



Ehdotus viranomaisten yhteistyön järjestämiseksi toiminnassa taistelualueilta palaajien kanssa

**sekä ehdotus siitä, miten järjestöjen palvelut voitaisiin liittää
viranomaisten toimintaan**

29.3.2017

Sisällys

Tausta	3
Palaajiin liittyvän toiminnan tavoitteet	5
Raportissa käytetyistä käsitteistä	5
Taistelualueelle matkustaminen ilmiönä - Suomessa ja laajemmin	7
Keskeisiä kysymyksiä liittyen taistelualueilta palaajiin	9
Toiminta tällä hetkellä ja kehittämismahdollisuudet	12
Tiedustelu	12
Esitutkinta	13
Palaajiin liittyvän väkivallan ennaltaehkäisy/ennalta estäminen	15
Ehdotus toimintamalliksi palaajien kanssa työskentelemiseksi	16
Esimerkkitalanne ja eri viranomaisten ja järjestöjen toiminta tilanteen hoitamiseksi	16
Suositukset toimintamallin käyttöönottamiseksi	21
Ehdotus toimintamallin toimeenpanemiseksi	28
Muiden maiden käytäntöjä	29

Tausta

Sisäministeriö asetti 20.8.2016 työryhmän laatimaan ehdotuksen siitä, miten viranomaisten yhteistyö tulisi järjestää, jotta Syyrian ja Irakin taistelualueilta palaajiin liittyviä turvallisuusriskejä vähennetään ja ne kyetään hallitsemaan. Ehdotus sisältää kuvauksen toimintamallista ja periaatteista, jota otsikossa mainitun haasteen hoitamisessa esitetään noudatettavaksi. Toiminnan yksityiskohdista tulee sopia paikallisesti ottaen huomioon jo olemassa oleva työ ja paikalliset olosuhteet.

Syyrian ja Irakin taistelualueille on matkustanut Euroopasta ja muualta maailmasta enemmän henkilöitä kuin aiemmissa vastaavissa konflikteissa. Vuoden 2016 lopussa alueelle matkustaneiden määräksi arvioitiin 42 000 henkilöä¹. Suomesta alueelle on matkustanut vuodesta 2012 vuoden 2016 loppuun mennessä noin 80 viranomaisten tunnistamaa henkilöä, ja alueelta on palannut noin 20 henkilöä. Luvut eivät sisällä arvioita alueelle matkustaneista, siellä syntyneistä tai sieltä palanneista lapsista. Määrä on sinällään pieni, mutta kansainvälisesti vertailtuna, suhteessa väestön määrään se ei ole vähäinen. Ilmiön yhteiskunnallinen merkitys on lukumääriä suurempi. Taistelualueelle matkustaminen on kansainvälisesti merkittäväksi arvioitu ilmiö, joka vaikuttaa muun muassa suhteisiin eri väestöryhmien välillä, muslimiyhteisöjä kohtaan tunnettuun luottamukseen, näiden yhteisöjen osallisuuteen yhteiskunnassa sekä islamin asemaan länsimaisissa yhteiskunnissa. Euroopassa tapahtuneet terroristi-iskut, joilla on ollut kytkentöjä Syyrian ja Irakin alueen konfliktiin, ovat kärjistäneet tilannetta. Ilmapiiirin kiristymistä Suomessa kuvaa myös se, että poliisin tietoon tulleet epäillyt viharikokset lisääntyivät yli 50 prosenttia vuonna 2015 verrattuna edelliseen vuoteen. Uskontoon perustuvien viharikosten määrä lisääntyi yli 80 prosenttia². Sisällissotien ja aseellisten konfliktien vaikutuksista on tehty tutkimuksia, ja nämä osoittavat, että jos konfliktiin osallistuneiden ja niiden vaikutuspiirissä olleiden tilannetta ei tunnisteta eikä heidän integroitumistaan yhteiskuntaan tueta, voi sillä olla pitkäaikaisia turvallisuusvaikutuksia ihmisten ja yhteiskunnan turvallisuuteen. Esimerkiksi entisen Jugoslavian alueelta on lähtenyt huomattava määrä ihmisiä Syyrian ja Irakin taistelualueille, ja monen lähtijän taustalta löytyy traumaattisia ja vaikeita kokemuksia Jugoslavian hajoamissotien ajalta. Suomessa on nähty tärkeäksi laatia toimintamalli palaajien kanssa toimimiseksi siitä huolimatta, että heidän lukumääränsä ei ole suuri.

Työryhmän tehtävänä oli laatia viranomaisten yhteistyöhön perustuva toimintamalli, jolla vähennetään taistelualueelta palaajiin liittyvää väkivallan ja radikalisoitumisen riskiä ja jolla edistetään heidän palaamistaan suomalaiseen yhteiskuntaan. Työryhmä on käsitellyt myös kolmannen sektorin järjestöjen toimintaa ja sitä, miten järjestöjen tuottamat palvelut tulisi liittää viranomaisten toimintaan. Taistelualueelta palaavien lasten tilannetta on tarkasteltu erikseen. Tarkastelun kohteena on sekä tilanne, jossa henkilöön kohdistetaan rikosoikeudellisia toimenpiteitä että tilanteet, jossa näitä ei käytetä esimerkiksi todistusaineiston puutteen vuoksi tai siksi, että viranomaisten tiedossa on, että henkilö ei ole syyllistynyt rikoksiin oleskellessaan Syyrian ja Irakin taistelualueilla. Keskeistä toimintamallissa on tiedonkulun ja yhteistyön varmistaminen asian kannalta keskeisten viranomaisten ja palvelujen tuottajien kanssa. Näin ehkäistään tilanne, jossa palaaja jää kokonaan viranomaistoiminnan ulkopuolelle, joutuu jossain vaiheessa eri viranomaisten vastuualueiden väliin ja putoaa näin palvelujen piiristä eikä löydä myöskään järjestöjen palvelujen piiriin.

Kunnilla on taistelualueelta palaavien kanssa toiminnassa tärkeä rooli. Sosiaali- ja terveystalvet ovat vielä tällä hetkellä kuntien vastuulla. Opetus- ja nuorisotoimi tulevat jatkossakin olemaan osa kunnan toimintaa. Kuntien toiminnassa on alueellisia ja paikallisia eroja, niiden toimintaympäristöt ovat erilaisia, ja eroja on myös toimintakulttuurissa ja esimerkiksi yhteistyön järjestämisessä muiden toimijoiden kanssa liittyvissä seikoissa. Näistä seikoista ja kuntien itsehallinnollisesta asemasta johtuen tässä ehdotuksessa ei ole mahdollista antaa yksityiskohtaisia toimintaohjeita kunnille. On tärkeää, että

¹ Foreign fighter returnees & their reintegration challenge, RAN issue paper November 2016

² Tero Tihveräinen. Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2015. Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 10/2016

paikalliset ja alueelliset viranomaiset sopivat yhteistyön järjestämisestä ja siitä, miten tässä raportissa esitettyä toimintamallia sovelletaan kunnan alueella.

Raportin tarkastelun kohteena olevat, taistelualueelta Suomeen palaavat ovat Suomen kansalaisia, Suomen ja jonkin toisen maan kansalaisia (kaksoiskansalaisuus) tai henkilöitä, jotka voivat palata Suomeen koska heillä on voimassa oleva oleskelulupa. Raportissa käsitellään tilanteita, jossa henkilön palaamista Suomeen ei voida laillisin perustein estää. Raportissa ei ole käsitelty taistelualueille matkustamisen estämiseen tai sieltä palaamisen estämiseen liittyviä kysymyksiä.

Työryhmän tehtävänä oli

1. selvittää, miten tällä hetkellä toimitaan taistelualueelta palaavien kanssa ja mitkä ovat tärkeimmät puutteet ja haasteet toiminnassa,
2. arvioida, millaisia käytäntöjä eri maissa on käytössä taistelualueilta palaajien kanssa toimimiseksi,
3. laatia toimintamalli, joka voidaan ottaa Suomessa taistelualueita palaavien kanssa toimittaessa käyttöön ja joka huomioi palaajien erilaiset tilanteet ml. heidän perheensä ja lähipiirinsä sekä
4. laatia toimeenpanoa koskeva esitys joka kattaa myös esityksen siitä, miten eri viranomaisille ja muille asian kannalta keskeisille toimijoille tiedotetaan toimintamallista.

Syyrian ja Irakin taistelualueelta on jo palannut henkilöitä Suomeen, ja siten tässä raportissa esitetty toimintamalli on jo käytössä joiltain osin joillain paikkakunnilla. Raportissa kuvataan taistelualueelta palaajiin liittyvä tilanne ja ongelmat, joihin toiminnalla tulisi vastata turvallisuusuhkien vähentämiseksi. Lisäksi esitellään toimintamalli kokonaisuudessaan ja sellaisena, kun se olemassa olevaa työtä kehittämällä voisi parhaimmillaan olla. Raportin tarkoituksena on kuvata jo olemassa olevaa toimintaa järjestelmällisesti tuoden esille siihen sisältyvät kehittämismahdollisuudet. Vaikka ehdotuksessa keskitytään taistelualueelta palaajiin liittyviin kysymyksiin, on tavoitteena, että raportissa esitettyä toimintamallia voidaan käyttää laajemminkin toiminnassa sellaisten henkilöiden kanssa, joihin liittyy väkivallan uhka.

Vaikka toiminta erityisesti niiden palaajien kanssa, jotka eivät ole rikosprosessin piirissä, on hyvin organisoitua, osa palaajista haluaa silti jäädä toiminnan ulkopuolelle. Henkilöitä ei voida pakottaa osallistumaan yhteiskuntaan integroitumista edistävään toimintaan, ellei siihen ole lakisääteisiä perusteita. Tässä raportissa esitetään kuitenkin toimenpiteitä, jotka omalta osaltaan edistävät myös vapaaehtoisuuteen perustuvaa toimintaa.

Työryhmä on ollut koonpanoltaan varsin suppea johtuen useista syistä. Näistä voidaan mainita esimerkiksi se, että ottamalla työhön mukaan kaikki ne, joita asia koskee, työryhmästä olisi tullut erittäin laaja. Taistelualueelta palaajiin liittyvät haasteet ovat ajankohtaisia, ja työryhmän työn tuli valmistua varsin nopeassa aikataulussa. Jatkossa kaikilla toimintaan osallistuvilla on mahdollisuus osallistua toiminnan kehittämiseen.

Raportissa esitetty toimintamalli sisältää turvallisuusviranomaisten lisäksi muiden viranomaisten, kuten sosiaali- ja terveystieteiden sekä opetusviranomaisten vastuulla olevia toimia. Toimintamalli edellyttää myös järjestöjen osallistumista. Työryhmän raporttia tullaan esittelemään laajasti toimintaan osallistuville toimijoille sekä muille asian kannalta keskeisille tahoille tavoitteena edistää toimintamallin käyttöönottoa.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut kehittämisspällikkö Tarja Mankkinen sisäministeriön poliisiosastolta ja sen jäsenet olivat poliisitarkastaja Ari Evwaraye, sihteeri (sisäministeriö, poliisiosasto), neuvotteleva virkamies Mika Appelsin (oikeusministeriö), erikoissuunnittelija Mika Junninen (oikeusministeriö, varajäsen), ylitarkastaja Sami Anttila (Suojelupoliisi), ylitarkastaja Topi Koskinen

(Suojelupoliisi, varajäsen), poliisitarkastaja Timo Kilpeläinen (Poliisihallitus), poliisitarkastaja Pekka Heikkinen (Poliisihallitus, varajäsen) ja valtiosyyttäjä Tom Laitinen (Valtakunnansyyttäjänvirasto).

Työryhmä on kuullut asiantuntijoina projektipäällikkö Kati Kaarlejärveä ja projektityöntekijä Oussama Yousfia Vuolle Settlementin RADINET (exit) -hankkeesta, lastensuojelun sosiaalityön päällikköä Riitta Vartiota Helsingin kaupungilta, komisario Jarmo Heinosta Helsingin poliisilaitokselta, erikoissuunnittelija Sami Peltovuomaa Rikosseuraamuslaitoksesta sekä rikosylikomisario Tero Haapalaa keskusrikospoliisista. Raportissa on lisäksi hyödynnetty laajasti Euroopan unionissa ja sen yhteydessä toimivan Radicalisation Awareness Network Centre of Excellence tuottamaa tietoa³.

Palaajiin liittyvän toiminnan tavoitteet

Toiminnan tavoitteena on vähentää palaajiin liittyvää mahdollista turvallisuusriskiä, joka on yksilöllinen ja moninainen. Se voi kohdistua heihin itseensä (esimerkiksi itsetuhoisen käytös, itsemurha-alttius, mielenterveyteen liittyvät ongelmat, jotka ilmenevät väkivaltana, postraumaattinen stressireaktio), heidän lähipiiriinsä (esimerkiksi perhe- ja lähisuhdeväkivalta) tai se voi ilmentyä väkivaltaisena käyttäytymisenä muissa sosiaalisissa yhteyksissä (esimerkiksi katuväkivalta, väkivalta koulussa). Vakavin ja äärimmäinen uhka on joukkosurman tai valtioon kohdistuva terroristi-iskun uhka, johon voi liittyä yhteyksiä kansainvälisiin terroristisiin organisaatioihin ja henkilöihin. Uhka voi myös olla joihinkin yhteisöihin tai yksilöihin kohdistuva väkivaltaisen ekstremismin uhka. Se voi myös ilmetä toimintana, jonka tavoitteena on radikalisoida muita ja pyrkiä rekrytoimaan heitä mukaan väkivaltaiseen, aatteella perusteltuun toimintaan. Väkivallan uhka voi toteutua nopeasti tai se voi ilmetä vasta pidemmän ajan kuluttua esimerkiksi lasten tai traumatisoituneiden mutta ilman hoitoa jääneiden aikuisten kohdalla.

Edellä kuvatusta johtuen Syyrian ja Irakin taistelualueelta palaaviin tulee kohdistaa toimenpiteitä väkivallan riskin vähentämiseksi. Onnistunut toiminta edellyttää, että työhön osallistuvat eri toimija kykenevät hahmottamaan asian kokonaisuudessaan, laajemmin kuin vain oman tehtäväkenttensä osalta. Toiminta edellyttää yhteiskunnassa olemassa olevien resurssien ja osaamisen käyttöön ottamista. Tämä tarkoittaa käytännössä tiivistä yhteistyötä paikallisten, alueellisten ja kansallisten viranomaisten välillä sekä viranomaisten ja järjestöjen välistä yhteistyötä, jota kaikkea yhteisöjen toiminta tukee.

Yhdelläkään toimintaan osallistuvalla viranomaisella ei ole sellaista toimivaltaa, jolla muut voitaisiin kattavasti velvoittaa mukaan toimintaan. Onnistunut toiminta perustuu yhteisen tavoitteen tunnistamiseen ja palaajiin liittyvien toimien kytkentää osaksi sitä työtä, jota jo tehdään. On myös tärkeää tunnistaa, että eri toimijoiden lähestymistapa työhön painottuu eri tavoin hyvinvointi-turvallisuus-akselilla. Turvallisuusviranomaisten lähtökohtana ovat turvallisuusuhkien tunnistaminen ja niiden vähentäminen. Muilla viranomaisilla, kuten sosiaali- ja terveysviranomaisilla sekä usealla järjestöllä, toiminnassa painottuvat enemmän yksilön hyvinvointiin liittyvät seikat. Onnistunut toiminta palaajien kanssa edellyttää näiden kaikkien näkökulmien huomioon ottamista.

Raportissa käytetyistä käsitteistä

Raportissa on käytetty käsitteitä, jotka ovat yleisesti käytössä mutta joiden sisältö käsitetään eri tavoin johtuen muun muassa puhujan taustasta, asiayhteydestä tai aiemmista kokemuksista johtuen. Seuraavassa on kuvattu, mitä käsitteet tarkoittavat tämän raportin yhteydessä käytettyinä.

³ Tietoa RAN verkoston toiminnasta ml. julkaisu-toiminta löytyy Euroopan unionin komission sivulta osoitteesta www.ec.europa.eu.

Ennaltaehkäisy tai ennalta estäminen

Raportissa on käytetty käsitettä ennaltaehkäisy/ennalta estäminen⁴ kuvaamaan toimintaa, jossa prosessin eri vaiheissa pyritään vaikuttamaan siihen, että väkivaltainen teko ei toteudu. Ennaltaehkäisy/estäminen voi olla toimintaa varhaisessa vaiheessa, ennen ongelman syntymistä. Ennaltaehkäisyä/ennalta estämistä voidaan tehdä myös siinä vaiheessa, kun ongelma on jo ilmennyt, jolloin tavoitteena on vähentää ongelman vahingollisia seurauksia. Ns. vierastaistelija-ilmiossa ensimmäinen vaihe ennaltaehkäisyssä/ennalta estämisessä on pyrkiä estämään henkilön matkustaminen taistelualueelle. Mikäli henkilö kuitenkin matkustaa, tulee pyrkiä ennaltaehkäisevästi/ennalta estävästi vaikuttamaan tilanteen mahdollisiin vahingollisiin seurauksiin. Tämä tarkoittaa esimerkiksi tukea matkustaneen henkilön perheelle ja lähipiirille laajemman radikalisoitumisen ehkäisemiseksi⁵ sekä sitä, että vähennetään taistelualueella oleskelevan mahdollisia pyrkimyksiä vaikuttaa Suomessa olevaan lähipiiriin ja ystäviin sekä propagandan levittämiseen. Taistelualueelta palaavien kohdalla ennaltaehkäisyn/ennalta estämisen tärkein tavoite on vähentää vaikutuksia, jotka seuraavat siitä, että henkilö on saanut koulutusta ja osallistunut aseelliseen toimintaan, oleskellut väkivaltaisessa ympäristössä, ollut itse väkivallan kohteena tai nähnyt väkivaltaa kohdistettavan hänelle tuttuihin tai tuntemattomiin ihmisiin.

Väkivaltainen tapahtuma tai ympäristö voi traumatisoida henkilön. Psykkinen trauma on pitkäaikainen mielenterveyteen vaikuttava tila, joka syntyy esimerkiksi tilanteessa, jossa ihminen on hengenvaarassa tai kokee olevansa hengenvaarassa. Väkivallan vaikutuksia lapsiin ja nuoriin on tutkittu varsin paljon, ja niiden on todettu olevan sekä välittömiä että välillisiä. Koettu väkivalta heikentää lapsen ja nuoren itsetuntoa, vääristää minäkuvaa ja aiheuttaa vaikeuksia hallita omaa elämää. Ongelmat saattavat kuitenkin ilmaantua vasta vuosien kuluttua tapahtuneesta. Väkivallan vaikutuksia lapseen on kuvattu mm. Lastensuojelun käsikirjassa, joka löytyy Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen verkkosivuilta osoitteesta www.thl.fi.

Vierastaistelija ja terroristinen vierastaistelija

Tutkimuksessa käsite vierastaistelija on määritelty esimerkiksi seuraavasti: Vierastaistelijalla tarkoitetaan henkilöä, joka on toisen maan kansalainen ja joka matkustaa maahan, jossa on käynnissä maan sisäinen konflikti (Malet 2013). Henkilö on liittynyt levottomuuksissa mukana olevaan ryhmään ja osallistunut tapahtumiin. Henkilöllä ei ole kyseisen maan kansalaisuutta eikä sukulaisuus- tai muita yhteyksiä sotiviin osapuoliin. Henkilö ei ole virallisen sotilaallisen organisaation jäsen eikä saa tehtävästään palkkaa (Hegghammer 2010).

Yhdistyneiden kansakuntien päätöslauselmassa 2178 (2014), Euroopan unionin terrorismin vastaisessa toiminnassa ja Suomen lainsäädännössä koskien matkustamista terrorismirikoksen tekemistä varten käytetään taistelualueelle matkustaneista käsitettä terroristinen vierastaistelija (foreign terrorist fighter FTF) silloin, kun tarkoitetaan henkilöitä, jotka matkustavat ulkomaille terrorismirikosten tekemistä varten tai niiden tekemistä edistävässä tarkoituksessa. Henkilön tarkoituksena on tällöin usein liittyä terroristiksi järjestöiksi listatun järjestön riveihin.

Tässä raportissa tunnistetaan se, että Syyrian ja Irakin taistelualueelle lähtevillä on erilaisia motiiveja matkustamis päätöksen taustalla. Kaikki eivät matkusta alueelle ainakaan alkuperäisenä tarkoituksenaan osallistua väkivaltaiseen toimintaan. Esimerkiksi humanitääriset syyt ja halu auttaa olivat olleet osalle henkilöistä tärkein syy matkustaa alueelle erityisesti konfliktin alkuvaiheessa. Matkustamis päätöksen

⁴ Ennaltaehkäisy on laajasti käytössä oleva termi. Poliisilaisissa käytetään termiä ennalta estäminen.

⁵ Tutkimusten mukaan radikalisoituminen tapahtuu sosiaalisissa verkostoissa, ja siten taistelualueelle matkustaneen henkilön lähipiiri (sisarukset, sukulaiset, ystävät) voivat olla vaarassa radikalisoitua. Tätä riskiä voi lisätä myös sellainen viranomaistoiminta, jossa lähipiiri kokee tulevaisuuden painostetuksi ja leimatuksi kielteisesti riskihenkilöksi.

taustalla olevia syitä on kuvattu esimerkiksi Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjassa 43/2016 julkaistussa tutkimuksessa "Syyrian ja Irakin konfliktikentälle suuntautuva liikkuvuus"⁶. On kuitenkin syytä huomata, että julkilausuttujen ja todellisten syiden välillä voi olla eroja. Konfliktin jatkuessa ja väkivallan levitessä ja raaistuesssa yksittäisten henkilöiden on hyvin vaikea olla jollain tavalla osallistumatta tai tukematta väkivaltaista toimintaa. Erityisesti Daeshin hallinnoimilla alueilla on epätodennäköistä, että henkilö pystyy itse määrittelemään roolinsa. Henkilöiden, jotka matkustivat alueelle konfliktin alkuvaiheessa vuonna 2012, tilanne on toisenlainen kuin niiden, jotka matkustivat alueelle myöhemmässä vaiheessa.

Miesten ja naisten motiivit matkustavat alueelle eroavat toisistaan, mutta niissä on myös yhtäläisyyksiä. Sekä naisten että miesten matkustamisen syyt voivat olla ideologiaan liittyviä. Miesten motiiveina matkustamiselle on esitetty ns. kalifaatin puolustaminen ja muiden muslimien auttaminen, johon liittyen koetaan perustelluksi myös osallistuminen aseelliseen taisteluun. Motiiveja voivat olla myös jännityksen etsiminen ja seikkailunhalu sekä toimeentulo, sillä varsinkin aikaisemmin ns. kalifaatti maksoi varsin hyvää palkkaa sen palveluksessa oleville. Naisten tehtävät ovat Daeshin ideologian mukaan varsin perinteisiä, ja heitä on houkuteltu matkustamaan alueelle ensisijaisesti taistelijoiden vaimoiksi ja seuraavan sukupolven synnyttäjiksi ja kasvattajiksi. Naisille tärkeä syy matkustamiseen taistelualueille voi olla halu olla osa suurempaa tarkoitusta ("join a higher cause"). Tämän johdosta erityisesti nuoremmat tytöt ovat helppo kohde naisrekrytoijille. Myös turhautuminen sukupuolten väliseen epätasa-arvoon on saattanut johtaa radikalisoitumiseen⁷. Alustavien tutkimustulosten perusteella⁸ naiset näyttäisivät olevan miehiä keskeisemmässä roolissa väkivaltaisen jihadistisen propagandan levittämisessä ja rekrytointiin tähtäävässä toiminnassa. Alueelle on matkustanut myös kokonaisia perheitä, ja tällöin motiivina on saattanut olla halu elää ja kasvattaa lapsia ympäristössä, jossa muslimit voivat Daeshin propagandan mukaisesti elää kunnollisen muslimin elämään. Alueelle matkustaneet ovat pääsääntöisesti joutuneet toteamaan, että todellisuus on varsin kaukana propagandan antamasta kuvasta.

Taistelualueelle matkustaminen ilmiönä - Suomessa ja laajemmin

Taistelualueille matkustaminen ja taistelualueelta palaaviin liittyvät kysymykset ovat ajankohtaisia Suomessa ja maailmanlaajuisesti. Ns. vierastaistelija-ilmiö ei ole uusi. Euroopasta ja myös Suomesta on aina matkustettu taistelualueille tavoitteena osallistua konflikteihin jonkin konfliktin osapuolen joukoissa tai edesauttaa tällaisten joukkojen pyrkimyksiä. Se, miten vaaralliseksi tämä toiminta on katsottu, on vaihdellut historian eri vaiheissa ja tilanteissa. Espanjan sisällissotaan matkusti vuosina 1936–1939 noin 32 000 henkilöä Espanjan ulkopuolelta. Näistä suurin osa osallistui toimintaan joko Espanjan tai kansainvälisen prikaatin joukoissa, ja hieman yli 3000 työskenteli kenttäsairaaloissa. Suomesta Espanjaan matkusti yli 70 henkilöä, ja takaisin palasi 56 henkilöä. Nämä eivät pääsääntöisesti aiheuttaneet uhkaa Suomessa. Suomesta on myös matkustanut henkilöitä mm. Bosnian, Afganistanin ja Somalian taistelualueille. Syyrian ja Irakin alueelle vuodesta 2012 suuntautunut matkustaminen eroaa aiemmista, sillä se on vetänyt puoleensa laajasti eri etnisten ryhmien ja myös kummankin sukupuolen edustajia, matkustajien määrä on ollut huomattavan suuri lyhyen ajan sisällä. Alueella vaikuttava terroristijärjestö Daesh (kutsutaan myös ISIS, ISIL) on määrätietoisesti ja tehokkaasti rekrytoinut riveihinsä ihmisiä länsimaista, mutta ihmisiä on myös matkustanut alueelle osallistuakseen muiden

⁶ Marko Juntunen, Karin Creutz-Sundblom, Juha Saarinen: Syyrian ja Irakin konfliktikentälle suuntautuva liikkuvuus, Valtioneuvoston selvitys - ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 43/2016. Suomi. Lokakuu 2016.

⁷ Esimerkiksi Women in International Security, puheenjohtaja Chantal de Jonge Oudraat. Aiheesta myös raportissa Women in Violent Extremism. Lessons learned from Kosovo. KCSS 2/2017.

⁸ Pedro Manrique etc. Womens connectivity in extremist networks 2016.

alueella toimivien ryhmien toimintaan. Yksi tärkeä ero aiempiin vastaaviin tilanteisiin on Internetin ja sosiaalisen median keskeinen rooli propagandan levittämisessä ja rekrytoinnissa.

Hollannissa toimiva tutkimuslaitos ICCT julkaisi huhtikuussa 2016 raportin Euroopasta Syyrian ja Irakin taistelualueille matkustaneista vierastaistelijoista. Raportin mukaan alueelle matkustaneiden määräksi arvioitiin 3922–4294. Näistä oli palannut noin 30 % ja kuollut n. 14 %. Matkustaneista 17 % oli naisia ja islamin uskoon kääntyneitä⁹ 6–23 %. Suurin osa matkustaneista lähti kaupunkialueilta. Uusimmat arviot Euroopasta Syyrian ja Irakin taistelualueelle matkustaneiden määrästä on noin 4000–5000 henkilöä. Syyrian ja Irakin taistelualueille matkustaneita suhteutettuna väkilukuun eniten Euroopasta on lähtenyt Bosnia Hertsegovinasta, Kosovosta, Albaniasta, Belgiasta, Ruotsista, Tanskasta ja Ranskasta.¹⁰

Matkustaminen Syyrian ja Irakin taistelualueille alkoi vuonna 2012, ja se kiihtyi ennennäkemättömän nopeasti. Alueelle matkustaneet edustavat aiempaa moninaisempaa ja laajempaa osaa lähtömaidensa väestöstä. Sosiaalisen median käyttö, vertaisrekrytointi ja lähtömaiden yhteiskunnalliseen tilanteeseen kytketty sekä kohderyhmittäin valmisteltu ja suunnattu korkealaatuinen propaganda ovat johtaneet siihen, että aiempaa suurempi määrä henkilöitä, niin miehiä, naisia kuin kokonaisia perheitäkin on matkustanut alueelle. Syyrian konfliktiin matkustaneille tyypillistä on myös se, että aiempaa harvempi heistä on radikalisoitunut osana lähtömaassa toimivaa, väkivaltaista ääriajattelua kannattavaa ryhmää tai verkostoa.

Tutkimusten mukaan erityisesti taistelualueelle matkustaneilla miehillä on usein rikollista taustaa ja myös muita ongelmia esimerkiksi päihdeiden kanssa. Naisten taustat ovat tältä osin varsin erilaiset, ja heillä on hyvin harvoin rikollista taustaa. Mielenterveyteen liittyvät kysymykset ovat nousseet varsin näkyvästi esille matkustamisen syitä etsittäessä. Mielenterveyskysymysten ja alttiuden matkustaa taistelualueille välinen yhteys on olemassa, mutta se ei ole yksiselitteinen. Taistelualueille matkustaneilla, joilla on tunnistettu olevan mielenterveyteen liittyviä ongelmia, on vain harvoin diagnoosi sairaudestaan. Tanskassa toimiva Dignity -keskus, joka integroi taistelualueelta palaavia takaisin yhteiskuntaan, on kertonut, että suurella joukolla palaajista oli mielenterveyteen liittyviä ongelmia, joita ei ollut tunnistettu aiemmin. Lisäksi 90 % palaajista tuli perheistä, joissa ainakin toinen vanhemmista oli traumatisoitunut¹¹

Vuodesta 2015 lähtien on ollut nähtävissä, että matkustaminen taistelualueelle on vähentynyt. Syiksi tähän on esitetty Daeshin kärsimät sotilaalliset menetykset alueella sekä se, että länsimaissa on yhä enemmän oikeaa tietoa siitä, millaista elämä ns. kalifaatin alueella todellisuudessa on. Syksyllä 2016 Daesh on menettänyt merkittävän osan alueistaan ja on sotilaallisesti ahtaalla. Alueelta palaavien määrä on lähes tyrehtynyt. Keskeisimmät uhkakuvat liittyvät tilanteeseen, jossa Daesh romahtaa ja ihmiset siirtyvät suurin joukoin pois sen valloittamilta alueilta. Haasteena on pystyä erottamaan tästä joukosta terroristiset vierastaistelijat, jotka ovat edelleen sitoutuneet Daeshin toimintaan, ovat valmiita toteuttamaan iskuja omissa maissaan tai jotka on lähetetty jatkamaan terroristista toimintaa Eurooppaan. Aika näyttää, miten Daesh jatkaa toimintaansa, mitkä tulevat olemaan sen perilliset ja miten Daeshin tilanteen muuttuminen vaikuttaa muihin terroristiryhmiin kuten al-Qaidaan ja sen alueellisiin toimijoihin.

ICCT:n raportin mukaan Suomen ja muiden EU:n jäsenmaiden suurimmat huolenaiheet liittyvät alueelle matkustamisen ohella siihen, millaisen uhkan erityisesti sotilaallisen koulutuksen ja konfliktikokemuksen omaavat palaajat kohdistavat lähtömaihinsa, miten taistelualueelta palaajiin liittyvät seikat (negatiivinen yhteiskunnallinen keskustelu, terroristi-iskujen pelko, islamofobia)

⁹ Islamin opin mukaan islamiin ei käännytä vaan siihen palataan. Selvyden vuoksi tässä raportissa on kuitenkin käytetty ilmaisua kääntynyt.

¹⁰ Statista 2015.

¹¹ RAN Radicalisation Awareness Network High Level Conference on Radicalisation 9.11.2016.

vaikuttavat yhteiskunnan sosiaaliseen yhtenäisyyteen ja eriytymiskehitykseen sekä uhkaan, jotka ns. wanna-be vierastaistelijat aiheuttavat yhteiskunnalle ja muille ihmisille. Daeshin propaganda on muuttunut aluemenetysten seurauksena. Se ei enää kannusta ihmisiä matkustamaan taistelualueelle vaan kehottaa heitä iskemään siellä, missä he ovat.

Suomesta matkustaminen Syyrian taistelualueelle käynnistyi vuonna 2012. Viranomaiset ovat tunnistaneet tähän mennessä 80 henkilöä, jotka ovat matkustaneet alueelle. Alueelle matkustaneiden määrä on todennäköisesti suurempi. Suomeen on palannut tähän mennessä noin 20 henkilöä. Vähintään 15–18 on mahdollisesti saanut surmansa konfliktissa. Alueella oleskelee edelleen kymmeniä Suomen kansalaisia tai Suomessa asuneita henkilöitä. Lisäksi on henkilöitä, jotka matkustavat edestakaisin Suomen ja konfliktialueen välillä. Alueelle matkustaneet edustavat noin 20 eri etnistä taustaa, ja joukossa on myös ns. kantasuomalaisia käännyttäjiä. Naisten ja tyttöjen osuus matkustaneista on huomattavasti aiempia konflikteja suurempi. Alueelle on matkustanut myös perheitä lapsineen ja siellä on syntynyt suomalaisia lapsia.

Keskeisiä kysymyksiä liittyen taistelualueilta palaajiin

Palaajien määrä ja heidän sijoittumisensa eri maihin

Keskeinen kysymys on, miten paljon taistelualueille matkustaneista palaa lähtömaihinsa, miten paljon heitä jää taistelualueille tai niiden läheisyyteen, miten moni esimerkiksi Suomesta lähteneistä pyrkii palaamaan johonkin muuhun Euroopan maahan tai miten paljon muualta lähteneitä pyrkii Suomeen. Yhteiskunnan suhtautuminen ja politiikkalinjaukset koskien palaajia vaihtelevat eri maissa. Kaikkien maiden lähtökohtana on rangaista niitä, jotka ovat syyllistyneet rikoksiin. Painotukset siinä, miten paljon korostetaan integroitumista takaisin yhteiskuntaan, vaihtelevat maittain. Yleisesti voidaan sanoa, että Pohjoismaissa yhteiskuntaan integroitumista on korostettu.

Taistelualueilla oleskelevat ja heidän lähtömaissa olevat perheensä ja sukulaisensa pohtivat sitä, uskaltaako alueelta palata Suomeen ja mitä tapahtuu, jos palaa. Tästä on saatujen tietojen mukaan ollut vaikea saada tietoa. Yksittäiset viranomaiset ovat korostaneet sitä, että on parempi palata kotimaahan ja kärsiä tarvittaessa täällä rangaistus tehdystä rikoksista kuin jäädä taistelualueille epävarmaan tilanteeseen, jossa voi loukkaantua vakavasti tai menettää henkensä. On kuitenkin myös esitetty mielipiteitä, joiden mukaan viranomaisten pitäisi kaikin keinoin estää taistelualueita palaaminen takaisin Suomeen.

Kansainvälinen kokemus osoittaa, että palaajat herättävät usein pelkoa ja epäluuloa yhteisöissä, joihin he palaavat sekä valtaväestössä. Syyrian ja Irakin taistelualueelta tulleet tiedot julmasta väkivallasta ja rikoksista sekä Daeshin levittämä propaganda ovat lisänneet ihmisten pelkoa niitä kohtaan, jotka ovat matkustaneet ja oleskelleet taistelualueilla. Yhteisöjen (esimerkiksi koulu, työpaikka, sosiaalinen yhteisö) on usein vaikea luottaa henkilöön, joka on ollut väkivaltaisilla alueilla riippumatta siitä, miksi hän on sinne matkustanut ja mitä hän on siellä tehnyt.

Taistelualueilta palaamiseen ja palaajiin liittyvät uhkat ja riskit ovat erilaisia. Yhteiskunnan ja ihmisten turvallisuuden kannalta vaarallisimpia ovat terroristiset vierastaistelijat, jotka ovat sitoutuneet Daeshin terroristiseen aatemaailmaan ja ovat valmiita jatkamaan toimintaansa ja toteuttamaan iskuja palattuaan Eurooppaan. Heillä on yhteyksiä terroristisiin organisaatioihin ja henkilöihin. Heidän tavoitteenaan on myös usein rekrytoida uusia jäseniä toiminnan piiriin. Palaajien joukossa voidaan olettaa olevan myös henkilöitä, jotka ovat edelleen sitoutuneita Daeshin aatemaailmaan mutta jotka ovat pettyneet elämään Daeshin valloittamilla alueilla. Näihin liittyvän väkivallan uhkan lisäksi he voivat jatkaa toimintaansa palattuaan esimerkiksi rekrytoimalla uusia jäseniä ja levittämällä propagandaa. Osa palaajista saattaa olla pettyneitä sekä Daeshin aatemaailmaan että elämään Daeshin hallinnoimilla alueilla. Näiden tavoitteena

voi olla unohtaa koko tämä vaihe elämästä ja siirtyä eteenpäin. Väkivaltaisessa ympäristössä oleskelu saattaa jo sinällään madaltaa kynnystä väkivaltaan. Palaajilla saattaa olla traumoja, jotka varsinkin hoitamattomina lisäävät väkivaltaisen toiminnan riskiä myös pidemmällä aikavälillä. Konfliktieihin osallistuneilla saattaa olla osaamista ja kykyä esimerkiksi aseiden ja räjähteiden käyttämisessä. Maahan palaavat saattavat toimia esikuvina muille ja siten edistää väkivaltaista radikalisoitumista.

Riskejä liittyy myös siihen, että ihmiset jäävät taistelualueille tai siirtyvät joukolla uudelle konfliktialueelle. Sellaisten alueiden syntyminen, joilla oleskelee tiiviissä vuorovaikutuksessa ihmisiä, jotka hyväksyvät väkivallan, haluavat edistää terroristista toimintaa ja joilla on konfliktikokemusta, voi aiempien kokemusten perusteella lisätä terroristista toimintaa joko lyhyellä tai pidemmällä aikavälillä. Uhkana on myös se, että taistelualueille jäävät tai uusille taistelualueille siirtyvät, Suomesta lähteneet henkilöt pitävät yllä yhteyksiä kotimaahan ja sitä kautta radikalisoivat ja yllyttävät väkivaltaan täällä asuvia henkilöitä.

Rangaista, vahvoa ja integroida

Syyrian ja Irakin taistelualueelta palaajien kanssa toimimisesta keskeisiä ovat kysymykset rikosvastuusta, deradikalisoitumisesta ja integroinnista sekä valvonnasta. Asiantuntijat laajasti¹² ovat tuoneet esille, että näiden keinojen tehokas, oikea-aikainen ja yhtäaikainen käyttäminen tuottaisi yhteiskunnan turvallisuuden ja yksilöiden kannalta parhaimpia tuloksia.

Suomessa noudatettavan oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeusvaltioperiaatteen kautta toteutetaan yksilöä suojaavaa menettelyä. Koko valtion toiminta ja organisaatiot ovat viime kädessä sidoksissa perustuslakiin, jossa säädetään yksilön perusoikeuksista. Oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti taistelualueelta palaavien saattaminen rikosoikeudelliseen vastuuseen teoistaan edellyttää riittävää näyttöä siitä, että heidän epäillään syyllistyneen terroristisiin rikoksiin tai muihin sellaisiin rikoksiin, joista voidaan rangaista silloinkin, kun ne on tehty oman maan rajojen ulkopuolella¹³.

Asiantuntijat ovat tuoneet esille, että yksinomaan rikosoikeudellisin keinoin ei voida ratkaista palaajiin liittyviä turvallisuushuolia. Tutkimusten mukaan rangaistusjärjestelmä ja rangaistusten pelko ennaltaehkäisevät väkivaltaa heikosti¹⁴. Tämä korostuu erityisesti aatemaailmalla perustellussa väkivallassa, sillä sen äärimmäisissä muodoissa edes tekijän oma menehtyminen ei estä tekoon ryhtymistä. Rikosoikeudellisten keinojen käyttämisessä keskeistä on saada luotettavaa tietoa, joka kyetään esittämään oikeudenkäynnissä siitä, mitä henkilö on tehnyt taistelualueella oleskellessaan. Tämä on usein varsin vaikeaa, sillä kyseessä ovat hajonneet valtiot, joissa viranomaistoiminta ei toimi samoin kuin Suomessa. Silloinkin kun henkilö asetetaan syytteeseen, saattaa hän odottaa oikeudenkäyntiä vapaana ja jos hänet tuomitaan vankeusrangaistukseen, palaa hän yhteiskuntaan usein varsin lyhyen ajan päästä. Vankilassa tapahtuva radikalisoituminen on tunnustettu suureksi ongelmaksi, sillä eräät viime aikoina Euroopassa terrori-iskuja tehneet henkilöt ovat radikalisoituneet vankilassa. Väkivaltaisen radikalisoitumisen riskiä vankilassa lisääviä tekijöitä ovat esimerkiksi suljettu, hierarkinen ympäristö, jossa vahvat persoonat vaikuttavat muihin, kokemukset syrjäytymisestä ja yhteiskunnan ulkopuolelle joutumisesta sekä positiivisten tulevaisuuden näkymien puute¹⁵.

¹² Esimerkiksi Radicalisation Awareness Networkin asiantuntijaseminaarit.

¹³ Sotarikokset, rikokset ihmisyyttä vastaan.

¹⁴ Esimerkiksi Nagin, Daniel 2013: Deterrence in the twenty-first century. Crime and Justice. Petersilia, Joan 2009: When Prisoners Come Home. New York: Oxford University Press.

¹⁵ Väkivaltaisesta radikalisoitumisesta vankiloissa ja sen ehkäisystä esimerkiksi Ari Juutin kirjoitus Haaste 2/2015.

Useissa maissa kehitetään parhaillaan toimintaa, jonka tavoitteena on irrottaa henkilö väkivaltaiseen radikalisoitumiseen ja ekstremismiin liittyvästä aatemaailmasta. Tätä ns. exit-toimintaa kutsutaan Suomessa RADINET-toiminnaksi, ja se käynnistyi vuoden 2016 alussa. Exit-toimintaa voidaan kohdistaa henkilöön ennalta ehkäisyn tarkoituksessa radikalisoitumisprosessin eri vaiheissa. Keskeinen ero muuhun väkivallasta irtautumista edistävään toimintaan on mentorointi, jossa henkilöä tuetaan irtottautumisessa väkivaltaisesta aatemaailmasta. Euroopassa exit-toimintaa on myös vankiloissa tavoitteena ennalta ehkäistä väkivaltaa siinä vaiheessa, kun henkilö palaa vankilasta takaisin yhteiskuntaan. Suomessa Vantaan vankilassa toteutetaan projektia, jonka tarkoituksena on kehittää toimintatapoja, joilla tunnistetaan vankiloissa tapahtuvaa radikalisoitumista ja väkivaltaista ekstremismia. Vankila-aikaiseen radikalisoitumiseen vaikuttavia työkaluja tai toimintaohjelmia ei Suomessa ole vielä kehitetty.

Kansainvälisten kokemusten mukaan deradikalisoitumisohjelmien tulokset vaihtelevat, ja vaihtelun taustalla on erilaisia syitä. Toiminta voi olla järjestövetoista, jolloin haasteena on erityisesti pysyvien resurssien saaminen ja vakiinnuttaminen. Viranomaistoimintaan perustuvan exit-toiminnan haasteena on asiakkaan sitoutuminen ohjelmaan. Viranomaisten järjestämä toiminta voidaan nähdä välineellisenä eikä henkilön tarkoitus ole irtottautua väkivaltaisesta ekstremismistä. Näin on erityisesti silloin, kun toimintaan osallistuminen on pakollista ja/tai se on edellytys jonkin hyödyn saamiselle. Deradikalisoitumisohjelmat vaativat yksilökohtaista lähestymistapaa, jossa henkilön tausta ja yksilökohtaiset erot kuten koulutus, sukupuoli ja ikä otetaan huomioon.

Deradikalisoitumiseen ja integrointiin liittyvä suurin haaste on epävarmuus siitä, onko henkilö jättänyt väkivallan ja irtautunut väkivaltaisesta aatemaailmasta ja onko integrointi takaisin yhteiskuntaan onnistunut. Tähän ei ole koskaan olemassa varmaa vastausta. On kuitenkin huomattava se, että integrointia tukeva toiminta vähentää aina väkivaltaa enemmän kuin se, että henkilöön ei kohdistettaisi mitään väkivallan riskiä vähentäviä toimenpiteitä.

Mikäli palaajien ja maassa oleskelevien väkivaltaisesti radikalisoituneiden määrä on vähäinen, voidaan heitä valvoa tehokkaammin. Määrän kasvaessa valvonta vaatii hyvin paljon resursseja. Eri maiden turvallisuus- ja tiedustelupalvelut ovat selvittäneet ja arvioineet, millaisia voimavaroja terrorismin torjunnan kohdehenkilöihin, joihin taistelualueelta palaavat voidaan lukea, kohdistuva tiedustelu edellyttäisi silloin, kun vain tiedustelun keinoin pyrittäisiin ennalta estämään mahdollisia väkivallantekoja. Selvitysten perusteella on ilmeistä, että käytännössä voimavarojen tulisi olla Suomessa paljon nykyistä suuremmat. Edes suurilla mailla, joilla on käytössään huomattavan paljon resursseja, ei ole mahdollisuutta tähän. Tästä johtuen on tärkeää selvittää, millaisia toimenpiteitä voidaan toteuttaa perinteisten tiedustelupalveluiden ja poliisivalvonnan ohella. Tavoitteena on, että perheet ja yksilöt eivät jäisi yhteiskunnan ulkopuolelle.

Palaajien palveluntarve ja palvelujen saatavuus

Yleisen oikeustajun kannalta voidaan kokea ongelmaksi tilanne, jossa taistelualueelta palaava saisi "ohituskaistan" yhteiskunnan palveluihin. Tämä koskee erityisesti tilanteita, jossa ihmiset joutuvat jonottamaan pitkäänkin esimerkiksi asuntoa tai muita palveluja, ja työttömien määrä on suuri.

Taistelualueelta palaavan yhteiskuntaan integroitumisen kannalta on keskeistä saada hänen elämänsä liittyvät perusasiat, kuten asunto ja toimeentulo, kuntoon. Tämä edesauttaa uuden sosiaalisen verkoston ja elämänpiirin syntymistä. Jos käytännön asiat eivät ole kunnossa ja aiheuttavat jatkuvaa huolta, on hyvin vaikeaa onnistua väkivaltaisen aatemaailman purkamisessa. Integroitumista tukevat parhaiten työ, asunto ja koulutuspaikka. Näiden asioiden järjestäminen käytännössä on usein hyvin vaikeaa. Yksi syy on se, että palveluja tuottavat tahot eivät tunnista palaajaan liittyvää erityistä väkivallan tai terrorismin

riskiä ja sen toteutumisesta johtuvia vaikutuksia yhteiskunnalle laajasti. Usein myös koetaan, että jollekin ryhmälle osoitettu erityisasema on perusteetonta suosimista.

Palaajat ovat heterogeeninen ryhmä

Yleisessä keskustelussa taistelualueelta palaavia kuvataan nuorina miehinä, jotka ovat lähteneet alueelle tavoitteena osallistua konfliktiihin. Taistelualueelta palaajat ovat kuitenkin hyvin heterogeeninen ryhmä eri-ikäisiä miehiä ja naisia, lapsia ja taistelualueella syntyneitä pikkulapsia. Taistelualueelle matkustaneiden lähtösyöt saattavat myös vaihdella. Yksittäisille lähtijöille syynä on voinut olla halu auttaa muita muslimeja. Konfliktin jatkuessa ja väkivallan raaistuessa on käytännössä hyvin vaikea oleskella alueella osallistumatta aseelliseen toimintaan. Osa on syyllistynyt väkivaltaiseen ja terroristiseen toimintaan itse tai tukenut väkivaltaan perustuvaa terroristista toimintaa, joka ulottuu yhteiskunnan kaikille alueille. Terroristiseen toimintaan osallistuneita haastattelujen yhteydessä on havaittu, että varsin usein heidän ilmoittamiensa motiivien ja todellisten motiivien välillä on eroja¹⁶.

Mikäli taistelualueilta palaavista ei ole riittävästi tietoa ja toimitaan pelkästään ennakkokäsitysten varassa, estää tämä palaavien monimuotoisuuden tunnistamista. Tämä vuorostaan voi olla tehokkaan toiminnan este. Taistelualueilta palaavien kanssa työskentelyn onnistuminen edellyttää, että palaajia kohdellaan yksilönä, ottaen huomioon monipuolisesti heidän henkilökohtainen tilanteensa.

Taistelualueille on matkustanut lapsia vanhempiensa kanssa ja alueilla on myös syntynyt lapsia. Nämä lapset eivät ole voineet itse vaikuttaa matkustamispäätökseen. Lapset ovat aina lojaaleja vanhemmilleen, myös silloin kun vanhemmat eivät toimi lapsen edun mukaisesti. Kansainvälisesti tiedetään, että osa alueella oleskelevista vanhemmista on laittanut vapaaehtoisesti hyvin pienetkin lapset konfliktikoulutukseen, jossa lapset totutetaan väkivaltaan ja raakuuksiin. Lapset kasvatetaan kannattamaan terroristijärjestön ideologiaa ja totutetaan väkivaltaan osana jokapäiväistä elämää. Jopa alle 10-vuotiaat alueelle viedyt pojat ovat suuressa vaarassa päätyä lapsisotilaiksi. Tyttöjä uhkaa lapsiavioliitto. Osana kasvatusta lapset joutuvat toimeenpanemaan fyysisiä rangaistuksia ja heitä hyödynnetään järjestön propagandassa sekä itsemurhapommittajina. Taistelualueelta palaavien lasten kannalta keskeistä on lasten tunnistaminen ja työskentely heidän traumojensa kanssa. Myös perheen kanssa työskentely on keskeistä.

Toiminta tällä hetkellä ja kehittämismahdollisuudet

Tiedustelu

Perinteisesti taistelualueille matkustamiseen ja sieltä palaamiseen liittyvät ilmiöt ovat olleet viranomaisten seurannassa osana terrorismin torjunnan ytimeen kuuluvaa tiedonhankintatoimintaa. Tiedonhankinnan tavoitteena on ollut ylläpitää ajantasaista tilannekuvaa siitä, mitä terroristiseen toimintaan kytkeytyviä henkilöitä Suomessa on, sekä siitä, millaisen turvallisuusuhkan nämä henkilöt muodostavat.

Tiedonhankinnasta vastaa Suojelupoliisi, jonka toimialaan asia kuuluu, ja esitutkinnan aikaisesta rikostiedustelusta Keskusrikospoliisi tai paikallispoliisi. Kun tiedonhankinnan perusteella on ollut oletettavissa, että sen kohteena oleva henkilö tai ryhmä on ollut aikeissa tehdä teon, joka vaarantaa turvallisuutta Suomessa, tilanteeseen on puututtu. Puuttumiskeinoja ohjaa vahvasti se, onko tilanteessa ollut syytä epäillä rikosta. Terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen sekä törkeän henkeen ja terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelu on kriminalisoitu rikoslaisa, jolloin tilanteeseen on voitu

¹⁶ Esimerkiksi Marc Sageman tutkimukset.

puuttua rikosoikeudellisin keinoin jo ennen kuin varsinainen teko on toteutettu. Niissä tapauksissa, joissa ei ole ollut syytä epäillä rikosta, ovat viranomaisten keinot puuttua tilanteeseen olleet merkittävästi rajoitetummat. Tämä puute on tunnistettu, ja poliisi on kehittänyt Valtakunnalliset Uhat -toiminnon, jossa yhteistyössä terveydenhoidon asiantuntijoiden kanssa voidaan puuttua riskihenkilöiden toimintaan.

Tiedonhankintaa voi jatkaa ja uudelleen kohdentaa saadun tiedon perusteella siten, että viranomaisella on paras mahdollinen kyky puuttua toimintaan siinä vaiheessa, kun henkilöä on syytä epäillä esimerkiksi valmistelurikoksesta. Vaihtoehtoisesti viranomaisena voi pyrkiä keskeyttämään turvallisuutta vaarantavan hankkeen paljastamalla tiedonhankinnan itse kohteelle siinä tarkoituksessa, että hän luopuisi aikeistaan. Tiedonhankinnalla on osin ollut myös mahdollista paljastaa muita kohteen tekemiä rikoksia tai väärinkäytöksiä, jolloin puuttumalla niihin esimerkiksi rikosoikeudellisin keinoin on voitu välillisesti vaikuttaa kohteen kykyyn toteuttaa väkivallanteko Suomessa.

Tilanne on Syyrian konfliktin myötä muuttunut niin paljon, että aiempi, vain turvallisuusviranomaisten ja erityisesti Suojelupoliisin toimintaan perustuva toimintamalli ei ole riittävä kaikkien ilmiöön liittyvien turvallisuusriskien hallitsemiseksi. Tiedon määrän kasvaessa vaatimukset tiedon analysoinnille kasvavat. Kansainvälisesti eri terrori-iskujen jälkeen tehdyissä viranomais- ja tiedustelutoiminnan arvioinneissa on ilmennyt, että mittavilla tiedusteluresursseilla on jälkikäteen arvioituna kyetty saamaan riittävä tieto hankkeesta etukäteen. Tieto on kuitenkin usein ollut niin hajanaista, että se ei ole käynnistänyt puuttumistoimenpiteitä. Usein on myös samanaikaisesti olemassa vastaavaa tietoa useista hankkeista, henkilöistä ja ryhmistä, joka ei ole konkretisoitunut iskuina.

Esitutkinta

Lähtökohtana on, että kaikkien palaajien osalta selvitetään mahdollisimman tarkoin jo aikaisessa vaiheessa, mitä he ovat tehneet oleskellessaan taistelualueilla. Mikäli on syytä epäillä, että henkilö on syyllistynyt rikokseen, käynnistetään esitutkinta.

Suomessa rikoslain 34a-luvussa säädetään terrorismirikoksista. Rikokset, jotka mainitaan RL 34 a luvun 1 §:ssä voivat olla terroristisia edellyttäen, että ne on tehty terroristisessa tarkoituksessa. Terroristinen tarkoitus on määritelty rikoslain 34 a luku 6 pykälässä. Myös terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen yritys ja terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu ovat rangaistavia tekoja. Terroristiryhmän johtaminen tai terroristiryhmän toiminnan edistäminen on säädetty rangaistaviksi.

Laki, jonka mukaan matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten on rangaistava teko, tuli Suomessa voimaan 1.12.2016. Lainsäädännön taustalla on YK:n päätöslauseelman 2178 (2014) velvoitteet. Myös matkustamisen yritys ja matkustamisen rahoittaminen ovat rangaistavia tekoja. Rangaistussäädös on toissijainen muita terrorismirikoksia koskeviin rangaistussäännöksiin nähden. Rangaistussäännös ei koske taistelualueelta palaavia. Parhailaan valmistellaan terrorismirikoksia koskevaa Euroopan unionin direktiiviä, jonka tarkoituksena on harmonisoida jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntöä. Tämä tulee edistämään samanlaisten tapausten, kuten konfliktialueilta palaavien naisten ja lasten, yhdenmukaisempaa arviointia unionin alueella.

Taistelualueilla voidaan tehdä myös sotarikoksia. Niillä tarkoitetaan vakavimpia sodan oikeussääntöjen loukkauksia, joita ovat muun muassa Geneven sopimuksessa määritellyt, konfliktiin yhteydessä olevat teot. Sotarikoksen kohteena voivat olla sotilaat tai siviilit. Sopimukseen sisältyy määräyksiä sotilaiden, haavoittuneiden ja sotavankien kohtelusta sekä siviilien suojelusta sodan, kansainvälisten aseellisten selkkausten ja kansainvälistä luonnetta vailla olevien selkkausten aikana.

Rikosoikeudellisesti taistelualueelta palaajat voidaan jakaa kolmeen ryhmään. Taistelualueelta palaajat voidaan jakaa kolmeen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään voidaan lukea ne henkilöt, joiden osalta ei ole

syötä epäillä rikosta tai on syytä epäillä rikosta, mutta rikos on sellainen, jonka osalta Suomen viranomaisilla ei ole toimivaltaa. Terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset, rikokset ihmisyyttä vastaan, kidutus ja sotarikokset ovat kansainvälisiä rikoksia, joissa Suomen viranomaisilla on toimivalta riippumatta niiden tekopaikasta. Toisena ryhmänä ovat henkilöt, joiden voidaan esimerkiksi tiedustelutiedon perusteella olettaa syyllistyneen rikoksiin, mutta joiden kohdalla riittävän näytön hankkiminen on vaikeaa. Esitutkinta on kuitenkin aloitettava, jos rikoksen mahdollisuutta ei voida sulkea pois. Olemattoman viranomaistoiminnan ja valtion rakenteiden hajoamisen seurauksena näytön saaminen voi olla käytännössä mahdotonta. Kolmas ryhmä ovat henkilöt, jotka ovat syyllistyneet rikoksiin ja näistä rikoksista on saatavilla todisteita oikeusprosessia varten. Palaajiin liittyvän väkivallan riskin vähentäminen edellyttää, että käytettävissä on keinot toimia kaikissa edellä kuvatuissa tilanteissa.

Monet taistelualueilta palaavat henkilöt kuuluvat ensimmäiseen ja toiseen edellä mainituista ryhmistä. Keskusrikospoliisille vuonna 2016 kirjattuja terrorismikytkentäisiä juttuja on ollut kymmenkunta. Luku sisältää sekä varsinaisessa esitutkinnassa että esiselvittelyssä olevat jutut. Jutut sisältävät myös tapaukset, jossa epäilty ei ole taistelualueelta palaava Suomen kansalainen, Suomen ja jonkin toisen valtion kansalainen tai oleskeluluvalla Suomessa oleskeleva, vaan on saapunut turvapaikanhakijana Suomeen ja epäillyt rikokset on tehty Syyrian ja Irakin alueilla oleskellessa.

Taistelualueilta palaavien rikosprosessuaalisella asemalla on usein varsin vähän tekemistä sen kanssa, millaisen väkivallan uhan henkilö Suomessa muodostaa. Henkilö, joka ei taistelualueella ole syyllistynyt rikoksiin, on siellä oleskellessaan kuitenkin voinut altistua sellaisille vaikutteille, että hän on Suomeen palattuaan halukas ja kykenevä käyttämään väkivaltaa. Hän on voinut väkivaltaisesti radikalisoitua sekä saada sellaista koulutusta ja kokemusta, joka lisää hänen halukkuuttaan ja kyvykkyyttä tehdä väkivaltainen teko Suomessa. Hän on myös voinut traumatisoitua kokemustensa seurauksena, ja tämä lisää häneen liittyvää väkivallan riskiä joko lyhyellä tai pidemmällä aikavälillä. Viimeksi mainittu seikka on erityisen keskeinen taistelualueella oleskelleiden lasten kohdalla.

Vaikka henkilöön voitaisiin kohdistaa rikosoikeudellisia toimia, rikosprosessin aikainen vapaudenmenetyks tai tuomioistuimen määräämä vapausrangaistus vaikuttavat vain osin henkilön muodostamaan väkivallan uhkaan. Esitutinnan aikainen tai tuomioissa annettu vapaudenmenetyks on määräaikainen. Laajojen rikosjuttujen käsittelyaikojen pitkittyessä vapaudenmenetyks voi päättyä jo ennen tuomion lukemista, jolloin yhteiskunnan turvallisuuden näkökulmasta rikosprosessin rinnalla täytyy toimeenpanna muita toimenpiteitä kuten tiedustelua tai yksilöön kohdistuvia ennaltaehkäisytoimenpiteitä. Kansainvälisen kokemuksen mukaan vankeustuomio terrorismirikoksissa ei muutoinkaan yleisesti ottaen vähennä tekijän halua osallistua väkivaltaiseen toimintaan ja tekijät jatkavat toimintaansa viimeistään vapauduttuaan.

Rikosoikeudelliseen puuttumiseen voi liittyä vaara siitä, että toiminnan kohteena olevat ja heidän lähipiirinsä näkevät viranomaistoiminnan puolueellisena. Tämä korostuu erityisesti esitutkintaprosessin alkuvaiheissa, jolloin perusteet esimerkiksi pakkokeinojen käytölle ovat salaisia. Viranomaisilla ei ole mahdollisuutta paljastaa toiminnan perusteita ja siten oikoa väärinkäsityksiä ja viranomaistoiminnan objektiivisuutta kyseenalaistavia näkemyksiä ilman, että esitutkinta vaarantuu. Tällöin viranomaistoiminnan kohteen lisäksi myös hänen lähipiirinsä ja myös hänen edustamansa yhteisö voi kokea, että viranomaistoiminta on mielivaltaista. Tämä voi edistää ja levittää väkivaltaista radikalisoitumista. Pääsääntöisesti tuomioistuinkäsittelyn myötä julkiseksi tuleva esitutkinta-aineisto kuitenkin lisää avoimuutta ja voi oikein viestittänyt myötävaikuttaa siihen, että tapaukset, joissa viranomaistoiminta on alkuvaiheessa nähty kielteisenä, eivät lisää viranomaisvastaisuutta. Prosessin aikana on tärkeää toimia aktiivisesti ja tavoitteellisesti siten, että viranomaistoiminta näyttätyy perusteltuna, lainmukaisena ja hyväksyttävänä. Erityisen tärkeässä asemassa tämän suhteen ovat epäillyn lähipiiriin kuuluvat henkilöt.

Palaajiin liittyvän väkivallan ennaltaehkäisy/ennalta estäminen

Euroopassa ja Suomessa on viime aikoina kehitetty yksilöön kohdistuvaa ja yhteisöjen omia voimavaroja tukevaa ennaltaehkäisevää toimintaa, joilla ehkäistään aatemaailmalla perusteltua väkivaltaa. Euroopassa ennalta ehkäisevä työ väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennaltaehkäisemiseksi käynnistyi noin vuonna 2005 Lontoon pommi-iskujen seurauksena. Suomessa aihe oli ensimmäisen kerran esillä sisäisen turvallisuuden ministeriryhmässä vuonna 2008, ja vuonna 2012 päätettiin ensimmäisestä kansallisesta väkivaltaisen ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelmasta. Toinen ohjelma hyväksyttiin huhtikuussa 2016. Ennaltaehkäisevää toimintaa suunnittelevat ja toteuttavat viranomaiset, järjestöt ja yhteisöt yhteistyössä. Kansallisesti keskeisessä asemassa on kansallinen yhteistyöryhmä, jonka on asettanut toimintaa koordinoiva ja kehittävä sisäministeriö ja jossa jäseninä ovat eri viranomaiset ja järjestöt. Paikallisesti ennalta ehkäisevää toimintaa toteuttavat poliisilaitosten yhteydessä toimivat moniammatillinen Ankkuritoiminta ja niiden toimintaa tukevat paikalliset yhteistyöverkostot¹⁷

Ennaltaehkäisyä tehdään kansallisesti, pohjoismaisessa yhteistyössä, Euroopan unionin yhteistyönä ja globaalisti. EU yhteistyöstä esimerkkinä voidaan mainita RAN Radicalisation Awareness Network Centre of Excellence, joka on koontunut eri Euroopan maiden toimijoita paikalliselta ja kansalliselta tasolta kehittämään käytännön ennaltaehkäisyä kokemuksia ja oppeja jakaen. YK:n pääsihteerin toimenpideohjelma väkivaltaisen ekstremismin ennaltaehkäisemiseksi julkaistiin tammikuussa 2016. Myös ETYJ ja Euroopan neuvosto toimivat väkivaltaisen radikalisoitumisen ennaltaehkäisemiseksi. Sekä kansallisessa että kansainvälisessä toiminnassa tällä hetkellä yksi tärkeimmistä painopisteistä on taistelualueilta palaavien kanssa toimiminen ja sen kehittäminen.

Väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ennalta ehkäisyn toimenpiteet keskittyvät sen varmistamiseen, että voidaan toteuttaa käytännön interventioita radikalisoitumiseen puuttumiseksi, tiedon ja osaamisen kehittämiseksi, tutkimustiedon lisäämiseksi, viestinnän kehittämiseksi sekä eri ryhmien kuten nuorten ja naisten osallistumisen lisäämiseksi. Ennaltaehkäisyssä korostetaan väkivaltaisen ääriajattelun yksilökohtaisiin haavoittuvuuksiin vaikuttamista, vapaaehtoisuutta sekä viranomaistoiminnasta riippumatonta luottamuksellisuutta. Kohdeyksilön lähipiiriin, kuten perheen ja sosiaalisen piirin merkitystä korostetaan entistä enemmän sekä voimavarana että radikalisoitumiselle altistavana tekijänä. Edellä esitetty edellyttää vahvaa yhteistyötä.

Suomessa kansallisessa väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelmassa on useita toimenpiteitä, joilla vaikutetaan taistelualueelta palaavien kanssa toimimiseen. Näitä ovat esimerkiksi Ankkuritoiminnan laajentaminen koko maahan tavoitteena, että Ankkuritoiminnassa voidaan jatkossa yhä enemmän työskennellä taistelualueelta palaavien kanssa. Hallitus päätti syksyllä 2016 osoittaa poliisille lisärahoitusta vuodelle 2017 Ankkuritoimintaa varten tavoitteena väkivaltaisten ääriilikkeiden toiminnan ennalta ehkäisy. Osaamisen ja tiedon levittämiseen keskittyvät toimenpiteet lisäävät viranomaisten osaamista ja ymmärrystä palaajien kanssa toimimisessa. RADINET exit -palvelu ja perheiden tuki edistävät palaavien integroitumista yhteiskuntaan. Tässä raportissa esitetyn ehdotuksen valmistelu on yksi kansallisessa väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennaltaehkäisyn toimenpideohjelmassa päätetyistä toimista.

Käytännön työtä tekevien kokemusten mukaan perusteella yllättävän suuri osa taistelualueelta palaavista tai muista mahdollisista väkivaltaisen ääriajattelun riskihenkilöistä on valmis osallistumaan väkivallasta irti auttavaan toimintaan, mikäli he kokevat sen luotettavaksi. Järjestöjen tuottamat palvelut koetaan

¹⁷ Ankkuritoimintaa on kaikkien poliisilaitosten alueella. Paikalliset moniammatilliset yhteistyöverkostot, joissa usein on myös järjestöjen edustajia, toimivat Helsingissä, Turussa, Tampereella ja Oulussa. Kolmessa viimeksi mainitussa yhteistyötä johtaa kaupungin edustaja.

luotettavammiksi kuin viranomaispalvelut. Keskeinen tekijä luottamukselle on se, että toimintaan osallistumista ei koeta omaa asemaa vaarantavana esimerkiksi siten, että tapaamisella kerrotut asiat johtaisivat syytteen vaaraan tai että henkilöltä edellytettäisiin tiedustelua tai rikosprosessia edistävää yhteistyötä viranomaisten kanssa tilanteessa, jossa hän ei ole todistajan asemassa. Jokaisella on kuitenkin velvollisuus ilmoittaa poliisille valmisteilla olevista törkeistä rikoksista. Viranomaisilla on kuitenkin vastuu näiden palvelujen saatavuuden varmistamisessa sitä riippumatta, kuka tuottaa varsinaisen palvelun. Tästä syystä toiminta edellyttää viranomaisten ja järjestöjen välistä luottamusta ja yhteistyötä. Suomen Radinet (exit) toiminta on järjestetty tämän periaatteen mukaisesti. Toiminnan ohjausryhmää johtaa sisäministeriön edustaja ja siinä on edustettuina myös viranomaiset uskonnollisten yhteisöjen, tutkimuksen ja järjestöjen ohella. Toimintaa kehittävässä projektiryhmässä jäseninä ovat palveluja tuottavien järjestöjen edustajat.

Perheiden tuen osalta toiminta Suomessa on vasta alkuvaiheessa, mutta jo nyt on käynyt ilmi, että perheiden tuelle on tarvetta. Saatujen kokemusten mukaan perheet kokevat jäävänsä täysin yksin tilanteessa, jossa yksi perheen jäsen on lähtenyt taistelualueelle ilman ennakkovaroitusta tai perheen myötävaikutusta. Asia koetaan usein niin vaikeaksi, että siitä ei puhuta edes lähipiirissä tai yhteisön sisällä. Mikäli perheen jäsen menehtyy alueella, on tilanne vielä vaikeampi. Perheen jäsen on lähes aina perheelle tärkeä myös silloin, kun perhe ei hyväksy hänen tekojaan.

Ehdotus toimintamalliksi palaajien kanssa työskentelemiseksi

Raportissa ehdotetaan toimintamallia, jonka toimeenpano ja käytännön toteuttaminen edellyttävät alueellista ja paikallista yhteistyötä eri viranomaisten välillä ja järjestöjen kanssa. Kuntien ja alueiden väliset erot ovat suuria niin toiminnassa, yhteistyön järjestämisessä kuin myös siinä, millaisia haasteita niihin kohdistuu taistelualueelta palaajiin liittyen. Tästä syystä ei ole tarkoituksenmukaista eikä myöskään mahdollista laatia yksityiskohtaista toimenpideohjelmaa, jonka kaikki kunnat ja alueet toteuttaisivat samalla tavalla ilman, että alueelliset ja paikalliset eroja tulisivat otetuksi huomioon. On myös tärkeää sovittaa toiminta jo olemassa olevaan toimintaan. Käytännön toiminnan yksityiskohdista riippumatta toimintamallin tavoitteet ovat kaikille yhteiset.

Toimintamallin tavoitteena on:

- varmistaa, että Suomeen taistelualueelta palaajat tunnistetaan kattavasti sekä seulotaan ja ohjataan eteenpäin viranomais- tai muun toiminnan piiriin, jolla voidaan vähentää ko. henkilöön liittyvää väkivallan uhkaa
- miesten, naisten ja lasten tilanteeseen liittyvät erityispiirteet ja niiden mahdolliset vaikutukset tunnistetaan
- toimintamalli perustuu tiiviiseen ja johdettuun yhteistyöhön, sillä yksittäisellä viranomaisella ei ole mahdollisuuksia, kykyä tai osaamista toimia kaikkien palaajien osalta
- järjestöjen ja yhteisöjen toiminta kytetään viranomaistoimintaan yhteistyön periaatteiden mukaisesti
- varmistetaan toiminnan edellyttämä tietojen vaihto lainsäädännön edellyttämällä tavalla

Esimerkkitalanne ja eri viranomaisten ja järjestöjen toiminta tilanteen hoitamiseksi

Matka taistelualueelta Suomeen

Toiminta käynnistyy viimeistään silloin, kun viranomaiset saavat tiedon siitä, että Suomesta lähtenyt henkilö on palaamassa Suomeen Syyrian ja Irakin taistelualueelta. Suomen kansalaisen tai sellaisen henkilön, jolla on voimassa oleva oleskelulupa, pääsyä Suomeen ei voida estää. Kolmansien maiden kansalaiset, joilla on voimassa oleva oleskelulupa, tulevat Euroopan unionin alueelle rajatarkastuksen kautta. Henkilölle, joka joutuu anomaan ulkomailla viisumia päästäkseen Suomeen, voidaan evätä viisumi useista eri syistä. Syynä voi olla aiempi maahantulokiello Suomeen tai johonkin toiseen Schengen valtioon. Syynä voi olla myös se, että henkilöllä ei ole oikeutta palata lähtömaahan eikä jatkaa kolmanteen maahan tai henkilön voidaan katsoa vaarantavan yleistä järjestystä, kansallista turvallisuutta tai kansainvälisiä suhteita. Varsin suuri osa Syyrian ja Irakin taistelualueille Suomesta matkustaneista on Suomen kansalaisia tai heillä on kaksoiskansalaisuus.

Suomeen on palaavan henkilön kohdalla, jonka oleskelu Suomessa perustuu voimassaolevaan oleskelulupaan, tulisi viranomaisten toimesta aina selvittää, voidaanko henkilö poistaa maasta häneen liittyvän turvallisuusuhkan perusteella. Viranomaisen, joka on tietoinen henkilön taistelualueella oleskelusta, tulee tarvittaessa tehdä asiasta esitys asiasta päättävälle viranomaiselle.

Irakin ja Syyrian taistelualueelle matkustaneilta Suomen kansalaisilta on usein otettu passi pois terroristijärjestön toimesta heidän saavuttuaan alueelle. Tästä syystä voi olla niin, että henkilö pyrkii pois Syyriasta ilman tarvittavaa matkustusasiakirjaa ja hakee tätä sitten päästyään rajan yli esimerkiksi Turkin puolelta. Tällöin ulkoministeriö ja suurlähetystö ovat keskeisiä toimijoita. Käytäntö on osoittanut, että Turkin rajaa on melkein mahdotonta ylittää ilman, että henkilöllä on ulkoministeriön antama tiedonanto Turkin rajavalvontaviranomaisille, josta käy ilmi, että henkilöllä on aika varattuna Suomen suurlähetystöön matkustusasiakirjojen hankkimista varten.

Sen selvittäminen, epäilläänkö henkilön syyllistyneen rikokseen, jonka osalta Suomella on tuomiovalta

Suojelupoliisi arvioi Suomeen saapuvaan henkilöön liittyvät riskit yhteistyössä Keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin kanssa. Ensisijaista on selvittää, onko henkilö jo käytettävissä olevan tiedon perusteella syyllistynyt taistelualueella ollessaan tekoon, joka täyttää jonkin kansainvälisen rikoksen tunnusmerkistön. Tavoitteena on selvittää, onko henkilön kohdalla syytä käynnistää esitutkinta. Lisäksi selvitetään, millainen väkivallan tai terroristisen toiminnan riski henkilöön sisältyy. Tämän jälkeen henkilöön kohdistetaan viranomaisten toimenpiteitä riskiarvion mukaisesti sovitun työnjaon perusteella.

Viranomaisten toiminnan kohteena on vain osa taistelualueelta palanneista. Esitutinnan aikainen vapaudenmenetyks on määräaikainen ja juttujen käsittelyajat saattavat olla niin pitkiä, että henkilö vapautuu jo ennen tuomiota. Tästä johtuen myös ne, jotka ovat esitutinnan kohteena, on syytä ottaa seuraavassa esitettyjen muiden toimenpiteiden kohteeksi. Mikäli henkilö tuomitaan vapausrangaistukseen, on hänen taustansa taistelualueella oleskelleena otettava huomioon ja pyrittävä vähentämään hänen radikalisoitumistaan ja vaikutustaan muihin vankeihin. Tämä tarkoittaa käytännössä väkivaltaisen radikalisoitumisen uhkan huomioon ottamista vankien sijoittelussa ja toteuttamalla toimintaa, joka vähentää vankiloissa tapahtuvaa radikalisoitumista (exit-toiminta vankilassa). Vankiloissa tapahtuva radikalisoituminen on merkittävä riski, ja monet terroristi-iskuja toteuttaneet ovat radikalisoituneet vankiloissa. Tilannetta vankiloissa Suomessa on kuvattu sisäministeriön julkaisemassa Väkivaltaisen ekstremismin tilannekatsauksessa 2017.

Palaaajat, joiden ei epäillä syyllistyneen rikoksiin

Erityisen haasteen muodostavat taistelualueelta palaaajat, joihin liittyvä väkivallan riski on matala, mutta jotka voivat tukitoimien puuttuessa syrjäytyä ja jäädä yhteiskunnan ulkopuolelle. Näiden henkilöiden kohdalla väkivaltaisen radikalisoituminen voi jatkua tai heidän riskinsä syyllistyä muista syistä

väkivaltaan voi lisääntyä ja muuttua vakavaksi uhkaksi. Heillä voi olla hoitoa vaativa trauma tai muita kokemuksia, joiden seurauksena heidän mielenterveytensä on järkkynyt. Tähän ryhmään kuuluvat myös lapset, jotka on viety alueelle vanhempiansa toimesta ja jotka ovat voineet oleskella alueella useita vuosia. Näihin henkilöihin paikallispoliisin, muiden viranomaisten ja järjestöjen tulee kohdistaa väkivallan uhkaa vähentäviä toimenpiteitä. Henkilöt tarvitsevat myös erilaisia tukitoimia riippuen heidän yksilöllisestä tilanteestaan. Perheen tilanne kokonaisuudessaan tulisi huomioida tässä työssä.

Poliisitoimessa on ohjeistettu menettelyt, joilla varmistetaan, että viranomaiset kykenevät kohdistamaan edellä kuvattuihin henkilöihin toimia, joiden tavoitteena on tukea näiden henkilöiden integroitumista yhteiskuntaan ja irrottautumista väkivaltaisesta aatemaailmasta. Toiminnan keskiössä on moniammatillinen Ankkuritoiminta, joka mahdollistaa eri viranomaisten sujuvan yhteisen toiminnan.

Paikallinen yhteistyö

Paikallispoliisi voi kohdistaa taistelualueilta palaaviin omia toimenpiteitä, kuten vapaaehtoisia puhutteluja, rikostiedustelua tai esitutkintaa, se voi osoittaa asian Ankkuritoiminnan hoidettavaksi tai se voi toimia asiassa yhteistyössä paikallisten viranomaisten ja järjestöjen kanssa.

Ankkuritoiminta on poliisilaitosten yhteydessä toteutettavaa moniammatillista toimintaa, joka käynnistyi Hämeen alueella 1990-luvulla. Ankkuritoiminnassa poliisi, sosiaalityöntekijä, psykiatrinen sairaanhoitaja ja nuorisotyöntekijä puuttuvat suunnitelmallisesti nuoren rikoskierteeseen tavoitteena katkaista se varhain ja estää nuoren joutuminen rikollisen toiminnan piiriin pysyvästi. Ankkuritoimintaa on lähes kaikkien poliisilaitosten alueella ja se on viime vuosina laajentunut merkittävästi Poliisihallituksen toimien seurauksena. Kansallisessa väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisytoimenpideohjelmassa vuodelta 2016 on päätetty, että Ankkuritoiminnan tehtävänä on myös väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisy. Siten myös taistelualueelta palaajat ovat Ankkuritoiminnan kohderyhmää. Hallitus osoitti vuoden 2017 lisätalousarviossa rahoitusta Ankkuritoimintaan. Poliisihallitus on jakanut rahoituksen poliisilaitoksille ja seuraa sen käyttöä ja toiminnan tuloksia.

Ankkuritoiminnassa taistelualueelta palaavan tilanne voidaan arvioida kokonaisvaltaisesti viranomaisten yhteistyönä ja päättää jatkotyöstä. Ankkuritoiminnan tarkoituksena ei ole luoda pitkäaikaisia asiakassuhteita. Asiakas tulee Ankkuriin joko Ankkurin oman toiminnan seurauksena tai jonkun muun tahon ohjaamana. Ankkuri tekee ensimmäiset toimenpiteet, arvion tilanteesta ja ohjaa henkilön eteenpäin oikean palvelun piiriin. Ankkuri voi myös tarvittaessa seurata tilanteen kehitystä ja tavata asiakkaan uudelleen jonkin ajan kuluttua.

Palaajien kohdalla haasteena on tilanne, jossa palaajalla on ongelmia kaikilla elämän alueella. Hän voi olla ilman asuntoa, työtä ja koulutuspaikkaa. Hänellä voi olla oikeusprosessi kesken, ja tämä vaikuttaa hänen mahdollisuuksiinsa saada palveluja. Vaikka henkilö todettaisiin syyttömäksi oikeusprosessin tuloksena, voi hän kokea tulleen kohdelluksi epäoikeudenmukaisesti ja tämä voi lisätä hänen riskiään radikalisoitua. Riski on erityisen suuri tilanteessa, jossa henkilöllä ei ole tukena lähipiiriä ja hänen turvaverkkonsa ovat ohuet. Hänellä voi olla talousvaikeuksia, hänen suhteensa perheeseen ja entisiin ystäviin ovat voineet katketa. Tässä tilanteessa on suurena vaarana että henkilö palaa sosiaaliseen verkostoon, jossa hän on radikalisoitunut ja jossa hän radikalisoituu edelleen. Ankkurin mahdollisuudet toimia edellä kuvatussa tilanteessa vaihtelevat riippuen sen resursseista ja muiden viranomaisten kanssa tehtävän yhteistyön tiivyydestä sekä saatavilla olevien palvelujen laajuudesta..

Ankkuri voi ohjata henkilön eteenpäin tarvittaviin palveluihin, kuten sosiaali- ja terveystieteisiin palveluihin varmistaen, että henkilö ei tipahda pois palvelujen piiristä. Ankkuri voi myös ottaa yhteyttä RADINET

-palveluun, ja ohjata henkilön näiden palvelujen piiriin. RADINET on järjestöjen yhteistyöhön perustuva valtakunnallinen Exit-toimintamalli radikalisoituneille henkilöille, jotka haluavat irtaantua väkivaltaisesta ääriajattelusta ja -toiminnasta. Toimintamalli on suunnattu henkilöille, jotka ovat radikalisoituneet tai vaarassa radikalisoitua siten, että se voisi johtaa väkivaltaiseen käyttäytymiseen. RADINET-palvelun erityispiirre on se, että se tukee mentoroinnilla henkilön irtautumista sellaisesta väkivallasta, jota perustellaan aatemaailmalla. Palaajien kannalta keskeistä on, että RADINETin kautta he voivat saada itselleen mentorin, jonka kanssa he voivat käydä läpi kysymyksiä liittyen väkivaltaan ja aatteisiin, joilla sitä pyritään oikeuttamaan. Palvelun tuottaa Vuolle Settlementin koordinoima järjestöverkosto, ja toiminnan kehittämisessä ovat mukana myös viranomaiset.

Paikalliset yhteistyöryhmät

Kansallisen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin toimenpideohjelman mukaisesti kaupungin johdolla toimivat paikalliset yhteistyöryhmät on asetettu Turussa, Tampereella ja Oulussa. Lisäksi Helsingissä toimii poliisin asettama Turvallinen Helsinki -verkosto, jolla on myös väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ehkäisyyn liittyviä tehtäviä. Yhteistyöryhmät tukevat Ankkuritoimintaan väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisyssä. Ryhmissä ovat mukana viranomaisia (sosiaalitoimi, terveystoimi, opetustoimi, puolustusvoimat jne) ja järjestöjen edustajia. Ankkuritoiminnan ja paikallisen yhteistyöryhmän välillä on pääsääntöisesti tiivis yhteys. Tämä on keskeinen edellytys sille, että Ankkuritoiminta pystyy hyödyntämään täysimääräisesti järjestöjen tarjoamat tukipalvelut ja asiantuntemuksen.

Palaajiin liittyviä asioita, joissa käsitellään yksittäisiä tapauksia ja henkilöitä, ei tule käsitellä yhteistyöryhmässä yksityisyyden suojan ja henkilötietojen käsittelyä koskevien määräysten vuoksi. Sen sijaan on tärkeää, että yhteistyöryhmä tietää ja tuntee menettelyt palaajien kanssa toimimiseksi ja voi näin edistää yhteistyötä eri viranomaisten ja järjestöjen kanssa asioiden hoitamiseksi.

Lapsiin ja nuoriin liittyviä erityiskysymyksiä

Syyrian ja Irakin taistelualueille matkustaneiden lasten määrästä ei ole tarkkoja tietoja. EU Radicalisation Awareness Network julkaisi marraskuussa 2016 asiakirjan, jonka mukaan Euroopan maista lähteneiden lasten määrä vaihtelee maittain. Hollanti on arvioinut, että vähintään 80 hollantilaista lasta on edelleen taistelualueilla¹⁸. Tarkkaa tietoa ei ole siitä, miten paljon lapsia on syntynyt näillä alueilla Euroopasta lähteneille vanhemmille. Myös Suomesta on lähtenyt lapsia näille alueille, siellä on syntynyt suomalaisia lapsia ja heitä on palannut Suomeen. Lapsia ja alaikäisiä nuoria viedään ja heitä on lähtenyt myös muille taistelualueille tai alueille, joissa heillä on suuri riski joutua väkivallan tai kaltoinkohtelun uhriksi. Tästä huolimatta on tärkeää tunnistaa ne erityisolosuhteet, joissa lapset ovat oleskelleet Syyrian ja Irakin taistelualueilla.

Lasten asema Syyrian ja Irakin taistelualueilla on poikkeuksellisen vaikea. YK:n turvallisuusneuvoston tietojen mukaan lapset kantavat ja siirtävät aseita, heitä käytetään vartijoina, he pidättävät siviilejä ja rankaisevat heitä sekä toimivat itsemurhapommittajina. Nuorin lapsi, jonka tiedetään mestanneen ihmisen, on ollut 3 -vuotias. Lapset kasvatetaan kannattamaan terroristijärjestön ideologiaa ja totutetaan väkivaltaan osana jokapäiväistä elämää. Jopa alle 10-vuotiaat Daeshin alueelle viedyt pojat ovat suuressa vaarassa päätyä lapsisotilaksi. Tyttöjä uhkaa lapsiavioliitto jo noin 9 -vuotiaana. Osana kasvatusta lapset joutuvat toimeenpanemaan fyysisiä rangaistuksia ja heitä hyödynnetään järjestön propagandassa. Lapsi vammautuu henkisesti, hän voi vammautua fyysisesti ja hän voi saada surmansa.

¹⁸ Focus on Retunees. General Security and Intelligence Service. Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Helmikuu 2017.

Sotatoimialueelta mahdollisesti palaavat, väkivaltaisen aatemaailman piirissä kasvaneet ja väkivallasta traumatisoituneet lapset tarvitsevat erityistukea, jotta he integroituvat takaisin yhteiskuntaan. Terroristisessa, väkivaltaisessa ympäristössä tai ekstremistisissä perheissä kasvaneista lapsista on varsin vähän tutkimustietoa. Olemassa olevan tiedon perusteella näyttää siltä, että lapsen irrottaminen väkivaltaisesta aatemaailmasta on erilaista verrattuna aikuiseen. Esimerkiksi lapsisotilaista ja muutoin kaltoin kohdelluista lapsista tiedetään, että lapsen toimintaa, moraalialia ja käsitystä väkivallasta ohjaa hänen luontainen tarpeensa lähi- ja aikuissuhteisiin silloinkin, kun ne ovat lapsen hyvinvoinnin ja kehityksen kannalta tuhoisia. Esimerkiksi Kirkon Ulkomaanavulla on tietoa ja asiantuntemusta lapsisotilaiden kanssa toiminnasta, ja tätä voidaan hyödyntää esimerkiksi lastensuojelun henkilöstön koulutuksessa.

Syyrian ja Irakin taistelualueelta palaavien lasten kohdalla on tärkeää noudattaa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen määräyksiä. Sopimus määrittelee kaikki alle 18-vuotiaat lapsiksi ja siten sopimuksen piiriin kuuluviksi. Sopimus luettelee lapselle kuuluvat ihmisoikeudet ja asettaa valtiolle ensisijaisen vastuun toteuttaa niitä. Sopimuksen mukaan lapsen oikeudet kuuluvat jokaiselle lapselle eikä lasta saa syrjiä hänen tai hänen vanhempiansa ulkonäön, alkuperän, mielipiteiden tai muiden ominaisuuksien vuoksi. Lasta koskevia päätöksiä tehtäessä on aina ensimmäiseksi otettava huomioon lapsen etu ja valtion on toteutettava Lapsen oikeuksien sopimuksen määräämät oikeudet.

Sopimuksen mukaan jokaisella lapsella on oikeus elämään, valtion on taattava mahdollisimman hyvät edellytykset lapsen henkiinjäämiselle ja kehitykselle ja lasta on suojeltava kaikelta väkivallalta, välinpitämättömältä kohtelulta ja hyväksikäytöltä. Alle 18-vuotiasta ei saa värvätä armeijaan eikä hän saa osallistua sodankäyntiin. Aseellisissa selkkauksissa on suojeltava lapsia. Sopimuksen mukaan väärinkäytösten uhriksi joutunutta lasta on autettava toipumaan ja hänen sopeutumistaan yhteiskuntaan on edistettävä ja lakia rikkonutta tai siitä epäiltyä lasta on kohdeltava hänen ihmisarvoaan kunnioittaen ja hänen ikänsä huomioon ottaen.

Syyrian ja Irakin taistelualueille on matkustanut Suomesta lapsia vanhempiensa kanssa ja ~~alikäisiä~~ nuoria usein vanhempiensa tietämättä. Lasten ja nuorten palattua Suomeen joudutaan myös heidän osaltaan selvittämään, millaisissa olosuhteissa he ovat alueella oleskelleet ja mitä he ovat sillä tehneet. Lapsen rikosoikeudellinen vastuu alkaa 15 -vuotiaana. Saatetaan myös joutua tilanteeseen, jossa käy ilmi että tätä nuorempi on tehnyt vakavia rikoksia. Tällöin joudutaan arvioimaan, miten paljon lasta voidaan pitää vastuullisena tilanteessa, jossa hänet on viety ympäristöön, jossa väkivalta on osa jokapäiväistä toimintaa ja johon hänen ympärillään olevat aikuiset syyllistyvät pitäen sitä oikeutettuna ja normaalina tapana toimia. Tämän lisäksi on laadittava selkeä suunnitelma toimista, joilla lapsi irrotetaan väkivaltaisesta aatemaailmasta ja toiminnasta ottaen huomioon hänen ikänsä ja kehitysasteensa. Myös lapset, jotka eivät ole toteuttaneet väkivaltaa tai jotka ovat ulkonaisesti eheitä, ovat voineet vammautua vakavasti henkisesti.

Lapsen ja nuoren kohdalla on myös pyrittävä selvittämään, onko lapsi tai nuori joutunut rikosten uhriksi taistelualueelle oleskellessaan. Pelastakaa lapset -järjestön tietojen mukaan lasten ja nuorten tilanne Syyriassa on erittäin vaikea. Esimerkiksi lapsiin kohdistuneiden seksuaalisten hyväksikäyttöjen ja seksuaalisen väkivallan määrä on lisääntynyt merkittävästi.

Lapsen ja nuoren ollessa kyseessä joudutaan aina työskentelemään myös perheen kanssa. Perhe voi olla voimavara tai se voi olla syy, miksi lapsi on kasvanut väkivaltaiseen aatemaailmaan. Vanhempien mielenterveysongelmat ovat lapsen kehitykselle ja kasvulle haitallisia¹⁹ erityisesti silloin, jos suojaavat tekijät puuttuvat. Taistelualueelta palaavien perheiden tilanne on usein sellainen, että koko perhe kärsii jonkinlaisista väkivallaltaan liittyvistä traumoista. Järjestöt kehittävät palveluja perheen tukemiseksi.

¹⁹ Esimerkiksi THL tutkimus Kansallinen syntymäkohortti 1987.

Esimerkkinä on Kirkon Ulkomaanavun kehittämistyö, jossa on kehitetty tukitoimia yhdessä vanhempien kanssa, joiden lapsi on lähtenyt Syyrian ja Irakin taistelualueille.

Vauvaperheet palaavat neuvolatoiminnan piiriin ja alle kouluikäiset varhaiskasvatuksen piiriin. Neuvola ja varhaiskasvatus toimivat ennalta ehkäisevinä palveluina alle kouluikäisille.

Alle kouluikäiset lapset sijoittuvat varhaiskasvatuspalveluihin ja esiopetukseen. Peruskouluikäiset lapset palaavat peruskouluun. Vähän vanhemmat palaavat oppilaitokseensa edellyttäen, että heillä on edelleen opiskeluoikeus. Lasten ja nuorten tulevaisuuden kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että he eivät syrjäydy koulutuksesta sen vuoksi, että he ovat oleskelleet taistelualueella. Oppilas- ja opiskelijahuolto ovat keskeisessä asemassa taistelualueelta opetuksen piiriin palaavien lasten ja nuorten kohdalla. On tärkeää, että opettajat tunnistavat ja ymmärtävät taistelualueella oleskelleiden lasten tilanteen ja osaavat toimia heidän kohdallaan esimerkiksi silloin, kun he oireilevat eri tavoin.

Suosituksat toimintamallin käyttöönottamiseksi

Seuraavassa on esitetty suosituksia, jotka tukevat edellä kuvatun toimintamallin käyttöönottoa.

Toimintamallin käyttöönotto edellyttää, että paikallisesti ja alueellisesti sovitaan siitä, miten toimintamallissa esitettyä toimintaa toteutetaan ottaen huomioon paikalliset olosuhteet, toimintatavat ja -kulttuuri sekä olemassa oleva toiminta. Kuntien toiminnassa on eroja, ja niiden toiminnan lähtökohdana on kunnallinen itsehallinto. Tästä syystä toimintaa ei voida yksityiskohtaisesti ohjata ja toteuttaa muuten kuin paikallisten viranomaisten toimesta.

Palaajien kanssa toiminta edellyttää aina sitä, että toiminta kytketään jo olemassa olevaan perustyöhön ja sovitetaan paikalliseen toimintaympäristöön ja tarpeisiin. Tämän lisäksi tunnustetaan ne kohdat, joissa toimintaa joudutaan tarkistamaan, jotta tämän ryhmän erityinen tilanne tulee huomioon otetuksi. Lisäksi tarvitaan viranomaisten välistä vuoropuhelua ja toiminnan yhteensovittamista, joka edistää yhteisen tilannekuvan luomista ja kytkee eri viranomaisten toiminnan yhteen. Lisäksi tarvitaan yhteistyötä ja vuorovaikutusta järjestöjen kanssa, jotta järjestöjen tuottamat palvelut ovat viranomaisten tiedossa ja palvelunohjaus toimii kitkatta. Tarvitaan myös järjestöjen toimintaa sen varmistamiseksi, että järjestöillä on riittävästi tietoa viranomaisten toiminnasta palaajien käsittelemiseksi. Islamilaisilla järjestöillä ja yhteisöillä on merkittävä asiantuntijarooli ja he ovat myös tärkeitä yhteistyökumppaneita mentoroinnin ja yhteisöllisen tuen kehittämisessä. Tietopohjainen toiminta on palaajiin liittyvien asioiden käsittelemiseksi erittäin tärkeää, sillä aiheesta johtuen siihen liittyy paljon tiedon puutetta, ennakkoluuloja ja väärinymmärryksiä. Olisi tärkeää myös saada lisää tutkittua tietoa aiheesta ja toiminnan tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta.

Tapauksia, joissa taistelualueelta palaava on esitutkinnan ja syytetoimien kohteena, ei käsitellä tässä yhteydessä. Syynä on se, että rikosprosessiin liittyvät vaiheet ja yhteistyö on vakiintunutta, ja taistelualueelta palaajiin liittyvät kysymykset voidaan hoitaa osana tätä kokonaisuutta.

Turvallisuusviranomaiset

Turvallisuusviranomaiset tuottavat tietoa palaajista ja välittävät sitä eteenpäin sovitun työnjaon ja Poliisihallituksen ohjeiden mukaisesti tavoitteena hallita ja vähentää palaajiin liittyviä turvallisuusriskejä ja -uhkia. Turvallisuusviranomaisten välinen yhteistyö on kehittynyt merkittävästi viimeisen vuoden aikana. Yhteistyön kehittämistä edelleen tulisi jatkaa ja varmistaa, että kaikilla poliisiyksiköillä on riittävästi tietoa niiden omista ja muiden poliisiyksiköiden vastuista ja tehtävistä palaajiin liittyvien

kysymysten hoitamisessa, tämä tieto on kaikilla niillä jotka osallistuvat työn eri vaiheisiin ja että yhteistyö eri poliisiyksiköiden välillä sujuu ilman ongelmia.

- Jatketaan yhteistyön kehittämistä turvallisuusviranomaisten välillä jotta tieto palaajista on niillä, joiden odotetaan toimivan palaajiin liittyvien turvallisuusriskien ja -uhkien vähentämiseksi.
- Sovitaan, missä ja miten käsitellään palaajiin liittyviä, viranomaisten ja järjestöjen välisiä yhteistyökysymyksiä sekä tiedonvaihtoon liittyviä kysymyksiä.

Paikallispoliisi ja Ankkuritoiminta

Palaajiin liittyvässä toiminnassa on eroja poliisilaitosten välillä niillä alueilla, joille on palannut henkilöitä taistelualueilta. Erot johtuvat myös siitä, miten hyvin Ankkuritoiminta on järjestetty ja millaiset ovat sen valmiudet toimia väkivaltaiseen radikalisoitumiseen ja ekstremistiseen aatemaailmaan liittyvissä kysymyksissä. Poliisi on kouluttanut vuoden 2016 aikana kaikkia poliisilaitoksia väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyyn liittyvissä asioissa. Ankkurien toiminnassa tiedonvaihtoon liittyvät haasteet tuodaan usein esille. Eri viranomaisilla on eri tietojärjestelmät, ja järjestelmiin voidaan liittää tietoja eri perustein. Lainsäädäntö säätelee viranomaisten välistä tiedonvaihtoa.

Kuntien väliset rajat saattavat olla este tehokkaalle yhteistyölle taistelualueelta palaajiin liittyvien kysymysten hoitamisessa. Pääkaupunkiseudulla ja muissa kasvukeskuksissa ongelmat ovat varsin pitkälle yhteisiä ja ihmiset liikkuvat ja heidän sosiaaliset suhteensa ulottuvat kuntien hallinnollisten rajojen yli. Esimerkiksi sosiaalitoimen edustaja voi olla taistelualueelta palaajaan liittyvissä kysymyksissä yhteydessä toisen kunnan viranomaisiin, mutta nämä eivät välttämättä anna apua. Usein lähtökohtana on, että kunnan viranomaiset palvelevat vain oman kunnan asukkaita. Tämä on haaste, sillä mikäli taistelualueelta palaajaan liittyvä turvallisuusriski mahdollisesti toteutuu, ei se vaikuta vain sen kunnan alueella, jonka asukas palaaja on. Sen jälkeen, kun sosiaali- ja terveystalvelujen uudistaminen on toteutettu, tämä ongelma väistyne.

Ankkuritoiminnan tarkoituksena ei ole muodostaa pitkäaikaisia asiakassuhteita. Ankkuritoiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden kannalta keskeistä on, miten hyvin sen yhteistyö muiden palvelujen kanssa toimii. Tätä edistää se, että Ankkurissa ovat mukana eri viranomaiset, kuten sosiaalityöntekijä ja psykiatrinen sairaanhoitaja, joiden kautta syntyy luonnollinen yhteys näihin palveluihin. Lisäksi yhteistyö järjestöjen kanssa on keskeistä. Esimerkiksi RADINET-palvelu ja perheiden tukeen liittyvät palvelut ovat Ankkurin toiminnan tulosten kannalta tärkeitä.

- Poliisilaitokset huolehtivat yhdessä Poliisihallituksen kanssa siitä, että Ankkuritoimintaa on kaikilla poliisilaitosten alueilla ja että Ankkureilla on kyky ja osaaminen käsitellä väkivaltaiseen radikalisoitumiseen ja ekstremistiseen aatemaailmaan liittyviä kysymyksiä mukaan lukien taistelualueelta palaajien kanssa toimiminen.
- Selvitetään sisäministeriön (poliisi), sosiaali- ja terveysministeriön (sosiaali- ja terveystoimi) sekä opetus- ja kulttuuriministeriön (nuorisotoimi) ja Poliisihallituksen toimesta Ankkuritoiminnan tiedonvaihtoon liittyvät kysymykset ja esitetään niihin ratkaisuehdotukset.
- Laaditaan viranomaiskäyttöön tarkoitettu ohjeistus siitä, miten henkilö pääsee Ankkuritoiminnan arvioitavaksi ja miten henkilöön liittyvää toimintaa koordinoidaan myös pidemmällä aikavälillä. Ohjeistus voidaan liittää Ankkuritoiminnan käsikirjaan edellyttäen, että hanke-esitys Ankkuritoimintaa ohjaavan käsikirjan laatimiseksi käynnistyy.
- Sosiaalitoimi ja poliisi sopivat yhteisistä työkäytännöistä ja työskentelystä ennen kuin lähestytään perhettä, joka on palannut taistelualueelta tai jota asia on koskettanut läheisesti.

- Kansallisessa väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin toimenpideohjelmassa (2016) on toimenpide 4, jonka mukaisesti pääkaupunkiseudun yhteistyötä väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisyssä kehitetään²⁰. Huolehditaan toimenpiteen toimeenpanosta ja siitä, että yhteistyön kohteena ovat käytännön seikat, jotka lisäävät valmiutta toimia taistelualueelta palaavien kanssa tavoitteena edistää integroitumista yhteiskuntaan ja väkivaltaisen radikalisoitumisen riskiä palaajien ja heidän lähipiirinsä keskuudessa. Pääkaupunkiseudulla kehitettyä hyvää käytäntöä levitetään muualle maahan.
- Varmistetaan, että Ankkureilla on toimivat yhteistyösuhteet alueella toimiviin ja valtakunnallisiin järjestöihin, jotka tuottavat taistelualueilta palaavien kannalta keskeisiä palveluja. Yksi tärkeimmistä on RADINET-exit -palvelu.
- Perustetaan kaikkien Ankkureiden yhteyteen kaikkien alueen viranomaisten ja järjestöjen tiedossa oleva yhteispiste, jonka kautta tieto tuen tarpeesta voidaan välittää muille viranomaisille ja järjestöille.

Ulkoasianhallinto

Ulkoasiainhallinto ja Suomen ulkomailla sijaitsevat suurlähetystöt ovat keskeisessä asemassa silloin, kun Syyrian ja Irakin taistelualueelta palaaja on ylittämässä rajaa Syyriasta Turkin puolelle. Daeshin käytäntönä on ottaa sen alueella oleskevilta eurooppalaisilta matkustusasiakirjat pois tavoitteena estää näiden mahdollinen palaaminen kotimaihinsa. Usein takaisin Suomeen haluavat ovat yhteydessä ystäviin ja sukulaisiin kotimaassa tavoitteena varata aika Suomen Ankaran suurlähetystöstä matkustusasiakirjojen saamista varten. Syyrian rajan yli pääseminen Turkin puolelle vaatii usein, että Turkin rajaviranomaisilla on tieto näistä henkilöistä ja siitä, että he ovat menossa suurlähetystöön matkustusasiakirjojen hankkimista varten. Käytäntö on osoittanut, että tämän tiedon välittäminen on vaikeaa.

Ulkoasiainhallinnon kannalta haasteena on, miten Syyrian alueelta pois pyrkiviin henkilöihin tulisi suhtautua. Tulisiko heidän paluutaan edesauttaa vai jätetäänkö asia sen varaan, että nämä ihmiset hoitavat itse omat asiansa ja sitten joko onnistuvat tai eivät onnistu pääsemään rajan yli. Kysymys ei ole ainutkertainen, sillä vastaavia tilanteita on myös muiden taistelualueiden tai hajonneiden valtioiden läheisyydessä. Aikuisten kohdalla on myös otettava huomioon, että he ovat itse vapaasta tahdostaan alun perin menneet alueelle.

Lasten kohdalla asiaa tulisi kuitenkin katsoa toisin ja ottaa huomioon Lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteet. Valtiolla on erityinen velvollisuus huolehtia lasten hyvinvoinnista ja turvallisuudesta. Lapsia ei voida pitää vastuullisina siitä, että heidän vanhempansa ovat vieneet heidät taistelualueille. Ottaen huomioon lasten erityinen tilanne ja Lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteet on perusteltua, että lasten saamista pois taistelualueilta pyritään edesauttamaan viranomaisten toimesta.

Ulkoasiainhallinnolla ei ole itsenäistä toimivaltaa lapsiasioissa. Ulkoasiainhallinto voi toisaalta avustaa tilapäisesti ulkomailla oleskelevia lapsia konsulipalvelulain nojalla, mikäli huoltajat sitä pyytävät tai siihen suostuvat, ja toisaalta antaa toimivaltaisille lastensuojeluviranomaisille virka-apua näiden sitä pyytäessä. Merkittävin rajoite ulkoasiainhallinnon toimintamahdollisuuksille on se, ettei virka-apua lasten haltuun ottamiseksi ole yleensä saatavilla taistelualueen viranomaisilta. Haasteellista on myös saada alueen maiden viranomaiset myötävaikuttamaan siihen, että alaikäiset paperittomat henkilöt pääsisivät

²⁰ Toimenpide 4: Pääkaupunkiseudun alueen kaupunkien ja poliisilaitosten yhteistyötä väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennaltaehkäisyssä lisätään sen varmistamiseksi, että radikalisoitunut tai radikalisoitumisvaarassa oleva, alueella asuva henkilö ei jää ilman asianmukaista tukea tai toimenpiteitä hallinnollisten esteiden vuoksi (vastuu Poliisihallitus, Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupungit ja poliisilaitokset).

siirtymään rajan yli pois taistelualueelta ja asioimaan kyseisiin maihin akkreditoituun Suomen suurlähetystöön.

- Lapsen oikeuksien yleissopimus huomioon ottaen ulkoasiainhallinto pyrkii yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa edesauttamaan lasten saamista pois taistelualueilta.
- Selvitetään yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa, tulisiko passilakia muuttaa niin, että ulkomailla passin hakemisen edellytyksenä tulisi olla paperittomasta asiakkaasta tehty DNA-testi asiakkaan henkilöllisyyden selvittämiseksi. Testi tehtäisiin asiakkaan omalla kustannuksella.

Sosiaalipalvelut ja terveyspalvelut sekä näiden uudistaminen

Sosiaalipalvelut ovat keskeisessä asemassa siinä vaiheessa, kun taistelualueelta palaavaa pyritään integroimaan takaisin yhteiskuntaan tavoitteena vähentää häneen liittyviä turvallisuushukia. Integroinnin kannalta keskeistä on saada henkilön käytännön elämään liittyvät kysymykset hallintaan. Näitä ovat asuntoon, työhön ja toimeentuloon liittyvät asiat. Väkivaltaisesta aatemaailmasta irtautumista on vaikea edistää, jos henkilöllä ei ole mitään sellaista, joka kytkisi hänet tähän yhteiskuntaan ja edistäisi hänen irrottautumistaan sosiaalisesta piiristä, jossa hän on aikanaan radikalisoitunut. Perheiden kohdalla käytännön asioiden hoitaminen on lasten elämän vakiinnuttamisen kannalta keskeistä.

Haasteena on, miten tällaista henkilöä voidaan tukea ilman, että se koetaan laajan yleisön näkökulmasta epäoikeudenmukaisena. Tähän liittyy erityisesti kysymys siitä, nähdäänkö tällainen erityinen tuki niin, että yhteiskunta palkitsee niitä, jotka ovat toimineet yhteiskuntaa vastaan. Yhteiskunnan ja ihmisten turvallisuuden kannalta keskeistä on, että palaajien integrointi yhteiskuntaan vähentää turvallisuusriskejä erityisesti silloin, kun se voidaan tehdä oikea-aikaisesti. Sosiaalityöntekijät joutuvat kohtaamaan nämä kysymykset käytännön työssään.

Sosiaali- ja terveystoimen palvelujärjestelmää ollaan uudistamassa. Nämä palvelut tulevat jatkossa olemaan maakuntien vastuulla. Uudistus voisi antaa erittäin paljon mahdollisuuksia moniammatillisten palvelujen kehittämiseksi. Esimerkiksi sosiaalityöntekijöiden ja psykiatrinen sairaanhoitajien osoittaminen Ankkuritoimintaan voisi jatkossa olla helpompaa, kuin palveluja tuotetaan suurempina kokonaisuuksina. Tämä kuitenkin edellyttäisi, että laissa velvoitettaisiin sosiaali- ja terveyspalveluja osallistumaan myös turvallisuuden edistämiseen ja osallistumaan moniammatillisesti tuotettuihin palveluihin kuten Ankkuritoimintaan. Sosiaali- ja terveysministeriöstä saadun ennakkotiedon mukaan maakuntalain 2 luvun 6 §:n olisi lisätty hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rinnalle lisätty turvallisuuden edistämisen tuki kunnille. Lainsäädännön ohjauksen merkitys on suuri myös siksi, että palveluja tuottavat yksityiset yritykset. Tällä hetkellä tilanne on kuitenkin varsin epäselvä, eikä missään näyttäisi olevan tietoa siitä, mikä on moniammatillisen toiminnan tulevaisuus sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamisen jälkeen.

- Lisätään sosiaalitoimen tietoisuutta taistelualueelta palaajiin liittyvissä kysymyksissä erityisesti siinä tarkoituksessa, että tiedon avulla voidaan vähentää palaajiin liittyviä turvallisuusriskejä sekä lyhyellä että pidemmällä aikavälillä.
- Luodaan paikallisesti, yhteistyössä eri viranomaisten kesken menettelyt, joilla tuetaan olemassa olevien sosiaalipalvelujen avulla palaajien integroitumista yhteiskuntaan
- Huolehditaan siitä, että moniammatillisesti tuotettujen palvelujen asema turvataan sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamisen yhteydessä
- Sosiaalitoimi ja poliisi sopivat yhteisistä työkäytännöistä ja työskentelystä ennen kuin lähestytään perhettä, joka on palannut taistelualueelta tai jota asia on koskettanut läheisesti.

Lastensuojelu

Tällä hetkellä näyttää siltä, että viranomaiset tunnistavat heikosti Syyrian ja Irakin taistelualueelta palaavat lapset ja heidän erityisen tilanteensa. Lastensuojelun mukaan ilmiö ei näy heillä silloinkaan, kun heidän alueelta on lähtenyt lapsia ja nuoria taistelualueille ja sieltä on palattu takaisin.

Valmistelun aikana lastensuojelun edustaja toi esille, että suomalainen lastensuojelu on kehitetty monoetniseen yhteiskuntaan eikä se siten ota huomioon vähemmistöryhmien tilannetta. Tämä nähtiin keskeisenä kehittämistarpeena erityisesti alueella, jossa asuu paljon etnisten vähemmistöjen edustajia. Lastensuojelun yleisenä haasteena on koettu epäluulo ja usein jopa pelko toimintaa kohtaan. Taustalla on usein väärä tieto siitä, että lastensuojelun toiminta johtaa aina lapsen huostaanottoon. Etnisten vähemmistöjen keskuudessa epäluottamus lastensuojelua kohtaan on vielä laajempaa verrattuna valtaväestöön. Tämän taustalla voi olla paljon tietämättömyyttä, joka on molemminpuolista.

Lastensuojelun käsikirjassa on toimintaohjeet sellaisia tilanteita varten, joissa epäillään lasten viemistä tai lähtemistä taistelualueelle, herää epäily vanhempien aikeista lapsen viemiseksi taistelualueelle tai lapsi on jo viety tai lähtenyt itse taistelualueelle. Vastaavat toimintaohjeet tulisi laatia myös taistelualueelta palaavien lasten kanssa toimimiseksi. Vaikka tällä hetkellä Syyrian ja Irakin alueen tilanne on ajankohtaisin, on todennäköistä että vastaavia tilanteita tulee myös jatkossa. Taistelualueelta palaaviin lapsiin liittyviä kysymyksiä käsitellään nyt laajasti kaikissa Euroopan unionin maissa ja on odotettavissa, että tieto aiheesta lisääntyy nopeasti. Tiivistelmä aiheen kannalta keskeisistä seikoista on esitetty EU:n yhteydessä toimivan Radicalisation Awareness Networkin julkaisussa *Child returnees from conflict zones* (RAN issue paper November 2016).

- Laaditaan toimintaohjeet taistelualueelta palaavien lasten ja heidän läheistensä kanssa toimimiseksi.
- Lisätään tietoisuutta väkivaltaisesta radikalisoitumisesta ja sen vaikutuksista perheen sisäiseen tilanteeseen ja lasten kehitykseen ja asemaan esimerkiksi Radicalisation Awareness Networkin koulutuksella ja sen tuottamaa aineistoa hyödyntäen.

Terveyspalvelut

Taistelualueelta palaavilla voi olla hoitoa vaativia fyysisiä vammoja. Suurin haaste on kuitenkin henkiseen terveyteen liittyvät ongelmat, joita oleskelu taistelualueella väkivallan keskellä on synnyttänyt siitä riippumatta, onko itse osallistunut väkivaltaan vain onko nähnyt sitä kohdistettavan omia läheisiä tai muita ihmisiä kohtaan. Väkivallan ja sen näkemisen vaikutuksista on paljon tutkittua tietoa. Sotatilanteiden aiheuttamia traumoja sotilaille ja siviileille on tutkittu, samoin kuin väkivallan vaikutuksia perheissä, joissa väkivaltaa käyttävät puoliset joko toisiaan tai myös lapsia kohtaan. Yhteiskunnan turvallisuuden kannalta keskeistä on hoitaa väkivaltaan liittyvät traumat, jotta niistä ei seuraa väkivaltaisia tekoja tai muita turvallisuusongelmia. Hoitamaton trauma saattaa vaikuttaa vielä vuosikymmenten jälkeen.

- Lisätään terveydenhuollon ammattilaisten tietoisuutta Syyrian ja Irakin taistelualueelta palaavien tilanteesta tavoitteena, että he tunnistavat mahdolliset traumat ja hoitoa tarvitsevat henkilöt ohjataan mahdollisimman kattavasti palvelujen piiriin. Erityisesti taistelualueelta palaavien lasten traumojen tunnistamista parannetaan ja lisätään mielenterveysongelmiin liittyvää osaamista eri kulttuuritaustasta tulevien potilaiden palvelujen parantamiseksi.

Varhaiskasvatus ja opetustoimi

Jokaisen lapsen ja nuoren tulevaisuuden kannalta on tärkeää, että he eivät syrjäydy koulutuksesta. Taistelualueella syntyneet ja kasvaneet lapset ja nuoret ovat varhaiskasvatuksessa, kouluissa ja oppilaitoksissa sen jälkeen, kun he ovat palanneet Suomeen. Olisi ensiarvoisen tärkeää, että varhaiskasvatuksen henkilöstö ja opettajat saisivat tiedon lapsista ja nuorista, jotka ovat olleet taistelualueella ja osaavat toimia heidän kanssaan asianmukaisella tavalla. Näin tuettaisiin lasten ja nuorta integroitumisessa normaaliin elämään. Lapsen oikeuksien toteutuminen edellyttää, että lapsen ja nuoren kannalta keskeiset henkilöt ovat tietoisia seikoista, joilla on merkittävä vaikutus hänen hyvinvointinsa, oppimiseensa ja kehittymiseensä. Varhaiskasvattajille ja opettajille tämä tieto on tärkeä myös heidän toimiessaan yhteistyössä perheen kanssa. Näin varhaiskasvattajat ja opettajat osaisivat osaltaan tukea ja ohjata tukitoimiin taistelualueilta palaavia lapsia ja nuoria. Näin ehkäistäisiin lapsen ja nuoren ongelmia, tuettaisiin hänen palaamistaan takaisin normaaliin arkielämään sekä ehkäistäisiin hänen ulkopuolisuuden tunnettaan ja mahdollista väkivaltaista radikaalisoitumista. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus ovat mukana Radicalisation Awareness Networkissa (RAN) ja sen opetukseen keskittyvässä alatyöryhmässä, jossa vaihdetaan tietoa ja kokemuksia myös toiminnasta taistelualueelta palaavien kanssa.

- Lisätään varhaiskasvatuksen ja opetustoimen henkilöstön ml. oppilas- ja opiskelijahuoltohenkilöstön tietämystä yleisesti radikalisoitumisesta ja siihen liittyvistä ilmiöistä
- Järjestetään varhaiskasvattajille ja opettajille koulutusta siitä, miten kohdata ja toimia taistelualueelta palaavien lasten, nuorten ja perheiden kanssa. Koulutusta järjestetään myös eri viranomaistahojen vastuista ja roolista asian hoitamisessa sekä moniammatillisesti yhteistyötä eri viranomaisten ja asiantuntijoiden kanssa.
- Laaditaan opas, jossa taistelualueelta varhaiskasvatukseen tai kouluun palaaviin lapsiin ja nuoriin sekä heidän perheisiinsä liittyviä kysymyksiä on käsitelty laajasti ottaen huomioon myös avoimuuteen ja mediaan liittyvät kysymykset. Oppaassa annetaan toimintaohjeet myös haasteellisiin tilanteisiin, joita ei voida hoitaa enää varhaiskasvatuksen tai koulun sisäisin toimin.
- Selvitetään lainsäädäntö liittyen viranomaisten tiedon antamiseen ja saamiseen taistelualueelta tulevien lasten ja nuorten osalta. Sen pohjalta luodaan alueelliset ja paikalliset menettelyt, joiden kautta varhaiskasvatus ja koulu voivat osaltaan kohdata ja tukea lasta tai nuorta, joka on palaamassa varhaiskasvatukseen tai kouluun taistelualueelta sekä menettelyt yhteistyön järjestämiselle eri tahojen kanssa.

Poliisin Valtakunnallinen Uhkat -toiminto

Poliisitoiminnassa on todettu haasteeksi henkilöt, joihin liittyy niin sanottu kohdennetun väkivallan uhka. Tällä tarkoitetaan tarkoituksellisia tekoja, jossa tekijä valitsee tietyn kohteen väkivaltaiselle teolle. Väkivalta on tahallista, tarkoituksellista, suunniteltua ja vailla erityistä tunnekihtymystä. Se eroaa tunneperäisestä tunnekuohusta ja harkitsemattomasti tehdystä väkivallasta. Kohdennetun väkivallan tekijät eroavat yleisestä väkivaltarikollisuudesta, jossa päihitteet tai rikolliseen hyödyn tavoitteluun liittyvät tekijät ovat toiminnan tärkeimmät motiivit. Näiden henkilöiden toimintaan ei useinkaan voida puuttua rikoslain keinoin (rikoksen yritys tai valmistelu) eikä myös mielenterveyslain säädösten nojalla siitä huolimatta, että henkilö muodostaa vakavan väkivallan uhkan. Näiden henkilöiden käsittelemiseksi poliisissa on kehitetty poliisin Valtakunnallinen Uhkat -toiminto, joka sijaitsee Keskusrikospoliisissa ja johon liittyvät yhdyshenkilöt on nimetty jokaiselle poliisilaitokselle. Toiminta vaatii hallinnonalojen yhteisiä toimintamalleja, lainsäädännön tukea toiminnalle sekä ennalta estävän toiminnan prosessin ja ketjun saumatonta toimintaa. Parhaimmillaan ketju oirehtivan yksilön tunnistamisesta poliisin toimenpiteisiin ja mahdollisesti terveydenhuollon toimenpiteisiin toimii viivytyksettä jokaisen

toimintaan osallistuvan tuntiessa oman ja muiden roolit. Poliisin Valtakunnallinen Uhat -toiminta voi olla yksi keino arvioida ja hallita taistelualueelta palaajiin liittyviä turvallisuusuuhkia.

- Jatketaan poliisin Valtakunnallinen Uhat -toiminnon kehittämistä yhteisiä toimintamalleja luomalla ja jatkamalla lainsäädännön tarkastelua, jonka sisäministeriö ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö käynnistivät kesällä 2016.

Paikalliset yhteistyöryhmät

Kansallisen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin toimenpideohjelman mukaisesti kaupungin johdolla toimii paikalliset yhteistyöryhmät Turussa, Tampereella ja Oulussa. Nämä tukevat Ankkuritoimintaa väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisyssä. Lisäksi Helsingin poliisilaitos on perustanut Turvallinen Helsinki -työryhmän, jonka tehtäviin kuuluu myös väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyyn liittyviä tehtäviä. Yhteistyöryhmien työskentelyssä tulisi korostaa konkreettisia kysymyksiä ja niiden ratkaisemista viranomaisten järjestöjen yhteistyönä siitä huolimatta, että ryhmät eivät käsittele yksittäisiin tapauksiin liittyviä kysymyksiä. Toinen tärkeä tehtävä yhteistyöryhmillä on tiedon ja tietoisuuden lisääminen väkivaltaiseen radikalisoitumiseen liittyvistä seikoista ja toimintamalleista.

- Paikallisten yhteistyöryhmien tietoa ja tietoisuutta taistelualueelta palaaviin liittyvistä kysymyksistä lisätään ottaen huomioon paikallinen tilanne.
- Paikalliset yhteistyöryhmät vahvistavat viranomaisten ja järjestöjen yhteistyötä palaajiin liittyvien kysymysten käsittelemiseksi ja hallitsemiseksi.

RADINET - Exit toiminta

Radinet -exit -toiminta käynnistyi vuoden 2016 alussa. Toiminnan tavoitteena on tukea yksilöä irtautumaan väkivaltaisesta ääritöiminnasta ja ääriyhteisöstä sosiaaliryörymään keinoin. Muista väkivallasta irti auttavista palveluista Radinet toiminta eroaa siinä, että se tarjoaa myös tukea väkivaltaisesta aatemaailmasta irtautumisesta mentoroinnin keinoin. Palveluun hakeutuminen on vapaaehtoista. Palvelun tuottavat järjestöt yhteistyössä, ja toiminnan ohjausryhmää johtaa ja siinä ovat mukana viranomaiset. Kohderyhmänä ovat väkivaltaiseen äärioikeiston toimintaan osallistuneet sekä uskonnolla perusteltu väkivaltainen ekstremismi. Käytännön toiminnasta vastaa Vuolle Settlementti, ja palvelujen tuottamiseen osallistuvat tällä hetkellä Via Vis Oulussa, Aggredi Kuopio -hanke sekä Aggredi Helsinki.

Palvelu on tavoittanut hieman alle 20 henkilöä, joiden joukossa on myös taistelualueelta palaavia. Radinetin yhteistyö Ankkuritoiminnan kanssa on lisääntynyt. Palvelun rahoittaa Raha-automaattiyhdistys, joka myönsi sille rahoituksen tulevaisuudeksi kolmeksi vuodeksi. Rahoitus on alhaisempi kuin oli esitetty. Haasteena on, että palvelun kysyntä lisääntyy nopeammin kuin käytettävissä olevat resurssit. Radinet -palvelun tukee suoraan sekä yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvää toimintaa että viranomaisten toimia tällä alueella. Tästä syystä tilanne, jossa Radinet ei pysty täyttämään sille osoitettuja tehtäviä ja odotuksia, on myös viranomaistoiminnan kannalta haasteellinen.

Radinet -palvelun haasteena on, että taistelualueelta palanneella on paljon käytännön ongelmia, jotka muodostavat esteen integroitumiselle. Näiden käytännön asioiden ratkaiseminen on Radinetille mahdotonta ilman kunnan viranomaisten kanssa tehtävää yhteistyötä. Yhteistyö tulisi järjestää niin, että se perustuisi sovittuihin menettelyihin joita noudatetaan näissä tapauksissa. Nyt sekä Radinetin että viranomaisten niukkoja resursseja joudutaan käyttämään siihen, että jokaisen tapauksen kohdalla asioita sovitaan erikseen. Yhteistyön järjestäminen vaatii sitä, että tietoisuus taistelualueelta palaavien tilanteesta ja heihin liittyvistä haasteista kunnan viranomaisten keskuudessa lisääntyy.

- Luodaan paikallisesti menettelyt viranomaisten ja Radinet -palvelun yhteistyön sujuvoittamiseksi ja toiminnan tehostamiseksi.
- Selvitetään mahdollisuudet vahvistaa Radinet - palvelun rahoitusta ottaen huomioon palvelujen tarpeen lisääntyminen
- Radinet kehittää toimintaa, jolla edistetään lasten irrottautumista väkivaltaisesta aatemaailmasta
- Radinet kehittää ja vakiinnuttaa mentorointitoiminnan niin, että se ottaa huomioon myös nuorten ja naisten erityiset tarpeet

Kirkon Ulkomaanavun Reach Out- Perheiden tuen malli

Kirkon Ulkomaanapu käynnisti syksyllä 2016 Reach Out – hankkeen, jonka tavoitteena on lisätä viranomaisten, uskonnollisten yhteisöjen ja järjestöjen välistä yhteistyötä väkivaltaisen radikalisoitumisen ehkäisemiseksi sekä levittää tietoa väkivaltaisesta radikalisoitumisesta ilmiönä. Hankkeessa tuetaan viranomaisten, eri uskonnollisten yhteisöjen ja järjestöjen välistä yhteistyötä ja verkostoitumista. Hanke tähtää tiedon lisäämiseen ja työn koordinoinnin parantamiseen, jotta perheet, joita ilmiö on koskettanut, saisivat tarpeitaan vastaavasti paikallisesti tukea lähiympäristön toimijoita ja peruspalveluista. Tietoa, ymmärrystä ja yhteistyötä lisäämällä voidaan vahvistaa yhteiskunnan valmiutta tukea väkivaltaisesta radikalisoitumisesta kärsineitä perheitä ja yhteisöjä ja kehittää toimenpiteitä ilmiön leviämisen estämiseksi.

Hankkeessa kartoitetaan perheiden tuen tarpeita, tarjotaan viranomaisille ja järjestöille tietoa väkivaltaisesta radikalisoitumisesta ja taistelualueille matkustamisesta sekä perheiden tuen tarpeesta sekä tuetaan työn kannalta keskeisiä järjestöjä uskonnollisia yhteisöjä ja viranomaisia vahvistamaan yhteistyötä paikallisen toimivan käytännön yhteistyön aikaansaamiseksi

- Levitetään tietoa perheiden tuen merkityksestä sekä siitä, mistä tukea saa, paikallisten yhteistyöryhmien ja verkostojen kautta.
- Selvitetään, tulisiko Reach Out -toiminnan kautta nimetä tukea tarvitseville yksilöille ja perheille tukihenkilöitä, jotka auttaisivat esimerkiksi palveluihin ja muuhun tukeen liittyvissä asioissa.

Islamilaiset yhteisöt

Islamilaisilla järjestöillä ja yhteisöillä on palaajien kanssa toimimisessa tärkeä rooli niin asiantuntijoina kuin yhteistyökumppaneina. Näillä on sellaista tietoa ja osaamista, joka on viranomaistoiminnan onnistumisen kannalta keskeistä. Esimerkiksi mentorointi ja yhteisöllinen tuki ovat toimintoja, joita on vaikea toteuttaa onnistuneesti ilman islamilaisten järjestöjen ja yhteisöjen tukea ja osaamista. Haasteena on usein näiden järjestöjen vähäiset voimavarat, jotka rajoittavat mahdollisuutta osallistua yhteistyöhön. Yhteistyö etnisiä yhteisöjä edustavien järjestöjen kanssa on myös hyödyllistä.

- Tuetaan islamilaisten ja yhteisöjen mahdollisuuksia saada lisää yhteistyön edellyttämiä resursseja

Ehdotus toimintamallin toimeenpanemiseksi

Sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon ministeriryhmä käsittelee ehdotuksen toimintamalliksi viranomaisten yhteistyön järjestämiseksi taistelualueelta toimimiseksi. Ehdotus on ollut lausunnoilla ennen ministeriryhmän käsittelyä, ja viranomaiset ovat voineet tutustua siihen sekä esittää siihen huomionsa. Ministeriryhmän käsittelyssä otetaan huomioon, että vaikka ehdotuksessa keskitytään taistelualueelta palaajiin liittyviin kysymyksiin, voidaan toimintamallia käyttää myös muiden henkilöiden kohdalla, joihin liittyy vakava väkivallan riski ja joiden kohdalla riskiä ei voida vähentää vain

rikosoikeudellisin keinoin. Siten sen merkitys on laaja erityisesti uusien uhkien torjunnassa. Sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon ministeriryhmän kokoonpano on sisäministeri Paula Risikko (pj), oikeus- ja työministeri Jari Lindström, perhe- ja peruspalveluministeri Juha Rehula (Annika Saarikko kesäkuusta 2017 lähtien) ja puolustusministeri Jussi Niinistö. Ministerien käsittelyn jälkeen asianomaiset ministeriöt ja niiden hallinnonalat ryhtyvät toimeenpanemaan ehdotusta ja siihen liittyviä suosituksia.

Kunnilla on itsehallinto eikä niitä voida velvoittaa toimintaan kuin lainsäädännön perusteella. Kunnan sosiaali- ja terveystoimen, nuorisotoimen sekä opetustoimen viranomaiset ovat kuitenkin paikallisesti keskeisessä asemassa toimintamallin toimeenpanossa. Toimeenpanon kannalta on tärkeää, että kunnan viranomaiset tunnistavat oman roolinsa ja ovat sitoutuneet palaajien kanssa toimimiseen. Erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön informaatio-ohjaus on keskeistä, jotta taistelualueelta palaajiin liittyvät haasteet tunnistetaan ja toimintamallin toimeenpano etenee kunnissa. Suomen Kuntaliiton yhteydessä toimii useita, koko maan kattavia yhteistyöryhmiä ja -verkostoja, joissa on edustettuina mm. kunnanjohtajia, sosiaali-, terveys - ja opetustoimen asiantuntijoita kunnista. Suomen Kuntaliitto voi toiminnassaan edistää raportissa esitetyn toimintamallin ja suositusten toimeenpanoa.

Poliisihallitus ohjaa poliisilaitosten toimintaa ml. Ankkuritoiminta toiminnassa taistelualueelta palaajien kanssa.

Sisäministeriö on asettanut Ankkuritoiminnan kehittämisryhmän. Kehittämisryhmän tehtävänä on vahvistaa eri toimijoiden osallistumista Ankkuritoiminnan kehittämiseen, ohjata Ankkuritoiminnan kehittämistä mukaan lukien toiminnan tulosten, raportointi ja vaikuttavuuden kehittäminen, varmistaa, että Ankkuritoiminnan hyvät käytännön leviävät koko maahan ja tuottaa aineistoa, jolla varmistetaan yhdenmukaiset toiminnan periaatteet ja linjaukset (mm. toimintaa ohjaava käsikirja, muu materiaali). Ankkuritoiminnan kehittämisryhmän työssä otetaan huomioon tässä raportissa esitetyt linjaukset ja suositukset Ankkuritoiminnan kehittämisessä taistelualueelta palaajien kanssa toimimiseksi.

Sisäministeriö on asettanut kansallisen väkivaltaisen ekstremismin ennalta ehkäisyn yhteistyöryhmän ja johtoryhmän, jossa on laajasti edustettuina niitä toimijoita, joita tässä raportissa esitelty ehdotus koskee. Yhteistyöryhmä seuraa ja koordinoi kansallisen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelman toimeenpanoa ja raportoi siitä johtoryhmän kautta sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon ministeriryhmälle. Toimintamallin laatiminen viranomaisten yhteistyön järjestämiseksi taistelualueelta palaajien kanssa toimimiseksi on yksi toimenpide kansallisessa toimenpideohjelmassa ja sen toteutumista arvioidaan raportoinnin yhteydessä.

Muiden maiden käytäntöjä

Toimintamallia palaajien kanssa toimimiseksi valmisteleva työryhmä teki syksyllä 2016 Euroopan unionin työryhmän kautta kyselyn jäsenmaille siitä, miten ne toimivat taistelualueelta palaaviin liittyvien kysymysten kanssa. Jäsenmaiden toimittamat vastaukset eivät ole julkisia, mutta seuraavassa on esitetty seikkoja, joita niistä on voitu päätellä.

Sisäministeriön esittämät kysymykset olivat seuraavat:

1. Is there a national, regional or local multi-agency system for assessing, countering and preventing the threat of violence posed by returning foreign fighters? If so:
2. How and what information about the returning foreign fighters or other individuals coming back from the Syria/Iraq conflict zones is shared

3. How have issues regarding sharing classified and/or privileged information been solved in cases where preventing or countering the threat of violence from an individual have necessitated sharing information with a non-authorised party? (i.e. legislation, permission of owner of data, etc.)
4. What is the role or responsibility of the municipality authorities to be aware of the activities of these individuals? How is the cooperation on the local level organized, by whom and who has the main responsibility?
5. How is the threat regarding the individuals not being prosecuted assessed? Is the assessment done by one authority or by a multi-professional team?
6. Do criminal proceedings against the individual exclude the possibility of other measures of prevention (exit programs, counseling, coordinated multi-agency interventions, etc.)?
7. What is the role of the prosecutor in evaluating the threat of violence posed by these individuals and is there interaction between conducting investigations and/or prosecuting and preventive interventions? (i.e. consideration)

Vastauksista käy ilmi, että taistelualueilta palaaviin liittyvä uhka on arvioitu erilaiseksi eri maissa ja siten tietoisuus heihin liittyvistä riskeistä vaihtelee. Osa vastaajista ilmoitti suoraan, että heiltä ei ole lähtenyt taistelijoita Syyrian ja Irakin taistelualueille eikä heillä siten ole huolta palaajistakaan. Nämä olivat pääosin itäisen Euroopan maita. Enemmistö vastaajista oli kuitenkin tunnistanut uhkan ja tarpeen kohdistaa palaajiin toimenpiteitä.

Ensimmäinen kysymys koski sitä, onko maalla käytössä moniammatilliseen toimintaan perustuva menettely palaajiin liittyvien uhkien tunnistamiseksi ja niihin vaikuttamiseksi. Vastausten perusteella yleisin käytäntö on, että tiedustelupalvelu arvioi uhkan joko yksin tai yhteistyössä muiden turvallisuusviranomaisten kanssa. Viime aikoina eräät maat olivat tehneet uudistuksia, jotka kytkivät useampia viranomaisia uhkan arviointiin. Yhden vastaajan mukaan 10–13 -vuotiaan lapsen palatessa taistelualueilta hänen tilanteensa arviointiin kytketään heti sosiaaliviranomaiset. Toisen vastauksen mukaan toimintaan kytketään tarvittaessa muut viranomaiset lainsäädännön määräykset huomioon ottaen.

Kysymys kaksi käsitteli sitä, miten tietoa Syyrian ja Irakin taistelualueelta palaavista vaihdetaan. Yleisin vastaus oli, että turvallisuuspalvelu ja poliisi voivat vaihtaa tietoa keskenään. Yhdessä vastauksessa todettiin, että näiden kahden organisaation tietojen yhdistäminen oli tuonut hyviä tuloksia. Kaksi vastaajaa toi esille kysymykset tietojen jakamisesta myös muiden kanssa. Toinen totesi, että tämä oli haaste. Tämän taustalla voidaan arvioida olevan se, että on tunnistettu toiminnallinen tarve tietojen vaihtamiseen laajemmin. Yhden vastauksen mukaan poliisi voi harkinnan mukaan jakaa tietoja laajemmin, jolloin palaajaan voidaan kohdistaa samanlaisia toimia kuin mitä kohdistetaan henkilöihin, joka ovat aikeissa matkustaa Syyrian ja Irakin taistelualueille. Yhdessä vastauksessa todettiin, että turvallisuuspoliisi välittää tiedon taistelualueelta palaavista, jotka eivät ole rikosprosessissa niille kunnille, joihin ko. henkilö asettuu. Syynä tähän on se, että kunnan viranomaisilla yhteistyössä poliisin kanssa on vastuu näihin henkilöihin liittyvien riskien hallinnasta.

Kysymyksessä kolme kysyttiin, miten on ratkaistu kysymys tietojenvaihdosta ei-viranomaisten kanssa silloin, kun väkivallan uhkan torjuminen tätä edellyttäisi. Pääsääntöisesti vastaus oli, että koska kyse on tiedustelutiedosta, sitä ei voida jakaa. Tiedon omistaja päättää tiedon käytöstä lainsäädännön määräysten mukaisesti. Osasta vastauksia todettiin, että ei ole tullut esille vielä tapausta, jossa olisi jouduttu pohtimaan tätä kysymystä. Eräässä vastauksessa todettiin tiedon jakamiseen liittyvät ongelmat, mutta todettiin että käytännössä on voitu jonkin verran toimia esimerkiksi sosiaalitoimen hyvinvointiin liittyvien yhteistyöryhmien kautta.

Neljäs kysymys käsitteli kuntien vastuuta taistelualueita palaaviin liittyvien uhkien ehkäisyssä ja torjunnassa. Eräät vastaajat totesivat, että kunnilla ei ole tässä mitään roolia. Palaajiin liittyvän väkivallan uhkan arviointi ja torjunta oli näissä maissa keskitetty yhdelle valtakunnallisesti toimivalle virastolle. Osa vastaajista totesi, että yhteistyö on järjestetty jolla tavalla esimerkiksi säännöllisesti kokoontuvan yhteistyöryhmän kautta. Yhden vastauksen mukaan lainsäädäntö antoi mahdollisuuden siihen, että viranomaiset voivat määrätä taistelualueelta palaavan asuinpaikan määrääjäksi. Tähän liittyi myös velvollisuus ilmoittautua säännöllisesti poliisille sekä kielto tavata tiettyjä henkilöitä. Pohjoismaat korostivat kuntien roolia ja merkitystä palaajien kanssa toimimisessa, ja joissain maissa tämä oli lainsäädännöllä määrätty kunnan tehtäväksi. Paikallispoliisin ja kunnan välistä yhteistyötä korostettiin. Tiedustelupalvelun tehtävänä on tukea kuntia.

Viides kysymys koski sitä, miten sellaisiin taistelualueelta palaaviin liittyvä uhka arvioidaan, jotka eivät ole rikosprosessin piirissä. Osassa vastauksista kävi ilmi, että uhkan arvioinnissa käytettiin vain perinteisiä turvallisuusviranomaisten keinoja mukaan lukien kansainvälinen yhteistyö. Yhden maan vastauksessa tuotiin esille Hotline- palvelu ja sen yhteydessä toimiva keskus, johon yksittäisen henkilön tilanteesta huolestuneet voivat soittaa ja pyytää neuvoa. Tämä on ensimmäinen askel mahdolliseen interventioon. Eräässä vastauksessa todettiin, että lasten kohdalla riski arvioitiin heidän sosiaalisen tilanteensa kautta, aikuisissa keskitytään väkivallan riskiin ja mahdollisten rikosten selvittämiseen. Vastausten perusteella näyttää siltä, että Pohjoismaissa riskin arviointi perustuu laajempaan yhteistyöhön.

Kuudes kysymys selvitti sitä, kohdistettiin kotoon rikosprosessissa oleviin muihin tukitoimia, esimerkiksi exit-toimintaa. Yhden maan vastauksen mukaan terrorismin torjunnasta vastaava virasto oli ohjeistettu siihen, että myös muita toimia tuli käyttää rikosprosessin ohella. Yhden maan vastauksen mukaan muut toimet olivat ehdottomasti kiellettyjä. Yleisin vastaus oli, että rikosprosessi ei estä muiden keinojen käyttämistä.

Seitsemäs kysymys käsitteli syyttäjän roolia. Kaikissa vastauksissa todettiin, että syyttäjälle ei ole osoitettu uusia tehtäviä vierastaistelijakysymykseen liittyen.