiss (1979) on jaotellut yhteiskuntatieteellisen tutkimustiedon käyttötavat seitsemään eri kategoriaan, joita ovat tieto-orientoitunut käyttö, ongelman ratkaisu, osallistuva käyttö, poliittinen käyttö, taktinen käyttö, valistuksellinen käyttö ja tutkimus osana tiedontuotantoa. (Ks. myös Jussila 2012; Lampinen 1985.) Lainvalmistelun näkökulmasta tarkasteltuna tutkimustietoa käytetään ihannetilanteessa jonkin yhteiskunnallisen *ongelman ratkaisemiseksi*, joskus osallistuvasti *yhteistyössä* tutkijoiden ja sidosryhmien kanssa. Toisaalta tietoa voidaan käyttää myös *poliittisesti*, valikoiden tutkimustietoa ennalta päätettyä kantaa tukemaan. Poliitikassa tutkimusta voidaan käyttää *taktisestikin* esimerkiksi viivyttämään vaikeiden ratkaisujen tekemistä. Laajemmassa mielessä tutkimuksella voi olla *valistuksellista* vaikutusta päätöksentekoon, tai tutkimus voi olla osa laajempaa yhteiskunnallisen tiedontuottamisen prosessia: päätöksenteossa voidaan hyödyntää tutkimuksessa muodostunutta käsitteistöä, tai tutkimus voi nostaa jonkin yhteiskunnallisen ongelman poliittiselle agendalle.

Näyttöön perustuva päätöksenteko (*evidence based policy*) voi joskus kääntyä pääläelleen päätöksentekoon perustuvaksi näytöksi (*policy based evidence*), jota luonnehtii tiedon valikoiva, harhaanjohtava ja tarkoitushakuinen käyttäminen. (Hyytinen & Toivanen 2010; Innanen 2015, 30; Nieminen ym. 2017, 25; Sharman & Holmes 2010; Strassheim & Kettunen 2014, 262; Vohnsen 2013, 3–4.) Esimerkiksi vaikutusarviointiin kohdistuvassa kotimaisessa tutkimuksessa on havaittu, että kielteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia tunnistetaan suhteellisen vähän, joskin tällaisten arvioiden määrä on lisääntynyt selvästi viime vuosina (Rantala ym. 2019, 73–74; ks. myös Slant & Rantala 2013, 60 ja Kemiläinen & Keinänen 2015, 9–10). Kaiken kaikkiaan vaikuttaa siltä, että hallituksen esityksissä vaikutusarviointi kirjoitetaan usein tukemaan ennalta valittua säädösratkaisua (esim. Keinänen & Halonen 2017, 3).

Vaikka hallituksen esityksen pääasiallinen tarkoitus ei olekaan vakuuttaa lukijaa valittujen ratkaisujen oikeellisuudesta (ks. Riles 2006; Vohnsen 2013) olisi demokraattisen läpinäkyvyyden kannalta toivottavaa, että hallituksen esityksessä tuotaisiin esiin paitsi tehtyjen ratkaisujen perusteet, myös se tietoaineisto, jota päätöksentekoprosessissa on käytetty (ks. OM 2004). Hyvä dokumentointi on myös hyvän argumentoinnin edellytys (ks. Rantala ym. 2019; Slant ym. 2014, 18.) Esimerkiksi vaikutusarviointiin kohdistuvassa tutkimuksessa on havaittu puutteita tiedon dokumentoinnissa, vaikka tutkimustietoa olisikin käytetty (Kauppila ym. 2013, 11). Rantalan (2016) mukaan hallituksen esitysten vaikutusarvioinnin läpinäkyvyyttä edesauttaa se, että käytössä ollut tietopohja tuodaan esille tavalla tai toisella. Suotavaa on, että mahdollisuuksien mukaan tuodaan esille, miten esimerkiksi tiettyihin lukuarvoihin on päädytty. Mikäli se ei ole mahdollista, voidaan läpinäkyvyyttä lisätä nimeämällä arvion antaja. Jos arviot perustuvat taustaselvityksiin, on niihinkin syytä viitata eksplisiittisesti. (Keinänen & Halonen 2017, 6–7; Rantala 2016, 181.) Tietolähteiden dokumentoinnin tärkeyteen nimenomaan avoimuuden näkökulmasta kiinnitti huomiota myös Raivio (2014). Dokumentointia ja sitä kautta läpinäkyvyyttä voi haitata, jos

säädöshankkeen valmistelun eri prosessit eriytyvät liaksi toisistaan. Aiempi tutkimus viittaa siihen, että esimerkiksi varsinaisen säädöshankkeen ja vaikutusarvioinnin eriytyminen omiksi prosesseikseen voi johtaa kommunikoinnin puutteeseen ja sitä kautta päällekkäiseen työhön, vaihtoehtojen puntaroinnin hankaluuksiin ja käytössä olleen aineiston hajanaiseen dokumentointiin. (Kauppila ym. 2013, 9.)

**Kuvio 2. Tutkimustiedon käyttöön ja vaikuttavuuden vaikuttavia tekijöitä**



Yllä oleva kuvio esittää yksinkertaistetussa muodossa edellä kirjallisuuskatsauksessa havaittuja tekijöitä, jotka vaikuttavat tutkimustiedon käyttöön ja vaikuttavuuteen lainvalmistelun kontekstissa. Poliittinen päätöksenteko ja ohjaus vaikuttavat paitsi tutkimustiedon käytön tapoihin ja vaikuttavuuteen myös niihin rakenteisiin, joissa tutkimustietoa käytetään päätöksenteon ja lainvalmistelun tukena. Hallinnon ja tutkimusorganisaatioiden väliset verkostot, vuorovaikutus ja viestintä vaikuttavat niin ikään tutkimustiedon käyttöön. Myös organisaatioiden resurssit, johtamis- ja toimintamallit sekä organisaatiokulttuuri vaikuttavat siihen, miten ja missä laajuudessa tutkimustietoa käytetään. Lisäksi resursointi, kuten käytettävissä olevan henkilöstön jai asiantuntijoiden määrä, olemassa oleva ohjeistus ja tukipalvelut, hankkeeseen käytettävissä oleva aika ja taloudelliset resurssit vaikuttavat tiedonkäytön mahdollisuuksiin. Usein tutkimustiedon käyttötavat ja käytön

laajuus riippuvat henkilöstön omista verkostoista ja osaamisesta. Lainvalmisteluhankkeen laajuus ja ratkaistavan politiikkaongelman luonne, kansainväliset tai EU-kytkökset sekä kytkökset muihin hankkeisiin puolestaan vaikuttavat tiedontarpeisiin ja resursointiin.

Tutkimustiedon käyttöön vaikuttavat myös tietoon liittyvät tekijät, kuten tutkimustiedon saatavuus (onko tarvittavaa tietoa olemassa; onko olemassa kokoavaa katsausta olemassa olevasta tutkimustiedosta tai voidaanko sellainen teettää; onko pääsy tietokantoihin?), käytettävyys (onko tietoa saatavilla lainvalmistelua tukevassa muodossa; onko tieto epävarmaa tai ristiriitaista?) luotettavuus (kuka tiedon on tuottanut; miten tieto on tuotettu?).

Tutkimustiedon käyttöä edesauttaa tiedontarpeiden ennakointi ja viestinä (millaista tietoa tarvitaan ja missä prosessin vaiheessa?) sekä tiedonkäytön suunnittelu (onko tiedon käyttö nivottu osaksi valmisteluprosessia?). Lisäksi erityisesti moniulotteisissa lainvalmisteluhankkeissa on tarpeen vuorovaikutteisesti tuottaa, välittää, tulkita ja käyttää erilaista tietoa (tutkimustieto, hallinnon sisäinen tieto, sidosryhmien näkemykset ja kokemustieto).



## 4 Määrällinen analyysi: tutkimustieto ja sen dokumentointi

Tutkimustiedon käyttöä ja sen dokumentointia lainvalmistelussa analysoitiin vuoden 2017 hallituksen esityksistä sekä vuosien 2014 ja 2017 valiokuntien asiantuntijakuulemisista. Vuoden 2014 aineisto kattaa kaikkien valiokuntien asiantuntijakuulemiset, vuodelta 2017 tarkastellaan kolmen valiokunnan (hallintovaliokunta, sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta, valtiovarainvaliokunta) asiantuntijakuulemisia. Jaksossa 4.1 esitellään tuloksia hallituksen esityksistä ja jaksossa 4.2 asiantuntijakuulemisista. Jaksossa 4.3 tiivistetään keskeiset havainnot ja esitetään mahdollisia aineistoihin liittyviä rajoituksia.

### 4.1 Hallituksen esitykset vuodelta 2017

Erilaisissa säädösvalmisteluohjeissa ja -oppaissa annetaan joitakin esimerkkejä siitä, miten ja missä vaiheessa lainvalmistelua tutkimustietoa tulisi hyödyntää. Esimerkiksi hallituksen esitysten laatimisohjeissa (HELO) (OM 2004, 9, 14) todetaan yleisellä tasolla, että esityksen tietopohjan tulisi olla hyvä. Erityisesti nykytilan arviointia laadittaessa tulisi hyödyntää sekä käytännön kokemusta että mahdollista tutkimustietoa. Ohjeissa tarkennetaan lisäksi, että esivalmistelu olisi etenkin laajoissa kokonaisuudistuksissa aloitettava tutkimushankkeena (mt., 8). Lainvalmistelun prosessioppaassa (2019) eritellään tutkimustiedon käyttöä valmistelun eri vaiheiden mukaan. Esimerkiksi esivalmistelun aikana lainvalmistelijat kokoavat ja selvittävät, mitä säänneltävästä asiasta tiedetään ja pohtivat, tulisiko ehdotusta varten tilata tutkimuksia tai selvityksiä. Tutkimusten tai selvitysten tilaamista voidaan jatkaa myös perusvalmisteluvaiheessa.

Ohjeet sisältävät myös joitakin yleisluonteisia suosituksia siitä, mihin esityksen kohtiin hyödynnetyistä tutkimustiedoista tulisi tehdä kirjauksia. Valmistelun osalta mainitaan, että kyseiseen osioon tulisi kirjata esityksen valmisteluvaiheet ja -aineisto (OM 2004, 18). Vaikutustenarviointiohjeistuksen (OM 2007, 11) mukaan hallituksen esityksen vaikutusten

arvioon tulisi kirjata, miten arviointi suoritettiin ja mitä tietolähteitä käytettiin. Hallituksen esityksen laatimisohteja uudistetaan parhaillaan, ja tuoreessa HELO-työryhmän mietinnössä (OM 2018, 13) todetaan, että esityksen laadinnan on perustuttava hyvään tietopohjaan. Luonnoksessa eritellään nykytilaa taustoittavassa osassa, että ”asiaan liittyvästä tutkimustiedosta on tehtävä selkoa” ja kerrottava tutkimustiedon lähteet. Mikäli lähteitä on käytetty paljon, ne kootaan muistioon, johon esityksessä voidaan viitata. HELO-luonnoksessa ehdotetaan myös, että vaikutusten arviointi tapahtuu säädösvalmisteluohjeiden (OM 2007) mukaisesti, eli menettelytapoihin ei esitetä muutoksia. Kaikkiaan edellä mainituissa ohjeistuksissa näyttää painottuvan tutkimustiedon kirjaamisen suositukset erityisesti vaikutusten arviointeihin ja nykytilan kuvauksiin. Lisäksi käytetyt tietolähteet kehoitetaan kirjaamaan esityksen valmistelulukuun. Ohjeissa ei kuitenkaan anneta kovin yksiselitteisiä ohjeita siitä, miten käytetty tieto tulisi esityksiin kirjata.

Seuraavassa alaluvussa esitellään, miten ja millaisia tutkimustietoviittauksia hallituksen esityksiin kirjattiin vuonna 2017. Tavoitteena on siten antaa jonkinlainen arvio, minkä verran tutkimustietoa käytetään esitysten valmistelussa. Kaikkea käytettyä tutkimustietoa ei oletettavasti ole esityksiin kirjattu, mutta ohjeistuksiin peilattuna siitä olisi syytä olla merkintöjä ainakin esitysten nykytilassa, vaikutusarviointijaksoissa ja valmisteluosioissa. Tämä alaluku jakautuu kahteen osaan, joissa kuvataan tuloksia tiedonkäytön dokumentoinnista ja tietoa tuottaneista tutkimustahoista.

#### 4.1.1 Tiedon käyttö ja sen dokumentointi esityksissä

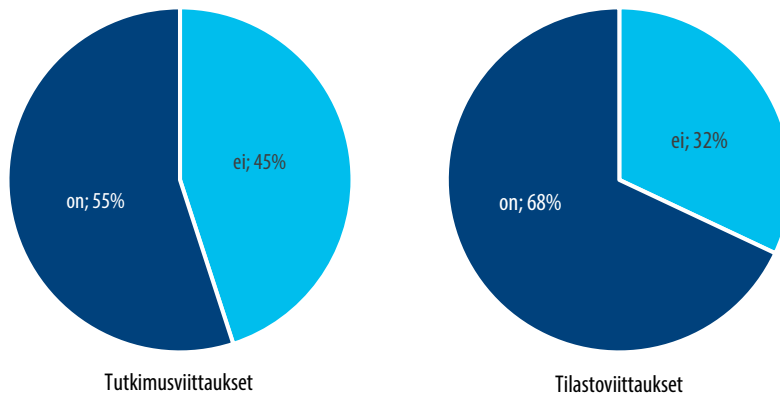
Tässä analyysissä tutkimustiedon määritelmä on hyvin laaja. Olisikin kuvaavampaa puhua tutkimus- ja selvitystiedosta tai yleisemmin tietopohjasta, mutta käsitteiden yhtenäisyyden vuoksi käytetään *tutkimusviittausten* käsitettä. Hallituksen esityksissä tutkimusviittaukset ovat voineet olla esimerkiksi tutkimuksia ja tutkimushankkeita, selvityksiä, selontekoja, komiteoiden ja työryhmien mietintöjä, raportteja ja väliraportteja tai niiden tuottamia ehdotuksia, suosituksia, kyselyitä ja arvioita, Euroopan komission tiedonantoja tai muita ministeriöiden julkaisuja. Selvästi poliittisiin dokumentteihin, kuten hallitusohjelmiin tai selontekoihin, tehtyjä viittauksia ei kuitenkaan luokiteltu tutkimustiedoksi.

Tutkimustiedoksi on siten melko suopeasti luokiteltu hyvin monenlaiset kirjalliset lähteet akateemisista tutkimuksista aina työryhmien ehdotuksiin. Rajaukseen päädyttiin, koska kaikkien esityksissä esiintyvien tutkimuslähteiden erittely tapauskohtaisesti olisi tämän tutkimuksen rajoissa ollut ajallisesti käytännössä mahdotonta. Tarkempi jaottelu ei olisi ollut aina mahdollista puutteellisten viittaustenkaan vuoksi; tätä näkökulmaa esitellään myöhemmin tässä luvussa. Käytetyn tiedon arvottamista laadukkuuden mukaan, eli sitä kuinka hyvää, perusteltua tai tarkoituksenmukaista käytetty tieto on, ei siis ole tehty. Myöhemmin tässä luvussa kuitenkin esitellään, minkä tahojen tuottamiin tietolähteisiin esityksissä viitataan. Hallituksen esityksiä käsitellessämme ymmärrämme siis viittaukset

tutkimustietona käytännössä lähes aina, kun esityksestä voidaan päätellä, että lainvalmistelija viittaa johonkin kirjalliseen tietolähteeseen, jolla hän pyrkii perustelemaan esittämänsä näkökulman – vaikka kyse ei aina olisikaan tieteelliset kriteerit täyttävästä tutkimuksesta.

Aineiston muuttaminen mitattavaan muotoon tehtiin siten, että tarkasteltavista asioista luotiin muuttujia eli erilaisia kysymyksiä aineistolle. Ensin kysyttiin, ”sisältyykö esitykseen viittaus tutkimustietoon?”. Niistä esityksistä, joista löydettiin tutkimusviittauksia, jaoteltiin edelleen läpinäkyvyyttä (kuinka tarkasti viittaus on tehty, eli kuinka läpinäkyvä viittaus on) ja tiedontuottajia (kenen tuottamaa tieto on). Kirjauksia tutkimustiedon käytöstä eriteltiin sekä tutkimustietoviittauksiin että tilastoviittauksiin, sillä näiden arvioitiin olevan erilaisia luonteeltaan. Tutkimusviittauksiksi määriteltiin havainnot, joiden lopputuloksena oli *olettavasti* jotain kirjallisesti dokumentoitua, uutta tietoa. Tilastoviittauksiksi taas luokiteltiin vastaavasti numeromuotoiset tiedot, joita oli mahdollisesti saatu viranomaistahoilta kuten Tilastokeskukselta tai muun tiedontuottajan ylläpitämistä rekistereistä. Vuoden 2017 hallituksen esityksistä noin puolet sisälsi ainakin yhden viittauksen tutkimustietoon ja vajaa 70 prosenttia tilastotietoon (kuvio 3). Ellei toisin mainita, seuraavissa analyyseissä tarkastellaan esityksiä, jotka sisälsivät tutkimustietoviittauksia; tilastoviittauksia analysoidaan erikseen.

**Kuvio 3.** Hallituksen esityksen joku osio sisältää viittauksen tutkimustietoon (%)

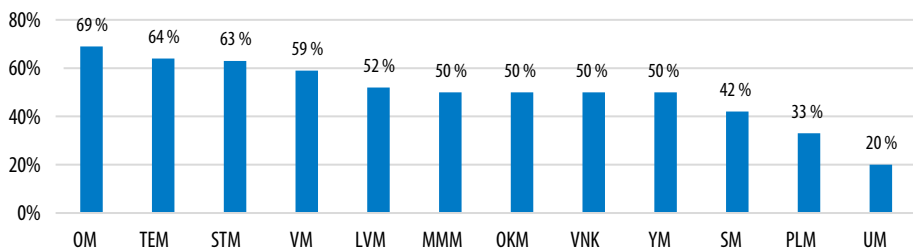


Tilastotietoon perustuvia viittauksia esiintyi esityksissä 13 prosenttiyksikön verran enemmän kuin tutkimusviittauksia. Tämä saattaa johtua esimerkiksi siitä, että tilastoja kerätään useista asioista: esimerkiksi Tilastokeskus tuottaa vuosittain noin 200 tilastoa, hallinnonaloilla on omia tietokantoja ja tämän lisäksi useat viranomaiset keräävät kattavasti tilastotietoa. Tilastotieto on siis mahdollisesti helpommin tarjolla ja löydettävissä kuin

tutkimustieto. Aineistoteknisesti selittävä tekijä saattaa olla se, että tilastoihin perustuvia viittauksia oli helpompi tunnistaa tekstistä kuin tutkimusviittauksia.<sup>10</sup>

Kun tarkastellaan hieman yksityiskohtaisemmin tutkimusviittauksia sisältäviä esityksiä, havaitaan, että esimerkiksi hallinnonaloittain eniten viittauksia on oikeusministeriön (69 %), työ- ja elinkeinoministeriön (64 %), sosiaali- ja terveysministeriön (63 %) ja valtiovarainministeriön (59 %) esityksissä. Noin puolessa annetuista esityksistä viittauksia löytyy liikenne- ja viestintäministeriön (52 %), maa- ja metsätalousministeriön (50 %), opetus- ja kulttuuriministeriön (50 %), valtioneuvoston kanslian (50 %) ja ympäristöministeriön (50 %) esityksistä. Vähiten viittauksia on ulkoministeriön (20 %), puolustusministeriön (33 %) ja sisäministeriön (42 %) esityksissä.

**Kuvio 4. Tutkimustieto esityksissä suhteessa kaikkiin annettuihin esityksiin (%)**



Esitysten eri osioiden välillä havaittiin paljon eroja tutkimusviittausten esiintyvyydessä. Lisäksi useissa tutkimusviittauksia sisältävissä esityksissä viittauksia esiintyi enemmän kuin yksi. Eri viittaukset saattoivat olla eri tiedontuottajatahoilta, ja niiden kirjaamisessa oli vaihtelevaa tarkkuutta. Erilaisten tutkimusviittaushavaintojen luokittelun mahdollistamiseksi esitys oli jaettava pienempiin osiin. Hallituksen esitysten vakiintuneet osiot (johdanto, nykytila, tavoitteet, vaikutusten arviointi ja valmistelu) olivat luontevia tähän tarkoitukseen. Tällä tavoin aineistosta saatiin tarkempi eikä mielekästä tietoa menetetty. Seuraavissa analyyseissä havaintoyksikkönä ovat siten usein esitysten eri osiot.

#### 4.1.2 Tutkimusviittaukset esitysten eri osioissa

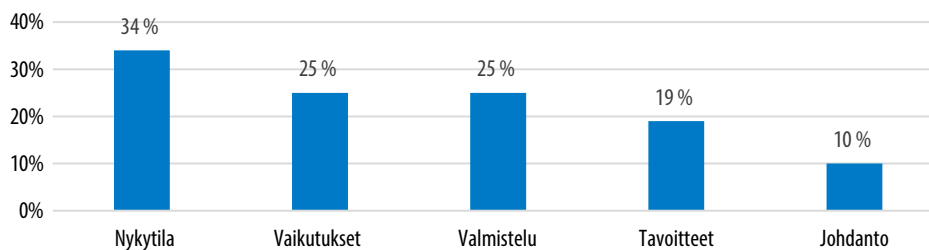
Kuviossa 5 esitellään prosentuaaliset osuudet siitä, kuinka moneen esitykseen sisältyi tutkimustietoviittaus, ja missä osiossa se oli. Huomataan, että noin joka kolmannen esityksen nykytilaa kuvaavassa osiossa (34 %) oli ainakin yksi tutkimusviittaus. Vaikutusten

<sup>10</sup> Viittaukset, jotka on dokumentoitu esityksiin hyvin epätarkasti, saattavat tästä syystä olla joko tutkimus- tai tilastotietoa. Tällöin mahdollisuus, että viittaus on luokittelu väärään kategoriaan, on lisääntynyt. Tilastoviitteet esitetään usein numeraalisessa muodossa, jolloin olemme pystyneet monissa tilanteissa päättämään, että viittauksen taustalla on jonkinlaista tilastotietoa.

arviointi- ja valmisteluosioihin tutkimusviittauksia oli kirjattu noin joka neljänteen esitykseen. Osioista vähiten viittauksia oli tavoite- (19 %) ja johdantoluvuissa (10 %).

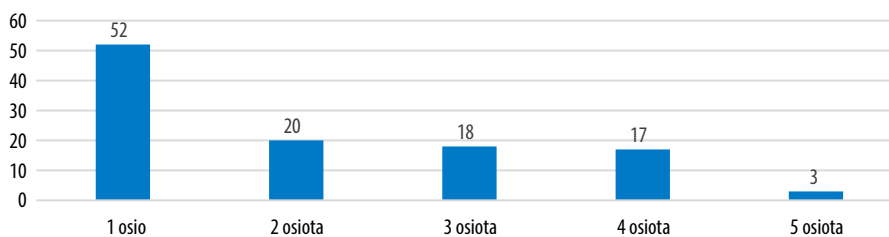
Esityksiin kirjattujen tutkimusviittausten ja säädösvalmisteluohjeissa korostettujen osioiden välillä on nähtävissä yhteys. Ohjeiden mukaan tietopohjan kokoamiseen on syytä kiinnittää huomiota erityisesti nykytilaa ja vaikutusten arviointeja kuvattaessa. Myös valmisteluosioon tulisi tiivistää esityksen valmistelutapa. Esimerkiksi ehdotusta varten tilatut tai valmistellut selvitykset dokumentoidaan usein valmisteluosioon. Toisaalta lähes joka viidennen esityksen tavoitteita kuvaavaan osioon on kirjattu tutkimusviittauksia. Tutkimusviittauksia dokumentoidaan siten melko usein nykytilaan ja lähes yhtä usein vaikutusten arviointeihin, valmisteluun ja tavoitteisiin. Johdantoluku sisältää viittauksia tutkimustiedosta selvästi harvemmin.

**Kuvio 5. Tutkimusviittausten määrissä on osiokohtaisia eroja (%)**



Kuviossa 6 esitellään, minkä verran tutkimusviittauksia esitysten eri osioihin kirjattiin. Kaikkiaan tutkimusviittauksia sisältäviä esityksiä oli 110 kappaletta. Näistä esityksistä hie-man vajaa puolet sisälsi vähintään yhden tutkimusviittauksen jossakin esityksen osiossa. Loput esityksistä jakautuivat tasaisesti esityksiin, joissa tutkimusviittauksia oli kahdessa, kolmessa tai neljässä esityksen osiossa. Vain kolmessa esityksessä tutkimustietoviittaus sisältyi kaikkiin viiteen esityksen lukuun. Näissä kaikissa luvuissa esitykset saattoivat siis sisältää eri määrän tutkimusviittauksia ja yksikin viittaus tutkimustietoon riitti siihen, että esityksen luokiteltiin sisältävän tutkimustietoa.

**Kuvio 6. Kuinka monessa esityksen osiossa oli tutkimusviittauksia (N=110)**



Taulukossa 2 eritellään, minkä verran esityksiin sisältyi tutkimusviittauksia kutakin osiota kohden hallinnonaloittain. Ministeriöt on merkitty taulukkoon ylhäältä alas kuvion 4 tulosten mukaisesti. Ensimmäisen sarakkeen (hallinnonala) suluissa olevat numerot kuvaavat, minkä verran esityksiä kyseinen ministeriö antoi kokonaisuudessaan vuoden 2017 aikana. Kunkin sarakkeen, eli hallituksen esityksen osion, viittausmäärät on suhteutettu hallinnonalan antaman esitysmäärän kanssa. Täten hallinnonalojen tulokset ovat vertailukelpoisia keskenään.<sup>11</sup>

**Taulukko 2. Tutkimustiedon käyttö hallinnonaloittain esitysten eri osioissa (%)**

Hallinnonala	Nykytila (%)	Vaikutukset (%)	Valmistelu (%)	Tavoitteet (%)	Johdanto (%)
OM (16)	64	19	50	19	25
TEM (22)	41	27	50	18	14
STM (32)	38	34	19	8	13
VM (37)	22	30	19	5	5
LVM (25)	32	28	16	24	12
MMM (10)	40	20	20	10	0
OKM (20)	35	25	30	20	10
VNK (2)	50	0	0	0	0
YM (12)	33	17	33	8	8
SM (12)	25	8	17	17	17
PLM (3)	33	33	33	33	0
UM (10)	20	10	0	0	0

Tutkimusviittausten dokumentoinnissa näkyy olevan joitakin hallinnonalakohtaisia eroja. Esimerkiksi huomataan, että oikeusministeriön esityksistä lähes 70 prosenttia sisältsi ainakin yhden viittauksen tutkimustietoon nykytilaosiossa. Vaikutusten arvioinneissa eniten viittauksia löytyi sosiaali- ja terveysministeriön esityksistä (34 %). Lähes yhtä paljon viittauksia oli puolustusministeriön (33 %) ja valtiovarainministeriön (30 %) esityksissä. Valmisteluosiossa eniten viittauksia oli niin ikään selvästi enemmän oikeusministeriön (50 %) ja työ- ja elinkeinoministeriön (50 %) esityksissä.

On muistettava, että lakiehdotusten luonteet poikkeavat ensinnäkin toisistaan paljon, mutta myös hallinnonaloittain. Esimerkiksi ulkoministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön antamiin esityksiin sisältyi vuonna 2017 useita kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisehdotuksia, jotka ovat pituudeltaan lyhyitä ja joihin ei tavanomaisesti kirjata tutkimusviitteitä – eikä se välttämättä ole tarpeellistakaan esityksen luonteen vuoksi. Samoin

<sup>11</sup> VNK:n ja PLM:n tulosten vertaileminen muihin hallinnonaloihin on tilastollisesti vaikeampaa, sillä nämä antoivat selvästi muita vähemmän esityksiä.

hallituskaudella ja -ohjelmalla voi olla vaikutusta siihen, minkälaisia ja kuinka laajaa selvitystyötä vaativia lakihankkeita kullakin hallinnonalalla on.

### 4.1.3 Esitysten laajuuden ja valmistelun vaikutukset

Hallituksen esityksen laajuudesta voidaan päätellä melko paljon. Esityksen laajuus on hyvin todennäköisesti yhteydessä siihen, kuinka merkittävä lakiehdotus on kyseessä: mitä yhteiskunnallisesti merkittävämpi ja monimutkaisempi säänneltävä asia on, sitä pidempi esitys oletettavasti on. Vuonna 2017 esitysten perustelusivujen pituudet vaihtelivat parista sivusta aina 700:aan sivuun. Laajuutta voidaan arvioida esimerkiksi tarkastelemalla, minkä pituiset esityksen perustelu- ja vaikutusarvio-osiot ovat tai minkä verran lakiehdotuksia tai pykälää esityksessä on. Seuraavassa laajuutta tarkastellaan kahdesta ensin mainitusta lähökohdasta.

**Taulukko 3. Perustelusivujen pituus ja viittausten osuudet eri luokassa**

Perustelusivujen pituus	Tutkimusviittauksia	% - osuus suhteessa luokkaan
1–10 s.	14 (53)	26 %
11–20 s.	34 (66)	52 %
21–40 s.	26 (37)	70 %
41–70 s.	13 (19)	68 %
71–100 s.	7 (9)	78 %
101–700 s.	16 (17)	94 %

Taulukoihin 3 ja 4 on jaoteltu perustelusivut ja vaikutusarviointit sivumäärän mukaan kuuteen luokkaan (ensimmäinen sarake). Keskimäinen sarake osoittaa, minkä verran hallituksen esityksiä oli kokonaisuudessaan yhdessä luokassa, kun tarkastelussa ovat kaikki vuoden 2017 hallituksen esitykset. Ennen sulkeita oleva luku kuvaa niiden esitysten absoluuttista määrää, joissa oli tutkimusviittaus. Oikean puolimmaisessa sarakkeessa on huomioitu erot luokkien koossa, jolloin ne ovat paremmin vertailtavissa keskenään. Taulukosta 3 havaitaan, että perustelusivujen pituuden ja tutkimusviitteiden välillä on yhteys: laajemmissa – enemmän perustelusivuja sisältävissä – esityksissä esiintyy tutkimusviittauksia lyhyempiä esityksiä enemmän. Viitteiden yleisyys nousee lähes lineaarisesti sitä mukaa, kun perustelusivujen määrä kasvaa.

**Taulukko 4. Esityksen vaikutusarvioinnin laajuuden ja viittausten välinen yhteys**

Vaikutusarvion pituus	Tutkimusviittauksia	% - osuus suhteessa luokkaan
0,5 s.	9 (38)	24 %
1 s.	18 (40)	45 %
2 s.	16 (31)	52 %
3 s.	15 (20)	75 %
4 s.	5 (7)	71 %
5 s. tai pidempi	47 (56)	84 %

Esityksen laajuutta voidaan arvioida myös vaikutusarviointiosion pituuden perusteella. Tutkimusviittaus tunnistettiin yhteensä 50 esityksen vaikutusarviointijaksosta. Taulukosta 4 havaitaan, että tutkimusviittausten määrä esityksissä on sitä yleisempää, mitä pidempi esityksen vaikutusarvio on. Taulukon keskimmaisessä sarakkeessa olevista tutkimusviittauksista (joita on yhteensä 110 esityksessä) hieman vajaa puolet sisältää vaikutusarvion, johon sisältyy tutkimusviittaus.

Seuraavaksi esitellään, miten tutkimusviittauksia sisältäneet esitykset on valmisteltu, eli missä määrin esityksen valmistelutavalla ja tutkimusviittausten esiintyvyydellä on yhteys. Esitysten valmistelutavat jaettiin kolmeen luokkaan: työryhmävalmisteluun, virkatyönä tehtyyn valmisteluun sekä valmisteluun yhteistyössä. Virkatyönä valmisteltu esitys määriteltiin tässä jaottelussa vastuuministeriössä valmistelluksi. Valmisteluun on voitu saada apua oman hallinnonalan alaisilta virastoilta. Mikäli valmisteluun on vastuuministeriön lisäksi osallistunut muita ministeriöitä, on kyse virkatyöstä yhteistyössä. Tässä valmistelum muodossa muiden ministeriöiden lisäksi valmisteluun on voinut osallistua muita ulkopuolisia tahoja, kuten järjestöjä tai liittoja. Työryhmävalmistelussa esityksen valmistelusta vastaa siihen nimetty työryhmä. Kuvion 7 oikeanpuoleiset pylväät osoittavat, mikä oli valmistelutavan prosentuaalinen osuus kaikista vuoden 2017 esityksistä. Yleisin valmistelutavoista oli virkatyönä valmisteltu esitys: noin puolet (53 %) kaikista esityksistä valmisteltiin virkatyönä.<sup>12</sup> Työryhmissä esityksiä valmisteltiin 16 prosentin verran ja yhteistyössä 28 prosentin verran. Viidestä esityksestä ei käynyt ilmi, miten ne oli valmisteltu, joten ne eivät ole mukana kuvion 7 tuloksissa.

<sup>12</sup> Virkatyönä valmisteltuja esityksiä oli yhteensä, 107. Virkatyönä yhteistyössä valmisteltuja esityksiä 56 kappaletta ja työryhmissä tai vastaavissa elimissä valmisteltuja esityksiä 33.



**Kuvio 7. Tutkimustiedon käytön ja esityksen valmistelutavan yhteys**

Kuvion 7 vasemmanpuoleisia pylväitä tarkastelemalla nähdään, että työryhmässä valmistelluista esityksistä neljä viidestä (79 %) sisälsi ainakin yhden tutkimusviittauksen. Vastaavasti noin joka toisessa virkatyönä ja yhteistyönä valmistellussa esityksessä oli viittaus tutkimustietoon. Pylväiden väliset erot ovat erityisen huomattavat työryhmäpohjaisesti valmistelluissa esityksissä. Työryhmässä valmisteltujen esitysten osuus ei siis ollut kokonaisuudessaan kovin suuri (16 % kaikista esityksistä), mutta ne sisälsivät suhteellisen paljon tutkimustietoviittauksia.

Valmistelutapa ei itsessään välttämättä selitä sitä, miksi esitykseen sisältyy tutkimusviittaus. Valmistelutavalla on mahdollisesti jonkinlainen vaikutus tutkimustiedon käyttöön, sillä laajapohjainen valmistelu voi tukea alan tutkimustiedon käyttöä ja tiedonkäytön dokumentointia. Tätä olettaa ei kuitenkaan voida todentaa tämän määrällisen aineiston perusteella. Toinen selitys voi olla, että työryhmissä valmisteltavat lakihankkeet ovat yleensä keskimäärin laajempia kuin virkatyönä valmisteltavat, jolloin tutkimustietoakin tarvitaan enemmän. Vastaavasti ne ehdotukset, jotka valmistellaan virkatyönä, ovat usein ylipäättään lyhyempiä (Rantala ym. 2019). Tulokset ovat yhdenmukaiset aiempien tutkimusten kanssa, sillä myös niissä havaittiin, että erityisesti laajapohjaisesti valmistellut lakihankkeet sisälsivät eniten viittauksia kirjallisuuteen (Pakarinen ym. 2010; Slant & Rantala 2013).

#### 4.1.4 Käytettyjen tutkimusviitteiden läpinäkyvyys

Esityksiin kirjatusta tutkimusviittauksista arvioitiin lisäksi niiden läpinäkyvyyttä. Läpinäkyvydellä tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, millaiset mahdollisuudet lukijalla on löytää tutkimus, johon esityksessä viitataan. Tarkka viittaustekniikka mahdollistaa sen, että aiheesta kiinnostunut voi perehtyä yksityiskohtaisemmin asiaan ja tarvittaessa tarkastaa alkuperäislähteestä, mitä asiasta on kirjoitettu. Kaikki esityksiin kirjatut tutkimusviittaukset eivät sisältäneet tietoa siitä, mikä taho tietolähteen oli tuottanut. Ulkopuoliselle lukijalle, joka ei ole ollut mukana lakiehdotuksen valmistelussa, tällä on kuitenkin keskeinen merkitys tiedon luotettavuutta arvioitaessa. Tulokset esitetään tässäkin alaluvussa siten, että havaintoyksikköinä ovat hallituksen esitysten eri osiot. Syynä on se, että esitysten eri luvut

saattoivat sisältää tarkkuudeltaan erilaisia viittauksia, jolloin viittaustarkkuuden määrittely ei ole mahdollista esityksen tasolla. Tällainen tarkastelutapa tarjoaa näin ollen yksityiskohdaisempaa tietoa esityksistä.

Siinä, miten tutkimusviittaukset dokumentointiin esityksiin, oli erilaisia käytänteitä. Viittaukset eriteltiin tämän perusteella kolmeen luokkaan: *tarkka*, *puutteellinen* tai *molempia*. Seuraavaksi annetaan esimerkkejä näistä kolmesta kirjaamistavasta ja esitetään parannusehdotuksia, miten tutkimusviittaukset olisi voitu dokumentoida paremmin. Tarkasti kirjatut tutkimustietoviittaukset olivat sellaisia, että sekä tutkimustiedon tuottanut taho että julkaisun ajankohta oli kirjattu selvästi esitykseen. Alla on muutamia esimerkkejä tällaisista viittauksista:

EU:n komission markkinaennusteessa viime syksyltä (Short Term Outlook Autumn 2016) on arvioitu markkinatilanteen yleisesti ottaen paranevan vuonna 2017. (HE 79/2017 vp, 3)

Selvitysryhmä luovutti väliraporttinsa perhe- ja peruspalveluministeri Juha Rehulalle 15. maaliskuuta 2016, ja loppuraportti julkaistiin 31. toukokuuta 2016 (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2016:37). (HE 47/2017 vp, 6)

Veronkorotuksen vaikutus alkoholin tilastoidun kulutuksen vähentymiseen on arvioitu kysynnän hintajoustopien avulla, jotka ovat väkevien juomien ja välituotteiden osalta 0,72, viinin osalta -1,06 ja oluen osalta -0,40 (Ollikainen 2016: Alkoholi- ja juomien kysynnän joustot Suomessa vuosina 2001–2015). (HE 169/2017 vp, 21)

Yllä oleviin viittauksiin on selvästi kirjattu, minkä taho on tuottanut (tai julkaissut) tiedonlähteen, ja miltä vuodelta se on. Keskimmaisessa kirjauksessa dokumentointitapa on jopa tarpeettoman tarkka.

Puutteellisissa tutkimustietoviittauksissa esitykseen ei oltu dokumentoitu, mikä taho on viittauksen takana ja milloin se on tuotettu. Toisin sanoen lähde ei voitu löytää tarjottujen tietojen perusteella. Tekstistä oli usein kuitenkin pääteltävissä, että siinä viitattiin johonkin tietolähteeseen. Kahdessa ensimmäisessä alla olevassa esimerkissä viitataan selvästi Europoliin ja Suomen Lääkäriliittoon. Näissä viittauksissa oli selvää, että väittäjä ei perustu esimerkiksi hiljaiseen tietoon tai muuhun hallinnonalalla yleisesti tunnettuun asiaan.

Europolin toiminnasta laaditun arvioinnin perusteella tämän tavoitteen saavuttamisen katsottiin edellyttävän Europolin operatiivisen toiminnan tehostamista (HE 4/2017 vp, 3).

Suomen Lääkäriliiton tekemien selvitysten perusteella suurin osa ulkomailla lääketiedettä opiskelevista suomalaisista suunnittelee paluuta Suomeen lääkäriksi valmistuttuaan (HE 46/2017 vp, 5).

Hallituksen esityksen valmistelussa on hyödynnetty valtionhallinnon sujuvoittamiseen pyrkivissä hankkeissa kerättyjä ehdotuksia (HE 10/2017 vp, 5).

Esimerkeissä myönteistä on, että niistä käy selvästi ilmi, että väittäjä perustuu jonkin hallinnon ulkopuolisen tahon tuottamaan tietoon, ja kyseinen taho on yksilöity. Lisäksi mainitaan, minkä tyyppiseen tietoon viitataan (arviointi, selvitys). Lukijan kannalta on kuitenkin ongelmallista, että esimerkit eivät sisällä tarkempia tietoja julkaisuista, kuten julkaisuvuotta. Viimeisessä esimerkissä hyvää on, että hankkeiden ehdotusten huomioon ottaminen tuodaan esiin. Viittauksesta ei kuitenkaan selviä, mitä hankkeita nämä olivat.

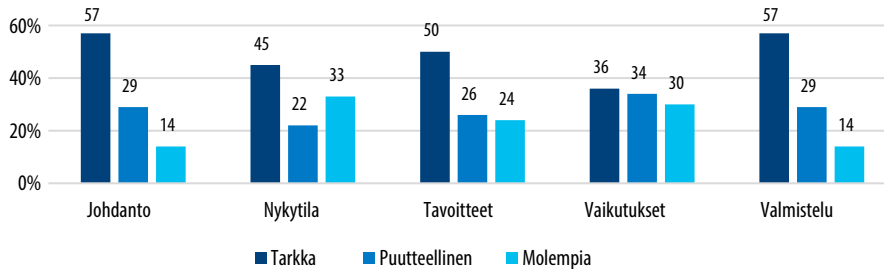
Useat esitykset olivat sellaisia, että ne sisälsivät sekä tarkasti että puutteellisesti dokumentoituja tietolähteitä. Alla olevat esimerkit ovat saman esityksen johdantoluvusta. Ensimmäiseen niistä on kirjattu tarkka tutkimusviittaus ministeriön omasta julkaisusta ja toinen on puutteellinen viittaus ulkopuolisen, kansainvälisen tiedontuottajan tutkimukseen.

Liikenne- ja viestintäministeriön asettaman parlamentaarisen työryhmän vuonna 2014 antaman selvityksen mukaan jatkuva korjausvelan kasvu vaikuttaa teiden kuntoon ja liikennöitävyyteen (liikenne ja viestintäministeriön julkaisu 35/2014).

Kansainvälisen vertailututkimuksen mukaan pitkät etäisyydet ja kuljettajien asenneongelmat vaikuttavat tilanteeseen (HE 180/2017 vp, 7, 14).

Ensimmäinen viittauksista on selkeä ja riittävän tarkka. Jälkimmäinen ei vastaavasti sisällä lisätietoa esimerkiksi siitä, mitä vertailumaita kansainvälisessä tutkimuksessa on käytetty, milloin se on julkaistu ja kuka sen on julkaissut. Ainakin julkaisijan ja julkaisuvuoden lisääminen olisivat lisänneet läpinäkyvyyttä.

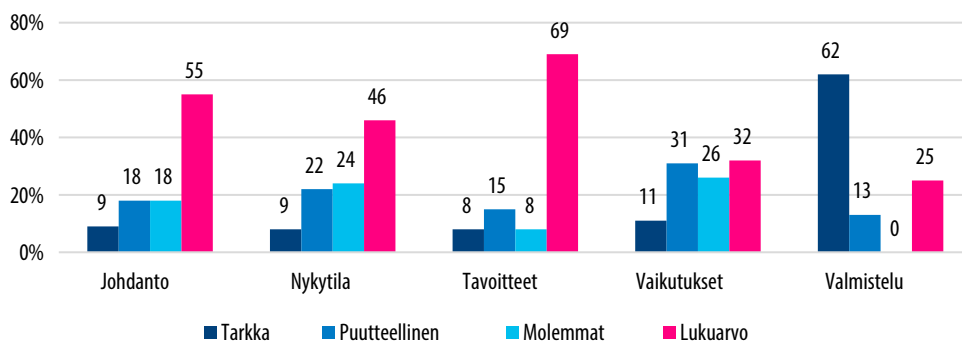
Tutkimusviittausten määrissä hallituksen esitysten eri osioiden välillä on merkittäviä eroja (esitelty tarkemmin s. 31), joten kuvioon 8 on laskettu esitysten viittausten suhteellinen osuus. Tämä mahdollistaa osioissa olevien viittausten tarkkuuksien vertailun. Eniten hajontaa oli esitysten johdanto- ja valmisteluosiossa. Toisaalta johdanto- ja valmisteluosioissa oli myös suhteessa tarkimmat viittaukset: selvästi yli puolet (5 %) näissä luvuissa esiintyvistä viittauksista oli laadultaan tarkkoja. Sekä puutteellisia että tarkkoja viittauksia sisältävien esitysten osuus oli korkein (33 %) nykytilaosiossa

**Kuvio 8. Tutkimustietoviittausten tarkkuus osioittain (%)**

Aiemmin tässä luvussa viitattiin säädösvalmisteluohjeisiin, joissa suositellaan käytetyn tutkimustiedon kirjaamista erityisesti nykytilan kuvaukseen ja arviointiin, vaikutusarviointiin ja hankkeen valmistelua kuvaavaan osioon. Kuviosta 8 nähdään, että suurin osa valmisteluosioon kirjatusta viittauksista oli dokumentoitu tarkasti (57 %). Nykytilaosiossa tarkkojen viittausten osuus oli 45 prosenttia, eli hieman huonompi, ja vaikutusten arvioinneissa vastaavasti 36 prosenttia esityksistä, eli selvästi kehnommin. Kun tarkastellaan kaikkien tutkimusviittauksia sisältäneiden esitysten jakautumista osioittain, huomataan, että vaikutusten arviointeihin kirjattujen viittausten tarkkuudessa oli myös eniten jakautumista. Esityksistä 36 prosenttia sisälsi pelkkiä tarkkoja viittauksia, 34 prosenttia pelkkiä puutteellisia viittauksia, ja sekä tarkkoja että puutteellisia 30 prosenttia niistä esityksistä, joiden vaikutusosiossa oli viittauksia tutkimustietoon.

Edellä käsiteltiin tutkimustietoon perustuvien viittausten tarkkuutta. Seuraavaksi esitellään, kuinka tarkasti tilastotietoon tehdyt viittaukset oli dokumentoitu. Tilastoviittaukset luokiteltiin neljään luokkaan, joista kolmessa ensimmäisessä määrittely on sama kuin yllä kuvatuissa tutkimusviittauksissa (tarkka, puutteellinen, molempia), mutta neljäs luokka sisältää pelkkiä lukuarvoja. Se tarkoittaa sellaisia numeerisia tietoja, joiden yhteydessä ei ole esitetty mitään lähdettä eikä tekstistä ole suoraan pääteltävissä, mistä tieto on peräisin. Tällaiset viittaukset olivat lisäksi tyypillisesti luonteeltaan niin tarkkoja tai yksityiskohtaisia, ettei niitä voitu pitää myöskään yleistietona.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Esimerkiksi: "Luonnollisille henkilöille ja kuolinpesille määrätään kiinteistövero vuosittain noin 530 miljoonaa euroa" (HE 97/2017, 88).

**Kuvio 9. Tilastoviittausten tarkkuus osioittain (%)**

Kuviossa 9 kuvataan, kuinka läpinäkyviä tilastoviittaukset ovat osioittain. Samoin kuin kuviossa 8, lukemat on vertailtavuuden vuoksi suhteutettu prosenttiosuuksiksi kaikista kussakin osiossa esiintyneistä tilastoviittauksista. Tilastoviittauksia esiintyy kaikkiaan melko paljon, joskin niiden määrät vaihtelevat eri osioiden välillä. Jonkinlaisia tilastoviittauksia esiintyi osioittain seuraavasti: johdannoista 6 prosenttia, nykytilaosioista 57 prosenttia, tavoiteosioista 13 prosenttia, vaikutusosioista 47 prosenttia ja valmisteluosioista 4 prosenttia sisälsi tilastoviittauksia. Tilastoviitteiden tarkasteluun liittyvät kuitenkin samat rajoitteet kuin tutkimusviiteisiin; lukija on sen tiedon varassa, joka esitykseen on kirjattu.

Kuviosta 9 havaitaan, että valmisteluosiota lukuun ottamatta kaikissa osioissa pelkästään tarkkoja viittauksia on esitetty harvakseltaan. Tarkkojen viittausten osuus kaikista osiossa esiintyneistä tilastoviittauksista on melko tasaisesti 10 prosentin tietämillä. Tavoiteosiossa esiintyi kaikista osioista harvimminkin tarkkoja viittauksia tilastoihin (8 %). Valmisteluosiossa esiintyneistä viittauksista sen sijaan valtaosa on muista osioista poiketen tarkkoja (62 %). Vaikutusosiossa tarkkoja viittauksia esiintyi 11 prosentissa tilastoviittauksista, johdannossa osuus oli 9 prosenttia ja nykytilassa 8 prosenttia.

Valmisteluosiota lukuun ottamatta puutteellinen tilastotietoon viittaaminen oli kahdesta kolmeen kertaa yleisempää kuin tarkka viittaaminen. Puutteellisia viittauksia esiintyi suhteellisesti eniten vaikutusosiossa (31 %) ja vähiten tavoiteosioissa (15 %). Valmisteluosiossa 13 prosenttia ja nykytilaosioissa 22 prosenttia tilastoviittauksista oli kirjattu puutteellisesti. Johdanto-osioiden tilastoviittauksista 18 prosenttia oli puutteellisia. Molemmat-luokan viittauksien (sekä tarkka että puutteellinen) määrä vaihteli tavoiteosion 8 prosentin ja vaikutusosion 26 prosentin osuuden välillä, mutta valmisteluosioissa niitä ei esiintynyt lainkaan. Nykytilaosioista molemmat-luokan viittauksia esiintyi 24 prosentissa ja johdannoista 18 prosentissa. Johdannossa, nykytilassa, tavoitteissa ja vaikutuksissa esiintyi viittautustyypeistä useimmiten lukuarvoja vailla viittauksia, erityisesti tavoiteosiossa näiden osuus oli merkittävä (69 % tavoiteosioissa esiintyneistä tilastoviitteistä). Johdannossa lukuarvoviittauksia oli 55 prosenttia ja nykytilassa 45 prosenttia. Vaikutusosiossa tilastoviittausten jakauma oli tasainen, samoin kuin kuviossa 8 havaittiin tutkimustietoviittausten

osalta. Kuvioita 8 ja 9 vertaamalla huomataan, että tilastoviittaukset ovat tutkimustietoviittauksia puutteellisemmin kirjattu. Poikkeuksen tähän luo se, kuinka tarkasti tilastoviittaukset kirjattiin valmisteluosioon, sillä tilastoviittaukset esitysten valmisteluluvuissa olivat tutkimusviittauksiakin tarkemmin dokumentoituja. Viittausten tarkkuudessa oli molemmissa kategorioissa eniten hajontaa vaikutusten arvioinneissa.

Se, miten tarkasti tutkimustiedon käyttöä on tarpeellista dokumentoida, on tilannekohtaista. Käytetty tieto voi perustua hiljaiseen tietoon, tai se on hallinnonalalla niin yleisesti tunnettua, ettei valmistelija huomaa tarvetta dokumentoida sitä. Myös lainvalmistelijoilla ja lainvalmistelua kehittäville toimijoilla lienee erilaisia näkemyksiä siitä, miten ja millä tarkkuudella käytetty tutkimustieto olisi suotavaa dokumentoida. Kun ohjeistus aiheesta on melko yleisluontoista, on luonnollista, että dokumentointitavoissa on eroja. Tiedon läpinäkyvyyden kannalta kirjaamistavalla ei ole juurikaan merkitystä, kunhan käy ilmi, mistä tietolähteestä on kyse.

#### 4.1.5 Tutkimusviittausten tuottajat

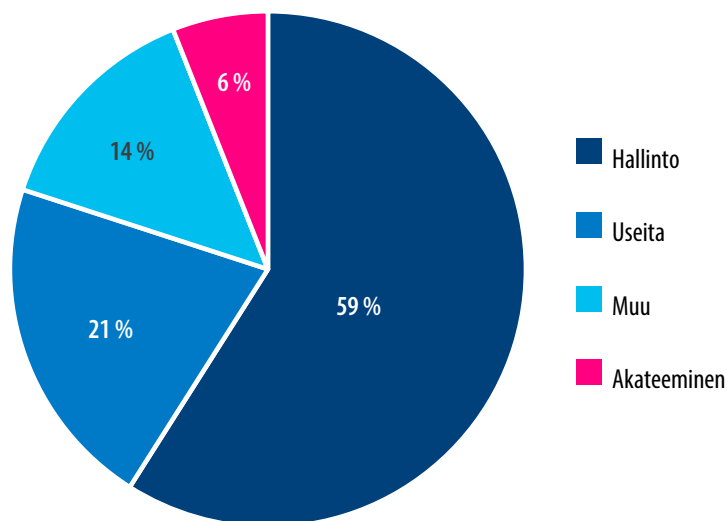
Tutkimusviittauksia tarkasteltiin edellä esitetyn lisäksi yksityiskohtaisemmin sen mukaan, mikä taho tietolähteen on tuottanut tai julkaissut. Viittaukset eriteltiin aineiston perusteella viiteen hyvin karkeatasoiseen luokkaan. Luokittelussa hallituksen esityksestä kerätyt tutkimusviittaukset jaoteltiin Excel-taulukkoon sen mukaan, missä luvussa ne esiintyvät ja kuinka läpinäkyviä viitteet olivat. Apuna käytettiin edellisessä alaluvussa esiteltyä jaottelua, jossa tutkimusviittaukset luokiteltiin tarkoiksi, epätarkoiksi tai molemmiksi. Yksi esitys saattoi sijoittua kunkin luvun osalta vain yhteen luokkaan. Sen jälkeen kukin tarkkuuden mukaan jaoteltu viittaus luokiteltiin tiedontuottajan mukaan kuvaamaan hallinnon, akateemisen, muun tahon tai useiden tahojen tuottamaa tietoa, taikka tuntematon-luokkaan, jos viittaus ei ollut määriteltävissä. Näin saatu havaintoyksikkö on siis hallituksen esityksen yhdessä luvussa esiintyvien viitteiden kokonaisuus.

Käytetystä tutkimustiedosta ja niiden tiedontuottajista voidaan esittää johtopäätöksiä esitysten ja niiden eri osioiden pohjalta. Tutkimustiedon luokittelu tuottajatahoittain siten, että havaintoyksikkönä on yksittäinen viittaus, ei olisi ollut ajallisesti mahdollista tämän tutkimuksen puitteissa. Tämä johtui siitä, että esimerkiksi pelkästään yhteen hyvin laajaan esitykseen saattoi sisältyä useita kymmeniä eri viittauksia. Kaikkien viittausten läpikäyminen tiedontuottajan selvittämiseksi olisi siis ollut erittäin aikaa vievää. Lisäksi viittaukset olisi ollut mahdollista eritellä pelkästään läpinäkyvästi kirjatusta viittauksista. Toisin sanoen suuri osa tutkimusviittausten tiedontuottajista olisi joka tapauksessa jäänyt epäselväksi. Näin ollen seuraavaksi esiteltävä jaottelu on melko karkea, mutta antaa jonkinlaisen käsityksen siitä, keiden tuottamaa tai julkaisemaa hallituksen esityksissä käytetty tieto oli. Taulukoita tulkittaessa on tästä syystä hyvä kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti useita tiedontuottajia kuvaava luokka häivyttää osan muiden luokkien tuloksista.

Ensimmäinen luokka on hallinnon sisäinen tutkimus- ja selvitystieto, joka sisältää esimerkiksi selvitykset, työryhmämietinnöt, selvityshenkilöiden raportit ja muut ministeriöiden tai viranomaistoimijoiden tuottamat tietolähteet. Hallinnonalojen alaisia tutkimuslaitoksia ei kuitenkaan jaoteltu tähän luokkaan. Tiivistettynä kyseessä on siis kaikki valtionhallinnossa teetetty tai julkaistu tieto. Tämä luokka sisältää esimerkiksi ministeriöiden julkaisuja. On kuitenkin mahdollista, että näihin tietolähteisiin on käytetty akateemisesti tuotettua tietoa. Esimerkiksi selvityshenkilöiden raportit on luokiteltu tähän luokkaan, vaikka ne ovat useissa tapauksissa tutkijoiden tai muissa korkeissa asiantuntijatehtävissä työskentelevien toimijoiden tekemiä.

Toiseen luokkaan on jaoteltu akateeminen tutkimustieto, jolla tarkoitetaan ensisijaisesti tieteellistä tietoa tuottavia tahoja. Tällaisia tiedontuottajia voivat olla kotimaiset ja ulkomaiset yliopistot ja muut tutkimusinstituutit (kuten hallinnonalojen tutkimuslaitokset). Kolmas luokista on muu tutkimus- ja selvitystieto, joka sisältää ne tutkimustietoviitteet jotka eivät sopineet kumpaankaan edellä määriteltyyn luokkaan. Tähän luokkaan kuuluivat esimerkiksi komission tiedonannot, etujärjestöjen jäsenilleen toteuttamat kyselyt tai konsultointiyritysten tuottamat selvitykset. Neljäs luokka on useiden edellä mainittujen yhdistelmä ja valittiin silloin, jos esitys sisälsi useita viittauksia, jotka olivat eri tiedontuottajilta. Yhdistelmät saattoivat olla erilaisia, kuten tutkimusviittaukset hallinnon ja muun tahon tiedontuottajiin, tai esimerkiksi muun tahon ja akateemisen tahon tuottajiin. Näitä viittauksia ei siis voitu luokitella vain yhden tiedontuottajan tuottamaksi. Viides luokka on tuntematon, eli tiedontuottajaa ei voitu päätellä kirjauksen puutteellisuuden vuoksi, jolloin myöskään tahoja ei voitu luokitella.

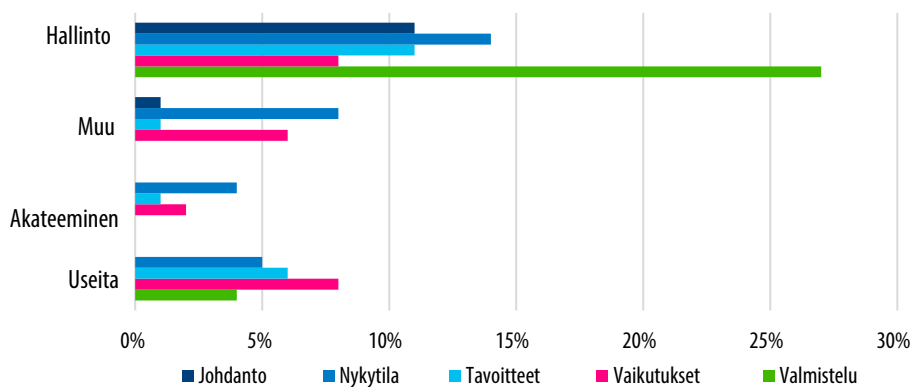
**Kuvio 10. Tarkkojen tutkimusviittausten tiedontuottajat (%)<sup>14</sup>**



<sup>14</sup> Havaintoyksikköjä, eli esityksen yhdessä osiossa olleita viittauskokonaisuuksia (saattoi sisältää joko yhden tai useampia tutkimusviittauksia), oli yhteensä 111 kappaletta. Useat niistä olivat samoissa esityksissä: yksittäisiä eli uniikkeja esityksiä oli yhteensä 74.

Kuvioon 10 on koottu viittaukset esityksistä, jotka sisälsivät esityksen jossakin osiossa ainakin yhden tarkasti kirjatun tutkimusviittauksen. Kuviossa kaikki viittaukset eri osioista yhdistettiin sopivaan tiedontuottajaluokkaan. Lähes 80 prosenttia näistä havainnoista sisälsi yhden tai useamman viittauksen, jossa oli yhden tiedontuottajaluokan viitteitä. Näistä suurin osa oli hallinnossa tuotettuja (59 %). Vastaavasti 21 prosenttia sisälsi monipuolisemmin eri tiedontuottajien lähteitä. Pienin luokista oli akateeminen taho: näitä viittauksia oli kuudessa prosentissa esityksiä. Hieman yli puolet enemmän (14 %) oli tutkimusviittauksia, joissa viitattiin muihin tiedontuottajiin.

**Kuvio 11.** Tarkat tutkimusviittaukset tiedontuottajien ja esitysten osioiden mukaan lajiteltuna (%)



Kun verrataan tarkasti dokumentoituja tutkimusviittauksia esitysten osioittain voidaan tehdä seuraavia havainnoita. Kaikkiaan viittaukset jakautuivat siten, että johdantoluvuissa havaintoyksikköjä (kaikki yhden esityksen yhdessä luvussa esiintyneet viittaukset) oli 12 kappaletta (11 %), nykytilassa 31 kappaletta (28 %), tavoitteissa 19 kappaletta (17 %), vaikutuksissa 18 kappaletta (16 %) ja valmistelussa 31 kappaletta (28 %). Johdanto- ja valmisteluosioissa viitattiin lähinnä hallinnon tuottamaan tietoon, muissa osioissa havainnoita oli kaikista tiedontuottajista. Hallinnossa tuotettua tietoa käytettiin selvästi eniten valmisteluosiossa. Esitysten valmisteluosiot sisälsivät usein viittauksia työryhmäraportteihin, joita oli tehty hankkeen valmistelun aikana.

Seuraavaksi esitellään, minkä tiedontuottajatahojen tietoa hallituksen esityksissä käytettiin. Seuraavat havainnot perustuvat yleisesti kaikkiin viittauksiin, eivät siis pelkästään kuvioissa 10 ja 11 esiteltyihin tuloksiin, joissa tarkasteltiin vain tarkasti dokumentoituja viittauksia. Hallinnon tuottama tieto sisälsi muun muassa työryhmien mietintöjä ja raportteja, arviointiryhmien, selvityshenkilöiden ja neuvottelukuntien raportteja, ministeriön suosituksia tai julkaisuja, tai ministeriön teettämiä selvityksiä. Ne saattoivat sisältää myös akateemisesti tuotettua tietoa.

Hallinnon tuottamaa tietoa sisältyi myös useita tahoja -luokkaan. Tämä luokka sisälsi kaikki sellaiset havainnot, joissa esityksen samassa osiossa oli viitattu useamman kuin yhden



tiedontuottajatahon (hallinnollinen, akateeminen, muu, tuntematon) tuottamaan tutkimustietoon. Tähän luokkaan sisältyy siis viittauskäytännöiltään varsin erilaisia esityksiä; ääriesimerkkeinä esitys, jossa on käytetty kattavasti erityyppisiä tutkimuslähteitä, ja esitys, jossa käytettyjä lähteitä on kaksi, joista toinen on kirjattu niin epäselvästi, ettei sen tiedontuottajataho ole määriteltävissä. Useita tahoja -luokan viittaukset sisälsivät lisäksi tarkkuudeltaan eritasoisia viittauksia ja erilaisia tiedontuottajatahoja.

Muut-luokan tiedontuottajat olivat hallinnon ulkopuolisten tahojen edustajia, joita ei voitu mieltää akateemiseksi tutkimustahoiksi. Luokkaan kuului erityyppisiä selvityksiä, arvioita, tutkimuksia, kyselyitä, raportteja ja oppaita, ei kuitenkaan poliittisia ohjelmia. Muut-luokkaan luokiteltuja tutkimusviittauksia tuottivat sekä kotimaiset, ulkomaiset että kansainväliset tahot. Kansainvälisiä tiedontuottajia, joihin esityksissä viitattiin, olivat esimerkiksi Euroopan unioni, Euroopan neuvosto ja komissio, OECD, YK:n erityisraporttija ja Pohjoismaiden ministerineuvosto. Ulkomaisia lähteitä olivat ruotsalainen syyttäjäviranomaisen käsikirja ja Boverketin opas. Kotimaiset muu-luokan tutkimustietoviittaukset olivat kansalais- ja etujärjestöjen, tutkimus- ja konsulttiyritysten sekä julkisoikeudellisten laitosten tuottamaa tietoa. Yrityksistä tietoa tuottivat Taloustutkimus Oy, Pellervon Taloustutkimus ja Pöyry Management Consulting. Kansalais- ja etujärjestöjen tuottamaa tietoa edustivat Suomen Omakotiliiton ja Suomen Kiinteistöliiton, Suomen Yrittäjien, Finanssialan keskusliiton, Metsäteollisuus ry:n ja Suomen Lääkäriliiton tuottamat kyselyt ja selvitykset. Julkisoikeudelliset laitokset, joiden tuottamaan tietoon viitattiin, olivat Kela ja Työttömyysvakuutusrahasto.

Akateemista tutkimusta olivat tuottaneet tutkijat, yliopistot ja tutkimuslaitokset. Sektoritutkimuslaitoksista viitattiin esimerkiksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitokseen, Suomen ympäristökeskukseen ja Luonnonvarakeskukseen. Osa tutkimustiedosta oli ministeriön tilaamaa. Osa akateemisesta tiedosta sisältyi luokkiin "useita tahoja" tai "tuntematon". Kaiken kaikkiaan pelkästään akateemista tutkimusta hyödynnettiin kuitenkin verrattain vähän. Tämä voi kertoa siitä, että akateemista olemassa olevaa tietoa ei löydetä, tai että olemassa oleva tieto ei kohtaa hallinnon tiedontarpeiden kanssa.

Tiedontuottajien tunnistaminen ei ollut aina mahdollista, ja tällaiset puutteelliset viittaukset eriteltiin tuntematon-luokkaan. Näissä tutkimusviittauksissa viitattiin tarkemmin eriteltäessä tutkimuksiin, tutkimuskirjallisuuteen, kyselytutkimuksiin, selvityksiin, jonkin alan toimijoiden arvioihin, oikeuskirjallisuuteen tai muutoin valmistelun yhteydessä selvinneisiin seikkoihin. Joissain tapauksissa viitattiin johonkin yksittäiseen tehtyyn selvitykseen tai tutkimukseen, jonka tuottajataho ei kuitenkaan tullut esiin tai ollut löydettävissä viittaukseen kirjatun puutteellisen tiedon perusteella.

## 4.2 Valiokuntien asiantuntijakuulemiset

Kun lakiehdotus on edennyt eduskuntakäsittelyvaiheeseen, valiokunnat kuulevat esityksestä vastanneen ministeriön virkamiehiä ja muita asiantuntijoita (Lainvalmistelun prosessiopas 2019). Käsittely on jaettavissa tiedonhankinta-, keskustelu- ja ratkaisuvaiheisiin. Tiedonhankintavaiheen keskeisimpiä keinoja on asiantuntijoiden kuuleminen. Valiokunta itse päättää, keitä asiantuntijoita se haluaa kuulla ja missä laajuudessa. Kuultavina ovat tavallisesti ainakin valtioneuvostossa esitelleen ministeriön edustaja sekä muut valmisteluun osallistuneet. Tämän lisäksi usein kuullaan asiaa tuntevia henkilöitä, kuten tutkijoita (tai muita koulutuksensa perusteella asiaa tuntevia), virastojen, kansalaisjärjestöjen sekä muiden tahojen edustajia, joita asia erityisesti koskee tai jotka toimialansa perusteella tuntevat asiaa. Asiantuntija voidaan kutsua valiokunnan kokoukseen kuultavaksi, tai vaihtoehtoisesti häneltä voidaan pyytää kirjallinen lausunto. On yleisempää, että asiantuntijoita kuullaan valiokunnan kokouksessa suullisesti, mutta myös tällöin heidän toivotaan lisäksi jättävän kirjallisen muistion lausuttavasta asiasta valiokunnalle. (Eduskunta 2019.)

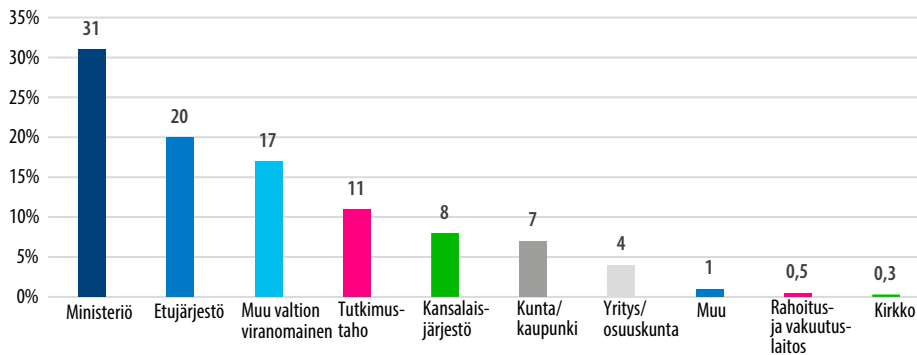
Seuraavaksi esitellään, millaisia asiantuntijoita valiokunnissa kuullaan ja mikä on tutkijoiden osuus kaikista kuultavista. Lisäksi tarkastellaan, miltä tieteenaloilta tutkijat ovat, ja onko tutkijoiden kuulemisissa valiokuntakohtaisia eroja. Analysoitavana on koko vuoden 2014 asiantuntijakuulemiset ja vuodelta 2017 kolme valiokuntaa. Vuoden 2014 aineisto on otettu käyttöön valmiina Excel-tiedostona eduskunnan sivustolta. Vuotta 2017 käsittelevät havainnot on sen sijaan kerätty eduskunnan avoimesta rajapinnasta, josta julkisiksi asetetut tiedot ovat kaikkien saatavilla. Aineistosta ei sellaisenaan pystytty selvittämään, millaisista organisaatioista kuultavat asiantuntijat olivat. Tämän takia aineistoon luotiin uusi muuttuja, jossa asiantuntijat jaoteltiin kymmeneen luokkaan taustaorganisaationsa mukaan. Jaottelussa käytettiin hyväksi Tilastokeskuksen (2012) sektoriluokitusta ja toimialajaottelua (luokittelu kuvattu tarkemmin liitteessä 1).

Vuonna 2014 kuulemisia oli yhteensä 6739. Näistä osa oli kuulemisia kokouksessa (71 %) ja osa annettuja lausuntoja (29 %). Kuulemistavoissa oli selvästi valiokuntakohtaisia eroja: hallintovaliokunnassa vain kirjallisessa muodossa olevia lausuntoja antoi lähes 50 prosenttia kuultavista, kun vastaavasti perustuslakivaliokunnassa vain muutama prosentti lausunnoista annettiin kirjallisina. Vuoden 2014 havainnot sisältävät molemmat kuulemistavat. Myös vuoden 2017 aineisto sisältää molemmat kuulemistavat, mutta ne ei eivät olleet eriteltävissä (ks. tarkemmin luvusta 2). Kaikki seuraavaksi esiteltävät analyysit sisältävät molemmat kuulemistavat.

Vuoden 2017 asiantuntijakuulemisten määrä oli yhteensä 5389. Lausuntomäärät jakautuivat yksityiskohtaisen valiokuntatarkastelun osalta seuraavasti: hallintovaliokunta 596 lausuntoa, sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta 655 lausuntoa ja valtiovarainvaliokunta 829 lausuntoa. Vuodelta 2017 valittiin yksityiskohtaiseen tarkasteluun vuoden 2014 aineiston

perusteella kolme valiokuntaa, joissa käsiteltävien asioiden määrä oli suhteellisen suuri ja valiokunnissa käsiteltävät asiat sisällöltään mahdollisimman erilaisia. Näiden kolmen valitun valiokunnan lausuntojen osuus oli 39 prosenttia kaikista vuoden 2017 lausunnoista. Vuosien 2014 ja 2017 aineistot ovat sellaisenaan vertailukelpoisia vain kokonaislausuntomäärän osalta, sillä tarkempaa luokittelua tehtiin ainoastaan kolmesta valiokunnasta. Kaikkiaan annettujen kuulemisten määrä oli vuonna 2017 yli 1350 kuulemista vähemmän. Tästä erosta huolimatta on kiinnostavaa, että hallintovaliokunnan, sosiaali- ja terveysvaliokunnan sekä valtiovarainvaliokunnan lausuntojen osuus kaikista lausunnoista oli 39 prosenttia myös vuonna 2014.

**Kuvio 12. Kuultavat luokiteltuna taustaorganisaatioittain vuonna 2014 (%)**

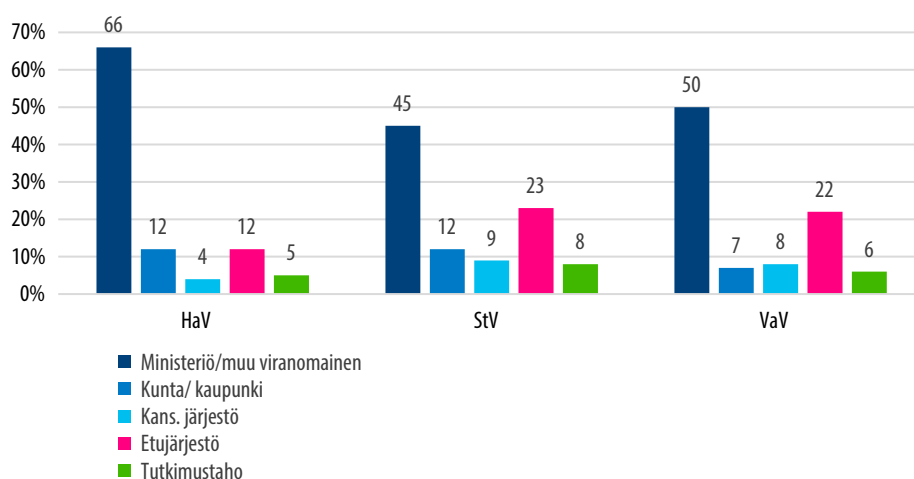


Kuviossa 12 esitetään, minkä verran mitään taustaorganisaatiota kuultiin vuonna 2014 valiokunnissa. Havaitaan, että valiokunnissa kuultiin selvästi eniten ministeriöiden virkamiehiä tai ministereitä (31 %). Toiseksi eniten kuultiin etujärjestöjä (20 %). Etujärjestöiksi luokiteltujen organisaatioiden kirjo on hyvin laaja ja sisältää tässä jaottelussa mm. kaikki toimialajärjestöt sekä organisaatiot, jotka ajavat selvästi jonkin erityisen joukon etua<sup>15</sup>. Tällä määritelmällä kansalaisjärjestöihin luokiteltavat tahot jäivät melko vähäisiksi. Kolmanneksi eniten kuultiin muita valtion viranomaisia (17 %). Nämä kolme tahoa muodostavat lähes 70 prosenttia kaikista kuultavista asiantuntijoista vuonna 2014. Loput kuulemiset jakautuvat lähinnä tutkijoiden, kansalaisjärjestöjen, kuntien tai kaupunkien ja yritysten välille. Rahoitus- ja vakuutuslaitoksia sekä kirkkoa ja muita uskonnollisia tahoja kuultiin selvästi vähemmän kuin muita organisaatioita.

<sup>15</sup> Etujärjestöjä ovat aineistossa ammattiliitot, työnantajaliitot ja toimialaliitot, kuten STTK ry, Suomen yrittäjät, SAK ry, OAJ ry, MTK ry, Kunnallinen työmarkkinalaitos ja Keskuskauppakamari. Kansalaisjärjestöiksi luokiteltiin järjestöt, säätiöt ja yhdistykset, joiden edunvalvonta ei kohdistu yksittäisiin toimialoihin (tämän takia opiskelijajärjestöt luokiteltiin tähän luokkaan). Esimerkiksi luokka sisältää: Lastensuojelun keskusliitto ry, Pakolaisneuvonta ry, SOSTE ry, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, opiskelijaliitot (kuten SYL, Allianssi ry).

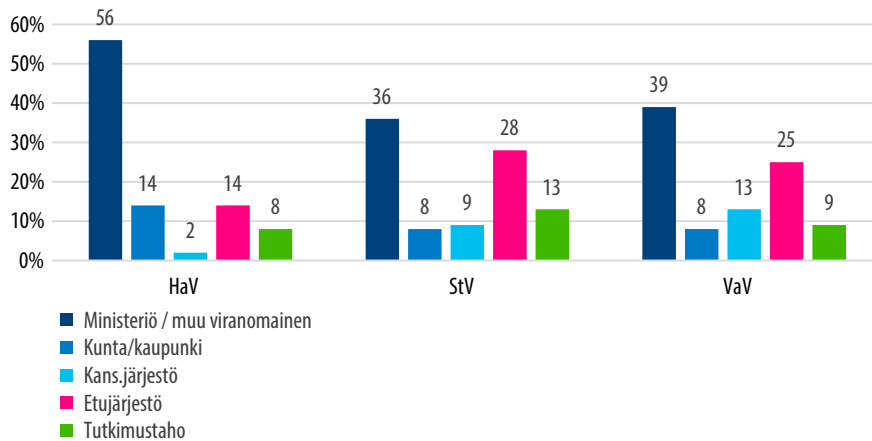
Vuoden 2014 kuulemisia verrataan seuraavaksi vuoden 2017 kuulemisiin kolmen valiokunnan osalta. Vertailuasetelman luomiseksi kuulemiset suhteutettiin kaikkiin valiokunnan saamiin lausuntoihin (kuvio 13). Kymmenportaisen organisaatiotaholuokittelun sijaan, jota käytettiin kuviossa 12, yleiskuvan esittämiseksi kuviossa 13 tiivistetään tahojen määrää. Merkittävin ero on, että viranomaiset on yhdistetty yhdeksi luokaksi, joka sisältää ministeriöiden virkamiehet ja ministerit sekä muut valtion viranomaiset. Kuviossa 12 vähiten kuulemisia saaneita luokkia (muu, rahoitus- ja vakuutuslaitos ja kirkko tai muu uskonnollinen taho) ei sisällytetä mukaan analyysiin. Edellä esitellyt muutokset tehtiin tulosten lukemisen helpottamiseksi.

**Kuvio 13. Vuonna 2014 eniten valiokunnissa kuullut tahot luokiteltuina (%)**



Kuvioon 13 on koottu vuoden 2014 aineistosta prosentuaaliset osuudet hallintovaliokunnan, sosiaali- ja terveystoimintavalioikunnan ja valtiovarainvaliokunnan kuultavista<sup>16</sup>. Kaikissa valiokunnissa kuultiin eniten ministeriöiden virkamiehiä tai muita valtion viranomaisia, mutta osuus on selvästi suurin hallintovaliokunnassa (66 %). Viranomaiskuulemisten prosentuaalinen osuus on 15–20 prosenttiyksikköä vähemmän sosiaali- ja terveystoimintavalioikunnassa ja valtiovarainvaliokunnassa. Hallintovaliokunnassa muiden kuin viranomaisten antamien lausuntojen määrä on yhden kolmanneksen verran. Sosiaali- ja terveystoimintavalioikunnassa sekä valtiovarainvaliokunnassa korostuu enemmän järjestöjen rooli; etu- ja kansalaisjärjestöjen kuulemiset muodostivat yhteensä noin kolmanneksen kaikista kuulemisistä. Näistä etujärjestöjä kuultiin lähes neljä kertaa enemmän. Kaikissa valiokunnissa tutkijoiden kuulemisten osuus muodostaa pienimmän tai lähes pienimmän osuuden kaikista kuulemisistä (5–8 %).

<sup>16</sup> Valiokuntien kaikkien kuulemisten määrä vuonna 2014: HaV (781), StV (795), VaV (1051) ja vuonna 2017: HaV (596), StV (655), VaV (829). Kuvioden 13 ja 14 tulokset saatu suhteuttamalla tutkimustahoon luokiteltujen asiantuntijoiden kuulemiset kaikilla valiokunnan kuulemisilla.

**Kuvio 14. Vuonna 2017 eniten valiokunnissa kuullut tahot luokiteltuina (%)**

Kuvio 14 sisältää valiokuntien asiantuntijakuulemiset vuodelta 2017. Kuultavien tahojen osuudet noudattelevat kokonaisuuden hyvin samankaltaista linjaa kuin vuonna 2014. Ministeriön virkamiesten ja muiden valtion viranomaisten osuus on jälleen suurin hallintovaliokunnassa (56 %) ja pienempi kahdessa muussa valiokunnassa; joskin vuonna 2017 valtiovarainvaliokunta kuuli sosiaali- ja terveysvaliokuntaa enemmän viranomaistahoja. Huomionarvoista on kuitenkin, että viranomaisten kuuleminen on vähentynyt noin kymmenen prosenttiyksikön verran kaikissa valiokunnissa. Viranomaisten osuudet ovat siirtyneet etu- ja kansalaisjärjestöjen sekä tutkijoiden kuulemisiin. Etujärjestöjen kuuleminen lisääntyi eniten sosiaali- ja terveysvaliokunnassa (5 prosenttiyksikköä) ja kansalaisjärjestöjen kuuleminen valtiovarainvaliokunnassa (5 prosenttiyksikköä). Tutkijoiden kuuleminen lisääntyi eniten sosiaali- terveysvaliokunnassa (5 prosenttiyksikköä) ja valtiovarainvaliokunnassa neljä prosenttiyksikköä ja hallintovaliokunnassa kolme prosenttiyksikköä.

### Taustaorganisaationa tutkimustaho: keitä kuultavat olivat?

Tässä osiossa kuvataan, keitä kuullut tutkijat tai tutkimuslaitokset tai -organisaatiot olivat: mitä tieteenalaa he edustivat ja minkä verran heitä kuultiin eri valiokunnissa. Ensin esitellään tuloksia vuoden 2014 aineistosta, sillä se on aineistoista kattavampi. Tämän jälkeen siirrytään vuoden 2017 aineistoon ja niihin eroihin, joita vertailuvuosien aineistoista voidaan esittää. Vuoden 2014 aineistossa yhteensä 708 kuulemistä oli siis jonkin tutkimustahon antamia. Kaikista kuulemisista hieman vajaa puolet (291), eli noin 40 prosenttia, sisälsi tiedon kuultavan organisaatiosta. Näistä organisaatiosta noin 45 prosentissa kuultavana oli sektoritutkimuslaitos. Yksittäisistä kuultavista kuultiin eniten Terveiden ja hyvinvoinnin laitosta (57 kuulemistä). Tämän jälkeen eniten kuultavina olivat yliopistot (83 kuulemistä). Yliopistoja on tulkittu tutkimusorganisaatioina kaikissa tilanteissa, vaikka osassa kuulemisista on mahdollisesti ollut kyse pikemmin organisatorisesta kuulemisesta kuin

tutkimustiedon tarjoamisesta. Tällaisia kuulemisia ovat todennäköisesti sellaiset, joissa kuultavan titteliksi on kirjattu esimerkiksi rehtori, hallintojohtaja, lakimies tai vastaava. Selvästi suurempi osa näistä yliopisto-kategorian kuulemisista on kuitenkin professoreiden tai muun tutkimushenkilökunnan antamia. Jäljelle jäävät tutkimustahot ovat itsenäisiä tai pienempiä tutkimustahoja, kuten Suomen Akatemia, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (ETLA), Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus (MTT) ja Taloustutkimus.

Taulukkoon 5 on koottu vuoden 2014 tutkimustahoa edustavien kuultavien tieteenalat siltä osin, kun tieto tästä on ollut mahdollista löytää; hieman yli joka kymmenennen kuultavan tieteenalaa ei saatu selville (yhteensä 98 kuulemisista). Niistä kuulemisista, joissa tieteenala oli selvitetävissä, oikeustiede korostui selvästi. Oikeustieteilijöitä kuultiin yhteensä 54 prosentin verran kaikista tutkijoista. Muut tieteenalat jakautuivat melko tasaisesti etenkin yhteiskuntatieteiden, luonnontieteiden, lääketieteen ja kauppatieteiden kesken, ja tutkijoita kuultiin näistä taustoista vain 5–8 prosentin verran.

**Taulukko 5. Tutkijoiden edustamat tieteenala vuonna 2014**

Tieteenala	N	%
Oikeustiede	385	54
Yhteiskuntatieteet	55	8
Luonnontieteet	51	7
Lääketiede (sis. terveys- ja hoitotiede)	46	6
Kauppatieteet <sup>17</sup>	35	5
Tekniikka	20	3
Kasvatustiede	16	2
Muu	2	0
Ei määriteltävissä	98	14
<b>Yhteensä</b>	<b>708</b>	

Tieteenalojen jakautumisessa oli valiokuntakohtaisia eroja, jotka olivat melko ennalta-arvattavia. Kaikista valiokunnista homogeenisin oli perustuslakivaliokunta, jossa kävijöistä suurin osa oli oikeustieteilijöitä (94 %). Perustuslakivaliokunta erottuu aineistosta merkittävästi myös siinä, että pelkästään tässä valiokunnassa kuultiin lähes 40 prosenttia kaikista tutkijoista: tutkijoiden ja tutkimustahojen antamia lausuntoja oli siis yhteensä 708, joista 277 annettiin perustuslakivaliokunnassa. Oikeustieteilijöiden osuus korostui lisäksi hallintovaliokunnassa (79 % kaikista tutkijoista) ja lakivaliokunnassa (83 %). Muita

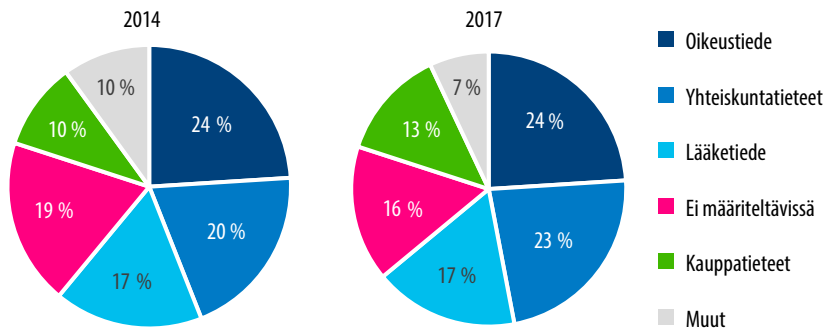
<sup>17</sup> Yhteiskuntatieteilijöiksi on luokiteltu kaikki tutkijat, jotka ovat valmistuneet valtiotieteiden tai yhteiskuntatieteiden tutkintonimikkeillä, kuten yhteiskuntatieteiden tai valtiotieteiden tohtori. Luokkaan sisältyy siten myös tutkijoita, jotka ovat opiskelleet talous- tai kansantaloustiedettä.

tieteenalakohtaisia eroja näkyi esimerkiksi maa- ja metsätalousvaliokunnassa, jossa lähes puolet kuultavista on taustaltaan luonnontieteilijöitä ja vastaavasti ympäristövaliokunnassa joka kolmas. Kasvatustieteilijöitä sivistysvaliokunnassa oli joka viides. Teknilliset alat (23 %) ja kauppatiede (16 %) korostuivat talousvaliokunnassa, jossa lisäksi kuultiin oikeustieteilijöitä (23 %).

Myös hallintovaliokunnan kuultavista suurin osa oli oikeustieteilijöitä. Muut tutkijat olivat koulutukseltaan yhteiskuntatieteilijöitä (5 %), kauppatieteilijöitä (5 %) ja lääketieteilijöitä (2 %). Neljä kuulemisista ei ollut määriteltävissä, sillä kuultavan tieteenalaa ei voitu selvittää. Näiden kuultavat edustivat Itä-Suomen yliopistoa, Poliisiammattikorkeakoulua (2 kuulemista) ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitosta. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuultavista suurin osa oli taustaltaan yhteiskuntatieteilijöitä (33 %) ja lääketieteilijöitä (31 %). Myös kasvatustieteilijöitä kuultiin (molempia kuuden prosentin verran). Oikeustieteitä edusti tutkijoista vain yksi kuultavista. Kolmetoista kuulemisista (19 %) oli tutkimusorganisaatioiden antamia, eikä kuultavien tieteenaloja saatu selville. Tutkimustahot edustivat muun muassa Kansaneläkelaitosta, Pääkaupunkiseudun osaamiskeskusta, Sosiaalialan osaamiskeskusjohtajia sekä Työterveyslaitosta. Valtiovarainvaliokunnan asiantuntijoiden tieteenalojen osuudet erosivat kolmesta erityisesti tarkasteltavasta valiokunnasta eniten. Noin joka viides oli taustaltaan kauppatieteilijä (18 %), yhteiskuntatieteilijä (15 %) ja luonnontieteilijä (12 %). Lisäksi kuultavat edustivat myös muita tieteenaloja. Joka neljäs kuultavista oli tutkimusorganisaatio, joita olivat muun muassa Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Ilmatieteen laitos, Mittatekniikan keskus, Palkansaajien tutkimuslaitos ja Terveiden- ja hyvinvoinninlaitos (THL).

Vuoden 2017 kolmen valiokunnan tutkijatahojen kuulemisten määrä oli yhteensä 210 kappaletta. Ne kuultavat, jotka oli oletettavasti kutsuttu paikalle henkilöinä (ei kirjattua tietoa organisaatiosta), olivat vuoden 2014 aineiston tavoin pääasiassa titteliltään professoreita. Mikäli kuitenkin kuultava oli itse ilmoittanut organisaationsa, on kuuleminen luokiteltu analyysin tuloksissa organisaatioksi. Kaikista kuulemisista prosenttia sisälsi tiedon kuultavan organisaatiosta eli näitä havaintoja on tulkittu tutkimusorganisaatioiden -tai laitosten antamina. Tutkimustahojen kuulemiset jakoutuivat vuonna 2017 siten, että tutkimusorganisaatioita kuultiin enemmän kuin yksittäisiä tutkijoita. Tutkimusorganisaation sisältäneitä kuulemisia oli yhteensä 148 (70 %) ja tutkijoiden antamia 62 (30 %).

Eniten kuulemisia yksittäiseltä tutkimuslaitokselta oli Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella (52 kuulemista), mikä tarkoitti 35 prosenttia kaikista tutkimusorganisaatioiden kuulemisistä. Seuraavaksi eniten kuultu tutkimusorganisaatio olivat yliopistot (29 kuulemista). Lisäksi kuultiin esimerkiksi Valtion taloudellista tutkimuskeskusta (7), Palkansaajien tutkimuslaitosta (6), Tilastokeskusta (5) ja Luonnonvarakeskusta (4).

**Kuvio 15. Tieteenalojen jaot valiokunnissa (HaV, StV, VaV) vuosina 2014 ja 2017**

Taulukossa 5 (s. 44) esiteltiin vuoden 2014 kaikkien valiokuntien osalta, miltä tieteenalalta kuultavat tutkijat olivat. Tulokset osoittivat, että yli puolet kuultavista oli oikeustieteilijöitä. Tieteenalojen edustus jakautuu kuitenkin paljon tasaisemmin, kun tarkastellaan yksittäisiä valiokuntia – tai vaihtoehtoisesti ei oteta huomioon perustuslakivaliokunnassa kuultuja tutkijoita. Kuvio 15 sisältää kaikkien vertailuvuosien tutkimustahojen tieteenalat. Molemmissa aineistossa oikeustieteilijöitä kuullaan eniten, mutta ero muihin tieteenaloihin on hyvin pieni: lähes yhtä paljon kuullaan yhteiskuntatieteen ja lääketieteen edustajia. Noin joka viidennen kuultavan tieteenalaa ei pystytty selvittämään. Muut -luokka sisältää luonnontieteet, teknilliset tieteet ja kasvatustieteet. Niiden edustajia kuultiin vain joitakin prosentteja kumpanakin vuonna. Vertailuvuosien tulokset ovat hyvin samankaltaiset keskenään ja tieteenaloissa tapahtuneet vaihtelut ovat yksittäisten prosenttiyksikköjen luokkaa.

Kun tarkastellaan vuoden 2017 aineistosta yksittäisinä tutkijoina (eli kuultavana ilman taustaorganisaatiota) kuultuja asiantuntijoita havaitaan, että tieteenaloista korostui selvästi eniten oikeustiede (54 %). Lisäksi tutkijoiden tausta oli lääketieteessä (16 %), kauppa- ja taloustieteissä (14 %) yhteiskuntatieteissä (14 %) ja muissa tieteenaloissa (2 %). Tieteenalakohtaiset erot jakautuvat siis jossain määrin sen mukaan, kuullaanko asiantuntijaa yksittäisenä tutkijana vai jonkin tutkimusorganisaation edustajana. Yksittäiset tutkijat ovat tällöin useimmiten taustaltaan oikeustieteilijöitä ja organisaatioiden kautta kuullut tutkijat muiden tieteenalojen asiantuntijoita.



## 4.3 Yhteenveto ja johtopäätökset

### Hallituksen esitykset

Tässä luvussa on esitelty uutta, yksityiskohtaista tietoa siitä, minkä verran hallituksen esityksiin kirjataan viittauksia tutkimuksesta tai muusta käytetystä selvitystiedosta. Tulokset perustuvat kokonaisaineistoon eli vuoden 2017 hallituksen esityksiin. Tutkimuksessa tavoitteena oli tarkastella yleistettävästä näkökulmasta, miten tutkimustietoa dokumentoidaan hallituksen esityksissä, mikä edellytti määrällistä tutkimusasetelmaa. Analyysin perusteella ei voida esittää, kuinka paljon esityksissä tosiasiallisesti käytettiin tutkimustietoa tai mikä on ollut esityksiin kirjattujen viittausten vaikuttavuus. Esityksiin dokumentoitujen tietolähteiden ja todellisuudessa käytettyjen tutkimusviittausten linja saattaa olla samankaltainen, mutta tätä ei voida varmuudella esittää havainnoimalla pelkästään hallituksen esityksiin kirjattuja tutkimusviittauksia.

Säädösvalmisteluohjeissa on joitakin mainintoja esityksen tietopohjasta ja tiedon keräämisestä. Maininnat kohdistuivat esityksen osioista erityisesti nykytilaan, vaikutusten arviointiin ja valmisteluun. Nämä olivat analyysin perusteella ne esitysten osiot, joihin oli dokumentoitu eniten tutkimustietoviittauksia. Noin joka kolmas vuoden 2017 esityksistä sisälsi vähintään yhden viittauksen tutkimus- tai selvitystietoon nykytilaosioissa, ja joka neljäs vaikutusten arvioinneissa tai valmisteluluvuissa.

Analyysin pohjalta voidaan esittää ainakin seuraavia havaintoja. Tutkimusviitteitä oli enemmän esityksistä, jotka olivat perustelusivuiltaan pidempiä ja joiden vaikutusten arvioinnit olivat sivumäärällisesti laajempia. Myös ne esitykset, jotka oli valmisteltu työryhmässä sisälsivät suhteessa enemmän tutkimusviittauksia kuin virkatyönä tai yhteistyössä valmistellut esitykset. Työryhmävalmisteluun osallistuu enemmän valmistelijoita, ja onkin mahdollista, että laajemman asiantuntemuksen hyödyntäminen edesauttaa tutkimustiedon käyttöä ja sen dokumentointia. Toisaalta työryhmävalmistelua suositaan suuremmissa hankkeissa, jolloin tutkimustiedon käyttö on luultavasti muutenkin todennäköisempää.

Aiemmissa lainvalmistelua kartoittavissa selvityksissä (Slant & Rantala 2013, Pakarinen ym. 2010) on vuosien 2009 ja 2012 tarkasteluissa havaittu, että esityksistä noin 35 prosentissa viitattiin kirjallisiin lähteisiin. Kirjallisilla lähteillä on tällöin tarkoitettu kaikkea kirjattua taustamateriaalia, lukuun ottamatta lakeja. Näissä tutkimuksissa laajapohjaisesti valmistellut lakihankkeet sisälsivät enemmän viittauksia kirjallisiin tietolähteisiin kuin virkatyönä tai yhteistyössä valmistellut ehdotukset. Verrattuna tämän tämän tutkimuksen tuloksiin, vaikuttaisi siltä, että tutkimusviittausten (tai kuten aiemmissa selvityksissä; kirjallisten lähteiden) määrä esityksissä on lisääntynyt vajaan 20 prosenttiyksikön verran. Tähän tutkimukseen tehty luokittelu on huomattavasti kattavampi, mutta tutkimustulosten tulisi olla vertailukelpoisia, sillä aiempien vuosien esityksistä tarkasteltavat kirjalliset lähteet ovat sisältäneet saman tyyppiset tietolähteet. Havainnoista ei voida päätellä, johtuuko

tutkimustietokirjausten kasvu lisääntyneestä tutkimustiedon käytöstä vai parantuneesta dokumentoinnista eli siitä, että käytetty tieto on kirjattu entistä useammin esityksiin.

Kun tarkastellaan tässä luvussa esitettyjä tuloksia, on muistettava seuraavat seikat. Ensimmäkin useissa analyyseissa on käytetty muuttujaa ”sisältääkö (joku) esityksen osioista tutkimustietoviitteen?”. Tämä tarkoittaa, että mikäli edes yhdessä kohdassa esitystä on viitattu tutkimukseen, esitys on tilastoitu tutkimustietoa sisältäväksi. Yhden tutkimusviittauksen kirjaus ei siten kerro vielä paljoakaan siitä, millainen vaikutus tutkimustiedolla on ollut esityksen valmisteluun tai kuinka laajasti tutkimustietoa on valmistelussa hyödynnetty. Pelkästään näitä tilastoja tarkastelemalla ei siis voida esimerkiksi esittää, että joka neljäs vaikutusarvio on perustunut tutkittuun tietoon, vaikka joka neljännessä vaikutusarviosta löydettiin kirjaus tutkimus- tai selvitystiedosta.

Toinen varuma liittyy tutkimustiedon dokumentointiin. Viittausten kirjaamisessa on epäilemättä hallinnonala- ja kenties valmistelijakohtaisiakin eroja. Lisäksi kaikkea käytettyä tutkimus- ja tilastotietoa ei ole välttämättä dokumentoitu hallituksen esitykseen: tieto on voinut välittyä suullisesti esimerkiksi ministeriön ja viraston välillä, tai se on voitu kirjata esimerkiksi johonkin taustamuistioon. Varmasti tulokset kertovat siten vain käytetyn tiedon dokumentoinnista. Läpinäkyvyyden parantamiseksi olisikin suositeltavaa, että tutkimusviittaukset kirjataan asianmukaisesti esityksiin etenkin silloin, kun tutkimustieto on jollain tavalla vaikuttanut esityksen sisältöön.

### **Valiokuntakuulemiset**

Asiantuntijakuulemisista suurimman luokan muodostivat ministeriöiden virkamiehet ja ministerit, mikä selittyy sillä, että eduskuntakäsittelyvaihe on osa hallituksen esityksen valmistelua. Laatimisvastuussa olleet virkamiehet käyvät usein itse esittelmässä esitystä valiokunnassa käsittelyn alkuvaiheessa. Myös muiden valtion viranomaisten kuuleminen oli aineistojen perusteella yleistä.

Hallinnon ulkopuolisista tahoista eniten kuultiin etujärjestöjä, jotka tähän tutkimukseen määriteltiin hyvin laajasti; etujärjestöiksi luokiteltiin muun muassa kaikki toimialajärjestöt ja ammattiliitot. Vuoden 2014 valtiopäivillä joka viides kuultavista oli etujärjestö. Tutkijoita kuultiin vastaavasti puolet vähemmän: 11 prosenttia kaikista kuultavista oli tutkijoita tai tutkimusorganisaatioita. Tutkijoiden kuulemisessa havaittiin esiintyvän joitain valiokuntakohtaisia eroja. Vuosien 2014 ja 2017 tehdyn vertailun perusteella havaittiin, että kaikissa kolmessa tarkasteltavassa valiokunnassa tutkijoiden osuus kuultavista on lisääntynyt muutaman prosenttiyksikön verran, mutta tutkijoiden kuuleminen on kokonaisuudessaan suhteellisen vähäistä.

Vuoden 2014 aineistosta havaittiin, että kaikista kuultavista tutkijoista eniten kuultiin oikeustieteilijöitä. Kolmessa tarkastellussa valiokunnassa ero oikeustieteen ja muiden tieteenalojen kohdalla oli kuitenkin hyvin pieni. Näissä valiokunnissa kuultiin lähes yhtä paljon yhteiskuntatieteilijöitä ja lääketieteilijöitä, sekä jonkin verran myös muiden tieteenalojen edustajia. Oikeustieteen korostumista tieteenaloista selittäneekin se, että perustuslakivaliokunnassa kuultiin erityisen paljon tutkijoita, jotka ymmärrettävästi olivat taustaltaan oikeustieteilijöitä.

Kuten luvussa 2 tuotiin esiin, vertailuvuosien 2014 ja 2017 aineistoista ei saatu täysin vertailukelpoisia kaikkien muuttujien osalta. Lisäksi on hyvä huomioida, että analyysit perustuvat niihin havaintoihin, jotka eduskunnan kokoamaan aineistoon ja avoimeen rajapintaan on merkitty. Vuodet 2014 ja 2017 eivät myöskään ole toisiaan täysin vastaavat vertailuvuodet siinä mielessä, että ne sijoittuvat hallituskauden eri vaiheisiin: vuosi 2014 on hallituksen viimeinen vuosi ja vuosi 2017 on vastaavasti kolmas.

## 5 Haastattelut: tutkimustieto lainvalmisteluprosessissa

### 5.1 Millaista tietoa säädösvalmisteluhankkeissa käytetään?

Lainvalmistelussa käytetyn tiedon lähteet vaihtelivat merkittävästi tarkemmin analysoiduissa yhdeksässä säädösvalmisteluhankkeessa riippuen erityisesti siitä, millaisesta lakihankkeesta kulloinkin oli kysymys. Joissakin hankkeissa tutkimustietoa ei ollut käytetty valmistelussa käytännössä lainkaan, osaa varten oli laadittu laaja katsaus aihetta käsitteleviin tieteellisiin artikkeleihin. Hallituksen esityksissä ja haastattelujen perusteella valmistelussa tunnistetut käytetyn tiedon lähteet on kuvattu taulukossa 6.

**Taulukko 6.** Käytetyn tiedon lähteet analysoiduissa säädösvalmisteluhankkeissa HE-tekstien ja haastattelujen mukaan.

HE	Keskeisiä tiedonlähteitä HE:n mukaan	Haastatteluissa esiin tulleita tiedonlähteitä	Muuta
Ajokorttilaki (HE 146/2017) (LVM)	Liikenteen turvallisuusvirastossa tehdyt selvitykset ja seurannat, Saksan viranomaisten teettämä selvitys, tilastotiedot eri maista, kansainvälinen auditointi Suomen tilanteesta, Turun poliisiaseman alueella tehty selvitys, Liikenneonnettomuuksien kustannusraportti, verkkoilmoitukset, kokeilu, Ruotsissa tehdyt tutkimukset, liikenne- ja viestintäministeriön työryhmäraportti, keskustelutilaisuudet, verkko-keskustelu, lausunnot	Hallinnon sisäinen tieto: jatkuva keskusteluyhteys oman alan viraston / tutkimuslaitoksen kanssa, palaute kentältä, sähköpostit, hallinnosta koottu työryhmä, seurannat, sidosryhmäkeskustelut, kansainväliset vertaisryhmät ja muissa maissa teetetetyt seurannat ja selvitykset.	Työryhmä edellisellä hallituskaudella. Hallitusohjelman linjaukset keskeisiä yleisessä tavoitteenasettelussa.

HE	Keskeisiä tiedonlähteitä HE:n mukaan	Haastatteluissa esiin tulleita tiedonlähteitä	Muuta
<b>Alkoholilain kokonaisuudistus (HE 100/2017) (STM)</b>	Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) selvitys 'Alkoholilain lähihistorian ja nykytilan kartoitus ja asiantuntija-arvio alkoholihaittoja vähentävistä toimista', Valviran selvitys alkoholilain toimivuudesta (aluehallinnon ja elinkeinoharjoittajien näkökulma). Paljon viittauksia tilastoihin, aikaisempiin kotimaisiin selvityksiin sekä kotimaisiin että kansainvälisiin tieteellisiin artikkeleihin. Viittauksia hyvin monen maan lainsäädäntöön.	Vertaisarvioitu tieteellinen tieto ja selvitykset erittäin merkittäviä. Niitä koottiin ja käsiteltiin valmistelun aikana yhdessä THL:n tutkijoiden kanssa sekä esi- ja perusvalmistelun että vaikutusten arvioinnin yhteydessä.	Työstettiin kahden hallituksen aikana 2012–2016, kolmen eri peruspalveluministerin johdolla.
<b>Ammatillinen koulutus (HE 39/2017) (OKM)</b>	Paljon ammatilliseen koulutukseen liittyvää tilasto-, seuranta- kysely- ja muuta numeerista sekä laadullista tietoa erilaisista kotimaisista lähteistä (Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen, Opetushallitus, Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys, ministeriöt, Kansallinen koulutuksen arviointineuvosto). Viittauksia muiden maiden lainsäädäntöön. Joitakin viittauksia tieteelliseen tutkimukseen. Selvityshenkilöiden ehdotus.	Hallinnon sisäinen tieto: valmistelun teemaryhmät ministeriössä sekä tiivis yhteistyö Opetushallituksen kanssa. Toimintaympäristöä, muutosalureita ja tulevaisuuskuva sekä myöhemmin myös konkreettisia ehdotuksia pohdittiin seurantaryhmässä ja työpajoissa. Vuoropuhelu koulutuksen järjestäjien ja opettajien kanssa keskeistä. Vuoropuhelu kahden VN TEAS –hankkeen tutkijoiden kanssa valmistelun loppuvaiheessa. Yhteistyö Kotuksen kanssa terminologian yhtenäistämiseksi. Vaikutusten arvioinnissa tiivistä yhteistyötä OAJ:n, Kuntaliiton ja koulutuksen järjestäjien kanssa. Pyritty avoimesti ja tietolähteitä käyttäen kirjaamaan perustelut auki.	Hallitusohjelma ja hallituksen strategiset kirjat määrittelivät hyvin pitkälle ammatillisen koulutuksen reformin tavoitteet. Uudistusta toteutettiin aiempaa avoimmin. Tueksi perustettiin laajapohjainen seurantaryhmä keskeisistä sidosryhmistä ja järjestettiin useita työpajoja. Lainvalmistelun lisäksi merkittävää oli myös asetusten valmistelu ja toimeenpanon tuki. Isoksi uudistukseksi lyhyt valmistelu aika.
<b>Avaruuslaki (HE 157/2017) (TEM)</b>	Tekesin vaikuttavuusarvio, laaja-alainen työryhmä, katsaukset muiden maiden tilanteeseen, TEM:n Yksi yhdestä –malli, keskustelut eri maiden viranomaisien kanssa, Euroopan avaruusjärjestön oikeudellisen yksikön asiantuntijatuki, teetetty selvitys, lausunnot.	Hallinnosta ja tutkijoista koottu työryhmä, sidosryhmäkeskustelut, teetetyt selvitykset, valmistelijan tausta: siirtyminen ministeriöön viranomais- / tutkimustehtävistä, keskustelut eri maiden viranomaisien kanssa	Kokonaan uuden lainsäädännön laatiminen.

HE	Keskeisiä tiedonlähteitä HE:n mukaan	Haastatteluissa esiin tulleita tiedonlähteitä	Muuta
<b>Luottolaitostoiminta (HE 137/2017) (VM)</b>	Paljon viittauksia tieteellisiin artikkeleihin, selvityksiin, raportteihin, analyysihin ja laskelmiin. Asiantuntijatyöryhmä ja sen raportti. Katsaukset eri maiden tilanteeseen ja niissä tehtyihin mallinnuksiin. Kansainvälisten toimielinten (Euroopan järjestelmäriskikomitea, Komissio, IMF, OECD) suositukset. Suomen Pankin tilastot. Lausunnot.	Työryhmä ja sen laatima raportti, tieteelliset artikkelit, mallinnus, hallinnon sisäinen tieto, sidosryhmäkeskustelut, kansainväliset vertaisryhmät. Jatkuva keskusteluyhteys valmistelevan ministeriön ja tiedontuottajan välillä.	Osa direktiivin toimeenpanoa vastauksena finanssikriisiin.
<b>Metsätietojärjestelmä (HE 170/2017) (MMM)</b>	Viittaus Forest Big Data –hankkeen tuloksiin, Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen selvitykseen sekä etujärjestöjen julkaisemiin arviointeihin. Viittaus ministeriön teettämään puhelinhaastattelututkimukseen koskien maanomistajien mielipiteitä metsävaratietojen avaamisesta.	Suora ja jatkuva keskusteluyhteys Metsäkeskuksen asiantuntijoihin. Paljon sidosryhmäyhteistyötä, jota kautta välittyi myös asiantuntijatietoa.	Juridista liikkumatilaa oli hyvin vähän, koska lain uudistaminen oli osa ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta annetun direktiivin 2003/4/EY täytäntöönpanoa. Uudistus oli myös osa hallituksen kärkihanketta 'Puu liikkeelle ja uusia tuotteita metsästä'
<b>Oikeudenkäymiskaaren muuttaminen (HE 200/2017) (OM)</b>	Työryhmä ja sen raportti ennen valmistelua, tilastotietoja, arvioimistio, katsaus muiden maiden tilanteeseen, eri viranomaisten seurantatiedot, lausunnot	Hallinnon sisäinen tieto, seurannat, työryhmä ennen valmistelun aloittamista, kansainväliset vertaisryhmät, valmistelijan oma tietämys (tutkijasta valmistelijaksi)	Työryhmä ennen valmistelua keskeinen lainvalmistelun rajausten kannalta. Hallitusohjelman linjaukset keskeisiä yleisessä taavoitteenasettelussa.
<b>Rajavartiolaitos ja ulkomalaislaki (HE 201/2017) (SM)</b>	Viittaus Valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selontekoon, ei muita viitteitä tiedon käyttöön.	Hallinnon sisäinen tieto: keskustelut alan virastojen kanssa, palaute kentältä, sähköpostit, hallinnosta koottu valmisteluryhmä	Hankkeen taustana turvallisuusarvion nopea muutos ja käytännön kokemukset.
<b>Ympäristönsuojelulain muuttaminen (HE 167/2017) (YM)</b>	Hyödynnettiin aikaisempaa päästökattodirektiivin ja keskisuurten polttolaitosten direktiiviehdotuksen toimeenpanoa arvioivaa SYKEN raporttia ja kyselyaineistoa erityisesti HE:n vaikutusten arvioinnissa. Viittaus Kuntaliiton selvitykseen ympäristöviranomaisten taksoihin liittyen. Tutkimuslaitoksen edustaja istui valmistelua varten perustetussa taustaryhmässä.	Juristin ja substanssivalmistelijan tiivis yhteistyö. Ei mainintoja muun tiedon käytöstä tai vuorovaikutuksesta tiedontuottajan kanssa.	Lähtökohtana keskisuuria polttolaitoksia koskevan direktiivin kansalliseen toimeenpano. Lakimuutos ja asetus valmisteltiin yhtä aikaa - direktiivin vaatimukset menivät pitkälti asetukseen.

Verrattaessa HE-teksteihin dokumentoitua informaation lähteitä ja haastatteluissa esiin tullutta tiedon käyttöä keskeisinä eroina nousevat esiin:

1. Hallinnon sisäisen tiedon merkitys, jota ei sen keskeisyydestä huolimatta juurikaan dokumentoitu hallituksen esityksiin. Haastatteluissa niin ikään varsin merkityksellisenä näyttäytyvistä valmistelijan tai valmistelijoiden koulutuksesta ja työhistoriasta hallituksen esitykset kertovat tätäkin vähemmän (ja onkin tältä osin hankala nähdä, mitä dokumentointi voisi olla).
2. Sidosryhmäyhteistyö ja siihen liittyvä tiedonvaihto näyttyvät hallituksen esityksissä lähinnä lausuntokierrokseen (tai -kierroksiin) kytkeytyvinä, mutta haastattelujen perusteella yhteydenpito ja tiedonvaihto ainakin keskeisten sidosryhmien kanssa on usein jatkuvaa. Osin tämä tapahtuu työryhmissä, osin suorina kontakteina yksittäisten sidosryhmien kanssa.
3. Valmistelijoiden kansainväliset kontaktit, pohjoismaiset ja EU-yhteistyöryhmät ovat haastattelujen perusteella usein tärkeitä vertailutiedon ja kokemusten lähteitä. Vaikka suurempien EU-maiden tilanne ja hallinto ovat usein merkittävästi Suomesta poikkeavia, on niillä myös runsaammat resurssit säädösvalmistelua tukevaan tiedontuotantoon. Näitä voidaan valikoidusti hyödyntää.
4. Muut käytetyn tiedon lähteet on esimerkitapauksissa dokumentoitu HE-teksteihin, joskin dokumentoinnin täsmällisyydessä on osin parantamisen varaa (vrt. luku 4.1.4, jossa analysoitu viittausten tarkkuutta hallituksen esityksissä yleensä).
5. Kaikkiaan valmistelussa käytetyn tiedon lähteet näyttäytyvät tehtyjen analyysien perusteella moninaisina, samoin tarkasteltavat hankkeet. Kovin suoraviivaisia johtopäätöksiä valmistelun laadusta ei tutkimustiedon käytön runsauden tai vähäisyyden perusteella voida tehdä, koska hankkeet poikkeavat toisistaan myös monien muiden tekijöiden suhteen (uusi lainsäädäntö, teknisesti monimutkainen kohde, toimivaltasuhteet, kiistanalaisuus jne.).

Käytetyn tiedon lähteiden valikoimisesta ja yhteensovittamisesta ei hallituksen esitysten perusteella saa käsitystä, eikä asiasta muodostu tarkkaa kuvaa haastattelujen perusteella. Resurssit ministeriöissä tiedon laadun arviointiin ovat niukahkot, ja haastattelujen perusteella käytettävissä olevan tiedon laadun arvioinnissa on pitkälti kyse tietoa tuottaneen tahon arvioinnista. Toisin sanoen jotkin tiedontuottajat ovat – usein pitkän ajan kuluessa – saavuttaneet luotetun aseman. Tyypillisesti tällaisia näyttäisivät tarkastelluissa tapauksissa olevan oman hallinnonalan virastot ja tutkimuslaitokset (Slant ym. 2014, 43–45 ja 48–50; Saarela & Söderman 2015), jotka pystyvät uuden tiedon tuottamisen lisäksi myös

syntetisoimaan laajemman tiedeyhteisön tuottamaa tietoa käsillä olevan valmisteluprosessin kannalta käyttökelpoiseen muotoon. Johonkin erityiskysymykseen perehtyneitä tiedontuottajia ei myöskään ole Suomen kokoisessa maassa kovin monia, mikä on osaltaan edistänyt sääntelijän ja tiedontuottajan suhteiden vakiintumista. Valmistelijan ja tiedontuottajan jatkuvan keskusteluyhteyden merkitystä on kuvattu tarkemmin seuraavassa luvussa.

## 5.2 Miten tieto säädösvalmistelun tueksi tehdään?

Taulukosta 6 on nähtävissä, että lainvalmistelun tueksi tarvittavaa tietoa haetaan useista eri lähteistä. Osa säädösvalmistelijan ammattitaitoa on erilaisten tietolähteiden, ml. tieteellinen tieto, hallinnon sisäinen tieto ja sidosryhmien näkemykset, yhteensovittaminen. Harvoin on niin, että tarvittava tieto olisi käyttövalmiina olemassa. Sheila Jasanoff (2015, 1730) onkin tutkimustiedon sovittamista lainsäädännön valmistelun käytäntöön käsittelevissä teksteissään puhunut käänteestä tieteen tuottamista abstrakteista totuuksista lainsäädännön tarvitsemiin käyttökelpoisiiin totuuksiin (*serviceable truths*). Näillä hän tarkoittaa ”tietämyksen tasoa, joka läpäisee tieteellisen hyväksyttävyyden vaatimukset ja tukee perusteltua päätöksentekoa, mutta myös varmistaa ettei riskeille altistuvien intressejä uhrata tieteellisen varmuuden alttarille” (Jasanoff 2015, 1730). Toisin sanoen esimerkiksi terveyden- tai ympäristösuojelun tason turvaamiseksi suositetaan tiedollisen epävarmuuden vallitessa toimintatapaa, joka on ympäristön kannalta paras.<sup>18</sup>

Kuten edellä jo todettiin, ei haastatteluiden perusteella muodostu tarkkaa kuvaa siitä, miten erilaisten tietolähteiden yhteensovittaminen tapahtuu. Sen sijaan sääntelytiedon (*regulatory knowledge*) yhteistuotanto tai -tulkinta nousi lähes kaikissa haastatteluissa keskeisenä esille. Lainvalmistelussa tiedon yhteistuotanto tai -tulkinta tarkoittaa eri asteista vuorovaikutusta esimerkiksi tutkimuksen rajaamiseen, tulosten käsittelyyn tai vaikutusten arvioinnin vaihtoehtoihin liittyen.

Tyypillinen tutkimustiedon välittymisen ja tiedon yhteistuotannon muoto ovat erilaiset työ- ja seurantaryhmät:

”Siinäähän oli hallinnon edustajat useammasta ministeriöstä ja sitten noiden virastojen, edustajia mutta sitte oli tutkimuksen edustajia ja yritysten edustajia et se oli hyvin monipuolinen joukkio. Oli juristeja mutta sitte oli ihan [...] professoreita et se oli

<sup>18</sup> Ympäristönsuojelun historiaan vedoten voidaan väittää, että tämän niin sanotun varovaisuusajattelun avulla voidaan välttää riskien toteutumista ja perustella myös ”liiallista” sääntelytaakkaa (European Environment Agency 2013).



todella hyvä porukka joka sitte laajasti pysty katsomaan tätä sekä teknisesti että juridisesti mutta sit taas toisaalta myös liiketoiminnallisesta näkökulmasta.” [valmistelija]

Sekä kirjalliset raportit että vuorovaikutteiset keskustelutilaisuudet tutkijoiden kanssa esimerkiksi juuri seurantaryhmätyöskentelyn yhteydessä ovat tärkeitä. Tilaisuudet ja keskustelut yleensä innostavat myös tutustumaan tutkimusjulkaisuihin tarkemmin.

”...kun ne tutkijat kävi esittelemässä sitä lyhyesti, niin se innostaa myös lukemaan ne raportit tarkemmin. ...meiän sidosryhmät välttämättä ei ois koskaan tulleet tarttuneeksi niihin. Mut kun se ikään kuin osoitetaan se kytkös siihen työhön mitä juuri parhaillaan teet, niin sitten tulee ehkä perehdyttyä tarkemminki sitte siihen raporttiin...” [valmistelija]

Tarkemmin analysoiduissa hankkeissa työryhmän toiminta ajoittui useimmiten joko ennen varsinaisen valmistelun alkua tai valmistelun alkupuolelle. Tosin joissain tapauksissa ryhmä työskenteli koko hankkeen ajan ja osallistui keskeisesti myös toimeenpanon suunnitteluun (ammattikoululaki). Työryhmät olivat keskeisiä hankkeiden suuntaamisessa ja oleellisten kysymysten tunnistamisessa. Esimerkiksi keskeiset linjaukset HE:n oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta (HE 200/2017) perustaksi oli tehty jo vuonna 2013 valmistuneessa Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa (OM 2013). Niin ikään luottolaitoslain muutoksen valmistelun lähtökohtana oli työryhmän esivalmisteluvaiheessa laatima selvitys (VM 2016). Vaikka nämä työryhmät ja niiden raportit ovatkin varsin eri tyyppisiä, on molemmissa työryhmiin koottu korkean tason asiantuntemusta. Muiden tietolähteiden käytössä ja dokumentoinnissa asiantuntijatyöryhmän Selvitys järjestelmäriskipuskurivaatimuksen käyttöönoton tarpeellisuudesta Suomessa (valtiovarainministeriö 2016) on huomattavasti laaja-alaisempi ja tarkempi kuin neuvottelukunnan valmisteleva Oikeudenhoidon uudistamisohjelma (OM 2013). Joka tapauksessa työryhmien kokoama ja muodostama tietämys on hankkeiden kannalta oleellista, eikä aina ole helppoa jäljittää, missä määrin ne kokoavat ja välittävät tutkimustietoa (myöhempiin ja hallituksen esityksiin yksityiskohtaisemmin dokumentoituihin) lainvalmisteluprosessiin.

E erityisen oleellisena näyttäytyy useissa tapauksissa valmistelijan ja tiedontuottajan, käytännössä ministeriön ja sen oman hallinnonalan viraston tai tutkimuslaitoksen *jatkuva keskusteluyhteys*. Sekä haastateltujen valmistelijoiden että tiedontuottajien mukaan jatkuva keskusteluyhteys on keskeinen tiedon lähde ja samalla käytön tae. Säädösvalmistelun tueksi oli tällaisissa koottu niin seuranta- tai selvitysluonteisempaa tietoa kuin tieteellisiä artikkeleita. Tutkimuslaitosten tutkijat ovat myös keskeisiä tutkimustiedon välittäjiä ja valikoijia, koska ministeriöiden valmistelijoilla harvoin on mahdollisuuksia perehtyä tieteelliseen kirjallisuuteen. Tiedontuottajien haastattelujen perusteella ei kuitenkaan synny kuvaa siitä, miten tiedontuottajat valikoivat ja arvioivat käyttämäänsä tutkimustietoa. Oman hallinnonalan virastolla on haastatteluiden mukaan usein keskeinen rooli lakiehdotusten

toimeenpanon realistisuuden arvioinnissa (esim. Suomen metsäkeskuksen asiantuntijat metsätietojärjestelmälain ja Opetushallituksen asiantuntijat ammattikoululain yhteydessä)

Sekä haastatellut valmistelijat että tiedontuottajat kuvasivat tiedon yhteistuotantoa vaiheittain eteneväksi, jolloin keskusteluissa valmistelijan ja tiedontuottajan kanssa haetaan yhdessä keskeisiä kysymyksiä ja etsitään eri lähteistä soveltuvaa tietoa näihin vastaamiseksi. Yhteistyö voi myös alkaa perinteisemmän nykytilaselvityksen teettämisellä, minkä jälkeen keskusteluyhteys säilyi vuorovaikutteisena loppuun asti (esim. luottolaitoslain valmistelu). Tiedonvaihtoa tehdään ja keskustelua käydään paitsi varsinaisen valmisteluprosessin aikana myös muulloin. Haastatellut kokivat jatkuvan yhteistyön hyödyttävän molempia osapuolia: valmistelija saa tiedontuottajasta luotetun keskustelukumppanin, jolta voi tarkistaa esimerkiksi tiedeyhteisön ymmärryksen jostain asiasta tai asiantuntijan näkemyksen säännöksen toteutettavuudesta. Tutkijalle tämän tyyppinen tiedon välittäminen ja jalostaminen on puolestaan selkeää. Aiemmissä tutkimuksissa on lisäksi todettu, että onnistunut vuorovaikutus lisää tiedon käyttöä ja tutkijan ymmärrystä politiikkaprosesseista ja politiikkarelevantin tiedon luonteesta (Saarela 2018).<sup>19</sup> Vastaavasta 'paritoimintatavasta' oli myönteisiä kokemuksia myös ministeriöiden sisällä: valmistelutyötä varten oli muodostettu juristin ja substanssiasiantuntijan (esimerkiksi ekonomisti tai ympäristöasiantuntija) työpareja. Ainakin kahden HE:n valmistelussa tiedontuottaja oli siirtynyt osaksi valmistelutiimiä ministeriössä. Monitieteellinen valmistelutiimi näyttää myös edesauttavan erilaisen tiedon käsittelyä, hyödyntämistä ja kokoamista valmistelussa. Esimerkiksi ammattikoululain aikataulullisesti tiukassa valmistelussa monitieteellinen tiimi oli päävalmistelijan mukaan hyvin merkittävä:

„...äärimmäisen kriittinen kysymys että kun aikataulut usein näillä hallituksen esityksille on erittäin tiukat, niin kyky organisoida hyviä vaikutusarviointeja on aika paljon riippuvainen siitä et minkälaista osaamista ministeriössä on...” [valmistelija]

Vaikka analysoiduista prosesseista löytyi esimerkkejä myös kiinteässä vuorovaikutuksessa tehdyistä *erillisistä selvityshankkeista*, perustui tiedontuojan ja valmistelijan jatkuvan yhteistyön toteutus tyypillisesti viraston tai tutkimuslaitoksen jatkuvaan perusrahoitukseen.

”Meillä se on toiminu aina hyvin, mutkattomasti. Ministeriön virkamiehet on aina olleet hirveen kiinnostuneita tutkimuksesta ja tutkimustuloksista, ja me lähetetään tutkimuksia ja ne otetaan kiitollisuudella vastaan, et siitä on syntynyt tämmönen suora yhteys. Ja sitten kun on tiedetty että tämmönen lakiprosessi tulee, ollaan ymmärretty että tähän tarvii varata aikaa tänä ja tänä vuonna...”\*  
[tutkija]

<sup>19</sup> Poliitiikan ja tutkimuksen läheinen suhde ei tietenkään ole täysin ongelmaton: liian läheinen suhde voi (ainakin ulospäin) vaarantaa tutkimuksen luotettavuuden (Sundqvist ym. 2017) tai johtaa tilanteeseen, jossa tutkimusta pyritään sen politiikkarelevanssin (ja rahoituksen) turvaamiseksi sovittamaan vallitseviin sääntelypuutteisiin (Kautto & Valve 2019).

Joissain tapauksissa (esim. alkoholilaki) paljon tutkimuslaitokselta ja virastolta resursseja vaativa yhteistyö lakihankkeen tueksi oli jo ennalta neuvoteltu ministeriön ja laitoksen tulossopimusneuvotteluissa. Erillisten selvitysten tilaaminen ja erityisesti valtioneuvoston yhteiset VN TEAS -hankkeet koettiin useissa tapauksissa valmistelutavaltaan liian hitaiksi ja kohdennuksiltaan liian laaja-alaisiksi vastaamaan säädösvalmisteluhankkeiden toisinaan hyvinkin nopeasti muuttuviin tarpeisiin. Toisenlaisia kokemuksiakin oli: niissä korostettiin sitoutuneen vastuuministeriön ja ennakoivan ajoituksen merkitystä käyttökelpoisen selvityksen takaajina. Joillain haastatelluilla valmistelijoilla oli positiivisia kokemuksia selvityshankkeiden ohjausryhmän jäsenenä toimimisesta. Kohdennettua tiedontuotantoa- ja käyttöä pidettiin kuitenkin tärkeänä, mutta samalla todettiin, että valmistelun aikaikkunan täytyy olla riittävän pitkä, jotta ehditään teettämään selvityksiä, käymään runsaasti vuoropuhelua ja seuraamaan tutkimuksia.

Valmistelijan ja tiedontuottajan läheinen yhteistyö näyttäytyy osin myös sääntelijän (tai joissain tapauksissa tiedontuottajan) ja sääntelyn kohteena olevan toimijan yhteistyönä sääntelyn muotoilussa ja tiedontuotannossa. Sääntelijän riippuvuus sääntelyn kohteen tarjoamasta tiedosta ja asiantuntemuksesta on tunnistettu erityisesti kompleksisten sääntelykohteiden alalla, esimerkiksi lentokoneteollisuuden ja nanoteknologian sääntelyssä (Downer 2010; Kautto & Valve 2019; ks. yleisemmin Coen ym. 2010). Erityisesti näissä tiedontuotantosuhhteissa luottamuksen rakentuminen pitkäaikaisen yhteistoiminnan kautta on oleellista: innokkaita tiedon tarjoajia on ajoittain ruuhkaksi saakka ja tarjottu informaatio on usein valitettavan yksipuolista. Asetelma ei kuitenkaan ole aivan niin yksioikoinen kuin esimerkiksi Raivion (2019, 221–224) osana kirjansa lukua *Tutkimustiedon väärinkäyttö* esittelemästä lobbareiden roolista tutkimustiedon käyttäjinä ja tarjoajina voisi päätellä: usein etenkin hyvin nopeasti etenevän teknologisen kehityksen aloilla tietämystä ei ole saatavissa tasapuolisessa muodossa joltakin yksittäiseltä, puolueettomaksi koetulta taholta, vaan tuotekehitystä tekevät yritykset ovat keskeinen tiedon lähde. Samalla yritykset ja muut sääntelyn kohteet tarvitsevat sääntelyä vakaan toimintaympäristön takaamiseksi, eikä sääntelijään luotua luottamussuhdetta kannata vaarantaa tarjoamalla harhaanjohtavaa informaatiota (Coen 2007; Coen ym. 2010; Bouwen 2004; Naurin 2007; Kautto 2009).

Haastatteluissa tämä ilmiö näyttäytyi kahtalaisena: toisaalta julkisen sektorin toimivaltasuhteita koskevan sääntelyn valmisteluna yhdessä sen kohteiden kanssa, toisaalta enemmän tai vähemmän aktiivisena ja jatkuvana tiedonvaihtona ”sidosryhmien” eli yksityisen sektorin yritysten ja etujärjestöjen kanssa. Haastateltavien suhde tiedonvaihtoon julkisen sektorin tehtäviä ja toimivaltasuhteita koskevan sääntelyn muotoilussa näyttäytyi toki jonkin verran luontevampana kuin tiedonvaihto yritysten ja näiden etujärjestöjen kanssa. Hallituksen esityksissä tämä ilmenee siten, että sidosryhmäyhteistyö ja siihen liittyvä tiedonvaihto yksityisen sektorin kanssa on kuvattu lähinnä lausuntokierrokseen (tai -kierrokseen)

liittyvänä muodollisena yhteydenpitona. Jatkuva keskusteluyhteys on kuitenkin hyvin perusteltu osa säädövalmistelua ja siihen liittyvää tiedonvaihtoa.<sup>20</sup>

Tiedollisista konflikteista eli tilanteista, joissa eri tutkijoilla olisi erilaisia tutkimustuloksia käsiteltävästä olevasta asiasta, annettiin haastatteluissa vain vähän esimerkkejä. Yhtenä ratkaisuehdotuksena, tosin tässä käsiteltyjen lakihankkeiden ulkopuolelta, ehdotettiin - ja oltiin jo kokeiltukin – vastakkaisia tiedollisia näkökulmia edustavien tahojen laittamista samaan hankkeeseen tekemään selvitys valmistelun tueksi.<sup>21</sup> Haastatelluista hankkeista sen sijaan esimerkiksi alkoholilain valmistelun aikana tietyt etujärjestöt kyseenalaistivat tutkitun tiedon luotettavuuden ja esittivät vasta-argumentteja huomattavasti suppeampaan tietopohjaan vedoten. Haastattelujen ja aikaisempien tutkimusten mukaan ammattitaitoinen lainvalmistelija pystyy tällaisia eri lähtökohdista nousevia näkemyksiä käsittelemään, mutta päättäjille tai kansalaisille se on huomattavasti vaikeampaa. Alkoholilain valmistelun yhteydessä aiheesta käytävä keskustelu siirtyi myös aiempaa enemmän sosiaalisen mediaan, mikä hankaloitti rakentavaa valmistelun aikana käytävää keskustelua.

Lopulta voidaan esittää kysymys siitä, millaista tietoa lainvalmisteluprosessi tuottaa eli miten lainvalmisteluprosessin erityispiirteet ja sille luodut puitteet vaikuttavat tuotettavan tietoon. Kireät aikatalut, toisinaan nopeatkin muutokset sääntelyn sisältöön liittyvissä ratkaisuisissa, muun sääntelyn asettamat rajoitteet ja kytkennät suurempiin sääntelykokonaisuuksiin rajaavat myös sitä, millainen tieto näyttäytyy valmistelussa politiikkarelevanttina.

### 5.3 Tutkimustiedon vaikutus lainvalmisteluun

Yleisesti voidaan todeta, että tiedon suoraa tai epäsuoraa vaikutusta on huomattavasti vaikeampi jäljittää kuin tiedon lähteitä tai (mahdollisesti vain muodollista) käyttöä. Haastatellut valmistelijat ja tiedontuottajat kokivat, että valmisteluprosesseissa käytetty ja niissä tuotettu tieto oli joka tapauksessa monella tavalla vaikuttanut valmisteltuihin hallitusten esityksiin. Yhtenä tärkeänä haastatteluissa mainittiin aito kiinnostus tutkimustiedon käyttöön:

20 Suhde ulkopuolisiin sidosryhmien osallistumiseen ja kuulemiseen lainvalmistelussa ja vaikutusarvioinnissa eroaa merkittävästi eri EU-maissa (Hertin ym. 2009). Korporatistisimmassa poliittisissa kulttuureissa erilaisten eturyhmien osallistuminen päätöksentekoon ja sen valmisteluun on ollut oleellinen osa järjestelmää, kun taas USAn ja Britanniassa jopa julkiset organisaatiot käyttävät lobbareita edistääkseen omia tavoitteitaan lainsäädäntöprosessissa (Bradley ja Haselswerd 2015; Hanegraff ym. 2017).

21 Joissakin tapauksissa myös VN TEAS -hankkeet voidaan nähdä tällaisina, kun niiden valmistelussa ja ohjauksessa eri näkökulmia edistävät ministeriöt ovat mukana yhteisessä tiedontuotantoprosessissa.

”Yks ydinasia varmaan on se, että virkamiehellä on aito halu käyttää sitä tutkimustietoa, ja on sen jälkeen se et siihen on myös yritetty antaa mahdollisimman hyvä mahdollisuus sieltä tiedontuottajan puolelta.” [tutkija]

Keskeisenä pidettiin lainvalmistelijoiden ja sidosryhmien valmisteilla olevaa sääntelyä ja sen kohdetta koskevan ymmärryksen muuttumista vähittäisen vuorovaikutuksen ja oppimisen kautta. Tämän tyyppisestä yhteisoppimisesta kertoivat erityisesti ne valmistelijat ja tiedontuottajat, jotka olivat olleet osapuolina ministeriön ja sen oman hallinnonalan viraston tai tutkimuslaitoksen jatkuvassa tietojenvaihdossa ja keskusteluyhteyden muodostamisessa. Molempia osapuolia hyödyttävän ja tiedontuotannon kannalta merkityksellisen suhteen kuvattiin edellyttävän usein vuosien tuntemista ja sitä kautta rakentuvaa luottamusta. Tällä tavoin säädösvalmistelussa muodostetun tietämyksen arvioitiin vaikuttaneen myös suostuttelun välineenä sidosryhmiin ja näiden toiveiden välillä tasapainotteleviin päätöksentekijöihin. Vaikuttaminen tällä tavoin on usein kylläkin hidasta; toisinaan epäilijät olivat vasta muutama vuosi lain voimaantulon jälkeen myöntäneet HE:lle esitetyt perustelut oikeiksi.

”...ainakaan muista saaneeni, [...] mitään aineistoa jossa olis esimerkiksi tieteellistä näyttöä siitä että meidän ajattelu on täysin puutteellinen, et ei se ihan niin pitkälle oo koskaan mennyt koska sit, [...] meidän puolella, koetettu hakee sieltä ne puolesta ja vasta-argumentit [...] ja kirjottaa ne auki sinne ainakin jollain yleisellä tasolla.” [valmistelija]

Erilaisilla tiedontuottajilla (oman hallinnonalan virastot, tutkimuslaitokset ja eri tyyppiset konsultit) teetettyjen erillisselvitysten vaikutukset päätöksentekoon eivät tarkastelluissa hankkeissa nouseet aivan vastaavalla tavalla esiin kuin jatkuva vuorovaikutus valmistelijan ja tiedontuottajan välillä. Oikein ja riittävän tarkasti kohdennettuina niidenkin koettiin vaikuttaneen valmistelun tukena, vahvistamassa prosessin aikana jo muodostunutta käsitystä jostakin keskeiseksi koetusta seikasta. Valmisteluprosessin loppuvaiheessa teetettyjen selvitysten arvioitiin lisäksi tukevan asetusten laadintaa ja sääntelyn toimeenpanoa (esim. ammattikoululaki, avaruuslaki). Valmistelua edeltävät selvitykset, esimerkiksi ympäristönsuojelulain muutosta edeltäneen direktiivin valmisteluun teetetty vaikutusten arviointi, voivat myös olla arvokas tietolähde valmistelijalle. Tarkastelluissa hankkeissa tutkimustiedon koettiin vaikuttaneen eniten esivalmistelussa ja vaikutusten arvioinnissa.

## 6 Argumentaatioanalyysi: tutkimustieto lainvalmistelu-asiakirjoissa

### 6.1 Hyvä argumentaatio

Argumentti koostuu vähintään väitteestä (väite, kehotus, normi), perustelusta sekä joko ääneen lausutuista tai lausumattomista taustaoletuksista. Myös varsinainen pääväite voi olla ääneen lausumaton: esimerkiksi mainoksissa pääväite ("osta tuote X") jää usein impliittiseksi. (Kakkuri-Knuuttila & Halonen 1998). Lisäksi argumentti saattaa sisältää perusteluiden hyväksyttävyyteen liittyviä päättely- tai kokemussääntöjä (peruste, taustatuki), sekä varauman esitettyyn johtopäätökseen. Joskus argumentti sisältää myös mahdollisia vasta-väiteitä heikentäviä huomioita. (Toulmin 2003.) Argumentin idea on, että jos se on hyvin perusteltu, argumentti tulisi hyväksyä, ellei ole olemassa vahvoja vastaväitteitä tai hyvin perusteltuja vaihtoehtoisia näkemyksiä asiasta. Vakuuttavassa argumentissa perustelu on väitteen kannalta relevantti ja tukee väitettä riittävästi, päättely on loogista ja taustaoletukset uskottavia. Varauman avulla voidaan tuoda esiin johtopäätöstä mahdollisesti heikentäviä seikkoja, mutta jos varaumia on kovin paljon, johtopäätöksen uskottavuus kärsii. Varauma voi koskea esimerkiksi edellytyksiä tai olosuhteita, joiden vallitessa johtopäätös on pätevä. Perustelujen vakuuttavuuden lisäksi ratkaisevaa väitteen uskottavuuden kannalta on, miten paljon ja minkälaisia taustaoletuksia argumentti edellyttää tuekseen. Tärkeää on myös se, miten vahvoja argumentin eri osien väliset linkit ovat: miten väistämätön johtopäätös esitettyjen perustelujen pohjalta on? (Ks. esim. Kakkuri-Knuuttila & Halonen 1998.)

Tässä jaksossa analysoitava aineisto muodostui pääasiassa yhdeksän lainvalmisteluhankkeen hallituksen esityksistä. Yksinkertaistettuna kaikkien hallituksen esitysten pääväite on "esitetty uudistus tulisi toteuttaa". Tämä pääväite muodostuu käytännössä aina useista eri perustelu- väite -ketjusta, jotka eri syistä johtuen eivät aina kuitenkaan ole selvästi yhteydessä toisiinsa; joskus argumentit voivat myös olla keskenään ristiriitaisia.

Tyypillisiä argumentaatiovirheitä ovat virheet syy–seuraussuhteissa, ristiriitaisten väittämien esittäminen, nimettömiin auktoriteetteihin tai yleiseen mielipiteeseen vetoaminen (ellei argumentti käsittele nimenomaan mielipidekysymystä), aiheen vierestä puhuminen, keskustelun tarkoitushakuinen rajaaminen, aiheen harhaanjohtava muotoileminen, sekä olkinukkeargumentointi, jossa vastapuolen argumentti esitetään yksinkertaistetussa muodossa ja argumentoidaan sitten tätä ”olkinukkea” vastaan. Tutkimustiedon käyttöön liittyviä argumentaatiovirheitä ovat lisäksi esimerkiksi tiedon puutteeseen vetoaminen (jos jotakin ei ole todistettu vääräksi, sen täytyy pitää paikkansa – tai päinvastoin), vain omaa väitettä tukevien tutkimustulosten valikoiminen sekä kausaalisuuden ja korrelaation sekoittaminen. (Ks. esim. Järvilehto 2012.)

### 6.1.1 Tutkimustieto ja hyvä argumentaatio

Edellä esitettyjen hyvän argumentin edellytysten ja tyypillisten argumentaatiovirheiden pohjalta tässä luvussa esiteltävää argumentaatioanalyysia varten luonnosteltiin edellytyksiä tutkimustiedon onnistuneelle käytölle lainvalmistelussa (ks. myös Innvær 2009). Ihanneellisesti

- Tutkimustiedon käyttö argumentaation tukena on läpinäkyvä: lukija pystyy erottamaan ne argumentit, jotka perustuvat tutkimustietoon ja halutessaan jäljittämään käytetyn tutkimustiedon lähteen;
- Tutkimustietoa käytetään mahdollisimman *kattavasti ja tarkoituksenmukaisesti* siten, että valmistelussa on käytetty ainakin kaikkia keskeisimpiä tutkimuslähteitä ja tutkimustietoa on käytetty tarkoituksenmukaisesti valmistelun eri vaiheissa ja hallituksen esityksen eri osioissa;
- Tutkimustiedolla argumentoidaan *linjakkaasti* läpi hallituksen esityksen: esityksen tavoitteita, keinoja ja vaikutuksia tarkastellaan suhteessa toisiinsa tutkimustietoa mahdollisuuksien mukaan hyödyntäen;
- Käytetty tutkimustieto on mahdollisimman *laadukasta ja relevanttia (sopivaa)* sääntelykohteen kannalta;<sup>22</sup>
- Tutkimustiedon käyttö on *vilpitöntä*, eli sitä ei käytetä tarkoitushakuisesti tai valikoiden;
- Tutkimustieto aidosti *vaikuttaa* valittuihin lainsäädännöllisiin ratkaisuihin<sup>23</sup>

22 Argumentaatioanalyysin keinoin ei kuitenkaan ole mahdollista arvioida käytetyn tutkimustiedon laatua.

23 Argumentaatioanalyysin keinoin voidaan vai rajallisesti arvioida, missä määrin tutkimustieto on vaikuttanut valittuihin ratkaisuihin: tarkastelu rajoittuu pelkästään siihen, millä tavoin argumentti on kirjattu lainvalmisteluaineistoon.

## Läpinäkyvyys

Tutkimustiedon käytön läpinäkyvyyttä argumentaatioissa lisää hyvä dokumentaatio. Ideaalilanteessa lukija pystyy löytämään alkuperäisen lähteen asiakirjaan kirjattujen tietojen perusteella. Se, missä määrin käytetyn tutkimuksen lähtökohtia, tutkimusasetelmia, kysymyksenasetteluja ja tuloksia lainvalmisteluasiakirjoissa on tarpeen avata, riippuu muun muassa lainvalmisteluhankkeen laajuudesta ja tutkimustiedon pohjalta tehtyjen päätelmien tulkinnanvaraisuudesta. Läpinäkyvyyteen vaikuttaa myös esitystapa: lainsäädännön arviointineuvoston mukaan esitysluonnosten luettavuutta ja selkeyttä voisi lisätä esimerkiksi päälukujen alkuun tai loppuun sijoitettujen tekstiyhteenvedojen avulla sekä esittämällä määrällisistä vaikutusarvioista yhteenvedo esimerkiksi taulukkomuodossa (ks. esim. lainsäädännön arviointineuvoston lausunto VNK/666 /32/2017). Läpinäkyvyyttä lisää se, että lainvalmisteluasiakirjoista erottuu selvästi, mitkä väitteet perustuvat tutkimustietoon; tämä on tärkeää myös, jotta tutkimustiedon käytöstä ei muodostu lukijalle harhaanjohtavaa kuvaa.

## Kattavuus, linjakuus ja vaikuttavuus

Hallituksen esityksessä tutkimustietoa voi esiintyä monessa eri yhteydessä. Tyypillisimmin tutkimustietoon viitattiin aineistossa uudistuksen tavoitteita, nykytilaa ja arvioituja vaikutuksia kuvattaessa. Johdonmukaisuutta lisää, jos nykytila, tavoitteet ja vaikutukset on kuvattu linjakkaasti, eli jos hallituksen esityksessä nykytilassa havaitut ongelmakohdat ovat sellaisia, joihin esitetyllä uudistuksella on tosiasiaa mahdollista vaikuttaa, ja jos vaikutusarvioinnissa arvioidaan esitettyä uudistusta nimenomaan tältä kannalta sen lisäksi, että arvioidaan esityksen muita mahdollisia vaikutuksia. Esitys, jonka tavoitteiden läpinäkyvydessä on puutteita, eli jonka varsinaiset tavoitteet eivät ainakaan täysin vastaa esityksessä avoimesti esiin tuotuja tavoitteita, ei voi myöskään olla linjakas. Tällöin ei ole mahdollista aidosti arvioida, miten hyvin valittu sääntelyvaihtoehto toteuttaa esityksen tavoitteita, ja riski harhaanjohtavista tutkimustiedon käyttötavoista kasvaa.

## Vilpittömyys ja sopivuus

Vilpittömyyden kriteeri edellyttää, että tutkimustuloksia käytetään oman kannan perustelemiseen, varaumien esittämiseen tai vasta-argumenttien heikentämiseen tutkimuksen lähtökohtia kunnioittaen, ei esimerkiksi valikoiden tai tarkoitushakuisesti. Myös tutkimustiedon puutteiden, moniselitteisyyden tai tulosten soveltamisen haasteiden esiin tuominen voi olla paikallaan, esimerkiksi jos tutkimustulokset tai tutkimusasetelma eivät sellaisenaan ole sovellettavissa valmistelun kohteena olevaan asiaan. Tutkimustieto argumentin perusteluna luo mielikuvaa objektiivisuudesta ja antaa argumentille uskottavuutta, ja siksi on tärkeää, että tutkimustiedon käyttö ei ole harhaanjohtavaa tai tarkoitushakuista. Tutkimustiedon ongelmallisia käyttötapoja voi kuitenkin olla vaikea havaita etenkin, jos sen käyttö argumentaatioissa ei ole läpinäkyvää.



## Funktio

Tutkimustiedolla voi olla argumentaatioissa monenlaisia käyttötarkoituksia: tutkimustiedon avulla voidaan esimerkiksi perustella tehtyjä valintoja, kyseenalaistaa vaihtoehtoisia näkemyksiä ja kannanottoja, horjuttaa vakiintuneita käsityksiä tai esittää varauksia esitettyihin johtopäätöksiin. Argumentaation tasolla ei ole erotettavissa, onko tutkimustieto tosiasiasa ohjannut päätöksentekoa, vai onko tutkimustieto valjastettu palvelemaan jo etukäteen tehtyä ratkaisua – jota tutkimustieto voi silti toki aidostikin tukea. Tutkimustietoa voidaan tuoda hallituksen esityksissä esiin myös taustoittavana informaationa, jonka funktio on kuvaileva sen sijaan, että sitä varsinaisesti käytettäisiin päätöksenteon tukena.

Tutkimustietoa lainvalmisteluaineistossa analysoitiin yllä kuvattujen hyvän argumentaation edellytysten valossa. Analyysin avulla tehtiin etenkin tutkimustiedon käytön läpinäkyvyyteen, relevanssiin ja linjakkuuteen liittyviä huomioita. Lisäksi analyysi toi esiin erilaisia tutkimustiedon käytön funktioita lainvalmisteluaineiston argumentaatioissa. Sen sijaan tutkimustiedon käytön kattavuuden ja vaikuttavuuden arvioiminen yksinomaan käytetyn aineiston perusteella ei ollut joitakin yksittäisiä havaintoja lukuun ottamatta mahdollista. Analyysin aineisto on kuvattu alla olevassa taulukossa.

**Taulukko 7. Argumentaatioanalyysin aineisto**

Esivalmisteluaineisto / muu tausta-aineisto	Hallituksen esitys	Arviointineuvosto	Asiantuntijalausunnot	Valiokuntien mietinnöt
Ehdotus uudeksi ammatillisesta koulutuksen tutkintorakenteeksi. OKM 2016:23. Ehdotus koulutusopimuksen käyttöönotosta ammatillisessa koulutuksessa. OKM 2016:8.	<b>HE 39/2017 Ammatillinen koulutus</b>	VNK/2316/322016	Nuorisotutkimusseura Kansallinen koulutuksen arviointikeskus OTT, dos. Jaana Paanetoja	SiVM
THL:n muistio sosiaali- ja terveysministeriölle alkoholilain valmistelun tueksi 2012	<b>HE 100/2017 Alkoholilaki</b>	VNK/666/32/2017	Prof. Salme Ahlström Prof. Heikki Hiilamo Erikoistut. Thomas Karlsson Yliopistotut. Anu Katainen, LKT, dos. Kari Poikolainen Dos. Christoffer Tigerstedt THL TTL SPEK Alkoholijuomateollisuus Olutliitto Panimoliitto Pienpanimoliitto Päivittäistavara-ry	StVM
Selvitys järjestelmäriskipuskuri-vaatimuksen käyttöönoton tarpeellisuudesta Suomessa VM 4/2016.	<b>HE 137/2017 Luottolaitos-laki</b>		Suomen Pankki Finanssivalvonta	TaVM

Esivalmisteluaineisto / muu taustaineisto	Hallituksen esitys	Arviointineuvosto	Asiantuntijalausunnot	Valiokuntien mietinnöt
Ajo- ja ammattipätevyyskoulutuksen kehittäminen. Työryhmän raportti. LVM 10/2014	<b>HE 146/2017</b> <b>Ajokorttilaki</b>		Prof. Timo Tervo & Markku SainioTHL Liikenneturva Kilpailu- ja kuluttajavirasto Suomen Autokoululiitto ry Autoliitto	LiVM
Kansallista avaruuslainsäädäntöä valmistelleen työryhmän loppuraportti. TEM 46/2017.	<b>HE 157/2017</b> <b>Avaruuslaki</b>		Prof Lotta Viikari	TaVM
Päästökattodirektiiviehdotuksen ja keskiurten polttolaitosten direktiiviehdotuksen toimeenpanon vaikutukset Suomessa. SYKE 6/2015.	<b>HE 167/2017</b> <b>Ympäristönsuojelulaki</b>			YmVM
	<b>HE 170/2017</b> <b>Metsätietojärjestelmä</b>	VNK/185/03/2017	Luonnonvarakeskus	MmVM
Oikeusprosessien keventäminen. OM 39/2017. Martikainen: Selvitys sakon muutorangaistusjärjestelmän kehittämisestä 2013.	<b>HE 200/2017</b> <b>Oikeudenkäymiskaari</b>		Prof. Dan Frände Prof. Sakari Melander Prof. Tuomas Ojanen Prof. Matti Tolvanen Prof. Mikko Vuorenpää	LaVM PeVL
Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta SM 8/2016	<b>HE 201/2017</b> <b>Rajavartiolaki</b>		Prof. Juha Lavapuro Tut. Johannes Heikkonen	HaVM PuVL

## 6.2 Tutkimustiedon käyttö lainvalmisteluaineiston argumentaatiossa

Tässä luvussa esitellään yhdeksän tarkempaan tarkasteluun valitun hankkeen valmisteluaineiston analyysi, jossa huomion kohteena oli tutkimustiedon käyttö argumentoinnissa. Analyysissä tarkastellaan tutkimustiedon käyttöä osana valmisteluasiakirjojen argumentaation kokonaisuutta, jotta tutkimustiedon erilaiset käyttötavat ja tiedonkäytön mahdolliset puutteet tulevat esiin. Analyysia peilataan hallituksen esityksen laatimisohjeisiin. Päähuomio analyysissä on hallituksen esityksissä, ja muuta aineistoa käytetään analyysin tukena. Asiantuntijalausuntoja valittiin aineistoon pääasiassa tutkijoilta ja tutkimusinstituuteilta, mutta jonkin verran myös erilaisilta etujärjestöiltä, jotta tutkimustiedon käyttöön liittyvät ristiriidat tulisivat aineistossa paremmin esiin. Asiantuntijalausuntoja koskevia havaintoja esitellään erikseen luvussa 6.3.

## 6.2.1 Läpinäkyvyys

### Dokumentoinnin läpinäkyvyys

Se, missä määrin ja miten laajasti tutkimustietoa lainvalmistelun tukena on tarkoituksenmukaista käyttää, riippuu muun ohella lainvalmisteluhankkeen laajuudesta. Vaikka läpinäkyvyys periaatteessa edellyttää käytetyn tutkimustiedon identifiointia sellaisella tarkkuudella, että lukija tunnistaa käytetyn lähteen ja voi tarvittaessa itse tarkistaa tiedon paikansapitävyyden, ei kaikenlainen tiedonkäyttö aina edellytä tarkkaa lähdeviittausta tai välttämättä edes lähteen yksilöintiä. Esimerkiksi luotettavasta lähteestä saatu tilastollinen tieto (esim. ympäristölupien tai rikosilmoitusten määrä), jonka oikeellisuudesta ei vallitse erimielisyyttä, voi esiintyä lainvalmisteluasiakirjoissa ilman lähteen tarkkaa identifiointia. Lähtökohtaisesti on kuitenkin suositeltavaa merkitä käytetty lähde hallituksen esitykseen sellaisella tarkkuudella, että lähde on lukijan yksilöitävissä. Dokumentointi auttaa lukijaa myös erottelemaan ne argumentit, jotka perustuvat tutkimustietoon niistä, jotka perustuvat muihin lähteisiin.

Analysoiduissa hallituksen esityksissä lähteisiin viitattiin vaihtelevalla tarkkuudella. Toisinaan viittaukset olivat hyvin tarkkoja ja lähteet siten helposti yksilöitävissä ja löydettävissä; toisinaan viittauksia ei ollut lainkaan, vaikka tekstistä oli pääteltävissä, että esitetty tieto tai väite perustui johonkin tutkimukselliseen lähteeseen. Jonkin verran esiintyi puutteita siinä, miten hyvin tutkimuksiin perustuvat väitteet olivat hallituksen esityksissä erotettavissa niistä, jotka eivät perustuneet tutkittuun tietoon.

### Argumentaation läpinäkyvyys

#### *Nykytilan kuvaus ja arviointi*

Toivottavaa on, että esitetty lainmuutos perustuu aitoon yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Lainvalmistelun läpinäkyvyyden kannalta olisi siksi hyvä tuoda esiin mahdollisuuksien mukaan tutkimustietoon perustuen niitä perusteita, joilla nykytilassa on arvioitu olevan muutostarpeita, kuin myös niitä seikkoja, joita nykytilassa pidetään onnistuneina ja hyvin toimivina. Hallituksen esityksessä uudistuksen tavoitteet esitellään vasta nykytilan kuvauksen ja arvioinnin jälkeen, mutta tarkoituksena on tarkastella nykytilaa nimenomaan käsiteltävänä olevan ehdotuksen kannalta (OM 2004, 13). Ideana siis on, että nykytilanteessa tunnistetaan ongelma, johon esitettävällä uudistuksella pyritään vaikuttamaan. Bacchi (2009) muistuttaa kuitenkin, että ei ole arvoneutraalia taikka ei-poliittista tapaa ”tunnistaa” yhteiskunnallisia ongelmia; sen sijaan kyse on aina arvopohjaisista valinnoista. Siksi myöskään nykytilan kuvaaminen ei voi olla arvoneutraalia.<sup>24</sup> Tästä syystä tutkimustieto sinänsä

<sup>24</sup> ohnsen näkee näyttöön perustuvan päätöksenteon heikkoutena sen, että tavoitteet otetaan annettuna ja huomio keskittyy vain sääntelykeinoihin. Poliitikassa on kuitenkin kyse paitsi keinoista, myös itse päämääristä. Arvoja, ideologioita ja mielipiteitä ei siksi voi, eikä pidäkään poistaa poliittisesta päätöksenteosta. (Vohnsen 2013; ks. myös Weiss 2008.)

ei voi perustella yhteiskunnallista muutostarvetta, joka perustuu viime kädessä arvovalintoihin.

Vaikka lainsäädännön tavoitteenasettelu on arvopohjaista, mielikuvaa neutraaliudesta, objektiivisuudesta ja välttämättömyydestä voidaan pyrkiä luomaan erilaisin argumentatiivisin keinoin. Esimerkiksi passiivirakenteita käyttämällä luodaan mielikuvaa tosiasioihin perustuvasta puheesta, sillä passiivi häivyttää aktiivista tekijää ja sen myötä argumenttiin liittyvä epävarmuutta. (Jokinen 2002, 221.) Esimerkiksi oikeudenkäymiskaarta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 200/2017 vp) käytetään passiivilauseita melko paljon (”ei vaikuta perustellulta”, ”olisi perusteltua”, ”voidaan katsoa”), mikä luo mielikuvaa johtopäätösten väistämättömyydestä ja neutraaliudesta. Ilman muita perusteluja tällainen passiivirakenteiden käyttö voi luoda harhaanjohtavan mielikuvan päätelmien objektiivisuudesta.

Passiivirakenteet voivat myös vähentää läpinäkyvyyttä: esimerkiksi ajokorttilakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 146/2017 vp, s. 17) ”säätelynpurun” tarvetta perustellaan nähtävästi vuoden 2013 uudistuksen toteutumista koskevasta tutkimuksesta poimituilla seikoilla, jotka perustuvat ajokortin suorittaneiden henkilöiden näkemyksiin. Passiivirakenteiden käyttö luo mielikuvaa siitä, että näkemykset olisivat yleisempiä:

Vaikka aiempia ajokortteja suoritettaessa saavutetut valmiudet on huomioitu opetussuunnitelmissa, opetuksen koetaan toistavan samoja sisältöjä uusia luokkia suoritettaessa.

Liukkaalla ajamisen opetusta näyttöineen ja opetuksen ajankohtaa ajokortin saamisen jälkeen on arvosteltu ja ajokortin suorittajien mielipiteet opetuksen hyödyistä ovat vaihdelleet. Koulutuksen päätökseen viemiseen liittyvät toimenpiteet määräaikoineen on koettu ongelmallisiksi, vaikka erillisen lyhytaikaisen ajokortin antamisesta on luovuttu.

Nykytilan arvioinnin läpinäkyvyyttä lisää, jos argumentoinnissa tuodaan esiin sekä uudistuksen puolesta että sitä vastaan puhuvia seikkoja, tai ainakin tunnistetaan nykyisellään toimivia toimintatapoja ja käytäntöjä, joihin esitetty uudistus saattaa vaikuttaa. Esimerkiksi rajavartiolaitos koskevassa hallituksen esityksessä nykytilaa arvioidaan ainoastaan esitettyä uudistusta tukevasta näkökulmasta. Toisaalta nykytilaa arvioivissa argumenteissa on hyvä rakenne: lähes jokaiselle väitteelle esitetään perustelut. Perustelut pohjautuvat kuitenkin kyseenalaistamattomaan oletukseen siitä, että turvallisuusympäristö todella on muuttunut siinä määrin, että esitetty uudistus on tarpeen. Toisin sanoen, ”muuttunut turvallisuusympäristö” otetaan annettuna olosuhteena, jonka varaan uudistusta perusteleva argumentaatio rakennetaan. Oletettavasti turvallisuusympäristössä tapahtuneiden muutosten analyysi pohjautuu esityksessä (HE 201/2017 vp, s. 5) kerran mainittuun Valtioneuvoston selontekoon sisäisestä turvallisuudesta (2016). Tässä selonteossa (s. 14–18)

tutkimusviittaukset koskevat mm. suomalaisten kokemaa turvallisuudentunnetta ja viranomaisia kohtaan tuntemaa luottamusta sekä viranomaisten tietoon tullutta rikollisuutta – mutta eivät suoraan turvallisuustilanteessa tapahtuneita muutoksia. Sisäisen turvallisuuden strategia perustuu mm. Euroopan turvallisuus- ja muuttoliikeagendoihin sekä EU:n turvallisuuden prioriteettien määrittelyyn, jossa korostuvat esimerkiksi terrorismin ja radikalisoitumisen torjunta sekä ”laittomaan maahantuloon johtavien yllykkeiden vähentäminen” ja ulkorajojen turvaaminen. Tutkimustieto, johon sisäisen turvallisuuden selonteossa (s. 18) tässä yhteydessä viitataan, ei koske varsinaisia turvallisuustilanteessa tapahtuneita muutoksia, vaan niitä toimintatapoja ja resursseja, joita eri Euroopan maissa sisäiseen turvallisuuteen kohdennetaan.

Alkoholilakia koskevan hallituksen esityksen nykytilaa ja kansainvälistä käytäntöä kuvaavat jaksot sisältävät useita tutkimuslähdeviittauksia, jotka on myös dokumentoitu selkeästi. Tutkimustiedon avulla kuvataan mm. alkoholimarkkinoita, (esim. alkoholin valmistusmäärät, tilastoitu myynti, alkoholisidonnainen työllisyys), matkustajatuontia, alkoholilain valvontaa sekä alkoholihaittoja. Tutkimustiedon pohjalta esitetään lisäksi kokoavia huomioita, jotka helpottavat kokonaiskuvan muodostamista.

Luottolaitoslakia koskevassa hallituksen esityksessä tutkimustieto perustelee useissa kohdin esitettyä uudistusta, eli rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävää lisäpääomavaatimusta, ”jolla katettaisiin pitkäaikaisten ja suhdannevaihteluista riippumattomien rahoitusjärjestelmää tai kokonaistaloutta uhkaavien tekijöiden muodostamaa riskiä” (HE 137/2017 vp, s. 1). Tutkimus- ja tilastotiedon avulla tunnistetaan riskitekijöitä (pankkisektorin keskittyneisyys ja riskikeskittymät, pankkien väliset tartuntariskit), jotka perustelevat sääntelyn tarvetta (s. 12–20). Tutkimusviitteiden tarkkuus on vaihtelevaa tasoa. Yleisesti ottaen esityksessä perustellaan eksplisiittisesti kaikki keskeiset ratkaisut. Argumentoinnissa otetaan huomioon myös uudistukselle kriittiset näkökulmat ja todetaan lisäksi, että

[v]oimassa olevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa [...] sääntelyn lähtökohdaksi valittiin EU-lainsäädännön vähimmäisvaatimukset, jota perusteltiin tuolloin pääomavaatimusten korottamisen mahdollisilla lyhyen aikavälin kielteisillä Suomen reaalityönteeseen ulottuvilla vaikutuksilla, jos luottolaitokset päättävät rajoittaa luotonantoon. EU:n lainsäädännön mukaisten vakavaraisuus- ja likviditeettivaatimusten korotusten tultua voimaan ei kuitenkaan ole ollut saatavissa yksiselitteistä näyttöä edellä kuvatuista kielteisistä vaikutuksista, eikä reaalityönteeseen voida kiistattomasti katsoa kohdistuneen merkittäviä vaikutuksia, jotka nimenomaisesti johtuisivat pääomavaatimusten korottamisesta (HE 137/2017 vp, s. 12).

Koska kyseessä on keskeisen uudistusta vastustavan argumentin (pääomavaatimuksen koroittamisella voi olla kielteisiä vaikutuksia Suomen reaalityönteeseen) kumoaminen, olisi tässä yhteydessä läpinäkyvyyden kannalta ollut hyvä tuoda esiin argumentin taustalla mahdollisesti olevaa tutkimustietoa.

#### *Kansainvälinen kehitys*

Hallituksen esityksen laatimissuhteiden (s. 13) mukaan esityksessä on tarpeellisessa määrin selostettava asiaan liittyviä ulkomaisia säädösratkaisuja ja vireillä olevia lainsäädäntöhankkeita. Kansainvälistä kehitystä kuvaavan jakson tulisi antaa lukijalle kuva siitä, millä tavoin asia on ratkaistu muissa maissa ja miten ulkomaiset esimerkit ovat mahdollisesti vaikuttaneet ehdotettaviin ratkaisuihin. Lisäksi katsauksessa on ohjeen mukaan selostettava, millaisia vastaavia ratkaisuja erityisesti muissa Pohjoismaissa ja Euroopan Unionin jäsenmaissa on vireillä tai toteutettu. (Ks. myös esim. lainsäädännön arviointineuvosto VNK/2316/32/2016.) Vaikka jakso on luonteeltaan ensisijaisesti kuvaileva, edellyttäisi laatimissuhteen noudattaminen periaatteessa varsin laajaa selvitystyötä ja jopa tutkimuksellista otetta. Tämä lienee käytännössä mahdollista vain poikkeuksellisesti.

Läpinäkyvyyden kannalta toivottavaa on, että hallituksen esityksessä kerrotaan, millä perusteella vertailtavat maat on valittu ja miten maatieto on kerätty. Tutkimuksessa tarkempaan analyysiin valituissa hakkeista yhtä lukuun ottamatta kansainvälinen vertailutieto jää muusta esityksestä irralliseksi osioksi, eikä maatietoa ainakaan eksplisiittisesti hyödynnetä hallituksen esityksen argumentaatioissa. Siten kansainvälisen kehityksen kuvauksen suhde ja vaikutus esitettyihin uudistuksiin jää aineistossa epäselväksi. Analyysissa havaittiin myös, että kansainvälisen kehityksen kuvailuun ei aineistossa sisälly juuri lainkaan vertailua tai arvioita siitä, miten toimivia muissa maissa valitut sääntelyratkaisut olivat tavoitteidensa kannalta. Käytännössä vertailu onkin vaikeaa, ellei mahdotonta, ellei sitä toteuteta varsin laajana, tutkimuksellisesti orientoituneena selvityksenä.

Usean hallituksen esityksen kohdalla nousi analyysissa esiin kysymys siitä, millä perusteella maat kansainväliseen vertailuun oli valittu. Muutamassa esityksessä ratkaisuja kuitenkin perustellaan: esimerkiksi metsätietojärjestelmää koskevassa hallituksen esityksessä perustellaan, miksi kansainvälistä käytäntöä koskevassa osiossa käsitellään pääasiassa Ruotsia, ja avaruuslakia koskevasta esityksestä vertailukohteiksi on yhtä lukuun ottamatta valittu ne Euroopan maat, joissa ylipäätään on avaruuslainsäädäntöä.

Joidenkin esitysten kohdalla esiin nousi kysymys siitä, miksi kansainvälisen vertailun sisältö on kohdistettu vain joihinkin esitetyn uudistuksen ulottuvuuksiin. Etenkin laajoissa uudistuksissa voi olla tarkoituksenmukaista rajata kansainvälinen vertailu johonkin esityksen keskeiseen sisältöön (ks. myös Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto VNK/2316/32/2016). Ongelmallista kuitenkin on, jos kansainvälinen vertailu sisältää pääasiassa esitetyn uudistuksen kannalta vähemmän keskeistä sisältöä, tai jos vertailu ei kata

kaikkia esityksen keskeisiä sisältöjä. Esimerkiksi rajavartiolakia koskevassa hallituksen esityksessä kansainvälinen vertailu koskee pelkästään liikenteenharjoittajien sisärajalii-kennettä koskevia velvollisuuksia. Kansainvälisen vertailutiedon käytön rajaaminen vain valikoituihin sisältöihin voi lisätä riskiä tutkimustiedon tai kansainvälisen vertailutiedon harhaanjohtavista tai pinnallisista käyttötavoista (ks. luku 6.2.3.).

#### *Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset*

Hallituksen esityksen laatimisoheiden (s. 14) mukaan esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset -jaksossa selostetaan, mitä ehdotetaan ja miksi. Käytännössä uudistusesitysten taustalla voi olla monenlaisia tavoitteita, joita ei hallituksen esityksissä aina tuoda eksplisiittisesti esiin. Uudistuksen tavoitteiden jäädessä osin pimentoon riski tutkimustiedon puutteellisesta tai valikoivasta käytöstä kasvaa.

Alkoholilain uudistus on havainnollinen esimerkki esityksen tavoitteisiin liittyvistä läpinäkyvyyden ongelmista: uudistuksen tavoitteet käyvät selkeimmin ilmi toteuttamisvaihtoehtoja koskevasta hallituksen esityksen osiosta, eivät niinkään tavoitteita ja keskeisiä ehdotuksia koskevasta osiosta. Kuten jäljempänä tarkemmin selostetaan, käsitellyistä toteuttamisvaihtoehtoista jokainen perustuu erilaiseen poliittiseen tavoitteeseen ja siten erilaisiin arvovalintoihin: näistä vaihtoehtoista valitaan se, joka parhaiten toteuttaa tavoitetta tuoda elinkeinopoliittisia näkökohtia sosiaali- ja terveystieteellisten näkökohtien rinnalle.

Alkoholilakia koskevan esityksen (HE 100/2017 vp) tavoitteita koskevassa osiossa esitellään uudistuksen sosiaali- ja terveystieteelliset tavoitteet, talouspoliittiset tavoitteet sekä tavoite lisätä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia liittyen terveyteen ja elinympäristöön. Sosiaali- ja terveystieteellisiä tavoitteita esittelevä jakso sisältää tutkimustietoon perustuvia huomioita erilaisista alkoholihaitoista ja mahdollisuuksista niiden vähentämiseen. Esityksessä alkoholihaittojen vähentämiseen uudistuksen keskeisimpänä tavoitteena ei kuitenkaan argumentaation tasolla sitouduta, vaan tavoite esitetään konditionaalissa:

*Jos uudistuksen päätavoite olisi vähentää alkoholin aiheuttamia haittoja, kustannushyötysuhteeltaan tehokkaimmat keinot ovat WHO:n ja OECD:n sekä lääketieteellisten ja yhteiskuntatieteellisten tiedeyhteisöjen mukaan koko väestön kohdistuvat keinot: saatavuuden rajoittaminen, verotus ja mainonnan rajoitukset” (s. 41, korostus lisätty).*

Talouspoliittisia tavoitteita koskevassa osiossa (s. 41–43) kuvaillaan mm. tilastotietojen valossa sitä kontekstia, jossa alkoholilakia uudistetaan. Talouspoliittisiksi tavoitteiksi nimitetään panimoteollisuuden ja päivittäistavarakaupan tukeminen alkoholin vähittäismyyntiä lisäämällä sekä sääntelytaakan keventäminen. Lisäksi todetaan (s. 43), että “[a]lkoholilain uudistamisen yhteydessä olisi mahdollista edistää kansalaisten kykyä noudattaa terveellisiä elämäntapoja ja vaikuttaa omaan elinympäristöönsä” sekoittaen kansalaisten kykyä noudattaa terveellisiä elämäntapoja kansalaisten vastuuseen elintavoistaan. Kuten jäljempänä

tarkemmin selostetaan, alkoholilain tavoitteenasettelun läpinäkyvydessä on puutteita, jotka johtavat puutteisiin tutkimustiedon käytössä esityksen argumentaatiossa.

#### *Toteuttamisvaihtoehdot*

Hallituksen esityksen laatimisohejden (s. 14) mukaan esityksessä on ”tiivisti kuvattava, mitä vaihtoehtoisia ratkaisuja – sekä lainsäädännöllisiä että muita – on harkittu ja miksi on päädytty juuri esityksessä ehdotettuun ratkaisuun. Samalla on esitettävä vertailu valitun sääntelyvaihtoehdon ja muiden vaihtoehtojen hyödyistä ja haitoista mukaan lukien myös se vaihtoehto, ettei mitään muutosta tehtäisi”. Läpinäkyvyyden kannalta on toivotavaa, että eri toteuttamisvaihtoehtojen taustoja tuodaan hallituksen esityksessä esiin ainakin kertomalla, mitä vaihtoehtoja valmistelussa on ollut esillä ja miten ne on laadittu. Toivottavaa on myös, että eri vaihtoehtoja puntaroidaan keskenään ja tuodaan esiin, millä perusteella valintoja niiden välillä on tehty. Tärkeää olisi myös avoimesti tarkastella eri vaihtoehtoja niiden vaikutusten näkökulmasta: mikä vaihtoehto parhaiten toteuttaa niitä tavoitteita, joita esitetyllä uudistuksella on; millä tavoin tutkimustieto tukee eri vaihtoehtoja suhteessa uudistuksen tavoitteisiin ja mahdollisiin vaikutuksiin, ja millaisia ongelmia toteuttamisvaihtoehtoihin liittyy tutkimustiedon valossa?

Tyypillistä analysoiduissa hallituksen esityksissä oli, ettei toteuttamisvaihtoehtojen taustoja tuotu esiin, eikä niitä vertailtu keskenään suhteessa esityksen tavoitteisiin. Esimerkiksi ajo-opetusta koskevassa hallituksen esityksessä esitellään useitakin vaihtoehtoisia toteutustapoja, mutta niiden tausta jää avaamatta ja keskinäinen vertailu pääosin tekemättä. Myöskään ammatillista koulutusta koskevassa esityksessä ei kerrota, mistä esiteltyt toteuttamisvaihtoehdot ovat peräisin tai millaisessa prosessissa ne on hahmoteltu. Esitys sisältää kuitenkin vaihtoehtojen eksplisiittistä puntarointia: eri vaihtoehtoista tunnistetaan sekä hyviä että huonoja puolia – vaikkakaan arviot eivät aina perustu tutkittuun tietoon, jota ei toki aina ole saatavillakaan.

Alkoholilain toteuttamisvaihtoehtojen yhteydessä uudistuksen tavoitteet kuvataan varsin epäselvästi, ja ilmeisistä jännitteistä huolimatta todetaan, etteivät hallituksen sosiaali- ja terveyspoliittiset ja talouspoliittiset tavoitteet ”vaikuttaisi olevan ristiriidassa keskenään” (HE 100/2017 vp, s. 44).<sup>25</sup> Esiteltyjen toteuttamisvaihtoehtojen voi nähdä heijastavan esityksen tavoitteiden läpinäkyvyyden puutteellisuutta: jokainen toteuttamisvaihtoehto perustuu eri tavoitteeseen. Ensimmäisenä vaihtoehtona esitellään keino, jota pidetään alkoholihaittojen vähentämisen kannalta tehokkaimpana: luvanvaraisessa vähittäismyynnissä

<sup>25</sup> Tavoitteiden ristiriidattomuutta perustellaan sinänsä paikkansa pitävillä huomioilla: ”Jos alko-holin kulutusta ja haittoja vähennettäisiin, väestön hyvinvointi ja terveys paranisivat. Väestö-ryhmien terveyserot pienisivät, lasten ja perheiden etua edistettäisiin, työurat pitenisivät ja väestön työkyky turvattaisiin myös tulevana vuosikymmeninä” (s. 44). Alkoholilakia koskevassa esityksessä ei kuitenkaan pyritä alkoholin kulutuksen vähentämiseen, ja kulutuksen arvioidaan esityksen johdosta päinvastoin nousevan. Hallitusohjelman tavoitteiden ja ko. esityksen tavoitteiden esittäminen ikään kuin yhdensuuntaisina on siksi tässä yhteydessä harhaanjohtavaa.



myytävien alkoholijuomien alkoholipitoisuuden alentaminen. Tässä yhteydessä tuodaan esiin Ruotsin kokemuksiin pohjautuva arvio, jonka mukaan alkoholin kokonaiskulutus vähenisi tämän toimenpiteen seurauksena niin merkittävästi, että se "toteuttaisi käytännössä yksinään WHO:n kansantautien ehkäisyn ja hoidon toimintaohjelman tavoitteen [...] vaikka uudistuksessa samalla purettaisiin esimerkiksi anniskelua rajoittavia normeja" (s. 44). Haittapuolena esitetään, että tässä vaihtoehdossa "erityisesti oluen, siiderin ja long drink –juomien myynti kuitenkin vähenisi ja näiden alkoholijuomien valmistukseen ja myyntiin liittyvän elinkeinon toimintaedellytykset heikkenisivät" (s. 44).

Toisena toteuttamisvaihtoehtona esityksessä (s. 44) pohditaan mahdollisuutta "säilyttää nykyiset alkoholilainsäädännön periaatteet ja samalla pyrkiä siirtämään alkoholijuomien nauttimista anniskelun suuntaan" purkamalla anniskelua rajoittavia normeja. Vaihtoehdon vaikutuksista esityksessä todetaan (s. 44), että "alkoholin kokonaiskulutus ja haitat eivät välttämättä lisääntyisi, mutta uudistus suuntaisi kulutuskysyntää merkittävämmiin ravintola-alalle. Myös tässä vaihtoehdossa on mahdollista alentaa alkoholin kokonaiskulutus [...] WHO:n tavoitteen mukaisesti noin kymmeneen litraan, jos alkoholiverotusta nostettaisiin hallitusti suunnilleen samaan tahtiin kuin vuosina 2008–2014". Tämä vaihtoehto hylätään esityksessä ilman perusteluja; vaihtoehdon esittelyn jälkeen siirrytään suoraan kolmannen vaihtoehdon esittelyyn. Kolmantena esitellään valittu vaihtoehto, jossa alkoholin saatavuutta lisätään erityisesti vähittäismyynnissä:

Jos uudistuksessa halutaan nostaa alkoholijuomien valmistuksen ja vähittäismyynnin elinkeinopoliittisia näkökohtia sosiaali- ja terveystieteiden näkökohtien rinnalle, alkoholin saatavuutta voitaisiin lisätä erityisesti vähittäismyynnissä. Alkoholijuomien saatavuuden ja tarjonnan lisääminen myös korostaisi hallitusohjelmassa tavoitteena olevaa yksilön vastuunottoa omasta terveydentilastaan ja elämäntavoistaan (s. 45).

Tämän vaihtoehdon vaikutuksista todetaan, että "sekä teoreettisen tiedon että käytännön kokemusten mukaan alkoholijuomien kokonaiskulutus ja haitat lisääntyisivät" (s. 45). Heti perään esitetään argumentti, jonka tarkoituksena on heikentää<sup>26</sup> alkoholihaittojen lisääntymisen merkitystä vaihtoehtojen puntaroinnissa:

Alkoholilaki on alkoholipolitiikan kokonaisuudessa vain yksi, joskin keskeinen väline. WHO on painottanut, että alkoholihaittojen vähentämisessä paras tulos ja suurimmat kustannusten säästöt saavutetaan silloin, kun alkoholipolitiikan eri keinoja käytetään rinnan ja toisiaan tukien. OECD:n mukaan sääntelyä, verotusta ja

26 Ks. dissosiatiiivinen argumentointi ja neutralisointi: Perelman 2007, 142–143; Rantala 2016, 164.

terveydenhuollon toimia yhdistävä alkoholipolitiikka voi muodostaa ”kriittisen massan”, joka vaikuttaa myös juomatapoja ohjaileviin normeihin (s. 45).

Sääntelyvaihtoehtojen puntarointi päättyy toteamukseen siitä, että “[e]nsisijaisesti ongelmajuojiin kohdennetuista keinoista, joilla pystyttäisiin vähentämään alkoholihaittoja väestötasolla ja saavuttamaan säästöjä kansantaloudessa, on varsin vähän näyttöä” (s. 45) sekä esimerkiksi Ruotsin pyrkimyksestä vähentää alkoholinkulutusta 1950-luvulla ns. vastakirjajärjestelmän avulla.

Kuten edellä todettiin, toteuttamisvaihtoehtoja koskeva hallituksen esityksen jakso havainnollistaa alkoholilain uudistuksen tavoitteita kenties selvemmin kuin varsinaisia tavoitteita kuvaava jakso: toteuttamisvaihtoehdoista valitaan se, joka parhaiten toteuttaa tavoitetta tuoda elinkeinopoliittisia näkökohtia sosiaali- ja terveystieteiden näkökohtien rinnalle. Toteuttamisvaihtoehtoja käsitellään hallituksen esityksessä alle puolentoista sivun verran: sitä seuraavassa jaksossa alkoholilainsäädännölle vaihtoehtoisia ja sitä täydentäviä keinoja käsitellään noin kahden sivun verran. Tästä syntyy mielikuva, että alkoholihaittojen vähentämisen painopistettä pyritään siirtämään alkoholilaista muihin keinoihin, kuten veropolitiikkaan, yleiseen hyvinvointipolitiikkaan sekä ”erilaiseen yhteistyöhön” liittyviin keinoihin (s. 45). Alkoholilakia täydentävinä keinoina esityksessä mainitaan mm. rikos- ja järjestyslain keinot, päihdehoito ja -kasvatus, tiedotus, alkoholikulttuurin muuttuminen, alan itsesääntely sekä työterveyshuolto. Kiinnostavaa on, että tutkimustietolähteisiin viitaten esityksessä todetaan, että päihdekasvatus ja tiedotus eivät ole kovin tehokkaita keinoja alkoholihaittojen vähentämisessä<sup>27</sup>, alkoholikulttuuri muuttuu varsin hitaasti eikä muutosta edesauta alkoholin kulutuksen kasvaminen<sup>28</sup>, alkoholista johtuvien sairauksien hoitaminen on kallista<sup>29</sup>, eikä itsesääntely ole toiminut kovin hyvin<sup>30</sup>. Vain alkoholiveron korotuksen todetaan olevan ”todennäköisesti ainoa käytettävissä oleva keino, jolla voidaan saada aikaan yhtä nopeita ja vaikuttavia tuloksia kansanterveyden tilassa kuin alkoholijuomien saattavuutta rajoittavalla lainsäädännöllä” (s. 45).

### *Vaikutusarviointi*

Vaikutusarviointi ei aina perustu – eikä voikaan perustua – tutkittuun tietoon. Tutkimustiedon, erilaisten mallinnusten ja asiantuntija-arvioiden käyttäminen on kuitenkin usein

27 ”Kouluissa toteutetun päihdekasvatuksen, joukkotiedotuskampanjoiden ja muun haittavaltuksen tehokkuutta alkoholihaittojen vähentämisessä on tutkittu laajalti. Näyttöä näiden toimien merkittävästä vaikuttavuudesta ei ole. Tiedotuksen avulla voidaan lisätä ihmisten tietoisuutta alkoholin riskeistä ja haitoista, mutta kampanjoiden vaikutukset alkoholinkäyttöön ovat parhaissakin tapauksissa vähäisiä ja lyhytaikaisia” s. 46.

28 ”Tutkimusnäyttöä ei ole ainakaan sellaisista yhteiskunnallisista muutoksista, joissa [humala-hakuista juomista paheksuva sosiaalinen] normi syntyisi lisäämällä alkoholin kulutusta ja haittoja” s. 47.

29 ”OECD:n arvion mukaan terveyspalveluiden toiminta on kaikkein kallein tapa vähentää alkoholihaittoja” s. 46.

30 ”Kansainvälisten kokemusten mukaan mainonnan vapaaehtoinen vastuullisuus ja itsesääntely ei ole hillinnyt yhä monimuotoisemmaksi kehittyvää alkoholimainontaa: järjestelmät ovat olleet rakenteellisesti tehottomia ja vapaaehtoisista rajoituksista on helposti luovuttu kilpailulanteen kiristyessä” s. 46.

varsin ratkaisevaa laadukkaiden arvioiden laatimisessa. Hallituksen esityksessä tulee arvioida ainakin taloudellisia vaikutuksia yhteiskunnan, yhteisöjen ja yksilöiden näkökulmasta, vaikutuksia viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutuksia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Hallituksen esityksen laatimisohjeiden (s. 15) mukaan

[h]allituksen esityksessä on lyhyesti selostettava ehdotettujen säännösten vaikutukset. Tässä jaksossa selostettavilla vaikutuksilla tarkoitetaan ehdotettujen säännösten soveltamisesta johtuvia tosiasiallisia seurauksia. Vaikutusten arvioinnin laajuus ja yksityiskohtaisuus on aina suhteutettava ehdotuksen sisältöön ja odotettavissa olevien vaikutusten merkitykseen. Arviossa keskitytään lakiehdotuksen olennaisiin vaikutuksiin. Samalla on kerrottava, kuinka vaikutukset on arvioitu, jollei tämä käy ilmi asiayhteydestä.

Avaruuslakia koskevassa hallituksen esityksessä tuodaan eksplisiittisesti esiin, mihin vaikutusarviot perustuvat ja mitä mallia arvioiden pohjalla olevissa laskelmissa on käytetty. Tätä voidaan pitää läpinäkyvyyden kannalta hyvänä käytäntönä. Luottolaitoslain vaikutusarviot perustuvat pääasiassa tutkimustietoon ja vaikutusarvioinnissa tunnistetaan käytettävissä olevan tiedon epävarmuus. Läpinäkyvyyttä lisää se, että joiltakin osin arvioiden taustaoleuksia avataan, tuodaan esiin syy–seuraussuhteita ja kerrotaan, mitä malleja laskelmissa on käytetty. Myös ammatillista koulutusta koskevassa hallituksen esityksessä on vaikutusarvioinnin tukena käytetty tutkimustietoa. Arvioiden ja koelaskelmien taustoja on avattu, ja ennakoitavat vaikutukset esitetty näiden laskelmien pohjalta. Esityksessä on lisäksi tunnistettu puutteita arviointien tekemisessä tarvittavassa tietopohjassa. Tämä parantaa vaikutusarvioinnin läpinäkyvyyttä.

Rajavartiolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 201/2017 vp, s. 22–25) yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi keskittyy sen arvioimiseen, millaisia vaikutuksia esityksellä olisi rajavartiolaitoksen toimintaan. Arvion mukaan rajavartiolaitoksen kyky puuttua tehokkaasti häiriötilanteisiin ja tukea muita viranomaisia parantuisi; rajavartiolaitoksen ja muiden viranomaisten kriisinsietokyky nousisi, minkä johdosta hybridivaikuttamisella saatavien hyötyjen arvioidaan vähentyvän; viranomaisten resurssien käyttö tehostuisi, ja rajatarkastusviranomaisen mahdollisuus varautua toimenpiteitä edellyttäviin tehtäviin parantuisi. Lisäksi esityksen arvioidaan vähentävän laitonta maahantuloa ja muita turvallisuusuhkia silloin, kun EU:n sisärajavaltvonta olisi väliaikaisesti palautettu. Hallituksen esityksen laatimisohjeiden (s. 17–18) mukaan yhteiskunnallisina vaikutuksina tulee arvioida ehdotettujen säännösten sosiaaliset vaikutukset, kuten vaikutukset ihmisten elinoloihin, toimintamahdollisuuksiin, käyttäytymiseen ja asenteisiin sekä esimerkiksi työllistymiseen. Yhteiskunnallisina vaikutuksina voidaan arvioida myös vaikutuksia tietoyhteiskuntaan, rikostorjuntaan, aluekehitykseen sekä yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon. Sen sijaan vaikutukset viranomaisten toimintaan arvioidaan omana kohtanaan. Onkin argumentaation

läpinäkyvyyden kannalta ongelmallista, jos viranomaisvaikutukset samastetaan yhteiskunnallisiin vaikutuksiin.

Jos esityksen tavoitteiden ja keinojen kuvauksessa on läpinäkyvyyteen liittyviä puutteita, joitakin huomion arvioisia vaikutuksia voi jäädä pimentoon. Esimerkiksi alkoholilakia koskevan esityksen (HE 100/2017 vp, s. 53) mukaan ”Alkon myynnin menetys olisi vähintään noin 100 miljoonaa euroa. [...] Alkon myynnin menetykset olisivat suhteessa niin suuret, että tällä olisi merkittävä vaikutus Alkon myymäläverkostoon ja nykyiseen yhteensä 2 500 henkilötövuoden henkilöstömäärään”. Hallituksen esityksestä puuttuu kuitenkin kokonaan arvio siitä, mitä tämä merkitsee pidemmällä aikavälillä: arvioidaanko esimerkiksi, että myymäläverkoston harventuessa Alkon monopolista luopuminen voi tulla ajankohtaiseksi alkoholin alueellisen saatavuuden turvaamiseksi? Entä mikä merkitys Alkon myynnin vähentymisellä on julkiselle taloudelle?

Muutoin alkoholilakia koskevassa hallituksen esityksessä vaikutusarviot ovat varsin seikkaperäiset ja perustuvat pitkälti tutkimustietoon ja asiantuntija-arvioihin. Vaikutusarvioinnissa tuodaan esiin myös arviointiin liittyvää epävarmuutta sekä vaihtoehtoisia arvioita. Toisaalta sitä, mihin arviot perustuvat, ei aina tuoda läpinäkyvästi esiin. Esityksessä käydään perusteellisesti läpi uudistuksen mahdollisia vaikutuksia eri näkökulmista. Esityksessä arvioidaan muun muassa taloudellisia vaikutuksia niin julkisen- ja kansantalouden, yritysten kuin yksilöiden kannalta; yhteiskunnallisia vaikutuksia sosiaali- ja terveysvaikutusten osalta väestöryhmittäin, työelämävaikutuksia, alueellisia vaikutuksia sekä pitkän aikavälin yhteiskunnallisia ja elinkeinopoliittisia vaikutuksia. Erilaisten näkökulmien läpinäkyvän käsitteilytavan ansiosta vaikutuksista syntyy lukijalle monipuolinen kokonaiskuva.

Ympäristönsuojelulakia koskevalla hallituksen esityksellä (HE 167/2017 vp) pantiin täytäntöön EU-direktiivi, jonka tavoitteena on rajoittaa keskisuurista polttolaitoksista ilmaan joutuvia päästöjä. Hankkeessa tehtiin vaikutusarvioinnin tueksi jo direktiivin neuvotteluvaiheessa erilliskysely, jolla kartoitettiin keskisuuria polttolaitoksia Manner-Suomen kunnissa. Lisäksi Suomen ympäristökeskuksella teetettiin laajempi selvitys, jossa arvioitiin sekä päästökattodirektiiviehdotuksen että keskisuurten polttolaitosten direktiiviehdotuksen toimeenpanon vaikutuksia Suomessa (Suoheimo ym. 2015). Hallituksen esityksen mukaan vaikutusarviointia vaikeutti puutteellinen tietopohja koskien erityisesti keskisuurien polttolaitosten määrää<sup>31</sup>. Esityksessä todetaan, että euromääräisiä vaikutusarvioita ei pystytäkään kaikilta osin esittämään, ja että vaikutuksia on arvioitu laadullisesti ja syntymekanismia kuvaten. Esimerkiksi kunnallistaloudellisista vaikutuksista kerrotaan (s. 21), että ”tarkkaa arviota siitä paljonko rekisteröintivelvollisten [...] energiantuotantolaitosten määrä tulee

31 Esitystä koskevassa ympäristövaliokunnan mietinnössä (s. 3) kritisoitiin sitä, että lakiehdotuksen sisältöä ja vaikutuksia kuvattiin hallituksen esityksessä hyvin yleisellä tasolla ja että tarkemman vaikutusarvioinnin katsottiin esityksessä kuuluvan lain perusteella annettavan asetuksen yhteyteen.

lisääntymään, ei [...] pystytä esittämään. Käytössä ei ole muutakaan aineistoa, jonka perusteella kunnallistaloudellisia kokonaisvaikutuksia pystyttäisiin arvioimaan euromääräisinä”.

Kansantaloudellisten vaikutusten osalta hallituksen esityksessä (HE 167/2017 vp, s. 19) todetaan, että “[u]uden yritystoiminnan mahdollisia kansantaloudellisia vaikutuksia ei [...] pysty luotettavasti arvioimaan”. Kyse ei kuitenkaan vaikuta olevan siitä, että vaikutusarvioiden tukena ei olisi käytetty tutkimustietoa: Kuntaliiton tekemän selvityksen pohjalta esityksessä arvioidaan rekisteröinti-ilmoitusten käsittelystä kunnille ja viranomaisille aiheutuvia kuluja, henkilötyötuntimäärää ja käsittelymaksukertymää; Suomen ympäristökeskuksen laatiman vaikutusarviointiselvityksen avulla esitetään, että sekä merkittävimmät yritysvaikutukset että ympäristövaikutukset liittyvät päästöraja-arvojen sekä mittaus- ja raportointivelvoitteiden noudattamiseen. Esityksen johdosta rekisteröintivelvollisten energiantuotantolaitosten määrän arvioidaan kasvavan ja oletetaan, että entistä suurempi määrä laitoksia noudattaisi myöhemmin asetuksella säädettäviä päästöraja-arvoja, minkä arvioidaan pitkällä aikavälillä vähentävän esimerkiksi energiantuotannon hiukkaspäästöjä. Esityksessä todetaan (s. 22), että vaikutusarviointiselvityksen mukaan vuositason päästövähennykset olisivat vuoteen 2030 mennessä ”alle 1000 tonnia rikkidioksidia, alle 1000 tonnia typenoksideja ja noin 1500 tonnia pienhiukkasia”. Esitystä koskevassa mietinnössään eduskunnan ympäristövaliokunta suhtautuu esityksessä valittuun lähestymistapaan kriittisesti ja toteaa: ”Hallituksen esitykseen sisältyy hyvin yleispiirteinen vaikutusarvio. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että useassa kohdin esityksessä todetaan, ettei vaikutusten arviointi ole mahdollista”. On luonnollisesti toivottavaa, että hallituksen esityksessä vaikutukset pyrittäisiin arvioimaan mahdollisimman tarkasti. Toisaalta täsmällisten vaikutusarvioiden esittäminen saattaa olla harhaanjohtavaa, jos käytettävissä olevassa tietopohjassa on keskeisiä puutteita (ks. luku 6.2.3).

Useampi analysoitu hallituksen esitys herättää kysymyksen, sekoittuvatko vaikutusarvioinnissa toisinaan esityksen tavoitteet ja varsinaiset vaikutukset toisiinsa. Toisin sanoen, toistuvatko esityksen tavoitteet lähes sellaisenaan vaikutusarvioinnissa, vai perustuvatko arvioidut vaikutukset tosiasialliseen arviointiin, jonka apuna on käytetty mahdollisuuksien mukaan tutkimustietoa ja asiantuntija-arvioita? Esimerkiksi ammatillista koulutusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 39/2017 vp, s. 167) arvioidaan, että

nykyistä yksilöllisempien opintopolkujen avulla voidaan [...] huolehtia paremmin siitä, että yksilön tarpeet ja valmiudet opiskeluun voidaan ottaa paremmin huomioon. Tätä kautta voidaan vähentää koulutuksen keskeyttämistä ja vähentää syrjäytymisriskiä.

Lukijan mieleen nousee kysymys, onko kyse perustellusta vaikutusarviosta vai pikemminkin kuvaus esityksen tavoitteista. Arvion tueksi olisi ollut tarpeen esittää tarkemmin, millainen

suhde yksilöllisempien opintopolkujen, koulutuksen keskittymisen vähentymisen ja syrjäytymisriskin pienentymisen välillä on, sekä esimerkiksi arvio siitä, miten todennäköisesti lainsäädännöllä todella pystytään vaikuttamaan opintopolkujen tosiasialliseen yksilöllistämiseen. Tavoitteiden kuvaamisen ja vaikutusarvioiden sekoittumiseen kiinnitti huomiota myös Nuorisotutkimusseura eduskunnan sivistysvaliokunnalle antamassaan lausunnossa (s. 1): ”Reformi tulee muuttamaan merkittävästi oppilaitosten arkisia toiminta- ja oppimisympäristöjä – jotka ovat muutenkin olleet muutoksessa jo pitkään – mutta lakiesitys ei määrittele niitä prosesseja ja resursseja, joilla toivottuihin lopputuloksiin muuttuvissa ympäristöissä päästäisiin. Reformi on nähdäksemme lähinnä kuvaus ihanteellisista lopputuloksista”. Kysymys tavoitteiden ja vaikutusten sekoittumisesta nousi esiin myös metsätietojärjestelmää koskevassa hallituksen esityksessä (HE 170/2017 vp, s. 17). Sen vaikutusarvioinnin mukaan muun ohella

maanomistajien saama palvelujen tarjonta tulee laajenemaan, paranemaan ja kohdentumaan aikaisempaa paremmin. Koska metsävaratiedot tulevat olemaan laajasti saatavilla, ne auttavat sekä metsänomistajaa että toimijoita ryhtymään oikea-aikaisesti toimenpiteisiin. [...] Toimijoiden lisääntyneiden yhteydenottojen seurauksena maanomistajien saama neuvonta lisääntyy. Tietojen hyödyntäminen näkyy metsien hoidon ja käytön aktivoitumisena.

Lukijan mieleen herää kysymys siitä, miten realistisia arviot ovat, ja missä määrin ne heijastavat pikemminkin uudistuksen tavoitteita kuin vaikutuksia. Osittain vaikutusarviointeja tuetaan kuitenkin myös tutkimus- ja arviointitiedolla: esimerkiksi arvio siitä, että metsävaratietojen avaaminen mm. lisää investointihalukkuutta Suomeen, perustellaan ruotsalaisen Skogsstyrelsens arvion pohjalta, jonka mukaan ”yhden kruunun sijoitus metsävaratietojen inventointiin vuosina 1982–1993 tuotti 65 kruunua takaisin” (s.18–19). Samoin Pelleron taloudellisen tutkimuslaitoksen tutkimuksen perusteella arvioidaan, että metsävaratiedon saatavuus mahdollistaa markkinaehtoisten palveluiden tehokkaan kohdentamisen, jolla puolestaan olisi välillisesti merkittäviä kansantaloudellisia vaikutuksia.

Joskus esityksen vaikutukset hahmottuvat parhaiten laajemmassa kontekstissaan: voi olla, että yksittäisen uudistuksen vaikutukset ovat pieniä, mutta uudistus itsessään on osa pidempikestoista trendiä. Tällöin totuudenmukaisimman kuvan vaikutuksista saa, kun uudistusta tarkastellaan osana tätä jatkumoa. Tähän kiinnittää huomiota professori Tuomas Ojanen oikeudenkäymiskaaren muutosta (HE 200/2017 vp) koskevassa asiantuntijalausunnossaan:

[O]ikeushoidon uudistamisohjelmien nimissä on viime vuosina ehdotettu ja osaksi jo tehtykin useita laajoja lainsäädäntömuutoksia, jotka ainakin osaksi koskevat yksilön oikeusturvan ja tuomioistuinten ratkaisutoiminnan kannalta periaatteellisesti varsin merkittäviäkin kysymyksiä. [...] Nähdäkseni käsillä olevasta esityksestä

annettavassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi painokkaasti toistettava [...] tarve seurata tarkoin varsinkin *eri esitysten kumulatiivisia* vaikutuksia perustuslain 21 §:ssä turvatus oikeusturvan toteutumiseen sekä tarvittaessa ryhtyä *viipymättä* toimenpiteisiin havaittujen ongelmien korjaamiseksi.

Hallituksen esityksen laatimisoheiden (s. 14) mukaan esityksessä on selostettava, aiotanko ehdotettujen säännösten vaikutuksia seurata jälkikäteen. Lainsäädännön arviointineuvosto pitää jälkiseurantaa tärkeänä etenkin, jos vaikutusten oletetaan olevan merkittäviä tai kun etukäteisarviota ei voida syystä tai toisesta tehdä. Arviointineuvoston mukaan silloin, kun jälkiseuranta on aiheellista, tulisi hallituksen esityksen sisältää konkreettisen suunnitelman tai ehdotuksia seurannan toteuttamiseksi. (Ks. VNK/2316/32/2016; VNK/666/32/2017.) Esimerkiksi ajokorttilakia koskevassa hallituksen esityksessä ehdotettiin seurantatutkimusta muutosten toteutumisen ja niiden vaikutusten selvittämiseksi. Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta esittikin mietinnössään eduskunnan hyväksyttäväksi seurantatutkimusta koskevaa lausumaa (s. 5–6).

Tavoitteiden seuranta koskien alkoholilakia koskevassa hallituksen esityksessä listataan erilaisia alkoholioloja sekä alkoholintuotantoon ja –käyttöön liittyvää seuranta tekeviä tahoja ja keskeisiä kerättäviä seurantatietoja. Seurantatutkimuksen osalta esityksessä todetaan (HE 100/2017 vp, s. 49), että “[a]lkoholilakiuudistuksen elinkeinopoliittisten tavoitteiden toteuttamisen seuranta on ainoa alue, jonka toteuttamiseen tarvittaneen erillistutkimuksia”. Lainsäädännön arviointineuvosto on alkoholilain uudistusta koskevassa lausunnossaan kuitenkin muistuttanut, että tällainen neutraali seuranta ei vastaa uudistuksen jälkiarvioinnin tarpeita (VNK/666/32/2017). Seurantatutkimuksen ideana onkin yleisen seurannan sijaan tarkastella lakimuutoksen vaikutuksia mm. sen tavoitteiden näkökulmasta ja pyrkiä tunnistamaan myös sellaisia vaikutuksia, joita ei vielä lainvalmisteluvaiheessa osattu ennakoita.

#### *Lausuntopalaute*

Hallituksen esityksen laatimisoheiden (s. 18) mukaan yleisperusteluissa selostetaan lausuntojen sisältöjen päälinjat ja perustellaan, ”miksi on päädytty ehdotettuun ratkaisuun vaikka lausunnonantajat ovat mahdollisesti olleet asiassa toisella kannalla”.<sup>32</sup> Läpinäkyvyyttä palveleekin lausuntopalautteen keskeisen sisällön selostamisen lisäksi se, että esityksessä kuvataan – parhaassa tapauksessa perustellen – millä tavoin lausuntopalaute ja mahdollinen lainsäädännön arviointineuvoston palaute esitysluonnoksesta on otettu

32 HELO-työryhmän luonnoksen (s. 25) mukaan jakson ”tavoitteena on antaa lukijalle selkeä käsitys siitä, miten uudistukseen on suhtauduttu valmistelun aikana ja millä tavoin kuulemiset, myös lainsäädännön arviointineuvoston lausunto, ovat vaikuttaneet esityksen sisältöön. [...] Jaksossa selostetaan lausuntojen päälinjat ja kuulemisissa esiin tuodut merkitykselliset näkökannat. On tuotava esiin niin esitystä tukevat kuin siitä poikkeavat kannat. Lisäksi on perusteltava, miten varteenotettavat näkökannat on otettu huomioon tai miksi ne on jätetty huomiotta.

huomioon. Useassa analysoidussa hallituksen esityksessä kuvataankin jokseenkin tarkasti lausuntojen keskeinen sisältö ja/tai se, miten lausuntopalaute on hallituksen esitystä laadittaessa otettu huomioon. Läpinäkyvyyden kannalta tämä on hyvä käytäntö sen sijaan, että todettaisiin ylimalkaan lausuntopalautteen otetun mahdollisuuksien mukaan huomioon. Hallituksen esityksessä ei luonnollisesti voi yksityiskohtaisesti käydä läpi lausuntojen sisältöä tai kommentoida jokaista niissä esitettyä kriittistä huomiota. Toivottavaa kuitenkin olisi, että ainakin useassa lausunnossa toistuvat huomiot sekä hyvin perustellut ja tutkimustietoon perustuvat kriittiset näkökulmat noteerattaisiin hallituksen esityksessä ja perusteltaisiin, miksi esitetyistä huomioista huolimatta on mahdollisesti pitäydytty valituissa ratkaisuissa.

## 6.2.2 Linjakuus

Hallituksen esityksen laatimisoheiden (s. 14) mukaan esityksen tavoitteiden, keinojen ja vaikutusten on oltava sopusoinnussa keskenään; kyse on toisin sanoen linjakkuudesta. Ideaalitulanteessa hallituksen esityksen eri osat ovat johdonmukaisessa suhteessa toisiinsa: nykytilasta identifioitaisiin ongelma, johon esityksellä pyritään vaikuttamaan, ja uudistuksen vaikutuksia arvioitaessa kiinnitettäisiin erityistä huomiota siihen, arvioidaanko uudistuksella saavutettavan tavoiteltuja vaikutuksia. Jotta tutkimustiedon käyttö esimerkiksi nykytilaa kuvaavassa hallituksen esityksen osiossa olisi mahdollisimman perusteltua ja hyödyllistä, olisi tärkeää, että nykytilaa kuvataan tutkimustiedon avulla linjakkaassa suhteessa siihen, millaista muutosta tavoitellaan; muutoin tutkimustiedon käyttö voi jäädä pinnalliseksi (ks. luku 6.3.2.).

Analyysin perusteella näyttää siltä, että hallituksen esityksissä nykytilassa kuvattujen ongelmakohtien, esitetyn uudistuksen tavoitteiden, keinojen ja vaikutusten välinen suhde jää joskus vaillinaiseksi: nykytilan kuvaus ei aina sisällä sellaisten ongelmakohtien identifiointia, johon uudistuksella arvioidaan olevan toivotunlaisia vaikutuksia. Tällöin nykytilan kuvaus ja arviointi, esityksen tavoitteet, keinot ja vaikutukset jäävät toisistaan irrallisiksi osioiksi. Tällainen heikkous voi johtua esimerkiksi edellisessä jaksossa kuvatuista läpinäkyvyyden puutteista: jos hallituksen esityksen tavoitteet ovat keskenään ristiriitaiset tai osa tavoitteista käy ilmi hallituksen esityksen tekstistä vain implisiittisesti, ei linjakasta suhdetta tavoitteiden, keinojen ja vaikutusten välille ole mahdollista rakentaa. Linjakkuuden näkökulmasta ongelmalliseksi voi muodostua myös se, että nykytilan arviointi on pelkkää yleistä kuvailua arvioinnin sijaan: tällöin osio jää helposti irralliseksi suhteessa uudistuksen tavoitteisiin ja keskeisiin ehdotuksiin.

Ammatillista koulutusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 39/2017 vp) selostetaan nykytilaa varsin perusteellisesti hyödyntäen mm. tilastotietoa. Nykytilan arviointi -osuuksessa tunnistetaan sekä toimivia käytäntöjä että kehittämistarpeita sekä tuodaan esiin uudistuksen tavoitteiden ja tunnistettujen kehittämistarpeiden välinen yhteys. Yleisesti



ottaen tutkimustietoa käytetään laajasti etenkin nykytilan arvioinnin apuna. Tutkimustietoa käytetään myös vaikutusarvioinnin tukena; ennakoitavat vaikutukset esitetään koe-laskelmien perusteella ja näiden laskelmien taustoja avataan; myös puutteita saatavilla olevassa tutkimustiedossa tunnistetaan. Linjakkuutta ja läpinäkyvyyttä voisi kuitenkin parantaa esitystapaa kehittämällä, sillä esityksen pituudesta ja perusteellisuudesta johtuen sen luettavuus jonkin verran kärsii. Esityksen keskeiset tavoitteet, keinot ja vaikutukset voisi esimerkiksi koota yhteen taulukkomuodossa, jolloin lukijan olisi helpompi hahmottaa, millä esitetyillä uudistuksilla on tarkoitus vastata nimettyihin tavoitteisiin, ja millaisia vaikutuksia esitetyillä keinoilla arvioidaan olevan suhteessa tavoitteisiin.

Linjakkuuden näkökulmasta ihanteellista olisi, jos myös kansainvälinen vertailu nivottaisiin osaksi hallituksen esityksen muiden osien argumentaatiota: vertailuosiossa perusteltaisiin, miksi juuri tietyt maat on valittu tarkastelun kohteiksi, vertailussa keskityttäisiin käsillä olevan uudistuksen keskeisimpiin aihealueisiin, ja kansainvälisestä vertailusta tehtäisiin päätelmiä, joita voitaisiin käyttää uudistuksen arvioinnin apuna. Lähes kaikissa analysoiduissa hallituksen esityksissä kansainvälinen vertailu jää irralliseksi esityksen muihin osiin nähden, eikä muutamaa melko vähäistä poikkeusta lukuun ottamatta eri maiden käytäntöjä arvioida – ainakaan eksplisiittisesti – esityksen tavoitteiden kannalta.

### 6.2.3 Tutkimustiedon käyttötavat: funktio ja relevanssi

Selkeitä esimerkkejä tutkimustiedon tarkoitushakuisesta tai harhaanjohtavasta käytöstä hallituksen esitysten argumentaatiossa havaittiin analyysissa hyvin vähän.<sup>33</sup> Sen sijaan aineistosta nousi esiin kysymys käytetyn tutkimustiedon relevanttiudesta esitetyn uudistuksen kannalta. Tutkimusaineistossa esiintyi jonkin verran tutkimustiedon käyttöä, jonka funktio jäi epäselväksi tai esityksen keskeisiin sisältöihin nähden etäiseksi: esimerkiksi uudistuksen aihepiiriin väljästi muttei keskeisesti liittyvän tutkimuksen sisältöä referoitiin ilman, että sitä nivottiin eksplisiittisesti osaksi uudistusta perustelevaa argumentaatiota, tai nykytilaa kuvattiin laajasti ja tutkimustietoa hyödyntäen, mutta ilman selkeää yhteyttä uudistuksen tavoitteisiin; tällöin tutkimustieto ei välttämättä koske esityksen keskeisiä sisältöjä eikä varsinaisesti tuo lisäarvoa esitykselle siinä mielessä, että se perustelisi esityksen keskeisiä ratkaisuja tai toisi esiin niihin liittyviä ongelmakohtia. Myös tutkimustiedon kohdistuminen suhteettoman laajasti vain joihinkin esityksen yksityiskohtiin samalla, kun keskeisimmät uudistuksen ulottuvuudet jäävät vähälle huomiolle tai ilman tutkimustiedon tukea, jättää tutkimustiedon käytön pinnalliseksi ja pahimmillaan johtaa tutkimustiedon harhaanjohtavaan käyttöön. Tutkimustiedon käyttö voi olla harhaanjohtavaa myös, jos tutkimustuloksiin viitaten tehdään perusteettoman tarkkoja vaikutusarvioita. Tämä riski

33 Asiaa on kuitenkin hyvin vaikea arvioida pelkän argumentaatioanalyysin avulla perehtymättä syvällisesti hallituksen esityksissä tai tausta-aineistossa käytettyihin tietolähteisiin. Myös vali-koivaa tutkimustiedon käyttöä on vaikea tunnistaa pelkän argumentaatioanalyysin keinoin.

sisältyy myös lainsäädännön arviointineuvoston korostamaan (ks. esim. VNK/185/03/2017) euromääräisten arvioiden tekemiseen silloin, kun se tosiasiansa on vaikeaa: jos euromääräisiä arvioita tehdään puutteellisen tiedon varassa, voi lukijalle syntyä harhaanjohtava kuva uudistuksen merkityksestä ja vaikuttavuudesta (ks. myös Rantala ym. 2019).

Vaikka lainvalmistelussa on tärkeää pyrkiä mahdollisimman kattavaan vaikutusarviointiin, on tärkeää muistaa, että vaikutusarviot ovat väistämättä arvioita, ja että niihin liittyy saman tyyppisiä riskejä kuin tutkimustiedon käyttöön argumentaatioissa ylipäätään: jos tutkimus- ja arviointitietoon liittyvää epävarmuutta ei tuoda esille, voivat tutkimustietoviittaukset antaa arvioille perusteetonta uskottavuutta. Tällöin tutkimustiedon ja erilaisten ennustemallien käyttö voi olla jopa harhaanjohtavaa. Toisaalta epävarmuuden esiin tuominen korostaa sitä, että päätöksiä joudutaan tekemään usein varsin puutteellisten tietojen ja arvioiden varassa. (Samoin Rantala 2019, 16; lainsäädännön arviointineuvosto 2019.) Tutkimustietoon perustuvan epävarmuuden esiin tuominen on läpinäkyvyyden kannalta erityisen tärkeää nimenomaan silloin, kun saatavilla olevan tiedon perusteella ei voida tehdä yksiselitteisiä johtopäätöksiä.

### 6.3 Tutkimustiedon käyttö asiantuntijalausunnoissa

Tutkijoiden lausunnoissa tutkimustieto esiintyi monessa eri käyttötarkoituksessa: lausunnoissa tutkimustietoa käytettiin

- Esitetyn uudistuksen kritiikin perusteluna (uudistuksen riskien osoittaminen mm. tilastotiedon avulla)
- Esitystä tukevan kannan perusteluna (joskin kriittiset huomiot olivat tutkijoiden lausunnoissa tavallisempia)
- Vaihtoehtoisten vaikutusarvioiden esittämiseen
- Seurannan tarpeen osoittamiseen
- Voimassa olleen sääntelyratkaisun tai sen kehityksen tukemiseen hallituksen esityksessä valitun sääntelyratkaisun sijaan
- Vaikutusarvioinnin haasteiden osoittamiseen

Tutkijat toivat lausunnoissaan esiin myös tutkimustietoon itseensä liittyviä huomioita mm. siitä, millaisia haasteita tutkimus- ja tilastotietoon liittyy, ja millaisia päätelmiä tutkimustiedon perusteella voidaan ja ei voida tehdä. Lisäksi lausunnoissa tuotiin esiin puutteita lainvalmistelussa käytetyssä tietopohjassa ja saatavilla olevassa tiedossa sekä kansainvälisen vertailun ongelmakohtia. Lisäksi joissakin lausunnoissa kritisoitiin tarkoitushakuisten tilaustutkimusten käyttöä hallituksen esityksissä.

Lainvalmistelijalle tutkijoiden antamien asiantuntijalausuntojen hyöty tutkimustiedon käytön näkökulmasta voi analysoidun aineiston perusteella olla ennen muuta tutkimustietoon liittyvissä kriittisissä huomioissa. Asiantuntijalausunnoissa esimerkiksi tuotiin esiin sellaista tutkimustietoa, jota ei lainvalmistelun aikaisemmissa vaiheissa ollut (ainakaan näkyvästi) käytetty. Lausunnoissa esiintyi myös tutkimustiedon käyttötapoihin liittyviä kriittisiä huomioita: niissä esimerkiksi kiinnitettiin huomiota siihen, ettei nykytilasta ollut olemassa riittävää tutkimustietoa uudistuksen pohjaksi, taikka esitettiin, että valmisteluasiakirjoissa käytetty tieto oli vanhentunutta tai että kaikkea olemassa olevaa, uudistuksen kannalta relevanttia tietoa ei ollut käytetty. Joissakin lausunnoissa kritisoitiin valmisteluasiakirjoissa esiintyvää tutkimustiedon harhaanjohtavaa käyttötapaa.

Tutkimustiedon käyttöön poliittisessa prosessissa liittyvät kiistat, näkökulmaerot ja kilpaileva tieto tulivat tutkijoiden ja etujärjestöjen lausunnoissa esiin näkyvämmän kuin hallituksen esityksissä. Lausunnoissa esitettiin huomioita tutkimustiedon puutteellisuuksista, tutkimustulosten ristiriitaisuuksista ja kyseenalaistettiin esimerkiksi olemassa olevan tutkimustiedon riippumattomuus, neutraalius, objektiivisuus, sekä tiedon pohjalta esitettyjä syy-seuraus -suhteita ja tiedontuotannon menetelmiä. Joissakin lausunnoissa esitettiin käytetyn tutkimustiedon tilalle lausunnonantajan itsensä teettämää tutkimusta. Lainvalmistelijan näkökulmasta on hankalaa, että toisaalta tutkimustieto todella joskus on puutteellista ja ristiriitaista, toisaalta näiden ongelmien korostamista voi käyttää myös tarkoitushakuisena argumentatiivisena keinona. Myös erilaisten tutkimusasetelmien ja -menetelmien arvioiminen ja vertaileminen voi olla hyvin haastavaa.

Tutkijat käyttivät omissa lausunnoissaan tutkimustietoviitteitä vaihtelevasti. Tutkimuslähteisiin viitattiin pääasiassa samaan tyyliin kuin hallituksen esityksissä: joskus viittaukset jäivät ylimalkaisiksi, joskus tutkimuslähteet yksilöitiin hyvinkin yksityiskohtaisesti ja avattiin myös tutkimusten taustoja, toteuttamistapaa, aineistoja ja menetelmiä. Tutkijat esittivät näkemyksensä usein myös ilman varsinaisia tutkimuslähdeviittauksia. He eivät myöskään rajoittaneet kannanottojaan vain tutkimuksellisiin näkökulmiin tai käsillä olevaan uudistusehdotukseen, vaan ottivat laajemminkin kantaa myös esimerkiksi arvokysymyksiin ja toivat esiin uudistuksen kontekstiin ja pidemmän aikavälin kehitykseen liittyviä huomioita.

Tutkijoiden rooliin kuuluu muun ohella yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistuminen, ja aineiston perusteella voidaankin sanoa, että lainvalmisteluun lausuntojen antamisen muodossa osallistuminen on tällaisen yhteiskunnallisen keskustelun yksi tapa. Tuomalla esiin ehdotetun uudistuksen laajempaa yhteiskunnallista kontekstia, hallituksen esityksestä mahdollisesti puuttuvia näkökulmia, osoittamalla puutteita saatavilla olevassa tutkimustiedossa sekä ottamalla kantaa esityksen painotuksiin, tutkijat osallistuvat lainvalmistelun prosessissa laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun ja voivat parhaassa tapauksessa nostaa julkiseen keskusteluun näkökulmia, jotka muutoin voisivat jäädä vähemmälle huomiolle. Aineistossa tutkijat esimerkiksi osallistuivat keskusteluun siitä, mitä asioita

ylipäättään tulisi ottaa lainsäädännön tavoitteeksi (ajokorttilaki, alkoholilaki) ja osoittivat havaitsemiaan ristiriitaisuuksia hallituksen esityksen tavoitteiden ja esitettyjen keinojen välillä (alkoholilaki) sekä toivat esiin periaatteellisesti tärkeitä näkökohtia (rajavartiolaki, oikeudenkäymiskaari). Alkoholilakia koskevassa hallituksen esityksessä tutkijat toivat lausunnoissaan esiin laajemman poliittisen agendan (alkoholipoliittisen vähittäismyyntijärjestelmän murtaminen), jota ei hallituksen esityksessä eksplisiittisesti tuotu esiin, mutta joka edellisessä luvussa esitetyin tavoin on luettavissa esityksen argumentaatiosta. Tutkijoiden lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös esityksen keskeisten uudistusehdotusten perustelemattomuuteen. Toisin sanoen lausunnoissa pyrittiin tekemään näkyväksi hallituksen esityksen taustalla vaikuttavia intressejä ja jännitteitä.

## 7 Yhteenveto ja suositukset

Tässä luvussa esitetään yhteenveto edellisissä luvuissa esitellyistä tutkimustuloksista sekä suosituksia siitä, miten tutkimustiedon käyttöä lainvalmistelussa voidaan tehostaa ja tiedon käyttötapojen laatua parantaa.

### 7.1 Yhteenveto keskeisistä tutkimustuloksista

#### Tutkimustiedon käytön yleisyys ja dokumentointi

Tutkimustiedon käytön yleinen kartoitus osoitti, että vuonna 2017 noin joka toinen hallituksen esitys sisälsi ainakin yhden viittauksen johonkin tutkimus- tai selvitystietoon. Nämä viittaukset keskittyivät erityisesti nykytilan kuvaukseen, vaikutusten arviointiin ja valmisteluosioon. Kaikista hallituksen esityksistä nykytilaa koskevia tutkimusviittauksia oli noin joka kolmannessa esityksessä, ja joka neljännessä tutkimusviittaus sijoittui vaikutusarvioon ja valmisteluosioon. Näyttäisi siltä, että tutkimusviittausten dokumentointi on lisääntynyt esimerkiksi vuoden 2009 ja 2012 hallitukseen esityksiin verrattuna: tuolloin kaikista esityksistä noin kolmanneksessa viitattiin joihinkin kirjallisiin lähteisiin (Pakarinen ym. 2010, Slant & Rantala 2013), kun vuonna 2017 viittauksia esiintyi noin joka toisessa esityksessä. Aiempien tutkimusten tarkastelutapa oli tässä tutkimuksessa esitettyyn analyysiin verrattuna karkeampi, mutta tuloksista voitaneen päätellä, että tietolähteiden dokumentointi hallituksen esityksissä on lisääntynyt.

Tutkimustiedon dokumentoinnissa oli vaihtelua. Esitysten osioittain tarkasteltuna tarkimmat kirjaukset olivat johdanto- ja valmisteluluvuissa. Valmistelulukujen viittaukset olivat useissa tapauksissa lakihankkeen valmistelussa itse tuotettuja työryhmäraportteja tai vastaavia – kenties tästä syystä ne oli myös kirjattu tarkemmin. Vastaavasti ulkopuolisten tahojen tuottamat tutkimukset kirjattiin jonkin verran puutteellisemmin. Esityksistä arviointiin myös sisältävätkö ne viittauksia tilastoihin. Tilastoviittausten määrä kaikissa esityksissä oli 68 prosenttia. Tilastoviittaukset olivat läpinäkyvydeltään selvästi puutteellisempia kuin tutkimusviittaukset: suuri osa niistä oli pelkkiä lukuarvoja, jotka eivät sisältäneet tarkempaa tietoa tilaston tuottajasta. Yleisen kartoituksen tuloksia arvioitaessa on muistettava,

etteivät tutkimus- tai tilastoviittaukset sinänsä kerro vielä paljoakaan siitä, miten paljon tutkimustietoa tosiasiaa käytetään lainvalmistelussa, tai millainen vaikutus tutkimustiedolla on valittuihin ratkaisuihin.

Yhdeksässä tarkemmin analysoiduissa lainvalmisteluhankkeissa oli käytetty monipuolisesti erilaisia tietolähteitä ja niiden käyttö oli pääosin myös dokumentoitu tavalla tai toisella hallituksen esityksiin. Poikkeuksen muodostivat valmistelun kannalta usein hyvin merkitykselliset hallinnon sisäinen tieto ja sidosryhmäyhteistyö. Niiden dokumentointi esityksiin oli niukkaa tai rajoittui lausuntokierroksen kuvaukseen.

### **Käytetty tutkimustieto ja asiantuntijuus**

Tutkimustiedon määritelmä oli tässä selvityksessä melko laaja. Tutkimusviittauksiksi hyväksyttiin lähes kaikki kirjalliset tietolähteet, mutta ei kuitenkaan esimerkiksi lakeja, kansainvälisiä sopimuksia tai selvästi poliittisia asiakirjoja. Tutkimustieto jaoteltiin hallinnon, akateemisen tahon, muun tahon tai useiden edellä mainittujen tahojen tuottamaksi tai julkaisemaksi. Hallinnon sisäiseksi tiedoksi luokiteltiin erityyppisiä tietolähteitä, jotka oli tuotettu kansallisesti ministeriöissä tai muissa viranomaisissa. Kategorian määrittely oli siten melko laaja. On huomattava, että tutkimustietoviittaukset saattoivat sisältää myös muiden ulkopuolisten tahojen panosta, joskaan tätä ei voitu päätellä suoraan viittauksista. Vuoden 2017 hallituksen esityksissä suuri osa tutkimusviittauksista kohdistui nimenomaan hallinnossa sisäisesti tuotettuun tietoon, mutta myös muiden tahojen tuottamaa tietoa käytettiin. Tulos voi kertoa esimerkiksi siitä, että lainvalmistelijat tuntevat ja löytävät paremmin hallinnossa tuotetun tiedon, se vastaa paremmin tietotarpeisiin, tai se tulee tulella dokumentoiduksi esityksiin paremmin kuin muiden tiedontuottajien tietolähteet.

Vuonna 2014 kaikissa valiokunnissa käyneistä asiantuntijoista lähes puolet oli viranomaisia ministeriöistä tai muista valtion organisaatioista. Muista kuultavista taustaorganisaatioista etujärjestöjä kuultiin kaksi kertaa enemmän kuin tutkijoita: joka viides kuultava oli etujärjestöstä ja joka kymmenes tutkimusorganisaatiosta (tai tutkija). Kansalaisjärjestöjä kuultiin kahdeksan prosentin verran.

Valiokunnittain ilmeni merkittäviä eroja siinä, keitä kuultiin. Poikkeuksellisin valiokunnista oli perustuslakivaliokunta, jossa puolet kuultavista oli tutkijoita. Heistä 94 prosenttia oli oikeustieteilijöitä. Vuoden 2017 aineisto rakentui kolmen valiokunnan (hallintovaliokunta, sosiaali- ja terveysvaliokunta ja valtiovarainvaliokunta) kuulemisista. Kuultavien osuudet taustaorganisaatioittain arvioituna olivat näissä valiokunnissa sama tyyppiset kuin vuoden 2014 kokonaisaineistossa. Tutkijoiden osuus lisääntyi vuonna 2017 muutaman prosenttiyksikön verran vuodesta 2014 kaikissa kolmessa tarkastellussa valiokunnassa. Näissä valiokunnissa tutkijoiden taustat olivat tieteenaloista erityisesti oikeustieteissä, yhteiskuntatieteissä, lääketieteessä ja kauppatieteissä.

## Tutkimustiedon käyttötavat ja vaikuttavuus

Vuoden 2017 hallituksen esitysten aineiston perusteella näyttää siltä, että tutkimusviittauksia sisältäneet esitykset olivat usein sivumäärällisesti pidempiä kuin esitykset joissa ei ollut tutkimusviittauksia. Lisäksi ne oli valmisteltu suhteellisesti useammin työryhmässä kuin virkатыönä vastuuministeriössä, tai virkатыönä yhteistyössä toisen ministeriön tai hallinnon ulkopuolisen tahon, kuten sidosryhmien, kanssa. Siten voidaan päätellä, että tutkimusviittauksia kirjattiin enemmän laajoihin lakiehdotuksiin, jotka oli myös valmisteltu laajapohjaisesti. Tutkimusviittauksia ei vastaavasti löytynyt esityksistä, jotka olivat sivumäärällään selvästi lyhyempiä. Tällaiset esitykset olivat usein myös luonteeltaan melko teknisiä.

Lainvalmistelussa käytetyn tiedon lähteet vaihtelivat merkittävästi tarkemmin analysoituissa yhdeksässä säädösvalmisteluhankkeessa riippuen erityisesti siitä, millaisesta lakihankkeesta kulloinkin oli kysymys. Joissakin hankkeissa tutkimustietoa ei ollut käytetty valmistelussa käytännössä lainkaan, osaa varten oli laadittu laaja katsaus aihetta käsitteleviin tieteellisiin artikkeleihin. Lähes kaikissa tarkemmin analysoiduissa hankkeissa tutkimustietoa oli käytetty ainakin jonkin verran, muutamissa varsin monipuolisesti ja mittavastikin. Keskeiseksi tiedon käytön edistäjäksi koettiin valmistelijoiden ja tiedontuottajien jatkuva yhteistyö ja tiedonvaihto. Selvitystoiminta ja erityisesti valtioneuvoston yhteinen selvitys- ja tutkimustoiminta (VN TEAS) on tässä suhteessa jonkin verran ongelmallisempi: säädösvalmistelun tarpeita ajatellen yhteiskehittämisen edellytyksiä hankkeiden tehtävämäärittelyssä tulisi lisätä.

Tutkimustiedolla on haastattelujen perusteella ollut vaikutusta lainvalmisteluprosessiin erityisesti valmistelijoiden ymmärryksen lisääjänä ja sidosryhmien vakuuttamisessa. Sen sijaan käytetyn tiedon valikoimisen tavoista ei haastatteluissa muodostunut tarkkaa kuvaa, vaan asian selvittäminen vaatisi toisen tyyppistä tutkimusta ja hankkeiden jälkiarviointia.

Argumentaatioanalyysin perusteella tutkimustiedolla oli monenlaisia funktioita hallituksen esitysten perusteluissa: tutkimustiedon avulla mm. kuvattiin nykytilaa usein varsin monipuolisesti eri näkökulmista, esiteltiin eri toteuttamisvaihtoehtoihin liittyviä vaikutuksia ja arvioitiin esityksen vaikutuksia. Suurin havaittu puute tutkimustiedon käytössä oli se, että tiedonkäyttö jäi usein pinnalliseksi, mikä oletettavasti vähentää myös tiedon vaikuttavuutta lainvalmisteluun liittyvässä päätöksenteossa. Argumentaatioanalyysin avulla ei kuitenkaan ole mahdollista tutkia tiedon tosiasiallista vaikutusta valittuihin ratkaisuihin, vaan ainoastaan sitä, miten tietoa käytetään (tai ei käytetä) esityksen perusteluissa.

Tutkimustiedon pinnallista käyttöä oli analysoidussa aineistossa esimerkiksi se, että hallituksen esityksen keskeisten sisältöjen sijaan tiedonkäyttö painottui esityksen yleisen kontekstin kuvailuun. Tällaista kohdentamatonta tutkimustiedon käyttöä voi lisätä esimerkiksi se, ettei esityksen tavoitteita tuoda esiin läpinäkyvästi: kun esityksen kaikkia tavoitteita tai erilaisten tavoitteiden ristiriitoja ei tuoda avoimesti esiin, on tutkimustietoakin vaikea

käyttää kohdennetusti. Tutkimustiedon käyttö voi jäädä pinnalliseksi myös siksi, että esityksen linjakkuudessa on puutteita: jos esityksen osat (esimerkiksi kansainvälinen kehitys, esityksen tavoitteet, toteuttamisvaihtoehdot ja vaikutukset) jäävät toisistaan irrallisiksi esimerkiksi sen vuoksi, että esityksen vaikutuksia ei arvioida sen tavoitteita silmällä pitäen, ei tiedonkäyttöä ole helppo kohdistaa esityksen keskeisiin sisältöihin. Paikoin aineistosta syntyi vaikutelma, että tutkimustietoon viitaten tehdään mahdollisesti perusteettoman tarkkoja vaikutusarvioita, ja että vaikutusarvioissa esityksen tavoitteet ja varsinaiset arvioidut vaikutukset sekoittuivat keskenään.

## 7.2 Suositukset

### 1. Ryhtiä tiedon tuotannon, kokoamisen ja käytön kohdennukseen

Tutkimustiedon käyttöä tehostaa **tiedontarpeiden tunnistaminen** mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jotta tietoa olisi käytettävissä valmistelun tukena, ja jotta se voitaisiin tosiasiaassa ottaa valmistelussa huomioon. Tämän vuoksi ministeriöissä olisi tärkeää yhdessä tunnistaa hankkeet, joiden tiedonhankintaan tai -tuotantoon on tarpeen erityisesti panostaa. Tutkimustiedon vaikuttavuuden lisäämiseksi ja tiedon pinnallisten käyttötapojen vähentämiseksi **tiedonkäytön kohdentaminen** on tärkeää. Siksi hankekohtaisesti olisi tärkeää tunnistaa hankkeiden keskeisimmät tavoitteet ja sisällöt sekä tietoaikat. Joko valmistelijoiden tai tutkijoiden olisi suotavaa kartoittaa olemassa oleva tutkimustieto niin, että ainakin keskeisin tutkimustieto on lainvalmistelijoiden käytettävissä.

### 2. Tehdään tiedonkäyttöä näkyväksi

Kaikkea käytettyä tutkimustietoa ei aina dokumentoida lainvalmisteluaineistoon. Esimerkiksi valmistelun kannalta hyvin merkityksellinen hallinnon sisäinen tieto ja sidosryhmäyhteistyö jäävät usein dokumentoimatta ja siten näkymättömiin. **Tiedonkäytön dokumentointiin** kannattaakin kiinnittää huomiota alusta lähtien ja luoda dokumentoinnille hallinnonrajat ylittäviä yhtenäisiä käytäntöjä. Tutkimustiedon käyttöä on sitä helpompaa arvioida ulkopäin, mitä tarkemmin esityksiin on kirjattu niissä käytettyjä tietolähteitä. Varsinaisen tutkimus- ja selvitystiedon dokumentoinnin lisäksi huomiota voisi kiinnittää siihen, miten niin sanottua **hiljaisen tiedon käyttöä voisi tehdä näkyväksi**.

### 3. Hyödynnetään hallinnon sisäistä osaamista ja tuetaan yhteistyötä

Yksi tärkeimmistä tutkimustiedon käyttöä lisäävistä tekijöistä on tiedonkäyttöä tukevien rakenteiden ja prosessien luominen hallintoon. Esimerkiksi **erilaisia taustoja edustavien lainvalmistelijoiden, ja lainvalmistelijan ja tutkijan pari- tai tiimityöskentelyn käytäntö** edistää lainvalmistelun laatua ja tiedon käyttöä lainvalmistelussa. Myönteisiä kokemuksia on saatu myös tiedontuottajan siirtymisestä osaksi ministeriön valmistelutiimiä



säädösvalmisteluhankkeen ajaksi. Lisäksi valmistelijat voivat hyödyntää valtioneuvoston tietotukipalvelua. Kokeneiden tietoasiantuntijoiden lähdetuntemuksesta ja tiedonhaku-osaamisesta voi olla hyötyä valmistelijalle varsinkin silloin, kun hän kartoittaa olemassa olevaa tutkimustietoa valmistelua varten.

#### 4. Suunnitellaan tilattavat selvitykset huolellisesti

Jotta lainvalmistelua varten tilattavat selvitykset ja tutkimukset tuottavat relevanttia, luotettavaa ja kohdennettua tietoa oikea-aikaisesti, **tulee selvitysten suunnittelusta ja tiilaamisesta käydä keskustelua** mahdollisimman **varhaisessa vaiheessa ja mahdollisimman laajalla kokoonpanolla**. Pienissä lakihankkeissa riittää keskeisesti lainvalmistelussa mukana olevien välinen pohdinta, mutta suurissa hankkeissa on tarpeen keskustella oman ministeriön lisäksi myös muiden ministeriöiden kanssa, jotka ovat mukana lakihankkeessa. Selvitysten oikeaa kohdentamista helpottaa usein se, että tiedontuottajat ovat mukana ideoimassa selvityksen tavoitteita ja tutkimuskysymyksiä.

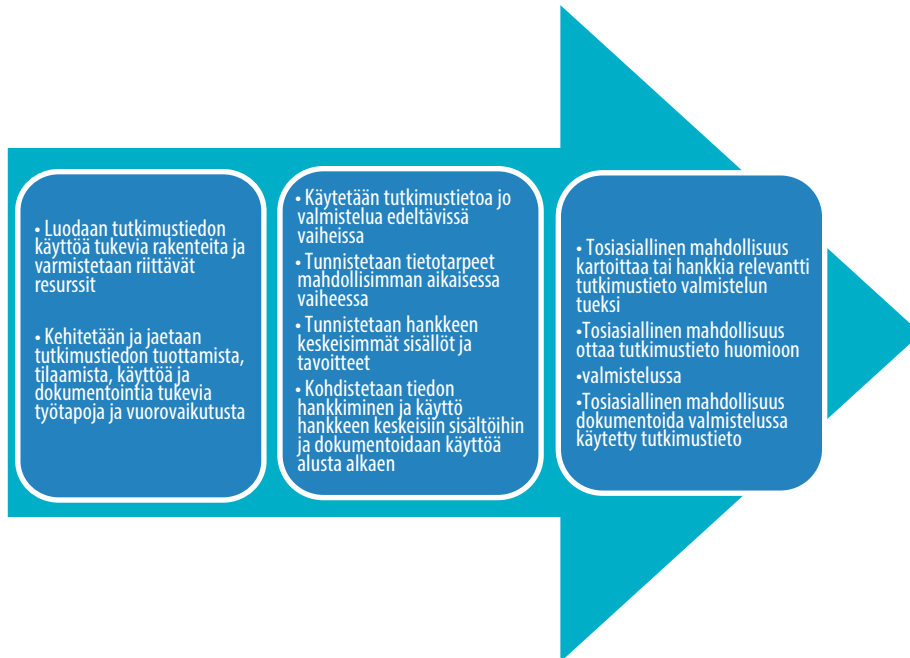
#### 5. Lisätään vuorovaikutusta lainvalmistelijoiden ja tutkijoiden välillä

Käytännössä tutkimustiedon käytön laajuus riippuu usein siitä, millaiset verkostot lainvalmistelijoilla on käytettävissään. Jotta verkostojen muodostuminen ei olisi satunnaista ja pelkästään lainvalmistelijoiden oman aktiivisuuden varassa, on tarpeellista luoda verkostoitumista ja tiedon jakamista tukevia toimintamalleja. Vuorovaikutus tutkimustahon ja valmistelijan välillä tuottaa usein hyviä tuloksia. Valmistelevan **ministeriön ja luotetun tiedontuottajan** (esimerkiksi hallinnonalan virasto tai tutkimuslaitos) **jatkuva keskusteluyhteys** näyttäytyy keskeisenä tiedon käyttöä lainvalmistelussa edistävänä tekijänä.

#### 6. Tuetaan lainvalmistelijoita tutkimustiedon hyödyntämisessä

Tutkimustiedon käytön lisääminen ja tiedon käyttötapojen laadun parantaminen edellyttävät, että lainvalmistelijoilla on **käytettävissään riittävät resurssit, erityisesti aikaa ja osaamista**. Tutkimustiedon käyttöä tukevien rakenteiden luominen ja kehittäminen ministeriöiden johdossa ovat siten ratkaisevassa asemassa. Useissa ministeriöissä onkin jo käynnistetty kehittämishankkeita esimerkiksi toimintamallien edistämisestä, vaikutusarviointiosaamisen systemaattisesta kokoamisesta ja kehittämisestä, koulutuksesta, valtioneuvoston yhteisen tietopalvelun hyödyntämisestä ja erilaisten tietolähteiden käyttämisestä. Kehittämisideoita ja kokeiluista saatuja kokemuksia jakamalla sekä niistä myös tutkijoiden ja tutkimuslaitosten kanssa keskustelemalla voidaan edistää parhaiden käytäntöjen siirtymistä.

Kuvio 16. Yhteenveto suosituksista



## 8 Lähteitä ja tausta-aineistoja

### Liitteet

#### Liite 1. Kuultavien asiantuntijatahojen luokittelu ja esimerkit

MINISTERIÖ	Ministerit ja ministeriöiden virkamiehet ml. Ahvenanmaan maakuntahallituksen ministerit ja lainsäädännön arviointineuvosto
KUNTA/KAUPUNKI	Kunnat, kuntayhtymät, kaupungit, maakuntaliitot ja muut kunnalliset toimijat kuten sosiaalitoimi, sairaanhoitopiirit ja työllisyyspalvelut. Esim. Alajärven kaupunki, Kärkulla samkommun, Lapin sairaanhoitopiiri, TYKS, Suomen Kuntaliitto
MUU VIRANOMAINEN	Virastot, valtuutetut, poliisi, vankilat ja tuomioistuimet, kalastusalueet, saamelaiskäräjät sekä muut julkisen sektorin viranomaistahot. Esim. Tulli, Pirkanmaan ELY-keskus, Maahanmuuttovirasto, Finanssivalvonta, KELA, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Opetushallitus
YRITYS/OSUUSKUNTA	Yrittäjät, yritykset, osuuskunnat, muut ammatinharjoittajat, julkisomisteiset osakeyhtiöt, yksityiset oppilaitokset. Esim. Alko Oy, Yeisradio, VR- Yhtymä Oy, Keravan Energia Oy, Finnair Oyj, Bovallius-ammattiopisto, Metsä Group
RAHOITUS-/VAKUUTUSLAITOS	Pankit, rahastot, kassat, vakuutuslaitokset kuten eläke- ja liikennevakuuttajat. Esim. MELA, KEVA, Liikennevakuutuskeskus, Talletussuojarahasto
KIRKKO/MUU USKONNOLLINEN TAHO	Kirkot, kirkkohallitus ja kirkon työmarkkinalaitos.
ETUJÄRJESTÖ	Elinkeinoelämään tai työmarkkinoihin liittyvät yhdistykset kuten ammatti-, työnantaja- ja toimialaliitot tai näiden verkostot. Esim. EK, SAK, Keskuskaupakamari, Suomen Asianajajaliitto, Veronmaksajain keskusliitto ry
KANSALAISJÄRJESTÖ	Kansalaisyhdistykset, säätiöt ja järjestöt, kuten opiskelijoiden, työttömien, eläkeläisten tai vähemmistöjen etujärjestöt, yhdistykset ja liitot, yleishyödylliset elinkeinoelämään liittymättömät järjestöt. Esim. Ensi- ja turvakotien liitto, A-klinikkasäätiö, KRITS, Lastensuojelun keskusliitto ry, SPR, Vammaisfoorumi ry, Suomen Porosaamelaiset ry
TUTKIJA	Yliopistot ja niiden verkostot, tutkimuskeskukset, tutkimuslaitokset, instituutit, tiede- ja tutkimustoimikunnat, lausunnonantajat joilla on tutkimustitteli. Esim. Ilmatieteen laitos, ETLA, THL, SYKE, Suomen Akatemia, VATT, Ulkopoliittinen instituutti
MUU	Muihin luokkiin sopimattomat tahot, kuten yhteismetsät, osakaskunnat, opistot ja koulutuskeskukset, neuvottelukunnat. Esim. kehityspoliittinen toimikunta, romaniasian neuvottelukunta, VANE, sosiaalialan ammattikorkeakouluverkosto.

## LÄHTEET

- Amara, N., Ouimet, M. & Landry, R. (2004) New evidence on instrumental, conceptual, and symbolic utilization of university research in government agencies. *Science Communication*, 26(1), 75–106.
- Bacchi, Carol L. (2009) *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Frenchs Forest, N.S.W.: Pearson.
- Beyer J.M & Trice H. M. (1982) The utilization process: a conceptual framework and synthesis of empirical findings. *Administrative Science Quarterly* 27, 591–622.
- Boden, R. & Epstein, D. (2006). *Managing the Research Imagination? Globalisation and Research in Higher Education*. *Globalisation, Societies and Education*, 4(2), 223–236.
- Bouwen, P. (2004) Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions. *European Journal of Political Research* 43(3): 337-369.
- Bradley, K. & Haselswerdt, J. (2018). Who lobbies the lobbyists? State Medicaid bureaucrats' engagement in the legislative process. *Journal of Public Policy*, 38(1), 83-111.
- Coen, D. (2007) *Lobbying in the European Union*. Briefing paper. Brussels: European Parliament. Directorate General Internal Policies of the Union.
- Coen, D. & Grant, W. & Wilson, G. (2010) *A Political Science Perspective to Business and Government*. Teoksessa Coen, D. & Grant, W. & Wilson, G. (eds.): *Handbook of Business and Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Downer, J. (2010) Trust and technology: the social foundations of aviation regulation. *The British Journal of Sociology*, 61(1): 83-106.
- Dunn, W. N. (1983) Measuring Knowledge Use. *Science Communication*, 5(1), 120-133.
- Eduskunta (2019). Valiokuntien asiantuntijakuulemiset. Osoitteessa: <https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/eduskunta/valtiopaivaasiakirjat-tietopaketti/Sivut/Valiokuntien-asiantuntijakuulemiset.aspx> [viitattu 13.3.2019]
- European Environment Agency, *Late lessons from early warnings: science, precaution, innovation*. European Environment Agency, 2013. EEA Report No 1/2013.
- Grönberg, S., Kannas O., Kerkelä L. & Rajala M. (2016) Eduskunnan sisäinen tietopalvelu – riippumatonta vaikutusarviointia poliittisen päätöksenteon tueksi. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 106(4), 450–455.
- Hakola-Uusitalo, T. & Björk, A. (2018) Ekonomistit ja talouspolitiikan valmistelu. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 114 4/2018, 604–612.
- Hanegraaff, M., Poletti, A. & Beyers, J. (2017). Explaining varying lobbying styles across the Atlantic: An empirical test of the cultural and institutional explanations. *Journal of Public Policy*, 37(4), 459-486.
- Hegger, D. (2015). Joint knowledge production for climate change adaptation what is in it for science? *Ecology and Society*, 20(4)
- Hellström, E. & Ikäheimo, H.-P. (2017) Tieto päätöksenteossa: Kartoitus tulevaisuuden vuorovaikutustarpeista. Yhteenveto tuloksista. Sitra 12.9.2017.
- Hertin J., Jacob K., Pesch U. & Pacchi C. (2009) The production and use of knowledge in regulatory impact assessment – An empirical analysis. *Forest Policy and Economics* 11, 413–421.
- Hyytinen, A. & Toivanen, O. (2010) Tutkimuksen hyödyntäminen poliittisessa päätöksenteossa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 106(4), 426–436.
- Hämäläinen R.-M. & Villa T. (2014) Tutkimustiedon käyttö terveyttä edistävien liikunnan politiikkatoimien valmistelussa. *Liikunta & Tiede* 51(1), 36–43.
- Ilmakunnas, S., Junka, T. & Uusitalo, R. (2008) Poliittikkatoimenpiteiden arviointi – mitä, miten, miksi. Teoksessa S. Ilmakunnas, T. Junka & R. Uusitalo (toim.), *Vaikuttavaa tutkimusta – Miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita?* (s. 1–10). Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-julkaisuja 47.
- Innanen, H. (2015). Tutkimustiedon hyödyntäminen valtioneuvoston lainvalmistelussa. Pro gradu- tutkielma, Lappeenrannan teknillinen yliopisto.
- Innvær, S. (2009) The use of evidence in public governmental reports on health policy: An analysis of 17 Norwegian official reports (NOU). *BMC Health Services Research*, 9(1), 177.
- Jasanoff, S. (2015) Serviceable Truths: Science for Action in Law and Policy. *Texas Law Review* 93,1723-1749.
- Jokinen, A. (2002) Vakuuttelevan ja suostuttelevan retoriikan analysoiminen. Teoksessa: Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen, E. *Diskurssianalyysi liikkeessä*, 2. painos. (s.126–159).
- Jussila, H. (2012) Päätöksenteon tukena vai hyllyssä pölyttymässä? Sosiaalipoliittisen tutkimustiedon käyttö eduskuntatyössä. Tampere: Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 121.
- Järvilehto, L. (2012) 5 yleisintä argumenttivrhetta – ja miten selviät niistä: Ajattelun ammattilainen -blogi <http://ajattelunammattilainen.fi/2012/05/28/5-yleisinta-argumenttivrhetta-ja-miten-selviat-niista/>

- Jääskeläinen, T., Kautto, P. & Similä, J. (2013) Menetelmiä ja tietolähteitä politiikkatoimien vaikutusten arviointiin. Ympäristöministeriön raportteja 16/2013. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Kakkuri-Knuuttila, M. (1998). Argumentti ja kritiikki: Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot. Helsinki: Gaudeamus.
- Kauppila J., Kautto P., Similä J., Jääskeläinen T. & Kontio P. (2013) Säästöjen, suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin kehittäminen – kokemuksia neljästä pilottihankkeesta. Ympäristöministeriön raportteja 14/2013. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Kautto, P. (2019) Nokia as an Environmental Policy Actor - Evolution of Collaborative Corporate Political Activity in a Multinational Company. *Journal of Common Market Studies*, 47(1), 103-125.
- Kautto, P. & Valve, H. (2019) Cosmopolitics of a regulatory fit: The case of nanocellulose. *Science as Culture*, 28(1), 25-45.
- Keinänen, A. & Halonen, M. (2017) Mikä vaivaa vaikutusten arviointia? – Vaikutusarvioiden puutteet lainsäädännön arviointineuvoston havaitsemana ja lausuntojen huomioinen hallituksen esityksissä. *Edilex* 2017/4.
- Keinänen, A. & Vuorela, M. (2015) Toteutuvatko lainvalmistelun ihanteet käytännössä? *Lakimies*, 113(2), 170–195.
- Kothari, A., Birch, S. & Charles, C. (2005) "Interaction" and research utilisation in health policies and programs: Does it work? *Health policy*, 71(1), 117–125.
- Lainvalmistelun prosessiopas (2019) <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>
- Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle alkoholilain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi VNK/666/32/2017.
- Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi VNK/2316/32/2016.
- Lainsäädännön arviointineuvosto (2019a) Aloite valtioneuvoston kanslialle lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmän luomiseksi 27.3.2019.
- Lainsäädännön arviointineuvosto (2019b). Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 2019:10.
- Lampinen, O. (1985) Yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen hyödyntäminen poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa. Helsinki: Suomen Akatemia, Suomen Akatemian julkaisu 6/1985.
- Larsen, J. K. (1980) Review Essay: Knowledge Utilization: What Is It? *Science Communication*, 1(3), 421-442.
- Lavis, J. N., Robertson, D., Woodside, J. M., McLeod, C. B. & Abelson, J. (2003) How can research organizations more effectively transfer research knowledge to decision makers? *The Milbank Quarterly*, 81(2), 221–248.
- Michaels, S. (2009) Matching Knowledge Brokering Strategies to Environmental Policy Problems and Settings, *Environmental Science & Policy*, 12/7: 994–1011.
- Mickwitz, P., Melanen, M., Rosenström, U. & Seppälä, J. (2006) Regional eco-efficiency indicators – a participatory approach. *Journal of Cleaner Production*, 14(18), 1603–1611.
- Mikulskiene, B. (2013) Research-based Knowledge for Policy Decision Making: Maximizing the Opportunities of Impact. *European Integration Studies*, (7), 35–41.
- Mitton, C. (2007). Knowledge Transfer and Exchange: Review and Synthesis of the Literature. *Milbank Quarterly*, 85(4), 729-768.
- Moore, G., Redman, S., Haines, M. & Todd, A. (2011) What works to increase the use of research in population health policy and programmes: a review. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 7(3), 277–305.
- Naurin, D. (2007) *Deliberation behind closed doors. Transparency and lobbying in the European Union.* Colchester: ECPR Press.
- Nieminen, S., Raiskila, M. & Wiberg, M. (2017) *Faktat politikassa.* Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätiö.
- OECD (2003) *Finland. A New Consensus for Change.* OECD Reviews of Regulatory Reform. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2010). *Better Regulation in Europe. Finland.* Paris: OECD Publishing.
- OECD (2012). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance.* Paris: OECD Publishing.
- Oikeusministeriö (2004) *Hallituksen esitysten laatimisohteet.* Helsinki: Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.
- Oikeusministeriö (2007) *Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet.* Helsinki: Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.
- Oikeusministeriö (2013) *Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025. OM: Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013.*
- Oikeusministeriö (2018) *Hallituksen esitysten laatimisohteet. HELO-työryhmän mietintö.* Helsinki: Oikeusministeriön julkaisu 49/2018.
- Oinonen K., Vartiainen K., Nurmio K., Nieminen H., Wegelius J. & Skwarek J. (2017) *Rakennetun ympäristön tietojen hyödyntäminen. Tulevaisuuden yhteiskunnan johtaminen – Tieto käyttöön, parempia päätöksiä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 27/2017.*
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2011) *Tieto käyttöön. Tiekartta tutkimuksen sähköisten tietoaisteiden hyödyntämiseksi.* Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2011:4.

- Pakarinen, A., Tala, J. & Hämynen, L. (2010) Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Tutkimustiedonantoja 104. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Pawson R. & Tilley N. (1997) *Realistic evaluation*. London: Sage.
- Peltola, U. & Vuorento, M. (2007) Juurruttamisen edistäjät ja estäjät. Kokemuksia työllistymispalvelujen kehittämishankkeista. *Kuntoutussäätiön työselosteita* 33/2007. Helsinki: Yliopistopaino.
- Perelman, Chaim (2007) *Retoriikan valtakunta*. Tampere: Vastapaino.
- Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen – Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa? Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6/2009.
- Porter, J. J., and Dessai, S. (2017) 'Mini-me: Why do Climate Scientists' Misunderstand Users and their Needs?', *Environmental Science & Policy*, 77/Supplement C: 9–14.
- Radaelli, C. M. (2009) Desperately seeking regulatory impact assessments: diary of a reflective researcher. *Evaluation*, 15(1), 31–48.
- Raisio, H., Jalonen, H. & Uusikylä, P. (2018). Kesy, sotkuinen vai pirullinen ongelma?. *Sitran selvityksiä* 139.
- Raivio K. (2014) Näyttöön perustuva päätöksenteko – suomalainen neuvonantojärjestelmä. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 3/2014.
- Raivio K. (2017) Saako tutkittu tieto jalansijaa yhteiskunnan päätöksenteossa? Teoksessa Matti Wiberg (toim.) *Faktat ja politiikka*. Helsinki: Kunnallisanalyyttisen tutkimuskeskuksen julkaisu 7, (s. 2–10).
- Raivio, K. (2019) Näytön paikka. Tutkimustiedon käyttö ja väärinkäyttö. Helsinki: Gaudeamus.
- Rantala, K., Smolej M., Leppälä J. & Jokinen A. (2008). Kaltevilla pinnalla: Perheen sisäisen lähestymiskiellon arviointitutkimus. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Rantala K. (2011) Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255.
- Rantala, K. (2016) Argumentointi hallituksen esityksissä: keskeiset ehdotukset ja vaikutusten arviointi. *Oikeus*, 45(2), 159–183.
- Rantala K., Liimatainen A., Rytöjä A. & Keränen M. (2015) Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2013 hallituksen esityksissä. *Katsauksia* 8/2015. HY: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti.
- Rantala, K., Alasuutari N., Järvikangas I. & Saarenpää, K. (2019) Ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä: luokittelusta laatuun ja sen puutteisiin. *Tutkimuksia* 5/2019. HY: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti.
- Renda, A. (2016) From Impact Assessment to the Policy Cycle: Drawing Lessons from the EU'S Better-Regulation Agenda. *The School of Public Policy Publications*, 9(33), 1–46.
- Riles, A. (2006) *Documents: Artifacts of modern knowledge*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Rissi C. & Sager F. (2013) Types of knowledge utilization of regulatory impact assessments: Evidence from Swiss policymaking. *Regulation & Governance* 7(3), 348–364.
- Saarela, S.-R., Söderman, T. & Lyytimäki, J. (2015) Knowledge brokerage context factors—What matters in knowledge exchange in impact assessment? *Environmental Science & Policy*, 51, 325–337.
- Saarela, S.-R. & Söderman, T. (2015) The Challenge of Knowledge Exchange in National Policy Impact Assessment – a Case of Finnish Climate Policy. *Environmental Science & Policy* 54: 340-48.
- Saarela, S.-R. (2018) From pure science to participatory knowledge production? Researchers' perceptions on science-policy interface in bioenergy policy. *Science and Public Policy*. doi: 10.1093/scipol/scy039.
- Salminen, Ari (2011) Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin. Vaasan yliopiston julkaisu.
- Sharman, A., Holmes, J. (2010) Evidence-based policy or policy-based evidence gathering? *Biofuels, the EU and the 10% target*. *Environmental Policy and Governance* 20, 309-321.
- Silfverberg, O., Huotari, E. & Kolehmainen, L. (2018). Ympäristötutkimuksen ja päätöksenteon saumakohdassa. Miten parantaa tieteellisen ympäristötiedon vaikuttavuutta? Helsinki: Ympäristötiedon foorumi.
- Slant O. & Rantala K. (2013) Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 122.
- Slant O., Rantala K. & Kautto P. (2014) Vaikuttavaa vaikutusarviointia? Vaikutusarvioinnin merkitys lain valmisteluprosessissa. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 125.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2012) Tuloksellisuustarkastuskertomus. Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 12/2012.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2016) Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2016:2.
- Strassheim, H. & Kettunen, P. (2014) When does evidence-based policy become policy-based evidence? Configurations, contexts and mechanisms. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 10(2), 259–277.
- Göran Sundqvist, Des Gaspar, Asunción Lera St.Clair, Erlend A.T. Hermansen, Steven Yearley, Irene Øvstebø Tvedten & Brian Wynne (2018) One world or two? Science-policy interactions in the climate field. *Critical Policy Studies*, 12(4), 448-468.

- Suoheimo, P., Grönroos J., Karvosenoja N., Petäjä, J., Saarinen, K., Savolahti, M. & Silvo, K. (2015) Päästökatto-direktiiviehdotuksen ja keskisuurten polttolaitosten direktiiviehdotuksen toimeenpanon vaikutukset Suomessa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 6/2015.
- Tala J. (2012) Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehdot. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimus-tiedonantoja 115.
- Toulmin, S. E. (2003) [1958]. *The Uses of Argument*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Tuomisto, J., Muurinen, R., Paavola, J.-M., Asikainen, A., Ropponen, T. & Nissilä J. (2017) Tiedon sitominen päätöksentekoon. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 39/2017. Valtioneuvoston kanslia.
- Turja, T. (2012) Parliamentary Decision-making and the Politics of Knowledge. Paper presented at The 28th IFLA Pre Conference of Library and Research Services for Parliaments, 9 August 2012, Helsinki.
- Turnpenny J., Nilsson M., Russel D., Jordan A., Hertin J. & Nykvist B. (2008) Why is integrating policy assess-ment so hard? A comparative analysis of the institutional capacities and constraints. *Journal of Environ-mental Planning and Management* 51(6), 759–775.
- Turnpenny, J., Jordan, A., Adelle, C., Bartke, S., Bournaris T., Kautto P., Kuittinen H. & Weiland S. (2015) The se-lection and use of policy formulation tools in the venue of policy appraisal: patterns and motivations. In J. Andrew & J.R. Turnpenny (toim.), *The Tools of Policy Formulation: Actors, Capacities, Venues and Effects* (s. 184–204). Cheltenham: Edward Elgar, 2015. New Horizons in Public Policy Series.
- Valtioneuvoston kanslia (2005) Tehokkaampaa, suunnitelmallisempaa ja hallitumpaa lainvalmistelua. Valtio-neuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämissyöryhmän mietintö. Helsinki: Valtioneuvos-ton kanslian julkaisusarja 13/2005.
- Valtioneuvoston kanslia (2011) Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen – tavoitteet todeksi. Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämissyöryhmän raportti. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2011.
- Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta (2016) Sisäministeriön julkaisu 8/2016.
- Valtiovarainministeriö (2016) Selvitys järjestelmäpuskurivaatimuksen käyttöönoton tarpeellisuudesta Suo-messa. Valtiovarainministeriön julkaisu 4/2016.
- Van Enst, Wynanda I. "Towards Productive Science-Policy Interfaces: A Research Agenda" *Journal of Environ-mental Assessment Policy and Management* 16, no. 1 (2014).
- Vihriälä, V. (2008) Poliittikka-analyysi (talous)politiikassa. Teoksessa S. Ilmakunnas, T. Junka & R. Uusitalo (toim.), *Vaikuttavaa tutkimusta – Miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita?* (s. 11–38). Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-julkaisuja 47.
- Vohnsen, N. (2013) Evidence-based policy: Some pitfalls in the meeting of scientific research politics. *Anthro-pology Today*, 29(5), 3–5.
- Weiss, C. H. (1979) The many meanings of research utilization. *Public administration review*, 39(5), 426–431.
- Weiss, C. H. (1980) Knowledge creep and decision accretion. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 1(3), 381–404.
- Weiss, C. H. (1991) Policy research as advocacy: Pro and con. *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer*, 4(1–2), 37–55.
- Weiss, C. H. (2008) The Fairy Godmother—and Her Warts: Making the Dream of Evidence-Based Policy Come True. *American Journal of Evaluation*, 29(1), 29–47.
- Ympäristöministeriö (2012) Vaikutusten arvioinnin yleinen organisointi ja ohjaus ympäristöministeriössä. Si-säinen muistio.

TIETOKAYTTOON.FI

