

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

# Tutkimustiedon käytön lisäämiseen lainvalmistelussa on toimivia keinoja – otetaan ne käyttöön!

Kati Nieminen<sup>1</sup>, Noora Alasuutari<sup>1</sup>, Petrus Kautto<sup>2</sup>, Sanna-Riikka Saarela<sup>2</sup>, Inka Järvikangas<sup>1</sup>, Elina Hiltunen<sup>1</sup> & Kati Rantala<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, Helsingin yliopisto, <sup>2</sup> Suomen ympäristökeskus

## TUTKIMUSTIEDON HYÖDYNTÄMISEN HYVÄT KÄYTÄNNÖT LAINVALMISTELUSSA

Politiikkatoimien tietopohjan vahvistaminen ja tutkimukseen perustuva päätöksenteko ovat jo jonkin aikaa olleet kehittämistyön kohteina valtionhallinnossa. Tavoitteena on tutkimustiedon käytön nivominen osaksi suunnittelun ja päätöksenteon prosesseja niin, että tiedolla on vaikutusta valittuihin ratkaisuihin. Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lainvalmistelussa – kohti parempaa sääntelyä? -hankkeen tavoitteena on ollut lisätä ymmärrystä tutkimustiedon merkityksestä lainvalmistelussa ja esittää suosituksia tutkimustiedon käytön ja sen vaikuttavuuden lisäämiseksi.

### **Tutkimustietoa voidaan hyödyntää parhaiten silloin, kun tiedon tuottaminen, välittäminen ja käyttäminen on suunniteltu osaksi lakihanketta**

Poliittinen päätöksenteko ja ohjaus luovat puitteet tutkimustiedon käytölle; ne vaikuttavat paitsi tiedonkäytön tapoihin ja vaikuttavuuteen, myös lainvalmistelun rakenteisiin, resursseihin ja johtamiseen. Tutkimustiedon käyttöä tukevat hallinnon ja tutkimusorganisaatioiden väliset verkostot ja vuorovaikutus sekä tiedontarpeiden ja tutkimustulosten onnistunut viestintä. Lainvalmisteluhankkeet ovat keskenään hyvin erilaisia, ja hankkeen laajuus, ratkaistavan politiikkaongelman luonne, kansainväliset tai EU -kytkökset sekä kytkökset muihin hankkeisiin vaikuttavatkin merkittävästi sekä hankkeen resursointiin että tiedontarpeisiin.

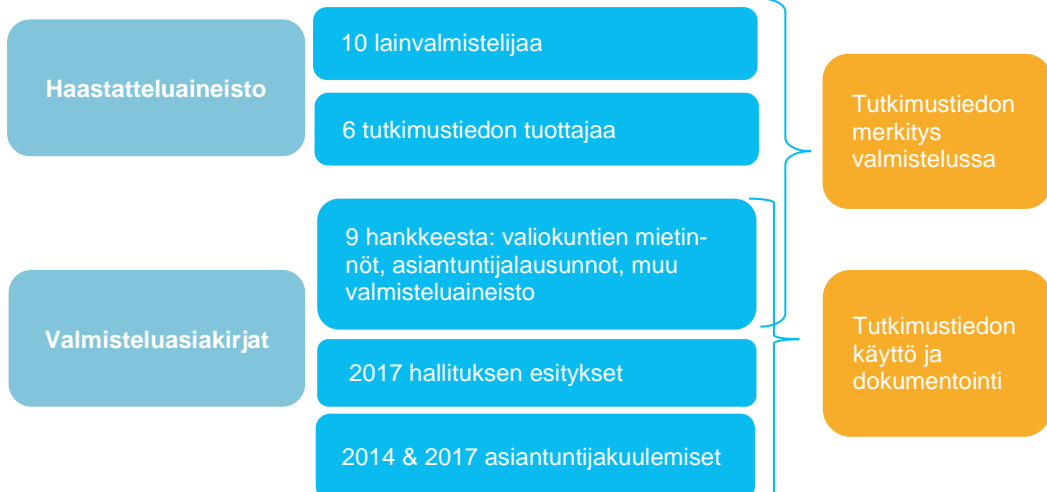
Kuvio 1. Yhteenveto suosituksista



## Aineisto ja menetelmät

Tutkimusaineistona käytettiin lainvalmisteluasiakirjoja sekä lainvalmistelijoiden ja tiedontuottajien haastatteluja (kuvio 2). Aineistoa analysoitiin sekä määrällisin että laadullisin menetelmin. Yleiskuva tutkimustiedon käytöstä lainvalmistelussa laadittiin tutkimalla hallituksen esityksiä vuodelta 2017 sekä eduskunnan asiantuntijakuulemisia vuosilta 2014 ja 2017. Vuoden 2017 lakihankkeista tarkasteltiin lähemmin yhdeksää hanketta eri hallinnonaloilta<sup>1</sup>. Näiden hankkeiden valmisteluasiakirjoja analysoitiin argumentaatioanalyysin keinoin. Analyysin tavoitteena oli selvittää, miten tutkimustietoa käytetään ja millä tavalla sitä dokumentoidaan. Lisäksi jokaisesta valitusta lainvalmisteluhankkeesta haastateltiin lainvalmistelijaa tai lainvalmistelijoita sekä tutkimustiedon tuottajia, jos hankkeessa oli selvästi käytetty tutkimustietoa ja tiedon tuottaja oli saavutettavissa. Haastatteluilla pyrittiin saamaan käsitys siitä, mikä on tutkimustiedon merkitys valmistelussa.

Kuvio 2. Tutkimuksen aineisto



## Keskeiset tutkimustulokset

### Tutkimustiedon dokumentointi korostuu laajoissa hallituksen esityksissä

Tutkimustiedon käytön kartoitus osoitti, että vuonna 2017 noin joka toinen hallituksen esitys sisälsi ainakin yhden viittauksen johonkin tutkimus- tai selvitystietoon. Viittauksia esiintyi erityisesti nykytilan kuvauksessa, vaikutusten arvioinnissa ja valmisteluosiossa. Kaikista hallituksen esityksistä nykytilaan sijoittuvia tutkimusviittauksia oli noin joka kolmannessa, ja joka neljännessä tutkimusviittaus oli vaikutusarvio- tai valmisteluosiossa. Verrattuna aiempiin tutkimuksiin näyttää siltä, että tutkimustiedon dokumentointi on lisääntynyt.

Viittaukset tutkimustietoon olivat yleisempiä sivumäärällisesti pidemmissä esityksissä ja työryhmissä valmistelluissa esityksissä. On siis mahdollista, että työryhmäpohjaisessa valmistelussa tutkimustietoa käytetään muita valmistelutapoja useammin, tai ainakin tiedonkäyttöä dokumentoidaan paremmin. Sivumäärältään lyhyemmistä ja teknisluontoisista esityksistä tutkimusviittauksia löytyi vähemmän. Tutkimustiedon dokumentoinnissa oli vaihtelua: osa viittauksista oli kirjattu niin epäselvästi, ettei tietolähde selvinnyt. Yleisen kartoituksen tuloksia arvioitaessa on muistettava, että tutkimusviittaukset eivät sinänsä kerro vielä paljoakaan siitä, miten paljon tutkimustietoa tosiasiaassa käytetään lainvalmistelussa, tai millainen vaikutus sillä on valittuihin ratkaisuihin.

## Työryhmässä valmistellut esitykset sisälsivät suhteellisesti enemmän viittauksia tutkimustietoon kuin virkatyönä valmistellut

Tarkemmin analysoiduissa yhdeksässä lainvalmisteluhankkeissa oli käytetty monipuolisesti erilaisia tietolähteitä, mutta tiedonlähteet vaihtelivat merkittävästi riippuen hankkeiden erityispiirteistä: osassa hankkeista tutkimustietoa ei ollut käytetty valmistelussa käytännössä lainkaan, osaa varten oli laadittu laaja katsaus tieteellisistä artikkeleista. Tietolähteet oli pääosin dokumentoitu hallituksen esityksiin; poikkeuksen muodostivat valmistelun kannalta usein hyvin merkitykselliset hallinnon sisäinen tieto ja sidosryhmäyhteistyö, joiden dokumentointi esityksiin oli niukkaa tai rajoittui lausuntokierroksen kuvaukseen.

### Erilaiset asiantuntijat tutkimustiedon tuottajina

Tutkimustiedon määritelmä oli tässä tutkimuksessa melko laaja. Tutkimusviittauksiksi hyväksyttiin lähes kaikki valmisteluasiakirjoissa käytetyt kirjalliset tietolähteet, lukuun ottamatta esimerkiksi kansainvälisiä sopimuksia tai selvästi poliittisia asiakirjoja. Tutkimusviittauksia jaoteltiin karkeasti niitä tuottaneiden tahojen mukaan. Selvästi suurin osa tutkimusviittauksista oli hallinnossa tuotettua tai julkaistua tietoa. Nämä tietolähteet olivat pääasiassa erilaisia selvityksiä, joissa mahdollisesti hyödynnettiin myös akateemisesti tuotettua tietoa. Akateemiseen tutkimustietoon viittaaminen oli melko harvinaista.

Vuonna 2014 kaikissa valiokunnissa käyneistä asiantuntijoista lähes puolet oli 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). Kahdeksan prosenttia kuultavista edusti kansalaisjärjestöjä. Valiokunnittain ilmeni merkittäviä eroja siinä, keitä kuultiin. Poikkeuksellisin oli perustuslakivaliokunta, jossa puolet kuultavista oli tutkijoita. Näistä 94 prosenttia oli oikeustieteilijöitä. Vuoden 2017 kuulemisista tarkasteltiin vain kolmea valiokuntaa (hallintovaliokunta, sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ja valtiorainvaliokunta). Tutkijoiden osuus lisääntyi vuonna 2017 muutaman prosenttiyksikön verran vuodesta 2014 kaikissa kolmessa tarkastellussa valiokunnassa. Kuultujen tutkijoiden taustat olivat yleisimmin oikeustieteissä, yhteiskuntatieteissä, lääketieteessä ja kauppatieteissä.

## Tutkimustiedolla on erilaisia käyttötapoja

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 lainvalmisteluprosesseihin 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 sekä arvioitiin toteuttamisvaihtoehtoja ja 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 käyttö ei ole automaattisesti vaikuttavaa – tiedonkäyttö voi jäädä pinnalliseksi

Tutkimustiedon pinnallista käyttöä oli esityksissä esimerkiksi se, että keskeisten sisältöjen sijaan tiedonkäyttö painottui esityksen yleisen kontekstin kuvailuun. Tällaista kuvailevaa tutkimustiedon käyttöä voi lisätä esimerkiksi se, ettei esityksen tavoitteita tuoda esiin läpinäkyvästi, jolloin tutkimustietoa on vaikea käyttää kohdennetusti. Paikoin aineistosta syntyi vaikutelma, että tutkimustietoon viitaten tehdään mahdollisesti perusteettoman tarkkoja vaikutusarvioita.

## SUOSITUKSIA TIEDONKÄYTÖN LISÄÄMISEKSI LAINVALMISTELUSSA

### 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 tosiasiasa 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 tietoa aukot. 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 tiedonhakuosaamisesta 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 tilaamisesta 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 pelkätään lainvalmistelijoiden oman aktiivisuuden varassa, on tarpeellista luoda verkostoitumista ja tiedon jakamista tukevia toimintamalleja. Vuorovaikutus tutkimustahon ja valmistelijan välillä tuottaa usein hyviä tuloksia. Valmistelevalle **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.

## Lisätietoja:

**Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, Helsingin yliopisto**

Tutkijatohtori **Kati Nieminen** ([kati.nieminen@helsinki.fi](mailto:kati.nieminen@helsinki.fi))

**Suomen ympäristökeskus**

Erikoistutkija **Petrus Kautto** ([petrus.kautto@ymparisto.fi](mailto:petrus.kautto@ymparisto.fi)) ja ryhmäpäällikkö **Sanna-Riikka Saarela** ([sanna-riikka.saarela@ymparisto.fi](mailto:sanna-riikka.saarela@ymparisto.fi))

Lisätietoja: <https://blogs.helsinki.fi/tutkimustietolainvalmistelussa/>

## Loppuraportti:

Nieminen, K., Alasuutari, N., Kautto, P., Saarela, S-R., Järvikangas, I., Hiltunen, E. & Rantala, K. 2019. Tutkimustiedon hyvät käytännöt lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 38/2019. Toukokuu 2019.

## Tutkimustiedon hyvät käytännöt lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä? on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2018 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

**Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:**

Erikoissuunnittelija **Hanna-Leena Iso-Ketola**  
Oikeusministeriö [hanna-leena.iso-ketola@om.fi](mailto:hanna-leena.iso-ketola@om.fi)



VALTIONEUVOSTON  
SELVITYS- JA TUTKI-  
MUSTOIMINTA  
[www.tietokayttoon.fi](http://www.tietokayttoon.fi)

## Viitteet:

<sup>1</sup> Lakiehdotukset olivat (nimet lyhennettyinä): 1) HE 39/2017 esitys ammatillisesta koulutuksesta, 2) HE 100/2017 esitys alkoholilaista, 3) HE 137/2017 esitys luottolaitostoiminnasta, 4) HE 146/2017 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajokorttilain muuttamisesta, 5) HE 157/2017 esitys avaruuslaista, 6) HE 167/2017 esitys ympäristönsuojelusta, 7) HE 170/2017 esitys Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä, 8) HE 200/2017 esitys oikeudenkäymiskaaresta, 9) HE 201/2017 esitys rajavartiolaitaista ja ulkomaalaislaista