

Oikeusministeriön tutkimusstrategia 2017–2020

Oikeusministeriön julkaisu 3/2017

Oikeusministeriön tutkimusstrategia 2017–2020

Oikeusministeriö, Helsinki 2017

Oikeusministeriö

ISBN: 978-952-259-559-1

Helsinki 2017

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	26.1.2017	
Tekijät	Venla Salmi		
Julkaisun nimi	Oikeusministeriön tutkimusstrategia 2017–2020		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu 3/2017		
Diaari/hankenumero	OM 2/014/2017	Teema	Toiminta ja hallinto
ISBN painettu		ISSN painettu	
ISBN PDF	978-952-259-559-1	ISSN PDF	1798-7083
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-559-1		
Sivumäärä	28	Kieli	suomi
Asiasanat	tutkimus, tietotarpeet, tutkimustoiminnan ohjaus, tutkimustiedon hyödyntäminen, strateginen suunnittelu, ennakointi		
Tiivistelmä <p>Oikeusministeriön tutkimusstrategiassa määritellään tutkimustoiminnan tavoitteet vuosille 2017–2020. Strategia hahmottaa ministeriön tutkimustarpeita ja niihin liittyviä toimenpiteitä sekä muodostaa kehyksen ministeriön tutkimustoiminnan ohjaukselle. Tavoitteena on, että tutkimusstrateginen ajattelu on suunnitelmallista ja nivoutuu osaksi oikeusministeriön muuta strategista suunnittelua. Samalla tutkimusstrategia tukee ministeriön tulostavoitteiden asettamista, toteutumista ja seurantaa.</p> <p>Strategiassa eritellään ministeriön tehtäviä ja niihin liittyviä tiedonintressejä. Lisäksi kuvataan ministeriön tietotarpeiden luonnetta ja laajuutta, käytettävissä olevaa tutkimusrahoitusta ja ministeriön tietotarpeiden kannalta keskeisiä tutkimuksen tuottajia. Strategia sisältää listauksen ajankohtaisista tietotarpeista vuosille 2017–2020.</p> <p>Tutkimusstrategian keskeisenä tavoitteena on entistä systemaattisempi tietotarpeiden ennakointi, tietotarpeita vastaavan laadukkaan tiedontuotannon varmistaminen ja tutkimustoiminnan resurssien kustannustehokas hyödyntäminen. Tutkimustiedon käytön edellytyksiä pyritään vahvistamaan valmistelussa ja päätöksenteossa ja vuorovaikutusta tiivistämään tutkimusta tuottaviin tahoihin. Tehokas tutkimuksen hyödyntäminen ja tutkimustoiminnan ohjaus edellyttävät myös ministeriön tilaajaosaamisen kehittämistä.</p>			
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Painopaikka ja vuosi	Helsinki 2017		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi , www.oikeusministerio.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	26.1.2017	
Författare	Venla Salmi		
Publikationens titel	Justitieministeriets forskningsstrategi 2017–2020		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 3/2017		
Diarie-/projektnummer	OM 2/014/2017	Tema	Verksamhet och förvaltning
ISBN tryckt		ISSN tryckt	
ISBN PDF	978-952-259-559-1	ISSN PDF	1798-7083
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-559-1		
Sidantal	28	Språk	finska
Nyckelord	forskning, informationsbehov, styrning av forskningsverksamheten, utnyttjande av forskningsinformation, strategisk planering, prognostisering		
<p>Referat</p> <p>I justitieministeriets forskningsstrategi fastställs forskningsverksamhetens mål för åren 2017–2020. Strategin ger form åt ministeriets forskningsbehov och åtgärder som dessa förutsätter samt bildar en ram för styrning av ministeriets forskningsverksamhet. Målet är att det forskningsstrategiska tänkandet ska vara planmässigt och anknyta till justitieministeriets övriga strategiska planering. Samtidigt ska forskningsstrategin stöda fastställandet, genomförandet och uppföljningen av ministeriets resultatmål.</p> <p>I strategin specificeras ministeriets uppgifter och kunskapsintressen i samband med dessa. Därtill beskrivs karaktären och omfattningen av ministeriets informationsbehov, tillgänglig forskningsfinansiering och de viktigaste forskningsproducenterna med tanke på ministeriets informationsbehov. Strategin innehåller en förteckning över aktuella informationsbehov för åren 2017–2020.</p> <p>Forskningsstrategins centrala mål är en mer systematisk prognostisering av informationsbehovet, säkerställande av en högklassig informationsproduktion som motsvarar informationsbehovet och ett kostnadseffektivt utnyttjande av forskningsverksamhetens resurser. Man strävar efter att stärka förutsättningarna för användning av forskningsinformation vid beredning och beslutsfattande och intensifiera växelverkan med forskningsaktörer. Effektivt utnyttjande av forskning och styrning av forskningsverksamheten förutsätter att även ministeriets beställningskompetens utvecklas.</p>			
Förläggare	Justitieministeriet		
Tryckort och år	Helsingfors 2017		
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi , www.oikeusministerio.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

JOHDANTO	8
1 Oikeusministeriö toimintaympäristönä ja tiedontarpeet ..	10
1.1 Säädosvalmistelu.....	10
1.2 Kansalaisten oikeussuhteet ja oikeusturvan saatavuus.....	11
1.3 Demokratia ja perusoikeudet.....	11
2 Tietotarpeiden laajuus ja aikajänne	13
3 Tutkimustoiminnan ohjausryhmä ja sen tehtävät	15
4 Tutkimuksen tuottajat ja sidosryhmät	17
5 Tutkimusrahoitus.....	19
5.1 Oikeusministeriön tutkimusmäärärahat	19
5.2 Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta ja strateginen tutkimusrahoitus.....	20
5.3 EU:n rahoitusohjelmat ja muu kansainvälinen tutkimusrahoitus.....	21
6 Tutkimusstrategiset tavoitteet.....	22
Liite. Tulostavoitejakson 2017–2020 tietotarpeita	25

JOHDANTO

Tutkittuun tietoon perustuva toimintapolitiikka sekä toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi ovat keskeisiä painopisteitä oikeusministeriön strategisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Sama painotus näkyy koko valtioneuvoston tasolla. Sipilän hallitusohjelmaan kytkeytyy tieteen ja tutkimuksen resurssien tehokkaampi hyödyntäminen ja tutkimustulosten vaikuttavuuden vahvistaminen. Valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan selvitys- ja tutkimussuunnitelman (TEAS-suunnitelma) tavoitteena on luoda perusta selvitys- ja tutkimustiedon systemaattiselle ja laaja-alaiselle käytölle valtioneuvoston ja sen ministeriöiden päätöksenteossa sekä vahvistaa päätöksenteon tietopohjaa, tietoon perustuvaa toimintapolitiikkaa ja strategista kokonaisnäkemystä.

Jotta päätöksenteko ja strateginen suunnittelu voidaan perustaa tutkittuun tietoon, on pystyttävä tunnistamaan tietotarpeet, varmistettava tietotarpeita vastaava tiedontuotanto ja vahvistettava keinoja tutkimustiedon aktiiviseen hyödyntämiseen. Kaikkien tietotarpeiden täyttäminen ei edellytä uuden tutkimuksen tekemistä. Olemassa olevan kotimaisen ja kansainvälisen tutkimuksen kartoittaminen ja käyttö on olennainen osa toimivan tietopohjan rakentamista.

Oikeusministeriön tutkimusstrategia on edellisen kerran laadittu vuonna 2007 (Oikeusministeriön tutkimusstrategia 2007–2012, Toiminta ja hallinto 2007:21). Vuoden 2007 jälkeen tutkimustuotannon toimintaympäristöissä ja rahoitusmalleissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia, joilla on ollut selkeä vaikutus oikeusministeriöön ja sen hallinnonalaan. Syksyllä 2013 hyväksyttiin Tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistusta koskevan periaatepäätös (TULA-uudistus). Periaatepäätöksen mukaisesti Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos siirrettiin Helsingin yliopiston sosiaalitieteiden laitoksen alaisuuteen Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutiksi (KRIMO) vuoden 2015 alusta lähtien. Jo pelkästään tätä taustaa vasten oikeusministeriön tutkimusstrategian päivittäminen on välttämätöntä.

Tässä asiakirjassa määritellään oikeusministeriön tutkimustoiminnan strategiset tavoitteet vuosille 2017–2020. Tavoitteena on, että tutkimusstrateginen ajattelu on suunnitelmallista ja nivoutuu osaksi oikeusministeriön muuta strategista suunnittelua. Samalla tutkimusstrategia tukee ministeriön tulostavoitteiden asettamista, toteutumista ja seurantaa. Oikeusministeriön näkökulmasta laaja-alainen, tieteellinen perustutkimus sekä tieteen ja tutkimuksen kehittäminen hallinnonalan kannalta keskeisillä tieteenaloilla kuten kriminologiassa, oikeustieteissä ja oikeuspolitiikan tutkimuksessa, on ensiarvoisen tärkeää. Tästä tehtävästä huolehtivat yliopistot ja tutkimuslaitokset. Oikeusministeriön tutkimusstrategiassa lähtökohtana on tarkastella tutkimustoimintaa ministeriön ja hallinnonalan tietotarpeista käsin. Strategia hahmottaa ministeriön tutkimustarpeita ja niihin liittyviä toimenpiteitä sekä muodostaa kehyksen ministeriön tutkimustoiminnan ohjaukselle.

1 Oikeusministeriö toimintaympäristönä ja tiedontarpeet

Oikeusministeriössä toimii kolme osastoa (oikeushallinto-osasto, lainvalmisteluosasto ja kriminaalipoliittinen osasto) sekä kuusi osastoihin kuulumatonta yksikköä (hallintoyksikkö, demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikkö, talousyksikkö, sisäisen tarkastuksen yksikkö, tietohallintoyksikkö ja viestintäyksikkö.) Valtaosa tietotarpeista, jotka edellyttävät tutkimus- ja selvitystoimintaa, koskevat oikeushallinto-osastoa, lainvalmisteluosastoa, kriminaalipoliittista osastoa sekä demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikköä. Tietotarpeita ilmenee sekä ministeriön tulostavoitteisiin että yleisemmin toimialaan liittyen. Seuraavassa on tarkasteltu asiakokonaisuuksittain ministeriön keskeisiä tehtäviä sekä niihin liittyviä tiedonintressejä. Liitteessä on eritelty tarkemmin kuluva tulostavoitejakson 2017–2020 tietotarpeita.

1.1 Säädosvalmistelu

Lainvalmistelu on yksi ministeriön päätehtävistä. Lainvalmistelijat vastaavat hankkeiden koko elinkaaresta hankkeen esivalmistelusta aina uudistuksen toimeenpanovaiheeseen liittyvään koulutukseen ja seurantaan asti. Kansallisten hankkeiden lisäksi huomattavan osan työpanoksesta vie Euroopan unionin piirissä tapahtuva lainsäädäntöyhteistyö samoin kuin muu kansainvälinen yhteistyö sekä osallistuminen muiden ministeriöiden hankkeiden valmisteluun ja valtioneuvoston lainvalmistelun yleisestä kehittämisestä, ohjaamisesta ja neuvonnasta vastaaminen. Lainvalmisteluosaston laintarkastusyksikkö tarkastaa ministeriöissä valmistellut lakiehdotukset sekä muut kuin yleiseltä merkitykseltään vähäiset asetusehdotukset.

Säädösvalmistelua koskevat tiedontarpeet liittyvät tyypillisesti joko suunnitteilla tai vireillä oleviin lainvalmisteluhankkeisiin ja koskevat vaikutusten arviointia lainvalmisteluprosessissa sekä lakien toimeenpanoa ja seurantaa. Tiedonintresseihin kuuluvat myös lainvalmistelun laatu, vaihtoehtoisten säätelykeinojen kartoitus sekä kuulemismenettelyjen toteutuminen.

1.2 Kansalaisten oikeussuhteet ja oikeusturvan saatavuus

Oikeusministeriön tehtäviin kuuluu oikeusturvapolitiikan kehittäminen ja strateginen suunnittelu. Oikeusministeriö on vastuussa tuomioistuinten ja muiden oikeusviranomaisten toiminnan ylläpidosta ja kehittämisestä. Tehtävänä on varmistaa, että tuomioistuimet ja oikeusapu palvelukyvyltään, osapuolille aiheutuvilta kustannuksiltaan ja käsittelyajoiltaan turvaavat oikeusturvan tosiasiallisen toteutumisen sekä Suomen lainsäädännön että Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten mukaisesti.

Keskeiset tietotarpeet liittyvät oikeudellisiin oloihin ja instituutioihin, oikeusjärjestelmän toimivuuteen ja ennustettavuuteen sekä rikosprosessiin kokonaisuutena (mukaan lukien pakkokeinot, esitutkinta ja syyttäjien toiminta). Tietoa tarvitaan oikeusprosessien joustavoittamisesta ja sen vaikutuksista, vaihtoehtoisista konfliktinratkaisutavoista sekä oikeusavun ja yleisen edunvalvonnan kohdentumisesta. Tärkeää on myös kerätä tietoa kansalaisten oikeudellisista tarpeista, velkaongelmista ja kuluttajansuojasta. Lisäksi tarvitaan kansainvälistä vertailutieto oikeusturvan tilasta eri maissa.

1.3 Demokratia ja perusoikeudet

Oikeusministeriö valmistelee perustuslakia ja julkishallintoa koskevat perussäännökset kuten tasavallan presidentin, eduskunnan ja hallituksen toimivaltaa ja keskinäisiä suhteita sääntelevät lait. Myös vaalilainsäädäntö on demokratian kannalta keskeistä. Lisäksi ministeriö on maan ylin vaaliviranomainen, joka ohjaa valtiollisten ja kunnallisten vaalien sekä kansanäänestysten toimittamista. Vaali- ja osallistumisoikeuksien edistäminen ja seuranta kuuluu oikeusministeriölle. Ministeriö edistää ja seuraa myös kielellisten oikeuksien toteutumista. Oikeusministeriö pyrkii osaltaan vaikuttamaan siihen, että ihmis- ja perusoikeudet toteutuvat. Ajankohtaista on tunnistaa ihmis- ja perusoikeusnäkökulma laajemmin myös esimerkiksi palveluiden kehittämisessä.

Keskeisiä tiedonintressejä ovat demokratiakehityksen seuranta, kansalaisvaikuttamisen muodot, ihmisoikeudet sekä vaalit. Tietoa tarvitaan syrjintäkokemuksista ja syrjimättömyyslainsäädännön toimivuudesta, maahanmuutosta demokratiakehityksen näkökulmasta sekä julkisten palveluiden yksityistämisen vaikutuksesta perusoikeuksien toteutumiseen.

1.4 Kriminaalipolitiikka

Oikeusministeriön tehtävänä on kriminaalipolitiikan ja rikosentorjunnan strateginen suunnittelu ja kehittäminen mukaan lukien rikosentorjuntaneuvoston sihteeristölle kuuluvat tehtävät, rikoksen uhrin aseman kehittäminen ja korruption vastainen toiminta. Ministeriö ohjaa rangaistusten täytäntöönpanoa sekä vastaa rikosseuraamusjärjestelmän kehittämisestä ja siihen liittyvästä lainvalmistelusta. Lisäksi tehtäviin kuuluu Rikosseuraamuslaitoksen ja syyttäjälaitoksen toiminnan ohjauksesta sekä toimintaedellytyksistä huolehtiminen.

Kriminaalipoliittinen suunnittelu ja päätöksenteko edellyttävät ajantasaista tietoa rikollisuustilanteesta sekä rikosseuraamusjärjestelmästä. Tietoa tarvitaan muun muassa rikollisuuden määrästä, syistä ja kehityksestä sekä rikosentorjuntaan ja rikosoikeusjärjestelmään liittyvistä näkemyksistä. Rikosentorjunnan strategisen suunnittelun pohjaksi tarvitaan tutkimustietoa rikosentorjuntatoimenpiteiden vaikuttavuudesta. Rikosseuraamusjärjestelmän kehittämisen osalta tietotarpeet koskevat muun muassa eri vankiryhmien ja eri rikoksista tuomittujen määrän kehitystä, vankitoimintoja ja vankilassa selviytymistä. Olennaista on myös tutkia seuraamusten vaikuttavuutta ja uusintarikollisuutta.

2 Tietotarpeiden laajuus ja aikajänne

Oikeusministeriöllä on monentasoisia tietotarpeita, jotka vaihtelevat laajuudeltaan ja aikajänneeltään. Kun tietotarpeita ilmenee, on hahmotettava minkä tasoinen tiedontuotanto on tarkoituksenmukaista. Joistakin ilmiöistä – kuten rikollisuuden taso, oikeusolot ja demokratiakehitys – tarvitaan jatkuvasti päivittyvää tietoa. Kertaluontoisten tietotarpeiden kohdalla tarvittavan tutkimus- ja selvitystoiminnan laajuus riippuu muun muassa siitä, kuinka paljon ilmiöstä on jo ennestään olemassa tietoa, kuinka vaativaa empiiristä aineistonkeruuta tietotarve edellyttää ja miten syvällistä analyysiä ilmiöstä kaivataan. Huomioitavaa on, että kaikki tietotarpeet eivät edellytä uuden tutkimuksen tilaamista vaan meta-analyttiset katsaukset olemassa olevasta tutkimustiedosta voivat palvella tietotarvetta jopa paremmin kuin erilliset tutkimukset. Oikeusministeriön tutkimusintressit voidaan jakaa kolmeen tasoon: 1) jatkuvasti tuotettavat tietovarantotehtävät ja perusseurannat, 2) teemoittain vaihtuva tutkimus ja 3) lyhyen aikavälin selvitystyyppiset tutkimushankkeet.

1. Jatkuvasti tuotettavat tietovarantotehtävät ja perusseurannat

Säännöllisesti tuotettavien seurantatutkimusten keskeisenä tavoitteena on saada luotettavaa ja vertailukelpoista tutkimustietoa ilmiöiden kehittymisestä. Ministeriön kannalta tarpeellisia ovat muun muassa oikeusoloja, rikollisuutta, perus- ja ihmisoikeuksia, kielellisiä oikeuksia sekä demokratiaa koskevat perusseurannat. Tietovarantotehtävien toteuttaminen edellyttää pitkäjänteistä tutkimustoimintaa ja säännöllistä tiedonkeruuta. Esimerkiksi rikollisuustilanteen seuraamiseksi tarvitaan sekä viranomaisten tuottaman tilastotiedon analyysiä että viranomaistoiminnasta riippumattomien mittarien käyttämistä kuten uhritutkimuksia ja kyselyitä, joita toteutetaan säännöllisin väliajoin.

Rikollisuutta ja oikeusoloja koskevat seurantatehtävät ovat osa Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin lakisääteisiä tehtäviä ja ne kuuluvat instituutin budjettirahoitukseen tutkimustoimintaan. Olennainen osa perusseurantaa on seurantainstrumenttien kehittäminen ja tarvittavien tutkimusrekistereiden ylläpitäminen.

2. Teemoittain vaihtuva tutkimus

Ministeriön toimialaan liittyvän strategisen suunnittelun ja kehittämisen yhteydessä syntyy keskitettyjä tietotarpeita. Suuri osa tietotarpeista kytkeytyy valmisteilla oleviin tai toteutettuihin hankkeisiin. Esimerkiksi säädösvalmistelun tausta-aineistoksi voidaan tarvita tutkimustietoa tai lain voimaantulon jälkeen katsotaan tarpeelliseksi muutoksen vaikuttavuuden seuraaminen. Tietotarpeisiin vastaamiseksi tarvitaan usein kertaluonteista tutkimusta, joka on kuitenkin riittävän laajaa tuottaakseen tarvittavan ilmiökuvan. Tällaisten teematutkimusten toteuttaminen edellyttää usein erillisrahoitusta joko oikeusministeriön tutkimusmäärärahoista tai muista tutkimuksen rahoitusmekanismeista.

3. Lyhyen aikavälin selvitystyyppiset tutkimushankkeet

Oikeusministeriössä ilmenee säännöllisesti verrattain kapea-alaisia tietotarpeita, joihin vastaamiseksi ei ole tarkoituksenmukaista tuottaa laajaa akateemista tutkimusta vaan vastaus tietotarpeeseen voidaan saada rajatulla ja suhteellisen nopealla selvityksellä. Tällaista tietoa tarvitaan muun muassa säädösvalmistelun yhteydessä. Myös kriminaalipoliittinen päätöksenteko voi edellyttää kohdistettuja tilastollisia analyysejä rikos-, tuomioistuin- tai vankitilastoista. Lyhyen aikavälin selvitystyyppiset hankkeet ovat haastavia akateemisen tutkimustuotannon kannalta. Yliopistoissa tuotettava tutkimus on aikajänteeltä tyypillisesti varsin pitkää ja alle vuoden mittaiset hankkeet ovat harvinaisia. Rajattujen tietotarpeiden kohdalla tulisikin jatkossa kartoittaa mahdollisuuksia tilata muutaman kuukauden tai puolen vuoden aikajänteellä toteutettavia, tietosisällöltään korkealaatuisia selvityksiä.

3 Tutkimustoiminnan ohjausryhmä ja sen tehtävät

Oikeusministeriön tutkimustoimintaa ohjaa tutkimustoiminnan ohjausryhmä. Ohjausryhmä on nähty toimivaksi tavaksi edistää tutkimustoimintaa ja tutkimustulosten hyödyntämistä sekä käsitellä ministeriön tutkimusmäärärahojen käytön suuntaamista ja muita hallinnonalan tutkimuskysymyksiä. Nykyinen ohjausryhmä asetettiin 5.2.2015 ja sen toimikausi on 16.2.2015–31.12.2018. Oikeusministeriö on aiemmin asettanut tutkimus- ja kehittämistoiminnan ohjausryhmät kausiksi 2011–12 ja 2013–14.

Ohjausryhmän tehtävänä on linjata oikeusministeriön tutkimusprioriteetteja, toimia ministeriön tutkimushallintona, vahvistaa tutkimustiedon käytettävyyttä valmistelussa ja päätöksenteossa sekä valmistella tutkimusten käynnistämiseen ja rahoittamiseen liittyvät asiat. Lisäksi tehtävänä on vahvistaa oikeusministeriön tutkimustarpeet, laatia oikeusministeriön tutkimustoiminnan toimintasuunnitelma ja tarkistaa suunnitelmaa säännöllisesti sen ajantasaisuuden varmistamiseksi sekä seurata toimintasuunnitelman toteutumista. Toimintasuunnitelman mukaisesti ohjausryhmä:

- suunnittelee oikeusministeriön tutkimusmäärärahojen käyttöä
- käynnistää selvitys-, tutkimus- ja kehittämishankkeita
- edistää oikeusministeriön hallinnonalaan käsittelevää tutkimustoimintaa ja tutkimustulosten hyödyntämistä valmistelussa ja päätöksenteossa
- valmistelee pyydettyt selvitykset ja raportit oikeusministeriön tutkimustoiminnasta
- koordinoi oikeusministeriön kannat Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin johtokunnassa
- osallistuu kansallisten ja kansainvälisten tutkimusrahoitusmekanismien hyödyntämisen suunnitteluun
- käsittelee muita tutkimuksen edellytysten turvaamiseen sekä ajankohtaisiin kysymyksiin liittyviä asioita

Tutkimuksen ohjausryhmän puheenjohtaja on kansliapäällikkö Asko Välimaa ja jäsenistö koostuu pääosin ministeriön muusta ylimmästä johdosta. Ohjausryhmän sihteerinä toimiva virkamies vastaa oikeusministeriön tutkimustoiminnan suunnittelusta ja kehittämisestä sekä kokonaishallinnasta kansliapäällikön alaisuudessa.

4 Tutkimuksen tuottajat ja sidosryhmät

Oikeusministeriössä ei toteuteta juurikaan omaa selvitys- tai tutkimustoimintaa vaan tiedontuotanto tilataan yliopistoilta, tutkimuslaitoksilta tai muilta tutkimuksentuottajahoilta.

Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti (KRIMO) on oikeusministeriön hallinnonalan kannalta keskeisin tutkimustietoa tuottava taho. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutista annetun lain (1139/2007) mukaan instituutin tehtävänä on:

- harjoittaa riippumatonta kriminologista ja muuta oikeuspoliittista tutkimusta ottaen huomioon oikeusministeriön ja yhteiskunnan tietotarpeet;
- seurata ja analysoida rikollisuutta, rikollisuuden kontrollin ja seuraamusjärjestelmän toimintaa, oikeusoloja ja lainsäädännönvaikutuksia sekä raportoida niiden kehityspiirteistä; ja
- ylläpitää sille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi tarvittavia tutkimusrekistereitä.

Ennen TULA-uudistusta KRIMO (silloinen Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos) toimi oikeusministeriön tulohajauksessa. KRIMO:n siirryttyä osaksi Helsingin yliopiston valtiotieteellistä tiedekuntaa tulohajaukseen perustuvaa vuorovaikutusta ei enää ole. Tiivis yhteistyö instituutin kanssa kuitenkin jatkuu. KRIMO:n johtokunnan yhdeksästä jäsenestä neljä on oikeusministeriöstä ja tätä kautta oikeusministeriön tietotarpeet tulevat esille KRIMO:n tutkimusohjelmassa. Lisäksi KRIMO on tärkeä tuottajataho oikeusministeriön tutkimusmäärärahoilla tilattavissa tutkimushankkeissa.

Helsingin yliopiston osalta yhteistyö ei rajoitu Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituuttiin vaan tutkimushankkeita on toteutettu ja toteutetaan useissa Helsingin yliopiston yksiköissä. Yhteistyö muidenkin yliopistojen kanssa on säännöllistä ja viime vuosina tutkimusta on tilattu muun muassa Itä-Suomen yliopistolta, Tampereen yliopistolta, Turun yliopistolta, Åbo akademista, Vaasan yliopistolta ja Oulun yliopistolta. Aka-

teemisen tutkimuksen ohella oikeusministeriö tilaa säännöllisesti selvityksiä joko yksittäisiltä asiantuntijoilta tai asiantuntijayhteisöiltä.

YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipoliitikan instituutti HEUNI on oikeusministeriön hallinnon alaan kuuluva erillisvirasto. HEUNI:n tehtävänä on avustaa YK:n kriminaalipoliittisten päätösten ja suositusten toteuttamisessa. HEUNI:n pääasialliset toimintamuodot ovat asiantuntijakokousten järjestäminen, tutkimusten tekeminen ja teknisen avun antaminen jäsenvaltioille. Instituutissa käsitellään tällä hetkellä muun muassa korruptioita, ihmiskauppaa sekä Euroopan alueen rikollisuustilannetta. Tois-taiseksi HEUNI:n tutkimusresursseja on hyödynnetty melko rajoitetusti oikeusministe-riössä. Jatkossa olisi syytä tarkastella mahdollisuuksia oikeusministeriön tutkimusint-resseihin liittyvän yhteistyön tiivistämiseksi.

Rikoksantorjuntaneuvosto on oikeusministeriön yhteydessä toimiva asiantuntija- ja yhteistyöelin, joka suunnittelee ja toteuttaa toimia rikollisuuden ehkäisemiseksi, rikok-sista aiheutuvien haittojen vähentämiseksi ja turvallisuuden parantamiseksi. Neuvos-toon kuuluu tutkimusjaosto, jonka puheenjohtajana toimii professori Janne Kivivuori. Tutkimusjaoston tehtävänä on tarkastella rikoksantorjunnan ja sen tutkimuksen hyviä käytäntöjä, tehdä tutkimusaloitteita, osallistua rikoksantorjuntakatsausten valmisteluun ja seurata rikollisuustilanteen kehitystä. Tutkimusjaoston asiantuntemus tulee huomi-oida ministeriön tutkimusstrategisessa suunnittelussa erityisesti koskien rikoksantor-juntaan liittyviä tietotarpeita.

Oikeusministeriö koordinoi syrjinnän seurantaryhmää, jonka tehtävänä on seurata ja arvioida syrjinnän ilmenemistä Suomessa. Syrjinnän seurantaryhmä seuraa ja kehit-tää syrjintään liittyvää tutkimusta ja tilastointia. Seurantaryhmän tehtävänä on määri-tellä vuosittain toteutettavien toimintasuunnitelman mukaisten syrjintäselvitysten ta-voitteet ja yksityiskohtainen kohdentaminen, kerätä tietoa syrjintätilanteesta eri ikä- ja vähemmistöryhmien osalta ja ylläpitää syrjintätietoa yhteen kokoavaa verkkosivua. Syrjintäselvitysten lisäksi seurantaryhmä tarkastelee sukupuoleen perustuvan syrjin-nän ja muiden syrjintäperusteiden tilannetta tehtyjen selvitysten, tutkimusten, baro-metrien ja muiden seuranta-aineistojen pohjalta. Lisäksi ryhmä tiedottaa eri toimijoille syrjintätilanteesta, syrjinnän seurannan kehittamisestä ja mahdollisista tiedontarpeis-ta.

5 Tutkimusrahoitus

Oikeusministeriön hallinnonalalla tutkimus- ja kehittämismenojen osuus on pieni suhteessa muihin ministeriöihin. Käytettävissä oleva määräraha ei itsessään mahdollista laajan tutkimustoiminnan ylläpitämistä. Tietopohjan kehittäminen ja ylläpito edellyttävät aktiivisuutta hyödyntää myös sellaista tutkimusta, jonka rahoitus ei ole ensisijaisesti riippuvainen oikeusministeriön määrärahoista.

5.1 Oikeusministeriön tutkimusmäärärahat

Ministeriön johdon tutkimusmääräraha

Ministeriön johdon määrärahamomentilta on rahoitettu tutkimushankkeita vuosittain noin 300 000 euron edestä. Määräraha on tarkoitettu oikeusministeriön ajankohtaisten ja välittömien tietotarpeiden mukaisten tutkimusten ja selvitysten rahoittamiseen. Määrärahan myöntämisestä vastaa tutkimustoiminnan ohjausryhmä.

Ministeriön yhteisten määrärahojen lisäksi osastot ja yksiköt rahoittavat selvityksiä ja tutkimuksia omista määrärahoistaan.

Rikosseuraamusalan tutkimus- ja kehittämismäärärahat

Oikeusministeriön rangaistusten täytäntöönpanomomentille on varattu 300 000 euron suuruinen vuosittainen määräraha ajankohtaisten tutkimus- ja kehittämishankkeiden toteuttamiseksi. Määrärahasta rahoitetaan kriminologisia ja erityisesti rikosseuraamukseen liittyviä tutkimus- ja kehittämishankkeita.

Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto tekee hankekohtaiset rahoituspäätökset saatuaan niistä Rikosseuraamuslaitoksen lausunnon. Tarvittaessa hankkeista pyydetään ulkopuolisen arvioitsijan lausunto. Hankkeiden arvioinnissa painotetaan hankkeen yhteiskunnallista merkittävyyttä, saatavan tiedon sovellettavuutta ja hyödyllisyyt-

tä rikosseuraamusalalle, suunnitelman toteutettavuutta, aineistojen ja menetelmien pätevyyttä sekä suunnitelman läpinäkyvyyttä.

Rikoksentorjunnan valtionavustukset

Oikeusministeriö myöntää vuosittain valtionavustuksia osarahoitukseksi rikollisuutta ehkäisevää työtä tekeville yhteisöille ja rikollisuutta ehkäisevän työn arviointiin. Etusijalla ovat hankkeet, joihin sisältyy toiminnan arviointi. Näin ollen rahoitus suuntautuu osin tutkimus- ja selvitystoimintaan, vaikkakaan kyse ei ole puhtaasta tutkimusrahoituksesta. Rikoksentorjuntaneuvosto antaa hankkeista lausunnon oikeusministeriölle, joka päättää tuen myöntämisestä. Vuonna 2016 avustusta myönnettiin 70 000 euroa. Avustus on pienentynyt viime vuosina.

5.2 Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta ja strateginen tutkimusrahoitus

Tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistus merkitsi merkittävien rahoituskanavien siirtymistä kohti kilpailtavaa valtioneuvostotasoisia rahoitusjärjestelmää. Lyhytkestoista, konkreettista päätöksentekoa tukevaa selvitystoimintaa varten perustettiin valtioneuvostonkanslian hallinnoima selvitys- ja tutkimusrahoitusinstrumentti (VN TEAS) ja pitkäkestoista, strategista tutkimusta varten Suomen Akatemian yhteydessä toimiva strategisen tutkimuksen neuvosto. Kumpikin on aloittanut toimintansa vuoden 2014 aikana.

Valtioneuvoston kanslian koordinoimalla valtioneuvoston yhteisellä selvitys- ja tutkimustoiminnalla (VN TEAS) tuotetaan tietoa päätöksenteon, tiedolla johtamisen ja toimintakäytäntöjen tueksi. Valtioneuvosto vahvistaa vuosittain päätöksentekoa tukevan selvitys- ja tutkimussuunnitelman, joka ohjaa selvitys- ja tutkimustoimintaa hallituksen valitsemille painopistealueille. Selvitys- ja tutkimussuunnitelma toimeenpannaan avoimella haulla. Hankkeiden kesto on muutamista kuukausista kolmeen vuoteen. Oikeusministeriö on aktiivisesti mukana VN TEAS -toiminnassa ja pyrkii varmistamaan hallinnonalan tietotarpeiden sisällyttämisen selvitys- ja tutkimussuunnitelmaan.

Suomen Akatemian yhteydessä toimii strategisen tutkimuksen neuvosto, jonka tehtävänä on rahoittaa pitkäjänteistä ja ohjelmamuotoista tutkimusta, joka tuottaa ratkaisuja ja merkittäviin suomalaisen yhteiskunnan haasteisiin. Hankkeet ovat vähintään kolmevuotisia. Valtioneuvosto päättää vuosittain teemoista, joiden pohjalta strategisen

tutkimuksen neuvosto rakentaa tutkimusohjelmat ja rahoituksen haut. Neuvoston ehdotukset vuosien 2017 ja 2018 tutkimusteemoiksi ovat:

- Muuttuva kansalaisuus – demokratia globaalissa murroksessa (2017)
- Uudistu tai surkastu – resurssit ja ratkaisut (2018)

Tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksen kokonaisuuteen kuuluu myös pyrkimys vahvistaa ministeriöiden oman tutkimusrahoituksen suuntaamistietoisuutta ministeriöiden omassa päätöksenteossa. Valtioneuvoston kanslia kerää tietoa ministeriöiden omasta tutkimustoiminnasta vuosittain.

5.3 EU:n rahoitusohjelmat ja muu kansainvälinen tutkimusrahoitus

EU:n oikeusalan rahoitusohjelmat (perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma sekä oikeusalan ohjelma) ja sisäisen turvallisuuden rahoituskanava luovat merkittäviä mahdollisuuksia oikeusministeriön intresseissä olevan tutkimuksen vahvistamiselle. Rahoitusohjelmien hyödyntäminen on toistaiseksi ollut vähäistä. Jatkossa tulee toimia aktiivisesti ja etupainotteisesti jo puiteohjelmia laadittaessa. Lisäksi muidenkin kansainvälisten ja pohjoismaisten rahoitusmahdollisuuksien kartoittaminen ja hyödyntäminen tulee ottaa tavoitteeksi. Pohjoismaisen kriminologian yhteistyöneuvoston (NSfK) sihteeristö on sijoitettu vuosiksi 2016–18 oikeusministeriön kriminaalipoliittiselle osastolle. Pohjoismaiden ministerineuvoston rahoitusta sekä ulkoministeriön lähialuemäärärahoja on hyödynnetty tutkimustoiminnassa.

6 Tutkimusstrategiset tavoitteet

1. Tutkimusstrateginen suunnittelu osaksi ministeriön strategiatyötä

Tutkimusstrategian tavoitteena on, että tutkimustoiminta tukee ministeriön tulostavoitteiden toteutumista parhaalla mahdollisella tavalla. Tietotarpeiden ennakointi ja toimenpiteiden vaikutusten arvioinnin suunnittelu on keskeinen osa tätä prosessia. Tutkimusstrategia tulee päivittää muun ministeriössä tapahtuvan strategiatyön yhteydessä. Strategiassa huomioidaan sekä tulostavoitteisiin liittyvien tietotarpeiden mukainen tutkimustoiminta että laajempi, ministeriön toimialaan ja tehtäviin liittyvien tietotarpeiden täyttäminen. Myös toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointiin liittyvät tutkimustarpeet otetaan huomioon. Tutkimusstrategian toteutumista seurataan.

2. Tutkimusaihepankin luominen

Tutkimusstrategian yhteyteen luodaan tutkimusaihepankki. Tutkimusaihepankkiin kerätään tietotarpeita vastaavat tutkimusaiheet sisältäen lyhyet tietotarvekuvaukset ja tutkimuskysymykset. Tutkimusaiheet on mahdollista priorisoida esimerkiksi ajankohtauuden ja kiireellisyyden mukaan. Säännöllinen tietotarpeiden kartoittaminen ja niiden siirtäminen tutkimusaihepankkiin pitää yllä ajan tasalla olevaa kuvaa ministeriön tutkimustarpeista sekä edistää systemaattisuutta tutkimusyhteistyötahojen kanssa toimittaessa ja rahoitusmahdollisuuksien avautuessa.

3. Tutkimustoiminnan resurssien kustannustehokas hyödyntäminen

TULA-uudistuksen jälkeisessä tilanteessa on entistä tärkeämpää selkeyttää näkemystä siitä, millaista tutkimustoimintaa rahoitetaan oikeusministeriön tutkimusmäärärahoista, miten hyödynnetään tehokkaasti muuta tutkimusrahoitusta ja mitä hallinnonalan kannalta tärkeää perustutkimusta toteutetaan yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa. Niukkojen tutkimusmäärärahojen suuntaamisessa tulee ensisijaisesti huomioida keskeisimmiksi määritellyt tietotarpeet.

Tietotarpeen laajuus on pohjana sen arvioimiseen, millaista tutkimus- tai selvitystointa tietotarpeeseen vastaaminen edellyttää. Erityisesti suppeiden ja ajallisesti tiukasti rajattujen tietotarpeiden kohdalla tulee entistä aktiivisemmin kartoittaa kustannustehokkaita vaihtoehtoja.

Kaikkiin tietotarpeisiin vastaaminen ei edellytä uuden tutkimuksen tekemistä vaan niihin voidaan vastata kohdentamalla resursseja olemassa olevan tutkimustiedon hyödyntämiseen. Oikeusministeriön hallinnonalan kannalta kiinnostavaa ja hyödyllistä tutkimusta tehdään kotimaassa ja kansainvälisesti. Olemassa olevan tutkimustiedon kartoittamista ja käyttöönottoa tulee tehostaa.

4. Vuorovaikutuksen tiivistäminen tutkimusta toteuttaviin tahoihin

Tiivis vuorovaikutus tutkimusta toteuttaviin tahoihin on olennainen osa tutkimusstrategian toteuttamista. Vuorovaikutus tutkimuskenttään tulee olla monimuotoista eikä rajoittua vain tilattavien tutkimushankkeiden piiriin. Alan tutkimusseminaareihin osallistuminen on keino pysyä ajan tasalla uusimmasta tutkimuksesta ja verkostoitua tutkijoiden kanssa. Tämän lisäksi on kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, että ministeriö kutsuu tutkijoita esittelemään suunnitteilla olevaa tutkimusta, kertomaan tutkimustuloksista ja keskustelemaan ministeriön tutkimusintresseistä. Tällä tavoin varmistetaan myös se, että tutkijoilla on ajan tasainen tieto ministeriön tietotarpeista.

5. Tutkimustiedon käytön tehostaminen valmistelussa ja päätöksenteossa

Tutkimusstrategian keskeisiä tavoitteita on, että tutkimustieto saadaan mahdollisimman tehokkaasti valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden käyttöön. Strategian toteuttamiseen kuuluu sen kartoittaminen, missä määrin ja miten tilattua ja olemassa olevaa tutkimusta on hyödynnetty. Tällä tavoin hahmotetaan toisaalta niitä ministeriön toimintoja, joissa tutkimustiedon tarve on ilmeisin ja toisaalta taas niitä alueita, joissa tutkimustiedon merkitys ei korostu tai tietotarpeita ei ole pystytty muotoilemaan tutkimuskysymyksiksi. Tämä edesauttaa tutkimusresurssien suuntaamista jatkossa.

Tutkimustiedon käytön edellytyksiä tulee vahvistaa. Akateeminen tutkimus julkaistaan usein kansainvälisissä tiedelehdissä, jolloin tutkimustulokset saattavat jäädä piiloon. Tutkimuksen tuottajien kanssa tulee pohtia, millä keinoin tutkimustulosten näkyvyyttä ja käyttäjätavallisuutta voitaisiin lisätä hallinnon tiedonkäyttäjien keskuudessa.

Tutkijoiden asiantuntemusta voidaan hyödyntää myös varsinaisten tutkimushankkeiden ulkopuolella. Tutkijoiden kutsuminen asiantuntijoiksi esimerkiksi työryhmiin, on tehokas tapa tuoda laajaa asiantuntemusta ja uusinta tutkimustietoa päätöksentekoon.

6. Tilaajaosaamisen ja tutkimustoiminnan ohjauksen tehostaminen

Systemaattinen tutkimusstrategian toteuttaminen edellyttää ministeriöltä tutkimusosaamista ja riittäviä resursseja tutkimustoiminnan ohjaukseen. Tutkimusosaamista tarvitaan, jotta tutkimusstrateginen suunnittelu, tutkimusten tilaaminen ja tutkimustiedon hyödyntäminen olisi mahdollisimman tehokasta. Lisäksi erityisosaamista tarvitaan sen hahmottamiseen, millaisella tutkimuksella tai selvityksellä tietotarpeeseen on tarkoituksenmukaista vastata. Ajan tasalla pysyminen hallinnonalan kannalta keskeisessä kotimaisessa ja kansainvälisessä tutkimuksessa sekä säännöllinen yhteydenpito tutkimusta toteuttaviin tahoihin on olennainen osa tilaajaosaamista. Näin voidaan kartoittaa tiedon katvealueita ja suunnata ministeriön tutkimustoimintaa sen mukaisesti. Tilaajaosaamiseen kuuluu myös aktiivisuus ja ennakointi eri tutkimusrahoitusinstrumenttien suhteen.

Tutkimustoiminnan ohjausryhmä vastaa ministeriön tutkimustoimintaan liittyvästä päätöksen teosta. Lisäksi on tärkeää varmistaa riittävät resurssit tutkimusstrategian toteuttamiseen käytännössä.

LIITE. TULOSTAVOITEJAKSON 2017–2020 TIETOTARPEITA

Kansalaisten oikeussuhteet

- Avoliittolain (26/2011) toimivuus
- Isyyslain (11/2015) toimivuus
- Yrityssaneerauslain toimivuus ja muutostarpeet sekä yhtiöoikeudellisen maksukyvyttömyyden suhde insolvenssioikeuteen
- Yhtiöoikeudellisen maksukyvyn arviointi ja sen kehittämismahdollisuudet mm. yhtiön varojenjaon kannalta

Oikeusturvan saatavuus ja oikeusprosessi

- Syyteneuvottelua koskevan lainsäädännön toimivuus
- Syyttämättäjättämiskäytäntöjen yhteneväisyys
- Erilaisten nopeutettujen menettelyjen käyttö (esim. yhden kosketuksen periaate)
- Videoneuvottelun käytön laajentamisen vaikutukset, kv. videoneuvottelujen kehittäminen
- Jatkokäsittelylupajärjestelmän vaikutukset
- Ryhmäkannelainsäädännön nykytilan toimivuus, kansainvälinen kehitys ja uudistustarpeiden ja hyödyn arvioiminen
- Oikeushenkilön rangaistusvastuun määräämisprosessi
- Sovittelu hallintoprosessissa
- Tuomioistuinmaksujen vaikutus
- Asioiden kiireellisyysjärjestys tuomioistuimissa
- Vakuutus oikeuden käytännöt suullisten käsittelyjen järjestämisen ja asiantuntijalääkäri lausuntojen pyytämisen suhteen sekä näiden vaikutukset muutoksenhakijan oikeusturvaan
- Vakuutus oikeuden muodollisista istunnoista luopumisen vaikutukset vakuutus oikeuden toimintaan ja oikeusturvaan
- Digitaalisista oikeuspalveluista saadut käyttökokemukset eri maissa
- Kansainvälisen oikeusavun laajuus ja sen toimivuus Venäjän kanssa
- Rajat ylittävän sovittelun kehittäminen Venäjän kanssa

Tuomioistuimet

- Käräjäoikeuksien rakenneuudistusten vaikutukset
- Hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneuudistusten vaikutukset
- Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan lakauttaminen
- Tuomioistuinlinjojen työmäärämittareiden vertailukelpoisuuden kehittäminen
- Tuomarikoulutuksen seuranta

Seuraamusjärjestelmä

- Yhdyskuntapalvelun ja valvontarangaistuksen arviointi
- Nuorisorangaistuksen vähäisen käytön selvittäminen ja käytön edistämisen kartoitus
- Rattijuopumus ja kuolemantuottamus

Demokratia ja perusoikeudet

- Perus- ja ihmisoikeusbarometrit
- Maakuntavaalit
- Saamelaisasioihin ja kielellisiin oikeuksiin liittyvät selvitykset
- Puolue- ja vaalirahoituksen läpinäkyvyyden lisääminen
- Kotirauhan perustuslainsuoja ja sen rajoittaminen Euroopan unionissa sekä mahdolliset sääntelyn uudistamistarpeet
- Julkisuuslain soveltamisalan mahdollinen laajentaminen julkisyhteisöjen yhä laajenevaan yhtiömuotoiseen toimintaan Ruotsin mallin mukaisesti
- Venäjän jäsenyys kansainvälisissä järjestöissä ja Venäjän oikeusvaltioajattelu

Kriminaalipolitiikka ja rikosentorjunta

- Rikosentorjunnan kustannushyödyt
- Rikosentorjunnan paikallistason toiminnan kartoitus
- Osallistavan budjetoinnin hyödyntäminen rikosten ehkäisyssä
- Petosrikollisuuden tilannekuva ja taustatekijät
- Korruptioindikaattorien kehittäminen
- Kuntatason korruptioilmiöt
- Pohjoismainen vertailututkimus päätöksenteon avoimuudesta julkisin varoin rahoitettavasta toiminnasta
- Rikoksen uhreille suunnattujen tukipalveluiden käytön kartoitus



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7083
ISBN 978-952-259-559-1 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.oikeusministerio.fi