

TOIMINTA JA HALLINTO 2007:21

Oikeusministeriön tutkimusstrategia
2007–2012

OIKEUSMINISTERIÖN TOIMINTA JA HALLINTO 2007:21

Oikeusministeriön tutkimusstrategia
2007–2012

OIKEUSMINISTERIÖ
HELSINKI 2007

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
5.6.2007

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Tutkimusstrategia	
Tutkimus ja kehittämistoiminnan ohjausryhmä Kansliapäällikkö Kirsti Rissanen (pj.) Erityisasiantuntija Kaijus Ervasti (siht.)		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 15.2.2006	
Julkaisun nimi Oikeusministeriön tutkimusstrategia 2007–2012			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä			
<p>Oikeusministeriö asetti 15.2.2006 tutkimus- ja kehittämistoiminnan ohjausryhmän, jonka tehtävä oli laatia oikeusministeriön tutkimus- ja kehittämisstrategia sekä toimia ministeriön tutkimushallintona, joka päivittää strategiaa ja seuraa sen toteutumista. Samalla oikeusministeriö nimitti vuosiksi 2006–2007 sektoritutkimuksen vastuuhenkilön, joka on toiminut ohjausryhmän sihteerinä.</p> <p>Ohjausryhmä on kartoittanut toimintaympäristön haasteita oikeuspoliittiselle tutkimukselle, selvittänyt tutkimuksen katvealueita ja oikeusministeriön tietotarpeita sekä laatinut oikeusministeriön tutkimusstrategian, joka sisältää runsaasti myös konkreettisia toimenpide-ehdotuksia. Ohjausryhmän tutkimusstrategiassa esittämät johtopäätökset voidaan tiivistää seuraavasti:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Tietoon perustuva toimintapolitiikka sekä toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi on korostunut oikeusministeriön strategisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa. * Tällä hetkellä oikeuspoliittisessa tutkimuksessa on runsaasti katvealueita. * Oikeusministeriön hallinnonalan tutkimustoimintaa on lisättävä voimakkaasti ja varattava siihen riittävät resurssit. * Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on Suomen johtava oikeuspoliittisen ja kriminologisen tutkimuksen yksikkö. Sen toimintaa tulee vahvistaa ja laajentaa. * Julkista tutkimusjärjestelmää kehitettäessä on huolehdittava, että koko valtioneuvostoa hyödyttävät tutkimusalueet kuten lainsäädäntötutkimus, rikollisuustutkimus sekä demokratiaan ja kansalaisten oikeusturvaan liittyvä tutkimus saavat riittävän painoarvon. 			
Avainsanat: (asiasanat) Oikeusministeriö, tutkimus, strategia			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 2/012/2006			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2007:21		ISSN 1458–6436	ISBN 978–952-466-590-2 (nid.) 978–952-466-591-9 (PDF)
Kokonaissivumäärä 37	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIE MINISTERIET

Utgivningsdatum
5.6.2007

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Forskningsstrategi	
Styrgruppen för forsknings- och utvecklingsverksamheten Kanslichef Kirsti Rissanen (ordf.) Specialsakkunnig Kaijus Ervasti (sekr.)		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes 15.2.2006	
Publikation (även den finska titeln) Justitieministeriets forskningsstrategi 2007–2012 (Oikeusministeriön tutkimusstrategia 2007-2012)			
Publikationens delar			
Referat			
<p>Justitieministeriet tillsatte den 15 februari 2006 en styrgrupp för forsknings- och utvecklingsverksamheten och styrgruppen hade till uppgift att utarbeta justitieministeriets forsknings- och utvecklingsstrategi samt verka som ministeriets forskningsadministration som uppdaterar strategin och följer dess verkställighet. Samtidigt utnämnde justitieministeriet för åren 2006–2007 en ansvarsperson för sektorforskningen. Ansvarspersonen har varit styrgruppens sekreterare.</p> <p>Styrgruppen har kartlagt utmaningar som omvärlden ställer till den rättspolitiska forskningen, utrett skuggområden i forskningen och justitieministeriets kunskapsbehov samt utarbetat justitieministeriets forskningsstrategi som innehåller även flera konkreta åtgärdsförslag. Slutsatserna som styrgruppen drar i forskningsstrategin kan koncentreras som följer:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Verksamhetspolitiken som bygger på kunskap samt bedömning av verksamhetens resultatrikhet och verkningsfullhet har betonats i justitieministeriets strategiska planering och beslutsfattande. * För närvarande har den rättspolitiska forskningen många skuggområden. * Forskningsverksamheten på justitieministeriets förvaltningsområde skall ökas kraftigt och det skall reserveras tillräckliga resurser för den. * Rättspolitiska forskningsinstitutet är Finlands ledande enhet för rättspolitisk och kriminologisk forskning. Dess verksamhet skall stärkas och utvidgas. * När det offentliga forskningssystemet utvecklas skall det sörjas för att forskningsområden som nyttjar hela statsrådet, såsom lagstiftningsforskning, brottslighetsforskning samt forskning som hänför sig till demokrati och medborgarnas rättssäkerhet får en tillräcklig vikt. 			
Nyckelord Justitieministeriet, forskning, strategi			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer) OM 2/012/2006			
Seriens namn och nummer Justitieministeriet, Verksamhet och förvaltning 2007:21		ISSN 1458-6436	ISBN 978-952-466-590-2 (häft.) 978-952-466-591-9 (PDF)
Sidoantal 37	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Justitieministeriet		Förlag Justitieministeriet	

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	2
2. TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSET JA HAASTEET TUTKIMUSTOIMINNALLE	4
2.1 Toimintaympäristön muutokset	4
2.2 Haasteet tutkimustoiminnalle	5
2.3 Sektoritutkimusjärjestelmän kehittäminen	7
3. TUTKIMUSTOIMINNAN NYKYTILA	9
3.1 Organisointi ja voimavarat	9
3.2 Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustoiminta	12
3.2.1 Kriminologinen tutkimus ja kriminologinen yksikkö	12
3.2.2 Oikeuspoliittinen tutkimus ja yleinen yksikkö	16
3.3 Oikeusministeriön sitomattomat määrärahat	19
4. KESKEISET TIEToon JA TUTKIMUKSEEN LIITTYVÄT PUUTTEET	22
5. TUTKIMUSTOIMINNAN STRATEGISET TAVOITTEET JA LINJAUKSET	25
5.1 Tietoon perustuva toimintapolitiikka	25
5.2 Tutkimustiedon hyväksikäytön reunaehdot	26
5.3 Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos tutkimustiedon tuottajana	27
5.4 Oikeusministeriö tutkimustiedon käyttäjänä	29
5.5 Sektoritutkimusjärjestelmän uudistaminen	32

1 JOHDANTO

Valtion tiede- ja teknologianeuvosto käynnisti vuonna 2003 julkisen sektorin tutkimusjärjestelmän rakenteellista kehittämistä koskevan selvitystyön. Syksyllä 2004 valmistui selvitysmies Jussi Huttusen selvitysmiesraportti valtion sektoritutkimusjärjestelmän rakenteellisesta ja toiminnallisesta kehittämisestä. Raportin mukaan jokaisella ministeriöllä pitäisi olla hallinnonalan strategiaan ja yleistavoitteisiin perustuva tutkimus- ja kehittämistoiminnan strategia sekä siihen liittyvä tutkimushallinto. Oikeusministeriöltä tällainen strategia on puuttunut. Raportissa on myös tuotu esiin, että oikeusministeriön hallinnonalalla tutkimus- ja kehittämismenojen osuus oli vuonna 2004 0,24 prosenttia, kun se koko valtioneuvoston piirissä oli keskimäärin 4,5 prosenttia.

Tavoitteeksi tulisi asettaa hallinnonalan toiminnassa tarvittavan tiedon tarkoituksenmukainen kerääminen, jäsentäminen ja hyödyntäminen sekä tietovarastoinnin ja tietojenkäsittelyjärjestelmän kehittäminen. Oikeuspoliittisen tutkimuksen tulokset pitäisi myös saada aikaisempaa tehokkaammin ministeriön käyttöön. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen voimavaroja sekä oikeusministeriön sitomattomia voimavaroja tulisi lisätä. Tiede- ja teknologianeuvoston mukaan ministeriöiden tulee kehittämistyössä muun ohessa arvioida selvitysmiesraportin ehdotukset.

Valtioneuvoston teki 7.4.2005 periaatepäätöksen julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta kehittämisestä. Sen mukaan julkista tutkimusjärjestelmää kehitetään toiminnallisena kokonaisuutena tutkimus- ja kehittämistoiminnan laadun ja relevanssin jatkuvaksi parantamiseksi. Periaatepäätöksessä on edellytetty, että ministeriöt lisäävät sitomatonta tutkimusrahoitustaan. Tulosohjausta on myös kehitettävä yhdessä hallinnonalan tutkimuslaitosten kanssa sen varmistamiseksi, että laitosten tehtävät sekä hallinnonalan tarvitseman tutkimustiedon tuottamisessa että peruskompetenssin kehittämisessä toteutuvat ja toiminnan vaatimat yhteistyöverkostot vahvistuvat. Tutkimuslaitosten tulisi myös hankkia aikaisempaa enemmän ulkopuolista rahoitusta.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä on myös edellytetty, että kaikki ministeriöt nimeävät vastuuhenkilön tai -yksikön, jonka tehtävänä on johtaa ja koordinoita hallinnonalan sektoritutkimuksen strategista suunnittelua ja tutkimusresurssien käyttöä sekä kehittää tutkimuksen hyödyntämismekanismia.

Oikeusministeriö asetti 17.3.2005 hankkeen oikeuspoliittisen tutkimuksen kehittämisohjelman laatimiseksi. Hankkeen toteuttamista varten asetettiin selvitysmies sekä nimettiin ohjaus- ja tukiryhmä. Selvitysmiesraportin pohjalta oikeusministeriö laati Oikeuspoliittisen tutkimuksen kehittämisohjelman (OM, Toiminta ja hallinto 2005:15) Kehittämisohjelmassa edellytettiin, että ministeriö nimeää sektoritutkimuksen vastuuhenkilön, jonka tehtävät kytetään tiiviisti ministeriön johtamisjärjestelmiin. Ministeriö nimitti tähän tehtävään OTT Kaijus Ervastin 15.1.2006 - 31.12.2007 väliseksi ajaksi. Oikeusministeriöön nimettiin myös tutkimus- ja kehittämistoiminnan ohjausryhmä 15.2.2006 - 31.12.2007 väliseksi ajaksi. Ohjausryhmän keskeisin tehtävä oli valmistella 30.6.2007 mennessä oikeusministeriön tutkimus- ja kehittämistoiminnan strategia oikeusministeriön Oikeuspoliittisen tutkimuksen kehittämisohjelman sekä sitä edeltävien selvitysten pohjalta. Työryhmän puheenjohtajana toimi kansliapäällikkö Kirsti Rissanen ja jäsenenä ylijohtaja Kari Kiesiläinen, tietohallintojohtaja Kari Kujanen, johtaja Tapio Lappi-Seppälä, ylijohtaja Jarmo Littunen, talousjohtaja Harri Mäkinen, ylijohtaja Pekka Nurmi, professori Jyrki Tala sekä sihteerinä erityisasiantuntija Kaijus Ervasti.

Tässä oikeusministeriön tutkimusstrategiassa tutkimuksen nykytila ja kehittämistarpeet on kuvattu vain lyhyesti, minkä jälkeen on esitelty itse strategia ja siihen liittyvät linjaukset. Laajempi kuvaus

tutkimuksen tilasta löytyy julkaisusta Kaijus Ervasti: ”Tutkimustoiminta oikeusministeriön hallinnonalalla – oikeusministeriön tutkimusstrategian taustaselvitys” (ilmestyy 2007).

Oikeusministeriön tutkimusstrategian pääajatuksat

- * Tietoon perustuva toimintapolitiikka sekä toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi on korostunut oikeusministeriön strategisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa
- * Tällä hetkellä oikeuspoliittisessa tutkimuksessa on runsaasti katvealueita
- * Oikeusministeriön hallinnonalan tutkimustoimintaa on lisättävä voimakkaasti ja varattava siihen riittävät resurssit
- * Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on Suomen johtava oikeuspoliittisen ja kriminologisen tutkimuksen yksikkö. Sen toimintaa tulee vahvistaa ja laajentaa.
- * Julkista tutkimusjärjestelmää kehitettäessä on huolehdittava, että koko valtioneuvostoa hyödyttävät tutkimusalueet kuten lainsäädäntötutkimus sekä demokratiaan ja kansalaisten oikeusturvaan liittyvä tutkimus saavat riittävän painoarvon.

2 TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSET JA HAASTEET TUTKIMUSTOIMINNALLE

2.1 Toimintaympäristön muutokset

Oikeusministeriö huolehtii kansalaisten perusoikeuksien ja oikeusturvan kannalta keskeisestä lainsäädännöstä kuten valtiosääntöoikeudellisesta, prosessioikeudellisesta, rikosoikeudellisesta, perheoikeudellisesta, hallinto-oikeudellisesta sekä yhtiöoikeudellisesta lainsäädännöstä. Ministeriö vastaa myös lainvalmistelun yleisestä kehittämisestä valtioneuvostossa. Oikeusministeriön hallinnonalan tehtävät ovat pääosin yhteiskunnan ydintoimintoja. Ministeriön hallinnonala kattaa tuomioistuimet, oikeusavun, vankeinhoidon, ulosoton ja syyttäjälaitoksen. Toimintaympäristön muutoksilla voi olla merkittävä vaikutus sille, kuinka oikeusministeriön hallinnonala selviää tehtävistään ja pystyy muuttuvissakin olosuhteissa turvaamaan kansalaisten oikeudet.

Kriminaalipolitiikka on oikeusministeriön keskeinen strategia-alue. Sen tavoitteena on rikollisuuden ehkäisy sekä rikoksista aiheutuvien haittojen minimointi. Rikollisuuden ja rikollisuuskontrollinen yhteiskustannukset ovat varovaistenkin arvioiden mukaan vähintään 6 prosenttia bruttokansantuotteesta. Rikosten pelko ja rikoksilta suojautuminen ovat osa ihmisten arkipäivää. Rikosoikeudellinen seuraamus järjestelmä koskettaa vuorostaan tavalla tai toisella noin 10 prosenttia maan aikuisväestöstä vuosittain. Rikosten torjuntaan suunnataan mittava osa kansantalouden resursseista.

Rikollisuustilanne on pysynyt yleisesti ottaen vakaana. Suomi on kuitenkin erityisesti henkirikoksissa korkean rikollisuuden maa. Rikoksiin syyllistyy nuorista yhä pienempi osa, mutta tämä syrjäytynyt joukko tekee yhä suuremman osan rikoksista. Muuttoliike ja alkoholipolitiikassa tapahtuneet muutokset voivat lisätä syrjäytymistä ja rikollisuutta. Myös sosiaali- ja terveystieteiden tukirakenteiden heikkeneminen voi lisätä ongelmien käsittelyä rikosoikeusjärjestelmässä. Tulevaisuudessa Suomi saattaa olla entistä alttiimpi kansainvälisen rikollisuuden kehitystrendeille ja organisoituneelle rikollisuudelle. Keskeinen kehitystrendi viime vuosikymmeninä on ollut rikollisuuden pelon lisääntyminen, johon on vaikuttanut erityisesti median rikosuutisointi. Vankien määrä on ollut voimakkaassa kasvussa viime vuosina. Tämän ja uuden vankeuslain myötä vankiloiden toimintaedellytykset ovat voimakkaasti heikentyneet.

Oikeusturvapolitiikan tavoitteena on taata kansalaisten oikeudensaantimahdollisuudet sekä oikeusturvan toteutuminen oikeuskoneistossa. Laajoissa riita-asioissa kehitystrendinä on ollut oikeudenkäyntikulujen kasvu sekä asiamäärien väheneminen. Samalla vaihtoehtoinen konfliktinratkaisu on saanut yhä kasvavaa merkitystä. Rikosasioissa keskeinen ongelma on ollut käsittelyn kokonaiskesto ja ongelmat juttujen läpivirtauksessa. Käräjäoikeuksien koko on hyvin pieni, eikä se mahdollista tuomareiden erikoistumista. Tuomioistuinlaitos onkin voimakkaan rakenneuudistuksen edessä. Suunnitteilla on myös hovioikeuksien muutoksenhakulupajärjestelmä, summaaristen asioiden ja kiinteistöasioiden keskittäminen tai siirto pois tuomioistuimista sekä hallintolainkäyttöjärjestelmän kokonaisuudistus.

Maksuhäiriöpolitiikan tavoitteena on maksuhäiriöiden ja niihin liittyvien ylivelkaantumis- ja syrjäytymisongelmien ehkäiseminen, velvoitteiden täytäntöönpanon tehostaminen, velallisten selviytymisen edistäminen veloistaan, talousrikollisuuden ja harmaan talouden vastaista toiminnan tehostaminen. Vaikka talous tällä hetkellä kehittyy suotuisasti ja työllisyystilanne paranee, kansalaisten velkaantumisaste nousee koko ajan. Vaarana onkin se, että taloudellisten häiriöiden ilmaantuessa oikeusministeriön hallinnonalan (tuomioistuimet, oikeusapu, ulosotto) käsittelemät tapausmäärät kasvavat nopeasti.

Säädöspolitiikalla pyritään johdonmukaiseen, suunnitelmalliseen ja hyvälaatuiseen lainsäädäntöön. Yhteiskunta on viimeisten vuosikymmenien aikana oikeudellistunut voimakkaasti. Samalla lainsäädäntö on yhä voimakkaammin kansainvälistynyt. Noin kaksi kolmasosaa merkittävämmästä lainsäädännöstä on kytköksissä EU-kehitykseen. Keskeisinä ongelmina säädösvalmistelussa on nähty puutteellinen vaikutusten arviointi, liian vähäinen vaihtoehtojen punninta, säädösvalmistelun heikko johtaminen sekä liian vähäinen kuuleminen. Mm. kansainvälistyminen, väestön ikärakenteen muuttuminen sekä perhe- ja lähisuhteiden muuttuminen edellyttävät useiden kansalaisia koskevien lainsäädäntökokonaisuuksien uudelleen arviointia ja kehittämistä.

Demokratiapolitiikka nousee oikeusministeriön hallinnonalalla aikaisempaa keskeisempään asemaan demokratiahallinnon muodostamisen myötä. Ongelmana Suomessa on ollut äänestysaktiivisuuden alentuminen ja yhteiskunnallisen osallistumisen vähentyminen. Myös luottamus moniin keskeisiin yhteiskunnallisiin instituutioihin on vähentynyt.

2.2 Haasteet tutkimustoiminnalle

Viime vuosikymmenien aikana arviointitiedon ja – tutkimuksen merkitys on korostunut yhä enemmän päätöksenteossa. Etenkin kansainvälistymisen, tieteen ja teknologian kehityksen sekä toimintaympäristöjen jatkuvan muutostilan vuoksi tutkimustiedon merkitys on korostunut. Myös uusi tulosohjausjärjestelmä sekä tuottavuusohjelma ovat korostaneet tiedon tarvetta toiminnan vaikuttavuudesta. Tutkimus antaa mahdollisuuden havaita alkavia muutostendenssejä ja varautua niihin sekä luoda innovatiivisia ratkaisuja esiin nouseviin ongelmiin. Tietoon perustuva toimintapolitiikka (evidence based policy) nousee yhä keskeisempään asemaan. Sen mukaan toiminnan tulisi käsitellä todellisia ongelmia, olla eteenpäin katsovaa ja perustua tiedolle, eikä vain vastata lyhyen aikavälin paineisiin. Keskeisinä keinoina tällaisessa toimintapolitiikassa ovat olemassa olevan tutkimuksen hyväksikäyttö, uusien tutkimusten teettäminen sekä asiantuntijoiden hyödyntäminen päätöksenteossa. Tällainen toimintapolitiikka edellyttää oikeusministeriön tutkimus- ja kehittämismenojen kasvattamista pitkällä aikavälillä samalle tasolle kuin valtioneuvostossa keskimäärin.

Kriminaalipoliittinen päätöksenteko vaatii tuekseen runsaasti tutkimustietoa. Rikollisuuden ehkäisy ja järjestelmän kehittäminen ei ole mahdollista, jollei ole selkeää kuvaa rikollisuuden syistä ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Kriminaalipoliittinen päätöksenteko tarvitsee ensiksikin säännöllisesti tuotettua perustietoa rikollisuuskehityksestä. Rikollisuuskehitystä voidaan kuvata viranomaistietojen avulla. Lisäksi tarvitaan kuitenkin viranomaisten toiminnasta riippumatonta tietoa kuten uhritutkimuksia ja itse ilmoitettua rikollisuutta koskevia tutkimuksia. Näin voidaan saada tietoa rikollisuuden kokonaismäärästä, ilmenemismuodoista ja kehitystrendeistä. Tällä hetkellä rikollisuuden seuranta nojaa liiaksi viranomaisten toimenpidetilastoihin, jolloin joudutaan helposti vääriin tulkintoihin. Jatkossa olisikin syytä kehittää rikollisuuden tason osoittimia kriminaali- ja oikeuspoliittisten ratkaisujen seuraamiseksi. Kriminaali- ja oikeuspoliittisten mittareiden (esim. uhritutkimukset, nuorisorikollisuustutkimukset ja henkirikosten seurantajärjestelmä) tulisi olla siten jalostettuja, että väärintulkintojen mahdollisuus olisi mahdollisimman pieni. Myös sisäisen turvallisuuden toimintaohjelmassa (2006) on edellytetty uhritutkimusten vakinaistamista.

Kriminaalipoliittinen suunnittelu ja päätöksenteko vaativat tuekseen myös tietoa kontrolliviranomaisten toiminnasta. Jotta kontrolli- ja seuraamusjärjestelmää voidaan kehittää oikeasuuntaisesti, on oltava tietoa nykyisen järjestelmän toimivuudesta ja vaikuttavuudesta. Perustietoa tarvitaan niin poliisin, syyttäjien kuin tuomioistuintenkin toiminnasta. Kriminaalipoliittisen osaston näkökulmasta erityisen tärkeitä tutkimusteemoja ovat

rangaistusjärjestelmän toimivuus ja rangaistusten vaikutukset. Tutkimusta tarvitaan mm. erilaisten vankeinhoidollisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta, vankien sopeuttamisesta yhteiskuntaan, uusintarikollisuudesta ja siihen vaikuttamisesta sekä erilaisten sosiaalipoliittisten toimenpiteiden toimivuudesta. Tietoa tarvitaan myös eri toimenpiteiden kustannuksista ja hyödyistä eli tarvitaan oikeustaloustieteellistä tutkimusta.

Kriminaalipoliittisen osaston yhteydessä toimii rikosentorjuntaneuvosto. Yksi sen tehtävistä on tehdä aloitteita rikosentorjunnan kehittämistä palveleviksi tutkimuksiksi ja kehittää rikosentorjunnan suunnittelua ja menetelmiä. Suomessa on jatkuvasti käynnissä lukuisia rikosentorjuntahankkeita ja olisi ensiarvoisen tärkeää, että näistä hankkeista tehtäisiin arviointitutkimuksia. Neuvostolla ei ole omia tutkijaresursseja ja tutkimus on hankittava ulkopuolelta. Rikosentorjuntaneuvoston tutkimustarpeet ovat lisääntyneet viime vuosina. Erityisesti kansallinen väkivaltaohjelma (2005) on lisännyt tutkimustarpeita.

Kriminaalipoliittisessa tutkimuksessa käytetään usein suhteellisen monimutkaisia tutkimusasetelmia ja -menetelmiä sekä mittavia tutkimusaineistoja. Tällainen tutkimus vaatiikin pitkäjänteistä kehittämistä ja riittävän kriittisen massan, jotta se olisi tuloksellista.

Oikeusturvapolitiikan vaikuttavuuden seuraamiseksi oikeusministeriössä on rakennettu oikeusturvapolitiikan mittareita. Osa mittareista – kuten tuomioistuinten käsittelyajat - on suoraan saatavissa oikeusministeriön omista tilastoista. Suuri osa mittareista edellyttää kuitenkin tutkimusten hyväksikäyttöä. Ensiksikin tarvitaan tietoa kansalaisten oikeussuhteista, oikeusongelmista ja niiden ratkaisukeinoista. Toiseksi tarvitaan tietoa tuomioistuinten, oikeusapupalveluiden ja vaihtoehtoisten konfliktinratkaisuelinten toimivuudesta ja oikeuden saatavuudesta. Tietoa tarvitaan mm. siviiliprosessin, rikosprosessin, hovioikeusprosessin ja hallinto-oikeusprosessin toimivuudesta. Kolmanneksi tarvitaan tietoa kansalaisten oikeustajunnasta sekä luottamuksesta tuomioistuimiin ja muihin oikeudenhoidon instituutioihin.

Kansalaisten luottamuksen ja demokratian näkökulmasta on tärkeää saada tietoa, kuinka kansalaisten oikeudet toteutuvat käytännössä. Myös valtionalouden ja tuottavuusohjelman toteuttamisen näkökulmasta tuomioistuimista tarvitaan huomattavasti nykyistä enemmän tietoa. Tuomioistuinlaitoksen rakenteet ja toiminta vaativat huomattavaa kehittämistä lähivuosina. Tämä kehittämistoiminta ei ole mahdollista ilman tutkimustietoa. Pian suuri osa tuomareista jää eläkkeelle ja vaarana on tuomitsemiskäytäntöjen hajaantuminen. Järjestelmän kehittäminen on kuitenkin vaikeata, kun ei ole tutkimustietoon nojaavaa kuvaa tuomioistuinten nykyisestä toiminnasta tai sen laadusta taikka toiminnan ja laadun suhteesta kansalaisten oikeusturvaan ja järjestelmän kustannuksiin. Haasteena on kehittää pitkäjänteistä oikeuslaitostutkimusta, joka olisi myös aiempaa metodologisesta kehittyneempää.

Maksuhäiriöpolitiikan toteuttamisessa tarvitaan monenlaista tutkimus- ja seurantatietoa. Ensiksikin tarvitaan yleistä tietoa velkaantumisen ja velkahäiriöiden määrästä, velkaantumisen muodoista ja velkahäiriöiden syistä sekä pitkän ajan kehitystrendeistä. Toiseksi tarvitaan tietoa velkojen perinnästä ja velkaongelmaan reagoinnista kuten perintätoimesta, ulosotosta, velkajärjestelyistä sekä maksusopimuksista.

Suunnitelmallinen *säädöspolitiikka* edellyttää voimakasta tutkimuspanostusta. Miltei kaikissa kehittyneissä maissa kuten myös EU:ssa on toteutettu ohjelmia ja toimenpiteitä lakien laadun parantamiseksi. Suomessa valmistui kesällä 2006 erityinen Paremmän sääntelyn toimintaohjelma, jonka toteuttaminen on ensi sijassa 2007 aloittavan hallituksen vastuulla. Lainsäädännön ja lainvalmistelun laadun parantaminen ei ole mahdollista ilman laajaa lainsäädäntötutkimusta.

Ensiksikin tarvitaan yleistä tutkimusta lainsäädännön ja lainvalmistelun kehityssuunnista EU-yhteydessä, uusien sääntelymuotojen kehittymisestä (esim. soft law, itsesääntely) ja merkityksestä sekä erilaisista vaihtoehtoista sääntely- ja ohjaskeinoista. Toiseksi tarvitaan runsaasti tutkimuksia yksittäisten lakiuudistusten vaikutuksista. Lainsäädäntötutkimuksen perushavainnot onkin ollut, että lakien tavoitteet saavutetaan usein vajavaisesti ja niillä on odottamattomia sivuvaikutuksia. Kolmanneksi tarvitaan tutkimustietoa kansalaisten oikeussuhteista keskeisillä elämänalueilla kuten perhe, asuminen ja työ. Tarvitaan myös enenevässä määrin tietoa erilaisten erityisryhmien kuten ikääntyvän väestön sekä maahanmuuttajien oikeussuhteista ja oikeusongelmista. Tällaisen tutkimuksen haasteena on teoreettisen ja metodologisen osaamisen kehittäminen ja hyödyntäminen.

Demokratiapolitiikan toteuttaminen edellyttää tietoa demokratian tilasta ja toteutumisesta yhteiskunnassa. Oikeusministeriön perustetaan vuoden 2007 alkupuolella erillinen demokratiahallinto. Sitä edeltäneessä kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa havaittiin paljon kansalaisvaikuttamiseen ja demokraattiseen osallistumiseen liittyviä tutkimustarpeita. Etenkin Euroopan integraatio ja globalisaatio ovat lisänneet tietotarvetta demokratian toimivuudesta. Suomessa ei toistaiseksi ole toteutettu laaja-alaisia demokratian tilaaja tulevaisuutta arvioivia tutkimushankkeita. Oikeusministeriön demokratiapolitiikan tueksi kehitetyt demokratiaindikaattorit on jaettu yhdeksään eri aihealueeseen, joista kaikista kaivataan runsaasti tutkimusta. Ne ovat 1) vaali- ja puoluedemokratia, 2) osallistuva demokratia ja sosiaalinen pääoma, 3) järjestöosallistuminen, 4) käsitykset kansalaisuudesta ja omista vaikutusmahdollisuuksista, 5) asenteet poliittisia instituutioita ja toimijoita kohtaan, 6) informoidun kansalaisuuden kriteerit, 7) demokratiakasvatus ja -koulutus, 8) kuntademokratia sekä 9) demokratia ja tasa-arvo. Näihin indikaattoreihin liittyvä tutkimus ja tiedon kerääminen vaativat laajojen väestöaineistojen käyttöä ja pitkäjänteistä työtä. Siten niihin kuuluu myös paljon resursseja.

Kansainvälistyminen on keskeinen teema, joka on haasteena kaikkien politiikka-alueiden tutkimuksessa. Kansainvälistyminen heijastuu monella tasolla suomalaisen yhteiskuntaan ja myös oikeusministeriön hallinnonalan toimintaan. Ensiksikin kansalaisten kanssakäyminen ja oikeussuhteet – kuten perhesuhteet - kansainvälistyvät. Toiseksi kansainvälistyminen näkyy ulkomaalaisperäisen väestön lisääntymisenä Suomessa. Kolmanneksi kansainvälistyminen näkyy hallinnonalan toimijoiden työssä esimerkiksi kansainvälisenä virka-apuna, rajat ylittävänä oikeusjuttuina ja ulkomaalaisina vankeina. Samalla kansainvälisten normien – ja etenkin EU-sääntelyn – soveltaminen tuomioistuimissa lisääntyy. Neljänneksi suomalainen lainsäädäntö ja lainvalmistelu kansainvälistyvät etenkin EU-kehityksen myötä. Viidenneksi päätöksenteon ja lainvalmistelun tietopohja sekä tutkimus kansainvälistyvät. Kuudenneksi kansainvälistyminen heijastuu yritysten toimintaympäristöön ja toimintaedellytyksiin. Kaikilla näillä tasoilla kaivataan kansainvälistymiseen liittyvää tutkimusta.

2.3 Sektoritutkimusjärjestelmän kehittäminen

Valtioneuvoston 7.4.2005 tekemässä periaatepäätöksessä julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta kehittämisestä edellytettiin, että hallitus asettaa työryhmän laatimaan kokonaissuunnitelman valtion sektoritutkimuksen ja sen resurssien kohdentamiseksi yhteiskunnan muuttuneiden tarpeiden mukaan. Tammikuussa 2006 valtioneuvoston kanslia asetti työryhmän. Tämä valtioneuvoston kanslian sektoritutkimustyöryhmä luovutti mietintönsä vuoden 2006 lopussa (VNK:n julkaisu 21/2006).

Työryhmä on pitänyt sektoritutkimusta poliittisen päätöksenteon ja yhteiskunnan kehittämisen strategisena resurssina sekä keskeisenä johtamisen välineenä. Sen mukaan kehittämistyö vaatii sekä tiedon hyödyntämisen että sen tuottamisen parantamista ja tehostamista. Näistä näkökohdista

työryhmä on ehdottanut sektoritutkimusjärjestelmän laajaa uudelleen organisointia ja tehnyt lukuisia toimenpide-ehdotuksia.

Työryhmän peruslähtökohtana on ollut se, että sektoritutkimuksen ohjaaminen organisoidaan valtioneuvoston tasolle ja lähtökohtana on hallitusohjelma. Hallitusohjelmaan kirjataan sektoritutkimuksen keskeiset kehittämissuunnitelmat. Hallituskauden strategiset painotukset ja uusi toimintamalli määritellään tarkemmin hallitusohjelman pohjalta annettavassa valtioneuvoston sektoritutkimuspäätöksessä hallituskauden alussa. Keskeiset ohjausmekanismit valtioneuvoston tasolla ovat hallituksen strategia-asiakirja, vuotuiset kehysriihet ja talousarviot sekä talouspoliittinen ministerivaliokunta.

Työryhmä on ehdottanut, että käyttöön otettaisiin erityinen konsortiomalli sektoritutkimuksen ohjaamiseen. Malli perustuu keskeisiltä osiltaan tilaaja-tuottaja-mallille. Siinä olisi eri omistajista (ministeriöt) sekä tutkimuksen muista hyödyntäjistä ja asiantuntijoista koostuva tilaajakonsortio. Konsortiot laatisivat tutkimusohjelmista koostuvan aihepiirin eli tutkimusagendan. Konsortiot myös ohjaisivat ja linjaisivat tutkimusalueidensa kilpailutusta. Toisaalla olisivat tutkimustiedon tuottajat eli tutkimuslaitokset, yliopistot, korkeakoulut ja muut tutkimusorganisaatiot. Ne kilpailisivat tutkimusohjelmien tehtävistä laadulla ja relevanssilla.

Mietinnön mukaan tilaajakonsortioita olisi neljä eli 1) alue- ja yhdyskuntarakenteet ja infrastruktuurit, 2) osaaminen, työ ja hyvinvointi, 3) kestävä kehitys, sekä 4) turvallisuus. Oikeusministeriö olisi mallin mukaan omistajana vain konsortiossa turvallisuus.

Konsortioiden tutkimusagendan toteuttamiseen tarvittavat määrärahat olisivat valtion talousarviossa omistajaministeriöiden budjettimomenteilla. Määrärahat olisi tarkoitus koota pääosin tutkimuslaitosten perusrahoituksesta ja ministeriöiden sitomattomista tutkimusmäärärahoista. Vaikka tilaajakonsortioilla ei olisi itsenäistä päätösvaltaa, niillä pitäisi olla päätöksentekoa ohjaava asema. Tilaajakonsortioiden ohjaama rahoitus olisi tarkoitus nostaa asteittain vähintään puoleen kunkin aihepiirin sektoritutkimuksen perusrahoituksesta. Vuoden 2007 talousarvioesityksen luvuilla tämä tarkoittaisi noin 150 miljoonaa euroa.

Vuoden 2007 alussa ministeriöt antoivat lausuntonsa sektoritutkimustyöryhmän mietinnöstä. Ministeriöt pitivät pääsääntöisesti tarpeellisena horisontaalisen tutkimusyhteistyön lisäämistä valtioneuvostossa, mutta monet suhtautuivat kriittisesti työryhmän mietinnön ehdotuksiin. Erityisesti useat ministeriöt suhtautuivat kriittisesti tutkimuslaitosten perusrahoituksen ja ministeriöiden sitomattomien määrärahojen siirtämistä konsortioiden ohjattavaksi.

Pääministeri Matti Vanhasen 2007 aloittaneen II hallituksen hallitusohjelman mukaan valtion sektoritutkimuksen ohjausjärjestelmä uudistetaan nopealla aikataululla valtioneuvoston määrittämiin aihepiireihin perustuvaksi. Tarvittavat tutkimuslaitoskentän rakenneuudistuksia koskevat päätökset tehdään vuoden 2008 loppuun mennessä. Sektoritutkimusjärjestelmän laaja uudistaminen tuo haasteita myös oikeusministeriön hallinnonalan tutkimustoiminnalle. Oikeusministeriön linjaukset koko sektoritutkimusjärjestelmän uudistamiseen on esitetty tämän strategian jaksossa 5.5.

3. TUTKIMUSTOIMINNAN NYKYTILA

3.1 Organisointi ja voimavarat

Oikeusministeriön hallinnonalan tutkimusvarat kokonaisuudessaan ovat noin 2 miljoona euroa. Oikeusministeriön hallinnonalalla tutkimus- ja kehittämismenojen osuus budjetista on yhteensä 0,24 prosenttia, kun se koko valtioneuvoston piirissä oli keskimäärin 4,5 prosenttia. Oikeusministeriön tutkimusmäärärahojen osuus on siis hyvin pieni.

Oikeusministeriön sitomattomat tutkimusmäärärahat ovat 320 000 euroa vuosittain. Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto on erikseen saanut vuosina 2004–2007 vuosittain 300 000 euroa tutkimus- ja kehittämisvaroja rangaistusten täytäntöönpanomomentille.

Oikeusministeriön hallinnonalalla toimii vain yksi sektoritutkimuslaitos, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, jonka budjettirahoitus oli vuonna 2006 kaikkiaan 1,3 miljoonaa euroa. Vuonna 1963 perustettu kriminologinen tutkimuslaitos muutettiin vuonna 1974 Oikeuspoliittiseksi tutkimuslaitokseksi. Tarkoituksena oli etenkin päätöksentekoa ja lainvalmistelua hyödyttävän oikeuspoliittisen tutkimuksen käynnistäminen.

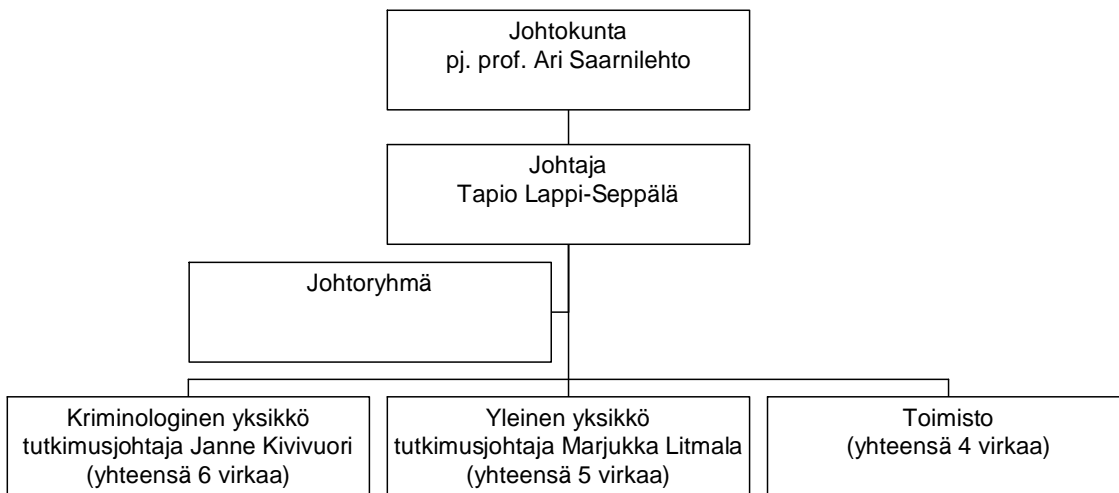
Oikeuspoliittisesta tutkimuslaitoksesta annetun lain (51/1974) 1 §:n mukaan Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tehtävänä on harjoittaa puolueetonta oikeuspoliittista tutkimusta ottaen huomioon lainvalmistelutyön vaatimat tutkimukset ja selvitykset ja suorittaa sille asetuksella määrätyt tehtävät. Oikeuspoliittisesta tutkimuslaitoksesta annetun asetuksen (1424/1991, muut. 231/2000) mukaan laitoksen tehtävänä on myös:

- 1) seurata ja kehittää oikeuspoliittista tutkimusta yhteistyössä yliopistojen ja muiden tutkimuslaitosten kanssa,
- 2) ylläpitää ja edistää kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä oikeuspoliittisessa tutkimuksessa,
- 3) julkaista ja välittää oikeuspoliittista tietoa sekä kotimaassa että ulkomailla,
- 4) osallistua oikeuspoliittisen tutkimuksen tutkijakoulutukseen yhteistyössä yliopistojen kanssa.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos jakaantuu kahteen yksikköön, kriminologiseen yksikköön ja yleiseen yksikköön. Kriminologinen yksikkö on keskittynyt kriminologiseen ja kriminaalipoliittiseen tutkimukseen ja yleinen yksikkö oikeussosiologiseen ja oikeuspoliittiseen tutkimukseen.

Laitos toimii oikeusministeriön tulosohjauksessa. Vuosittain laitos tekee ministeriön kanssa tulossopimuksen. Tutkimuslaitoksella on erillinen *johtokunta*. Sen tehtävänä on 1) ohjata, kehittää ja valvoa tutkimuslaitoksen toimintaa, 2) tehdä ehdotukset tutkimuslaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelmaksi, 3) edistää tutkimuslaitoksen ja palvelujen käyttäjien vuorovaikutusta sekä 4) käsitellä muut johtokunnalle kuuluvat asiat. Laitoksella on *johtaja*, jonka virka on määräaikainen (4 vuotta). Hänen alaisuudessaan toimii kaksi yksikköä, kriminologinen yksikkö ja yleinen yksikkö, joita johtavat *tutkimusjohtajat*. Kriminologisessa yksikössä on 5 tutkimusvirkaa ja yleisessä yksikössä 4. Lisäksi laitoksella on toimisto, jossa on 4 virkaa. Tutkimusviroista yksi on nimikkeeltään erikoissuunnittelija, neljä erikoistutkijoita ja neljä tutkijoita.

Kuvio 1 Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen organisaatio



Laitoksella on myös työskennellyt budjettirahoituksella ja ulkopuolisella rahoituksella ihmisiä määräaikaissä tutkimustehtävissä ja avustavissa tehtävissä. Kaikkiaan esimerkiksi vuoden 2005 aikana laitoksella työskenteli 29 henkilöä.

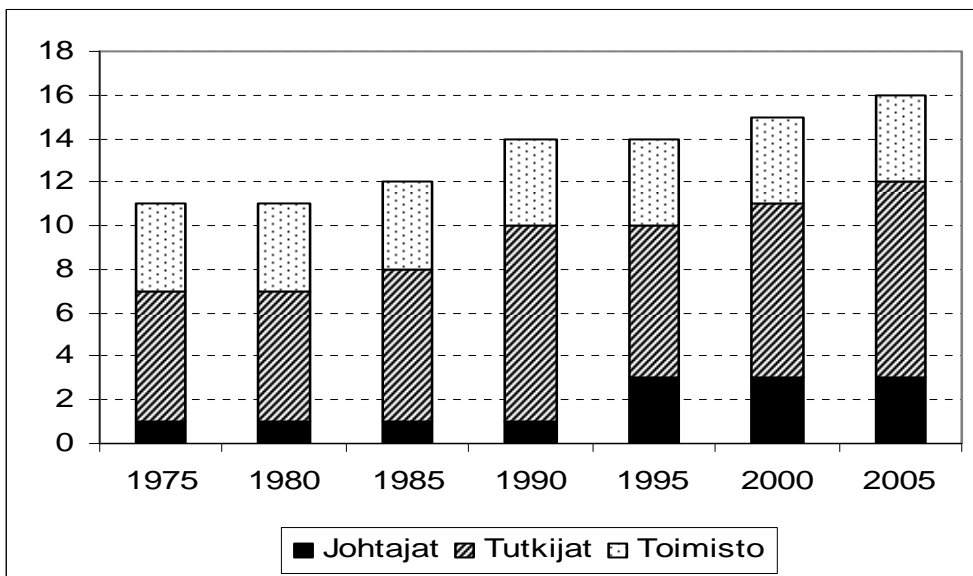
Kun tutkimuslaitos aloitti vuonna 1974 sillä oli esimies, kuusi tutkijaa sekä 4 toimistohenkilöä (kaksi sihteerä ja kaksi tutkimusavustajaa). Tyypillisesti 1970-luvulla ja 1980-luvun alkupuolella laitoksella työskenteli myös kaksi projektitutkijaa. Laitoksella siirryttiin myös järjestelmään, jossa erikoistutkijat johtavat yksiköitä. 1990-luvun loppupuolella saatiin kolme tutkijan virkaa lisää ja yksiköiden tutkimushenkilöstön määräksi vakiintui yhdeksän. Varsinaiset tutkimusjohtajan virat yksiköihin saatiin vuonna 1992. Tuolloin muutettiin tutkijan virkoja tutkimusjohtajien viroiksi. Sitten ne on korvattu uusilla tutkijan viroilla. Kokoluokaltaan laitos on samaa luokkaa kuin perustamisvaiheessaankin.

Vuonna 2005 laitoksen henkilöstöstä naisia oli 58 prosenttia. Henkilöstön keski-ikä oli 40 vuotta. Laitoksen henkilöstöstä 69 prosentilla oli vähintään ylempi korkeakoulututkinto ja 46 prosentilla liseniaatti- tai tohtoritutkinto. Tavanomaisesti muissa tutkimuslaitoksissa tutkijakoulutetun henkilöstön osuus on noin 25 prosenttia. Tutkijoista kahdella kolmasosalla oli jatkotutkinto ja noin kolmasosa heistä oli dosentteja. Laitoksen tutkijoiden tausta on myös hyvin monipuolinen. Tutkijoilla on esimerkiksi seuraavanlaisia loppututkintoja: VTT, Ph.D, KT, MMT, YTT, OTT, HTM.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on valtion pienin sektoritutkimuslaitos. Sen kokoluokka ja virkojen määrä ei ole olennaisesti muuttunut 30 toimintavuoden aikana. Tämä on johtanut siihen, että laitos on joutunut voimakkaasti keskittymään yksittäisiin painopistealueisiin. Näin se pystyy täyttämään vain osan hallinnonalan tietotarpeesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen yksiköt vastaavatkin

kokoluokaltaan muiden tutkimuslaitosten tutkimustiimejä. Laitos on myös melko haavoittuvainen. Yksittäisen kokeneen tutkijankin siirtyminen pois laitoksen palveluksesta merkitsee yleensä jonkin osaamisalueen katoamista sekä tuloksen heikkenemistä. Monissa tapauksissa vastaavaa osaamista ei ole hankittavissa muualta, koska laitos on monilla edustamillaan tutkimusaloilla maan ainoa tutkimusyksikkö.

Kuvio 2 Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen virat 1975-2005



Laitoksen organisaatiossa on useita ongelmallisia tai kehittämistä vaativia asioita:

1) *Johtokunnan asema*: Useimmissa sektoritutkimuslaitoksissa on perinteisesti ollut johtokunta, joka on ohjannut laitoksen toimintaa. Useissa tutkimuslaitoksissa – kuten VTT:ssä, STAKES:issa, KOTUS:issa, KTL:ssä ja SYKE:ssä – on luovuttu johtokunnista ja siirrytty neuvottelukuntamalliin. Kun tutkimuslaitokset ovat siirtyneet tulosoajausmalliin ja käyvät tulosneuvottelut ministeriöiden kanssa, johtokunnan asema on muuttunut aikaisempaa epäselvemmäksi. Neuvottelukunnilla onkin enemmän ideoiva ja toimintaa tukeva tehtävä kuin johtokunnilla, joilla on ollut myös ohjaamiseen, nimityksiin ja budjetointiin liittyviä tehtäviä.

2) *Johtajan asema*: Sektoritutkimuslaitosten johtajien virat ovat pääsääntöisesti pysyviä harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta. Valtion sektoritutkimuslaitosten johtajista yhdeksän nimike on pääjohtaja, seitsemän taas ylijohtaja ja kolmen johtaja. Pysyvyydeltään, nimikkeeltään ja palkkatasoltaan Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen johtajan asema poikkeaa mitä ilmeisimmin muiden tutkimuslaitosten johtajien asemasta.

3) *Hallinto ja tiedotus*: Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa ei ole erillistä hallintoyksikköä tai hallintohenkilöstöä eikä tiedotusta. Laitoksella on käytävissä kaksi sihteeriä, yksi kirjasto sihteeri sekä virastomestari. Kaikissa muissa sektoritutkimuslaitoksissa on hallinnollisia johtohenkilöitä

kuten hallintopäälliköitä ja talouspäälliköitä. Muissa sektoritutkimuslaitoksissa on myös joko tiedotusyksikkö tai muutoin tiedottamiseen palkattuja henkilöitä. Tietopalveluita varten laitoksissa on myös yleensä informaattikko sekä muuta henkilökuntaa.

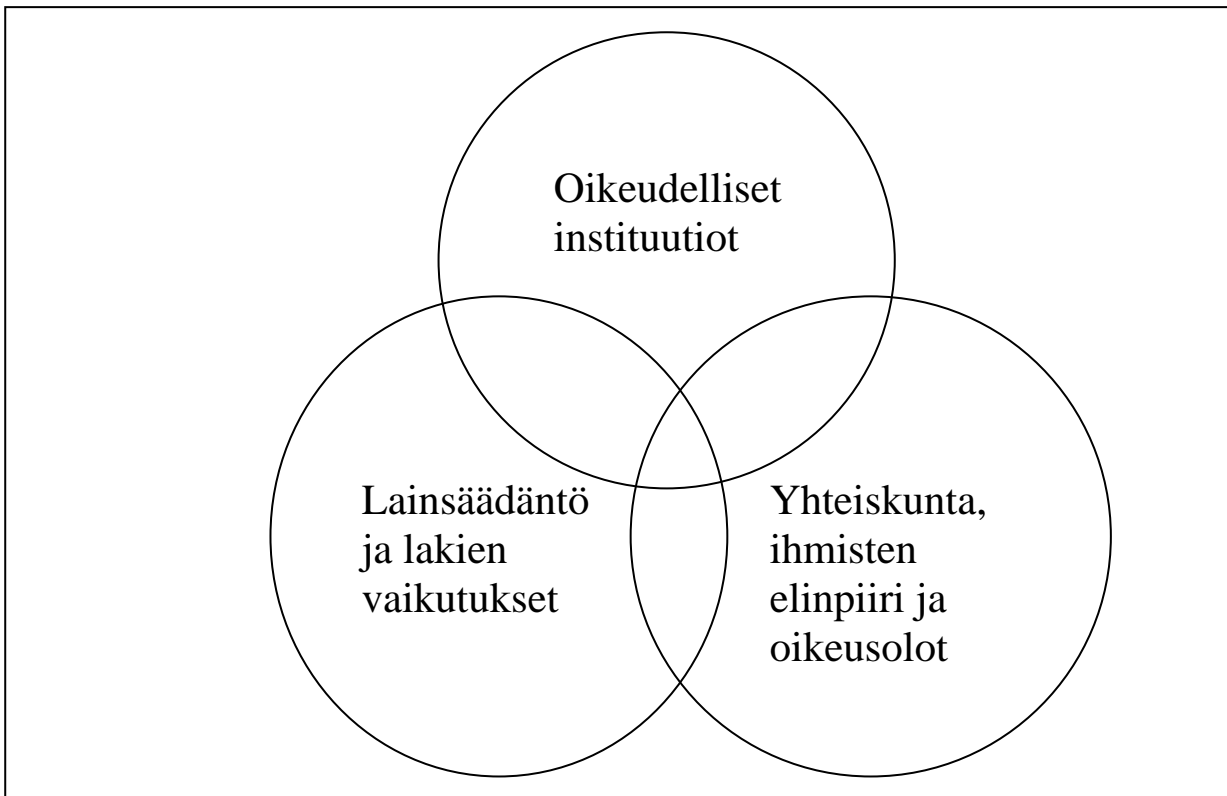
4) *Tutkimushenkilökunta:* Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on kahdenlaisia tutkijoita eli tutkijoita ja erikoistutkijoita. Kaikissa muissa sektoritutkimuslaitoksissa tutkimushenkilöstön rakenne on laajempi ja monipuolisempi. Muissa laitoksissa esiintyviä tutkimusvirkoja ovat edellä mainittujen lisäksi mm. vanhempi tutkija, johtava tutkija, varttunut tutkija, tutkimusprofessori ja professori. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen nykyinen virkarakenne ja palkkatasot sijoittuvat suhteellisen kapealle alueelle, eivätkä mahdollista tutkijoiden etenemistä uralla pätevyuden kasvaessa. Tällöin vaarana on tutkijoiden menettäminen yliopistoihin ja muihin tutkimusyksiköihin. Pysyvien tutkijanvirkojen ohella puute on viroista, joihin voidaan palkata tutkijoita määrääjäksi.

5) *Avustava henkilökunta:* Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa avustavia tutkimustehtäviä hoitavat määrääjäksi projekteihin palkattavat opiskelijat. Se on sinällään toimiva järjestelmä ja sitä kautta voidaan rekrytoida myös uusia tutkijoita. Laitoksessa ei kuitenkaan ole yhtään apulaistutkijan, tutkimusassistentin tai tutkimusavustajan virkaa pysyväisluonteisia tehtäviä varten.

3.2 Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustoiminta

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustoimintaa ja tutkimuskohteita voidaan jaotella monilla tavoin. Voi sanoa, että laitoksen toiminnassa on kolme keskeistä näkökulmaa yhteiskuntaan ja oikeuteen. Ensiksikin laitoksessa tarkastellaan *oikeudellisia instituutioita* kuten tuomioistuimia, syyttäjiä, asianajajia, vaihtoehtoisia konfliktinratkaisumenettelyitä, vankeinhoitoa ym. Toiseksi tutkimuksen kohteena ovat *lainsäädäntö ja lakien vaikutukset* yhteiskunnassa. Kolmantena tarkastelukohteena ovat *oikeudelliset ilmiöt yhteiskunnassa ja ihmisten elinpiirissä*, kuten rikollisuus, oikeusongelmat ym. Käytännössä nämä alueet ovat päällekkäisiä ja monissa tapauksissa nämä kaikki näkökulmat ovat mukana. Laitoksen tutkimustoiminnan lähtökohdat voidaan esittää kuvion 3 avulla:

Kuvio 3 Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustoiminnan lähtökohdat



Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos ei tee puhtaita tilaustutkimuksia, jolleivät ne liity laitoksen toimialaan. Kyse on tällöinkin tutkimuksista, jotka voitaisiin tehdä laitoksen tutkimusohjelman puitteissa. Tavallisimmin hankkeet, joihin käytetään ulkopuolista rahoitusta, ovatkin yhteishankkeita. Tyypillisiä yhteistyökumppaneita ovat yliopistot, muut sektoritutkimuslaitokset, Poliisiammattikorkeakoulu, HEUNI sekä Tilastokeskus.

3.2.1 Kriminologinen tutkimus ja kriminologinen yksikkö

Suomessa on hyvin heikko kriminologisen tutkimuksen perinne yliopistoissa. Suomessa ei voi myöskään suorittaa erillistä yliopistotasaista kriminologian tutkintoa. Kriminologit tulevatkin eri oppialojen kuten sosiologian, psykologian, yhteiskuntatieteen, kasvatustieteen ja oikeustieteen piiristä. Yliopistollinen kriminologinen tutkimus on pääosin yksittäisten tutkijoiden mielenkiinnon ja yksittäisten opinnäytetöiden varassa. Sen sijaan laajoja ja pitkäjänteisiä tutkimushankkeita ei juuri ole. Tämän vuoksi suuri osa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen kriminologisen yksikön työstä on *perustutkimusta*, eikä ainoastaan *soveltavaa tutkimusta*.

Kriminologista ja kriminaalipoliittista tutkimusta voidaan eritellä ja jaotella monin tavoin. Oikeusministeriön ja Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen näkökulmasta keskeinen on jako *rikollisuutta koskevaan tutkimukseen* sekä *kontrollijärjestelmää ja rikosten seuraamuksia koskevaan tutkimukseen*. Edellisessä tutkitaan rikollisuutta, sen määrää ja syitä sekä erilaisia rikoslajeja ja niiden kehitystendenssejä. Jälkimmäisessä taas tutkitaan kontrollijärjestelmän toimintaa ja rikosten seurauksia. Tutkimuksen kohteena ovat esimerkiksi poliisiin, syyttäjien, tuomioistuinten ja vankeinhoitojärjestelmän toiminta. Tässä on pyritty keskeisinä pidettyjen kriminologisten ja kriminaalipoliittisten aihealueiden avulla tarkastelemaan OPTL:n kriminologisen yksikön toiminnan kattavuutta sekä tutkimuksen katvealueita.

1) Rikollisuustutkimus

Kokonaisrikollisuuden määrän mittaaminen sekä rikollisuuden mittareiden kehittäminen on keskeinen kriminologisen tutkimuksen lähtökohta. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on tehnyt jo perustamisestaan lähtien kokonaisrikollisuutta koskevaa tutkimusta. Rikollisuuden määrää pyritään mittaamaan säännöllisin ajoin toistettavilla uhritutkimuksilla ja itse ilmoitettua rikollisuutta koskevilla tutkimuksilla. Tämä on tarpeen, koska valtaosa rikollisuudesta on piilorikollisuutta, joka ei tule viranomaisten tietoon.

Ongelmana kokonaisrikollisuuden tutkimisessa on ollut se, että rahoitus kuhunkin tutkimukseen on täytynyt hakea erikseen. Kyse on kuitenkin keskeisestä yhteiskuntaa koskevasta perustiedosta, jolle on pysyvä tarve. Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä onkin edellyttänyt (2006), että rikollisuuden määrän mittaamiseksi tehtävät uhritutkimukset tulisi vakinaistaa. Varoja tällaiseen toimintaan ei kuitenkaan ole osoitettu. Nykyisillä voimavaroilla oikeusministeriön hallinnonalalla ei kyetä vakinaisesti rahoittamaan uhritutkimuksia. Ongelmana on myös se, että Tilastokeskus laskuttaa suhteellisen paljon kyselyiden tekemisestä. Ei olisi mahdotonta ajatella, että tällaisen perustiedon tuottaminen kuuluisi kansalliselle tilastolaitokselle perustehtävänä.

Yksittäisten rikoslajien ja rikosentekijäryhmien seuranta on myös keskeinen kriminologinen tutkimuskohde. Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on tehty pitkällä aikavälillä yksittäisiä tutkimuksia useista eri rikoslajeista kuten huumausainerikollisuudesta, pahoinpitelyrikollisuudesta, omaisuusrikoksista ja talousrikoksista. Voimavarojen puutteen vuoksi tällaisilla yksittäisiä rikoslajeja koskevilla tutkimuksilla ei ole ollut jatkuvuutta. Viimeisen vuosikymmenen aikana laitos on voimakkaasti keskittynyt henkirikosten seurantaan ja pyrkinyt luomaan siihen pysyvää seurantajärjestelmää. Myös nuorisoriikollisuutta ja naisten rikollisuutta on seurattu laajemmin. Näin ollen on jouduttu keskittymään vain harvoihin rikostyyppeihin. Esimerkiksi huumausainerikollisuutta koskeva tutkimus keskeytyi 2000-luvun alkupuolella, kun alan tutkija siirtyi toisiin tehtäviin sen vuoksi, ettei laitoksella ollut voimavaroja hänen palkkaamiseensa.

Pysyvää tutkimusta tarvittaisiin useista rikoslajeista ja rikollisuuden muodoista. Niin valtioneuvoston kuin eduskunnankin päätöksenteon kannalta samoin kuin koko yhteiskunnan tarpeista lähtien kasvaa koko paine saada aikaisempaa tarkempaa tietoa rikollisuuden eri muodoista ja kehitystrendeistä. Pysyvä tutkimustiedon tarve kohdistuu mm. huumausainerikollisuuteen, talousrikollisuuteen, organisoituneeseen rikollisuuteen, maahanmuuttajien rikollisuuteen, rasistiseen rikollisuuteen, seksuaalirikollisuuteen sekä alueellisen rikoskehitykseen. Nykyisillä voimavaroilla tutkimuslaitos kykenee huonosti vastaamaan tällaisiin tarpeisiin.

Rikollisuusmuutosten aikasarja-analyysit sekä rikollisuuden tilastollinen mallintaminen on ollut yksi Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen painopistealueita. Pyrkimyksenä on ollut tuottaa tietoa rikollisuuden pitkän aikavälin muutoksista ja siihen vaikuttavista tekijöistä kuten alkoholinkulutuksesta, sosiaalisesta pääomasta sekä muutoksista talous-, sosiaali-, ja tilannerakenteissa. Tällainen tutkimus antaa päätöksentekijöille tietoa rikollisuuden syistä ja taustatekijöistä. Samalla auttaa suuntaamaan kriminaalipoliittisia ja sosiaalipoliittisia uudistuksia alueille, jotka ovat olennaisia rikollisuuskehityksen kannalta. Ilman jäsentynyttä tietoa rikollisuuden syistä rikollisuuden määrän vähentämiseen tai hillitsemiseen ei kyetä pyrkimään tehokkaasti. Tällä alueella tutkimuslaitoksella on myös mahdollisuus edetä kansainvälisesti kiinnostaviin tuloksiin.

On ilmeistä, että tällaista tutkimusta ja siihen liittyvää osaamista olisi vahvistettava tutkimuslaitoksessa. Etenkin metodologista osaamista olisi kehitettävä edelleen ja laajennettava entisestään.

Kansalaisten suhtautuminen rikollisuuteen on keskeinen kriminaalipoliittinen tutkimusalue. Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on pyritty seuraamaan rikosten pelkoa ja turvattomuuden tunnetta ja siinä tapahtuneita muutoksia yhteistyössä muiden tahojen kanssa. Tarvitaan kuitenkin aikaisempaa tarkempia analyyseja rikollisuuden pelkoon ja turvattomuuden tunteeseen vaikuttavista tekijöistä. Viime vuosina laitoksella on keskitytty jossain määrin tutkimaan median roolia rikosuutisoinnissa ja sen mahdollisia vaikutuksia rikollisuuden pelkoon. Tällaista median, rikollisuuden ja rikosten pelon välisiä suhteita analyysoivia tutkimuksia tarvittaisiin lisää.

Uusintarikollisuus ja siihen vaikuttaminen ovat kriminaalipoliittisen päätöksenteon kannalta keskeinen kysymys. Uusintarikollisuudesta on toistaiseksi ollut käytävissä vain vähän tutkimustietoa. Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on suunnitteilla kansallisen uusintarikollisuuden seurantajärjestelmän rakentaminen yhdessä oikeusministeriön kriminaalipoliittisen osaston kanssa. Kyseessä on uusintarikollisuutta koskevan tiedon ja seurannan kannalta erittäin tärkeä ja keskeinen hanke. Pysyvän seurantajärjestelmän rakentaminen sekä uusintarikollisuutta koskevat analyysit ja tutkimukset vaativat kuitenkin huomattavasti voimavaroja. Uusintarikollisuuden peruspiirteiden, taustatekijöiden ja syiden analysointi vaativat monimutkaisia, monipolvisia ja aikaa vieviä tutkimuksia sekä osaamisen kehittämistä. Uusintarikollisuutta koskevilla tutkimustuloksilla on kuitenkin myös laajaa kansainvälistä merkitystä.

2) *Kontrollijärjestelmän ja rikosten seuraamusten tutkimus*

Seuraamusjärjestelmän perusseuranta ja kuvaaminen on ollut yksi Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen kriminologisen yksikön keskeisistä tehtävistä. Laitos on seurannut rikosten ilmituloa, esitutkintaa, syyttäjien toimintaa ja rangaistustasoa eri rikostyypeissä sekä rangaistustason muutoksia. Lisäksi on seurattu vankimäärän yleistä kehitystä. Yhtenä painopistealueena on myös ollut nuorille määrättyjen rangaistusten seuranta sekä seuraamuksia huumausainerikoksissa.

Voimavarojen vähäisyyden vuoksi laitos ei kuitenkaan ole kyennyt tekemään eri rikoslajien seuraamuksia koskevia tarkempia analyyseja tai tutkimuksia rangaistuskäytännön yhtenäisyydestä tai vahingonkorvauskäytännöistä rikostapauksissa. Oikeusministeriön hallinnonalan päätöksenteon ja suunnittelun näkökulmasta sekä yhteiskunnan tarpeista kohdistuu huomattavia paineita saada tietoa etenkin rangaistuskäytännön yhtenäisyydestä. Rangaistuskäytännön yhtenäisyyden tutkiminen on hyvin vaativaa ja se sitoo paljon voimavaroja. Julkisuudessa esitetään varsin usein väitteitä rangaistuskäytännön epäyhtenäisyydestä ja epäkohdista. Näihin väitteisiin ei kyetä vastaamaan, koska tutkimustietoa asiasta on vain hyvin vähän. Myöskään alentuneesti syntyneistä ei ole riittävästi tutkimustietoa.

Viime vuosina laitoksella on ryhdytty tutkimaan nuorten *rikoksentekijöiden seuraamusjärjestelmää*, joka sijoittuu rikosoikeudellisen järjestelmän ja sosiaalitoimen välimaastoon. Tällaiseen tutkimukseen tarvittaisiin lisäpanostusta. Usein ajatellaan, että tehokkainta on pyrkiä vaikuttamaan nuoriin lainrikkajiin ennen kuin he syrjäytyvät ja ajautuvat mahdollisesti rikollisuralle. Tarvitaan runsaasti yksityiskohtaisia analyyseja siitä, kuinka nuorten rikoskäyttäytymiseen voidaan parhaiten vaikuttaa.

Vankeusrangaistusta ja yhdyskuntaseuraamuksia koskevaa tutkimusta Oikeuspoliittisella tutkimuslaitoksella ei tällä hetkellä juuri lainkaan. Päätöksenteon näkökulmasta olisi kuitenkin olennaista tietää, kuinka nämä rangaistuslajit toimivat ja mitä ongelmia niihin sisältyy. Tarvitaan tietoa mm. erilaisten toimintaohjelmien toimivuudesta (esim. päihdeohjelmat, seksuaalirikollisten kuntoutus jne.), ehdonalaisesta vapaudesta ja sen valvonnasta, valvotusta koevapaudesta, sakonmuuntorangaistuksista, yhdyskuntapalvelusta, sekä sopimushoidosta. Lisäksi tarvitaan lisää tietoa vankipopulaatiosta ja siinä tapahtuneista muutoksista.

Seuraamusten vaikutuksista rikollisuuteen ja etenkin uusintarikollisuuteen on vain hyvin vähän tutkimustietoa. Kriminaalipoliittisten uudistusten tekeminen on vaikeaa tilanteessa, jossa puuttuu perustietoa siitä, miten erilaisilla toimenpiteillä voidaan vaikuttaa rikosten tekemiseen ja rikollisuuteen. Etenkin uusien seuraamusten ja vaihtoehtojen (esim. elektroninen valvonta) kehittäminen on vaikeaa, jollei ole kuvaa nykyistenkään seuraamusten toimivuudesta. Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on suunnitteilla tällaisen tutkimuksen aloittaminen. Seuraamusjärjestelmän toimivuuden ja vaikuttavuuden arviointi on kuitenkin tutkimuksellisesti hyvin haastavaa. Tutkimusmenetelmien kehittäminen sekä erilaisten tietoaaineistojen kokoaminen ja analysointi vaativat paljon voimavaroja.

Kansainvälisessä tutkimuksessa kriminaalipoliittista järjestelmää on pyritty yhä laajemmin arvioimaan myös *oikeustaloustieteellisestä näkökulmasta*. Tällöin kriminaalipoliittisten järjestelmien kustannuksia ja hyötyjä – mukaan lukien lainuudistusten taloudelliset vaikutukset – on pyritty mittaamaan ja arvioimaan taloustieteellisillä menetelmillä. Tällainen tutkimus mahdollistaa myös kansainväliset vertailut järjestelmien toimivuudesta eri maissa. Päätöksenteon näkökulmasta olisikin erittäin tärkeää saada tietoa eri toimenpiteiden kustannuksista ja hyödyistä sekä järjestelmien kustannustehokkuudesta. Kustannustehokkuuden ja tuottavuuden toteuttaminen on vaikeaa tilanteessa, jossa kriminaalipoliittisten järjestelmien taloudellisista hyödyistä ja kustannuksista on vain vähän tutkimustietoa. Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa tutkimusta ei ole toistaiseksi laajennettu oikeustaloustieteelliseen suuntaan voimavarojen vähäisyyden vuoksi.

Yksi keskeisimpiä ja nopeimmin kehittyviä kriminologisen ja kriminaalipoliittisen tutkimuksen alueita kansainvälisesti on ollut *uhritutkimus (viktimologia)* ja *uhrin asema*. Julkisessa keskustelussa sekä kriminaalipoliittisessa päätöksenteossa rikosten uhreilla ja heidän asemallaan on huomattava merkitys. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on yhdessä muiden tutkimusyksiköiden kanssa tehnyt joitain tutkimuksia rikosten uhreista ja heidän asemastaan. Siitä tarvitaan kuitenkin huomattavasti enemmän järjestelmällistä tutkimusta. Laitoksella on ollut jo vuosia esimerkiksi ollut tarkoituksena käynnistää tutkimus yritysuhreista ja heidän kärsimistään vahingoista, mutta tutkimus on kaatunut rahoituksen puutteeseen.

Toinen viime vuosikymmeninä kansainvälisesti kasvavaa merkitystä saanut tutkimuksen alue on *rikosentorjuntatutkimus*. Siinä tutkimuksen kohteena on erilaisten rikosentorjuntaohjelmien sekä konkreettisten projektien toimivuuden arviointi. Keskeistä tällaisessa tutkimuksessa on myös kansainvälisten kokemusten välittäminen ja vertailu. Näin voidaan kehittää tehokkaita keinoja pyrittäessä vähentämään rikollisuutta paikallistasolla. Suomessa erilaisten rikosentorjuntahankkeiden määrä on lisääntynyt runsaasti viimeisen vuosikymmenen aikana. Päätöksenteon kannalta olisi olennaista saada tietoa eri ohjelmien toimivuudesta ja vaikuttavuudesta. Tällä hetkellä Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa ei ole ulotettu tutkimusta rikosentorjunnan suuntaan.

Päätöksenteon kannalta keskeistä on saada *kansainvälistä vertailutietoa kriminaalipoliittisista käytännöistä*. On tarpeen saada uusia tutkimushavaintoja ja vertailutietoja eri maiden

kriminaalipoliittisista järjestelmistä, niiden muuntumisesta sekä muutosten taustoista. Näin voidaan arvioida myös suomalaisia järjestelmiä vertailutiedon valossa. Tällä hetkellä kriminaalipoliittisten järjestelmien arviointi on paljolti Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen johtajan harteilla. Tällaista tietoa ja sen hyväksikäyttöä tutkimuksissa tulisikin lisätä.

Kokonaisuudessaan Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen kriminologinen yksikkö on joutunut keskittymään pitkälti rikollisuuden ja seuraamusjärjestelmän yleisiä kehityssuuntia koskevan tiedon tuottamiseen, kuvaamiseen ja analysointiin. Lisäksi on valittu joitain keskeisiä tutkimuksellisia painopistealueita, joista on tuotettu järjestelmällistä tietoa. Kriminologinen yksikkö on pitkällä aikavälillä keskittynyt huomattavan paljon nimenomaan rikollisuuden tutkimukseen. Sen sijaan kontrollijärjestelmän ja seuraamusten tutkimus on ollut vähäisempää, joskin se on viime vuosina voimistunut. Monista päätöksenteon kannalta keskeisistä aihealueista tutkimusta ei kuitenkaan ole kyetty tekemään lainkaan tai sitä on voitu tehdä vain pistemäisesti perustehtävien ohella. Kriminaalipoliittisen päätöksenteon ja suunnittelun näkökulmasta tutkimusta tarvittaisiin huomattavasti nykyistä enemmän. Onkin vaikea löytää toista teollistunutta länsimaata, jota rikollisuutta ja rikollisuuden kontrollia koskevaa tutkimusta tehtäisiin yhtä vähän.

3.2.2 Oikeuspoliittinen tutkimus ja yleinen yksikkö

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen yleisen yksikön tehtäväkenttä ei ole yhtä helposti ja yksiselitteisesti määriteltävissä kuin kriminologisen yksikön. Yleisen yksikön tutkimustyön lähtökohdat ovat kuitenkin hyvin samanlaiset kuin kriminologisessakin yksikössä eli yliopistollisen perustutkimuksen puuttuminen. Myös yleinen yksikkö joutuu monilta osin tuottamaan paitsi soveltavaa tutkimusta myös oikeussosiologista ja oikeuspoliittista perustutkimusta. Yleisen yksikön tutkimustoiminta voidaan jaotella monin tavoin. Tässä se on jaettu kahteen osa-alueeseen eli lainsäädäntötutkimukseen sekä kansalaisten oikeusongelmiin ja tuomioistuihin keskittyvään tutkimiseen.

1) Lainsäädäntötutkimus

Oikeuspoliittisella tutkimuslaitoksen yleisessä yksikössä on noin kymmenen vuoden ajan ollut yhtenä painopistealueena lainsäädäntötutkimus. Kyse on Suomessa hyvin heikosti kehittyneestä tutkimusalasta, joka käsittää yhtäältä lainsäädännön yleisten kehityspiirteiden ja teoreettisten lähtökohtien analysoinnin ja toisaalta yksittäisten lakiuudistusten vaikutusten arvioinnin.

Yleinen lainsäädäntötutkimus käsittää sellaisia alueita kuin lainsäädännön syntyprosessi, lainsäädännön määrä ja laatu, lainvalmistelu, säädösohjaus ja sen vaihtoehdot, sääntelyn vaikutukset sekä sääntely kokonaisuutena ja sääntelyn kansainväliset ulottuvuudet. Laitoksen yksikössä on tehty useita tutkimuksia lainvalmistelusta ja lakien vaikutusten arvioinnista säädösvalmistelussa. Myös lainsäädäntöteoreettista lähestymistapaa on pyritty voimistamaan. Alan päättökija siirtyi kuitenkin 2000-luvun alkupuolella yliopistoprofessoriksi, minkä jälkeen lainsäädäntötutkimusta ei ole juuri tehty. Koko valtioneuvoston päätöksenteon ja erityisesti oikeusministeriön päätöksenteon kannalta lainsäädäntötutkimus on erittäin keskeinen tutkimusalue. Pyrittäessä laadukkaampaan sääntelyyn ja sääntelyn kokonaisuuden hallintaan tarvitaan aikaisempaa enemmän tietoa sääntelyn kehityssuunnista, vaikutusmekanismeista, erilaisista itsesääntelyjärjestelmistä, kansainvälisistä ulottuvuuksista sekä sääntelyn vaihtoehdoista. Lainsäädäntötutkimus luo myös edellytyksiä ja teoreettista taustamateriaalia lakien vaikutusten konkreettiselle tutkimiselle.

Yhä enenevässä määrin päätöksentekijöiltä vaaditaan tietoa siitä, kuinka erilaiset *konkreettiset uudistukset ja ohjelmat* vaikuttavat todellisuudessa yhteiskunnassa. Viime vuosina on korostunut etenkin tarve saada tietoa lakiuudistusten vaikutuksista ja lainsäädännön toimivuudesta eri elämänalueilla. Oikeusministeriön hallinnonalan kannalta keskeisiä strategia-alueita, joista tarvitaan tutkimusta, ovat oikeusturvapolitiikka, kriminaalipolitiikka, maksuhäiriöpolitiikka, kansalaisten oikeussuhteisiin liittyvä politiikka sekä demokratiapolitiikka. Kriminaalipoliittiset uudistukset kytkeytyvät kiinteästi Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen kriminologisen yksikön toimintaan, joten niitä ei käsitellä tässä yhteydessä. Tarvitaan tietoa paitsi konkreettisista uudistuksista, myös laajemmin keskeisistä strategia- ja sääntelyalueista, jotta näistä olisi jatkuva ajantasainen tieto myös uudistuksia suunniteltaessa.

Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on tutkittu lukuisia *oikeusturvapolitiikan* alaan kuuluvia uudistuksia viimeisen vuosikymmenen aikana. Tutkimuksen kohteena ovat olleet mm. alioikeusuudistus (1993) ja sen jälkeen tehdyt siviiliprosessuaaliset uudistukset, oikeusapu-uudistus, tuomareiden nimittämiskäytäntö, juttujen kesto rikosprosessissa sekä oikeudenkäyntimenettelyiden ongelmat. Oikeusministeriön päätöksenteon näkökulmasta tutkimuksia tarvittaisiin useammista oikeusturvapolitiikan alaan kuuluvista uudistuksista kuin nykyisin on mahdollista. Esimerkiksi rikosprosessiuudistuksesta ja hovioikeusuudistuksesta olisi kaivattu laajemmin tutkimustietoa. Rajallisten voimavarojen vuoksi tutkimuslaitoksessa on kuitenkin jouduttu keskittymään vain joidenkin uudistusten arviointiin.

Viimeisen vuosikymmenen aikana laitoksessa on ollut runsaasti myös *maksuhäiriöpolitiikan* alaan kuuluvaa tutkimusta. Tutkimusta on tehty paljon velkaantumisesta, maksuhäiriöistä, talous- ja velkaneuvonnasta, velkaongelman hallinnasta ja velkajärjestystä. Tällä hetkellä laitoksella valmistellaan velkahallintamittaristoa, josta on suoraa hyötyä ministeriön strategiselle suunnittelulle. Keskeinen sääntelykokonaisuus, josta ei ole tehty tutkimuksia on ulosottolainsäädäntö ja sen uudistaminen. Myös siitä tarvittaisiin tutkimusta.

Kansalaisten oikeussuhteisiin ja eri elämänalueisiin liittyvää tutkimusta on tehty myös Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa. Laitoksessa tehtiin 1970–1990 luvuilla paljon *kuluttajaoikeuteen* liittyviä tutkimuksia. Sittenkin keskityttiin kuluttajien velkaongelmiin ja velkaantumiseen. Varsinainen kuluttajaoikeudellinen tutkimus on jäänyt sen jälkeen sivuun. Voimakkaana painopistealueena laitoksen yleisessä yksikössä on ollut jo pitkään *perheoikeus*. Jonkin verran on tehty tutkimuksia myös *asumiseen* ja *työhön* liittyen. Tutkimukset ovat kuitenkin olleet pistemäisiä. Eri elämänalueiden näkökulmasta laitos on joutunut keskittymään tiettyihin painopistealueisiin eli lähinnä velkaantumiseen ja perheeseen. Sen sijaan tutkimuksia ei ole tehty esimerkiksi perinnöistä ja perintöoikeudesta, vahingoista ja vahingonkorvausoikeudesta, sopimussuhteista, kansalaisten ja hallinnon välisestä suhteesta tai yritysten oikeussuhteisiin liittyvistä kysymyksistä. On selvää, ettei yksittäisessä tutkimuslaitoksessa voida tehdä jatkuvaa pitkäjänteistä tutkimusta kaikista mahdollisista elämänalueista, vaan jatkossakin on syytä valita tiettyjä painopistealueita, joihin keskitytään. Toisaalta oikeusministeriön näkökulmasta on tarvetta myös yksittäisten lakiuudistusten tutkimiselle silloinkin, kun ne eivät aina sijoitu laitoksen toiminnan ydinalueelle. Tavallisten ihmisten näkökulmasta keskeiset elämänalueet, joissa myös erilaiset oikeusongelmat korostuvat, ovat perhe, kulutus, velkaantuminen, työ ja asuminen. Näistä alueista tarvitaan jatkossakin systemaattista tutkimusta.

Demokratiaan ja demokratiapolitiikkaan liittyviä tutkimuksia ei ole Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa juuri tehty, vaikka jotkut tutkimukset kuten luottamus oikeuslaitokseen sivuavatkin aihealuetta. Vaikka kyse on oikeusministeriön näkökulmasta tärkeästä aihealueesta, ei ole syytä ulottaa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen toimintaa laajasti demokratiatutkimukseen.

Kyse on metodologisesti ja sisällöllisesti monilta osin Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa tehtävästä tutkimuksesta voimakkaasti poikkeavasta tutkimusperinteestä. Esimerkiksi luottamukseen ja sosiaaliseen pääomaan sekä kansalaisten suhtautumiseen oikeusjärjestykseen liittyvää tutkimusta sen sijaan laitoksessa olisi syytä tehdä nykyistä laajemmin.

Tällä hetkellä lainsäädäntötutkimusta pyritään vahvistamaan Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa. Toistaiseksi on voitu keskittyä vain lähinnä lakien vaikutusten arviointiin lainvalmistelussa ja perspektiiviä on tarkoitus laajentaa. Tutkimusta tehdään kuitenkin ulkopuolisella rahoituksella. Tutkimusta pitäisikin vahvistaa huomattavasti nykyisestä, mutta se vaatii pysyviä resurssilisäyksiä.

2) *Kansalaisten oikeusongelmiin ja tuomioistuimiin keskittyvä tutkimus*

Toinen keskeinen tutkimusalue yleisessä yksikössä on ollut *tuomioistuintutkimus*. Oikeusministeriön päätöksenteon kannalta kyse on erittäin keskeisestä tutkimusalueesta. Kehitettäessä tuomioistuimia ja tuomioistuinmenettelyitä tarvitaan tutkimustietoa siitä, kuinka tuomioistuimet toimivat todellisuudessa. Noin kymmenen vuoden ajan yleisessä yksikössä on tutkittu alioikeusuudistusta ja siviiliprosessia hyvin laajasti ja tietoja on voitu käyttää hyväksi lainvalmistelussa ja tuomioistuinten ohjaamisessa. Velkatutkimusten yhteydessä on tutkittu laajasti myös velkajärjestelyasioita tuomioistuimissa. Muilta osin tutkimusta on vain pistemäisesti (esim. lautamiehet, rikosprosessi, esitutkinta, tuomarin ura).

Tutkimusta tarvittaisiin myös rikosprosessista (mukaan lukien pakkokeinot, esitutkinta ja syyttäjien toiminta), hallintoprosessista, muutoksenhakuasteista, lautamiesjärjestelmästä, hakemusasioista, oikeudenkäynnin julkisuudesta ja erilaisista summaarisista prosesseista. Lisäksi tarvittaisiin tietoa erilaisista juttutypeistä, niiden ominaispiirteistä ja etenemisestä tuomioistuinlaitoksissa. Rikosasioiden osalta tarvitaan tietoa, kuinka jutut etenevät poliisilta syyttäjälle, syyttäjältä tuomioistuimeen ja edelleen valitusasteisiin ja mitä jutuille tapahtuu. Vastaavasti siviiliasioissa on tarvetta saada tietää, millaisia ovat kansalaisten kannalta keskeisten asiaryhmien ominaispiirteet, miten niitä käsitellään tuomioistuimissa ja millaisiin ratkaisuihin niissä päädytään. Tällaista tietoa tarvitaan esimerkiksi asumiseen liittyvistä riidoista (erityisesti ns. hometalojutut), työoikeudellisista riidoista, vahingonkorvauksista ja urakkariidoista. Vain perheoikeudellisista riidoista tällaista tutkimusta on tehty oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa systemaattisesti.

Tuomioistuintutkimukseen liittyy myös oikeudellisiin toimijoihin kohdistuva professiotutkimus. Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on tehty joitain tutkimuksia liittyen tuomarinuraan. Kuitenkaan tuomareista, asianajajista, lautamiehistä, syyttäjistä, poliiseista tms. oikeudellisista toimijoista ei ole tehty laajempia tai systemaattisia tutkimuksia. Järjestelmiä uudistettaessa sekä ja ohjausta koulutusta kehitettäessä olisi tarpeen saada perustietoa keskeisistä alan ammattiryhmistä.

Vaihtoehtoisia konfliktinratkaisujärjestelmiä on käsitelty yleisen yksikön useissa tutkimuksissa samoin kuin konfliktinratkaisun teoreettisia lähtökohtia. Tutkimuksia on tehty mm. rikosten sovittelusta, kuluttajaneuvojista, velkaneuvojista ja sovinnon edistämisestä tuomioistuimissa. Erilaiset vaihtoehtoiset menettelyt ovat saaneet yhä kasvavaa merkitystä länsimaissa. Tarvittaisiinkin lisää tutkimusta erilaisista sovittelujärjestelmistä ja muista konfliktinratkaisun vaihtoehtoista. Tutkimusta tarvittaisiin esim. välimiesmenettelystä, rikosten sovittelusta, perheasioiden sovittelusta ja tuomioistuinsovittelusta.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen yleisessä yksikössä on pyritty tekemään yleisiä kartoituksia *ihmisten oikeusongelmista*. Koska vain pieni osa ihmisten oikeusongelmista tulee viralliseen

koneistoon, on tarpeen saada perustietoa oikeusongelmien kokonaismäärästä ja laadusta. Tehdyt tutkimukset ovat kuitenkin olleet pistemäisiä, eikä oikeusongelmia ja niissä tapahtuvia muutoksia ole seurattu järjestelmällisesti. Ihmisten oikeusongelmia ja oikeusoloja tulisikin ryhtyä seuraamaan aikaisempaa laajemmin ja systemaattisemmin. Tällaiselle perustiedolle on tarvetta niin päätöksenteon ja tutkimuksen kuin yhteiskunnankin näkökulmasta. Oikeusongelmiin keskittyvä tutkimus vaatii myös laajaa menetelmien, mittareiden ja lähestymistapojen kehittämistä, koska tällaiselle tutkimukselle ei ole löydettävissä yhtä helposti esikuvia muualta kuten esimerkiksi rikollisuustutkimuksessa. Tutkimus edellyttää myös laajoja kansalaiskyselyitä ja siten myös aikaisempaa enemmän voimavaroja.

Yleisen seurannan lisäksi tarvitaan yksityiskohtaisempia analyyseja ihmisten erilaisista oikeusongelmista. Tarvitaan tutkimusta esimerkiksi asumiseen, perheeseen, velkaantumiseen, työhön ja muihin elämänalueisiin liittyvistä oikeusongelmista. Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa tällaista tutkimusta on tehty mm. velkaantumisesta. Tarvitaan myös tietoa eri kansalaisryhmien – kuten nuorten, maahanmuuttajien ja ikääntyneen väestön - oikeudellisista ongelmista. Vähäisten voimavarojen vuoksi ihmisten oikeusongelmia on tähän mennessä pyritty kartoittamaan pääosin viranomaisaineistojen kuten oikeudenkäyntiasiakirjojen avulla. Tarvitaankin aikaisempaa enemmän viranomaistoiminnasta riippumatonta aineistoa erilaisista oikeusongelmista, niiden ilmenemismuodoista, ratkaisutavoista ja kehityssuunnista.

Oikeudellisten asiantuntijapalveluiden saatavuus ja käyttö ovat keskeisiä oikeuteen pääsyn kannalta. Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on tehty tutkimusta oikeudellisista palveluista. On esimerkiksi kartoitettu julkisen oikeusavun toimivuutta sekä mm. asianajajien neuvontapalvelukokeilua. Myös oikeusongelmien kartoituksen yhteydessä on tutkittu oikeudellisten palveluiden käyttöä. Tällaisia tutkimuksia tarvitaan jatkossakin.

Oikeuden saatavuus ja oikeuksien toteutuminen oikeudellisissa instituutioissa on niin yhteiskunnan kuin päätöksenteonkin kannalta keskeinen asia. Kyse on enemmän näkökulmasta kuin erillisestä tutkimuskohteesta. Tutkittaessa oikeudellisia instituutioita on tärkeä seurata, millainen on oikeudenkäynnin kynnyks, minkälaisia menettelyitä käytetään, minkälaisiin lopputuloksiin päädytään ja millaisina ne näyttäytyvät kansalaisten näkökulmasta. On tarpeen esimerkiksi tietää ketkä voittavat oikeusjuttunsa – yksityishenkilöt vai yritykset -, kuinka kalliiksi oikeuden saaminen tulee, minkälaisella näytöllä ihmisiä tuomitaan rangaistuksiin, miten oikeudellisia sanktioita kohdistetaan eri ihmisryhmiin ja kuinka oikeussuojakoneisto pystyy vastaamaan kansalaisten tarpeisiin. Nämä tekijät vaikuttavat siihen, millaiset mahdollisuudet kansalaisille on tosiasiallisesti mahdollisuus saada oikeutta. Ylipäänsä tarvitaan viranomaistahojen ulkopuolista kriittistä arviointia perusoikeuksien toteutumisesta päätöksenteossa ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisesta tuomioistuineläytöksessä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksissa on pyritty korostamaan tällaista kansalaisnäkökulmaa arvioitaessa viranomaiskoneiston toimintaa ja erilaisia uudistuksia. Tällaisen näkökulman ylläpitäminen on jatkossakin hyvin tärkeää.

Hallinnon oikeussuojajärjestelmästä on tällä hetkellä käytettävissä vain vähän tutkimustietoa. Päätöksenteon kannalta tarvittaisiin tietoa mm. ylimpien laillisuusvalvojen toiminnasta sekä erilaisten päätöksiä tekevien lautakuntien päätöksistä ja erilaisten asioiden etenemisestä hallinnon oikeussuojakoneistossa. Tarvitaan tietoa esimerkiksi huostaanotoista, potilasvahingoista, liikennevahingoista, vakuutuksiin liittyvistä riidoista, ulkomaalaisasioiden käsittelystä, tietosuojaan liittyvistä ongelmista ym. Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa tällaisia tutkimuksia ei ole tehty juuri lainkaan. Viime vuosina tämän tyyppistä tutkimusta on ehkä eniten edustanut julkisuuslainsäädännön toteutumista kartoittanut tutkimus. Pohdittavaksi tuleekin, pitäisikö

laitoksen tutkimustoiminta ulottaa tälle alueelle vai pitäisikö tarvittava tutkimustietoa hankkia muulla tavoin.

Yksi keskeinen mittari oikeusministeriön oikeusturvapolitiikan strategiassa on *luottamus oikeuslaitokseen ja oikeuden legitimitettiin*. Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa toteutettiin 2000-luvun taitteessa yleinen luottamusta oikeuslaitokseen kartoittava tutkimus. Vastaavanlainen tutkimus on tarkoitus tehdä ulkopuolisella rahoituksella vuonna 2007. Tällaisten tutkimusten tekeminen on syytä vakiinnuttaa ja toistaa määräjain. Tähän mennessä tutkimuksia on tehty laajoilla kansalaiskyselyillä. Olisi tarpeen toteuttaa myös tutkimuksia, joissa keskitytään oikeudenkäynnin osapuolten kokemuksiin oikeuslaitoksesta ja luottamukseen. Tällöin on mahdollista keskittyä koettuun menettelylliseen oikeudenmukaisuuteen, jonka merkitys korostuu yhä enemmän tuomioistuinten toiminnassa. Olisi tärkeää tehdä myös ns. oikeustajuntatutkimuksia, joilla voidaan esimerkiksi kartoittaa, missä määrin tuomioistuinten tuomiot ja kansalaisten käsitykset ovat yhteneväisiä tai poikkeavat toisistaan. Ylipäänsä kansalaisten oikeuskäsityksistä on vain vähän tutkimustietoa. Toistaiseksi Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on tehty tällaisia tutkimuksia hyvin niukalti (Yleisökäsitykset ja sakkouudistus). Ne ovat metodologisesti hyvin haastavia ja vaativat myös paljon voimavaroja.

3.3 Oikeusministeriön sitomattomat tutkimusmäärärahat

Oikeusministeriön – kansliapäällikön hallinnoimat - sitomattomat tutkimusmäärärahat ovat 320 000 euroa eli *hyvin pienet*. Tällä hetkellä sitomattomista tutkimusmäärärahoista maksetaan myös tutkimuksesta vastaavan virkamiehen palkka ja varsinaiseen tutkimukseen on käytettävissä 250 000 euroa vuosittain. Käytännössä se tarkoittaa noin neljästä viiteen tutkijatyövuotta. Tutkimushankkeiden käynnistämistä joudutaan voimakkaasti priorisoimaan ja tutkimukselliseen yhteistyöhön muiden ministeriöiden kanssa on vain hyvin rajalliset mahdollisuudet. Sitomattomia tutkimusmäärärahoja on suunnattu viime vuosina ministeriön keskeisiä politiikkalohkoja hyödyttävään tutkimukseen eli kriminaalipolitiikkaa, säädöspolitiikkaa, oikeusturvapolitiikkaa sekä maksuhäiriöpolitiikkaa hyödyttävään tutkimukseen. Hankkeissa on tyypillisesti korostunut kansalaisten asemaa painottava näkökulma.

Hieman alle puolet käytettävissä olevista tutkimusrahoista on tyypillisesti käytetty *Oikeuspoliittisesta tutkimuslaitoksesta* tilattaviin tutkimuksiin. Koska laitoksella on vain vähän tutkijoita ja he ovat sidottuja käynnissä oleviin projekteihin, tutkimuksen käynnistäminen nopeasti edellyttää yleensä rahoitusta sitomattomista tutkimusmäärärahoista. Esimerkiksi eduskunnan lakivaliokunta taas usein uudistuksia hyväksyessään edellyttää, että ministeriö seuraa niiden toteutumista.

Suuri osa tutkimuksista on ollut sellaisia, että niihin on käytetty sekä Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen omia resursseja että sitomattomia määrärahoja. Tyypillisesti tällöin on ollut kyseessä hankkeista, jotka vaativat laajoja kyselyitä. Niiden teettäminen Tilastokeskuksella on taas hyvin kallista. Koska Oikeuspoliittisen laitoksen budjetissa ei ole varauduttu tällaisiin menoihin, ne on usein maksettava sitomattomista määrärahoista, vaikka itse tutkimus tehtäisiin osaksi tai kokonaan laitoksen virkatyönä. Tällä hetkellä tällainen hanke on esimerkiksi laitoksella tehtävä tutkimus luottamuksesta oikeuslaitokseen. Lisäksi laitos on tarvinnut varoja tutkimusavustajien hankkimiseksi tutkimusprojekteihin, koska valtaosa laitoksen budjetista kuluu vakinaisen henkilökunnan palkkoihin ja vuokratuluihin.

Hieman alle puolet rahoitettavista tutkimuksista taas on sellaisia, joissa Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos muiden tahojen kanssa toteuttaa tutkimuksen *yhteishankkeena*. Tyypillisiä

yhteistyökumppaneita ovat olleet esimerkiksi HEUNI, Poliisiammattikorkeakoulu ja Tilastokeskus ja yliopistot. Tavallisimmin kyse on ollut ministeriön toiminnan kannalta oleellisten perustietojen keräämisestä ja analysoinnista kuten rikollisuuden tai velkaantuneiden määrästä ja niiden kehitystrendeistä.

Kolmanneksi tutkimusvaroista noin 10–20 prosenttia on suunnattu *yliopistoista* tilattavaan tutkimukseen. Yleensä tällöin on tilattu jotain erityisaluetta koskeva tutkimus yliopiston laitokselta, joka on erikoistunut juuri kyseiseen aihealueeseen. Tutkimusyhteistyötä on ollut mm. Helsingin yliopiston, Joensuun yliopiston sekä Lappeenrannan teknisen yliopiston kanssa. Yksittäistapauksissa tutkimussopimuksia on myös tehty muiden hallinnonalojen *sektoritutkimuslaitosten* kuten STAKES:in kanssa.

Sitomattomia tutkimusmäärärahoja on pääosin käytetty erilaisiin ajankohtaisiin tarpeisiin tai hallinnonalan kehityksen perusseurantaan ja tietopohjan hankkimiseen. Aikaisemmin ei ole kuitenkaan ollut selkeää kokonaissuunnitelmaa tutkimusvarojen käytöstä. Tavallisimmin tutkimusmäärärahoja on suunnattu tehtyjen lakiuudistusten seurantaan, joita myös eduskunnan lakivaliokunta on usein vaatinut. Hallituskauden aikana 2003–2006 tutkimusmäärärahoista kaikkiaan 48 prosenttia on suunnattu lakiuudistusten jälkikäteiseen seurantaan. Oman alan kehityksen seurantaan ja tietopohjan hankkimiseen liittyviin hankkeisiin on käytetty 47 prosenttia tutkimusmäärärahoista eli suunnilleen saman verran. Tutkimusmäärärahoista 5 prosenttia on käytetty lainvalmistelun yleiseen kehittämiseen liittyvään tutkimustyöhön. Useimmiten hankkeita on käynnistetty ja rahoitettu pistemäisesti eikä ole kyetty käynnistämään pitkäjänteisiä hankkeita.

Vuonna 2006 oikeusministeriön sitomattomia määrärahoja on suunnattu seuraavanlaisiin hankkeisiin: Hallintolain seuranta (JoY), tutkimus lasten huoltoriidoista (OPTL), tutkimus aviovarallisuusjärjestelmän toimivuudesta (OPTL), Haagin ohjelman seuranta (HY), perheen sisäinen lähestymiskielto (OPTL), velkaongelmien seuranta ja velkajärjestely (OPTL), rikosuhritutkimukset (HEUNI, KTL, Tilastokeskus, OPTL), tutkimus- ja kehittämishanke hovioikeuksien työtavoista ja asioiden kierron logistiikasta (LTY), lainsäädäntötutkimus käytännön lainvalmistelun tukena (OPTL, JoY) ja luottamus tuomioistuimiin (OPTL).

Tutkimushankkeita ei ole yleensä kilpailutettu eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Kyse on ollut sellaisista yleisesti hyödynnettävistä julkisista tutkimuksista, joihin hankintalaki ei myöskään sovellu. Tavallisimmin oikeusministeriön hallinnonalan kannalta tarpeelliset tutkimukset edellyttävät sellaista erityistietoja ja -taitoja, joita on vain harvoilla tutkijoilla tai harvoissa tutkimusyksiköissä. Tällöin yleinen kilpailuttaminen tutkimuksesta ei ole tarkoituksenmukaista.

Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto on erikseen saanut vuosina 2004–2007 vuosittain 300 000 euroa tutkimus- ja kehittämisvaroja rangaistusten täytäntöönpanomomentille. Osasto on suunnannut rahat rikosten seuraamuksiin liittyvään kehitys- ja tutkimustyöhön. Kaksi kertaa vuodessa on järjestetty julkinen haku, jossa rahoja on voinut hakea eri projekteihin. Varoja on myönnetty esimerkiksi vuonna 2006 kansallisen uusintarikollisuuden seurantajärjestelmän luomiseen, pohjoismaiseen hankkeeseen vankilaopetuksesta, vankeinhoidon päihdetyön kehittämiseen ja tutkimukseen vankilassa olevien äitien lapsista. Vuosien 2008–2011 budjettiin rahaa on esitetty samansuuruisena.

Kun vuonna 2006 ryhdyttiin selvittämään oikeusministeriön eri yksiköiden tutkimustarpeita, havaittiin tutkimuksen katvealueita paljon. Muut ministeriöt ovat myös lähestyneet vuosittain oikeusministeriötä lukuisia kertoja yksittäisten tutkimushankkeiden osalta tarkoituksenaan kartoittaa yhteistyömahdollisuuksia. Vain hyvin harvoissa tapauksissa oikeusministeriöllä on ollut

mahdollisuus osallistua yhteishankkeisiin rahallisesti, vaikka kyse olisikin ollut myös oikeusministeriön kannalta tärkeästä hankkeesta. Kokonaisuudessaan oikeusministeriön tietotarpeisiin nähden käytettävissä olevat sitomattomat tutkimusmäärärahat ovat aivan liian pienet.

Sitomattomia tutkimusmäärärahoja tarvitaan etenkin sellaisiin oikeusministeriön kannalta tarpeellisiin tutkimuksiin, jotka eivät kuulu Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen toimialaan tai joista on muutoin tarkoituksenmukaista saada muiden tutkimusyksiköiden tuottamaa tutkimusta. Lähivuosina lisää sitomattomilla tutkimusmäärärahoilla rahoitettavaa tutkimusta etenkin kansainvälistymiseen, demokrationpolitiikkaan ja säädöspolitiikkaan liittyen.

4 KESKEISET TIEToon JA TUTKIMUKSEEN LIITTYVÄT PUUTTEET

Edellisissä jaksoissa on jo käsitelty laajasti oikeusministeriön hallinnonalan tutkimuksen nykytilaa sekä samalla siihen liittyviä katvealueita. Keskeinen puute oikeusministeriön hallinnonalalla on *tarpeellisen tutkimustiedon puute*. Tutkimustietoa puuttuu kaikilta ministeriön keskeisiltä strategialueilta eli kriminaalipolitiikasta, oikeusturvapolitiikasta, säädöspolitiikasta, maksuhäiriöpolitiikasta ja demokriatiolitiikasta.

Oikeuspoliittisen tutkimuksen ydinalueita ovat oikeusministeriön hallinnonalalla rikollisuuden ja seuraamusjärjestelmän tutkimus (*kriminologinen ja kriminaalipoliittinen tutkimus*), oikeuslaitoksen ja oikeusturvajärjestelmän tutkimus (*oikeusturvapoliittinen tutkimus*), kansalaisten oikeusasemaan ja hallinnon toimivuuteen vaikuttavan lainsäädännön ja oikeudellisten instituutioiden kuten perheoikeuden, kuluttajansuojan ja maksuhäiriöiden tutkimus (*kansalaisten oikeussuhteiden tutkimus*) sekä lainsäädännön ja sen vaikutusten tutkimus toisaalta yleisesti ja toisaalta yksittäisten tärkeiden oikeusministeriön toimialan lainsäädäntöhankkeiden osalta (*lainsäädäntö- ja vaikuttavuustutkimus*).

Näihin kaikkiin liittyy olennaisena osana kansainvälisen kehityksen arviointi ja ennakointi. Tällä hetkellä tutkimuksessa on lukuisia katvealueita. Ei ole esimerkiksi tutkimustietoa siitä, miten erilaiset rangaistukset ja muut kriminaalipoliittiset toimenpiteet vaikuttavat ja onnistutaanko niiden avulla vähentämään rikollisuutta. Myöskään uusintarikollisuudesta ei ole tehty kokonaisvaltaisia tutkimuksia. Tietoa puuttuu niininkään tuomioistuinten toiminnasta ja kansalaisten oikeussuhteista. Ministeriön alaisuudessa toimiva Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos tekee tällaista tutkimusta, mutta laitoksen pienuuden vuoksi se on hyvin rajallista ja tutkimustoimintaa on jouduttu voimakkaasti priorisoimaan. Uusien innovatiivisten järjestelmien kehittäminen on vaikeaa tilanteessa, jossa nykyisenkin järjestelmän vaikutukset tunnetaan puutteellisesti.

Oikeuspoliittinen suunnittelu-, päätöksenteko ja ohjaus edellyttävät kuitenkin vielä tätäkin laajempaa näkökulmaa, joka kattaa em. oikeuspolitiikan tutkimuksen ydinalueen lisäksi mm. demokratian kehittämiseen (*demokratiatutkimus*) ja kansalaisvaikuttamiseen sekä kansainväliseen oikeusyhteistyöhön ja oikeusvaltiokehitykseen liittyvät kysymykset (*kansainvälistymiseen liittyvä tutkimus*). Tietoa puuttuu esimerkiksi vaikutusmahdollisuuksista ja niiden kehittämisestä EU:n lainsäädäntötyössä, sääntelyn vaihtoehdoista ja niiden käyttömahdollisuuksista sekä oikeustaloustieteellisen analyysin käyttömahdollisuuksista sääntelyn kehittämisessä. Tällaista tutkimusta tuotetaan yleensä yliopistoissa. Taulukkoon 1 on koottu keskeisimmät puutteet oikeusministeriön hallinnonalan tutkimustiedossa. Puutteet on esitetty erikseen kunkin politiikka-alueen osalta.

Taulukko 1 Oikeusministeriön hallinnonalan keskeisimmät tutkimustiedon puutteet

Strategia-alue	Tutkimusala	Aihealueet, joissa keskeisiä tiedon puutteita
Kriminaalipolitiikka	<i>Rikollisuus</i>	Ei rikollisuuden vakinaista seurantajärjestelmää, yksittäiset rikollisuuden lajit (esim. huumeet, talousrikokset, seksuaalirikokset), eri ryhmien rikollisuus (esim. maahanmuuttajat, nuoret, naiset), kansalaisten suhtautuminen rikollisuuteen, uusintarikollisuus, rikollisuuden muutokset ja niiden syyt, median rikosuutisointi
	<i>Rikollisuuden kontrolli</i>	Rangaistuskäytäntö ja sen yhtenäisyys, nuorten rikoksenteekijöiden kontrolli, vankeusrangaistuksen ja yhdyskuntaseuraamuksen toimivuus ja vaikutukset, seuraamusten vaikutukset rikollisuuteen ja uusintarikollisuuteen, kriminaalipoliittisen järjestelmän oikeustaloustieteellinen analyysi, rikosten uhrien asema, rikoksantorjuntaohjelmien vaikuttavuus, kriminaalipoliittisten käytäntöjen kansainvälinen vertailu
Oikeusturvapolitiikka	<i>Kansalaisten oikeusolot ja oikeusongelmat</i>	Kansalaisten oikeusongelmien määrä, kansalaisten oikeussuhteet ja oikeusongelmat eri elämänaueilla (esim. asuminen, työ, perhe), kansalaisten tietoisuus oikeuksistaan ja oikeussuojakeinoista, kansalaisten oikeustajunta
	<i>Oikeussuojakoneiston toiminta</i>	Oikeudelliset neuvontapalvelut ja niiden merkitys (esim. kuluttaja- ja velkaneuvonta), oikeudellisten asiantuntijapalveluiden saatavuus ja käyttö, vaihtoehtoinen konfliktinratkaisu ja sen merkitys, oikeuteen pääsy ja oikeuksien toteutuminen oikeudellisissa instituutioissa, hallinnon oikeussuojajärjestelmä, tuomioistuimenmenettelyiden toimivuus (esim. rikos, hallinto-, ja hovioikeusprosessi), tutkimukset oikeudellisista toimijoista (esim. tuomarit, asianajajat, syyttäjät), luottamus oikeuslaitokseen ja oikeuden legitimitettiin
Säädöspolitiikka	<i>Yleinen lainsäädäntötutkimus</i>	Oikeudellistuminen sekä lainsäädännön laatu ja määrä, sääntelyn kehityslinjat ja painopisteet, säädösohjaus ja sen uudet vaihtoehdot (esim. soft law, itsesääntely), lainvalmistelun laatua koskeva tutkimus, sääntelyn kansainvälinen kehitys
	<i>Lakien vaikutukset</i>	Lakien vaikutusten teoreettinen analyysi, yksittäisten lakiuudistusten vaikutukset, lainsäädäntö eri ihmisryhmien ja toimijoiden näkökulmasta (esim. yritykset, vanhukset, maahanmuuttajat, työttömät)
Maksuhäiriöpolitiikka	<i>Velkaantuminen ja velkaongelmat</i>	Velkaantumisen ja velkaongelmien määrä, eri toimijoiden velkaantuminen ja velkaongelmat (esim. yrittäjät, asuntovelalliset, alueelliset erot), velkaantumisen syyt, velkojen järjestely vapaaehtoisesti ja viranomaiskoneistossa
	<i>Velkojen perintä ja ulosotto</i>	Velkaongelmien käsittely viranomaiskoneistossa (neuvonta, oikeusapu, tuomioistuimet), velkojen perintä ja ulosotto, konkurssit, maksukyvyyttömyysmenettelyiden kustannukset velallisille ja muille tahoille
Demokratiapolitiikka		Vaali- ja puoluedemokratia, osallistuva demokratia ja sosiaalinen pääoma, järjestöosallistuminen, käsitykset kansalaisuudesta ja omista vaikutusmahdollisuuksista, asenteet poliittisia instituutioita ja toimijoita kohtaan, informoidun kansalaisuuden kriteerit, demokratiakasvatus ja – koulutus, kuntademokratia, demokratia ja tasa-arvo.
Kansainvälistyminen		Vertailu Suomen ja muiden valtioiden oikeusjärjestelmien eroista ja niistä syntyvistä ongelmista ja ratkaisukeinoista, kansainväliset hankkeet oikeudellisten ja yhteiskunnallisten ilmiöiden esiintyvyydestä Euroopassa (esim. korruptio), väestön kansainväliseen liikkuvuuteen liittyvät kysymykset ja ongelmat, Suomen osallistuminen EU-yhteistyöhön ja valtioiden väliseen yhteistyöhön sekä integraation vaikutukset Suomen oikeusjärjestelmään

Tutkimustiedon puute on johtanut siihen, että oikeusministeriö on voinut vain rajoitetusti kehittää tietoon perustuvaa toimintapolitiikkaa suunnittelunsa ja päätöksenteonsa tueksi. Jatkossa vastaaminen toimintaympäristön haasteisiin vaarantuu, jollei päätöksenteon tiedollista pohjaa saada vahvistettua.

Suurin este tutkimustiedon hyväksikäytön kehittämiseksi ja siirtymisellä aikaisempaa voimakkaammin tietoon perustuvaan toimintapolitiikkaan on ollut *sektoritutkimusvarojen vähäisyys* hallinnonalalla. Tällä hetkellä oikeusministeriön sektoritutkimukseen käytettävä osuus hallinnonalan menoista on noin kahdeskymmenesosa siitä, mitä valtioneuvostossa keskimäärin.

Hallinnonalalla on vain yksi sektoritutkimuslaitos, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Laitos on valtion tutkimuslaitoksista pienin, vaikka se useimmilla edustamillaan tutkimuslohkoilla on maan ainoa tutkimuslaitos. Laitokselta puuttuu riittävä kriittinen massa ja sen organisaatio on vanhentunut. Ministeriön sitomattomat määrärahat ovat myös hyvin vähäiset. Millä tahansa mittarilla mitattuna on selvää, että oikeusministeriön hallinnonalan päätöksenteon ja strategiseen suunnittelun kannalta tarpeelliseen tutkimukseen uhratut voimavarat ovat voimakkaasti alimitoitettuja.

Toinen puute on ollut se, että Oikeusministeriöllä ei ole aiemmin ollut varsinaista *suunnitelmallista tutkimusstrategiaa tai tutkimuspolitiikkaa*. Tutkimusvarojen vähäisyys on estänyt pitkäjänteisen tutkimuksen kehittämisen, kun resurssit on jouduttu käyttämään ajankohtaisiin tarpeisiin. Siirtyminen laajemmin strategiseen johtamiseen sekä ministeriön toiminta-alueiden strategioiden määrittelyyn 1990-luvulta lähtien on korostanut yhä laajemmin tutkimuksen ja samalla myös suunnitelmallisen tutkimuspolitiikan merkitystä. Tutkimus on alettu nähdä yhä voimakkaammin strategisen suunnittelun keskeisenä resurssina. Toimintaympäristön muutokset kuten Suomen liittyminen ihmisoikeussopimukseen, EU-jäsenyys, oikeudellistumiskehitys, hyvinvointivaltion muutokset, velkaantumiskehitys sekä perhe- ja lähisuhteiden muutokset ovat osaltaan korostaneet pitkäjänteisen strategista suunnittelua tukevan tutkimuksen merkitystä. Samaan suuntaan vaikuttavat valtionhallinnon rationalisointi- ja tuottavuuspyrkimykset. Tämän tutkimusstrategian tavoitteena on paikata tuota puutetta. Tarkoitus on panostaa pitkäjänteiseen tutkimustoimintaan, joka mahdollistaa myös sosiaaliset innovaatiot.

Kolmas puute on ollut *riittämätön koordinaatio ja yhteistyö muiden ministeriöiden kanssa* hankkeista, jotka koskettavat useita hallinnonaloja. Ministeriöt toimivat hyvin paljon omista intresseistään käsin. Yhteistyön rakentaminen on usein ollut vaikeaa, kun kyse on ollut sellaisista horisontaalisista asioista, joiden kehittämisestä oikeusministeriö keskeisesti vastaa. Yhteistyötä on vaikeuttanut etenkin se, ettei oikeusministeriöllä ole omalta osaltaan ollut osoittaa varoja yhteisiin hankkeisiin. Tiede- ja teknologianeuvosto sekä valtioneuvoston kanslian sektoritutkimustyöryhmä ovat kiinnittäneet voimakkaasti huomiota tähän ongelmaan. Oikeusministeriöllä on suuri määrä tietoon ja tutkimuksiin liittyviä tarpeita, jotka ovat myös muille ministeriöille tärkeitä. Tällaisia ovat mm. rikollisuuden perusseuranta, lainsäädäntö- ja lakien vaikuttavuuden tutkimus, demokratiatutkimus, velkatutkimus sekä kansainvälistymiseen liittyvä tutkimus.

Neljäs keskeinen puute on *yliopistollisen perustutkimuksen vähäisyys* useilla tutkimusaloilla, joihin oikeusministeriön tiedontarve kohdistuu. Oikeuspoliittinen ja kriminologinen tutkimus on keskittynyt voimakkaasti sektoritutkimukseen ja etenkin Oikeuspoliittiseen tutkimuslaitokseen. Tällainen tutkimus yliopistoissa on lähinnä yksittäisten tutkijoiden henkilökohtaisen mielenkiinnon varassa. Täten myös oikeuspoliittinen ja kriminologinen perustutkimus on ollut paljon sektoritutkimuksen varassa. Suomesta puuttuu myös esimerkiksi yliopistollinen kriminologian

perustutkinto, jollainen on useissa länsimaissa. Näin ollen yliopistot tuottavat vain vajavaisesti ministeriön strategisen suunnittelun ja päätöksenteon kannalta relevanttia tietoa.

Viides puute liittyy käytettävissä oleviin *tilastoihin* ja oikeusministeriön omaan *tilastotuotantoon*. Toisinaan joudutaan selvittämään aikaa ja resursseja vaativien tutkimusten avulla perusasioita, joista pitäisi olla saatavissa jatkuvaa seurantatietoa tilastoista. Tämä johtuu siitä, että tietojärjestelmät on rakennettu päivittäisen työn teon välineeksi, eikä tutkimuksellisia tietotarpeita ole usein otettu kylliksi huomioon järjestelmiä suunniteltaessa.

5 STRATEGISET TAVOITTEET JA LINJAUKSET

5.1 Tietoon perustuva toimintapolitiikka

Tietoon perustuva toimintapolitiikka nousee oikeusministeriön toiminnassa yhä keskeisempään asemaan. Tutkimus on keskeinen strateginen resurssi toteutettaessa tällaista toimintapolitiikkaa. Etenkin toiminnan tuottavuuden ja vaikuttavuuden seuraaminen edellyttävät runsaasti tutkimustietoa. Ministeriön strategisessa suunnittelussa ja ennakkoinnissa panostetaan tutkimustiedon hankkimiseen ja käyttämiseen vastaisuudessa aikaisempaa laajemmin kaikilla keskeisillä politiikkalohkoilla – kriminaalipolitiikassa, oikeusturvapolitiikassa, maksuhäiriöpolitiikassa, säädöspolitiikassa ja demokraatiopolitiikassa. Samalla vahvistetaan ministeriön strategista osaamista. Tietoon perustuva toimintapolitiikka tukee oikeusministeriön oikeuspolitiikan strategian visiota, joka on avoin, aktiivinen ja turvallinen yhteiskunta, jossa ihmiset voivat luottaa oikeuksiensa toteutumiseen.

Kaikilla oikeusministeriön politiikkalohkoilla on rakennettu vaikuttavuusmittareita. Pitkäjänteinen strateginen suunnittelu edellyttää *kriminaalipolitiikalta* perustietoja rikollisuudesta ja rikollisuuden kontrollista, *oikeusturvapolitiikalta* tietoja kansalaisten oikeusoloista ja oikeusongelmista sekä oikeusturvakoneiston toiminnasta, *maksuhäiriöpolitiikalta* tietoa velkaantumisen ja velkaongelmista sekä velkaongelmien käsittelystä viranomaiskoneistossa, *säädöspolitiikalta* tietoja kotimaisesta ja kansainvälisestä lainsäädäntökehityksestä sekä lakien vaikutuksista, ja *demokraatiopolitiikalta* muun muassa tietoa demokratian toimivuudesta, kansalaisten vaikutusmahdollisuuksista ja sosiaalisesta pääomasta. Kaikilla politiikkalohkoilla siis tarvitaan yhtäältä tietoja kansalaisten ja yhteiskunnallisten toimijoiden asemasta, toiminnasta ja ongelmista sekä toisaalta viranomaiskoneiston ja oikeusjärjestelmän toiminnasta ja siitä, kuinka ne vastaavat kansalaisten tarpeisiin ja ongelmiin.

Oikeusministeriön hallinnonalan tutkimustoiminnan *tehtävä* (missio) on tuottaa riittävästi laadukasta tutkimusta, joka mahdollistaa luotettavaan ja oikeasuuntaiseen tietoon perustuvan toimintapolitiikan strategisessa suunnittelussa, päätöksenteossa ja toiminnan kehittämisessä. Tutkimuksen tulee olla sekä tieteellisesti että yhteiskunnallisesti relevanttia. Oikeusministeriöllä täytyy olla myös kyky käyttää tietoa hyväksi toiminnassaan.

Oikeusministeriölle tarpeellisen tutkimustoiminnan *tavoitetila* (visio) vuonna 2012 muodostuu seuraavista osista:

- 1) Tutkimustoiminta on riittävän laajaa ja laadukasta tietoon perustuvan toimintapolitiikan tarpeisiin.
- 2) Tutkimustiedolla on olennainen merkitys ministeriön strategisessa suunnittelussa, päätöksenteossa ja toiminnan kehittämisessä, ja tutkimustoiminta vahvistaa oikeusministeriön kykyä reagoida toimintaympäristön muutoksiin sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on keskeinen ministeriön tarvitseman tutkimustiedon tuottaja. Lisäksi tarvitaan tutkimustietoa, jota tuotetaan yliopistoissa ja korkeakouluissa. Tutkimustoiminnan tavoitetilan saavuttaminen edellyttää lukuisia linjauksia ja toimenpiteitä niin oikeusministeriön hallinnonalalla yleisesti kuin Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksenkin osalta.

Pitkän aikavälin tavoitteena on saada oikeusministeriön hallinnonalan tutkimusrahoitus samalle tasolle kuin valtioneuvostossa keskimäärin eli 4-5 prosenttiin hallinnonalan budjetista. Tässä on esitetty välittömät korjaustoimenpiteet ja resurssitarpeet, joilla kaikkein keskeisimmät tutkimuksen katvealueet voitaisiin peittää. Oikeusministeriön kaikkein välittömimpien tietotarpeiden kattaminen edellyttää kokonaisuudessaan noin 2 miljoonan euron vuosittaista lisäpanostusta. Sen jälkeen tutkimusvaroja on syytä kasvattaa hallitusti.

5.2 Tutkimustiedon hyväksikäytön reunaehdot

Tutkimuksen ja hallinnon suhde on monitasoinen ja monimutkainen ilmiö. Tähän suhteeseen liittyy monia reunaehtoja, jotta tietoon perustuva toimintapolitiikka olisi mahdollista. Yhtäältä siihen liittyy itse tutkimustoimintaan kuuluvia reunaehtoja, jotka mahdollistavat tutkimuksen laadun ja relevanssin. Toisaalta siihen liittyy myös hallinnon toimintaan kuuluvia reunaehtoja, jotka mahdollistavat tiedon hyväksikäytön strategisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa.

Ensiksi tutkimuksen – sektoritutkimuksenkin – on oltava *itsenäistä, tieteellistä ja kriittistä*. Vain säilyttämällä tieteellisen luonteensa tutkimus voi tuoda lisäarvoa hallinnolliselle suunnittelulle ja päätöksenteolle. Koska sektoritutkimusta käytetään usein hyväksi päätöksenteossa ja hallinnon toimintojen suuntaamisessa, korostuu tutkimuksessa myös *vastuullisuus* eli tutkimuksen tuloksiin täytyy voida luottaa. Tutkijoilla on oltava myös riittävä tieteellinen kompetenssi ja teoreettinen osaaminen. Oikeusministeriön hallinnonalalla tutkimusten itsenäisyys ja kriittisyys on myös hyväksytty ja esitettyyn kritiikkiin ja esiin tuotuihin ongelmiin on suhtauduttu vakavasti. Sekä tiedeyhteisö, että hallinto ja eduskunnan erityisvaliokunnat ovat myös pitäneet Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia luotettavina.

Toiseksi etenkin merkittävien ja kauaskantoisten uudistusten yhteydessä sekä ministeriön strategian kannalta keskeisten alueiden osalta käyttökelpoisimman ja parhaiten hyödynnettävissä olevan tietoaikineksen saa *pitkäjänteisillä ja monipuolisilla tutkimushankkeilla*. Esimerkiksi Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa toteutetut velka- ja tuomioistuintutkimukset ovat olleet hyvin pitkäkestoisia hankkeita, joissa on tehty monenlaisia yksittäisiä tutkimuksia erilaisilla metodeilla. Näin tutkimushankkeilla on saatu tietoa pitkän aikavälin kehityksestä ja samalla välineitä arvioida tulevia kehitystrendejä. Samalla tutkimuslaitoksessa on syntynyt niin teoreettista kuin metodista osaamista näistä aihealueista. Vaikka sektoritutkimuslaitoksissa painopiste on soveltavassa tutkimuksessa, tarvitaan myös sellaista teoreettista tutkimusta, joka ei palvele välittömiä päiväkohtaisia tarpeita. Soveltava tutkimus rakentuukin aina vankalle perustutkimukselle.

Tällä hetkellä Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on hyvä osaaminen oikeusministeriön keskeisiltä strategia-alueilta kuten kriminaalipolitiikasta, maksuhäiriöpolitiikasta, oikeusturvapolitiikasta, säädöspolitiikasta sekä kansalaisten oikeusongelmista. Suurin ongelma on se, että osaaminen on tutkimuslaitoksen pienuuden vuoksi keskittynyt yksittäisille henkilöille ja järjestelmä ei kykene takaamaan osaamisen jatkuvuutta ja tiedon kasautumista.

Kolmanneksi hallinnon ja sektoritutkimuksen välinen suhde on luonteeltaan *vuorovaikutuksellinen*. Yhtäältä hallinnossa syntyneet käsitykset keskeisistä yhteiskunnallisista ilmiöistä ja ongelmista sekä tutkimusalueista vaikuttavat tutkimuksen suuntautumiseen. Toisaalta tutkimus itsessään tuo esiin sellaisia yhteiskunnallisia kehityskulkuja ja ongelmia, jotka auttavat hallintoa suuntamaan toimintapolitiikkaansa ja strategista suunnitteluaan olennaisiin alueisiin. Esimerkiksi oikeusministeriön ja Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen suhde ei perustu yleensä tilaaja-

tuottajamalliin, jossa oikeusministeriö tilaajana määrittäisi tarkoin tutkittavan alueen ja tutkimuksen tavoitteet, jonka pohjalta tutkimuslaitos sen jälkeen toteuttaisi tutkimuksen. Sen sijaan tutkijat ja hallinnon edustajat käyvät eri tasoilla ja eri yhteyksissä keskustelua, joka heijastuu niin tutkimuksen kuin hallinnonkin toimintaan. Tällaisen tilanteen saavuttaminen ja ylläpitäminen edellyttää myös tutkijoiden ja hallinnon toimijoiden verkostoitumista.

Neljänneksi tutkimuksesta voi olla *hyötyä toimintapolitiikan eri vaiheissa ja eri tasoilla*. Tutkimuksesta voi olla hyötyä mm. yhteiskunnallisen tilanteen kartoittamisessa ja ongelmien havaitsemisessa, uudistusten ja korjaustoimenpiteiden tavoitteenasettelussa, käytettävien keinojen ja niiden laajuuden valinnassa, varsinaisessa päätöksenteossa, uudistusten toimeenpanossa ja järjestelmän kehittämisessä sekä uudistusten seurannassa ja epäkohtien korjaamisessa. Usein aikaisempien uudistusten seurantatieto toimii myös olemassa olevan tilanteen kuvauksena tuleville uudistuksille. Parhaimmillaan vastuuvirkamiehillä on jatkuvasti ajankohtainen kuva oma vastuualueensa tilanteesta ja kehityksestä.

Viidenneksi hallinnon täytyy *olla valmis ottamaan vastaan ja hyväksikäyttämään tutkimustietoa* suunnittelussaan ja päätöksenteossaan. Viimeisen kymmenen vuoden aikana hallinnossa on korostunut uudenlainen strateginen ajattelu ja suunnittelu. Ministeriöiden edellytetään arvioivan tulevaisuuden kehityskulkuja omalla hallinnonalallaan. Samalla toiminnalta edellytetään vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Pitkäjänteisten strategisten linjausten tekeminen, vaikuttavuuden arvioiminen ja kehityksen ennakoiminen edellyttävät laajaa tietopohjaa ja tietoon perustuvaa toimintapolitiikkaa. Jo tällä hetkellä oikeusministeriön hallinnonalalla on monilta osin valmiudet tiedon hyväksikäyttämiseen. Ongelmana ei ole tutkimustiedon torjunta vaan tällaisen tiedon puute monissa asioissa.

Kuudenneksi sektoritutkimuksen *hyödyt eivät rajoitu vain ministeriön lainvalmisteluun ja päätöksentekoon*, eikä niitä pitäisi tarkastella vain kapeasti päätöksenteon näkökulmasta. Tutkimus voi hyödyttää myös ministeriön hallinnollista ohjaamista ja koulutusta sekä strategista suunnittelua ja muuta toimintapolitiikkaa. Tutkimustieto edesauttaa myös uudistusten käsittelyä ja päätöksentekoa eduskunnassa, jossa lakiesitysten suurimpana puutteena on pidetty vaikutusten vajavaista arviointia. Samoin se voi hyödyttää hallinnonalan toimijoita kuten tuomareita, asianajajia, oikeusavustajia, ulosottoviranomaisia, syyttäjiä, vankeinhoitoviranomaisia jne. Lisäksi tutkimus tarjoaa jäsentynyttä tietoa yhteiskunnalliseen keskusteluun sekä antaa hallinnonalan päätöksentekijöille ja virkamiehille mahdollisuuden vastata yhteiskunnan tietotarpeisiin. Tutkimus voi havaita heikkoja signaaleja sekä tarjota uusia näkökulmia keskusteluun. Usein julkista keskustelua erilaisista yhteiskunnan ongelmista käydään jäsentymättömästi ja yksittäistapausten kautta.

5.3 Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos tutkimustiedon tuottajana

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tehtävä on tuottaa tutkimusta, joka on yhtäältä tieteellisesti laadukasta ja relevanttia ja toisaalta yhteiskunnallisesti sekä oikeusministeriön päätöksenteon ja suunnittelun kannalta hyödyllistä. Tutkimustoiminnan tulee olla myös riittävän laajaa oikeusministeriön tietotarpeisiin nähden. Jotta tutkimus voisi täyttää nämä tehtävät, sen täytyy olla itsenäistä ja puolueetonta. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on Suomen johtava oikeuspoliittisen ja kriminologisen tutkimuksen yksikkö, jonka toiminta on myös tieteellisesti arvostettua ja vaikuttavaa. Laitoksen tutkimuksia käytetään muun muassa laajasti yliopistollisina oppikirjoina.

Oikeuspoliittisella tutkimuslaitoksella tulee jatkossakin olla kaksi keskeistä tutkimusaluetta eli kriminologinen ja kriminaalipoliittinen sekä yleinen oikeuspoliittinen tutkimus. *Kriminologinen ja*

kriminaalipoliittinen tutkimus kattaa rikollisuuden sekä rikollisuuden kontrollin tutkimukseen. Tällöin tarkastelun kohteena ovat yhtäältä rikollisuuden määrä, sen syyt, uusintarikollisuus ja kansalaisten suhtautuminen rikollisuuteen. Toisaalta tutkittavana ovat rikosten seuraamukset, rangaistuskäytännön yhtenäisyys, rikosten uhrien asema ja rikosentorjunta. *Oikeuspoliittinen tutkimus* taas kattaa lainsäädäntötutkimuksen sekä kansalaisten oikeusongelmiin ja tuomioistuimiin kohdistuvan tutkimuksen. Yhtäältä tarkastellaan sääntelyn kehityslinjoja ja muutoksia sekä yksittäisten lakien vaikutuksia ja kansalaisten oikeussuhteita. Toisaalta tutkitaan, millaisia oikeusongelmia ihmisillä on eri elämäalueilla kuten asumisessa, velkaantumisessa ja perhe-elämässä sekä sitä, kuinka tuomioistuimet ja muut viralliset instituutiot käsittelevät erilaisia oikeusongelmia ja ristiriitoja.

Laitoksen toimintakykyä näillä toiminta-alueilla tulee vahvistaa ja laajentaa. Samalla osaaminen ja tutkimuksen laatu laitoksen tutkimustoiminnassa tulee varmistaa. Nämä tavoitteet edellyttävät laitoksen toimintamäärärahojen kasvattamista sekä laitoksen organisaation ja johtamisjärjestelmien kehittämistä. Laitoksen toimintakyvyn varmistamiseksi ja oikeusministeriön tietotarpeisiin tarpeellisen tiedon tuottamiseksi tarvitaan kokonaisuudessaan seuraavia konkreettisia linjauksia ja toimenpiteitä:

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustoimintaa on *merkittävästi laajennettava*, jotta se kykenisi täyttämään oikeusministeriön tietotarpeet. Myös toiminnan laadun ja riittävän kriittisen massan ylläpitäminen vaativat laitoksen koon laajentamista vähintään kaksinkertaiseksi nykyisestä. Näin voidaan täyttää kaikkein keskeisimmät tutkimuksen katvealueet, joita liittyy kriminaalipoliittisen ja oikeuspoliittiseen tutkimukseen. Tutkimustoimintaa on laajennettava laitoksen molemmilla toiminta-alueilla eli kriminologisessa ja kriminaalipoliittisessa sekä oikeuspoliittisessa tutkimuksessa. Ensivaiheessa laajennetaan kriminologisen tutkimustoiminnan osalta rikollisuuden kontrolliin ja rikosten seuraamuksiin liittyvää tutkimusta. Oikeuspoliittisen tutkimustoiminnan osalta taas ensivaiheessa vahvennetaan kansalaisten oikeustietoisuuteen ja –tajuun sekä oikeuslaitosta kohtaan tunnettuun luottamukseen liittyvää tutkimusta sekä lakien vaikutuksiin liittyvää tutkimusta.

Keskeisimpien katvealueiden kattaminen ja oikeusministeriön tietotarpeiden täyttäminen edellyttävät ensivaiheessa noin 1,2 miljoonan euron vuosittaista lisämäärärahaa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen toimintaan. Sen jälkeen laitosta on laajennettava ja voimavaroja lisättävä hallitusti vuosittain.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen *organisaatiota on uudistettava* laitoksen laajentamisen yhteydessä. Laitoksen johtokunta korvataan neuvottelukunnalla, jolla on pääasiassaideoiva eikä niinkään ohjaava rooli. Nykyisessä tulosohtausjärjestelmässä johtokunnan asema on muuttunut epäselväksi. Toiseksi laitoksen virkarakennetta uudistetaan ja lavennetaan. Laitokselle tarvitaan aikaisempaa useamman palkkaluokan tutkimusvirkoja, mikä mahdollistaa myös tutkijanuralla etenemisen sekä kokeneiden tutkijoiden pitämisen laitoksella. Kolmanneksi laitokselle luodaan tarpeellinen hallinto- ja tiedotustoiminta, joka puuttuu tällä hetkellä. Neljänneksi yksikköjako uudistetaan ja joustavoitetaan. Kahden yksikön mallista siirrytään vaiheittain useampaan tutkimusyksikköön tai –tiimiin. Samalla laitoksen johtamisjärjestelmä ja henkilökunnan vastualueet arvioidaan uudelleen.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen uudistaminen edellyttää sekä Oikeuspoliittisesta tutkimuslaitoksesta annetun lain että asetuksen muuttamista. Tarvittavat lainsäädäntömuutokset on tarkoitus antaa vuoden 2007 aikana.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkijoiden teoreettista ja metodologista osaamista vahvistetaan ja lisätään. Viimeisen kymmenen vuoden aikana osaaminen laitoksessa on voimakkaasti kasvanut samalla kun tutkijoiden jatkotutkintojen määrä on lisääntynyt. Laitoksen julkaisuissa on siirrytty myös vertaisarviointiin. Osaamista on kuitenkin syytä vielä lisätä ja laajentaa. Samalla on huolehdittava osaamisen kertymisestä laitokselle siten, ettei se ole vain yksittäisten tutkijoiden varassa.

Oikeuspoliittisen tutkimuksen laajentamisen ja organisaation kehittämisen yhteydessä laitokselle rekrytoidaan lisää yhteiskuntatieteiden metodologiseen osaamiseen erikoistuneita tutkijoita. Laitoksen laajentuessa siirrytään myös aikaisempaa laajemmin tiimimäiseen työskentelyyn ja tutkijaryhmien toimintaan. Tällöin tutkijoiden osaaminen välittyy myös toisille tutkijoille ja luo yhteistä pohjaa laitoksen tutkimustoiminnalle.

Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa tehtävien tutkimusten *kansainvälisyyttä* lisätään. Yhtäältä tämä tarkoittaa aikaisempaa laajempaa osallistumista kansainväliseen keskusteluun ja suomalaisten tulosten välittämistä kansainväliselle tutkijayhteisölle. Toisaalta tämä merkitsee kansainvälisen tutkimuksen ja niistä saatujen kokemusten seuraamista ja välittämistä suomalaiselle tiedeyhteisölle ja hallinnolle. Tällä hetkellä on tarvetta saada esimerkiksi lisää kansainvälistä vertailutietoa kriminaalipolitiikasta. Laitoksen laajentaminen mahdollistaa myös aikaisempaa voimakkaamman kansainvälisen painotuksen.

Yhteistyötä yliopistojen ja muiden tutkimusyksiköiden kanssa ylläpidetään ja vahvennetaan. Tällä hetkellä varsin suuri osa laitoksen tutkijoista on dosentteja. Helsingin yliopiston kriminologian ja oikeussosiologian opetus on myös laitoksen tutkijoiden vastuulla. Yliopistoyksiköiden kanssa on myös toteutettu yhteisiä tutkimusprojekteja sekä yhteisiä seminaareja. Ulkopuolisen rahoituksen lisääminen, uusien tutkijoiden rekrytoiminen, oikeuspoliittisen ja kriminologisen tutkimuksen edistäminen Suomessa sekä sektoritutkimuksen rahoituksen mahdollinen kehitys jatkossa edellyttävät vielä aikaisempaa tiiviimpää yhteistyötä muiden tutkimusyksiköiden kanssa.

Konkreettisenä toimenpiteenä pyritään yhteisiin tutkimushankkeisiin ja yhteisten tutkijaryhmien muodostamiseen yliopistojen ja muiden tutkimusyksiköiden kanssa. Myös kansainväliseen tutkimusyhteistyöhön pyritään panostamaan. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos pyrkii myös omalta osaltaan vahvistamaan kriminologisen ja oikeussosiologisen tutkimusperinteen asemaa suomalaisessa tiedeyhteisössä.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos laatii oman *tutkimusstrategiansa*, jota päivitetään määräajoin. Laitoksen pienuuden vuoksi aiemmin erillistä tutkimusstrategiaa ei ole katsottu tarpeelliseksi. Laitoksen laajentuessa se on kuitenkin tarpeen toiminnan ohjaamiseen ja kehittämisen taustaksi. Useimmilla isommilla tutkimuslaitoksilla onkin yleensä oma tutkimusstrategiansa. Etenkin laajennettaessa laitosta on syytä olla strategiset suunnitelmat siitä, missä järjestyksessä erilaisia tutkimuksen katvealueita katetaan, kuinka uusien tutkijoiden rekrytointi toteutetaan ja miten laitoksen johtamisjärjestelmä uudistetaan.

Tutkimustoiminnan *ulkopuolisen rahoituksen osuutta* lisätään. Tutkimussopimusten osuus laitoksen budjetista on ollut noin 12 prosenttia, kun se on keskimäärin valtion sektoritutkimuslaitoksissa (VTT:tä lukuun ottamatta) noin 25 prosentin luokkaa. Erilaisissa sektoritutkimusjärjestelmän kehittämistä koskevissa kannanotoissa valtioneuvostossa on myös edellytetty tätä. Ulkopuolisen rahoituksen hakemisen esteenä on suurelta osin ollut laitoksen pienuus. Pieni tutkimuslaitos ei kykene osallistumaan laajoihin hankkeisiin, koska käytettävissä ei ole laajaa tutkijareserviä, jonka

voisi nopeasti koota tutkimushankkeeseen. Laitoksen koon kasvattaminen ja tiimimäinen työskentely edesauttavat ulkopuolisen rahoituksen osuuden kasvattamista.

Välitetään aikaisempaa enemmän tietoa tutkimuksesta ja oikeuspoliittisesta kehityksestä päätöksenteon, kansalaisyhteiskunnan ja median käyttöön. Tällä hetkellä käytettyihin resursseihin nähden Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimusten näkyvyys julkisuudessa on huippuluokkaa verrattuna muihin sektoritutkimuslaitoksiin. Laitoksen tutkimukset ovat luettavissa myös nykyisin internetistä. Kaikilta osin tiedonvälitys ei kuitenkaan ole järjestelmällistä ja sitä voidaan lisätä vieläkin.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos siirtyy suunnitelmalliseen tiedotusstrategiaan. Laitokselle perustetaan laajentamisen yhteydessä myös tiedottajan virka. Laitoksen tutkijat kirjoittavat aiempaa enemmän tiivistelmiä ja kansantajuisia kirjoituksia tiedotusvälineisiin ja eri alojen ammattilehtiin. Samalla kannustetaan tutkijoita osallistumaan erilaisiin seminaareihin ja koulutustilaisuuksiin sekä välittämään tutkimustietoa niissä.

5.4 Oikeusministeriö tutkimustiedon käyttäjänä

Oikeusministeriön strategisessa suunnittelussa, kehittämisessä ja päätöksenteossa korostuu yhä voimakkaammin tietoon perustuva toimintapolitiikka toimintaympäristöjen muuttuessa. Tällöin tutkimustiedolla on olennainen päätöksentekoa ja suunnittelua ohjaava vaikutus. Tutkimustiedon hankinnan ja hyväksikäytön tulee olla suunnitelmallista ja nivoutua yhteen oikeusministeriön yleisen strategisen suunnittelun kanssa. Tällainen toimintatapa edesauttaa myös niin lainvalmistelun kuin hallinnollisen ohjauksenkin laadun kehittämistä.

Oikeusministeriön hallinnonalalla on käynyt välttämättömäksi saada *lisää tutkimustietoa* päätöksenteossa ja suunnittelussa. Suunnitelmallinen toiminta, tulosohjaus sekä tuottavuusohjelma edellyttävät tietoa toiminnan vaikutuksista ja vaikuttavuudesta. Hallituksen esitysten vaikutusarvioinnin korostunut merkitys lisää tutkimustiedon tarvetta. Tutkimustieto antaa myös eduskunnalle paremmat mahdollisuudet käydä yhteiskunnallisesti orientoitunutta keskustelua asioiden vaikutussuhteista ja valittavista ratkaisuista. Valmiudet tutkimustiedon hyväksikäytön lisäämiseen ovat kasvaneet, mutta laajat katvealueet tutkimuksessa vaikeuttavat tämän tehtävän toteuttamista. Näitä katvealueita on kaikilla oikeusministeriön politiikka-alueilla.

Kriminaalipolitiikan toimintaohjelmassa *Hyvinvointivaltion kriminaalipolitiikka* vuosille 2007–2011 on tuotu esiin monia tietotarpeita. Esimerkiksi uhrin asemasta tarvitaan perustutkimus, jotta voitaisiin parantaa rikosten uhreille suunnattuja tukitoimia. Oikeusturvapolitiikan toimintaohjelmassa *Rakennemuutoksella parempaan oikeusturvaan* vuosille 2007–2011 on korostettu tutkimustiedon lisäämisen tarpeellisuutta vaikuttavuuden arvioinnin näkökulmasta. Tarvitaan esimerkiksi perustutkimus kansalaisten tietoisuudesta oikeuksistaan ja kansalaisten luottamuksesta instituutioihin ja oikeusjärjestelmään. Maksuhäiriöpolitiikan toimintaohjelmassa *Hyvää velkahallintaa ja maksuhäiriöiden hoitoa* vuosille 2007–2011 on niin ikään korostettu tutkimustiedon merkitystä kehityksen seuraamisessa. Esimerkiksi ulosoton toimivuudesta tarvittaisiin perustutkimusta, sillä ulosoton kohteena on vuosittain 400 000 henkilöä ja ulosotolla on merkittävä rooli muun muassa harmaan talouden torjunnassa.

Oikeusministeriön tietotarpeet koostuvat 1) koko valtioneuvoston suunnittelun ja päätöksenteon, 2) ministeriön oman päätöksenteon ja suunnittelun, 3) hallinnonalan toimijoiden toiminnan

kehittämisen, 4) eduskunnan ja sen päätöksenteon, 5) kansalaisyhteiskunnan ja julkisen keskustelun sekä 6) tieteen ja tutkimuksen kehittämisen kannalta olennaisista tietotarpeista. Näiden tietotarpeiden tunnistaminen sekä tutkimustiedon suunnitelmallinen hyväksikäyttö tulee sisältyä virkamiesten ja hallinnonalan toimijoiden työhön säännönmukaisena osana. Vain näin voidaan varmistaa myös tiedon hyväksikäyttö suunnittelussa ja päätöksenteossa. Konkreettisena toimenpiteenä tämän linjauksen edistämiseksi ministeriön yksiköt laativat vuosittain kertomuksen ajankohtaisista tutkimus- ja tietotarpeista sekä niihin liittyvistä puutteista. Niiden pohjalta kootaan ja päivitetään ministeriön tutkimuksen ja kehittämisen toimenpideohjelma. Ohjelma toimitetaan myös Oikeuspoliittiselle tutkimuslaitokselle tiedoksi otettavaksi huomioon toiminnan suunnittelussa.

Tutkimustiedon käytön lisääminen oikeusministeriön työssä edellyttää ministeriön tietotarpeiden kannalta *tutkimuksen keskeisten katvealueiden kattamista*. Näitä katvealueita liittyy runsaasti kaikkiin oikeusministeriön keskeisiin strategia-alueisiin. Edellisessä jaksossa on käsitelty aihetta oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustoiminnan ja tiedontuotannon osalta. Lisäksi on katettava sellaiset tutkimuksen katvealueet, jotka eivät kuulu Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen toimialaan. Ensivaiheessa lisätään etenkin kansainvälistymiseen liittyvää tutkimusta, demokratiatutkimusta ja lainsäädäntötutkimusta. Näiden katvealueiden kattaminen edellyttää oikeusministeriön sitomattomien tutkimusmäärärahojen lisäämistä. Etenkin kansainvälistymiseen liittyvää tutkimusta tarvitaan runsaasti lisää.

Kansainvälistymiseen liittyvä oikeudellinen ja sosiaalinen kehitys vaikuttaa voimakkaasti oikeusministeriön hallinnonalalla, mutta siihen liittyvää tutkimusta on toistaiseksi vähän. Ensiksikin tarvitaan *vertailevaa tutkimusta* Suomen ja muiden valtioiden oikeusjärjestelmien eroista ja niistä syntyvistä ongelmista ja ratkaisukeinoista. Esimerkiksi Suomen ja Venäjän perheoikeudelliset instituutiot, käsitteet ja käytännöt poikkeavat toisistaan, mikä vaikeuttaa eri tasoilla asioiden käytännön hoitamista maiden viranomaisten välillä.

Toiseksi tarvitaan yhä enenevässä määrin *osallistumista kansainvälisiin hankkeisiin*, joiden tarkoituksena on selvittää oikeudellisten ja yhteiskunnallisten ilmiöiden esiintyvyyttä Euroopassa. Etenkin EU:n päätöksenteossa ja säädösvalmistelussa kaivataan usein tietoja niin Suomesta kuin muistakin jäsenvaltioista. Tällä hetkellä tällaista tutkimustietoa kaivattaisiin Suomen osalta mm. korruptioista ja sen yleisyydestä sekä rasistisista rikoksista.

EU-sääntelyn, ihmisoikeussääntelyn ja kansainvälisen kehityksen vuoksi Suomi joutuu kehittämään omaa järjestelmäänsä kansainvälisiä vaatimuksia vastaavaksi. Tällaisen *kehittämistyön pohjaksi* tarvitaan tutkimustietoa Suomen oikeusjärjestelmän toimivuudesta eri lohkoilla. Tällä hetkellä tarvitaan esimerkiksi tietoa oikeusjuttujen viipymisestä ja niiden syistä koko viranomaisketjussa. Suomalaisen toimintapolitiikan ja lainvalmistelun pohjaksi tarvitaan myös tietoa kansainvälisestä kehityksestä oikeuspolitiikan eri alueilla. Tarvitaan tietoa esimerkiksi kriminaalipolitiikan kehityksestä länsimaissa, maksuhäiriöpolitiikan toimintamalleista, vaihtoehtoisen konfliktinratkaisun kehityksestä ja ilmenemismuodoista sekä erilaisista konkreettisista oikeudellisista instituutioista ja instrumenteista kuten oikeusapujärjestelmistä ja tuomioistuinjärjestelmistä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tehtävänä on myös tuottaa tällaista tietoa, mutta tällaisen tiedon tuottamiseen tarvitaan myös muiden tutkimusyksiköiden panosta.

Myös maahanmuutto ja väestön liikkuvuus kansainvälisesti lisääntyy. Tämä lisää tutkimustarvetta *väestön kansainväliseen liikkuvuuteen* liittyvistä kysymyksistä ja ongelmista. Tarvitaan esimerkiksi tietoa rajat ylittävästä rikollisuudesta, maahanmuuttajien oikeusoloista, monikulttuurisista perheistä ja niihin liittyvistä oikeudellisista ongelmista, syrjinnästä ja ulkomaalaistaustaisten ihmisten kohtelusta viranomaistyössä.

Tutkimustietoa tarvitaan myös paljon *Suomen osallistumisesta EU-yhteistyöhön ja valtioiden väliseen yhteistyöhön*. Tarvitaan tietoa integraation vaikutuksista Suomen oikeusjärjestelmään, Suomen vaikutuskeinoista ja vaikutusmahdollisuuksista kehitykseen, erilaisten instrumenttien toimivuudesta sekä suomalaisen toimintapolitiikan vaihtoehtoista ja kehityslinjoista.

Oikeusministeriön välittömien tietotarpeiden kattaminen edellyttää ensi vaiheessa 600 000 euron lisäystä ministeriön sitomattomiin määrärahoihin. Etenkin kansainvälistyminen luo runsaasti uusia haasteita myös tulevaisuudessa. Tutkimustietoa tarvitaan runsaasti lisää, jotta varustautuminen kansainvälisiin toimintaympäristön muutoksiin onnistuisi.

Tutkimustiedon hyväksikäytön helpottamiseksi *lisätään virkamiesten ja hallinnonalan toimijoiden verkottumista* tutkijoiden ja muiden tiedon tuottajien kanssa. Näin voidaan saada tietoa vireillä olevista ja valmistuneista tutkimuksista sekä välittää myös hallinnonalan tietotarpeita tutkijoiden tietoon. Samalla voidaan luoda kontakteja, joita voidaan käyttää hyväksi hankittaessa tietoa konkreettisten hankkeiden tarpeisiin. Konkreettisenä toimenpiteenä kannustetaan virkamiehiä seuraamaan ja osallistumaan oman toimintansa kannalta keskeisiin seminaareihin ja muihin tilaisuuksiin. Järjestetään myös itse hallinnon virkamiesten ja tutkijoiden yhteistapaamisia, joissa voidaan käsitellä ajankohtaisia tutkimusaiheita ja tietotarpeita.

Ylläpidetään *horisontaalista tutkimusyhteistyötä* muiden ministeriöiden kanssa yhteisten tietotarpeiden tunnistamiseksi ja mahdollisesti yhteisesti toteutettavien tutkimusten ja selvitysten käynnistämiseksi.

Luodaan oikeusministeriöön *pysyvä tutkimushallinto*, joka vastaa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen kehittämisestä ja ohjauksesta, sitomattomien tutkimusmäärärahojen käytön suunnittelusta, ministeriön tietotarpeiden selvittämisestä ja määrittämisestä sekä tutkimusyhteisyydestä valtioneuvoston muiden ministeriöiden ja tutkimusyksiköiden kanssa. Konkreettisenä toimenpiteenä keskitetään hallinnonalan tutkimukseen ja sen kehittämiseen sekä tutkimusyhteistyöhön liittyvät kysymykset yhdelle virkamiehelle, jonka toimia ohjaa kansliapäällikkö.

Lisätään *tietojen saatavuutta oikeusministeriön hallinnonalan tietojärjestelmistä sekä analyyseja näistä tiedoista*, jotta pysyväisluonteisen tietotarpeet voidaan täyttää jatkuvasti. Näin voidaan myös vähentää kallista ja hidasta manuaalista tiedonkeruuta, joka työllistää myös hallinnonalan toimijoita kuten tuomioistuimia. Tämä edellyttää tietotarpeiden määrittelyä ja huomioonottamista uusien tietojärjestelmien kehitettäessä ja käyttöön otettaessa. Kaikissa tapauksissa tietotarpeet eivät vaadikaan varsinaista tutkimuksia, vaan niitä voidaan kattaa myös monipuolisella tilastotuotannolla ja sen analyysilla.

Käräjäoikeuksien siviiliasioiden käsittelyjärjestelmää on esimerkiksi kehitettävä siten, että yhdeksi jutun päättymistavaksi lisätään asian yhdistäminen toiseen juttuun, koska tällä hetkellä tilastoista ei saa tietoa todellisista pääkäsittelyiden määristä. Käräjäoikeuksien ja hovioikeuksien siviiliasioiden

asiankäsitelyjärjestelmiä uudistettaessa seuraavan kerran huolehditaan myös siitä, että niistä on saatavissa tiedot osapuolista (yksityishenkilö, yritys), riideltävän intressin suuruudesta, oikeudenkäyntikulujen määrästä ja lapsenhuoltojuttujen osalta myös se, kenelle lapsi määrätään. Rikosasioiden käsitelyjärjestelmää puolestaan kehitetään niin, että siitä saadaan tiedot myös tuomituista vahingonkorvauksista.

Uudistetaan oikeusministeriön ja Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen välisiä *tulosneuvotteluita*. Aiemmin ongelmana on ollut etenkin se, kuinka yksittäistä projektia varten varatut resurssit saadaan siirrettyä seuraavalle vuodelle. Tulosneuvotteluiden valmistelusta oikeusministeriön puolella vastaa tutkimuksesta vastaava virkamies, jonka toimia ohjaa kansliapäällikkö. Oikeusministeriön ja Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen välisissä tulosneuvotteluissa erotetaan toisistaan budjettirahoitus ja projektirahoitus. Samalla siirrytään järjestelmään, joka mahdollistaa yksittäisten projektien varojen siirtämisen seuraavalle vuodelle. Jatkossa tarkoituksena on, että Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos rahoittaisi myös budjettirahoituksella tarvittavien aineistojen hankintaa kuten Tilastokeskukselta kerättäviä kyselyitä uhritutkimuksia varten. Tämä edellyttää, että laitoksella on mahdollisuus säästää myös budjettivaroja tällaisia laajojen aineistojen hankintoja varten. Tyypillisesti laajat kansalaiskyselyt saattavat maksaa satoja tuhansia euroja. Tämä edellyttää toisaalta laitokselta aikaisempaa jäsenyöneempää varainkäyttösuunnitelmaa tulosneuvotteluissa.

5.5 Sektoritutkimusjärjestelmän uudistaminen

Sektoritutkimuksen yleinen kehittäminen alkoi Suomessa jo 1980-luvulla. Keskeisessä asemassa kehittämislinjausten suunnittelemisessa on ollut etenkin tiede- ja teknologianeuvosto. Viimeisten vuosikymmenten aikana on tehty useita kehittämiskannanottoja ja selvityksiä sektoritutkimusjärjestelmän uudistamisesta.

Selvitysmies Jussi Huttunen laati vuonna 2004 selvitysmiesraportin valtion sektoritutkimusjärjestelmän rakenteellisesta ja toiminnallisesta kehittämisestä. Raportin mukaan oikeuspoliittinen tutkimus on voimakkaasti alimitoitettu. Siinä ehdotettiin etenkin Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen resurssien voimakasta lisäämistä. Valtioneuvoston kanslian sektoritutkimusryhmä on sen jälkeen jättänyt ehdotuksensa vuonna 2006 sektoritutkimusjärjestelmän laajaksi uudistamiseksi (Ks. jakso 2.3). Pääministeri Matti Vanhasen vuonna 2007 aloittaneen II hallituksen hallitusohjelman mukaan valtion sektoritutkimuksen ohjausjärjestelmä uudistetaan nopealla aikataululla valtioneuvoston määrittämiin aihepiireihin perustuvaksi.

Oikeusministeriön näkökulmasta sektoritutkimusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä tulee huolehtia siitä, että oikeusministeriön hallinnonalalle perinteisesti kuuluvat, mutta *koko valtioneuvostoa hyödyttävät tutkimusalueet saavat riittävän painoarvon*. Tällaisia aihealueita ovat etenkin lainsäädännön laadun parantamiseen liittyvä lainsäädäntötutkimus sekä rikollisuuden torjuntaan ja haittojen minimointiin liittyvä kriminaalipoliittinen tutkimus. Hallitusohjelmassa on myös sitouduttu paremman sääntelyn toimintaohjelman toteuttamiseen sekä rikollisuuden haittavaikutusten torjumiseen. Järjestelmän uudistamisen yhteydessä näihin aihealueisiin pitäisi panostaa aiempaa enemmän ja suunnata niihin myös riittävät voimavarat.

Toiseksi tulee huolehtia siitä, että *turvataan oikeusministeriön strategisen suunnittelun ja päätöksenteon kannalta tarpeellinen tutkimus* ja varataan siihen riittävät resurssit. Oikeusministeriö tarvitsee runsaasti tutkimusta mm. oikeusturvapolitiikan, maksuhäiriöpolitiikan ja demokratiapolitiikan toteuttamisessa sekä kansainvälistymiskehityksestä. Eduskunnan erityisvaliokunnat myös usein edellyttävät toteutettujen uudistusten seuranta. Oikeusministeriön

näkemyksen mukaan ministeriölle vuosittain suunnattavat tutkimusresurssit ovat lähtökohtaisesti väärässä mittaluokassa. Oikea mittaluokka oikeusministeriön oikeuspoliittiselle tutkimukselle olisi moninkertainen nykytasoon verrattuna.

Kolmanneksi sektoritutkimusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä *Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos täytyy säilyttää itsenäisenä toimintayksikkönä*. Oikeuspoliittinen ja kriminologinen tutkimus Suomessa ovat hyvin voimakkaasti keskittyneet Oikeuspoliittiseen tutkimuslaitokseen. Laitos on myös keskeinen tutkimustiedon tuottaja oikeusministeriölle. Oikeuspoliittisessa tutkimuksessa kyse on monitieteisestä tutkimusalasta, joka vaatii erityisosaamista. Myös tutkimuksen yhteiskunnallisen relevanssin korostunut merkitys puoltaa oikeuspoliittisen tutkimuksen keskittämistä omaan sektoritutkimuslaitokseensa. Tutkimusalalla ei ole luontevaa paikkaa esimerkiksi yliopistollisissa oppiainejaoissa. Oikeuspoliittista tutkimusta voidaan harjoittaa ainoastaan voimakkaalla yhteistyöllä lukuisten eri tieteenalojen ja tutkimusyksiköiden kanssa. Sillä ei ole yhtä ainoaa luontevaa ”emotiedettä” ja laitoksen liittäminen esimerkiksi osaksi jotain muuta tutkimusyksikköä saattaisi vaarantaa tutkimuksen jatkuvuuden ja kehittämisen. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos tulosohjattuna laitoksena on myös huomattavasti tuotteliaampi kuin esimerkiksi useimmat yliopistolliset tutkimusyksiköt.

Tietotarpeisiin nähden laitos on kuitenkin kokoluokaltaan aivan liian pieni ja sitä pitäisi voimakkaasti laajentaa. Sektoritutkimusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä laitos pitäisi laajentaa hallitusti noin kolmin-nelinkertaiseksi nykyisestä.

Pelkästään uudistamalla tutkimuksen ohjausjärjestelmää ei keskeisiä tutkimuksen katvealueita kyetä peittämään, vaan tarvitaan valtioneuvostotason päätöksiä tutkimusresurssien uudelleen suuntaamisesta.