

TOIMINTA JA HALLINTO 2007:33

*Tutkimustoiminta oikeusministeriön
hallinnonalalla*

*Oikeusministeriön tutkimusstrategian 2007-2012
taustaselvitys*

OIKEUSMINISTERIÖN TOIMINTA JA HALLINTO 2007:33

*Tutkimustoiminta oikeusministeriön
hallinnonalalla*

*Oikeusministeriön tutkimusstrategian 2007-2012
taustaselvitys*

Kaijus Ervasti

ISSN 1458-6436
ISBN 978-952-466-614-5 (nid.)
ISBN 978-952-466-615-2 (PDF)
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
24.10.2007

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Selvitys	
Kaijus Ervasti		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä	
Julkaisun nimi Tutkimustoiminta oikeusministeriön hallinnonalalla Oikeusministeriön tutkimusstrategian 2007-2012 taustaselvitys			
Julkaisun osat			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Oikeusministeriö nimitti sektoritutkimuksen vastuuhenkilön (Kaijus Ervasti) sekä kansliapäällikön johdolla toimivan sektoritutkimuksen ohjausryhmän vuosiksi 2006-2007. Ohjausryhmän keskeisin tehtävä oli valmistella oikeusministeriön tutkimus- ja kehittämistoiminnan strategia oikeusministeriön Oikeuspoliittisen tutkimuksen kehittämissuunnitelman sekä sitä edeltävien selvitysten pohjalta. Oikeusministeriön tutkimusstrategia 2007-2012 valmistui kesäkuussa 2007 (OM, Toiminta ja hallinto 2007:21). Koska itse tutkimustoiminnan strategia nähtiin tarpeelliseksi pitää suhteellisen tiivinä, päätettiin julkaista erillinen taustaselvitys, josta ilmenee laajemmin kehittämistyön lähtökohdat ja taustat.</p> <p>Selvityksessä on käsitelty oikeuspoliittisen ja kriminologisen tutkimuksen tilaa Suomessa ja eräissä muissa EU-maissa. Lisäksi on käsitelty oikeusministeriön tietotarpeita sekä tuotu esiin kokemuksia tutkimusten hyväksikäytöstä päätöksenteossa ja strategisessa suunnittelussa. Selvityksessä on tehty muun muassa seuraavat johtopäätökset:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Kriminologista, oikeussosiologista ja oikeuspoliittista tutkimusta tehdään Suomessa hyvin vähän * Kriminologista ja oikeussosiologista tutkimusta tehdään useimmissa maissa enemmän kuin Suomessa * Kriminologinen ja oikeuspoliittinen tutkimus on keskittynyt vahvasti Oikeuspoliittiseen tutkimuslaitokseen ja Poliisiammattikorkeakouluun * Oikeuspoliittisessa ja kriminologisessa tutkimuksessa on runsaasti katvealueita oikeusministeriön ja yhteiskunnan tietotarpeisiin nähden * Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimus- ja julkaisutoiminta on lisääntynyt voimakkaasti viimeisen kymmenen vuoden aikana * Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimusten laatu on parantunut viimeisen kymmenen vuoden aikana * Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on valtion pienin sektoritutkimuslaitos, eikä laitoksella ei ole riittävää kriittistä massaa tutkimuksen jatkuvuuden turvaamiseksi * Oikeusministeriön sitomattomat tutkimus- ja kehittämismäärärahat ovat hyvin pienet tietotarpeisiin nähden. * Oikeusministeriöllä ei ole ollut kokonaisvaltaista tutkimusstrategiaa tai tutkimuspolitiikkaa. * Oikeusministeriön tilastoissa ja tietojen saatavuudessa on puutteita 			
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 2007:33		ISSN 1458-6436	ISBN 978-952-466-614-5 (nid.) 978-952-466-615-2 (PDF)
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö		Kustantaja Oikeusministeriö	

SISÄLLYS

1 OIKEUSMINISTERIÖN HALLINNONALAN TUTKIMUSTOIMINNAN KEHITTÄMISEN LÄHTÖKOHDAT

- 1.1. Taustaa
- 1.2. Oikeuspoliittisen tutkimuksen kehittämisen lähtökohdat

2 TUTKIMUS- JA KEHITTÄMISTOIMINNAN NYKYTILA

- 2.1 Tietoon perustuva toimintapolitiikka
- 2.2 Empiirinen oikeustutkimus Suomessa
- 2.3 Tutkimus muissa maissa
- 2.4 Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos
 - 2.4.1 Laitoksen tehtävät
 - 2.4.2 Laitoksen toiminta
 - 2.4.3 Kriminologinen tutkimus ja kriminologinen yksikkö
 - 2.4.4 Oikeuspoliittinen tutkimus ja laitoksen yleinen yksikkö
 - 2.4.5 Laitoksen organisaatio, henkilöstö ja resurssit
- 2.5 Oikeusministeriön sitomattomat tutkimusmäärärahat
- 2.6 Oikeustilastot

3 TUTKIMUSTARPEET JA KOKEMUKSIA TUTKIMUKSEN HYVÄKSIKÄYTÖSTÄ

- 3.1 Oikeusministeriön tutkimustarpeet
 - 3.1.1 Lainvalmisteluosasto
 - 3.1.2 Oikeushallinto-osasto
 - 3.1.3 Kriminaalipoliittinen osasto
 - 3.1.4 Demokratiayksikkö
 - 3.1.5 Kansainvälinen yksikkö
 - 3.1.6 Oikeusministeriön tutkimustarpeet kokonaisuudessaan
- 3.2 Esimerkkejä tutkimuksen hyödyntämisestä päätöksenteossa
 - 3.2.1 Velkajärjestely ja velkaongelmien hallinta
 - 3.2.2 Siviiliprosessia koskeva lainvalmistelu
 - 3.2.3 Johtopäätökset

4 TIIVISTELMÄ JOHTOPÄÄTÖKSISTÄ

1 OIKEUSMINISTERIÖN HALLINNONALAN TUTKIMUSTOIMINNAN KEHITTÄMISEN LÄHTÖKOHDAT

1.1 Taustaa

Valtioneuvosto teki 7.4.2005 periaatepäätöksen julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta kehittämisestä. Sen mukaan julkista tutkimusjärjestelmää kehitetään toiminnallisena kokonaisuutena tutkimus- ja kehittämistoiminnan laadun ja relevanssin parantamiseksi. Päätöksen mukaan kunkin ministeriön tuli laatia hallinnonalan sektoritutkimuksen aikataulutetut kehittämis- ja hyödyntämishjelmat ja toimittaa ne tiede- ja teknologianeuvostolle 30.9.2005 mennessä. 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)

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä edellytettiin, että kaikki ministeriöt nimeävät vastuuhenkilön tai -yksikön, jonka tehtävänä on johtaa ja koordinoida hallinnonalan sektoritutkimuksen strategista suunnittelua ja tutkimusresurssien käyttöä sekä kehittää tutkimuksen hyödyntämismekanismeja. Päätöksessä edellytettiin myös, että ministeriöt raportoivat valtioneuvostolle siinä edellytetyistä kehittämispäätöksistä ja toteutetuista toimista 30.6.2006 mennessä.

Oikeusministeriö nimitti sektoritutkimuksen vastuuhenkilön (Kaijus Ervasti) sekä kansliapäällikön johdolla toimivan sektoritutkimuksen ohjausryhmän vuosiksi 2006-2007. Ohjausryhmän keskeisin tehtävä oli valmistella oikeusministeriön tutkimus- ja kehittämistoiminnan strategia oikeusministeriön Oikeuspoliittisen tutkimuksen kehittämisohjelman sekä sitä edeltävien selvitysten pohjalta. Oikeusministeriön tutkimusstrategia 2007-2012 valmistui kesäkuussa 2007 (OM, Toiminta ja hallinto 2007:21). Koska itse tutkimustoiminnan strategia nähtiin tarpeelliseksi pitää suhteellisen tiiviinä, päätettiin julkaista erillinen taustaselvitys, josta ilmenee laajemmin kehittämistyön lähtökohdat ja taustat.

1.2 Oikeuspoliittisen tutkimuksen kehittämisen lähtökohdat

Oikeuspoliittisen tutkimuksen ja tutkimusstrategian kehittämistä voidaan tarkastella ainakin viidellä eri tasolla: 1) valtioneuvoston tiedepoliittiset ja strategiset linjaukset, 2) oikeusministeriön tietotarpeet ja strategiset linjaukset, 3) oikeusministeriön hallinnonalan toimijoiden lähtökohdat ja tarpeet, 4) kansalaisyhteiskunnan ja oikeuspoliittisen keskustelun lähtökohdat ja tarpeet sekä 5) tutkimuksen lähtökohdat. Nämä kaikki lähtökohdat on otettava huomioon oikeuspoliittisen tutkimusjärjestelmän suunnittelussa ja kehittämisessä. Toisaalta nämä kaikki tasot ovat myös vuorovaikutuksessa keskenään samoin kuin tutkimustoiminnan suunnittelun ja kehittämisen kanssa. Oikeuspoliittisen tutkimustoiminnan strateginen kehittäminen on ollut esimerkiksi yhteydessä oikeusministeriön yleiseen strategiatyöhön ja mm. oikeusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsauksen laatimiseen.

Valtioneuvoston tiedepoliittiset ja strategiset linjaukset

Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen strategia-asiakirjassa on korostettu julkisen tutkimus- ja kehitysrahoituksen merkitystä taloudellisen kasvun sekä henkisen ja aineellisen hyvinvoinnin näkökulmasta. Samalla on edellytetty julkisen tutkimusrahoituksen lisäämistä tiede- ja teknologianeuvoston suositusten pohjalta.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta kehittämisestä on edellytetty, että ministeriöt lisäävät sitomatonta tutkimusrahoitustaan. Tulosohejausta 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. Oikeusministeriön kannalta tämä tarkoittaa

- Ministeriön sitomattoman tutkimusrahan lisäämistä ja
- Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen kehittämistä seuraavissa suhteissa:
 - oikeusministeriön tarvitseman tutkimustiedon tuottamisessa
 - tutkimuksellisen peruskompetenssin kehittämisessä
 - yhteistyöverkostojen vahvistamisessa
 - ulkopuolisen rahoituksen lisäämisessä

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. Raportissa tuotiin myös esiin, että oikeusministeriön hallinnonalalla tutkimus- ja kehittämismenojen osuus oli vuonna 2004 0,24 prosenttia, kun se koko valtioneuvoston piirissä oli keskimäärin 4,5 prosenttia. Selvitysmiesraportin mukaan ministeriöiden ja tutkimuslaitosten tulee myös kaikin keinoin edistää tutkimuslaitosten keskinäistä sekä tutkimuslaitosten ja yliopistojen välistä yhteistyötä. Tämä on erityisen tärkeää pienille tutkimuslaitoksille. Oikeusministeriön hallinnonalalla on vain yksi sektoritutkimuslaitos, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Verrattuna muihin sektoritutkimuslaitoksiin se on kooltaan hyvin pieni.

Selvitysmiesraportissa esitettiin, että oikeusministeriön pitäisi laatia erillinen tutkimus- ja kehittämisstrategia. Tavoitteeksi tuli 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 ministeriön sitomattomia voimavaroja tulisi lisätä. Tiede- ja teknologianeuvoston mukaan ministeriöiden tuli kehittämistyössä muun ohessa arvioida selvitysmiesraportin ehdotukset. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä mainitun lisäksi oikeusministeriön tuli siis ottaa huomioon seuraavat kannanotot tutkimustoiminnan kehittämistyössä:

- Oikeusministeriön tulisi laatia tutkimus- ja kehittämisstrategia.
- Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen voimavaroja tulisi lisätä.
- Hallinnonalalla tarvittavan tiedon keräämistä, jäsentämistä ja hyödyntämistä sekä tietovarastointia ja tietojenkäsittelyjärjestelmiä olisi kehitettävä.

Oikeusministeriön tietotarpeet ja strategiset linjaukset

Oikeusministeriö julkaisi vuonna 2002 *Oikeuspolitiikan strategian* vuosiksi 2003 - 2012, jota päivitetään ministeriön strategiatiimeissä. Oikeuspolitiikan alalla strategiassa on kiinnitetty huomiota oikeusturvaan, rikosentorjuntaan, rikoksen uhrin asemaan sekä luottosuhteisiin ja maksukyvyttömyyden hallintaan. Laajemmin yhteiskunnallisesta näkökulmasta on korostettu

lainsäädännön laatua, ihmisten vaikutusmahdollisuuksia ja demokratiaa sekä Euroopan unioniin liittyvää kehitystä. Strategian mukaan selkeä, monipuolinen ja jäsentynyt tietopohja on oikeusjärjestyksen kehittämisen ja hallinnonalan strategisen johtamisen keskeinen edellytys. Strategiassa on edellytetty tutkimus- ja kehittämistoiminnan osalta seuraavia toimenpiteitä:

- Panostetaan aikaisempaa enemmän hallinnonalalla syntyvän tiedon keräämiseen, jäsentämiseen ja analysointiin.
- Parannetaan valmiutta koota ja käyttää hyväksi yhteiskunnallista tietoa, jota tarvitaan oikeudellisten ilmiöiden muuttumisen arvioinnissa.
- Painotetaan Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen toiminnassa oikeusongelmien esiintymistä, rikollisuuskehityksen ja sen syiden selvittämistä, sekä lainvalmistelun vaikutusten arviointia ja vaihtoehtojen selvittämistä.
- Kehitetään tapoja saattaa tutkimuksen tulokset tehokkaammin ministeriön käyttöön ja selvitetään mahdollisuuksia laajentaa tutkimusyhteistyötä Tilastokeskuksen ja yliopistojen kanssa.
- Kehitetään eri sidosryhmien välisiä vuorovaikutusareenoita oikeuspoliittisten teemojen ympärille.

Oikeuspolitiikan strategian edellyttämiä kehittämistoimia on täsmennetty oikeusministeriön toiminta- ja talous- suunnitelmassa 2007 - 2011 sekä *Oikeuspoliittisen tutkimuksen kehittämisohjelmassa* (2005). Kehittämisohjelman mukaan oikeuspoliittisen tutkimuksen ydinalueita ovat jatkossakin kriminaalipoliittinen tutkimus, oikeusturvapoliittinen tutkimus, kansalaisten oikeussuhteiden tutkimus, säädöspoliittinen tutkimus sekä lainsäädännön vaikuttavuustutkimus. Ohjelman mukaan Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos tulee jatkossakin olemaan oikeusministeriön hallinnonalan keskeinen toimija, jota tulee pikaisesti ja merkittävästi vahvistaa. On myös lähdetty siitä, että sektoritutkimuksen kehittäminen ja tutkimuksen hyödyntäminen tulee liittää kiinteästi ministeriön strategiavalmisteluun.

Oikeusministeriön strategisena tavoitteena on Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen sekä yliopistojen ja muiden tutkimusyksiköiden yhteistyön kautta muodostuva laaja-alainen ja monitieteinen oikeuspoliittinen tutkimus, joka tuottaa sekä ministeriön strategisten tavoitteiden toteuttamisen kannalta merkityksellistä tutkimustietoa että sellaista yleistä kotimaista ja kansainvälistä tietoa, jonka avulla oikeuspolitiikan ja oikeusministeriön strategiaa arvioidaan ja uudistetaan. Kehittämisohjelmassa on esitetty seuraavanlaisia kehittämistoimia:

- Sekä Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen voimavaroja että sitomattomia tutkimusmäärärahoja pyritään lisäämään
- Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen lisäresurssit pyritään ohjaamaan ministeriön strategian kannalta keskeisille aloille eli kriminaalipoliittiseen, oikeusturvapoliittiseen ja kansalaisten oikeussuhteita koskevaan tutkimukseen.
- Integraatioon liittyvän tutkimuksen osalta on esitetty malli, jossa oikeusministeriö toimii rahoittajana, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos koordinoijana ja yliopistot tutkimuksen toteuttajina
- Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos ja ministeriö lisäävät yhteisiä tutkimusprojekteja muiden tutkimusyksiköiden kanssa. Samalla pyritään hyödyntämään aikaisempaa enemmän Suomen Akatemian rahoitusta.
- Oikeusministeriö yhdenmukaistaa tutkimusten tilauskäytäntöjä ja painottaa toimeksiantojen määrittelyn tärkeyttä. Tutkimustarpeiden määrittelyä ja tutkimuksen hyödyntämismenettelyitä tehostetaan. Yksittäisten selvitysten rahoitusta hallinnoidaan ja selvityksistä päätetään osastoilla.

- Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen ohjaus uudistetaan vuonna 2006.
- Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos ja oikeusministeriö järjestävät vuosittain ”Ajankohtaista oikeuspolitiikasta” – seminaarin, jonka puheenvuorot julkaistaan.
- Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos ryhtyy johdonmukaisesti seuraamaan kaikilla sen ydinalueilla tehtävää kansainvälistä oikeuspoliittista tutkimusta ja tiedottamaan siitä.
- Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen yksikköjako puretaan ja laitos organisoidaan laaja-alaisten tutkijaryhmien perusteella.

Oikeusministeriön hallinnonalan toimijoiden tietotarpeet

Oikeusministeriön hallinnonalan tutkimustoiminnan kehittämisessä on syytä huomioida myös hallinnonalan eri toimijoiden – kuten tuomioistuinten, seuraamusjärjestelmän, ja syyttäjälaitoksen - tietotarpeet. Tämä on tarpeen etenkin lainkäytön yhdenmukaisuuden sekä toiminnan laadun ja tuloksellisuuden arvioinnin kannalta. Varsinkin tuomioistuintyön laadun kehittäminen voi pääsääntöisesti tapahtua vain tuomioistuinlaitoksen sisäisin kehittämistoimenpitein. Sitä taas voidaan tukea tuottamalla tutkimustietoja ja muunlaista tietoa, joka antaa eväitä kehittämistyölle ja tuomioistuinlaitoksen sisäiselle keskustelulle. On myös huolehdittava siitä, että tutkimustieto välitetään käytännön toimijoille tehokkaasti koulutusta ja muita tiedonvälitystapoja käyttäen.

Yleensä voitaneen lähteä siitä, että hallinnonalan käytännön toimijoiden tietotarpeet kehittämistyössä ovat suhteellisen yhteneväisiä ministeriön tieto- ja tutkimustarpeiden kanssa. Tutkimustoiminnan kehittämisestä on toisaalta pyrittävä sellaisiin järjestelmiin ja tiedonkeruumenetelmiin, jotka eivät kohtuuttomasti vaikeuta käytännön toimijoiden pääasiallista toimintaa. Esimerkiksi tilastojärjestelmiä kehittämällä voidaan helposti saada tietoja, jotka erikseen kerättyinä aiheuttaisivat huomattavia kustannuksia ja työtaakkaa. Tiivistetysti tutkimustoiminnan kehittämisessä on otettava huomioon myös seuraavat seikat:

- Oikeusministeriön tutkimustoiminnan kehittämisessä on syytä ottaa huomioon myös hallinnonalan käytännön toimijoiden tietotarpeet toimintansa kehittämisessä ja arvioimisessa.
- Tiedon tuottamisessa olisi syytä pyrkiä kustannuksiltaan ja työmäärältään mahdollisimman tehokkaisiin järjestelmiin ja tiedonkeruumenetelmiin.
- Tutkimustieto välitetään tehokkaasti hallinnonalan käytännön toimijoille.

Kansalaisyhteiskunnan ja oikeuspoliittisen keskustelun tarpeet

Hallituksen strategia-asiakirjaan (2005) sisältyvän Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman tarkoituksena on edistää aktiivista kansalaisuutta, kansalaisyhteiskunnan toimintaa, kansalaisten yhteiskunnallista vaikuttamista ja edustuksellisen demokratian toimivuutta. Ohjelman mukaan tärkeimmät keinot edistää kansalaisten osallistumista ja vaikuttamista ovat tutkimusrahoitus ja muu tiedontuotanto, viestintä sekä toimijoiden taloudellinen tuki.

Oikeusjärjestelmä on keskeinen osa modernia länsimaista yhteiskuntaa. Toimiva demokratia ja kansalaisyhteiskunta edellyttävät, että oikeusjärjestelmän keskeisten osa-alueiden toiminnasta on olemassa tietoa, jonka pohjalta koko järjestelmän, viranomaisten ja poliittisten päätöksentekijöiden toimintaa voidaan arvioida. Tutkimus voi myös tarjota hallinnolliselle valmistelulle ja päätöksenteolle ulkopuolisen näkökulman ja avartaa hallinnollista toimintaa siten, ettei pelkkä sisäinen virkamiesnäkökulma painotu liiaksi. Näin ollen oikeuspoliittisen tutkimuksen lisääminen ja

kehittäminen ovat ensiarvoisen tärkeitä myös toimivan demokratian ja kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta.

Usein tieto oikeusjärjestelmän toiminnasta välittyy kansalaisille median kautta. Oikeudellisen uutisoinnin määrä on myös lisääntynyt viimeisen vuosikymmenen aikana mediassa. Medialla on siis hyvin tärkeä tehtävä viranomaistoiminnan tosiasiallisen julkisuuden toteuttajana. Joissain tapauksissa uutisointi on kuitenkin ollut yksipuolista ja esimerkiksi yksittäisiin oikeusjuttuihin painottuvaa. Näin kansalaisille välittynyt kuva oikeusjärjestelmän toiminnasta on ollut joissain tapauksissa hyvin ongelmallinen. Tutkimustieto sekä muu oikeusjärjestyksen toimintaa kuvaava systemaattinen tieto auttavat antamaan yksittäistapauksia luotettavamman kuvan oikeudellisesta kehityksestä. Se auttaa myös suuntaamaan ja jäsentämään oikeuspoliittista keskustelua rationaalisella tavalla. Riittävä tietopohja oikeusjärjestyksen toiminnasta onkin oikeuspoliittisen keskustelun kannalta ensiarvoisen tärkeää.

Kansalaisyhteiskunnan ja oikeuspoliittisen keskustelun näkökulmasta riittävää ei ole pelkästään se, että tuotetaan tietoa viranomaisten päätöksentekoa varten. Tietoa oikeusjärjestelmän toiminnasta on aktiivisesti levitettävä kansalaisten ja oikeuspoliittisen keskustelun tarpeisiin. Tietoa ja etenkin tutkimustietoa täytyy myös popularisoida sellaiseen muotoon, että kansalaisilla on mahdollisuus ymmärtää se. Tiivistetysti tutkimustoiminnan kehittämisessä tulee ottaa huomioon myös seuraavat asiat:

- Oikeuspoliittista tutkimusta kehitettäessä on syytä ottaa huomioon kansalaisyhteiskunnan ja oikeuspoliittisen keskustelun tarpeet. Oikeusjärjestyksen keskeisistä toiminta-alueista sekä oikeudellisen kehityksen pääpiirteistä pitäisi olla jatkuvaa seurantatietoa.
- Tietoa oikeusjärjestelmän toimivuudesta ja oikeudellisesta kehityksestä on aktiivisesti levitettävä julkiseen oikeuspoliittiseen keskusteluun. Tietoa on levitettävä myös sellaisessa muodossa, että kansalaisilla on mahdollisuus ymmärtää tiedon sisältö.

Tutkimuksen lähtökohdat

Oikeuspoliittisella tutkimuksella tarkoitetaan tutkimusta, jolla on pyrkimys tai kyky vaikuttaa oikeuspoliittiseen päätöksentekoon, lainvalmisteluun, suunnitteluun, linjausten muotoiluun tai käytäntöihin. Monissa tapauksissa oikeuspoliittinen tutkimus on soveltavaa oikeussosiologista tutkimusta. Rikollisuuden yhteydessä taas kyse on vastaavasti kriminologisesta ja kriminaalipoliittisesta tutkimuksesta.

Tutkimusta suunniteltaessa ja tutkimusongelmaa määriteltäessä keskeisiä seikkoja ovat yhtäältä tutkimuskysymyksen teoreettinen ja tieteellinen merkitys ja toisaalta sen yhteiskunnallinen ja käytännöllinen merkitys. Yliopistotutkimukselle on usein ominaista tutkimusongelmien teoreettisen merkityksen voimakkaampi painottaminen ja sektoritutkimukselle puolestaan tutkimusongelmien vahvempi yhteiskunnallisen merkityksen painottaminen. Tyypillisesti yliopistoissa tehdäänkin perustutkimusta ja sektoritutkimuslaitoksissa soveltavaa tutkimusta. Tällainen rajanveto ei ole selvä ja usein konkreettisessa tutkimustoiminnassa kyse on painotuseroista. Kun sektoritutkimuslaitokset osallistuvat yhteishankkeisiin yliopistoyksiköiden kanssa tai pyrkivät hankkimaan ulkopuolista rahoitusta esimerkiksi Suomen Akatemialta, on selvää, että hankkeiden tieteellinen relevanssi korostuu aiempaa enemmän.

Suomessa oikeussosiologisen ja kriminologisen – ja samalla siis oikeuspoliittisen ja kriminaalipoliittisen – tutkimuksen perinne on hyvin heikko. Suomesta puuttuu suurelta osin oikeussosiologian ja kriminologian perustutkimus yliopistoista. Alan tutkimus onkin voimakkaasti keskittynyt Oikeuspoliittiseen tutkimuslaitokseen, joka on oikeudellisen alan ainoa sektoritutkimuslaitos Suomessa – joskin poliisiammattikorkeakoulun tutkimusyksikkö on myös viime vuosina lisännyt kriminologista tutkimustoimintaansa.

Tämä on johtanut siihen, että Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on joutunut suurelta osin tuottamaan myös oikeuspolitiikan ja kriminaalipolitiikan alaan kuuluvaa perustutkimusta soveltavan tutkimuksen lisäksi. Laitoksen toiminnan jatkokehittämistä ajatellen tätä on kuitenkin pidettävä etuna, koska tutkimuksessa ja tutkimusyhteistyössä korostuu yhä enemmän kansainvälisyys sekä teoreettinen osaaminen. Soveltavan tutkimuksen onkin perustuttava vankalle teoreettiselle osaamiselle. Myös Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen arviointiraportissa (OM 1997) on korostettu, että laitoksen tutkimusohjelmaan tulee sisältyä myös teoreettista ja metodista osaamista kehittäviä tutkimuksia.

Tieteen ja tutkimuksen keskeisiä piirteitä ovat puolueettomuus, arviointiperusteiden yleispätevyys, tiedon yhteisyys ja julkisuus, järjestelmällinen epäily sekä tieteen itsekorjaavuus. Tutkimukselle on siis ominaista itsenäisyys ja riippumattomuus. Hallinnolliselle päätöksenteolle ja ministeriöiden toiminnalle on taas ominaista poliittisten tavoitteiden toteuttaminen, strateginen ohjaaminen ja instrumentalistinen suhtautuminen. Tämä aiheuttaa tietynlaisen jännitteen hallinnollisen päätöksenteon ja tutkimuksen välille. Jännite tutkimustoiminnan ja hallinnon välillä ei välttämättä ole kuitenkaan yksinomaan huono asia. Tällaisessa tilanteessa tutkimus joutuu koko ajan pohtimaan toimintansa yhteiskunnallista relevanssia. Se on omiaan myös pitämään toiminnan tehokkaana. Toisaalta hallinto joutuu tarkistamaan omia strategisia lähtökohtiaan sekä sietämään kritiikkiä, jota tutkimus mahdollisesti esittää. Tutkimus on hyödyllistä päätöksenteolle ja suunnittelulle vain silloin, kun se säilyttää keskeiset piirteensä eli itsenäisyytensä ja kriittisyytensä.

Tutkimuksen ja hallinnon välinen suhde onkin syytä nähdä vuorovaikutteisena. Kuten oikeusministeriön Oikeuspoliittisen tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa on tuotu esiin, sektoritutkimuksella on keskeinen merkitys strategiatyön lähtökohtien ja vaihtoehtojen tarjoajana. Samalla kuitenkin sektoritutkimuksen kehittäminen liittyy ministeriön strategiavalmisteluun. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että osa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustoiminnasta liittyy kiinteästi ministeriön strategiaan tavoitteisiin ja osa tutkimustoiminnan näkökulmasta omaehtoisin innovatiivisiin hankkeisiin. Monissa tapauksissa näiden välillä ei liene ristiriitaa.

Tutkimukselle on myös ominaista pitkäjänteisyys. Hallinnollisessa päätöksenteossa taas joudutaan reagoimaan nopeastikin erilaisiin yhteiskunnasta tuleviin impulsseihin. Toisaalta pitkäjänteinen strateginen toiminta on myös keskeisellä sijalla hallinnossa nykyaikana. Tutkimustoiminnan ja ministeriön tarpeiden yhteensovittaminen on helpointa silloin, kun kyse on tällaisesta pitkäjänteisestä toiminnasta. Sen sijaan nopeasti syntyviin yksittäisiin tietotarpeisiin tutkimuksen on vaikeampi vastata. Yksinkertaiset selvitystehtävät olisikin syytä organisoida osaksi ministeriön osastojen normaalityötä.

Oikeusministeriön strategisen toiminnan ja sektoritutkimuksen olisi pyrittävä ennakoimaan yhteiskunnallista ja oikeudellista kehitystä sekä havaitsemaan alkavia muutostendenssejä ("heikot signaalit"). Tällöin tutkimusta voidaan suunnata varhaisessa vaiheessa sellaisille aihealueille, joiden yhteiskunnallinen merkitys on kasvamassa. Yhteiskunnallista ja oikeudellista kehitystä olisi pyrittävä seuraamaan erilaisten indikaattoreiden ja mittareiden avulla. Näin voidaan suhteellisen varhaisessa vaiheessa havaita muutostendenssit ja potentiaaliset ongelmat, joita on syytä selvittää

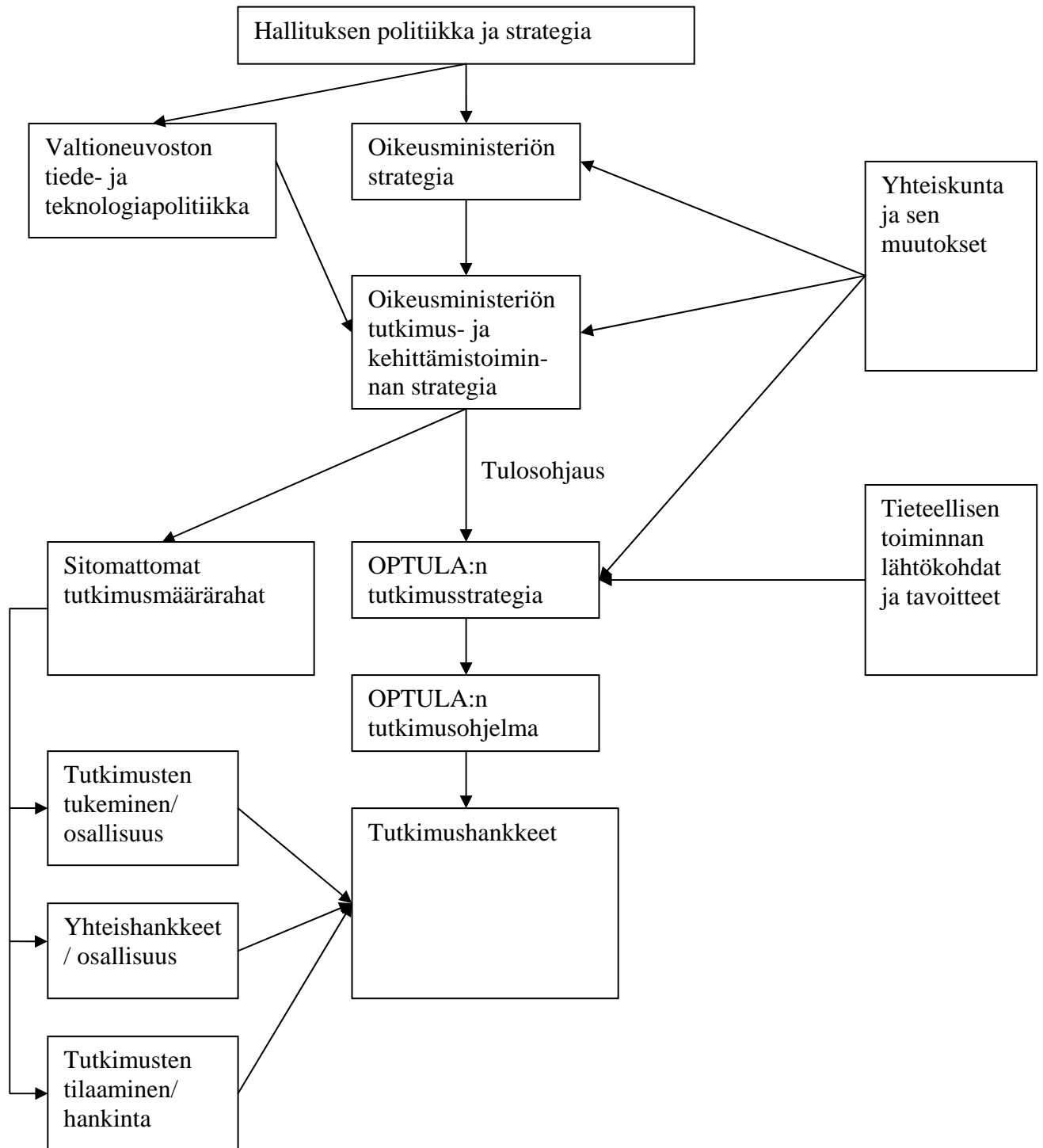
tarkemmin. Yksi Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tehtävistä jatkossa onkin pyrkiä luomaan mittareita oikeus- ja kriminaalipolitiikan keskeisiltä alueilta.

Monilla oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkijoilla ja oikeusministeriön virkamiehillä on ollut vanhastaan virallisia ja epävirallisia yhteyksiä. Tällöin tieto tutkimuksen ja päätöksentekoa tukevan virkamiesvalmistelun välillä on kulkenut usein hyvin ja se on hyödyttänyt molempia osapuolia. Tällaista yhteistyötä ja kanssakäymistä on syytä vahvistaa. Se hyödyttää yhtäältä tutkimustiedon hyväksikäyttöä ministeriön suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä antaa toisaalta tutkijoille tietoa hallinnon tavoitteista ja vireillä olevista hankkeista. Erilaista asiantuntijakonsultaatiota myös tarvitaan usein puolin jos toisinkin. Samanlaista yhteistyöverkostoa on syytä laajentaa myös muihin tutkimusyksiköihin ja yliopistoihin.

- Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksen hyödyntäminen liitetään kiinteämmäksi osaksi oikeusministeriön strategiaa. Samalla on kuitenkin huolehdittava siitä, että tutkimuslaitos voi tehdä omaehtoista innovatiivista tutkimusta.
- Oikeudellisen kehityksen ja oikeusjärjestelmän toimivuuden seuraamiseksi on syytä kehittää indikaattoreita tai mittareita keskeisistä osa-alueista.
- Oikeusministeriön ja Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen on vahvistettava verkostoitumista sekä toistensa kanssa että muun tutkimusyhteisön kanssa.

Kuviossa 1 on kuvattu oikeuspoliittisen tutkimuksen lähtökohdat oikeusministeriön hallinnonalalla.

Kuvio 1 Oikeuspoliittinen tutkimus oikeusministeriön hallinnonalalla



2 TUTKIMUS- JA KEHITTÄMISTOIMINNAN NYKYTILA

2.1 Tietoon perustuva toimintapolitiikka

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 tulostulosjärjestelmä on korostanut 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.

Oikeusministeriön strategiassa on viime vuosina alkanut yhä enemmän korostua tutkimustiedon tarve. Pitkäjänteinen suunnittelu, asiakokonaisuuksien hallinta ja kustannustehokas hallinto vaativat aikaisempaa vankempaa tiedollista pohjaa strategiselle suunnittelulle. Oikeusministeriön hallinnonalalla tämä edellyttää tutkimustoiminnan ja sen hyväksikäytön voimakasta lisäämistä sekä erillisen tutkimusstrategian luomista. Oikeusministeriöllä on monenlaisia tieto- ja tutkimustarpeita (Ks. tarkemmin luku III). Tarvitaan esimerkiksi tietoa lakien vaikutuksista ja oikeudellisten instituutioiden toiminnasta. Tällöin keskeisellä sijalla on empiirinen oikeustutkimus. Lisäksi ministeriö tarvitsee analyysejä mm. kansainvälistymiskehityksestä, demokratian tilasta ja oikeuden sisällöstä, jolloin kyse on muunlaisesta tutkimuksesta. Tällä hetkellä tutkimustiedon saamiseen ja käyttämiseen liittyy useita puutteita.

Keskeinen puute oikeusministeriön hallinnonalalla on *tarpeellisen tutkimustiedon puute*. Tutkimustietoa puuttuu kaikilta ministeriön keskeisiltä strategia-alueilta eli kriminaalipolitiikasta, oikeusturvapolitiikasta, säädöspolitiikasta, maksuhäiriöpolitiikasta ja demokratiapolitiikasta.

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.

Tutkimustiedon puute on johtanut siihen, että oikeusministeriö on voinut vain rajoitetusti kehittää tietoon perustuvaa toimintapolitiikkaa suunnittelunsa ja päätöksentekonsa 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 suunnitteluun kannalta tarpeelliseen tutkimukseen uhratut voimavarat ovat voimakkaasti alimitoitettut.

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 paljolti sektoritutkimuksen varassa. Suomesta puuttuu myös esimerkiksi yliopistollinen kriminologian perustutkimus, 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.

Seuraavissa jaksoissa on käsitelty tarkemmin empiirisen oikeustutkimuksen tilaa Suomessa, sektoritutkimuksen tilaa ja tutkimuksen hyväksikäyttöä eräissä muissa maissa, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen nykytilaa, ministeriön sitomattomia tutkimusmäärärahoja sekä oikeustilastoja.

2.2 Empiirinen oikeustutkimus Suomessa

Lähtökohtia

Oikeuden yhteiskunnallisessa lähestymistavassa on monia eri suuntauksia, joiden väliset rajat eivät aina ole yksiselitteisiä. Suomessa onkin toisinaan käytetty termiä *empiirinen oikeustutkimus* kuvamaan yleisesti oikeustieteen piirissä tehtävää empiirisäpaineista tutkimusta. Yleensä kuitenkin keskustelussa on pyritty erottamaan oikeussosiologinen, kriminologinen, oikeuspoliittinen ja kriminaalipoliittinen keskustelu.

Oikeussosiologia voidaan määritellä tutkimussuuntaukseksi, jossa tutkitaan oikeudellisten käytäntöjen, instituutioiden, oikeudellista doktriinin ja niihin liittyvän yhteiskunnallisen kontekstin välisiä suhteita. *Kriminologian* tutkimuskohteena on rikollisuus yhteiskunnallisena ilmiönä. Kriminologiassa on pyritty selittämään etenkin rikollisuuden syitä sekä tarkastelemaan kontrollijärjestelmän toimintaa. Kriminologialla ja oikeussosiologialla on paljon yhtymäkohtia. Käytännössä suurin osa kriminologisesta tutkimuksesta voidaan lukea myös oikeussosiologiaan

Kriminaalipoliittisella tutkimuksella taas on tarkoitettu tutkimusta, jolla on pyrkimys tai kyky osallistua ja vaikuttaa rikollisuutta ja sen kontrollointia koskevaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, suunnitteluun, linjausten muotoiluun tai käytäntöihin. Oikeuspolitiikka on samanlainen vastinepari oikeussosiologialle kuin kriminaalipoliitiikka kriminologialle. *Oikeuspoliittinen tutkimus* voidaankin määritellä kriminaalipoliitiikan tapaan tutkimukseksi, jolla on pyrkimys tai kyky vaikuttaa oikeuspoliittiseen päätöksentekoon, lainvalmisteluun, suunnitteluun, linjausten muotoiluun tai käytäntöihin. Oikeuspoliittinen tutkimus ei kuitenkaan eroa selkeästi oikeussosiologisesta tutkimuksesta. Monissa tapauksissa oikeuspoliittinen tutkimus onkin soveltavaa oikeussosiologista tutkimusta samoin kuin kriminaalipoliittinen tutkimus soveltavaa

kriminologiaa. Oikeustieteellistä *de lege ferenda*- tutkimusta eli säädettävään lakiin kohdistuvaa tutkimusta voidaan pitää yhtenä oikeuspoliittisen tutkimuksen alalajina.

Oikeustiede yliopistoissa ja empiirisen oikeustutkimus

Suomessa on kolme oikeustieteellistä tiedekuntaa, jotka sijaitsevat Helsingin, Turun ja Lapin yliopistoissa. Lisäksi Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisessä tiedekunnassa on oikeustieteiden laitos. Helsingin ja Turun yliopistoissa on professuurit, joiden oppialana on oikeussosiologia ja kriminologia. Eri maissa oikeussosiologinen tutkimus on organisoitu eri tavoin. Suomessa oikeussosiologian ja kriminologian oppituolit yliopistoissa ovat oikeustieteellisissä tiedekunnissa, yhteiskuntatieteellisissä tiedekunnissa niitä ei ole lainkaan. Edellä mainitut kaksi virkaa ovat siis ainoat näihin aloihin keskittyneet professuurit Suomessa. Helsingin virka on tällä hetkellä lisäksi sivutoiminen ja osa-aikainen. Turun yliopistossa on lisäksi oikeussosiologian assistenttuuri ja Helsingissä yliopistolehtorin (tällä hetkellä osa-aikainen sivutoiminen) virka.

Suomessa oikeussosiologinen tutkimusperinne yliopistoissa on ollut hyvin heikko ja hajanainen. Toisen maailmansodan jälkeen empiirinen oikeussosiologinen ja kriminologinen tutkimus on keskittynyt vahvasti yliopistojen ulkopuolelle, Oikeuspoliittiseen tutkimuslaitokseen ja sittemmin osin myös Poliisiammattikorkeakouluun. Viimeisen vuosikymmenen aikana kuitenkin Turun yliopistossa on myös tuotettu enenevässä määrin tutkimusta. Helsingin tai Lapin yliopistoissa alan tutkimusta sen sijaan ei juuri ole. Joensuun yliopistossa on myös alkanut enenevässä määrin myös syntyä oikeussosiologista tutkimusta. Erityisesti ympäristöoikeuden alueelta on tehty useita empiirisiä tutkimuksia. Lisäksi Joensuun yliopistossa tehdään oikeustaloustieteellisiä tutkimuksia jonkin verran.

Poliisiammattikorkeakoulun tutkimustoiminta alkoi 1990-luvulla. Erillinen tutkimusyksikkö sinne perustettiin vuonna 1998. Tällä hetkellä se on suurin kriminologinen tutkimusyksikkö Suomessa. Vuonna 2004 yksikössä työskenteli johtajan lisäksi 22 tutkijaa ja 2 erikoissuunnittelijaa. Poliisiammattikorkeakoulun tutkijoilla on tutkimuksen lisäksi myös asiantuntija-, kehitys- ja opetustehtäviä. Myös poliisiammattikorkeakoulun tutkijoilla on hyvin monipuolinen tausta. Tutkijoilla on esim. seuraavanlaisia loppututkintoja: VTT, PsT, OTT, Ph.D, YTL, KL, KTM. Laitoksen tutkimusalueina ovat poliisipsykologia, poliisitoiminta, talousrikollisuus, huumausainerikollisuus ja kokonaisrikollisuus. Yksikön tutkijat julkaisivat noin 70 tutkimusta tai artikkelia vuonna 2004.

Esimerkiksi vuonna 1992 valmistuneessa arviointiraportissa oikeustieteellisestä tutkimuksesta Suomessa todetaan, että ”oikeussosiologian henkilöresurssit oikeustieteellisissä tiedekunnissa ovat kuitenkin olleet niin rajoitetut, ettei edellytyksiä systemaattiseen ja kattavaan tutkimustoimintaan ole niissä oikeastaan ollut olemassa”. Raportin mukaan myös oikeustieteen ja muiden tieteiden välinen vuorovaikutus on ollut vähäistä. Oikeustieteessä on keskitytty lähinnä oikeusdogmaattiseen tutkimukseen. Tutkimuksen määrä ja suuntautuminen onkin ollut kiinni lähinnä yksittäisten ihmisten henkilökohtaisesta suuntautumisesta. Helsingin yliopiston tutkimustoiminnan arvioinnissa vuonna 2005 arvioitsijat katsoivat, että niin oikeussosiologialla kuin oikeustaloustieteelläkin tutkimusaloina on merkittäviä heikkouksia. Sama näkyy myös vertailtaessa opinnäytetöitä. Vuonna 2004 suoritettiin Helsingin yliopistossa 242 oikeustieteen kandidaatin tutkintoa, 19 oikeustieteen lisensiaatin tutkintoa ja 17 oikeustieteen tohtorin tutkintoa. Opinnäytetöissä oli vain kaksi oikeussosiologian oppiaineeseen tehtyä kandidaattitutkielmaa.

Yhteiskuntatieteet ja empiirinen oikeustutkimus

Yhteiskuntatieteisiin keskittyviä tutkimusyksiköitä on ainakin kymmenessä yliopistossa (Helsinki, Turku, Tampere, Joensuu, Jyväskylä, Kuopio, Lappeenranta, Vaasa, Åbo Akademi, Oulu). Myös esimerkiksi joissain kauppakorkeakouluissa on yhteiskuntatieteellisiä tutkimusyksiköitä. Tällä hetkellä Suomessa ei ole yhtään yhteiskuntatieteiden yliopistovirkkaa, jossa painopistealueena olisi kriminologia tai oikeussosiologia. Aiemmin Kuopion yliopistossa oli sosiologian professuuri, jossa painopistealueena oli poikkeava käyttäytyminen, mutta viran ala on muutettu sittemmin. Näin ollen myöskään yliopistollisessa yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa ei tehdä systemaattista kriminologista tai oikeussosiologista tutkimusta, vaan se on yksittäisten tutkijoiden mielenkiinnon varassa.

Sektoritutkimuslaitoksista STAKES tekee myös joiltain osin tutkimuksia, jotka voidaan lukea oikeussosiologisiksi tai kriminologisiksi. Tällaisia tutkimuksia on tehty mm. päihiteisiin ja rikosten sovitteluun liittyen. Painopiste STAKESin tutkimuksissa on kuitenkin pääosin sosiaalipolitiikassa, ei niinkään oikeus- tai kriminaalipolitiikassa.

Tutkimus eri tutkimusyksiköissä

Tutkimuksen määrää on vaikea luotettavasti selvittää kokonaisuudessaan. Tässä kriminologisen tutkimuksen jakautumista eri instituutioihin on pyritty selvittämään eduskunnan kirjaston sähköisen bibliografian avulla. Kun kokoelmasta ”kotimainen oikeuskirjallisuus” hakee tutkimuksia ja kirjoituksia hakusanalla ”kriminologia”, löytyy vuosilta 2000-2005 yhteensä 46 kotimaista tutkimusta tai artikkelia. On ilmeistä, että listasta puuttuu suuri joukko kirjoituksia. Toisaalta siihen sisältyy joitain kirjoituksia, jotka edustavat pikemminkin jotain muuta tutkimussuuntausta – kuten rikosoikeutta – eivätkä ole varsinaisesti kriminologiaa. Listaus antaa kuitenkin viitteitä alan tutkimuksen painottumisesta eri instituutioihin. Taulukossa 1 on kuvattu tätä jakaamaa.

Taulukko 1 Kriminologiset tutkimukset ja kirjoitukset kotimaisen oikeuskirjallisuuden bibliografiassa 2000-2005

Instituutio	Oppiaine/yksikkö	Yhteensä
OPTULA	kriminologinen yksikkö	17
PAKK	tutkimusyksikkö	4
Turun yliopisto	oikeustieteellinen tdk/oikeussosiologia, kriminologia	11
	Yhteiskuntatieteellinen tdk/taloustiede	1
Helsingin yliopisto	oikeustieteellinen tiedekunta/rikosoikeus	2
	Valtiotieteellinen tiedekunta/ yleinen valtio-oppi	1
	matemaattisluonnontieteellinen tdk/suunnittelumaantiede	2
Joensuun yliopisto	yhteiskuntatieteellinen tiedekunta/ oikeustieteiden laitos	1
Lappeenrannan tekninen yliopisto	oikeustaloustiede	1
Åbo Akademi	psykologia	1
Keskusrikospoliisi		1
Oikeusministeriö		1
Muut		3
Yhteensä		46

Kuten kuviosta 9 nähdään, valtaosa kriminologian alaan luetuista tutkimuksista tai kirjoituksista on tuotettu Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa tai Turun yliopistossa. Poliisiammattikorkeakoulu lienee hieman aliedustettuna taulukossa. Muissa tutkimusyksiköissä Suomessa on lähinnä yksittäisiä henkilöitä, jotka ovat kiinnostuneita kriminologisesta tutkimuksesta ja tekevät sitä. Systemaattista tutkimusta muissa tutkimusyksiköissä ei kuitenkaan ole.

YK:n alainen Euroopan kriminaalipoliittinen instituutti (HEUNI) toimii Helsingissä. Instituutin tehtävä on edistää kansainvälistä tietojenvaihtoa rikoksista ja niiden kontrollista Euroopan maiden välillä. Sen päätehtäviä ovat kokousten järjestäminen, tutkimusten johtaminen ja tarjota apua hallituksille mm. raportoimalla rikollisuuskehityksestä ja rikosoikeusjärjestelmän muutoksista ja rajat ylittävistä rikollisuudesta. HEUNI:ssa työskentelee seitsemän henkeä, joista yksi on tutkijan nimikkeellä. Se ei ole siis tutkimuslaitos, mutta se välittää runsaasti tutkimustietoa ja on osallisena myös joissain tutkimushankkeissa.

Oikeussosiologian osalta tällaista vertailua ei voida tehdä, koska hakusanalla oikeussosiologia tulee lähinnä kirjoituksia, joissa sivutaan oikeussosiologiaa, mutta ei varsinaisesti oikeussosiologisia tutkimuksia. Yhtenä indikaattorina tutkimuksen laajuudesta voidaan kuitenkin käyttää kirjoitusten määrää keskeisissä tieteellisissä lehdissä. Tässä tarkasteltavaksi on valittu Defensor Legis (DL), Lakimies (LM), Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland (JFT), Oikeus sekä Sosiologia. JFT:ssä julkaistiin vuonna 2005 kaikkiaan 27 artikkelia. Niistä yhdessäkään ei ollut empiiristä oikeussosiologista tai kriminologista näkökulmaa. DL:ssä julkaistiin vuonna 2005 yhteensä 50 artikkelia, joista yhdessä oli selkeä empiirinen lähestymistapa. Kirjoitus oli tuomarin kirjoittama. Lakimieheissä puolestaan julkaistiin vuonna 2005 33 artikkelia, joista kolmessa oli oikeussosiologinen näkökulma. Kaksi kirjoitusta oli oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkijoiden kirjoittamia ja yksi Turun yliopiston tutkijan, joka hänkin oli entinen OPTL:n tutkija. Oikeus - lehdessä julkaistiin vuonna 2005 14 artikkelia, joista neljää voi luonnehtia selkeästi oikeussosiologiseksi lähestymistavaltaan. Kolme artikkelista oli Joensuun yliopiston tutkijoiden kirjoituksia, yksi Helsingin yliopiston tutkijan ja yksi OPTL:n tutkijan kirjoittama. Kaikkiaan siis oikeussosiologisiksi lähestymistavaltaan tai metodeiltaan oli kahdeksan kirjoitusta 124:stä kirjoituksesta. Sosiologia-lehdessä julkaistiin vuonna 2005 yhteensä 14 artikkelia ja vuonna 2004 17 artikkelia. Yhtäkään niistä ei voi luonnehtia oikeussosiologiseksi.

Jos tarkastellaan samoista juridisista lehdistä artikkeleiden jakautumista eri oikeudenlaoille, havaitaan, että eniten esiintyi prosessioikeudellisia artikkeleita (21 %). Tämä johtuu siitä, että Suomen Asianajajaliiton lehdessä, DL:ssä niitä esiintyy hyvin paljon ja mukana oli myös mm. teemanumero konkurssioikeudesta. Seuraavaksi eniten kirjoituksia oli velvoiteoikeudesta (13 %), kauppaoikeudesta (10 %), rikosoikeudesta (9 %), Eurooppaoikeudesta (8 %), valtiosääntöoikeudesta (6 %) ja oikeushistoriasta (6 %). Osan artikkeleista olisi voinut luokitella monillakin tavoin.

Kattavia selvityksiä oikeussosiologisen tai kriminologisen tutkimuksen määrästä ei ole tehty Suomessa. Vuonna 2005 arvioitiin kuitenkin rikosseuraamusalan tutkimusta Suomessa (Optulan tutkimustiedonantoja 66). Selvityksen mukaan rikosseuraamuksiin kohdistuvaa tutkimusta Suomessa on tehty niukasti. Tutkimustoiminta on pääosin opinnäytteiden varassa, kun taas laajempien pitkäjänteisten tutkimushankkeiden määrä on vähäinen. Eniten tutkimusta on tehty yliopistojen yhteiskuntatieteiden oppiaineissa ja ammattikorkeakoulujen sosiaalialan koulutusohjelmissa. Suuri osa tutkimuksista on myös keskittynyt laitosrangaistustutkimuksiin. Tiivistetysti rikosseuraamusten tutkimustoiminnalle on ominaista:

- 1) Opinnäytteiden suuri osuus kokonaistutkimuksesta
- 2) Ilman erillistä rahoitusta muun työn ohessa tehtävien tutkimusten runsaus
- 3) Tutkimusta toteuttavien tehojen institutionaalinen moninaisuus
- 4) Samojen aihepiirien tutkimuksen jakautuminen useille tieteen- ja tutkimusalaille
- 5) Laajojen tutkimushankkeiden vähäisyys
- 6) Monitieteisten tutkimushankkeiden vähäisyys
- 7) Pitkäjänteisen tiedonkeruun ja pitkittäistutkimusten vähäisyys
- 8) Tiettyihin teemoihin ja ryhmiin kohdistuvan tutkimuksen puute
- 9) Rahoituskanavien puute

Vaikka selvitys koski vain rikosseuraamuksia koskevaa tutkimusta, samantyyppiset piirteet leimaavat suurelta osin laajemminkin kriminologista ja oikeussosiologista tutkimusta. Pitkäjänteistä systemaattista tutkimusta tehdään vain parissa tutkimusyksikössä. Muutoin tutkimus on lähinnä satunnaisten opinnäytetöiden ja yksittäisten tutkijoiden henkilökohtaisen mielenkiinnon varassa.

Kokonaisuudessaan oikeussosiologista tai kriminologista tutkimusta tehdään Suomessa suhteellisen vähän verrattuna muihin Euroopan maihin ja tutkimus on vahvasti keskittynyt sektoritutkimuslaitoksiin. Usein yliopistojen ajatellaan keskittyvän pääosin perustutkimukseen ja sektoritutkimuslaitosten soveltavaan tutkimukseen, vaikka käytännössä tällainen raja ei ole selvä. Tällä hetkellä alan sektoritutkimuslaitokset joutuvat tuottamaan melko paljon myös perustutkimusta, kun yliopistotutkimus on hyvin vähäistä.

Johtopäätöksiä

- * Kriminologista, oikeussosiologista ja oikeuspoliittista tutkimusta tehdään Suomessa hyvin vähän
- * Kriminologinen ja oikeuspoliittinen tutkimus on keskittynyt vahvasti Oikeuspoliittiseen tutkimuslaitokseen ja Poliisiammattikorkeakouluun
- * Oikeusministeriön tutkimusmäärärahat ovat hyvin vähäiset verrattuna muihin ministeriöihin

2.3 Tutkimus muissa maissa

Oikeusministeriö lähetti toukokuussa 2006 kyselyn Ruotsin, Norjan, Tanskan, Ranskan, Ison-Britannian, Hollannin ja Saksan oikeusministeriöille kyselyn sektoritutkimuksesta (oikeuspoliittinen, kriminologinen) ministeriön hallinnonalalla ja sen rahoituksesta. Useat vastauksista ovat melko ylimalkaisia ja tietoja on täydennetty erilaisista virallislähteistä saatavalla informaatiolla.

Ruotsi

Ruotsissa keskeisin kriminologinen tutkimusyksikkö on BRÅ (*bråttsförebyggande rådet*). BRÅ harjoittaa kriminaalipoliittista tutkimus- ja kehitystyötä, joka mm. antaa tieto- ja menetelmätukea viranomaisten toiminnalle. BRÅ avustaa myös hallitusta kriminaalipoliittisissa kysymyksissä. BRÅ:n tutkimusraportit ja tilastot eivät suoraan suuntaa lainsäädäntötyötä tai päätöksentekoa. Ne

ovat kuitenkin yksi pohja valmistelulle. BRÅ:ta on käytetty kriminaalipoliittisten uudistusten arvioinnissa ja sen arviointeja käytetään usein pohjana hallitusten esitysten laatimisessa.

Vuonna 2002 BRÅ:n koko budjetti oli noin 5 miljoonaa euroa (45 817 000 kruunua) ja vuonna 2003 noin 6,6 miljoonaa euroa (60 993 000 kruunua). Vuoden 2004 budjettiesityksessä BRÅ:n budjetti oli noin 6,4 miljoonaa euroa (58 951 000 kruunua). Tällä hetkellä BRÅ:ssa työskentelee noin 70 henkeä. Laitoksessa tutkimus- ja kehitysyksikkö, arviointiyksikkö, tilastoyksikkö ja paikallisen rikollistorjunnan yksikkö sekä hallinnollisia toimielimiä. BRÅ:n henkilöstöluettelon mukaan tutkijoita ja tilastotieteilijöitä laitoksessa on noin 40, kun yksiköiden johtajia ei lasketa mukaan. Ilmeisesti tutkimustehtävissä toimivia on käytännössä hieman enemmän.

BRÅ on vastuussa rikollisuustilaston tuottamisesta Ruotsissa. BRÅ on julkaissut tutkimuksia ja selvityksiä mm. seuraavista aiheista: elektroninen valvonta, rahanpesu ja terrorismin rahoitus, organisoitu rikollisuus, viharikokset, ympäristörikokset, asuintomurrot, nuorisoriikollisuus, taloudellisen rikollisuuden ehkäisy, rikosten nopeutettu käsittely, huumausainerikollisuus, nuorten lainrikkokojien hoito, rikosten sovittelu, rikollisuus kotimaassa ja ulkomailla syntyneiden keskuudessa, cognitive skills – ohjelman toimivuuden arviointi, pankki-, posti- ja kuljetusryöstöt, lasten pahoinpitelyt, paikallinen rikosentorjunta, rikostasot Ruotsin kunnissa, myymälävarkaudet, yleinen oikeustajunta, kuolemaan johtanut väkivalta, kuolemaan johtanut parisuhdeväkivalta, autovarkaudet, vankilasta vapautuminen, rattijuopumukset, savukkeiden salakuljetus, seksinostokielto, lähipoliisiuudistus, laitton metsästys, kansainvälinen rikollisuusvertailu, nuorison asenteet vähemmistöihin, maahanmuuttajien rikollisuus, naisten rikollisuus, moottoripyöräjengien rikollisuus, pedofilia ja lapsiporno, lehdistön kuva rikollisuudesta, nuorten rikosseuraamukset, venejuopumukset, nuorisoryöstöt sekä raiskaukset.

Ruotsin kriminaalihuoltolaitoksella ei ole varsinaista omaa tutkimustoimintaa. he joutuvat kuitenkin raportoimaan kriminaalihuollosta ja sen toimivuudesta sekä tuottamaan tilastoja. kriminaalihuoltolaitokselle on kuitenkin osoitettu tutkimusmäärärahoja, joilla se tilaa ulkopuolista tahoilta kuten yliopistoilta tutkimuksia. Laitos on julkaissut viime vuosina raportteja mm. psykososiaalisista interventiomenetelmistä rikollisuuteen ja huumeiden käyttöön, vankien elämäntilanteesta vapautuessa ja itsearviointista rikosten uusimisesta, uusintarikollisuuden taustatekijöistä, naisvangeista, mellakointi vankiloissa, kriminaalihuollosta ja etnisyydestä, vankilajengien verkostanalyysistä, opiskelusta vankilassa, vankien vanhemmuudesta sekä seksuaalirikollisiin vaikuttamisesta.

Ruotsin tuomioistuinlaitoksessa on erillinen kehittämissyksikkö. Tuomioistuinlaitos julkaisee omaa raporttisarjaansa, jossa on erilaisia mietintöjä, mutta myös selvityksiä.

Ruotsin eduskunnan hyväksymässä tutkimuspolitiikan suuntaviivoissa vuosiksi 2001-2003 on korostettu sitä, että tutkimus- ja kehittämistoiminnalla on tärkeä merkitys rikollisuuden hallinnassa. Vuonna 2004 Ruotsissa arvioitiin sosiologian ja sosiaalipsykologian, sekä kriminologian ja oikeussosiologian koulutusta ja jatkokoulutusta yliopistoissa ja korkeakouluissa.

Arviointiraportissa on tuotu esiin, että kriminologinen tutkimus jakaantuu yliopistolliseen perustutkimukseen, jota tehdään yliopistoissa sekä soveltavaan tutkimukseen, jota tehdään etenkin BRÅ:ssa, vaikka raja ei ole kovin selvä. Raportissa on tuotu esiin, että kriminologia esiintyy omana akateemisena oppiaineenaan sekä Ruotsissa että Norjassa. Sen sijaan Suomessa, Tanskassa ja Islannissa ei ole erityistä kriminologista yliopistokoulutusta, vaan kriminologeiksi luonnehdittavat tutkijat tulevat sosiologian, psykologian tai oikeustieteen piiristä. Tukholman yliopistossa voi suorittaa kriminologian perustutkinnon sekä jatkotutkintoja. Vuonna 2002 kriminologian

opiskelijoita oli 275. Lisäksi kriminologista opetusta ja tutkimusta on Lundin, Göteborgin, Umeån ja Växjön yliopistojen sosiologian laitoksilla. Tällä hetkellä Tukoholman yliopistossa kriminologian laitoksella on seitsemän professoria tai johtajaa sekä lisäksi muita tutkijoita.

Lundin yliopistossa on mahdollisuus suorittaa perus- ja jatkotutkintoja oikeussosiologiassa ainoana yliopistona Pohjoismaissa. Oikeussosiologia on siellä sosiologian laitoksen yhteydessä. Vuonna 2002 oikeussosiologian opiskelijoita oli kaikkiaan 119. Professoreita oikeussosiologiassa on kolme.

Norja

Norjassa tutkimustiedon hyväksikäyttö oikeusministeriössä on epäsystemaattista ja riippuu kustakin konkreettisesta asiasta vastuullisesta virkamiehestä. Jotkut käyttävät hyväkseen tutkimustietoa työssään, mutta toiset vähemmän. On myös paljon vaihtelua eri asiaryhmien välillä, kuinka paljon tutkimustietoa on käytettävissä. Toimintapolitiikkaosasto on asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on miettiä, mitä asiallisia ja organisatorisia vaikutuksia on aikaisempaa enemmän tietoon perustuvalla tehtävänasettelulla osastolle.

Rikosasiain osastolla on erityinen selvitysyksikkö, joka ottaa huomioon tutkimustulokset päätöksissään. Selvitysyksikkö työskentelee paljon toimintapolitiikan kehittämisen kanssa ja toiminta pohjautuu kansainvälisiin ja kotimaisiin tutkimustuloksiin.

Siviiliasiaain osastolla on erityinen yhteys oikeusapuun käytettäessä hyväksi tutkimustietoa. Suurkäräjät on edellyttänyt oikeusapusäännösten evaluointia. Oikeusavun kehittämiseen ministeriö on palkannut myös yhden professorin Oslon yliopistosta.

Erityisesti *lainvalmisteluosastolla* on tarve käyttää tutkimustietoa hyväkseen lainvalmistelutyössä. Osasto käyttää paljon tutkimustietoa hyväkseen. Osasto voi myös tilata selvityksiä.

Oikeusministeriössä ei työskentele varsinaisia tutkijoita. Oikeusministeriön alaisuudessa kuitenkin toimivat *poliisikorkeakoulu* ja *kriminaalihuollon tutkimuskeskus*. Poliisikorkeakoulun koko budjetti on noin 28,5 miljoonaa euroa (230 miljoonaa kruunua). Vuonna 1992 poliisikorkeakouluun perustettiin tutkimusosasto. Työntekijöitä tutkimusosastossa on kaikkiaan 15. Heistä 11 toimii tutkimustehtävissä. Poliisikorkeakoulun tutkimusosaston budjetti on noin 750 000 euroa (6 miljoonaa kruunua). Osasto tilaa ulkopuolisia tutkimuksia noin 170 000 eurolla (1,4 miljoonaa kruunua).

Kriminaalihuollon tutkimuskeskuksessa (KRUS) on tutkimus- ja kehitysosasto, joka tekee tutkimuksia. Tutkimus- ja kehitysosastossa työskentelee 16 henkilöä, joista kolme tutkijan nimikkeellä. Osa muilla nimikkeillä toimivista toimii tosiasiaa myös tutkimuksen parissa ja heillä on tutkijakoulutus. Osaston budjetti on noin 1,2 miljoonaa euroa (10 miljoonaa kruunua).

Varsinaisia tutkimuslaitoksia ei toimi oikeusministeriön alaisuudessa. Valtionhallinnossa ei toimi muitakaan (oikeustieteellisiä) tutkimuslaitoksia, joita ministeriö hyödyntäisi. Pääasiassa hyödynnetään kolmea oikeustieteellistä tiedekuntaa (Oslo, Bergen, Tromsø). Norjassa on kuitenkin suhteellisen paljon yhteiskuntatieteellisiä sektoritutkimuslaitoksia, jotka saavat perusrahoituksensa Norjan tutkimusneuvostolta. Niissä tehdään myös oikeudellisen sektorin kannalta relevanttia tutkimusta kuten kriminologista tutkimusta (esim. NOVA, FAFO, SIRIUS).

Oikeusministeriö käytti vuonna 2005 kaikkiaan noin 4,3 miljoonaa euroa (35 miljoonaa kruunua) tutkimukseen. Oikeusministeriön budjetti vuonna 2005 oli noin 1,85 miljardia euroa (14,9 mrd. kruunua) eli tutkimusrahoituksen osuus oli noin 0,23 prosenttia ministeriön koko budjetista.

Vuonna 2004 ministeriöön perustettiin analyysiyksikkö, jossa on 6 henkilöä. He keskittyvät tutkimuksiin ja tilastokehitykseen oikeusministeriön hallinnonalalla. Oikeusministeriö on myös osallisena muiden ministeriöiden kanssa kolmessa Norjan tutkimusneuvoston tutkimusohjelmassa: hyvinvointiohjelma, taloudellinen rikollisuus sekä yhteiskunnallinen turvallisuus- ja valmiusohjelma.

Oslon yliopistossa on iso Kriminologian ja oikeussosiologian instituutti. Tällä hetkellä heidän henkilöstölistassaan on 39 tutkimushenkilöstöön kuuluvaa, joista 11 on professoreita. Näin ollen kyseessä on melko mittava tutkimuslaitos.

Tanska

Tanskan oikeusministeriön hallinto-osastossa on tutkimusyksikkö. Vuonna 1998 perustettiin tutkimuspoliittinen neuvosto tarkoituksena vahvistaa tutkimusta oikeusministeriön hallinnonalalla. Varsinainen tutkimusyksikkö perustettiin 2001. Se huolehtii ministeriön tutkimus- tilasto ja dokumentaatiotehtävistä. Vuosittain suunnataan rahat ulkopuolista tutkimusta varten. Tutkimusbudjetti on noin 200 000 euroa (1,5 miljoonaa kruunua), jonka tutkimuspoliittinen neuvosto jakaa hakemusten perusteella. Vuonna 2004 rahoitettiin esim. seuraaviin teemoihin liittyviä tutkimushankkeita: murtovarkaudet, raiskaukset, islamilaisten terroristien rekrytointi, rikoksensorjuntamallin evaluointi, yksityinen poliisi- ja vartiointitoimi ja oikeusapu Tanskassa. Tanskan tuomioistuinvirastossa on myös erillinen laatu- ja kehittämissyksikkö.

Tanskassa oikeussosiologian ja kriminologian opetusta/virkoja on ainakin Kööpenhaminan yliopistossa, Århusin yliopistossa, Aalborgin yliopistossa ja Etelä-Tanskan yliopistossa.

Hollanti

Hollannin oikeusministeriön alaisuudessa toimi *tieteellinen tutkimus- ja dokumentaatiokeskus WODC* (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum). Tutkimuslaitoksen toiminta kattaa kaikki ministeriön alueet, mutta erityisesti se on keskittynyt kriminologiaan. Tutkimusohjelma laitokselle laaditaan ministeriön kanssa käytyjen neuvotteluiden jälkeen. Tutkimus itsessään tehdään riippumattomasti. Jos näin ei olisi, tutkimuslaitoksen käytettävyys ja pätevyys olisi merkityksetöntä.

Laitoksen budjetti on noin 10 miljoonaa euroa. Ministeriön rahoittamaa siitä on 6,75 miljoonaa. Siitä kolme miljoonaa suunnataan muiden tutkimuslaitosten tekemiin tutkimuksiin WODC:n valmistelemana ja valvomana. Kolme miljoonaa laitos itse käyttää itse tekemiinsä tutkimushankkeisiin. WODC:ssä työskentelee noin 150 tutkijaa.

Ministeriön budjetti lukuun ottamatta toimeenpanevia viranomaisia kuten tuomioistuimia ja vankiloita on 2,8 miljardia. Näin ollen tutkimusrahoituksen osuus *itse ministeriön* budjetista on 0,24 prosenttia.

Laitoksen julkaisusarjassa julkaistiin vuonna 2006 tutkimuksia mm. seuraavista aiheista: alle 12-vuotiaiden antisosiaalinen käyttäytyminen, pullonkaulat kansainvälisessä yhteistyössä liittyen konfiskaatioihin, coffeeshopit ja kannabis, vertaileva tutkimus oikeudenkäyntikuluista,

rikollisuuden kustannukset Hollannissa, käsitykset demokraattisesta oikeusvaltiosta kansalaisten, tutkijoiden ja ammattiryhmien keskuudessa, kansainväliset rikostuomioistuimet, kansainväliset heroiinimarkkinat, rikosten uusiminen, paikallisen rikosentorjunnan evaluointi, yksityiset turvallisuuspalvelut, mieleltään häiriintyneet vakaviin väkivalta- ja seksuaalirikoksiin syyllistyneet ja ongelmapelaaminen

Vuonna 1992 perustettiin Hollannissa valtiorahoitteinen tutkimuslaitos *Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving* (NSCR). Laitos perustettiin Hollannin tieteellisen tutkimuksen järjestön (NWO) ja oikeusministeriön yhteistyönä. Tuohon aikaan WODC:llä oli johtava asema Hollantilaisessa kriminologian ja lain vaikuttavuuden tutkimuksessa, sillä yliopistot olivat heikentyneet budjettileikkausten vuoksi. Soveltavasta tutkimuksesta oli tullut tutkimuksen yleinen suuntaus ja perustutkimus heikentynyt. Laitos perustettiin siis riippumattoman perustutkimuksen vahvistamiseksi. Laitos toimii Leidenin yliopiston ohessa. Laitoksella on 40 työntekijää, joista 32 on tutkimushenkilökuntaa. laitoksen tutkimusteemat ovat: liikkuvuus ja rikollisuuden alueellinen jakauma, kansalainen ja rikosoikeusjärjestelmä sekä elämäntapa, rikos ja interventiot.

Hollannissa on myös muita suuria sektoritutkimuslaitoksia kuten valtiovarainministeriön alainen CPB (taloudellinen tutkimuslaitos), CBS (Tilastokeskus) ja SCP (yhteiskunta- ja kulttuuriin keskittynyt tutkimuslaitos), joita voidaan hyödyntää.

Joka vuosi laaditaan koko ministeriön tutkimusohjelma, joka käsittää noin 80 aihetta, joita pitäisi tutkia toimintapolitiikkaa varten.

Useissa yliopistoissa on myös kriminologian tutkimusta. Esimerkiksi Utrechtin yliopiston rikosoikeuden ja kriminologian Willem Pompe Instituutissa työskentelee 46 henkilöä. Esimerkiksi Tilburgin yliopistossa on taas erillinen viktimologiainstituutti, jossa työskentelee noin 30 tutkijaa.

Saksa

Saksan liittovaltion oikeusministeriöllä ja osavaltioiden oikeusministeriöillä on yhteinen tutkimus- ja dokumentaatioinstituutti, jonka nimi on ”*Kriminologian keskus*”. Se huolehtii kriminologisista tutkimusprojekteista ja organisoi kriminologian konferensseja ministeriön puolesta. Käynnissä on kahdesta kolmeen tutkimusprojektia samaan aikaan. Nämä projektit tehdään yhteistyössä poliisin ja syyttäjänviraston kanssa ja koskevat oikeudenkäyntejä vaarallisia seksuaalirikollisia vastaan ja seksuaalirikollisten psykososiaalisen kuntoutuksen evaluointia vankilassa. Laitoksessa on viisi tutkijaa ja seitsemän muuta työntekijää ja sen budjetti on 700 000 euroa. Keskurikospoliisilla on myös oma kriminalistinen instituutti ja erikseen rikostekninen instituutti. Liittovaltion ministeriö myös tilaa yliopistojen kriminologisilta laitoksilta tutkimuksia. Tilattavien tutkimusten määrä vaihtelee vuosittain aina viiteen kriminologiseen projektiin asti.

Saksassa on runsaasti erilaisia kriminologian tutkimuslaitoksia, joista suurin osa on yliopistoissa. Yksittäisistä tutkimuslaitoksista merkittävin on Freiburgin Max-Planck Instituutti. Sen rikosoikeuden ja kriminologian yksikön henkilökuntalistasta löytyy noin 90 tutkijaa. Tubingenin yliopiston kriminologian instituutissa taas työskentelee 25 henkeä.

Iso-Britannia

Hallitus on Isossa-Britanniassa sitoutunut tietoon perustuvaan toimintapolitiikkaan (evidence based policy). Arviointitiedon hyväksikäyttö päätöksenteon, toimintapolitiikan ja lainsäädännön parantamiseksi on poikkihallinnollinen agenda.. Tätä tukee huomattava ohjelmatyö. Keskushallinto

on ohjannut sitä, että arviointitiedon hyväksikäyttö on tunnistettu toimintapolitiikan tekijöille keskeiseksi tekijäksi Englannissa. Tärkeää on maksimoida kaikenlaisen tiedon hyväksikäyttö kuten yhteiskuntatutkimusten, taloudellisten analyysien, tilastojen ja tieteen. Käytössä on useita nettisivuja ja linkkejä, joiden avulla voi helpottaa tiedon käyttöä, etsimistä ja hallintaa. Vuonna 2002 perustettiin pääministerin kansliaan hallituksen yhteiskuntatutkimuksen yksikkö (The Government Social Research Unit), jolla on strateginen johto yhteiskunnallisesta tutkimuksesta hallinnon piirissä. Sen ohjelmatyössä keskeistä on lisätä hallituksen toimintapolitiikan ja arvioinnin laatua. Se antaa informaatiota mm. seuraavissa asioissa:

- * mitä tutkimus- ja arviointitieto on ja esimerkkejä, kuinka sitä voi hyväksikäyttää toimintapolitiikassa
- * opastusta arviointimenetelmissä
- * professionaalisesti kehittyneet mahdollisuudet analyyttisiin taitoihin ja tietoon perustuvaan toimintapolitiikkaan
- * projekteja toimintapolitiikan suunnittelussa, pilotoinnissa ja arvioinnissa

Arviointitiedon hyväksikäyttöä varten on julkaistu oppaita, ohjeita ja kirjoja. Englannissa on myös koulutuskeskus (National School of Government), jossa virkamiehille annetaan koulutusta.

Englannin *valtiosääntöministeriössä* (Department for Constitutional Affairs) on erillinen tutkimusyksikkö, jonka johtaja vastasi kyselyyn. He tekevät yhteiskuntatieteellisiä arviointeja kaikista keskeisistä ohjelmista sekä pilottiprojekteista. Heillä on 8 yhteiskuntatieteiden tutkijaa. Yksikkö huolehtii tutkimuksista, tilaa tutkimuksia ulkopuolisilta organisaatioilta, tukee virkamiehiä tilattaessa ja johdattaessa tutkimuksia. Ministeriössä on erikseen myös taloudellinen ja tilastollinen osasto, joka huolehtii taloudellisista ja tilastollisista analyyseistä samalla tavoin. Tutkimusyksikkö toimii läheisessä yhteistyössä muiden ministeriön analyyttikkojen ja tilastotieteilijöiden kanssa, muiden ministeriöiden tutkijoiden kanssa ja tutkimusrahoittajien kanssa. Yksikkö suunnittelee ministeriön tutkimusprioriteetit. Siihen liittyy seminaarien pitäminen keskeisten toimintapolitiikkojen ja tutkijoiden kanssa. Tarkoituksena on luoda keväeseen 2007 mennessä ohjelma kirjallisuuden ja systemaattisten tarkastelujen avulla keskeisistä tietopohjan puutteista.

Ministeriön alaisuudessa ei toimi tutkimuslaitoksia. Sen sijaan muutoin on useita ministeriön kannalta olennaisia tutkimustahoja. Yksi keskeinen tutkimusyksikkö on *Oikeudellisten palvelujen tutkimuskeskus* (Legal Services research Center). Se on oikeudellisten palveluiden komitean (Legal Service Commission) alainen itsenäinen osasto. Se on perustettu vuonna 1996 vaikuttamaan oikeusapupolitiikkaan sekä oikeudellisiin uudistuksiin. Sillä on laaja vastuualue strategisesta tutkimuksesta siviili- ja rikosoikeuden alueilla. Laitos tekee kvalitatiivisia ja kvantitatiivisia empiirisiä tutkimuksia sekä teoreettisia analyyseja oikeudellisten palveluiden poliittisesta, sosiaalisesta ja filosofisesta perustasta. He tekevät yhteistyötä myös muiden tutkimusyksiköiden kanssa.

Ministeriö käyttää hyväksi myös muilta yksiköiltä tilattuja tutkimuksia kuten Home Officelta, Nuffield Foundationilta ja Law Societyltä. Isossa-Britanniassa on myös lukuisia hallituksen rahoittamia tutkimusneuvostoja. Niistä taloudellinen ja yhteiskunnallinen tutkimusneuvosto (ESRC) tulee oikeussosiologista tutkimusta. Sitä rahoittaa tiede- ja teknologiatoimisto, joka on kauppa- ja teollisuusministeriön alainen.

Ministeriön tutkimuksia rahoitetaan useista lähteistä. On pieni ydinbudjetti, jonka suuruus on noin 1,5 miljoonaa euroa (1 miljoona puntaa). Sitä käytetään lähinnä strategiseen sosiaalitutkimukseen ja tutkimusyksikön henkilökunnan palkkaukseen. Ministeriön talous- ja tilastotieteilijöitä tuetaan noin kahdella miljoonalla eurolla (1,4 puntaa). Tutkimusprojekteja tuetaan huomattavasti toimintapolitiikan tekijöiden taholta heidän välittömien toimintapoliittisten tavoitteidensa lähtökohdista. Summat vaihtelevat vuosittain. Normaalisti se ylittää neljä miljoonaa euroa (2,75 puntaa). Tutkimusrahoitus on osa hallinnon juoksevista kustannuksista. Lista ministeriön julkaisemista tutkimusraporteista on internetissä. Vuonna 2005 niissä käsiteltiin mm. oikeudellisia neuvontapalveluita, siviilijuttujen hallintaa tuomioistuimissa, hallinto-oikeutta ja vaihtoehtoista konfliktinratkaisua, vähemmistöön kuuluvia etnisiä vanhempia, heidän asianajajiaan ja lastensuojelua sekä ilman edustajaa olevia riitelijöitä ensimmäisessä asteessa

Englannin *Home Officessa* – joka vastaa Suomen sisäministeriötä - on erillinen tutkimus-, kehitys- ja tilasto-osasto. (RDS, Research Development and Statistics Directorate) Sen tehtävänä on johtaa tutkimuksia sekä kerätä tilastoja rikollisuudesta, järjestyksenpidosta, tuomioistuinista, siirtolaisuudesta, huumeista ja rotujen tasa-arvosta. Se tuottaa tietoa, joka auttaa ministereitä ja toimintapolitiikan tekijöitä tietoon perustuvassa päätöksenteossa sekä helpottavat poliisia, tuomioistuinia, ehdonalaisviranomaisia ja maahanmuuttoviranomaisia työskentelemään mahdollisimman tehokkaasti. Osastossa on tiimejä, jotka on koottu erityisasiantuntijoista kuten tilastotieteilijöistä, tutkijoista, taloustieteilijöistä, viestintäasiantuntijoista ja tiedemiehistä. Mitä ilmeisimmin Home Officen tutkimusyksikkö on tällä hetkellä Euroopan suurin kriminologisen tutkimuksen tuottaja. Tutkimusyksikön henkilökunnan kokonaisvahvuus on noin 450. Vuoden 2001/2002 kokonaisbudjetti oli noin 62 miljoonaa euroa (42 miljoonaa puntaa).

Home Officella on Tiede- ja innovaatiostrategia vuosiksi 2005-2008. Sen mukaan Home Officen koko tieteellisen toiminnan budjetti on noin 104 miljoonaa euroa (70 miljoonaa puntaa). Siinä on mukana myös mm. Home Officen tieteellisen kehittämisen yksikön (HOSDB, Home office Scientific Development Branch) kulut. Yksikön tehtävänä on neuvoa fyysisissä tieteissä ja teknologiassa, luoda ratkaisuja sekä tarjota tukea tieteen ja teknologian käytössä. Tiedemiehiä ja insinöörejä on yksikössä yli 200. He kehittävät mm. yhdessä yliopistojen ja yritysten kanssa elektronisia valvontavälineitä. Heidän tutkimus- ja kehitystyönsä budjetti on noin 30 miljoonaa euroa (20 miljoonaa puntaa)

Monissa yliopistoissa on sekä kriminologista että oikeussosiologista tutkimusta. Oxfordin yliopistossa on esimerkiksi oikeussosiologinen tutkimuskeskus, jossa työskentelee 10 henkilöä. Cambridgen yliopistossa taas on kriminologian laitos, jossa työskentelee yli 30 tutkijaa. Kokonaisuudessaan Englannissa on arvioitu työskentelevän yli tuhat kriminologia.

Ranska

Ranskan oikeusministeriön alaisuudessa toimii kaksi lainvalmistelusta vastaavaa yksikköä. Siviili- ja kanslia-asioiden hallintoyksikkö (DACS) vastaa siviili- ja kauppaoikeuteen liittyvistä asioista. Rikos- ja armahdusasioiden hallintoyksikkö (DACG) vastaa rikosoikeuteen liittyvistä asioista. Molemmissa yksiköissä toimii johdon alaisena työskentelevä tutkimusryhmä. Lisäksi yliopistojen kanssa tehdään usein yhteistyötä siviilioikeutta koskevien tutkimusten yhteydessä. Työryhmän johtajaksi valitaan yliopiston professori ja työryhmän loppuraporttia käytetään myös lakiuudistuksen pohjana.

DACS:n tutkimusyksikössä on kaksi tutkijaa ja sihteeri. Tutkimusyksikön tehtävänä on:

- 1) Välittää *DACS*:n johdon tilastoihin ja tutkimukseen liittyvät toivomukset. Tässä ominaisuudessaan se osallistuu suunnittelu- ja tutkimuskomiteaan, jonka toiminta liittyy *GIP*:ssä (yleishyödyllinen tutkimusryhmä) tehtävään tutkimussuunnitteluun.
- 2) Tutkimuksia *DACS* toimialaan kuuluvissa asioissa pyytävien ministeriöiden, julkisten sekä puolijulkisten toimijoiden suhteiden kehittäminen.
- 3) Osallistuu asiantuntijaryhmiin lakiuudistuksia tehtäessä, jos reformit voivat vaikuttaa esimerkiksi oikeudenkäyntien määrän lisääntymiseen. Tässä tehtävässään se tekee vaikutusarvioita, varmistaa, että käyttäjillä on saatavilla riittävästi uudistuksia koskevaa tietoa, tekee tutkimuksia, ehdottaa tilastollisia uudistuksia/parannuksia sekä päivittää siviiliasiatietopankkia kiinnittäen erityisesti huomiota reformien vaikutukseen tuomioistuinten toiminnassa.
- 4) Julkaisee artikkeleita lehdissä ja aikakauskirjoissa. Osallistuu seminaareihin, valmistaa oikeuden ammattilaisten koulutukseen liittyvän toimintasuunnitelman. Toimintasuunnitelma käsittelee tuomareiden, virkamiesten, yliopistojen ja tutkimuskeskusten henkilökunnan koulutukseen liittyviä parannusehdotuksia jne.

DACG:n tutkimusyksikössä on kahdeksan tutkijaa. Tutkimusyksikön tehtävänä on:

- 1) Ohjeistaa ja keskittää tutkimuksia, ei tehdä niitä. Tutkimukset tehdään ministeriön ulkopuolella.
- 2) Määrittää rikosoikeudellisessa tutkimuksessa ja arvioinnissa käytettävät työvälineet ja – menetit
- 3) Rikosoikeudellisista seuraamuksista pidettävän *NATIF* tietokannan hallinta ja rikosoikeudellisten tilastotietojen standardisointi ja seuranta. Rekisteröi rikostapausten *NATAFF* rekisteriin. Osallistuu tilastotietojen seurantaan, päivittämiseen ja käyttämiseen.
- 4) Edustaa ministeriötä tutkimusta, tilastoja ja tiedonantoa koskevissa asioissa.
- 5) Tekee lakien ja asetusten vaikutusarvioita.
- 6) Osallistuu muissa hallintoyksiköissä tehtäviin tuomioistuinten toimintaa koskeviin tutkimuksiin erityisesti, kun on kyse arviointi- ja seurantamenetelmien kehittämisestä.
- 7) Järjestää tutkimusprojektien seurannan. *DACG* toimii eräänlaisena välittäjänä oikeusministeriön ja tutkimuksia tekevien toimijoiden välillä.

Oikeusministeriö ja tieteellisen tutkimuksen keskus (*CNRS*) perustivat vuonna 1994 yhteisaloitteella yleishyödyllisen tutkimusryhmän, *GIP*: n. Oikeusministeriö ohjaa 50 % ja *CNRS* 30 % *GIP*: n toiminnasta. Tuomarien koulutuskeskus ja Lakimiesliitto vastaavat lopusta. Tutkimusryhmän tehtävänä on kehittää lain ja oikeuden alalla tehtävää tutkimustyötä. Tutkimusryhmä määrittelee oikeutta koskevat tutkimusohjelmat, esittää tutkimuspyyntöjä sekä

valitsee ja rahoittaa tutkimusprojektit. GIP: n tutkimustyö ei rajoitu tiettyihin oikeudenaloihin, vaan se voi käsitellä kaikkia oikeuteen liittyviä aihealueita. Tässä tehtävässään se määrittelee tutkimustarpeet sekä arvioi ja ohjaa tutkimusprojekteja. GIP kehittää tiedonkulkua ja – vaihtoa yliopistojen, tutkijoiden ja muiden oikeuden alan ammattilaisten välillä sekä kehittää kansainvälistä yhteistyötä. Se pitää yllä tietopankkia ja tekee tutkimusten laatuarviointeja.

GIP:n johtoryhmään kuuluu johtaja ja kaksi apulaisjohtajaa. GIP:n henkilökunta koostuu sen käyttöön osoitetuista osa-aikaisesti tai täysipäiväisesti työskentelevistä oikeusministeriön, yliopistojen ja CNRS: n työntekijöistä.

Ranskan oikeusministeriön alaisuudessa toimii myös tutkimuslaitos CESDIP (centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales), joka on keskittynyt rangaistusjärjestelmän tutkimukseen.

Kriminologiset tutkimusyksiköt Euroopan eri maissa

A.H. Baars-Schuyt on julkaissut katsauksen kriminologiasta Euroopassa (A.H.Baars-Schuyt: Overview of Criminology in Europe. European Journal on Criminal Policy and Research. Vol 9,2001 ja http://www.wodc.nl/eng/informatiedesk/Other_sites/index.asp). Siinä on vertailtu kriminologista tutkimusta harjoittavia yksiköitä Euroopassa.

Sellaisenaan vertailu ei kerro tutkimuksen määrästä, koska eri yksiköiden koot saattavat vaihdella. Listauksesta puuttuu tutkimusyksiköitä ja siellä on joitain yksiköitä, jotka eivät varsinaisesti tee tutkimusta. Suomesta listassa on esimerkiksi HEUNI, OPTL sekä Helsingin ja Turun yliopistot, eikä tämä listaus anna täysin oikeaa kuvaa Suomen tutkimustilanteesta. Ruotsista mukana ovat BRÅ ja Tukholman yliopisto. Vertailun mukaan näyttäisi siltä, että Suomessa tutkimusta olisi enemmän kuin Ruotsissa, vaikka Ruotsissa tutkimusta on monikymmenkertaisesti enemmän. Vertailu on kuitenkin jossain määrin suuntaa-antava.

Taulukko 2 Kriminologista tutkimusta harjoittavat instituutiot Euroopassa

<i>Valtio</i>	<i>Kriminologiset tutkimusyksiköt</i>
Saksa	29
Iso-Britannia (UK, Wales, Skotlanti, P-Irlanti)	23
Ranska	13
Espanja	13
Hollanti	11
Italia	8
Belgia	7
Itävalta	7
Sveitsi	4
Puola	4
Liettua	4
Unkari	4
Suomi	4
Kreikka	3
Ruotsi	2
Tanska	2
Portugali	2
Bulgaria	2
Kroatia	2
Norja	1
Latvia	1
Romania	1
Slovenia	1
Bosnia-Hertsegovina	1
Makedonia	1

Kuten taulukosta näkyy, Keski-Euroopassa kriminologisia tutkimuslaitoksia on eniten ja Etelä-Euroopassakin kohtalaisesti. Vähiten tällaisia laitoksia on Pohjois- ja Itä-Euroopassa. Lista ei kerro tutkimuksen määrää todellisuudessa, mutta antaa kuitenkin viitteitä siitä, missä maissa kriminologinen tutkimus on laajaa. Vertailussa Suomi sijoittuu vähäisen tutkimuksen maihin, kun taas sellaisissa maissa kuin Saksa ja Iso-Britannia tutkimusta on paljon. Joissain yksittäisissä maissa kuten Luxemburgissa ja Islannissa ei ole lainkaan kriminologisia tutkimusyksiköitä.

Näyttäisi siltä, että Eurooppalaista kriminologisista tutkimusyksiköistä noin kolme neljäsosaa toimii yliopistojen yhteydessä ja neljännes muiden organisaatioiden yhteydessä. Suomeen verrattuna tutkimusyksiköt ovat usein suurempia. Kriminologian tutkimus ja opetus eurooppalaisissa yliopistoissa on yleensä järjestetty oikeustieteellisten tiedekuntien yhteyteen.

Kokonaisuudessaan kriminologinen, oikeussosiologinen ja oikeuspoliittinen tutkimus on Suomessa hyvin vähäistä verrattuna muihin Länsi-Euroopan maihin. Kovin täsmällistä kuvaa ministeriöiden tutkimustoiminnan laajuudesta ja kattavuudesta ei selvityksessä saatu. Mitä ilmeisimmin sektoritutkimuksen organisoinnissa ja laajuudessa on vaihtelua samoin kuin yliopistollisessa perustutkimuksessakin. Joissain maissa kuten Ruotsissa, Hollannissa ja Englannissa näyttäisi olevan

melko laaja etenkin kriminologiaan painottunut sektoritutkimus. Saksassa ja Norjassa tutkimus puolestaan on painottunut yliopistoihin.

Johtopäätöksiä

- * Kriminologista ja oikeussosiologista tutkimusta tehdään useimmissa maissa enemmän kuin Suomessa
- * Etenkin vanhoissa EU-maissa kriminologisia tutkimusyksiköitä on huomattavasti enemmän kuin Suomessa
- * Monissa maissa oikeusministeriön sektoritutkimus/sektoritutkimusrahoitus on laajempaa kuin Suomessa (esim. Ruotsi, Norja, Hollanti, Englanti)

2.4 Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos

2.4.1 Laitoksen tehtävät

Oikeusministeriön hallinnonalalla toimii vain yksi sektoritutkimuslaitos, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. 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.

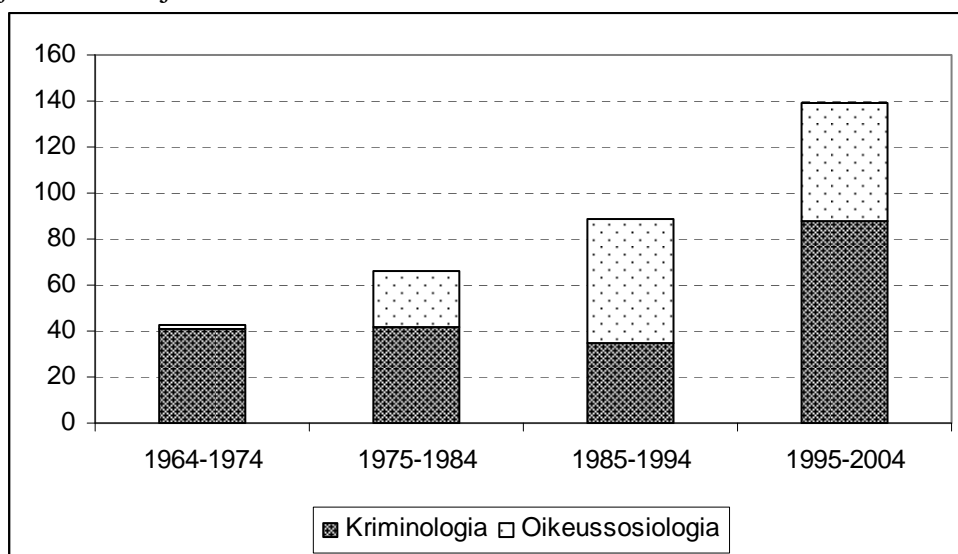
Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos jakaantuu kahteen yksikköön, kriminologiseen yksikköön ja yleiseen yksikköön. Kriminologinen yksikkö on keskittynyt kriminologiseen ja kriminaalipoliittiseen tutkimukseen ja yleinen yksikkö oikeussosiologiseen ja oikeuspoliittiseen tutkimukseen.

2.4.2 Laitoksen toiminta

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen *tutkimus- ja julkaisutoiminta* on kehittynyt hyvin paljon etenkin viimeisen kymmenen vuoden aikana. Kriminologisessa tutkimuslaitoksessa julkaistiin 1960-luvun puolivälistä 1970-luvun puoliväliin keskimäärin neljä julkaisua vuosittain laitoksen julkaisusarjoissa. Lisäksi tutkijat julkaisivat yksittäisiä artikkeleita muualla. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen perustamisen jälkeen 1970-luvun puolivälistä 1980-luvun puoliväliin laitoksen omissa julkaisusarjoissa julkaistiin keskimäärin seitsemän tutkimusta vuosittain. Lisäksi tutkijat julkaisivat parikymmentä artikkelia muualla vuosittain. Laitoksen tutkimustoiminta alkoi lisääntyä voimakkaasti 1990-luvun taitteesta lähtien. Tutkimuslaitoksen omassa julkaisusarjassa julkaistiin 1980-luvun puolivälistä 1990-luvun puoliväliin keskimäärin yhdeksän tutkimusta vuodessa ja sen jälkeen julkaisuja on ollut keskimäärin 14 vuodessa. Muualla julkaistujen kirjoitusten määrä on vakiintunut 1990-luvulta lähtien noin 60:een vuodessa. Käytettävissä oleviin resursseihin ja henkilökunnan määrään nähden laitosta voi pitää yhtenä tuottavimmista sektoritutkimuslaitoksista.

Samalla kun julkaisujen määrä on lisääntynyt 1990-luvulta lähtien, tutkimusten tieteellinen laatu on myös metodisesti ja sisällöllisesti parantunut. Osaltaan tätä osoittaa se, että 2000-luvulla Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkijoista keskimäärin yksi on vuosittain väitellyt tohtoriksi. Vuodesta 2005 lähtien julkaisusarjassa on käytetty myös ulkopuolisia asiantuntijalukijoita (referee) tutkimusten laadun varmistamiseksi. Julkaiseminen ulkomaisissa tieteellisissä lehdissä ja kokoomateoksissa on myös lisääntynyt.

Kuvio 1 Kriminologisen tutkimuslaitoksen ja Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisusarjoissa julkaistut kirjoitukset 1964-2004



Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen alkuaikoina 1970- ja 1980-luvuilla julkaisuprofiili näyttää jossain määrin hajanaiselta. Varsinkin alkuaikoina tutkimussarjassa julkaistiin monenlaisia empiirisiä tutkimuksia, mutta myös muita kirjoituksia, kuten seminaariraportteja, bibliografioita sekä ei-empiirisiä oikeuspoliittisia selvityksiä. Lakikielen sanastokin julkaistiin – tosin tutkimussarjojen ulkopuolella. Etenkin yleisen yksikön tutkimukset hajautuivat monelle taholle. Tutkimusyksiköt kuitenkin alkoivat profiloitua etenkin 1980-luvulla tietyille aloille, kriminologinen yksikkö etenkin väkivalta- ja omaisuusrikoksiin sekä uhritutkimuksiin ja rikosvahinkokorvauksiin. Kriminologisessa yksikössä hyvin keskeinen tapa levittää tietoa rikollisuuskehityksestä on ollut

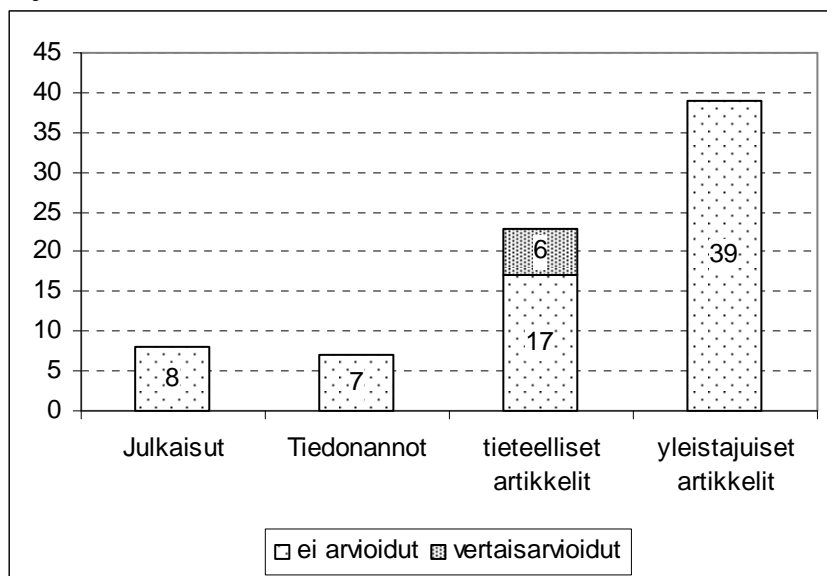
vuosittain julkaistava rikollisuustilanne – katsaus. Yleisessä yksikössä taas alkoi 1980-luvun lopulta lähtien enenevässä määrin painottua perheoikeus, oikeusapu, velkaantuminen sekä tuomioistuinten riita-asiat. Vuodesta 2004 lähtien yksikkö on julkaissut myös Oikeusolot- katsausta, jolla pyritään seuramaan oikeuden saatavuutta ja keskeisten oikeudellisten instituutioiden toimintaa.

Kokonaisuudessaan voi sanoa, että 1970- ja 1980-luvuilla luotiin pitkälti pohjaa niille painopistealueille, joihin Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustoiminta on painottunut 1990- ja 2000-luvuilla. *Kriminologisessa yksikössä* korostui 1990-luvulla etenkin lähialuerikollisuus eli rikollisuus Itä-Euroopan maissa. Muita painopistealueita olivat rikosten sovittelu, esitutkinta, talousrikokset, piilorikollisuus, nuorisoriikollisuus ja tyttöjen rikollisuus. Yksittäisiä tutkimuksia tehtiin myös mm. ikäsyrynnästä, toimenpiteistä luopumisesta, huumerikollisuudesta ja väkivallasta työtehtävissä. 2000-uvulla painospistealueina taas ovat olleet nuorisoriikollisuus, henkirikollisuus ja median rikosuutisointi. *Yleisessä yksikössä* korostui 1990-luvulla ja 2000-luvulla maksuhäiriöt ja velkajärjestelyt, riitaprosessi ja alioikeusuudistus, lainvalmistelun laatu sekä perheoikeudelliset teemat. Myös julkisuuslainsäädännöstä julkaistiin useita tutkimuksia.

Oikeuspoliittisella tutkimuslaitoksella oli etenkin alkuvaiheessa hyvin vahva kriminologinen painotus. Näyttäisi siltä, että 1990- ja 2000-luvuilla noin kaksi kolmasosaa julkaisuista on kriminologisia ja yksi kolmasosa muita oikeuspoliittisia tai oikeussosiologisia – eli yleisen yksikön alaan kuuluvia julkaisuja.

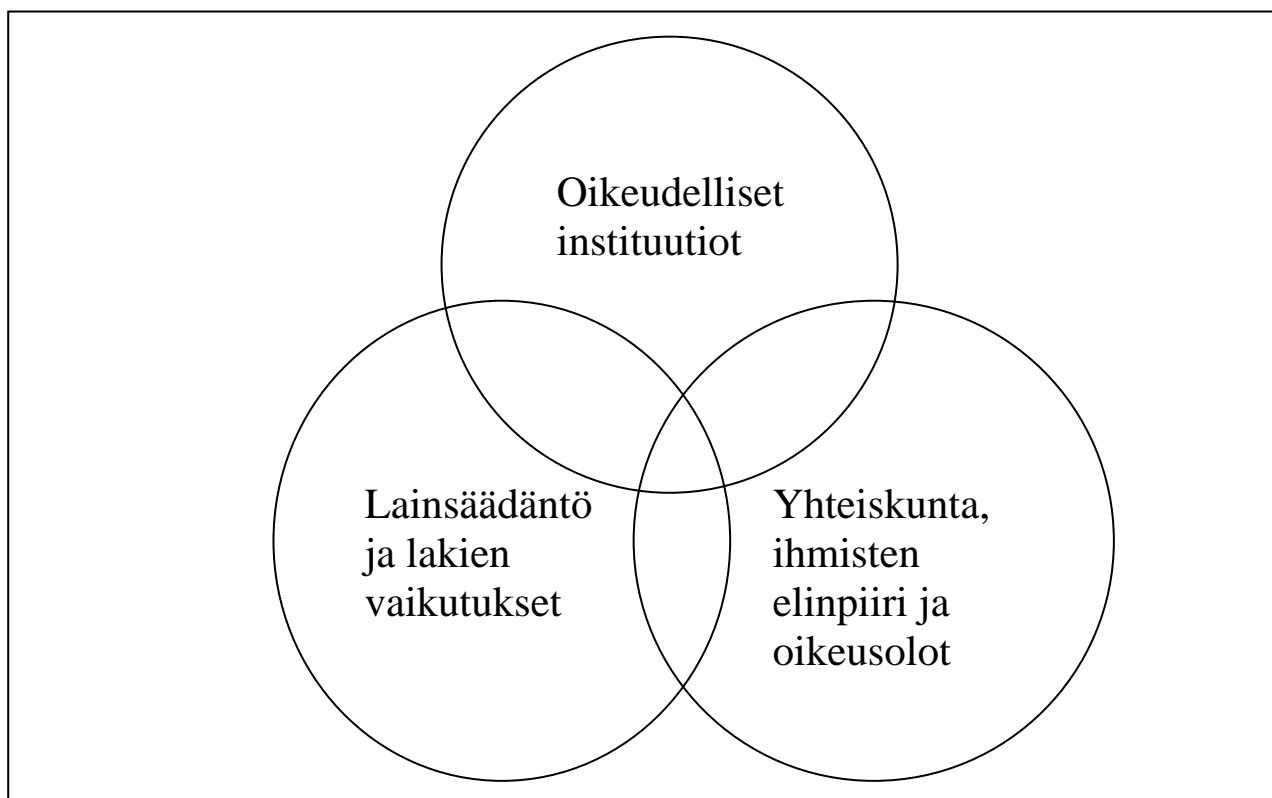
Oikeuspoliittisella tutkimuslaitoksella on kaksi julkaisusarjaa eli Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisut ja tutkimustiedonannot (vuodesta 1990). Lisäksi laitoksen tutkijat kirjoittavat suhteellisen paljon artikkeleita eri lehtiin. Kuten kuviosta 2 näkyy, tieteellisten artikkeleiden lisäksi tutkijat julkaisevat melko paljon yleistajuisia artikkeleita, joiden tarkoituksena on tutkimustulosten levittäminen. Vieraskielisiä, ulkomailla julkaistuja artikkeleita tutkijat julkaisevat suhteellisen vähän

Kuvio 2 Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisut sekä tutkijoiden muualla julkaisemat kirjoitukset 2004



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



Erilaisista historiallisista ja tieteenperinteisiin liittyvistä syistä laitoksen yksiköiden toimintaa ei kuitenkaan voi jakaa selkeästi tämän jaottelun mukaisesti. Kriminologisen yksikön toiminta esimerkiksi on jaettavista rikoksiin sekä kontrolliin ja rikosten seuraamuksia koskevaan tutkimukseen. Niistä rikollisuuden tutkimus sijoittuu kuviossa yhteiskuntaan ja ihmisten elinpiiriin, kun taas kaksi muuta kuvion osa-aluetta (lainsäädäntö, oikeudelliset instituutiot) on yhdistetty kontrollin ja rikosten seuraamusten tutkimiseksi. Yleisen yksikön tutkimustoiminta sen sijaan on jaoteltavissa tavalla, joka vastaa lähemmin kuviota, joskaan ei aivan yksi yhteen.

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.

Oikeuspoliittisella tutkimuslaitoksen johdolla on ollut alusta lähtien voimakas yliopistokytkös. Laitoksen ensimmäinen johtaja, Inkeri Anttila toimi myös Helsingin yliopistossa rikosoikeuden professorina. Konkreettinen *yhteistyö yliopistojen kanssa* sekä vuorovaikutus alkoi kuitenkin lisääntyä vasta 1990-luvun alusta lähtien. Laitoksen tutkijoista ja johtajista 6 on dosentteja ja yhdellä dosenttihakemus käsiteltävänä. Nykyisin laitoksen johtaja toimii myös oikeussosiologian sivutoimisena professorina Helsingin yliopistossa. Oikeussosiologinen ja kriminologinen opetus Helsingin yliopistossa on myös kokonaan laitoksen tutkijoiden vastuulla. Laitoksen tutkijoiden esitelmistä ja alustuksista suuri osa on liittynyt yliopistoyhteistyöhön. Laitoksen tutkijat toimivat myös pro gradu – töiden, lisensiaattitöiden sekä väitöskirjojen ohjaajina, tarkastajina ja vastaväittäjinä.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkijat pitävät suhteellisen paljon myös *esitelmiä*. Esimerkiksi vuonna 2004 tutkijat pitivät 17 esitelmää kansainvälisissä seminaareissa ja 80 kotimaassa sekä vuonna 2005 kaikkiaan 84 esitelmää kotimaassa, 20 kansainvälisissä seminaareissa ja lisäksi 3 luentosarjaa yliopistoissa (yhteensä 43 luentokertaa). Tyypillisesti johtajat ja vanhemmat tutkijat pitävät enemmän esitelmiä kuin nuoremmat tutkijat.

Laitoksen tutkijoilla oli myös runsaasti *asiantuntija- ja luottamustehtäviä*. Erilaisissa valtioneuvoston lainvalmistelu- ja suunnitteluelimissä laitoksen tutkijoilla oli vuonna 2005 yhteensä 19 tällaista tehtävää. Laitos oli edustettuna myös 17:sta tutkimuksen, koulutuksen ja tilastoinnin ohjaus-, johto-, yhteistyö- ja seurantaryhmässä. Lisäksi laitoksen henkilöstöllä oli 16 jäsenyyttä tieteellisten yhdistysten, säätiöiden ja muiden organisaatioiden johtoelimissä. Lisäksi henkilöstöllä oli 19 alan julkaisutoimintaan liittyvää luottamus- ja asiantuntijatehtävää.

2.4.3 Kriminologinen tutkimus ja kriminologinen yksikkö

Kuten edellä kävi ilmi, Suomessa on hyvin heikko kriminologisen tutkimuksen perinne yliopistoissa. Suomessa ei voi myöskään suorittaa erillistä yliopistotasoista 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.

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 rikostyyppihin. 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 analysoivia 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.

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 lainrikkojiin 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.

2.4.4 Oikeuspoliittinen tutkimus ja laitoksen 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 tuomioistuimiin keskittyvään tutkimiseen.

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 demokraatiapolitiikka. 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 demokraatiapolitiikkaan 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 demokraatiatutkimukseen. 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.

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 juttutyypeistä, niiden ominaispiirteistä ja etenemisestä tuomioistuinkoneistossa. 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 tuomioistuimessa. 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 kynnys, 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 toteutumisesta 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.

Johtopäätöksiä

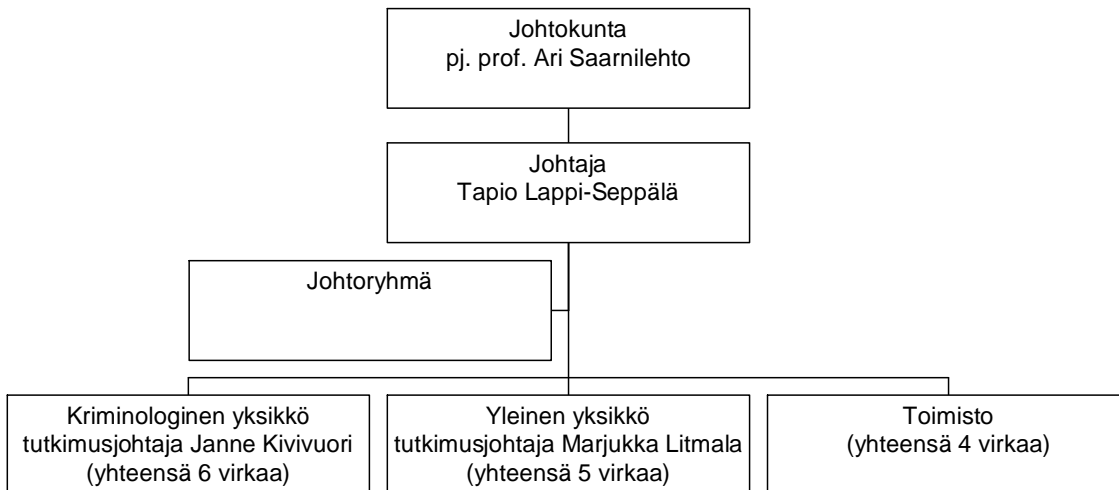
- * Laitoksen julkaisuista noin kaksi kolmasosaa on kriminologisia ja yksi kolmasosa oikeuspoliittisia tutkimuksia
- * Laitoksen tutkimus- ja julkaisuutoiminta on lisääntynyt voimakkaasti viimeisen kymmenen vuoden aikana
- * Tutkimusten laatu on parantunut viimeisen kymmenen vuoden aikana
- * Laitoksen yhteistyö yliopistojen kanssa on lisääntynyt
- * Laitoksen tutkijoilla on melko vähän kansainvälisiä julkaisuja
- * Tutkimuksessa on runsaasti katvealueita
- * Metodinen osaaminen on lisääntynyt laitoksessa, mutta siinä on edelleen kehittämistä

2.4.5 Laitoksen organisaatio, henkilöstö ja resurssit

Laitoksen organisaatio ja henkilöstö

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on oikeusministeriön alainen sektoritutkimuslaitos ja 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 4 Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen organisaatio



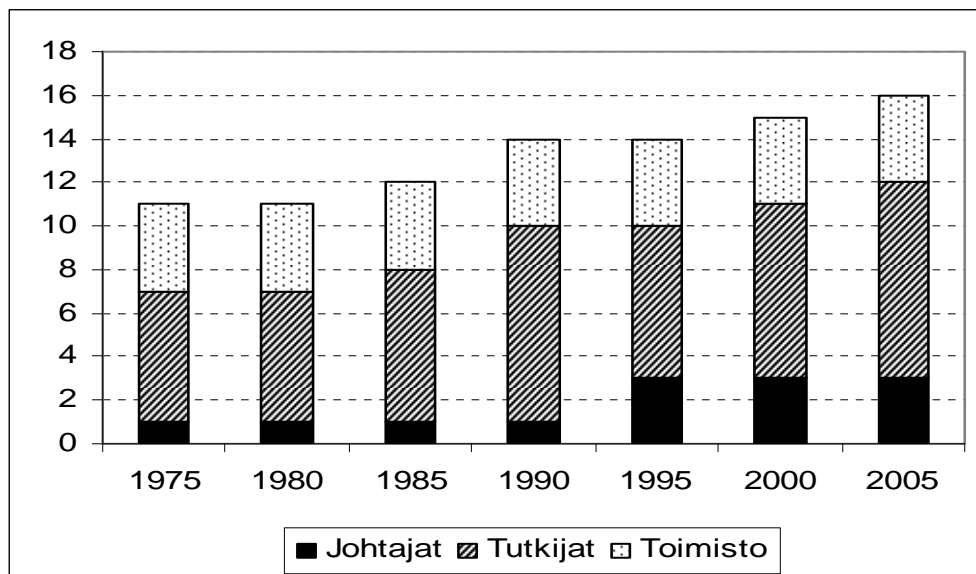
Laitoksella on myös työskennellyt budjettirahoituksella ja ulkopuolisella rahoituksella ihmisiä määräaikaissä tutkimustehtävissä ja avustavissa tehtävissä. Kaikkiaan esimerkiksi vuoden 2005 aikana laitoksella työskenteli 29 henkilöä.

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 lisensiaatti- 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 5 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 2000-luvulta luovuttu johtokunnista ja siirrytty neuvottelukuntamalliin. Kun tutkimuslaitokset ovat siirtyneet tulosohjausmalliin 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 käytettävissä kaksi sihteeriä, yksi kirjastos sihteeri sekä virastomestari. Kaikissa muissa sektoritutkimuslaitoksissa on hallinnollisia johtohenkilöitä kuten hallintopäälliköitä ja taluspäälliköitä. 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, vartunut tutkija, tutkimusprofessori ja professori. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen nykyinen virkarakenne ja palkkatasot sijoittuvat suhteellisen kapealle alueelle, eivätkä mahdollista tutkijoiden etenemistä uralla pätevyyskasvaessa. Tällöin vaarana on tutkijoiden menettäminen yliopistoihin ja muihin tutkimusyksiköihin. Pysyvien tutkijanvirkojen ohella puute on viroista, joihin voidaan palkata tutkijoita määräajaksi.

5) *Avustava henkilökunta*: Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa avustavia tutkimustehtäviä hoitavat määräajaksi 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.

Johtopäätöksiä

- * Laitoksen organisaatio ja virkarakenne on kehittynyt vain vähän viimeisen 30 vuoden aikana
- * Johtokunnan asema on ongelmallinen nykyisessä tulosohtausjärjestelmässä
- * Laitoksen johtajan asema poikkeaa muiden sektoritutkimuslaitosten johtajien asemasta
- * Laitoksesta puuttuu hallinto ja tiedostus
- * Tutkijoiden virkarakenne on kapea
- * Laitoksessa ei ole pysyvää avustavaa tutkimushenkilökuntaa

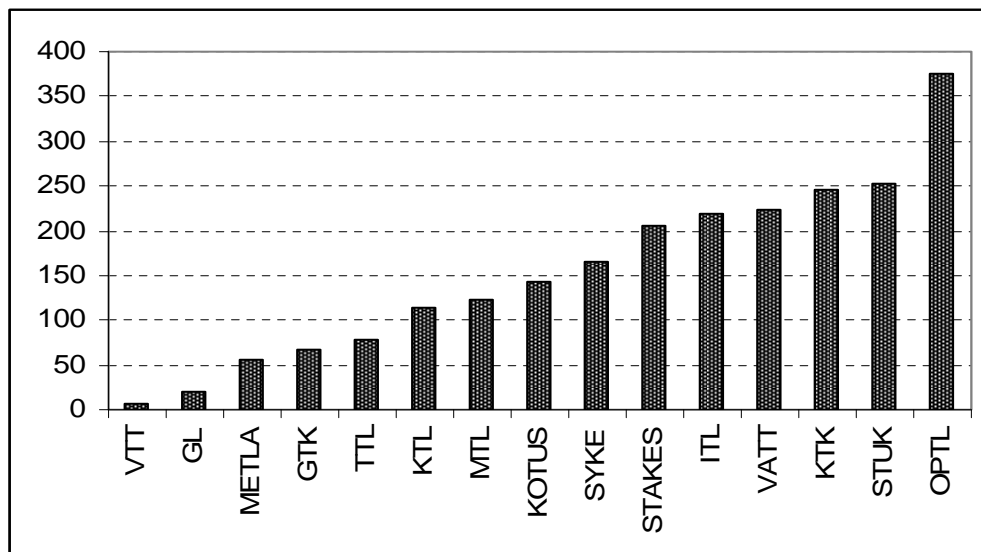
Laitoksen tiedotustoiminta

Oikeuspoliittisella tutkimuslaitoksella ei ole tiedottajaa tai muuta tiedonvälitykseen erikoistunutta henkilöstöä. Kustakin tutkimuksesta julkaistaan lehdistötiedote ja osasta tutkimuksista myös tiedotustilaisuus. Laitoksen tutkimusjulkaisut ovat luettavissa myös internetissä.

Sanoma-arkistoon on tallennettu vuodesta 1990 lähtien Helsingin Sanomien, Ilta-Sanomien, Taloussanomien sekä Esmerk-artikkelikokoelman artikkelit. Sieltä voi tehdä hakuja asiasanoilla. Helsingin Sanomista artikkeleita on noin 1,4 miljoonaa ja Ilta-Sanomista 500 000. Esmerk sisältää yli 320 000 uutislyhennelmää vuodesta 2001 lukien 1500 tiedotusvälineestä 127 maasta.

Arkistosta voi tarkastella myös, kuinka usein eri sektoritutkimuslaitoksen on mainittu lehdissä. Eniten mainintoja (5.12.2006) on STAKES:illa (4122), KTL:lla (3894) sekä SYKE:llä (3396) ja Ilmatieteen laitoksella (3036). OPTL:sta löytyy arkistosta 525 mainintaa eli suhteellisen vähän verrattuna suurempiin tutkimuslaitoksiin. Kun verrataan laskennallisesti kuinka paljon mainintoja on budjettiin nähden, OPTL on budjettiinsa nähden tehokkain tiedonvälittäjä. Kuviossa 6 on laskettu, kuinka monta julkisuusmainintaa sektoritutkimuslaitoksilla on ollut suhteessa käytettyä miljoonaa euroa kohden.

Kuvio 6 Sektoritutkimuslaitosten julkisuusmaininnat suhteessa käytettyyn miljoonaan euroon 2006



Suhteessa yhtä käytettyä miljoonaa kohden vähiten julkisuusmainintoja on VTT:llä (6), Geodeettisella laitoksella (19), METLA:lla (56) ja Geologian tutkimuskeskuksella (68). Hakemistosta ei löydy lainkaan mainintoja Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksesta eikä Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksesta. Eniten julkisuusmainintoja yhtä miljoonaa kohden on OPTL:ssä (375), STUK:ssa (253) KTK:ssa (246), VATT:ssa (223), Ilmatieteen laitoksessa (218) ja STAKES:ssa (205).

Tällainen vertailu sisältää monenlaisia ongelmia, eikä hakusanahaku varmastikaan annan kaikilta osin täysin oikeaa tulosta mainintojen määrästä. Toisaalta tässä on seurattu vain joitain tiedotusvälineitä. On kuitenkin huomattava, että mukana ovat kaksi Suomen laajalevikkisintä sanomalehteä. On mahdollista kyseenalaistaa myös lähtökohta, jossa julkisuusmainintoja suhteutetaan ainoastaan budjettiin. Joka tapauksessa tarkastelu suuntaa-antava arvioitaessa laitosten toiminnan tulosta tiedonvälityksen onnistuneisuuden osalta suhteessa käytettävissä oleviin resursseihin. Tällä mittarilla näyttää hyvin selkeästi siltä, että OPTL:n tiedonvälityksen onnistuneisuus ja näkyvyys julkisuudessa on huomattavan laajaa verrattuna muihin sektoritutkimuslaitoksiin.

Laitoksen budjetti ja tuottavuus

Vuonna 2005 Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen kokonaisrahoitus oli 1 478 000 euroa. Budjettirahoitusta siitä oli 1 300 000 euroa, tutkimussopimuksista 175 000 euroa ja julkaisujen myynnistä 3 000 euroa. Tutkimussopimusten osuus kokonaisrahoituksesta oli 12 prosenttia. Laitoksen kuluista palkkoihin meni 75 prosenttia, vuokraan 12 prosenttia ja muihin kuluihin 12 prosenttia. Kuten taulukosta 1 näkyy, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on kooltaan ja rahoitukseltaan valtion pienin sektoritutkimuslaitos.

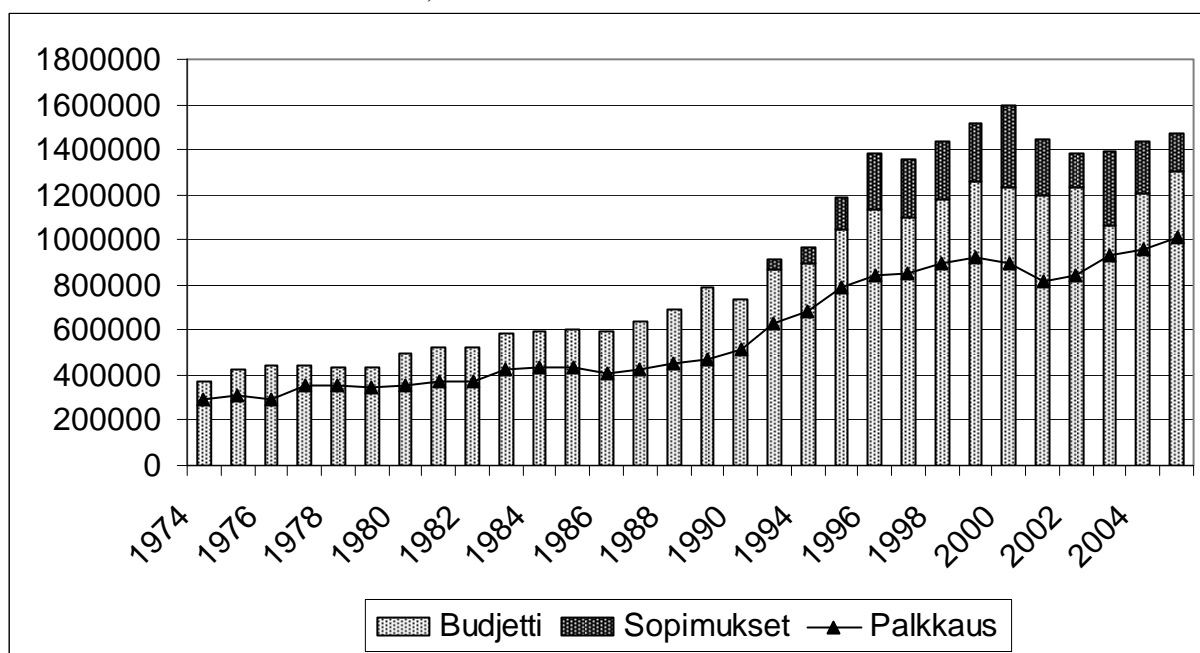
Taulukko 3 Valtion sektoritutkimuslaitosten rahoitus 2005

	Budjetti- rahoitus 2006	Rahoitus yhteensä
Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos	1,3	1,4
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus	3,8	4,8
Kotimaisten kielten tutkimuskeskus	5,0	5,6
Museovirasto	1,6	2,0
Geodeettinen laitos	3,3	4,2
Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos	11,0	13,6
Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus	33,0	48,2
Metsäntutkimuslaitos	39,3	44,1
Merentutkimuslaitos	4,7	5,7
Ilmatieteen laitos	10,2	13,9
Mittatekniikan keskus	2,5	3,0
Kuluttajatutkimuskeskus	1,9	2,7
Valtion teknillinen tutkimuskeskus	68,8	215,2
Geologian tutkimuskeskus	10,8	13,2
Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus	15,0	20,1
Työterveyslaitos	15,3	22,9
Kansanterveyslaitos	25,0	34,1
Säteilyturvakeskus	6,5	7,1
Suomen ympäristökeskus	10,2	20,4
YHTEENSÄ	272,6	486,7

Pienuudesta johtuen Oikeuspoliittiseen tutkimuslaitokseen ei kerry riittävä tutkimuksellista kriittistä massaa, vaan se on hyvin haavoittuva. Vaarana on pitkäjänteisen tutkimuksen katkeaminen aina, kun joku tutkija vaihtaa työpaikkaa. Yhä useammin tutkimuksissa tarvitaan myös laajoja kysely- ja tilastoaineistoja, jotka tyypillisesti tilataan Tilastokeskukselta ja ne tulevat hyvin kalliiksi. Budjettivaroissa ei kuitenkaan ole varauduttu tällaisiin kuluihin. Usein näitä joudutaankin kattamaan oikeusministeriön sitomattomista määrärahoista. Tilastokeskus ei tuota myöskään virkatyönään perustietoa esimerkiksi rikollisuuden määrästä yhteiskunnassa, vaan se on laitoksen tutkimusten varassa, joihin joudutaan keräämään rahaa kulloinkin uudelleen eri tahoilta.

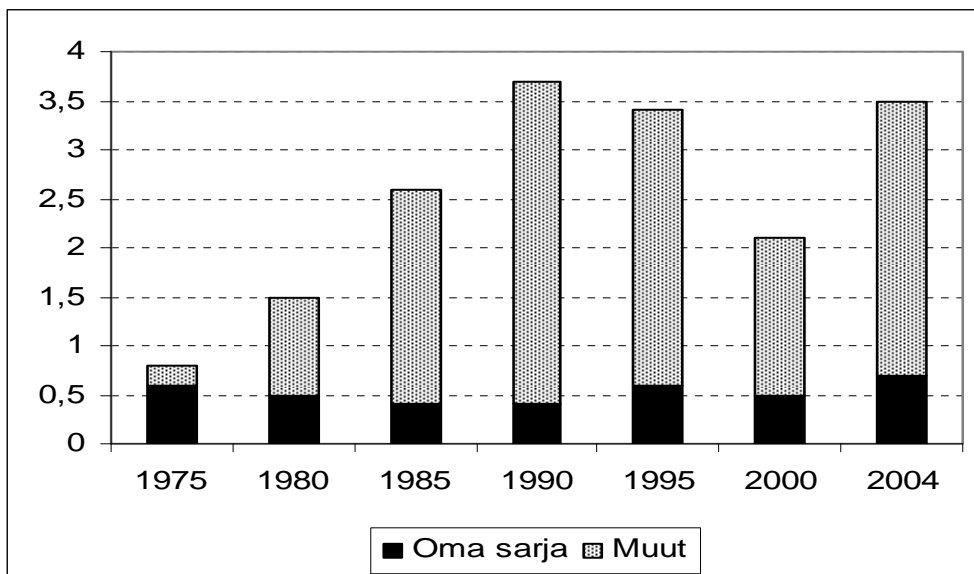
Kuten kuviosta 7 havaitaan, laitoksen budjetti on kasvanut kolmessakymmenessä vuodessa noin kolminkertaiseksi. Pääosin kasvu on kulunut palkkoihin sekä vuokratuluihin. Voimakkainta kasvu oli 1990-luvulla, jonka jälkeen budjettirahoitus on pysynyt jotakuinkin samalla tasolla.

Kuvio 7 Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen budjetit sekä palkkakulut 1974-2005 (reaaliarvoissa vuoden 2005 rahanarvon mukaan)



Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen toiminnan yhtenä mittarina voidaan käyttää kirjoitusten määrää suhteessa henkilötövuosiin. Monilta osin tutkimuslaitoksen toimintaa ei voi tyhjentää ainoastaan määrällisiin tuloksiin, vaan tarvitaan kokonaisvaltaisempaa tarkastelua. Yhtenä mittarina muiden joukossa se kuitenkin kuvaa suuntaa-antavasti laitoksen toimintaa.

Kuten kuvio 8 näkyy, laitoksen henkilökunnan laatimien kirjoitusten määrä suhteessa henkilötövuosiin on kasvanut voimakkaasti 1980-luvulta lähtien. Tosin on huomattava, että laitoksen pienestä henkilömäärästä johtuen heilahtelut tuotosten määrässä saattaa vaihdella paljonkin yksittäisinä vuosina. Esimerkiksi yksittäisen kokeneen tutkijan siirtyminen muihin tehtäviin näkyy välittömästi tuloksessa. 2000-luvun taitteessa tuotosten määrä hetkellisesti laski. Se selittyy paljolti sillä, että tuolloin laitoksessa tehtiin yhtä aikaa neljää väitöskirjaa, jotka on sittemmin julkaistu laitoksen julkaisusarjassa. Tämä näkyy etenkin laitoksen ulkopuolisissa julkaistujen artikkelien määrän väliaikaisena vähenemisenä.

Kuvio 8 Kirjoitusten määrä suhteessa henkilötyövuosiin 1975-2004¹

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tuottavuus suhteessa henkilötyövuosiin ja resursseihin on erittäin hyvä verrattuna yleensä sektoritutkimuslaitoksiin. Tuottavuutta ei voida merkittävästi parantaa ilman lisäresursseja.

Kokonaisuudessaan voi sanoa, että perustamisestaan lähtien (1974) aina 1980-luvun lopulle Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen toiminta oli suhteellisen pienimuotoista ja staattista. Tuolloin rakennettiin uutta tutkimusperinnettä ja ryhdyttiin rikollisuuden perusseurantaan. Laitoksen tutkimustoiminta oli suhteellisen hajanaista. Laitoksen tutkimushenkilökunnalla oli vain vähän jatkotutkintoja. Esimerkiksi vuonna 1990 laitoksella ei työskennellyt yhtään tohtoria, mutta johtajalla ja kahdella tutkijalla oli lisensiaatin tutkinto. Yhteydet yliopistoihin ja tutkijakouluttautuminen lisääntyivät voimakkaasti 1990- ja 2000-luvuilla. Samalla tutkimusten määrä lisääntyi ja niiden laatu parani. Yksiköt alkoivat myös selkeämmin keskittyä tiettyihin painopistealueisiin. Laitoksen resurssit myös paranivat hieman 1990-luvulla. Laitoksen koko tutkimusprofiili ja asema tutkimusmaailmassa kehittyivät hyvin nopeasti. Voikin sanoa, että laitos on ollut varsin dynaamisessa kehitysvaiheessa.

Johtopäätöksiä

- * Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on valtion pienin sektoritutkimuslaitos
- * Laitoksella ei ole riittävää kriittistä massaa tutkimuksen jatkuvuuden turvaamiseksi
- * Laitoksen koko ei ole olennaisesti muuttunut 30 vuoden aikana
- * Laitos on tuottava verrattuna muihin tutkimuslaitoksiin

¹ Tässä luvut poikkeavat Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen toimintakertomuksen luvuista. Tässä Rikollisuustilannekatsaus ja Oikeusolot-katsaus on laskettu vain yhdeksi julkaisuksi, eikä erillisinä artikkeleina.

2.5 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 viittä tutkijatyövuotta. Tutkimushankkeiden käynnistämistä joudutaan voimakkaasti priorisoimaan ja tutkimukselliseen yhteistyöhön muiden ministeriöiden kanssa on vain hyvin rajalliset mahdollisuudet.

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 laitoksen 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 virkатыönä. 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.

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 kehittämismäärärahoja 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 saman suuruisena.

Kun vuonna 2006 ryhdyttiin selvittämään oikeusministeriön eri yksiköiden tutkimustarpeita, havaittiin tutkimuksen katvealueita paljon (Ks. luku III). 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.

Johtopäätöksiä

- * Oikeusministeriön sitomattomat tutkimus- ja kehittämismäärärahat ovat hyvin pienet tietotarpeisiin nähden.
- * Oikeusministeriöllä ei ole ollut kokonaisvaltaista tutkimusstrategiaa tai tutkimuspolitiikkaa.
- * Tutkimusvarat on suunnattu pääasiassa konkreettisiin ajankohtaisiin tietotarpeisiin liittyviin hankkeisiin.
- * Yhteisiin tutkimus- ja kehittämishankkeisiin muiden ministeriöiden kanssa ei ole juuri mahdollisuuksia.
- * Melko suuri osa sitomattomista varoista on ohjattu Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa tehtäviin hankkeisiin.

2.6 Oikeustilastot

Oikeusministeriön tietotuotanto ja tilastot

Oikeusministeriö ja sen alaiset virastot tuottavat ja ylläpitävät runsaasti erilaisia tietovarantoja, joista tuotetaan tilastoja. Suhteellisen monista asioista tuotetaan vakioraportteja. Lisäksi monista asioista voidaan tarvittaessa tuottaa tilastoja. Tietovarantoja ja tilastoja on seuraavista asioista: 1) käräjäoikeuksien käsittelemät rikos-, riita- ja hakemusasiat sekä kiinteistöasiat, 2) hovioikeuksien, korkeimman oikeuden, hallintotuomioistuinten ja erityistuomioistuinten asiat, 3) ulosottoasiat, 4) oikeusapu, 5) syyttäjien toiminta, 6) vankilat sekä 7) uusien säädösten ja hallituksen esitysten määrä. Pääosin tietovarannot perustuvat asianhallintajärjestelmiin. Tilastoista käräjäoikeuksien rikos-, riita ja hakemusasiat, hovioikeuksien, hallinto-oikeuksien, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut samoin kuin pakkokeinoasiat, konkurssit, syyttäjien ratkaisut ja yrityssaneeraukset ovat kenen tahansa saatavissa myös Tilastokeskuksen Staffin-tietokannasta. Ulosottotietoja ollaan viemässä myös tietokantaan.

Käräjäoikeuksien riita- ja hakemusasioiden määrästä on käytettävissä tiedot asiaryhmittäin, käräjäoikeuksittain ja hovioikeuspiireittäin. Tilastotietoja on vireilletulotavasta, päättymistavasta (hyväksytyt/hylätyt), käsittelyajoista, ratkaisukokoonpanosta ja valituksista. Tietoja ei sen sijaan ole varsinaisesti ratkaisun sisällöstä, riideltävästä intressistä tai oikeudenkäyntikuluista. Juttumäärien kehityksestä saa alkuvuoden lukujen perusteella ennusteen loppuvuodeksi.

Käräjäoikeuksien rikosasioiden määrästä on myös käytettävissä tiedot asiaryhmittäin, käräjäoikeuksittain ja hovioikeuspiireittäin. Tietoja on ratkaisun laadusta (syyksiluettu/syyte hylätty), käsittelyajoista, ratkaisukokoonpanoista ja valituksista. Tietoja on myös pakkokeinoasioista, lähestymiskielloista, liiketoimintakielloista, vangitsemisista ja ajokielloista. Rangaistuksista ei oikeusministeriössä tuoteta vakioraportteja, vaan se on jätetty Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tehtäväksi, joka saa tiedot suoraan Tilastokeskuksesta. Tietoja saadaan valtiolle tuomituista korvauksista, mutta ei sen sijaan yksityisille tahoille tuomituista. Maksuttomista oikeudenkäynneistä saadaan myös tiedot, muttei yksityisten oikeudenkäyntikuluista.

Hovioikeuksista, hallinto-oikeuksista, korkeimmasta oikeudesta ja korkeimmasta hallinto-oikeuksista on saatavissa samat perustiedot kuin riita- ja rikosasioista eli juttumääristä asiaryhmittäin ja tuomioistuimittain sekä päättymistavoista ja käsittelyajoista.

Vankeinhoidosta on tilastoja, joita julkaistaan myös rikosseuraamusviraston kotisivuilla. Ne sisältävät tietoja vankiluvusta vankiryhmittäin, päärikoksen mukaan ja ikäryhmittäin. Tietoja on myös ulkomaisten vankien määrästä, rangaistusten pituudesta sekä yhdyskuntaseuraamukseen tuomituista. Suunnitteilla on yhteistyö RISE:n ja OPTULA:n välillä siten, että RISE pitäisi yllä edelleen vankitietokantaa, mutta OPTULA tekisi siitä analyysjä liittyen mm. uusintarikollisuuteen.

Ulosotossa olevien asioiden määrästä on tietoja ulosottopiireittäin. Tilastoja on rahamääristä, ulosoton perusteesta (julkisoikeudelliset/yksityisoikeudelliset saatavat), ulosoton tuloksellisuudesta (maksetut/varattomat/siirretyt), pakkohuutokaupoista ja osamaksukauppalain mukaisista tilityksistä, käsittelyajoista ja ulosottovelallisten määrästä.

Oikeusavun osalta saadaan tietoa mm. toimenpiteistä (esim. neuvo/tuomioistuin/ohjaus/ yksityiselle), käsittelyajoista, omavastuuosuudesta, hakijoiden sukupuolesta ja iästä käräjäoikeuksittain ja asiaryhmittäin.

Syyttäjien osalta tietoa on mm. käsittelyajoista, jutun päättymisestä (syyttäjä/tuomioistuin), syyttämättäjäntämispäätöksistä perusteineen (esim. ei rikosta/ ei näyttöä/ nuoruus/ vähäisyys) alueittain ja asiaryhmittäin.

Kokonaisuudessaan voi todeta, että oikeusministeriön tietovarannot perustuvat asianhallintarekistereihin ja sisältävät tietoa viranomaisten toiminnasta. Tiedot ovat riittäviä virastojen tulostulostarkkukseen ja toiminnan seuraamiseen. Pysyviä tietotarpeita varten on laajahko valioraportointi. Olennaista on määritellä tietotarpeet sekä kehittää ja priorisoida vakioraportointia siltä pohjalta.

Usein *tietotarpeet* kohdistuvat erilaisiin yhteiskunnallisiin ilmiöihin ja ongelmiin sekä niiden seurantaan. Tällöin tarvitaan yleensä useita *mittareita tai indikaattoreita* kehityksestä. Viranomaistiedot ovat yksi mittari muiden joukossa, mutta yleensä ne yksinään eivät ole riittäviä ongelmien hahmottamiseksi. Kun esimerkiksi hahmotetaan velkaantumista ja velkaongelmia, voidaan käyttää ulosotto-, konkurssi- ja tuomioistuintilastojen lisäksi mm. rahoitusmarkkinatilastoja, luottokantatilastoja, verotietoja, kuluttajabarometria, säännöllisesti toistettavia kyselyitä (esim. tulo- ja elinolotutkimus), KELAn rekistereihin perustuvia tilastoja, velkaneuvontatilastoja, Takuu-Säätiön asiakasrekisteriin perustuvia tilastoja, toimeentulotukitilastoja velka-asioissa jne. Viranomaistilastot eivät myöskään esimerkiksi yleensä yksinään riitä rikollisuuden määrän kuvaamiseen, vaan tarvitaan piilorikollisuustutkimuksia, koska vain pieni osa rikoksista tulee ilmi.

Monissa tapauksissa tilastot eivät sinällään anna vastauksia, vaan tarvitaan *tutkimuksia, selvityksiä ja analyysseja* tilastoista. Tyypillinen esimerkki tilastotiedoista, joista on vaikea tehdä johtopäätöksiä ilman tutkimusta ja analyysia, on rangaistuskäytännön vaihtelu eri puolilla maata. Tällöinkään asianhallintarekisteristä saatavat tiedot eivät ole riittäviä, koska tarvitaan tietoa mm. tekotavasta ja muista olosuhteista, jotta tapaukset voidaan vakioda mielekkäästi. Yleensä tällöin on tarpeen käydä läpi tuomioistuinasiakirjoja.

Siviiliasioiden tilastoinnin ongelmat

Viimeisten vuosien aikana tuomioistuintietojen tilastoinnissa on tapahtunut paljon myönteistä kehitystä kuten Tilastokeskuksen Statfin-tilastopalvelun aikaan saaminen sekä edellistä vuotta kuvaavien käräjäoikeustietojen suhteellisen nopea päivittäminen tähän verkkotilastopalveluun. Olemassa olevien tilastojen kattavuudessa ja käytettävyydessä on kuitenkin monenlaisia ongelmia.

Ongelmat olemassa olevissa tuomioistuintilastoissa. Kun pyritään hahmottamaan käräjäoikeuksien juttumääriä ja niiden päättymistä eri vaiheissa (suullinen valmistelu, kirjallinen valmistelu, pääkäsittely), ongelmaksi muodostuu asioiden tilastointitapa. Ilmeisestikin on niin, että asian tultua vireille ja sen saatua diaarinumeron juttu jatkaa "omaa elämänsä" tilastoissa, vaikka se yhdistettäisiin toiseen juttuun. Melko usein esiintyy samaan juttuvyyhteen liittyviä kanteita - kuten kanteita ja vastakanteita - jotka käsitellään yhdessä. Tällaisia juttuja voi olla jopa noin tuhat. Lienee niin, että yhdistämisiä tapahtuu usein juuri sellaisissa jutuissa, jotka etenevät suulliseen valmisteluun tai pääkäsittelyyn. Kun vuosittain pääkäsittelyssä ratkaistaan noin 4000 asiaa ja suullisessa valmistelussa päättyy noin 2000 asiaa, yhdistettyjen asioiden määrä on suhteellisen korkea. Keskeinen ongelma on siis se, että nykyisistä tilastoista ei ilmene käräjäoikeuksien pääkäsittelyiden ja suullisten valmisteluiden todellisia määriä. Tilastointitapa ilmeisesti myös vääristää jossain määrin käsittelyaikoja ja kokoonpanotietoja, koska yksi oikeudenkäynti otetaan niissä monta kertaa huomioon. Ei liene mielekäästä tilastoida esimerkiksi kannetta ja vastakannetta

samassa oikeudenkäynnissä kahdeksi eri asiaksi ja laskea molemmille omat käsittelyaikansa - mikä heijastuu myös keskimääräisiin käsittelyaikoihin.

Toinen keskeinen ongelma ovat tilastoihin sisältyvät *virheet ja epätarkkuudet*. Tällä hetkellä esimerkiksi ei ole luotettavaa tietoa kolmen tuomarin kokoonpanojen määrästä siviiliprosessissa. Tilastoista löytyy myös esimerkiksi pieni määrä tapauksia, joiden mukaan kansliahenkilökunta olisi ratkaissut pääkäsittelyssä asioita.

Ongelmat tietojen kattavuudessa. Tuomioistuintilastoista puuttuu monia perustietoja, joista tarvittaisiin pysyviä aikasarjoja. Tietoja tarvittaisiin mm. siitä, kuinka usein kantajina ja vastaajina on yksityishenkilöitä ja kuinka usein yrityksiä, kuinka usein oikeudenkäynneissä turvaudutaan erilaisiin lainopillisiin palveluihin, kuinka suuria ovat riideltävät intressit ja korvattavaksi tuomitut oikeudenkäyntikulut ja kuinka usein asiat esimerkiksi päätyvät osavoittoihin. Ylipäänsä oikeustilastoinnin ongelmana on se, että erilaisia liitännäisvaatimuksia koskevista ratkaisuksista ei saada tietoa. Esimerkiksi avioerojen osalta olisi tarvetta tietoa siitä, kenelle lapsen huolto määrätään. Nykyinen oikeusministeriön asianhallintajärjestelmä siviiliasioissa ei anna mahdollisuuksia näiden tietojen yksinkertaiseen tilastointiin.

Ongelmia on myös Tilastokeskuksen tietojen *ajankohtaisuudessa*. Vuoden 2006 ja 2007 taitteessa esimerkiksi oikeusavusta, hallinto-oikeuksista ja hovioikeuksista uusimmat tiedot ovat vuodelta 2004 ja korkeimman hallinto-oikeuden osalta vuodelta 2003. Näitä tietoja on kyllä saatavissa oikeusministeriön asianhallintajärjestelmistä myöhemmältäkin ajalta. Oikeusministeriön ja Tilastokeskuksen tilastot eivät luvuiltaan kuitenkaan kaikilta osin vastaa toisiaan. Olisikin tarpeen, että tutkimuksessa ja seurannassa voisi käyttää samaa tilastolähdettä, jotta aikasarjoista muodostuisi luotettavia.

Rikosasioiden tilastoinnin ongelmat

Kriminologisessa tutkimuksessa tuomioistuintilastot ovat vain yksi tietolähde tutkittaessa rikosten käsittelyä ja kontrollia yhteiskunnassa. Tarvitaan tietoa myös poliisiin ja syyttäjän sekä muiden viranomaisten toiminnasta. Erityisesti tarvitaan tietoa ns. rikosketjusta eli siitä, mitä rikoksille tapahtuu, kun ne etenevät viranomaiskoneistossa.

Nykyisin *rikosketjusta* ei automaattisesti saada tietoja, vaan niitä on tuotettu erikseen. Tällä hetkellä Oikeus- ja rikosasiain tilastoinnin yhteistyöryhmässä on vireillä kokeiluhanke talousrikosjuttujen ”läpivirtauksesta”. Hanketta on suunniteltu yhdessä Poliisiammattikorkeakoulun kanssa.

Ongelmana tilastoissa ovat myös lähtöaineistosta eli asiankäsittelyjärjestelmistä johtuvat *virheet*. Poliisin ja muiden viranomaisten kirjauskäytännöt vaihtelevat ja tämä vaikuttaa tuotettavien tilastojen laatuun.

Rikostilastojen *tilastoyksikkö vaihtelee* (esim. juttu, rikos, henkilö) eri yhteyksissä ja eri tilastoissa, joten tilastoja käyttävän pitää tietää, mistä yksiköstä kulloinkin on kyse ja tämä aiheuttaa sekavuutta tilastojen käytössä.

Tutkimuslupa- ja tietosuojakysymykset aiheuttavat myös ongelmia tutkimuksen näkökulmasta. Tilastokeskus ei voi luovuttaa mitään tunnistetietoja tilastoista edes alkuperäiselle tilaston haltijalle sen jälkeen, kun ne on siirretty Tilastokeskukselle. Toisaalta ei ole selkeää kuvaa siitä, missä tilanteissa ja kenelle esimerkiksi tuomioistuintilastoista voidaan luovuttaa tunnistetietoja kuten diaaritietoja.

Puutteena voidaan pitää sitä, että *rikosvahinkoja* ei tilastoida. Tiedot rikosten aiheuttamista vahingoista on sinänsä esimerkiksi tuomioistuinten asianhallintajärjestelmissä, mutta ne ovat tekstimuodossa, joten niitä ei voi käyttää suoraan tilastointiin.

Ongelmia aiheuttavat myös sellaisten rikosten ja muiden asioiden tilastointi, jotka *eivät perustu suoraan lain nimikkeisiin*. Poliisin pitäisi esimerkiksi kirjata asianhallintajärjestelmiin erikseen talousrikokset ja rasistiset rikokset. Yleisien, yhtenäisten käsitteiden luominen on kuitenkin vaikeaa ja kirjaamiskäytännöt vaihtelevat. Tuomioistuinten siviili- ja rikostilastoihinkin on aika ajoin pohdittu muuhun kuin suoraan lain nimikkeisiin perustuvaa jaottelua. Tällöinkin ongelmana olisi se, kuinka saada merkinnät yhdenmukaisiksi ja luotettaviksi. Toinen keskeinen ongelma on se, ettei poliisilla, tuomioistuimilla tai muilla viranomaisilla ole motivaatiota laittaa asianhallintajärjestelmiin tietoja, jotka eivät palvele päivittäistä toimintaa, vaan ovat tarpeen vain tutkimuksen ja tiedonsaannin näkökulmasta.

Nykyisin tilastoista puuttuvat rikoksen *uhreja koskevat tiedot*. Poliisi ei kirjaa uhrin tietoja automaattisesti ja täydellisesti esim. uhrin ikää ja sukupuolta, jolloin tietoa ei voi käyttää tilastoinnissa. Myöskään tuomioistuintilastoista ei ole saatavissa tietoa jutun osapuolista.

Kokonaisuudessaan tilastointiin liittyvät ongelmat ja niiden syyt voidaan tiivistää seuraavaan taulukkoon.

Taulukko 4 Oikeustilastoinnin ongelmat ja ongelmien syyt

Ongelma	Esimerkkejä	Syyt
<i>Tilastojen puutteet</i>	Oikeudenkäynnin osapuolet, riideltävä intressi, oikeudenkäyntikulut, rikosvahingot, uhritiedot	Asianhallintajärjestelmien rakenne ja tietojen saatavuus niistä. Asioiden tilastointitapa. Näkemyksen puute vakioraportoitavista tiedoista ja priorisoinneista.
<i>Tilastojen virheet</i>	Pääkäsittelyiden määrä, rasistinen rikollisuus.	Virheellinen tietojen syöttö asianhallintajärjestelmiin. Asioiden tilastointitapa. Puutteellinen motivaatio syöttää tietoja.
<i>Tietojen ajantasaisuus</i>	Tuomioistuintilastot.	Resurssit?
<i>Tietojen saatavuus tilastoista</i>	Mielentila rikostuomioissa.	Tietosuoja
<i>Tilastoyksiköiden vaihtelu</i>	Juttu, rikos, henkilö.	Tietoja tarvitaan eri näkökulmista ja intresseistä
<i>Tietojen saaminen tarkoituksenmukaisessa muodossa (poikkeaminen lain nimikkeistä)</i>	Talousrikollisuus, rasistinen rikollisuus.	Tietojen tarkkuuden vaatimus.
<i>Tietojen saaminen asioiden etenemisestä viranomaiskoneistossa</i>	Rikosketju.	Eri viranomaisten tietojärjestelmien yhteensopimattomuus.

3 TUTKIMUSTARPEET JA KOKEMUKSIA TUTKIMUKSEN HYVÄSIKÄYTÖSTÄ

3.1 Oikeusministeriön tutkimustarpeet

Oikeusministeriön päätöksenteko, strateginen suunnittelu ja kehittäminen vaativat tuekseen monenlaista *tietoa*. Osa tietotarpeista on pysyviä ja vaativat jatkuvaa tiedonkeruuta, osa taas tilapäisiä ja yksittäisiin hankkeisiin liittyviä. Suuri osa tietotarpeista voidaan tyydyttää keräämällä tietoa normaalin virkatyön yhteydessä tilastoista ja kirjallisuudesta tai kuulemalla asiantuntijoita ja muita tahoja. Monissa tapauksissa tarvittava tieto ei kuitenkaan ole saatavissa tällä tavoin tai se ei ole kyllin kattavaa, jolloin tarvitaan oikeusministeriön tietotarpeita tyydyttävää *tutkimusta*. Oikeusministeriö käyttää toiminnassaan hyväkseen monenlaista tutkimustietoa. Oikeusministeriön toiminnan kannalta keskeisiä ovat etenkin seuraavanlaiset tutkimukset:

- * Oikeuden tulkintaan ja systematisointiin keskittyvät oikeusdogmaattiset tutkimukset
- * Oikeuden kehitystä empiirisesti tarkastelevat oikeuspoliittiset ja kriminologiset tutkimukset
- * Yhteiskunnallista päätöksentekoa, vaalijärjestelmää ja politiikkaa tarkastelevat politologiset ja hallintotieteelliset tutkimukset
- * Yhteiskunnan yleistä kehitystä kuvaavat yhteiskuntatieteelliset ja taloustieteelliset tutkimukset

Monilta osin nämä tutkimusalat lomittuvat toisiinsa, eivätkä ne ole selkeästi toisistaan erottuvia. Oikeusministeriön päätöksenteon ja suunnittelun näkökulmasta keskeisellä sijalla ovat etenkin oikeuspoliittiset ja kriminologiset tutkimukset. Ministeriön alainen Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos onkin keskittynyt näihin tutkimusalueisiin. Sitomattomilla määrärahoilla taas on pyritty tyydyttämään myös muille tutkimusaloille suuntautuvia tutkimustarpeita.

Oikeusministeriön eri yksiköiden tehtävät suuntautuvat eri tahoille ja niiden tutkimustarpeet myös poikkeavat toisistaan. Oikeusministeriössä on kolme eri osastoa: lainvalmisteluosasto, oikeushallinto-osasto ja kriminaalipoliittinen osasto. Lisäksi ministeriössä toimii erikseen kansainvälinen yksikkö. Vuoden 2007 alusta ministeriöön perustettiin myös erillinen demokratiayksikkö. Tässä on tarkasteltu näiden yksiköiden tutkimustarpeita erikseen ja sen jälkeen tutkimustarpeita on arvioitu kokonaisuudessaan.

3.1.1 Lainvalmisteluosasto

Lainvalmisteluosaston tehtävänä on 1) suunnitella ja valmistella lainsäädäntöuudistuksia, 2) tarkastaa säädösehdotuksia, 3) kehittää valtioneuvoston lainvalmistelua, 4) huolehtia EU-oikeudellisista neuvonta- ja asiantuntijatehtävistä sekä 5) käsitellä Ahvenanmaan itsehallintoa koskevat asiat. Tutkimustietoa tarvitaan etenkin kahdessa osaston perustehtävässä eli valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisessä sekä konkreettisessa lainvalmistelutyössä. Lainvalmistelutyö jakautuu osastolla neljään eri kohdealueeseen eli julkisoikeuteen, rikos- ja prosessioikeuteen, yksityisoikeuteen sekä eurooppaoikeuteen. Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämistyössä korostuu strateginen näkökulma ja konkreettisessa lainvalmistelussa puolestaan käytännöllinen näkökulma tutkimustarpeisiin. Lainvalmisteluosaston tutkimustarpeet voidaan jakaa neljään eri ryhmään: 1) ”pikaselvitykset”, 2) laajat oikeuspoliittiset selvitykset, 3) yhteistyöhankkeet ja 4) lainsäädännön vaikutustutkimukset.

”Pikaselvitykset”

Lainvalmisteluosastolla tarvitaan runsaasti päivittäisessä lainvalmistelussa ja hallinnossa hyödynnettäviä ”pikaselvityksiä”. Yleensä tällöin kyse on tietopohjan hankkimisesta konkreettisen hankkeen tarpeisiin. Tietotarpeet voivat tällöin suuntautua monelle taholle. Usein tarvitaan esimerkiksi empiirisiä tietoja ilmiöiden yleisyydestä ja niiden kehitystrendeistä. Monissa hankkeissa tarvitaan myös vertailutietoa eri maiden järjestelmistä. Usein tällainen tieto kerätään ja analysoidaan normaalina virkатыönä hanketta valmisteltaessa. Tietopohjana voidaan käyttää mm. oikeusministeriön omaa tilastotuotantoa, Tilastokeskuksen tilastoja ja erilaisia valmiita tutkimuksia.

Toisinaan kuitenkin tarvitaan myös nopeasti toteutettuja erillisselvityksiä, joihin kerätään tutkimusaineisto erikseen. Esimerkiksi lainvalmistelun kehittämistyössä valtioneuvoston ministeriöille on tehty erilaisia kyselyitä lainvalmistelun määrästä, laadusta, ohjauksesta ja resursseista. Näiden aineistojen kerääminen ja analysointi on tehty oikeusministeriön virkатыönä. Konkreettisissa lainvalmisteluhankkeissa joudutaan myös tekemään vastaavanlaista selvitystyötä. Euroopan integraation myötä erilaisten pikaselvitysten tarve on kasvanut, sillä melko usein erilaisten hankkeiden yhteydessä kaivataan tietoa Suomen tilanteesta. Ulkopuolelta tilattaessa selvitystyö vaatii muutaman kuukauden ajan yhden tutkijan työpanosta.

Laajat oikeuspoliittiset selvitykset

Oikeusministeriön lainvalmistelulle on ominaista, että hankkeet ovat keskimääräistä suurempia verrattuna koko valtioneuvoston lainvalmisteluun. Ministeriö vastaa monia yhteiskunnan perusinstituutioita koskevasta lainsäädännöstä ja hankkeilla on usein myös huomattava merkitys yhteiskunnan kannalta. Yhteiskunnallisesti merkittävässä suurissa hankkeissa tarvitaan usein myös laajoja oikeuspoliittisia selvityksiä ja tutkimuksia. Tyypillinen esimerkki on rikoslain kokonaisuudistus, jota valmisteltiin kaikkiaan noin kolmekymmentä vuotta. Uudistuksen aikana tehtiin runsaasti kriminaalipoliittisia tutkimuksia ja selvityksiä rikosoikeuden eri alueilta. Myös velkajärjestelyinstituutio otettiin käyttöön sen jälkeen kun tutkimuksessa oli verrattu laajasti eri maiden velalliskonkurssijärjestelmiä.

Usein tällaisia laajoja oikeuspoliittisia selvityksiä ja tutkimuksia tarvitaan suunnitteluvaiheessa, ennen konkreettisiin lainvalmisteluhankkeisiin ryhtymistä tai viimeistään niiden alkuvaiheessa. Tällaisille laajoille oikeuspoliittisille selvityksille on tyypillistä selkeä tutkimuksellinen ote, itsenäiset aineistot, teoreettisempi lähestymistapa sekä monipuoliset analyysit. Tällaisten tutkimusten tekemiseen kuluu myös pitkäaikoinen aika ja ne vaativat resursseja. Niitä ei yleensä voidakaan toteuttaa virkатыönä, vaan ne vaativat ammattitutkijan työpanosta. Tällöin selvityksen aikaan saaminen vaatii yleensä tutkimussopimuksen tekemistä jonkin tutkimusyksikön kanssa. Yleensä laajat oikeuspoliittiset selvitykset vaativat melko paljon resursseja ja useamman vuoden tutkijatyöpanosta.

Lainvalmistelun yleinen kehittäminen vaatii myös tuekseen teoreettista ja laaja-alaista lainsäädäntöpoliittista tutkimusta, joka tarkastelee lainsäädännön ja muiden ohjausjärjestelmien kehitystä länsimaissa. Lainvalmistelun ja lainsäädännön keskeiset ongelmat ovat varsin samantyyppisiä eri länsimaissa ja kehittämistyössä tarvitaan tietoa muissa maissa tehdyistä tutkimuksista, kehitystyöstä ja innovaatioista. Lainvalmistelun laadun parantamiseen kohdistuu myös yhä kasvavassa määrin kansainvälisiä paineita.

Yhteistyöhankkeet

Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto tekee hyvin paljon yhteistyötä muiden ministeriöiden kanssa. Se korostuu etenkin lainvalmistelun yleisessä kehittämisessä, lakien tarkastustoiminnassa, perustuslakikysymyksissä ja annettavissa lausunnoissa. Yhteistyötä on paljon kuitenkin myös konkreettisissa lainvalmisteluhankkeissa. Näissä yhteistyöhankkeissa tarvitaan myös ajoittain tutkimuksia ja selvityksiä. Osa yhteistyöhankkeiden vaatimista tutkimuksista on laaja-alaisia, koko valtioneuvostoa koskettavia ja paljon resursseja vaativia. Osa taas liittyy esimerkiksi kahden ministeriön yhteistyöhön ja laajuudeltaan pienempiä. Tyypillisesti oikeusministeriön lainvalmistelulla on esimerkiksi yhteyksiä sisäasiainministeriön lainvalmisteluun ja yhteisiä tutkimustarpeita liittyy esimerkiksi rikollisuuden ja kontrollikoneiston tutkimiseen.

Lainsäädännön vaikutustutkimukset

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tutkimustarpeista suuri osa kohdistuu lainsäädännön arviointi- ja vaikutustutkimuksiin. Jotta lainvalmistelu olisi rationaalista, olisi kyettävä seuraamaan vaikuttavatko säädökset sillä tavoin kuin on odotettu. Suunnitelmallinen säädöspolitiikka edellyttää toiminnan vaikutusten tuntemista. Tarvitaan siis tietoa, kuinka lait ovat toteutuneet ja minkälaisia vaikutuksia niillä on tosiasiallisesti ollut verrattuna asetettuihin tavoitteisiin. Tutkimusten mukaan lainsäädännön tavoitteet saavutetaan yleensä vajavaisesti ja laeilla on erilaisia ei-toivottuja sivuvaikutuksia. Vaikutustutkimuksia tarvitaan etenkin sen vuoksi, että voitaisiin ryhtyä tarvittaviin korjaustoimenpiteisiin, jos vaikutukset eivät ole odotetunlaisia. Laajempien lakiuudistusten yhteydessä eduskunnan lakivaliokunta yleensä myös edellyttää uudistuksen vaikutusten tutkimista.

Joissain tapauksissa lakien vaikutuksia voidaan seurata erilaisten indikaattorien avulla virkatyönä. Varsinaisen vaikutustutkimuksen tekeminen edellyttää kuitenkin tutkimussopimusta jonkin tutkimusyksikön kanssa. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on tehnyt paljon lainvalmisteluosaston tarvitsemia vaikutustutkimuksia. Tällaisia ovat olleet mm. alioikeusuudistuksen seuranta, velkajärjestelyuudistuksen seuranta, huumausaineen käyttörikosuudistuksen seuranta, julkisuuslainsäädännön toteutumisen seuranta ja oikeusapu-uudistuksen seuranta. Tutkimussopimuksia on tehty myös yliopistojen kanssa mm. hallintolain seurannasta. Lainvalmisteluosasto tarvitsee lainsäädännön vaikutustutkimuksia säännönmukaisesti useista hankkeista vuosittain. Tällä hetkellä niitä kyetään teettämään noin 2-3 vuosittain, vaikka todellinen tarve olisi noin 5-10 tutkimusta tai selvitystä. Tyypillisesti yksittäisen hankkeen perusseurantatutkimus vaatii noin yhden tutkijan vuoden työpanoksen. Kustannukset ovat tällöin noin 50 000 euron luokkaa. Laajoissa uudistuksissa tarvitaan pidempiaikaista ja laajempaa seurantaa.

Lainvalmisteluosaston ajankohtaiset tutkimustarpeet

Lainvalmisteluosaston yksiköillä on tällä hetkellä lukuisia ajankohtaisia tieto- ja tutkimustarpeita. Niiden joukossa on sekä laajoja oikeuspoliittisia selvityksiä että lainsäädännön arviointi- ja vaikutustutkimuksia. Varsinaista pitkäjänteistä tutkimuspolitiikkaa osastolla ei ole ollut, vaan usein kyse on ollut ajankohtaisten tarpeiden tyydyttämisestä.

Julkisoikeuden yksikössä keskeinen tarve kohdistuu perustuslain toimivuuden ja vaikutusten tutkimiseen pitkällä aikavälillä. Kyseessä olisi varsin laaja-alainen hanke.

Yksityisoikeuden yksikössä tutkimuksia tarvitaan mm. yrityssaneerauksen muutosten vaikutuksista, velkajärjestelyjen maksuohjelmista, liiketoimintakielloista, osakeyhtiölain vaikutuksista, yhdistyslain toimivuudesta ja vahingonkorvauskäytännöistä.

Rikos- ja prosessioikeuden yksikössä tarvitaan laajaa tutkimusta esitutkinnasta ja pakkokeinoista, sillä valmisteilla on esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön kokonaisuudistus. Eduskunnan lakivaliokunta on myös edellyttänyt seksin ostoa koskevan kriminalisoinnin seurantaan (LaVM 10/2006). Eduskunnan lakivaliokunta on useissa muissakin uudistuksissa edellyttänyt, että uudistusta seurataan, arvioidaan tai sen vaikutukset selvitetään. Tällaisia mainintoja on mm. seuraavissa mietinnöissä: LaVM 1/2006 vp (rikosprosessimuutokset), LaVM 16/2005 vp (rikosvahinkolaki), LaVM 14/2005 vp (haltijavastuu), LaVM 12/2005 vp (sakon muuntorangaistus), LaVM 6/2005 vp (muutoksenhaku korkeimpaan oikeuteen), LaVM 4/2005 vp (tuomioistuinsovittelu), LaVM 1/2005 vp (isyystutkimus), LaVM 14/2004 vp (perintäkulut) ja LaVM 6/2003 vp (konkurssilainsäädäntö). On kuitenkin huomattava, että oikeusministeriön oikeuspoliittisen ohjelman mukaan tavanomaiset seuranta- ja muut selvitysluonteiset hankkeet siirretään mahdollisuuksien mukaan tavanomaisista toimintamenoista rahoitettavaksi.

Eurooppaoikeuden yksikössä tarvittaisiin jatkuvaa tutkimus- ja seurantatietoa EU-yhteistyön vaikutuksesta Suomen lainsäädäntöön ja sovellettavaan oikeuteen. Tuomioistuinten kehittämistä varten tarvittaisiin myös tietoa EU-oikeuden ja siihen liittyvän kansallisen lainsäädännön soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa sekä suomalaisten tuomioistuinten ennakkoratkaisupyynnöistä EY-tuomioistuimeen.

3.1.2 Oikeushallinto-osasto

Oikeushallinto-osaston tehtävänä on huolehtia tuomioistuinlaitoksen, ulosottolaitoksen ja julkisen oikeusaputoimen toimintaedellytyksistä, toiminnan ja henkilöstön kehittämisestä ja strategisesta suunnittelusta, tukea toimialansa virastoja perustehtäviensä suorittamisessa sekä vastata toimialansa palvelujen saatavuudesta ja oikeudellisesta jaotuksesta. Oikeushallinto-osastossa on kuusi eri yksikköä: 1) lainvalmistelu- ja strategiayksikkö, 2) tuomioistuinyksikkö, 3) oikeusapuyksikkö, 4) ulosottoyksikkö, 5) koulutusyksikkö ja 6) talous- ja henkilöstöhallintoyksikkö.

Vuonna 2006 oikeushallinto-osastolla oli käynnissä oikeusturvapolitiikan vaikuttavuus- ja kustannustehokkuusprojekti. Projektin tavoitteena oli kehittää oikeusturvapolitiikan pitkäjänteisen suunnittelun tueksi malli siitä, miten oikeusturvapolitiikan vaikuttavuudella tarkoitetaan. Projektissa oikeusturvapolitiikka jaettiin neljään eri vaikuttavuuden osa-alueeseen: 1) oikeusrauhan toteutuminen, 2) oikeudensaantimahdollisuuksien tosiasiallinen toteutuminen, 3) prosessuaalisen oikeusturvan toteutuminen ja 4) aineellisen oikeusturvan toteutuminen. Nämä osa-alueet jaettiin vielä erilaisiin osatekijöihin sekä kehitettiin kutakin tekijää kuvaavat konkreettiset mittarit tai indikaattorit. Siinä yhteydessä havaittiin paljon erilaisia tutkimus- ja tietotarpeita, jotka jatkossa pitäisi täyttää. Seuraavassa näitä tieto- ja tutkimustarpeita on tarkasteltu vaikuttavuuden osa-alueiden kautta.

Oikeusrauhan toteutuminen

Ensimmäinen oikeusturvapolitiikan vaikuttavuuden osa-alue on oikeusrauhan toteutuminen eli oikeusoloiltaan ennustettava yhteiskunta, jossa oikeudet ja velvollisuudet toteutuvat oikeudenmukaisella tavalla. Tämä alue jakautuu kolmeen eri osatekijään: 1) yhteiskunnan jäsenten tietoisuus oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan, 2) luottamus oikeusjärjestelmään ja yhteiskunnan

jäsenten välillä sekä 3) yhteiskunnan jäsenten oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen ennakoitavalla tavalla ja yhdenvertaisesti.

Yhteiskunnan jäsenten tietoisuutta oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan voidaan kuvata kuuden eri mittarin avulla: 1) tietoisuus voimassa olevasta oikeudesta, 2) laissa säädettyjen oikeuksien käyttämättä jättäminen yhteiskunnassa, 3) oikeudellinen tiedottaminen ja tuomioistuinratkaisujen näkyvyys, 4) oikeusopin opetuksen määrä oppilaitoksissa, 5) oikeudellinen neuvonta ja oikeusapuohjaus sekä 6) kansalaisten oikeuskäsitykset. Varsinaista empiiristä tutkimusta näihin mittareihin liittyen tarvitaan erityisesti kansalaisten tietoisuudesta voimassa olevasta oikeudesta, oikeudellisesta neuvonnasta ja oikeusapuohjauksesta sekä kansalaisten oikeuskäsityksistä tai oikeustajunnasta. Muilta osin mittareiden vaatima tietoa on saatavissa tilastoja ja muita tietolähteitä kehittämällä.

Luottamusta oikeusjärjestelmään ja yhteiskunnan jäsenten välillä voidaan kuvata seuraavilla mittareilla: 1) kansalaisten ja yritysten luottamus tuomioistuimiin, muihin instituutioihin ja oikeusjärjestelmään, 2) kansalaisten keskinäinen luottamus, 3) luottamus oikeusjärjestelmään palveluita käyttäneiden osalta sekä niiden osalta, jotka eivät ole niitä käyttäneet, 4) alueelliset erot kansalaisten ja yritysten luottamuksessa oikeusjärjestelmään, 5) sosioekonomisiin tekijöihin liittyvät erot kansalaisten ja yritysten luottamuksessa oikeusjärjestelmään, 6) rikollisuuden pelko, 7) median oikeusoloja koskeva uutisointi sekä 8) viranomaisten toiminnasta tehdyt kantelut yleisille oikeusavustajille. Nämä mittarit edellyttävät tutkimuksia luottamuksesta, rikollisuuden pelosta sekä oikeusoloja koskevasta uutisoinnista. Luottamusta tuomioistuimiin ja muihin instituutioihin tulisi seurata yleisellä tasolla. Lisäksi tarvitaan erillistutkimuksia siitä, kuinka tuomioistuimessa asioineet luottavat verrattuna sellaisiin, jotka eivät ole olleet oikeusturvakoneiston kanssa tekemisissä.

Yhteiskunnan jäsenten oikeuksien tosiasiallista toteutumista ennakoitavalla tavalla ja yhdenvertaisesti voidaan kuvata seuraavilla mittareilla: 1) rikollisuuden määrä, 2) konfliktien ja oikeusongelmien määrä, 3) hallinnon oikeusongelmat, 4) kantelut laillisuusvalvojille sekä 5) korruption määrä ja laatu. Etenkin rikollisuuden sekä konfliktien ja oikeusongelmien määrästä tarvitaan määrääjain toistettavia tutkimuksia. Koska vain pieni osa rikollisuudesta ja oikeusongelmista tulee viranomaisten tietoon, tarvitaan uhritutkimuksia ja kyselytutkimuksia niiden määrän selville saamiseksi. Tarvitaan myös analyyseja rikollisuuden ja oikeusongelmien kehityssuunnista ja ilmenemismuodoista. Korruption määrästä ja laadusta tarvittaisiin taas erillistutkimuksia.

Oikeudensaantimahdollisuuksien tosiasiallinen toteutuminen

Pelkästään muodolliset mahdollisuudet saada oikeutta eivät ole riittäviä, vaan kansalaisilla pitää olla myös tosiasialliset oikeudensaantimahdollisuudet. Oikeudensaantimahdollisuuksien toteutuminen jakaantuu kahteen eri osatekijään: 1) tuomioistuimen pääsyn toteutuminen ja 2) oikeuspalveluiden saatavuus ja riittävyys.

Tuomioistuimeen pääsyn toteutumista voidaan kuvata seuraavilla mittareilla: 1) ihmisten ja yritysten mahdollisuus päästä tuomioistuimeen siviiliasioissa, 2) eri tuomioistuinten juttumäärät, 3) oikeudenkäyntikulut tuomioistuimissa sekä 4) käsittelyajat tuomioistuimissa. Mahdollisuudesta päästä tuomioistuimeen siviiliasioissa tarvitaan empiirisiä tutkimuksia. Tuomioistuinten juttumäärät ja käsittelyajat on sen sijaan saatavissa oikeusministeriön tilastoista. Oikeudenkäyntikulujen kehityksestä rikos-, riita- ja hallintolainkäyttöasioissa tarvitaan myös erillistutkimuksia. Jatkossa olisi kuitenkin tilastointia kehitettävä siten, että tämäkin tieto saataisiin suoraan tilastoista.

Oikeuspalveluiden saatavuutta ja riittävyyttä voidaan kuvata seuraavilla mittareilla: 1) tuomioistuinten ratkaisemat asiat suhteessa saapuneisiin asioihin, 2) oikeusavun jonotusajat, 3) oikeusavun asiamäärät 4) kuluttajariitalautakunnan käsittelyajat. Pääosin nämä mittarit on saatavissa tilastoista, eivätkä ne edellytä erillistutkimuksia. Tarvitaan kuitenkin oikeusapupalveluiden käyttäjille sekä tarjoajille suunnattavia tutkimuksia palveluiden laadusta ja riittävyydestä.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen yhdenvertaisesti

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti on turvattu perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa. On tärkeää seurata toteutuuko oikeudenmukainen oikeudenkäynti myös todellisuudessa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen yhdenvertaisesti jakaantuu seuraaviin osatekijöihin: 1) menettelyllisen oikeusturvan toteutuminen sekä 2) muutoksenhakuoikeuden toteutuminen.

Menettelyllisen oikeusturvan toteutumista voidaan kuvata seuraavilla mittareilla: 1) toimenpiteisiin johtaneet kantelut ylimmille laillisuusvalvojille sekä tuomiovirhekantelut, 2) käsittelyajat tuomioistuimissa, 3) menettelyn koettu oikeudenmukaisuus, 3) salaiseksi julistettujen käsittelyiden määrä, 4) oikeudenkäyntikulut tuomioistuimissa sekä 5) päätösten ja perusteluiden ymmärrettävyys. Erityisesti tuomioistuinmenettelyiden koetusta oikeudenmukaisuudesta tarvitaan empiirisiä tutkimuksia. Salaiseksi julistettuja oikeudenkäyntejä voidaan seurata oikeusministeriön tilastoista. niiden kehityssuunnista, sisällöstä ja käytöstä eri juttutyypeissä tarvittaisiin kuitenkin myös erillistutkimus samoin kuin päätösten perusteluista ja ymmärrettävyydestä.

Muutoksenhakuoikeuden toteutumista voidaan kuvata seuraavilla mittareilla: 1) muutoksenhakuoikeuden tosiasiallinen toteutuminen ja sen esteet sekä 2) muutoksenhakujen määrä tuomioistuimissa. Muutoksenhakujen määrää voidaan seurata oikeusministeriön tilastoista. Muutoksenhakuoikeuden tosiasiallisesta toteutumisesta ja sen esteistä taas tarvitaan erillistutkimuksia.

Aineellisen oikeusturvan toteutuminen

Tuomioistuinten ja koko oikeusturvakoneiston viimesijainen tehtävä on toteuttaa aineellisen oikeuden toteutumista yhteiskunnassa. Aineellisen oikeusturvan toteutuminen jakaantuu seuraaviin osa-alueisiin: 1) aineellisen oikeuden ja rikosvastuun toteutuminen sekä 2) konfliktien ratkeaminen.

Aineellisen oikeuden ja rikosvastuun toteutumista voidaan kuvata seuraavilla mittareilla: 1) tuomioistuinratkaisujen muuttuminen, 2) hallintoviranomaisten päätösten muuttuminen hallinto-oikeuksissa sekä 3) rangaistuskäytäntöjen yhtenäisyys. Ratkaisujen muuttumista tuomioistuimissa voidaan seurata oikeusministeriön tilastoista. Muutoksenhausta ja ratkaisujen muuttumisesta tarvitaan kuitenkin myös tutkimuksellista analyysia. Erityisen suuri tarve on rangaistuskäytännön yhtenäisyyttä koskeville tutkimuksille, joita on Suomessa tehty vain vähän.

Konfliktien ratkeamista voidaan kuvata seuraavilla mittareilla: 1) piiloon jäävät konfliktit, 2) sovinnot siviiliasioissa sekä 3) kuluttajariitalautakunnan ratkaisujen noudattaminen. Piiloon jäävistä konflikteista tarvitaan tutkimuksia, joissa tarkasteltaisiin, kuinka paljon yksityiset ja yritykset jättävät käyttämättä mahdollisuuksiaan saattaa asiansa viranomaisten tutkittavaksi. Saavutettujen sovintojen määriä siviiliasioissa voidaan seurata tilastoista. tarvitaan kuitenkin myös erillistutkimuksia, joissa analysoidaan sovintoja mm. tuomioistuinsovittelussa, oikeusavussa ja

asianajopalveluissa sekä kuluttajariitalautakunnassa. Kuluttajariitalautakunnan ratkaisusuositusten noudattamisastetta voidaan seurata tilastojen avulla.

Oikeushallinto-osaston ajankohtaiset tutkimustarpeet

Oikeushallinto-osaston ajankohtaiset tieto- ja tutkimustarpeet liittyvät osin strategiseen suunnitteluun ja osin pragmaattisiin kehittämis- ja seurantarpeisiin. Varsinaista suunnitelmallista ja pitkäjänteistä tutkimuspolitiikkaa osastolla ei ole aiemmin ollut. Vasta oikeusturvapolitiikan vaikuttavuuden mittareiden kehittämisen myötä sellainen on muotoutumassa oikeushallinto-osastolla.

Pitkäaikainen ja keskeinen tutkimustarve liittyy eri hovioikeuksissa käsiteltävien asioiden laajuuteen ja vaativuuteen. Tarvitaan vertailutietoa eri hovioikeuksista toiminnan kehittämisen pohjaksi. Myös alioikeuksien toiminnan laatua kuvaaville mittareille olisi tarvetta. Erillistutkimuksia kaivattaisiin lautamiesjärjestelmästä, kirjallisesta rikosprosessista ja ylipäänsä rikosprosessin toimivuudesta sekä ulosoton määräaikaaisuudesta ja velkavastuusta. Lisäksi eduskunnan lakivaliokunta on edellyttänyt tuomioistuinsovittelu-uudistuksen seurantaan (LaVM 4/2005 vp).

3.1.3 Kriminaalipoliittinen osasto

Kriminaalipoliittisen osaston tehtävänä on arvioida, johtaa ja kehittää kriminaalipolitiikkaa, huolehtia syyttäjälaitoksen ja rikosseuraamusalan toimintaedellytyksistä, toiminnan kehittämisestä ja strategisesta suunnittelusta sekä edistää yhteistoimintaa kriminaalipolitiikan alalla. Kriminaalipoliittisella osastolla on syyttäjä-, rikosseuraamus- ja strategiayksikkö, rikosentorjuntayksikkö sekä lainvalmistelu ja hallintopalveluyksikkö.

Tutkimustiedolla on olennainen merkitys kriminaalipoliittisen osaston strategisessa suunnittelussa ja ohjauksessa. Osaston kannalta erityisen merkittäviä tutkimustarpeita ovat rikollisuustilanteen perusseuranta, rikollisuuden tason osoittimien kehittäminen, kontrolliviranomaisten perusseuranta, rikosentorjunnan arviointitutkimukset sekä erilaiset rikollisuuteen liittyvät ajankohtaisteemat. Etenkin Oikeuspoliittisella tutkimuslaitoksella on ollut tällaisen tiedon tuottamisessa merkittävä rooli. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tuottaman tiedon relevanssi ja käyttökelpoisuus kriminaalipoliittisessa päätöksenteossa taas on ollut sattumanvaraista. Keskeisiä tutkimuksellisia aukkoja ovat olleet rikosseuraamusjärjestelmän ja kriminaalipoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuuden tutkimus. Kriminaalipoliittinen osasto tarvitsee jatkuvasti tuotettua perustietoa, laajoja kriminaalipoliittisia tutkimuksia strategista suunnittelua varten sekä nopeasti toteutettavia erityisselvityksiä ajankohtaisia tarpeita varten.

Rikollisuuden perusseuranta ja rikollisuuden tason osoittimien kehittäminen

Kriminaalipoliittinen osasto tarvitsee säännöllisesti tuotettua perustietoa rikollisuuskehityksestä. Ilman tätä peruskuvausta on vaikea muodostaa näkemystä kriminaalipoliittisista kysymyksistä. 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 väärin 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.

Rikollisuuden määrän lisäksi kriminaalipoliittinen päätöksenteko tarvitsee tuekseen myös tietoa kansalaisten kokemuksista ja suhtautumisesta rikollisuuteen. Tarvitaan siis tutkimuksia rikosten pelosta ja turvattomuuden tunteesta, kansalaisten oikeustajunnasta sekä median rikosuutisoinnista.

Kontrolliviranomaisten perusseuranta

Kriminaalipoliittinen suunnittelu ja päätöksenteko vaativat tuekseen 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.

Rikoksentorjunnan arviointitutkimukset

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

Rikollisuuteen liittyvät ajankohtaisteemat

Rikollisuus on jatkuvasti muuttuva ilmiö ja kriminaalipoliittinen päätöksenteko ja suunnittelu tarvitsevat tutkimuksia erilaisista ajankohtaisteemoista. Tällaisia ovat eri aikoina olleet esimerkiksi huumausainerikollisuus, ulkomaalisten rikollisuus, henkirikollisuus, organisoitu rikollisuus, talousrikollisuus, nuorisorikollisuus, naisiin kohdistuva väkivalta, sekä omaisuusrikokset. Kriminaalipoliittisen järjestelmän kehittäminen, lainvalmistelu ja rikollisuuteen vaikuttaminen edellyttävät rikollisuuden eri muotojen ja kehityssuuntien tuntemusta ja analyysia. Rikollisuutta ja kriminaalipoliittisia järjestelmiä koskeva tietotarve on kasvanut viime aikoina mm. globalisaatiokehityksen mukanaan tuomien rikollisuusmuutosten sekä viime vuosien seuraamusjärjestelmien nopeiden muutosten myötä. Kriminaalipoliittisen osaston mukaan ulkomailla tuotettua kriminologista ja kriminologista ei hyödynnetä tällä hetkellä kylliksi Suomessa.

Kriminaalipoliittisen osaston ajankohtaiset tutkimustarpeet

Kriminaalipoliittisen osaston työssä painottuu hyvin voimakkaasti tietoon perustuva toimintapolitiikka. Osastolla on myös jäsentynyt ja pitkäjänteinen näkemys tutkimustarpeista ja

niiden toteuttamisesta. osastolla on myös runsaasti vuorovaikutusta tiedeyhteisön ja eri tutkimusyksiköiden kanssa. Monilla osaston työntekijöillä onkin tutkijankoulutus, vaikka osasto ei varsinaisesti tuotakaan itse tutkimusta.

Kriminaalipoliittisella osastolla on runsaasti ajankohtaisia tutkimustarpeita. Osa niistä on kansainvälisiä vertailuja ja osa puhtaasti Suomeen kohdistuvia tarpeita. Osasto katsoo tarpeelliseksi osallistua pohjoismaiseen tutkimushankkeeseen väestön oikeuskäsityksistä. Samoin tarpeelliseksi nähtäisiin osallistuminen tutkimushankkeeseen, joka keskittyy monikulttuuriseen rikosten sovitteluun Euroopan maissa. Kolmas tarpeellisenä pidetty yhteishanke on vertailututkimus päihteisiin ja rikollisuuteen liittyvästä poikkeavuuden kontrollista eri Pohjoismaissa. Lisäksi tarvetta olisi tutkimukselle lainrikkojen psykososiaalisesta kuntoutuksesta eri pohjoismaissa.

Seuraamusjärjestelmään kohdistuvia tutkimustarpeita on useita. Tällaisia ovat restoratiivisen oikeuden käyttö ja mahdollisuudet, vankeinhoidon rakenneuudistuksen arviointi, valvotun koevapauden kohdentuminen ja onnistuminen, valtakunnallinen jälkihuoltotyön seurantatutkimus, sakan muuntorangaistusuudistuksen arviointi sekä yhdyskuntaseuraamusten toteutuminen ja vaikuttavuus. Lisäksi tarpeellisenä on nähty uusintarikollisuuteen vaikuttamisen arviointia sekä miesuhritutkimusta.

3.1.4 Demokratiayksikkö

Oikeusministeriöön perustettiin erillinen demokratiayksikkö vuoden 2007 alkupuolella. Yksikön toimintaa pohjusti aiemmin toiminut kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa havaittiin paljon kansalaisvaikuttamiseen ja demokraattiseen osallistumiseen liittyviä tutkimustarpeita. Demokratiayksikön toiminnan olennainen edellytys on riittävä tutkimustieto. Pyrkimys vaikuttaa demokratian tilaan ja kansalaisten aktiivisuuteen pohjautuu suurelta osin tietoon olemassa olevasta yhteiskunnallisesta tilasta ja kehityksestä. 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. kansainväliset yhteistyöverkostot ja kansainvälinen vertailtavuus ovat myös välttämättömiä työkaluja suomalaista demokratiaa tutkittaessa.

Esitettyjä indikaattoreita on yli sata, eikä niitä voida esittää kattavasti tässä yhteydessä (Ks. tarkemmin OM julkaisu 1/2006) Indikaattorit sisältävät tiivistetysti seuraavanlaisia aineistoihin ja rekistereihin liittyviä toimenpiteitä, jotka kuvastavat myös keskeisiä tietotarpeita: 1) eduskuntavaalien kyselytutkimusaineistojen keruun vakinaistaminen, säännöllinen raportointi ja erilliset tutkimushankkeet, 2) kyselyaineistot kunnallisvaaleista ja muista vaaleista sekä näihin liittyvät tutkimushankkeet, 3) vaalitilastojen kehittäminen, 4) kansalaisten aloitteiden ja yhteydenottojen tilastointi, 5) yhdistysrekisterin kehittäminen, 6) kyselyt yhdistysten toiminnasta ja sisäisestä demokratiasta, 7) puolueiden jäsenistöihin kohdennetut kyselyt, 8) informoidun kansalaisuuden kehittymistä seuraavat tilastot ja kyselyt, 9) koulujen ja oppilaitosten oppilaille

suunnatut demokratiakyselyt ja muut mittaukset, 10) koulujen ja oppilaitosten opettajille suunnatut kyselyt, 11) kyselyt kuntien luottamushenkilöille ja heitä koskevat tilastot sekä 12) kuntalaiskyselyt.

3.1.5 Kansainvälinen yksikkö

Kansainvälisen yksikön tehtävänä on yhteen sovittaa ministeriön EU-asioiden hoitamista, seurata kansainvälistä oikeudellista yhteistyötä koskevia sopimuksia ja säädöksiä sekä hoitaa niiden perusteella ministeriölle keskusviranomaisena kuuluvat tehtävät, kehittää ja yhteen sovittaa hallinnonalan osallistumista siviilikriisinhallintaan sekä huolehtia oikeusvaltiokehityksen edistämiseen liittyvistä yhteistyöhankkeista.

Kansainvälisellä yksiköllä ei ole ollut pitkäjänteistä ja suunnitelmallista tutkimuspolitiikkaa. Tällä hetkellä yksiköllä on kolme ajankohtaisiin teemoihin liittyvää tutkimustarvetta. Ensimmäinen niistä koskee kansainvälisten perheasioiden käsittelyä, määrää ja kehitystä. Tietotarpeita liittyy mm. avioero-, isyys-, ja perintöasioiden käsittelemiseen tuomioistuimissa, tuomioistuimen toimivaltaan, sovellettavaan lakiin ja täytäntöönpanoon, kansainvälisten mittareiden luomiseen kehityskulkujen seuraamiseksi sekä eri maiden aineelliseen lainsäädäntöön. Toiseksi tutkimustarpeet keskittyvät kansainvälisten rikosapuasioiden koordinoitua vuonna 2000 selvittäneen työryhmän muistion päivittämiseen. Kolmanneksi olisi tarvetta tutkia korruption määrää ja ilmenemismuotoja Suomessa verrattuna muihin maihin.

3.1.6 Oikeusministeriön tutkimustarpeet kokonaisuudessaan

Kuten edellä on käynyt ilmi, oikeusministeriöllä on runsaasti erilaisia ja eri suuntiin kohdistuvia tutkimustarpeita. Aiemmin oikeusministeriöllä ja sen yksiköillä ei ole ollut selkeää tutkimusstrategiaa eikä monilta osin edes jäsentynyttä kuvaa tutkimustarpeista. Selkeästi tutkimusorientoitunein ministeriön yksikkö on kriminaalipoliittinen osasto, jossa tutkimustieto on selkeästi kytketty olennaiseksi osaksi osaston strategista suunnittelua ja ohjaamista. Muilla osastoilla ja yksiköillä tutkimustiedon hyväksikäyttö on satunnaisempaa ja enemmän ajankohtaisiin teemoihin painottuvaa.

Tietoisuus tutkimuksen merkityksessä päätöksenteon ja strategisen suunnittelun ohjaamisessa on kuitenkin kasvamassa. Toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden mittaaminen on nousemassa yhä merkittävämpään asemaan ministeriön työssä samalla kun ministeriö keskittyy yhä enemmän keskeisiin perustoimintoihin eli lainvalmisteluun ja hallinnonalan strategiseen johtamiseen. Uudella demokratiayksiköllä on jo toiminnan alkaessa demokratiaindikaattorit ja oikeushallinto-osasto on luonut oikeusturvapolitiikan vaikuttavuuden mittarit. Kriminaalipoliittinen osasto puolestaan on nähnyt tärkeäksi rikollisuuden tilaa koskevien mittarien ja osoittimien kehittämisen. Lainvalmisteluosaston ja lainvalmistelun kehittämisen tarpeita varten on myös aika ajoin tehty tutkimuksia lainvalmistelun yleisestä laadusta erilaisten indikaattorien avulla, mutta varsinaisia vaikuttavuusmittareita ei ole pyritty rakentamaan.

Oikeusministeriön tieto- ja tutkimustarpeet voi jakaa neljään ryhmään: 1) Jatkuva tai määräajoin toistettava perusseuranta, 2) laajat oikeuspoliittiset selvitykset, 3) ajankohtaiset tutkimustarpeet, 4) pikaselvitykset. Tämän lisäksi on vielä sellaisia tutkimusyksiköiden omaehtoisia innovatiivisia tutkimuksia, joiden tarpeellisuutta ja hyödyllisyyttä ei ole osattu etukäteen ennakoida.

Oikeusministeriö tarvitsee *jatkuvaa tai määräajoin toistettavaa perusseurantaa* hallinnonolansa keskeisistä yhteiskunnallisista ilmiöistä sekä viranomaistoiminnoista. Tällaista seurantaa tarvitaan mm. sellaisista ilmiöistä kuin rikollisuus, oikeusongelmat ja konfliktit, vaaleihin osallistuminen,

luottamus tuomioistuimiin ja oikeusjärjestelmään sekä kansalaisten oikeuskäsitykset. Jatkuvaa seurantaan tarvitaan myös hallinnonalan keskeisistä toimijoista kuten syyttäjistä, tuomioistumista, oikeusavusta ja asianajopalveluista ja vankiloista. Jatkuva tai määräajoin toistettava perusseuranta vaatii sekä tilastotuotannon kehittämistä että toistuvasti toteutettavia tutkimuksia.

Oikeusministeriöllä on tarvetta myös *laajoihin oikeuspoliittisiin selvityksiin*. Tällöin kyse on yleensä tietotarpeesta, joka kytkeytyy johonkin laajaan yhteiskunnalliseen uudistuksen kuten esimerkiksi perustuslakiuudistus, rikoslain kokonaisuudistus ja alioikeusuudistus. Usein tällaiset selvitykset ajoittuvat laajan uudistuksen suunnitteluvaiheeseen. Merkittävässä uudistuksissa myös uudistuksen seuranta voi olla tällainen laaja oikeuspoliittinen selvitys. Ne voivat kytkeytyä myös hallitusohjelmatavoitteisiin tai muihin valtioneuvostotasoiisiin strategisiin päätöksiin tai ohjelmiin.

Oikeusministeriöllä on jatkuvasti erilaisia *ajankohtaiseen toimintaan liittyviä tutkimustarpeita*. Niitä liittyy mm. lakien valmisteluun ja niiden vaikutusten seurantaan, strategiseen suunnitteluun ja päätöksentekoon sekä ajankohtaiseen yhteiskunnalliseen kehitykseen kuten velkaantumiseen, rikollisuuteen tai oikeuskehitykseen. Erityisesti eduskunnan lakivaliokunta melko säännönmukaisesti liittää mietintöihinsä ponsia, joissa edellytetään jonkin uudistuksen tai ilmiökentän seuranta.

Päätöksenteko ja suunnittelu tarvitsevat myös nopeasti toteutettavia *pikaselvityksiä*. Pääsääntöisesti tällaiset selvitykset – ainakin jos ne ovat pienimuotoisia – tulisi pyrkiä tekemään normaalin virkatyön ohessa. Tällaisia tarpeita syntyy esimerkiksi olemassa olevan tilanteen selvittämisessä lainvalmistelussa. Toisinaan myös erilaisten uudistusten toteutumisesta tarvitaan pikaista palautetietoa ennen laajempaa seuranta. Joissain tapauksissa nopeasti toteutettavissakin selvityksissä tarvitaan tutkimusyksiköiden panosta, kun kyseessä on selkeästi tutkimuksellisesta asetelmasta.

3.2. Esimerkkejä tutkimuksen hyödyntämisestä päätöksenteossa

Tutkimuksen ja päätöksenteon suhde on hyvin monimuotoinen ja on esitetty erilaisia arvioita siitä, kuinka hyvin tutkimustieto palvelee päätöksentekoa. Viimeisen vuosikymmenen aikana on joka tapauksessa Euroopassa alettu puhua tietoon perustuvasta toimintapolitiikasta (Evidence Based Policy), jolle on ominaista tutkimustiedon hyväksikäyttö päätöksenteossa. Jotta päätöksenteko ja toimintapolitiikka olisivat ylipäänsä rationaalista, päätöksentekijän käytettävissä pitäisi olla mahdollisimman hyvä kuva olemassa olevasta tilanteesta ja mahdollisista seurauksista, joita päätöksenteon seurauksena syntyy.

Tässä on esitetty esimerkkejä sektoritutkimuksen hyödyntämisestä päätöksenteossa. Esimerkkien avulla voidaan konkretisoida hyötyjä, joita tutkimustiedon avulla voidaan saavuttaa toimintapolitiikassa sekä päätöksenteossa. Samalla on pohdittu mahdollisia seurauksia, jos tietoa olisi puuttunut. Esimerkkeiksi on valittu 1) velkajärjestely ja velkaongelmien hallinta sekä 2) siviiliprosessia koskeva lainvalmistelu. Ne ovat kaksi keskeistä oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvaa aluetta, joissa tutkimusta on tehty pitkäjänteisesti.

Kolmannen, mittaluokaltaan laajemman esimerkin tarjoaisi vuosille 1970 - 2000 ajoittunut Suomen kriminaalipoliittisen järjestelmän uudistaminen sekä siihen kytkeytynyt rikoslain kokonaisuudistus. Uudistushankkeet käynnistyivät 1960-luvuilla suureksi osaksi alan tutkimuksen kirvoittamina. Seurannutta komiteatyöskentelyä leimasi intensiivinen tutkimustiedon hyväksikäyttö. Tutkijat (mukaan lukien OPTL:n johto) olivat aktiivisesti mukana sittemmin sekä Rikosoikeuskomitean että

sitä seuranneen rikoslakiprojektin työssä. Ilman vahvaa tutkimuspanosta sekä tutkimuksen ja päätöksenteon välistä läheistä yhteistyötä suomalainen kriminaalipolitiikka näyttäisi tänään mitä luultavimmin hyvinkin toisenlaiselta. Seuraavassa keskitytään kuitenkin alaltaan ja teemoiltaan kriminaalipolitiikkaa kokonaisuudessaan spesifimpiin aiheisiin.

3.2.1 Velkajärjestely ja velkaongelmien hallinta

Velkajärjestelylaki ja sen taustatekijät²

Suomessa ja monissa muissa Länsi-Euroopan maissa yksityisvelallisten asema muuttui 1980-luvulla luottomarkkinoilla. Tuolloin luottojen käyttö lisääntyi ja velkaongelmat yleistyivät. Vakavien velkaongelmien korjaamiseen ei kuitenkaan ollut tehokkaita lainsäädännöllisiä tai muitakaan keinoja.

Suomalaisten velkaantumista kontrolloitiin 1940-luvulta aina 1980-luvulle luottojen keskikorkojen säännöstelyn avulla. Suhteellisen vakaa taloudellinen ympäristö (talouskasvu, negatiiviset reaalikorot, alhainen työttömyys) vähensi luotonottajien riskiä joutua velkaongelmiin. Vakavat velkaongelmat olivatkin harvinaisia, eikä velkaongelmiin vaikuttaminen ollut keskeinen yhteiskuntapolitiikan osa-alue.

Tilanne muuttui 1980-luvulla, kun luottosäännöstely purettiin ja toimintaympäristö muuttui epävakammaksi (talouskasvun päättyminen, positiiviset reaalikorot, työttömyyden lisääntyminen). Samalla velkaongelmat alkoivat kasvaa. vaatimukset velallisten aseman vahvistamisesta alkoivat myös voimistua 1980- ja 1990-luvun taitteessa.

Ennen vuotta 1986 luottoja säännösteltiin ja velkaongelmat merkitsivät pahimmillaan elinikäistä velkavastuuta. Luottosäännöstelystä luopuminen lisäsi kotitalouksien velkaantumista, mutta ongelmien korjaamiseen ei ollut tehokkaita keinoja. Vapaan luotonsaannin ja elinikäisen velkavastuun yhdistelmä vuosina 1987-1992 johdatti monet velalliset syviin ongelmiin. Erityisen vaikeaksi tilanne muodostui 1990-luvun alussa, kun talouslama johti velkaongelmien kärjistymiseen.

Kysymys velallisten asemasta alkoi politisoitua 1980- ja 1990-lukujen taitteessa. Oikeusministeriössä ryhdyttiin 1990-luvun alkupuolella valmistelemaan lainsäädäntöä ongelman korjaamiseksi ja vuoden 1993 helmikuussa tuli voimaan velkajärjestelylaki. Se tarkoitettiin ratkaisukeinoksi pysyvän luonteisiin velkaongelmiin.

Ennen velkajärjestelyn hakemista velallisen ja velkojan on neuvoteltava velkojen järjestelystä. Jos neuvotteluratkaisua ei saada aikaiseksi, velallinen voi hakea apua talous- ja velkaneuvonnasta. Velkajärjestely laitetaan vireille käräjäoikeudessa. Tuomioistuin päättää järjestelyn aloittamisesta ja määrää yleensä selvittäjän laatimaan maksuohjelmaa. Tuomioistuin vahvistaa maksuohjelman. Velallinen maksaa velkojaan maksukykyensä mukaan yleensä viisi vuotta ja vapautuu sen jälkeen lopuista veloistaan.

Vuosina 1993-2005 käräjäoikeuksissa vahvistettiin kaikkiaan 67 000 maksuohjelmaa. Näin ollen kymmenet tuhannet maksukyvyttömät yksityishenkilöt ovat saaneet velkajärjestelyn avulla mahdollisuuden vapautua suurista velkavastuistaan. 1990-luvulla velallisten keskimääräiset velat olivat 75 000 - 80 000 euroa eli heidän talous- ja velkatilanteensa oli hyvin vaikea. Vuonna 2004

² Jaksot 1.1. ja 1.2 perustuvat kirjoituksiin Muttilainen 2002 ja Muttilainen 2006.

keskimääräinen velka oli jo alempi, 54 000 euroa. Velkajärjestelylaki on vaikuttanut myös välillisesti velallisten asemaan siten, että se on edesauttanut velkaneuvontapalvelujen kehittymistä velallisten tärkeäksi apumuodoksi. Velkaneuvonnan tarjonta laajenikin olennaisesti velkajärjestelylain myötä. Laki vaikutti myös velkojen käyttäytymiseen. Velkojen valmius neuvotteluratkaisuihin kasvoi ja velkojen järjestelykeinojen valikoima laajeni. Kyselytutkimusten mukaan 1990-luvulla velkasuhteen osapuolten kesken syntyi vuosittain noin 100 000 - 200 000 neuvotteluratkaisua velkaongelmiin. Velkajärjestelylaki vaikutti myös luotonantoon. Luotonantajat ryhtyivät soveltamaan maksuohjelmien laadinnassa käytettävää velallisen maksuvaran laskentamenetelmää luotonannossa.

Kokonaisuudessaan Suomeen luotiin vuosina 1993-1996 velkaongelmien hallinnan perusrakenteet. Sitten velkajärjestelylakiin on tehty useita muutoksia, joista tärkeimmät 1997 ja 2003. Velallisen asemaa on pyritty parantamaan myös muutoksilla perintälakiin, takauslainsäädäntöön, korkolakiin, kuntien sosiaalisen luotonuksen sääntelyyn, ulosottolakiin sekä velkojen vanhentumiseen.

Tutkimustiedon merkitys velkojen hallintaa koskevassa uudistustyössä

Vuosina 1987-2004 Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisusarjassa julkaistiin 18 tutkimusta ja tutkimustiedonantoja –sarjassa 9 tutkimusta liittyen velkaongelmiin ja velkajärjestelyihin.³ Aiemmin tutkimuslaitoksella oli tehty kymmenkunta tutkimusta kuluttajien ongelmista ja niiden korjauskeinoista. Lisäksi oli tehty tutkimuksia tuomioistuimista ja oikeusavusta.

Vuosina 1987-1991 tutkimuslaitoksessa ryhdyttiin keräämään perustietoja kulutusluottojen käytöstä, maksuhäiriöistä sekä seuraamaan velan perintää perintäalalla sekä lainhaussa, maksamismääräysmenettelyssä ja alioikeuksissa. Vuonna 1987 ilmestyneen tutkimusraportin johdannossa todetaan kulutusluottojen olevan erityisen ajankohtaisia, koska ”kuluttajien velkaantuminen, hankintojen rahoitus- ja maksutavat sekä niihin kytkeytyvät ongelmat ovat ilmeisessä muutosvaiheessa”. Keskeisinä ongelmina nähtiin kuluttajien ylivelkaantumisen riski sekä oikeussuojan saatavuus maksuhäiriötilanteissa. (Tala & Mäkipää & Pulkkinen 1987) Edelleen vuonna 1988 julkaistussa tutkimusraportissa kulutusluottojen käytöstä ja maksuhäiriöistä tuotiin esiin, että ”maksuvaikeuksien esiintymistä, niiden määrää, luonnetta tai vaikutuksia tunnetaan edelleen aika puutteellisesti”. (Tala & Pulkkinen & Junttila 1988)

Vuoden 1990 alkupuolella Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos ja Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitos päättivät käynnistää yhteisen tutkimuksen kuluttajien velkasaneerauksesta. Tuossa vaiheessa poliittinen päätöksenteko ei ollut vielä valmis tuollaiselle uudistukselle. Vuonna 1991 julkaistun tutkimusraportin esipuhe on paljastava tässä suhteessa:

”Kysymyksen esilletulo tässä yhteydessä oli useasta syystä luontevaa. Tuolloin oli kuluttajien ylivelkaantumisongelman kasvaessa jo käyty jonkin aikaa julkista keskustelua velkasaneerausjärjestelmän tarpeellisuudesta. Oikeuspoliittisella tutkimuslaitoksella oli valmistunut useita raportteja velkaongelmista. Asian eteneminen näytti kuitenkin vaikealta, koska päätöksentekijät eivät juuri osoittaneet kiinnostusta tällaista oikeuspoliittista uudistusta kohtaan. Oli ilmeistä, että keskustelussa esitettyjen verratien ohuesti perusteltujen ja oikoistenkin mielipiteiden taustalle tarvittiin tutkittua tietoa.” (Niemi-Kiesiläinen & Tala & Wilhelmsson 1991).

³ Ks. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 89, 91, 95, 106, 98, 99, 100, 109, 118, 131, 136, 145, 149, 155, 187, 189, 198, ja 208 sekä Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 9, 12, 13, 18, 20, 26, 29, 43 ja 56.

Tutkimusraportti muistuttaa itse asiassa aika lailla hyvin laadittua lainvalmisteluasiakirjaa. Siinä on tarjottua tietoa velkaantumisongelmasta, aineellisen oikeuden tarjoamista keinoista, täytäntöönpanosta, kirjoitettu laaja kansainvälinen vertailu sekä tehty ehdotukset uudenlaisen velkasaneerausjärjestelmän perustamiseksi Suomeen. Voikin sanoa, että tässä tapauksessa tutkimuksen piirissä oli ryhdytty kartoittamaan ongelmaa jo laajasti ennen kuin päätöksentekijät ryhtyivät toimimaan. Tutkimus siis antoi hyvän pohjan tulevalle uudistustyölle, joka eteni laman vauhdittamana suhteellisen nopeasti.

Tutkimustyön aikana oikeusministeriössä pantiin vireille velkajärjestelyä koskeva lainvalmistelutyö. Tutkimusryhmä luovutti informaatiota lainvalmistelijoiden käyttöön ja kävi heidän kanssaan keskustelua.

Huhtikuussa 1992 oikeusministeriössä valmistui esitysehdotus, johon sisältyivät ehdotus velkaneuvonnan järjestämisestä kunnissa sekä laiksi luonnollisen henkilön velkajärjestelystä. Saman vuoden syksyllä asiasta annettiin eduskunnalle hallituksen esitys. (HE 183/1992 vp.) Hallituksen esityksessä käytettiin hyväksi aiemmin tehtyjä tutkimuksia ja velkasaneeraustutkimukseen viitattiinkin esityksessä. Hallituksen esityksessä korostettiin myös, että lain toimivuutta tullaan tarkoin seuraamaan, jotta mahdolliset epäkohdat voidaan nopeasti korjata.

Lain voimaan tulon jälkeen Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa uudistusta ja velkaongelmia seurattiin laajasti. Tutkimuksia tehtiin mm. talous- ja velkaneuvonnasta, kuluttajien maksuvaikeuksista ja välttämättömyyspalveluista, velkajärjestelyistä neuvotteluratkaisuina, velkajärjestelystä ja yritysveloista hovioikeuskäytännössä, velkajärjestelyjen velkojista, velkajärjestelyjen maksuohjelmista, Takuu-Säätiön takaustoiminnasta velkojen järjestelykeinona, kotitalouksien velkaongelmista ja niiden hallinnasta 1980- ja 1990-luvulla, velallisten selviytymisestä maksuohjelmista, talous- ja velkaneuvontalain vaikutuksista, tuomioistuinten suoriutumista velkajärjestelyistä, velkaantumisesta ilmeisen kevytmielisesti, velkajärjestelytapauksista tuomioistuimissa, velkajärjestelyn julkisista kustannuksista, velkajärjestelyn raukeamisesta, ulosottovelallisten toimeentulosta, velkajärjestelystä karsiutumisesta ja velkasovinto-ohjelmasta. Tällä hetkellä käynnissä ovat uusintatutkimus velkajärjestelyjen maksuohjelmista sekä kotitalouksien velkaongelmien säännönmukainen seuranta.

Velkajärjestelyä ja muuta velkaantumiseen liittyvää lainsäädäntöä on korjattu 1990- ja 2000 – luvuilla useaan otteeseen. Näissä korjaustoimenpiteissä on voitu käyttää hyväksi laajaa tutkimustietoa, jota on vuosien varrella kerätty. Jälkikäteen on arvioitu, että optimaalinen aika ottaa käyttöön velkajärjestely olisi ollut jo 1980-luvun puolivälissä. (Mutttilainen 2006). Kuitenkin 1980-luvun lopussa 1990-luvun alussa kerätty tutkimustieto velkaongelmista sekä niiden ratkaisukeinoista edesauttoi sitä, että uudistus saatiin vietyä nopeasti läpi päätöksentekokoneistossa, kun uudistamistyöhön päätettiin ryhtyä. Ylivelkaantumisessa oli kyse hyvin nopeasti vaikeutuvasta yhteiskunnallisesta ongelmasta, joka vaati nopeita toimenpiteitä. Kyse oli myös uudenlaisesta institutionaalisesta toimintatavasta, joka merkitsi hyvin radikaalia muutosta aikaisempiin järjestelmiin ja käytäntöihin ja sillä oli myös vastustajansa. Ei ole selvää, olisiko samanlaisiin sekä yhtä tehokkaisiin ja vaikuttaviin institutionaalsiin järjestelyihin ryhdytty samassa ajassa ilman tutkimuksen luomaa tietopohjaa. Voi myös sanoa, että tutkimustiedolla oli olennainen merkitys kaikilla toimintapolitiikan tasoilla tai kaikissa vaiheissa:

1. Ongelman ja sen laajuuden kartoittamisessa, esiin nostamisessa sekä olemassa olevan tilanteen kuvaamisessa.
2. Uudistuksen ja korjaustoimenpiteiden tavoitteenasettelussa.
3. Käytettävien keinojen ja niiden laajuuden valinnassa.

4. Päätöksenteossa.
5. Uudistuksen toimeenpanossa ja järjestelmän kehittämisessä.
6. Uudistuksen seurannassa ja epäkohtien korjaamisessa.
7. Jäsentyneen tiedon antamisessa asiassa, josta käytiin varsin kiivastakin yhteiskuntapoliittista keskustelua.

Esimerkki tuo myös esiin neljä tärkeää piirrettä hallinnon ja oikeuspoliittisen sektoritutkimuksen välisestä suhteesta. Ensiksikin esimerkki tuo esiin *tutkimustiedon merkityksen* pyrittäessä jäsenettyyn ja tietoon perustuvaan toimintapolitiikkaan ja yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisuun.

Toiseksi esimerkki osoittaa sen, kuinka tarpeellista on *tutkimuksen* – ja myös sektoritutkimuksen – *itsenäisyys*. Jotta tutkimustietoa voitaisiin hyödyntää päätöksenteossa ja strategisessa suunnittelussa, tutkimus ei voi perustua ainoastaan hallinnon ajankohtaisiin tarpeisiin. Tutkimukselle on ominaista pitkäjänteisyys, riippumattomuus ja aito pyrkimys keskittyä olennaisiin kysymyksiin. Tällöin tutkimuksella voi olla myös mahdollisuus ennakoida yhteiskunnallisia kehityskulkuja ennen kuin ne muutoin tulevat päätöksentekijöiden pohdittavaksi ja antaa mahdollisuus reagoida niihin ajoissa.

Kolmanneksi esimerkki osoittaa tutkimuksen sekä hallinnollisen valmistelun ja päätöksenteon *vuorovaikutuksen* tärkeyden. Hallinnon on oltava jatkuvassa vuorovaikutuksessa myös tiedeyhteisön ja tutkimuksen kanssa, jotta se voisi hyödyntää toimintapolitiikassa tutkimuksen tuloksia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen velkatutkijat ovat myös 2000-luvulla osallistuneet oikeusministeriön maksuhallintastrategian suunnitteluun sekä tuottaneet tietoa lainvalmisteluhankkeisiin. Ministeriö on myös tukenut sitomattomista määrärahoista velkatutkimuksia ja siten edesauttanut velkaongelmien tutkimuksen vakiintumista pysyväksi osaamisalueeksi Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa. Osaltaan esimerkki tuo esiin myös sektoritutkimuksen ja akateemisen yliopistotutkimuksen hedelmällisyyden parhaimmillaan.

Neljänneksi esimerkki osoittaa, että tutkimustiedolla on *merkitystä* hyvin *monilla tasoilla ja monissa vaiheissa* toimintapolitiikassa ja sen suunnittelussa. Se voi olla tärkeää niin toimintapolitiikan luomisessa ja suuntaamisessa kuin sen toteuttamisessa ja seuraamisessakin. Velkatutkimuksien vaikutukset heijastuivat myös hyvin monelle taholle. Ne kytkeytyivät mm. syrjäytymisen ehkäisyyn, kuluttajapolitiikkaan ja yrittäjyyden edistämiseen.

3.2.2 Siviiliprosessia koskeva lainvalmistelu

Siviiliprosessia koskevat uudistukset

Prosessioikeudelliset säädökset ovat kansalaisten oikeuksien kannalta keskeistä lainsäädäntöä, vaikka ne sisältävätkin suurelta osin menettelysääntöjä sekä viranomaisten asemaa ja toimivaltaa koskevia säännöksiä. Prosessioikeutta ja erityisesti siviiliprosessia on uudistettu voimakkaasti viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Pelkästään oikeudenkäymiskaarta on muutettu vuosien 1985-2005 välisenä aikana kaikkiaan 45 eri lakimuutoksella. Erityisesti 1990-luvulla suuria muutoksia on tehty paljon. (Ks. Ervasti 2006)

Joulukuun 1. päivänä 1993 lopullisesti voimaan tullutta alioikeusuudistusta on kutsuttu 1900-luvun merkittävimmäksi prosessioikeudelliseksi uudistukseksi. Uudistuksessa oli kolme keskeistä osaa: 1) alioikeuksien yhtenäistäminen 2) siviiliprosessin uudistaminen ja 3) oikeudenkäyntikuluja koskevien säännösten muuttaminen. Alioikeusuudistuksella modernisoitiin suomalainen tuomioistuineläytös ja riitaprosessi. Tuolloin oikeudenkäynti jaettiin kirjalliseen valmisteluun,

suulliseen valmisteluun ja pääkäsitteilyyn ja oikeudenkäynnistä tehtiin välitön, keskitetty ja suullinen. Uudistuksen myötä nousi kuitenkin esiin monenlaisia ongelmia, joista yksi oli kohonnut oikeudenkäyntikulturiksi.

Alioikeusuudistuksen jälkeen on tehty lukuisia siviiliprosessuaalisia muutoksia, joista merkittävimmät ovat oikeudenkäyntikulu-uudistus (1999) oikeusapu-uudistukset (1998 ja 2002), siviiliprosessiuudistus (2003) sekä tuomioistuinsovittelua koskeva uudistus (2006). Valtaosa näistä muutoksista sisältää pyrkimyksiä korjata tai parantaa järjestelmää sen jälkeen kun on käynyt ilmi, mitä ongelmia uusi riitaprosessi on tuonut tullessaan. Mittaluokaltaan nämä uudistukset ovatkin huomattavasti pienempiä kuin alioikeusuudistus, jossa luotiin aivan uudenlainen tuomioistuinlaitos ja siviiliprosessi.

Alioikeusuudistuksen jälkeisenä aikana keskeisinä tavoitteina uudistuksissa ovat olleet oikeudenkäyntikulturiskin pienentäminen, oikeudenkäynnin tehostaminen sekä prosessikynnyksen alentaminen. Näissä uudistuksissa on myös ollut voimakkaasti esillä tuomioistuinlaitoksen asiakkaiden näkökulma ja oikeudensaantimahdollisuudet sekä pragmaattiset näkökohdat. Uudistusten taustalla on ollut aiempaa voimakkaammin myös median kasvava kiinnostus oikeudenkäyttöä ja sen osapuolille aiheuttamia kustannuksia kohtaan.

Tutkimustiedon merkitys siviiliprosessia koskevissa uudistuksissa

Vuoden 1993 alioikeusuudistusta valmisteltaessa ja hyväksyttäessä käytössä ei ollut kovin paljoa empiiristä tutkimustietoa tuomioistuimista. Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa oli kyllä vuosien varrella tehty yksittäisiä tuomioistuimia koskevia tutkimuksia, mutta siviiliprosessin peruspiirteistä oli vain hyvin vähän tietoa.

Alioikeusuudistukseen liittyviä lakeja hyväksyessään eduskunnan lakivaliokunta edellytti, että oikeudenkäyntikulu-uudistusta seurataan. Oikeusministeriöstä otettiin yhteyttä Oikeuspoliittiseen tutkimuslaitokseen, jossa aloitettiin vuonna 1994 tutkimusprojekti oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevasta uudistuksesta. Tutkimus tehtiin hyvin tiiviissä yhteistyössä alioikeusuudistuksen valmistelleen lainvalmistelijan kanssa ja se valmistui saman vuoden syksyllä.

Oikeudenkäyntikulututkimusta tehtäessä kävi ilmeiseksi, että alioikeusuudistuksesta ja siviiliprosessista tarvitaan laajempaakin seurantatietoa. Tutkimuksen päätuloksena oli oikeudenkäyntikulujen kohoaminen ja oikeudenkäyntikulturiskin kasvu. Asiasta käytiin myös keskustelua mediassa. Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa ajateltiin, että alioikeusuudistuksesta olisi hyvä olla tutkimustietoa laajemminkin sekä yhteiskunnallisen keskustelun tarpeisiin että mahdollisten korjausten tekemiseksi lähivuosien aikana. Asiasta oltiin yhteydessä oikeusministeriöön, jossa oltiin samaa mieltä. Heti vuonna 1995 käynnistettiin alioikeusuudistuksen seurantaprojekti, jota oikeusministeriö rahoitti. Sen jälkeen alioikeusuudistusta ja riitaprosessia on seurattu tutkimuslaitoksessa kymmenen vuoden ajan.

Riitaprosessia on seurattu yleisesti ja lisäksi on tehty erillistutkimuksia oikeudenkäyntikuluista, lautamiesjärjestelmästä, muutoksenhakijoiden kokemuksista siviiliprosessista, prosessisääntöjen soveltamisen yhtenäisyydestä, ja käräjäoikeuksien sovintomenettelystä.⁴ 1990-luvun loppupuolella Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa ryhdyttiin myös laajemminkin kiinnostumaan tuomioistuimista ja kansalaisten oikeudensaantimahdollisuuksista. Tutkimuksia on tehty mm. luottamuksesta oikeuslaitokseen, julkisesta oikeusavusta, kansalaisten oikeusongelmista,

⁴ Ks. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 126, 140, 147, 154, 162, 202, 207 ja 217 sekä tutkimustiedonannot 32, 47 ja 62.

tuomareiden nimittämiskäytännöistä ja asianajajien maksuttomasta neuvontapalvelusta.⁵ Alioikeusuudistuksen toteutuneista vaikutuksista sekä siviiliprosessista on siis saatu runsaasti tietoa. Voikin sanoa, että alioikeusuudistusta on seurattu harvinaisen laajasti ja kattavasti Suomen oloihin nähden. Näiden tutkimusten hyödyllisyyttä voidaan arvioida ainakin seitsemästä näkökulmasta käsin:

1) *Lainvalmistelu*: Seuranta on vaikuttanut korjaustoimenpiteisiin ja lainsäädäntömuutoksiin, joilla havaittuihin ongelmiin on pyritty tarttumaan. Voi sanoa, että lähes kaikissa siviiliprosessia koskevissa muutoksissa 1990- ja 2000-luvulla on tukeuduttu näihin seurantatutkimuksiin. Hallituksen esityksissä myös on säännönmukaisesti viitattu niihin. Tällaisia uudistuksia ovat esimerkiksi vuoden 1999 oikeudenkäyntikulu-uudistus sekä vuoden 2003 siviiliprosessin korjaamiseksi tehdyt muutokset. Myös eduskunnan lakivaliokunta on ilmaissut tyytyväisyytensä tutkimuksiin mietinnössään.

2) *Oikeusministeriön strateginen suunnittelu ja muu toimintapolitiikka*: Tutkimuksia on käytetty laajasti hyväksi oikeusministeriön toimintapoliittisissa ja strategisissa linjauksissa. Tuomioistuintutkijat ovat myös konkreettisesti osallistuneet erilaisten oikeusministeriön toimielinten (mm. oikeudenkäyntikulutoimikunta, tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea, oikeusturva-asiain neuvottelukunta) toimintaan sekä ministeriön oikeusturvapolitiikan strategiatyöhön. Tutkimuksia on käytetty taustamateriaalina myös mm. oikeusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsauksessa. Tutkimukset ovat joiltain osin olleet melko kriittisiä uudistusten vaikutusten suhteen. Hallinto tai lainvalmistelu ei kuitenkaan ole ryhtynyt ”puolustuskannalle”, vaan kritiikki on otettu vakavasti ja on ryhdytty korjaustoimenpiteisiin ongelmien poistamiseksi.

Tutkimukset ovat tuoneet esille ongelmia ja epäyhtenäisyyksiä tuomioistuintoiminnassa. Oikeushallinto on voinut tutkimusten pohjalta kehittää koulutusta ja muuta ohjausta, joilla epäkohtiin on voitu vaikuttaa. Tutkimukset ovat tuoneet esiin myös puutteita tilastotuotannossa, joita on pyritty kehittämään yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa.

3) *Tuomarit ja asianajajat*: Tuomioistuintutkimuksista on ollut hyötyä tuomioistuinten työntekijöille ja asiakkaille. Kerättyjen tietojen avulla erilaiset toimijat kuten tuomarit ja asianajajat ovat voineet suhteuttaa omaa toimintaansa muiden toimintaan ja kehittää toimintatapojaan. Samalla tutkimukset ovat herättäneet keskustelua tuomarien ja asianajajien keskuudessa erilaisista toimintatavoista ja niiden välisistä suhteista. Tutkimuksia on käytetty hyväksi myös tuomioistuinten laatuhankeissa sekä tuomioistuinten ja asianajajien järjestämissä koulutustilaisuuksissa. Esimerkiksi Turun hovioikeuspiirin laatuhankeissa toimitettiin siten, että tutkija oli apuna laatuhankeissa tehdyn kyselyn kysymysten muotoilussa ja sen jälkeen analysoi vastaukset. Näin tutkija pystyi hyödyntämään kerätyn aineiston ja laatuhanke sai tiedot ammattitaitoisesti käsiteltynä ja analysoituna. Tutkimukset ovat ylipäänsä omiaan yhtenäistämään käytäntöjä tuomioistuimissa.

4) *Erilaiset intressitahot*: Hyödynsajia tutkimuksista ovat olleet myös erilaiset etujärjestöt ja muut yhteiskunnalliset vaikutusryhmät. Muun muassa eri puolueet, kuluttajia edustavat tahot ja erilaiset lakimiesjärjestöt ovat olleet kiinnostuneita tutkimusten tarjoamasta tiedosta. Niitä on käytetty taustamateriaalina tehtäessä ehdotuksia järjestelmän kehittämiseksi.

5) *Yleinen kansalaiskeskustelu*: Alioikeusuudistuksesta ja oikeudenkäyntikuluista on keskusteltu paljon julkisuudessa ja media on ollut hyvin kiinnostunut uudistusten toteutumisesta. Ylipäänsä

⁵ Ks. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 160, 173, 210, 211 sekä tutkimustiedonannot 6, 39, 48 ja 65.

oikeuspolitiikkaa on käsitelty aikaisempaa useammin julkisuudessa. Tutkimus on antanut tietopohjaa tälle keskustelulle. Hankkeiden tuloksia myös raportoitiin laajasti niin tieteellisten artikkeleiden kuin populaarikirjoitustenkin avulla. Tällöin keskustelu ei ole jäänyt pelkästään asenteiden varassa käydyksi mielipiteenvaihdoksi tai yksittäistapauksiin perustuviksi päätelmiksi, vaan keskustelu on voitu ankkuroida jäsenyntyneeseen tietoon tuomioistuinten toiminnasta.

3.2.3 Johtopäätökset

Kaksi edellä esitettyä esimerkkiä tutkimuksen hyödyntämisestä päätöksenteossa tuovat esiin monia keskeisiä piirteitä oikeusministeriön valmistelun ja päätöksenteon sekä tutkimuksen välisestä suhteesta parhaimmillaan. Voidaan analysoida tekijöitä, jotka ovat olennaisia tällaisen suhteen kannalta.

Ensiksikin 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. Edellä esitetyt esimerkit osoittavat, että oikeusministeriön hallinnonalalla on valmiudet tiedon hyväksikäyttämiseen. Ongelmana ei ole tutkimustiedon torjunta vaan tällaisen tiedon puute monissa asioissa.

Toiseksi hallinnon ja sektoritutkimuksen välinen suhde on *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.

Kolmanneksi 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. Vaikka sektoritutkimuksessa kyse on pääosin soveltavasta tutkimuksesta, 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.

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 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. Edellä esitetyissä hankkeissa tutkijat olivatkin koko tutkimushankkeiden ajan - aina niiden suunnittelusta tulosten hyödyntämiseen – kiinteässä yhteistyössä myös hallinnonalan käytännön toimijoiden kanssa. Lisäksi tutkimus tarjoaa jäsentynyttä tietoa yhteiskunnalliseen keskusteluun sekä antaa hallinnonalan päätöksentekijöille ja virkamiehille mahdollisuuden vastata yhteiskunnan tietotarpeisiin. Usein julkista keskustelua erilaisista yhteiskunnan ongelmista käydään jäsentymättömästi ja yksittäistapausten kautta.

Kuudenneksi etenkin merkittävien ja kauaskantoisten uudistusten yhteydessä sekä ministeriön strategian kannalta keskeisten alueiden osalta käyttökelpoisimman ja parhaiten hyödynnettävissä olevan tietoaineksen 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. On huomattava, että molempien esitettyjen tutkimushankkeiden yhteydessä valmistui myös aihealuetta koskeva väitöskirja Tällä tavoin on saatu ylipäänsä parannettua laitoksen tutkimustoiminnan laatua. Vaikka sektoritutkimuslaitoksissa painopiste on soveltavassa tutkimuksessa, tarvitaan myös sellaista teoreettista tutkimusta, joka ei palvele välittömiä päivänkohtaisia tarpeita. Tällä hetkellä Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa onkin 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.

4. TIIVISTELMÄ JOHTOPÄÄTÖKSISTÄ

Oikeuspoliittinen ja kriminologinen tutkimus Suomessa

- * Kriminologista, oikeussosiologista ja oikeuspoliittista tutkimusta tehdään Suomessa hyvin vähän
- * Kriminologinen ja oikeuspoliittinen tutkimus on keskittynyt vahvasti Oikeuspoliittiseen tutkimuslaitokseen ja Poliisiammattikorkeakouluun
- * Kriminologista ja oikeussosiologista tutkimusta tehdään useimmissa maissa enemmän kuin Suomessa

* Etenkin vanhoissa EU-maissa kriminologisia tutkimusyksiköitä on huomattavasti enemmän kuin Suomessa

* Monissa maissa oikeusministeriön sektoritutkimus/sectoritutkimusrahoitus on laajempaa kuin Suomessa (esim. Ruotsi, Norja, Hollanti, Englanti)

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen toiminta

* Laitoksen julkaisuista noin kaksi kolmasosaa on kriminologisia ja yksi kolmasosa oikeuspoliittisia tutkimuksia

* Laitoksen tutkimus- ja julkaisutoiminta on lisääntynyt voimakkaasti viimeisen kymmenen vuoden aikana

* Tutkimusten laatu on parantunut viimeisen kymmenen vuoden aikana

* Laitoksen yhteistyö yliopistojen kanssa on lisääntynyt

* Laitoksen tutkijoilla on melko vähän kansainvälisiä julkaisuja

* Tutkimuksessa on runsaasti katvealueita oikeusministeriön ja yhteiskunnan tietotarpeisiin nähden

* Metodinen osaaminen on lisääntynyt laitoksessa, mutta siinä on edelleen kehittämistä

* Laitoksen organisaatio ja virkarakenne on kehittynyt vain vähän viimeisen 30 vuoden aikana

* Johtokunnan asema on ongelmallinen nykyisessä tulosohjausjärjestelmässä

* Laitoksen johtajan asema poikkeaa muiden sektoritutkimuslaitosten johtajien asemasta

* Laitoksesta puuttuu hallinto ja tiedostus

* Tutkijoiden virkarakenne on kapea

* Laitoksessa ei ole pysyvää avustavaa tutkimushenkilökuntaa

* Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on valtion pienin sektoritutkimuslaitos

* Laitoksella ei ole riittävää kriittistä massaa tutkimuksen jatkuvuuden turvaamiseksi

* Laitoksen koko ei ole olennaisesti muuttunut 30 vuoden aikana

* Laitos on tuottava verrattuna muihin tutkimuslaitoksiin

Oikeusministeriö

* Oikeusministeriön sitomattomat tutkimus- ja kehittämismäärärahat ovat hyvin pienet tietotarpeisiin nähden.

* Oikeusministeriöllä ei ole ollut kokonaisvaltaista tutkimusstrategiaa tai tutkimuspolitiikkaa.

- * Tutkimusvarat on suunnattu pääasiassa konkreettisiin ajankohtaisiin tietotarpeisiin liittyviin hankkeisiin.
- * Yhteisiin tutkimus- ja kehittämishankkeisiin muiden ministeriöiden kanssa ei ole juuri mahdollisuuksia.
- * Melko suuri osa sitomattomista tutkimusmäärärahoista on ohjattu Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa tehtäviin hankkeisiin.
- * Oikeusministeriön tilastoissa ja tietojen saatavuudessa on puutteita