

# TUTKITTU TIETO KRIMINAALI- POLIITTISISSA LAKIHANKKEISSA

Helminen M, Lundell S ja Alvesalo-Kuusi A  
Oikeustieteellinen tiedekunta  
Turun yliopisto

Tiivistelmä

Tutkimushankkeessa tarkasteltiin tutkitun tiedon hyödyntämistä  
kriminaalipoliittisten lakihankkeiden valmistelussa.



## Tiivistelmä

Tutkimushankkeessa tarkasteltiin tutkitun tiedon hyödyntämistä kriminaalipoliittisten lakihankkeiden valmistelussa. Tutkitun tiedon käyttöä tarkasteltiin analysoimalla tutkijoiden ja tutkimusorganisaatioiden osallistumisia vuosien 1991 ja 2017 välillä hyväksytyihin hallituksen esityksiin johtaneissa kriminaalipoliittisissa lakihankkeissa sekä haastatteleamalla lakihankkeisiin osallistuneita tutkijoita (N=16) ja lainvalmistelusta vastaavia tai lainvalmistelutyötä tukevissa tehtävissä työskenteleviä virkamiehiä (N=8).

Analysoidut lakihankkeet (N=147) sisälsivät yhteensä 163:n eri tutkijan osallistumisia ja yhteensä lakihankkeissa oli 883 jonkin tutkimustahon osallistumiskertaa. Tutkijoiden osallistumiskerrat jakautuivat siten, että valtaosa niistä oli oikeustieteilijöiden, miesten ja Helsingin yliopiston tutkijoiden osallistumisia. Naisten osuus tutkijoiden osallistumiskerroista oli varsin pieni eikä siinä ollut havaittavissa suurta muutosta tutkimuksen tarkasteluajanjaksolla.

Noin kaksikolmasosaa tutkimustahojen osallistumisista oli tapahtunut eduskunnan valiokunnissa. Eniten tutkijoita oli kuultu lakivaliokunnassa, hallintovaliokunnassa, ja perustuslakivaliokunnassa. Perustuslakivaliokunnassa tutkijoita oli myös kuultu selvästi eniten suhteessa muihin tahoihin; tutkimustahojen kuulemiset olivat olleet yli kaksikolmasosaa kaikista perustuslakivaliokunnan kuulemisista.

Haastateltavien näkemykset tutkimustiedon hyödyntämisestä olivat yleisellä tasolla myönteisiä, mutta kaikki haastateltavat toivat esille esimerkkejä tekijöistä, jotka vaikeuttivat tutkimustiedon hyödyntämistä lakihankkeissa. Haastatteluissa nostettiin esiin rajoitteina etenkin lainvalmistelijoiden aikataulupaineet sekä kriminaalipoliittisen päätöksenteon politisoituminen ja poliittisen ohjauksen voimistuminen mistä johtuen tutkimustiedolla vaikuttamisen mahdollisuuksien katsottiin jossain määrin huonontuneen viime vuosina.

Haastateltavien mukaan tutkimustiedon hyödyntämistä lainvalmistelussa edistää laaja-alainen valmistelu, jossa eri tahot voivat tuoda lainvalmisteluun tutkimustietoa omalta asiantuntemusalueeltaan. Lakihankkeet tulisi suunnitella myös siten, että tutkimustieto pystytään huomioimaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa valmistelua. Haastateltavat katsoivat, että tutkimustiedon käyttöä edistävät lisäksi lainvalmistelussa tarvittavan tutkimustiedon tuottamista palvelevat rahoitusinstrumentit, oikeusministeriön panostukset tutkimusosaamisen resursseihin ja ylipäänsä oikeusministeriön lainvalmistelijoiden tutkimusosaaminen.

Tutkimustiedon hyödyntämisen tehostamiseksi haastateltavat ehdottivat, että tutkijoille ja virkamiehille suunnattuja keskustelufoorumeja olisi nykyistä enemmän, tutkimustiedon huomioimisesta tehtäisiin nykyistä järjestelmällisempi osa lainvalmistelua, ja että tutkijat ottaisivat aktiivisemmin osaa julkiseen keskusteluun ja kirjoittaisivat enemmän yleistajuisia julkaisuja tutkimuksistaan. Lisäksi toivottiin, että lainvalmistelijat huomioisivat monipuolisemmin olemassa olevaa tutkimustietoa, ja että laadittaisiin yli hallituskausien ulottuva kriminaalipoliittinen strateginen asiakirja, jossa määriteltäisiin tutkimustietoon pohjautuen kriminaalipolitiikan pitkän aikavälin tavoitteet.

## Summary

This research project examined the use of research knowledge in making of Finnish criminal policy in the context of law drafting between 1991 and 2017. Firstly, the use of research knowledge was examined by analysing the participation of researchers and research institutions in 147 criminal policy related law drafting processes by using law drafting documents as data. Secondly, we interviewed researchers (N=16) and civil servants (N=8) who had participated in the preparation of criminal policy related law drafting projects between 1991 and 2017.

In total 163 different researchers had participated in the preparation of the 147 legislative projects analysed and the data included 883 cases where a researcher or a research institution had participated in the preparation of a legislative project (hereafter “participation act”). The majority of the participation acts were by legal scholars, men and researchers from the University of Helsinki. The proportion of women in the participation acts was small in comparison to men and there was no significant change in the proportion of women between 1991 and 2017.

About two-thirds of the participation acts of researchers or research institutions had taken place in the parliamentary committees. The Legal Affairs Committee, the Constitutional Law Committee and the Administrative Committee had consulted most researchers in the analysed law drafting projects. In comparison to other experts, the Constitutional Committee had heard most researchers out of all Committees.

The views of interviewed researchers and civil servants on the use of research knowledge were generally positive, but all interviewees gave examples of factors that hindered the use of research knowledge in legislative projects. Such issues were, in particular, the time pressures of law drafters, the strengthened political guidance, and the politicization of criminal policy decision-making. According to the interviewees, these factors had weakened the impact of research knowledge in law drafting during the past few years.

According to the interviewees, research should be taken into consideration in the law drafting early as possible and law drafting should be conducted in broad-based compositions. In addition, the interviewees regarded that the use of research in law drafting is enhanced by the use of certain research funding instruments used to acquire research specifically for law-making. They also considered that the use of research in law drafting has been facilitated by the efforts that the Ministry of Justice has made on the research expertise of their staff.

In order to make better use of research in criminal policy related law drafting, the interviewees suggested that there should be more discussion forums for researchers and officials, and that research knowledge should be taken into account more systematically in the law drafting projects. In addition, the researchers should write more popularized publications and participate more actively in public debates concerning criminal policy. Furthermore, the interviewees wished that the law drafters would take into account the existing research in a more versatile way, and that a research-based criminal policy strategy document setting out the long-term objectives of criminal policy would be drafted.

## 1. Hankkeen tavoitteet ja tausta

Tämän Suomen Kulttuurirahaston rahoittaman tutkimushankkeen tavoitteena oli selvittää tutkijoiden ja tutkimusorganisaatioiden osallistumista kriminaalipoliittisten lakihankkeiden valmisteluun vuosina 1991-2017 sekä tutkijoiden ja virkamiesten näkemyksiä tutkimustiedon hyödyntämisestä kriminaalipoliittiseen liittyvässä lainvalmistelussa viimeisten parin vuosikymmenen aikana. Hankkeessa kerättiin runsaasti uutta empiiristä tietoa tutkitun tiedon hyödyntämisestä nimenomaan kriminaalipoliittisissa lakihankkeissa. Tässä raportissa tarkasteltava aineisto muodostuu 147:sta vuosien 1991 ja 2017 välillä päättyneiden kriminaalipoliittisten lakihankkeiden lainvalmisteluaineistoista sekä lakihankkeisiin osallistuneiden 16:n tutkijan tai muun tieteen asiantuntijan ja seitsemän oikeusministeriössä lainvalmistelusta vastuussa olevan tai lainvalmisteluun tietoa tuottavan virkamiehen haastattelusta.

Termi tutkittu tieto viittaa tässä raportissa tieteen menetelmiä käyttäen hankittuun tietoon (Davies & Nutley 2008: 2). Tässä hankkeessa tutkitun tiedon käyttöä tarkastellaan lainvalmisteluasiakirjoissa tutkijoiden ja tutkimusorganisaatioiden osallistumisen kautta, ja haastatteluissa analysoimalla tutkijoiden ja virkamiesten näkemyksiä tutkimustiedon roolista ja tutkimustiedon hyödyntämiseen vaikuttavista tekijöistä. Kerromme tässä kuvailevassa raportissa osan tutkimushankkeen tuloksista keskittyen etenkin 147:n lakihankkeen valmisteluun osallistuneiden tutkijoiden tieteenaloihin, sukupuoleen, taustaorganisaatioihin ja lakihankkeissa osallistumisten vaiheisiin sekä tekijöihin, jotka nousivat haastatteluissa esiin tutkimustiedon käyttöä rajoittavina ja edistävinä tekijöinä.

Valitsimme kriminaalipoliittisen päätöksenteon tutkimuksen kohteeksi, sillä suomalaisella kriminaalipoliittikalla on kansainvälisissä keskusteluissa hyvä maine ja sitä luonnehditaan usein jopa menestystarinaksi. Menestyksen yhtenä syynä on pidetty sen asiantuntijavetoisuutta ja poikkeuksellisen epäpolitisoitunutta luonnetta, johon kansalaismielipiteillä, poliittisilla valtasuhteilla ja medialla on ollut paljon vähemmän vaikutusta kuin esimerkiksi repressiota korostavissa anglosaksisissa maissa. (Lahti 2000; Lappi-Seppälä 2007; Pratt 2008a; 2008b) Toisaalta suomalaisen kriminaalipoliittikan asiantuntijavetoisuutta on myös kritisoitu ja kriminaalipoliittikan on katsottu keskittyneen liiaksi rikosentekijöihin ja vankiluvun matalana pitämiseen laiminlyöden rikosten uhrien oikeudet (Niemi-Kiesiläinen 2005; Nousiainen 2010; Utriainen 2011; Kainulainen et al. 2013). Viime vuosien kriminaalipoliittikkaa on arvosteltu myös siitä, että siinä on keskitytty lähinnä rangaistusten koventamiseen pohtimatta laajemmin muita keinoja vaikuttaa rikollisuuteen (HS 18.4.2019).

Ennen tätä tutkimushanketta tutkimustiedon käytöstä kriminaalipoliittikassa on olemassa vain vähän empiiristä tietoa. Luonnehdinnat suomalaisen kriminaalipoliittikan asiantuntijavetoisuudesta ovat perustuneet paljolti esimerkiksi 1900-luvun loppupuolella tehtyyn rikoslain kokonaisuudistukseen (ks. esim. Lahti 2004), jossa tutkijoilla oli merkittävä rooli lakimuutosten valmistelussa, ja toisaalta sellaisten vaikutusvaltaisten henkilöiden kuten professori Inkeri Anttilan ja Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen johtaja Patrik Törnuddin vaikutukseen suomalaisessa kriminaalipoliittikassa. Suomalaisen kriminaalipoliittikan maine asiantuntijavetoisena ja epäpolitisoituneena politiikan lohkona ja toisaalta kriminaalipoliittikkaa kohtaan viime aikoina esitetty kritiikki tarjosivat projektille

mielenkiintoiset lähtökohdat ryhtyä tarkastelemaan lähemmin tutkitun tiedon käyttöä kriminaalipoliittisessa päätöksenteossa.

Kriminaalipoliittisella päätöksenteolla tarkoitetaan rikollisuutta ja sen kontrollia koskevaa päätöksentekoa, johon kuuluu tärkeänä osana lakien säätäminen (Anttila & Törnudd 1983: 22). Kriminaalipolitiikka voidaan määritellä laajasti siten, että se kattaa kaikenlaiset yhteiskunnalliset toimet, joilla pyritään rikolliseksi määritellyn toiminnan minimointiin. Tyypillisesti suomalaisessa kriminaalipolitiikassa on muun muassa korostettu sosiaali- ja koulutuspolitiikan keinoja rikollisuuden vähentämisessä (Lappi-Seppälä & Tonry 2011: 24-26; Tolvanen 2005: 126). Tässä tutkimuksessa kriminaalipolitiikan tarkastelu on rajattu lakihankkeisiin, joiden tarkoituksena on ollut rikollisten tekojen ja rikosten seuraamusten määrittely tai jotka ovat käsitelleet rikosentorjuntaa, rikostutkinnan menetelmiä tai rikoksen uhrin asemaa. Tutkimuksessa tarkastellaan siis lakihankkeita, joissa on käsitelty välittömästi rikollisuutta sekä rikoksiin ja niiden seurauksiin reagoimista.

Kriminaalipolitiikkaa tehdään eri päätöksenteon tasoilla ja politiikan lohkoilla. Lainvalmistelu on kriminaalipoliittisesti erityisen tärkeä päätöksenteon alue, sillä lainsäädännössä määritellään, millaisia tekoja ylipäätään pidetään rikollisuutena ja miten rikollisuuteen tulee reagoida. Toisin sanoen, sen sijaan, että ”rikollisuus” nähtäisiin kriminaalipolitiikan kohteena, rikollisuutta voidaan pitää kriminaalipolitiikan tuotteena (Hulsman 1986: 33), joka määritellään muun muassa erilaisten poliittisten ja ideologisten valtasuhteiden tuloksena. Yhteiskunnallisen vallankäytön tarkastelu on tärkeää eri politiikan lohkoilla. Kriminaalipolitiikan alueella vallankäytön tarkastelua voidaan pitää erityisen tärkeänä, sillä kriminaalipolitiikassa tehdään merkittäviä päätöksiä, joilla puututaan yksilöiden perusoikeuksiin.

## **2. Hankkeen tuloksia**

### *Tutkijoiden ja tutkimusorganisaatioiden osallistuminen lakihankkeisiin*

Tutkijoiden ja tutkimusorganisaatioiden osallistumisia lakihankkeisiin tarkasteltiin lakihankkeen aloittamishetkestä eduskunnan valiokuntakuulemisiin saakka 147:ssä vuosien 1991 ja 2017 välillä päättyneessä lakihankkeessa. Lakihankkeiden valinta aineistoon perustui harkinnanvaraiseen otantaan. Aineistoon valittiin lakihankkeita siten, että aineistossa on kriminaalipolitiikan eri osa-alueita edustavia hankkeita ja hankkeita eri hallituskausilta. Lakihankkeita pyrittiin saamaan aineistoon eri hallituskausilta sellaiset määrät, jotka vastaavat suhteellisesti kunkin hallituskauden aikana hyväksytyyn hallituksen esitykseen johtaneita kriminaalipoliittisiksi luokiteltavissa olevia lakihankkeita. Aineistossa on eniten (25%) Matti Vanhasen ensimmäisen ja toiseksi eniten (19%) Matti Vanhasen toisen hallituskauden aikana päättyneitä lakihankkeita ja vähiten Esko Ahon hallituksen aikana päättyneitä hankkeita (7%). Aineistossa on mukana kooltaan sekä pieninä että suurina pidettäviä lakihankkeita.

Analyysiin valittujen 147:n lakihankkeen valmisteluun oli osallistunut yhteensä 163 eri tutkijaa ja lakihankkeet sisälsivät yhteensä 883 jonkin tutkimustahon (tutkijan tai tutkimusorganisaation) dokumentoitua osallistumiskertaa. Suurin osa tutkimustahojen osallistumiskerroista oli tutkijoiden nimissä tapahtuneita osallistumisia (93%). Pelkän

tutkimusorganisaation nimissä tapahtuneista osallistumisista eniten eli neljäsosa oli Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen<sup>1</sup> ja vajaa viidesosa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen eli nykyisen Kriminaali- ja oikeuspolitiikan instituutin osallistumisia.

Tutkijoiden osallistumiskerrat (n=818) jakautuivat siten, että valtaosa niistä oli oikeustieteilijöiden (87%), miesten (88%) ja Helsingin yliopiston tutkijoiden osallistumisia (48%). Tutkijoiden edustamista tieteenaloista oikeustieteellä oli hallitseva rooli sekä ministeriössä tapahtuneissa tutkijoiden osallistumisissa (78%) että etenkin eduskunnan valiokunnissa tapahtuneissa osallistumisissa (91%). Naisten osuus tutkijoiden osallistumiskerroista oli varsin pieni eikä siinä ollut havaittavissa suurta muutosta tutkimuksen tarkasteluajanjaksolla; vuosina 1991-2004 lakihankkeisiin osallistuneista tutkijoista naisten osuus oli kahdeksan prosenttia ja vuosina 2005-2017 14 prosenttia. Vaikka lakihankkeisiin kokonaisuudessaan osallistuneista tutkijoista noin kolmasosa oli naisia, he olivat osallistuneet lakihankkeisiin selvästi harvemmin kuin miehet.

Noin kaksikolmasosaa tutkimustahojen osallistumisista oli tapahtunut eduskunnan valiokunnissa. Tutkijoiden osuus kaikista valiokunnissa annetuista lausunnoista ja kuulemisista (n=2936) oli 20 prosenttia. Muita valiokunnissa kuultuja tahoja olivat muun muassa viranomaisten, järjestöjen ja elinkeinoelämän edustajat. Eniten tutkijoita oli kuultu lakivaliokunnassa, perustuslakivaliokunnassa ja hallintovaliokunnassa. Perustuslakivaliokunnassa tutkijoita oli myös kuultu selvästi eniten suhteessa muihin tahoihin; tutkimustahojen kuulemiset olivat olleet yli kaksikolmasosaa kaikista perustuslakivaliokunnan kuulemisista. Lakivaliokunta oli puolestaan kuullut määrällisesti eniten eri tahoja kriminaalipoliittisissa lakihankkeissa, mutta tutkimustahojen kuulemiset muodostivat vain alle viidesosan kaikista kuulemisista.

### *Tutkijoiden ja virkamiesten näkemyksiä tutkimustiedon hyödyntämistä rajoittavista tekijöistä*

Tutkimuksen haastatteluosiossa analysoitiin tutkijoiden ja virkamiesten näkemyksiä tutkimustiedon hyödyntämisen rajoitteista ja edistävästä tekijöistä kriminaalipoliittisissa lakihankkeissa. Näkemykset tutkimustiedon hyödyntämisestä olivat yleisellä tasolla myönteisiä, mutta kaikki haastateltavat toivat esille esimerkkejä tekijöistä, jotka vaikeuttivat tutkimustiedon hyväksikäyttöä lakihankkeissa. Haastatteluissa nostettiin esiin rajoitteina etenkin lainvalmistelijoiden aikataulupaineet, joiden nähtiin kasvaneen 2000-luvulla. Yhtenä syynä kiireen lisääntymisen mainittiin hallituskausiajattelu, jonka mukaan lakihankkeet halutaan viedä läpi yhden hallituskauden aikana. Sellaista pitkäjänteistä, yli hallituskausien kestävästä lainvalmistelusta kuten 1900-luvun lopun rikoslainkokonaisuudistus, pidettiin haastatteluissa mahdottomana ajatuksena nykyhetkessä.

Haastateltavat katsoivat lisäksi, että kriminaalipoliittinen päätöksenteko on viime vuosina politisoitunut, ja lakihankkeiden lisääntynyt poliittinen ohjaus jossain määrin heikentänyt tutkimustiedolla vaikuttamisen mahdollisuuksia. Politisoitumisen ja poliittisen ohjauksen nähtiin heikentäneen tutkimustiedon vaikutusta lainvalmistelussa siten, että

---

<sup>1</sup> THL:n osallistumisiin kuuluvat ennen vuotta 2009 Stakesin tai Kansanterveyslaitoksen nimissä tehdyt osallistumiset.

lakihankkeiden lopputulokset olivat jo ennalta määräytyt eikä vaihtoehtoisten ratkaisujen etsimiselle ollut todellista liikkumavaraa. Lisäksi useat tutkijat olivat sitä mieltä, että asiantuntijoilla ei ole enää samanlaista roolia kriminaalipoliitiikan linjojen määrittelyssä kuin esimerkiksi 1900-luvun lopulla, jolloin tutkijat olivat vahvasti mukana rikoslain kokonaisuudistuksen valmistelussa. Myös virkamiehet näkivät, että poliittinen ohjaus on voimistunut kriminaalipoliittisissa lakihankkeissa viime vuosina. Monet mainitsivat esimerkkinä poliittisesta ohjauksesta ja poliittisista paineista Sipilän hallituskauden lopussa hyväksytyt sakon muutonrangaistuksen alan laajentamisen, jota tutkijat ja muut asiantuntijat vastustivat laajasti, mutta joka vietiin kuitenkin läpi.

Haastateltavien mielestä myös kansainvälisellä tasolla päätetyt tavoitteet rajoittavat mahdollisuuksia hyödyntää tutkittua tietoa lainvalmistelussa. Joihinkin kysymyksiin voi olla puolestaan vaikeaa hahmottaa oikeaa ratkaisua, sillä ilmiöstä voi olla eri ratkaisuihin osoittavaa tutkimustietoa. Myös lainvalmistelijoiden yksipuolinen tukeutuminen joihinkin tutkimustahoihin saattaa johtaa joskus joidenkin näkökulmien sivuuttamiseen ja tutkimustiedon yksipuoliseen hyödyntämiseen. Tutkimustiedon tehokasta välittymistä nähtiin myös rajoittavan yliopistoissa arvostettu julkaiseminen kansainvälisissä tieteellisissä artikkeleissa, jotka eivät palvele kovin hyvin lainvalmistelun tarpeita.

#### *Tutkijoiden ja virkamiesten näkemyksiä tutkimustiedon hyödyntämistä edistävästä tekijöistä*

Haastateltavien mukaan tutkimustiedon hyödyntämistä lainvalmistelussa edistää laaja-alainen valmistelu, jossa eri tahot voivat tuoda lainvalmisteluun tutkimustietoa omalta asiantuntemusalueeltaan. Lakihankkeet tulisi suunnitella myös siten, että tutkimustieto pystytään huomioimaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa valmistelua. Haastateltavien mukaan tutkimustiedon vaikuttavuuden kannalta parasta olisi, että tutkimustieto voitaisiin huomioida jo esivalmisteluvaiheessa, kun lakihankkeiden suuret linjat päätetään. Lisäksi virkamiehet toivat esiin, että tutkimustiedon tarpeita olisi tärkeää ennakoida jo ennen lakihankkeiden esivalmistelua. Virkamiehet pitivät hallitusohjelman kirjauksia kriminaalipoliitikasta tärkeinä, sillä niiden avulla virkamiehet pystyvät ennakoimaan, mistä asioista tullaan tarvitsemaan tutkimustietoa tulevan hallituskauden aikana ja mistä asioista tulisi mahdollisesti perustaa tutkimushankkeita.

Haastateltavat katsoivat, että tutkimustiedon käyttöä edistävät lisäksi lainvalmistelussa tarvittavan tutkimustiedon tuottamista palvelevat rahoitusinstrumentit, oikeusministeriön panostukset tutkimusosaamisen resursseihin ja ylipäänsä oikeusministeriön lainvalmistelijoiden tutkimusosaaminen. Muun muassa kaikki haastatellut tutkijat pitivät oikeusministeriön lainvalmistelijoiden valmiuksia hyödyntää tutkimustietoa varsin hyvinä, ja he arvioivat, ettei tutkimustiedon käyttäminen jää kiinni lainvalmistelijoiden osaamisesta.

Monet haastateltavista mainitsivat keskeisenä tutkimustiedon käyttöä edistävänä tekijänä sen, että lainvalmistelun kohteena olevasta aihepiiristä on ylipäänsä saatavilla tutkimustietoa. Tutkimustiedon saatavuus voi muodostua ongelmaksi etenkin tilanteissa, joissa jokin tiedotusvälineiden huomion kohteeksi noussut ilmiö synnyttää voimakkaan poliittisen paineen käynnistää lainsäädäntöhanke nopealla aikataululla. Jotta vältyttäisiin tunnepohjalta tehtäviltä, hataraan tietopohjaan perustuvilta ratkaisuilta, haastateltavat pitivät

tärkeänä, että virkamiesten käytössä olisi nopeasti saatavilla aihetta koskevaa tutkimustietoa, jonka pohjalta on mahdollista arvioida erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen toimivuutta.

Myös tutkimustiedon julkaisutapaa pidettiin yhtenä keskeisenä tutkimustiedon hyödyntämistä edistävänä tekijänä. Esimerkkinä lainvalmistelun tarpeita hyvin palvelevista tiedonlähteistä etenkin moni virkamies mainitsi entisessä Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa eli nykyisessä Kriminaali- ja oikeuspolitiikan instituutissa tuotetut julkaisut, joihin oli koottu tutkimukseen pohjautuvaa tietoa helposti omaksuttavassa muodossa. Osa tutkijoista piti kuitenkin ongelmallisena yksipuolista tukeutumista Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tai Kriminaali- ja oikeuspolitiikan instituutin tuottamaan tietoon, sillä tällöin monien muiden tahojen tuottama tutkimus saattaa jäädä huomioimatta. Tämän nähtiin johtavan jossain määrin yksipuoliseen ymmärrykseen tietyistä kriminaalipoliittisista kysymyksistä.

Tutkimustiedon hyödyntämisen tehostamiseksi haastateltavat ehdottivat, että tutkijoille ja virkamiehille suunnattuja keskustelufoorumeja olisi nykyistä enemmän, tutkimustiedon huomioimisesta tehtäisiin nykyistä järjestelmällisempi osa lainvalmistelua. Lisäksi toivottiin, että tutkijat ottaisivat aktiivisemmin osaa julkiseen keskusteluun ja kirjoittaisivat enemmän yleistajuisia julkaisuja tutkimuksistaan. Haastateltavat ehdottivat myös, että lainvalmistelijat huomioisivat entistä monipuolisemmin olemassa olevaa tutkimustietoa ja että laadittaisiin yli hallituskausien ulottuva kriminaalipoliittinen strateginen asiakirja, jossa määriteltäisiin tutkimustietoon pohjautuen kriminaalipoliitiikan pitkän aikavälin tavoitteet.

### **3. Pohdintaa tuloksista**

Tässä raportissa tuotiin esiin tutkimushankkeen tuloksia liittyen tutkijoiden ja tutkimusorganisaatioiden osallistumisiin kriminaalipoliittisiin lakihankkeisiin viimeisten parin vuosikymmenen aikana sekä tutkijoiden ja virkamiesten näkemyksiä tutkitun tiedon käyttöä rajoittavista ja edistävästä tekijöistä kriminaalipoliittisten lakihankkeiden valmistelussa. Haastattelututkimuksessa tehtyjen havaintojen perusteella kriminaalipoliittisten lakihankkeiden tutkimustiedon käyttöä rajoittavissa ja edistävissä tekijöissä on paljon samankaltaisuutta kuin lainvalmistelussa muillakin politiikan lohkoilla (Nieminen et al. 2019; Slant et al. 2014; Raivio 2014). Esimerkiksi laajapohjaisen valmistelun ja riittävän ajoissa tehdyn tutkimustiedon tarpeiden kartoituksen nähtiin edistävän tutkimustiedon käyttöä lakihankkeissa. Poliittisen ohjauksen ja puutteellisten aikaresurssien puolestaan nähtiin rajoittavan tutkitun tiedon käyttöä. Tutkimuksemme haastateltavien näkemysten mukaan poliittinen ohjaus ja aikataulujen kiristyminen ovat korostuneet kriminaalipoliittisten lakihankkeiden valmistelussa viime vuosina ja heikentäneet tutkitulla tiedolla vaikuttamisen mahdollisuuksia. Toisaalta haastateltavat eivät kuitenkaan pitäneet tutkimustiedon käyttöä kriminaalipoliittisissa lakihankkeissa erityisen huonona, vaan esimerkiksi oikeusministeriön lainvalmistelijoiden kykyä käyttää hyväksi tutkimustietoa kiiteltiin.

Tutkimushankkeemme tuloksissa nousi esiin myös eräitä ehkä juuri kriminaalipoliitiikan alueella tutkitun tiedon käyttöä leimaavia piirteitä. Etenkin tarkasteltaessa tutkijoiden osallistumisia lakihankkeiden valmisteluun havaittiin, että tutkijoiden osallistumiset painoutuivat oikeustieteilijöiden, miesten ja Helsingin yliopiston tutkijoiden osallistumisiin. Jossain määrin tällaiset painotukset olivat odotettuja eikä esimerkiksi



oikeustieteellisen asiantuntemuksen vahva rooli ollut yllättävää. Oikeustietelijöiden suuri edustus muun muassa eduskunnan valiokuntien kuultavissa asiantuntijoissa on myös huomattu aiemmissa tutkimuksissa (Nieminen et al. 2019). Toisaalta kun otetaan huomioon, että rikollisuutta ja sen kontrollia ei voida ymmärtää pelkästään oikeustieteellisen osaamisen pohjalta, juristien vahva osuus lakihankkeisiin osallistuneissa tutkijoissa herättää huomiota. Myöskään tutkijaosallistumisten maantieteellinen painottuminen Helsingin alueelle ei sinänsä ole yllätys, koska rikosoikeudellista ja kriminologista osaamista keskittyy nimenomaan pääkaupunkiseudulle. Toisaalta mahdollisuuksia tutkijoiden monipuolisempaan osallistamiseen lakihankkeiden valmisteluun olisi varmasti olemassa. Lakihankkeisiin osallistumisten kasautuminen tietyille tahoille tuotiin ilmi myös haastatteluissa, joissa tutkijat toivoivat kriminaalipoliittiseen lainvalmisteluun nykyistä monipuolisempaa tutkitun tiedon käyttöä. Yksi ratkaisu tutkimustiedon monipuolistamiseen voisivat olla tutkijoiden ja virkamiesten väliset keskustelufoorumit, joihin kutsuttaisiin monipuolisesti rikollisuutta tarkastelevia tutkijoita. Tällaiset forumit voisivat auttaa virkamiehiä luomaan uusia kontakteja tutkimusyhteisöön. Lainvalmistelijoiden verkostojen laajentamista tutkimusyhteisöön on ehdotettu myös aiemmin (Nieminen et al. 2019, 95).

Haastattelujen perusteella tarkastelemissamme lakihankkeissa on toki käytetty olemassa olevaa tutkittua tietoa myös muutoin kuin osallistamalla tutkijoita virallisesti lainvalmisteluun. Jos nämä muut tutkimustiedon hyödyntämisen tavat otettaisiin huomioon, muiden tieteenalojen osuus hyväksi käytetyssä tutkimuksessa voisi olla suurempi. Toisaalta lakihankkeisiin osallistuvilla tutkijoilla ja tutkimusorganisaatioilla on kuitenkin oletettavasti suuri merkitys tutkimustiedon välittäjinä etenkin monimutkaisten ilmiöiden kohdalla, sillä lainvalmistelijoiden on haastavaa muodostaa kattavaa näkemystä tällaisista ilmiöistä ilman substanssiasiantuntemusta (Keinänen & Vuorela 2015, 175).

Tässä raportissa esiteltäviin tuloksiin liittyy eräitä rajoitteita. Ensinnäkin täytyy ottaa huomioon, että tutkimustahot ovat voineet osallistua lakihankkeiden valmisteluun sellaisilla tavoilla, joita ei ole dokumentoitu lainvalmisteluasiakirjoissa. Tällaiset mahdolliset osallistumiset ovat jääneet tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Toiseksi lainvalmisteluasiakirjoihin kirjatuihin tiedoissa voi olla virheitä tai puutteellisia merkintöjä, jotka voivat vaikuttaa tässä tutkimuksessa saatuihin tuloksiin huolimatta siitä, että puutteellisia tietoja sisältävät lakihankkeet rajattiin pois analysoitavasta aineistosta. Haastatteluissa esiintyviä näkemyksiä olisi voitu monipuolistaa haastatteleamalla virkamiehiä myös muista ministeriöistä kuin oikeusministeriöstä. Lisäksi kuten moni tässä tutkimuksessa haastatelluista tutkijoista ja virkamiehistä totesi, poliitikot ovat merkittävässä roolissa siinä, millaisen painoarvon tutkimustieto saa lopullisessa päätöksenteossa. Siksi jatkotutkimuksissa olisi tärkeää selvittää poliitikkojen näkemyksiä tutkitun tiedon käytöstä. Tämän tutkimushankkeen aineiston pohjalta tullaan vielä tarkastelemaan syvällisemmin suomalaisessa kriminaalipoliittisessa päätöksenteossa tapahtuneita muutoksia ja tutkijoiden roolia suhteessa muihin lainvalmisteluun osallistuviin asiantuntijoihin.

## Lähteet

Anttila I & Törnudd P (1983) *Kriminologia ja kriminaalipolitiikka*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu. Juva: WSOY.

Davies HTO & Nutley SM (2008). *Learning More about How Research-Based Knowledge Gets Used: Guidance in the Development of New Empirical Research*. New York: William T. Grant Foundation.

Hulsman L (1986) *Critical Criminology and the Concept of Crime*. Teoksessa Bianchi H & van Swaaningen R (toim.) *Abolitionism. Towards a Non-Repressive Approach to Crime*. Amsterdam: Free University Press, 25-41.

HS 18.4.2019 ”Ministeri juhlii sitä, että alkoholisoitunut näpistelijä saadaan vankilaan” – Rikosoikeuden professori Kimmo Nuotio arvostelee Suomen kriminaalipolitiikkaa.

Kainulainen H, Honkatukia P & Niemi J (2013) Kuka pelkää rikoksen uhria? Teoksessa Hinkkanen, V & Mäkipää L (toim.) *Suomalainen kriminaalipolitiikka. Näkökulmia teoriaan ja käytäntöön*. Tapio Lappi-Seppälän juhlakirja. Helsinki: Forum Iuris, 93–113

Keinänen A & Vuorela M (2015) Toteutuvatko lainvalmistelun ihanteet käytännössä? *Lakimies* 2/2015: 170–195.

Lahti R (2000) Towards a Rational and Humane Criminal Policy? Trends in Scandinavian Penal Thinking, *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 1(2): 141–155.

Lahti R (2004) Rikoslain kokonaisuudistusta 30 vuotta – entä nyt? *Lakimies* 4/2001: 718–725.

Lappi-Seppälä T (2007) Penal Policy in Scandinavia, *Crime and Justice*, 36(1): 217–295.

Niemi-Kiesiläinen J (2005) Rikosoikeuspolitiikka ja sukupuoli, *Oikeus*, 34(3): 225–240.

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

Nousiainen K (2010) Tasa-arvo- ja kriminaalipolitiikka: aina eri paria? *Oikeus*, 40(1): 218–225.

Pratt J (2008a) Scandinavian Exceptionalism in an Era of Penal Excess: Part I: The Nature and Roots of Scandinavian Exceptionalism, *British Journal of Criminology*, 48(2):119–137.

Pratt J (2008b) Scandinavian Exceptionalism in an Era of Penal Excess: Part II: Does Scandinavian Exceptionalism Have a Future? *British Journal of Criminology*, 48(3): 275–292.

Raivio K. (2014) Näyttöön perustuva päätöksenteko – suomalainen neuvonantojärjestelmä. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 3/2014.

Slant O, Rantala K & Kautto P (2014) Vaikuttavaa vaikutusarviointia? Vaikutusarvioinnin merkitys lain valmisteluprosessissa. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 125.

Tolvanen M (2005) Johdatus kriminaalipolitiikan teoriaan. Joensuu: Joensuun yliopisto.

Utriainen T (2011) Arvot ja asenteet suomalaisessa kriminaalipolitiikassa, Oikeus, (40)2: 263–269.