

*Rikollisuusvaikutusten huomioon
ottaminen säädösvalmistelussa ja
muussa julkisessa suunnittelutyössä*

*Rikollisuusvaikutusten huomioon
ottaminen säädösvalmistelussa ja
muussa julkisessa suunnittelutyössä*

ISSN 1458-7149
ISBN 952-466-072-5
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILELEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
30.4.2002

<p>Tekijät</p> <p>Rikollisuusvaikutusten arviointiohjeita valmisteleva työryhmä Jarmo Littunen, puheenjohtaja Jukka -Pekka Takala, sihteeri</p>	<p>Julkaisun laji Mietintö</p>		
	<p>Toimeksiantaja Oikeusministeriö</p>		
	<p>Toimielimen asettamispäivä 20.12.2001</p>		
<p>Julkaisun nimi Rikollisuusvaikutusten huomioon ottaminen säädösvalmistelussa ja muussa julkisessa suunnittelutyössä</p>			
<p>Julkaisun osat</p> <ul style="list-style-type: none"> - Jättökirje - Työryhmän luonnos ohjeiksi rikollisuus- ja rikoksantorjuntavaikutusten huomioon ottamisesta säädösvalmistelussa sekä muiden ehdotusten ja selvitysten yhteydessä - Taustamuistio 			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Työryhmä ehdottaa, että valtioneuvosto velvoittaisi ministeriöt, komiteat, toimikunnat, työryhmät ja muut valtiolliset valmistelu- ja selvityselimet ottamaan rikoksantorjunta työssään huomioon. Ne olisi veloitettava arvioimaan selvittämiensä olosuhteiden ja tekemiensä ehdotusten vaikutukset rikollisuuteen ja rikoksantorjuntaan.</p> <p>Työryhmä on valmistellut luonnoksen ohjeiksi, joiden avulla näitä vaikutuksia voitaisiin arvioida. Ohjeiden tarkoituksena on helpottaa arviointitehtävää sekä saada rikoksantorjunnan näkökulma yleisesti omaksutuksi julkisessa päätöksenteossa. Työryhmä ehdottaa, että oikeusministeriö julkaisisi nämä ohjeet. Ohjeiden laatiminen mainitaan valtioneuvoston vuonna 1999 hyväksymässä kansallisessa rikoksantorjuntaohjelmassa.</p> <p>Rikollisuutta on totuttu pohtimaan rikoslakiin, rangaistusjärjestelmään ja järjestyksenpitoon liittyvien hankkeiden yhteydessä. Työryhmä kuitenkin korostaa, että rikollisuuteen voidaan vaikuttaa ja rikoksista aiheutuvia haittoja ehkäistä myös muilla kuin rikosoikeudellisilla keinoilla.</p> <p>Työryhmä toivoo, että rikollisuusvaikutuksia arvioitaisiin myös valtion ulkopuolisessa valmistelutyössä.</p>			
<p>Avainsanat: (asiasanat)</p> <p>komiteat; kriminaalipolitiikka; ministeriöt; oikeuspolitiikka; rikoksantorjunta; rikollisuuden ehkäiseminen; rikollisuus; sosiaalinen kontrolli; säädösvalmistelu; tilannetorjunta; yhteiskuntasuunnittelu</p>			
<p>Muut tiedot</p>			
<p>Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2002:9</p>	<p>ISSN 1458-7149</p>	<p>ISBN 952-466-072-5</p>	
<p>Kokonaissivumäärä 38</p>	<p>Kieli Suomi</p>	<p>Hinta</p>	<p>Luottamuksellisuus Julkinen</p>
<p>Jakaja Oikeusministeriö</p>	<p>Kustantaja Oikeusministeriö</p>		

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriö asetti 20.12.2001 työryhmän valmistelemaan ohjeet, joiden mukaan ministeriöt, komiteat ja muut erilliset selvityselimet veloitetaan ottamaan huomioon ja mahdollisuuksien mukaan arvioimaan vaikutukset rikollisuuteen muidenkin kuin välittömästi kriminaalipoliitisten uudistusten yhteydessä. Tällaisten ohjeiden laatiminen mainitaan valtioneuvoston 4.3.1999 tekemässä periaatepäätöksessä kansalliseksi rikosentorjuntaohjelmaksi.

Työryhmän asettamis päätöksen mukaan ohjeiden tavoitteena on saada suunnittelijat ja päättäjät tiedostamaan, että muillakin kuin välittömästi kriminaalipoliittisilla uudistuksilla voi olla merkittäviä rikollisuusvaikutuksia, ja pohtimaan uudistuksia tältäkin kannalta. Tällä tavoin pyrittäisiin saamaan rikosentorjunnan näkökulma yleisesti omaksutuksi julkisessa päätöksenteossa.

Asettamis päätöksen mukaan työryhmän tuli tarpeellisessa määrin tutustua muiden maiden käytäntöihin sekä ottaa huomioon asian eteneminen Euroopan rikosentorjuntaverkostossa. Säädösehdotusten rikollisuusvaikutuksen arvioinnin kysymyksessä työryhmän tuli toimia yhteistyössä hallituksen esityksen laatimisohejeita uudistavan työryhmän kanssa.

Työryhmään nimitettiin apulaisosastopäällikkö Jarmo Littunen kriminaalipoliittiselta osastolta (*puheenjohtaja*), erikoistutkija Seppo Leppä HEUNista, pääsihteeri Hannu Takala Rikosentorjuntaneuvostosta, lainsäädäntöneuvos Asko Välimaa lainvalmisteluosastolta ja suunnittelija Jukka-Pekka Takala kriminaalipoliittiselta osastolta (*sihteeri*).

Työryhmän määräaika päättyy 30.4.2002.

Työryhmä on kokoontunut viisi kertaa.

Rikollisuusvaikutusten arvioimisesta on keskusteltu Euroopan rikosentorjuntaverkostossa ja sitä on pidetty tärkeänä, mutta varsinaisia yksityiskohtaisia malleja tai suosituksia ei tältä taholta toistaiseksi ole saatavissa. Työryhmä on kuitenkin voinut käyttää hyväkseen vastikään ilmestynyttä kokoomateosta, jossa käsitellään yhdentoista eurooppalaisen maan kokemuksia rikosentorjuntakysymysten arvioinnista säädösvalmistelussa

Työryhmä on ollut yhteydessä hallituksen esityksen laatimisohejeita uudistavaan työryhmään. Työryhmän saaman tiedon mukaan hallituksen esityksen uudistetuissa laatimisohejeissa tultaneen edellyttämään, että ehdotusten kaikki relevantit vaikutukset selvitetään vaatimatta kuitenkaan sitä, että kaikista mahdollisista vaikutuksista olisi pakko lausua jotakin. Rikollisuusvaikutusten selvittäminen tultaneen mainitsemaan hallituksen esityksen laatimisohejeissa.

Työryhmä ehdottaa **ensimmäiseksi** että *valtioneuvosto tekisi periaatepäätöksen, jolla se velvoittaisi ministeriöitä, komiteoita, toimikuntia, työryhmiä ja muita valmistelu- ja selvityselimiä ottamaan huomioon selvittämiensä olosuhteiden ja tekemiensä ehdotusten vaikutukset rikollisuuteen ja rikosentorjuntaan.*

Taustamuistiossa selostettuihin Ruotsin kokemuksiin viitaten työryhmä siis ehdottaa, että rikollisuusarvio liitettäisiin myös sellaisiin raportteihin, joissa ei varsinaisesti tehdä ehdotuksia.

Valtioneuvoston päätös voisi olla esimerkiksi seuraavan kaltainen:

(Valtionhallinnon asettamien) komiteoiden, toimikuntien, työryhmien ja ja muiden selvityselinten tulee kiinnittää työssään huomiota rikosentorjuntaan. Kaikkien ehdotusten tulee ottaa huomioon ehdotuksen vaikutukset rikollisuuteen ja rikosentorjuntaan ja niihin tulee liittää arvio näistä vaikutuksista. Myös selvityksiin, joissa ei tehdä ehdotuksia, tulee mahdollisuuksien ja tarpeen mukaan liittää katsaus selvitetyn kysymysalueen liittymisestä

rikollisuuteen ja rikosentorjuntaan. Jos selvityselin katsoo, ettei näitä vaikutuksia tai yhteyksiä voida mielekkäästi arvioida, tämä pitää todeta ja perustella.

Työryhmä ehdottaa **toiseksi**, että *oikeusministeriö julkaisisi ohjeen rikollisuus- ja rikosentorjuntavaikutusten arvioinnista.*

Työryhmä on valmistellut luonnoksen mainituksi ohjeeksi. Työryhmä on lisäksi laatinut ohjetta valaisevan taustamuistion ja ehdottaa sen julkaisemista ohjeen liitteenä.

Työryhmä ehdottaa **kolmanneksi**, että *muutaman vuoden kuluttua selvitetäisiin, missä määrin ja millä tavoin päätöstä on noudatettu, ja arvioitaisiin tilanteen merkitystä rikosentorjuntatyön kannalta.*

Saatuun työnsä valmiiksi työryhmä kunnioittavasti luovuttaa raporttinsa oikeusministeriölle.

Helsingissä 30 päivänä huhtikuuta, 2002

Jarmo Littunen

Seppo Leppä

Hannu Takala

Asko Välimaa

Jukka-Pekka Takala

SISÄLLYSLUETTELO

Ohjeet rikollisuus- ja rikoksentorjuntavaikutusten huomioon ottamisesta säädosvalmistelussa sekä muiden ehdotusten ja selvitysten yhteydessä.

Työryhmän luonnos	1
1. Ohjeiden tarkoitus ja suhde muihin ohjeisiin	1
2. Rikollisuus- ja rikoksentorjuntavaikutusten arvioinnin periaatteita	2
2.1 Miksi arvioida rikollisuus- ja rikoksentorjuntavaikutuksia?.....	3
2.2 Useanlaiset yhteiskunnalliset muutokset vaikuttavat rikollisuuden ja rikoksentorjunnan edellytyksiin	6
3. Huomioon otettavia seikkoja	7
3.1 Tarvitaanko kriminalisointia?.....	9
3.2 Muuttuuko rikostilaisuuksien määrä?.....	9
3.3 Vaikuttavatko ehdotukset rikostilaisuuksien rakenteeseen?	10
3.4 Muuttuuko ihmisen alttius ryhtyä rikokseen?	12
3.5 Muuttuvatko rikoksentorjunnan edellytykset?	13
3.6 Miten esitellä arviot rikollisuusvaikutuksista mietinnöissä ja muissa raporteissa?	13

Taustamuistio	15
----------------------------	----

1. Johdanto	15
2. Kriminaalipolitiikka ja rikoksentorjunta	16
2.1 Rikollisuus- ja rikoksentorjuntavaikutusten arvioinnista	17
3. Normeja säädösten ja muiden päätösten vaikutusten arvioinnista	18
4. Rikollisuus- ja rikoksentorjuntavaikutusten arviointia sivuavia normeja	21
4.1 Rikollisuus- ja turvallisuusvaikutusten huomioon ottaminen maankäytössä ja rakentamisessa	21
4.2 Kunnat ja rikoksentorjunta	22
5. Kansainvälisiä kokemuksia ja hankkeita rikos- ja rikoksentorjunta- vaikutusten huomioon ottamiseksi uudistusten valmistelussa	23
5.1 Yhdistynyt kuningaskunta	24
5.2 Ruotsi	25

Ohjeet rikollisuus- ja rikosentorjuntavaikutusten huomioon ottamisesta säädösvalmistelussa sekä muiden ehdotusten ja selvitysten yhteydessä

Työryhmän luonnos

1. Ohjeiden tarkoitus ja suhde muihin ohjeisiin

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kansalliseksi rikosentorjuntaohjelmaksi 4.3.1999 päätettiin, että valmistellaan ohjeet, joiden mukaan ministeriöt, komiteat ja muut selvityselimet velvoitetaan ottamaan huomioon ja mahdollisuuksien mukaan arvioimaan vaikutukset rikollisuuteen muidenkin kuin välittömästi kriminaalipoliittisten uudistusten yhteydessä. *(Tämä kappale muotoillaan uudestaan niiden päätösten mukaan, joita työryhmän ehdotuksesta ehkä tehdään.)*

Rikollisuutta on totuttu pohtimaan rikoslakiin, rangaistusjärjestelmään ja järjestyksenpitoon liittyvien hankkeiden yhteydessä. Kokemus osoittaa kuitenkin, että myös muilla kuin varsinaisesti kriminaalipoliittisilla uudistuksilla voi olla merkittäviä vaikutuksia rikollisuuteen ja rikosentorjuntaan. Ne saattavat vaikuttaa esimerkiksi rikostilaisuuksien määrään ja houkuttelevuuteen taikka kansalaisten motivaatioon välttää rikoksia. Ohjeiden tarkoituksena on saada suunnittelijat ja päättäjät arvioimaan uudistuksia ja täydentämään selvityksiä tältäkin kannalta. Tarkoituksena on saada rikosentorjunnan näkökulma yleisesti omaksutuksi julkisessa päätöksenteossa ja tätä kautta vähentää rikoksia.

Rikollisuusvaikutusten arviointi on osa säädöshankkeiden ja muiden uudistusehdotusten vaikutusten arviointia. Lainsäädännön vaikutusten arvioinnin parantamista on yleisestikin korostettu viime aikoina. Valtioneuvosto on aikaisemmin tehnyt periaatepäätökset säädösehdotusten taloudellisten sekä ympäristö- ja yritysvaikutusten arviointia koskevista

ohjeista, ja valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö ovat julkaisseet vastaavat ohjeet.

Ohjeet on tarkoitettu käytettäväksi säädösten valmistelussa ja muussa julkisessa suunnittelutyössä. Ohjeita voidaan soveltaa myös laajemmin julkisen vallan selvityksiä tehtäessä ja uudistuksia suunniteltaessa. Ohjeita voitaneen hyödyntää esimerkiksi kunnissa kun niissä tehdään sellaisia periaatteessa varsin laaja-alaisia arvioita suunnitelmien ja hankkeiden vaikutuksista, joita kuntalaki ja muut lait velvoittavat tekemään.

2. Rikollisuus- ja rikosentorjuntavaikutusten arvioinnin periaatteita

Tässä ohjeessa käsitellään arvion tekemistä sellaisten ehdotusten vaikutuksista rikollisuuteen ja rikosentorjunnan edellytyksiin, joiden pääsisältö on muualla kuin kriminaalipolitiikassa. Arvioiden sisältö voi olla perusteellinen tai hyvin suppea — tapauksesta ja tarpeesta riippuen. Tarkoituksena ei ole asettaa varsinaisia vähimmäisvaatimuksia rikollisuus- ja rikosentorjuntavaikutusten arvioille.

Vaikka sekä Suomessa että kansainvälisesti on olemassa monenlaisia ohjeita ja säädöksiä, joissa viranomaiset veloitetaan arvioimaan toimintojen vaikutukset monipuolisesti, kokemuksia rikollisuus- ja rikosentorjuntavaikutusten arviointivelvollisuudesta säädösehdotusten ja muiden esitysten valmistelussa on hyvin niukalti. Vain Ruotsissa on ollut voimassa tällainen säädös (vuodesta 1996 alkaen, ks. taustamuistio tämän ohjeen liitteenä). Tämän vuoksi tämä ohje on tarkoitettu lähtökohdaksi selvityselinten omien analyysien tekemiselle. Ohjeet perustuvat kriminologian ja rikosentorjunnan arviointitutkimusten tuloksiin. Niissä sovelletaan vakiintunutta kriminologista tietoa, jonka mukaan esimerkiksi vaikeudet lapsuudessa ja varhaisnuoruudessa ovat yhteydessä rikollisuuteen myöhemmällä iällä. On myös tiedossa, että yhteisöjen huono yleinen toimivuus sekä suuret ja epäoikeutetuiksi koetut erot eri ryhmien asemassa ovat yhteydessä kohonneeseen rikollisuuteen. Monet ohjeessa esitetyistä ajatuksista perustuvat niin sanottuun *tilannetorjunta*-ajatteluun. Tilannetorjunnan ydin on arkielämän konkreettisten tilanteiden muokkaaminen niin, että ne ehkäisevät rikostilaisuuksien syntymistä, vaikeuttavat rikosten tekemistä ja suosivat laillisia toimintamuotoja. Monilla tilannetorjunnan menetelmillä on tutkimuksin osoitettu teho, mutta menetelmien luominen kutakin rikosriskiä ja tilannetyyppejä varten vaatii oman suunnittelunsa.

2.1 Miksi arvioida rikollisuus- ja rikosentorjuntavaikutuksia?

Rikollisuus ja rikoksen pelko ovat tuntevia yhteiskunnallisia ongelmia. Rikollisuus aiheuttaa huomattavan määrän kustannuksia ja muita haittoja sekä yksityisille kansalaisille että erilaisille organisaatioille. Rikokset haittaavat tasapainoista yhteiskuntaelämää. Seuraavassa esitetään eräitä tietoja rikollisuuden määrästä.

Haastattelututkimusten perusteella runsas kymmenen prosenttia väestöstä joutuu vuoden aikana omaan tai perheenjäsenen omaisuuteen kohdistuneen varkausrikoksen uhriksi. Samoin noin yhteen kymmenestä haastateltavasta on vuoden kuluessa kohdistettu väkivaltaa tai väkivallalla uhkailua. Vamman aiheuttaneen väkivallan uhriksi on kyselyjen mukaan joutunut vuosittain noin kaksi prosenttia 15-74-vuotiaista; vuonna 1997 uhreja oli 1,7 prosenttia ja tällaisia väkivaltatapauksia 81 000.

Poliisille ilmoitetaan vain osa rikoksista. Esimerkiksi pahoinpitelyistä tuli poliisin tietoon tuoreimman uhritutkimuksen mukaan noin seitsemän prosenttia. Vuonna 2000 poliisin tilastoihin tuli noin 28 000 pahoinpitelyrikosta ja lähes 200 000 varkausrikosta. Nämä luvut ovat 75-100 prosenttia korkeammat kuin parikymmentä vuotta aikaisemmin.

Haastattelututkimusten perusteella rikoksia siis tehdään monin kerroin enemmän kuin poliisin tietoon tulee. Samalla nämä tutkimukset antavat kuitenkin lohdullisemman kuvan rikollisuuden muutoksista kuin poliisitilastot. Kaikkien uhkailu- ja väkivaltatapauksen luku esimerkiksi on pysynyt melko vakaana aina 1980-luvun alusta alkaen, jolloin näitä tutkimuksia ruvettiin tekemään. Vamman aiheuttaneiden väkivaltatapauksen määrä näyttää jopa hieman alentuneen. Samalla poliisille ilmoitettujen väkivaltatapauksen osuus on noussut neljästä seitsemään prosenttiin, mikä selittää poliisin tilastoiman pahoinpitelyrikollisuuden kasvua. Yksityishenkilöihin kohdistuvat varkausrikokset taas olivat haastattelututkimuksien perusteella vuonna 1997 suunnilleen samalla tasolla kuin vuonna 1980, vaikka poliisin kirjaamat tapaukset ovat lisääntyneet selvästi.

Rikollisuudesta huolestuminen näyttää samana aikana lisääntyneen. Vuotta 1997 koskevan haastattelututkimuksen mukaan 45 prosenttia suomalaisista oli ainakin jonkin verran huolissaan väkivallan kohteeksi joutumisesta liikkueensa iltaisin ulkona. Vuonna 1988 vastaava osuus oli 33 prosenttia. Rikoksen pelko liittyy luonnollisesti

rikollisuuteen, ja se voi monesti johtaa järkevään varautumiseen rikosten riskiin. Mutta on havaittu, että rikollisuuden pelko riippuu monista sellaisistakin tekijöistä, joiden ei voi katsoa liittyvän rikoksen uhriksi joutumisen tosiasialliseen riskiin.¹

Kriminaalipoliittisilla toimilla pyritään vähentämään rikollisuutta ja sen aiheuttamia haittoja. Mutta rikollisuuteen vaikuttavat myös monet muut ratkaisut, jotka tehdään etupäässä muiden kuin kriminaalipoliittisten näkökohtien nojalla. Toisinaan nämä saatetaan ottaa huomioon ja tehdä esimerkiksi ratkaisuja, joissa arvioitua todennäköistä muutosta rikollisuuden määrässä punnitaan jotakin muuta arvoa vastaan. Kasvava rikoksen riski voidaan esimerkiksi hyväksyä, jos samalla saadaan jotakin arvokasta; tai voidaan kaventaa joidenkin muiden arvojen toteutumismahdollisuuksia kun halutaan vähentää rikollisuutta. Näitä vaikutuksia ei aina oteta huomioon vaan ne tulevat joskus yllätyksinä.

Seuraavassa eräitä käytännön esimerkkejä:

- Moottoripyöräilijöille säädetty kypäräpakko, jonka päätarkoitus oli liikennevammojen vähentäminen, vähensi myös moottoripyörävarkauksia. Saksan liittotasavallassa moottoripyörävarkaudet alenivat 65 prosentilla kypäräpakon jälkeen. Kypärättä ajavan varkaan kiinnijäämisriski kasvoi ratkaisevasti, eikä potentiaalisilla varkailla yleensä ollut mukanaan kypärää.
- Valintamyymälöiden yleistymisen lisäksi olennaisesti myymälänäpistelyn mahdollisuuksia tiskin yli myymiseen verrattuna. Samalla se vähensi myymälöiden työvoimakustannuksia ja tarjosi asiakkaille monien arvostaman uuden mahdollisuuden rauhasa vertailla tavaroita ja valikoida ostoksensa.
- Sekkien yleistymisen maksuvälineinä tarjosi uusia mahdollisuuksia petoksille. Ne kuitenkin vähenivät olennaisesti, kun sekkien lunastusehtoja tiukennettiin ja vaadittiin henkilöllisyyden todistamista maksun yhteydessä.
- Kulttuurin muutos, johon liittyi autojen paikoituksen vähentäminen kerrostalojen pihoilta ja pihojen ottaminen muuhun käyttöön, johti aluksi autojen sijoittamiseen etäälle asunnoista. Tällöin niiden luonnollinen valvonta heikkeni. Myöhemmin paikoitusalueita on opittu sijoittamaan harkitummin ja huolehtimaan puista ja pensaista siten, että autot ovat nähtävissä

¹ Päivitettyjä tietoja sekä viranomaisten käsittelemistä rikoksista että haastattelututkimuksista väestön uhrikokemuksista ja nuorten itse ilmoitetusta rikollisuudesta löytyy esimerkiksi Oikeuspoliittinen tutkimuslaitoksen, Tilastokeskuksen ja kuntien omien tietopalvelujen kautta.

asuntojen ja liiketilojen ikkunoista. Tällaisen sijoittelun on havaittu vähentävän autoihin kohdistuvia rikoksia.

- Kerrostalojen talonmiesten määrä väheni jyrkästi kun kiinteistön huolto monin paikoin siirtyi huoltoyhtiöiden vastuulle. Näin tapahtui erityisesti siirryttäessä liikevaihtoverosta arvonlisäveroon ja otettaessa kiinteistön hoito veron piiriin. Talonmiesten väheneminen heikensi samalla yhtä epävirallisen kontrollin lähettä ja lisäsi monien asukkaiden turvattomuuden tunnetta. Vuoden 2000 alusta tuli voimaan arvonlisäverolain muutos, jonka tarkoituksena oli mahdollistaa yhden kokopäivätoimisen talonmiehen palkkaaminen arvonlisäveroa maksamatta. Tätä perusteltiin hallituksen esityksessä muun muassa sillä, että asuntoyhtiön palveluksessa olevan talonmiehen on yleisesti koettu lisäävän asukkaiden turvallisuuden tunnetta ja parantavan heidän asumisviihtyvyyttään.
- Vuonna 1990 voimaan tullut laki, jolla poistettiin osakeyhtiön ja sen osakkeenomistajien verotuksen kahdenkertaisuus, antoi mahdollisuuden väärinkäytöksiin. Yritysjärjestelyillä oli lain aukkoa hyväksi käyttäen mahdollista hankkia hyvityksiä veroista, joita ei ollut maksettu eikä aiottukaan maksaa. Tämä aukko suljettiin luomalla tiukemmat ehdot hyvitysten maksamiselle.
- Käytettyjen tavaroiden kaupan säätelystä luopuminen on edistänyt ekologista kulutusta, mutta se on saattanut myös helpottaa varastettujen tavaroiden myymistä ja siten parantaa varkaan mahdollisuuksia hyötyä rikoksestaan ja luoda aikaisempaa houkuttelevampia anastustilaisuuksia.

2.2. Useanlaiset yhteiskunnalliset muutokset vaikuttavat rikollisuuden ja rikosentorjunnan edellytyksiin

Rikosentorjuntaan liittyvässä tutkimus- ja kehitystyössä on pyritty erottelemaan rikosten peruselementtejä ja arvioimaan, miten näihin elementteihin puuttumalla voidaan tehokkaimmin vaikuttaa rikollisuuden tasoon. Tämä näkökulma ei tietenkään kiistä yleisen moraalien ja lainkuuliaisuuden merkitystä tai seuraamusjärjestelmän, rikostutinnan ja virallisen järjestyksen valvonnan roolia.

Usein tyypillisessä rikoksessa erotetaan kolme elementtiä: rikoksen kohde tai uhri, rikoksen tekoon periaatteessa valmis tekijä ja (riittävän) valvonnan tai suojauksen puute. Rikoksia syntyy kun rikosentekoon altis tekijä kohtaa sopivan kohteen vailla riittävää valvontaa. Muutokset kaikissa näissä tekijöissä voivat vaikuttaa rikollisuuden määrään: ihmisten valmiudessa turvautua rikollisiin keinoihin, sopivien rikoskohteiden saatavuudessa ja valvonnassa. Rikollisuuden laatu ja määrä riippuvat pitkälle siitä, millä tavoin yhteiskunta on järjestynyt ja miten ihmisten arkielämä on muotoutunut ja miten nämä tekijät muovaavat rikostilaisuuksia.

Tällainen ajattelutapa mahdollistaa rikosentorjuntatoimien tarkoituksenmukaisen suuntaamisen. Esimerkiksi se, miten asunto- tai liikealueet suunnitellaan, vaikuttaa rikostilaisuuksien määrään ja luonteeseen. Samoin uudet talouselämän toimintatavat voivat sekä luoda uudenlaisia rikostilaisuuksia että hävittää vanhoja. Yleinen yhteiskunta- ja sosiaalipolitiikka voi vaikuttaa paitsi yksittäisten ihmisten motivaatioon myös yleiseen yhteiskunnalliseen moraali-ilmapiiiriin. Epäoikeudenmukaiseksi koettu kohtelu lisää piittaamattomuutta normeista ja alttiuttaa turvautua laittomiin keinoihin. Syrjäytyminen saattaa sekä lisätä koettua tarvetta turvautua rikoksiin että vähentää moraalaisia estoja tällaiseen toimintaan ryhtymiseltä.

Valvonta yleensä vähentää rikoksia. Vaikutusta on paitsi varsinaisella rikoksia estämään ja järjestystä ylläpitämään tarkoitettulla poliisin ja vartijoiden valvonnalla myös muulla valvonnalla, joka syntyy muiden toimintojen ohessa. Henkilökunnan läsnäolo erilaisissa työpaikoissa tuottaa *epävirallista* valvontaa (jota usein kannattaa tietoisestikin ohjata). Kansalaisten liikkuminen toreilla, kaduilla ja muualla synnyttää *luonnollista* valvontaa, joka on omiaan vähentämään monenlaisten rikosten syntymistä.

Rikosten määrä kasvaa yleensä, jos syntyy aikaisempaa useammin sellaisia tilanteita, joissa motivoitunut tekijä pääsee helposti käsiksi riittävää valvontaa vailla oleviin arvokkaisiin

kohteisiin. Syrjäytyminen ja yhteiskunnallinen eristyminen vähentävät sellaisen epävirallisen kontrollin mahdollisuuksia, joka pitää yllä koko yhteiskunnassa hyväksytyjä normeja. Syrjäytyneissä ja eristyneissä ryhmissä saattaa syntyä omaa normistoa, joka suvaitsee tai jopa rohkaisee monenlaisia rikoksia, etenkin sellaisia rikoksia, joiden haitat näyttävät koituvan ennen muuta näiden ryhmien ulkopuolisten kannettaviksi.

Rikosten ehkäisy on halvempaa kuin jälkien paikkaaminen. Siksi on tärkeitä, että kaikki ministeriöt, komiteat ja muut selvityselimet tarkkaan harkitsisivat, millaisia vaikutuksia erilaisilla ehdotuksilla voi olla rikollisuuteen. Samoin tulisi jo eri toiminta-alueiden peruskartoituksia tehtäessä ottaa huomioon rikosten ja rikosentorjunnan näkökulma, vaikka raportti ei sisältäisikään toimenpide-ehdotuksia.

3. Huomioon otettavia seikkoja

Rikollisuus- ja rikosentorjuntavaikutusten arvioinnissa voi olla hyötyä sellaisten tekijöiden systemaattisesta tarkistamisesta, joilla tiedetään olevan yhteyksiä rikollisuuden määrään ja luonteeseen sekä rikosentorjuntatyön edellytyksiin. Rikosentorjuntatyössä ei ole olemassa mitään lopullisesti vakiintunutta ja kaikkien omaksumaa jäsenystapaa, vaan useat samansukuiset jäsenyykset elävät ja kehittyvät rinnakkain. Ne kaikki voivat tarjota lähtökohtia, joiden avulla on mahdollista konkreettisesti analysoida kulloiseenkin hankkeeseen liittyviä rikollisuusriskejä ja rikosentorjuntamahdollisuuksia.

Usein rikosentorjuntakeinot jaetaan kahteen pääryhmään. *Tilannetorjunta* viittaa toimiin joilla vaikeutetaan rikosten tekemistä, vähennetään rikoksista saatavaa hyötyä ja lisätään rikosenteon riskejä.

Sosiaalinen rikollisuuden ehkäisy tarkoittaa rikollisuuden vähentämistä vaikuttamalla niihin ominaisuuksiin, joiden vuoksi eräät ihmiset muita todennäköisemmin syyllistyvät rikoksiin. Lapset ja nuoret ovat sosiaalisen rikosten ehkäisyn tärkein kohderyhmä, ja menetelmässä korostetaan varhaisia toimia rikollisuuden ehkäisemiseksi. Sosiaalinen rikosten ehkäisy voi kohdistua myös aikuisiin, erityisesti rikoksenuusijoihin, joiden rikosura pyritään katkaisemaan mahdollisimman varhain.

Toisinaan *sosiaalinen rikollisuuden ehkäisy* jaetaan kahtia. Puhutaan erikseen keinoista, joilla pyritään vaikuttamaan ihmisten kasvun ja kehityksen aikaisiin riskitekijöihin, ja keinoista, joilla yhdyskunnista ja yhteisöistä pyritään karsimaan ominaisuuksia, jotka lisäävät alttiutta ajautua rikoksiin.

Monia menetelmiä on tarpeetonta yrittää luokitella vain yhteen yleisempään luokkaan. Esimerkiksi *tilannetorjunnassa* on viime aikoina kiinnitetty entistä enemmän huomiota keinoihin, joilla vähennettäisiin rikoksentekoon ajautumista edistävien verukkeiden tarjolla oloa. Esimerkiksi laillinen toimintatapa pitäisi tehdä mahdollisimman vaivattomaksi, jotta rikollista toimintatapaa ei voisi perustella itselleen lain noudattamisen ylivoimaisella hankaluudella. Samoin olisi varmistettava, että noudatettavat normit ja normien rikkomisen aiheuttamat haitat ovat mahdollisimman monien tiedossa, jotta tietämättömyyteen vetoaminen olisi vaikeampaa. Vastaavia ajatuksia voi kuitenkin soveltaa myös *sosiaalisessa rikosten ehkäisyssä*.

Seuraavassa tarkastelussa esitellään rikollisuuteen ja rikosentorjuntaan vaikuttavia tekijöitä viiteen pääkysymykseen jaoteltuina:

Tarkistusluettelo

- Tarvitaanko kriminalisointia?
- Muuttuuko rikostilaisuuksien määrä?
- Vaikuttavatko ehdotukset rikostilaisuuksien rakenteeseen?
 - Muuttuuko rikosten vaatima vaivannäkö?
 - Muuttuvatko rikoksentekijän riskit?
 - Muuttuuko rikoksesta saatava hyöty?
 - Miten käy mahdollisuuksille vähätellä rikoksia?
- Muuttuuko ihmisten alttius ryhtyä rikokseen?
- Muuttuvatko rikosentorjunnan edellytykset?

3.1. Tarvitaanko kriminalisointia?

Muutokset, jotka tuottavat kansalaisille tai organisaatioille joitakin etuja tai rasituksia, voivat samalla luoda mahdollisuuksia väärinkäytöksille. Monesti järjestelmiin rakennetaan erilaisia

valvonta- ja sanktiomekanismeja, joilla väärinkäytösten haittoja pyritään vähentämään. Joskus näissä yhteyksissä saattaa syntyä tarve joidenkin tekojen kriminalisointiin, mutta myös mahdollisuuksia kriminalisointien purkamiseen. Teon kriminalisoinnilla on usein haluttu osoittaa sen vakavaa moitittavuutta ja pyritty tällaisten tekojen vähentämiseen ja niiden aiheuttamien haittojen karsimiseen.

Käyttäytymisen määrittely rikokseksi ei kuitenkaan välttämättä tee siitä harvinaisempaa. Paljon riippuu valvontamahdollisuuksista sekä kriminalisoinnin hyväksytyydestä toimijoiden keskuudessa. Pahimmassa tapauksessa kriminalisointi luo uusia kustannuksia rikosoikeusjärjestelmälle ilman että käyttäytyminen juurikaan muuttuu tai turvallisuus lisääntyy. Tämän vuoksi kriminalisoinnin pitää täyttää tietyt perusedellytykset:

- Rangaistuksen uhalla kiellettävä käyttäytyminen loukkaa sellaista etua, jonka suojaaminen kuuluu valtion tehtäviin.
- Vaihtoehtoisia keinoja ei ole käytettävissä, ne eivät ole riittäviä tai järkeviä tai ne maksavat liikaa. Rikosoikeutta ei tällöinkään tule käyttää enempää kuin on välttämätöntä.
- Kriminalisoinnilla saavutettavat edut ovat sen tuottamia haittoja suuremmat.

On arvioitava myös lakien käytännölliseen voimaansaattamiseen liittyvät näkökohdat. Riittävätkö rikosoikeusjärjestelmän resurssit sen lisätyön hoitamiseen jonka kriminalisointi tuottaa? Missä määrin muut toimijat voivat valvoa lain noudattamista? Sellaiset kiellot, jotka jo etukäteen voi arvioida tehottomiksi ja joiden noudattamista on käytännössä mahdotonta valvoa, saattavat heikentää yleistä lain kunnioitusta eikä niitä pidä rikoslakiin ottaa.

3.2. Muuttuuko rikostilaisuuksien määrä?

Vanhan sananlaskun mukaan *tilaisuus tekee varkaan*. Kriminologinen tutkimus on osoittanut, että sananlasku osuu pitkälti oikeaan. Rikoksen todennäköisyys kasvaa huomattavasti tilanteissa, joissa rikokseen valmis tekijä kokee sopivan mahdollisuuden. Vaikka tilaisuus ei tee kaikista varkaita, otollisen anastuskohteen näkeminen tilanteessa vailla kiinnijäämisen riskiä on monelle ylivoimainen houkutus. Tilanteen houkuttelevuus kasvaa yleensä vielä, jos kohteella ei tunnu olevan "omistajaa" tai jos sen omistaja koetaan persoonattomaksi organisaatioksi taikka jos on olemassa jokin erityinen "yllyke", kuten samaan kohteeseen aikaisemmin kohdistunut rikos.

Tämän vuoksi tilaisuuksien rakenne, niiden alttius rikosten tekemiselle, saattaa vaikuttaa huomattavasti rikollisuuden määrään. Joissakin tilanteissa tai määrätyypisissä paikoissa voi tapahtua erityisen paljon rikoksia, kun monia motivoituneita rikoksentekejiä on tilanteissa, joissa tehokasta valvontaa ei juuri ole. Elinkeinoelämässä saattaa olla aloja tai tilannetyyppejä, joissa on suurten voittojen mahdollisuus mutta valvonta olematonta. Myös uudet taloudelliset ja muut järjestelmät saattavat synnyttää uusia rikostilaisuuksia.

Rikostilaisuuden käsite ei koske vain omaisuusrikoksia vaan sopii periaatteessa kaikenlaisten rikosten analysointiin. Toisilleen tuntemattomien tai vain ohimennen tuttujen ihmisten välinen väkivalta lisääntyy tilanteissa, joissa sosiaalinen kitka on voimakasta. Näin saattaa olla esimerkiksi anniskeluravintoloissa, jossa henkilökunta ei pysty tai osaa torjua yhteenottojen syntyä, taikka suurkaupunkien bussien yölinjoilla juhlapyhien aikana. Tilanteille on yhteistä se, että suuri joukko toisiaan tuntemattomia ja erilaisista taustoista peräisin olevia ihmisiä kokoontuu samaan ahtaaseen tilaan, ja monet vielä päihtyneinä, mikä lisää monien ihmisten taipumusta reagoida aggressiivisesti koettuihin loukkauksiin.

3.3. Vaikuttavatko ehdotukset rikostilaisuuksien rakenteeseen?

3.3.1. Vaikuttavatko ehdotukset rikosten vaatiman vaivannäön määrään?

Yksi rikoksen todennäköisyyteen vaikuttava tekijä on se, miten hankalaa tai helppoa rikoksen tekeminen on.

Rikoksentekeä vaikeuttavat esimerkiksi monet perinteiset toimet, jotka *vaikeuttavat pääsyä* rikoksen kohteeseen, kuten aitaaminen ja lukitseminen. Rikostilaisuuksien syntymistä vähentävät keinot, jotka *ohjaavat* mahdolliset rikoksentekejät *etäälle potentiaalisista kohteista*. Tämän menetelmän sovelluksia jalkapallo-otteluihin liittyvien tappelujen vähentämiseksi on se, että eri joukkueiden kannattajat ohjataan eri katsomoihin. Voidaan myös *hankaloittaa rikoksentekevälineiden saamista* tai niiden käyttöä. Erilaiset aseiden käyttöön liittyvät säädökset toteuttavat tätä ajatusta.

3.3.2. Vaikuttavatko ehdotukset niihin riskeihin, joille rikokseen ryhtyvä altistuu?

Vaikka varmakaan kiinnijääminen ei estä kaikkia rikoksia, lisääntyvän kiinnijäämisriskin on havaittu selvästi vähentävän hyvin monenlaisia rikoksia.

Kiinnijäämisriskiä voidaan nostaa monilla tavoin. Kyse voi olla valvonnasta jonkin alueen tai tilan tulo- ja poistumisreiteillä, poliisipartioinnista, murtohälyttimistä, koulun välituntivalvojista tai taksien turvakameroista. Kyse voi olla myös järjestelyistä, jotka vaikuttavat alueen luonnolliseen valvontaan — eli siihen, missä määrin alueen normaalit käyttäjät tulevat omalla läsnäolollaan ja havainnoillaan samalla valvoneeksi ympäristöä. Tällaisiin tekijöihin voidaan vaikuttaa esimerkiksi katuvalaistuksella ja aluesuunnittelulla, joka välttää sellaisten alueiden luomista, jotka koetaan "ei-kenenkään-maaksi". Rikosten torjunnan kannalta keskeisimmässä roolissa on *koettu* kiinnijäämisriski, mikä merkitsee esimerkiksi sitä, että jonkin alueen kameravalvonta tai johonkin aikaan suoritettut tarkistusiskut saattavat vähentää rikoksia myös muilla alueilla ja muina aikoina. Puhelimien yleistyvien numeronäyttöjen on havaittu vähentävän häirintäsoittoja.

Rikoksentekijät eivät välttämättä aina ota huomioon kaikkia tekonsa todennäköisiäkään seurauksia, mutta selvät merkit, jotka osoittavat korkeata paljastumisen riskiä, vaikuttavat heidän ratkaisuihinsa ja tekevät helpommaksi valita laillisia toimintavaihtoehtoja.

3.3.3. Vaikuttavatko ehdotukset mahdollisen rikoksentekijän rikoksesta saamaan hyötyyn?

Varkausrikoksesta odotettavaan hyötyyn vaikuttavat esimerkiksi yhdessä paikassa pidettävien tavaroiden määrä, arvo ja kuljetettavuus, varastettujen tavaroiden tunnistettavuus. Töhrimiselle alttiiden pintojen olemassaolo ja niiden puhdistusmahdollisuudet saattavat vaikuttaa potentiaalisen vahingontekijän kokemaan tyydytykseen. Matkapuhelimien lukitseminen heikentää anastajien mahdollisuuksia hyötyä rikoksistaan.

3.3.4. Vaikuttavatko ehdotukset niihin mahdollisuuksiin, joita rikoksentekijällä tai hänen sosiaalisella verkostollaan on vähätellä tai selitellä rikosta?

Sääntöjä noudatetaan yleensä sitä paremmin, mitä yksinkertaisempaa niiden noudattaminen on ja mitä kohtuullisemmiksi ja järkevämmiksi ne koetaan. Erilaiset kampanjat ja riittävä tiedottaminen normeista vähentävät mahdollisuuksia selittää normien rikkominen tietämättömyydestä johtuvaksi. Alkoholirajoitukset voivat vähentää paitsi humalan suoria

vaikutuksia rikkomusalttiuteen myös mahdollisuuksia vedota humalaan selityksenä ja puolusteluna. Töhryjen nopea poistaminen vähentää uusien töhrijöiden mahdollisuuksia vedota siihen, että töhryt ovat vakiintunut ja hyväksytyt kaupunkikulttuurin elementti. Tieto rikosten haitoista uhreille vähentää mahdollisuuksia tekojen vähättelemiseen.

3.4. Muuttuuko ihmisten alttius ryhtyä rikokseen?

Rikostilaisuuksien ohella rikollisuuteen vaikuttaa myös mahdollisten tekijöiden lukumäärä. Vaikka haastattelututkimusten mukaan suurin osa ihmisistä on joskus tehnyt ainakin jonkin rikoksen, jotkut ihmiset tekevät rikoksia paljon enemmän kuin toiset. Ihmisten alttiudessa tehdä rikoksia on huomattavia eroja. Pieni uusintarikollisten joukko tekee suuren osan kaikista vakavista rikoksista. Heistä useimmat ovat ajautuneet rikolliselle uralle jo varhaisnuoruudessa. Tehokkain keino näiden rikosten estämiseksi on estää nuorten ajautuminen rikosuralle. Mielekkäintä on ehkäistä sellaisten kasvuympäristöjen muodostumista, jotka antavat huonot valmiudet elämän varrelle.

Erilaisia syrjäytymiseen ja sosiaalisiin ongelmiin johtavia kehityskulkuja täytyy pyrkiä ehkäisemään niin pitkälle kuin mahdollista; ne ovat omiaan lisäämään myös rikollisuutta. Yleinen yhteiskuntasuunnittelu ja työmarkkinapolitiikka ovat tässä tärkeitä.

Erityisen tärkeitä on välttää väestökoostumukseltaan yksipuolisten ja eristyneiden asuinalueiden muodostumista. On myös kannatettavaa yhdistellä ja sekoittaa erilaisia asumis- ja muita toimintamuotoja. Tämä saa aikaan vaihtelevia väestökoostumuksia ja luo monipuolisia ympäristöjä, jotka toimivat vuorokauden kaikkina aikoina. Kun lähiympäristöjä suunnitellaan ja kehitetään läheisyyttä, näkyvyyttä ja osallistumista silmällä pitäen, kasvavat mahdollisuudet vähentää rikollisuutta ja parantaa turvallisuutta.

Lasten huono koulumenestys ennustaa keskimääräistä korkeampaa rikosaktiivisuutta myöhemmällä iällä. Koulutyön järjestämistapa ja koulun oppilaille antama tuki saattavat olla tärkeitä rikollisuutta ehkäiseviä tekijöitä. Sama koskee erityistukea sosiaalisesti ja taloudellisesti huonoasemaisille vanhemmille. Myös lasten vapaa-ajan toiminnoilla voi olla tärkeä rooli.

Merkittävä osa tekijöistä, jotka lisäävät tai vähentävät ihmisten alttiutta tehdä rikoksia, vaikuttaa varsin pitkäkestoisesti. Usein lapsuuden ja nuoruuden kehitysvaiheet vaikuttavat merkittävästi

saman henkilön tapaan toimia aikuisena. Mutta missä tahansa ikäva iheessa ihminen saattaa saada kokemuksia, jotka vaikuttavat hänen kykyynsä ja haluunsa noudattaa lakia. Joka tapauksessa monet näistä tekijöistä ovat sellaisia, joiden vaikutuksia rikollisuuteen ja rikosentorjuntaan on vaikea arvioida luotettavasti. Usein on turvauduttavat varsin yleisluonteisiin arvioihin, jotka nojaavat aikaisemmin havaittuihin yhteyksiin erilaisten kehitystekijöiden ja myöhemmän rikollisuuden välillä.

3.5. Muuttuvatko rikosentorjunnan edellytykset?

Selvitetyillä olosuhteilla ja kaavailluilla ehdotuksilla voi olla vaikutuksia rikosentorjunnan edellytyksiin. Toimiva rikosentorjunta tarvitsee esimerkiksi tietoa rikollisuudesta sekä yhteistyötä eri viranomaisten ja muiden yhteiskunnan toimijoiden välillä. Jos ehdotuksen arvellaan voivan lisätä rikollisuutta, täytyy selvityselimen harkita toimia, joilla tätä vaikutusta torjuttaisiin tai lievennettäisiin. Joka tapauksessa olisi harkittava keinoja, joilla ehdotusten vaikutuksia rikollisuuteen ja rikosentorjuntaan voidaan seurata.

3.6. Miten esitellä arviot rikollisuusvaikutuksista mietinnöissä ja muissa raporteissa?

Rikollisuus- ja rikosentorjuntavaikutusten arvioinnin on luonnollisesti oltava järkevässä suhteessa selvitystehtävän luonteeseen ja laajuuteen. Jos selvityselin katsoo, ettei rikollisuus- ja rikosentorjuntavaikutusten arviointia voi mielekkäästi tehdä, sitä ei pidä tehdä. Sen sijaan tämä olisi hyvä todeta ja perustella raportissa. Samoin raporttiin pitäisi tarvittaessa sisältyä katsaus nykyiseen rikollisuustilanteeseen raportin selvitysalueella. Julkaistuista rikostilastoista saa usein tietoa. On syytä selvittää myös, onko esimerkiksi rikosuhritutkimuksissa tietoa, joka kuvaa alueen rikollisuutta. Uhritutkimuksissa saadaan tietoa myös rikollisuudesta joka eri syistä ei tule poliisitilastoihin.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vuosittainen *Rikollisuustilanne*-katsaus ja Tilastokeskuksen erilaiset oikeustilastot voivat toimia työn alustavina lähtökohtina. Molempien tutkimuksista on tietoja saatavissa myös laitosten internet-sivuilta. Uhritutkimuksia on tehty Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen ja Tilastokeskuksen yhteistyönä.

Myös päätelmä, jonka mukaan ehdotukset eivät vaikuta rikollisuuteen tai rikosentorjuntaan, saattaa olla tärkeä tieto päätöksenteon perustaksi.

Sekä myönteiset että kielteiset vaikutukset pitäisi selvittää ja kielteisten kohdalla esittää, millä tavoin niitä voitaisiin torjua.

**Rikollisuus- ja
rikosentorjuntavaikutusten
huomioon ottaminen
ehdotusten ja selvitysten
yhteydessä**

Taustamuistio

1. Johdanto

Rikollisuus on suuri yhteiskunnallinen ongelma. Ongelman perinteisiä ratkaisukeinoja ovat kriminaalipolitiikka, rikosla insäädännön kehittäminen, lainvalvonnan parantaminen, tiedottaminen lain kielloista sekä tarkoituksenmukaiset rangaistusseuraamukset. Perinteiset keinot ovat edelleen välttämättömiä, mutta yhä selvemmin on havaittu, että rikollisuuden määrään ja haitallisuuteen voidaan vaikuttaa myös monilla sellaisilla keinoilla, jotka eivät ole välittömästi kriminaalipoliittisia. Ne ovat monissa tapauksissa myös tehokkaampia ja kustannuksiltaan pienempiä.

Yhteiskunnalliset muutokset, suunnitelmat ja uudistukset vaikuttavat monin tavoin ja usein odottamattomasti rikollisuuteen ja rikosentorjuntamahdollisuuksiin. Ne voivat synnyttää uusia rikosentekomahdollisuuksia tai vähentää vanhoja. Ne voivat lisätä tai vähentää erilaisiin rikoksiin ryhtymisen houkuttelevuutta. Ne saattavat heikentää tai kohentaa kansalaisten mahdollisuuksia ja halukkuutta saavuttaa tavoitteensa laillisin keinoin. Näiden prosessien tietoinen arviointi ja parempi hallitsemisen on ollut viimeisen parinkymmenen vuoden aikana ollut esillä monissa maissa.

Yhtäältä kriminologian kehittyminen ja tietoisien rikoksentorjunnan laajeneminen herättävät tarpeen sisällyttää rikollisuus- ja rikoksentorjuntavaikutusten arviointi yleisesti säädösvalmisteluun ja muiden hankkeiden suunnitteluun. Toisaalta viime aikoina on kiinnitetty yleisesti huomiota tarpeeseen arvioida monipuolisesti lakien vaikutuksia. Arvioinnin ulottaminen myös rikollisuus- ja rikoksentorjuntavaikutuksiin on luonteva osa tämän ajattelutavan kehitystä.

2. Kriminaalipolitiikka ja rikoksentorjunta

Rikosoikeus- ja kriminaalipolitiikalla tarkoitetaan toimintaa, jonka varsinaisena sisältönä on vaikuttaminen rikollisuuteen ja sen kontrolliin. *Rikoksentorjunnalla* tarkoitetaan toimintaa, joka pyrkii vähentämään rikoksia ja lisäämään turvallisuutta.

Suomessa yleisesti hyväksytyjen periaatteiden mukaan kriminaalipolitiikassa ja rikoksentorjunnassa pyritään ottamaan huomioon sekä rikollisuudesta suoranaisesti aiheutuvat haitat ja kustannukset että rikollisuuteen kohdistettujen toimien haitat ja kustannukset. Tavoitteena on minimoida rikoksista ja sen torjuntatoimista koituvat haitat sekä jakaa ne mahdollisimman oikeudenmukaisesti.

Kriminaalipolitiikan, rikosoikeuspolitiikan ja rikoksentorjunnan olennainen elementti on rikosoikeusjärjestelmä. Tekoja säädetään rangaistaviksi niiden haitallisuuden ja moitittavuuden osoittamiseksi sekä tekojen estämiseksi. Kun esimerkiksi säädöksiin luodaan uusia toimintajärjestelmiä, niiden sujuva ja oikeudenmukainen toiminta vaatii sitä, että toimijat noudattavat sääntöjä. Sääntöjen rikkominen voidaan säätää rangaistavaksi. Rangaistusuhka vähentääkin monissa tapauksissa epätoivottuja tekoja ja saattaa joskus estää ne käytännöllisesti katsoen kokonaan. Teon virallinen moitittavuus ja rangaistavuus on kuitenkin vain yksi tekijä, joka vaikuttaa sen tekemiseen tai siitä pidättäytymiseen. Useissa tutkimuksissa on havaittu, että kiinnijäämisriskin lisääminen on tehokkaampi keino rikosten vähentämisessä kuin kiinni jääneiden rangaistuksen ankaroittaminen. Monet rikoksina kielletyt teot ovat monille ihmisille houkuttelevia, jos ne voi tehdä ilman suurta vaivannäköä ja paljastumisriskiä. Sen vuoksi on järkevää vähentää tarpeettomia houkuttelevia. Kriminalisoinnin tukena ja monissa tapauksissa sen asemestakin voi käyttää muita keinoja, joilla sääntöjen rikkominen tehdään vaikeammaksi ja vähemmän houkuttelevaksi.

Tilannetorjunta (situational prevention) pyrkii siihen, että *rikostilaisuuksia* pyritään vähentämään. Tapauksissa, joissa uusien rikostilaisuuksien syntyä ei voida estää, niiden määrä pyritään pitämään mahdollisimman pienenä. Tilannetorjuntanäkökulman taustalla on ajatus, jonka mukaan rikoksia syntyy tilanteissa, joissa rikokseen motivoitunut tekijä kohtaa houkuttelevan rikoksenteon kohteen vailla riittävää valvontaa. Tämä ei tarkoita, että jokainen ihminen tai edes ihmisten enemmistö ryhtyisi rikokseen tällaisessa tilanteessa. Rikoksenteeseen vaikuttaa myös yksilöllisesti vaihteleva alttius rikoksenteeseen. Tämän alttiuden vaihtelun on havaittu olevan yhteydessä muun muassa ikään, sukupuoleen, sosiaalisen asemaan sekä kasvatukseen, kokemukseen ja muihin henkilökohtaisiin tekijöihin. Erilaisia rikosalttiutta vähentäviä menetelmiä kutsutaan usein *rikosten sosiaalisiksi ehkäisyksi*.

Täten muillakin kuin rikosoikeuteen tai kriminaalipolitiikkaan pääasiallisesti kuuluvilla toimilla on vaikutuksia rikollisuuteen. Ne voivat vaikuttaa rikosten tekemisen edellytyksiin, rikostilaisuuksien syntyyn tai häviämiseen, lisääntymiseen tai vähenemiseen. Ne saattavat lisätä tai vähentää niiden ihmisten määrää, jotka ovat otollisen tilaisuuden sattuessa alttiita ryhtymään tietynlaisiin rikoksiin. Ne voivat lisätä sosiaalista solidaarisuutta tai syrjäytymistä ja vaikuttaa siihen, miten hyväksyttäviksi eri ryhmät kokevat yhteiset normit. Toimet saattavat vaikuttaa siihen, miten helposti erilaisiin rikoksiin voi ryhtyä. Ne vaikuttavat siihen, miten paljon luonnollista valvontaa on tarjolla erilaisissa paikoissa ja erilaisilla kohteilla.

2.1. Rikollisuus- ja rikosentorjuntavaikutusten arvioinnista

Rikollisuusvaikutusten arvioinnin käsitteistö ei ole kovin kiteytynyt, mutta jotkin tärkeät termit ovat jo jossain määrin vakiintumassa. Suomenkielinen termistö on vielä vakiintumattomampaa kuin englanninkielinen. Siksi tässä esityksessä joudutaan viittaamaan myös englanninkielisiin termeihin.

Tämän muistion keskeinen käsite on rikollisuus- ja rikosentorjuntavaikutusten arviointi. Samasta asiasta on Euroopan rikosentorjuntaverkostossa (EUCPN) ja eräiden kriminologioiden keskuudessa käytetty työnimeä *crime proofing*. *Crime proofing* viittaa alun perin menettelyyn, jossa mahdolliset rikoskohteet tarkastetaan ja todetaan

"rikoksenpitäväksi", koska ne on esimerkiksi suojattu päteväksi osoitetulla tavalla. Termiä on alettu käyttää myös säädösten arvioinnissa. "Rikoksenpitävä" eli *crime proof* säädös olisi sellainen, joka pätevän arvion perusteella ei lisää rikollisuutta eikä heikennä rikosentorjunnan mahdollisuuksia. Nykytieto säädösten rikollisuusvaikutuksista ja rikosentorjunnan mahdollisuuksista ei kuitenkaan anna tällaiselle "rikoksenpitävyyden" toteamiselle kovin täsmällisiä ja luotettavia standardeja. Termiä *crime proofing* on käytetty nimenä ylipäätään sellaiselle toiminnalle, jossa arvioidaan lainsäädännön ja yhteiskunnallisen päätöksenteon vaikutuksia rikollisuuteen ja rikosentorjuntaan.²

Tässä raportissa *rikollisuus- ja rikosentorjuntavaikutusten arviointi* viittaa yleisluonteisesti sen arvioimiseen, millaisia vaikutuksia rikollisuuteen ja rikosentorjuntatyöhön yhteiskunnallisella päätöksenteolla on. Rikollisuus- ja rikosentorjuntavaikutusten arvioinnista annetun ohjeen tarkoituksena ei ole myöskään asettaa kovin tarkkoja ehtoja, jotka arvioinnin pitäisi täyttää. Kyse ei ole esimerkiksi läheskään sen tasoisista vaatimuksista, joita laki (468/1994) asettaa erityiselle ympäristövaikutusten arviointimenettelylle.

Rikollisuus- ja rikosentorjuntavaikutuksia voi arvioida enemmän tai vähemmän perusteellisesti. Vaativimmillaan rikollisuus- ja rikosentorjuntavaikutusten arviointi voi merkitä laajoja kustannus-hyöty-vertailuja eri toimintavaihtoehtojen vaikutuksista rikollisuuteen ja rikosentorjuntaan. Termillä *crime impact analysis* tarkoitetaan yleensä johonkin toimintakokonaisuuteen liittyvää perusteellista rikollisuusvaikutusten analyysia. Joissakin tapauksissa taas suppeakin katsaus voi johtaa pätevään arvioon, jonka mukaan käsillä olevalla ehdotuksella ei ilmeisesti ole mainittavia vaikutuksia rikollisuuteen tai rikosentorjuntaan. Usein vaikutuksia voi arvioida esimerkiksi vastaavia tilanteita koskevan empiirisen tiedon tai yleisesti hyväksytyjen kriminologisten lainalaisuuksien perusteella.

3. Normeja säädösten ja muiden päätösten vaikutusten arvioinnista

Suomessa on yhä selvemmin havaittu tarve arvioida ehdotuksia valmisteltaessa niiden vaikutukset mahdollisimman laajasti, yli niiden seikkojen joita ehdotukset välittömästi

² "Assessment of the consequences for crime of legislative and decision-making processes [crime proofing]."

koskevat.³ Ohjeita on annettu esimerkiksi erilaisten hankkeiden sosiaalisten, ympäristö- ja tasa-arvovaikutusten arvioinnista. Nämä ovat tavallaan rinnakkaisia tapauksia säädösten ja muiden hankkeiden rikollisuus- ja rikosentorjuntavaikutusten arvioinnille. Tämän lisäksi eri säädöksissä, kuten asemakaavoitusta ja rakentamista tai kunnan toimintaa ja sosiaalihuoltoa ohjaavissa laeissa ja asetuksissa, on määräyksiä joilla on huomattava merkitys rikollisuuden ja rikosentorjunnan kehitykselle.

Valtioneuvoston päätös komiteoista (218/1990, 13§) edellyttää, että *mietintöön tulee sisältyä selvitys ehdotusten yhteiskunnallisista, hallinnollisista, taloudellisista, ympäristöön kohdistuvista ja muista vaikutuksista.*

Viranomaisten määräyksistä ja ohjeista annettu lain (1036/1996) 5 § edellyttää, että valtion hallintoviranomaisten *määräyksiä valmisteltaessa on selvitettävä niiden toiminnalliset, hallinnolliset, taloudelliset samoin kuin työllisyyttä ja ympäristöä koskevat sekä muut vaikutukset.*

Valtioneuvosto teki keväällä 1996 periaatepäätöksen säädösvalmistelun kehittämisohjelmaksi. Sen mukaan muun muassa säädösehdotusten *valmistelussa on arvioitava suunnitellun lainsäädännön ja sen mahdollisten vaihtoehtojen eri tyyppiset suorat ja epäsuorat vaikutukset kohderyhmittäin* (s. 7). Arvioitava on vaikutukset, jotka aiheutuvat julkisyhteisöille, eri kansalaisryhmille ja elinkeinoelämälle ja ympäristölle. On arvioitava myös kustannukset ja muut taloudelliset vaikutukset rahamääräisinä.⁴ Jollei (hallituksen) esityksellä ole merkittäviä taloudellisia tai ympäristövaikutuksia, siitä on erikseen mainittava.

Kesäkuussa 1998 valtioneuvosto teki periaatepäätökset säädösten taloudellisten ja ympäristövaikutusten arvioinnista ja vuonna 1999 vastaavasti yritysvaikutusten arvioinnista. Valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö ja kauppa- ja

³ Tämä liittyy pyrkimykseen arvioida ylipäätään lainsäädännön vaikutuksia, myös lakien *tarkoitettujen* vaikutusten osalta. Jyrki Tala, *Lakien vaikutukset: Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa*, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 177 (Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 2001)

⁴ *Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohjelma*, Valtioneuvoston periaatepäätös, Lainvalmistelu osaston julkaisu 3 (Helsinki: Oikeusministeriö, 1996)

teollisuusministeriöt julkaisivat näiden arvioiden tekemistä koskevat ohjeet.⁵ Ohjeissa esitellään arvioinnin periaatteet ja tarjotaan tarkistuslistat seikoista, joita pitäisi ottaa huomioon.

Taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on esimerkiksi kiinnitettävä huomiota julkistalouden lisäksi myös elinkeinoelämälle, kotitalouksille ja kokonaistaloudelle aiheutuviin vaikutuksiin. Vaikutukset pitäisi esittää rahamääräisesti, ainakin suuruusluokaltaan.

Säädösten erilaisten vaikutusten arvioinnin ohella on olemassa suuri joukko normeja siitä, miten erilaisten *muiden suunnitelmien ja hankkeiden* vaikutuksia pitää arvioida. Esimerkiksi ympäristövaikutusten arvioinnista säädetään erityisessä laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994). Lain 2 luvun perusteella erityistä ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelletaan asetuksella tarkemmin säädettäviin hankkeisiin, joista Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen täytäntöön paneminen edellyttää arviointia taikka joista saattaa aiheutua merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia Suomen luonnon ja muun ympäristön erityispiirteiden vuoksi.

Tämän ohella lain 24 §:ssä säädetään:

Ympäristövaikutukset on selvitettävä ja arvioitava riittävässä määrin viranomaisen valmistellessa sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia, joiden toteuttamisella saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, mutta joihin ei sovelleta 2 luvun säännöksiä arviointimenettelystä.

Valtioneuvosto teki kesäkuussa 1998 periaatepäätöksen ohjeista paitsi säädösehdotusten myös *suunnitelmien ja ohjelmien* ympäristövaikutusten arvioinnista. Ympäristöministeriö on julkaissut tätä vastaavat *Ohjeet suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista* (1998).

⁵ Valtiovarainministeriö, *Ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista* (Helsinki, 1998); Ympäristöministeriö, *Ohjeet säädösehdotusten ympäristövaikutusten arvioinnista* (Helsinki, 1998); Kauppa- ja teollisuusministeriö, *Ohjeet säädösehdotusten yritysvaikutusten arvioinnista* (Helsinki, 1999).

4. Rikollisuus- ja rikosentorjuntavaikutusten arviointia sivuavia normeja

4.1. Rikollisuus- ja turvallisuusvaikutusten huomioon ottaminen maankäytössä ja rakentamisessa

Asemakaavoitusta ja rakentamista ohjaavissa säädöksissä on pitkään pyritty ottamaan huomioon sellaiset seikat kuin rakenne-, palo- ja liikenneturvallisuus. Maankäyttö- ja rakennuslaissa on nykyään myös vaatimuksia, jotka tukevat rikosentorjuntaa, vaikka niissä ei nimenomaan rikoksista ja rikosentorjunnasta puhutakaan.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 5 §:n mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on edistää muun muassa *turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten, tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista, ympäristöhaittojen ehkäisemistä ja yhdyskuntien toimivuutta*. Saman luvun 12 §:n mukaan rakentamisen ohjauksen tavoitteena on edistää *hyvän ja käyttäjien tarpeita palvelevan, terveellisen, turvallisen ja viihtyisän sekä sosiaalisesti toimivan ja esteettisesti tasapainoisen elinympäristön aikaansaamista*. Lain 39 §:ssä säädetään, että yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon *mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön*, ja 54 §:n mukaan *asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle*.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 25 §:n mukaan asemakaavan selostuksessa tulee esittää muun muassa *kaavan vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen, rakennettuun ympäristöön, luontoon, maisemaan, liikenteen ja teknisen huollon järjestämiseen, talouteen, terveyteen ja turvallisuuteen, eri väestöryhmien toimintamahdollisuuksiin lähiympäristössä, sosiaalisiin oloihin ja kulttuuriin sekä muut kaavan merkittävät vaikutukset*.

Laissa olevat vaatimukset asemakaavalle ja rakentamiselle sisältävät monia kohtia, jotka tukevat rikosentorjuntaa. Kaavoituksella voidaan edistää yhteisöllisyyttä. Elinympäristön toimivuus ja viihtyisyys vahvistavat koettua turvallisuutta. Turvallisuuteen vaikuttaa

eriluonteisten tilojen selkeä jäsenys, jossa keskeisiä ovat julkiset, yksityiset ja puoliyksityiset liikkumisympäristöt, kulkureitit sekä rakentamistapa.

4.2. Kunnat ja rikosentorjunta

Kuntalaissa ja sosiaalihuoltoasetuksessa on määräyksiä, jotka rikosentorjuntaa nimenomaan mainitsematta tukevat rikosentorjuntatyötä.

Kuntalaissa (365/1995) asetetaan kunnalle laaja tiedottamistehtävä:

29 §. *Tiedottaminen.* Kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuksista ja niiden vaikutuksista. Kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille.

Milloin kunnan tehtävä on annettu yhteisön tai säätiön hoidettavaksi, kunnan on sopivin tavoin tiedotettava asukkailleen yhteisön tai säätiön toiminnasta.

Kunnan pitää siis tiedottaa muun muassa ratkaisujen *vaikutuksista*. Vaikutuksien arvioimisesta tässä ei erikseen säädetä, mutta voi tietenkin olettaa, että vaikutuksista tiedottaminen edellyttää jonkinlaista arviota näistä vaikutuksista.

Sosiaalihuoltoasetus (607/1983) puolestaan asettaa kunnan sosiaalilautakunnalle monia velvoitteita, jotka tukevat rikosentorjuntaa:

1 §. Sosiaalisten olojen kehittämiseksi sekä sosiaalisten epäkohtien ehkäisemiseksi ja poistamiseksi sosiaalilautakunnan on perehdyttävä elinolosuhteisiin kunnassa ja seurattava niiden kehitystä.

Lautakunnan on toimittava siten, että sosiaaliset näkökohdat otetaan huomioon kunnan eri toiminnoissa, kuten terveydenhuollossa, koulutoimessa, maankäytössä

ja rakentamisessa, asumisen järjestämisessä, työllistämässä, kulttuuri- ja vapaa-ajan toiminnoissa sekä liikenne- ja muiden palvelujen järjestämisessä.

Sosiaalilautakunnan on tuettava kunnan asukkaita omatoimisessa sosiaalisten epäkohtien ehkäisemisessä ja korjaamisessa sekä hyvinvointia tukevien ja edistävien olosuhteiden ylläpitämisessä ja kehittämisessä.

2 §. Edellä 1 §:ssä mainittuja tehtäviä toteuttaessaan sosiaalilautakunnan on toimittava yhteistyössä muiden viranomaisten, yhteisöjen ja asukkaiden kanssa sekä tehtävä aloitteita ja annettava lausuntoja ja muuta asiantuntija-apua.

Sosiaalihuollon eri toimintayksiköiden ja viranhaltijoiden on oltava yhteistyössä sosiaalihuoltoa toteutettaessa.

5. Kansainvälisiä kokemuksia ja hankkeita rikos- ja rikosentorjuntavaikutusten huomioon ottamiseksi uudistusten valmistelussa

Työryhmä on kerännyt tietoa lähinnä läntisen Euroopan maista. Tärkeimpinä lähteinä ovat olleet tuore kokoomateos, jossa käsitellään yhdentoista eurooppalaisen maan kokemuksia rikosentorjuntakysymysten arvioinnista,⁶ sekä ruotsalaiset tätä teemaa koskevat asiakirjat.⁷ Tietojen perusteella sellaista nimenomaista säännöstä, joka edellyttäisi rikollisuus- ja rikosentorjuntavaikutusten arviointia säädösehdotuksia valmisteltaessa, ei toistaiseksi liene muualla kuin Ruotsissa.

Vaikka monessa maassa rikollisuus on tärkeä poliittinen tema, joka nousee esiin muun muassa vaaleissa, rikollisuuden ratkaisussa kiinnitetään usein huomiota vain perinteisiin keinoihin, poliisivalvonnan lisäämiseen ja rangaistusten ankaroittamiseen, mutta ei nykyaikaisen rikosentorjunnan monipuolisiin keinoihin. Vaikka kokoomateoksen kirjoittajat katsovat, ettei lähitulevaisuudessa ole mahdollista perustaa järjestelmää, joka

⁶ Hans-Jörg Albrecht, Michael Kilchling ja Elisabeth Braun, toim., *Criminal Preventive Risk Assessment in the Law-Making Procedure*, Kriminologische Forschungsberichte 102 (Freiburg: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, 2002)

⁷ Ks. Ruotsia koskeva jakso jäljempänä tässä luvussa.

antaisi säädöksille todistuksen siitä, että ne ovat *crime proof*,⁸ he näkevät monia mahdollisuuksia rikollisuus- ja rikosentorjuntavaikutusten arvioinnin kehittämiseksi.

Belgiassa rikosentorjuntanäkökulma tulee usein esille parlamentin asettamien komiteoiden kuulemistilaisuuksissa ja valtakunnansyyttäjänviraston neuvottelukunnan toimesta sen antaessa lausuntoja oikeusministeriön hallinnonalan lainsäädäntöä valmisteltaessa.

Saksassa on jo 1970-luvulta alkaen kiinnitetty huomiota lainsäädännön vaikutuksen arviointiin. Vuonna 2000 annetun normiston (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien) mukaan lakiehdotusten perusteluihin tulee aina liittää arvio lain vaikutuksista. Yhtenä arvioitavana seikkana mainitaan kielteiset sivuvaikutukset. Suoranaista viittausta rikollisuusvaikutuksiin säädöksessä ei kuitenkaan ole.

5.1. Yhdistynyt kuningaskunta

Britanniassa on pitkä rikosentorjuntateorian kehittelyn perinne: Englannin ja Walesin kriminaali- ja rikosoikeuspolitiikkaa johtava sisäasiainministeriö (*Home Office*) on tilannetorjunta-ajattelun edelläkävijä. Monia paikallisia rikosentorjuntahankkeita on kehitetty *Home Officen* aloitteesta tai sen tuella. Muun muassa poliisi on saanut roolin kaavasuunnitelmien rikollisuus- ja rikosentorjuntavaikutusten arvioijana.

Vuonna 1998 annetun rikoksia ja yleistä järjestystä koskevan lain (*Crime and Disorder Act*) 5, 6 ja 17 §:n mukaan paikallishallinnon elimillä ja poliisilla on velvollisuus yhdessä kehittää ja panna toimeen paikallinen suunnitelma rikosten ja järjestyshäiriöiden vähentämiseksi. Lain 17 §:n mukaan paikallishallinnon tulee ottaa huomioon eri toimiansa todennäköiset vaikutukset ja tehdä kaikki kohtuullisesti tehtävissä oleva ehkäistäkseen rikollisuutta ja järjestyshäiriöitä Britanniassa ei kuitenkaan ole kovin paljon kiinnitetty huomiota lainsäädännön rikollisuusvaikutuksiin. Joanna Shapland huomauttaa, että uusien sääntelytarpeiden käynnistäjinä ovat usein ylikansalliset toimijat (kuten EU), kun taas

⁸ Michael Kilchling ja Elisabeth Braun, "Germany," teoksessa *Criminal Preventive Risk Assessment in the Law-Making Procedure*, 179.

monet rikosentorjuntahankkeet ovat perinteisesti paikallisia toimia.⁹ Tästä seuraa, että rikosriskien ennakointiin osana lainvalmistelua olisi sisällytettävä sekä ylikansallinen että paikallistason näkökulma.

5.2. Ruotsi

Ruotsin hallitus antoi 10.6.1996 määräyksen, jossa kaikkia komiteoita ja erityisiä selvityshenkilöitä kehoitettiin tekemään selkoa ehdotustensa vaikutuksista rikollisuuteen ja rikosentorjuntatyöhön. Ohjeen ydin on seuraava:

Komiteoiden ja selvityselinten on selvitystyössään otettava rikosentorjunta huomioon aikaisempaa paremmin. Ennen kaikkia esitettäviä ehdotuksia on arvioitava niiden vaikutukset rikollisuuteen ja rikosentorjuntatyöhön, ja selvitys tästä tulee sisällyttää ehdotuksiin. Jos komitea tai selvityselin katsoo, ettei tällaista arviota ja selvitystä voi selvitystehtävän tai kysymysalueen luonteen takia mielekkäästi tehdä, tämä seikka on mainittava ja perusteltava.¹⁰

Vaatus rikosvaikutusten huomioonottamisesta sisältyy myös Ruotsin vuonna 1998 annetun komitea-asetuksen 14 §:ään:

Jos mietinnön ehdotuksilla on merkitystä kunnallisen itsehallinnon kannalta, mietinnössä on selostettava tätä koskevat vaikutukset. Samoin on meneteltävä, kun ehdotuksella on vaikutusta rikollisuuteen ja rikosentorjuntatyöhön, työllisyyteen ja julkisiin palveluihin maan eri osissa, pienyritysten toimintaedellytyksiin, kilpailukykyyn tai niiden olosuhteisiin muuten suhteessa suurempiin yrityksiin, naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon tai mahdollisuuksiin saavuttaa kotouttamispoliittiset tavoitteet.¹¹

⁹ Joanna Shapland, "England and Wales," teoksessa *Criminal Preventive Risk Assessment in the Law-Making Procedure*, 67-98.

¹⁰ Direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, 1996-06-10.

¹¹ Kommittéförordningen 1998:1474

Rikollisuus- ja rikosentorjuntavaikutusten huomioon ottaminen on näkyvästi esillä Ruotsin komiteakäsikirjassa, joka käsittelee asiaa kuuden sivun verran.¹² Silloin, kun asiaa on käsitelty, on useimmiten kiinnitetty huomiota siihen, miten ehdotukset vaikuttaisivat rikostilaisuuksien määrään. Toiseksi useimmin on arvioitu vaikutuksia potentiaalisten rikosentekijöiden määrään.¹³

Ruotsissa on arvioitu, että valmisteluelimien toimeksiannoissa pitäisi aikaisempaa useammin mainita myös rikollisuus- ja rikosentorjuntavaikutusten arviointi ja tämä aihe pitäisi ottaa huomioon myös sellaisissa katsauksissa, arvioissa ja selvityksissä, jotka eivät sisällä ehdotuksia. Tällaisilla raporteilla on nimittäin suuri vaikutus siihen kuvaan, joka alueen ongelmista syntyy, ja sitä kautta ne vaikuttavat myös tuleviin poliittisiin päätöksiin.

¹² *Kommittéhandboken, Ds* (Departementsserien) (Stockholm, 2000), 62-68. ([Http://www.justitie.regeringen.se/klarsprak/sprakexperterna/handbocker/kommhandbds2000_1.pdf](http://www.justitie.regeringen.se/klarsprak/sprakexperterna/handbocker/kommhandbds2000_1.pdf))

¹³ Lars Emanuelsson Korsell, "Sweden," teoksessa *Criminal Preventive Risk Assessment in the Law-Making Procedure*, 257-99.

Lähteet

- Albrecht, Hans-Jörg. "Crime Risk Assessment, Legislation, and the Prevention of Serious Crime: Synthesis Report." Teoksessa Albrecht et al., toim., 1-22, 2002.
- Albrecht, Hans-Jörg, Michael Kilchling, and Elisabeth Braun, toim. *Criminal Preventive Risk Assessment in the Law-Making Procedure*. Kriminologische Forschungsberichte, vol 102.. Freiburg: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, 2002.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö. *Ohjeet säädösehdotusten yritysvaikutusten arvioinnista*. Helsinki, 1999.
- Kilchling, Michael, and Elisabeth Braun. "Germany." Teoksessa Albrecht et al., toim., 145-87, 2002.
- Kommittéhandboken*. Ds (Departementsserien). Stockholm, 2000.
[Http://www.justitie.regeringen.se/klarsprak/sprakexperterna/handbocker/kommhandbds2000_1.pdf](http://www.justitie.regeringen.se/klarsprak/sprakexperterna/handbocker/kommhandbds2000_1.pdf).
- Korsell, Lars Emanuelsson. "Sweden." Teoksessa Albrecht et al., toim., 257-99, 2002.
- Shapland, Joanna. "England and Wales." Teoksessa Albrecht et al., toim., 67-98, 2002.
- Tala, Jyrki. *Lakien vaikutukset: Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 177. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 2001.
- Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohjelma*. Valtioneuvoston periaatepäätös. Lainvalmisteluosaston julkaisu 3. Helsinki: Oikeusministeriö, 1996.
- Valtiovarainministeriö. *Ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista*. Helsinki, 1998.
- Ympäristöministeriö. *Ohjeet säädösehdotusten ympäristövaikutusten arvioinnista*. Helsinki, 1998.