UNIVERSITY OF HELSINKI

https://helda.helsinki.fi

Laadullisesta määrälliseksi : esimerkkinä hallituksen esitykset

Alasuutari, Noora

Nieminen, Kati; Lähteenmäki, Noora

2021-03-01

http://hdl.handle.net/10138/340359

Alasuutari, N 2021, Laadullisesta määrälliseksi : esimerkkinä hallituksen esitykset. julkaisussa K Nieminen & N Lähteenmäki (toim), Empiirinen oikeustutkimus., 14, Gaudeamus, Helsinki, Sivut 248-258. < https://kauppa.gaudeamus.fi/sivu/tuote/empiirinen-oikeustutkimus/2769528 >

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository. https://helda.helsinki.fi
This is an electronic reprint of the original article.
This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.
Please cite the original version.

14
LAADULLISESTA MÄÄRÄLLISEKSI: ESIMERKKINÄ HALLITUKSEN ESITYKSET

Noora Alasuutari

14.1 HALLITUKSEN ESITYKSET TUTKIMUSAINEISTONA

Kaikki Suomen lainsäädäntöön tehdyt muutokset ovat käyneet läpi lainvalmisteluprosessin, josta lopputuotteena on hallituksen esitys. Hallituksen esitys on valtioneuvoston ehdotus, jonka tavoitteena on uuden lain säätäminen tai vanhan lain muuttaminen tai kumoaminen. Valtioneuvoston lisäksi kansanedustaja tai kansalainen voi tehdä lainsäädäntöaloitteen. Lainvalmistelutyö kuuluu Suomessa parlamentaarisesti vastuunalaisille ministeriöille, jotka valvovat ja johtavat lainvalmistelua. Ministeriöiden valmistelemat hallituksen esitykset perustuvat usein pitkälti hallitusohjelmaan.[1] Hallituksen esitysten yhteys kunkin hallituksen luomaan hallitusohjelmaan tarkoittaa väistämättä sitä, että esitysten taustalla on puolueiden asettamia poliittisia tavoitteita. Näin ollen hallituksen esitys ei ole neutraali asiakirja, vaan se on kiinteässä yhteydessä politiikkaan. Se, kuinka merkittävä poliittinen rooli on, riippuu esityksestä. Yksinkertaistetusti voidaan sanoa, että teknisempiin ja yhteiskunnallisesti vähemmän merkittäviin ehdotuksiin ei ulotu yhtä paljon politikointia kuin hallitusten kärkihankkeisiin.

Hallituksen esityksiä voidaan hyödyntää empiirisen tutkimuksen tutkimusaineistona. Ne ovat kiinnostavia aineistoja useastakin syystä. Hallituksen esityksillä on yhteiskunnallisesti merkittävä rooli: ne ovat eduskunnalle, kansalaisille sekä sidosryhmille kanava seurata

lainsäädäntöprosessia ja osallistua siihen. Hallituksen esityksissä esitellään ehdotukset lainsäädännön muokkaamiseksi ja näiden muutosten ennakoidut vaikutukset. Monipuolisuutensa ja kiinnostavuutensa ohella hallituksen esitykset ovat vieläpä vapaasti kaikkien saatavilla, joten aineiston keräämiseen ei tarvita tutkimuslupaa tai aineistopyyntöä. Aineisto ei toki kerää itse itseään, vaan vaatii tutkijalta rajauksia ja tutkimuksellisia valintoja.

Tässä luvussa tarkastellaan, miten laadullinen, hallituksen esityksistä koostuva tekstiaineisto muutetaan määrälliseksi tutkimusaineistoksi. Havainnollistan kahden esimerkkitutkimuksen avulla, millainen rooli hallituksen esityksillä on ollut tutkimusaineistona ja miten aineisto on kerätty. Esimerkkinä käytetyissä tutkimuksissa hallituksen esityksistä on luotu laaja, satoja esityksiä sisältävä aineisto, jota on tarkasteltu määrällisesti. Tarkastelutapa on kuitenkin ollut pikemmin havainnollistava kuin yleistykseen pyrkivä.[2] Lisäksi tässä luvussa käsitellään operationalisointiin liittyviä kysymyksiä.

Tämän luvun esimerkkitutkimuksissa rahoittavana ja tutkimustarpeen määrittelevänä tahona oli valtioneuvoston kanslian selvitys- ja tutkimustoiminta. Tutkimukset olivat siis niin sanottuja tilaustutkimuksia, joiden tavoitteet tutkimuksen tilaaja oli suurelta osin määritellyt. Ensimmäinen esimerkkitutkimus oli nimeltään ”Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen”. Tutkimuksen kysymyksenasettelun taustalla vaikutti kansainvälinen kehitys, jossa niin sanotun sääntelytaakan vähentäminen on noussut keskeiseksi säädöspoliittiseksi tavoitteeksi: 1980-luvulta alkaen tavoitteena on ollut purkaa erityisesti yritystoimintaa koskevia rajoituksia ja sääntelyä.[3] Hanke oli kokonaisuudessaan laaja, ja siinä tutkittiin sääntelytaakan tilaa Suomessa etenkin yritysten, yksilöiden ja ympäristön näkökulmasta. Tutkimuksessa käytettiin useita menetelmiä, kuten haastatteluja, kyselyä, työpajatyöskentelyä, tapaustarkastelua ja hallituksen esitysten analysointia. Tässä luvussa käsittelen pelkästään sitä osaa tutkimushankkeesta, jossa tutkittiin sääntelytaakan käsittelyä hallituksen esityksissä vuosina 2013 ja 2017. Eri vuosina annettujen hallitusten esityksiä vertailtiin sen selvittämiseksi, käsiteltiinkö niissä sääntelytaakkaa eri tavoin.

Toinen luvussa käytetty esimerkki on tutkimushanke ”Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt – kohti parempaa sääntelyä?” Tämäkin hanke oli tavoitteiltaan melko laaja, ja siinäkin tutkimustiedon käyttöä lainvalmistelussa selvitettiin monen eri aineiston avulla. Yhtenä ulottuvuutena tarkasteltiin, miten paljon ja millä tavoin eri tyyppistä tutkimustietoa oli hyödynnetty vuosina 2013 ja 2017 annetuissa hallituksen esityksissä. Tämän hankkeen taustalla

vaikutti säädöspoliittinen suuntaus, jossa korostetaan tarvetta perustaa päätöksenteko tutkittuun tietoon.[4]

Kuvaan seuraavaksi tutkimusaineiston keruun vaihe vaiheelta. Olen pyrkinyt esittelemään tutkimukset mahdollisimman selkeästi, mikä tarkoittaa, että joitakin asioita on hieman yksinkertaistettu. Saattaa siis olla, että omassa tutkimuksessasi et etene yhtä suoraviivaisesti ensimmäisestä kohdasta toiseen, vaan liikut eri vaiheiden välillä. Antamani ohjeet perustuvat niihin havaintoihin, joita olen itse tehnyt edellä esiteltyjen tutkimusten aineistonkeruuprosessiin osallistuessani.

14.2 TUTKIMUSKOHDE JA TUTKIMUSKYSYMYSTEN MUOTOILEMINEN

Ennen empiirisen aineiston keräämistä on ratkaistava, mihin kysymyksiin tutkimuksessa halutaan vastata ja mikä on tutkimuksen tavoite. Päätös esimerkiksi siitä, että tutkii sääntelytaakkaa tai tutkimustiedon käyttöä lainvalmistelussa ei vielä riitä, sillä nämä ovat aivan liian suuria kokonaisuuksia yksittäisen tutkimuksen aiheiksi. Tutkimuksen aihe on rajattava tiettyyn näkökulmaan ja harkittava, mitkä seikat valitussa aiheessa ovat kiinnostavia. On silti mahdollista, jopa todennäköistä, että tutkimuskysymykset tarkentuvat tai muuttuvat aineiston keruun aikana.

Mitä paremmin aineistonsa tuntee, sitä helpompaa aineiston kerääminenkin on. Tämän vuoksi mahdolliseen aineistoon kannattaa tutustua jo ennen varsinaisen tutkimusaineiston keräämistä ja jos mahdollista, myös ennen tutkimuskysymysten lopullista muotoilemista. Tutustuminen aineistoon etukäteen auttaa muodostamaan käsityksen siitä, mitä aineistosta ylipäätään on mahdollista ja mielekästä tutkia. Tutkimuksen onnistumisen kannalta on tärkeää, että aineistosta on mahdollista tutkia haluttuja asioita. Esimerkiksi sääntelytaakkaa koskevassa tutkimushankkeessa perehdyimme hallituksen esityksiin heti alussa sen verran, että osasimme odottaa sääntelytaakka-käsitteen esiintymistä aineistossa. Vaikka innostuneen tutkijan tekisi mieli päästä nopeasti tulosten kimppuun, kannattaa tutkimuksen alkuvaiheessa malttaa mielensä, sillä kunnollinen perehtyminen aineistoon säästää työtunteja myöhemmin.

Sääntelytaakkahankkeessa hallituksen esityksiä koskevat tutkimuskysymykset olivat:

- Kuinka suuressa osassa vuosien 2013 ja 2017 hallituksen esityksiä tunnistetaan yrityksiin tai kansalaisiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa?
- Minkä tyyppistä esityksissä esiintyvä sääntelytaakka on?

Ensimmäiseen kysymykseen voitiin vastata esittämällä numeerinen arvio sääntelytaakan esiintymisestä aineistossa. Sen sijaan toisessa kysymyksessä esiintyvä kysymyssana paljastaa, että sääntelytaakkaa haluttiin tarkastella myös laadullisesta näkökulmasta. Tutkimuskysymykset olivat siten sekä määrällisiä että laadullisia. Myös tutkimustiedon käyttöä lainvalmistelussa koskevan tutkimushankkeen kysymykset yhdistivät laadullisen ja määrällisen tarkastelutavan. Hankkeen tutkimuskysymykset olivat:

- Missä määrin aineistoon sisältyneet hallituksen esitykset sisältävät viittauksia tutkimuksiin ja selvityksiin?
- Minkä tyyppisestä tutkimus- ja selvitystiedosta oli kyse?

Kun tutkimuskysymykset on muotoiltu, on vuorossa tutkimuksen kannalta keskeisten käsitteiden määrittely ja muuttujien muodostaminen. Tätä tarkastellaan seuraavaksi.

14.3 OPERATIONALISOINTI JA MUUTTUJAT

Muuttujilla ja niiden muodostamisella on tärkeä asema määrällisessä tutkimuksessa. Muuttujalla tarkoitetaan mitattavaa ominaisuutta tai muuta suuretta, joka sisältää vaihtelua. Kaikki seikat, joista tutkimuksessa halutaan tietoa, määritellään muuttujiksi. Toisin sanoen muuttujat ovat tutkijan mielestä kiinnostavia ominaisuuksia, joita hän haluaa tutkia aineistosta. Tutkimusaineisto ei itsessään sisällä muuttujia, vaan muuttujat ovat tutkijan asettamia kysymyksiä tutkittavalle aineistolle.

Muuttujien muodostamista varten tutkimuksen keskeiset käsitteet on operationalisoitava, mikä tarkoittaa teoreettisen käsitteen muuttamista sellaiseen muotoon, että sitä voidaan mitata aineistosta (ks. tämän teoksen luku 1). Aineiston muuttujien määrittely ei useinkaan ole yksiselitteistä ja vaatii tutkijalta rajausten tekemistä. Saattaa olla, että joillekin käsitteille ei ole täysin vakiintuneita määritelmiä tai vaihtoehtoisesti määritelmiä voi olla useita. On myös mahdollista, että eri tahot käyttävät samaa käsitettä, vaikka tarkoittavatkin sisällöllisesti eri asioita.

Sääntelytaakkaa koskevassa tutkimuksessa havaittiin, että vaikka sääntelytaakan käsitettä käytetään runsaasti, sille ei ole osoitettavissa aiemmasta kirjallisuudesta vakiintunutta merkitystä. Sääntelytaakka voidaan määritellä esimerkiksi sellaisiksi lainsäädännöstä johtuviksi vaikutuksiksi, ”jotka kuormittavat sääntelyn kohteita taloudellisesti tai kuluttamalla aikaa tai aiheuttamalla vaivaa”, sisältäen myös psykologisen rasituksen ja harmin.[5] Sääntelytaakkahankkeessa yhtenä tarkoituksena

oli nimenomaan tutkia, millaisia merkityksiä sääntelytaakan käsitteelle hallituksen esityksissä annettiin. Käsitettä ei sen vuoksi etukäteen määritelty siltä osin, kun tutkimus kohdistui hallituksen esityksiin. Sen sijaan tarkoituksena oli tunnistaa esityksistä kohdat, joissa nimenomaisesti käsiteltiin sääntelytaakkaa. Olimme kiinnostuneita siitä, mitä sääntelytaakalla aineistossa tarkoitetaan ja miten se kohdentuu: näyttäytyykö sääntelytaakka lainsäädännössä yrityksiä vai kansalaisia koskevana ilmiönä? Lisäksi halusimme selvittää, minkä verran kirjauksia sääntelytaakasta esiintyy eli kuinka huomattavasta sääntelyyn liittyvästä seikasta on kysymys. Tämä näkökulma rajasi jo merkittävästi tutkittavaa aihetta, sillä tarkasteltavana olivat pelkästään ne hallituksen esitysten kohdat, joissa nimenomaisesti viitattiin sääntelytaakkaan.

Yhtenä hankkeen tutkimustehtävänä oli esittää numeerinen vastaus siihen, kuinka suuressa osassa aineistoon kuuluvista hallituksen esityksistä tunnistettiin yrityksiin ja/tai kansalaisiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa. Toiseksi tutkittiin, minkä tyyppistä aineistossa tunnistettu sääntelytaakka oli. Sääntelytaakan käsitteen esiintymistä mittaavat muuttujat muotoiltiin seuraavasti:

- Esitetäänkö esityksessä, että ehdotuksesta aiheutuu yritykseen tai yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa?
- Esitetäänkö esityksessä, että ehdotuksesta aiheutuu kansalaisiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa?

Yrityksiin ja kansalaisiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa mitattiin eri muuttujilla, sillä yhdellä muuttujalla pystytään mittaamaan vain yhtä asiaa. On tärkeää rajata muuttuja siten, että se todella vastaa vain yhteen kysymykseen tai mittaa vain yhtä ominaisuutta. Valittujen muuttujien avulla aineistosta selvitettiin, kuinka monessa esityksessä oli kirjaus sääntelytaakasta, joka kohdistui joko yrityksiin tai kansalaisiin. Muuttujat vastasivat myös kysymykseen siitä, kuinka suuressa osassa hallituksen esityksiä tunnistetaan yrityksiin tai kansalaisiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa. Lainvalmistelijoiden esittämiä arvioita etsittiin hallituksen esitysten vaikutusarviointia koskevasta jaksosta, jossa esitetään lakiehdotuksesta aiheutuvat odotetut vaikutukset.

Tutkimustiedon käyttöä tarkasteleva hanke pyrki selvittämään, miten tutkimustiedon käyttö ilmenee hallituksen esityksissä ja minkä verran tutkimustietoa käytetään. Myöskään tutkimustiedon käsite ei ole yksiselitteinen, ja sen määritteleminen eli operationalisointi olikin hankkeen keskeisimpiä tutkimuksellisia valintoja. Tutkimustiedon hyödyntämistä ei sellaisenaan voi mitata hallituksen esityksistä, sillä esityksestä ei voi

laskea tai päätellä yksiselitteisesti, kuinka paljon tutkimustietoa niissä on käytetty. Tutkimustiedon käytön mittaaminen vaatiikin tutkijan itsensä tekemää ratkaisua siitä, miten sitä mitataan. Tutkimustietohankkeessa määrittelimme tutkimustiedon käsitteen varsin laajasti. Tunnistimme tutkimustiedoksi kaikki tekstissä ilmenneet viittaukset tai maininnat, jotka olivat ”tutkimuksia ja tutkimushankkeita, selvityksiä, selontekoja, komiteoiden ja työryhmien mietintöjä, raportteja tai väliraportteja, ehdotuksia, suosituksia, kyselyitä, arvioita, Euroopan komission tiedonantoja tai muita ministeriön julkaisuja”.[6] Sen jälkeen tutkimme, esiintyikö hallituksen esityksissä viittauksia määritelmämme mukaisiin tutkimuksiin. Tätä ominaisuutta mittaava muuttuja oli siis: *Onko tekstissä kirjausta tutkimus- tai selvitysviittaukseen?*

Operationalisoinnissa voi käyttää apuna tutkimuksen teoreettista viitekehystä. Vaikka itse päätyisi toisenlaisiin ratkaisuihin, voi aiemmasta tutkimuksesta saada inspiraatiota ja oppia siitä, miten erilaisia käsitteitä on määritelty. Toisaalta hyvin vakiintuneiden käsitteiden kohdalla voi olla parempi pitäytyä tunnetuissa määritelmissä, sillä se helpottaa tutkimustulosten vertailua. Tärkeintä on kuitenkin määritellä omassa tutkimuksessaan selkeästi, millaisia rajauksia itse on tehnyt eli mitä kukin käsite omassa tutkimuksessa tarkoittaa.

Edellä kuvattujen tutkimuskysymyksiin perustuvien muuttujien lisäksi aineistosta voidaan kerätä muuttujia, jotka eivät välttämättä itsessään ole kovinkaan kiinnostavia mutta silti tärkeitä. Näitä niin kutsuttuja taustamuuttujia voivat olla esimerkiksi hallituksen esityksen numero, esityksen laatinut hallinnonala sekä esityksen sisältämien lakiehdotusten lukumäärä. Taustamuuttujiksi valitaan sellaisia muuttujia, jotka ovat mielenkiintoisia tai oleellisia tutkimusasetelman kannalta. Esimerkiksi lakiesitysten perustelusivujen määrän avulla voidaan arvioida, miten laajasta lainsäädäntöuudistuksesta on ollut kyse.

14.4 MUUTTUJIEN KOODAAMINEN AINEISTOKSI

Kun muuttujat on valittu, aineiston luominen voi käytännössä alkaa. Tässä kolmannessa aineiston keruun vaiheessa määrällisen aineiston tiedot kootaan havaintomatriisiin, eli koodataan. Koodaaminen tarkoittaa siis sitä, että kaikki tarkasteluun valitut asiakirjat käydään yksitellen läpi, ja niiden valitut ominaisuudet (muuttujat) listataan manuaalisesti matriisiin. Matriisi tehdään yleensä tilasto-ohjelmalla. Erilaisia tilasto-ohjelmia on saatavilla runsaasti. Usein aineisto koodataan esimerkiksi

Exceliin ja siitä myöhemmin toiseen ohjelmaan, jossa aineiston analyysi toteutetaan. Itse olen tottunut käyttämään SPSS-ohjelmaa, joka on monille yhteiskuntatieteilijöille tuttu, ominaisuuksiltaan riittävä ja helppokäyttöinen tilasto-ohjelma. SPSS:n käyttöön löytyy hyödyllisiä oppaita ja YouTube-videoitakin.[7] Tässä teoksessa havaintomatriisien luomisesta kerrotaan myös luvuissa 1, 15 ja 16. Aineiston koodaaminen on usein aineistonkeruun työläin vaihe, joten sille kannattaa varata riittävästi aikaa.

Havaintomatriisiin kirjattavia taustamuuttujia voi olla esimerkiksi se, kuinka monta lakiehdotusta esitykseen sisältyy, tai kuinka monta yleisperustelusivua siinä on. Nämä muuttujat ovat tyypiltään sellaisia, että vastaukseksi saadaan väistämättä numeeriset arvot. Vastaukset näihin muuttujiin voidaan siis yksinkertaisesti syöttää havaintomatriisiin sellaisenaan oikean havaintoyksikön eli hallituksen esityksen kohdalle. Useat esityksistä löytyvät kiinnostavat ominaisuudet ovat kuitenkin sanallisessa muodossa, joten myöhemmän tilastollisen analyysin helpottamiseksi niille on tapana antaa numeerinen arvo. Tilasto-ohjelmiin on mahdollista kirjata niin kutsuttuja avovastauksia eli tallentaa sanallisesti pidempikin vastaus. Avovastausten analysointi on kuitenkin suurissa aineistoissa numeerisia vastauksia ongelmallisempaa, sillä sanallisia vastauksia ei voida analysoida sellaisenaan. Tavoitteena onkin, että ominaisuudet luokitellaan numeerisiksi arvoiksi aina kun mahdollista. Esimerkkinä voidaan tarkastella seuraavia tutkimustietoa ja sääntelytaakkaa koskevien tutkimusten muuttujia:

- Muuttuja x: Onko tekstissä kirjausta tutkimus- tai selvitysviittaukseen?
- Muuttuja x: Esitetäänkö esityksessä, että ehdotuksesta aiheutuu yritykseen tai yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa?

Edellä mainittuihin kysymyksiin voidaan kaikessa yksinkertaisuudessaan vastata joko kyllä tai ei, sillä tekstistä joko löytyy (määritelmämme mukainen) kirjaus tutkimuksesta tai selvityksestä tai ei löydy. Eräs tyypillinen tapa on antaa muuttujalle arvoiksi: 0=ei (mikäli kirjausta ei löydy) ja 1=kyllä (mikäli se löytyy). Ennen esitysten läpikäyntiä ja koodaamista jokaiselle muuttujalle tulee siis antaa arvo, joka edustaa tiettyä vastausta. Nämä arvot kirjataan ylös koodausmuistioon (ks. tämän teoksen luku 1).

Kun havaintomatriisi on valmis, eli kaikki muuttujat on listattu tilasto-ohjelmaan, ja muuttujat, joille annetaan jokin arvo, on tunnistettu, aloitetaan esitysten lukeminen. Muuttujia on mahdollista luoda senkin jälkeen, kun aineiston kerääminen on aloitettu. On kuitenkin syytä arvioida

tarkoin, mitkä muuttujat todella ovat tarpeellisia tutkimuksen näkökulmasta, sillä aineiston läpikäymiseen ja muuttujien koodaamiseen kuluu yleensä ennakoitua enemmän aikaa. Suosittelen siis säilyttämään maltin muuttujien luomisessa, vaikka useita asioita tekisi mieli kerätä varmuuden vuoksi.

Toisinaan aineistoa luotaessa havaitaan, ettei muuttujan koodaaminen sujukaan ongelmitta. Tämä on yleensä merkki siitä, että muuttuja on määritelty puutteellisesti tai epäselvästi. Muutoksia kannattaa tehdä ajan säästämiseksi heti, kun ongelma on havaittu. Tutkimushankkeessamme esimerkiksi tutkimustiedon käyttöä mittaavan muuttujan koodaaminen ei ollut aivan yksiselitteistä, vaan meidän piti määritellä, millaiset hallituksen esityksissä esiintyneet viittaukset erilaisiin tietolähteisiin laskettiin tutkimustiedoksi ja mitä taas ei. Ongelmatilanteissa kannattaa pitäytyä yhdessä määritelmässä. Ylimääräistä tulkintaa tulee välttää, jotta aineisto säilyy laadukkaana ja kaikkia tapauksia kohdellaan samalla tavalla.

Itse olen kokenut hyväksi käytännöksi kirjata koodausmuistioon, miten tietyt tapaukset on luokiteltu. Puolessavälissä aineiston koodausta saattaa nimittäin käydä niin, että luokitteluvalinta osoittautuukin huonoksi. Tällöin voi helposti palata koodausmuistoon ja tarkistaa, miten muuttujat koodattiin ja tarvittaessa tehdä niihin muutoksia. Hyvät muistiinpanot auttavat myös aineiston tarkistamista. Kun aineisto on kokonaisuudessaan kerätty, olen aina tarkistanut, että samanlaiset havainnot on koodattu samalla tavalla. Sillä, miten koodausmuistionsa tekee, ei oikeastaan ole juurikaan väliä, koska se on vain apuväline laadukkaan aineiston luomiseksi. Itse olen suosinut yksinkertaista Word-tiedostoa.

14.4.1 MUUTTUJIEN UUDELLEEN LUOKITTELU JA YHDISTÄMINEN

Kun kaikki muuttujat on koodattu, koodaukset on tarkistettu tai aineistolle on tehty ainakin pistokokeita, voidaan siirtyä muuttujien luokitteluun tai uusien muuttujien luomiseen olemassa olevista muuttujista. Tutkija voi haluta esimerkiksi selvittää aineistosta, kuinka monta pykälää tarkasteltavana olevaan lakiehdotukseen sisältyy. Pykälien määrä yksittäisessä esityksessä vaihtelee paljon, mikä tarkoittaa, että havainnot pykälien määrästä esityksissä hajaantuvat todennäköisesti useisiin eri lukumääriin. Jos tutkimusaineistoon sisältyy esimerkiksi sata hallituksen esitystä, teoriassa kukin esitys saattaisi sisältää lakiehdotuksen, jossa pykälien lukumäärä jakautuu esimerkiksi yhden ja sadan välille. Tällaisten muuttujien arvot pitää luokitella uudelleen, koska ne eivät sellaisenaan kerro paljoakaan. Uusien luokkien määrittämisessä on otettava huomioon

tietyt tilastolliset piirteet, mutta tässä esimerkissä se voisi tarkoittaa sitä, että havaitut lakiehdotukset jaoteltaisiin vaikkapa neljään eri luokkaan. Luokkia voisivat olla seuraavat: 1) pykälien lukumäärä esityksessä on 1–24, 2) pykälien lukumäärä esityksissä on 25–49, 3) pykälien lukumäärä esityksissä on 50–74 ja 4) pykälien lukumäärä esityksissä on 75–100. Uudelleenluokittelun jälkeen vastaavanlaista muuttujaa voi käyttää esimerkiksi toisena muuttujana ristiintaulukoinnissa.

Sääntelytaakkahankkeessa haluttiin tietää, minkä tyyppistä hallituksen esityksissä mainittu sääntelytaakka oli. Kysymykseen vastaaminen edellytti laadullista lähestymistapaa, sillä sääntelytaakan tyyppiä ei voi yksinkertaisesti laskea hallituksen esityksistä. Aluksi tunnistimmekin aineistosta ne esitykset, joissa ylipäätään oli kirjauksia sääntelytaakasta. Sen jälkeen kopioimme sääntelytaakkaa koskevat kirjaukset havaintomatriisiin ja lopuksi luokittelimme ne laadullisesti eri sääntelytaakkatyyppeihin ymmärtääksemme, mitä sääntelytaakalla hallituksen esityksissä tarkoitettiin. Luokittelimme yrityksiin kohdistuvan sääntelytaakan seuraavasti: 1) sääntelyn hallitseminen, 2) yleinen raportointi ja valvonta, 3) työnantajavelvoitteet, 4) luvan- ja ilmoituksenvaraisuus, 5) laitteiden ja tarvikkeiden hankintaan, tietojärjestelmiin tai asiantuntijahenkilöstöön kohdistuvat velvoitteet sekä 6) muu sääntelyyn liittyvä asia. Luokittelu merkitsi uuden muuttujan muodostamista, mikä mahdollisti sen, että saimme aineistosta yksityiskohtaisempaa tietoa siitä, mitä sääntelytaakalla tarkoitettiin.[8]

Uuden muuttujan avulla pystyimme tunnistamaan, kuinka paljon kutakin yrityksiin kohdistuvan sääntelytaakan tyyppiä aineistossamme esiintyi. Havaitsimme esimerkiksi, että eniten hallituksen esityksissä tunnistettiin luvan- ja ilmoituksenvaraisuuteen, raportointiin ja valvontaan sekä laite- ja tarvikehankintoihin ja järjestelmiin tai henkilöstöön kohdistuviin velvoitteisiin liittyvää taakkaa. Havaitsimme myös, että molempina tarkastelun kohteena olleena vuotena noin 40 prosentissa hallituksen esityksissä sääntelyn sujuvoittaminen esitettiin ainakin yhdeksi lakiehdotuksen tavoitteeksi, eli kysymys on sääntelypoliittisesti tärkeästä ilmiöstä.[9]

Myös tutkimustietohankkeessa loimme uuden muuttujan koodaamisen jälkeen muuttujia yhdistämällä. Hankkeen yksi tehtävä oli kartoittaa, minkä tyyppiseen tutkimus- ja selvitystietoon hallituksen esityksissä viitattiin. Aluksi tunnistimme ne esitykset, joista löytyi viittauksia tutkimus- ja selvitystietoon. Kun olimme tunnistaneet kaikki viittaukset, luokittelimme havaintomme sen mukaan, minkä tyyppistä esityksissä käytetty tutkimus- tai selvitystieto oli. Olimme kiinnostuneita muun muassa siitä, millaisten tahojen tuottamaa tutkimus- ja selvitystietoa hallituksen

esityksissä käytettiin, ja luokittelimmekin tiedon sen tuottajatahon mukaan. Aineistomme sisälsi tutkimus- ja selvitystietoa, jonka tuottajana oli julkishallinto, akateeminen taho, useat tahot yhdessä ja muut tahot.[10] Olennaisin havaintomme oli kuitenkin, että vain noin puolet tutkimusja selvitysviittauksista oli merkitty hallituksen esityksiin niin tarkasti, että tietolähde ylipäätään pystyttiin tunnistamaan. Toisin sanoen tiedonkäytön dokumentoinnissa oli huomattavia puutteita.[11] Niistä tutkimusviittauksista, joiden lähde oli merkitty sellaisella tarkkuudella, että tiedon tuottajataho pystyttiin tunnistamaan, kuusi prosenttia oli viittauksia akateemiseen tutkimukseen.[12]

Kun aineiston koodaaminen on kokonaisuudessaan tehty, määrällinen tutkimusaineisto analysoidaan tilastollisin menetelmin. Tässä luvussa esitellyissä tutkimushankkeissa tilastolliset menetelmät olivat yksinkertaisia, lähinnä käytettiin ristiintaulukointia. Ristiintaulukoinnin avulla selvitetään kahden muuttujan yhteyttä toisiinsa (ks. esim. tämän teoksen luku 16). Lisäksi aineistosta otettiin suoria jakaumia, joka on oikeastaan vain tapa esittää havaintoja aineistosta: suorat jakaumat tarkoittavat yksinkertaisesti tiettyjen havaintojen lukumääriä aineistossa.

14.5 AINEISTOIDEOITA JA UUSIA APUVÄLINEITÄ

Tässä luvussa on tarkasteltu hallitusten esitysten hyödyntämistä empiirisen tutkimuksen aineistona. Luvussa on esitelty, miten asiakirja-aineistosta voidaan muodostaa määrällinen eli numeerisessa muodossa oleva aineisto. Lukijalle on toivottavasti selvinnyt, miten laajoja ilmiöitä, kuten sääntelytaakkaa tai tutkimustiedon käyttöä lainvalmistelussa, voidaan tutkia empiirisesti. Luvussa esitettyjä esimerkkejä voi soveltaa myös muihin kiinnostaviin ilmiöihin ja aiheisiin: vaikka tutkimuskohde olisi eri, lähtökohdat ovat ainakin aineiston keruussa pitkälti samanlaiset. Esittelemäni vinkit empiirisen aineiston keräämiseen soveltuvat siten myös muihin dokumentteihin, kuten muihin lainvalmisteluasiakirjoihin, valiokuntien lausuntoihin ja mietintöihin sekä asiantuntijoiden lausuntoihin. Empiirisenä aineistona voi käyttää erilaisia oikeudellisia aineistoja, kuten syyttämättäjättämispäätöksiä, tuomioistuinratkaisuja sekä viranomaispäätöksiä. Näitä kaikkia asiakirjatyyppejä yhdistää se, että ne ovat tekstimassaa, joka ei sellaisenaan ole valmista analysoitavaksi, vaan edellyttää tutkimuksellisten valintojen tekemistä.

Laajemman empiirisen aineiston käyttäminen mahdollistaa sellaisten tutkimusongelmien selvittämisen, joihin ei vaikkapa yksittäisiä

oikeustapauksia tarkastelemalla pääse käsiksi. Esimerkiksi ajallisesti kattavassa lainvalmistelumateriaalista koostuvassa aineistossa voidaan tarkastella useiden vuosien tai vuosikymmenien aikana esiintyviä trendejä tietystä oikeudellisesta ongelmasta ja tunnistaa siinä ajallisesti tapahtuneita muutoksia. Tutkija voi vaikkapa vertailla, ovatko käsitykset jonkin ihmisryhmän asemasta muuttuneet tarkastelujaksona. Laajan aineiston ei tällaisissa tapauksissa tarvitse tarkoittaa satoja asiakirjoja, vaan pienempikin määrä saattaa riittää. Kun aihe on riittävästi rajattu, tutkija voi käsitellä esimerkiksi kaikki tutkimuskohdetta käsittelevät asiakirjat ja muodostaa niiden avulla kokonaiskuvaa tutkimuskohteesta. Tutkija voi myös vaihtaa näkökulman yhden toteutetun ratkaisun tutkimisesta siihen, miten tutkimuskohdetta on käsitelty koko sääntelyprosessin aikana.

Aineistokokonaisuuden keräämiseen on muitakin tapoja kuin tässä luvussa on esitelty. Aineiston voi hyvin muodostaa esimerkiksi tiettyjä hakusanoja käyttämällä. Turun yliopisto kehittää parhaillaan niin kutsuttua *Lakitutkaa*, eli reaaliaikaista alustaa, joka nopeuttaa erilaisten aineistojen hakemista ja siten tutkimusaineistojen muodostamista (ks. tämän teoksen luku 2). Lakitutkan avulla voi löytää esimerkiksi kaikki hallituksen esitykset, joissa haluttu hakusana mainitaan jopa vuodesta 1991 alkaen. Lakitutkan tavoitteena on tehdä lainvalmistelun seuraamisesta helpompaa kansalaisille ja tukea tutkijoita asiakirja-aineistojen käytössä. Hallituksen esitysten lisäksi alusta mahdollistaa tiedonhaun myös valiokuntien lausunnoista ja mietinnöistä. Nähdäkseni Lakitutkan myötä oikeustieteilijöidenkin mahdollisuudet hyödyntää empiiristä aineistoa helpottuvat huomattavasti, sillä ainakin aineiston hakuun vaadittava aika vähenee.

Aineiston keruu on aikaa vievää työtä, joten kaikki apu kannattaa käyttää hyväksi. Tässä luvussa esittelemäni vinkit aineiston luomiseen ovat joka tapauksessa tarpeellisia, sillä aineiston läpikäyminen vaatii aina tutkijan omia rajauksia ja valintoja. Työläydestään huolimatta itse kerätty aineisto mahdollistaa niin mielenkiintoisten asioiden tutkimisen kuin vain itse keksii, joten rohkaisen kaikkia kokeilemaan sitä!

14. Laadullisesta määrälliseksi: esimerkkinä hallituksen esitykset

1. Jyränki & Husa 2012, 228–229.
2. Määrällistä aineistoa käytettäessä nousee usein väistämättä esiin kysymys siitä, mikä on sopiva määrä havaintoyksikköjä eli tässä tapauksessa hallituksen esityksiä. Tämän kirjan luvussa 15 esitellään siihen liittyviä yleisiä lähtökohtia. Tässä luvussa esittelemäni tutkimukset ja niiden aineistot ovat olleet helposti rajattavissa siitä syystä, että tarkastelun kohteena ovat olleet tietyt vuodet. Aineistot ovat siten kattaneet kokonaiset valtiopäivät eli kaikki ne hallituksen esitykset, jotka on annettu yksien valtiopäivien aikana.
3. Rantala ym. 2018, 23
4. Ks. Nieminen ym. 2019.
5. Rantala ym. 2018, 9, 15.
6. Nieminen ym. 2019, 32.
7. Yksi sivusto on esimerkiksi KvantiMOTV, joka on Tampereen yliopiston Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston ylläpitämä määrällisten tutkimusmenetelmien oppimisympäristö. Nettisivulta löytyy ohjeita niin SPSS-ohjelman käyttöön kuin myös analyysien tekoon.
8. Rantala ym. 2018, 76.
9. Rantala ym. 2018, 76, 78–79.
10. Ks. tarkemmin Nieminen ym. 2019, 45.
11. Nieminen ym. 2019, 42–43.
12. Nieminen ym. 2019, 38.