

Rikoksentorjunta ja hyvinvointivaltion muutos

Selvityshenkilön arviot ja ehdotukset kansallisen rikoksentorjunnan uudistamistarpeista



Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:2

Rikksentorjunta ja hyvinvointivaltion muutos

Selvityshenkilön arviot ja ehdotukset
kansallisen rikksentorjunnan
uudistamistarpeista

Olavi Kaukonen

Oikeusministeriö Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Oikeusministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-259-928-5

ISSN pdf: 2490-0990

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Rikoksentorjunta ja hyvinvointivaltion muutos

Selvityshenkilön arviot ja ehdotukset kansallisen rikoksentorjunnan uudistamistarpeista

Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:2		Teema	Selvityksiä ja ohjeita
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Tekijä/t	Olavi Kaukonen		
Kieli	suomi	Sivumäärä	116

Tiivistelmä

Oikeusministeriö on 14.7.2021 tehdyllä asettamispäätöksellä (VN/18697/2021) asettanut valtiotieteiden tohtori Olavi Kaukonen selvityshenkilöksi arvioimaan kansallisen rikoksentorjuntatyön organisointia ja uudistamistarpeita.

Tässä selvityksessä etsitään vastauksia siihen, miten rikoksentorjunta tulisi kansallisesti organisoida ja miten sitä olisi mahdollista uudistaa, jotta työ olisi kokonaisuhteiskunnallisesti vaikuttavaa yhteiskunnan muuttuessa.

Rikoksentorjunnalla on Suomessa vankka sisällöllinen ja tiedollinen pohja, joka voidaan organisoida nykyistä tuloksellisemmin ottamalla huomioon poliittisen ohjauksen muutokset ja yhteiskunnan keskeiset kehitystrendit. Selvityksessä on esitetty kolme kehittämismahdollisuutta, joista ensimmäinen korostaa rikoksentorjunnan yhteistoiminnallista kehittämistä sopimus- ja neuvottelumenettelyitä hyödyntäen alueellisesti ja paikallisesti. Toinen kehityslinja korostaa oikeushallinnon sisäisen strategialähtöisen johtamisen merkitystä, ja kolmas – tämän selvityksen perusteella yhteiskunnallisesti vaikuttavimmaksi arvioitu – valtioneuvostolähtöistä rikoksentorjunnan tehtävien ja rakenteen uudistamista. Esitetyt vaihtoehdot eivät kuitenkaan sulje toisiaan pois.

Esityksissä lähdetään kolmannen vaihtoehdon pohjalta ja korostetaan rikoksentorjunnan toiminnallista organisointia osana hallitusohjelmaa ja oikeusministeriön tiedolla johtamisen strategiaa. Valtioneuvoston asetusta rikoksentorjuntaneuvostosta esitetään uudistettavaksi sisällöllisesti ja rakenteellisesti ajan haasteita vastaavaksi. Neuvoston kokoonpano, tavoitteet ja toimintaedellytykset esitetään vahvistettaviksi valtioneuvoston periaatepäätöksiin koko vaalikauden mittaisiksi.

Raportti on toimitettu oikeusministeriöön 23.12.2021.

Asiasanat rikoksentorjunta, turvallisuus, ennaltaehkäisy, hyvinvointivaltio, uudelleenorganisointi, järjestämistapa, rikosten ehkäiseminen

ISBN PDF 978-952-259-928-5 **ISSN PDF** 2490-0990

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-928-5>

Brottsförebyggande i en välfärdsstat i förändring

Utredarens bedömningar och förslag till ändringar i den nationella brottsbekämpningen

Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2022:2		Tema	Utredningar och anvisningar
Utgivare	Justitieministeriet		
Författare	Olavi Kaukonen		
Språk	finska	Sidantal	116

Referat

Justitieministeriet tillsatte genom sitt beslut den 14 juli 2021 (VN/18697/2021) politices doktor Olavi Kaukonen som utredare med uppgift att bedöma organiseringen av och behoven att förnya den nationella brottsbekämpningen.

Denna utredning söker svar på hur brottsbekämpningen bör organiseras nationellt och hur den kan förnyas för att arbetet ska ha en inverkan på hela samhället i takt med att samhället förändras.

Brottsbekämpningen i Finland bygger på en stadig innehållsmässig och kunskapsmässig grund. Den kan organiseras på ett mer resultatrikt sätt med beaktande av förändringar i den politiska styrningen och centrala utvecklingstrender i samhället. I utredningen presenteras tre utvecklingsalternativ, av vilka det första betonar att brottsbekämpningen bör utvecklas i samarbete på regional och lokal nivå genom avtals- och förhandlingsförfaranden. Det andra utvecklingsalternativet understryker betydelsen av justitieförvaltningens interna strategibaserade ledning. Det tredje alternativet – som i utredningen bedöms ha störst inverkan på samhället – betonar arbete på initiativ av statsrådet för att förnya brottsbekämpningens uppgifter och struktur. De föreslagna alternativen utesluter dock inte varandra.

Förslagen i utredningen utgår från det tredje alternativet och betonar funktionell organisering av brottsbekämpningen som ett led i regeringsprogrammet och justitieministeriets strategi för kunskapsbaserad ledning. Det föreslås att statsrådets förordning om rådet för brottsförebyggande ändras till både innehållet och strukturen så att den motsvarar de aktuella utmaningarna. Det föreslås att rådets sammansättning, mål och verksamhetsförutsättningar ska fastställas för hela valperioden genom statsrådets principbeslut.

Rapporten har sänts till justitieministeriet den 23 december 2021.

Nyckelord brottsbekämpning, brottsförebyggande, säkerhet, förebyggande, välfärdsstat, omorganisering, organiseringsätt, förebyggande av brottslighet

ISBN PDF 978-952-259-928-5 **ISSN PDF** 2490-0990

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-928-5>

Sisältö

1	JOHDANTO	7
2	TOIMEKSIANTO JA SEN TAUSTA	9
3	KÄYTETYT AINEISTOT	11
4	RIKOLLISUUS JA RIKOKSENTORJUNTA	12
	4.1 Muuttuva rikollisuus, kriminaalipolitiikka ja oikeushallinto.....	12
	4.2 Rikoksentorjunnan laaja määrittely ja toimijarakenne.....	15
	4.3 Rikoksentorjuntaneuvosto rikoksentorjunnan toteuttajana ja kehittäjänä	18
	4.4 Rikoksentorjunta määrittyy myös käytäntöjensä kautta	19
	4.5 Ministeriön perusprosessit ja rikoksentorjunta	21
5	RIKOKSENTORJUNTA MUUTTUVASSA HYVINVOINTIVALTIOSSA	23
	5.1 Instituutiot, ilmiöt ja kantavat ideat.....	23
	5.2 Mikä muuttuu 2020-luvun hyvinvointivaltion rakenteissa?.....	25
	5.3 Kansalaisjärjestöt ja niiden rahoituksen muutokset.....	27
	5.4 Hyvinvointivaltion rakenteista riippumattomat muutokset	27
6	ORGANISAATIOT JA ORGANISOINTI	29
	6.1 Valtion keskushallinto, tutkimus ja kehittäminen	33
	6.2 Rationaalinen rikoksentorjunta avoimessa järjestelmässä	35
	6.3 Käytännön hallinto ja hallintokäytännöt: rikoksentorjunnan kaventuneet toimintaehdot.....	37
7	RIKOKSENTORJUNNAN KANSALLISEN ORGANISOINNIN KEHITTÄMISVAIHTOEHTOJA .	40
	7.1 Nykymallin kehittäminen: sopimuksellisuuden vahvistaminen.....	41
	7.2 Rikoksentorjunnan institutionaalisen rakenteen vahvistaminen	45
	7.3 Rikoksentorjunnan roolin ja tehtävien uudistaminen.....	46
8	EHDOTUKSET	49
	8.1 Oikeusministeriön rikoksentorjuntatyön ja rikoksentorjuntaneuvoston suhde muiden valtioneuvostotason toimijoihin: synergiaetujen saavuttaminen ja päällekkäisyyksien välttäminen	49
	8.2 Valtioneuvostotasaisen rikoksentorjuntatyön vaikutusmahdollisuudet ja -kanavat alueellisen ja paikallisen rikoksentorjuntatyön kehittämiseksi	51

8.3	Oikeusministeriössä tehtävän rikosentorjuntatyön organisointi ja kytkentä kriminaalipoliittiseen suunnitteluun ja muuhun relevanttiin oikeusministeriössä tehtävään työhön	52
8.4	Rikosentorjuntaneuvoston tekemän ja oikeusministeriössä tehtävän muun rikosentorjuntatyön koordinointi	53
8.5	Rikosentorjuntaan osoitettu resursointi valtionhallinnossa.....	53
8.6	Tutkimustiedon hankkiminen ja hyödyntäminen rikosentorjunnassa.....	54
8.7	Rikosten ehkäisyä koskevan tiedon jakaminen ja muu viestinnän tehostaminen..	54
8.8	Yhteistyö EU:n rikosentorjuntaverkoston (EUCPN) kanssa ja muu kansainvälinen työ	55
8.9	Valtioneuvoston rikosentorjuntaneuvostosta antaman asetuksen (396/2007), valtioneuvoston ohjesäännöissä (262/2003) kuvatun ministeriöiden välisen työnjaon ja muun mahdollisen lainsäädännön muutostarpeet selvityksen havaintojen valossa.....	55
9	VIITTEET	56
LIITE 1	LUONNOS Valtioneuvoston asetukseksi rikosentorjuntaneuvostosta	58
LIITE 2	Haastatteluun osallistuneet	61
LIITE 3	Kansallisen rikosentorjuntatyön organisointi Suomessa	62

1 JOHDANTO

Yhteiskunnallisen toiminnan tarkastelu vaatii kehystyksensä. Tässä raportissa rikosentorjunta monitahoisine toimintoineen on liitetty hyvinvointivaltion viimeaikaiseen kehitykseen ja nähtävissä olevaan tulevaisuuteen. Tulkinnat sekä menneestä että etenkin tulevasta kehityksestä vaihtelevat; esityksen sitoumukset ovat hyvinvointivaltion institutionaalisessa tulkinnassa, sen jokseenkin vakiintuneessa työnjaossa ja empiirisesti todetuissa muutoksissa. Tulevaisuutta tarkastellaan tehtyjen päätösten ja lainsäädännön näkökulmasta. Oikeusministeriö, oikeushallinto ja oikeusvaltion toiminta nähdään oleellisena osana hyvinvointivaltiota.

Rikosentorjunta toimii monitahoisessa verkostossa sekä suhteessa oikeushallintoon, muihin ministeriöihin että muuhun yhteiskuntaan, kuntien hallintoon ja järjestökenttään. Sen organisatorinen paikka ja asemointi vaihtelee osana tätä suhdejärjestelmää. Olen mahdollisuuksien mukaan välttänyt rikosentorjunnan tarkkaa sisällöllistä käsittelyä ja keskittynyt toimeksiannon mukaisesti sen organisointiin liittyviin kysymyksiin.

Raportin rakenne on tiivistettynä seuraava: selvityksen tavoitteiden, lähtökohtien ja työtapojen esittelyn jälkeen luvussa 4 tehdään katsaus rikollisuuskehitykseen, kriminaalipolitiikkaan ja oikeushallinnon kehitykseen kuitenkin niin, että rikosentorjunta on esityksen kiinnekohtana. Rikosentorjunnan ulottuvuuksia osana kriminaalipolitiikkaa pyritään alustavasti erittelemään sen puitteissa toteutuneiden käytäntöjen kautta. Rikosentorjuntaneuvosto, sen toimintaa ohjaava asetukset ja sen sihteeristö ovat oleellinen osa kansallista rikosentorjuntaa sekä hallinnollisessa että toiminnallisessa mielessä. Tässä yhteydessä arvioidaan rikosentorjunnan organisatorisia toimintaedellytyksiä oikeushallinnossa ja toisaalta kansallisessa rikosentorjunnassa.

Luvussa 5 tehdään katsaus hyvinvointivaltion viimeaikaiseen kehitykseen ja jäsenyyksiin, sen rakenteiden ja toimintaehtojen muutoksiin ja edelleen poliittisen ohjauksen muutoksiin, jotka ovat osaltaan vaikuttaneet ja vaikuttamassa myös rikosentorjunnan organisointimahdollisuuksiin. Luvun 6 organisaatiomallituksen kautta etsitään rikosentorjunnalle paikkaa ja toimintatapaa sekä hallinnonalan sisällä että suhteessa muuhun yhteiskuntaan. Tässä yhteydessä pyritään myös määrittelemään rikosentorjuntaa astetta käsitteellisemmin osana laaja-alaista kriminaalipolitiikkaa. Luvun lopussa vedetään yhteen niitä yhteiskunnan muutostekijöitä, jotka vaikuttavat oleellisesti rikosentorjunnan mahdollisuuksiin toteuttaa asetuksen mukaista tehtäväänsä.

Luvussa 7 esitetään kolme kehittämisvaihtoehtoa rikosentorjunnan hallinnolliseksi ja organisatoriseksi kehittämiseksi. Tämän pohjalta esitetään luvussa 8 varsinaiset ehdotukset toimenpiteiksi. Ehdotuksissa on pyritty pitäytymään esityksiin, jotka olisivat poliittisesti mahdollisia, hallinnollisesti toteutettavissa ja taloudellisesti realistisia.

2 TOIMEKSIANTO JA SEN TAUSTA

Tässä selvityksessä etsitään vastauksia siihen, miten rikosentorjunta tulisi kansallisesti organisoida ja miten sitä olisi mahdollista uudistaa, jotta työ olisi kokonaisyhteiskunnallisesti vaikuttavaa yhteiskunnan muuttuessa. Selvityksen toimeksiannon mukaan rikosentorjunnan uudistamistarpeita tulisi arvioida ja tarvittaessa tehdä ehdotukset seuraavista osakokonaisuuksista:

- Oikeusministeriön rikosentorjuntatyön ja rikosentorjuntaneuvoston suhteesta muiden valtioneuvostotason toimijoihin synergiaetujen saavuttamiseksi ja päällekkäisyyksien välttämiseksi
- Valtioneuvostotasoisien rikosentorjuntatyön vaikutusmahdollisuuksista ja kanavista alueellisen ja paikallisen rikosentorjuntatyön kehittämiseksi
- Oikeusministeriössä tehtävän rikosentorjuntatyön organisoinnista ja kytke- misestä kriminaalipoliittiseen suunnitteluun ja muuhun relevanttiin oikeus- ministeriössä tehtävään työhön
- Rikosentorjuntaneuvoston tekemän ja oikeusministeriössä tehtävän muun rikosentorjuntatyön tarkoituksenmukaisesta koordinoinnista
- Rikosentorjuntaan valtionhallinnossa osoitetusta resursoinnista
- Tutkimustiedon hankkimisesta ja hyödyntämisestä rikosentorjunnassa
- Rikosten ehkäisyä koskevan tiedon jakamisesta ja muusta viestinnän tehostamisesta
- Yhteistyöstä EU:n rikosentorjuntaverkoston (EUCPN) kanssa ja muusta kansainvälisestä työstä
- Valtioneuvoston rikosentorjuntaneuvostosta antaman asetuksen (396/2007), valtioneuvoston ohjesäännöissä (262/2003) kuvatun ministeriöiden välisen työnjaon ja muun mahdollisen lainsäädännön muutostarpeista selvityksen havaintojen valossa
- Muista selvityshenkilön tärkeiksi näkemistä seikoista.

Saatekeskustelussa oikeusministeriön kanssa todettiin, että Rikosseuraamuslaitoksen sisällä toteutettava rikoksista rangaistujen henkilöiden uusintarikollisuuden ehkäisy rajautuu tämän selvitystehtävän ulkopuolelle.

Toimeksiannon taustaksi rikosentorjuntaneuvoston sihteeristön tuottama arviomuistio (liite 3) kuvastaa rikosentorjunnan kehitysvaiheita kansallisessa ja kansainvälisessä kontekstissa. Nykymallissa ei ole sen mukaan nähtävissä ainakaan ilmeisiä ongelmia. Arviomuistion mukaan työn vaikuttavuus voisi siitä huolimatta olla laaja-alaisempaa ja työnjako selkeämpää eri hallinnonalojen ja -tasojen kesken; sen koordinointi voisi olla vahvempaa ja läpinäkyvämpää, ja sen vaikuttavuutta tukeva viestintä tehokkaampaa. Kansallinen ja kansainvälinen yhteistyö ja toiminnan tutkimusperustaisuus nähdään edelleen tärkeänä, ja viestintä on oleellinen osa kansallista rikosentorjuntaa.

Toimeksianto heijastaa niitä kysymyksiä, joihin hyvinvointivaltiot joutuvat vastaamaan, kun erilaisten sosiaalisten riskien hallintaa toteutetaan verkostomaisessa yhteistyössä ja muuttuvassa toimintaympäristössä. Toimeksiantoa laadittaessa valtioneuvoston asettaman monialaisen rikosentorjuntaneuvoston kolmevuotinen toimikausi oli päättymässä, ja oikeusministeriö katsoi, että toimeksiannon mukainen väliarviointi olisi tästäkin syystä hyödyllinen.

3 KÄYTETYT AINEISTOT

Tutkimuskirjallisuus ja -artikkelit muodostavat pääosan selvitystä taustoittavasta aineistosta, jossa hahmotellaan yhtäältä hyvinvointivaltion, toisaalta rikosentorjunnan ja sitä jäsentävän tutkimuksen ja hallintotavan painopisteiden muutoksia. Sitä täydentävät kullualla hallituskaudella toteutettava hallitusohjelmatyö sekä jo toteutettu lainsäädäntö oleellisilta osiltaan.

Oikeusministeriön ja -hallinnon strategisen suunnittelun ja toiminnan asiakirjat sekä keskustelut oikeusministeriön virkamiesten kanssa ovat avanneet ja täsmentäneet rikosentorjunnan paikkaa oikeushallinnossa ja ministeriöiden keskinäisessä yhteistyössä. Rikosentorjuntaneuvoston suunnitelmat, ohjelmat, hankkeet, suositukset ja kannanotot ovat syventäneet kuvaa.

Asiantuntijahaastattelut ovat auttaneet suuntaamaan ja täsmentämään toimeksiantoon liittyviä kysymyksiä. Haastattelut ovat olleet pikemminkin vapaamuotoisia keskusteluja kuin strukturoitua tiedonkeruuta. Niitä ei ole tallennettu tai käsitelty tutkimusaineiston tapaan. Keskustelut ovat olleet luottamuksellista ajatusten vaihtoa, eikä niiden sisältöön viitata tässä raportissa niin, että haastatellut olisivat tunnistettavissa. Kiitän kaikkia, jotka ovat antaneet aikaansa ja viisauttaan hankkeen etenemiselle. Johtopäätökset ja kannanotot ovat omiani. Liitteessä 2 on listattuna asiantuntijat aakkosjärjestyksessä.

Näiden lisäksi rikosentorjuntaneuvosto, sen työvaliokunta ja sen sihteeristö ovat antaneet selvityshankkeelle aikaa ja asiantuntemustaan. Liitteeksi 3 oheistettu rikosentorjuntaneuvoston arviomuistio neuvoston toiminnasta on ollut yksi keskeinen lähtöaineisto. Keskustelut arviomuistion havainnoista sekä tämän selvitysraportin luonnoksista ja alustavista toimenpide-ehdotuksista ovat olleet oleellisen tärkeitä.

4 RIKOLLISUUS JA RIKOKSENTORJUNTA

Rikollisuuden kansallisesta ja kansainvälisestä kehityksestä on olemassa runsaasti tietoa, jota tässä yhteydessä ei ole tarpeen referoida yksityiskohtaisesti. Vaikka rikollisuudessa tapahtuneilla muutoksilla ja kriminaalipoliittisella päätöksenteolla on vuorovaikutussuhteensa, tässä yhteydessä tavoitteena on paikantaa rikoksentorjunta osana tätä kokonaisuutta, myös ja erityisesti osana oikeushallinnon toimintaa.

4.1 Muuttuva rikollisuus, kriminaalipolitiikka ja oikeushallinto

Suomessa on kehitetty pitkään ja johdonmukaisesti rikollisuuden seurantajärjestelmiä, aiemmin Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen, nyttemmin Helsingin yliopiston Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin työnä. Selvitystä laadittaessa viimeisin käytettävissä ollut Rikollisuustilannekatsaus käsittää tietoja vuoteen 2019 (Danielsson 2020). Raportissa tavoitellaan kuvaa kokonaisrikollisuuden kehityksestä ja sen rakenteellisista muutoksista, siis sekä poliisin tietoon tulleesta ja tilastoihin päätyneestä, että viralliselta tilastoinnilta piiloon jääneestä rikollisuudesta. Ilmirikollisuuden kehitysanalyseissa nojataan Tilastokeskuksen tietokantoihin, jälkimmäisistä tietoa on kerätty erillistutkimuksin, joista tärkeimpiä ovat erilaiset uhrikokemuksiin perustuneet ja muut väestökyselyt sekä henkirikollisuuden seurantajärjestelmä.

Rikollisuuden määrällisestä ja laadullisesta kehityksestä on olemassa systemaattista seurantatietoa. Omaisuusrikokset muodostavat nykyisin lähes puolet kaikista rikoksista, ja liikenerikokset noin neljänneksen. Omaisuusrikosten määrä on ollut laskeva, varkausrikokset ovat vähentyneet 1990-luvulta alkaen. Henkeen ja terveyteen kohdistuneiden rikosten määrä on pysynyt jokseenkin ennallaan. Poikkeuksena yleisestä trendistä ilmoitettujen ja tilastoitujen seksuaalirikosten määrä on viime vuosikymmenen ajan lisääntynyt, samoin huumausainerikollisuus sekä tietoverkkoja hyödyntävä niin sanottu kyberrikollisuus. Kokonaisuutena rikosten määrä on ollut tällä vuosituhanella kaikkineen laskeva (Danielsson 2020). Kansainväliset vaikutteet ja teknologinen kehitys vaikuttavat kaikkeen toimintaan, myös rikollisuuteen.

Vaikka rikollisuudessa ja sen rakenteessa tapahtuu erilaisia muutoksia, trendinä kaikissa länsimaissa on 1990-luvun alun jälkeen ollut kokonaisrikollisuuden tason aleneminen. Toimivalla rikosten ehkäisyllä – kuten myös teknisellä kehityksellä – on ollut tässä osuutta, mutta todennäköisesti myös laajemmilla kulttuurisilla muutoksilla. Yhteiskunta on oikeudellistunut, jolloin myös herkistyminen rikosten ilmoittamiselle on lisääntynyt, mikä osaltaan selittää muutoksia rikollisuuden rakenteessa, mutta siitä huolimatta kokonaiskuva kehityksestä on ollut myönteinen aina vuoteen 2020. Monin tavoin poikkeuksellisissa oloissa rikollisuudessakin vuonna on vuonna 2020 tapahtunut epäsuotuisia muutoksia. Erityisesti viranomaisten tietoon tulleet omaisuus- ja varkausrikokset lisääntyivät. Alkoholiehtoinen rikollisuus väheni poikkeusolojen rajoitusten myötä. Eräät yksittäiset rikokset sekä mahdollisuus havainnoida ja raportoida rikoksista aikaisempaa paremmin saattoivat vaikuttaa viranomaisten tietoon tulleeseen rikollisuuteen aikaisempaa enemmän, mikä voi selittää osin huomattaviakin muutoksia. Kokonaisuutena jää nähtäväksi, onko rikoslajien trendeissä tapahtunut pysyvää muutosta (Kolttola 2021).

Rikollisuuden vähenemisen syistä on olemassa valistuneita arvauksia. Suomessa siihen on osaltaan vaikuttanut edellisellä vuosikymmenellä rikosaktiivisten ikäluokkien ennakoitua-kin nopeampi pieneneminen, alkoholin kokonaiskulutuksen pitkäaikainen aleneminen ja sosiaalisten riskien hallinnan välineistön kehittyminen (Kaukonen ym. 2021), mutta laajempien ja pidempiaikaisten kulttuuristen muutosten syistä on vaikea saada varsinaisesti tutkittua tietoa (Kivivuori ym. 2018, 282–291). Lisäksi muutoksia arvioitaessa tullaan usein liioitelluksi lyhyen aikavälin trendinomaistakin kehitystä ja aliarvioineeksi pitkän aikavälin kehitystä. Trendinomaiset muutokset liittyvät hyvin usein myös yhteiskuntien institutionaalisiin muutoksiin.

Rekisteröityihin rikoksiin vaikuttavat tekojen kriminalisoinnit ja rikoksista ilmoittamisen alttius. Molemmat vaikuttavat toisiinsa ja muuttuvat ajassa. Kriminaalipolitiikka on myös politiikkaa, johon vaikuttavat yhteiskunnan rakenne ja sen keskeiset muutokset, joten myös kriminalisointien painopisteet muuttuvat yhteiskunnan muuttuessa. Saattaa esimerkiksi olla, että kun internetin kautta tapahtuva erilainen häirintä lisääntyy, sitä tulkitaan aikaisempaa enemmän paitsi rikoksina, myös väkivaltarikoksina. Ympäristökysymysten noustua yhteiskuntia ja politiikkaa jäsentäväksi teemaksi saattavat ympäristörikosten tulkinta ja kriminalisointi ankaroitua.

Päiväkohtaiset yhteiskunnalliset paineet vaikuttavat kuitenkin kriminaalipolitiikan kehitykseen maltillisemmin kuin muihin politiikan lohkoihin. Sen taustalla olevan oikeusajattelun kehitys on ollut jokseenkin johdonmukaista ja tutkimusperustaista 1960-luvun lopulta alkaen.

Hallinnonalan sisäiset suunnittelu- ja ohjausasiakirjat eivät ehkä anna kovin tarkkaa kuvaa ministeriön eri toimintojen keskinäisistä suhteista ja painoarvosta, mutta niiden perusteella rikosentorjunta ei näyttäisi olevan kovin keskeinen osa oikeushallinnon strategista tai toiminnallista suunnittelua (Oikeusministeriön strategiakartta; Oikeusministeriön tulosavoitteet ja voimavarat vuoteen 2024). Se on pikemminkin erillistoiminto, joka tuottaa omat suunnitelmansa ja raportoi niiden toteutumisesta. Rikosentorjuntaneuvosto ja sen sihteeristö toteuttavat käytännössä valtioneuvoston asetuksella annettua työlistaa, joka on varsin mittava.

Rikosentorjunnassa kyse on yhteiskunnallisia haittoja ehkäisevästä toiminnasta, sen termistö ja toimintatavat liittyvät hiukan välittyneesti muuhun oikeushallinnon työhön. Kyse ei ole pelkästään ministeriön työjärjestykseen liittyvistä tulkinnoista. Oikeushallinnon keskeisin viesti yhteiskunnalle ja kansalaisille liittyy oikeusvarmuuteen, tasa-arvoon, demokratiaan ja hallinnonalan järjestelmien ennakoitavaan ja luotettavaan toimivuuteen. Viime vuosina ministeriön suunnitteluasiakirjoihin on ilmaantunut myös sellaisia käsitteitä kuin oikeudenmukaisuus ja turvallisuus, jotka ovat sinänsä tärkeitä tavoitteita, mutta niiden toteutuminen edellyttää oikeushallintoa laajempaa yhteiskuntapoliittista päätöksentekoa ja politiikkaa. Oikeushallinto voi olla myös ennakoivaa, mutta kriminaalipolitiikan oma toimintatapa on enemmän reagoiva kuin ennakoiva. Rikosten ehkäisyssä sen sijaan liikutaan kokonaan ennakoinnin ja riskien hallinnan alueella.

Rikosentorjunta ymmärretään tässä selvityksessä tietoiseksi ja tavoitteelliseksi toiminnaksi, joka pohjaa perusteltuun tilannekuvaan ja koeteltuun tietoperustaan. Rikosentorjuntaohjelmissa on pyritty vastaamaan rikosentorjuntaneuvostolle asetettuun laajaan tehtäväkenttään

Rikosentorjuntaneuvostolle valtioneuvoston asetuksessa annettuun laajaan toimeksiantoan, sen organsatoriseen hallinnolliseen asemaan oikeushallinnossa ja väljästi määriteltäisiin toimijapositioneihin liittyy sekä ulkoisia että sisäisiä haasteita.

Toiminnan ulkoinen haaste liittyy siihen, miten rikosentorjunnassa käytettävät ajatus- ja toimintamallit kytkeytyvät hyvinvointivaltion toimintaan, mutta olisivat samalla yhtä leimallisesti kansallista rikosentorjuntaa kuin sosiaalisia hyvinvointihankkeita. Rajat näyttävät olevan häilyviä myös Pohjoismaiden ja yleisemmin eurooppalaisen rikosentorjunnan orientaatioissa, kun niitä katsotaan Euroopan rikosentorjuntaverkoston (EUCPN) toimintaan liittyvien asiakirjojen, päätösten ja ohjeiden valossa.

Rikosentorjunnan sisäisenä hallinnollisena haasteena voidaan pitää sen verrattain löyhää sisällöllistä kytkentää oikeushallinnon muuhun suunnitteluun – kehittyvät tai muuttuvat kriminalisoinnit vaikuttavat rikosentorjuntaan, mutta palautemekanismeja oikeus- tai kriminaalipolitiikkaan on niukalti.

Suomalaisen yhteiskunnan eri väestöryhmiin suuntautuvan turvallisuustyön sisällä ja määrittelyissä on ruuhkaa, koska sen ominaispaino on kasvanut yhteiskunnan yleisessä arvojen punninnassa. Turvallisuusparadoksiksi voidaan kutsua ilmiötä, jossa rikollisuus ja siihen liittyvät uhkatekijät vähenevät, mutta turvallisuuteen kiinnitetään enenevää huomiota yhteiskunnan agendalla (Garland 2000). Myös oikeushallinnossa rikosten ehkäisyä toteutetaan organisaation eri tasoilla ja tavoilla, joskaan ei rikosentorjunnan nimikkeen alla.

Oikeusministeri johtaa Oikeushallinnon kehittämisen ja sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmää, jonka työ tukee hallitusohjelman toteuttamista korkealla tasolla. Kuluvalle hallituskaudella on käynnistetty naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelma, rasismien vastainen toimintaohjelma ja tuettu ylivelkaantumisen ehkäisyä. Edelleen ministerityöryhmä on hyväksynyt perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman, korruption ja ihmiskaupan vastaisen työn toimintaohjelman sekä vauhdittanut väkivallan ja rasismien torjuntaa Suomessa. YK:n yhteydessä toimiva, mutta oikeusministeriön hallinnonalalle sijoitettu Kriminaalipolitiikan instituutti HEUNI toteuttaa osin samoja tehtäviä ja tavoitteita. Nykyisessä strategiassa sen työ keskittyy erityisesti ihmiskaupan, korruption ja naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaan.

Substanssiosastoilla toteutetaan niin ikään hallitusohjelmaa tukevia projekteja ja hankkeita, esimerkiksi nuorten päihde-ehdoisen, toistuvan rikollisuuden ehkäisyä yhdessä useiden kaupunkien kanssa. Rikosseuraamusalalla on omat kehityshankkeensa, joissa Rikosseuraamuslaitos on keskeinen toimija.

Hankkeita pyritään yhdistämään myös tutkimukseen. Tiedolla johtaminen on yksi keskeisistä oikeusministeriön strategisista tavoitteista ja ohjelmista. Oikeushallinnon, hallitusohjelman ja tutkimuksen yhteyspintoja tuetaan erillisrahoituksin, erityisesti valtioneuvoston yhteisen tutkimus- ja selvitystoiminnan (VN-TEAS) hankerahoituksella.

Kokonaisuus on siis monitahoinen. Valtioneuvoston työnjaosta ja kriminaalipolitiikan kansallisesta luonteesta johtuu, että erilaisia – myös kansainvälisestä kehityksestä johtuvia haasteita – pyritään ratkaisemaan korostetusti kansallisen oikeusvaltion keinoin. Tämä tuottaa haasteita, joihin palataan tuonnempana.

4.2 Rikosentorjunnan laaja määrittely ja toimijarakenne

Laajan toimintakenttensä ja ehkäisyyn painottuvat toimintansa vuoksi rikosentorjunnan muu kuin operatiivinen käsitteellistäminen on haastavaa niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Siihen kuluvat kaikki ne ennakkointiin pohjaavat toimet, joilla pyritään ehkäisemään rikoksia, niistä koituvia haittoja tai kustannuksia yksilöille tai yhteisöille. Koska rikosten ehkäisy nojaa kansalliseen (joskus kansainväliseen) lainsäädäntöön, tavoitteet ja

toiminta ovat jo lähtökohtaisesti hyväksyttäviä ja kannatettavia. Rikosten ehkäisy on koko yhteiskunnan edun mukaista, mutta rikosentorjunta käsitteenä hahmottuu epäselvästi.

Rikos on kussakin yhteiskunnassa tarkkarajainen, laissa määritelty teko. Rikosentorjunta jää käytännön toiminnaksi lainsäädäntöön ja kriminalisointeihin keskittyvän oikeustieteellisen tutkimuksen ja rikollisuuteen sekä toisaalta sen syihin ja ratkaisumalleihin paneutuvan monitieteisen kriminologisen tutkimuskentän välimaastoon.

Kriminologisessa tutkimuksessa rikosentorjunta ja erityisesti erilaisten rikosten ehkäisytoimenpiteiden vaikuttavuus on yksi keskeisistä tutkimuskohteista (Kivivuori ym. 2018). Myös kriminologit määrittelevät rikosentorjunnan lähinnä yhteiskunnallisena toimintana, josta subjektit joko puuttuvat kokonaan tai heidän positionsa ja vastuunsa ovat alttiita jatkuvalla vaihtelulle:

Brottspreventiva är sådana åtgärder och förhållanden som minskar sannolikheten för att brott begås och/eller reducerar skadeverkningar av brott (Sarnecki 2019).

Rikosentorjuntaneuvosto on määritellyt arviomuistiossaan (liite 3, s. 8–9) rikosten ehkäisyn yhtäältä suppeammin, toisaalta laajemmin osana kriminaalipolitiikkaa:

Rikosentorjuntaan kuuluvat kaikki toimet, jotka ehkäisevät rikoksia. Rikosentorjunnan tavoitteena on vähentää rikoksia ja lisätä turvallisuutta sekä turvallisuuden tunnetta. Rikosentorjunnan tavoitteena on sekä rikosten että rikollisuudesta aiheutuneiden haittojen ehkäisy (s.8).

Rikosentorjunta on tärkeä osa laaja-alaista kriminaalipolitiikkaa. Kriminaalipolitiikka on yhteiskunnallista päätöksentekoa ja toimintaa, jonka tavoitteena on rikosten ehkäiseminen, ennustettavan ja oikeudenmukaisen rikosoikeusjärjestelmän ylläpito, luotettavan rikosseuraamusjärjestelmän toiminnan varmistaminen sekä rikosvahinkojen ja rikollisuuskontrollin aiheuttamien kustannusten minimoiminen ja oikeudenmukainen jakaminen. Kriminaalipolitiikkaan laajimmin ymmärrettyinä voivat kuulua kaikki toimet, jotka vaikuttavat rikollisuuteen, riippumatta siitä, mikä taho on toimijana tai ovatko vaikutukset tarkoitettuja (s.9).

Laajasti ymmärretty kriminaalipolitiikka ja rikosten torjunta kuvastaa ymmärrystä hyvin toimivasta hyvinvointivaltiosta, joka on enemmän kuin osiensa summa, mutta joka ylittää oikeushallinnon toimintakentän. Rikosentorjunta on osa tätä hallinnollista luottamusta vahvistavaa prosessia. Tällainen prosessi – joka edellyttää käytännössä laajaa yhteistoimintaa – ei asettaudu helposti organisaatiokaavioihin.

Rikollisuus ei ehkä ole sellainen ”verkottuneen yhteiskunnan ilkeä ongelma” (Sotarauta 1996), jonka ehkäisyyn ei olisi olemassa lainkaan toimivia vastauksia, mutta se on alati muuttuva ilmiö, johon on jatkuvasti haettava uusia vastauksia toimintaehtojen ja toimintaympäristön muuttuessa. Tässä kriminologinen tutkimus voi auttaa. Rikoksantorjunnan organisointi on puolestaan hallinnollinen kysymys, johon näyttää olevan myös erilaisia toimivia vastauksia. Modernissa valtiossa pääasiallinen vastuu rikoksantorjunnasta on tavallisesti oikeus- tai poliisihallinnon vastuulla, vaikka myös yksityisille turvapalveluille on avautunut viime vuosikymmeninä merkittäviä liiketoimintamahdollisuuksia.

Suomessa julkisella vallalla on erityinen vastuu siitä, että toiminta on oikein kohdentunut, tehokasta ja aidosti yhteiskunnan kokonaisedun mukaista. Pohjoismaista Tanskassa ja Ruotsissa rikoksen torjunta on organisoitu omaksi viranomaistoiminnakseen. Pysyvä virastorakenne antaa jatkuvuutta ja mahdollisuuksia myös alueellisen ja paikallisen työn ohjaukseen ja organisointiin. Tanskassa rikoksantorjuntaa on toteutettu siten, että kansallinen rikoksantorjuntaneuvosto viranomaisena määrittelee toiminnan yleiset linjat, poliisi-piireittäin arvioidaan paikallinen tilanne, ja kunnat vastaavat pääosin operatiivisesta käytännön työstä yhteistoiminnassa poliisin kanssa. Ruotsissa on vastikään annettu lakiehdotus rikoksantorjuntatyön suunnittelu- ja toteutusvelvoitteista suoraan kunnille (Kommuner mot brått 2021).

Norjan oikeusministeriössä on oma osastonsa sovitteluperustaiselle restoratiiviselle työlle (Konfliktrådet), jonka yhteyteen on 2015 perustettu erillinen ”osaamiskeskus” (Kompetansesenter) rikoksantorjuntatyötä kehittämään ja edistämään. Operatiivinen työ toteutetaan Norjassakin poliisin ja kuntien viranomaisyhteistyönä. Kaikissa Pohjoismaissa erityistä huomiota on kiinnitetty lasten ja nuorten asemaan, ja siten poliisin, sosiaaliviranomaisten ja koulujen yhteistyöhön. Tanskassa, Norjassa ja Ruotsissa paikallista ja viranomaisyhteistyötä tehdään sitovammin säännellysti kuin Suomessa. Suomessa toiminta on ohjelmallista, teemoitettua ja verkostomaista sekä valtion keskushallinnossa että paikallisesti.

Rikollisuustilanne ja rikollisuuden rakenne vaihtelevat myös Pohjoismaiden kesken, mikä näkyy toiminnan painotuksissa (esimerkiksi Ruotsissa kiinnitetään erityishuomiota vakavia muotoja saaneeseen jengirikollisuuteen), mutta muuttuva rikollisuustilanne ei näytä yleisemmin olevan rikoksantorjunnan kansallinen organisointiperuste. Enemmänkin siihen vaikuttaa se, miten rikoksantorjunta ymmärretään kansallisessa kriminaalipoliittisessa ajattelussa.

Rikokset ja ainakin rikosten uhrit ovat aina paikallisia, ja turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä pyritään enenevästi ratkomaan paikallisella tasolla kaikissa maissa. Temaattisesti korostetaan primääri- ja sekundääripreventiötä yhteiskunnan muuttuessa. Huomiota kiinnitetään erityisesti viranomaisten väliseen yhteistyöhön.

4.3 Rikksentorjuntaneuvosto rikksentorjunnan toteuttajana ja kehittäjänä

Rikksentorjunta on määritelty valtioneuvoston toimivaltajaossa oikeusministeriön vastuulle (VNOS 30.12.2014/1445). Sen keskeinen toimielin on rikksentorjuntaneuvosto, jonka toiminta perustuu valtioneuvoston asetukseen (396/2007). Asetus määrittelee neuvoston tehtävät jokseenkin laajasti:

1. seurata rikollisuutta ja koota tietoa toimista sen ehkäisemiseksi;
2. edistää rikollisuuden ehkäisyyn vaikuttavien viranomaisten ja yhteisöjen yhteistyötä rikollisuutta ehkäisevien hankkeiden ja toimien yhteensovittamisessa;
3. valmistella ohjelmia ja tehdä aloitteita ja esityksiä rikosten ehkäisemiseksi ja niistä aiheutuvien haittojen vähentämiseksi sekä turvallisuuden lisäämiseksi;
4. edistää tiedotusta rikksentorjunnan mahdollisuuksista, menetelmistä ja suositeltavista käytännöistä sekä ylläpitää ja kehittää rikosten ehkäisyn tietopalvelua;
5. tehdä aloitteita rikksentorjunnan kehittämistä palveleviksi tutkimuksiksi ja kehittää rikksentorjunnan suunnittelua ja menetelmiä;
6. antaa lausuntoja viranomaisten ja yhteisöjen suunnitelmista, jotka voivat vaikuttaa rikollisuuteen tai joilla pyritään ehkäisemään rikoksia, ja avustaa näitä asiantuntemuksella rikksentorjuntahankkeiden suunnittelussa, toteutuksessa ja seurannassa;
7. antaa oikeusministeriölle määräajoin katsaus rikollisuusongelmista ja suosituksensa niitä vähentäväksi toimiksi;
8. pitää yhteyttä muiden maiden rikksentorjunnan toimielimiin ja vastaaviin kansainvälisiin toimielimiin; sekä
9. suorittaa muut oikeusministeriön sille antamat tehtävät.

Valtioneuvosto määrää neuvoston kokoonpanon kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Neuvosto voi asettaa tarpeen mukaan jaostoja tai työryhmiä, joihin voi kuulua myös neuvoston ulkopuolisia jäseniä. Neuvostolla voi olla työvaliokunta, jolle on mahdollista delegoida rajattua päätösvaltaa. Neuvostolla on sihteeristö, joka koostuu oikeusministeriön tehtävään määrittämistä virkamiehistä.

Oikeusministeriö vahvistaa neuvoston työjärjestyksen ja hyväksyy neuvoston laatiman vuosittaisen toimintasuunnitelman.

Runsaan kolmenkymmenen vuoden aikana neuvoston toiminta on kokenut muutoksia, sen tehtäviä ja kokonpanoa on laajennettu ja sen tehtävät määrittävät aikaisempaa

enemmän voimassa olevasta rikosoikeudesta. Toisaalta voi katsoa, että aika on jossakin määrin ajanut ohi asetuksen määräyksistä sekä sen kokoonpanon että tehtävien osalta.

Rikollisuuden seurannan järjestelmät ovat kehittyneet. Välttämättä neuvosto ei voi tuottaa sellaista uutta tietoa perinteisestä rikollisuudesta valtioneuvoston käyttöön, jota Tilastokeskus, poliisin järjestelmät ja yliopisto- tai sektoritutkimus eivät tuottaisi.

Toisaalta uudet instituutiot tuottavat nopeasti päivittyvää kuvaa esimerkiksi nopeasti kasvaneesta tietoverkkorikollisuudesta. Uudet valtiolliset ja yksityiset toimijat, osin myös markkinat vastaavat kyberrikollisuuden haasteisiin nopeammin kuin perinteinen asiantuntijayhteistyö. Neuvoston toiminta-ala on tavallaan kaventunut. Sen edellytykset tehdä uusia aloitteita tai toimivia kansallisia ohjelmia käyvät vähiin yhteiskunnan muuttuessa, uusien ja vanhojen instituutioiden ennakoissa ja puskuroissa myös rikollisuus- ja turvallisuusriskejä aikaisempaa tehokkaammin.

Poliittinen tilannekuva välittyy hallitusohjelmiin ja uusiin kontrollia edellyttäviin teemoihin. Ministeriöiden keskinäisessä yhteistyössä syntyy sektorikohtaista lainsäädäntöä, myös kriminalisointeja, jotka toimivat yleisesti, mutta jonka valmisteluprosessi ei välttämättä etsi neuvoston asiantuntija-arviota. Saattaa olla, että muuttuneessa poliittisessa kulttuurissa ja ohjauksessa laajakaan virkamieskokoonpano ei pysty tuottamaan uutta relevanttia tietoa operatiivisen rikosentorjunnan tehostamiseksi. Neuvoston kannanotot, suositukset ja katsaukset ovatkin olleet viime vuosina suhteellisen harvalukuisia, ja osin niissäkin tuetaan toimenpiteitä, joita jo toteutetaan muussa yhteiskunnassa, suoraan ongelmatilanteiden tunnistetuissa rajapinnoissa.

Neuvoston toiminta on riippuvainen sihteeristönsä valmistelusta. Oikeusministeriön sisäisessä organisaatiossa rikosentorjuntaneuvoston sihteeristön asema on muuttunut. Aikaisemmin rikosentorjuntayksikkö oli jokseenkin itsenäinen osa kriminaalipoliittista osastoa, nykyisessä organisaatiossa sen institutionaalinen asema on heikentynyt, mikä on tarkoittanut vähenevää työpanosta valmistelussa ja erityisesti neuvoston viestinnässä.

4.4 Rikosentorjunta määrittänyt myös käytäntöjensä kautta

Rikosentorjuntaneuvoston työssä ja käytännöissä on päädytty työn laajaan ja rajojaan etsivään määrittelyyn. Suomessa ja Euroopassa voidaan nähdä kolme rikosentorjuntatyötä käytännössä ohjannutta painotusta. Ne eivät ole toisiaan poissulkevia, pikemminkin rinnakkaisia.

1. Rikksentorjunta yhteiskuntaa, yhteisöjä ja yksilöitä sivilisoivina tai sosiaalis-tavina käytäntöinä. Työ voi pohjata johonkin kriminologiseen teoriaan, mutta yhteys voi olla myös välillisempi ja perustua enemmänkin kehittyvään eet-tiseen yhteisölliseen koodistoon ja yleiseen hyvinvointiajatteluun – tällöin rikksentorjunta näyttäytyy sosiaalisia pelisääntöjä rakentavana tai tukevana ja turvallisuutta tuottavana hyvinvointia vahvistavana toimintana. Esimerkiksi vuonna 2009 Euroopan rikksentorjuntapalkinto (ECPA) myönnettiin Suo-men ehdokkaalle, KiVa-koulu -ohjelmalle. Ohjelma on poikkeuksellisen hyvin tutkittu ja toimivaksi todettu sekä kansallisissa että kansainvälisissä vaikut-tavuusarvioissa. Se ja vastaavaa yhteisöjen toimintaa kehittävät projektit ja ohjelmat ovat kannatettavia, vaikka yhteys varsinaiseen rikksentorjuntaan jää välilliseksi. Voidaan olettaa, että tällaisella ohjelmalla on siirtymävaikutuk-sia muuhun yhteiskuntaan myös rikollisuuden ehkäisyn mielessä, vaikka var-sinaista näyttöä siitä on vaikea esittää. Primääripvention oletus on kuiten-kin vahva.
2. Rikksentorjunta konfliktien ratkaisun vaihtoehtoisena mallina, joista taval-lisin on sovittelutoiminta. Restoratiivinen ajattelu ei lupaa suoranaisesti tur-vallisuutta tai siihen liittyvien häiriöiden poistamista. Ajatus on, että kun eri-laisia konflikteja yhteisöissä joka tapauksessa esiintyy, niitä on mahdollista rakentavasti myös ratkaista yhteisön sisällä (Elonheimo 2004). Toimiva esi-merkki on Forssassa toteutettu ja vuonna 2018 samoin palkittu naapuruusso-vittelun malli. Konfliktien käsittelyn ohella sovittelu näyttää ehkäisevän rikos-käyttäytymisen jatkumista (sekundääripvention ajatus). Rikos- ja riita-asioi-den sovittelu ja sen kehittäminen on esitetty siirrettäväksi sosiaali- ja terveys-hallinnosta oikeushallinnon piiriin (Elonheimo 2020). Työryhmä on määritel-lyt sen organisatorisen paikan osaksi oikeusavun ja edunvalvonnan kokonai-suutta (Rikosasioiden sovittelupalveluiden siirto oikeusministeriön hallinno-nalalle 2021).
3. Rikksentorjunta kriminologiseen teoriaperustaan pohjaavana tukimusalana ja -osaamisena, jossa nykyisin Suomessa painottuu etenkin arviointitutkimus: minkälaisilla toimenpiteillä, missä olosuhteissa ja kenen rikoskäyttäytymistä on mahdollista ehkäistä tai vähentää? Suomen rikksentorjuntaneuvoston työssä kriminologisen tutkimuksen merkitys on korostunut, koska tutkimusjaosto on ollut kaudella 2018–2021 ainoa asetettu jaosto. Kriminologinen tutki-mus jäsentää kahta edellistä painotusta primääri-, sekundääri- ja tertiääripren-vention käsitteillä, kontekstista riippuen. Kriminologia on kahden viimeisen vuosikymmenen aikana Suomessa ottanut etäisyyttä kriminaalipolitiikasta ja keskittynyt perus- ja arviointitutkimukseen.

Markkinat hoitavat osan rikosentorjunnan perinteisistä tehtävistä, kehittyvät valtio-instituutiot osan. Tekninen kehitys ja siihen liittyvät innovaatiot tulevat edelleen ehkäisemään ja vähentämään omaisuusrikollisuutta. Myös tietoverkoissa tapahtuvaa rikollisuutta pystytään aikaisempaa paremmin ehkäisemään verkon avulla ja sen antamien työkalujen kautta. Kansainvälinen poliisin ja tullin viranomaisyhteistyö on saanut uusia valtuuksia, ja rajat ylittävä rikollisuus on aikaisempaakin tehokkaammassa kontrollissa paljolti samasta syystä.

Ympäristörikollisuuteen on kiinnitetty kasvavaa huolta, ja sen ehkäisyyn on käynnistetty yhteistyössä ympäristöministeriön ja oikeusministeriön lainvalmisteluosaston kanssa toimivaa ja pitkäjännitteistä ohjelmatyötä, josta myös rikosentorjuntaneuvoston työ on hyötynyt, mutta joka nyttemmin etenee tehokkaasti osana ministeriöiden ohjelmallista yhteistyötä.

Tällä hetkellä näyttääkin siltä, että oikeusministeriön lainsäädäntöohjelmissa ja hallitusohjelmissa yhteisiksi määritellyt uusiin tai kasvaviin rikollisuusriskeihin vastataan nopeimmin ja tehokkaimmin ministeriöiden perustyötä uudelleen suuntaamalla ja organisoimalla kuin erillisillä rikosentorjuntaohjelmilla.

Kansallisesti rikosentorjunnan keskeiset ja kasvavat tulevaisuuden haasteet liittyvän etenkin sosiaaliseen tai yhteisölliseen rikosentorjuntaan, alueellisen tai paikallisen huono-osaisuuden vaikutusten ehkäisyyn ja väestöryhmien välisten konfliktien ehkäisyyn. Rikosentorjunnan tavoitteet tulevat kehittyvästä lainsäädännöstä, mutta toimivimmat käytännöt liittyvät rikollisuuden taustalla vaikuttaviin yksilöllisiin, sosiaalisiin ja yhteiskunnallisiin syytekijöihin.

4.5 Ministeriön perusprosessit ja rikosentorjunta

Ministeriön työn ytimessä ovat lainsäädäntö, budjettivalistelu ja alaisen hallinnon ohjaus, mutta oikeushallinnossa toteutetaan myös rikosten ehkäisyä osana perusprosesseja useilla tasoilla, yksiköissä ja foorumeilla.

Ministeriön perustyö määrittäyty sekä oikeusministeriön omien suunnitteluasiakirjojen, valtioneuvoston toimivaltajakoa ohjaavan säädösten että hallitusohjelmaan kirjattujen poliittisten tavoitteiden ja niihin liittyvien prosessien kautta. Hallitusohjelmaan kytkeytyvät rikosten ehkäisyhankkeet saattavat johtaa kriminaalipoliittisiin uudistuksiin tai ainakin erityisohjelmiin nopeammin kuin pitkäjänteinen kriminaalipoliittinen suunnittelu, mutta se on keskeinen osa ministeriön perustehtävää. Sen organisatorinen asema on tukeva ja resursointi etukäteen varmistettu: hallitusohjelmat ovat kuluvalle vuosituhannella muokautuneet aikaisempaa yksityiskohtaisemmiksi, ja niiden toimeenpanoa ohjataan verrattain korkealla tasolla, kun ministeriöitä johtavat virkamiesorganisaation lisäksi myös valtiosihteerit.

Keskeisiä hallitusohjelmahankkeita ohjaa ja koordinoi myös Oikeusvaltion kehittämisen ja sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmä, jota johtaa oikeusministeri. Kansliapäällikön esikunnassa toteutetaan toimenpiteitä, jotka tukevat hankkeiden ja kokonaisuuden etenemistä. Sisällöllisesti ministeriön perustyöksi katsottava rikosten ehkäisy keskittyy rajattuihin rikostyyppeihin ja väestöryhmiin (tällä vaalikaudella esimerkiksi väkivaltarikollisuus ja erityisesti naisiin kohdistuva väkivalta, nuorten päihde-ehtoinen rikollisuus, rasistiset rikokset). Lisäksi toteutetaan yhdessä muiden ministeriöiden kanssa pääosin niiden toimialaan kuuluvia lainsäädäntöhankkeita, joissa on usein rikosten ehkäisyyn liittyviä tavoitteita. Näille oikeusministeriön organisaatio ja johtamisjärjestelmä antavat riittävän tuen. Hankkeet ovat määräaikaista ja rajattuja.

Rikoksentorjuntaneuvoston ohjelmallinen rikoksentorjunta suuntautuu enemmän muuhun yhteiskuntaan kuin oikeushallintoon tai edes muuhun valtion keskushallintoon. Sillä ei juurikaan ole ollut lainsäädännöllisiä tai kriminaalipoliittisia tavoitteita tai pysyvää erillistä resursointia. Sihteeristölle tulee säännön mukaan hallinnosta myös muita kuin rikoksentorjuntaan liittyviä valmistelutehtäviä.

Koska velvoittavaa lainsäädäntöä ei ole, eikä oikeushallinnolla ole myöskään työtä tukevaa alue- tai paikallishallintoa, erilaiset verkostot jäävät usein rikoksentorjunnan keskeisiksi rakenteiksi. Verkostot puolestaan ovat hyvin henkilösidonnoisia ja purkautuvat helposti. Oikeusministeriön rikoksentorjuntatyöllä ei ole varsinaista mandaattia poikkihallinnolliseen operatiiviseen työhön, joten sen tavoitteet pitää muilla hallinnonaloilla ja kunnissa kääntää hyvinvointi- tai turvallisuuskielelle, joka puolestaan tuo itse kansallisiin rikoksentorjuntaohjelmiin tulkinnaisuutta ja samalla vastuunjakoon epäselvyyttä.

Rikoksentorjunnan kansallisen organisoinnin ja sen toiminnallisen arvioinnin näkökulmasta, on hankalaa, jos työn määrittely on kovin laajaa ja moniselitteistä. Ehkä vielä suurempi haaste on pitkäjännitteisen rikoksentorjunnan organisatorinen hataruus. Verkostomainen työ on ikään kuin kaikkien vastuulla – helposti käy niin, että vastuu kokonaisuudesta ei ole kenenkään käsissä. Se on myös altis kontekstissa tapahtuville muutoksille.

5 RIKOKSENTORJUNTA MUUTTUVASSA HYVINVOINTIVALTIOSSA

Hyvinvointivaltiota ja sen muutoksia selittävästä teoretisoinneista ei ole puutetta. Sosiologisissa teorioissa muutokset on usein nähty perustavanlaatuisina ja peruuntumattomina, valtion rakenteiden ja toimintaperiaatteiden muutokset syvällisinä, instituutioita ja julkishallinnon toimintaperiaatteita muuttavina ja purkavina etenkin globalisaation vaikutusten myötä (Giddens 1998; Beck 1992). Laajenevien ja ennakoimattomien riskien sävyttämä elämä synnyttää riskeihin reagoivan ”neuvotteluvaltion”.

Vuosituhaten vaihteeseen saakka tulkinnoissa vaikuttivat myös 1990-luvun lama ja sen pitkä varjo; niissä korostuivat laadulliset, hyvinvointivaltion peruuntumatonta toimintaperiaatteita koskevat muutokset (Julkunen 1992). Sosiologisissa tulkinnoissa institutionaalinen hyvinvointivaltio tuntui olevan joko purkukelpoinen tai jo purkautunut kiihtyvän globalisaation tuottaman modernisaation tieltä (Bauman 2002). Sosiaalipoliittiseen empiriseen tutkimukseen perustuvat tulkinnat ovat olleet maltillisempia.

5.1 Instituutiot, ilmiöt ja kantavat ideat

Kaikissa tulkinnoissa on sisäinen järkensä ja johdonmukaisuutensa. Syvälle käyvää arviota hyvinvointivaltion peruuntumattomista muutoksista on kuitenkin vaikea tehdä kovin reaaliaikaisesti. Sittemmin on käynyt ilmeiseksi, että vaikka sosiaaliset riskit ovat lisääntyneet, ja valtion toimintatavatkin ovat muuttuneet, kehitys näyttää osoittaneen pikemminkin instituutioiden sitkeyden ja joustokyvyn kuin voimattomuuden ja katoamisen. Sosiaalisten riskien hallintajärjestelmä on kehittynyt, vaikka hyvinvointi-investointitkaan eivät ole häivyttäneet sosiaalisia eroja. Viime vuosina ne näyttävät vain kasvaneen, tai ainakin tulleet näkyvämmiksi. Hyvinvointivaltioiden muutokset ovat joka tapauksessa yllättävän hitaita ja historiasidonnaisia. Ehkä siitä syystä kahden viimeisen vuosikymmenen kuluessa myös instituutiot ja instituutiotutkimus on löydetty uudelleen (Pierson 2000; Julkunen 2017; Rothstein 1998; Saari 2021; Herranen 2020).

Suomen institutionaalinen hyvinvointimalli on muokkautunut, mutta osoittautunut yllättävän kestäväksi, osin ehkä siksikin, että se on myöhäinen, hidas, niukka ja ytimiltään korporatiopainotteinen. Uusia ajatuksia, innovaatioita ja politiikan painotusten muutoksia ei ole syytä väheksyä, mutta juuri instituutioiden varassa on kehitetty sosiaalisten riskien hallinnan järjestelmiä, usein vaiheittain ja kerroksittain. Edellisen järjestelmän päälle

on rakennettu aikakauden vaatimia uusia riskienhallinnan järjestelmiä. Niitä on myös purettu, mutta järjestelmän institutionaalinen perusrakenne on säilynyt (Kangas 2021).

Missään sosiologisessa tai sosiaalipoliittisessa hyvinvointiteoriassa tai mallituksessa rikollisuus ei esiinny sellaisena erityisenä sosiaalisena riskinä, jota vastaan olisi varauduttava. Se voi johtua siitä, että hyvinvointivaltiota on totuttu tarkastelemaan toimintalohkoittain, erityislainsäädännön ja erityisryhmien tarvitsemien palveluiden ja etuuksien kautta.

Hyvinvointivaltio ei kuitenkaan määriy ongelmiansa, vaan kantavien ideoidensa kautta. Sellaisia ovat pyrkimys tasa-arvoon ja sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen. Toisaalta se määrittänyt toimintatapojensa kautta: tasa-arvoa toteutetaan hyvän ja läpinäkyvän hallinnon avulla, ja kaikkia koskevat sosiaaliset oikeudet ja vastuut on määriteltä lainsäädännössä, samoin julkisen vallan velvoitteet ja vastuut (Saari 2020).

Viime vuosina on korostettu yhteiskunnan ja sen haasteiden ilmiölähtöistä tarkastelua: poliittisessa prosessissa määritellyt ongelmat ovat usein laaja-alaisia, joten hallinnon alojen ja -tasojen tulisi yhdistää voimansa ratkaisujen löytämiseksi. Tästä näkökulmasta hallinnollinen sektoroituminen on nähty ongelmana sinänsä. Kun hallinnon sektoroituminen ja toiminnan siloutuminen on nähty pääasialliseksi esteeksi lähes kaikkien ongelmien ratkaisemiselle, ollaan hiukan hankalassa tilanteessa: juuri hallinnonalojen eriytyminen ja erikoistuminen on tuottanut sellaisen kokonaisuuden, jota voidaan luonnehtia sekä kestäväksi että joustavaksi institutionaaliseksi hyvinvointivaltioksi.

Ilmiöt ovat enenevästi haasteellisia megatrendejä: suomalaisen yhteiskunnan nähtävissä olevat suuret muutokset ja niihin varautuminen – ikärakenteen epäedullinen kehitys, sitä seuraava väestö- ja aluerakenteen vinoutuminen, teknologian kehitykseen liittyvät riskit, globalisaatiokehitys tai ympäristön ongelmat – edellyttävät laajaa poikkihallinnollista yhteistoimintaa. Ilmiöpuhe on tärkeää, koska se kertoo keskeisistä ja vakavasti otettavista yhteiskunnallisista haasteista. Toisaalta se on myös pelkistävää puhetta, joka voi yksinkertaistaa monimutkaisia yhteiskunnallisia ongelmia ratkaisulähtöisyydellään. Silloin se valuttaa politiikan haasteet hallinnon ja sen rakenteen ongelmiksi. Riskeistä tai ongelmista voidaan olla hyvinkin yksimielisiä, mutta keinoista ja menettelytavoista yksimielisyyttä voi olla sitä vaikeampi saavuttaa, mitä laajempia intressi- ja toimijapiirejä ilmiö koskettaa.

Rikollisuuden ehkäisy ei välttämättä poikkea tästä säännöstä. Vaikka yhteiskunnassa valitsee laaja yksimielisyys rikollisuuden haitallisista vaikutuksista ja toisaalta rikosentorjunnan hyödyllisyydestä, keinovalikoima ei aina välttämättä ole yhteisesti jaettu. Hyvä tarkoituskaan ei aina riitä – keinot saattavat olla ristiriitaisia ja lähestymistavat voivat tarkemmin arvioitaessa osoittautua tehottomiksi tai perustavoitteen kannalta peräti haitallisiksi (Kivi-vuori ym. 2018). Yhteiskunnallisten tai sosiaalisten haittojen ehkäisy on yleensäkin haastavaa. Varhainen interventio kannattaa, myös taloudellisesti, mutta vain, jos ennakointi osuu

oikeaan. Koko väestöön tai alueeseen kohdistuvan primääriprevention edut ja haitat ovat helpommin ennakoitavissa, sekundääri- tai tertiääripreveniossa joudutaan varautumaan suurempiin vaihteluväleihin ja sattuman vaikutuksiin.

Siksi hyvin toimiva ja ideoitaan toteuttava hyvinvointivaltio ehkäisee haittoja tehokkaammin kuin erityisestävät toimet. Hyvä alkoholipolitiikka on monin verroin vaikuttavampaa haittojen ehkäisyn kannalta kuin paraskaan päihdehuollon järjestelmä (Babor ym. 2003), ja tasa-arvoa tavoitteleva yleinen yhteiskuntapolitiikka vahvistaa luottamusta ja tuottaa sosiaalista pääomaa, joka sinällään ehkäisee erilaisia haittoja ja ongelmia.

Tulkintaan liittyy perustellustikin erilaisia näkemyksiä. Taloudellisesta tasa-arvosta puhuttaessa ei esimerkiksi ole kattavaa yksimielisyyttä siitä, miten tasainen tulonjaon tulisi olla, jotta vaikutukset olisivat kokonaisuudessaan myönteisiä. Vaikka tiedetään, että jotkut nyt vallitsevat trendit – kuten alkoholin kokonaiskulutuksen aleneminen tai ikäluokkien pieneeminen – vaikuttavat väestötasolla myönteisesti myös rikollisuuden esiintyvyyteen, aina esiintyy myös poikkeavuutta.

Rikollisuuden torjunnan tarvetta ei juuri tarvitse perustella, mutta pelkän hyvinvointipuheen tai toisaalta pelkän rikosoikeudellisen lähtökohdan lisäksi tarvitaan jäsenyyksiä, joihin eri hallinnonalojen on mahdollista kiinnittyä myös omista lähtökohdistaan käsin. Aivan ilmeisesti tarvitaan siis toiminnan luonteen osittaista uudelleen määrittelyä, jossa rikosten torjunta ja ehkäisy nähdään tavalla tai toisella tärkeänä osana hyvinvointivaltion riskienhallintajärjestelmää.

5.2 Mikä muuttuu 2020-luvun hyvinvointivaltion rakenteissa?

Tällä hetkellä näyttää siltä, että hyvinvointivaltiota kannattelevista arvoista, ideoista ja ideaaleista halutaan pitää kiinni, ja muuttuvissa oloissa kiinnitetään kasvavaa huomiota järjestelmän toimintaperiaatteisiin. Esimerkiksi oppivelvollisuuden kasvattamisen hyödyllisyydestä koulutuksellisenä interventiona kiistellään, mutta se voidaan nähdä pyrkimyksenä vahvistaa tasa-arvoa tai ehkäistä syrjäytymistä.

Nähtävissä olevat yhteiskunnalliset muutokset ovat kuitenkin suurempia, ja enimmäkseen liittyvät väestön ikärakenteen ja aluerakenteen muutokseen, johon on jo usean hallituksen voimin pyritty vastaamaan suunnitteleamalla sosiaali- ja terveydenhuollon toimintarakenteen uudistamista. Nyt eduskunnan hyväksymä sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen, politiikan ja rakenteen muutos muuttaa myös kuntien asemaa ja kuntien ja valtion suhdetta. Se on merkittävin julkishallinnon rakenteellinen uudistus tällä hallituskaudella.

Nyt hyväksytyt lainsäädäntökokonaisuuden valossa sosiaali- ja terveyspolitiikan muutokset ovat periaatteellisesti suurempia kuin paljon puhutut sosiaali- ja terveyspalvelut, niiden saatavuus ja niiden kestävyys. Näyttää siltä, että järjestelmän tullessa voimaan osin jo vuonna 2022 historiaan siirtyy lähes sukupolven mittainen kunnallisen sosiaali- ja terveyspolitiikan kausi. Valtion rooli hyvinvointipolitiikassa kasvaa huomattavasti. Käytännön vastuuta alkavat kantaa kokonaan uudet itsehallinnolliset ja alueelliset valtion viranomaiset, joita lainsäädännössä kutsutaan hyvinvointialueiksi. Kuntien rooli hyvinvointipolitiikassa kaventuu, joskin niiden vastuulle jää edelleen kasvatus- ja sivistystoimi.

22 hyvinvointialuetta alkavat siis toimia sekä palveluiden järjestämisen että hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen valtiollisina vastuutahoina käytännössä vuodesta 2023 alkaen (Laki hyvinvointialueista 611/2021).

Edelleen on ratkaisematta osa kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyön muodoista ja sisällöistä. Niistä neuvotellaan (14 §), mutta hyvinvointistrategioiden tuottaminen siirtyy alueille, joiden puitteisiin on määritelty myös demokraattisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä vastaavat alueet yhteistoiminnassa kuntien kanssa (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021, 6–7 §), mutta päävastuu näyttäisi olevan itsehallinnollisilla alueilla, siis valtiolla.

Valtioneuvosto vahvistaa STM:n esittelystä neljän vuoden välein strategiset tavoitteet, joiden toteutumista sekä aluehallintoviranomaiset että sosiaali- ja terveysministeriö valvovat. Valvonta koskee myös laajemmin sosiaali- ja terveyspolitiikkaa, hyvinvoinnin edistämistä. Ministeriön ja alueiden välisissä neuvotteluissa on mahdollista sopia muustakin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Turvallisuuden edistämisestä ja siihen liittyvästä yhteistyöstä päätetään myös alueilla, koska hyvinvointialueille siirtyy myös pelastustoimi. Laki pelastustoimen järjestämisestä 613/2021 määrittelee vielä erikseen alueiden vastuulle turvallisuuden edistämisen ja siihen liittyvän yhteistyön (10 §).

Koska alueet ovat jo nyt hyvin erityyppisiä ja eriytyvät toisistaan edelleen (Aro 2020; Kymmenen kaupunkiseudun... 2020), muutokset hyvinvoinnin hallintajärjestelmissä ja ovat oleellisia myös rikosentorjunnan toteuttamisen kannalta. Myös rikollisuuden taso ja rakenne vaihtelevat alueellisesti (Kolttola 2021). Kunnat ovat tärkeitä toimijoita, jotka vastaavat varhaiskasvatuksen ja koulutoimen järjestämisestä. Niille jää myös edelleen esimerkiksi kaavoitukseen ja suunnitteluun liittyvät perusvastuut ja sosiaalinen asuntotuotanto. Näissä rikosentorjuntaneuvosto on yhdessä ympäristöministeriön kanssa tuottanut toimivaa ohjeistoa turvallisen ympäristön suunnitteluun (Mäkeläinen ym. 2019; Rikosentorjunnan mahdollisuudet... 2019). Sosiaali- ja terveyspolitiikan ja aluepolitiikan muuttuvat vastuut ja hallintorakenteet antavat mahdollisuuksia valtioneuvostotasoiseen yhteistyöhön, ohjaukseen ja kehittämiseen, etenkin muutoksessa olevien rikollisuuteen vaikuttavien taustatekijöiden näkökulmasta. Myös nuorisotalon ja sosiaali- ja terveysalan järjestöt ovat asemoitumassa uudelleen muuttuvan rakenteen edellyttämällä tavalla.

5.3 Kansalaisjärjestöt ja niiden rahoituksen muutokset

Suomi on järjestöjen, säätiöiden ja yhdistysten luvattu maa, ja osa valtakunnallisista ja paikallisista järjestöistä on ollut hyvinkin aktiivisia toteuttamaan rikosentorjuntaohjelmien tavoitteita sikäli, kun niiden säännöt ovat sen sallineet.

Politiikan muutokset vaikuttavat yhteistoiminnan edellytyksiin. Merkittävien rekisteröityjen järjestöjen toiminnan perusrahoitus on koostunut vuosittaisista valtionavustuksista, joiden taloudellinen pohja on näihin saakka ollut rahapelien tuotoissa. Rahapelipolitiikan muutosten ja rahapelimonopolin lisääntyneen sääntelyn myötä nykyisenlainen järjestöjen korvamerkitty rahoitus päättyy vuoden 2022 jälkeen. On todennäköistä, että järjestöjen työtä rahoitetaan tulevaisuudessa valtion budjetin puitteissa, mutta oletettavasti nykyistä niukemmin tai valikoidummin. Se vaikuttaa myös järjestöjen toteuttaman valtakunnallisen ja paikallisen rikosentorjuntatyön toimintaedellytyksiin.

Toisaalta jo aikaisemmin on ollut nähtävissä, että hallitusohjelmien painotukset vaikuttavat myös korvamerkittyihin valtionavustuksiin ja niiden sisällölliseen suuntaamiseen. Olisi yhteiskunnan kokonaisedun mukaista, että rikosentorjuntaan suuntautuvia hankkeita ja toimintoja tuettaisiin aikaisempaa johdonmukaisemmin ja laajemminkin valtionavustuksin. Tähän liittyy yhteiskunnan nopeutuva rakenteellinen muutos: miten ja minkälaisella organisoitumisen muodolla rikosentorjunnan tulisi vastata yhteiskunnan keskeisiin toiminnallisiin ja institutionaalisiin muutoksiin?

5.4 Hyvinvointivaltion rakenteista riippumattomat muutokset

Rajat ylittävä rikollisuus aiheuttaa rikosentorjunnalle kasvavaa huolta. Maahanmuutosta ja sen seurauksista johtuvia haasteita Suomessa on onnistuttu torjumaan yllättävän hyvin etenkin niiltä osin, kun ne ovat olleet oikeusministeriön hallinnonalalla torjuttavissa. Järjestäytynyt rikollisuus on lisääntynyt, mutta se ei ole saavuttanut samanlaisia huolestuttavia mittasuhteita kuin muissa Pohjoismaissa. Väkivaltarikosten määrä on ollut aleneva, ja kansainväliset sopimukset ovat auttaneet kehittämään myös naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, kun hallitusohjelmissa on asiaan kiinnitetty huomiota. Viestintää ja ehkäisevien hankkeiden määrärahoja on lisätty. Haasteet ovatkin vain osin oikeushallinnon ratkaistavissa, mutta kansainvälisessä kentässä oikeusvaltioperiaatteet näyttävät joutuvan toistuviin testeihin.

Tämä heijastuu kansalliseen kriminaalipolitiikkaan ja myös rikosentorjuntaan tavoilla, jotka eivät ole ratkaistavissa pelkästään oikeusministeriön organisaatiota kehittämällä, joskin organisaation kyky hahmottaa toimintaympäristössään tapahtuvia muutoksia korostuu.

Niin sanotun suuren laman jälkeisen ajan politiikan tekemisen tapa on muuttunut. Valtioelämän ja demokratian luonnolliseen kulkuun liittyy se, että politiikan painopisteet muuttuvat hallitusten vaihtuessa, joskin niin, että pohjoismaisessa yhteiskunnassa järjestelmän perusrakenteet tai -piirteet säilyvät (Hellman 2021). Erilaiset yllättävät toimintaympäristön muutokset ovat sekä avartaneet perspektiiviä että tuottaneet tervettä varovaisuutta päätöksentekoon.

Kun yhteiskunnallisia kysymyksiä tarkastellaan erilaisten megatrendien kautta, käytännöstä seuraa eräänlainen politiikanteon paradoksi: laajoihin ylisektoriin ongelmiin vastataan yhä yksityiskohtaisemmilla ja sitovammilla hallitusohjelmilla. Osin tästäkin johtuen politiikkaa toteuttavia järjestelmiä tai rakenteita – kuten ministeriöitä – ei voi tyystin purkaa tai edes oleellisesti muuttaa. Keskeistä on, miten hallinto-organisaatiot pystyvät sopeutumaan ja vastaamaan näihin tarkastelutapojen muutoksiin – minkälaisilla toiminnan määrittelyillä laajeneva yhteistyö kasvavan keskinäisen riippuvuuden maailmassa on organisatorisesti tehokasta ja samalla yhteiskunnallisesti vaikuttavaa?

6 ORGANISAATIOT JA ORGANISOINTI

Yleisen oppikirjaluonnehdinnan mukaan organisaatiot ovat tietoisesti muotoiltuja sosiaalisia järjestelmiä, jotka tukevat ennalta asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Ne ovat inhimillistä yhteistoimintaa, jonka puitteissa kuitenkin painotukset vaihtelevat niin paljon, että oppikirjaesimerkkejäkin on useita: jos painotetaan tavoitteita ja tehokkuutta, nojataan tavoite-keino-hierarkioihin, jolloin tavoitteet ilmaisevat myös organisaation olemassaolon tarkoituksen.

On kuitenkin mahdollista, että organisaation tavoitteena on tukea jonkin (yhteiskunnallisen, taloudellisen tai sosiaalisen) toiminnan jatkuvuutta, jolloin sen tavoitteisuus ja tehokkuus voivat olla toisarvoisia suhteessa muihin arviointikriteereihin. Kolmas tapa voi korostaa organisaation ja sen ympäristön välistä vuorovaikutusta ja vaihdantaa – toimintaympäristön olosuhteet sekä ohjaavat että rajoittavat organisaation kehittymismahdollisuuksia (Harisalo 2009).

Organisaatio voidaan määritellä myös tulkinnaiseksi ja symboliseksi, jatkuvasti muuntuvaksi ja neuvottelujen alaiseksi sosiaalisesti toiminnaksi, jossa ihmisten toiminta on oleellisempaa kuin työnjako, hallinnolliset rakenteet ja käytännöt. Organisaatiot voivat toimintaperiaatteiltaan olla rationaalisia ja tavoitehakuja systeemejä tai avoimia neuvottelujärjestelmiä (Scott 2003, 26–30).

Organisointi on siis eri asia kuin organisaatio, ja yhteisen sosiaalisen toiminnan tai toimintajärjestelmän sisällä voi olla useita erilaisia painotuksia. Esimerkiksi rikosentorjuntaneuvoston kansallisessa rikosentorjuntaohjelmassa (Turvallisesti yhdessä 2016–2020) voidaan nähdä useita limittäisiä painotuksia, sekä tavoitteisia ja strategisia että kansalaisyhteiskuntaan suuntautuvia joustavia ja neuvottelevia asetelmia. Organisoitumisen toimintaehdot ja -tavat vaihtelevat, samoin yhteistoiminnan perusidean kantavuus, aktiivisuus tai kesto.

Organisaatioiden tyypittelyllä ei ole itsetarkoituksellista merkitystä, mutta jos organisoitumista halutaan arvioida tai tutkia, toiminnan taustasitoumuksista on hyvä olla tietoinen. Arto Noron (2000) mukaan yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen yleinen teoria pyrkii vastaamaan kysymyksiin, minkälainen on organisaation olemus ja rakenne, miten se toimii ja miten siitä voidaan saada tietoa. Jotta organisoitumista voidaan empiirisesti tutkia, olisi määriteltävä myös toiminnan tapa ja sen yhteiskunnallinen konteksti.

Organisaatioteoria on metateoria, joka antaa toiminnan tarkastelulle oleellisen viitekehyksen (Tsoukas & Knudsen 2003). Jos esimerkiksi toiminnan jäsentämisen perusta on organisaatioteorian klassisessa koulukunnassa, voi olla luontevaa katsoa toimintaa Weberin byrokratiateorian käsitteistön valossa. Jos tarkastelussa lähdetään niin sanotun kypsän tai jälki-modernin teorian näkökulmasta, tutkimusteoria kiinnittyy asiantuntemukseen, tietoon, toimijoiden identiteetteihin ja valta-asetelmiin. Näistäkin on esimerkkejä laajoissa kansallisissa rikosentorjuntaohjelmissa, joissa on työskennelty hyvin erityyppisten tahojen kanssa yhteistyöhakuisesti.

Rikosentorjunnan organisatoriset lähestymistavat ja siihen liittyvät sitoumukset ovat toteutettua ohjelmatyötä tarkastellen olleet moninaisia. Tuomo Peltonen (2010) on eritellyt organisaatioteorian historiallista kehitystä analysoivassa työssään myös organisoidun toiminnan ja sen ympäristön välisiä suhteita. Juuri se voisi olla rikosentorjunnan suunnittelun, toteutuksen ja arvioinnin kannalta oleellinen näkökulma. Olen hyödyntänyt Peltonen esitystä seuraavassa pelkistävässä typologiassa (taulukko 1).

Taulukko 1. Organisaatioiden suhde toimintaympäristöönsä eri teorimallituksissa (mukaihen Peltonen 2010, 86–88; 118–122; 152–154; 180–186; 219–121).

Organisaatioteoria	Keskeinen tulkintakehys	Suhde toimintaympäristöön
Klassinen	Muodollinen rakenteellinen järjestelmä (byrokratioteoria, tieteellinen liikkeenjohto)	Suljetun järjestelmän teoria, riippumaton toimintaympäristöstä, jonka oletetaan koostuvan muista rationaalisista toimijoista.
Kulttuurinen moderni	Kulttuurinen järjestelmä, joka rakentuu eri ryhmien yhteistoiminnan kautta (ihmissuhdekoulukunta)	Keskittyminen organisaation sisäiseen, inhimilliseen järjestäytymiseen. Toimintaympäristö toissijainen.
Rationaalinen moderni	Sopeutuminen sisäisesti ja ulkoisesti erilaisiin funktionaalisiin tarpeisiin ja vaateisiin (funktionalistiset systeemiteoria; kontingenssiteoria: toimintaympäristön ehdot määrittelevät organisointitavan)	Avoin järjestelmä ja altis konflikteille: rationaaliset valinnat sisäisten ja ulkoisten haasteiden ratkaisemisessa, keskinäisten riippuvuuksien tunnistaminen, muutuvaan ekosysteemiin sopeutuminen.
Tulkinnallinen	Subjektiiuisen merkityksenannon tuote (fenomenologia, konstruktionismi ja semiotiikka)	Toimijoiden tulkintakehykset ratkaisevat suhteen ympäristöön; ympäristöllä on merkitystä, jos tulkintakehykset kohtaavat.
Kriittinen	Yhteiskunnallisten ristiriitojen näyttämö (Frankfurtin koulukunnan sovellukset)	Yhteiskunnan rakenteellisten ristiriitojen ja niitä uusintavien hallintaperiaatteiden ilmeneminen organisaation toiminnassa.
Jälkmoderni	Asiantuntijapuhunnan, tietomuotojen ja vallan merkitys sosiaalisten suhteiden ja toimijaidentiteettien muotoutumisessa (dekonstruktionismi, valta-analytiikka, jälkistrukturalismi)	”Toiseuden” käsitteellistäminen, organisaatio on avoin ja sosiaalisesti tulkittu prosessi, jonka kulloinenkin tila riippuu kulttuurisista konventioista.

Taulukointi antaa ehkä tarpeettoman kategorisen kuvan organisaatioteorian ulottuvuuksista. Kyse ei ole niinkään paradigmaattisesta, vaan rinnakkaisesta evoluutiosta, jossa eri tutkimusalat ja niiden teoriat ovat tuoneet vanhan rinnalle uutta tulkintaa. Sosiaalitieteellisen tutkimuksen ja teorian eriytyvät painotukset ovat typologiassa selvästi nähtävissä. Tulkinnoista keskustellaan, mutta käytännössä koko teoriaperusta elää sisäisessä keskustelussa, eivätkä myöhemmät ajatusmallit ole lähtökohtaisesti parempia tai toimivampia kuin varhaisemmat.

Konteksti ja tavoite ratkaisevat. Julkishallinnon toiminnassa on perusteltua lähteä ajatuksesta, että rikosentorjunta yhteistyötahoinen koostuu pääosin rationaalisista toimijoista, kuten klassisessa lähestymistavassa. Kun neuvotellaan tavoitteista julkishallinnon eri tasojen (kuten kunta tai hyvinvointialue) on syytä ottaa huomioon julkishallinnon muuttuva järjestelmä, suhteellisen itsenäisten toimijoiden ja tulkinnaisen lainsäädännön mukanaan tuoma konfliktialttius (rationaalinen moderni organisaatioteoria). Kansalaisjärjestöyhteistyössä on järkevä ottaa huomioon näiden keskeisiin toiminta-ajatuksiin liittyvät tulkintakehykset (tulkinnallinen organisaatioteoria). Kontingenssiteoria kertoo, että ei ole yhtä ainoaa rationaalista tapaa järjestää organisaation toimintaa, kun keskinäinen riippuvuus yhteiskunnassa kasvaa.

Rikosentorjuntaneuvosto valmisteli Ruotsin esimerkin mukaisesti jo yli kaksi vuosikymmentä sitten informaatio-ohjausta paikalliselle rikosentorjuntatyölle. Tiiviissä kirjasssa esitettiin seikkaperäisesti, miten paikallisia rikosentorjuntaneuvostoja voisi perustaa, keitä niihin olisi hyvä kutsua mukaan ja miten niiden toimintaa olisi mahdollista kehittää sisällöllisesti (Esimerkiksi Paikallisen rikosentorjunnan ideakirja 2000).

Ohjeet ovat kestäneet aikaa, mutta eivät juurikaan ole johtaneet paikallisiin toimenpiteisiin. Syytä voi olla useita, mutta yksi saattaa liittyä erilaisiin tulkintoihin rikosentorjunnasta tai sen lähestymistavoista. Pelkän informaatio-ohjauksen voima saattaa myös olla riittämättömän monitoimijaisessa ja -tasoisessa ympäristössä: kun tilanteita tulkitaan paikallisesti ja alueellisesti muuttuvissa oloissa, valtion keskushallinnosta on vaikea esittää yhtä toimivaa tapaa ratkaista haasteita. Rikollisuus on rikollisuutta paikallisestikin, mutta rikollisuuden ehkäisyn tavat näyttävät olevan enemmän neuvottelu- kuin määrittelykysymyksiä.

Organisaatioiden yhteistoiminnassa on kyse muutoksesta ja muutoksen hallinnasta, ja siinä on kaksi puolta: mikä on oikeusministeriön ja -hallinnon toimintaa ohjaava ajattelu ja millaisia säännönmukaisuuksia tai sitoumuksia on puolestaan sen yhteistyötahoilla?

6.1 Valtion keskushallinto, tutkimus ja kehittäminen

Ministeriöiden rooli suhteessa hallinnonalojensa kehittämiseen on vaihdellut. 1990-luvun alkupuolella perustettiin sektoritutkimuslaitoksia, samalla keskusvirastoista luovuttiin. Ministeriöiden roolia alaisen hallintonsa käytännön ohjauksessa kehitettiin tavoitteiseen suuntaan, kovin yksityiskohtaisesta operatiivisesta ohjauksesta haluttiin luopua. Ministeriöiden ydintehtäviin luettiin ja luetaan edelleen lainsäädännön valmistelu, budjettivalmistelu sekä alaisen hallinnon tulosohtaus.

Tarkan keinoihin sitoutuneen ohjauksen sijasta alettiin keskittyä informaatio-ohjaukseen ja tavoitteisiin: näyttöön perustuvan tiedon oletettiin johtavan joustavampaan ohjausotteeseen ja samalla suuntaavan toimintaa riittävästi. Tiedon tuotantoa ja kehittämistä silmällä pitäen perustettiin sektoritutkimuslaitoksia, joihin myös kehittämistoimet keskitettiin. Tiede- ja etenkin ammattikorkeakoulut laajensivat tutkimusta ja opetusta soveltavaan suuntaan valtionhallinnon toivomalla tavalla. Resurssiohtaus tuki ohjautumista tehokkaasti. Ministeriöiden tutkimus- ja kehittämistehtäviä vähennettiin.

Tälle vuosituhannele tultaessa sektoritutkimuksen ja yliopistojen toimintaedellytyksiä leikattiin ja siirrettiin voimavaroja valtion strategisen tutkimuksen alueelle. Haluttiin suuremmin hallitusohjelmaa palvelevaa ja nopeaa politiikkarelevanttia tietoa. Samalla sektoritutkimuslaitoksiin lisättiin operatiivisia ja ohjeistavia keskusvirastotehtäviä, koska ministeriöt haluttiin pitää suhteellisen pieninä strategista ohjausta toteuttavina yksikköinä.

Oikeusministeriössä perinteiset ydintehtävät ovat säilyneet poikkeuksellisen kirkkaina. Se on säilynyt kaikista ministeriöistä selkeimmin enemmän suljetun kuin avoimen järjestelmän organisaationa, joka luottaa siihen, että myös yhteiskunnan muut osajärjestelmät koostuvat rationaalisista toimijoista. Strategioissa määritellään yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen liittyviä mittareita ja hyviä toimintaohjelmia laaditaan, mutta niiden implementointi vaatii oman ponnistelunsa. Koeteltu tieto on välttämätön, mutta ei riittävä ehto sille, että maailma muuttuu.

Suuri osa voimavaroista menee kaikissa asiantuntijayhteisöissä sisäiseen järjestäytymiseen ja johtamisen kehittämiseen. Oikeusministeriössä toimintaympäristön muutoksiin on mahdollista reagoida myös pääosin sääntelyperustaisesti, koska oma toimintakenttä on määritelty selkeästi ja toiminnan pääpaino ja perinne ovat lainvalmistelussa. Muu kuin lainvalmisteluun ja oikeusvarmuuteen liittyvä kehittäminen ei saa ministeriössä toistaiseksi kovin vankkaa organisatorista kaukupohjaa.

Muita kehittämistehtäviä on toteutettu tarpeen mukaan erillisessä virastorakenteessa, joka onkin oikeushallinnossa poikkeuksellisen kirjava: jokseenkin kaikki ministeriön hallinnon alan operatiivinen toiminta on virastoitu. Tämä on tarkoittanut suurta määrää pienehköjä

erityisvirastoja toiminnoittain. Rikksentorjunnan kehittämistyölle ei ole löytynyt luontevaa ja sitä tukevaa organisaatorakennetta sen enempää ministeriöstä kuin hallinnonalan virastoistakaan.

Rikksentorjuntaneuvosto on riippuvainen sihteeristönsä valmisteluresursseista. Sihteeristöön nimetyt virkamiehet ovat puolestaan enemmän tai vähemmän sivutoimisia. Ministeriössä rikosten ehkäisyä ja torjuntaa toteutetaan eri tasoilla läpäisyperiaatteella sekä eskunnassa että osastoilla niille kuuluvien perustehtävien puitteissa.

Näin toimitaan pääasiassa muissakin ministeriöissä. Esimerkiksi sisäministeriössä sisäisen turvallisuuden sihteeristön organisatorinen asema on jokseenkin yhtä epäselvä kuin rikksentorjunnan sihteeristön oikeusministeriössä. Edelleenkin pitkäjännitteiset tutkimus- ja kehittämistehtävät eivät kovin kitkatta istu ministeriöiden perusrakenteeseen ja tehtäviin. Päätöksenteon tietoperustaisuus on vakavassa mielessä istutettu vasta nykyiseen hallitusohjelmaan, mikä näkyy myös oikeusministeriön uudessa tiedolla johtamisen strategiassa.

Ministeriöiden toimintakenttä on kuitenkin yleisemmin muuttunut aikaisempaa avoimemmaksi – sekä poliittinen että hallinnollinen ekosysteemi on muutoksessa, kuten sanonta kuuluu. Se on seurausta tarpeesta ratkoa yksittäistä sektoria laajempia yhteiskunnallisia ongelmia. Sellaisten ministeriöiden edellytykset sopeutua muutokseen ovat paremmat, joilla on sekä keskusvirastorakennetta että sektoritutkimuslaitoksia. Avoin järjestelmä on – ainakin jonkin aikaa – altis konflikteille silloinkin, kun sisäisiä ja ulkoisia haasteita ratkotaan lisääntyvän keskinäisen riippuvuuden oloissa.

On mahdollista, että koska oikeusministeriön institutionaalinen perinne ja rakenne muodostavat vahvan suojan, oikeushallinto selviytyy muutoksista suuremmista vaikeuksista: kovin tulkinnaiseksi ja sopimuksenvaraiseksi oikeudenkäyttöä tai lainsäädäntöä ei voi muuttaa. Rikksentorjunnan tilanne on hiukan toinen – ilman jatkuvia neuvotteluja muiden viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan kanssa on vaikea kohdentaa ja toteuttaa toimivia yhteishankkeita. Organisaatioteorian näkökulmasta tulkiten juuri näiden riippuvuuksien tunnistaminen on siirtänyt rikksentorjunnan sihteeristön vaikeasti määriteltävään tilaan periaatteessa klassisen mallin mukaisessa, muodollisessa organisaatorakenteessa.

Kun yhteiskunnallinen konteksti muuttuu, kehittämistyön kannalta voisi olla hyödyllistä, että oikeushallinnolla olisi tehokkaammin organisoitunut tapa osallistua muutosprosesseihin ja vaikuttaa niiden lopputuloksiin sekä sisällöllisesti että toiminnan rajausten suhteen. Rakentava synerginen yhteistyö on mahdollista vain, jos on olemassa yhteisymmärrys kunkin osallisen toimintaperiaatteista ja vastuista.

Oikeusministeriön rikksentorjunta ei voi neuvotella siitä, mikä on rikos, mutta se voi tuoda neuvotteluun tietoa siitä, mitkä ovat rikollisuuteen vaikuttavat yleiset taustatekijät. Tässäkin yhteydessä kannattaa ottaa huomioon, että alueelliset ja eri viranomaisten tulkin-
nat rikollisuuden tai rikoskäyttäytymisen erityisistä taustatekijöistä vaihtelevat.

6.2 Rationaalinen rikksentorjunta avoimessa järjestelmässä

Rikksentorjunnan määrittely ei kuulu tämän selvityksen toimeksiantoon, mutta koska käsite itsessään on vaikeasti hahmottuva, ja koska rikksentorjunnan organisatorinen paikka hallinnon sisällä ja sen sisäisissä prosesseissa on samoin epäselvästi määrittynyt, olisi päästävä yhteisymmärrykseen siitä, mitä rikksentorjunta on yhtäältä oikeushallinnollisena, toisaalta hyvinvointivaltiollisena toimintana. Edellä on esitetty, että rikksentorjunta on tietoista ja tavoitteista toimintaa, joka pyrkii vähentämään rikollisuutta ja siitä johtuvia haittoja ja kustannuksia. Yleisellä tasolla tavoite on yhtenevä kriminaalipoliittisten tavoitteiden kanssa.

Hyvinvointivaltio ei määriy ehkäistävien tai ratkaistavien ongelmien, vaan kantavien ideoidensa perusteella. Jotta rikksentorjunta tulisi perustelluksi muuttuvassa, keskinäisiä riippuvuuksia korostavassa kontekstissa, se pitäisi voida määritellä myös yhteiskunnallisena toimintana positiivisesti ja sisällöllisesti: mikä on rikksentorjunnan kantava ajatus, jos kyse on muustakin kuin rikoksen puuttumisesta? Esimerkiksi terveyspolitiikassa lähtökohtana on muu kuin sairaus, tavoitteisesti puhutaan terveyserojen kaventamisesta. Vaikka terveyseroja mitataan myös väestöryhmien sairastavuuseroilla, terveyspolitiikan pääasialliset keinot ovat yleisiä hyvinvointipoliittisia toimia. Pelkkä sairauden puuttuminen ei ole terveyttä.

Rikksentorjunta voi kohdistua tilannetekijöihin, yksilöön, ryhmään tai koko yhteiskuntaan, mutta sosiologisesti rikos voidaan nähdä normien rikkomisesta johtuvana konfliktina yksilön ja yhteisön välillä. Rationaalisella rikksentorjunnalla voidaan siis ymmärtää tavoitteisia, eettisesti perusteltuja ja näyttöön pohjaavia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on näiden konfliktien ehkäiseminen. Eettisyys voisi viitata kriminaalipoliitiikan perustavoitteisiin, mutta myös oikeushallinnon yleisempiin tavoitteisiin, demokraattiseen prosessiin, laillisuusperiaatteeseen ja tasa-arvoon.

Esitetty rikosta ja rikksentorjuntaa sosiologisoiva ehdotus johtaa restoratiivisen oikeuden toimintamalleihin. Näitä vaihtoehtoisia riitojen ratkaisun malleja on oikeusministeriössä pyritty kehittämään, joten se ei ole hallinnonalalle vieras. Rikksentorjunnan käytännöissä sovittelu on yksi keskeisiä lähestymistapoja (kappale 4.4). Eri maissa painotukset

vaihtelevat, Pohjoismaista Norja on korostanut konfliktien ehkäisyä myös rikosten-
torjunnan viitekehyksenä ja kantavana ajatuksena. Ruotsissa määrittelystä pidättäydy-
tään – rikosten ehkäisy on itseisarvoista, eikä vaadi käsitteellistä kontekstointia. Rikosten-
torjunta on yhtä kun poliisityöhön kuuluva rikostorjunta.

Sovittelu astuu kuvaan, kun rikkomus tai riita on jo syntynyt, teon ehkäisyssä ei ole onnis-
tuttu. Kansainvälinen restoratiivinen liike ei tee tässä kovin jyrkkää eroa – tavoitteena ei
ole vain restoratiivinen oikeus, vaan ”restoratiivinen yhteiskunta”, dialogiin pohjaava asioi-
den käsittely, joka paitsi ehkäisee rikoksia ja ristiriitoja, tarjoaa niistä vaihtoehtoisia ulos-
pääsyn väyliä (Hopkins 2015).

Rikoksentorjunnallisia sosiaalisia hankkeita nuorten hyvinvoinnin kohentamiseksi,
alueen turvallisuuden tai ikäihmisten turvallisuudentunteen parantamiseksi tehdään eri
hallinnonaloilla ja yhteistyössä. Konfliktien ehkäisy tai ratkaiseminen sisältyy näihin jo
lähtökohtaisesti ja sisällöllisesti. Rikoksentorjunnalla ei ole niissä monopoliasemaa.

Rikoksentorjunnan kolmas käytännön toteutusmuoto on ollut kriminologinen tutkimus,
joka on pyrkinyt tulkitsemaan rikoskäyttäytymistä ja sen ehtoja. Sen piirissä on syntynyt
määrittelyjä, jäsenyyksiä ja luokituksia myös rikospreventiivisille toimenpiteille. Sen yhteys
rikosoikeuteen on ongelmaton, mutta yhteys käytännön kriminaalipolitiikkaan etäinen.

Rikoksentorjunnan määrittely pelkää sen nykyisten toimintapainotusten kautta
voidaan oikeutetustikin tehdä, mutta toiminnan yhteiskunnallinen rationaliteetti jää
puuttumaan.

Tässä yhteydessä pitäisi ratkaista, miten rikoksentorjunnan määrittely ja tavoitteet onnistu-
taan järkevästi liittämään myös muiden yhteiskunnan organisaatioiden sisällöllisiin tavoit-
teisiin ja siten merkittäviin yhteiskunnallisiin kysymyksiin. Kyse ei silloin ole niinkään viran-
omaisille tai kansalaisille tarjottavista työkalupakeista rikosten ehkäisemiseksi, vaan enem-
minkin keskustelupohjan laventamisesta sosiaalisiin oikeuksiin ja vastuisiin, osin siis niihin
kysymyksiin, joihin myös kansainvälisesti joudutaan vastaamaan keskusteltaessa kansain-
välisten sopimusten ja kansallisten lainsäädäntöjen välisistä suhteista ja rajoista.

Kansallisesti tähän vastataan laaja-alaisen kriminaalipolitiikan keinoin, kuten edellä
luvussa 4.2 annettiin ymmärtää. Rikoksentorjunnalla ei juurikaan ole ollut suoraa koske-
tusta rikoslain yleisiin periaatteisiin tai tavoitteisiin, rikosoikeusjärjestelmän toimintaan tai
edes rikosseuraamusjärjestelmän kehittämiseen.

Sen yhteiskunnallinen rationaliteetti tai johtoajatus voisi olla kriminaalipolitiikkaan ja sen
käytäntöihin oleellisesti liittyvä rikollisuudesta aiheutuvien kokonaiskustannusten mini-
mointi ja niiden oikeudenmukainen jakautuminen. Uhrin aseman huomioiminen on tässä

kokonaisuudessa oleellista ja monialainen rikostorjunta on tärkeää. Oikeushallinnon tehtävänä on tuoda rikostorjuntaan kriminaalipolitiikan yhteiskunnallinen näkökulma, toiminnan haittojen, hyötyjen, saavutettujen vaikutusten ja kustannusten jakautumisen punninta.

Rikoksentorjunnan organisaatio on eri asia kuin työn organisointi; vaikka rikoslaki on kaikille sama ja oikeushallinnon organisaatio määrittyy muusta kuin poikkitieteellisestä kehittämisestä, rikoksen sosiaaliset konnotaatiot ja siten myös edellytykset rikosten ehkäisylle vaihtelevat sosiaalisesti ja alueellisesti. Nämä eri tahojen tulkinnat ja niiden neuvotteleva yhteensovittaminen ratkaisevat työn onnistuneisuutta ja jatkuvuutta ehkä enemmän kuin aikaisempi tutkimustieto (Tunnista, tunnusta ja toimi 2009). Johtopäätös ei viittaa konstruktionistiseen rikollisuuden relativistiseen ymmärtämiseen, vaan taulukossa 1 esitettyyn käytännön yhteistoimintasuhteiden rakentamisen tapaan (taulukon oikeanpuoleinen sarake). Ratkaistavaksi tulee, onko tarkoituksena organisoida käytännön toimintaa ja ohjelmia vai rikoksentorjunnan tietoperustaa ja sen laaja-alaista käyttöä.

6.3 Käytännön hallinto ja hallintokäytännöt: rikoksentorjunnan kaventuneet toimintaehdot

Rikoksentorjunnan määrittelyä ja edelleen organisointimahdollisuuksia voidaan katsoa sen toteuttamien työmuotojen näkökulmasta, mutta operatiivinen lähtökohta näyttää osoittautuvan liian suppeaksi ja riittämättömäksi.

Rikoksentorjunnan oikeutus ja institutionaalinen perusta lepää valtioneuvoston määrittelössä ministeriöiden välisessä työnjaossa ja erityisesti neuvoston toimintaa ja kokoonpanoa ohjaavassa asetuksessa. Valtioneuvosto vahvistaa kansalliset rikoksentorjuntaohjelmat periaatepäätöksinään.

Viimeksi hyväksytty kansallinen rikoksentorjuntaohjelma on hyvin perusteltu ja valmisteltu toimenpidekokonaisuus, mutta se ei juurikaan noudattele perinteistä juridis-hallinnollisia periaatepäätöskonventioita. Siinä vastuita tarjotaan kunnille, järjestöille ja kansalaisyhteiskunnalle, siis tahoille, joiden toimintaan valtioneuvostolla ei ole suoranaista toimivaltaa.

Seuraus on ollut kahtalainen. Yhtäältä ohjelman esitykset eivät kulkeudu normaalilla tavalla budjettiprosessiin. Toisaalta ohjelman hallinnonalojen käytännön toimintaa ohjaava vaikutus jää heikoksi. Ilman rikoksentorjuntaneuvoston sihteeristön ja neuvoston paikallisen rikoksentorjunnan jaoston todella huomattavaa työpanosta tuskin mitään olisi tapahtunut.

Kansallisen ohjelman toteutuksesta tehdyn arvioinnin perusteella näyttää siltä, että valtioneuvoston päätökset eivät kaikin osin kulkeutuneet edes oikeusministeriön omaan budjettiprosessiin. Toisaalta ohjelman tuottamista muutoksista tai niiden pysyvyydestä paikallisella tasolla jää perusteltua epävarmuutta. Kontaktiverkostot purkautuvat ihmisten vaihtuessa. Kunnat ovat erilaisten muospaineiden kourissa, ja lakisäätöiset tehtävät vievät joka tapauksessa osansa huomiosta ja resursseista.

Rikoksentorjuntaneuvoston toimintaa ja kokoonpanoa määrittelevän asetuksen mukaan neuvostossa on nimetty sisäministeriön lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä ympäristöministeriön edustajat. Etenkin STM ja OKM hallinnoivat runsaasti erilaisia projekteja ja hankkeita, joilla voidaan nähdä sisällöllisiä yhtymäkohtia myös rikosten ehkäisyyn. Lisäksi neuvostossa on edustettuina kuntien, elinkeinoelämän, kirkon ja järjestöjen edustajia.

Asetusta on muokattu (viimeksi vuonna 2007), mutta nykytekstikään ei ota huomioon rikoksentorjunnan ja sen neuvoston poliittis-hallinnollisessa toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia. Rikoksentorjunnan toiminta-ala nykymuodossaan on käynyt ahtaaksi:

- Hallitusohjelmat ovat tulleet yksityiskohtaisemmiksi ja niiden toteutuksesta myös ohjataan aikaisempaa painokkaammin. Poliittinen harkinta-ala on laajentunut. Rikosten ehkäisy on tavallaan osa ministeriöiden perustoimintaa, se toimii ikään kuin läpäisyperiaatteella ministeriön sisällä ja ministeriöiden välisinä säädösprosesseina erilaisina suunnitelmallisina hallitusohjelmahankkeina.
- Tässä yleisessä poliittisen ohjauksen kehikossa eri tahojen edustajista koottu rikoksentorjuntaneuvostolla ei ole luontevaa paikkaa tai päätöksentekojärjestelmän antamaa tilausta. Päätöksentekoaikaa tai resursseja edellyttäviä ehdotuksia on vaikea tehdä minkään ministeriön toimialalle, jos ne eivät sisälly hallitusohjelmaan ja kehyspäätöksiin.
- Erityisen hahmottoman rikoksentorjunnan rooli on ministeriön sisällä. Rikoksentorjuntayksiköstä on luovuttu, eikä budjetoititapa anna mahdollisuuksia kalenterivuotta pidempään suunnitteluun.
- Muussa yhteiskunnassa – erityisesti sisäministeriön, mutta myös liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla – rikosten ehkäisyn institutionaaliset muodot ovat uudistuneet ja toimivaltuudet laajentuneet. Uudet institutiot ovat kaventaneet sitä toimintakenttää, joka on perinteisesti ja asetuksen perusteella kuulunut rikoksentorjunnalle.
- Myös markkinat ovat hanakoita tarttumaan sellaisten rikosten ehkäisyyn, joihin liittyy taloudellisia arvoja. Yksityinen turva-ala kukoistaa.

- Yhä useampia sosiaalisia ja yhteiskunnallisia ongelmia ja häiriöitä katsotaan (myös) rikosoikeudelliselta kannalta. Digitalisaation myötä yksilöiden ja yhteisöjen kokemat oikeuden loukkaukset ovat lisääntyneet. Myös ilmoitusherkkyys on lisääntynyt. Kehitys tuottaa haasteita myös kriminaalipoliitikalle – kriminalisoinnit yleistyvät, mutta yhä vaikeammaksi käy siitä aiheutuvien hyötyjen, haittojen ja kustannusten etukäteispunninta. Myös kriminaalipoliittinen valmistelu kääntyy suunnittelusta erilaisiin intresseihin reagoinniksi.
- Tieto on aikaisempaa paremmin saavutettavissa. Etenkin perinteisestä rikollisuudesta, sen vaihtelusta ja rakenteesta saadaan kohtuullisen hyvin tietoa jatkuvista valtionhallinnollisista tieto- ja tilastointijärjestelmistä myös ilman rikosentorjuntaneuvoston panosta.
- Perinteiset kansalliset rikosentorjuntaohjelmat, joiden on tarkoitus edetä valtioneuvoston periaatepäätöksistä muille hallinnonaloille, -tasolle ja kansalaisyhteiskuntaan ovat tarvittavan oikeutuksen puuttuessa vaikeasti toteutettavissa. Informaatio-ohjaus hyvistä käytännöistä on haasteellista toimintaympäristön muuttuessa. Oleellinen rikosentorjunnallinen tieto on usein alueilla, jossa tutkimustietoa pitäisi soveltaa. Tiedon siirrettävyydellä on rajansa ja kontekstilla yhä suurempi merkitys. Neuvoston rooli kaventuu. Se päättää vuosittain pienehköistä kannusteista tai antaa tunnustuksen hyväksytyille paikallisille hankkeille.

Rikosentorjunnan ja sen neuvoston asema osana hallinto- ja organisaatiokokonaisuutta on tavallaan muuttunut siitä riippumatta, koska sen toimintaympäristö on oleellisesti muuttunut.

Neuvosto kokoontuu noin neljä kertaa vuodessa, joten sen toiminnassa painottuu tietojen vaihto. Ministeriöiden välillä on synergista yhteistyötä, mutta on vaikea arvioida, miltä osin yhteistyö on neuvostolähtöistä, miltä osin hallitusohjelmista, muusta suunnittelusta tai hallintoprosesseista ohjautuvaa.

7 RIKOKSENTORJUNNAN KANSALLISEN ORGANISOINNIN KEHITTÄMISVAIHTOEHTOJA

Rikksentorjunta toimii Suomessa kokonaisuutena ottaen ja etenkin resursseihinsa nähden tyydyttävästi. Sen toimintatavat eivät myöskään poikkea kansainvälisistä verrokeista oleellisesti. Neuvosto itse on arvioinut toimintaansa ja todennut, että tarvitaan lähinnä neuvoston työn sisäistä organisoitumista jaostotyöskentelyyn, jotta päästään astetta aktiivisempaan ohjelmien toteutukseen. Pääsääntöisesti näin ajattelivat myös eri tahojen haastatellut, joskin toisinaan kaivattiin myös yhteyttä laajempaan kriminaalipoliittiseen ajatteluun.

Mitään pakottavaa muutoksen tarvetta ei arvioiden perusteella ole. Jos kuitenkin rikksentorjuntatyötä halutaan uudistaa muuttuneen ja muuttuvan yhteiskunnan ja toimintaympäristön tarpeisiin, on nykymallin arvioinnin lisäksi syytä katsoa rikksentorjunnan kehittämismvaihtoehtoja myös sen nykyisten mahdollisuuksien ja rajoitusten näkökulmasta. Nykymallin organisaatiopohja muodostuu käytännössä rikksentorjuntaneuvostosta ja sen sihteeristöstä.

Seuraavassa esitetään kolme vaihtoehtoista kehittämismvaihtoehtoa. Näistä ensimmäinen keskittyy rikksentorjunnan toiminnallisiin kehittämismahdollisuuksiin nykyisen toimintamallin pohjalta. Käytännössä se edellyttää nykyistä selkeämpää ja vahvempaa sopimuksellisuutta. Toisessa vaihtoehdossa selkiytettäisiin rikksentorjunnan institutionaalista asemaa, mikä antaisi mahdollisuuden pitkäjännitteisempään suunnitteluun. Kolmannessa vaihtoehdossa ehdotetaan rikksentorjunnan perustehtävän uudelleen määrittelyä lähtien yhteiskunnan muutoksiin liittyvien riksriskien hallinnan näkökulmasta.

Eri vaihtoehdossa organisoinnin tapa, muoto ja sisältö saavat erilaisia painotuksia. Ensimmäisessä vaihtoehdossa hahmotellaan toiminnallisten kansallisten rikosten ehkäisyohjelmien toteuttamisen ja organisoinnin edellytyksiä paikallisesti ja alueellisesti yhteistoiminnassa muiden hallinnonalojen kanssa. Toisessa pyritään täsmentämään rikksentorjunnan paikka osana oikeusministeriön strategista johtamista. Kolmas vaihtoehto tavoittelee edellisen lisäksi rikksentorjunnan tietoperustaista johtamista ja kehittämistä, jossa käytännön hankkeilla on sekä ministeriön että alueiden tiedon tuotantoa palveleva rooli.

7.1 Nykymallin kehittäminen: sopimuksellisuuden vahvistaminen

Rikksentorjunnan keskeinen tavoite niin Suomessa kuin muissakin maissa on rikksentorjunnan ajattelun ja menetelmien ulottaminen paikallishallintoon ja kansalaisyhteiskuntaan, jossa rikksista koituvat haitatkin useimmiten koetaan.

Edellisellä toimikaudellaan rikksentorjuntaneuvostolla oli myös alueellisen ja paikallisen rikksentorjunnan jaosto, joka toteutti kuntiin ja kansalaisyhteiskuntaan suunnattua kansallista rikksentorjuntaohjelmaa (2016–2020). Ohjelma oli hyvin suunniteltu ja eteni monilta osin oikean suuntaan mukaan sitoutuneissa yhteistyökunnissa. Sen edellytyksenä oli kuitenkin neuvoston sihteeristön jalkautuminen kuntiin ja hankkeiden jatkuva tuki. Jotta ohjelman hankkeet saattoivat juurtua kuntien toiminnalliseen ja hallinnolliseen maaperään, niissä oli otettava huomioon kunnallisen suunnittelun reunaehdot.

Ohjelman arviointiraportin perusteella voidaan päätellä, että käytettävään resursointiin nähden toteutus oli pääosin onnistunutta, vaikka se on edellyttänyt jatkuvaa neuvotteluja erilaisten organisaatioiden, kuntien ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Suurta epävarmuutta liittyy kuitenkin siihen, miten pysyviä muutokset ovat henkilöstön vaihtuessa ja kuntaorganisaatioiden muuttuessa.

Oikeushallinnolla ei itsellään ole sellaista alueellista organisaatiota, joka voisi panna toimeen ohjelmallista työtä tai tukea sen jatkuvuutta. Tavoitteena on ollut jo vuosikymmeniä paikallisen rikksentorjunnan aktivointi, kuten muissakin eurooppalaisissa maissa. Varsinaisen mandaatti on kuitenkin puuttunut.

Myös Pohjoismaiden kesken on eroa etenemisen tavoissa. Ruotsin ratkaisu lakisäätöistä kunnallinen rikksentorjunta on toiminnaltaan malliesimerkki kuntapainotteisen hyvinvointivaltion uudistuksesta: mandaatti hankitaan säätämällä kuntia rikksentorjuntaan velvoittava laki. Suomessa on monissa asioissa ja eri hallinnonalojen uudistuksissa seurattu Ruotsin esimerkkiä suunnilleen kymmenen vuoden viiveellä, jolloin mahdolliset riskitkin on ehditty kartoittaa.

Juuri nyt, kun kuntien toimintaan ja toimintaedellytyksiin ollaan tekemässä suuria muutoksia sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseen liittyvän alueellistamisen myötä ja valtiojohtoisuuden lisääntyessä, vastaavalle lakisäätötoimelle ei tuntuisi olevan sen enempää hallinnollista kuin poliittistakaan tilausta. Oikeus- ja poliisihallinnon keskinäiset suhteet on myös useissa Pohjoismaissa järjestetty hiukan eri tavoin kuin Suomessa. Voi olla, että rikksentorjunnan nykyiset voimavarat ja kevyt hallinto eivät riittäisi kattavien valtakunnallisten ja velvoittavien suunnitelmien laadintaan kunnille.

Sen sijaan itse sote-uudistus tarjoaa mahdollisuuksia valtion toimintojen yhtenäistämiseksi hyvinvointialueilla – sikäli kun esitetyt toimenpiteet liittyvät hyvinvointipolitiikkaan, hyvinvoinnin ja turvallisuuden edistämiseen. Näitä on uudistetun lainsäädäntöperustan osalta käyty keskeisiltä osiltaan läpi edellä kappaleissa 5.2 ja 5.3.

Neuvotteluvaltion pitäisi aktivoitua valtion keskushallinnon tasolla. Sosiaali- ja terveysministeriössä ja valtiovarainministeriössä sote-uudistus hahmottuu palvelujen saatavuuden, niiden sisällöllisen kehittämisen ja julkisen talouden hallinnan hankkeena. Rikksentorjunta ei voi nojata pelkästään kriminologiseen tai kriminaalipoliittiseen sanastoon. Rikksentorjuntaa on katsottava totuttua laajemmin, hyvinvointiin liittyvän tasa-arvon, turvallisuuden ja sosiaalisten oikeuksien näkökulmista. Alueiden eriytyminen on odotettua nopeampaa väestön ikärakenteen muuttuessa, joten voidaan olettaa, että sisällöllinen tarjous kiinnostaa yhteistyötahoja.

Tasa-arvoa ja väestön turvallisuuteen liittyviä teemoja on helpompi neuvotella 22 valtiollisen hyvinvointialueen (tai 21 ja Helsingin kaupungin) kesken kuin lähes kolmen sadan keskenään hyvin erilaisen kunnan kanssa. Oleellista on sekin, että hyvinvointialueet ovat hyvin erilaisia eri puolilla maata, ei vain väestörakenteensa, vaan myös muiden olosuhteidensa puolesta. Rikksentorjunnalla olisi paljon annettavaa jo tehdyn työn pohjalta. Esimerkiksi VN-TEAS-hankkeena kehitetyt alueellisen turvallisuuden indikaattorit ja seuranta-mallit (Alueellisen turvallisuuden tila, ATT-malli) soveltuisivat hyvinvointialueen käyttöön, vaikka useimpien pienten kuntien toimintaedellytykset eivät riittäisikään välineen käyttöönottoon.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö ohjaavat ja valvovat hyvinvointialueiden toimintaa. Näiden kanssa olisi proaktiivisesti neuvoteltava rikksentorjunnan ja turvallisuustyön kytkemisestä alueiden hyvinvointisuunnitelmiin ja niiden seurantaan. Neuvottelu ja siihen liittyvät sitoumukset olisi syytä tehdä valtiosihteeritasoisesti ja kokonaisuutta korostaen.

Suoraan yhdessä kuntien kanssa toteutettavat hankkeet ovat olleet vaikeuksissa, jos niihin ei ole liittynyt erillistä rahoitusta. Nyt meneillään olevaa nuorten toistuvan päihde-ehdoisen rikollisuuden ehkäisyhanketta toteuttavat oikeusministeriön virkamiehet, jotka ovat myös osa rikksentorjuntaneuvoston sihteeristöä, vaikka hanke ei olekaan neuvostovaan hallitusohjelma-aloitteinen. Hankkeeseen liittyy arviointitutkimus, jonka toteuttaa Helsingin yliopiston Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. Tutkimus pyrkii tuottamaan tietoa siitä, minkälaisilla nuorilla ja heidän perheisiinsä suunnatuilla interventioilla on vaikutuksia heidän hyvinvoinnilleen ja nuorten rikossurien kehitykselle.

Erillisrahoituksella tällaisten luonnollisten koeasetelmien rakentaminen on mahdollista. Se on myös välttämätöntä, jos halutaan saada selville erilaisten lähestymistapojen ja viranomaisyhteistyön toimivuudesta ja vaikuttavuudesta.

Kuntien, alueiden tai järjestöjen kanssa tehtävässä yhteistyössä eri ministeriöillä on muitakin kokemuksia onnistumisesta. Alkoholilakia uudistettiin vuonna 2004, alkoholin verosta laskettiin tuntuvasti, minkä pelättiin johtavan haittojen kasvuun. Niin kävikin, ja sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti uuden kansallisen alkoholiohjelman. Ohjelma vietiin valtioneuvoston hyväksyttäväksi, mutta vain yleisten periaatteiden osalta, koska sen toteuttamiseen liittyi kuntia, kansalais- ja muita järjestöjä, eikä periaatepäätöksen katsottu koskevan niitä. Kuntien osallisuutta tarkasteltiin lainsäädännön pohjalta. Osallistamiseen kutsuttujen kansalaisjärjestöjen kanssa STM teki eräänlainen sopimuksen, jossa halukkaat kunnat ja järjestöt sitoutuivat ohjelman tavoitteisiin. Sopimuksellisuus edisti yhteyshenkilöverkoston rakentamista ja ylläpitoa (Alkoholiohjelma 2004–2007).

Toinen sopimusmalli, jota puolestaan ympäristöministeriö on toteuttanut menestyksellä. Se on asunnottomuuden poisto-ohjelma, jossa ministeriö teki muodollisestikin sitovat sopimukset kymmenen suurimman asunnottomuuskunnan kanssa. Sopimukset edellyttivät aluksi etenkin valtion investointeja, joissa vanhakantaisia asuntoloita muutettiin asunto ensin -periaatteen mukaisiksi vuokra-asunnoiksi. Tavoitteena oli pitkäaikaisasunnottomuuden vähentäminen monipuolisilla keinoin. Ohjelma käynnistettiin vuonna 2000, ja asunnottomuus onkin vähentynyt. Se on kuitenkin edellyttänyt ministeriöltä pitkäjännitteistä sitoutumista ja myös rahoitusta, joka on auttanut kuntia sitoutumaan hankkeisiin myös omalla rahoituksellaan ja toimenpiteillään. Virallisesti tilastoitu asunnottomuus on vähentynyt 1980-luvun lopun noin kahdestakymmenestä tuhannesta noin neljään tuhanteen henkilöön (<https://asuntoensin.fi/ohjelma/historia/>).

Kunnat ja kuntayhtymät ovat soveltaneet myös alun perin rakennusteollisuudessa kehitettyä allianssimallia palvelujen tuottamiseen ja hankintoihin. Siinä suunnittelu, tilannekuvan arviointi ja toteutus tehdään kaikkien osallisten yhteistyöllä ja konsensuspäätöksin. Vastuut ja suoriutumisesta palkitseminen jakautuvat ennalta tehdyn sopimuksen mukaisesti (Allianssimalli...2019, http://www.baltic.org/wp-content/uploads/2020/07/iBuy-tietopaketti_Allianssimalli-palveluiden-kilpailuttamiseen.pdf).

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto SITRA on kehittänyt vaikuttavuusinvestointimallin, jonka tavoitteena on kanavoida yksityistä ja julkista rahoitusta hyvinvointihankkeisiin myös taloudellisesti tuottavalla tavalla. Työ- ja elinkeinoministeriö on ottanut vastuulle toiminnan jatkokehittämisen erilliseen Vaikuttavuusinvestointien osaamiskeskukseensa (SITRA: Vaikuttavuusinvestoiminen (2021), <https://www.sitra.fi/aiheet/vaikuttavuusinvestoiminen/#mista-on-kyse>).

Esimerkkejä voisi olla enemmänkin. Olisi löydettävä sellaisia vastuuta ja riskejä tasaavia sopimusmalleja, jotka toimivat yhteistyössä keskenään erilaisten alueiden kanssa. Yleisemmästä puitemallista pitäisi kuitenkin päästä sopimukseen valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kanssa. Hyvinvointialueet ovat valtion viranomaisia.

Samoin valtioneuvostotasoisesti olisi sovittava, missä määrin ja minkä sisältöisesti ohjataan järjestöille suunnattuja valtionavustuksia niin, että useiden järjestöjen tekemä rikosentorjunta- ja sovittelutyö saisi jatkuvuutta. Parin vuoden kuluessa Veikkauksen voittovarot muuttuvat korvamerkityistä menoista valtion budjetin yleiskatteelliseksi tuloksi, joista mahdolliset valtionavustukset myönnetään. Näiden myöntämisperusteisiin hallitusohjelmien painotukset tulevat todennäköisesti vaikuttamaan nykyistäkin enemmän.

Kokoavasti rikosentorjunnan nykyistä organisaatiota ja toimintamallia olisi valtion keskushallinnon tasolla mahdollista kehittää jo määrittelemällä rikosentorjunnan tehtävät ja resurssit aikaisempaa sitovammin valtioneuvoston periaatepäätöksin ja lisäämällä vahvaa sopimuksellisuutta. Sopimusten ja sitoumusten pitävyys olisi kuitenkin varmistettava myös ministeriöiden kesken. Lisäksi tarvittaisiin sopimuksia myös paikallisen tai alueellisen hallinnon ja järjestökentän kanssa.

Tämä on etenkin alkuvaiheessa työläs hallinnollinen prosessi, jolle voisi löytyä myös poliittinen hyväksyttävyyttä. Nykyisen kehysajattelun ja taloudellisen tilanteen huomioiden tunnetun lisärahoituksen saaminen neuvoston toimintaan on luonnollisesti haastavaa.

Pelkästään valtioneuvoston myönteinen ja hanketta tukeva periaatepäätös ei ehkä riitä. On otettava huomioon, että myös valtioneuvoston toimintaan ja päätöksentekoon vaikuttaa erilaisia, keskenään ristiriitaisiakin tavoitteita¹. Jos yhteistyötä halutaan edistää johdonmukaisesti, sitä tulisi ohjata ja tukea tavoitteisesti ministeriöiden kesken koko vaalikauden ajan.

1 Edellä on kuvattu esimerkinomaisesti kansallisen alkoholiohjelman käynnistämiseen liittyvän valtioneuvoston periaatepäätöksen valmistelua. Hyviä valtioneuvoston periaatepäätöksiä on tehty tätä ennen ja sen jälkeenkin. Jos kuitenkin arvioidaan alkoholilainsäädännön kokonaisuudistuksia 1994, 2004 tai 2018, niille löytyy erilaisia perusteluja ja oikeutuksia eri aikoina, mutta eivät ne kansallisen rikosentorjunnan – tai edes terveystieteiden – näkökulmasta erityisen onnistuneita ole olleet.

7.2 Rikksentorjunnan institutionaalisen rakenteen vahvistaminen

Rikksentorjunnan institutionaalinen asema on heikkorajainen myös oikeusministeriön sisällä, ja samoin on laita sisäministeriön sisäisen turvallisuuden strategian sihteeristön. Ministeriöiden toimintaperinteessä hallinnonalojen poikkisektorinen tutkimus ja kehittäminen eivät ylipäätään ole käytännössä kovin vahvassa asemassa.

Ajoittain on esitetty ministeriöiden tai niiden toiminnallisten osien yhdistämistä. Keskusteluissa on esitetty myös rikksentorjunnan ja sisäisen turvallisuuden ohjelman sihteeristöjen yhdistämistä. Juho Saari (2021) on tästä poiketen esittänyt, että kuluttavien rakenteellisten uudistusten sijasta olisi kuitenkin syytä keskittyä työn tehokkaampaan koordinointiin: valtioneuvostolla pitäisi olla käytettävissään hallinnonaloista ja niiden rakenteista riippumaton koordinaatioelin, jonka tehtävänä olisi kytkeä uudistukset ja vakauttavat toimenpiteet yhdeksi kokonaisuudeksi eriarvoisuuden vähentämisen ja turvallisuustyön näkökulmasta.

Saaren ehdotus liittyy sisäisen turvallisuuden ohjelman tietoperustaiseen kehittämiseen. Jos katsotaan asiaa rikksentorjunnan näkökulmasta, rikksentorjuntaneuvosto on jo periaatteessa tällainen koordinaatioelin, jonka tehtävää ja ehkä kokoonpanoa täsmentämällä päästäisiin samaan lopputulokseen. Riippumattomuus hallinnonaloista voi pienessä maassa olla vaikeasti toteutettava vaatimus, mutta neuvoston ja sen tutkimusjaoston toiminnassa on olemassa hyvät edellytykset monialaiseen ja -tieteiseen rikksentorjunnan valtioneuvostotasoiseen koordinaatioon.

Nykyisellään rikksentorjunta on ylätasollaan ja tavoitteiltaan osa laaja-alaista kriminaalipolitiikkaa, mutta käytännössä suhde on jokseenkin välillinen ja ohut. Neuvoston sihteeristöön määrätty virkamiehet tekevät myös paljon muita valmistelutöitä. Sihteeristöön kuuluu periaatteessa viisi henkilöä, mutta henkilötyövuosia neuvoston työn valmisteluun liikenee ehkä vain puolet tästä, kun kuluvalle vaalikaudella muita hallitusohjelmahankkeita – myös rikksentorjunnallisia kehittämishankkeita – toteutetaan poikkeuksellisen paljon.

Rikksentorjunnalla ei ole ministeriön organisaatioon luontevasti asettuvaa riittävää institutionaalista rakennetta pitkäjännitteiseen kehittämiseen, ja tällä on seurauksensa: rikksentorjunnan toiminta ja tietoperusta eivät liity riittävällä tavalla ministeriön strategiaan suunnitteluun.

Oikeusministeriön organisaatiota on vastikään uudistettu, eikä suurempaa houkutusta varmasti ole siihen liittyviin muutoksiin. Rikksentorjunnassa on painottunut tutkimusperustaisuus. Ministeriön oma tutkimusstrategia ja samalla rikksentorjunnan sisällöllinen kehittäminen puoltaisivat astetta jämäkämpää ohjaavaa ja valmistelevaa organisaatiota ja toimintojen synergistä yhdistämistä (Oikeusministeriön strategia, tiedolla johtaminen ja tutkimustoiminta, <https://oikeusministerio.fi/strategia>).

Pelkästään rikosentorjunnan sisällöllistä työtä ja sen jatkuvuutta ajatellen ministeriölle selkein ja tyyppillisin vaihtoehto olisi yhdistää rikosentorjunnan ja hallinnonalalle tulevan sovittelutoiminnan tutkimus- ja kehittämisosaaminen samaan oikeusministeriön yksikköön. Yksiköittäminen antaisi läpinäkyvyyttä hallintoon ja mahdollisuuden kalenterivuotta pidempään suunnitteluun. Tämäkään ratkaisu ei anna vastausta kysymyksiin oikeusministeriön rikosentorjunnan vaikutusmahdollisuuksista alueelliseen tai paikalliseen rikosentorjuntatyöhön. Edelleen oltaisiin jatkuvien neuvottelujen ja sopimusten varassa sekä muiden ministeriöiden että niiden alaisen hallinnon kanssa. Myös rajat ylittävään rikollisuuteen tulisi pystyä vastaamaan proaktiivisesti.

Organisaatoratkaisuilla voidaan ratkaista osa ongelmista, mutta ei ehkä tärkeimpiä. Oleellista olisi ratkaista kolme keskeistä kysymystä: miten päästään vaikuttamaan rakentavasti yhteiskunnan muutoshaasteisiin, miten tuotetaan lisäarvoa poliittiselle ohjaukselle ja miten liitytään oikeusministeriön strategiseen johtamiseen? Näihin vastaaminen näyttää edellyttävän astetta perinpohjaisempaa rikosentorjunnan aseman, tehtävien ja toimintatapojen arviointia.

7.3 Rikosentorjunnan roolin ja tehtävien uudistaminen

Rikosentorjunta on yhteiskunnallista toimintaa, jonka operationaalinen määrittely voi olla tärkeää, mutta sitäkin keskeisempää ovat oikeusvaltion kantavat ideat, kuten tasa-arvo tai sosiaalisten oikeuksien ja velvoitteiden toteutuminen. Tälle perustalle rakentuvat myös oikeusministeriön visio, tavoitteet ja sisäinen työnjako, ja kriminaalipolitiikassa on näille tavoitteille oma sanoituksensa.

Edellä on arvioitu, että sekä poliittisen ohjauksen terävöitymisen, ministeriön sisäisen organisoitumisen että muun yhteiskunnan kehityksen myötä rikosentorjunnan asema ja rooli valtion keskushallinnossa on kaventunut ja ohentunut. Yksi taustatekijä on rikosentorjuntaneuvoston tehtävää ohjaava valtioneuvoston asetus (396/2007), jossa neuvoston tehtävät kuvastavat enemmän vanhaa keskustelemaa neuvottelukuntaperinnettä kuin yhteiskunnallista muutosta arvioivaa ja ministeriön tai valtioneuvoston työtä tukevaa asiantuntijaorganisaatiota.

Asetuksen toimeksianto on laaja-alainen, mutta se ei juurikaan tue rikosentorjuntaneuvoston edellytyksiä tuottaa uutta päätöksentekoa tukevaa proaktiivista tietoa. Se ei myöskään auta koordinoimaan viranomaisten ja yhteisöjen rikollisuutta ehkäiseviä toimia oleellisesti.

Vaalikauden keskeisistä tavoitteista, toimenpiteistä ja niiden rahoituksesta päätetään yhä useammin jo yksityiskohtaisissa hallitusohjelmissa. Valtionhallinnon kehykset pitävät

huolen siitä, että jo sovittujen asioiden lisäksi ei juuri muuta tehdä. Myös rikoksia ja rikollisuutta ehkäisevät hankkeet – joita tällä vaalikaudella on oikeusministeriönkin hallinnonalalla poikkeuksellisen paljon – toteutetaan pääosin neuvostosta riippumatta. Edelleen, ministeriöiden välillä toteutuu suunniteltuja ja poliittisessa prosessissa hyväksytyjä hankkeita. Yhteistyö tälläkin sektorilla on lisääntynyt, mutta ei neuvostolähtöisesti.

Osa nykyisen asetuksen määrittelemistä tehtävistä ei käytännössä edellytä neuvoston toimenpiteitä. Neuvoston rooli, tehtävät ja kokoonpano tulisi uudistaa, ja sen asiantunteudesta tulisi hyödyntää huomattavasti enemmän. Uudistettavan rikosentorjuntaneuvoston tehtävänä voisi olla yhteiskunnan rakenteellisten muutosten seuranta ja analysointi rikollisuuteen liittyvien riskien näkökulmasta.

Meneillään on paitsi väestöllisiä ja aluerakenteen muutokseen liittyviä nopeita muutoksia, myös kaupungistumiseen, monikulttuurisuuteen, ilmastonmuutoksen vaikutuksiin ja sosiaaliseen eriytymiseen liittyviä trendejä, joista kunkin yleisiä vaikutuksia tutkimus tavoittaa kohtuullisen hyvin, mutta tietoa puuttuu niiden vaikutuksista erityyppiseen rikollisuuteen.

Valtioneuvosto toteuttaa hallitusohjelmien puitteissa ja eri ministeriöiden yhteistyöllä paljon hankkeita, joiden yhtenä tai ainoana tavoitteena on ehkäistä rikollisuutta. Rikosentorjuntaneuvoston tehtävänä tulisi olla rikoksia ehkäisevien toimien tutkimuksellinen arviointi, ei niinkään näiden hankkeiden ja ohjelmien toteuttaminen.

Rikosentorjuntaneuvostoa ohjaava valtioneuvoston asetus voisi siten olla nykyistä yleis-
tasoisempi ja kohdentua uuden ja myös rakenteellisen tiedon tuottamiseen, esimerkiksi niin, että neuvoston tehtävänä olisi:

1. seurata yhteiskunnan kehitystä ja koota tietoa kansainvälisestä ja kansallisista rikollisuuskehitykseen ja rikosentorjuntaan vaikuttavista tekijöistä;
2. antaa pyydettyä lausuntoja viranomaisten, yhteisöjen tai yritysten rikosentorjuntaa koskevista suunnitelmista, hankkeista tai ohjelmista sekä viestiä aktiivisesti toimivista käytännöistä alueellisesti ja valtakunnallisesti
3. edistää rikollisuuden ehkäisyyn liittyvien hankkeiden vaikuttavuuden arviointia ja osallistua tähän liittyvään yhteiskunnalliseen keskusteluun ja viestintään;
4. antaa oikeusministeriölle määräjain katsaus kehityskuluista, jotka vaikuttavat rikollisuuteen ja sen muutoksiin sekä näihin liittyviä suosituksia;
5. pitää yhteyttä sekä kansallisiin että muiden maiden vastaaviin toimielimiin, verkostoihin ja tutkimusyhteisöihin sekä
6. suorittaa muut oikeusministeriön sille antamat tehtävät.

Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi rikosentorjuntaneuvostosta on liitteenä 1.

Jos rikosentorjuntaneuvoston työssä korostuu yhteiskunnallisen kehityksen ja rikollisuuden ehkäisyyn liittyvien toimenpiteiden ja niiden vaikuttavuuden arviointi, myös sen kokoonpano olisi määriteltävä tehtävää vastaavaksi. Oikeusministeriön hallinnolliset vastuut rikosentorjuntaneuvoston nimeämisessä, esittelyssä tai neuvoston suunnitelmien ja kertomusten hyväksymisessä pysyisivät ennallaan.

Rikosentorjuntaneuvoston rooli muuttuisi oleellisesti. Se tosin poikkeaisi myös useiden muiden Euroopan maiden toimintamalleista, joissa kansallinen rikoslaki ja rikosentorjunta antavat riittävän toimintapohjan ja oikeutuksen. Se ei välttämättä olisi ongelma, koska rikoslaki on tässäkin tarjotun jäsenyyksen pohjana. Vaikka monissa maissa on rikosentorjuntaneuvosto, lähemmin tarkastellen niiden asema ja käytännöt eroavat jo nyt toisistaan.

Tässä kehittämissivaihtoehdossa neuvosto ei yleistoimeksiantonsa pohjalta toteuttaisi erillisiä ohjelmia, mutta toteuttaisi niitä hallituksen ohjelman tai kehyspäättöksen niin määrittäessä. Käytännön rikosentorjuntaa tehtäisiin kuitenkin Suomessa luultavasti yhtä suurella volyymilla tai vaikuttavuudella kuin tähänkin saakka, mutta vastuunjako selkiytyisi oleellisesti. Paikallisiin hankkeisiin annettu informaatio-ohjaus olisi luultavasti vaikuttavampaa, kun neuvosto antaisi pyydettyä lausuntoja sellaisista rikosentorjunnan käytännön hankkeista, joita joka tapauksessa suunnitellaan toteutettaviksi. Oikeusministeriön rikosentorjunnan suhde alueelliseen hallintoon olisi pääosin tietoperustainen ja vuorovaikutteinen.

Tässä kehittämissivaihtoehdossa etsitään toiminnan vaikuttavuutta muuttuneessa ja muuttuvassa toimintaympäristössä. Rikosentorjuntaneuvoston tehtävä selkiytyisi ja muuttuisi tietopainotteiseksi. Se palvelisi valtioneuvoston päätöksentekoa edistämällä oikeusministeriön strategiaa, jonka valmistelussa ja johtamisessa neuvoston ja sen sihteeristön toiminta otettaisiin tarpeellisessa määrin huomioon.

Rikosentorjuntaneuvoston toimikausi pitäisi muuttua nelivuotiseksi. Hallitus nimittäisi neuvoston vaalikauden alussa. Ideaalitulanteessa hallitus määrittäisi myös rikosentorjunnan resurssit sen koko toimikaudeksi erillisessä oikeusministeriön esittelemässä valtioneuvoston periaatepäätöksessä.

8 EHDOTUKSET

Rikksentorjuntaa voidaan kehittää nykyisellä mallilla ottamalla huomioon ja hyödyntämällä yhteiskunnassa tapahtuneita muutoksia tai vahvistamalla rikksentorjunnan asemaa ministeriön sisäisessä organisaatorakenteessa ja strategisessa suunnittelussa. Tässä esitettävien konkreettisten ehdotusten pohja on kuitenkin edellisessä kappaleessa 7.3 esitetty kehittämisvaihtoehto pienin täydennyksin, koska se näyttäisi mahdollistavan yhteiskunnallisesti hyödyllisimmän ja samalla kustannustehokkaimman rikksentorjunnan organisoinnin tavan. Seuraavassa tehtävien ehdotusten puitteissa kommentoidaan ja vastataan toimeksiannon kuhunkin osatehtävään liittyviä kysymyksiä.

Ehdotusten peruslähtökohtana tässä esityksessä on, että rikksentorjuntaneuvosto sihteeristöineen olisi edelleen keskeinen rikksentorjunnan organisatorinen perusyksikkö. Selvityksen taustaksi määritellyt muut reunaehdot ovat ennallaan, esitysten tulisi olla poliittisesti hyväksyttävissä, hallinnollisesti toteutettavissa ja taloudellisesti realistisia.

8.1 Oikeusministeriön rikksentorjuntatyön ja rikksentorjuntaneuvoston suhde muiden valtioneuvostotason toimijoihin: synergiaetujen saavuttaminen ja päällekkäisyyksien välttäminen

Rikksentorjuntaneuvoston sihteeristön arviointiraportissa yhdeksi huoleksi nousi oikeusministeriön ja rikksentorjuntaneuvoston suhde muiden ministeriöiden toimintaan ja mahdollisiin resursseja hukkaaviin päällekkäisyyksiin, jotka kadottavat mahdolliset synergiaedut.

Pelkästään valtioneuvoston toimivaltajakoa tarkastellen suurta riskiä päällekkäisyyksistä ei näyttäisi olevan, mutta etenkin kahden viimeisen vuosikymmenen aikana on korostunut ministeriöiden välisen yhteistyön tarve. Sillä haetaan toimenpiteille johdonmukaisuutta ja vaikuttavuutta. Ministeriöiden väliset raja- tai yhdyspinnat saattavat jäädä sumeiksi ja vastuiden jakautuminen epäselväksi. Oikeusministeriön rikksentorjuntatyön kannalta keskeisin selkeyttämistä vaativa yhdyspintakysymys paikantuu ainakin yleisessä keskustelussa rikksentorjunnan ja toisaalta sisäministeriön päävastuulla olevan sisäisen turvallisuuden strategian välimaastoon.

Molemmissa tavoitellaan turvallisuuden ja turvallisuuden tunteen vahvistamista, mikä voi lähtökohtaisesti hämmentää vastuunjakoa. Turvallisuus ja etenkin eri väestöryhmien kokemana turvallisuuden tunne ovat sinällään laajoja käsitteitä, joiden määrittely ja muutosten mittaaminen on haastavaa. Rikollisuus ja siinä tapahtuvat muutokset ovat molemmissa toinen keskeinen arvioinnin ja toiminnan ohjauksen peruste.

Ministeriöiden tilannekuvat eivät ole aivan yhteneviä, mikä voi johtua siitä, että seurannan välineet ovat erilaisia. Oikeusministeriössä on luotettu rikollisuuden seurantajärjestelmän tuottamiin tietoihin, joissa painottuvat menetelmien pysyvyys, luotettavuus ja pitkäjänteisyys. Se tarkoittaa myös hitautta, luotettavaa seuranta- tai tutkimustietoa saadaan käyttöön viiveellä.

Sisäministeriöllä on käytettävissään esitutkintaan ja erilaisiin operatiivisiin kenttätason tehtäviin liittyvää nopeaa ja ajankohtaista tietoa yhteiskunnan tilasta ja sen muutoksista. Etenkin pandemia-ajan monin tavoin poikkeuksellisissa oloissa kuva väestön kokemista uhista ja rikollisuustilanteesta on ajoittain huomattavasti vakavampi kuin virallistilastojen antama. Toistaiseksi kuitenkin yleinen lopputulema on yhteinen molemmilla hallinnonaloilla: turvallisuustilanne on pysynyt vakaana, mutta eriarvoisuuden kasvu poikkeusoloissa antaa aihetta huoleen ja varovaisuuteen.

Sekä sisäisen turvallisuuden strategiaa että rikosentorjuntaohjelmia on valmisteltu yhteistyössä, mutta ehkä kuitenkin enemmän ohjelmien toimenpiteisiin kuin analyttisesti tilannekuvaan keskittyen. On selvä, että kukin vastuuministeriö määrittelee tilannekuvan omasta viitekehyksestään käsin, mutta voisi olla hyvä päästä yhteisymmärrykseen ainakin siitä, mitkä ovat keskeisten ilmiöiden pitkän aikavälin trendit, mitkä perustuvat nopeampaan rekisteröintiin tai havaintoihin.

Oikeusministeriön ja sisäministeriön toiminnalla on kummallakin vahvuutensa, joita voisi hyödyntää painokkaammin. Sisäministeriön vahvuutena on kyky käynnistää ja hankkeita alueellisella ja paikallisella tasolla ja myös juurruttaa hyviä käytäntöjä viranomaisyhteistyössä. Sen sijaan informaation kokoava käsittely muuttuvan tilannekuva selkiyttämiseksi ovat hallinnonalan haasteita (Saari 2021). Oikeusministeriön erityisenä vahvuutena on puolestaan kyky käsitellä informaatiota ja uusintaa sen pohjalta kansallista tilannekuvaa luotettavasti. Selvityshenkilö Saaren sisäministeriölle tekemien esitysten valossa näyttää siltä, että oikeusministeriön toiminnassa korostuvat ne vahvuudet, jotka ovat sisäministeriön toiminnan kehitystarpeita ja päinvastoin. Tätä mahdollisuutta voisi hyödyntää enemmän.

Hallinnonalojen toimien päällekkäisyys korostuu etenkin ohjelmatyössä: sisäministeriön käytännön rikosentorjunta ja oikeusministeriön ohjelmallinen rikosentorjunta näyttävät operoivan hyvinkin samoilla tavoitteilla. On tulkintakysymys, katsotaanko se

päällekkäiseksi vai synergiseksi, mutta jos ohjelmien toteuttajienkin näkökulmasta on selkiyttämisen tarvetta, se kannattaa tehdä määrittelemällä rikosentorjunnan rooli aikaisemmasta poikkeavasti ja kokonaisuuskuvaa rakentavaksi.

Yhteiskunnan, sen instituutioiden ja työnjaon muutosten myötä rikosentorjunnan keskeiseksi kohteeksi tarjoutuu esitetyssä vaihtoehdossa rikosten rikollisuuden monimuotoisten ja vaihtelevien syytekijöiden tutkiminen ja niihin vaikuttaminen. Mitään riskiä ei olisi sille, että rikosentorjunnalla olisi ainakaan häiritsevää päällekkäisyyttä sisäministeriön rikosentorjuntahankkeiden kanssa. Synergiaedut kasvaisivat.

Rikosentorjunta olisi rikollisuutta tuottavien muutosten, olosuhteiden, ilmiöiden ja konfliktien monitieteellistä tutkimusta ja toimintavaihtoehtojen arviointia. Tällaisella tiedolla näyttää olevan kasvava tarve. Sillä olisi kriminaalipoliittista merkitystä ja se tukisi oikeusministeriön tiedolla johtamisen strategiaa.

Se tukee myös käytännön rikosentorjuntahankkeita niistä annattavin lausunnoin ja mahdollisina arviointitutkimushankkeina. Siksi jo asetuksessa pitäisi varmistaa neuvostolle riittävät toiminta- ja tiedonsaantivaltuudet. Työn suunnitelmallisuuden ja organisoinnin kannalta tärkeintä olisi riittävä yhteys hallitusohjelmaan.

1. Oikeusministeriö esittää, että valtioneuvosto uudistaa rikosentorjuntaneuvoston työtä ohjaavan asetuksen, jossa määritellään neuvoston tehtävät. Liitteenä 1 on ehdotus asetustekstiksi.
2. Oikeusministeriö esittää, että valtioneuvosto tekee periaatepäätöksen koko vaalikaudeksi nimettävästä rikosentorjuntaneuvostosta siten, että samassa yhteydessä päätetään myös neuvoston ja sen sihteeristön työn edellyttämistä resursseista.

8.2 Valtioneuvostotasaisen rikosentorjuntatyön vaikutusmahdollisuudet ja -kanavat alueellisen ja paikallisen rikosentorjuntatyön kehittämiseksi

Alueellista ja paikallista työtä on mahdollista kehittää nykymallillakin, mutta varsinaisen mandaatin puuttuessa sen oikeutus on hankittava sopimuksellisesti, tapauskohtaisesti ja moniportaisesti.

Valtion ohjauksen lisääntyminen alueellisina sosiaali- ja terveysviranomaisina antaa uusia mahdollisuuksia sopimuksellisuuteen sekä keskus- että aluehallinnon tasolla, koska turvallisuuden lisääminen on osa lakisääteistä hyvinvoinnin edistämistä alueilla. Sen seurantaan on olemassa valmiita indikaattoreita ja malleja, jotka toimivat paremmin alue- kuin kuntatasolla.

3. Oikeusministeriö neuvottelee sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa tavasta tuottaa rikosentorjunnan ja turvallisuustyön kannalta keskeiset rakenteet ja johdonmukaista tiedontuotantoa hyvinvointialueille. Keskeistä olisi päättää kaikille alueille yhdenmukaisista indikaattoreista. Alueiden valtiorahoitukseen tulisi sisältyä määräraha turvallisuustyön arviointi- ja tutkimushankkeille.
4. Valtioneuvostotasolla sovitaan mahdollisuudesta ohjata järjestöjen valtionavustuksia väestön turvallisuutta ja rikosentorjuntaa tukeviin hankkeisiin. Myös näiden vaikuttavuutta tulisi seurata ja arvioida. Järjestöjen valtionavustuksiin tulisi varata osuus turvallisuutta edistävien hankkeiden tutkimukselliseen ennakkoarviointiin tai vaikuttavuustutkimukseen.

8.3 Oikeusministeriössä tehtävän rikosentorjuntatyön organisointi ja kytkentä kriminaalipoliittiseen suunnitteluun ja muuhun relevanttiin oikeusministeriössä tehtävään työhön

Ministeriön työtä ohjaa hallitusohjelma ja ministeriön muut kehittämishankkeet. Ministeriön työjärjestys ja siihen nojaava johtamisjärjestelmä suuntaavat toimintaa. Esitysten 1 ja 2 tavoitteena on rikosentorjunnan liittäminen sekä poliittiseen että hallinnolliseen johtamisjärjestelmään aikaisempaa tiiviimmin, jolloin rikosentorjunta, sen tehtävät ja resurssit määriteltäisiin oikeusministeriön strategiaan ja toimintaan nykyistä selkeämmin. Se antaisi suunnitelmallisuutta budjetointiin ja läpinäkyvyyttä hallintoon.

Perinteinen ja ministeriön toimintakulttuuriin sopiva tapa on toimintojen yksiköittäminen niiden sisäisen toimintaperiaatteen mukaisesti. Hallinnollista yksiköittämistä tärkeämpää on kuitenkin rikosentorjunnan aseman selkeyttäminen osana ministeriön strategista suunnittelu- ja johtamisjärjestelmää.

8.4 Rikksentorjuntaneuvoston tekemän ja oikeusministeriössä tehtävän muun rikksentorjuntatyön koordinointi

Yleisesti ottaen sekä neuvoston toteuttaman että muun rikollisuutta ehkäisevän työn tulisi toimia ministeriön normaalin johtamisjärjestelmän ja koordinaation puitteissa. Niiden hallinnointia ei kannata yliorganisoida. Erillishankkeita voi edelleenkin olla myös neuvostolle määriteltyjen tehtävien lisäksi. Niiden suunnitteluun ja budjetointiin olisi myös mahdollista sisällyttää neuvoston tekemä tai tuottama ennakoarviointi tai arviointitutkimus.

Muiden ministeriöiden ja oikeusministeriön yhteistyönä toteutettava muu yhteistyö koordinoituu samoin hallinnollisesti normaalin johtamisjärjestelmän puitteissa, mutta niidenkin suunnittelussa ja arvioinnissa on mahdollista hyödyntää neuvoston asiantuntemusta.

8.5 Rikksentorjuntaan osoitettu resursointi valtionhallinnossa

On vaikea sanoa, mikä on rikksentorjunnan kokonaisresursointi edes oikeusministeriön sisällä, koska neuvoston sihteeristö toteuttaa myös muita kuin ohjelmien mukaisia valmistelutehtäviä.

Erillistä selvitystä ei tehty siitä, mikä voisi olla muiden ministeriöiden taloudellinen panos rikksentorjuntaan – kokouksiin käytetyn ajan lisäksi se on tuskin merkittävä, sikäli kun kyse on neuvostolähtöisestä kehittämisestä. Työn organisoiminnin kannalta tämä ei kuitenkaan ole keskeinen kysymys.

Rikksentorjunnasta tehdyn arviomuistion mukaan rikksentorjunnan sihteeristössä ja jo ministeriön budjetissa on periaatteessa 5 henkilöä. Käytännössä sihteeristö tekee kuitenkin muutakin valmistelua, ja rikksentorjuntaneuvoston valmisteluun on henkilötyövuosina käytettävissä tästä noin puolet. Rikksentorjuntaneuvostolla on ollut mahdollisuus tehdä esitys oikeusministeriölle vuosittain noin 70 000 euron valtionavustusmäärärahan myöntämisestä rikksentorjuntaan suuntautuviin hankkeisiin. Se on jakautunut suhteellisen pieniin yksittäisiin avustuskohteisiin.

Ehdotuksen 2 mukaisessa käytännössä rikksentorjunnan resursointi määriteltäisiin valtioneuvostossa koko vaalikaudeksi. Se voi vaihdella hallituskausittain, mutta sama koskee koko ministeriön kehystettyä toimintaa.

8.6 Tutkimustiedon hankkiminen ja hyödyntäminen rikosentorjunnassa

Edellä on esitetty muutos rikosentorjuntaneuvoston rooliin ja tehtäviin olisi oleellisesti tutkimusta hyödyntävä sekä oikeusministeriötä ja valtioneuvostoa että käytännön rikosentorjuntatyötä tukeva valtioneuvoston nimittämä elin. Tämä tarkoittaisi nykyistä laajempaa ja monipuolisempaa tiedon hankintaa, hallintaa ja sen koostavaa käsittelyä.

Keskeistä olisi yhteiskunnallisten muutosten tutkimustietoperustainen arviointi. Myös paikallisten tai alueellisten hankkeiden arviointitutkimus olisi osa toimintamallia. Neuvosto palvelisi kahteen suuntaan, sekä valtioneuvostoa että alueellista ja paikallista hallintoa. Neuvostossa pitäisi olla edustettuna useiden tutkimusalojen edustajia.

8.7 Rikosten ehkäisyä koskevan tiedon jakaminen ja muu viestinnän tehostaminen

Nykyinen rikosentorjuntaneuvoston viestintä on – etenkin ministeriöiden viestintää yleisesti tarkastellen – poikkeuksellisen laajaa ja sisällöllistä. Viestinnän lippulaiva on Haastelehti, joka nykyisin ilmestyy vain verkossa, mutta edelleen neljästi vuodessa. Haaste käsittelee ja julkaisee ensi kädessä rikosentorjunnan, kriminaalipolitiikan ja yleisemmin rikollisuuden tutkimusta käsitteleviä artikkeleita ja asiantuntijakirjoituksia teemoitetusti.

Rikosentorjunnalla on verkkosivut ja sähköinen uutiskirje. Sähköistä viestintää tehostetaan monikanavaisuudella sosiaalisten medioiden kautta. Eri viestinten tavoitettavuutta ja viestien levikkiä on mahdollista seurata verkkoanalytiikan avulla. Tätä kokonaisuutta voi olla vaikea laajentaa tai syventää nykyisin resurssein. Vetoapua voisi saada muista medioista, kun tutkimustietoa käsitellään ja esitellään myös toimituksellisista näkökulmista.

Nykymuodoissaan viestintä toimii hyvin, kun tavoitteena on esitellä rikosentorjunnan hankkeita ja muotoja eri alojen ammattilaisille ja kuntakentälle. Se voisi toimia hyvin myös yhdyssiteenä oikeusministeriön rikosentorjunnan ja tulevien hallintoalueiden kanssa. Mikäli rikosentorjunnan rooli muuttuu esityksen mukaisesti, myös viestinnän tavoittelevat yleisöt muuttuvat. Silloin pitäisi hyödyntää tai lähestyä myös sekä yleistä mediajulkisuutta että varsinaista tiedelehdistöä. Nykyiset viestinnän muodot eivät tavoita oikein kumpakaan. Muutos vaatisi oman ja erillisen viestintästrategiansa.

8.8 Yhteistyö EU:n rikosentorjuntaverkoston (EUCPN) kanssa ja muu kansainvälinen työ

Eurooppalainen rikosentorjuntaverkosto EUCPN on perustettu Euroopan neuvoston päätöksellä 20 vuotta sitten. Rikosoikeuden sisältö ja kriminaalipolitiikka vaihtelevat paljon eri EU-maiden kesken, joten EUCPN tarjoaa pääosin teknisluonteista, tutkimukseen perustuvaa tietoa erilaisten rikosten ehkäisemisen keinoista ja rikosentorjuntaan liittyvästä ajattelusta. Verkosto voi muodostua aikaisempaakin hyödyllisemmäksi, jos suunnitelmat rikollisuuden ehkäisytöihin liittyvän arviointitutkimuksen kehittämisestä toteutuvat.

Verkoston kautta voi myös tulevaisuudessa avautua mahdollisuuksia yhteisiin tutkimusrahoitukseen tai muhin rikosentorjuntaa hyödyttäviin hankkeisiin nykyistä enemmän. Näitä on jo olemassa alan tutkimusverkostoissa. Pohjoismaisessa yhteistyössä myös ministerineuvoston kautta avautuu usein mahdollisuuksia rahoittaa yhteispohjoismaisia hankkeita, ja kriminologian alalla pohjoismaisella tutkimusyhteistyöllä on pitkät perinteet NSFk:n puitteissa. Vertailevaa empiiristä tutkimusta eri Pohjoismaiden rikosentorjunnan järjestelmistä ja niiden kehityksestä olisi syytä jatkaa. Nyt rikosentorjunnalle esitetyssä konseptissa neuvostoon nimetyt asiantuntijat tuovat samalla työhön omat verkostonsa.

8.9 Valtioneuvoston rikosentorjuntaneuvostosta antaman asetuksen (396/2007), valtioneuvoston ohjesäännöissä (262/2003) kuvatun ministeriöiden välisen työnjaon ja muun mahdollisen lainsäädännön muutostarpeet selvityksen havaintojen valossa

Valtioneuvoston toimivaltajakoa ei ole tarvetta tämän selvityksen perusteella muuttaa. Hyvinvointialueita, niiden ohjaukseen tai rahoitukseen liittyvää lainsäädäntöä ei myöskään ole tarpeen esityksistä johtuen muuttaa. Sen sijaan valtioneuvoston asetusta rikosentorjuntaneuvostosta, sen tehtävistä ja kokoonpanosta olisi ajantasaistettava edellä esitetyllä tavalla.

9 VIITTEET

- Alkoholiohjelma 2004–2007. Yhteistyön lähtökohdat. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2004:7.
- Allianssimalli palvelujen kilpailuttamiseen (2019). Suomen Itämeri-instituutti, Interreg Europe – iBuy project. Luettu 20.10.2021 http://www.baltic.org/wp-content/uploads/2020/07/iBuy-tietopaketti_Allianssimalli-palveluiden-kilpailuttamiseen.pdf
- Aro, Timo (2020): 2010-luvun muuttoliike on ollut alueellisesti keskittävää, valikoivaa ja polarisoivaa. Teoksessa Sorsa, Tiia (toim.) (2020): Kestävän väestönkehityksen Suomi. Helsinki: Väestöliitto, 169–186.
- Babor, Thomas & Caetano, Raul & Casswell, Sally & Edwards, Griffith & Giesbrecht, Nornan & Graham, Kathryn & Grube, Joel & Gruenewald, Paul & Hill, Linda & Holder, Harold & Homel, Ross & Österberg, Esa & Rehm, Jürgen & Room, Robin & Rossow, Ingeborg (2003): Alcohol, no ordinary commodity. Oxford University Press, Oxford.
- Bauman, Zygmunt (2002): Notkea moderni. Vastapaino, Tampere.
- Beck, Ulrich (1992): Risk Society: Towards a New Modernity. Sage, London.
- Danielsson, Petri (toim.) (2020): Rikollisuustilanne 2019. Rikollisuuskehitys tilastojen ja tutkimusten valossa. Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. Katsauksia 42/2020.
- Elonheimo, Henrik (2004): Restoratiivinen oikeus ja suomalainen sovittelu. Oikeus 2: 179–199.
- Elonheimo, Henrik (2020): Rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelun siirtäminen oikeusministeriön hallinnonalalle. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen työpaperi 31, Helsinki.
- Garland, David (2000): The Culture of High Crime Societies. British Journal of Criminology 40: 3: 347–375.
- Giddens, Anthony (1998): Third Way. Polity Press, Cambridge.
- Harisalo, Risto (2009): Organisaatioteoriat. Tampereen yliopistopaino, Tampere.
- Hellman, Matilda (2021): Yhteiskuntajärjestelmän lukutaidon asialla. Miten voidaan hyödyntää päivänpoliittisten ja järjestelmäsivistävien puhetapojen erottelua? Yhteiskuntapolitiikka 86: 5–6: 559–571.
- Herranen, Olli (2020): Social institutions and the problem of order. A relational approach to neo-institutionalism through social system theory, social constructionism, and critical ideology theory. Tampere university dissertations 213.
- Hopkins, Belinda (2015): From restorative justice to restorative culture. Revista de Asistenja Sociala XIV: 4: 19–34.
- Julkunen, Raija (1992): Hyvinvointivaltio käännekohdassa. Vastapaino, Tampere.
- Julkunen, Raija (2017): Muuttuvat hyvinvointivaltiot. Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina. SoPhi, Jyväskylän yliopisto.
- Kangas, Olli (2020): Poikkeukselliset ajat avaavat poikkeuksellisia mahdollisuuksia. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2020:1. Valtioneuvosto, Helsinki.
- Kansallisen rikosentorjuntatyön organisointi Suomessa. Arviomuistio, oikeusministeriön rikosentorjuntaneuvosto, Helsinki 2021 (viitaukset versioon 7.6.2021).
- Kaukonen, Olavi & Kuussaari, Kristiina & Jääskeläinen, Marke (2021): Universalismi ja päihdehuollon muuttuva työnjako. Teoksessa Kaukonen, Olavi & Kuussaari, Kristiina (toim.) (2021): Päihdepalvelujen yhteiskunnalliset haasteet. THL, raportteja 2/2021: 38–55.
- Kivivuori, Janne (2013): Rikollisuuden syyt. Nemo, Helsinki.
- Kivivuori, Janne & Aaltonen, Mikko & Näsi, Matti & Suonpää, Karoliina & Danielsson, Petri (2018): Kriminologia. Rikollisuus ja kontrolli muuttuvassa yhteiskunnassa. Gaudeamus, Helsinki.
- Koltola, Ilari (toim.) (2021): Rikollisuustilanne 2020. Rikollisuuskehitys tilastojen ja tutkimusten valossa. Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. Katsauksia 49/2021.
- Kommuner mot brått (2021). Betänkande av Utredningen om kommunernas brottsförebyggande ansvar. Stockholm, SOU 2021: 49.
- Kymmenen kaupunkiseudun väestöennuste vuoteen 2040. Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI, Helsinki. Saatavilla <https://www.mdi.fi/referenssit/10-kaupunkiseudun-vaestoennuste-vuoteen-2040-fin/>
- Laki hyvinvointialueista (611/2021).
- Laki pelastustoimen järjestämisestä (613/2021).
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021).

- Mäkeläinen, Tarja & Häkkinen, Tarja & Federley, Maija & Poutanen, Olli & Kyttä, Marketta & Staffans, Aija & Välimäki, Suvi & Ratvio, Rami & Kekki, Tuula & Nikkanen, Maija (2019): Turvalliseksi koetun lähiympäristön ohjauksen ja suunnittelun nykytila ja suosituksia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:31.
- Oikeusministeriön hallinnonalan strategiakartta.
- Oikeusministeriön strategia, tiedolla johtaminen ja tutkimustoiminta, luettu 25.10.2021, <https://oikeusministerio.fi/strategia>.
- Oikeusministeriön tulossopimus 2021–2024. Tulossopimusasiakirja 10.11.2020.
- Paikallisen rikosentorjunnan ideakirja nro 1 (2000). Rikosentorjuntaneuvosto, Helsinki.
- Peltonen, Tuomo (2010): Organisaatioteoria klassisesta jälkimoderniin. WSOYpro, Helsinki.
- Pierson, Paul (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94 (June), 251–267.
- Rikosentorjunnan mahdollisuudet lähiympäristön turvallisuuden parantamisessa. Rikosentorjuntakatsaus 2018, Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2019:10.
- Rikosentorjuntaneuvoston toimintalinjat 2018–2021. Oikeusministeriön rikosentorjuntaneuvosto 2019.
- Rikosasioiden sovittelupalveluiden siirto oikeusministeriön hallinnonalalle. Ohjausryhmän raportti ja esitys. Oikeusministeriö, selvityksiä ja ohjeita 2021:10.
- Rothstein, Bo (1998). *Just institutions matter*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Saari, Juho (2020): Samassa veneessä. Hyvinvointivaltio eriarvoistuneessa yhteiskunnassa. Docendo, Jyväskylä.
- Saari, Juho (2021): Sisäinen turvallisuus pandemian jälkeisessä Suomessa. Selvityshenkilön raportti. Sisäinen turvallisuus, sisäministeriön julkaisuja 2021:22.
- Saari, Juho & Eskelinen, Niko & Björklund, Liisa (2020) Raskas perintö. Ylisukupolvinen huono-osaisuus Suomessa. Gaudeamus, Helsinki.
- Sarnecki, Jerzy (2019): Stöta på patrull – en ESO-rapport om polisens problemorienterade arbete, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2019:6.
- Scott, Richard (2003): *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. Prentice Hall, New Jersey.
- SITRA: Vaikuttavuusinvestoiminen (2021), luettu 20.10.2021 <https://www.sitra.fi/aiheet/vaikuttavuusinvestoiminen/>
- Sotaraus, Markku (1996): Kohti epäselvyyden hallintaa: pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. *Acta Futura Fennica* No 6. Finnpublishers, Jyväskylä.
- Tunnista, tunnusta ja toimi. Järvenpään väkivallan vähentämisen pilottihankkeen arviointi. Oikeusministeriö, lausuntoja ja selvityksiä 2009:11.
- Tsoukas, Haridimos & Knudsen, Christian (toim.) (2003): *The Oxford Handbook of Organization Theory. Meta-Theoretical Perspectives*. Oxford University Press, Oxford.

LIITE 1

LUONNOS Valtioneuvoston asetukseksi rikosentorjuntaneuvostosta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, joka on tehty oikeusministeriön esittelystä, säädetään:

1 §

Rikosentorjuntaneuvosto

Oikeusministeriön yhteydessä toimii rikosentorjuntaneuvosto. Neuvosto käsittelee rikollisuuden ehkäisyyn, rikoksista aiheutuvien haittojen vähentämiseen ja turvallisuuden edistämiseen liittyviä yleisiä kysymyksiä.

2 §

Neuvoston tehtävänä on

seurata yhteiskunnan kehitystä ja koota tietoa kansainvälisestä ja kansallisista rikollisuuskehitykseen ja rikosentorjuntaan vaikuttavista tekijöistä;

antaa pyydettyinä lausuntoja viranomaisten, yhteisöjen tai yritysten rikosentorjuntaa koskevista suunnitelmista, hankkeista tai ohjelmista sekä viestiä aktiivisesti toimivista käytännöistä alueellisesti ja valtakunnallisesti;

edistää rikollisuuden ehkäisyyn liittyvien hankkeiden vaikuttavuuden arviointia ja osallistua tähän liittyvään yhteiskunnalliseen keskusteluun ja viestintään;

antaa oikeusministeriölle määräajoin katsaus kehityskuluista, jotka vaikuttavat rikollisuuden ja sen muutoksiin sekä näihin liittyviä suosituksia;

pitää yhteyttä sekä kansallisiin että muiden maiden vastaaviin toimielimiin, verkostoihin ja tutkimusyhteisöihin sekä

suorittaa muut oikeusministeriön sille antamat tehtävät.

3 §

Neuvoston kokoonpano

Neuvostolla on puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja ja siinä on enintään XX muuta jäsentä. Valtioneuvosto määrää neuvoston kokoonpanon neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Neuvostossa tulee olla edustettuina riittävä oikeus- ja sosiaalitieteellisen, kriminaalipoliittisen sekä kriminologisen tutkimuksen tuntemus.

Jos neuvoston puheenjohtaja, varapuheenjohtaja tai muu jäsen eroaa kesken toimikauden, oikeusministeriö määrää hänen tilalleen uuden henkilön jäljellä olevaksi toimikaudeksi.

4 §

Toiminnan järjestäminen

Neuvosto voi asettaa keskuudestaan työvaliokunnan ja päätöksentekoa valmistelevia jaostoja tai työryhmiä. Työvaliokunta voi kiireellisessä tapauksessa käsitellä yksittäisen asian neuvoston puolesta.

Neuvosto, jaosto, työvaliokunta ja työryhmä voivat kuulla asiantuntijoita.

5 §

Päätöksenteko

Neuvosto on päätösvaltainen, kun puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja ja vähintään puolet muista jäsenistä on saapuvilla. Jaosto ja työvaliokunta ovat päätösvaltaisia, kun niiden puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja ja vähintään puolet muista jäsenistä on saapuvilla.

Jos asiaa päätettäessä ilmenee eriäviä mielipiteitä, päätetään asia yksinkertaisella äänten enemmistöllä. Äänten mennessä tasan asian ratkaisee se mielipide, jota neuvoston puheenjohtaja on kannattanut.

6 §

Sihteeristö

Neuvostolla on sihteeristö. Oikeusministeriön tehtävään määräämät virkamiehet hoitavat sihteeristön tehtävät.

7 §

Palkkiot

Neuvoston jäsenille, asiantuntijoille ja sihteereille suoritetaan palkkiot ja matkakustannusten korvaukset oikeusministeriön vahvistamien perusteiden mukaan.

8 §

Työjärjestys

Oikeusministeriö vahvistaa **tarvittaessa** neuvostolle työjärjestyksen neuvoston ehdotuksesta.

9 §

Toimintasuunnitelma ja -kertomus

Neuvosto laatii itselleen vuosittaisen toimintasuunnitelman, jonka oikeusministeriö hyväksyy.

Neuvosto antaa vuosittain kertomuksen toiminnastaan oikeusministeriölle.

10 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan xx päivänä __kuuta 20__.

Tällä asetuksella kumotaan rikosentorjuntaneuvostosta 12 päivänä huhtikuuta 2007 annettu asetus (396/2007).

Ennen tämän asetuksen voimaantuloa tehtävään määrätty neuvoston puheenjohtaja, varapuheenjohtaja, jäsenet ja varajäsenet jatkavat toimikautensa loppuun.

LIITE 2

Haastatteluun osallistuneet

Aulikki Ahlgren-Rimpiläinen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Henni Axelin, opetus- ja kulttuuriministeriö

Ari Evwaraye, sisäministeriö

Matleena Haapala, ympäristöministeriö

Janne Kivivuori, Helsingin yliopisto

Matti Koskinen, Senaatti-kiinteistöt (aik. Helsingin kaupunki)

Pentti Lemmetyinen, Suomen Setlementtiliitto

Sakari Melander, Helsingin yliopisto

Heli Nederström, opetus- ja kulttuuriministeriö

Jussi Pajuoja, Itä-Suomen yliopisto

Sami Puumala, Kirkkohallitus

Sami Ryhänen, sisäministeriö

Tiina Toivonen, Suomen Yrittäjät

Ismo Tuominen, sosiaali- ja terveysministeriö

Lisäksi rikosentorjuntaneuvosto, sen työvaliokunta ja sihteeristö ovat antaneet lukuisia rakentavia ehdotuksia ja kommentteja tekstiluonnoksiin eri yhteyksissä.

LIITE 3

Kansallisen rikosentorjuntatyön organisointi Suomessa

Sisällys

1	Arviointimuistion tehtävä ja aineistot	64
2	Rikosentorjuntaneuvoston rakenteiden kehittyminen ja nykytila	65
	2.1 Rikosentorjunnan neuvottelukunta.....	65
	2.2 Rikosentorjuntaneuvosto	66
	2.3 Rikosentorjuntaneuvoston jaostot	67
	2.4 Rikosentorjuntaneuvoston sihteeristö.....	68
	2.5 Rikollisuusongelmien rakenne ja kehitys.....	69
3	Rikosentorjunnan käsite ja rikosentorjuntatyö käytännössä	71
	3.1. Rikosentorjunnan käsite	71
	3.2. Paikallisen rikosentorjunnan tuki kansallisten ohjelmien avulla	73
	3.2.1 Turvallisuustalkoot-ohjelma, toteutus, seuranta ja arviointi	73
	3.2.2 Kansallinen väkivallan vähentämisen ohjelma, toteutus, seuranta ja arviointi	74
	3.2.3 Turvallisesti yhdessä – kansallinen rikosentorjuntaohjelma, toteutus, seuranta ja arviointi	75
	3.3 Tietoon perustuvan rikosentorjunnan osaamisen levittäminen	77
	3.3.1 Seminaarit, oppaat ja julkaisut.....	77
	3.3.2 Rikosentorjuntaa koskeva viestintä	80
4	Rikosentorjuntaneuvosto ja kansainvälinen yhteistyö	82
	4.1 Pohjoismainen yhteistyö	82
	4.2 Euroopan rikosentorjuntaverkosto ja ECPA-kilpailu.....	82
	4.3 Yhteistyö Viron rikosentorjuntaneuvoston kanssa.....	83
5	Kansainväliset mallit rikosentorjuntatyön organisoimisesta	84
	5.1 Rikosentorjuntatyön organisointi EU:n jäsenmaissa	84
	5.2 Rikosentorjunnan organisointi pohjoismaissa	89
6	Rikosentorjuntatyön organisointi Suomessa	93
	6.1 Valtioneuvostotaso	93
	6.2 Alueellinen taso.....	94
	6.3 Paikallinen taso.....	94

6.3.1 Oikeusministeriön tuki paikallisen rikosentorjunnan kehittämiseksi.....	97
6.3.2 Esimerkkejä paikallisen rikosentorjunnan valtioavustuksilla tuetuista hankkeista.....	98
7 Arviointia rikosentorjuntaneuvoston toiminnasta ja jatkotarpeista.....	101
7.1 Sisäinen arvio neuvoston tehtävien toteutumisesta.....	101
7.2 Rikosentorjuntaneuvoston jäsenten kehittämissuhteet.....	103
7.3 Ehdotetut jatkotoimenpiteet.....	104
Liite 1 Rikosentorjuntaneuvoston jäsentahojen toiminta (2/2021)	107
LÄHTEET	116

1 Arviointimuistion tehtävä ja aineistot

Rikksentorjunnan tavoitteena on vähentää rikoksia ja lisätä turvallisuutta sekä turvallisuuden tunnetta. Kaikki toimet, jotka ehkäisevät rikoksia ovat rikksentorjuntaa. Rikksentorjunnan tavoitteena on sekä rikollisuuden että rikoksista aiheutuneiden haittojen ehkäisy. On inhimillisesti ja taloudellisesti järkevämpää pyrkiä ehkäisemään rikoksia kuin korjata rikoksen seurauksia jälkikäteen tekijää rankaisemalla ja uhria tukemalla.

Kansallisen, laaja-alaisen rikksentorjuntatyön ja sen organisoiminnin suunnittelu käynnistyi Suomessa 1990-luvulla. Sitä ennen rikksentorjuntatyö oli lähinnä poliisin tehtävä. Pohjoismaista saatujen mallien mukaisesti 1990-luvulta lähtien on pidetty tärkeänä, että rikollisuutta ehkäistään yhteiskunnassa monialaisesti ja laaja-alaisella yhteistyöllä. Tuolloin otettiin käyttöön sosiaalisen ja tilannekohtaisen rikksentorjunnan käsitteet. Sosiaalisen ja tilannekohtaisen rikollisuuden ehkäisyn keinovalikoiman kehittäminen on vaatinut ja vaatii edelleen yhteistyötä ja kansallista koordinaatiota.

Tämän arviointimuistion tehtävänä on tarkastella, miten ja minkälaisella rakenteella rikksentorjunta Suomessa käynnistyi, miten sitä toteutetaan tällä hetkellä ja millaisia toimenpiteitä ja ohjelmia rikksentorjunta -käsitteen alla on tehty. Muistion pyrkimyksenä on arvioida, onko kansallisen rikksentorjunnan koordinaation järjestämiseksi valittu toimintatapa ollut menestyksellinen. Muistiossa tarkastellaan, onko valtioneuvostostason, alueellinen ja paikallinen yhteistyö ollut riittävää, onko rikksentorjuntatyö ollut vaikuttavaa ja onko sijoitetuilla resursseilla saavutettu toivottavia tuloksia. Alustavaa arviota tehdään siitä, onko rikksentorjuntaneuvostolle asetetut tavoitteet saavutettu. Lisäksi luodaan katsaus eräiden muiden maiden tilanteeseen. Erityisesti tarkastellaan muita Pohjoismaita, joissa yhteiskuntarakenteen ja kriminaalipolitiikan painotukset ovat samansuuntaisia. Muistion viimeisessä luvussa nostetaan esille kehittämistarpeita. Muistiota tullaan hyödyntämään jatkoselvitystyön taustamateriaalina.

Arviointimuistion johtopäätöksissä on hyödynnetty rikksentorjuntaneuvoston sihteeristön keräämiä ja analysoimia dokumentteja ja asiakirjoja sekä rikksentorjuntaneuvoston jäsenille lähetettyjä kyselyjä. Arviointimuistiossa tuodaan esille myös muistiota varten kerättyjä yhteistyökumppaneilta saatuja ehdotuksia. Kansainvälistä tilannetta on selvitetty pohjoismaisten rikksentorjuntaorganisaatioiden yhteistyökokouksessa 17.12.2020 kerättyjen aineistojen pohjalta sekä Euroopan rikksentorjuntaverkoston (EUCPN) vuonna 2018 jäsenmaille lähettämän rikksentorjuntatyön kansallista organisoimista koskevaan kyselyyn saatujen vastausten avulla.

2 Rikksentorjuntaneuvoston rakenteiden kehittyminen ja nykytila

2.1 Rikksentorjunnan neuvottelukunta

Yhteiskunnallinen keskustelu rikksentorjunnan valtioneuvostotasoisesta koordinaatioista alkoi 1980-luvun loppupuolella. Pohjoismaisten esimerkkien mukaisesti päätettiin asettaa rikksentorjunnan neuvottelukunta. Neuvottelukunta perustettiin 1.10.1989 asetuksella [345/1989](#) neuvoo-antavaksi elimeksi oikeusministeriön yhteyteen.

Asetuksen ([345/1989](#)) mukaan neuvottelukunnan tehtävänä oli suunnitella toimia rikosten ehkäisemiseksi ja kehittää rikollisuuden ehkäisyn suunnittelua. Huomiota oli kiinnitettävä erityisesti siihen, miten muilla toimilla kuin rangaistuksilla ja yleisen järjestyksen voimassa pitämällä rikollisuutta voitaisiin vähentää. Erityisesti tuli kiinnittää huomiota siihen, miten voitaisiin vaikuttaa rikostilaisuuksia synnyttäviin ja rikoksia edistäviin olosuhteisiin. Neuvottelukunnan tehtäviksi määriteltiin:

1. seurata rikollisuutta ja siitä aiheutuvia haittoja sekä koota tietoa rikosten ehkäisystä,
2. edistää rikollisuuden ehkäisyyn vaikuttavien viranomaisten ja yhteisöjen välistä yhteistyötä,
3. tehdä aloitteita ja esityksiä viranomaisten, valtion ja kuntien laitosten, järjestöjen ja yhteisöjen toimiksi, joilla voidaan ehkäistä rikoksia, ja antaa lausuntoja suunnitelmista, jotka voivat vaikuttaa rikollisuuteen,
4. tiedottaa mahdollisuuksista suojautua rikoksilta ja kehittää rikosten ehkäisyn tietopalvelua,
5. tehdä aloitteita rikosten ehkäisyn suunnittelua palveleviksi tutkimuksiksi ja kokeiluiksi sekä
6. seurata rikollisuuden ehkäisyä muissa maissa ja pitää yhteyttä ulkomaiden vastaaviin toimielimiin.

Neuvottelukunnan jäsenet määräsi valtioneuvosto enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan (puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja enintään 11 jäsentä) ja siinä tuli olla edustettuna ainakin oikeusministeriön, sisäasiainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalat, kunnallishallinto, kriminologinen tutkimus sekä kauppa ja vakuutus-toiminta. Rikksentorjunnan neuvottelukunnan aikana pääsihteeri oli ainoa rikksentorjunnan asiantuntija, ja lisäksi käytössä oli toimistosihteerin työaika.

2.2 Rikksentorjuntaneuvosto

Vuonna 1999 rikksentorjunnan neuvottelukunta muutettiin asetuksella (424/1999) rikksentorjuntaneuvostoksi, joka perustettiin rikollisuuden ehkäisyyn, rikksista aiheutuvien haittojen vähentämisen ja turvallisuuden edistämisen yleisten kysymysten käsittelyä varten.

Asetuksen (424/1999) mukaan rikksentorjuntaneuvoston tehtäviin kuului

1. seurata rikollisuutta ja koota tietoa toimista sen ehkäisemiseksi,
2. edistää rikollisuuden ehkäisyyn vaikuttavien viranomaisten ja yhteisöjen yhteistyötä rikollisuutta ehkäisevien hankkeiden ja tointen yhteensovittamisessa,
3. valmistella ohjelmia ja tehdä aloitteita ja esityksiä rikosten ehkäisemiseksi ja niistä aiheutuvien haittojen vähentämiseksi sekä turvallisuuden lisäämiseksi,
4. edistää tiedotusta rikksentorjunnan mahdollisuuksista, menetelmistä ja suositeltavista käytännöistä sekä ylläpitää ja kehittää rikosten ehkäisyn tietopalvelua,
5. tehdä aloitteita rikksentorjunnan kehittämistä palveleviksi tutkimuksiksi ja kehittää rikksentorjunnan suunnittelua ja menetelmiä,
6. antaa lausuntoja viranomaisten ja yhteisöjen suunnitelmista, jotka voivat vaikuttaa rikollisuuteen tai joilla pyritään ehkäisemään rikksia, ja avustaa näitä asiantuntemuksella rikksentorjuntahankkeiden suunnittelussa, toteutuksessa ja seurannassa,
7. antaa oikeusministeriölle määräajoin katsaus rikollisuusongelmista ja suosituksensa niitä vähentäväksi toimiksi,
8. pitää yhteyttä ulkomaiden ja kansainvälisiin rikksentorjunnan toimielimiin sekä
9. suorittaa muut oikeusministeriön sille antamat tehtävät.

Uuden asetuksen (424/1999) myötä neuvoston tehtävät lisääntyivät ja monipuolistuivat ja sen kokoonpanoa laajennettiin. Uutena tehtävinä rikksentorjuntaneuvoston tuli aloitteiden ja ehdotusten lisäksi valmistella ohjelmia rikosten ehkäisemiseksi ja niistä aiheutuvien haittojen vähentämiseksi. Neuvoston tuli antaa lausuntoja viranomaisten ja yhteisöjen suunnitelmista, jotka voivat vaikuttaa rikollisuuteen tai joilla pyritään ehkäisemään rikksia, ja avustaa näitä asiantuntemuksella rikksentorjuntahankkeiden suunnittelussa, toteutuksessa ja seurannassa. Lisäksi neuvoston tuli antaa oikeusministeriölle määräajoin katsaus rikollisuusongelmista ja suosituksensa niitä vähentäväksi toimiksi ja suorittaa muut oikeusministeriön sille antamat tehtävät. Uudistus rikksentorjunnan neuvottelukunnan muuttumisesta rikksentorjuntaneuvostoksi liittyi valtioneuvoston 4.3.1999 hyväksymään kansalliseen rikksentorjuntaohjelmaan Turvallisuustalkoot, joka oli monen yhteistyötahon ponnistus paikallisen rikksentorjunnan kehittämiseksi (ks. tarkemmin kpl 3.2).

Asetus (424/1999) mahdollisti neuvoston jäsenmäärän lisäämisen. Neuvoston kokoonpanoksi tuli muutoksen seurauksena puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja enintään 15 muuta jäsentä varajäsenineen, jotka valtioneuvoston yleisistunto määrää kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Lisäksi neuvoston asiantuntemusta laajennettiin, koska oikeusministeriön, sisäasiainministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalojen, kunnallishallinnon, kriminologisen tutkimuksen, kauppa ja vakuutustoiminnan lisäksi vakituiseen kokoonpanoon otettiin mukaan opetusministeriön hallinnonalan ja yhdyskuntasuunnittelun asiantuntemus. Rikoksentorkunnan tehtäväkentän ja jäsenistön laajennus vaikutti neuvoston rikosentorjuntakeinoja lisäävästi, sen lisäksi että neuvoston asiantuntemus on muuttunut ja kasvanut. Vuonna 2011 rikosentorjuntaneuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen (396/2007) 3 §:n 1 momentin muutoksella jäsenmäärä kasvatettiin vielä yhdellä 16 jäseneseen.

Vuonna 2007 valtioneuvosto antoi uuden asetuksen rikosentorjuntaneuvostosta (396/2007). Asetuksen muutos oli tarpeen, jotta jaostoihin saatiin sellaisiakin jäseniä, jotka eivät ole neuvoston jäseniä. Lisäksi haluttiin yksinkertaistaa menettelyä neuvoston jäsenen nimittämiseksi jäljellä olevaksi toimikaudeksi. Aikaisemmin päätös jäsenmuutoksesta tuli viedä valtioneuvoston yleisistuntoon. Uudessa asetuksessa ajantasaistettiin sihteeristöä koskevat säännökset. Jaostojen täydentämisen tarve liittyi väkivallan vähentämishjelmaan; väkivaltajaosto tuki ohjelmaa ja teki siihen liittyviä tehtäviä.

Asetuksen (396/2007) mukaan neuvosto voi asettaa työvaliokunnan ja toimia jaostoissa. Lisäksi neuvosto voi asettaa työryhmiä selvittämään joitakin erityisiä rikosentorjunnan kysymyksiä ja kutsua niihin jäseniä neuvoston ulkopuolelta. Neuvosto, työvaliokunta, jaostot ja työryhmät voivat kuulla asiantuntijoita.

Nykyiselle toimikaudelleen vuosille 2018–2021 nimetyssä neuvostossa ovat edustettuina rikosentorjunnan kannalta keskeiset ministeriöt ja valtion viranomaiset, kunnallishallinto, kirkko, elinkeinoelämä, rikollisuuden ehkäisytyötä tekevät järjestöt, kriminologinen tutkimus sekä sosiaalipoliittinen suunnitteluasiantuntemus.

2.3 Rikosentorjuntaneuvoston jaostot

Rikosentorjuntaneuvostolla on ollut työjaoston lisäksi asetettuna kolme jaostoa: väkivaltajaosto, paikallisen rikosentorjuntatyön jaosto ja tutkimusjaosto. Näistä ainoastaan tutkimusjaosto on asetettuna vuonna 2021.

Väkivaltajaoston tehtävänä oli seurata väkivallan kehitystä ja kehittää väkivallan kehityksen seurantajärjestelmiä, seurata ja edistää väkivallan vähentämishjelman toteutusta ja tarvittaessa tehdä ehdotuksia eri toimijoiden yhteistyön kehittämiseksi, kehittää väkivallan ehkäisemisen osaamista ja edistää tietoisuutta hyvistä ehkäisykäytännöistä ja tehdä

ehdotuksia väkivallan ehkäisyä palveleviksi tutkimuksiksi sekä hoitaa muita rikosentorjuntaneuvostolle kuuluvia väkivallan ehkäisyä koskevia tehtäviä. Jaosto myös valmisteli Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmän rikosentorjuntaneuvostolle antamat tehtävät.

Paikallisen rikosentorjuntatyön jaoston tehtävinä oli paikallisen rikosentorjuntatyön kehittäminen ja suunnittelu, viranomaisten ja yhteisöjen yhteistyön edistäminen, tiedottaminen paikallistasolle ja rikosentorjunnan hyvien käytäntöjen kerääminen. Jaosto laati myös neuvoston ohjauksessa kansallisen rikosentorjuntaohjelman ”Turvallisesti yhdessä” sekä hoiti muita rikosentorjuntaneuvostolle kuuluvia paikalliseen rikosentorjuntatyöhön liittyviä tehtäviä.

Tutkimusjaoston tehtävinä on rikollisuustilanteen seuranta, kehittää rikosentorjuntaan liittyvää osaamista ja edistää tietoisuutta hyvistä rikosentorjuntakäytännöistä, tehdä ehdotuksia rikosentorjunnallisiksi tutkimuksiksi, laatia rikosentorjuntakatsauksia sekä hoitaa muita rikosentorjuntaneuvostolle kuuluvia rikosentorjunnan tutkimusta koskevia tehtäviä.

2.4 Rikosentorjuntaneuvoston sihteeristö

Rikosentorjuntaneuvoston sihteeristössä oli alussa ainoastaan pääsihteeriksi ja toimistosihteeriksi. Vuonna 2001 tapahtui merkittävä muutos, kun rikosentorjuntaneuvoston sihteeristö sijoitettiin oikeusministeriön kriminaalipoliittiseen osastoon. Organisaatiouudistuksen yhtenä tavoitteena oli vahvistaa rikosentorjunnan asemaa oikeusministeriön kriminaalipoliittisessa suunnittelussa. Rikosentorjunta sisällytettiin osaston tehtäväalueisiin ja rikosentorjuntaneuvostoa koskevat asiat siirrettiin osastolle. Oikeusministeriön tehtäväksi annettiin muun muassa rikosentorjuntaneuvoston toimintasuunnitelman vahvistaminen. Neuvoston tehtävät ja kokoonpano säilyivät uudistuksessa ennallaan.

Vuonna 2019 oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto korvattiin ministeriön organisaatiouudistuksessa kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosastolla, jossa sihteeristö sijoitettiin rikosentorjunta- ja seuraamukset yksikköön, lukuun ottamatta sihteeristön viestintäasiantuntijaa, joka sijoitettiin oikeusministeriön esikunnan viestintäyksikköön.

Rikosentorjuntaneuvoston sihteeristönä toimivat oikeusministeriön tehtävään määrätyt virkamiehet. Alla olevassa taulukossa on kuvattu sihteeristön henkilöstöressurssien kehitys vuodesta 2000 alkaen. Henkilöstöressurssien lukumäärä ei kuitenkaan anna tarkkaa kuvaa neuvoston sihteeristöressurseista, sillä oikeusministeriön neuvoston sihteeristöön määrätyillä virkamiehillä on usein, etenkin viime vuosina, merkittäviä neuvoston ulkopuolisia tehtäviä ministeriössä.

Rikoksentorjunnan neuvottelukunnan ja sitä seuranneen rikoksentorjuntaneuvoston sihteeristö oli vielä 2000-luvun vaihteessa hyvin pieni. Tuolloin pääsihteerin lisäksi sihteeristöön kuului yksi suunnittelija ja toimistosihteerit. Rikoksentorjuntaneuvoston jäsenet osallistuivat aktiivisesti neuvoston valmistelutyöhön muun muassa rajattuihin aihepiireihin liittyvien työryhmien jäseninä. Kun sihteeristön koko kasvoi ja sille siirtyi valmistelutehtäviä, työllistettiin neuvoston jäseniä vähemmän. Taulukosta 1 ilmenee sihteeristön resurssien kehitys.

Taulukko 1. Rikoksentorjuntaneuvoston sihteeristön henkilöstömäärän kehitys 2000-2021. Huom. Luvut eivät kuvaa henkilötyövuosia, sillä sihteeristön jäsenillä on muitakin oikeusministeriön määrittämiä tehtäviä.

Sihteeristön resurssit 2000-2021

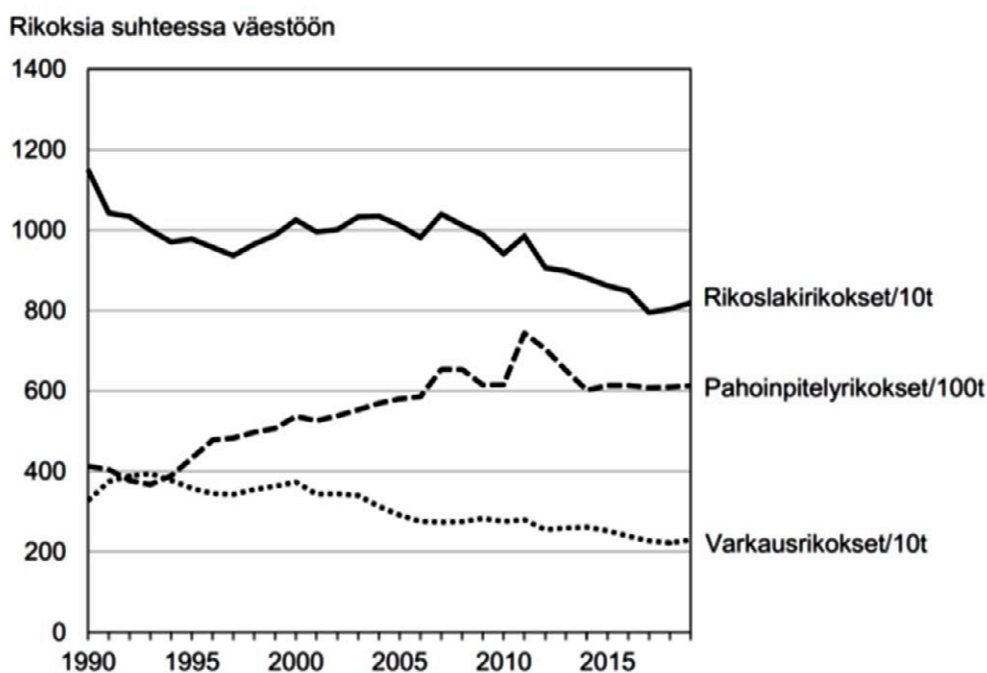
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Asiantuntijat	2	2	3	4	5	5	6	7	7	6	6	6	7	6	6	4	4	3	3	3	4	4
Toimittajat	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Sihteerit	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0
Yhteensä	3	4	5	6	7	7	8	9	9	8	8	8	9	8	8	6	6	5	5	4	5	5

2.5 Rikollisuusongelmien rakenne ja kehitys

Rikoksentorjuntaneuvoston toimintaa on syytä peilata toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin. Tässä kappaleessa luodaan tiivis katsaus viranomaisten tietoon tulleeseen rikollisuuteen ja sen kehitykseen Helsingin yliopiston kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin Rikollisuustilanne 2019 –julkaisun pohjalta. Koska neuvoston tehtäviin kuuluu rikollisuustilanteen ja siinä tapahtuvien muutosten seuranta (yhteistyössä KRIMOn kanssa), on rikoksentorjuntaneuvoston työssä pyritty reagoimaan ajankohtaisiin rikollisuustilanteissa tapahtuneisiin muutoksiin.

Eri rikoslajien kehitys riippuu paitsi rikollisuuden todellisesta lisääntymisestä tai vähentymisestä, myös siitä, miten aktiivisesti rikosten uhriksi joutuneet ilmoittavat niistä poliisille. Poliisilta piiloon jäävien rikosten osuus on usein suurempi niin sanotuissa massarikoksissa, kun taas vakavammat rikokset tulevat herkemmin poliisin tietoon. Ilmi tulleiden rikosten määrään vaikuttaa myös viranomaisten valvonnan tehokkuus ja se, miten valvontaa suunnataan. Tilastoituun rikollisuuteen vaikuttavat lisäksi lainsäädännön muutokset ja rikosten kirjaamisessa tapahtuneet muutokset. Kuvio 1 näyttää kaikkien rikoslakirikosten sekä varkausrikosten ja pahoinpitelyrikosten kehityksen viimeisen 30 vuoden aikana.

Kuvio 1. Viranomaisten tietoon tulleet rikokset vuosina 1990–2019. Kaikki rikoslakirikokset ja varkausrikokset 10 000 asukasta kohti, pahoinpitelyrikokset 100 000 asukasta kohti. [Lähteet: Tilastokeskus, rikos- ja pakkokeinotilasto (Tilastokeskus 2020a); Tilasto-keskus, väestörakenne (Tilastokeskus 2020b)]



Kaikkien rikosten kokonaismäärä on ollut pääosin laskusuuntainen vuoden 1990 jälkeen. Vuonna 1990 rikosten määrä oli 1 150 rikosta väestön 10 000 asukasta kohti, kun taso vuonna 2019 oli 819. Varkausrikosten määrä on niin ikään vähentynyt lähes yhtäjaksoisesti vuodesta 1993 lähtien. Varkausrikosten väestöön suhteutettu taso on vähentynyt vuoden 1993 tasosta noin 30 prosenttia. Varkausrikosten ohella myös vahingontekorikokset ovat viimeisen kymmenen vuoden aikana vähentyneet. Petosrikosten määrä sen sijaan on viimeisen kymmenen vuoden aikana lisääntynyt selvästi. Ryöstörikosten määrä on pysynyt jotakuinkin samalla tasolla koko tarkastelujakson ajan. Vuonna 2019 ryöstörikosten taso oli kuitenkin tarkastelujakson korkein, 33 rikosta 100 000 asukasta kohden. Pahoinpitelyrikosten määrä lisääntyi lähes yhtäjaksoisesti vuoteen 2011 asti. Kasvun katsotaan johtuneen ainakin osittain alkoholin kulutuksen samanaikaisesta kasvusta, osin myös lisääntyneellä ilmoitusalttiudella sekä rikosten tilastointiin liittyvillä seikoilla. Vuonna 2011 poliisin kirjaa- mat pahoinpitelyt lisääntyivät huomattavan paljon. Tätä selittää lainmuutos, jonka myötä lähisuhteissa tapahtuneista lievista pahoinpitelyistä tuli yleisen syytteen alaisia. Viime vuosina pahoinpitelyrikollisuuden taso on pysynyt käytännössä muuttumattomana. Henkiri- kollisuus sen sijaan on vähentynyt lähes yhtäjaksoisesti jo 90-luvulta lähtien (Rikollisuus- tilanne 2019).

3 Rikksentorjunnan käsite ja rikksentorjuntatyö käytännössä

Luvussa kaksi esiteltiin oikeusministeriön yhteydessä toteutettavan rikksentorjunnan rakenteiden kehittymistä ja nykytilaa sekä rikksentorjuntaa koskevan asiantuntemuksen sekä neuvottelukunnalle ja neuvostolle annettujen tehtävien laajentumista. Luvussa kolme kuvataan, mitä rikksentorjunnan käsite tarkoittaa ja millaisia toimia se kattaa. Sen jälkeen esitellään rikksentorjuntaneuvoston tekemää substanssityötä, keskeisiä painopisteitä ja ohjelmia. Lisäksi tarkastellaan sitä, miten rikksentorjunnalle asetettuja tavoitteita on saavutettu.

3.1 Rikksentorjunnan käsite

Valtioneuvoston ohjesäännön 14 § (30.12.2014/1445) mukaan *kriminaalipolitiikka, rikksentorjunta ja rikosseuraamukset* kuuluvat oikeusministeriön toimialaan.

Rikksentorjuntaan kuuluvat kaikki toimet, jotka ehkäisevät rikoksia. Rikksentorjunnan tavoitteena on vähentää rikoksia ja lisätä turvallisuutta sekä turvallisuuden tunnetta. Rikksentorjunnan tavoitteena on sekä rikollisuuden että rikoksista aiheutuneiden haittojen ehkäisy. Kansallisessa rikksentorjuntaohjelmassa vuosille 2016-2020 rikksentorjunnan toimia on konkretisoitu edelleen. *Rikosten ehkäisyyn ja rikksentorjuntatyöhön* sisällytetään siinä laaja-alaisia ja monialaisia toimia, joilla (1) ehkäistään ja vähennetään rikoksia, rikoksista aiheutuvia haittoja, rikoksen uhriksi – ja myös tekijäksi päätyminen riskiä sekä vähennetään rikoksen pelkoa ja lisätään turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta (OM 2016). Rikksentorjuntaa, rikollisuuden ehkäisyä ja rikksentorjuntatyötä käytetään synonyymeina kuvaamaan kustannustehokkaita ja rationaalisia tapoja vaikuttaa rikollisuusongelmiin.

Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan sisäministeriön toimialaan kuuluu muiden tehtävien lisäksi yleinen järjestys ja turvallisuus, poliisihallinto ja yksityinen turvallisuusala (30.12.2014/1445). Poliisilain (872/2011) 1 §:n mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä *rikosten ennalta estäminen*, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä. Sisäministeriön hallinnonalalla käytetyllä *rikksentorjunta* –termillä tarkoitetaan lähinnä esitutkintaa ja rikostiedustelua sekä rikostutkimenetelmiä konkreettisen rikoksen ehkäisemiseksi.

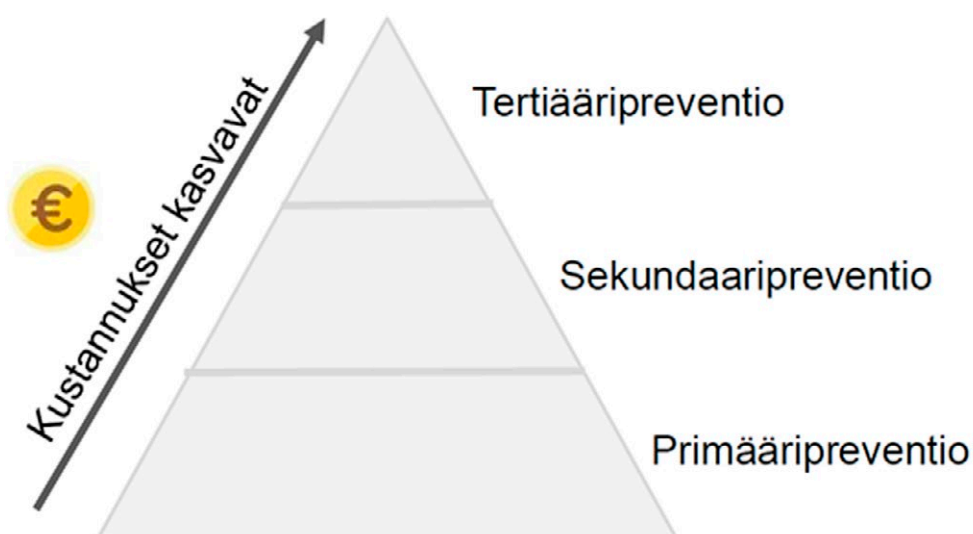
Rikksentorjunta eroaa siis poliisin tekemästä rikksentorjunnasta, sillä oikeusministeriön ja rikksentorjuntaneuvoston tekemän rikksentorjunnan taustalla ja keinoina nähdään olevan laajat, yhteiskuntapolitiikan eri lohkoilla (kuten sosiaali-, terveys-, päihde-, koulutus- ja työllisyyspolitiikan) tehdyt toimet.

Edellä mainitun valtioneuvoston ohjesäännön 14 § (30.12.2014/1445) työnjako oikeusministeriön ja sisäministeriön välillä ei käytännössä ole ollut aivan selkeä. Sisäministeriön sisäisen turvallisuuden strategiatyössä on käsitelty rikksentorjuntaan liittyviä teemoja, toki oikeusministeriön kanssa yhteistyössä. Laajan sisäisen turvallisuuden käsitteen käyttö on saattanut hämärtää eri toimijoiden roolia rikksentorjuntatyössä.

Rikksentorjunta on tärkeä osa laaja-alaista kriminaalipolitiikkaa. Kriminaalipolitiikka on yhteiskunnallista päätöksentekoa ja toimintaa, jonka tavoitteena on rikosten ehkäiseminen, ennustettavan ja oikeudenmukaisen riksoikeusjärjestelmän ylläpito, luotettavan rikosseuraamusjärjestelmän toiminnan varmistaminen sekä rikosvahinkojen ja rikollisuuskontrollin aiheuttamien kustannusten minimoiminen ja oikeudenmukainen jakaminen. Kriminaalipolitiikkaan laajimmin ymmärrettynä voivat kuulua kaikki toimet, jotka vaikuttavat rikollisuuteen, riippumatta siitä, mikä taho on toimijana tai ovatko vaikutukset tarkoitettuja.

Eri tasoilla ja eri politiikan aloilla tehtävä työ konkretisoituu kuviossa kaksi. Rikksentorjunnan keinot eritellään primääreihin, sekundaareihin ja tertiäärisiin.

Kuvio 2. Rikksentorjunnan tasot ja kustannukset



Rikksentorjunnassa voidaan soveltaa myös erilaisia menetelmiä. Rikoksia voidaan ehkäistä esimerkiksi tukemalla hankalassa asemassa olevia ihmisiä ja rikoksen uhriksi joutuneita tai hyödyntämällä sosiaalisia keinoja yhteisöissä. Rikosten tilannetorjunnalla vaikeutetaan rikostilaisuuksia ja pyritään näin estämään rikoksen tapahtuminen tai vähentämällä mahdollisuuksia rikoksen tekemiseen.

3.2 Paikallisen rikksentorjunnan tuki kansallisten ohjelmien avulla

Rikksentorjuntaneuvoston työssä rikollisuuden ehkäisy tapahtuu keskeisesti paikallistasolla. Paikallisen rikksentorjunnan tukeminen on ollut koko neuvoston olemassa olon ajan yksi sen keskeisistä tehtävistä, ja sen toteuttamiseksi on laadittu kansallisia ohjelmia, toteutettu kehittämishankkeita, laadittu ohjeita, työvälineitä ja oppaita, järjestetty seminaareja, jaettu paikallista työtä tukevia rikksentorjunta-avustuksia ja hyviä, tietoon perustuvia käytäntöjä.

3.2.1 Turvallisuustalkoot-ohjelma, toteutus, seuranta ja arviointi

Yksi rikksentorjuntaneuvoston merkittävimmistä tuotoksista on vuonna 1999 valmistunut kansallinen rikksentorjuntaohjelma *Turvallisuustalkoot*. Ohjelman tavoitteena oli luoda yhteinen toimintapolitiikka rikollisuuden vähentämiseksi ja turvallisuuden lisäämiseksi. Tarkoitus oli, että rikksentorjuntaan osallistuvat valtiohallan ohella entistä tietoisemmin ja aktiivisemmin kunnat, elinkeinoelämä, kirkko, kansalaisjärjestöt sekä yksityiset kansalaisetkin. Ohjelman painopiste oli paikallisessa rikksentorjuntatyössä ja siinä korostettiin kunnissa tapahtuvan, paikalliset erityispiirteet huomioon ottavan rikksentorjuntatyön tärkeyttä. Suositukset paikallisen rikksentorjunnan kehittämiseksi tehtiin vuonna 1998 valmistuneessa rikksentorjuntaneuvoston laaja-alaisen [kaupunginjohtajatyöryhmän muistiossa](#).

Kansallisen rikksentorjuntaohjelman tavoitteena oli, että kaikkiin kuntiin laaditaan rikksentorjuntaohjelmat. Joulukuussa 2002 turvallisuussuunnitelmat kattoivat 316 kuntaa. Nämä laajassa yhteistyössä laaditut ja toteutetut paikalliset rikksentorjuntasuunnitelmat jäivät Turvallisuustalkoiden keskeiseksi anniksi. Vuosien mittaan ne ovat laajentuneet aihepiiriltään kattavammiksi paikallisiksi turvallisuussuunnitelmiksi. Turvallisuustalkoot-rikksentorjuntaohjelman toteutukseen liittyen neuvosto alkoi vuonna 2001 koota kunnista paikallisten *rikksentorjuntayhdyshenkilöiden verkostoa* ja vuoden loppuun mennessä 92 kuntaa oli nimennyt yhdyshenkilön. Vuonna 2007 rikksentorjuntaneuvosto päivitti ja täydensi paikallista yhdyshenkilöverkostoaan ja vuoden 2007 lopussa paikallisten yhdyshenkilöiden tiedot oli päivitetty 230 kunnan osalta, vuoden 2009 voimaan tulleiden kunta-liitoksien johdosta 99 kunnan osalta.

Jo Turvallisuustalkoot -rikksentorjuntaohjelmassa neuvosto oli painottanut, että rikollisuusvaikutusten arvioinnin tulisi olla osa säädöshankkeiden ja muiden uudistusehdotusten vaikutusten arviointia. Rikksentorjunnan parempi huomioiminen päätöksenteossa nostettiin esille vuonna 2002 oikeusministeriön asettamassa työryhmässä. Työryhmä esitti raportissaan ohjeita rikksentorjunnan huomioon ottamisesta julkisessa päätöksenteossa (Rikollisuusvaikutusten huomioon ottaminen säädösvalmistelussa ja muussa julkisessa suunnittelutyössä. Oikeusministeriö. Lausuntoja ja selvityksiä 2002:9).

Turvallisuustalkoiden toteutumista arvioitiin sen vuonna 2003 julkaistussa seurantaraportissa [Toteutuvatko turvallisuustalkoot?](#) Turvallisuustalkoiden seurantaraportissa suositeltiin erillisen väkivallan vähentämishjelman toteuttamista.

3.2.2 Kansallinen väkivallan vähentämisen ohjelma, toteutus, seuranta ja arviointi

Kansallisen väkivallan vähentämishjelman laatiminen käynnistettiin vuonna 2004 Toteutuvatko Turvallisuustalkoot -seurantaraportin suositusten mukaisesti. Väkivallan vähentäminen sisällytettiin myös pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelmaan. Väkivallan vähentämisen valmistelutehtävä annettiin rikksentorjuntaneuvostolle.

Rikksentorjuntaneuvoston valmisteleva ehdotus kansalliseksi väkivallan vähentämishjelmaksi luovutettiin oikeusministerille tammikuussa 2005 ([Oikeusministeriön julkaisu 2005:2](#)). Valtioneuvosto hyväksyi 14.12.2006 periaatepäätöksen kansallisen väkivallan vähentämishjelmasta vuosille 2007—2008. Kansallinen väkivallan vähentämishjelma kattoi kaikki väkivallan keskeiset osa-alueet ja sen erityinen huomio oli vakaviin seurauksiin johtavalla väkivallalla. Ohjelma valmisteltiin kuudessa eri asiantuntijaryhmässä, jotka käsittelivät henkirikollisuutta, alkoholiin liittyvää väkivaltaa, lasten ja nuorten käyttämää ja näihin kohdistuvaa väkivaltaa, naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, työtehtävissä kohdattua väkivaltaa sekä kulttuurin ja median yhteyksiä väkivaltaongelmaan. Rikksentorjuntaneuvoston sihteeristö täydentyi väkivaltaohjelman koordinaattorilla.

Kansallisen väkivallan vähentämishjelman tavoitteena oli saada aikaan väkivaltaa kokeneiden määrän johdonmukainen lasku kaikissa väestöryhmissä ja kaikilla väkivallan osa-alueilla. Tavoitteena oli puolittaa väkivaltaiset kuolemat pysyvästi, naisten väkivalta-kuolemat jo lähivuosien kuluessa, sekä vähentää erityisesti sairaalahoitoa vaativaa väkivaltaa ja sellaista väkivaltaa, joka toistuessaan tai kerrannaisvaikutuksiltaan on seurauksiltaan vakavaa. Henkirikosten määrä kääntyi nousuun vuosina 2007 ja 2008. Sama kehitys näkyy sairaalahoitoon väkivallan vuoksi joutuneiden määrissä. Erityisesti pahoinpitelyn tai muun väkivallan vuoksi sairaalaan kirjattujen miespotilaiden määrä on lisääntynyt sairaanhoitoilmoitusjärjestelmän mukaan vuonna 2007. Ohjelman seurantaraportissa todetaan,

että ohjelmassa esitettyjen toimenpiteiden vaikutukset ovat nähtävissä vasta tulevaisuudessa, sikäli kuin toimenpiteitä ylipäätään on toteutettu tai tullaan tulevina vuosina toteuttamaan. Paikallistasolla on tehty paljon toimia erityisesti lähisuhte- ja perheväkivallan uhrin tunnistamiseksi ja väkivaltaan puuttumiseksi sekä parannettu menetelmiä lähisuhteissa tai perheissä väkivallan uhriksi joutuneen auttamiseksi sekä parannettu palveluketjun toimivuutta. Kehitys on ollut positiivista, mutta paikkakunnittain on vielä suuria eroja palveluiden saatavuudessa. Rikksentorjuntaneuvosto painottaa seurantaraportissa, että väkivallan vähentäminen on pitkäjänteistä työtä. Kaksivuotisen ohjelma-kauden (2007-2008) aikana useiden toimien toteutus on vasta käynnistynyt eikä tuloksia ole vielä nähtävissä. Joitakin toimia ei ole vielä aloitettukaan. Toimia väkivallan vähentämiseksi tulee jatkaa myös siksi, että erityisesti vakavan väkivallan ja henkirikosten kehityksen suuntaa ei ole kaikesta huolimatta saatu kääntymään laskuun.

Väkivallan vähentämishojelman voimassaolo päättyi 31.12.2008. Väkivaltajaoston valmisteleva kansallisen väkivallan vähentämishojelman seurantaraportti (Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2009:3) valmistui vuonna 2009. Raporttiin sisältyi kaikkiaan neljäkymmentä suositusta, joiden toteuttamisella väkivaltaa voitaisiin vähentää. Väkivallan vähentämishojelman työryhmien raportteja, ohjelman muita valmistelumateriaalia sekä ohjelman seurantaa ja vaikutuksia koskevia raportteja julkaistiin erikseen.

Kansallista väkivallan vähentämisen ohjelmaa varten käynnistettiin oikeusministeriön rahoituksella paikallinen pilottihanke Järvenpäässä, ja väkivaltahoitelman paikallispiilotin arviointi valmistui vuonna 2009 (Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2009:11). Pilottihankkeen arviointi perustui useiden eri aineistojen analyysiin ja osoitti oletetusti, että lyhyen pilotin aikana poliisin tietoon tullut väkivalta ei ehtinyt vähentyä Järvenpäässä. Rikollisuuden vähentämiseen tähtäävissä toimenpiteissä käy yleensäkin niin, että huomion kiinnittäminen väkivaltaan lisää väkivaltaan puuttumista ja poliisin tietoon tullutta rikollisuutta. Koska asennemuutokset ovat hitaita, arvioinnissa oletetaan, että paikkakunnalla toteutetut erityisesti nuoriin kohdistetut interventiot sekä humalahakuisen juomattavan muuttamiseen tähtäävät toimet näkyvät vasta myöhemmin. Vasta tulevaisuudessa voidaan odottaa väkivaltatapaustenkin vähenevän, kun kaupungissa ja sen eri viranomaisissa tilanteen tunnistamisen ja tunnustamisen kautta päästään toimimaan väkivallan vähentämiseksi. Arviointiraportissa esitetään useita jatkosuosituksia, joita tulisi jatkaa hankkeen päättymisen jälkeen.

3.2.3 Turvallisesti yhdessä – kansallinen rikksentorjuntaohjelma, toteutus, seuranta ja arviointi

Valtioneuvoston toimintakaudelle 1.10.2015–30.9.2018 nimeämän rikksentorjuntaneuvoston tehtävissä yhtenä painopisteenä oli laatia uusi kansallinen

rikosentorjuntaohjelma. Turvallisesti yhdessä, kansallinen rikosentorjuntaohjelma ([Oikeusministeriön julkaisu 30/2016](#)) laadittiin vuosille 2016–2020 ja sen tavoitteena oli (1) selkeyttää rikosten ehkäisyn kytkeytyminen kunnan muihin suunnitelmiin, (2) rikosten ehkäisyyn kytkeytyvän yhteistyön ja verkostoitumisen parantaminen viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten kanssa, (3) lisätä rikosentorjuntatyön osaamista paikallisella ja kansallisella tasolla, (4) edistää asukkaiden ja kansalaisjärjestöjen kuulemista rikosten ehkäisyn suunnittelussa ja (5) kehittää kansalaisten osallistumista ja vaikuttamiskeinoja rikosten ehkäisyssä ja koetun turvallisuuden edistämiseksi. Ohjelma julkaistiin 16.6.2016, ja lausuntokierroksen jälkeen julkaistiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä 24.11.2016 sen päivitetty versio. Ohjelman suunnittelemiseksi perustettiin paikallisen rikosentorjuntatyön jaosto.

Ohjelman toteutukseen liittyen rikosentorjuntaneuvosto ja Kuntaliitto toteuttivat kyselyn kuntien turvallisuusvastaaville paikallisen rikosentorjuntatyön toteuttamisesta ja yhteistyöstä kunnissa alkuvuodesta 2017 ([Oikeusministeriön julkaisu 54/2017](#)). Kyselyn mukaan poikkihallinnollinen yhteistyöryhmä kokoontuu neljässä kunnassa kymmenestä. Pienissä kunnissa rikosten ehkäisy ja turvallisuusasiat on useimmiten sisällytetty osaksi hyvinvointisuunnittelua tai sähköistä hyvinvointikertomusta. Mitä isompi kunta, sitä useammin rikosten ehkäisy on osa kunnallista turvallisuussuunnittelua. Noin joka kuudes kyselyyn vastannut kunta arvioi, että rikosten ehkäisy näkyy kunnan strategiassa hyvin ja joka viides arvioi, että rikosten ehkäisyn näkökulmat on saatu osaksi kunnan talouden ja toiminnan suunnitteluprosessia. Asukkaiden kuulemiseen rikosten ehkäisyyn liittyvissä asioissa ei näytä olleen kovin aktiivista. Kyselyn mukaan onnistunut ja laaja-alainen paikallinen rikosentorjuntatyö edellyttää tukea niin kunnan poliittisilta päätöksentekijöiltä kuin johtavilta viranhaltijoilta, ja päättäjät ja viranhaltijat tarvitsevat vastaavasti tietoa ennaltaehkäisevän työn vaikuttavuudesta, kustannustehokkuudesta sekä rikosentorjunnan hyvistä käytännöistä ja koulutusta.

Kuntakyselyyn saatujen vastausten mukaan kansallisen rikosentorjuntaohjelman tavoitteiden saavuttaminen vaatii laaja-alaista yhteistyötä eri toimijoiden kesken niin valtion kuin kuntienkin tasolla. Lisäksi tarvitaan turvallisuuteen liittyvän työn parempaa koordinaointia ja resursointia. Kuntakysely uusittiin ohjelmakauden päättymisen jälkeen ja sen tulokset raportoidaan osana ohjelman seuranta.

Nykyisen rikosentorjuntaneuvoston toimintalinjat perustuvat neuvoston kokouksessa 21.1.2019 hyväksytyyn asiakirjaan, jossa on neljä painopistettä toimikaudelle 2018–2021. Nämä ovat (1) rikosentorjunnan tietopohjan vahvistaminen, (2) paikallisen rikosentorjuntatyön kehittäminen kriminologisen tutkimusnäytön varassa, (3) rikosentorjunnan toimenpiteiden arvioinnin ja olemassa olevan arviointitiedon koostamisen edistäminen ja (4) kansallisen rikosentorjuntaohjelman – Turvallisesti yhdessä – toimeenpanon seuranta ja sen jatkotoimien suunnittelu.

3.3 Tietoon perustuvan rikosentorjunnan osaamisen levittäminen

Rikosentorjuntatyötä suunnitellaan ja kehitetään rikollisuuteen liittyvän tilasto- ja tutkimustiedon avulla.

Rikosentorjuntaneuvoston yksi keskeinen työ on ollut tietoon perustuvan rikosentorjunnan edistäminen ja tutkitusti hyväksi havaittujen käytäntöjen jakaminen muun muassa [neuvoston verkkosivuilla](#). Hyvien käytäntöjen jakamisessa hyödynnetään seminaareja, oppaita, [Haaste-lehteä](#) ja uutiskirjettä. Tietoon perustuvaa rikosentorjuntaa edistetään myös ylläpitämällä [rikosentorjunnan arviointitutkimuksen tietokantaa](#) ja kohdentamalla oikeusministeriön myöntämän [rikosentorjunnan valtionavustuksia](#) hankkeiden arviointiin.

Yksi tunnetuimmista hyvistä käytännöistä on rikosentorjunnan tilanentorjunnan menetelmiä hyödyntävä menettely pankkiryöstöjen ehkäisemiseksi. Sen näyttöarvo on vahva, koska pankkiryöstöt käytännössä vähenivät minimiin (Rahalaitos- ja liikeryöstöt. Rikosentorjunnan neuvottelukunnan julkaisu 2.1993).

Vaikuttavien rikosentorjuntamenetelmien löytämiseksi pyritään hyödyntämään myös ulkomaista tutkimusta. Keskeinen lähde on Euroopa rikosentorjuntaneuvoston EUCPN:n rikosentorjunnan tietokanta (<https://eucpn.org/knowledge-center>). Siihen on koottu sadoittain kuvauksia eri EU-maissa toteutetuista rikosentorjuntahankkeista. EUCPN on käynnistänyt projektin, jossa pyritään arvioimaan tietokannassa esiteltävien hankkeiden vaikuttavuutta ja esittelemään hankkeita niiden rikosentorjunnallinen vaikuttavuus huomioon ottaen.

EUCPN kerää jäsenmaista sähköpostikyselyin jatkuvasti tietoa vaikuttavista rikosentorjuntamenetelmistä eri aihepiireistä. Nämä ovat erittäin hyödyllistä materiaalia kaikille jäsenmaille. Rikosentorjuntahankkeita suunniteltaessa nykyistä enemmän voimavaroja tulisivin suunnata muissa maissa saatujen kokemusten hyödyntämiseen.

3.3.1 Seminaarit, oppaat ja julkaisut

Seminaarit ja kannanotot

Rikosentorjuntaneuvosto on ollut aktiivinen seminaarien järjestäjä. Neuvosto järjesti vuoteen 2010 asti muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta vuosittain suurten kaupunkien rikosentorjuntaseminaarin yhdessä Kuntaliiton kanssa sekä työkokousten sarjan hankkeessa mukana olleiden kuntien kanssa. Neuvosto aloitti kansallisten turvallisuussuunnitteluseminaarien järjestämisen vuonna 2006. Tätä vuosittaista seminaaria järjestetään edelleen, mutta toisen sisäisen turvallisuuden ohjelman myötä sen järjestämisvastuu siirrettiin rikosentorjuntaneuvostolta sisäministeriölle.

Rikksentorjuntaneuvoston kansallisen väkivallan vähentämishjelman (2007–2008) myötä neuvosto järjesti useita valtakunnallisia väkivallan vähentämisen seminaareja. Vuonna 2004 Neuvosto järjesti yhdessä Forum Européen pour la sécurité urbaine (EFUS) ja Ruotsin Brottsförebyggande råden (BRÅ) kanssa kansainvälisen asiantuntijaseminaarin rikosten kustannuksista Helsingissä. Seminaari toteutui EU:n AGIS-rahaston tuella ja se liittyi Euroopan rikksentorjuntaverkoston (EUCPN) toimintasuunnitelmaan.

Osana kansallista väkivallan vähentämisen ohjelmaa väkivaltajaosto järjesti teemaseminaarit muun muassa nuorten tekemän ja kokeman väkivallan ehkäisystä sekä työpaikalla tapahtuvan väkivallan ehkäisystä ja siitä, miten työpaikalla tapahtuvaa väkivaltaa voidaan avoimessa yhteiskunnassa ehkäistä ja tehdä työpaikka turvallisiksi. Erityisesti tarkasteltiin väkivallalle alttiita aloja, kuten sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja kaupan alaa. Jaosto kutsui asiantuntijoita esittelemään kokemuksia väkivallan ehkäisystä ja jälkikäsittelystä suomalaisilla työpaikoilla. Haasteina jälkikäsittelyn kehittämiseksi mainittiin mm. sankaritekoja suosiva kulttuuri ja hektinen työelämä, jossa tilaa jälkikäsittelylle ei löydy.

Seminaarien yhteydessä ja lisäksi rikksentorjuntaneuvosto on nostanut esille rikoksia ehkäiseviä käytäntöjä ajankohtaisiin ilmiöihin kannanottojen avulla, kuten väkivallan vähentämiseksi tarkoitettujen toimien kohdentamiseen nuorille ja lapsille mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Rikksentorjuntaneuvosto korosti kannanotossaan tutkimuksissa havaittuja seikkoja; opettajat ovat näköalapaikalla havaitsemassa lasten ongelmia ja siksi koululle ja koulu yhteisölle on tärkeä taata mahdollisuudet tunnistaa oppimisvaikeudet ja tarjota apua niihin. Neuvosto piti tärkeänä lisätä koulujen mahdollisuuksia käyttää keinoja, joilla vaikutetaan nuorten asenteisiin, lasten keskinäiseen vuorovaikutukseen ja nuorten väkivaltaisiin tapoihin ratkaista ongelmia. Kannanotossaan neuvosto korosti edelleen, että väkivallan vähentämisessä tarvitaan laaja-alaista työtä ja useita toimia on toteutettava samanaikaisesti. Keskeistä on katkaista sukupolvelta toiselle siirtyvä väkivallan ketju ja syrjäytyminen.

Rikksentorjuntaneuvosto antoi kannanoton (2014) myös perhesurmien tihentymän käynnistämistä selvityksistä, miten lapsia voitaisiin paremmin suojella ja vakavaa väkivaltaa ehkäistä. Rikksentorjuntaneuvosto painotti, että lastemme hyvinvoinnin perustaa ei pidä tuhota, pitkäjänteinen riskiryhmiin kohdistuva perhetyö on välttämätöntä, viranomaisyhteistyö ja tiedonkulku lapsiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi on turvattava, väkivallan merkit on tunnistettava paremmin ja lapsen oikeuksien on toteuduttava nykyistä paremmin ja lastensuojeluun pitää panostaa.

Uusimmat [kannanotot ja suositukset](#) koskevat turvapaikan hakijoiden vastaanottoa (2015), petosrikollisuuden ehkäisyä (2017), nuorten rikollisuuden ehkäisyä (2018) ja tutkimustietoon perustuvan rikksentorjunnan kehittämistä (2018).

Oppaat paikallistasolle ja kansalaisille

Vuonna 2000 neuvosto käänsi ja julkaisi Ruotsin rikksentorjuntaneuvoston laatimat [Paikallisen rikksentorjunnan ideakirjat 1-4](#). Ideakirjoista otettiin laajat painokset levitettäväksi kuntiin oppaiksi paikallista rikksentorjuntatyötä tekeville. Oppaita jaettiin seminaareissa yli 15 vuoden ajan. Oppaat ovat edelleen ladattavissa neuvoston verkkosivuilta. Oppaiden aiheina ovat rikksentorjuntatyön käynnistäminen ja koordinointi, rikollisuusongelmien kartoitus ja analysointi, käytännön esimerkit, rikksentorjuntatyön seuranta ja arviointi.

Rikksentorjuntaneuvosto julkaisi vuonna 2009 oppaan "[Ota väkivalta huomioon turvallisuussuunnittelussa](#)" ja lähetti sen kaikkiin Suomen kuntiin kunnanvaltuustoille ja erillisiä kappaleita myös kunnan virkamiehille. Tarkistuslista ohjasi ottamaan huomioon väkivallan vähentämisen paikallisissa turvallisuussuunnitelmissa. Rikksentorjuntaneuvoston sihteeristö selvitti vuonna 2011, miten oppaan 18- osaisen tarkistuslistan toimet näkyivät vuoden 2009 kesän jälkeen julkaistuissa turvallisuussuunnitelmissa. Selvityksen aineiston muodostivat 30 suunnitelmaa, jotka kattoivat yhteensä 105 kuntaa. Selvityksen mukaan ainakin puolet tarkistuslistan suositamista toimista mainittiin valtaenemmistössä (27/30) suunnitelmissa.

Neuvosto julkaisi [oppaan turvallisuuskävelyistä](#) vuonna 2011. Oppaan pohjana toimi ruotsin rikksentorjuntaneuvoston opas turvallisuuskävelyistä. Opasta tiivistettiin ja muokattiin paremmin Suomen oloihin sopivaksi yhteistyössä Espoon kaupungin kanssa pilottihankkeessa.

Neuvoston suosituimmaksi oppaaksi on noussut vuonna alun perin vuonna 2011 julkaistu [Turvaohjeita senioreille](#). Opasta on sen jälkeen päivitetty useasti, viimeksi 2020, ja siitä on otettu useita painoksia. Yhteensä opasta on jaettu eri puolella Suomessa yli 30 000 kappaletta. Oppaan aiheen vuoksi on ollut tärkeää, että opasta on saatavilla myös painettuna versiona sähköisen version lisäksi. Neuvosto ja sihteeristö sai Suomen vanhusten turvakotiyhdistys ry:n vuoden 2012 Valontuoja-tunnustuspalkinnon ansiokkaasta ikääntyneiden turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistämiseksi tehdystä työstä.

Senioreiden lisäksi erityisenä kohderyhmänä ovat olleet nuoret ja heidän kanssaan työskentelevät tahot. Kansalliseen rikksentorjuntaohjelmaan ([Oikeusministeriön julkaisu 30/2016](#)) liittyen sivustoille on yhteistyökumppaneiden kanssa kerätty tietoa nuorten rikosten ja uhriksi joutumisen ehkäisemiseksi. Materiaalit on suunnattu opettajien, nuorisotyöntekijöiden ja muiden nuorten kanssa työskentelevien käyttöön, jotta he voivat keskustella rikksista nuorten kanssa.

Sisäisen turvallisuuden aikana paikallisen turvallisuussuunnittelun ohjaus- ja seurantarayhmä päätti laatia kuntien käyttöön [oppaan turvallisuussuunnittelusta](#).

Rikksentorjuntaneuvosto otti päävastuun oppaan sisällöstä ja sisäministeriö oppaan graafisesta ulkoasusta ja painattamisesta. Oppaan pohjalta laadittiin samalla [suppeampi versio kunnanvaltuutetuille](#) ja se lähetettiin kaikille kunnanvaltuutetuille kuntavaalien jälkeen. Opas on tarkoitus päivittää laajassa yhteistyössä vuonna 2021.

Rikksentorjuntaneuvosto on julkaissut oppaiden lisäksi kappaleessa 3.2. esiteltyt kansalliset ohjelmat ja niiden seurantaraportit, sekä erilaisia selvityksiä ja tutkimuksia sekä seminaari- ja työryhmäraportteja. Näiden aiheena on ollut mm. rikksentorjunnan mahdollisuudet rakennetun ympäristön turvallisuuden parantamisessa, poikkeusolojen rikollisuus, talousrikosten tilannetorjunta, maahanmuuton tuomat haasteet, nuorten rikksentorjunta, asukkaiden osallistaminen rikksentorjuntaan, ikääntyneiden turvallisuus, rikksentorjunnan kustannustehokkuus, petosrikollisuus ja sen torjunta.

3.3.2 Rikksentorjuntaa koskeva viestintä

Viestintä ja rikksentorjunnan menetelmistä tiedottaminen on aina ollut olennainen osa rikksentorjuntaneuvoston toimintaa ja viestintää aloitettiin kehittää systemaattisesti 2000-luvun vaihteessa. Ensimmäinen viestintästrategia vuosille 2001–2002 hyväksyttiin tammikuussa 2001. Oman logon neuvosto sai vuonna 2003.

Rikksentorjuntaneuvoston viestintäsuunnitelmat yhdistettiin 2015 alkaneella kaudella kolmikautiseen toimintasuunnitelmaan, koska viestintä on niin olennainen osa kaikkea neuvoston toimintaa. Viestintäsuunnitelman 2019–2021 tavoitteena on korkeatasoisen tutkimusperustaisen rikksentorjuntatiedon välittäminen ja neuvoston tunnettavuuden lisääminen. Viestinnällä tuetaan rikksentorjuntaneuvoston toimintasuunnitelman painopisteiden toteuttamista ja tuodaan esille vuosittaisia teemoja. Rikksentorjuntaneuvoston viestinnän tärkein kohderyhmä ovat rikksentorjuntatyötä tekevät ammatti-ihmiset kunnissa, valtiolla ja järjestöissä sekä kansalaistoimijat.

Luonnollisesti myös toimittajat ovat tärkeä kohderyhmä. Tiedotustilaisuuksia rikksentorjuntaneuvosto on järjestänyt melko harvoin, erityisesti viime vuosina. Lehdistötiedotteita lähetetään 5-10 vuodessa. Toimittajat ovat aivan viime vuosina rikksentorjuntaneuvoston asiantuntijat aiempaa enemmän. Kuluneen vuoden aikana on useasti kysytty sihteeristön kommentteja erityisesti nuorisrikollisuuden ehkäisyyn, satunnaisesti myös muista aiheista.

Verkkosivut, Haaste-lehti ja sosiaalinen media

Ensimmäisenä isona konkreettisenä toimenpiteenä avattiin jo joulukuussa 2000 rikksentorjuntaneuvoston omat [verkkosivut](#). Neuvosto myös päätti vuonna 2000 lähteä julkaisemaan laaja-alaista [kriminaalipoliittista aikakauslehteä](#) yhdessä oikeusministeriön

kanssa. Sittemmin Haaste-nimen saaneen kriminaalipolitiisen lehden toimittaja palkattiin neuvoston sihteeristöön vuonna 2000. Haaste-lehden ensimmäinen numero julkaistiin toukokuussa 2001. Vuonna 2020 painetun lehden jakelu oli noin 2 500 kappaletta. Haasteen artikkelit on julkaistu myös verkkoversiossa, ensin yhden numeron viiveellä ja lehden muututtua maksuttomaksi vuonna 2018 samaan aikaan sekä painetussa että verkkolehdeissä. Haasteen artikkeleja ladattiin verkkoversiosta yli 160 000 kertaa vuonna 2020. Haaste-lehden viimeinen painettu numero oli 1–2/2020. Haaste-lehti siirtyi kokonaan verkkolehdeksi vuoden 2021 keväällä.

Neuvoston viestintä lisääntyi 2000-luvun alussa myös Ritonen-tiedotteella, jossa julkaistiin ajankohtaisia rikosentorjuntaan liittyviä uutisia. Ritonen korvattiin myöhemmin uutiskirjeellä. Sähköisen uutiskirjeen neuvosto otti käyttöön vuonna 2009. Uutiskirje ilmestyy 6–8 kertaa vuodessa, vuonna 2020 kuusi kertaa. Uutiskirje meni alkuvuonna 2021 vajaalle tuhannelle tilaajalle, ja lisäksi sitä luetaan rikosentorjunta.fi-sivujen kautta.

Vuonna 2007 neuvoston sitoutui sisäisen turvallisuuden ohjelman toteutuksen edistämiseksi valmistelemaan kotisivujensa yhteyteen turvallisuussuunnittelun tietopankin ja ylläpitämään sellaista. Kansallisen väkivallan vähentämishjelmaan liittyen neuvosto käynnisti väkivallan vähentämisen teemasivuston sisällön tuottamisen, joka julkaistiin vuonna 2011. Väkivallan vähentämisen teemasivuille koottiin tietoa väkivallan muodoista ja laajuudesta sekä väkivallan vähentämisen menetelmistä. Vuosien 2018-2019 verkkosivu-uudistuksen yhteydessä erillisten teemasivustojen julkaisemisesta luovuttiin ja niiden keskeinen sisältö koottiin uudistuneelle Rikosentorjunta.fi-sivustolle. Uudet sivut toimivat samalla laajana rikollisuuden ehkäisyn tietopankkina eikä vain rikosentorjuntaneuvoston kotisivuina. Sivulla julkaistaan myös blogeja. Sivujen suosituimpia aineistoja ovat uutiset ja tiedotteet, nuorten rikollisuuden ehkäisyn materiaalit sekä tietyt tietoartikkelit. Viimeksi käytettävissä olevan tiedon mukaan (2019) sivuja ladattiin noin 120 000 kertaa vuodessa.

Rikosentorjuntaneuvosto viestii myös Twitterissä (@rtneuvosto). Twiittauksessa on painotettu neuvoston toimintaa, tiedonvälitystä ajankohtaisista tutkimuksista, julkaisuista ja tapahtumista. Vuoden 2021 alussa Twitter-tilin seuraajia oli noin 1300. Neuvosto julkaisee omia päivityksiä, jakaa erityisesti jäsentahojen rikollisuuden ehkäisyyn liittyviä tviittejä sekä kommentoi jonkin verran joidenkin keskusteluja. Neuvoston twiitit saavat hyvin näkyvyyttä ja niitä jaetaan aktiivisesti. Analytiikan mukaan niitä näytettiin Twitterin käyttäjien uutisvirroissa vuonna 2020 noin 220 000 kertaa (keskimäärin 18 000 näyttökertaa/kk).

4 Rikksentorjuntaneuvosto ja kansainvälinen yhteistyö

Suomi on jo pitkään toiminut aktiivisesti kansainvälisen yhteistyön tehostamiseksi rikksentorjunnan alueella. Yhteistyötä on tehty yhdessä Pohjoismaisten kumppaneiden, Baltian maiden ja Euroopan rikksentorjuntaverkoston kanssa.

4.1 Pohjoismainen yhteistyö

Rikksentorjuntaneuvoston työskentelyssä pohjoismainen yhteistyö on ollut erittäin aktiivista aina neuvoston alkuaajoista lähtien. Rikksentorjunnan neuvottelukunnan perustaminen vuonna 1989 lähti pohjoismaisesta aloitteesta. Pohjoismaiset rikksentorjuntaorganisaatiot ovat kokoontuneet vuosittain ja vaihtaneet kokemuksia ja hyviä käytäntöjä.

Pohjoismaista yhteistyötä tiivistettiin vuonna 1998 käynnistetyllä rikksentorjuntaorganisaatioiden yhteisellä projektilla. Projektin tarkoituksena oli saada Pohjoismaat yhteiseen rintamaan kansainvälisillä ja erityisesti EU:n areenoilla. Lisäksi pyrkimyksenä oli vahvistaa ja yhdenmukaistaa strategista suunnittelua kaikissa Pohjoismaissa. Projektissa otettiin huomioon myös itäisessä Euroopassa tapahtunut yhteiskunnallinen kehitys ja tukea haluttiin antaa erityisesti Baltian maille. Projektin tulokset julkaistiin kirjasessa *En hand fem fin-grar* (Viite ?)

Pohjoismaiset rikksentorjuntaneuvostot ovat tehneet tiiviisti yhteistyötä Pohjoismaisen kriminologian yhteistyöneuvoston kanssa (NSfK). Rikksentorjuntaorganisaatiot ja NSfK julkaisivat (vuosina xxxx-xxxx) yhteistyössä tieteellistä aikakauskirjaa *Nordic Journal of Criminology and Crime Prevention*. Vuonna 2019 julkaisun nimeksi vaihdettiin *Nordic Criminology*.

4.2 Euroopan rikksentorjuntaverkosto ja ECPA-kilpailu

Eurooppalainen yhteistyö tiivistyi 1990-luvulla ja johti aloitteeseen eurooppalaisen rikksentorjuntaverkon perustamisesta. Kansainvälinen yhteistyö kasvoi 2000-luvun alussa perustetun Euroopan rikksentorjuntaverkosto EUCPN:n perustamisen myötä.

Tampereen Eurooppa-neuvosto totesi vuonna 1999 tekemissään päätelmissä (viite), että on vahvistettava rikollisuuden ehkäisytoimia ja vaihdettava tietoja hyvistä toimintatavoista

sekä vahvistettava rikosten ehkäisemisestä vastaavien toimivaltaisten kansallisten viranomaisten verkostoa ja tällä alalla toimivien kansallisten organisaatioiden välistä yhteistyötä, ja täsmensi, että tämän yhteistyön painopistealueita voisivat olla ennen kaikkea nuoriso-, kaupunki- ja huumausaineisiin liittyvä rikollisuus. Tätä silmällä pitäen toivottiin myös, että tutkitaan mahdollisuutta perustaa komission rahoittama ohjelma. Neuvoston päätöksellä 2001/427/YOS perustettiin eurooppalainen rikosentorjuntaverkosto (EUCPN).

Eurooppalaisesta rikosentorjuntaverkostosta kaudella 2008-09 tehdyssä ulkopuolisessa arvioinnissa määriteltiin verkoston vahvistamiseksi toteutettavia toimia. Arvioinnissa todettiin, että kansallisten edustajien on osallistuttava aiempaa tiiviimmin verkoston toimintaan ja että verkoston vahvistamiseksi tarvitaan useita muutoksia, muun muassa muutoksia yhteyshenkilöitä, sihteeristöä, johtokunnan rakennetta ja sen asemaa koskeviin säännöksiin, mukaan lukien puheenjohtajan nimeämistä koskevat säännökset.

Verkostosta tehdyn arvioinnin jälkeen Euroopan Unionin neuvosto perusti vuonna 2009 päätöksellä (11421/1/09) uuden verkoston edellisen jatkoksi. EUCPN:n tavoitteena on pitää yllä ja laajentaa tietokantaa hyväksi todetuista rikosentorjuntamenetelmistä, kehittää rikosentorjuntakampanjoita, käynnistää tutkimuksia rikosentorjunnan alueella.

Rikosentorjuntaneuvosto osallistui aktiivisesti EUCPN:n valmisteluun ja toiminnan käynnistämiseen ja vuonna 2002 EUCPN järjesti jo ensimmäisen konferenssinsa kokemusten vaihtamiseksi hyvistä rikosentorjuntakäytännöistä. Samana vuonna Suomi otti ensimmäistä kertaa osaa kilpailuun Euroopan rikosentorjuntapalkinnosta.

Vuonna 2009 Suomi voitti Euroopan rikosentorjuntakilpailun arvioidulla koulukiusaamisen ehkäisemiseen pyrkivällä [KiVa Koulu](#) –hankkeella. **Ns.** Forssan malli voitti kilpailun vuonna 2018. Forssassa toteutetussa hankkeessa soviteltiin ryhmien välisiä konflikteja ja purettiin laajempaa väestöryhmien välistä vastakkainasettelua yhteisösovitteluun perustuvalla toimintatavalla. Rikosentorjuntaneuvoston tuella oli tuotettu jo aikaisemmin tästä prosessista [Naapurussovittelun käsikirja \(2017\)](#), josta löytyy kuvaus toimintatavasta.

4.3 Yhteistyö Viron rikosentorjuntaneuvoston kanssa

Neuvosto järjesti vuosina 2000-2010 kolme yhteistyöseminaaria Viron rikosentorjuntaneuvoston kanssa. Niiden aiheina olivat alkoholi ja rikollisuus, rikosentorjunnan kampanjat ja koulujen mahdollisuudet rikosentorjunnassa. Alkoholi ja rikollisuus seminaariin osallistui edustajia myös Latviasta ja Liettuasta.

Viime vuosina kahdenvälinen yhteistyö on vähentynyt, muun muassa siitä syystä, Suomi ja Viro ovat aktiivisia EUCPN:ssa.

5 Kansainväliset mallit rikosentorjuntatyön organisoimisesta

5.1 Rikosentorjuntatyön organisointi EU:n jäsenmaissa

Euroopan rikosentorjuntaverkosto (EUCPN) toteutti vuonna 2018 jäsenmaille kyselyn rikosentorjuntatyön kansallisesta organisoinnista. Kyselyyn vastasi 12 jäsenmaata. Kyselyn ja aiemman kerätyn tiedon pohjalta EUCPN julkaisi raportin rikosentorjuntatyön organisoinnista EU:ssa, jossa esitellään yhteensä 21 jäsenmaan rikosentorjuntatyön piirteitä. Alla esitelty tieto perustuu tähän raporttiin. Tietoa on täydennetty pohjoismaiden osalta rikosentorjuntaneuvoston sihteeristön toimesta.

Raportin perusteella jäsenmaiden tyypillisin tapa organisoida rikosentorjuntatyö on perustaa Suomen tapaan erillinen rikosentorjuntaneuvosto, jonka tehtävänä on suunnitella ja toteuttaa toimia rikollisuuden ehkäisemiseksi. Raportissa esitellyistä 21 maasta 13:lla¹ on kansallinen rikosentorjuntaneuvosto.

Kolmessa jäsenmaassa (Kroatia, Kreikka, Itävalta) toimii ainoastaan paikallinen rikosentorjuntaneuvosto, joka ei vaikuta kansallisella tasolla. Viidessä² maassa taas ei ole lainkaan rikosentorjuntaneuvostoa. Vaikka kaikissa jäsenmaissa ei olekaan virallista rikosentorjuntaneuvostoa, tekevät useiden maiden rikosentorjuntaan keskittyneet organisaatiot tai paikalliset rikosentorjuntaneuvostot kuitenkin käytännössä samaa työtä kuin kansalliset rikosentorjuntaneuvostot.

Rikosentorjuntaneuvostojen päätehtävät

EUCPN:n kyselyyn vastanneesta 12 maasta kuudella (Suomi, Viro, Bulgaria, Slovakia, Romania, Tšekki) on kansallinen rikosentorjuntaneuvosto. Näiden maiden neuvostojen yleisimmät päätehtävät ovat:

1. *Koordinoida ja seurata rikosentorjuntatyötä*
2. *Seurata rikollisuuden kehitystä ja raportoida määräajoin rikollisuustilanteesta*
3. *Antaa asiantuntijatukea rikosentorjuntaan liittyvään poliittiseen päätöksentekoon*

¹ Suomi, Ruotsi, Tanska, Saksa, Viro, Latvia, Liettua, Bulgaria, Kypros, Romania, Slovakia, Tšekki, Unkari

² Irlanti, Hollanti, Belgia, Puola, Malta

4. *Tuottaa ja välittää rikosentorjuntaan liittyvää tutkimustietoa*
5. *Edistää kansainvälistä yhteistyötä rikosentorjunnassa*
6. *Edistää rikosentorjuntaan liittyvää koulutusta*

Suomen rikosentorjuntaneuvoston tehtävät on kuvattu yksityiskohtaisesti luvussa 2. Muihin maihin verrattuna näyttää, että Suomen rikosentorjuntaneuvoston tehtävät ovat yleisimpien päätehtävien suhteen hyvin linjassa. Tosin Suomessa rikosentorjuntaneuvosto ei itse tuota tutkimustietoa, mutta välittää sitä. Rikosentorjuntaan liittyvä koulutus on tällä hetkellä keskeytetty puuttuvien resurssien vuoksi.

Rikosentorjuntaohjelmat

Suomessa, Tšekissä, Kyproksella ja Slovakiassa rikosentorjuntaneuvoston tehtäviin kuuluu edellä mainittujen toimien lisäksi kansallisen rikosentorjuntaohjelman laatiminen. Vaikka kaikissa maissa rikosentorjuntaneuvosto ei laadikaan rikosentorjuntaohjelmaa, kuuluu kaikkien neuvostojen tehtäviin rikosentorjuntaohjelman implementointi ja koordinointi, jos sellainen on maassa laadittu. Maissa, joissa ei ole kansallista rikosentorjuntaohjelmaa, rikoksia torjutaan kansallisen rikosentorjuntastrategian pohjalta, jonka laadinnasta on vastannut yleisimmin sisä- tai oikeusministeriö.

Rikosentorjuntaneuvostojen rakenne ja sidosryhmät

Jäsenmaiden neuvostot koostuvat 13-24 jäsenestä ja ne kokoontuvat vaihtelevasti 2–6 kertaa vuodessa. Kansalliset rikosentorjuntaneuvostot toimivat usein ministeriön alaisuudessa tai yhteydessä. Tšekissä, Romaniassa ja Slovakiassa neuvosto toimii sisäministeriön yhteydessä tai alaisuudessa. Virossa ja Suomessa neuvosto toimii oikeusministeriön alla tai yhteydessä.

Oikeus- ja sisäministeriö ohella yleisimpiä neuvostoissa edustettuina olevia ministeriöitä ovat opetusministeriö, työministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö. Sisäministeriö toimii yleisimmin neuvoston puheenjohtajana. Näin on toimittu ainakin Tšekin, Slovakian ja Bulgarian neuvostossa.

Eräissä maissa, kuten Bulgariassa, Kyproksella, Tšekissä, Virossa, Latviassa ja Slovakiassa neuvoston jäsenistö koostuu lähinnä valtionhallinnon edustajista. Unkarin, Romanian ja Slovakian lainsäädäntö taas ei edes salli muiden kuin valtionhallintoa edustavien organisaatioiden liittymistä neuvostoon. Niissä maissa, joissa neuvostoon voi liittyä muitakin organisaatiota kuin ministeriöitä ja viranomaisia, useimmin mukana on voittoa tavoittelemattomia järjestöjä, kirkkoja ja yksityisiä toimijoita.

Vaikka suurimassa osassa jäsenmaita rikosentorjuntaneuvosto tekee yhteistyötä tutkimusta tekevien organisaatioiden kanssa, Suomen lisäksi ainoastaan Ruotsissa ja Saksassa on asetettu erillinen tutkimusjaosto. Yhteistyötä tutkimuslaitosten kanssa tehdään kuitenkin ainakin Bulgariassa, Kyproksella, Slovakiassa, Tanskassa, Tšekissä ja Virossa. Eräissä jäsenmaissa neuvoston toimintaa tukee sihteeristö. Suomen lisäksi tämä toimintatapa on käytössä Bulgariassa, Kyproksella, Tšekissä, Unkarissa ja Slovakiassa.

Rikosentorjuntaneuvostojen rahoitus eri maissa

Jäsenmaiden rikosentorjuntaneuvostojen toimintaa rahoitetaan lähinnä ministeriöiden toimesta. EUCPN:n kyselyyn vastanneista kuudesta maasta, joissa on kansallinen rikosentorjuntaneuvosto, Suomen lisäksi ainoastaan Virossa rikosentorjuntaneuvostoa rahoittaa oikeusministeriö. Tšekissä rahoitus tulee sisäministeriöltä. Myös Slovakiassa rahoituksen lähde on sisäministeriö, mutta se on vastuussa ainoastaan sihteeristön palkoista. Bulgariassa rikosentorjunnan rahoituksesta ei vastaa mikään yksittäinen ministeriö, vaan rahoitus tulee kaikilta niiltä ministeriöiltä, joiden toiminta liittyy rikoksenehkäisyyn. Romania on ainoa kyselyyn vastannut jäsenmaa, jonka rikosentorjuntaneuvostoa ei rahoiteta valtion toimesta.

Rikosentorjuntatyön prioriteetit

EUCPN:n raportin mukaan ne maat, joilla ei ole rikosentorjuntaneuvostoa, keskittyvät rikosentorjuntatyössään yksittäisten rikoslajien torjuntaan, kuten kyber- ja omaisuusrikollisuuteen, kun taas niissä maissa joissa neuvosto on muodostettu, keskitytään laajempiin rikosentorjunnan menetelmiin, kuten kansalaisten osallistamiseen.

EUCPN:n raportin mukaan Suomen rikosentorjuntaneuvosto keskittyy jäsenmaiden yleisimmistä rikosentorjunnan menetelmistä kuitenkin ainoastaan asukkaiden osallistamiseen. Toisaalta myös kaksi muuta yleisintä rikosentorjuntamenetelmää – rikoksen uhreihin ja tekijöihin keskittyminen – otetaan Suomessa huomioon. Uhreihin keskittyneitä menetelmiä kehitetään Rikosuhripäivystyksessä ja Rikosseuraamuslaitos keskittyy työssään rikosentekijöihin. Rikosseuraamuslaitos on myös edustettuna Suomen rikosentorjuntaneuvostossa.

Rikksentorjunnan painopiste	Jäsenmaa	
	Rikksentorjuntaneuvosto	Ei rikksentorjuntaneuvostoa
Turvallinen lähiympäristö	Bulgaria, Kreikka, Ruotsi, Slovakia, Suomi	Alankomaat, Belgia, Irlanti, Puola
Järjestäytynyt omaisuusrikollisuus	Bulgaria, Romania, Saksa	Belgia, Malta
Kyberrikollisuus		Alankomaat, Belgia, Irlanti, Puola
Liikenneturvallisuus		Belgia, Irlanti, Puola
Ihmiskauppa		Alankomaat, Belgia, Malta
Huumausaineet		Alankomaat, Belgia, Puola
Radikalisatio, extremismi, terrorismi	Saksa	Belgia, Irlanti,

Rikksentorjunnan menetelmät	Jäsenmaa	
	Rikksentorjuntaneuvosto	Ei rikksentorjuntaneuvostoa
Asukkaiden osallistaminen	Bulgaria, Kreikka, Ruotsi, Saksa, Suomi, Viro	Alankomaat, Irlanti, Itävalta, Puola
Keskittyminen haavoittuviin ryhmiin (UHRIT) ^a	Bulgaria, Kypros, Romania, Slovakia, Tšekki	Irlanti, Malta, Puolta
Keskittyminen haavoittuviin ryhmiin (TEKIJÄT JA UUSINTARIKOLLISUUS) ^b	Bulgaria, Kypros, Romania, Slovakia, Tšekki, Suomi	Alankomaat

a= Suomessa RIKU

b= Suomessa Rise (uusintarikollisuus), rikksentorjuntaneuvosto (varhainen puuttuminen)

Rikksentorjuntatyön edistäminen jäsenmaissa

Tukijärjestelmät

Jäsenmaiden yleisin tapa edistää rikksentorjuntaa on paikallisten ja alueellisten rikksentorjuntapyrkimysten taloudellinen tukeminen. Suomen lisäksi Tšekissä, Saksassa, Slovakiassa, Ruotsissa ja Virossa on rikksentorjuntaneuvoston (tai ministeriön minkä yhteydessä neuvosto toimii) ylläpitämä tukijärjestelmä. Romaniassa ei ole tukijärjestelmää, mutta rikksentorjuntaneuvosto auttaa kuntia ja alueita rikksentorjuntatyöhön liittyvässä varainkeruussa.

Belgiassa, Puolassa, Hollannissa ja Irlannissa ei ole rikosentorjuntaneuvostoa, mutta myös näissä maissa rikosentorjuntaa tuetaan rahallisesti, vaikka rahoitusta ei jaetakaan neuvoston kautta. Belgiassa sisäministeriön kautta tuetaan tiettyjen kaupunkien rikosentorjuntaa. Puolassa ne kunnat, joiden toiminta liittyy kansalliseen rikosentorjuntastrategiaan, ovat oikeutettuja sisäministeriön kautta rahoitettaviin tukiin. Irlannissa oikeusministeriö tukee kuntien ja kaupunkien sijaan erilaisia ryhmittymiä, jotka pyrkivät ehkäisemään rikollisuutta. Hollannissa, jossa rikosentorjunta on organisoitu lähinnä paikallisella tasolla, kunnat jakavat rahallista tukea kuntalaisille, jotka sijoittavat varat kotinsa turvallisuuteen.

Muut keinot

Suomessa rikosentorjuntaa edistetään muun muassa tarjoamalla erilaisia oppaita ja keräämällä hyviä käytäntöjä rikosentorjuntaneuvoston nettisivuille. Oppaiden avulla rikosentorjuntaa edistetään myös Belgiassa, Ruotsissa, Saksassa, Tanskassa ja Tšekissä. Hyviä käytäntöjä taas kerätään rikosentorjuntaneuvostojen nettisivuille Suomen lisäksi Tšekissä ja Romaniassa.

Kyproksella ja Tšekissä rikosentorjuntaa edistetään myös järjestämällä rikosentorjuntatapahtumia. Slovakiassa rikosentorjuntaneuvosto tukee paikallista rikosentorjuntatyötä tekemällä tiivistä yhteistyötä paikallisten tahojen kanssa. Virossa neuvostossa keskustellaan ja toteutetaan paikallista rikosentorjuntaa ja siihen liittyvää lainsäädäntöä. Suomessa rikosentorjuntaneuvosto järjestää myös vuosittain rikosentorjuntakilpailun. Muista jäsenmaista myös Bulgariassa, Liettuassa, Saksassa, Tanskassa, Ruotsissa ja Slovakiassa järjestetään rikosentorjuntakilpailuja.

Myös niissä maissa, joissa kansallista rikosentorjuntaneuvostoa ei ole perustettu, paikallista rikosentorjuntatyötä edistetään eri keinoin. Belgiassa rikosentorjuntatyöstä kerrotaan nettisivuilla ja sitä edistetään erilaisten manuaalien avulla ja esimerkiksi Hollannissa ja Irlannissa hyviä käytäntöjä pyritään keräämään. Kreikassa paikallista rikosentorjuntatyötä edistetään yleisesti ministeriön ohjeiden mukaisesti. Maltalla sosiaalisen median kautta jaetaan tietoa rikosentorjuntatyöstä ja Hollannissa sekä Irlannissa erilaisia rikosentorjuntaan liittyviä kampanjoita tehdään aktiivisesti.

5.2 Rikksentorjunnan organisointi Pohjoismaissa

Suomen rikksentorjuntaneuvosto järjesti pohjoismaisten rikksentorjuntaorganisaatioiden kokouksen 17.12.2020. Kokousta ja tätä arviomuistiota varten pohjoismailta (Islanti, Norja, Tanska ja Ruotsi) tiedusteltiin kyselylomakkeen avulla heidän rikksentorjuntatyön organisoinnista sekä rikksentorjuntaan liittyvästä viestinnästä. Alla oleva tieto perustuu tähän kyselyyn sekä kokouksessa maiden edustajilta saatuun lisäinformaatioon. Tämän lisäksi tietoa on kerätty maiden rikksentorjuntaneuvostojen sivuilta sekä rikksentorjunnasta vastaavien ministeriöiden sivuilta.

Saaduista vastauksista havaitaan, että rikksentorjunta on organisoitu varsin eri tavoilla eri maissa. Esimerkiksi Suomen rikksentorjuntaneuvostoon verrattavissa olevia toimijoita löytyy vain Ruotsista ja Tanskasta. Tämän lisäksi useassa maassa rikksentorjunnan organisointitavoissa on tällä hetkellä meneillään merkittäviä muutoksia, jotka vaikuttavat organisaatioiden vastuualueisiin ja katto-organisaatioihin. Merkittävistä maiden välisistä eroavaisuuksista johtuen pohjoismaiden rikksentorjunnan organisointitavat esitellään seuraavassa maakohtaisesti.

Ruotsi

Ruotsissa rikksentorjunnasta vastaa kansallinen rikksentorjuntaneuvosto Brottsförebyggande rådet (BRÅ). BRÅ toimii Ruotsin hallinnon alaisuudessa ja sen toimintaa rahoittaa oikeusministeriö. BRÅ:n tehtävänä on koordinoida kansallista rikksentorjuntatyötä. Vuonna 2016 Ruotsin hallitus nosti BRÅ:n rahoitusta ja lisäsi sen tehtäviä. Uusiksi toimenkuviksi tuli muun muassa kansallisen rikksentorjuntaverkoston kehittäminen ja koordinointi sekä rikksentorjuntamenetelmien kehittäminen tilannetorjuntateorian mukaisesti. Vuodesta 2017 lähtien BRÅ:n tehtäviin on kuulunut myös vuosittaisen rikksentorjuntaraportin laatiminen. Ruotsissa rikksentorjuntaneuvostolla on Suomen tapaan myös tutkimusjaosto.

Ruotsissa rikksentorjuntatyötä tehdään kansallisen tason lisäksi alueellisella ja paikallisella tasolla. Alueellisen tason rikksentorjuntatyötä tehdään erityisesti maakuntien kanssa. Hallituksen tehtävänä on velvoittaa maakuntien hallintoa koordinoimaan alueellista rikksentorjuntatyötä. Alueellisen tason rikksentorjuntatyötä tehdään yhteistyössä kansallisen rikksentorjuntatyön kanssa, ja sen tehtävänä on antaa asiantuntijatukea paikallisen tason työhön.

Ruotsissa paikallisen tason rikksentorjuntatyöstä taas vastaa kunnat, ja lähes jokaisessa kunnassa onkin paikallinen rikksentorjuntaneuvosto. Näiden neuvostojen rakenne sekä toiminta kuitenkin vaihtelevat paljon kuntien välillä, sillä kunnat eivät ole lailla veloitettuja tekemään rikosten ehkäisytyötä. Useissa kunnissa on tästä huolimatta rikosten ehkäisystä vastaava koordinaattori. Myös poliisi osallistuu aktiivisesti paikalliseen

rikosentorjuntatyöhön ja vuoden 2015 poliisin uudelleenorganisoinnin seurauksena, poliisilla on myös paikallisia rikosten ehkäisystä vastaavia koordinaattoreita. Poliisin koordinaattorit tekevät yhteistyötä myös paikallisten rikosentorjuntaneuvostojen kanssa, ja ne mielletäänkin tärkeäksi linkiksi strategisen hallinnon ja käytännön työn välillä paikallisessa rikosentorjuntatyössä.

Ruotsissa kansallista rikosentorjuntatyötä ohjaa vuonna 2017 laadittu rikosentorjuntaohjelma, Tillsammans mot brott (Together Against Crime). Ohjelman mukaan Ruotsin rikosentorjunnasta vastaa 20 julkista toimijaa omien toimenkuviansa sisällä. Esimerkiksi kansallisen rakennusviraston tehtävänä on antaa neuvoja siitä, miten suunnitella ja kehittää turvallisia asuinalueita. Muita rikosentorjuntaohjelmaa toteuttavia toimijoita on esimerkiksi verovirasto, rannikkovartiosto sekä Rikosseuraamuslaitos. Kansallisen rikosentorjuntaohjelman lisäksi Ruotsissa on rikosentorjuntaan välillisesti yhteydessä olevia kansallisia strategioita, kuten kansallinen alkoholi-, huumausaine- ja uhkapelistrategia sekä kansallinen naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyn strategia.

Tanska

Tanskassa rikosentorjunnasta vastaa kansallinen rikosentorjuntaneuvosto Det kriminalpreventive rådet (DKR). DKR on perustettu 1971, ja se on itsenäinen valtion toimielin, joka toimii oikeusministeriön yhteydessä. Neuvostoon kuuluu yhteensä 56 kansallista ja paikallista viranomaista ja yksityistä organisaatiota, jotka toimivat yhteistyössä rikosentorjuntatyössä. DKR tekee yhteistyötä myös tutkimuslaitosten kanssa. DKR:n tehtävänä on tuottaa tietoa rikostilastoista sekä rikosentorjuntamenetelmistä. Tämän lisäksi Tanskassa toimii poliisin erillinen rikosentorjuntayksikkö, joka tekee yhteistyötä DKR:n kanssa.

Tanskassa paikallisesta rikosentorjuntatyöstä on vastuussa kunnat (98 kpl), jotka tekevät rikosentorjuntatyössään monialaista yhteistyötä. Tanskan kuntaliitto sekä useita kuntien edustajia on edustettuina myös DKR:ssä. Tämän lisäksi Tanskassa toimii, myös rikosentorjuntaan keskittyvä, koulujen, sosiaaliviranomaisten ja poliisin paikallinen yhteistyötoimija (SSP). Vuonna 2019 tehdyn arvioinnin mukaan SSP:n toiminta on ollut onnistunutta, vaikka erityisesti toiminnan koordinoinnissa ja toiminnasta viestimisessä on vielä korjattavaa.

Vuonna 2020 Tanskan poliisi, joka hallinnollisesti johtaa DKR:ää, esimerkiksi antamalla neuvostolle operatiiviset tilat sekä hoitamalla neuvoston henkilöstöasiat, ehdotti että DKR irrotettaisiin poliisista johtuen poliisin resurssivajeesta. Tulevaisuuden sijoituspaikkaa rikosentorjuntaneuvostolle kartoitetaan tällä hetkellä. Tätä tarkoitusta varten Tanskassa on tarkoitus perustaa työryhmä neuvoston, oikeusministeriön ja poliisin kesken.

Norja

Norjassa rikosentorjunnasta vastaa oikeusministeriö. Norjassa ei enää ole kansallista rikosentorjuntaneuvostoa, joka koordinoisi rikosentorjuntaa kansallisella tasolla. Vuonna 2020 aiempi rikosentorjuntakeskus (Competence Centre for Crime Prevention)

yhdistettiin Norjan sovittelupalveluiden sihteeristön yhteyteen (Norwegian Mediation and Reconciliation Service). Oikeusministeriössä toimii kuitenkin rikosentorjuntaan keskittynyt osasto, jonka vastuulla on rikosentorjuntaan liittyvän lainsäädännön kehittäminen.

Koska Norjassa ei ole varsinaista kansallista rikosentorjuntaneuvostoa, rikosentorjuntatyö on jaettu usean eri toimijan vastuulle. Tästä monen toimijan rikosentorjuntatyöstä esimerkkinä on muun muassa Projekti 0–24 (The 0–24 Project). Projekti 0–24 on sosiaali- ja terveysministeriön aloitteesta rakennettu yhteistyöprojekti, jonka tavoitteena on parantaa nuorille henkilöille tarkoitettuja palveluita, joilla pyritään ehkäisemään nuorten rikoskäyttäytymistä. Projektia tullaan jatkamaan myös sen alkuperäisen päättämisaikankohdan jälkeen, mistä johtuen sosiaali- ja terveysministeriö tulee ottamaan yhä enemmän vastuuta nuorten rikollisuuden ehkäisystä.

Norjassa myös poliisi osallistuu laajasti rikosentorjuntatoimiin eikä rikosentorjunta ole enää erillisen poliisin yksikön vastuulla, vaan se kuuluu laajemmin koko poliisi-instituution toimenkuvaan. Poliisissa vuonna 2016 tapahtuneen rakenneuudistuksen myötä rikosten ehkäisy nousi kansallisen poliisin päästrategiaksi.

Rikosentorjuntakeskuksen siirryttyä sovittelupalveluiden alaisuuteen, sovittelupalvelu on vastuussa Norjan rikosentorjuntamallista eli niin sanotusta SLT-mallista. SLT-malli on yleisessä käytössä esimerkiksi kunnissa, ja noin 180 kuntaa toimii mallin mukaisesti. Malli koordinoi paikallista rikosentorjuntatyötä, ja se onkin enemmänkin malli yhteistyölle kuin malli varsinaisille toimenpiteille. SLT mallin avulla pyritään vahvistamaan jo voimassaolevien rikosentorjuntatoimien tehokkuutta sallimalla erilaisten toimijoiden tukea ja vahvistaa paikallista rikostenehkäisytyötä.

Paikallista rikosentorjuntatyötä tekevät Norjassa kunnat, paikallinen poliisi ja muut julkit toimijat. Kunnat ja poliisi pitävät myös yhteisiä tapaamisia. Norjassa alueellista rikosentorjuntatyötä suorittavat kunnat, jotka tekevät yhteistyötä toisten kanssa. Kuntien määrää on vuodesta 2014 lähtien jatkuvasti vähennetty, mikä on tarkoittanut uudistuksia ja muutoksia myös kuntien rikosentorjuntatyössä, jossa ei enää voida tukeutua vanhoihin rakenteisiin.

Islanti

Islannissa ei ole kansallista, alueellista tai paikallista rikosentorjuntaneuvostoa. Rikosentorjunta ei ole Islannissa myöskään erillinen kokonaisuus, vaan liittyy laajempiin torjuntatoimiin. Kansallisella tasolla terveysministeriö (Directorate of Health) on vastuussa alko-holiin ja huumeisiin liittyvistä torjuntatoimista sekä väkivaltaan ja onnettomuuksiin liittyvästä torjunnasta.

Paikallisella tasolla useat kunnat ovat muodostaneet omat torjuntastrategiansa. Terveysministeriö tekee kuitenkin tiivistä yhteistyötä kuntien kanssa. Vuoden 2020 syksyllä

terveysministeriö esimerkiksi avusti kuntia ottamaan käyttöönsä ”terveys yhteisössä” -projektin (Heilsueflandi samfélag). Projektiin liittyy vahvasti ajatus kuntalaisten turvallisuudesta, ja sen avulla pyritään painottamaan, että kuntalaisilla on oikeus elää ilman väkivaltaa. Lähes kaikki Islannin kunnat ovat mukana tässä projektissa.

Islannissa myös poliisilla on suuri rooli rikosten ehkäisyssä. Islannissa lain täytäntöönpanoa ja strategiaa vuosille 2019-2020 määrittelevässä muistioraportissa (white paper) poliisin eräksi tehtäväksi määriteltiin rikosten ehkäisy. Poliisilla ei ole kuitenkaan erityistä rikosten ehkäisyyn keskittyntä osastoa, vaan rikosten ehkäisyn katsotaan olevan kaikkien poliisien päivittäinen tehtävä. Islannissa selvitetään tällä hetkellä erillisen rikosten ehkäisyyn keskittyvän poliisiosaston perustamista, sillä aiempi toimintatapa ei ole johtanut toivottuihin tuloksiin. Poliisi toimii myös yhteistyössä kuntien kanssa erilaisten tehtävien, kuten esimerkiksi perheväkivaltaan, kadonneisiin lapsiin, paikalliseen poliisitoimintaan sekä varhaiseen puuttumiseen liittyvien tehtävien osalta.

6 Rikksentorjuntatyön organisointi Suomessa

Rikksentorjunnan keskeisenä ajatuksena on, että rikollisuutta voidaan vähentää ja sen kasvu taittaa. On myös kasvavassa määrin näyttöä siitä, että erityyppisiä rikoksia voidaan menestyksellisesti ehkäistä. Rikollisuuden vähentämiseksi on pyrittävä ehkäisemään sekä rikoksia että yksilöllistä kehitystä rikksentekijäksi.

Ehkäisy ei onnistu vain rikosoikeudellisella järjestelmällä eikä yksin valtion toimin. On tärkeätä, että rikksentorjunnasta kantavat vastuunsa kunnat ja muu julkishallinto, liike-elämä, kansalaisjärjestöt ja yksityiset kansalaisetkin.

6.1 Valtioneuvostotaso

Rikksentorjuntaneuvosto on valtioneuvoston asettama asiantuntijaelin. Neuvoston sihteeristö koostuu oikeusministeriön virkamiehistä. Rikksentorjuntaneuvoston keskeisiin jäseniin kuuluvat ministeriöistä sisäministeriö, ympäristöministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö, joiden toiminnalla on merkittävä osuus rikksentorjunnassa oikeusministeriön ohella.

Laaja-alaista valtioneuvostotason turvallisuusyhteistyötä ja sen kehittämistä koordinaadaan sisäisen turvallisuuden strategian kautta. Valtioneuvosto hyväksyi strategian 5.10.2017. (<https://intermin.fi/sisaisen-turvallisuuden-strategia>). Parhaillaan valmistellaan tällä hallituskaudella tuotettavaa Sisäisen turvallisuuden selontekoa. Rikksentorjuntaneuvosto tekee säännöllistä yhteistyötä sisäisen turvallisuuden strategian toimijoiden kanssa. Yhteistyön tavoitteena on tiedonvaihto, päällekkäisyyksien välttäminen ja suunnitelmallinen puuttuminen ajankohtaisiin rikksentorjunnan kehittämistarpeisiin. Tämän lisäksi muillakin hallinnonaloilla tehdään syrjäytymisen vastaisia ohjelmia ja strategioita, jotka linkittyvät rikksentorjuntaneuvoston työhön.

Rikksentorjuntaneuvoston sihteeristö toteutti tammikuussa 2021 rikksentorjuntaneuvoston jäsenille kyselyn rikksentorjunnan organisoinnista Suomessa. Kyselyssä kartoitettiin neuvoston jäsentahojen roolia rikksentorjunnassa. Kyselyn osa-alueita olivat rikosten torjunta, rikshaittojen torjunta ja rikksentorjunnan kehittäminen. Tämän kyselyn tuloksista on tehty tiivistelmä (liite 1).

6.2 Alueellinen taso

Rikksentorjuntaneuvosto on tehnyt aluetason kanssa yhteistyötä 2000-luvulla (lääninhallitukset, aluehallintovirastot eli AVI:t), mutta se ei ole johtanut laajaan alueelliseen kehitystyöhön rikksentorjunnan osalta. Ensimmäisiä organisoituja alueellisia turvallisuusyhteistyön malleja oli Päijät-Hämeessä vuoden 2005 (arvio) aikoihin perustettu alueellinen turvallisuussuunnitelma. Työhön palkattiin myös erillinen koordinaattori. Päijät-Hämeen 11 kuntaa tekivät sen kautta yhteistyötä arjen turvallisuuden parantamiseksi. Päijät-Hämeessä turvallisuustyö oli hyvin organisoitua ja perustui kerättyyn tietoon ja laajaan yhteistyöhön. Toimenpiteiden toteutusta myös seurattiin. Päijät-Hämeeltä löytyy ainakin vuonna 2014 valmistunut turvallisuussuunnitelma. Tänä päivänä hyvänä esimerkkinä laaja-alaisesta alueellisesta yhteistyöstä toimii Lapin maakunnallinen turvallisuussuunnitelma 2020-2023. Se on myös liitetty osaksi Lapin maakunnallista hyvinvointisuunnitelmaa. Lapissa näillä suunnitelmilla on yhteiset indikaattorit sekä toimenpidesuunnitelma. Sillä on pyritty vahvistamaan alueellisten turvallisuus- ja hyvinvointitoimijoiden työtä. Pääpaino Lapin turvallisuussuunnitelmassa on maakunnallisten toimijoiden tuki kunnille ja paikallisille toimijoille. Lapin kunnissa se näkyy siten, että kuntien turvallisuussuunnitelmat integroidaan osaksi kuntien lakisääteisiä hyvinvointisuunnitelmia. Paikallista ja alueellista yhteistyötä tarkasteltiin myös kansallisessa rikksentorjuntaohjelmassa ([Oikeusministeriön julkaisu 30/2016](#)) ja siihen liittyvässä kuntakyselyssä ([Oikeusministeriön julkaisu 54/2017](#)).

Vuonna 2020 julkaistussa [VN-TEAS hankkeen raportissa Alueellinen turvallisuuden tila](#), esiteltiin turvallisuusympäristön muutoksen seurantaan varten kehitetty ATT-malli, mikä tukee alueellista turvallisuussuunnittelua sekä varautumista häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Malli opastaa organisoimaan turvallisuuden seurannan moniviranomaisyhteistyönä ja valitsemaan sitä varten alueelle soveltuvia turvallisuusindikaattoreita. ATT-mallin käyttöönottoa tukee ohjeisto menetelmistä, joiden avulla alueelliset turvallisuusverkostot voivat seurata turvallisuustilanteen kehitystä, tunnistaa turvallisuushaasteiden juurisyitä ja ennakoida tulevaisuutta. Yhtenä hankkeen suosituksena oli saada alueellisia koordinaattoreita tukemaan alueellista ja paikallista turvallisuustyötä.

6.3 Paikallinen taso

Paikallisen tason organisoidun rikksentorjuntatyön käynnisti vuonna 1999 valmistunut kansallinen rikksentorjuntaohjelma *Turvallisuustalkoot*. Ohjelman tavoitteena oli luoda yhteinen toimintapolitiikka rikollisuuden vähentämiseksi ja turvallisuuden lisäämiseksi. Tarkoitus oli, että rikksentorjuntaan osallistuvat valtiohallinnon ohella entistä tietoisemmin ja aktiivisemmin kunnat, elinkeinoelämä, kirkko, kansalaisjärjestöt sekä yksityiset kansalaisetkin. Ohjelman painopiste oli paikallisessa rikksentorjuntatyössä kunnissa.

Laajassa yhteistyössä laaditut ja toteutetut rikosentorjuntasuunnitelmat jäivätkin *Turvallisuustalkoiden* keskeiseksi anniksi. Seuraava merkittävä askel [paikallisen turvallisuusyhteistyön kehittämisesä](#) otettiin vuonna 2006, jolloin erityisesti sisäisen turvallisuuden ohjelman myötä paikallisia suunnitelmia laajennettiin paikallisiksi turvallisuussuunnitelmiksi. Turvallisuussuunnittelun tavoitteeksi on ennalta ehkäistä ja torjua onnettomuuksia ja tapaturmia, rikoksia sekä häiriöitä ja parantaa ihmisten turvallisuuden tunnetta. Kuntien turvallisuustyötä on myös edistetty osana kuntien hyvinvointityötä. Esimerkiksi [sähköinen hyvinvointikertomus](#) sisältää useita keskeisiä turvallisuuteen liittyviä indikaattoreita. Rikosentorjuntaneuvoston edustaja oli sisäisen turvallisuuden strategian työvaliokunnan jäsenenä laatimassa [paikallisen turvallisuustyön linjauksia](#) vuonna 2019.

Turvallisuussuunnittelu ei ole kuntien lakisääteistä toimintaa, ja turvallisuussuunnittelun tilanne vaihtelee eri kuntien ja alueiden välillä Suomessa. Toiminnan kehittyminen ei ole ollut yhdenmukaista, mikä on lisännyt eri alueiden asukkaiden eriarvoisuutta turvallisuudessa. Paikallista turvallisuussuunnittelua ja sen eri osa-alueita on kehitetty useaan otteeseen viimeisten 20 vuoden aikana. Uusin kehitystyö alkoi vuonna 2020 sisäisen turvallisuuden strategian alaisuudessa osana ns. Ilmiökorttiryhmän työtä. Tämä työ jatkuu vuonna 2021.

Rikosentorjuntaneuvoston keskeinen väline paikallisen rikosentorjuntatyön kehittämiseen on ollut vuonna 2016–2020 toteutettu kansallinen rikosentorjuntaohjelma ([Oikeusministeriön julkaisu 30/2016](#)) ja siihen liittyvä kuntakysely ([Oikeusministeriön julkaisu 54/2017](#)). Rikosentorjuntaneuvoston sihteeristössä kartoitettiin lisäksi loppuvuodesta 2020 rikosentorjunnan roolia paikallisissa turvallisuussuunnitelmissa ja hyvinvointisuunnitelmissa. Yhteensä 16 kunnalla oli erillinen turvallisuussuunnitelma. Tieto turvallisuussuunnitelmista koottiin [sisäisen turvallisuuden portaalista \(TUOVI\)](#) ja kuntien hyvinvointikertomuksista. Myös [Terveysten- ja hyvinvoinnin laitoksen \(THL\) TEAviisari -palvelua](#) käytettiin turvallisuussuunnitelmien kartoittamisessa. Aineistoon valittiin ainoastaan ne kunnat ja maakunnat, joilla on voimassa oleva turvallisuussuunnitelma vuonna 2020 tai vaihtoehtoisesti sellainen turvallisuussuunnitelma, jossa ei erikseen mainita turvallisuussuunnitelman päättymisvuotta.

Turvallisuussuunnitelmia on yleisesti ottaen vähemmän kuin aikaisempina vuosina. Tämä käy ilmi TEA-viisari palvelun kartoista ja vertailemalla aiempien vuosien turvallisuussuunnitelmien määrää nykyiseen tilanteeseen. Vuonna 2019 tehdyn kartoituksen ”Yhteenveto kuntien turvallisuussuunnitelmista vuosilta 2008–2019” perusteella vuosina 2008–2019 turvallisuussuunnitelmia oli yhteensä 26 kunnalla. Taulukosta 2 havaitaan, että erityisesti Suomen suurimpien kuntien osalta turvallisuussuunnitelmien määrä on vähentynyt. Useissa kunnissa on siirrytty turvallisuussuunnitelmista laajempiin hyvinvointisuunnitelmiin.

Vuonna 2020 voimassa olevia hyvinvointikertomuksia on 137. Näistä niitä, joissa on mukana myös hyvinvointisuunnitelma, jossa on joko suoraan mainittu turvallisuussuunnitelman sisältyminen suunnitelmaan tai painopistealueina on eritelty selvästi turvallisuus, on 24. Näiden hyvinvointisuunnitelmien aikaväli vaihtelee vuosien 2016–2021 välillä. Tyypillisin aikaväli hyvinvointisuunnitelmille oli 2017-2020. Tämän lisäksi aiemmin esiteltyjä turvallisuussuunnitelmia, jotka ovat (oletettavasti) voimassa vuonna 2020, oli 16. Näin ollen ainoastaan 40 kunnan rikosentorjunnan järjestämisestä on jonkinlaista varmaa tietoa ilman kunnille osoitettujen kyselyiden tapaisia tutkimuksia.

Useammassa kuin 24 hyvinvointikertomuksessa kuitenkin mainittiin rikollisuus tai erilaisia sekundaarisia rikosentorjuntaan liittyviä osa-alueita, kuten koulukiusaaminen tai syrjäytyminen. Usein näitä osa-alueita ei kuitenkaan oltu erikseen sisällytetty varsinaiseen suunnitelmaan. Hyvinvointisuunnitelmissa keskityttiinkin suuremmalta osin yleiseen hyvinvointiin, kuten liikunnan ja hyvän ruokavalion tapaisiin ilmiöihin, eikä niinkään rikosentorjunnan kannalta merkittäviin osa-alueisiin.

Kunnallishallinto on ollut pitkään edustettuna rikosentorjuntaneuvoston kokoonpanossa (Naantali, Hyvinkää, Helsinki). Lisäksi rikosentorjuntaneuvostolla on ollut yhteistyöhankkeita kuntien kanssa, kuten kansallisen väkivallan vähentämisen ohjelman pilotointi Järvenpäässä. Paikallisen rikosentorjuntatyön kehittämiseksi tärkeää on ollut aktiivinen yhteistyö Suomen Kuntaliiton kanssa. Suomen Kuntaliitto on viime vuosina kehittänyt aktiivisesti toimivaa [Turvallinen ja kriisinkestävä kunta –verkostoa](#), minkä koordinointivastuu on Kuntaliitolla. Verkosto tarjoaa mahdollisuuden levittää rikosentorjuntatietoa kunnissa. Tätä mahdollisuutta pitäisi pyrkiä hyödyntämään nykyistä paremmin.

”Turvallisuustalkoot” rikosentorjuntaohjelman toteutukseen liittyen neuvosto alkoi vuonna 2001 koota Turvallisuustalkoiden suosituksen mukaisesti kunnista paikallisten *rikosentorjuntayhdyshenkilöiden* verkostoa ja vuoden 2001 loppuun mennessä 92 kuntaa oli nimennyt yhdyshenkilön. Vuonna 2007 rikosentorjuntaneuvosto päivitti ja täydensi paikallista yhdyshenkilöverkostoaan ja vuoden 2007 lopussa paikallisten yhdyshenkilöiden tiedot oli päivitetty 230 kunnan osalta. Päivityksen yhteydessä yhdyshenkilöjen keskimääräisen aseman kuntien virkahierarkiassa todettiin nousseen. Paikallisen rikosentorjunnan yhdyshenkilöverkosto päivitettiin uudelleen vuoden 2009 alussa. Tarve yhdyshenkilöverkoston päivitykseen syntyi 1.1.2009 voimaan tulleiden kuntaliitoksien johdosta, jotka koskivat yhteensä 99 kuntaa. Neuvosto joutui luopumaan keräämästään yhdyshenkilöverkostosta vuoden 2018 tietosuoja-asetuksen vuoksi (katsottiin rekisteriksi, mikä oli kerätty tavalla, joka ei enää täyttänyt tietosuoja-asetuksen edellyttämiä sille asetettuja vaatimuksia). Jo ennen tätä verkostoa ei oltu aktiivisesti päivitetty vuoden 2009 jälkeen. Vuonna 2021 neuvostolla ei ole koottuna paikallisen rikosentorjunnan yhdyshenkilöverkostoa. Lähivuosina paikallista rikosentorjuntaa tukisi alueellisten koordinaattorien nimeäminen. Rikosentorjuntaneuvosto voisi luoda aktiivisen verkoston näiden alueellisten toimijoiden kanssa.

6.3.1 Oikeusministeriön tuki paikallisen rikosentorjunnan kehittämiseksi

Ensisijainen keino rikollisuuden vähentämiseksi on pyrkiä torjumaan rikoksia ennalta. Näin vähennetään rikollisuudesta aiheutuvia haittoja, kuten inhimillisiä kärsimyksiä ja rikoksen pelkoa sekä säästetään merkittävästi yhteiskunnan varoja. Avainasemassa on kunnissa tehtävä työ, mikä on huomioitu myös oikeusministeriön tulevaisuuskatsauksessa, jossa korostetaan paikallisen rikosentorjunnan tukemisen tärkeyttä. Oikeusministeriön on mahdollista tukea kunnissa tehtävää rikosentorjuntatyötä edistämällä menetelmien kehittämistä ja uusia tulevaisuuden haasteisiin vastaavia hankkeita, joita voidaan levittää ja ottaa käyttöön paikallisella tasolla ja näin laajassa yhteistyössä ehkäistä rikollisuutta, syrjäytymistä ja radikalisoitumista.

Rikollisuuden ehkäisy tulisi kuitenkin nojautua arvioituun tietoon toimien tuloksellisuudesta. Siksi on tärkeää, että hankkeiden ja mallien vaikuttavuutta tutkitaan ja toteutetuja ohjelmia seurataan. Liian usein Suomessa levitetään aktiivisesti valtioneuvostotason toimesta paikallisen tason toimintamalleja, joista ei ole tehty laadukasta prosessi- tai vaikuttavuusarviointia. Samalla saadaan tietoa toimien kustannustehokkuudesta ja voidaan osoittaa työllä saatu rahallinen hyöty.

Vuonna 2021 oikeusministeriö on varannut talousarvion avustuspäärahasta rikosentorjuntahankkeisiin rikollisuutta ehkäisevää työtä tekeville yhteisöille ja rikollisuutta ehkäisevän työn arviointiin 70 000 euroa. Vielä 2010-luvun alussa tähän oli varattu 170 000 euroa. Avustukset ovat toimineet yhteydenpitovälineenä rikosentorjunnan kenttään ja ne ovat lisänneet rikosentorjunnan näkyvyyttä. Avustuspäärahasta merkittävä vähentäminen on tarkoittanut sitä, että kiinnostus rikosentorjuntahankkeiden toteuttamiseen on hiipunut, sillä vaihtoehtoisia rahoituslähteitä ei juurikaan ole. Tämän seurauksena oikeusministeriö on menettänyt yhden tärkeän keinon ohjata ja kehittää rikosentorjuntatyötä.

Pääministeri Marinin hallitusohjelman kohdan 3.3 tavoite 2 keskittyy turvallisuusviranomaisten toimintakykyyn. Tavoitteeseen sisältyy rikollisuuden ja rikosten uusimisen ehkäiseminen monipuolisilla keinoin. Hallitusohjelman mukaisesti poliisin, syyttäjän, tuomioistuinten tai ulosoton kohtaamat henkilöt ohjataan myös muiden tarvitsemiensa palveluiden piiriin, kuten ulosotosta talous- ja velkaneuvontaan, poliisilta päihdehuoltoon tai väkivallan katkaisuojelmaan, vankilasta ja yhdyskuntaseuraamuksista sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä rikollisuutta ehkäiseviin kuntoutusohjelmiin.

Hallitusohjelman myötä vuosina 2020–22 oikeusministeriö jakaa valtionavustuksina sille hallitusohjelmassa kohdistettua 2,5 miljoonan euron määrärahaa kaksi-/kolmevuotisille hankkeille, jotka enimmäkseen liittyvät primaari- ja sekundaaripreventioon eli rikosten ennaltaehkäisyyn tai niistä johtuvien haittojen vähentämiseen. Kyseiset avustukset on

tarkoitettu rikollisuutta ehkäisevää työtä tekeville yhteisöille väkivalta- ja seksuaalirikollisten kuntoutusohjelmien kehittämiseen sekä kunnille toistuvasti rikoksilla oireilevien nuorten paikallisten toimintamallien pilotointien toteuttamiseen. Rikoksentorjuntaneuvoston jäsentahot ovat osallistuneet aktiivisesti hankekokonaisuuden valmisteluun ja oikeusministeriö vastaa hanketyöskentelyn seurannassa.

Vertailukohdaksi voidaan ottaa Ruotsi, jossa rikoksentorjunnan resursointia kasvatettiin merkittävästi vuonna 2016 käynnistyneen kansallisen rikoksentorjuntaohjelman myötä. [Ruotsin rikoksentorjuntaneuvosto Brå](#) sai lähes 1,5 miljoonan euron vuosittaisen lisäresurssin, jonka turvin se on kyennyt vahvistamaan eri toimijoiden välistä vuorovaikusta ja kehittämään rikollisuutta ehkäisevää työtä. Rahoitusta saavat kunnat valitaan Ruotsissa huolella, niiden kanssa tehdään tiivistä yhteistyötä ja työn tuloksia myös seurataan. Ensimmäinen rikoksentorjunnan tilaa Ruotsissa kuvaava raportti vuodelta 2018 kertoo selkeää kieltä siitä, miten resurssien lisääminen on edistänyt rikoksentorjuntatyötä.

Rikoksentorjuntaneuvoston sihteeristön näkemys on, että yksittäisen rikoksentorjunta-hankkeen toteutus ja sen laadukas arviointi vaativat keskimäärin 60 000 – 100 000 euron avustuksen. Tähän vaikuttaa hankkeen laajuus ja kesto. Sihteeristö on 2010-luvulla esittänyt oikeusministeriölle (viimeiseksi 24.4.2019 päivätyllä muistiolla), että rikollisuutta ehkäisevää työtä tekeville yhteisöille ja rikollisuutta ehkäisevän työn arviointiin varattaisiin talousarvion avustusrahaa vuosittain 300 000 euroa.

6.3.2 Esimerkkejä paikallisen rikoksentorjunnan valtioavustuksilla tuetuista hankkeista

- Helsingin kaupungille myönnettiin 15 000 euroa vuonna 2015 *Olen Muslimi Olen Suomalainen* –hankkeeseen. Hankkeen tarkoituksena oli Englannissa kehitetyn radikalisoitumisen ehkäisyn koulutuskokonaisuuden pilotointi ja levitys Suomessa. OMOS-ohjelma auttaa kehittämään kahden kulttuurin välillä asuvien, erityisesti nuorten, identiteettiä omasta itsestään ja uskostaan. Tavoitteena oli myös lisätä väkivaltaista radikalisoitumista ennalta ehkäisevien toimintamuotojen osaamista ja kehittämistä Suomessa.
- Suomen Icehearts ry:lle myönnettiin 10 500 euroa vuonna 2013 Isona töihin –hankkeeseen. Hankkeessa tuettiin sosiaalisesti vaikeassa asemassa olevia Icehearts-joukkueiden nuoria ja nuoria aikuisia työelämään. Kohderyhmän nuorilla oli monialaisia, kasautuvia ongelmia, eikä heillä ei ole edellytyksiä tai valmiuksia hakeutua työharjoitteluun, kesätöihin tai työelämään itsenäisesti. He tarvitsivat rinnalla kulkemista ja yksilöllistä ohjausta. Hankkeen tavoitteena oli räätälöidä yksilöllisiä työkokemusmahdollisuuksia ja näin vahvistaa nuoren itseluottamusta matkalla itsenäiseen työelämään.

- Espoon kaupungille myönnettiin 2 500 euroa vuonna 2010 turvallisuuskävelyt -hankkeeseen. Hankkeen tarkoituksena oli pilotoida Ruotsin mallin mukaista turvallisuuskävelyt -menetelmää Espoossa. Hankkeen kokemusten pohjalta luotiin Suomen oma turvallisuuskävelymalli ja opas. Myöhemmin vuonna 2013 Vaasan kaupungin oppilaiden turvallisuuskävelyitä tuettiin 10 000 eurolla. Hankkeen tavoitteena oli kouluturvallisuuden parantaminen.
- Turvallisen vanhuuden puolesta Suvanto ry:lle myönnettiin 23 000 euroa vuonna 2015 *Tikka – Tunnista ikääntyneiden taloudellinen hyväksikäyttö* -hankkeeseen. Hankkeen tarkoituksena oli luoda toimintaohjeet ja työkalupakki ikääntyneitä asiakkaita kohtaaville pankkien ja maistraattien työntekijöille taloudellisen hyväksikäytön tunnistamiseksi ja tilanteisiin puuttumiseksi.
- Aseman Lapset ry:lle myönnettiin 10 000 euroa vuonna 2013 Katusovittelumenetelmän arviointikokonaisuuteen. Hankkeen tavoitteena oli arvioida Suomeen tuotavaa kokonaan uutta, välittömän puuttumisen sovittelumallia.
- Svenska Pensionärsförbundet r.f:lle myönnettiin 7 500 euroa vuonna 2007 Kätkeyt äänet -kampanjan toteuttamiseen. Sen jälkeen ikääntyneisiin kohdistuvan väkivallan vastaista kampanjapäivää on vietetty vuosittain 15.6. Kampanjan toteuttamista on koordinoitunut vuodesta 2008 Suvanto ry.
- Satakunnan poliisilaitokselle ja Porin kaupungille myönnettiin 19 500 euroa vuonna 2012 yhteishankkeeseen: *Väkivallan vähentäminen väkivallan tihentymäkartoituksen ja yhteisöllisten toimien avulla*. Lisäksi hankkeen prosessi-arviointia tuettiin 20 000 eurolla sama vuonna. Hankkeen keskeisenä tavoitteena oli väkivallan tihentymien (ns. hot spottien) kartoittaminen eri viranomaisten näkökulmasta, poliisille ilmoitettujen väkivaltarikosten kartoittaminen tekijän, uhrin ja ympäristötekijöiden osalta sekä vaikuttaminen edellisten perusteella ilmeneviin seikkoihin viranomaisten ja muiden tahojen yhteistyöllä niin, että väkivalta vähenee. Kyseessä oli lähestymistapa, jonka menestyksen mahdollisuudet oli kansainvälisissä tutkimuksissa todettu ja joita oli pidetty tärkeänä soveltaa myös Suomessa.
- Pelastakaa Lapset ry:lle myönnettiin 7 000 euroa vuonna 2011 Croga.fi -hankkeeseen. Hankkeessa oli tarkoitus tuottaa verkkomateriaali lasten seksuaalista hyväksikäyttöä esittäviin kuviin (lapsipornografia) tai lapsiin seksuaalista kiinnostusta tuntevien suomalaisten käyttöön, omien haitallisten käsitysten, ajatusten ja toiminnan hallintaan sekä rikollisesta toiminnasta pidättäytymisen tueksi. Aineisto toimii itsenäisesti käytettävänä anonyyminä verkkomateriaalina, sekä työkaluna eri alojen ammattilaisille.
- Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle myönnettiin 13 000 euroa vuonna 2011 Moniammatillisen riskienarviointimenetelmän (MARAK) pilottihankkeeseen. Hankkeen tavoitteena oli vähentää uusiutuvaa parisuhdeväkivaltaa ja erityisesti vähentää väkivallan vakavia seurauksia, kuten henkirikoksia. Toimintamalli on nykyään laajassa käytössä eri puolilla Suomea.

- Satakunnan poliisilaitokselle ja Porin kaupungille myönnettiin 9 000 euroa vuonna 2009 Lasta lyömätön Satakunta –hankkeeseen ja Tampereen yliopistolle 20 000 euroa hankkeen arviointiin. Hankkeen tarkoituksena oli vähentää lapsiin ja nuoriin kohdistuvaa perheväkivaltaa sekä lievittää perheväkivallasta aiheutuvia haittoja väkivallan ehkäisytyössä mukana olevien tahojen avulla. Hankkeessa rakennettiin Satakuntaan verkostoitunut toimintamalli perheväkivallan ehkäisemiseksi. Toimintamallin avulla kehitettiin palveluketjuja sekä parannettiin tiedon tuottamista ja koordinoitua. Verkostoitunut toimintamalli varmisti myös väkivaltaa kohdanneen lapsen ja nuoren hoidon saamisen.

7 Arviointia rikosentorjuntaneuvoston toiminnasta ja jatkotarpeista

7.1 Sisäinen arvio neuvoston tehtävien toteutumisesta

Rikosentorjuntaneuvoston asetuksessa sille määrätty tehtävät avattiin muistion alussa kappaleessa 2.2 ja niiden toteutumistapoja on kuvattu edellä erityisesti luvussa kolme. Sihteeristön tekemän yhteenvedon ja arvion pohjalta voidaan todeta, että neuvoston tavoitteet toteutuvat valtaosaltaan melko hyvin kuten yksityiskohtaisessa arvioinnissa alla näkyy.

1. **Seurata rikollisuutta ja koota tietoa toimista sen ehkäisemiseksi**

Tämä on rikosentorjuntaneuvoston perustehtävä yhteistyössä KRIMO:n kanssa. Rikollisuudessa tapahtuvista muutoksista keskustellaan neuvoston kokouksissa. Suosituksia rikollisuuden ehkäisyyksiä julkaistaan vuosittain esimerkiksi rikosentorjuntakatsauksina. Myös rahoituspäätöksiä voidaan suunnata ajankohtaisiin uusiin aiheisiin.

2. **Edistää rikollisuuden ehkäisyyn vaikuttavien viranomaisten ja yhteisöjen yhteistyötä rikollisuutta ehkäisevien hankkeiden ja tointen yhteensovittamisessa**

Rikosentorjuntaneuvoston kokouksissa tapahtuva tiedonvaihto on osa tätä tehtävää. Lisäksi tehtävää toteutetaan säännöllisellä yhteistyöllä ja tapaa- misilla sisäisen turvallisuuden strategian suunnittelun ja toteutuksen koor- dinoinnista vastaavien sisäministeriön virkamiesten kanssa. Työtä tehdään myös rahoitusta saaneiden kuntien ja järjestöjen kanssa. Neuvoston sihtee- ristöllä on mahdollisuus ohjata rahoitettuja hankkeita. Sihteeristö osallistuu myös rikoksia ehkäisevään työhön eri yhteistyöryhmissä ja verkostoissa.

3. **Valmistella ohjelmia ja tehdä aloitteita ja esityksiä rikosten ehkäisemi- seksi ja niistä aiheutuvien haittojen vähentämiseksi sekä turvallisuuden lisäämiseksi**

Tätä tehtävää on toteutettu erityisesti kansallisten rikosentorjuntaohjelmien kautta. Neuvosto on ollut aloitteellinen myös sisäisen turvallisuuden ohjel- mien ja sitä seuranneen strategian valmistelun yhteydessä rikosentorjunnal- lisista toimista.

4. **Edistää tiedotusta rikosentorjunnan mahdollisuuksista, menetel- mistä ja suositeltavista käytännöistä sekä ylläpitää ja kehittää rikosten ehkäisyn tietopalvelua**

Informaatio-ohjaus on keskeinen osa neuvoston työtä ja tiedotus on tärkeä osa miltei kaikessa rikosentorjuntaneuvoston ja sihteeristön työskentelyssä. Rikosentorjuntaneuvosto yhdessä sisäministeriön ja Suomen Kuntaliiton kanssa julkaisee runsaasti rikosentorjuntaan ja turvallisuussuunnitteluun liittyviä materiaaleja, joiden käyttö paikallistasolla ei ole optimoitua. Materiaalien vähäistä käyttöä voi selittää myös tietämättömyys niiden olemassaolosta. Tämä vaatii lisätyötä, jotta tieto olemassa olevista materiaaleista leviää kohderyhmille, myös kuntien virkamiehille ja luottamushenkilöille.

5. **Tehdä aloitteita rikosentorjunnan kehittämistä palveleviksi tutkimuksiksi ja kehittää rikosentorjunnan suunnittelua ja menetelmiä**

OM:n ja RTN:n rikosentorjuntatyö on yhä keskeisemmin tutkimusorientoitunutta. Neuvosto tekee yhteistyötä Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin (KRIMO) kanssa. Neuvosto on aloitteellinen myös VN-TEAS tutkimusrahoituksen hyödyntämisessä ja käynnissä olevien hallitusohjelmahankkeiden arvioinnissa.

6. **Antaa lausuntoja viranomaisten ja yhteisöjen suunnitelmista, jotka voivat vaikuttaa rikollisuuteen tai joilla pyritään ehkäisemään rikoksia, ja avustaa näitä asiantuntemuksella rikosentorjuntahankkeiden suunnittelussa, toteutuksessa ja seurannassa**

Tämän tehtävän toteuttamisessa neuvosto ei ole ollut kovin aktiivinen. Neuvostolle ei juurikaan osoiteta lausuntopyyntöjä eikä tässä kohdassa mainittuja toimeksiantoja. Tämä tehtäväalue edellyttää syvempää paneutumista, resursointia tulevaisuudessa ja mahdollisesti OM:n sisäistä koordinaatiota.

7. **Antaa oikeusministeriölle määräjain katsaus rikollisuusongelmista ja suosituksensa niitä vähentäviksi toimiksi**

Neuvosto laatii vuosittain rikosentorjuntakatsauksen ajankohtaiseksi katsotusta aiheesta. Joissain tapauksissa katsausta laatimaan on nimitetty sihteeristön tueksi erillinen työryhmä, johon on kutsuttu myös neuvoston ulkopuolisia asiantuntijoita.

8. **Pitää yhteyttä ulkomaiden ja kansainvälisiin rikosentorjunnan toimielimiin**

Neuvosto toimii Euroopan rikosentorjuntaverkosto EUCPN:n kansallisena edustajana ja osallistuu aktiivisesti verkoston toimintaan. Lisäksi neuvoston kansainvälisessä yhteistyössä korostuu säännöllinen tiedonvaihto pohjoismaisten rikosentorjuntaelinten kanssa. Olemassa olevia verkostoja tulisi hyödyntää vielä nykyistä laajemmin kriminaalipoliittisessa säädös- ja hankevalmistelussa.

9. **Suorittaa muut oikeusministeriön sille antamat tehtävät.**

Oikeusministeriö ei juurikaan ole antanut tehtäviä rikosentorjuntaneuvostolle. Rikosentorjuntaneuvoston sihteeristö sen sijaan tekee runsaasti oikeusministeriön tehtäviä virkatyönä. Jatkossa neuvoston roolia oikeusministeriön antamien tehtävien toteuttajana olisi syytä vahvistaa ja selkeyttää.

7.2 Rikksentorjuntaneuvoston jäsenten kehittämisehdotukset

Rikksentorjuntaneuvoston alkuvuodesta 2021 teettämässä kyselyssä neuvoston jäsenet ehdottivat useita toimia rikksentorjuntatyön kehittämiseksi niin valtioneuvosto-, alue- kuin paikallistasolla ja lisäksi parannuksia poikkihallinnollisiin rakenteisiin.

Kaikki vastaajat totesivat, että jatkossa kehittämisen painopistettä tulisi siirtää nykyistä enemmän niin poikkihallinnolliseen viranomaisyhteistyöhön kuin muiden toimijoiden väliseen, erityisesti ennaltaehkäisevään yhteistyöhön. Rikksentorjuntaan liittyvää tietojenvaihtoa toivottiin tarkasteltavan yhtenä kokonaisuutena. Näin edistettäisiin parhaiten tiedon saatavuutta ja tiedon hyödyntämistä turvallisuustyössä niin valtakunnallisella, alueellisella kuin paikallisella tasolla. *Paikallistasolla* tulisi jatkossa tunnistaa kuntien ja tulevien sote-hyvinvointialueiden sekä järjestöjen keskeinen rooli sekä käytössä olevat mahdollisuudet rikksentorjuntatyössä painottuen erityisesti ennaltaehkäiseviin palveluihin. Alueatasolta nostettiin esiin, että väkivaltatyötä tekevien järjestöjen ottaminen mukaan alueellisiin turvallisuusrakenteisiin olisi tärkeää ja sitä tulisi edistää. Vastaajat tunnistivat tarpeen ministeriöiden erillisille rikksentorjunnan toimille sekä niihin liittyvälle paremmalle koordinaatiolle ja tarkemmalle roolinmäärittelylle. *Valtioneuvostotasolla* keskeisenä pidettiin tutkimuksen edistämistä sekä tutkimustulosten välittämistä ja koulutuksen järjestämistä tavalla, joka tukisi alue- ja paikallistason työtä. Osa vastaajista toivoi kiinnitettävän huomiota entisestään lisääntyvään kansainväliseen yhteistyöhön ja sen mahdollisuuksiin. Erityisen tärkeänä pidettiin sitä, että yhteistyöllä pyritään välttämään turhaa päällekkäistä työtä. Monipuolinen, onnistunut ennaltaehkäisevä yhteistoiminta eri muodoissaan koettiin vastaajien näkökulmasta myös taloudellisessa mielessä yhteiskunnallisesti kannattavimpana toimintana.

Päihdehuollon toimivuudesta huolehtimista sekä lastensuojelulaitosten sijoitustoiminnan vaihtoehtoisen ja vaikuttavamman toiminnan kehittämistä pidettiin tärkeänä, jotta voitaisiin inhimillisestä näkökulmasta välttää epäsosiaalinen tai muu epäsuotuisa kehityskulku. Joissakin vastauksissa kiinnitettiin huomiota siihen, että tulevaisuudessa kaikki kotoutumista sekä koulutusta ja työllisyyttä tukevat toimenpiteet ovat tärkeitä, mutta tarpeita tunnistettiin myös järjestäytyneen rikollisuuden torjuntatyössä. Digitaalisilla palvelualueilla tapahtuvan kiusaamisen, vihapuheen ja vihamielisen käyttäytymisen vähentämiseen sekä rikosten estämiseen toivottiin resursseja, kehittämistyötä ja uutta lainsäädäntöä. Harvaan asuttujen seutujen turvallisuuskysymyksiä ja erityisesti resurssien allokoiminta olisi niin ikään syytä arvioida riskiperusteisesti eri vuodenaikojana painottaen. Toiveena esitettiin lisäksi, että paikallisiin turvallisuuskyselyihin liitettäisiin kaikille yhteinen valtakunnallinen osio, jolloin paikalliskyselyistä saatu aineisto olisi hyödynnettävissä myös valtakunnalliseen kehittämistyöhön. Tietoaineistoja yhdistelemällä saataisiin entistä tarkempaa taustatietoa ilmiöiden syistä ja kehittymisestä, mikä mahdollistaisi entistä vaikuttavampien toimenpiteiden kehittämisen. Rikksentorjuntaneuvostoa pidettiin nykymuodossaan liian laajana kokonaisuutena, jotta siinä voitaisiin aidosti työskennellä yhdessä ja kehittämistä

voisi tapahtua. Yhtenä vaihtoehtona tälle esitettiin *laajan asiakentän pilkkomista useammaksi kokonaisuudeksi niin, että näiden kokonaisuuksien ympärille koottaisiin toimijaverkosto asiakokonaisuuden ensisijaisista toimijoista ja kehittäjistä*. Toimijoilla olisi siten fokusoidumpi tehtävä, mikä mahdollistaisi aidomman osallistumisen. Asiakokonaisuuksien työtä tulisi kuitenkin koordinoida ja määritellä se jonkun tahon vastuulle riippumatta siitä, minkä hallinnonalan kokoamasta ja pyörittämästä kokonaisuudesta on kysymys. Vastajien jaettu näkemys oli, että kehittämistä tapahtuu parhaiten yhteistyötä tiivistämällä, hallinnonalarajoja madaltamalla ja järjestämällä esimerkiksi yhteisiä viranomaiskoulutuksia.

7.3 Ehdotetut jatkotoimenpiteet

Neuvoston työn organisoimiseksi muistion loppuun on koottu ehdotuksia jatkotyöskentelyn kannalta keskeisten tehtävien osalta:

1. Aluetason rikosentorjuntatyön ja tietopohjan kehittäminen

Kunnissa tehtävän rikosentorjuntatyön aktiivisuus vaihtelee paljon kuntien välillä, yleisimmin osana paikallista turvallisuussuunnitelmaa tai hyvinvointityötä. Erityisesti pienten ja keskisuurten kuntien tueksi tarvittaisiin aluetason koordinaatiota, joka voisi toteutua esimerkiksi edellä selostetun ATT-mallin mukaisesti. Rikosentorjunnan tietopohjan kasvattamiseksi voitaisiin toteuttaa alueellisia asukaskyselyitä, joista saataisiin kuntakohtaisia tuloksia. Rikosentorjuntaneuvosto voisi luoda aktiivisen verkoston aluetason koordinaattoreista ja tukea heidän työtään rikosentorjunnan osalta. Saatavilla olevan tiedon (10.5.2021) perusteella alueellista turvallisuustyötä lähdetään edistämään osana sisäisen turvallisuuden strategian paikallisen turvallisuustyönkehittämisen painopisteryhmää.

”Turvallisesti yhdessä” rikosentorjuntaohjelmaan vuosille 2016-2020 sisältyi useita toimenpiteitä turvallisuuden ja rikosten ehkäisyn sisällyttämisestä kunnan strategiaan ja hyvinvointi- ja turvallisuustyöhön ja sähköisten hyvinvointikertomuksien hyödyntämisestä. Rikosentorjuntaohjelman arviointi valmistuu syksyllä 2021 ja sitä tullaan hyödyntämään jatkotarpeiden kartoittamisessa ja suunnittelussa.

2. Rikosentorjuntaa koskevan koulutuksen resurssien varmistaminen

”Turvallisesti yhdessä” rikosentorjuntaohjelman yksi tavoite on edistää rikosentorjuntaa koskevan tiedon jakamista. Ohjelmassa oli lisäksi toimenpide sen varmistamiseksi, että koulutusta voidaan antaa ammatissa toimiville ja eri kohderyhmille. Neuvosto järjesti yhdessä Laurea-ammattikorkeakoulun kanssa rikosentorjuntakoulutusta ammatissa toimiville vuosina 2018 ja 2019. Vuonna 2020 päätettiin pitää välivuosi ja vuonna 2021 koulutuksen järjestämiseen ei saatu rahoitusta. Koulutukseen varattavien resurssien saatavuus tulee varmistaa tulevaisuudessa.

3. Yhteistyön ja roolien selkeyttäminen rikosentorjunta- ja turvallisuustyössä

Rikosentorjuntaneuvoston ja sisäisen turvallisuuden sihteeristön yhteistyö ja suunnittelu ovat viime vuosina tiivistyneet. Rikosentorjuntaohjelman kuntakyselyn eräät vastaajat ilmoittivat, että kentällä oli erilaisia näkemyksiä ja epäselvyyttä siitä, kenen vastuulla rikosentorjuntatyö on, mitä rikosentorjuntatyö sisältää ja mitkä ovat erot rikosentorjunnan ja sisäisen turvallisuuden välillä. Todettiin, että samojen teemoja käsitellään eri toimijoissa. Paikallisella tasolla tapahtuvan työskentelyn lisäksi turvallisuutta edistävien kansallisten ohjelmien välisen yhteistyön kehittämisen on tärkeää, jotta resurssit saataisiin parhaiten käyttöön yhteisten tavoitteiden edistämiseksi; turvallisen arjen takaamiseksi tavoitteita kannattaa edistää rinnakkain. Jatkossa pitäisi maksimoida SM:ssä ja RTN/OM:ssä tehtävä yhteistyö samoja teemojen käsittelemiseksi, synergiaetujen saavuttamiseksi ja päällekkäisen työn välttämiseksi.

Rikosentorjuntaneuvoston ja sen sihteeristön roolia tulisi koordinoida myös oikeusministeriön sisällä.

4. Rikosentorjuntaa koskevan viestinnän kohdentaminen ja tehostaminen

Rikosentorjuntaneuvoston viestinnän painopisteenä on tutkimukseen perustuvan tiedon yleistajuistaminen ja välittäminen, mutta tieto ei välttämättä saavuta riittävästi sitä tarvitsevia. Tutkimustiedon ja rikollisuuden ehkäisyä koskevien materiaalien levittämistä on kohdennettava paikallisen tason toimijoille sekä tehostettava rikosentorjunnan näkökulmien saamista julkiseen keskusteluun. Viestintää on kehitettävä nykyaikaisen viestintäympäristön lähtökohdista ja keinoin. Lisäksi paikallisella tasolla on parannettavaa viestinnän kytkemisessä rikosenehkäisytyöhön.

5. Tutkimukseen perustuvan näkökulman vahvistaminen EUCPN:ssä tehtävien linjausten mukaisesti

Julkisessa suunnittelussa ja poliittisessa päätöksenteossa tutkimukseen perustuva toimintatapa on saanut entistä enemmän painoarvoa. Jatkossa rikosentorjuntatyön kehittäminen tulee yhä vahvemmin perustua tietoon ja tutkimukseen perustuviin ratkaisuihin. Euroopan rikosentorjuntaverkosto on vuosille 2021-25 suunnatussa strategiassa nostonut tutkimukseen perustuvan päätöksenteon keskeiseksi kehittämiskohteeksi. Suomessa tehtävää rikosentorjuntatyötä on tarpeen mukaan sytyä kehittää näiden linjausten mukaisesti.

6. Ulkopuolinen arviointi rikosentorjuntatyön kansallisesta organisoimisesta

Kansallisen rikosentorjuntatyön ja rikosentorjuntaneuvoston tehtävien arvioimiseksi on syytä käynnistää ulkopuolinen selvitys. Selvityksessä tulee käsitellä muun muassa seuraavia asioita:

- OM:n rikosentorjuntatyö ja rikosentorjuntaneuvoston suhde muihin toimijoihin: synergia ja päällekkäisyyksien välttäminen
- Valtioneuvostotasoinen rikosentorjuntatyö suhteessa paikalliseen ja alueelliseen tasoon
- Yhteistyö Euroopan rikosentorjuntaverkoston kanssa ja kansainvälinen työ
- Oikeusministeriön sisäinen rikosentorjuntatyön organisointi
- Tutkimustiedon hyödyntäminen ja hankkiminen rikosentorjunnassa
- Rikosentorjuntatyön riittävä resursointi
- Muut arvioitsijan tärkeiksi näkemät seikat

Liite 1

Rikksentorjuntaneuvoston jäsentahojen toiminta (2/2021)

Oikeusministeriö

Valtioneuvoston asettama rikksentorjuntaneuvosto käsittelee rikollisuuden ehkäisyyn, rikoksista aiheutuvien haittojen vähentämiseen ja turvallisuuden edistämiseen liittyviä yleisiä kysymyksiä. Valtioneuvoston rikksentorjuntaneuvostosta antaman asetuksen (12.4.2007, 396/2007) 2 §:n mukaisesti neuvoston tehtävät liittyvät rikksentorjuntaa ja rikollisuutta ehkäisevän tiedon kokoamiseen, sen analysointiin ja jakamiseen, ohjelmien valmisteluun, aloitteiden ja suositusten tekemiseen sekä viranomaisten ja yhteisöjen yhteistyön edistämiseen rikollisuutta ehkäisevien hankkeiden ja toimien yhteensovittamisessa. Oikeusministeriön kriminaalipoliitikka- ja rikosoikeusosaston rikksentorjuntaan keskittyvät virkamiehet muodostavat oikeusministeriön yhteydessä toimivan rikksentorjuntaneuvoston sihteeristön. Samat virkamiehet osallistuvat myös poikkihallinnolliseen yhteistyöhön rikksentorjunnan osalta erityisesti neuvoston eri jäsentahojen kanssa.

Pääministeri Marinin hallitusohjelman kohdan 3.3 tavoite 2 keskittyy turvallisuusviranomaisten toimintakykyyn. Tavoitteeseen sisältyy rikollisuuden ja rikosten uusimisen ehkäiseminen monipuolisin keinoin. Hallitusohjelman mukaisesti poliisin, syyttäjän, tuomioistuinten tai ulosoton kohtaamat henkilöt ohjataan myös muiden tarvitsemiensa palveluiden piiriin, kuten ulosotosta talous- ja velkaneuvontaan, poliisilta päihdehuoltoon tai väkivallan katkaisuojelmaan, vankilasta ja yhdyskuntaseuraamuksista sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä rikollisuutta ehkäiseviin kuntoutusohjelmiin.

Oikeusministeriö myöntää vuosittain avustuksia paikallisen rikksentorjunnan kehittämiseen ja radikalisaation torjuntaan. Pääsääntöisesti oikeusministeriö ja sen hallinnonala keskittyvät erityisesti tertiäriprevention eli uusintarikollisuuden torjuntaan. Tertiäriprentioksi voidaan laskea esimerkiksi rikoksen uhreille annettu tuki ja uudelleen uhriutumisen torjuntaan liittyvät toimet. Tätä oikeusministeriö edistää muun muassa rahoittamalla rikosuhripäivystyksen toimintaa.

Tämän lisäksi vuosina 2020-22 oikeusministeriö jakaa valtionavustuksina sille hallitusohjelmassa kohdistettua 2,5 miljoonan euron määrärahaa kaksi-/kolmevuotisille hankkeille, jotka enimmäkseen liittyvät primaari- ja sekundaariprevention eli rikoksien ennaltaehkäisyyn tai niistä johtuvien haittojen vähentämiseen. Kyseiset avustukset on tarkoitettu rikollisuutta ehkäisevää työtä tekeville yhteisöille väkivalta- ja seksuaalirikollisten kuntoutusohjelmien kehittämiseen sekä kunnille toistuvasti rikoksilla oireilevien nuorten paikallisten toimintamallien pilotointien toteuttamiseen. Rikksentorjuntaneuvoston jäsentahot

ovat osallistuneet aktiivisesti hankekokonaisuuden valmisteluun ja oikeusministeriö vastaa hanketyöskentelyn seurannassa.

Sisäministeriö

Sisäministeriön kolme päätehtävää ovat poliisia, pelastustoimea, hätäkeskustoimintaa, rajavalvontaa, meripelastusta ja maahanmuuttoa koskevan lainsäädännön valmistelu, sisäministeriön alaisten virastojen ja laitoksien tulosohtaus sekä ministeriön toimialaan kuuluvien kansainvälisten ja EU-asioiden käsittely. Sisäministeriö koordinoi poikkihallinnollista sisäiseen turvallisuuteen liittyvää yhteistyötä, jota tehdään muiden ministeriöiden, kansalaisjärjestöjen ja kuntien kanssa. Sisäministeriön visio on, että Suomi on maailman turvallisimaa.

Primääripreventiota ohjaa sisäministeriön konsernistrategia, jota toteutetaan hallituskauden aikana 2019-2022. Strategian päätavoitteita ovat 1) turvallisuuden tunne on korkea, 2) ihmiset, ympäristö ja omaisuus ovat turvassa, 3) kansallisen turvallisuuden uhat torjutaan ja 4) maahanmuutto on hallittua ja yhteiskunnallisesti kestävä. Päätavoitteista 1 ja 2 liittyvät turvalliseen asuin ympäristöön ja niihin kuuluu turvallisuusviranomaisten näkyvyys ja tavoitettavuus, joita tuetaan oikea-aikaisella ja monipuolisella viestinnällä. Poliisin osalta näkyvyys ja tavoitettavuus tarkoittavat erityisesti valvonta- ja hälytystoimintojen turvaamista koko valtakunnassa. Rikostutkinnassa näkyvyyden ja tavoitettavuuden voi ymmärtää esitutkinnan toimittamisen keston tarkastelulla ja pyrkimyksellä esitutkinnan tehostamiseen. Sekundääriprevention ja ennakoivan puuttumisen kannalta olennainen on poliisin ennalta estävän strategian 2019-2023 mainitsevat työmuodot (lähipoliisitoiminta, Ankkuri, moniammatillinen riskienarviointi, paikallinen ongelmanratkaisu ja huolta aiheuttavat henkilöt), joita kohdistetaan erityisesti riski yksilöihin tai -ryhmiin.

Sisäministeriö on pyrkinyt kehittämään turvallisuusviranomaisten ja terveydenhuollon yhteistyötä mielenterveysongelmista johtuvan väkivallan ja rikollisuuden ennaltaehkäisemiseksi. Varhaisen puuttumisen työmuotojen käyttäminen perustuu tietojohdoisuuteen. Siten poliisin voimavaroja voidaan kohdentaa täsmällisesti. Tietojohdoisuutta tukee yhteistyö muiden viranomaisten, kuntien, yhteisöjen ja kansalaisjärjestöjen kanssa.

Sisäministeriö on julkaissut "Turvallisuutta kaikkialla – paikallisen ja alueellisen turvallisuussuunnittelun kansalliset linjaukset". Julkaisun tarkoitus on tukea turvallisuussuunnittelua ja ohjata kuntien, seutukuntien ja valmisteilla olevien maakuntien alueella tehtävää turvallisuussuunnittelua. Esitutkinnan aikana rikoksen uhrille annettavan tiedon määrää ja laatua on pyritty kehittämään määrätietoisesti Poliisihallituksen ohjeella "Rikoksen uhrin ohjaaminen ja rikosasioiden sovittelu". Lapsen kohtaaminen esitutkinnassa on ohjeistettu erikseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) vastaa yleisesti useista rikollisuuteen ja rikoksentorjuntaan vaikuttavista julkisen vallan politiikanlohkoista, joista monet edellyttävät poikkihallinnollista otetta. Näitä ovat muun muassa sosiaalinen hyvinvointi ja sosiaalisten ongelmien ehkäisy (eriarvoisuuden vähentäminen, osallisuuden edistäminen, sosiaaliturva), terveyden ja toimintakyvyn edistäminen sekä sairauksien ehkäiseminen, sosiaali- ja terveystalvet (ml. mielenterveyspalvelut), lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin turvaaminen, alkoholi- ja huumausaine-asiat sekä rahapelihaittojen ehkäiseminen.

STM:n näkökulmasta tärkeitä rikoksentorjuntaan liittyviä toimia ovat sosiaalinen hyvinvointi ja sosiaalisten ongelmien ehkäisy (käytännössä esimerkiksi syrjäytymistä ja köyhyyttä vähentävät toimet), toimeentuloturva ja sosiaalipalvelut (ml. turvakodit - terveyden ja toimintakyvyn edistäminen sekä sairauksien ehkäiseminen ja ehkäisevä mielenterveystyö), sosiaali- ja terveystalvet (erityisesti mielenterveystalvet, varhainen puuttuminen päihdeongelmiin), lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin turvaaminen (erityisesti lastensuojelun toimet), alkoholi- ja huumausaine-asiat sekä rahapelihaittojen ehkäiseminen (alkoholilainsäädännön rajoitukset, esimerkiksi päihtyneille myynnin kieltö, anniskelu- ja myyntiaikarajoitukset) sekä Veikkaus Oy:n tuoton jakaminen terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen (ko. järjestötoiminnan avustukset ja niissä erityisesti ihmiskauppan ja kaupallisen seksuaalisen hyväksikäytön ehkäisy).

Ympäristöministeriö

Ympäristöministeriön asettama työryhmä valmistelee Suomeen asuntopoliittista kehittämissuohjelmaa vuosille 2021–2028. Työryhmässä ovat mukana asuntopoliitikasta vastaavat ministeriöt ja virastot ja sen tukena toimii parlamentaarinen seurantaryhmä, jossa ovat mukana eduskuntapuolueet. Asuinympäristön turvallisuutta edistävät osaltaan ympäristöministeriön koordinoimat lähiösuohjelma 2020-2022 ja ikääntyneiden asumisen toimenpidesuohjelma 2020-2022. Ympäristörikostorjunnan strategia ja kahden vuoden välein päivitettävät toimenpidesuohjelmat vuodesta 2015 eteenpäin sisältävät niin ikään tavoitteen vaikuttaa ennalta ehkäisevästi ympäristörikosten vähentämiseksi valistuksen ja muiden keinojen kautta. Lisäksi ympäristöministeriön toimialaan kuuluvalla maankäytön suunnitellulla vaikutetaan asuin- ja muiden ympäristöjen turvallisuuteen. Ympäristöministeriö edistää toimillaan myös rakennetun ympäristön suunnittelun keinoin tapahtuvaa rikoksentorjuntaa ja turvallisuuden tunteen edistämistä.

Ympäristönsuojelun valvontaviranomaisten (kunnan ys-viranomaiset ja ELY-keskus) tehtävänä on suunnitella valvontatoiminta riskiperusteisesti ja tehdä määräaikaistarkastuksia luvanvaraisiin, ilmoituksenvaraisiin ja rekisteröitäviin toimintoihin, jotta säännöllisesti voidaan todeta toiminnan olevan lain- ja päätöstenmukaista tai puuttua laiminlyönteihin ympäristörikosten estämiseksi tai rajoittamiseksi. Maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL)

ja sen nojalla annetuissa asetuksissa määrätään myös vaatimuksista rakentamisessa sekä rakennusten ja rakennetun ympäristön kunnossapidosta muun muassa terveellisyyden ja turvallisuuden kannalta.

Valtioneuvostotasolla keskeistä on tutkimuksen edistäminen sekä tutkimustulosten välittäminen ja koulutuksen järjestäminen tavalla, joka tukee alue- ja paikallistason työtä. Ympäristörikostorjunta on suuresti hyötynyt strategisella tasolla organisoituna viranomaisyhteistyöstä. Keskeisiä tavoitteita on saatu aikaan ilman erillisrahoitusta yhteistyötä tiivistämällä, hallinnonalarajojen madaltamisella ja esimerkiksi yhteisillä viranomaiskoulutuksilla.

Rikosseuraamuslaitos

Rikosseuraamuslaitos on oikeusministeriön alaisuudessa toimiva vankeusrangaistusten ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanoviranomainen. Rikosseuraamuslaitoksen tavoitteena on omalta osaltaan ehkäistä uusintarikollisuutta ja lisätä yhteiskunnan turvallisuutta. Keskeisimpänä tavoitteena on asiakkaiden valmentaminen rikoksettomaan elämäntapaan.

Rikosseuraamuslaitoksen kaikista asiakkaista tehdään arviointi, jossa käydään läpi, mitkä tekijät liittyvät uusimisriskiin ja mitkä asiat tukevat rikoksetonta elämäntapaa (suojaavat tekijät). Näin voidaan tunnistaa esimerkiksi radikalisoitumisen tai monenlaisen muun syrjäytymisen riskejä. Työssä korostuu rikoksista jo tuomittujen henkilöiden integroiminen yhteiskuntaan. Uusimisriskiin vaikuttavaa yhteistyötä tehdään muun muassa rikoksista epäiltyjen, rikoksiin syyllistyneiden nuorten ja aikuisten asioissa, restoratiivisessa työssä, päihdetyössä, väkivaltatyössä ja mielenterveystyössä, asuntopoliittisissa asioissa sekä rikosoikeudellisen toimijakentän yhteistyössä.

Rikosseuraamuslaitos tekee yhteistyötä eri tahojen kanssa myös asiakaskuntaansa laajemmin, yleisesti rikosten ennaltaehkäisemiseksi ja huolehtien osaltaan yhteiskunnan turvallisuudesta. Tällöin yhteistyössä korostuvat konsultointi ja osaaminen esimerkiksi rikoksilla oireilevien nuorten kanssa työskentelystä ja uusimisriskiin vaikuttavista työmuodoista. Ympäristöön liittyvät rikosentorjuntatoimet kohdistuvat lähinnä Rikosseuraamuslaitoksen omiin tiloihin, jotta mahdollisuudet rikoksiin syyllistymiseen ovat mahdollisimman vähäiset (ns. vankiloihin liittyvä tekninen turvallisuustoiminta). Rikosseuraamuslaitoksessa turvallisuus perustuu dynaamiseen turvallisuuskäsitykseen, jonka ytimessä on lähityössä tapahtuva vuorovaikutus vankien ja yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden kanssa. Tämä osaltaan edistää yhteiskunnan turvallisuutta pitämällä yllä laillista ja turvallista seuraamusten täytäntöönpanojärjestelmää.

Poliisihallitus

Poliisin strategiassa vuosille 2020-2024 visiona on, että poliisin on kaikkien turvaaja kaikkina aikoina. Vision toteuttamiseksi on laadittu viisi strategiasta päätavoitetta 1. Turvaamme arjen ja pidämme luottamuksen poliisin korkeana, 2. Ennalta estämme rikoksia ja häiriöitä, 3. Paljastamme ja selvitämme erityisesti vakavia rikoksia tehokkaasti, 4. Tuotamme nykyaikaisia, turvallisia ja kehittyviä palveluita ja 5. Teemme yhteistyötä ja viestimme aktiivisesti.

Poliisi kohdistaa ennaltaehkäiseviä toimia väestöön, asuinympäristöön, peruskoulutukseen, asuntopolitiikkaan ja valistustoimintaan. Tärkeää on syventää yhteistyötä muiden turvallisuusviranomaisten ja yhteistyötahojen kanssa niin kansainvälisesti, valtakunnallisesti kuin alueellisesti, sekä erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Lisäksi poliisin tavoitteena on viestiä avoimesti, yhdenmukaisesti, ymmärrettävästi ja nopeasti sekä osallistua aktiivisesti yhteiskunnalliseen keskusteluun poliisin toimialalla. Turvallisuus on vakaan ja hyvinvoivan yhteiskunnan kivijalka. Hyvä sisäinen turvallisuus tarkoittaa sitä, että väestö voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista ja kansallisista tai kansainvälisistä ilmiöistä johtuvaa pelkoa tai turvattomuutta. Se on mahdollista saavuttaa ainoastaan eri toimijoiden yhteistyön tuloksena.

Rikosympäristöön kohdistuvia toimia on johdettavissa Sisäisen turvallisuuden strategian toimenpiteistä, joita ovat esimerkiksi turvallisuuden innovaatiot, arjen turvallisuus, turvallisuuden ohjaus sekä maakuntien ja kuntien työ. Poliisin strategian mukaisesti poliisi tuottaa ajantasaista ja analysoitua tietoa toimintaympäristöstä muun muassa poliittisen päätöksenteon ja yhteiskunnallisen keskustelun tueksi. Poliisi näkyy ja on helposti lähestyttävä sekä pyrkii pitämään kansalaisten luottamuksen poliisiin korkeana. Poliisin viestintää on ohjeistettu Poliisihallituksen ohjeella. Poliisin verkkosivuja on uudistettu ja näkyvyyttä perinteisissä tiedotusvälineissä ja sosiaalisessa mediassa on vahvistettu. Ennalta estävän työn strategian mukaisesti keinoina ja työkaluina mainittakoon Ankkuri-toiminta, moniammatillinen yhteistyö, lähipoliisitoiminta, paikallinen ongelman ratkaisu ja huolta-aiheuttavat henkilöt.

THL, oikeuspsykiatria

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on sosiaali- ja terveysministeriön alainen tutkimus- ja kehittämislaitos, joka tarjoaa luotettavaa tietoa terveys- ja hyvinvointialan päätöksenteon ja toiminnan tueksi. Lainsäädännön mukaan THL:n toimialaan kuuluvat väestön terveys ja hyvinvointi. Lisäksi viranomaistoiminnassa ollaan tekemisissä riskienhallinnan

kanssa sekä väkivaltaisen käyttäytymisen ja tekojen kehkeytymisen juurilla ja tekojen jälkeisen puuttumisen äärellä.

Viranomaistyössä yhtenä elementtinä on valvonta-ajalle päästäminen, lääketieteellisten ehtojen asettaminen ja arvioiminen rikoksen tehneen hoitoon määrätyn henkilön selviytymisestä sairaalan ulkopuolella. Tavoitteena on tarjota parasta oikeuspsykiatrista asiantuntemusta etupainotteisesti, peruspalveluissa ja siellä missä riskit ovat tunnistettavissa eikä vasta rikoksen tapahtumisen jälkeen. Toisaalta myös hoitoon pääsyä madaltamalla ja hyvällä hoidolla ja huolenpidolla voidaan vähentää uusintarikollisuuden riskiä. Näiden lisäksi tarvitaan moniammatillista, asiakaslähtöistä ja kokemusperäiseen ja kansainväliseen toimintaan liittyvää asiantuntijuutta.

Rikosuhripäivystys

Rikosuhripäivystys (RIKU) on vuonna 1994 toimintansa aloittanut yhteistyösopimukseen perustuva toiminta. Oikeusministeriö antoi 21.12.2017 tehdyllä päätöksellä Rikosuhripäivystykselle kymmeneksi vuodeksi (2018–2027) julkisen palveluvelvoitteen rikosuhridirektiivin mukaisten uhrien yleisten tukipalveluiden tuottamiseksi ja tarjoamiseksi. RIKU:n perustehtävänä on parantaa rikoksen uhrin, hänen läheisensä ja rikosasian todistajan asemaa vaikuttamalla ja tuottamalla tukipalveluita.

Rikosuhripäivystys osallistuu jonkin verran ennaltaehkäisevään valistustoimintaan. Näkökulma on rikoksen uhriksi joutumisen estäminen ja tietoisuus olemassa olevista tukipalveluista. Lisäksi kerrotaan myös rikoksen tekijöille suunnatusta palveluista. Päätehtävänä kuitenkin on tuottaa uhrien tukipalveluita ja palvelun avulla auttaa uhreja selviytymään rikoskokemuksestaan ja varmistaa, että heidän oikeutensa rikosprosessissa toteutuvat. Tukipalvelussa keskeistä ovat tiedon ja neuvonnan sekä emotionaalisen tuen tarjoaminen. Tuki-työhön linkittyy olennaisesti vaikuttamistyö sen puolesta, että uhrien tukipalvelut olisivat riittäviä ja että uhrien oikeudet toteutuisivat parhaalla mahdollisella tavalla.

Rikoksentorjunnassa Rikosuhripäivystyksen yksi keskeinen tavoite on luoda riittävät, uhrien tarpeisiin soveltuvat ja yhdenvertaiset uhrien tukipalvelut. Tätä tavoitetta edistään sekä valtioneuvosto- että alue- ja paikallistasolla. RIKU:n näkökulmasta viranomais-ten ja järjestöjen poikkihallinnollinen yhteistyö kaikilla tasoilla on tärkeää ja hedelmällistä sekä edistää uhrien asemaa ja ohjautumista palveluihin. Paikallisesti esim. MARAK-yhteistyö on hyvä esimerkki toimivasta poikkihallinnollisesta yhteistyöstä, jossa myös järjestöt ovat mukana. Valtakunnallisella tasolla tärkeitä ovat erilaiset uhrin asemaan liittyvät poikkihallinnolliset työryhmät, joissa on myös järjestöjen edustus. Aluetasolla väkivaltatyötä tekevien järjestöjen ottaminen mukaan alueellisiin turvallisuusrakenteisiin on tärkeää ja sitä tulisi edistää.

Suomen Yrittäjät ry

Suomen Yrittäjät on elinkeinoelämän suurin keskusjärjestö. Mukana on yrityksiä kaupan, liikenteen, palvelujen, teollisuuden ja urakoinnin toimialoilta. Suomen Yrittäjät haluaa parantaa yrittäjien asemaa ja yrittämisen olosuhteita. Tavoitteena on, että Suomesta tulee paras paikka yrittää.

Rikksentorjunnan näkökulmasta Suomen Yrittäjät tiedottaa ja uutisoi pienille ja keskisuurille yrittäjille eri rikosmuodoista, rikollisista toimijoista sekä siitä, miten rikoksilta voi suojautua. Lisäksi nostetaan päättäjien ja ministeriöiden edustajien tietoon lainsäädännössä olevia epäkohtia, jotka tulisi korjata.

Kuntaliitto

Suomen Kuntaliitto on kuntasektorin edunvalvoja, kehittäjäkumppani sekä asiantuntija- ja tietopalvelujen tarjoaja. Kuntaliiton jäseniä ovat Suomen kunnat ja kaupungit. Toiminnassa ovat mukana myös maakuntien liitot, sairaanhoitopiirit, muut kuntayhtymät sekä kuntataustaiset osakeyhtiöt. Toiminnan lähtökohtana on itsehallinnon ja elinvoimaisuuden sekä asukkaiden hyvinvoinnin ja demokratian vahvistaminen.

Kuntaliitto tukee kuntia turvallisuusnäkökulman ja rikosten ennaltaehkäisynäkökulman huomioimisessa. Tavoitteena on edistää kuntien palveluiden, asuin ympäristön ja asuntopolitiikan ratkaisuisissa parempaa kokonaisuymmärrystä yhteiskunnan toiminnasta sekä siitä, mitkä ratkaisut voivat vaikuttaa paikallistasolla asukkaiden turvallisuuden parantumiseen. Ongelmien varhainen havaitseminen ja niihin puuttuminen alkaa jo kouluissa osana kasvatus työtä. Tulevaisuudessa monialaisen viranomaisyhteistyön varmistaminen kuntien opetusviranomaisten ja hyvinvointialueen sosiaali- ja perhetyön viranomaisten välillä on yksi tärkeimpiä kehittämistehtäviä, jossa Kuntaliitto toimii kuntien tukena.

Kuntaliiton tavoitteena on edistää tiedon saatavuutta ja tiedon hyödyntämistä turvallisuustyössä niin valtakunnallisella, alueellisella kuin myös paikallisella tasolla. Paikallisturvallisuuden seuranta- ja parantamistoimenpiteet kytketään entistä kiinteämmäksi osaksi kuntien hyvinvointityötä. Rikosten torjunta kytkeytyy osaltaan myös sisäisen turvallisuuden kysymyksiin ja tulevaisuudessa sen merkitys vain korostuu.

Aluehallintovirasto

Aluehallintovirasto hoitaa Suomen lainsäädännön mukaisia toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä. Kaikilla kuudella aluehallintovirastolla on oma toimialueensa, johon kuuluu yksi tai useampia maakuntia. Alueellisesti vaikutetaan eri toimialoilla muun muassa turvalliseen asuin ympäristöön sekä varhaiskasvatukseen ja opetustoimeen tai sosiaali- ja

terveydenhuoltoon liittyvissä kysymyksissä. Rikostentorjunnan näkökulmasta oma tärkeä roolinsa on myös harmaan talouden torjunnalla.

Aluehallintoviraston kehittäminen painottuu poikkihallinnolliseen viranomaisyhteistyöhön ja alan muiden toimijoiden väliseen erityisesti ennaltaehkäisevään yhteistyöhön. Jatkossa myös kansainvälistä yhteistyötä tehdään entistä enemmän. Alueellisesti on tärkeä huomioida rikollisuutta ehkäisevä rakentaminen ja toimintojen suunnittelu sekä sijoittaminen eri kaupunginosissa ja väestön sijoittuminen kaupunginosaan. Tavoitteena on riittävä valvonta, mikä omalta osaltaan toimii rikosentekomotivaatiota ehkäisevästi. Samoin koulutus ja työllisyys sekä kaikki kotoutumista tukevat toimenpiteet ovat tärkeitä. Monipuolinen, onnistunut ennaltaehkäisevä yhteistoiminta eri muodoissaan on myös taloudellisessa mielessä yhteiskunnallisesti kannattavinta toimintaa.

Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus

Kaikki tuomioistuimet ovat tuomiovaltaa käyttäessään riippumattomia. Käräjäoikeudet kuuluvat yleisiin tuomioistuimiin ja niissä käsitellään riita-, rikos- ja hakemusasioita. Länsi-Uudenmaan käräjäoikeuden tuomiopiiriin kuuluu useita kuntia.

Seuraamusjärjestelmän monipuolisella käyttämisellä (ehdollisen vankeuden valvonta, yhdyskuntapalvelu ja valvontarangaistus) ja tarkoituksenmukaisen rangaistusseuraamuksen tuomitsemisella on mahdollista ehkäistä rikoksista jo aiemmin tuomittujen henkilöiden uusintarikollisuutta ottaen huomioon se tiedossa oleva seikka, ettei ehdottomalla vankeusrangaistuksella yleisesti ole toivottua vaikutusta tältä osin. Sama koskee myös alle 18-vuotiaiden rikosentekijöiden uusintarikollisuuden ehkäisemistä. Alle 18-vuotiaiden rikosentekijöiden osalta nuorisorangaistuksen käyttäminen mahdollistaa ehdollista vankeusrangaistusta paremmin uusintarikollisuuden ehkäisemisen. Tärkeää on myös asianomistajan eli rikoksen uhrin aseman huomioiminen oikeudenkäynnissä sekä viranomaisten välinen yhteistyö.

Helsingin kaupunki

Helsingin kaupungin turvallisuustyö perustuu erilaisissa verkostoissa toimimiseen sekä monipuoliseen yhteistyöhön eri toimijoiden kanssa. Painopiste on varhaisessa puuttumisessa ja ennaltaehkäisevässä toiminnassa. Erityisesti kaupunkiudistusalueiden kehittämisen yhteydessä pyritään huolehtimaan turvallisuuteen liittyvistä asioista. Niiden suunnittelussa otetaan vahvasti huomioon turvallisuuteen ja rikosten ennaltaehkäisyyn liittyvät näkökulmat, kuten valaistuksen suunnittelu ja pimeiden katvepaikkojen välttäminen.

Kaupunki laatii valmiita toimintamalleja, joiden mukaan haasteellisiksi koettuja kaupunginosia kehitetään rikosten ennalta ehkäisyn ja turvallisuuden sekä viihtyisyyden

näkökulmista. Etsivän ja jalkautuvan nuorisotyön avulla pyritään tavoittamaan nuori siellä missä hän on, tarjotaan turvallisen aikuisen läsnäoloa ja tarvittaessa ohjataan tuen ja avun piiriin. Kaikille nuorille pyritään tarjoamaan työ- ja harrastusmahdollisuuksia. Lisäksi kaupungilla on paljon matalan kynnyksen palveluita lapsiperheille, kuten lapsiperheiden sosiaaliohjaus ja perheneuvola. Perheille tarjotaan ohjausta ja neuvontaa elämän eri tilanteissa ennen kuin tilanteet saattavat kärjistyä. Koulujen oppilashuoltoryhmä vastaa oppilaan hyvinvoinnista, tarjoaa tarvittavaa tukea oppilaan arkeen ja ohjaa tarvittaessa oppilaan tiiviimmän tuen piiriin. Koulut tekevät tiivistä yhteistyötä muun muassa poliisin ennalta estävän toiminnon kanssa. Oppilaille tarjotaan laillisuuskasvatusta ajankohtaisten teemojen ympärillä. Konfliktitilanteita pyritään sovitteluun, jotta ne eivät eskaloituisi.

Yhdyskuntayön avulla pyritään tarttumaan asuinalueilla esiintyviin häiriöihin sekä ongelmiin ja täten lisäämään turvallisuutta ja ennaltaehkäisemään rikoksen pelkoa. Kaupunkilaisten osallistaminen asuinalueidensa turvallisuuden parantamiseen koetaan tärkeänä. Tavoitteena on vastata eri ongelma-alueiden haasteisiin yhteistyössä kaikkien kanssa.

KRIMO, Helsingin yliopisto

Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti (KRIMO) on Helsingin yliopiston yhteydessä toimiva tutkimusinstituutti, jonka tehtävänä on harjoittaa riippumatonta kriminologista ja oikeuspoliittista tutkimusta. Instituutissa harjoitettavalle tutkimukselle on leimallista monitieteinen, yhteiskuntatieteellisiä ja oikeudellisia näkökulmia yhdistävä lähestymistapa.

KRIMO:n roolina rikosentorjunnassa korostuu erityisesti arviointitutkimuksen kehittäminen kriminologian tieteenalakehyksessä ja arviointitiedon koostaminen, erityisesti vaikutavuus huomioiden. Tavoitteena on suorien/epäsuorien rikoshaittojen tutkimus ja niitä koskevan näkökulman integroiminen kokonaisrikollisuuden kriminologiseen seurantaan. Kriminologian opintosuunnan näkökulmasta tärkeää on yliopistotasoinen opetus, jossa rakennetaan em. tehtävien ja rikoshaittojen tutkimuksen osaamisperustaa. Tähän liittyvät myös kriminologian maisterintutkielmat ja tohtorinväitöskirjat, joiden aiheena on rikosentorjunnan empiirinen arviointi tai rikoshaittanäkökulma.

LÄHTEET

- European Crime Prevention Network EUCPN. (2018). Report Crime Prevention in Member States with and without National Crime Prevention Councils. https://eucpn.org/sites/default/files/document/files/report_crime_prevention.pdf
- European Crime Prevention Network EUCPN. (2018). Summary questionnaire. Member States with and without National Crime Prevention Councils. https://eucpn.org/sites/default/files/document/files/summary_questionnaire_member_states_with_and_without_national_crime_prevention_council.pdf
- Kääriäinen, Juha (2017) Seitsemän rikostapausta: käräjätuomareiden arvioima rangaistuskäytäntö ja väestön rangaistusvalinnat. Katsauksia 21/2017.

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-259-928-5 (PDF)