

TIIVISTELMÄ

Kuntien rikollisuudessa on huomattavia eroja. Toimet rikollisuuden ehkäisemiseksi on mitoitettava esiintyvien ongelmien mukaan. Rikollisuus- ja turvattomuusongelmiin pitää kehittää toimia siellä, missä ongelmatkin ilmenevät. Tehokkaat toimet rikollisuuden ehkäisemiseksi ja turvallisuuden parantamiseksi ovat yleensä paikallisia.

Kunnille kuuluu lukuisia tehtäviä, joista osaltaan riippuu rikollisuuden määrä ja rikollisuus- ja turvattomuusongelmien luonne kunnan alueella ja joilla siten voidaan ehkäistä rikoksia. Tällaisia ovat esimerkiksi kunnan sosiaalipoliittiset tehtävät ja maankäytöstä ja kaavoituksesta päättäminen.

Toimiva paikallisyhteisö ehkäisee rikollisuutta ja edistää turvallisuutta. Onnistuakseen paikallinen rikosentorjunta usein edellyttää yksityisen ja järjestösektorin ja kansalaistenkin tukea ja myötävaikutusta. Paikallisten rikollisuus- ja turvattomuusongelmien ehkäisyn organisoiminen on kuitenkin julkinen, viranomaisille kuuluva tehtävä.

Paikallinen rikosentorjunta edellyttää yhteistyötä. Suomessa viranomaisten yhteistyön organisoiminen tarve koskee erityisesti poliisin ja kunnan eräiden hallintokuntien yhteistyötä. Lähipoliisi tarvitsee kunnan toimielinten tukea onnistuakseen rikollisuuden ehkäisyssä. Rikollisuuteen vaikuttavissa asioissa, joista päättäminen ja joiden toteuttaminen on kunnan vastuulla, tarvitaan poliisin asiantuntemusta.

Työryhmä ei esitä valtion ja kuntien tehtäväjakoon muutoksia eikä uusia, kustannuksia aiheuttavia tehtäviä kunnille. Työryhmän ehdottama paikallisen rikosentorjuntayhteistyön verkosto ei muuttaisi viranomaisten tehtäviä ja vastuita.

Rikosentorjuntayhteistyön järjestäminen kunnan eri hallintokuntien välillä on sitä tärkeämpää, mitä suurempi kunta ja mitä eriytyneempi sen hallintojärjestelmä on. Poliisille kuuluu erityinen velvollisuus huolehtia, että tarvittava paikallisen rikosentorjuntayhteistyön verkosto syntyy. Työryhmällä ei ole kategorista kantaa siihen, onko paikallinen rikosentorjunta syytä järjestää kunnan vai poliisin vetovastuulla toimivaksi. Ainakin yli 100 000 asukkaan kaupungeissa ja kokemusten hankkimiseksi eräissä muissakin pitäisi kokeilla kunnan rikosentorjuntayhteistyön järjestämistä.

Paikallisen rikosentorjuntayhteistyön verkoston kokoonpano riippuu paikallisista olosuhteista. Kuntapohjaiseksi organisoitu rikosentorjuntayhteistyö koskisi kunnan hallintokunnista ainakin

kaupunkisuunnittelua, sosiaalityötä, nuorisotyötä ja koulutusta, mutta mahdollisesti myös asuntoasiainhallintaa, liikuntavirastoa, kulttuuritoimintaa ja terveydenhuoltoa. Valtion viranomaisista yhteistyökumppaneihin kuuluisi ennen kaikkea poliisi, mutta myös tuomioistuimen ja syyttäjälaitoksen edustus voi olla hyödyksi yhteistyössä. Keskeinen yhteistyökumppani olisi Kriminaalihuoltoyhdistys kunnissa, joissa sillä on toimipiste, ja runsaan työttömyyden kunnissa työvoimatoimisto. Paikalliselle rikosentorjunnalle on eduksi, jos siihen osallistuvat myös paikallinen elinkeinoelämä ja seurakunnat sekä kansalaisjärjestöt. Yhteistyöverkoston pitäisi hyödyntää olemassa oleva kansalaisaktiivisuus ja edistää sellaista. Eräänlainen paikallisen rikosentorjuntayhteistyön järjestämisen vähimmäisratkaisua on sosiaalityön, koulun ja poliisin välinen yhteistyö nuorisorikollisuuden ja siihen liittyvien ongelmien ehkäisyssä. Poliisiasiain neuvottelukunnankin tehtäviä kehittämällä voidaan luoda tarvittava paikallisen rikosentorjunnan organisaatio.

Paikallisen rikosentorjuntayhteistyön käynnistämiseksi hyvä alku on paikallinen turvallisuussuunnitelma. Siinä kartoitettaisiin keskeisimmät rikollisuus- ja muut turvattomuusongelmat ja laadittaisiin suunnitelma, millä tavoin niihin aiotaan puuttua. Tällaisia on syytä laatia kokeiluina eräissä kunnissa. Kokeiluja tarjotaan sitten malleiksi muille.

Kuntien rikosentorjunnan edistämiseksi olisi luotava riittävä valtiollisen tuen järjestelmä. Valtio on velvollinen tarjoamaan asiantuntemusta. Kunnat tarvitsevat tietoa eri rikosentorjuntamenetelmien tuloksellisuudesta, muiden kuntien kokemuksista ja "hyvistä käytännöistä". Valtion tulisi osallistua kuntien rikosentorjuntakustannuksiinkin. Valtion tulo- ja menoarvioon olisi varattava määräraha, josta kunnat voisivat anoa osarahoitusta rikosentorjuntahankkeilleen.

1. JOHDANTO

Kansainväliset vertailut osoittavat, että useimmissa rikoslajeissa rikoksen riski on Suomessa pienempi kuin teollistuneissa maissa yleensä. Tämä pitää paikkansa esimerkiksi asuntomurroissa, autovarkauksissa ja ryöstöissä. Oikeastaan vain väkivalta tekee poikkeuksen. Se on pitkään ollut runsaampaa kuin esim. muissa pohjoismaissa.

Suomi koetaan turvalliseksi maaksi. Euroopassakin on laajoja alueita, ei vain kaupunginosia, joissa väestön enemmistö pelkää liikkua yksin öiseen aikaan asuinalueellaan. Suomessa näin vastaa kyselyyn vain runsas 10 prosenttia väestöstä.

Pitkän ajanjakson kuluessa rikollisuus on kuitenkin kasvanut. Ryöstöt on kuvaava esimerkki. Suomessa ilmoitettiin 1950-luvulla poliisille vuosittain puolesta-toista sadasta runsaaseen kahteen sataan ryöstöä. Kuluvalla vuosikymmenellä ryöstöjen määrä ollut ainakin kymmenkertainen 1950-lukuun verrattuna.

Rangaistusjärjestelmän ja -käytännön muutokset eivät selitä ryöstöjen määrän kehitystä. Keskimääräiset ryöstörangaistukset lievenivät erityisesti 1950-luvun alusta 1960-luvun puoliväliin. Tuolloin ryöstörikollisuus pysyi samalla tasolla. Ryöstöt sen sijaan lisääntyivät erityisesti 1960-luvun puolivälistä 1970-luvun puoliväliin, jolloin taas rangaistuskäytäntö pysyi ennallaan.

Ryöstöt ovat kaupunkirikoksia. Väkilukuunkin suhteutettuna ne ovat olennaisesti yleisempiä kaupungeissa kuin maaseudulla. Erityisen yleisiä ne ovat suurkaupungeissa. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla tehtiin vuonna 1995 noin 140 ryöstöä aikuisväestön 100 000 kohti, alle 30 000 asukkaan kaupungeissa noin 30.

Ryöstöjen pitkän ajan kehityksessä nähdään, kuinka suomalainen yhteiskunta on kaupungistunut, ihmiset ovat muuttaneet kaupunkeihin ja omaksuneet urbaanin elämäntavan. Kaupungistumiskehitykseen kuuluu, että epävirallinen, ihmisten välisiin suhteisiin ja tuttuuteen perustuva sosiaalinen kontrolli heikkenee, kun ihmisten arkinen elämänpiiri kasvaa ja kun kaupunkiasukkaat päivittäin kohtaavat ennen kaikkea ihmisiä, joita eivät henkilökohtaisesti tunne. Epävirallisen kontrollin asteittainen heikkeneminen on rikostilaisuuksien kasvun ohella keskeisimpiä selityksiä ryöstörikollisuuden ja monen muunkin rikollisuuden lajin kasvulle.

Lähes joka kolmas ryöstö Suomessa tehdään Helsingissä. Maassa on yli 250 kuntaa, joissa poliisitilaston mukaan ei vuonna 1995 tehty yhtään ryöstöä. Pääkaupunkiseudullakaan ryöstöt eivät jakaudu tasaisesti. Helsingin ryöstöistä suuri ja samalla melkoinen osa koko maan kaikista ryöstöistä paikantuu parin kilometrin säteelle Rautatieaseman tornista. **Rikollisuuden huomattavat alueelliset erot ja voimakkaat maantieteelliset keskittymät** muistuttavat, ettei ongelma ole sama koko maassa.

On perusteltua olettaa, etteivät koko maata yhtäläisesti koskevat toimet ole tehokkaita vaikuttamaan rikollisuusongelmiin, jotka ovat maantieteellisesti keskit-

tyneet nimenomaan joihinkin kaupunkiympäristöihin.

Rikosoikeudelliselle järjestelmässä tärkeä periaate on, että rangaistukset ovat yhtäläisiä koko maassa. Siksi rikosoikeudellinen järjestelmä ei voi olla täsmäase ongelmaan, joka on luonteeltaan paikallinen. Paikallisiin ongelmiin pitää yrittää vaikuttaa paikallisesti.

Valtaosa yksityisiin ihmisiin kohdistuvasta rikollisuudesta tapahtuu heidän asuinympäristössään. Rikokset tehdään pääosin tekijöiden lähiympäristössä ja syyt rikollisuuteenkin löytyvät usein lähiympäristöstä. **Rikollisuuden torjunta on tehokkainta paikallisella tasolla eli siellä missä rikoksetkin tehdään.**

Teollistumis- ja kaupungistumiskehityksen alkuvaiheessa suomalaisille kaupungeille oli tyypillistä paikallinen vastuu kaupunkiköyhälistön sosiaalisista ongelmista, niiden joukossa hyvinkin keskeisenä rikollisuus. Paikallinen elinkeinotoimintakin osallistui tuolloin merkittävästi ongelmien ehkäisyyn. Toisen maailmansodan jälkeinen uudenaikaistumiskehitys toteutettiin valtion keskusjohtoisella ohjauksella. Tuolloin kriminaalipolitiikka eli yhteiskunnan toimet rikollisuuden johdosta eriytyivät ja yksinomaistuivat valtion tehtäväksi. Välimatka rikollisuusongelmien ja niiden edellyttämien tointen välillä on näin kasvanut.

Kuntien ja valtion tehtävänjaon pitäisi olla selvä. Kuntien perustehtävä on tuottaa palveluja. Kunnille on kuitenkin säilyttynyt yhä enemmän tehtävänä hoitaa sosiaalisia tulonsiirtoja. Kuluvalla vuosikymmenellä julkinen talous on joutunut kustannuskriisiin. Syvä lama ja työttömyys ovat kasvattaneet sosiaalipalvelujen tarvetta ja kuntien taakkaa näiden palvelujen tuottamisessa. Rahanjako on syrjäyttänyt sosiaalitoimessa varsinaista sosiaalityötä.

Valtiollinen päätöksenteko eri politiikkalohkoilla määrää kuntien toimintaedellytyksiä ja vaikuttaa esimerkiksi siihen, miten sosiaaliset ongelmat kunnissa konkretisoituvat. Parhaillaan toteutetaan ehkäisevän sosiaalipolitiikan kuntaprojektia, jolla tuotetaan paikallisia ratkaisuja kunnalliseen päätöksentekoon. Lisäksi tuotetaan malleja eri toimijoiden välisestä yhteistyöstä. Ehkäisevässä sosiaalipolitiikassa on kysymys kumppanuusajatuksen mukaisesta monitoringilaisesta yhteistyöstä, on puhuttu jopa uudesta kunnalliskulttuurista. Siinä etsitään myös uusia yhteisöllisiä arvoja ja keskinäisvastuuta korostavia toimintatapoja kuntalaisten omaehtoisen toiminnan aktivoimiseksi ja tukemiseksi. Laman myötä kasvanut sosiaalimenojen osuus on keskeisen syy kehittää uusia ehkäiseviä työtapoja.

Paikallisen rikoksantorjunnan kehittämisessä on paljolti kysymys ehkäisevän sosiaalipolitiikan kuntaprojektille rinnakkaisesta ilmiöstä.

Kriminaalipolitiikka käsitettiin aina 1970-luvulle - ja edelleenkin varsin yleisesti - rangaistuksilla uhkaamiseksi ja toimiksi tapahtuneen rikoksen vuoksi lähtien rikoksen selvittämisestä ja rikollisen kiinniottamisesta rangaistuksen täytäntöönpanoon. Rikollisuutta on aina pyritty ehkäisemäänkin, mutta vasta 1970-luvulta rikoksantorjuntaa on ruvettu systemaattisesti kehittämään kriminaalipolitiikan keskeiseksi osaksi.

Tähän ovat vaikuttaneet paitsi toisen maailmansodan jälkeinen rikollisuuden kasvu tutkimukset, jotka ovat osoittaneet rikosoikeudellisen järjestelmän mahdollisuudet rikollisuuden sääntelyssä rajallisiksi. Lisäksi tutkimukset ovat osoit-

taneet, että **rikollisuutta voidaan ehkäistä** ja että tämä on usein kannattavampaa kuin rikosten jälkikäteinen rankaiseminen.

Perinteisesti vastuu rikosentorjunnasta on säilytetty poliisille. Tehokas rikosentorjunta edellyttää kuitenkin, että useat tahot toimivat yhdessä ja leveällä rintamalla rikollisuutta vastaan. Viime kädessä kaikkien rikosentorjuntatyössä mukana olevien toimijoiden yhteisenä tavoitteena on viihtyisä ja turvallinen asuin-ympäristö.

Suomessa poliisitoiminnan lähivuosien suurimmaksi haasteeksi nousee arkipäivän massarikollisuuden ja häiriökäyttäytymisen kasvun pysäyttäminen. Tähän on kehitetty lähipoliisitoimintamalli, jonka tunnusmerkkinä on rikollisuuden taustatekijöihin vaikuttaminen sekä laaja ja järjestelmällinen rikosentorjuntayhteistyö erityisesti paikallistasolla. Rikollisuuden ehkäisyn strategiat tulee räätälöidä paikallisesti kulloinkin vallitseviin olosuhteisiin.

Tärkeitä yhteistyökumppaneita kunnallisten viranomaisten lisäksi ovat kirkko ja erilaiset vapaaehtoisjärjestöt kuten urheiluseurat jne. Vapaaehtoisjärjestöissä piilee suuri vielä rikosentorjuntaan valjastamaton voimavara.

1970-luvun lopulla Lahden kaupunginhallitus asetti toimikunnan selvittämään kaupungin poikkeuksellisen korkean rikollisuuden syitä ja etsimään keinoja sen vähentämiseksi. Tämän muutaman vuoden työskennelleen toimikunnan työtä voidaan pitää kansainvälisestikin varhaisena yrityksenä kehittää paikallinen monihallinnollinen yhteistyö paikallisiin rikollisuusongelmiin vaikuttamiseksi. Kuluvalle vuosikymmenellä monissa Suomen kaupungeissa on toteutettu erilaisia rikollisuuden ehkäisyn ohjelmia ja eräillä paikkakunnilla on kehitetty paikallisen rikosentorjunnan yhteistyöjärjestelmiä ja strategioita. Työryhmän saaman aineiston perusteella näyttää siltä, että **maassa on vireillä hyvinkin laajalti ja monipuolisesti rikollisuuden ehkäisyn paikallisia hankkeita**. Erityisesti on syytä mainita kuntien sosiaali- ja nuorisotoimen hankkeet nuorisorikollisuuden ehkäisemiseksi, lähiuudistukseen liittyvät asuinympäristöjen turvallisuutta edistävät hankkeet ja lähipoliisitoiminnan yhteydessä toteutetut rikollisuuden ehkäisyprojektit sekä monien järjestöjen toiminta rikosten uhrien tukemiseksi.

Olisi erittäin tärkeätä, että paikallisten hankkeiden kokemukset olisivat muissakin kunnissa ja poliisipiireissä hyödynnettävissä. Sama koskee kokemuksia muissa maissa toteutetuista ja erityisesti tuloksellisiksi osoitetuista rikollisuuden ehkäisyn paikallisista toimista, menetelmistä ja järjestelmistä.

Kuntien menoja ei voida kasvattaa eikä kunnille säilyttää uusia tehtäviä. Tämän raportin lähtökohta on paikallisen rikosentorjunnan kehittäminen tavalla, joka ei muuta valtion ja kuntien tehtävien suhdetta.

2. ESIMERKKEJÄ ERÄILTÄ PAIKKAKUNNILTA

Helsinki

Helsingin kaupunki on teettänyt selvityksen sen alueella kunnallisten viranomaisten suorittamista hankkeista ja projekteista, joilla on merkitystä rikoksantorjunnan kannalta (liite 1).

Rikoksantorjuntaan liittyvät projektit voidaan sisältönsä puolesta ryhmitellä seuraavasti:

1. Rikoksantorjuntaan liittyvät laajat ja eri hallintokuntia koskevat projektit/ohjelmat/strategiat

- Terve kaupunki -ohjelma
- Helsingin huumestrategia
- Toimenpideohjelma perheväkivallan ehkäisemiseksi
- ”Pelko pois perheestä” -perheväkivaltaseminaari
- Opas perheväkivallan hoito- ja tukipalveluista
- Asukastaloverkosto

2. Lähiöprojektit

3. Alueelliset asukas-, asiakas- ja vapaaehtois- sekä virkamiesyhteistyöprojektit

- Myllypuro-projekti
- Keskusta-projekti
- Näpistely-projekti Itäkeskuksessa
- Malmi-projekti
- Eelika/Ennaltaehkäisevä liikennekasvatusprojekti
- Luotsi-projekti
- Vintiötyöryhmä Kurkimäessä
- Vintiötyöryhmä Vesalassa
- ”Urpparin” jengityö Malminkartanossa
- ”Skidit karpaasit” -projekti Kannelmäessä
- Agnes-ryhmä Malminkartanossa
- Yhteiset lapsemme ja nuoremme -moniammatillinen ennaltaehkäisevän lastensuojelun koulutusohjelma
- Seri-projekti
- ”Työllisyyspolku” -hanke

Espoo

Espoossa on käynnistetty laaja lähipoliisiprojekti, jota ohjaa kattava eri paikallisista yhteistyötahoista koostuva johtoryhmä (liite 2). Johtoryhmä kokoontuu 4-5 kertaa vuodessa. Johtoryhmän alaisuudessa toimii varsinainen projektiryhmä,

jonka koostumus myös on ”poikkihallinnollinen”.

Lähipoliisiprojektilla pyritään vastaamaan kansalaisten asettamiin turvallisuus-odotuksiin. Nämä turvallisuusodotukset muodostuvat arkipäivän rikollisuudesta, häiriökäyttäytymisestä, turvallisuuden tunteesta sekä viihtyisyydestä.

Espoo-Kirkkonummi alueella on noin 220 000 asukasta. Asukkaat ovat suurelta osin keskittyneet n. 20 000 - 40 000 asukkaan taajamakeskuksiin. Lähipoliisi-projekti tullaan alueellisesti jakamaan Espoon kaupungin sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palvelupiirien mukaisesti.

Projektin seurannassa pyritään ensisijaisesti mittaamaan toiminnan vaikuttavuutta. Sitä mitataan kahdella tasolla. Ensimmäisellä tarkastelun kohteena on massarikollisuuden ja häiriökäyttäytymisen määrä ja laadullinen vaihtelu sekä uusintarikollisuuden määrä. Toisella tasolla mitataan paikallisyhteisön sosiaalisten valmiuksien ja turvallisuuden tunteen kehittymistä.

Espoossa on pyritty ottamaan poliisi mukaan fyysisen ympäristön suunnitteluun. Käytännössä se on tarkoittanut sitä, että esimerkiksi Matinkylän alueen suunnittelussa poliisilta on pyydetty lausunto suunnitelmien turvallisuuskäsitteistä.

Espoon kaupungilla on olemassa kaupungin kehittämistä ohjaava kaupunkistrategia. Parhaillaan mietitään erillisen turvallisuusstrategian tekemistä. Turvallisuusstrategiassa kartoitettaisiin keskeisimmät rikollisuus- ja turvattomuusongelmat ja laadittaisiin suunnitelma, jolla niihin puututaan.

Tampere

Tampereella on marraskuussa 1997 käynnistynyt kaupungin turvallisuusstrategian laatiminen. Laatimiseen osallistuu 13 eri osapuolta: poliisi, kaupungin sosiaali-, terveys-, koulu-, nuoriso-, yhdyskuntasuunnittelu- ja liikennesuunnittelu-sektorit, Tampereen Kauppakamari ja alueen yrittäjäjärjestö, seurakuntayhtymä, työvoimatoimisto ja Kriminaali- ja Kriminaalihuoltoyhdistyksen aluetoimisto sekä kaupungin vapaaehtoistyön kattojärjestö Tampere 2000. Turvallisuusstrategiassa määritellään Tampereen turvallisuuden (arkipäivän rikollisuuden, häiriökäyttäytymisen, turvattomuuden tunteen ja syrjäytymisen) nykytila ja kehityssuunnat. Sen jälkeen pyritään rakentamaan osapuolten kesken yhteisymmärrys vallitsevista turvallisuusongelmista, niiden tärkeysjärjestyksestä, parhaista toimintastrategioista, osapuolten rooleista ja vastuista sekä kaupungin turvallisuusyhteistyön organisoinnista. Strategiahanketta vetää poliisi. Strategia on sovittu integroitavaksi kaupungin kokonaisstrategiaan.

Tampereella on jo pitkään toteutettu erityyppisiä yhteisprojekteja rikollisuuden, järjestyshäiriöiden, turvattomuuden tunteen ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Pisimmät perinteet tällä työllä on Hervannan kaupunginosassa. Hervannassa on onnistuttu luomaan toimiva alueellinen yhteistyöverkosto, jonka avulla on saatu yhteistyöstä hyviä kokemuksia ja toiminnassa hyviä tuloksia (liite 3). Toimintaa ohjaa nykyään ns. nopean reagoinnin työmalli.

Tampereen poliisilaitoksen pisimmät perinteet peruspoliisitoiminnan hajauttamisessa alueelliseen väestövastuuseen ovat nekin löydettävissä Hervannasta. Mm. näiden kokemusten perusteella Tampereen koko peruspoliisitoiminta on

päätetty 29.12.1997 alkaen alueellista kaupungin suuraluejaon mukaisesti kolmeen alueyksikköön.

Oulu

Oulussa on toteutettu lukuisia eri yhteistyötahojen organisoimia projekteja ja hankkeita, joiden eräänä tavoitteena on ollut nuorten rikosten ehkäisy (liite 4)

Rikosten ehkäisyyn tähtäävistä hankkeista voidaan mainita ns. Posetiivi-hanke, jonka tarkoituksena on ollut kerätä Kaijonharjun kaupunginosassa toimivat yhteistyötahot toimimaan yhteisen tavoitteen hyväksi. Posetiivi-hankkeessa on ollut mukana nuorisoasiainkeskus, nuoriso- ja sijaishuolto, koulu, seurakunta sekä vapaaehtoistyöntekijöitä. Toiminta on ollut monimuotoista pitäen sisällään mm. yökahvilatoimintaa ja erilaista kerhotoimintaa. Nuorten vanhemmille suunnatuista tilaisuuksista on saatu hyvää palautetta.

Oulun kaupungin keskustassa on viikonloppuisin harjoitettu Walkers -yökahvila-toimintaa. Valtakunnallisena taustaorganisaationa on toiminut Aseman Lapset ry. Toiminnan toteuttamisessa on mukana ollut mm. nuorisoasiainkeskus, Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry., NMKY, SPR ja seurakunnat.

Oulun poliisilaitos on aloittamassa lähipoliisitoimintaa Maikkulan, Kaijonharjun ja Toppilan alueella. Kaupunginosien rikollisuutta ja turvallisuusongelmia on analysoitu ja kaupunginosaan nimetyt poliisit ovat muodostamassa yhteistyöverkostoja.

Joensuu

Joensuun nuorison keskuudessa on ilmennyt runsaasti rasistista ja muukalaisvihamielistä käyttäytymistä. Paikallisen nuorison ja kaupungin ulkomaalaisten kesken on tapahtunut lukuisia yhteenottoja, jotka ovat johtaneet oikeuskäsitteilyihin.

Muukalaisvihamielisyyden on johtanut siihen, että kaupunkiin on laadittu rasismin vastainen ohjelma ja ohjelman perusteella on käynnistetty Rasismin vastainen yhteistoiminta -niminen projekti. Projektin tavoitteena on tuottaa toimintaa kehittävä ja tukeva rasismin vastaisen yhteistoimintamalli, jolla pyritään tehokkaasti ehkäisemään rasistista käyttäytymistä Joensuussa (liite 5).

Hanko

Hangan kaupunginhallitus asetti 1988 työryhmän valmistelemaan ohjelmaa, jolla koordinoitaisiin lapsiin, nuoriin ja nuoriin perheisiin kohdistuvia toimia erityisenä painopisteenä passivoitumisen ja syrjäytymisen ehkäisy. Työryhmä, jonka toimeksianto on täsmentynyt vuosina 1991 ja 1994, on ollut nimeltään Varjopuoli-työryhmä. Se on moniammatillinen ja -hallinnollinen yhteistyöryhmä, jonka toiminnan tavoite on parantaa lasten, nuorten ja nuorten perheiden sosiaalista asemaa Hangossa. Nuorisoriikollisuuden ehkäisy sai työryhmän alkuvaiheessa korostuneen merkityksen, kun tehdyn tutkimuksen mukaan Hanko oli 1991 Uudenmaan läänin runsaimman rikollisuuden kaupunki ja kun erityisesti nuorisoriikollisuus havaittiin runsaaksi.

Varjopuoli-työryhmän puheenjohtajana on toiminut sosiaalijohtaja. Työryhmäs-

sä on yhteistyökumppaneina ollut Hangon koululaitoksen, vapaa-ajantoimen, teknisen viraston, terveystakeskuksen ja tarvittaessa muidenkin kaupungin hallintokuntien edustajia sekä edustajia poliisista, seurakunnista, Länsi-Uudenmaan mielenterveyskeskuksesta, työvoimatoimistosta, Länsi-Uudenmaan A-klinikasta ja tarvittaessa muistakin yhteisöistä.

Työryhmä on tehnyt aloitteita rikollisuuden ehkäisyhankkeiksi ja kehittänyt paikallista rikosentorjuntayhteistyötä. Varjopuoli-työryhmän käynnistämät hankkeet ovat olleet

- sosiaalietuisuuksien käsittelyjärjestelmän muuttaminen siten, että tukien käsittely siirrettiin erityisesti talouskysymyksiin keskittyville virkailijoille, jolloin sosiaalityöntekijöiden työvoima voitiin käyttää täysimääräisesti varsinaiseen sosiaalityöhön
- lastensuojelun palvelujärjestelmän kehittäminen laatimalla sille uusi toimintamalli
- yöjuoksu-toiminnan käynnistäminen
- Gentoften-asuinalueella käynnistetty nuorisokerhotoiminta
- bändikerho
- nuorten autopajatoiminta
- nuorten työllistämiprojekti ja myöhemmin käynnistetty oppisopimusprojekti
- koulupinnausprojekti
- huumeiden- ja väkivallan vastainen tapahtuma
- koulun, vapaa-ajan ja nuorisotoimen järjestämä toiminta, jossa ala-asteen koululaisille järjestettiin vapaa-ajan toimintaa tavoitteena tarjota onnistumisen kokemuksia ja myönteisiä aikuissuhteita syrjäytymisvaarassa oleville lapsille
- Kierrepoikki-projekti, jossa pyrittiin kehittämään menetelmiä alle 25-vuotiaiden ja rikolliselle uralle ajautuneiden nuorten rikosuran katkaisemiseksi
- Itämeri-leirikeskukseen kehittäminen erityisnuorisotyöhön

Useista yksittäisistä projekteista voitiin osoittaa tuloksia, jotka viittaisivat niiden menestykseen rikosentorjunnassa (kuten yöjuoksun käynnistyttyä vähentyneet vahingonteot). Hangon tilastoitu omaisuusrikollisuus vähentyi huomattavasti, kaikkiaan noin 40 prosenttia, vuodesta 1991 vuoteen 1992, jolloin toiminta oli vilkkaimmillaan. Pitempäänkin tilastoista on näkynyt nuorten tekemien rikosten osuuden lasku (Se onnistuu sittenkin! Varjopuoli-työryhmä Hanko 1994).

Yhteenveto

Viime vuosina kiinnostus turvallisuustyötä kohtaan on selvästi lisääntynyt. Turvallisuuskysymykset nähdään entistä selkeämmin yhteistyökysymyksinä, jotka kuuluvat kaikille tahoille. Myös kansalaisaloitteellisuus turvallisuuden edistämiseksi on voimistunut.

Ratkaiseva edellytys tehokkaalle rikosentorjuntatyölle on paikallinen osallistuminen ja halu toimia. Rikollisuuteen vaikuttaminen paikallistasolla edellyttää eri intressiosapuolten aktiivista yhteistoimintaa. Kunkin eri sektorien mahdollisuus

det toimia tehokkaasti ovat rajalliset, mutta yhdessä toimien voidaan asioihin vaikuttaa.

Muutamilla paikkakunnilla on päädytty yhteisen turvallisuusstrategian luomiseen. Turvallisuusstrategia edellyttää eri osapuolten välistä avointa keskustelua alueen rikollisuus- ja turvallisuusongelmista sekä selviä linjanvetoja ongelmiin puuttumisen tavoissa. Kullakin viranomaisella ja yhteistyötaholla on oma selkeä roolinsa paikallisessa rikosentorjuntatyössä.

Poliisin kehittämä lähipoliisitoimintamalli näyttää sopivan erityisen hyvin tehokkaan paikallisen rikosentorjuntatyön kehykseen. Lähipoliisitoimintamalli merkitsee poliisityön painopisteen siirtämistä entistä selkeämmin ehkäisevän työn suuntaan.

Lähipoliisitoimintamalli on määritelty tulevien vuosien poliisin keskeisimmäksi toiminnalliseksi strategiaksi. Lähipoliisitoiminta on peruspoliisitoimintaa ja toimintamallia viedään kaikkiin Suomen poliisipiireihin. Tällä hetkellä lähipoliisityöksi luokiteltavaa toimintaa on 3/4 Suomen 90 poliisipiiristä.

3. PAIKALLISESTA RIKOKSENTORJUNNASTA ULKOMAILLA

Rikoksentorjuntahankkeista suuri osa, ellei enemmistö, toteutetaan paikallisesti, ts. ne on alueellisesti rajattu esim. kuntaan, kaupunginosaan, asuinalueeseen tai liikekeskukseen, riippumatta onko rikoksentorjunta organisoitu paikallisesti. Näin on varsinkin kysymyksen ollessa toimista, joilla pyritään vaikuttamaan jonkin tietyn alueen rikollisuus- ja turvallisuusongelmiin, taikka menetelmistä, joiden toteuttamisesta vastaavat paikallisviranomaiset tai paikallisjärjestöt. Valtakunnallisiakin rikoksentorjuntahankkeita kokeillaan ja kehitellään usein paikallisesti. Siksi rikoksentorjunnan **järjestäminen paikalliseksi** on eri kysymys kuin hankkeiden pelkkä paikallisuus.

Ulkomaisia esimerkkejä tarkasteltaessa ei aina ole selvää, onko kysymys vain paikallisesti toteutetuista hankkeista vai paikallisesti organisoidusta rikoksentorjunnasta. Jälkimmäiseltä on edellytettävä, että se sisältää jossakin määrin **pyssyvän pyrkimyksen paikallisten viranomaisten ja järjestöjen toimin vaikuttaa rikollisuusongelmiin** ja että paikallishallintoa järjestetään tavalla, jossa "paikallisten rikollisuus- ja turvallisuusongelmien ehkäisemisestä otetaan **paikallinen vastuu**". Usein sen on katsottava edellyttävän joko paikallishallinnon eli kuntien ja/tai valtion paikallisten viranomaisten toiminnan järjestämistä toteuttamaan tällaista vastuuta, mahdollisesti erityistä **paikallisen rikoksentorjunnan yhteistyöorganisaatiota**.

Esimerkiksi Eskilstunassa on vuoden ajan kokeiltu poliisin toimintatapaa, jonka esikuva on ollut nk. New Yorkin malli: siinä pyritään puuttumaan vähäsiinkin rikoksiin ja järjestyshäiriöihin ja näin uskotaan ehkäistävän vakavia rikoksia. Eskilstunassa on kuitenkin kehitetty joukko muitakin poliisin toimintatapoja kaupungin runsaan väkivallan ehkäisemiseksi. Ennakkotietojen mukaan pahoinpitelyrikollisuus olisi vähentynyt 40 prosenttia. Eskilstunassa käynnissä oleva kokeilu on luonnehdittavissa valtakunnalliseksi kokeiluksi (aloite tuli Ruotsin poliisihallitukselta) selvittää koealueella eräiden poliisin toimintatapojen vaikutuksia rikollisuuteen.

Paikallisen rikoksentorjunnan järjestämisestä ulkomailta on lisäksi huomautettava, että **kuntien tehtävät ja valtionhallinnon ja paikallishallinnon suhteet voivat olla niissä hyvinkin erilaisia kuin Suomessa**. Esimerkiksi amerikkalainen pikkukaupunki on mitä suurimmassa määrin järjestyksenpito-organisaatio: poliisin ja tuomioistuimen, jotka siellä ovat kaupungin viranomaisia, henkilöstö on noin kolmannes kaupungin virkamiehistöstä kaupungin sosiaalitoiminnan rajoituksessa julkisten vuokra-asuntojen ylläpitoon ja kunnallisen terveydenhuollon ollessa vaatimatonta ja kun koulut eivät ole kuntien ylläpitämiä. Toisaalta Väli-meren maissa valtiollinen sosiaalipoliittikka on kehittymätöntä. Sosiaalipoliittiset tehtävät kuuluvat nimenomaan kunnille, jotka niiden hoidossa saattavat hyvin-kin paljon kiinnittää huomiota rikollisuuden ja siihen liittyvien sosiaalisten ongelmien ehkäisyyn (enemmän kuin Pohjoismaissa, joissa sosiaaliturva mielletään oikeudeksi, ei välineeksi ehkäistä rikoksia).

Toisaalta erojen merkitystä ei pidä liioitella. Tyypillinen paikallisen rikosentorjunnan järjestämisen muoto on yhteistyöryhmä, jossa on keskeisten ja usein samojen ammatillisten tahojen edustajia riippumatta, ovatko nämä kunnan vai valtion paikallishallinnon tai kansalaisjärjestöjenkin edustajia.

Esimerkkejä eräistä maista

Ruotsi

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) perustettiin Ruotsissa vuonna 1974 kansalliseksi rikosentorjunnan suunnittelu- ja tutkimuselimeksi. Sen tehtäviä ja organisaatiota on useassa yhteydessä kehitetty. Tällä vuosikymmenellä sen tehtävissä on korostunut asiantuntijapalvelujen tuottaminen paikalliselle rikosentorjunnalle. Esim. nk. suurkaupunkiprojektissa BRÅ on tuottanut Tukholman kaupungille sen kanssa yhteistyössä tutkimusraportteja ja suunnitteluasiakirjoja rikosten ehkäisemiseksi kaupungin alueella.

Ruotsissa on pitkään suunniteltu paikallisten rikosentorjuntaneuvostojen perustamista. Tätä koskeva ehdotus sisältyy kansalliseen rikosentorjuntaohjelmaan *Allas vårt ansvar*. Ohjelmassa ei kuitenkaan täsmennetä, miten paikallinen rikosentorjunta olisi järjestettävä. Tarkoituksenmukaisten ratkaisujen löytämiseksi ohjelman tavoitteiden toteuttamisesta vastaavan komitean (KBA) tehtävänä on käydä neuvotteluja kuntien kanssa.

Ruotsissa on kuitenkin jo pitemmän aikaa toiminut rikosentorjunnan elimiä eräissä kaupungeissa. Kuusi kaupunkia (Karlskoga/Degerfors, Linköping, Malmö, Tukholma ja Östersund) ovat vuodesta 1991 olleet nk. **pilot-projektin** kohteena. Näissä on kehitelty paikallisen rikosentorjunnan organisaatio- ja toimintamallia paikallisine rikosentorjuntaneuvostoineen. Esimerkiksi Tukholmassa perustettiin kaupunginkanslian yhteyteen samordningskansli för brottsförebyggande åtgärder. Karlskogan ja Degerforsin alueella sen sijaan aloitettiin 1990 ensiksikin kummassakin kunnassa SSP-yhteistyö (poliisin, sosiaalitoimen, koulun ja nuorisotoimen yhteistyö) rikosten ehkäisemiseksi ja vuonna 1994 toiminta siirrettiin yhteiselle paikalliselle rikosentorjunnan neuvostolle.

Pilot-projektin arviointi on kesken. Toiminnan aloitusvaiheesta laaditussa kuvauksessa kuitenkin todetaan, että mainituissa kunnissa paikallisen rikosentorjunnan käyntiinlähtö on ollut nopeaa, vaivatonta ja saanut osakseen voimakasta tukea ja innostustakin. Samoin tiedetään aikaansaadun toimintasuunnitelmia ja käynnistetyt hankkeita, mutta vaikutuksista rikollisuuteen ei ole esitetty tieteellisiä arviointeja.

Sen sijaan Tukholman naapurikunnassa Nackassa vuosina 1987-1992 toteutettu paikallisen rikosentorjunnan projekti Fisksättran asuinalueella on arvioitu. Tutkimuksen mukaan poliisille ilmoitettu rikollisuus vähentyi noin neljänneksellä hankkeen johdosta.

Fisksättran 1970-luvulla rakennetulla alueella asuu noin 7000 ihmistä. Hankkeessa vaikeutettiin rikosten tekemistä jakamalla asuinrakennusten varastotilat osastoihin, rakentamalla suojahäkit ja asentamalla paremmat lukkojärjestelmät asuinrakennusten paikoitustiloihin, kehitettiin nuorisotalon toimintaa, käynnistettiin vanhempainvaellukset, vaihdettiin aluetta vartioiva yritys, tiedotettiin väestölle suojautumismahdollisuuksista, kehitettiin lähipoliisityötä ja viranomaist-

en yhteistoimintaa ja yhteistyötä kodin ja koulun kesken, laajennettiin oikeuskasvatusta kouluissa ja parannettiin alueen viihtyisyyttä.

Vaikutuksia rikollisuuteen selvitettiin sekä ennen-jälkeen vertailulla että vertaamalla rikollisuuskehitykseen kunnan toisella vastaavalla asuinalueella. Arviointitutkimuksen mukaan ilmoitettu rikollisuus vähentyi 26 prosentilla Fisksättrassa hankkeen aikana. Varastomurrot puolittuivat ja autoihin kohdistuvat rikokset vähentyivät noin neljänneksellä. Vahingonteosta kaupungin vuokrataloille aiheutuneet vahingot vähentyivät kahdesta 1,3 miljoonaan kruunuun vuodessa.

Arvioinnissa voitiin osoittaa, että rikosten tilannetorjunnalliset toimet vähensivät rikollisuutta. Sen sijaan muiden tointen mahdollisia vaikutuksia rikollisuuteen ei voitu arvioida erikseen. Kootut tiedot viittaisivat siihen, että näiden tulokset olisivat jääneet niukoiksi. Esimerkiksi toimet kodin ja koulun yhteistyön lisäämiseksi eivät olisi vähentäneet koulupinnausta eikä lisätty oikeuskasvatus koululaisten itseilmoitettua rikollisuutta. Kuitenkin tiedot viittaisivat siihen, että vapaa-ajan toimintojen kehittäminen olisi jossakin määrin vähentänyt autoihin kohdistuvia rikoksia (Karin Ringman: Brottsförebyggande åtgärder i en förort - teori och praktik. Kriminologiska institutionen. Stockholms universitet. Rapport 1997:1).

Ruotsissa on komiteamietinnössä **ehdotettu, että kuntien pitäisi laatia turvallisuusstrategia** (esim. Karlskoga on tehnyt sellaisen pilot-projektissa). Tällaisessa suunnitelmassa olisi selvitettävä paikalliset rikollisuus- ja turvattomuusongelmat ja toimet, joilla niihin aiotaan vaikuttaa (SOU 1995:136). Erityisesti korostetaan, että viranomaisten olisi luotava yhteistyön ja työnjaon järjestelmät. Paikallinen rikosentorjunnan neuvosto olisi yksi mahdollisuus tointen koordinoimiseksi. - Ehdotusta arvosteltiin siitä, että pienten ongelmien pienille kunnille velvoite on liian raskas. Ehdotusta ei ole vielä toteutettu.

Ruotsin poliisi aikoo uudistaa johdonmukaisesti toimintansa **ongelmasuuntautuneeksi lähipoliisityöksi**. Jo useita vuosia poliisipiireissä on tehty tämänsuuntaisia uudistuksia. Nyt organisaatio- ja toimintatavan muutosta toteutetaan kattavasti ja esimerkiksi Tukholman poliisi jakautuu useisiin kymmeneen lähipoliisialueisiin. Lähipoliisin edellytetään toimivan alueensa väestön määrittämien prioriteettien mukaisesti. Toimintaa kehitettäessä on kokeiltu malleja, joissa lähipoliisi muodostaa viiteryhmistä yhteistyöorganisaation. Esimerkkinä lähipoliisin aloitteesta käynnistetyistä menestyksellisistä yhteistyöhankkeista on Akallasassa asuinalueen kellari- ja vinttimurtoja ja autoihin kohdistuvia rikoksia vähentänyt hanke (Riktad polisinsats i Akalla).

Tanska

Tanskan kansallinen rikosentorjuntaneuvosto, Det kriminalpræventive råd, perustettiin 1971. Koko sen toiminta-ajan se on pyrkinyt edistämään rikosentorjuntaa nimenomaan paikallisyhteisöissä. Sen lisäksi, että neuvosto on monin tavoin pyrkinyt edistämään erilaisten kansalaisjärjestöjen osallistumista rikosentorjuntaan, se on kehittänyt kaksi kuntapohjaisen rikosentorjunnan toimintatapaa.

Ensiksikin neuvoston aloitteesta ja myötävaikutuksella on kehitetty **rikollisuutta ehkäisevän ja turvallisuutta edistävän rakentamisen ja kaupunkisuunnittelun ohjeistoa**. Tanskassa on voimassa normeina ja suosituksina periaatteet, kuinka rakentamisessa pitää ottaa huomioon rikosentorjuntanäkökohdat. Vaikka nämä koskevat kaikkia rakentamisesta päättäviä, niillä on erityinen merkitys kunnille, joiden pitäisi ottaa nämä normit ja suositukset mm. kaavoitus- ja rakennusluparatkaisuisissa huomioon. Normeja ja suosituksia onkin käytetty mm.

uusien kaupunkialueiden rakentamisen ja vanhojen peruskorjauksen perustana (ks. Rakennettu ympäristö, rikollisuus ja turvattomuus, Ympäristöministeriö, Yhdyskuntasuunnittelu- ja rakennustutkimuksen neuvottelukunta 1/1995). Äskettäin ilmestyneessä arviointitutkimuksessa on osoitettu, että näitä ohjeistoja noudattaen suunnitellut ja rakennetut kaupunkialueet ovat turvallisempia kuin vertailualueet (SBI-byplanlægning 72: "Forebyggelse af kriminalitet. En undersøgelse af 6 boligområden i Københavns omegn, 1996). Nyt Tanskassa valmistellaan kuntasuunnittelua koskevaa ohjeistoa, joka kattaisi fyysisen ympäristön ohella sosiaalisen.

Tanskan rikosentorjuntaneuvosto on kehittänyt paikallisen (nuoriso)rikollisuuden torjunnan organisaatiomalliksi **SSP-yhteistyön** (koulun, sosiaaliviranomaisten ja poliisin yhteistyön). SSP-yhteistyöryhmät toimivat lähes kaikissa kunnissa. Ideana on, että nämä kolme tahoa yhteistyössä kehittävät sopivimmat toimintatavat nuorisorikollisuuden ehkäisemiseksi paikallisesti. SSP-toiminnan puitteissa toteutetaan nykyisin valtaosa Tanskan kuntien nuorisoprojekteista.

SSP-toiminnasta on ristiriitaisia arvioita. Prosessievaluatona toimintamalli on arvioitu yleensä onnistuneeksi (kun tietosuojaongelmiin on saatu selvyys). Kriittisissäkin arvioissa on korostettu toiminnan myönteisenä vaikutuksena, että se on tuonut nuorison asemaa ja esim. syrjäytymistä koskevat kysymykset esille.

On esitetty, että SSP-toiminnan kehitys olisi vaikuttanut nuorisorikollisuuden vähentymiseen Tanskassa. Kuitenkin arviointitutkimus, jossa verrattiin SSP-toiminnassa aktiiveimpia kuntia vähäisen toiminnan kuntiin, ei tukenut käsitystä toiminnan tehokkuudesta (Britta Kyvsgaard: Er lediggang roden til alt ondt? Om forsøg med at forebygge kriminalitet blandt børn og unge. Kriminalistisk Institut 1990).

Huomattakoon, että SSP-toiminta on nuorisorikollisuuden ehkäisyn paikallisen viranomaisyhteistyön järjestämismalli, ei sisällöllinen menetelmä. Järjestelmän puitteissa tehtävä työ saattaa olla hyvinkin vaihtelevaa. - Tanskassa poliisi on ollut vanhastaan hyvin paikallinen eikä lähipoliisitoimintaa ole siellä lanseerattu uudeksi toimintaideaksi.

Norja

Norjassa kansallinen rikosentorjuntaneuvosto, Det kriminalitetsforebyggende råd, perustettiin 1980. Sen aloitteesta kokeiltiin seitsemässä kunnassa Tanskan SSP-toiminnan pohjalta kehitettyä nuorisorikollisuuden ehkäisyn paikallisen viranomaisyhteistyön organisointimallia, nk. **STL-** (samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak) **yhteistyötä** (kunnat olivat Bodø, Drammen, Hauge-sund, Meland, Sandnes, Skien ja Sund). Vuosien 1990-1993 kokeiluprojektin tarkoituksena oli kehittää valtion ja kunnan viranomaisten paikallinen yhteistyö nuorisorikollisuuden ehkäisemiseksi. Kokeilukunnissa ratkaisu vaihteli kuntajoh-toisesta (esim. Haugesund) poliisijohtoiseen (esim. Skien). SLT-projektin ideoita on nyttemmin kehitelty ottamalla lähtökohdaksi koulu, jossa ensisijaisesti pyritään aikaansaamaan koulun, oppilaiden, vanhempien ja yleensä lähiympäristön yhteistyö ja jossa kysymys muiden viranomaisten, esim. poliisin ja sosiaalitoimen niveltäminen yhteistyöhön riippuu ehkäistävien ongelmien luonteesta.

Norjassa rikosten ehkäisy on jo pitkään ollut määritelty poliisitoiminnan keskei-

seksi osaksi. Siellä poliisi on ennenkin toiminut lähipoliisina, paikallisemmin kuin Suomessa.

Ranska

Ranskassa vuonna 1983 Peyrefitten ja Bonnemaisionin toimikunnan työ tuloksena perustettiin kansallisen rikosentorjunnan neuvoston ohelle **paikalliset rikosentorjunnan neuvostot**. Jälkimmäisten johdossa ovat yleensä kaupunginjohtajat. Neuvostojen tehtävänä on toimia eri viranomaisten paikallisena yhdyselimenä. Niiden työssä näyttäisivät korostuvan asuntopoliittiset ja yleensä asuinympäristöjä koskevat kysymykset sekä erilaiset sosiaalipoliittiset toimintatavat, kuten nuorten koulutus- ja työllistämishankkeet.

Vuodesta 1989 Ranskassa on ollut käytössä nk. **kaupunkisopimusten järjestelmä**, jota vuodesta 1991 kaupunkiministeriö ja ministeriöiden välinen kaupunkiasian neuvottelukunta ovat hallinnoineet. Siinä kaupunki, joka selvittää paikallisten rikollisuusongelmien luonteen ja laatii suunnitelman niiden vähentämiseksi, sopii valtion kanssa suunnitelman toteuttamiseksi tarvittavasta valtion rahoituksesta. Noin 170 kaupunkia on tehnyt tällaisen sopimuksen.

Ranskassa rikollisuuden kasvu pysähtyi keskeisimmissä rikoslajeissa vuonna 1983. Rikollisuus on vähentynyt erityisesti niissä kaupungeissa, jotka ovat tehneet mainitun sopimuksen.

Hollanti

Hollannissa luotiin vuonna 1985 "**rikollisuus ja yhteiskunta**" - **politiikka**. Sen mukaisesti käynnistettiin **sadoittain paikallisia rikollisuuden ehkäisyhankkeita**. Niissä valtio maksoi osan toiminnan kustannuksista. Edellytyksenä oli, että hanke arvioitiin kiinnostavaksi, sen toteutukselle järjestettiin luotettava paikallinen organisaatio ja rahoitus hoidettiin pääasiallisesti paikallisesti sekä että hankkeen tulokset sitouduttiin arvioimaan. Järjestelmää hallinnoi oikeusministeriön rikosentorjuntadirektoraatti.

Kymmenen vuotta myöhemmin Hollannissa otettiin käyttöön Ranskan mallin mukainen kaupunkisopimusten järjestelmä.

Yhdistyneet kuningaskunnat

Englannissa kansallista rikosentorjuntaa on vuodesta 1983 ohjannut Home Oficen rikosentorjuntayksikkö. Ministeriöiden rikosentorjunnan yhteistyöelimenä toimii Ministerial Group on Crime Prevention, jossa 13 ministeriötä ovat edustettuina, sekä Rikosentorjunnan pysyvä konferenssi. Jälkimmäisessä ovat edustettuina mm. paikallis- ja keskushallinto, poliisi, teollisuus ja kauppa sekä eräät kansalaisjärjestöt. Sen ohella maassa toimii julkisesti rahoitettu säätiö Crime Concern. Säätiö pyrkii mm. edistämään julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä rikosentorjunnassa. Sillä voidaan katsoa olevan osan niistä tehtävistä, joita on pohjoismaisilla rikosentorjunnan neuvostoilla.

Yksi paikallisen rikosentorjunnan järjestysmuoto Englannissa on **rikosentorjunnan paneelit**. Niissä kunnan asukkaiden edustajat ja poliisi (Englannissa poliisi on kunnallinen ja toiminnallisesti Home Officesta hyvin riippumaton) selvittävät paikallisia rikollisuusongelmia ja niiden ratkaisumahdollisuuksia. En-

simmäiset perustettiin Bristolissa ja Nottinghamissa 1966, ja 1980-luvulla niistä kehittyi paikallisten rikosentorjuntahankkeiden keskeinen käynnistäjä. Nykyisin paneeleita on noin 400.

Englannissa on toiminut kaupunkirikollisuuden ehkäisyä koskeva **Safer Cities** -ohjelma, jossa on mukana 20 kaupunkia. Sen taustana oli nk. 1980-luvulla käynnistynyt "Viiden kaupungin hanke", jossa paikallisesti pyrittiin löytämään ratkaisu paikallisiin ongelmiin, erityisesti rappeutuneiden asuinalueiden turvallisuusongelmiin. Hankkeen tulokset olivat rohkaisevia, kuten noin viidenneksen lasku North Tynesiden kokonaisrikollisuudessa tai Boltonin asuntomurroissa. Tämän vuoksi Englannin hallitus päätti rahoittaa osana kaupunkien kehittämisohjelmaa laajempaa Safer Cities -hanketta.

Jokaisessa Safer Cities -kaupungissa perustettiin **komitea** ohjaamaan palkattujen rikosentorjunnan koordinaattorien työtä. Koordinaattorien palkkauksen maksoi ministeriö. Komiteoissa oli jäseniä kaupungin viranomaisista (mukaan lukien poliisi ja kriminaalihuolto), kansalaisjärjestöistä ja paikallisesta elinkeinotoiminnasta. Toiminnan kohteena olivat erityisesti runsaimman rikollisuuden ja pahimman turvattomuuden alueet kussakin kaupungissa. Toimet olivat esim. naapurivalvonnan organisointia, parannuksia rakennetussa ympäristössä ja vapaa-ajan toiminnan kehittämistä.

Projektin päätyttyä (toiminnan luomat yhteistyöverkostot jatkavat kaupungeissa, mutta valtion rahoittama kokeilu on päättynyt) projekti on osoitettu arviointitukimuksessa tulokselliseksi. Mm. on laskettu, että projektiin vuoksi kyseisissä kaupungeissa jäi tapahtumatta 35 000 asuntomurtoa (P. Ekblom, H. Law ja M. Sutton: Domestic Burglary Schemes in the Safer Cities Programme. Research Findings 42. Home Office, Research and Statistics Directorate 1996).

Belgia

Belgiassa käynnistettiin 1990 pilottiprojekteja paikallisen rikosentorjuntaohjelmien kehittämiseksi. Vuonna 1992 tämä toiminta johti **sarjaan "rikosentorjunta- ja turvallisuussopimuksia"** valtioiden ja alue- ja paikallishallinnon kesken. Kaikkiaan 66 kaupungissa on nyt **rikosentorjunnan yksikköjä, neuvostoja ja virkamiehiä**. Hallitus avustaa niitä huomattavalla rahasummalla

Vuonna 1993 perustettiin Rikosentorjuntapolitiikan pysyvä sihteeristö. Sen keskeinen tehtävä on tarjota paikallisen rikosentorjunnan kehittämiseen asiantuntemusta.

Saksa

Saksassa ei toimi kansallista rikosentorjunnan neuvostoa tai vastaavaa koordinoivaa elintä, koska tehtävän ei katsota kuuluvan liittohallitukselle. Sen sijaan **useat kaupungit näyttävät lähteneen kehittämään rikosentorjuntaa paikallisesti**. Valituista organisaatoratkaisuista ei ilman erityistä aineistonhankintaa saa kuvaa. Kunnallishallinnon merkittävään rooliin viittaa eräissä kaupungeissa järjestettyjen kokousten aiheiden otsikot (mitä ko. kaupunki on tehnyt rikollisuuden ehkäisemiseksi ja kysymykset kaupungin vastuusta rikosentorjunnassa).

USA

Yhdysvalloissa toimii kansallinen rikosentorjunnan neuvosto (NCPD). Se on samalla Rikosentorjunnan koalition sihteeristö. Jälkimmäiseen kuuluu yli 120 kansallista, liittovaltiollista tai valtiollista rikosten ehkäisyn organisaatiota.

Yhdysvalloissa ei välttämättä ole mitään yhtenäistä linjaa paikallisen rikosentorjunnan järjestämiseksi. **Kuntien osuus korostuu** siksikin, että kunnat ylläpitävät poliisia ja oikeuslaitosta rikollisten valvonta- (probation) virkamiehineen. Järjestelmässä kaupunginjohtaja saattaa kantaa rikollisuus- ja turvattomuusongelmien hoidosta poliittista vastuuta. On väitetty, että tässä niin kun yhdysvaltalaisessa kriminaalipolitiikassa yleensä korostuu punitiivinen, rikosten selvittämiseen ja tekijöiden rankaisemiseen perustuva strategia. Tällaisesta on kysymys myös New Yorkin poliisin vuonna 1992 omaksumassa nk. nolatoleranssi-toimintatavassa, jossa mm. ruvettiin puuttumaan pidätyksin vähäisiinkin rikkomuksiin ja järjestyshäiriöihin. Kuinka paljon poikkeuksellisen voimakkaasta rikollisuuden laskusta tämän toimintatavan omaksumisen jälkeen voidaan katsoa poliisin uusista työskentelymenetelmistä johtuvaksi, kuinka paljon sen sijaan on johtunut muista syistä, kuten huumausainemarkkinoiden muutoksesta tai kaupungin toteuttamista saneerauksista, on vasta tutkimuksen selvitettävänä.

Yhdysvalloissa on useita **erityisiä turvakaupunkeja**. Ne ovat varakkaiden kaupunkien, jotka on kokonaan pyritty järjestämään asukkailleen erityisen turvalliseksi. Ulkopuoliset saavat oleskella niissä vain erityisellä luvalla. Häiriöksi olevat menettävät asumisoikeutensa. Turvakaupunkien idea on eristää ongelmat kaupungin ulkopuolelle. Ne loukkaavat pohjoismaisia hyvinvointivaltiollisia periaatteita.

Yhdysvaltalaisista kaupungeista löytyy kuitenkin myös runsaasti esimerkkejä paikallisen rikosentorjunnan järjestämisestä ei-punitiivisin menetelmin. Klassinen esimerkki on Seattle. Siellä kaupunginjohtajan aloitteesta luotiin kaupungin eri toimielinten yhteistyö ja yhteinen toimintapolitiikka, johon pyrittiin saamaan kaupunkilaisetkin osallistumaan rikosten vähentämiseksi. Toimet käsittivät esim. rappeutuneiden kaupunkialueiden kohentamista ja naapurivalvonnan luomista. Rikollisuus vähentyi toiminnan tuloksena hyvin voimakkaasti. Hankkeet, joissa on pyritty toteuttamaan sama muissa kaupungeissa, eivät ole tuottaneet yhtä hyviä tuloksia.

Esimerkkinä yhdysvaltalaisesta paikallisen rikosentorjunnan järjestämisestä voidaan mainita nk. **Seitsemän kaupungin projekti** Teksasissa. Osavaltion suurimmat kaupungit (Arlington, Austin, Corpus Christi, Dallas, Fort Worth ja San Antonio) osallistuivat NCPD:n tukemaan ohjelmaan, jossa tavoitteena oli kehittää paikalliset yhteistyön järjestelmät ja menetelmät rikosten ehkäisemiseksi (City Action Plan To Prevent Crime, T-CAP). Kaikissa toimintatapa on ollut kehittää yhteistyöverkosto, jossa hyvin keskeistä on kansalaisjärjestöjen, kirkkojen, paikallisen liike-elämän ja aktiivisten kansalaisten osallistuminen rikosentorjuntaan viranomaisten kanssa yhteistyössä. Ratkaisut vaihtelevat. Joissakin johtovastuu on ollut poliisipäälliköllä, joissakin johto on ollut kaupunginjohtajalla tai kaupungin asettamalla komitealla. Kaikissa kaupungeissa on kehitetty omaleimainen ohjelma. Esimerkiksi Austinissa (n. puoli milj. asukasta) toimintakohteet ovat ennen kaikkea olleet tarjota lapsille ja nuorille paremmat

kasvatukselliset ja koulutukselliset mahdollisuudet ja toisaalta kehittää asuinalueiden turvallisuutta ja naapurustojen toimintakykyä. Edellisen tavoitteen toteuttamiseksi mm. koulutetaan 400 vanhempaa toimimaan erityistä tukiovetusta tarvitsevien lastensa opettajina ja luodaan nuorille 2000 uutta työpaikkaa; jälkimmäisen tavoitteen toteuttamiseksi 50 asuinalueelle koulutetaan erityiset johtajat asukastoiminnan ja konfliktienratkaisun tehtäviin ja perustetaan rikosentorjunnan resurssikeskukset kullekin asuinalueelle (Taking the offensive to prevent crime. NCPC 1994). - Hankkeen vaikutuksista rikollisuuteen ei ole vielä ilmestynyt raporttia, sen sijaan T-CAP-ohjelman toteuttamisesta on evaluaatio, jonka pohjalta sitä tarjotaan malliksi muille kaupungeille.

Yhdysvaltain liittohallitus tulee paikallisia täytäntöönpanoviranomaisia ja rikosentorjunnan organisaatioita yli kolmella miljardilla dollarilla vuodessa. Äskettäin ilmestyi arvovaltainen arviointi siitä, mitä tuloksia voidaan tällä summalla rahoitetuilla lukuisilla rikosentorjunnan menetelmillä osoittaa saavutetun (L.W. Sherman et al: Preventing Crime: what works, what doesn't, what's promising, internet). Raportissa selostetaan useita paikallisen rikosentorjunnan menetelmiä, joiden tutkimus on osoittanut vähentävän rikollisuutta ja vielä enemmän "lupaavia" menetelmiä. Jälkimmäisten tehokkuudesta ei ole varmaa tieteellistä näyttöä. Yleisarvosteluna raportissa esitetään, että liittohallituksen tuki ei riittävästi kanavoidu niihin kaupunkeihin, joissa rikollisuusongelmat ovat. New York, Boston ja Kansas City mainitaan esimerkkeinä kaupungeista, joissa tuki on johtanut innovatiivisiin paikallisen rikosentorjunnan menetelmiin ja joissa rikollisuus on näiden käyttöönoton jälkeen olennaisesti vähentynyt.

Kanada

Kanadan liittovaltion oikeusministeriö ja solicitor general päättivät vuonna 1994 yhteisöjen turvallisuuden ja rikosentorjunnan kansallisesta strategiasta. Tähän strategiaan kuului Kansallisen rikosentorjuntaneuvoston (NCPC) perustaminen. Neuvosto on valmistellut ohjeet yhteistyöksi ja asiantuntija-avuksi kaupunkirikollisuuden ehkäisyssä. Ohjeet konkretisoivat ECOSOC:n vuonna 1995 hyväksymää suositusta Kanadan oloihin. Ohjeiden tarkoituksena on edistää tehokkaan rikosentorjunnan toimintasuunnitelmia.

Ohjeiden lähtökohtana on, että paikallisesti pitää kehittää paikallisiin rikollisuusongelmiin tarkoituksenmukainen lähestymistapa. Se edellyttää integroitua, monihallinnollista ja koordinoitua rikosentorjunnan suunnitelmaa, Tällaista varten tarvitaan

- paikallinen analyysi rikollisuudesta ja uhriksi joutumisesta
- merkittävien toimijoiden tunnistus, missä korostetaan myös yksityisen ja vapaaehtoissektorin osuutta
- yhteydenpidon järjestelmän luominen rikosentorjunnan toimijoiden välille
- lapsiin ja nuoriin kohdistuvan toiminnan ja näiden sosiaalisen ja taloudellisen turvallisuuden asettaminen tärkeysjärjestyksessä ensimmäiseksi
- kuntien mahdollisuuksien, vallan ja velvollisuuksien, tiedostaminen rikosentorjunnassa; tässä yhteydessä korostetaan realistisen kaupunkisuunnittelun ja kaavoituksen, rakentamisen sääntelyn ja julkisten tilojen valvonnan merkitystä ja sitä, että toiminnalla pitäisi lisäksi yleisemmin vaikuttaa sellaisiin taloudellisiin ja sosiaalisiin perustekijöihin kuin köyhyyteen ja asuinolojen puutteellisuuteen; lisäksi korostetaan, että vaikka kuntien velvollisuudet vaihtelevat, on useita asioita, joihin on pyrittävä vaikuttamaan useimmissa kunnissa ja joissa tehokas vaikuttaminen ei yleensä onnistu ilman kunnan välitöntä osallistumista (esimerkkinä mainitaan perheisiin, kouluihin ja yleensä asuin yhteisöihin vaikuttaminen).

Kanadalaisen käsityksen mukaan tehokkain on sellainen sosiaalinen rikosentorjunnan lähestymistapa, joka pitkäjähtäyksillä ohjelmilla pyrkii vaikuttamaan

rikoksentekijäksi kehittymisen riskiä lisäävään ongelmien yhdistelmään.

Ohjeissa todetaan liittovaltiollisen rahoituksen tarve paikalliseen rikosentorjuntaan.

Kanadan NCPC tarjoaa internet-kotisivuillaan useita esimerkkejä erilaisista paikallisista rikosentorjunnan ohjelmista ja organisaatioista. Esim. Toronton Safe City Committee, paikallinen, monihallinnollinen rikosentorjuntaneuvosto esittelee toimivan rikosentorjunnan mallikäytännöksi.

Japani

Japanin ja erityisesti Tokion rikollisuus on kiinnostanut pitkään länsimaisia tutkijoita, koska ne ovat olleet poikkeuksia yleisistä säännönmukaisuuksista. Länsimaissa rikollisuus yleensä on kasvanut teollistumiskehityksen ja hyvinvoinnin kasvun myötä (keskeisinä selityksinä lisääntyneet rikostilaisuudet, sosiaalisen kontrollin heikentyminen ja kulttuurin muutokset). Japanin rikollisuus sen sijaan vähentyi 1950-luvulta 1980-luvulle melko johdonmukaisesti. Toiseksi Tokion rikollisuus on olennaisesti vähempää kuin muiden vastaavan kokoisten suurkaupunkien. Kansainvälisen uhritutkimuksen mukaan esim. asuntomurron riski Japanissa on puolet eurooppalaisesta keskitasosta, ryöstön riski kymmenennes ja väkivaltaisen pahoinpitelyn riski niin olematon, ettei sitä voitu tutkimuksessa edes laskea (van Dijk ja Mayhew: *Criminal Victimization in the Industrialised World*, 1992). Japanin rikollisuudelle on ominaista nimenomaan väkivallattomuus.

Japanin alhaisen rikollisuuden keskeiset selitykset ovat olleet japanilaisessa kulttuurissa, sen määrittämissä perhesuhteissa (mm. voimakas vanhempien kunnioitus), kunnian, häpeän ja vastuun merkityksessä, sosiaalisessa kontrollissa ja keskinäisvastuussa. Useissa selityksessä on kuitenkin esitetty myös japanilaista kaupunki-/yhdyskuntarakennetta ja rikosentorjunnassa korostunutta paikallisuutta.

Karl O. Christiansen analysoi Japanin ja Tokion rikollisuuskehitystä 1970-luvulla. Hän osoitti, että nopea kaupungistuminen lisää rikollisuutta Japanissakin. Tokion (kaupungin kokoon nähden) huomattavan alhaisen rikollisuuden hän selitti (tuolloisen) Tokion rakenteella. Hän kuvasi sen elinympäristöjen labyrintiksi, pikemminkin pikkukaupunkien suunnattomaksi tiivistymäksi kuin länsimaisten tuntomerkkien suurkaupungiksi (Christiansen: *Industrialization, urbanization and crime*, 1974). Tuoreimmatkin tutkimukset ovat korostaneet japanilaisen elämäntavan yhteisöllisyyttä myös eletessä kaupungeissa.

Japanissa on laaja paikallisten rikosentorjunnan yhteistyöyksiköiden, yhdistysten ja vapaaehtoistyöntekijöiden verkosto. 1980-luvun puolivälissä maassa toimi rikosentorjuntayhdistyksiä n. 3500 kaupungissa. Näillä oli yli puoli miljoonaa yhteistyöyksikköä ja yli 10 000 vapaaehtoisen rikosentorjuntatyön yhteenliittymää. Maassa on kansallinen ja paikalliset ongelmanuorten neuvostot (nuorten kasvatus- ja suojelujärjestelmä) ja lähes 50 000 katutyötä tekevien ja nuorisorikollisten kanssa työskentelevien vapaaehtoisten järjestelmä (huom. vapaaehtoisen kriminaalihuoltotyön ja mm. vankilavierailujen järjestelmät ovat erikseen) (Adler: *Nations not obsessed with crime*, 1983). Adlerin mukaan paikallisyhteisön vastuu rikosentekijöistä ja rikollisuuden ehkäisemisestä on suoraa perintöä maan feodaalisesta hallinnosta.

Japanissa on hyvin paikalliseksi organisoitu lähipoliisijärjestelmästä. Kaupunki-alueiden poliisilaitokset on jaettu pieniin koban-alueisiin, maaseudun chuzais-hoihin. Jälkimmäisiä on 8500. Ne ovat poliisiasemia, joita hoitava henkilö perheeseen asuu asemalla. Kobanit, joita on 6500, ovat pienasemia, joissa työskennellään pienissä tiimeissä. Periaatteena on, että poliisien odotetaan olevan osa sitä lähiyhteisöä, jossa he työskentelevät. Koban- ja chuzaisho-poliiseilla on rikosten selvittämisen ohella monipuoliset järjestyksenpito-, suojausneuvonta- ja ristiriitojen sovittelutehtävät mukaan lukien esim. säännölliset käynnit yksinelävien vanhusten luona. Paikallisten asukkaiden ja Koban- ja Chuzaisho-poliisin yhteistyötä edistämään on perustettu 6000 neuvostoa (Koban Policing System in Japan, 1995).

Kaupunkien yhteistyö rikosentorjunnassa

Joukko eurooppalaisia kaupunkeja on muodostanut EU:n taloudellisesti tuke- man verkoston, jossa kaupungit välittömässä yhteistyössä pyrkivät kehittämään paikallisen rikosentorjunnan menetelmiä. **European Forum for Safer Cities** on ottanut erityisiksi toimintakohteiksi nuorison marginalisoitumisen ehkäisemi- sen suurkaupungeissa ja rappeutuvien asuinalueiden sosiaalisten ja rikollisuus- ongelmien ehkäisemisen. Huumausaineongelmien ehkäisyllä on lisäksi keskei- nen asema.

Yhteenveto

Yleismaailmallinen suuntaus on, että korostetaan **rikosentorjunnan paino- pisteen siirtämistä paikallistasolle**. Rikollisuuteen (varsinkin rikollisuuteen, jota ihmiset kohtaavat arkiympäristöissään ja joka aiheuttaa turvattomuutta ja heikentää elämän laatua) katsotaan voitavan vaikuttaa parhaiten siellä, missä ongelmatkin ilmenevät eli paikallisyhteisöissä.

Korostetaan, että paikallisyhteisöjen tulee löytää niille luontuvimmat ja niiden edellytysten mukaiset ratkaisut paikallisiin rikollisuusongelmiin. Samoin koroste- taan **paikallisyhteisöjen oikeutta itse määrätä ongelmien prioriteeteista**.

Paikallisen rikosentorjunnan **organisoinnin mallit ovat kuitenkin vaihtele- via**. Yleensä järjestelmän perustana on **yhteistyöverkosto**, jossa ovat mukana kuntien, valtion paikallishallinnon, kansalaisjärjestöjen ja paikallisen elinkeino- toiminnan edustus. Joissakin tapauksissa se on enemmän hallinnon yhteistyö- elin (mm. pohjoismaiset ratkaisut), toisissa korostuneesti kansalaisosallistumis- ta (esim. USA). Usein kuvauksissa on korostettu kaupungin johdon (kaupungin johtajankin henkilökohtaisen) sitoutumisen tärkeyttä paikallisen rikosentorjunn- an onnistuneessa järjestämisessä. Toisaalta esim. tanskalainen SSP-toiminta ei ole kuntapohjaista. Riippumatta, miten paikallisen rikosentorjunnan johto on järjestetty poliisin osuus on toiminnassa keskeinen. Useat yhdysvaltalaiset hankkeet ovat poliisivetoisia siitäkin syystä, että poliisitoiminta on kuntien vas- tuulla, Ranskassa taas poliisin osuus on paikallista rikollisuutta koskevassa asiantuntemuksessa.

Paikallisella rikosentorjunnalla on yleensä **kansallinen/valtiollinen tuki**. Vä- hintään on kysymys kansallisen rikosentorjunnan toimielimen tarjoamasta asiantuntemuksesta, mutta yleensä toiminnalle on järjestetty jonkinlainen val- tiollinen osarahoituskin. Toisaalta korostetaan, että resurssien pääosan pitää

olla paikallisia. Tätä pidetään jopa paikallisen rikosentorjunnan tunnusmerkkinä ja onnistuneisuuden edellytyksenä.

Mitään **näyttää siitä, että jokin organisaatoratkaisu olisi tuloksellisempi rikollisuuden ehkäisyssä kuin toinen, ei ole.** Sen sijaan löytyy runsaasti esimerkkejä, kuinka **paikallisesti on onnistuttu vähentämään rikollisuutta** huomattavastikin. Näyttävimmät tulokset ovat menestystarinoita, joita yhtä hyvin tulokset ei onnistuta toistamaan yleensä muualla. Tyypillistä paikallisille hankkeille lisäksi on, että niissä ryhdytään **moniin eri toimiin**, jotka vaikuttavat eri mekanismien kautta. Siksi on mahdotonta myös sanoa, mitkä toimista ovat vaikuttaneet mitään. Pidetäänkin juuri hyvänä ratkaisuna yhdistää nopeasti vaikuttavia tilannetorjunnan toimia pitkän tähtäyksen sosiaalipoliittisiin menetelmiin.

4. TYÖRYHMÄN SUOSITUKSET PAIKALLISEN RIKOKSENTORJUNNAN JÄRJESTÄMISEKSI

Paikallisiin rikollisuusongelmiin puututtava paikallisesti

Kuntien rikollisuudessa on huomattavia eroja. Kahdessa samansuuruisessa kunnassa voi olla rikoksia hyvin eri määriin. Yleensä rikollisuus- ja turvattomuusongelmat kasvavat kunnan väkiluvun kasvaessa, mutta ongelmat eivät koske yksin maamme suurimpia kaupunkeja. Niissä korostuu kaupunkien nk. urbaani rikollisuus (kuten ryöstöt). Pienissä kunnissa sen sijaan saattaa korostua rikoksenpelko ikärakenteen, ihmisten eristyneisyyden ja turvallisuuspalvelujen etäisyyden vuoksi.

Toimet rikollisuuden ehkäisemiseksi on mitoitettava esiintyvien ongelmien mukaan. Erilaisten rikollisuusongelmien kunnissa tarvitaan erilaisia toimia.

Rikollisuus- ja turvattomuusongelmiin pitäisi kehittää **toimia siellä, missä ongelmatkin ilmenevät. Tehokkaat toimet rikollisuuden ehkäisemiseksi ja turvallisuuden parantamiseksi ovat yleensä paikallisia**, koska ne voidaan suunnata täsmällisesti juuri paikallisten ongelmien konkreetteihin "syihin". Sellaisiksi lasketaan tällöin kaikki tekijät, joihin vaikuttamalla tapahtuneet rikokset olisi voitu ehkäistä.

Paikallisia ovat nimenomaan sellaiset rikollisuusongelmat, jotka aiheuttavat eniten turvattomuutta väestössä, kuten perinteinen väkivalta- (mm. pahoinpitelyt, perhe- ja sukupuolinen väkivalta sekä ryöstöt) ja omaisuusrikollisuus (erityisesti asuntomurrot ja autovarkaudet). Huumeongelmakin on usein paikallinen siten, että käyttäjiä ja kauppapaikkoja on erityisesti eräillä alueilla, vaikka taustalla on kansainvälinen huumealous organisaatioineen. Paikallisuus liittyy ennen kaikkea tekijöiden ja uhrien asuinpaikkoihin ja rikosten tapahtumapaikkoihin asuin- tai muuna väestön arkiympäristönä. Talousrikollisuuden tai kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden ongelmiin ei paikallisesti juuri vaikuteta. Niissä tarvitaan valtakunnallista ja kansainvälistäkin yhteistyötä.

Yleismaailmallinen suuntaus on ollut kehittää rikksentorjuntaa paikallistasolla. Tähän ovat vaikuttaneet erityisesti kokemukset menestyksiksi osoittautuneista paikallisista rikksentorjuntahankkeista.

Työryhmä toteaa, että keskeiset perustelut paikallisen rikksentorjunnan järjestämiselle ovat:

* Rikollisuus- ja turvattomuusongelmissa on huomattavia alueellisia eroja.

* Toimet rikollisuuden ehkäisemiseksi on mitoitettava esiintyvien ongelmien

mukaan.

* Tehokkaat toimet rikollisuuden ehkäisemiseksi ja turvallisuuden lisäämiseksi ovat yleensä paikallisia.

Kunnilla vanhastaan tärkeitä tehtäviä rikollisuuden ehkäisemisessä

Oikeusjärjestyksen ylläpitäminen on valtion tehtävä. Rikosoikeudellinen lainvalmistelu kuuluu oikeusministeriölle. Sen hallinnonalaan kuuluvat tuomioistuimet, syyttäjälaitos ja rangaistuksen täytäntöönpanosta vastaavat viranomaiset. Sisäasiainministeriön alaisen poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Seuraavat **kannanotot paikallisen rikosentorjunnan järjestämisestä eivät merkitse muutosta valtion tehtäviin ja vastuisiin oikeudenhoidossa ja järjestyksen ylläpitämisessä.**

Kun sen sijaan kysymys on toimista, joilla voidaan ehkäistä ("ennalta" - niin kuin usein sanotaan) rikoksia, tehtävä kuuluu laajalle joukolle toimijoita valtion monista hallinnonhaaroista, kuntiin, liike-elämään ja kansalaisjärjestöihin ja yksityisiin kansalaisiin. Paikallisen rikosentorjunnan (rikollisuuden ehkäisyn muilla keinoin kuin rikosoikeudelliseen järjestelmään tukeutuvin toimin) järjestämisessä kunnilla on keskeinen asema: **kunnille kuuluu lukuisia tehtäviä, joista riippuu rikollisuuden määrä ja rikollisuus- ja turvattomuusongelmien luonne kunnan alueella ja joilla siten voidaan ehkäistä rikoksia.**

Tehtävät ovat kunnilla maassamme vanhastaan, mutta niiden hoidossa aina ei ole täysin tiedostettu rikollisuuden ehkäisyn mahdollisuuksia eivätkä kunnat eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta ole ottaneet yleisesti järjestääkseen paikallista rikosentorjuntaa. Suuressa osassa kuntia on kuitenkin ollut tai on parhailaan käynnissä erilaisia rikosentorjuntahankkeita, esimerkiksi nuorisorikollisuuden ehkäisemiseksi.

Järjestyksen ja turvallisuuden edistäminen (huom! edistäminen, ei ylläpitäminen) **on vanhastaan kuulunut kunnan toimialaan.** Kunnallislain 10 §:n oikeus hyväksyä järjestyssääntöjä, ei tarkoita, että kunta voisi edistää järjestystä ja turvallisuutta vain järjestyssäännöillä. Lainkohdan merkitys on siinä, että kunnalle annetaan oikeus muuten valtion monopoliksi kuuluvaan tehtävään, lainsäädäntöön.

Kuntien tehtävistä, joilla voidaan ehkäistä rikollisuutta, ovat ensiksikin keskeisiä **sosiaalipoliittiset tehtävät.** Kunnille on vanhastaan kuulunut vastuu sosiaalisista ongelmista kunnassa. Sosiaalitoimi, nykyisin korostetussa ehkäisevän sosiaalipolitiikankin merkityksessä, on nimenomaan kunnallista toimintaa, joskin valtiollinen sääntely määrää sen puitteet. Rikollisuus on yksi sosiaalisista ongelmista tai se liittyy niihin siten, että sosiaaliset ongelmat tuottavat rikollisuutta ja/tai rikollisuus tuottaa sosiaalisia ongelmia.

Toimeentulo- ja asumistukijärjestelmin voidaan ehkäistä aineellisesta puutteesta johtuvaa rikollisuutta. Perhetyön menetelmin voidaan edistää perheiden toimivuutta kasvuympäristönä ja siten ehkäistä lasten kehitystä nuorisorikollisuuteen. Lastensuojelulain mukaan kunnan sosiaalilautakunnan ja muiden vi-

ranomaisten on kehitettävä lasten ja nuorten kasvuoloja sekä poistettava niiden epäkohtia ja ehkäistävä niiden syntymistä. Lastensuojelulain toimenpiteiden edellytyksenä voi olla rikollisuus tai siihen viittaavat käyttäytymishäiriöt. Koska useat väkivaltarikokset ja yleistä vaaraa tuottavat rikokset ovat päihdehuolto- ja mielenterveyden häiriöistä kärsivien tekemiä on päihdehuolto- ja mielenterveystyöllä merkitystä rikollisuuden ehkäisyssä.

Kunnilla on oikeus hyvin itsenäisesti päättää **maankäytöstä ja kaavoituksesta**. Näillä ratkaisuilla vaikutetaan mitä suurimmassa määrin siihen, millainen kunta on fyysis-sosiaalisena rakenteena. Tällä puolestaan on monipuolinen yhteys rikollisuuteen. Esimerkiksi kuntasuunnittelulla voidaan ehkäistä joidenkin asuin- tai muiden alueiden kehitys rikollisuuden keskittymiksi. Alueellinen segregatio eli se, että jotkin kunnan alueet eriytyvät hyviksi vauraan väestön alueiksi ja toisille ulkonaisestikin huonoille alueille keskittyy sosiaalisesti ongelmallinen väestö, lisää rikollisuutta. Tätä voidaan aktiivilla kuntasuunnittelulla ehkäistä. Monet lähiöt ovat suunnittelun virheiden vuoksi rikollisuudeltaan ja turvattomuudeltaan kaupunkikeskustaa pahempia.

Lisäksi esimerkiksi **päivähoito ja koululaitos** ovat kuntien järjestysvastuulla. Kummatkin merkitsevät yksilön kehitystä tukevan rikoksantorjunnan keskeistä potentiaalia.

Kunnille on kuulunut oikeus ohjata **alkoholioloja** kunnan alueella. Alkoholipoliittisessa uudistuksessa hävinneiden valtiolliseen kontrolliin perustuvien keinojen sijasta nyt korostetaan vastuun siirtämistä alkoholiasioissa kunnalliselle ja paikalliselle tasolle. Alkoholiehtoisen rikollisuuden huomattavan merkityksen vuoksi maassamme em. vastuun toteuttaminen on keskeinen rikollisuuden ehkäisyn kysymys.

Kuntien vastuulla on suuri osa **julkisesta liikenteestä**, mikä asemineen on merkittävä rikollisuuden ympäristö. Jne.

Näin kunnilla on huomattavat mahdollisuudet vaikuttaa siihen, mikä on rikollisuuden määrä kunnan alueella ja millaiseksi järjestys ja turvallisuus kunnassa yleensä tai sen eri osissa koetaan. Esimerkit havainnollistavat, että kysymys on **olemassa olevista, ei uusista, kunnan toimialaan kuuluvista tehtävistä**.

Useissa kunnissa on Suomessa toteutettu tai vireillä rikollisuuden ehkäisyprojekteja. Lisäksi on lukuisia sellaisia projekteja, joissa rikollisuuden ehkäisy ei ole ainoa eikä aina edes välitön tavoite. Tämä sinänsä osoittaa, että rikollisuuden ehkäisy on nähty kunnan toimialaan kuuluvaksi tärkeäksi toimintakohteeksi. Vain muutamassa kaupungissa rikoksantorjuntaa on kuitenkin organisoitu laajemmin ja pysyvämmiin paikalliseksi yhteistyöverkostoksi.

Kunnilla ei ole nimenomaista hallintokuntaa edistämään järjestystä ja turvallisuutta ja ehkäisemään rikollisuutta. Toimet, joilla näihin asioihin kunnissa voidaan vaikuttaa, lankeavat useille kunnan toimielimille. Lisäksi vastuu paikallisen rikoksantorjunnan toimista jakautuu kunnan ja valtion paikallisten toimielinten, näistä erityisesti poliisin ja varsinkin uusintarikollisuuden ehkäisyn osalta syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksen, kesken.

Työryhmä toteaa, että

* kunnille kuuluu lukuisia tehtäviä, joista osaltaan riippuu rikollisuuden määrä ja rikollisuus- ja turvattomuusongelmien luonne kunnan alueella ja joilla siten voidaan ehkäistä rikoksia. Kysymys on kunnille vanhastaan kuuluvista tehtävistä. Näitä ovat esimerkiksi kuntien sosiaalipoliittiset tehtävät ja maankäytöstä ja kaavoituksesta päättäminen.

*paikallisen rikosentorjunnan järjestäminen ei merkitse muutosta valtion ja kuntien tehtäväjakoon eikä tarkoita kunnille uusia, kustannuksia aiheuttavia tehtäviä.

Toimiva paikallisyhteisö torjuu rikoksia ja edistää turvallisuutta

Paikallisessa rikosentorjunnassa tulevat kysymykseen monet rikosentorjunnan strategiat. Rikosten sovittelumenettely ja yhdyskuntapalvelu sekä eräissä kunnissa kokeiltava nuorisorangaistus ovat merkinneet, että kunnat voivat vaikuttaa rikosoikeudellisen järjestelmänkin toimintaan. Sovittelussa voidaan edistää rikoksen uhrin ja rikosentekijän kohtaamista, millä uskotaan olevan kasvattavaa merkitystä nuorisorikollisuudessa. Järjestämällä palvelupaikkoja kunnat voivat edistää yhdyskuntapalvelun ja nuorisorangaistuksen käyttöä uusintarikollisuuden ehkäisyn kannalta tarkoituksenmukaiseksi. Kuntien merkitys kuitenkin korostuu muissa kuin rikosoikeudellisen järjestelmän käyttöön perustuvissa rikollisuuden ehkäisyn strategioissa.

Nk. sosiaalipoliittisessa tai **yksilön kehitystä tukevassa rikosentorjunnassa** pyritään vaikuttamaan asioihin, jotka edistävät yksilön kehitystä rikosentekijäksi, tai ylläpitävät hänen rikollisuuttaan. Tässä strategiassa olennainen kohde on nuorisorikollisuuden ehkäisy. Siinä pyritään esimerkiksi vaikuttamaan siihen, etteivät lasten ja nuorten kasvuolot altista nuorisorikollisuuteen, tai tukemaan syrjäytymisvaarassa olevia nuoria kiinnittymään yhteiskuntaan. Kunnan hallintokunnista tämän strategian toteuttajina ovat tärkeitä sosiaali-, nuoriso- ja koulu- toimii. Kysymyksen ollessa kuitenkin esimerkiksi jostakin ongelmalähiöstä nuorisorikollisuusongelmineen, tällaisen korjaaminen asuin- ja kasvuympäristönä vaatii muidenkin hallintokuntien, mm. kiinteistötoimen, panosta.

Rikosten **tilannetorjunnassa** pyritään vaikuttamaan rikosten välittömiin tapahtumaympäristöihin. Menetelminä voivat olla esimerkiksi rikosentekoa vaikeuttavat (kuten rikoskohteen suojaus) ja riskejä lisäävät (kuten naapurivalvonta ja väestön ilmoitus- ja puuttumisalttiutta edistävät muut toimintatavat) järjestelyt, rikosta edistävien tekijöiden kontrollointi (kuten anniskelun rajoittaminen ravintolaväkivallan ehkäisemiseksi tai spraymaalien säilytys suljetuissa kaapeissa töhertelyn vähentämiseksi) tai mahdollisten rikosentekijöille ohjaaminen pois rikoksille alttiista tilanteesta (esim. nuorille järjestetty houkutteleva vaihtoehto järjestyshäiriöille ja rikoksille alttiille tavalle viettää vapaa-aikaa). Varsinkin kysymyksen ollessa sellaisista rakennetun ympäristön ominaisuuksista, joihin vaikuttamalla ehkäistään rikoksia, ovat kunnan hallintokunnista keskeisiä kaupunkisuunnittelu, kiinteistötoimi ja liikennelaitos. - Euroopan standardisoimiskomitea valmistelee turvallista rakentamista ja yhdyskuntasuunnittelua koskevia normeja ja suosituksia. Nämä velvoittaisivat kuntia ottamaan rikollisuusvaikutukset huomioon rakentamisratkaisuuissa.

Kokemus on osoittanut, että paikallisessa rikosentorjunnassa on syytä kiinnittää huomiota sekä yksilön kehitystä tukeviin että tilannetorjunnan menetelmiin. Edellisillä saavutetaan yleensä tuloksia hitaasti. Siksi yhdistämällä niitä ja nopeasti ongelmiin vaikuttavia tilannetorjunnan toimia kootaan monipuolinen rikollisuuden ehkäisyn kokonaisuus, joka saavuttaa laajan hyväksynnän. Nk. **yhteisöpohjaisessa rikosentorjunnassa** yhdistetäänkin yksilön kehitystä tukevan ja tilannetorjunnan toimia. Siinä lisäksi korostetaan yhteisön oikeutta määritellä rikollisuus- ja turvattomuusongelmansa ja velvollisuutta löytää niihin omien tarpeidensa ja edellytystensä mukaiset ratkaisut. Yhteisön kykyä jälkimmäisessä suhteessa pidetään sen toimivuuden mittana ja tätä kykyä pyritään vahvistamaan. Kunnat itsehallinnollisina paikallisyhteisöinä ovat luonteva yhteisöpohjaisen rikosentorjunnan organisoinnin perusta, olkoonkin että strategian tarkoittamat paikallisyhteisöt yleensä olisivat esimerkiksi asuinalueita tai muita kunnan osia ja olkoonkin että yhteisöpohjainen rikosentorjunta on korostetusti monitahoistyötä, jossa mukana on paikallinen elinkeinotoiminta ja kansalaisjärjestöt sekä mahdollisimmat laajasti aktiivit kansalaisetkin.

Rikollisuuden ehkäisyn ohessa paikallisessa rikosentorjunnassa on pyrittävä **edistämään turvallisuutta**. Rikoksenpelko saattaa olla yhtä merkittävä ongelma kuin itse rikokset. Se ei aina ole yhteydessä todellisiin rikosriskeihin. Ihmiset saattavat pelätä rikoksia vaikkapa eristäytyneisyyttään. Siksi esimerkiksi asuinalueiden suunnittelussa tulisi huolehtia siitä, että alue myös koetaan turvalliseksi, ja luoda edellytyksiä aiheettomia rikoksenpelkoja vähentävälle asukkaiden vuorovaikutukselle.

Rikosentorjunnan on kunnissa perustuttava kunnan hallintokuntien ja valtion paikallisten viranomaisten (erit. poliisi) yhteistyölle. Lisäksi siihen tulisi saada mukaan paikallinen liike-elämä ja paikalliset järjestöt. Vähättelettä viranomaisten vastuuta rikosentorjunnan järjestämisessä, on todettava, että **onnistuakseen paikallinen rikosentorjunta usein edellyttää yksityisen ja järjestösektorin ja kansalaistenkin tukea ja myötävaikutusta**.

Työryhmä toteaa, että

* toimiva paikallisyhteisö on turvallinen ja ehkäisee rikollisuutta. Paikallisessa rikosentorjunnassa pyritään edistämään yhteisön toimivuutta.

* onnistuakseen paikallinen rikosentorjunta usein edellyttää yksityisen ja järjestösektorin ja kansalaistenkin tukea ja myötävaikutusta.

Yhteistyöverkosto, mutta ei yhtä ylivertaista organisointimallia

Siitä huolimatta, että ulkomailla on yleinen suuntaus ollut organisoida rikosentorjuntaa paikalliseksi ja erityisesti kuntien toiminnaksi, näistä **ulkomaisista malleista ei ole löydettävissä muita paremmaksi osoitettua organisaatiotratkaisua**. Ratkaisuille näyttäisi olevan yhteistä vain seuraavat asiat

a. niissä korostuu paikallinen vastuu, ts. **paikallisten rikollisuus- ja turvattomuusongelmien ehkäisy nähdään paikallishallinnon julkiseksi tehtäväksi**. Olkoon järjestäjänä kunta, jokin sen hallintokunta tai valtion paikallisviranomaisen (kuten joskus maissa, joissa poliisi on valtion viranomaisen) ja olkoon siinä kuinka laaja kansalaisosallistuminen tai paikallisen liike-elämän osuus tahansa, **organisointivelvollisuus nähdään julkiseksi, viranomaisille kuuluvaksi**

tehtäväksi.

b. organisaatiomalli on **yhteistyöryhmä**, johon osallistuu useita paikallisia viranomaisia ja vaikuttajia. Yhteistyöryhmän kokoonpano, vetovastuu ja toiminnan keskeiskohteet sen sijaan vaihtelevat.

Sama koskee kotimaisia ratkaisuja. Kunnissa, joissa paikallinen rikosentorjunta on järjestetty laaja-alaisemmaksi ja pysyvämmäksi kuin pelkästään johonkin ongelmaan suunnatuksi projektiksi, ratkaisu on yhteistyöryhmä. Näiden kokoonpanot ja tehtävät kuitenkin vaihtelevat.

Yhteisöpohjaisen rikosentorjunnan organisointia koskevista periaatteista suoraan seuraa, että yhtä yleispätevää organisaatiomallia ei voi odottaakaan löytyvän. **Yhteistyöverkoston** kokoonpanon kun **edellytetään määräytyvän paikallisista olosuhteista ja edellytyksistä.**

Työryhmä toteaa, että

- * ulkomaisista tai kotimaisista paikallisen rikosentorjunnan organisointimalleista ei ole löydettävissä muita paremmaksi osoittautunutta organisaatoratkaisua.
- * paikallinen rikosentorjunta edellyttää useiden tahojen yhteistyötä ja siksi organisaatiomalli on yhteistyöryhmä.
- * yhteistyöryhmän kokoonpano vaihtelee ja sen kuuluukin riippua paikallisista olosuhteista ja edellytyksistä.

Kunta ja lähipoliisi toistensa tukena

Suomessa **viranomaisten yhteistyön organisoinnin tarve koskee erityisesti poliisin ja kunnan eräiden hallintokuntien yhteistyötä.**

Parhaillaan kehitetään lähipoliisitoimintaa koko maan kattavaksi. Lähipoliisitoiminnan ongelmasuuntautuneine työmuotoineen odotetaan itsessään merkitsevän "parempaa poliisia", jonka tarjoamat turvallisuuspalvelut vastaavat nykyistä paremmin paikallisväestön odotuksia. Lähipoliisin uskotaan lisäksi paikallistuntemuksensa ja yhteisösuhteidensa vuoksi ehkäisevän rikoksia ja edistävän turvallisuutta nykyistä paremmin, varsinkin jos poliisien määrä saatetaan pohjoismaiselle tasolle. Varsinaiseen menestykseen rikosentorjunnassa **lähipoliisi** kuitenkin **tarvitsee kunnan toimielinten tukea.** Näillä on usein valta toteuttaa asioita, joita lähipoliisi kokemustensa perusteella arvioisi tarpeelliseksi tehdä rikollisuuden vähentämiseksi. Lähipoliisitoimintahan ei esim. merkitse, että poliisi ottaisi hoitaakseen toimialueellaan kunnan nuorisotoimen tehtäviä.

Joissakin kunnissa **poliisiasiain neuvottelukunta** toimii aktiivisesti. Neuvottelukunnan tehtäviä kehittämällä se on yksi mahdollinen paikallisen rikosentorjunnan järjestämisvaihtoehto.

Lähes kaikissa **rikollisuuden ehkäisyyn vaikuttavissa asioissa, joiden toteuttaminen on kunnan vallassa ja vastuulla, tarvitaan paikallisen poliisin asiantuntemusta.** Tällä on yleensä ainoana viranomaisena tiedot paikallisten rikollisuusongelmien määrästä ja luonteesta. Paikallisen poliisin asiantuntemusta tarvitaan yhtä lailla nuorisotoimessa sen toteuttaessa jotakin nuorisorikollisuuden ehkäisyyn nimenomaisesti tähtäävää hanketta kuin esim.

kaupunginhallituksessa sen pohtiessa toimia jonkin turvattomaksi koetun puiston rauhoittamiseksi, mutta sitä tarvittaisiin myös kaupunkisuunnittelussa kaavoitettaessa uutta kaupunkialuetta. - Kaupungin liikennesuunnittelussa yhteistyö poliisin kanssa on tiivistä, sen sijaan asuin- tai liikealueiden rakentamisessa tiedetään vain yksittäistapauksissa kaupunkisuunnittelijoiden olleen yhteydessä poliisiin. Poliisin asiantuntemuksen hyväksikäyttöä pitäisikin lisätä kaupunkisuunnittelussa.

Myös ulkomaisissa ratkaisuissa näyttäisi olevan kysymys nimenomaan poliisin ja kunnan (muiden viranomaisten - maissa joissa poliisi on kunnallinen) yhteistyöstä.

Työryhmä toteaa, että

* Suomessa tarvitaan erityisesti poliisin ja kuntien eräiden hallintokuntien yhteistyötä. Lähipoliisi tarvitsee kuntien tukea onnistuakseen rikollisuuden ehkäisyssä. Rikollisuuteen vaikuttavissa asioissa, joista päättäminen ja joiden toteuttaminen on kunnan tehtävä, tarvitaan paikallisen poliisin asiantuntemusta.

Kunta- vai poliisivetoinen yhteistyö? - Ei kategorista ratkaisua

Useissa ulkomaisissa paikallisen rikosentorjunnan malleissa on korostettu kunnan korkeimman johdon osuutta. Tämän on katsottu edistävät kaikkien osapuolten sitoutuneisuutta rikosentorjuntahankkeisiin. Kaupunginjohtajan henkilökohtaisesti vetämällä toiminnalla paikallisen turvallisuuden parantamiseksi työstä tehdään **kunnan yhteinen asia**.

Rikosentorjuntayhteistyön järjestäminen kunnan eri hallintokuntien välillä on sitä tärkeämpää, mitä suurempi kunta ja mitä eriytyneempi sen hallintojärjestelmä on. Pienissä kunnissa, joiden rikollisuusongelmatkin ovat yleensä vähäisiä, kunnan toimihenkilöt tuntevat varsin hyvin toisensa ja poliisin henkilöstön. Asioiden hoito on mahdollista epämuodollisin yhteydenpidoin. Niissä harvemmin tehdään kaupunkisuunnittelun ratkaisuja, jotka merkittävästi lisääisivät rikollisuutta. Kunnan eri toimielinten ratkaisuja ei niissä liioin tarvitse erityisesti koordinoita.

Pienissäkin kunnissa kunnan toimielinten ja paikallisen poliisin yhteistyö rikollisuuden ehkäisemisessä on tärkeitä ainakin siinä merkityksessä, että rikollisuuden ehkäisyn mahdollisuudet yhteisesti tiedostetaan ja että vallitsee suhteellisen yksimielinen käsitys paikallisista ongelmista ja keinoista vaikuttaa niihin. Toisaalta Hangon Varjopuoli-työryhmän esimerkki osoittaa, että suhteellisen pieni kunta voi tehokkaasti ehkäistä rikollisuutta järjestämällä paikallisen viranomaisyhteistyön.

Lähipoliisitoiminnassa poliisi pyrkii kokoamaan toimintansa tueksi alueellaan yhteistyöverkoston. Pienissä kunnissa saattaisi olla asioiden päällekkäistä organisoitua, jos kunta tämän lisäksi järjestäisi oman rikosentorjuntayhteistyön verkoston, jollaiseen kunnan omien toimien koordinoiminen vuoksi ei katsottaisi olevan erityistä tarvetta.

Tilanne on toinen suurissa kaupungeissa. Niissä hallinto on siten eriytynyt, että tieto jonkin toimielimen toimista, jotka saattavat ehkäistä tai edistää rikollisuutta,

ei kulkeudu sellaiselle toimielimelle, jota asia myös koskee. Koulutoimi saattaa pyrkiä ensisijaisesti tyydyttämään parhaiden oppilaiden tarpeita, kun sosiaalitoimen ja rikosentorjunnan näkökulmasta pitäisi ensisijainen huomio kiinnittää syrjäytymisvaarassa olevien koulutukseen. Asuinalue voidaan kaavoittaa tavalla, jonka tiedetään edistävän rikoksia, koska huomiota ei kiinnitetä näihin vaikutuksiin, vaan ajatellaan, että poliisi ja rikosoikeudellinen järjestelmä hoitakoot ne.

Tarve rikosentorjuntayhteistyön järjestämiseen suhteellisen pysyväksi on erityisen suuri pyrittäessä ennakoimaan eri kunnallisten ratkaisujen vaikutuksia rikollisuuteen ja välttämään rikollisuutta edistäviä ratkaisuja. Yhteistyö järjestyy osapuolten kesken yleensä ponnistuksittakin projektipohjaisesti, kun kysymys on jo todettujen rikollisuusongelmien korjaamisesta. Sellaista kuitenkin edistäisi jo järjestettyjen yhteistyöverkoston olemassaolo, jolloin myös olisi mahdollisuus välttää sittemmin korjattaviksi tulevia virheitä.

Em. erittely johtaisi periaatteeseen, että **suurissa kaupungeissa olisi syytä organisoida rikosentorjunta kuntapohjaiseksi, nimenomaan kaupungin vetovastuulla toimivaksi. Sen sijaan pienemmissä kunnissa vetovastuu voisi kuulua paikalliselle poliisille. Edellisissä olisi tarvetta organisoida pysyvä yhteistyöryhmä tai toimikunta käsittelemään paikallisen rikosentorjunnan kysymyksiä, jälkimmäisessä ei ole tarvetta yhtä kiinteälle organisaatiolle, mutta kylläkin poliisin ja kunnan yhteydenpidolle.**

Poliisille on katsottava kuuluvan erityinen velvollisuus huolehtia, että tarvittava paikallisen rikosentorjuntayhteistyön verkosto syntyy, riippumatta miten, se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi organisoida. Tällaista aloitteenteko- ja paimentamisvastuuta voidaan perustella sillä, että poliisi on ainoa paikallinen viranomainen, jolle on säädetty rikosten ehkäisemisen velvollisuus.

Ratkaisu ei ole kategorinen. Saattaisi olla hyödyksi **kokeilla** kuntapohjaisen rikosentorjunnan organisointivaihtoehtoja kaikissa yli 100 000 asukkaan kaupungeissa ja muutamassa pienemmässä kaupungissa kokemusten hankkimiseksi. Yksi käyttökelpoinen ratkaisu voisi olla yhteistyöryhmä, jossa puheenjohtajuus vuorottelisi kunnalla ja poliisilla yhteistyön tasa-arvoisuuden korostamiseksi.

Työryhmä pitääkin tärkeimpänä, että **paikallisen rikosentorjunnan järjestäminen koetaan paikalliseksi julkiseksi vastuuksi, joka edellyttää yhteistyöverkostoa.** Samalla se korostaa, että järjestämisvastuu ei muuta yhteistyöhön osallistuvien vastuita ja tehtäviä rikollisuuden ehkäisyssä ja turvallisuuden edistämisessä.

Työryhmän mielestä

* paikallisen rikosentorjunta voidaan organisoida kunnan tai poliisin vetovastuulle eikä kysymykseen ole ehdotonta kantaa.

* suurissa kaupungeissa rikosentorjunta olisi syytä organisoida kuntapohjaiseksi, koska niissä on tarve järjestää kunnan eri hallintokuntien välinen yhteistyö rikollisuuden ehkäisyyn vaikuttavissa asioissa; sen sijaan pienissä kunnissa ei ole tarvetta yhtä kiinteälle organisaatiolle ja siellä poliisin vetovastuu on liiallisen ja päällekkäisenkin organisoinnin välttämiseksi

perusteltu.

* poliisilla on erityinen velvollisuus huolehtia, että tarvittava paikallisen rikosentorjuntayhteistyön verkosto syntyy.

Työryhmä ehdottaa, että

* ainakin yli 100 000 asukkaan kunnissa ja kokemusten hankkimiseksi muutamissa pienemmissäkin kunnissa kokeiltaisiin kuntapohjaisen rikosentorjunnan organisointivaihtoehtoja.

Millainen verkosto?

Edellä on käynyt ilmi, mitä hallintokuntia kuntapohjaiseksi organisoitu rikosentorjuntayhteistyö pääasiallisesti koskisi. Näitä ovat ainakin

kaupunkisuunnittelu
sosiaalitoimi
nuorisotoimi
koulutoimi

mutta esimerkiksi yhteistyö **asuntoasiaintoimiston**, **liikuntaviraston** ja **kulttuuritoimen** sekä **terveydenhuollon**, erityisesti **mielenterveys-** ja **päihdehuollon** kanssa voi osoittautua myös tärkeäksi. Yhteistyötahojen merkitys vaihtelee rikollisuusongelmien mukaan. Esimerkiksi nuorten vapaa-ajan viettoon liittyvän rikollisuuden ehkäisyssä korostuu kulttuuritoimen merkitys nuorisotoimen yhteistyökumppanina; terveystoimi on taas keskeinen toimija perheväkivallan ehkäisyssä.

Valtion viranomaisista yhteistyökumppaneihin kuuluu ennen kaikkea **poliisi**, mutta myös **tuomioistuimen** ja **syöttäjälaitoksen** edustus voi olla hyödyksi yhteistyössä. Keskeinen yhteistyökumppani on **Kriminaalihuoltoyhdistys** kunnissa, joissa sillä on toimipiste. Erityisesti kunnissa, joissa korostuu työttömyysongelma, **työvoimatoimiston** kumppanuus on tärkeä.

Paikalliselle rikosentorjunnalle on eduksi, jos siihen osallistuvat myös paikallinen **elinkeinoelämä** ja **seurakunnat** sekä **kansalaisjärjestöt**. Esimerkiksi voidaan pyrkiä siihen, että paikalliset liikkeet sitoutuvat myymälänäpistykseen tilaisuuksia vähentävään tavaroiden sijoitteluun. Vartiointiliikkeiden ja poliisin toimintaa voitaisiin pyrkiä koordinoimaan paikallisesti.

Paikallisen rikosentorjunnan perusajatuksiin kuuluu pyrkiä hyödyntämään sitä voimavaraa, jota kansalaisten huoli omasta ja ympäristön turvallisuudesta merkitsee. Väestön on havaittu hyvinkin halukkaasti osallistuvan vapaaehtoisin rikosentorjuntatoimiin omatoimisesti suojautumalla, työpanoksellaan ympäristön turvallisuuden lisäämiseksi (esim. vanhempainvaellukset rauhattomina viikonloppuina kaupunkikeskustassa; ulkomaiset naapuriapujärjestelmät) tai riskinuorten tukemiseksi (esim. perheryhmät ja vapaaehtoissovittelijat). Yksi tärkeä voimavara ovat **asukasjärjestöt ja asukkaat** asuinalueiden, erityisesti ongelmalähiöiden, kehittämisessä. Viranomaistoiminnan koordinoinnin ohessa paikallisen rikosentorjuntaverkoston toinen päätavoite on **hyödyntää olemassa oleva kansalaisaktiivisuus ja edistää sellaista**.

Eräänlainen mini-ratkaisu paikallisen rikosentorjuntayhteistyön järjestämiseksi

on **Tanskan esikuvan mukainen SSP-yhteistyö, sosiaali- ja nuorisotoimen, koulun ja poliisin välinen yhteistyö nuorisorikollisuuden ja siihen liittyvien ongelmien ehkäisyssä**. Vaikka se rajoittuu vain nuorisorikollisuuden ehkäisyyn ja vaikka siinä sivuutetaan helposti olennaisia rikollisuuden ehkäisystrategisia mahdollisuuksia, yhteistyömalli on osoittautunut toimivaksi. Tanskassa nämä viranomaiset yhdessä nuorten kanssa selvittävät nuoriso- ja nuorisorikollisuusongelmia ja pyrkivät yhdessä etsimään ratkaisuja niiden vähentämiseksi. Se luo yhteistyön niiden viranomaisten välille, joiden kesken yhteistyö nuorisorikollisuuden ehkäisyssä on tärkeintä.

Työryhmän käsityksen mukaan tällaisen yhteistyön kehittäminen lähipoliisitoiminnan yhteyteen saattaa olla monin paikoin riittävä paikallisen rikosentorjuntayhteistyön organisointimalli. Toisaalta taas kysymys on sellaisesta nuorisorikollisuuden ehkäisy yhteistyön järjestämistavasta, että se on perusteltua laajemmaksikin organisoidun paikallisen rikosentorjuntayhteistyön osana.

Rikollisuus-, järjestys- ja turvallisuusongelmia ei pitäisi puoluepolitisoida. Toiminta on kuitenkin syytä pyrkiä ankkuroimaan paikalliseen poliittiseen päätöksentekoon, esimerkiksi siten, että jäljempänä mainittava turvallisuussuunnitelma käsitellään kunnanhallituksessa tai -valtuustossa.

Kysymys tarkoituksenmukaisesta kokoonpanosta on kuitenkin syytä ratkaista ennen kaikkea paikallisten edellytysten, henkilökohtaistenkin, mukaan. Edellä on mainittu mahdollisuus järjestää paikallisen rikosentorjunnan yhteistyöverkosto poliisiasiaien neuvottelukuntien tehtäviä kehittämällä.

Paikallisessa rikosentorjuntayhteistyössä, niin kuin muussakin vastaavassa monihallinnollisessa yhteistyössä, on tärkeitä muistaa, että yhteistyön osapuolet osallistuvat siihen omine erityisintresseineen, **eikä viranomaisten rooleja tule hämärtää**. Kokemus on osoittanut yhteistyön onnistumisen edellytykseksi sen, että sillä pitää olla **selkeä johto, jonka asema on osapuolten kesken tunnustettu**. Paikallisten rikosentorjunnan toimielinten arvioinneissa on lisäksi korostettu, ettei kilpailevista näkemyksistä rikollisuuden syistä ja vaikuttamisen keinoista jokin (esim. poliisinäkemyks tai sosiaalitoimen näkemys) saisi saada liian hallitsevaa asemaa. Toisaalta kilpaileviin näkemyksiin liittyvät erimielisyydet ovat yhteistyön suurimpia pulmia.

Työryhmän mielestä

* kuntapohjaiseksi organisoidussa rikosentorjuntayhteistyössä keskeisiä hallintokuntia ovat ainakin kaupunkisuunnittelu, sosiaalitoimi, nuoriso toimi ja koulu-toimi, mutta yhteistyö muidenkin hallintokuntien kanssa voi olla tärkeitä. Valtion viranomaisista yhteiskumppaneihin kuuluu ennen kaikkea poliisi. Paikalliselle rikosentorjunnalle on eduksi, jos siihen osallistuvat myös paikallinen elinkeinoelämä ja seurakunnat sekä kansalaisjärjestöt.

* sosiaali- ja nuorisotoimen, koulun ja poliisin yhteistyö on eräänlainen vähimmäisratkaisu nuorisorikollisuuden ja siihen liittyvien ongelmien ehkäisyssä.

Työryhmä korostaa, että

* monihallinnollinen yhteistyö ei muuta eri viranomaisten tehtäviä eikä vastuita eikä viranomaisten rooleja tule siinä hämärtää.

Kunnan turvallisuussuunnitelma

Paikallisen rikosentorjuntayhteistyön käynnistämiseksi **hyvä alku olisi paikallinen turvallisuussuunnitelma**. Siinä **kartoitettaisiin keskeisimmät rikollisuus- ja muut turvattomuusongelmat** ja laadittaisiin **suunnitelma**, millä tavoin niihin aiotaan puuttua.

Kartoituksen ei tarvitse olla varsinainen tutkimus paikallisesta rikollisuudesta ja väestön turvattomuuden kokemuksista. Sellaisia on kuitenkin tehty eräistä kaupungeista (Lahti, Vaasa) ja poliisi on monin paikoin tehnyt turvallisuuskartoituksia. Tärkeintä olisi, että kartoitus perustuisi todellisiin paikallisiin ongelmiin, ei uskomuksiin siitä, että paikalliset ongelmat ovat samoja kuin maassa yleensä. Suunnitelman pitäisi pyrkiä lisäksi olemaan mahdollisimman konkreettinen ja tarjota iskulauseiden sijasta käytännön ohjeita.

Suunnitelman ei myöskään olisi tarkoitus kattaa kaikkea mahdollista, mitä rikosten ehkäisemiseksi voitaisiin kunnassa tehdä. Riittää kun siinä otetaan esiin keskeisimmiksi todettuja ongelmia, joihin päätetään pyrkiä vaikuttamaan tulokselliseksi uskottavalla tavalla. Suunnitelmassa osoitettaisiin eri hallintokuntien panos kyseisen ongelman vähentämiseksi ja nämä sitoutuisivat suunnitelman mukaiseen toimintaan.

Suunnitelman laatimisessa olisi eduksi asiantuntemus, jota kansallinen rikosentorjunnan suunnittelualue tarjoaisi esimerkiksi välittämällä tietoa toimivista menetelmistä. Suunnitelman laatiminen itsessään on eri hallintokuntien **yhteistyötä edellyttävänä prosessina** tärkeä.

Turvallisuussuunnitelmien yksi tärkeä aines on toimet, joilla **puututaan ongelmiin jo varhaisvaiheessa**. Esimerkiksi koulupinnaus ja nuorten juopottelu ovat vahvoja enteitä tulevasta rikollisuudesta. Ympäristöt, jotka epäjärjestyksen merkeillä antavat vaikutelman, etteivät ne ole hallinnassa, helposti kehittyvät vakavamman rikollisuuden ympäristöiksi.

Kunnallisen turvallisuussuunnitelman laatimista ei ole (ainakaan tässä vaiheessa) syytä määrätä kunnille velvollisuudeksi. On tarkoituksenmukaisempaa, että joidenkin eriluonteisten kuntien kanssa aloitetaan asiasta neuvottelut. Järjestelmää ensiksi **kokeillaan** niissä ja **kokeiluja tarjotaan malleiksi muille kunnille**. On mahdollista, että järjestelmä löytää paikkansa pelkästään siten, että kuntalaiset haluavat tällaisia laadittavaksi. Niitä voi lisäksi edistää järjestämällä suunnittelulle valtiollinen tuki.

Työryhmä ehdottaa, että

* eräissä kunnissa kokeiltaisiin paikallisia turvallisuussuunnitelmia. Niissä kartoitettaisiin keskeisimmät rikollisuus- ja muut turvattomuusohjelmat ja laadittaisiin suunnitelma, millä tavoin niihin aiotaan puuttua.

Valtion tuki tarpeen

Kuntien rikosentorjunnan edistämiseksi olisi **luotava riittävä valtiollisen tuen**

järjestelmä. Kunnissa tarvitaan rikosentorjunnan **asiantuntemusta, jota valtio olisi velvollinen tarjoamaan.** Kunnat tarvitsevat tietoa eri rikosentorjuntamenetelmien tuloksellisuudesta, muiden kuntien kokemuksista ja "hyvistä käytännöistä". Lisäksi tarvitaan asiantuntemusta tointen tuloksellisuuden arvioimiseksi.

Monissa ulkomaisissa järjestelmissä on järjestetty rahallista tukea kuntien rikosentorjuntahankkeille. Niissä esim. valtio on sopimuksessa sitoutunut toiminnan osarahoitukseen, kun kunta on laatinut hyväksyttävän rikosentorjuntasuunnitelman. Valtio on voinut maksaa projektisihteerin palkkaa jne.

Panostukset rikollisuuden ehkäisyyn on usein osoitettu kannattaviksi. Esimerkiksi tuore yhdysvaltalaislaskelma osoittaa, että miljoonan dollarin tuki köyhien koulunkäynnin loppuunsaattamiseen ehkäisee 260 vakavaa rikosta, kun sama rahamäärä sijoitettuna nk. kolmesta poikkilainsäädännön edellyttämään rangaistusten täytäntöönpanoon ehkäisee vain 60 vakavaa rikosta. Muissakin arvioinneissa on päädytty samantapaisiin tuloksiin rikollisuuden ehkäisyn kannattavuudesta.

Kunnat saattavat hyötyä taloudellisesti rikollisuuden ehkäisystä samalla tavoin kuin ehkäisevä sosiaalipolitiikka voidaan osoittaa kunnalle halvemmaksi kuin korjaavat toimet. **Koska tehokas paikallinen rikosentorjunta johtaa (ainakin laskennallisiin) säästöihin nimenomaan valtion menoissa** (poliisi, syyttäjä, tuomioistuinlaitos mukaan lukien maksuttoman oikeudenkäynnin kustannukset, rangaistuksen täytäntöönpano, rikosvahinkojen korvaus) **on kohtuullista, että valtio osallistuisi kuntien rikosentorjuntakustannuksiin.** Suomessa saattaisi soveltua parhaiten Ruotsissa käytössä oleva järjestelmä, jossa **valtion tulo- ja menoarvioon varattaisiin määräraha, josta kunnat voisivat anoa osarahoitusta rikosentorjuntahankkeilleen.**

Työryhmä ehdottaa, että

* valtio järjestäisi paikallisen rikosentorjunnan tarvitseman asiantuntemuksen

* ja valtion tulo- ja menoarvioon varattaisiin määräraha, josta kunnat voisivat anoa osarahoitusta rikosentorjuntahankkeilleen.