



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 12.3.2004  
KOM(2004) 165 lopullinen

**KOMISSIION TIEDONANTO  
NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE**

**RIKOKSENTORJUNTA EUROOPAN UNIONISSA**

## SISÄLLYSLUETTELO

1.	TAUSTAA JA MÄÄRITELMÄT .....	3
1.1.	Oikeudellista ja poliittista taustaa .....	3
1.2.	Määritelmät .....	4
1.2.1.	Massarikollisuuden käsite .....	4
1.2.2.	Rikoksentorjunnan käsite .....	5
1.3.	Rikollisuuden yleiset kehityssuuntaukset .....	8
1.4.	Eri rikostyyppien kehityssuuntaukset .....	8
1.5.	Rikoksia koskeva kansalaismielipide.....	9
1.6.	Rikollisuuden tulevat suuntaukset.....	9
2.	KEHITYS EU:SSA .....	10
2.1.	Saavutukset jäsenvaltioissa .....	10
2.2.	Saavutukset EU:ssa .....	12
2.2.1.	Eurooppalainen rikoksentorjuntaverkosto (EUCPN).....	12
2.2.2.	Hippokrates- ja Agis-ohjelmat .....	14
2.3.	Eurooppalainen rikoksentorjuntapalkinto (ECPA) .....	14
3.	PÄÄTELMÄT JA TOIMINTASUOSITUKSET .....	15
3.1.	Olellaiset edellytykset jäsenvaltioiden tasolla .....	15
3.2.	Olellaiset edellytykset EU:n tasolla .....	15

# 1. TAUSTAA JA MÄÄRITELMÄT

## 1.1. Oikeudellista ja poliittista taustaa

Vuoden 1999 toukokuussa voimaan tulleessa **Amsterdamin sopimuksessa** vahvistetaan oikeusperusta Euroopan unionissa harjoitettaville rikosentorjuntatoimille. Sopimuksen 29 artiklan mukaan “Unionin tavoitteena on antaa kansalaisille korkeatasoinen suoja vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella”. Siinä mainitaan järjestäytyneen tai muun rikollisuuden torjunta eräänä keinona saavuttaa tämä tavoite.

Ennen kuin Amsterdamin sopimus tuli voimaan vuoden 1999 toukokuussa EU:ssa keskityttiin rikosentorjuntapolitiikassa ennen kaikkea järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan. Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevassa vuoden 1997 toimintasuunnitelmassa<sup>1</sup> yksilöitiin joitakin järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan kannalta painopisteenä olevia aloja, ja vuoden 1998 joulukuun Wienin toimintasuunnitelmaan<sup>2</sup> sisältyi myös tähän liittyviä erityistoimenpiteitä.

Vuoden 1999 lokakuussa **Tampereella kokoontunut Eurooppa-neuvosto** korosti päätelmiensä<sup>3</sup> 41 ja 42 kohdassa tehokkaan rikosentorjuntapolitiikan merkitystä unionissa ja kehotti seuraaviin toimiin:

”– *Eurooppa-neuvosto kehottaa sisällyttämään rikosten ehkäisemistä koskevat näkökulmat rikollisuudenvastaiseen toimintaan sekä kehittämään kansallisia rikosten ehkäisemisohjelmia edelleen. Rikosten ehkäisemistä koskevat yhteiset prioriteetit olisi kehitettävä ja määritettävä unionin ulkoisessa ja sisäisessä toiminnassa, ja ne olisi otettava huomioon uutta lainsäädäntöä laadittaessa;*

– *olisi vaihdettava parhaita toimintatapoja, vahvistettava rikosten ehkäisemisestä vastaavien toimivaltaisten kansallisten viranomaisten verkostoa ja kansallisten rikosten ehkäisemisjärjestöjen välistä yhteistyötä sekä tutkittava mahdollisuutta aloittaa yhteisön rahoittama ohjelma tätä varten. Tämän yhteistyön ensimmäisinä painopisteinä voisivat olla nuoriso-, kaupunki- ja huumausainerikollisuus.”*

Komissio esitti 29. päivänä marraskuuta 2000 neuvostolle ja Euroopan parlamentille **tiedonannon** “Rikollisuuden ehkäiseminen Euroopan unionissa – Yhteisön rahoitustuesta laadittuja yhteisiä suuntaviivoja ja ehdotuksia koskeva mietintö”.<sup>4</sup> Kyseisellä tiedonannolla komissio pyrki ensimmäistä kertaa erittelemään rikosentorjunnan painopisteealoja EU:ssa ja edistämään tehokkaan EU:n strategian kehittämistä. Kyseisen tiedonannon esittämisen jälkeen on tapahtunut paljon, on esimerkiksi luotu järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemistä käsittelevä eurooppalainen foorumi<sup>5</sup>, perustettu eurooppalainen rikosentorjuntaverkosto<sup>6</sup> ja

---

<sup>1</sup> EYVL C 251, 15.8.1997.

<sup>2</sup> EYVL C 19, 23.1.1999, s. 1. Neuvoston ja komission 3. joulukuuta 1998 hyväksymä toimintasuunnitelma parhaista tavoista panna täytäntöön Amsterdamin sopimuksen määräykset vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta, Wienin toimintasuunnitelma.

<sup>3</sup> EYVL C 124, 3.5.2000.

<sup>4</sup> KOM (2000) 786 lopullinen, 29.11.2000.

<sup>5</sup> Foorumin perustamista esitetään alaviitteessä 1 mainitussa komission tiedonannossa. Foorumin ensimmäinen täysistunto pidettiin 17.–18. toukokuuta 2001.

<sup>6</sup> Toukokuun 28. päivänä 2001 tehty neuvoston päätös (EYVL L 153, 8.6.2001).

hyväksytty neuvoston päätös Hippokrates-ohjelmasta jäsenvaltioiden yhteistyöohjelmien osarahoittamiseksi.<sup>7</sup>

Lisäksi tutkimuksen ja teknologian kehittämisen kuudenteen puiteohjelmaan on lisätty erityinen rikosentorjuntaa käsittelevä tutkimusaihe. Näin voidaan muun muassa luoda yhteisiä välineitä, joilla voidaan mitata massarikosten eli tavallisimpien rikosten määrää ja luonnetta sekä arvioida strategioita rikollisuuden vähentämiseksi ja analysoida pitkäaikaisia uhkia.

Vuoden 2000 tiedonannon tavoin tässäkin tiedonannossa korostetaan jäsenvaltioiden ensisijaista vastuuta rikosentorjunnassa, sillä nuoriso-, kaupunki- ja huumausainerikollisuus ilmenevät paikallistasolla. EU:ssa tarvitaan yhteistyötä antamaan tehokasta tukea jäsenvaltioissa toteutetuille torjuntatoimille, ehkäisemään kaksinkertaista työtä ja tehostamaan voimavarojen käyttöä.

Euroopan unionin tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan laatiman **perustuslakiluonnoksen III-173** artiklassa tuodaan jälleen esille tarve kiinnittää jatkossakin tarpeeksi huomiota rikosentorjuntaan. Kyseisessä artiklassa todetaan, että eurooppalailla tai -puitelaililla voidaan vahvistaa toimenpiteitä, joilla kannustetaan ja tuetaan toimia rikosentorjunnan alalla (lukuun ottamatta jäsenvaltioiden lakien ja asetusten lähentämistä).

## 1.2. Määritelmät

### 1.2.1. Massarikollisuuden käsite

Tässä tiedonannossa rajoitetaan järjestäytymättömän rikollisuuden torjuntaan. Komissio katsoo, että järjestäytymätöntä rikollisuutta olisi pidettävä massarikollisuutena, sillä se kattaa kaikki sellaiset rikollisuuden lajit, jotka ovat yleisiä ja joilla on selkeä uhri. Massarikollisuus on eurooppalaisten suurin huolenaihe<sup>8</sup>. Kyseessä ovat yleensä omaisuusrikokset, ja niihin sisältyy usein fyysistä väkivaltaa. Esimerkkeinä voitaisiin mainita asunto- ja ajoneuvomurrot, päällekkarkaukset ja katuryöstöt. Tämän tyyppiset rikokset sisältyvät Tampereella kokoontuneen Eurooppa-neuvoston yksilöimiin kolmeen laajaan painopistealaan, jotka ovat nuoriso-, kaupunki- ja huumausainerikollisuus. Merkittävää massarikollisuudessa on, että se tuo esille, miten kotitaloudet ja kansalaiset yleensä joutuvat rikosten uhreiksi. Tämä on merkityksellistä rikosentorjuntapolitiikassa, erityisesti kun halutaan vähentää pikemminkin tämän tyyppisestä rikollisuudesta koituvia jokapäiväisiä haittoja kuin lehtien otsikoihin päätyviä rikoksia, jotka usein ovat järjestäytyneiden rikollisten tekemiä.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> EYVL L 186, 7.7.2001.

<sup>8</sup> INRA (toukokuu 2003). *Public safety, exposure to drug-related problems and crime: Public opinion survey*. (Yleinen turvallisuus, huumeiden käytön kohtaaminen ja rikollisuus: yleinen mielipidekysely). [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/eucpn/projects.html](http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/projects.html)

<sup>9</sup> Van Dijk, Jan J.M. (1994). *Understanding crime rates: On the interactions between the rational choices of victims and offenders*. British Journal of Criminology, vol. 34, nro. 2, ss. 105–121.

Massarikollisuudesta yhteiskunnalle aiheutuvia taloudellisia kustannuksia ei myöskään pitäisi aliarvioida<sup>10</sup>. Samalla on otettava huomioon, että arviot aiheutuvista kustannuksista vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen.<sup>11</sup> Tutkimukset ovat myös osoittaneet, että tällaisen rikollisuuden kautta nuoret usein joutuvat tekemisiin vakavampien rikosten, myös järjestäytyneen rikollisuuden kanssa. Massarikosten torjuntaan panostaminen edistää näin ollen omalta osaltaan vakavamman rikollisuuden hillitsemistä.<sup>12</sup>

### 1.2.2. Rikoksantorjunnan käsite

Tässä tiedonannossa komissio käyttää eurooppalaisen rikoksantorjuntaverkoston (EUCPN) perustamisesta toukokuussa 2001 tehdyssä neuvoston päätöksessä esitettyä määritelmää rikoksantorjunnasta. Kyseisen määritelmän mukaan ”rikollisuuden torjunta käsittää kaikki toimenpiteet, joiden tarkoituksena on suoraan tai epäsuorasti vähentää rikollisuutta ja kansalaisten kokemaa turvattomuudentunnetta sekä määrällisesti että laadullisesti joko siten, että suoraan estetään rikollista toimintaa tai siten, että toteutetaan sellaisia politiikkoja ja interventioita, joiden tarkoituksena on vähentää rikollisuuden esiintymisen mahdollisuutta ja sen syitä. Siihen kuuluvat hallitusten, toimivaltaisten viranomaisten, rikosoikeudellisten elinten, paikallisten viranomaisten sekä erityisjärjestöjen, yksityisen ja vapaaehtoisen sektorin toimijoiden sekä tutkijoiden ja kansalaisten toimet sekä tiedotusvälineiden tuki näille.”<sup>13</sup>

Kun torjuntatoimenpiteitä kohdennetaan, rikollisuutta ei pitäisi määritellä tiukasti vaan huomioon tulisi ottaa myös ”epäsosiaalinen käyttäytyminen”, jota voitaisiin pitää rikollisuuden esiasteena. Esimerkkejä tällaisesta käyttäytymisestä ovat metelöivät naapurit, vetelehtivät teini-ikäiset, humalaiset ja rähinöitsijät, roskaaminen ja asuin- ja elinympäristöjen kurjistuminen. Tällaiset olosuhteet voivat edistää epäsuotuisassa asemassa olevien alueiden syntymistä, jolloin asuin- tai elinympäristö voi suosia rikollisuuden pesiytymistä. Epäsosiaalinen käyttäytyminen kalvaa turvallisuuden ja vastuun tunnetta, jota tarvitaan, jotta ihmiset panostaisivat omaan yhteisöönsä. Rikoksantorjunnan kannalta kyseessä on tärkeä ala, johon on kohdistettava voimavaroja.

---

<sup>10</sup> 1) Van Kesteren, John et al. (2001). *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries: Key Findings from the 2000 International Crime Victims Survey*. Haag: Oikeusministeriö, RDC. 2) Barclay, Gordon & Tavares, Cynthia (heinäkuu 2003). *International Comparisons of Criminal Justice Statistics 2001*. Lontoo: Tutkimus- ja kehitystoiminnan tilastointitiedoista vastaava linja sisäasiainministeriössä (Home Office Research Development and Statistics Directorate). 3) EUCPN (lokakuu 2003). *Crime Trends in the EU*. Bryssel: Euroopan komissio, PO JAI, EUCPN-sihteeristö.

<sup>11</sup> Parhaat kansalliset arviot kustannuksista on saatavilla Englannissa ja Walesissa. Sisäasiainministeriö on julkaissut perusteellisiin tutkimuksiin ja analyysiin pohjautuvan raportin, jonka mukaan rikollisuudesta aiheutuvat vuosikustannukset olivat 60 miljardia puntaa vuonna 2000. Tämä on 1 700 euroa kansalaista kohden. Kustannukset jakautuvat seuraavasti: ennalta ehkäisevät toimenpiteet, kuten yksityiset turvallisuuspalvelut (noin 9 %), seuraukset, kuten menetysten ja kärsimysten vaikutus uhuriin ja yhteiskunnalliset haitat (noin 71 %) ja rikosten vuoksi toteutettavat toimet, kuten poliisitoimen, oikeuslaitoksen ja kriminaalihuollon toimintakustannukset (noin 20 %). Brand, Sam & Price, Richard (2000). *The Economic and Social Costs of Crime*. Lontoo: Tutkimus- ja kehitystoiminnan tilastointitiedoista vastaava linja sisäasiainministeriössä (Home Office Research Development and Statistics Directorate).

<sup>12</sup> Kleemans, E. & Van De Bunt, H.G. (1999). *Social embeddedness of organized crime*. *Transnational Organized Crime*, vol. 5, nro. 1, ss. 19–36.

Sampson, R.J. (1997). *Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy*. *Science*, vol. 277, 15. elokuuta, ss. 2–25.

<sup>13</sup> Ks. eurooppalaisen rikoksantorjuntaverkoston perustamisesta 28. toukokuuta 2001 tehdyn neuvoston päätöksen 1 artiklan 3 kohta (EYVL L 153, 8.6.2001, s. 1).

Rikoksantorjunnassa olisi kiinnitettävä huomiota myös rikollisuuden pelkoon, sillä tutkimuksen mukaan<sup>14</sup> pelko voi olla yhtä haitallista kuin itse rikollisuus. Rikollisuuden pelko voi johtaa eristäytymiseen. Samoin luottamus poliisiin ja oikeusvaltioon voi kadota.

Jäsenvaltioiden viranomaiset ovat samaa mieltä siitä, että rikoksantorjuntaa tarvitaan rankaisutoimenpiteiden lisänä. Kokemus on osoittanut, että liiallinen keskittyminen rankaisutoimenpiteisiin johtaa rikosoikeudellisen järjestelmän kustannusten kasvamiseen sekä vankien määrän ja rikosten uusimisen lisääntymiseen. Jos torjuntatoimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan hyvin, ne voivat vaihtelevassa määrin auttaa vähentämään rikollisuutta hyvinkin paljon. Seuraavat esimerkit osoittavat, että rikoksantorjunnalla voidaan saada hyviä tuloksia aikaan<sup>15</sup>.

- Asuntomurtoja voidaan vähentää huomattavasti tietyillä suhteellisen yksinkertaisilla torjuntakeinoilla, joita kuvataan esimerkiksi Alankomaissa tehdyssä laajassa tutkimuksessa rikosten uhriksi joutumisesta. Tutkimus<sup>16</sup> osoittaa, että seuraavat viisi keinoa vähentävät huomattavasti asuntomurron riskiä: valot jätetään palamaan, vaikka ketään ei olisikaan kotona; ylimääräiset lukot ovissa ja ikkunoissa; ylimääräiset ulkovalot; varashälytin ja/tai koira.
- Perusteellisesti tutkitut ja arvioidut, 10–16-vuotiaille nuorille suunnatut aloitteet antavat vahvaa näyttöä siitä, että tehokkaista kehityksen ja varhaisen puuttumisen ohjelmista saadaan merkittävää pitkäaikaista hyötyä. Kuudentoista vuoden jälkeen todettiin, että osallistujien todennäköisyys joutua pidätetyksi oli paljon alhaisempi kuin vertailuryhmässä mukana olleiden<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Irving, B. (2002). *Fear of crime: Theory, measurement and application*. Lontoo: Police Foundation.

<sup>15</sup> Viime vuosina jotkin tilannekatsaukset ovat osoittaneet, että rikoksantorjuntatoimenpiteet tarjoavat tehokkaita tapoja vähentää rikollisuutta:

- Sherman, L.W. et al. (1997). *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising*. Washington, D.C.: USA:n oikeusministeriö (U.S. Department of Justice). Saatavilla Internet-sivustolla: <http://www.preventingcrime.org/report/index.htm>
- Goldblatt, Peter & Lewis, Chris (Eds.) (1998). *Reducing offending: An assessment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour*. Lontoo: Sisäasiainministeriö (Home Office). Saatavilla Internet-sivustolla: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/hors187.pdf>
- Clarke, Ronald V. (Ed.) (1999). *Situational crime prevention: Successful case studies*. Albany: Harrow and Heston.
- Sansfacon, Daniel & Welsh, Brandon (1999). *Crime prevention digest II: Comparative analysis of successful community safety*. <http://www.crime-prevention-intl.org/english/publications/index.html#CrimePDigestII>
- Waller, Irvin & Sansfacon, Daniel (2000). *Investing wisely in crime prevention: International experience*. <http://www.crime-prevention-intl.org/Telechargement/USbjainvstcrimprev182412.pdf>
- Welsh, Brandon C. et al. (Ed.) (2001). *Costs and benefits of preventing crime*. Oxford: Westview Press.
- Sherman, Lawrence W. et al. (Ed.) (2002). *Evidence based crime prevention*. Routledge.

EUCPN (2003). *Exchange of good practice in crime prevention between practitioners in the Member States*. [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/eucpn/docs/aalborgReport200212.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/docs/aalborgReport200212.pdf)

<sup>16</sup> Willemse, Hans M. (1998). *Overlooking crime prevention: Ten years of crime prevention in the Netherlands*. Security Journal, vol. 7, nro. 3, ss. 177–184.

<sup>17</sup> Center for the Study and Prevention of Violence / CSPV (2003). Malliohjelmia ja lupaavia ohjelmia. <http://www.colorado.edu/cspv/bleuprints/default.htm>

- Vaikka katuvalaistuksen lisääminen saattaakin kuulostaa yksinkertaiselta keinolta, se on osoittautunut rikoksentorjunnassa tehokkaaksi. Kolmentoista erillisen tutkimuksen järjestelmällinen tarkastelu osoittaa, että katuvalaistuksen lisääminen alentaa rikollisuutta noin 20 prosenttia.<sup>18</sup> Kävi myös ilmi, että alueilla, joilla katuvalaistusta on lisätty öisin, myös päiväsaikaan tehdyt rikokset vähenivät. Katuvalaistuksen lisääminen on saattanut viestittää potentiaalisille rikoksentekijöille, että yhteisö investoi alueelle enemmän, tuntee siitä suurempaa ylpeyttä, yhteenkuuluvaisuuden tunne on kohonnut ja epävirallinen valvonta parantunut vuorokauden ympäri.
- Mainitsemisen arvoinen on Perryn esikouluohjelma, joka on todellinen merkkipaalu rikoksentorjuntapolitiikassa. Aloite käynnistettiin Yhdysvalloissa 1970-luvulla, ja se sisältää alempituloisten perheiden 3- ja 4-vuotiaille lapsille suunnattuja, virikkeitä antavia esikoulutunteja, joihin yhdistetään ohjelman vetäjien viikoittaiset kotikäynnit. Lasten pitkäaikainen seuranta on osoittanut, että heidän todennäköisyytensä joutua pidätetyiksi teini-iässä ja aikuisina on huomattavasti alentunut, minkä lisäksi lukio-opintojen loppuunsaattaminen, korkea-asteen koulutus, työllistyminen ja hyvä palkkataso ovat huomattavan yleisiä. Ohjelma on tehokkuutensa lisäksi osoittautunut kustannustehokkaaksi. Ohjelmasta saatava kokonaisyöty ylittää kolminkertaisesti sen kustannukset.

EU:n nuoriso-ohjelmassa Youth<sup>19</sup>, joka käynnistettiin 1980-luvun lopussa, keskitytään nuorten hyvinvointiin, osallisuuteen ja huomioon ottamiseen politiikassa. Ohjelma vaikuttaa osaltaan merkittävästi rikoksentorjuntaan.

Lopuksi on myös todettava, että vankilaopetus ja vankilasta vapautumisen jälkeinen kriittinen vaihe voivat olla ensiarvoisen tärkeitä rikoksentekijöiden auttamisessa selviämään vaikeasta siirtymävaiheesta takaisin yhteiskunnan valtavirtaan ja rikosten uusimisen vähentämisessä. EU:n Socrates-opetusohjelmaan sisältyvällä Grundtvig-aikuiskoulutustoimella tuetaan tällaisia hankkeita ja oppimiskumppanuuksia, joilla on merkittävä vaikutus osallistuviin laitoksiin ja myös muihin tahoihin<sup>20</sup>.

Massarikollisuutta esiintyy yleensä paikallisella tasolla pienissä ja suurissa kaupungeissa. Tämä merkitsee, että ollakseen tehokkaita toimet on toteutettava tällä tasolla ja mukautettava paikallisiin tai alueellisiin erityisoloihin. Tämän vuoksi on kunkin jäsenvaltion velvollisuus varmistaa, että sen alueella harjoitetaan kaikilla tasoilla tehokasta rikoksentorjuntapolitiikkaa. Koska paikallisuus painottuu, torjuntatoimet on toteutettava mahdollisimman lähellä ruohonjuuritasoa ja niihin on saatava mukaan monenlaisia toimijoita, niin julkisia (esim. erityisesti nuoriin keskittyneet poliisitoimi, paikallishallinnon työntekijät ja sosiaalityöntekijät) kuin yksityisiä (yrittäjäjärjestöt, vakuutusyhtiöt, kansalaisjärjestöt).

---

<sup>18</sup> Farrington, D.P. & Welsh, B.C. (2002). *Improved street lighting and crime prevention*. Justice Quarterly, vol. 19, nro. 2, ss. 313–342.

<sup>19</sup> [http://europa.eu.int/comm/youth/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/youth/index_en.html)

<sup>20</sup> Laajempi eurooppalainen verkosto on perustettu, ja tukea annetaan myös Euroopan vankilaopetusliitolle sen toimintojen kehittämiseksi ja laajentamiseksi. Tältä osin on kiinnitettävä erityistä huomiota vankiloissa toimivien opettajien koulutukseen (tämä koskee myös vanginvartijoita, jotka ovat ratkaisevassa asemassa myönteisen oppimisympäristön luomisessa).

### 1.3. Rikollisuuden yleiset kehityssuuntaukset

Tarvitaan tietoja rikollisuuden kehityssuuntauksista ja rikollisuutta koskevasta kansalaismielipiteestä, jotta voidaan ymmärtää paremmin, mitä yhteiskunnalle merkitsee, jos torjuntatoimia ei toteuteta, ja miten rikosentorjunnalla voidaan vähentää rikosten uhreille aiheutuvia aineellisia ja aineettomia kustannuksia sekä rikosten uusimista.

Tietoja rikollisuuden luonteesta ja määrästä saa EU:ssa kahdesta pääasiallisesta lähteestä: 1) poliisin viralliset rikostilastot ja 2) kansainvälinen uhritutkimus *International Crime Victims Survey* (ICVS). Ensimmäisen lähteen avulla ei ole mahdollista vertailla absoluuttisia ja suhteellisia lukuja eri jäsenvaltioiden kesken, sillä jäsenvaltioiden lainsäädännössä ja virallisten rikostilastojen laatimistavoissa on huomattavia eroja. Ajallisen kehityksen kannalta näistä tiedoista voi olla kuitenkin hyötyä.

Poliisin kirjaamia rikosmääriä tarkasteltaessa saadaan rikollisuuden kokonaismäärästä EU:ssa seuraavanlainen kuva. Rikollisuus kasvoi vuosina 1950–1970 tasaisesti muttei kuitenkaan huolestuttavasti. Vuodesta 1970 lähtien rikollisuuden kasvu kuitenkin kiihtyi, ja rikollisuus saavutti huippunsa 1980-luvun puolivälissä. Vuodesta 1990 lähtien kirjattujen rikosten kokonaismäärä on pysytellyt melko vakaana EU-15:ssä. Vuosina 1991–2001 rikollisuus kasvoi keskimäärin prosenttien vuosittain<sup>21</sup>.

Toinen lähde, josta voidaan saada tietoja rikollisuuden luonteesta ja määrästä EU:ssa, on kansainvälinen uhritutkimus ICVS<sup>22</sup>. Kyseessä on laajin koskaan toteutettu täysin standardisoitu kyselytutkimusohjelma, jolla selvitetään kotitalouksien kokemuksia rikollisuudesta eri maissa. Uhrien kokemuksiin rikoksista liittyvästä ICVS-osasta saadaan arvio rikosten absoluuttisesta määrästä. Yleisesti ottaen ICVS:stä käy ilmi, että rikollisuus kasvoi vuosina 1988–1991, laski vuonna 1995 ja edelleen vuonna 1999. Vertailu poliisin rikostilastoihin osoittaa, että ICVS:stä saatavat tiedot rikollisuuden kehityssuuntauksista tukevat poliisin antamia tietoja.

### 1.4. Eri rikostyyppien kehityssuuntaukset

Rikosten kokonaismäärän lisäksi käsitellään lyhyesti kahta poliisin kirjaamaa erityistä rikollisuuden lajia: asuntomurrot (asuntoon pääsy voimakeinoin tavaroiden anastamiseksi) ja väkivaltarikollisuus (henkilöön kohdistuva väkivalta, ryöstöt ja seksuaalirikokset). Näitä rikollisuuden lajeja käsitellään lähemmin, koska ne ovat uhrin kannalta vakavimmat ja aiheuttavat eniten kustannuksia, ne aiheuttavat kaupunkiväestölle paljon huolta ja ovat yleisiä kaikissa jäsenvaltioissa.

Asuntomurrot ovat vähentyneet huomattavasti monissa EU:n jäsenvaltioissa. Yksi merkittävin syy tähän on luultavasti väestön kasvanut kiinnostus rikollisuuden torjuntakeinoihin. Kansainvälisestä uhritutkimuksesta saatujen viimeisimpien tulosten mukaan kansalaiset turvautuvat useimmissa maissa entistä enemmän erilaisiin rikosentorjuntakeinoihin. Erityislukkojen käyttö on yleisesti ottaen lisääntynyt vuodesta 1992. Varashälyttimien määrä

---

<sup>21</sup> 1) Van Kesteren, John et al. (2001). *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries: Key Findings from the 2000 International Crime Victims Survey*. Haag: Oikeusministeriö, RDC. 2) Barclay, Gordon & Tavares, Cynthia (heinäkuu 2003). *International Comparisons of Criminal Justice Statistics 2001*. Lontoo: Tutkimus- ja kehitystoiminnan tilastointitiedoista vastaava linja sisäasiainministeriössä (Home Office Research Development and Statistics Directorate). 3) EUCPN (lokakuu 2003). *Crime Trends in the EU*. Bryssel: Euroopan komissio, PO JAI, EUCPN-sihteeristö.

<sup>22</sup> Ks. [http://www.unicri.it/international\\_crime\\_victim\\_survey.htm](http://www.unicri.it/international_crime_victim_survey.htm).



kasvoi 8 prosentista 14 prosenttiin vuosina 1992–2000, mutta ongelma ei ole silti ratkennut. Asuntomurrot loukkaavat henkilökohtaista koskemattomuutta. Näissä tapauksissa uhriksi joutumisen henkiset vaikutukset ovat suuremmat kuin pelkät aineelliset vahingot.

Vuonna 2000 poliisi kirjasi EU-15:ssä yhteensä 1 511 000 asuntomurtoa. Tämä merkitsee keskimäärin 4 140 tapausta päivässä, 172 tunnissa ja melkein kolme minuutissa.

Valitettavasti tilastot osoittavat väkivaltarikosten olevan kasvussa EU:ssa. Tämä koskettaa erityisesti nuorisoa. Kun verrataan poliisin kirjaamien väkivaltarikosten kehityssuuntauksia vuosina 1995–2000, väkivaltarikosten havaitaan lisääntyneen kahdessaatoista jäsenvaltiossa. Lisäys on ollut suurinta Espanjassa, Ranskassa ja Alankomaissa (+ 50 – + 41 %).

Vuonna 2000 poliisi kirjasi EU-15:ssä yhteensä 1 770 000 väkivaltarikosta. Tämä merkitsee keskimäärin 4 850 tapausta päivässä, 202 tunnissa ja yli kolme minuutissa.

### 1.5. Rikoksia koskeva kansalaismielipide

Poliisilähteistä ja uhritutkimuksesta saatavien tilastotietojen ohella rikollisuudesta tehdyistä yleisistä mielipidekyselyistä saa myös hyvin tietoja rikollisuuden pelosta, käsityksistä uhriksi joutumisen riskeistä sekä rikollisuudesta ja rikoksentorjuntaa koskevista mielipiteistä<sup>23</sup>.

Kyselyt osoittavat, että turvattomuuden tunne lisääntyi hitaasti mutta vakaasti koko EU:ssa vuosina 1996–2002. Vuoden 2002 syksyllä ne väestöryhmät, jotka kaikkein todennäköisimmin tunsivat itsensä turvattomiksi, olivat naiset ja vanhukset. Huumeiden käyttöön liittyvien ongelmien kohtaaminen omalla asuinalueella lisääntyi myös koko EU:ssa samalla ajanjaksolla. Todennäköisimmin tällaisista kontakteista ilmoittivat nuoret kyselyyn vastaajat. Kaikissa jäsenvaltioissa yli puolet vastaajista tunsivat, että poliisitoiminnan kehittäminen auttaisi rikosten vähentämisessä. Kaikkialla EU:ssa vastaajat olivat yleensä sitä mieltä, että kohdennetut rikoksentorjuntaohjelmat ovat parempi tapa saada nuoret pysyttelemään kaidalla polulla kuin tiukennetut rangaistukset. Suurin osa vastaajista katsoi myös, että köyhyys ja työttömyys sekä kurin höltyminen voivat ajaa nuoria rikollisuuteen.

### 1.6. Rikollisuuden tulevat suuntaukset

Rikollisuus muuttuu jatkuvasti. Rikoksenteijät mukautuvat vastatoimiin. He anastavat, hyödyntävät ja väärinkäyttävät uusia tuotteita, palveluita ja järjestelmiä sekä menettelevät vilpillisesti vastamuodostuneissa ympäristöissä<sup>24</sup>. Tämän vuoksi viranomaisten pitäisi jatkuvasti olla varpaillaan havaitakseen rikollisuuden uudet uhkakuvat ja suuntaukset. Tällä tavoin voidaan päästä kattaviin tuloksiin rikollisuuden torjunnassa. Aiemmat kokemukset ovat kuitenkin usein osoittaneet, että jotkin suuntaukset ovat olleet täysin odottamattomia. Viime aikoina on käynnistetty useita eri aloitteita<sup>25</sup>, joiden tavoitteena on uusien uhkakuvien ja suuntausten tunnistaminen. Niiden perusteella voidaan arvioida tärkeitä sosiaalisia, teknologisia tai taloudellisia muutoksia.

<sup>23</sup> INRA (2003). *Public safety, exposure to drug-related problems and crime: Public opinion survey*.

(Yleinen turvallisuus, huumeiden käytön kohtaaminen ja rikollisuus: yleinen mielipidekysely). Koko raportti, tiivistelmä ja taulukot osoitteesta: [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/eucpn/projects.html](http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/projects.html).

<sup>24</sup> Ekblom, Paul (2002). *Future Imperfect: Preparing for the Crimes to Come*. Criminal Justice Matters, Winter 2002, ss. 38–40.

<sup>25</sup> Vuonna 2002 Yhdistyneiden kuningaskuntien Foresight-ohjelma tuotti raportin ”Turning the Corner” (saatavissa Internet-sivustolta: [www.foresight.gov.uk](http://www.foresight.gov.uk)). Alankomaiden oikeusministeriö (2001), Justitie Over Morgen: een Strategische Verkenning, Haag.

Yleisesti ottaen yhteiskunta monimuotoistuu, verkottuu, vaurastuu, koulutustaso nousee ja tietämys kasvaa, mutta samalla myös riskiryhmät saattavat kasvaa. Ihmisten, palveluiden, tavaroiden ja uusien teknologioiden lisääntyvä liikkuminen tuo mukanaan valtavia vaurauden ja kasvun mahdollisuuksia, mutta tämä saattaa myös tarjota uusia tilaisuuksia tehdä rikoksia. Jotkut ryhmät saattavat jatkossakin jäädä vaurautta ja koulutusmahdollisuuksia vaille: yksinhuoltajaperheet, huumeiden ja alkoholin väärinkäyttäjät, yksineläjät ja syrjäytyneillä alueilla asujat, maahanmuuttajat sekä toisen ja kolmannen polven siirtolaiset. Uusi teknologia saattaa tarjota uusia mahdollisuuksia rikosten tekemiseen, sillä järjestelmiin ja tiloihin pääsy ja tiedonsaanti sekä tavaroiden saatavuus helpottuvat, rikollisten tiellä olevat maantieteelliset esteet poistuvat, voitonsaantimahdollisuudet kasvavat sekä rikollisten ja rikoksen tuomasta voitosta nauttivien anonyymiteetti lisääntyy.

Tällaiset kehityssuuntaukset vaativat viranomaisia torjumaan uudentyyppisiä rikoksia ja reagoimaan niihin. Kyseessä voivat olla esimerkiksi elektroniset varkaudet, joiden kohteet ja nopeus voivat lisääntyä uusien teknologioiden myötä. Hallitusten on vastaisuudessa kehitettävä uusia torjuntapolitiikkoja, joilla voidaan vastata yhteiskunnallisiin muutoksiin ja rikollisuuden uusiin muotoihin. Kansallisella rikosentorjuntapolitiikalla on vastattava innovatiivisella tavalla tällaisten kehityssuuntausten mukanaan tuomiin haasteisiin.

## **2. KEHITYS EU:SSA**

Koska massarikollisuus on paikallista, sen tehokas torjuminen vaatii kansallisen politiikan tukemia paikallistason toimia. EU:ssa vaaditaan kuitenkin yhteistyötä tukemaan kansallisen tason toimia, ehkäisemään kaksinkertaista työtä ja tehostamaan voimavarojen käyttöä.

### **2.1. Saavutukset jäsenvaltioissa**

Eri jäsenvaltiot ovat onnistuneet massarikosten torjunnassa eri tavoin<sup>26</sup>.

Vaikka kehitys on useimmissa jäsenvaltioissa ollut myönteistä, massarikosten tehokkaan torjunnan tiellä on vielä useita esteitä. Niitä voidaan lyhyesti kuvata seuraavasti:

#### *Vaikeuksia torjuntatoimien toteutuksessa*

Yhä uusia todisteita saadaan siitä, että rikosentorjunta voi onnistua ja monenlaista rikollista käyttäytymistä pystytään ehkäisemään. Haasteena onkin tietojen soveltaminen käytännössä. Virallisessa rikosentorjuntapolitiikassa ja -käytänteissä ei useinkaan turvauduta nykyisiin hyviin tai parhaisiin toimintatapoihin. Tutkimustulosten sekä rikosentorjuntapolitiikan ja -käytänteiden välillä tuntuu olevan kuilu, jolle saattaa löytyä seuraavasta selitys.

Rikosentorjunnassa on mukana useita eri kumppaneita ja järjestöjä, joiden välinen yhteistyö ei aina toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Omat vaikeutensa aiheutuvat siitä, että eri viranomaisten ja tahojen (poliisi, nuorisotyöntekijät, kauppakamarit, kunnalliset sosiaalityöntekijät jne.) välinen tiedonkulku on riittämätöntä. Saatavilla voi olla paljonkin tietoa,

---

<sup>26</sup> Viime vuosina suurin osa jäsenvaltioista on ryhtynyt harjoittamaan rikosentorjuntapolitiikkaa. Määräviä tekijöitä onnistumisen taustalla ovat tavallisesti poliittinen sitoutuminen kaikkein korkeimmalla tasolla, riittävien resurssien osoittaminen rikosentorjuntaan, paikallis- ja aluehallinnon ohjeistaminen sekä julkisviranomaisten ja muun yhteiskunnan, myös yksityissektorin, välinen tiivis yhteistyö. On tärkeää huomata, että nämä tekijät sisältyvät Yhdistyneiden Kansakuntien vuonna 2002 antamiin rikosentorjuntaa koskeviin suuntaviivoihin (ks. myös alaviite nro 33).

mutta sitä käytetään tehottomasti, mikä vaikuttaa osaltaan siihen, etteivät toteutetut toimenpiteet vastaa tosiasiallista ongelmaa.

Vieläkään ei tiedetä kovinkaan paljon kvantitatiivisista ja kvalitatiivisista analyysimenetelmistä eikä kaikista mahdollisista torjuntakeinoista, niiden merkityksellisyydestä, rajoituksista ja niillä saavutetuista tuloksista.

Rikoksentorjuntaa jää usein vähälle huomiolle muihin rikosoikeudellisen järjestelmän osatekijöihin verrattuna. Käytävissä olevien keinojen ja henkilöresurssien rajallisuus johtaa siihen, että pitkän aikavälin suunnitelmallisuuden sijasta asioita tarkastellaan vain lyhyellä aikavälillä ja rikoksentorjuntahankkeiden asianmukaiseen täytäntöönpanoon ei kiinnitetä tarpeeksi huomiota.

### *Kuinka kuilu saataisiin sulkeutumaan*

Edellä mainittuja esteitä voidaan poistaa eri toimenpiteiden avulla. Erityisesti käytännön työtä tekevät kaipaisivat käyttäjäystävällisempiä kuvauksia hyvistä ja parhaista toimintatavoista. Kun rikoksentorjuntapolitiikkaa käytännössä toteuttavaa henkilöstöä ja johtoporrasta valitaan, palkataan tai ylennetään, olisi kiinnitettävä enemmän huomiota ammattikirjallisuuden ja analyysimenetelmien tuntemukseen sekä taitoihin soveltaa näitä tietoja käytännössä. Tukea myöntävien viranomaisten tulisi kiinnittää rikoksentorjuntaohjelmia toteuttavien tahojen huomio nykyisiin hyviin ja parhaisiin toimintatapoihin ja niiden soveltamismahdollisuuksiin. Rikoksentorjuntaohjelman hyväksymisen tai tukemisen perusedellytyksenä tulisi olla prosessin ja vaikutusten riittävä arviointi. Tiedonvaihtoon eri toimijoiden välillä olisi kannustettava. Joissakin jäsenvaltioissa edellytetään (muun muassa) paikallisviranomaisten, poliisin, poliisi- ja terveystorjuntaviranomaisten ja ehdonalaislautakuntien yhteistyötä kehitettäessä ja täytäntöönpanossa strategiaa, jonka tavoitteena on rikollisuuden ja epäjärjestyksen vastustaminen niiden toiminta-alueella (tiedonvaihto mukaan luettuna)<sup>27</sup>. Näiden tahojen on harkittava työtapojen muuttamista sekä pohdittava sisäisiä painotuksiaan ja suhdettaan muihin virastoihin ja muuhun yhteisöön.

Asianmukaisesti täytäntöönpanontajia ohjelmia, jotka eivät saavuta tavoitettaan mutta joiden avulla saadaan tietoa epäonnistumisen syistä, olisi pidettävä onnistuneina. Hallitusten olisi perustettava erikoistuneita ammattiyksiköitä, joiden vastuulla on johtaa rikoksentorjuntaa ja huolehtia näyttöön perustuvien rikoksentorjuntatoimien soveltamisesta ja täytäntöönpanosta. Rikoksentorjuntatoimenpiteiden täytäntöönpano vie aikaa, ja kestää useita vuosia ennen kuin toimenpiteet ovat täysin kehittyneet ja niitä voidaan arvioida. Koska monet nykypäivän rikollisuuteen liittyvistä ongelmista vaativat perinteiset rikosoikeuden rajat ylittäviä ratkaisuja, hallitusten on kannustettava uusiin järjestelmän laajuisiin reagoitintapoihin, joilla on sama poliittinen asema kuin muilla rikosoikeudellisen järjestelmän menettelyillä.

Jos eurooppalaisessa rikoksentorjuntapolitiikassa halutaan parantaa oikeudenmukaisuutta ja turvallisuutta, ehdottomana edellytyksenä on näyttöön perustuvien torjuntatoimien onnistuminen.

---

<sup>27</sup> <http://www.homeoffice.gov.uk/docs/cdaindex.html>

## 2.2. Saavutukset EU:ssa

Vuoden 2000 marraskuun tiedonannon jälkeen unionissa on otettu käyttöön merkittäviä välineitä, jotka osaltaan tehostavat rikosentorjuntaa koko unionin alueella. Näitä välineitä ovat esimerkiksi eurooppalainen rikosentorjuntaverkosto sekä Hippokrates- ja Agis-rahoitusohjelmat.

### 2.2.1. Eurooppalainen rikosentorjuntaverkosto (EUCPN)

Neuvosto teki 28. toukokuuta 2001 päätöksen eurooppalaisen rikosentorjuntaverkoston perustamisesta<sup>28</sup>. Verkoston tarkoituksena on kehittää rikosentorjunnan eri ulottuvuuksia unionin tasolla ja tukea rikosentorjuntatoimia paikallisella ja kansallisella tasolla. Vaikka verkosto käsittelee kaikkia rikollisuuden muotoja, se kiinnittää erityistä huomiota nuoriso-, kaupunki- ja huumausainerikollisuuteen. Näin verkoston on tarkoitus helpottaa jäsenvaltioiden, kansallisten organisaatioiden, komission ja muiden rikosentorjuntaan erikoistuneiden verkostojen välistä yhteistyötä, yhteyksiä sekä tietojen ja kokemusten vaihtoa. Verkostolla on myös toinen tärkeä tehtävä, sillä se kerää ja analysoi tietoja nykyisistä rikosentorjuntatoimista.

#### *Tähänastiset saavutukset*

Verkosto on saavuttanut hyviä tuloksia toiminnan käynnistyttyä vuonna 2001. Ensimmäistä kertaa historiassa jäsenvaltioiden edustajat ja asiantuntijat ovat alkaneet järjestää säännöllisiä kokouksia tavoitteenaan kokemustenvaihto, yhteisen strategian laatiminen sekä toiminnan ja tutkimuksen painopisteistä päättäminen vuotuisten ohjelmien avulla. On ryhdytty keräämään tietoja tehokkaiksi osoittautuneista torjuntakeinoista (hyvät toimintatavat). Ensimmäinen konferenssi, jossa vaihdettiin kokemuksia hyvistä toimintatavoista, jotka liittyvät nuorisorikollisuutta/etnisiä vähemmistöjä, asunomurtoja ja huumausaineiden hankkimiseksi tehtyjä ryöstöjä koskeviin kysymyksiin, järjestettiin 7.–8. lokakuuta 2002 Tanskassa. Hippokrates-ohjelmasta saatiin osarahoitusta. Toinen, Roomassa 11.–12. marraskuuta 2003 pidetty konferenssi oli tärkeä lisäaskel koottaessa EU:n laajuisesti yhteen hyviä rikosentorjunnan toimintatapoja.

Rikosentorjuntahankkeiden valmistelussa, toteuttamisessa ja seurannassa käytettävän yhteisen metodologian kehittämisessä on edistytty. Asiantuntijaryhmiä perustamalla on esimerkiksi pystytty vähentämään matkapuhelinvarkauksia, jotka ovat vakava katurikollisuuden muoto<sup>29</sup>, ja parantamaan julkisen ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä. Asiantuntijakokousten ansiosta on ruvettu ymmärtämään paremmin tutkimusaukkoja ja miten ne pystyttäisiin täyttämään. Verkoston sihteeristö valmistelee parhaillaan viittä tutkimusta, jotka käsittelevät muun muassa nuorisoväkivaltaa, autovarkausindeksiä, rikollisuuden pelkoa, koulukiusaamista sekä rikosentorjunnan kustannuksia ja etuja.

---

<sup>28</sup> EYVL L 153, 8.6.2001, s. 1.

<sup>29</sup> Matkapuhelinvarkauksia käsittelevän asiantuntijaryhmän kokouksen jälkeen pidettiin komission, matkapuhelinvalmistajien, tavarantoimittajien ja asiasta kiinnostuneiden jäsenvaltioiden välillä kesäkuussa 2003 kokous, jossa pohdittiin, mitä toimia kansallisella ja EU:n tasolla olisi toteutettava. Keskusteluja jatketaan kyselylomakkeen perusteella. Tavoitteena on päättää periaatteessa ennen vuoden 2003 loppua, mitkä toimet olisivat milläkin tasolla tehokkaimpia ja minkä tahojen olisi ryhdyttävä käytännön toimiin.

Paljon töitä on tehty oikeustilastotietojen keräämiseksi jäsenvaltioista ja niiden kuvaamiseksi sekä laadun ja vertailukelpoisuuden parantamiseksi. Rikollisuutta ja uhriksi joutumista käsittelevä EUCPN:n alaryhmä on kerännyt kansallisia ja kansainvälisiä rikostilastotietoja jäsenvaltioiden poliittisille päättäjille lähdeaineistoksi. Alaryhmässä keskityttiin (katu)ryöstöihin, asuntomurtoihin ja autovarkauksiin. Alaryhmä esitti toukokuussa 2003 raportin, jossa annetaan suosituksia kansainvälisten tilastojen parantamiseksi ja soveltamiseksi rikoksantorjuntapolitiikan alalla.

EUCPN:n verkkosivulta alan toimijat ja kansalaiset saavat tietoa jäsenvaltioiden rikoksantorjuntapolitiikoista ja EUCPN:n toiminnasta. Verkosto on luonut yhteistyösiteitä Lissabonissa toimivaan Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskukseen ja Europoliin.

Konkreettisten rikoksantorjuntahankkeiden valmistelussa, toteuttamisessa ja arvioinnissa käytettävän yhteisen metodologian kehittämisessä on myös edistytty. Tällaista metodologiaa tarvitaan parantamaan eri puolilla unionia toteutettavien torjuntahankkeiden laatua ja helpottamaan vertailua eri maiden välillä. EUCPN:ssa käydyissä keskusteluissa keskityttiin niin kutsuttuun viiden vaiheen lähestymistapaan ('5 I's approach'). Tällä viitataan niihin viiteen vaiheeseen, joita tarvitaan kuvattaessa ja arvioitaessa kutakin rikoksantorjuntahanketta/toimenpidettä.<sup>30</sup> EUCPN toivoo, että tästä lähestymistavasta päästäisiin jäsenvaltioiden kanssa sopimukseen seuraavien kuukausien aikana. Tällainen muodollinen sopimus on tärkeä tehokkaan toteutuksen varmistamiseksi.

#### *EUCPN:n kohtaamia vaikeuksia*

Verkoston perustamista koskevassa neuvoston päätöksessä kehoitetaan arvioimaan, kuinka verkosto on toiminut päätöksen hyväksymisen jälkeisinä kolmena vuonna<sup>31</sup>, eli ennen vuoden 2004 loppua. Neuvoston avustamiseksi tässä arvioinnissa komissio pitää tarpeellisena arvioida perusteellisesti EUCPN:n institutionaalista rakennetta. Tähän mennessä saavutetuista tuloksista huolimatta verkoston toiminta vaatii huomattavia parannuksia. Merkittäviä ongelmia on aiheutunut siitä, ettei verkostolla ole institutionaalista rakennetta, sen talousarvio on riittämätön eikä sillä ole selkeitä rahoitussääntöjä. Tämän lisäksi 1,5 hengen sihteeristö on liian pieni toteuttamaan tehtävänsä asianmukaisesti, kun vielä otetaan huomioon, että verkostoon kuuluu 25 täysjäsentä 1. toukokuuta 2004 alkaen. Komissio uskoo näin ollen vakaasti, että toimiakseen täysin tehokkaasti EUCPN:n pitäisi saada varoja yhteisön talousarviosta, sillä pitäisi olla rahoitussäännöt, joissa määrätään selvästi, kuinka varoja käytetään, ja sen sihteeristössä pitäisi olla riittävästi henkilöstöä. Tältä osin vaihtoehtoina on joko tehdä verkostosta oikeushenkilö tai sisällyttää se komission yksiköihin.

Lisäongelmia aiheutuu siitä, ettei verkoston täyttä potentiaalia voida hyödyntää niin kauan kuin kaikki jäsenvaltiot eivät ole sitoutuneet vahvistamaan muodollisesti kansallista yleistä rikoksantorjuntapolitiikkaa ja panemaan sitä täytäntöön. Niin kauan kuin kaikilla jäsenvaltioilla ei ole tällaista politiikkaa, on olemassa riski, että verkoston toiminta – vaikka

---

<sup>30</sup> Ekblom, Paul (2003). *The 5IS Framework*. Viidellä vaiheella tarkoitetaan seuraavia: 1) Tietojen kerääminen ja analysoiminen. 2) Toimet rikosten syihin puuttumiseksi näitä syitä torjumalla ja heikentämällä. 3) Täytäntöönpano eli toimintaperiaatteiden toteuttaminen. 4) Toimintaan mukaan saaminen eli muiden virastojen, yritysten ja henkilöiden saaminen mukaan antamaan oman panoksensa toimien toteuttamiseen. 5) Vaikutusten ja prosessin arvioiminen.  
[http://europa.eu.int/com/justice\\_home/eucpn/practices.html](http://europa.eu.int/com/justice_home/eucpn/practices.html)

<sup>31</sup> Eurooppalaisen rikoksantorjuntaverkoston perustamisesta 28. toukokuuta 2001 tehdyn neuvoston päätöksen 6 artikla (EYVL 153, 8.6.2001, s. 1).

se sinällään olisi kuinka hyödyllistä – jää irralliseksi eikä jäsenvaltioiden kansallista rikosentorjuntapolitiikkaa seurata riittävällä tavalla.

### 2.2.2. Hippokrates- ja Agis-ohjelmat

Vuoden 2000 marraskuun tiedonannon jälkeen unionissa on otettu käyttöön kaksi välinettä, joilla osarahoitetaan jäsenvaltioiden yhteistyöhankkeita rikosentorjunnan alalla. Nämä ovat Hippokrates vuodelta 2001 ja Agis vuodelta 2002.

Hippokrates-ohjelman<sup>32</sup> tavoitteena on edistää rikosentorjunnassa mukana olevien julkisten ja yksityisten organisaatioiden välistä yhteistyötä. Ohjelma käynnistettiin kahdeksi vuodeksi (2001 ja 2002). Yleinen rikosentorjunta painottuu Tampereella kokoontuneen Eurooppa-neuvoston esittämiin ja EUCPN:n työohjelmassa yksilöityihin kolmeen tärkeimpään alaan eli kaupunki-, nuoriso- ja huumausainerikollisuuteen. Vuonna 2001 rahoitettiin 23:a hanketta 60 hanke-ehdotuksesta. Vuonna 2002 ohjelman<sup>33</sup> perusteella tehtiin 44 hanke-ehdotusta, joista 14 sai rahoitustukea. Esimerkkeinä tuetuista hankkeista voidaan mainita julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö rikosentorjunnassa, urheiluhuliganismin ehkäisemisessä ja rikosten ehkäisemisessä ympäristön turvallisuussuunnittelun avulla.

Komission ehdotuksesta neuvosto hyväksyi 22. heinäkuuta 2002 puiteohjelman, jolla osarahoitetaan poliisiyhteistyöhön ja oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa liittyviä hankkeita<sup>34</sup>, eli Agis-ohjelman, jolla muun muassa korvataan Hippokrates-ohjelma.

Vuonna 2003 rahoitettiin 30:tä hanketta 54 rikosentorjuntahankkeesta. Esimerkkeinä tuetuista hankkeista voidaan mainita turvallisten kaupunkiympäristöjen suunnitteleminen, nuoriso- ja kaupunkirikollisuutta koskevien parhaiden toimintatapojen vaihto sekä rikollisuudesta aiheutuvat kustannukset ja niiden jakaminen.

### 2.3. Eurooppalainen rikosentorjuntapalkinto (ECPA)

Eurooppalainen rikosentorjuntapalkinto perustuu Alankomaiden, Belgian ja Yhdistyneen kuningaskunnan vuonna 1997 tekemään aloitteeseen. Ajatuksena oli rikosentorjunnan edistäminen palkitsemalla vuosittain kaksi parasta rikosentorjuntahanketta. Valinnassa käytetään vakioperusteita, joita ovat muun muassa hankkeiden toisinnettavuus, paikallisolojen kunnioittaminen ja tehokkuus rikosten tosiasiallisessa vähentämisessä. Tämän jälkeen kuusi muuta jäsenvaltiota on liittynyt ECPA:aan (Tanska, Ranska, Ruotsi, Portugali, Kreikka ja Suomi).

Palkinnon tarkoituksena on edistää rikosten sekä rikollisuuden pelon vähenemistä, hyvien toimintatapojen jakamista kansainvälisellä tasolla ja tukea rikosentorjuntatoimia. Palkinto tarjoaa ainutlaatuisen tilaisuuden lisätä hyvin laajalti tietoisuutta rikosentorjunnasta, mukaan lukien kenttätöntekijät sekä jäsenvaltioiden ja ehdokasmaiden viralliset edustajat.

Jotta ECPA:n tunnettuus paranisi ja kaikki jäsenvaltiot liittyisivät siihen, EU on osarahoittanut aloitetta Hippokrates-ohjelmasta. Tämän rahoitusavun ansiosta ECPA 2002 -kilpailu ei rajoittunut ainoastaan parhaiden ja lupaavimpien toimintatapojen esittelyyn, vaan sen yhteydessä myös keskusteltiin syvällisesti mukana olleiden hankkeiden toteutuksesta

---

<sup>32</sup> EYVL L 186, 7.7.2001, s. 11.

<sup>33</sup> Hippokrates-ohjelmaa koskeva raportti vuodelta 2002, SEK (2003) 1176, 23.10.2003.

<sup>34</sup> EYVL L 203, 1.8.2002, s. 5.

ja arvioinnista. Komissio katsoo, että johdonmukaisuuden ja vakauden parantamiseksi ECPA:sta pitäisi tehdä EUCPN:n erottamaton osa, johon kaikki EU:n jäsenvaltiot osallistuvat.

### 3. PÄÄTELMÄT JA TOIMINTASUOSITUKSET

Massarikosten torjunta on suhteellisen uusi, mutta potentiaalisen tehokas toimintaväline rikollisuuden vähentämiseksi. Tämän vuoksi sen pitäisi muodostaa Euroopan unionissa oma toiminta-alansa. Jotta rikosentorjunta olisi tehokasta koko unionissa, komissio katsoo, että seuraavien edellytysten täytyminen sekä jäsenvaltioissa että EU:n tasolla on olennaisen tärkeää.

#### 3.1. Olennaiset edellytykset jäsenvaltioiden tasolla

##### *Paikallisviranomaiset etusijalla*

Massarikokset tehdään tyypillisesti paikallisella tasolla. Näin ollen ennen kaikkea paikallisviranomaiset ovat vastuussa ongelman ratkaisemisesta, ja ihanteellisessa tapauksessa ne saavat tukea kansalliselta tasolta. EU:ssa harjoitettava yhteistyö voi tukea tätä työtä merkittäväällä tavalla korvaamatta kuitenkaan jäsenvaltioiden kansallista politiikkaa.

##### *Kansallinen rikosentorjuntapolitiikka avainasemassa*

Valtaosalla jäsenvaltioista on jo oma massarikosten torjuntapolitiikka, mutta edelleen on kuitenkin useita jäsenvaltioita, joilta tämä puuttuu. Komissio ehdottaakin, että kaikki jäsenvaltiot esittäisivät muodollisesti sitoumuksensa ryhtyä harjoittamaan tehokasta massarikosten torjuntapolitiikkaa.

##### *Kansainvälisesti hyväksytyjen standardien noudattaminen tärkeää*

Jotta rikosentorjuntapolitiikka olisi tehokasta, tiettyjen olennaisten edellytysten on täyttyvä. Monet näistä sisältyvät luetteloon, joka esitetään **rikosentorjuntaa koskevissa Yhdistyneiden Kansakuntien suuntaviivoissa**<sup>35</sup>. Näihin kuuluvat muun muassa korkeimman tahon poliittinen sitoutuminen, riittävät resurssit, myös rakenteiden ja toimintojen rahoittaminen, paikallisen tason kansallinen ohjeistaminen sekä yksityisen ja julkisen sektorin välinen tehokas kumppanuus. Rikosentorjuntastrategioissa on tarpeen mukaan otettava asianmukaisesti huomioon miesten ja naisten erilaiset tarpeet sekä yhteiskunnan haavoittuvimpien jäsenten erityistarpeet. Eriyttäminen on myös tärkeää sekä rikosentekijän että uhrin osalta. Komissio katsoo, että rikosentorjuntaa koskevat YK:n periaatteet on tarpeen sisällyttää jäsenvaltioiden kansallisiin rikosentorjuntapolitiikkoihin, jotta rikosentorjunta olisi tehokasta koko unionissa.

#### 3.2. Olennaiset edellytykset EU:n tasolla

EU:ssa tarvitaan massarikosten torjunnassa yhteistyötä antamaan tehokasta tukea jäsenvaltioissa toteutetuille torjuntatoimille, ehkäisemään kaksinkertaista työtä ja tehostamaan voimavarojen käyttöä.

---

<sup>35</sup> Ks. Yhdistyneiden Kansakuntien rikosentorjunnan ja rikosoikeuden toimikunnan (Commission on Crime Prevention and Criminal Justice) 11. istunnosta laadittu raportti (Report on the eleventh session) (16.–25. huhtikuuta 2002) – YK:n talous- ja sosiaalineuvosto (Economic and Social Council), virallinen rekisteri (Official Records), 2002, täydennysosa nro 10.

Komission kannan mukaan tärkeimmät tehtävät ja toimet, jotka olisi toteutettava EU:n tasolla, ovat seuraavat: kokemustenvaihto poliittisten päättäjien ja rikosentorjunnan asiantuntijoiden välillä; toiminnan painopistealojen määrittely ja niistä sopiminen; todistetusti tehokkaista rikosentorjuntapolitiikoista/toimenpiteistä yhteisymmärrykseen pääseminen (hyvät toimintatavat); torjuntakeinojen valmistelussa, toteutuksessa ja arvioinnissa käytettävästä yhtenäisestä metodologiasta sopiminen; tietoisuuden lisääminen koko unionissa yleisen rikosentorjunnan merkityksestä; yhteisestä tutkimustoiminnasta sopiminen tutkimusaukkojen täyttämiseksi; yhteisten torjuntahankkeiden toteuttaminen; kansallisten torjuntapolitiikkojen seuranta ja arvioiminen; kansallisten tilastojen vertailukelpoisuuden parantaminen, jotta rikosten määrälliset erot voitaisiin havaita (näin voidaan löytää syyt torjuntakeinojen onnistumiseen/epäonnistumiseen).

Nämä tehtävät ja toimet hyötyvät jäsenvaltioiden antamasta tuesta, kunhan muistetaan, että jäsenvaltioiden yhdessä EUCPN:ssa toteuttamat toimet eivät voi koskaan korvata kansallisia konkreettisia rikosentorjuntatoimia.

Jotta EUCPN:n toiminta tehostuisi ja 2.2.1 jaksossa esitettyihin ongelmiin voitaisiin löytää ratkaisu, komissio aikoo tehdä muodollisen esityksen verkoston tulevasta institutionaalisesta rakenteesta sen jälkeen, kun verkostosta on vuonna 2004 tehty arviointi.

Komissio ehdottaa, että muutaman seuraavan vuoden aikana jäsenvaltiot ja komissio keskittyisivät EUCPN:ssa erityisesti seuraaviin viiteen painopistealaan tavoitteena konkreettisen kehityksen nopeuttaminen:

#### *Ensisijaiset rikollisuuden lajit*

Ensinnäkin on yksilöitävä tarkasti ne massarikosten lajit, joiden torjuntaan jäsenvaltioiden olisi keskityttävä, ja päästävä niistä muodolliseen yhteisymmärrykseen. Tampereella kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä ja EUCPN:n perustamista koskevassa neuvoston päätöksessä painopistealoiksi on valittu nuoriso-, kaupunki- ja huumausainerikollisuus. Tällainen luokittelu on kuitenkin liian laaja. Tämän vuoksi komissio ehdottaa alaluokkajakoa, jonka mukaan nämä kolme luokkaa jaetaan tarkasti erilaisiin rikollisuuden lajeihin (esim. katuryöstöt, ajoneuvomurrot, murtovarkaudet). Tästä luettelosta tulisi valita ensisijaisia rikollisuuden lajeja erityishuomion kohteeksi.

#### *Tietojen kerääminen hyvistä toimintatavoista*

Toiseksi olisi kerättävä tietoja ja päästävä yhteisymmärrykseen kaikista nykyisistä hyvistä toimintatavoista, joita voidaan käyttää valittuja rikollisuuden lajeja vastaan. Jäsenvaltioiden olisi tämän jälkeen sovittava, mitkä näistä hyvistä toimintatavoista ovat kaikkein tehokkaimpia, ja sitouduttava soveltamaan tietentyyppejä hyviä toimintatapoja näiden toimintatapojen kannalta olennaisiin rikollisuuden lajeihin.

#### *Yhteinen metodologia– viiden vaiheen lähestymistapa*

Kolmas painopisteala on yhteisymmärrykseen pääseminen konkreettisten rikosentorjuntahankkeiden valmistelussa, toteuttamisessa ja arvioinnissa käytettävästä yhteisestä metodologiasta. Tämä on tarpeen torjuntahankkeiden laadun parantamiseksi ja vakiomuotoisten vertailujen tekemiseksi eri maiden välillä. Komissio esittää työn jatkamista sen kehityksen perusteella, jota unionissa on tapahtunut niin kutsutun viiden vaiheen lähestymistavan suhteen muutaman viime vuoden aikana, sekä asiasta sopimista muodollisesti lähikuukausien aikana.



## *Seuranta ja arviointi*

EU:n tasolla on myös tärkeää seurata ja arvioida säännöllisesti jäsenvaltioiden yleisiä rikosentorjuntapolitiikkoja. Kun huomioon otetaan kokemukset, joita on saatu järjestäytyneen rikollisuuden alalla 5. joulukuuta 1997<sup>36</sup> hyväksytyyn yhteisen toiminnan mukaisesta arviointijärjestelmästä, on todettava, että arvioinnilla voi olla tärkeä asema ohjelmien seurannassa, kokemusten vertailussa, politiikkaa koskevien päätelmien tekemisessä ja kansalaistiedotuksessa. Tällainen ratkaisu olisi näin ollen paikallaan myös massarikosten torjunnan osalta.

## *Tilastot*

Lopuksi on todettava, että eurooppalaista yhteistyötä hidastavat eroavaisuudet määritelmissä, rikosten kirjaamismenettelyissä sekä rikos- ja oikeustilastojen rakenteessa. Jäsenvaltioilla on oltava luotettavat tilastot ensisijaisten rikollisuuden lajien esiintymisestä. Vain rikoksia koskevien tilastotietojen vertailukelpoisuutta lisäämällä voidaan tunnistaa erot, joita on rikosmäärien ja -muotojen välillä kansallisella, alueellisella ja eri kaupunkien tasolla, ja yksilöidä tehokkaat toimenpiteet, joiden avulla toimia ja politiikkaa voidaan kohdentaa EU:ssa.

## **Loppuhuomautukset**

Tästä tiedonannosta Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa käytävien keskustelujen perusteella ja ottaen huomioon neuvoston vuoden 2004 puoliväliin mennessä suorittaman EUCPN:n arvioinnin tulokset komissio aikoo esittää ennen vuoden 2004 loppua ehdotukset edellä mainittujen suositusten täytäntöönpanemiseksi, jotta massarikosten torjunnassa unionissa edistyttäisiin aiempaa nopeammin ja konkreettisemmin.

---

<sup>36</sup> EYVL L 344, 15.12.1997, s. 7–9. Yhteisessä toiminnassa jäsenvaltiot sopivat järjestelmästä, jolla järjestäytyneen rikollisuuden vastaiseen taisteluun liittyvien säädösten soveltamisesta kansallisella tasolla tehdään säännöllinen vertaisarviointi.