

Epävirallinen käänös

1249. kokous – 2. ja 3. maaliskuuta 2016

Radikalisoitumista ja väkivaltaista ekstremismiä koskevia ohjeita vankiloille ja yhdyskuntaseuraamustoimistoille

(Ministerikomitea on hyväksynyt ohjeet 2. maaliskuuta 2016 ministerien sijaisten 1249. kokouksessa)

I. OHJEISSA KÄYTETTYJÄ KÄSITTEITÄ¹

Radikalisoituminen on dynaaminen prosessi, jonka myötä yksilö alkaa yhä laajemmin hyväksyä väkivaltaisen ekstremismin ja tukea sitä. Prosessin syyt voivat olla ideologisia, poliittisia, uskonnollisia, sosiaalisia, taloudellisia tai henkilökohtaisia.

Väkivaltainen ekstremismi merkitsee sellaisten tekojen edistämistä, tukemista tai tekemistä, jotka voivat johtaa terrorismiin ja joiden on tarkoitus puolustaa jonkin ryhmän rodullista, kansallista, etnistä tai uskonnollista paremmuutta ajavaa tai demokratian ydinperiaatteiden ja yhteiskunnan arvojen vastaista ideologiaa.

Dynaaminen turvallisuus on käsite ja työtapa, jossa henkilöstö asettaa ammatillisen etiikkansa perusteella etusijalle päivittäisen kommunikaation ja vuorovaikutuksen luomisen ja ylläpitämisen itsensä ja vankien välillä. Päämääränä on ymmärtää vankeja paremmin, arvioida heidän mahdollisesti aiheuttamiaan riskejä sekä varmistaa turvallisuuden ja järjestyksen säilyminen, mikä puolestaan edistää vankien kuntoutumista ja valmistautumista vapautumiseen. Käsite tulisi ymmärtää osana laajempaa turvallisuuden käsitettä, johon sisältyvät myös rakenteellinen turvallisuus, organisaatioturvallisuus ja staattinen turvallisuus (seinät, esteet, lukot, valaistus ja vankien sitomiseen tarvittaessa käytettävät välineet).

1

Näiden ohjeiden englanninkielisessä versiossa on käytetty verbiä "shall" Euroopan neuvoston rikosongelmia käsittelevän komitean (CDPC) vankeusrangaistuksiin ja yhdyskuntaseuraamukseen liittyvien ohjeiden vakiintuneen kirjoitustavan mukaisesti. Tapa vakiintui käyttöön, kun Euroopan vankilasäännöt (Ministerikomitean suositus Rec(2006)2 Euroopan vankilasäännöistä) julkaistiin vuonna 2006. Suomeksi vastaavissa kohdissa käytetään passiivin 1. partisiippia "on tehtävä", "on sovellettava" jne. Ohjeiden ei kuitenkaan tule kummallakaan kielellä katsoa viittaavan kansainvälisesti sitovaan lainsäädäntöön eikä muutenkaan olevan jäsenvaltioita sitovia tai pakottavia.

II. SOVELTAMISALA

Näissä ohjeissa suositellaan vankiloille ja yhdyskuntaseuraamustoimistoille toimenpiteitä, joilla ne voivat estää vastuullaan olevia henkilöitä radikalisoitumasta mahdollisesti terrorismiin johtavan väkivaltaisen ekstremismin kannattajiksi ja havaita radikalisoitumista, käsitellä radikalisoituneita henkilöitä ja auttaa heitä palaamaan yhteiskuntaan.

Tässä suositeltujen väliintulomenetelmien ensisijaisia kohderyhmiä ovat vangit, tutkintavangit sekä yhdyskuntaseuraamusten suorittajat ja ehdonalaiseen vapauteen päästetyt rikoksenteelijät.

Ohjeissa kuvattuja periaatteita toteuttavat ennen kaikkea vankeinhoito- ja yhdyskuntaseuraamusalan työntekijät. Ohjaavista periaatteista voi olla hyötyä myös vankien ja yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden parissa työskenteleville muiden virastojen ja uskontokuntien edustajille sekä oikeudenkäyntiavustajille, perheenjäsenille ja vertaisryhmille.

Radikalisoituminen on sosiaalinen ja poliittinen ongelma, joka vaikuttaa kaikkien viranomaisten työhön. Vankilat eivät ole ainoita laitoksia, joissa radikalisoitumista voi tapahtua, joten ongelman tehokas käsittely edellyttää kattavaa sosiaalista ja poliittista puuttumista sen syihin.

Vaikka Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa on vain vähän sellaisia vankeja ja yhdyskuntaseuraamusasiakkaita, jotka ovat vaarassa radikalisoitua tai tulla väkivaltaisiksi ekstremisteiksi, ongelman käsittelyyn on silti tärkeää kohdistaa riittävästi resursseja ja toimenpiteitä yhteiskuntaan mahdollisesti kohdistuvan vaaran vuoksi.

Näitä ohjeita on sovellettava käytäntöön asiaankuuluvien kansainvälisten ihmisoikeusasiakirjojen ja -normien sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisesti.

Ohjeet tukevat ja kehittävät Euroopan neuvoston olemassa olevia normeja, ja ne on luettava Euroopan neuvoston asiaankuuluvien suositusten muodostamassa viitekehyksessä. Tällaisia suosituksia ovat etenkin Euroopan vankilasäännöt (Ministerikomitean suositus Rec(2006)2), Euroopan neuvoston yhdyskuntaseuraamustyötä koskevat säännöt (Ministerikomitean suositus CM/Rec(2010)1), seuraamusten tai toimenpiteiden alaisia nuoria rikoksenteelijöitä koskevat eurooppalaiset säännöt (suositus CM/Rec(2008)11), Ministerikomitean suositus

CM/Rec(2012)12 ulkomaalaisista vangeista, Ministerikomitean suositus CM/Rec(2014)3 vaarallisista rikoksentehtävistä sekä Ministerikomitean suositus CM/Rec(2014)4 sähköisestä valvonnasta.

Joihinkin Euroopan vankilasääntöjen tärkeimpiin sääntöihin ja periaatteisiin viitataan näissä ohjeissa erikseen, jotta vankeinhoito- ja yhdyskuntaseuraamusviranomaiset muistaisivat noudattaa niitä työskennellessään vastuullaan olevien radikalisoituneiden henkilöiden parissa.

III. PERUSPERIAATTEET JA YLEISIÄ HUOMIOITA

a) Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen

1. Radikalisoitumisen ja väkivaltaisen ekstremismin ehkäisemiseen ja niihin puuttumiseen tähtäävien toimien on aina perustuttava lainsäädäntöön ja noudatettava kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja, sillä ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen on ensiarvoisen tärkeää radikalisoitumisen vastaisten toimien onnistumiseksi. Niiden noudattamatta jättäminen voi lisätä radikalisoitumista.
2. Kiduttaminen ja epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rankaiseminen on kielletty. Ilmaisun- ja uskonnonvapautta on kunnioitettava.

b) Tietosuoja ja yksityisyyden kunnioittaminen

3. Jos vangin yhteydenpitoa, viestintää ja vankilavierailuja valvotaan ja rajoitetaan radikalisoitumisepäilyjen vuoksi, nämä toimenpiteet on suhteutettava arvioituun riskiin ja toteutettava tavalla, joka kunnioittaa vapautensa menettäneitä henkilöitä koskevia kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja ja kansallista lainsäädäntöä sekä Euroopan vankilasääntöjen sääntöä 24, joka koskee vankien yhteyksiä ulkomaailmaan.
4. Mikäli vankeinhoito- ja yhdyskuntaseuraamusviranomaiset ja kansalliset lainvalvonta- ja tiedusteluviranomaiset vaihtavat radikalisoitumiseen ja väkivaltaiseen ekstremismiin liittyviä tietoja, viranomaisten on turvattava yksityisyys ja tietosuoja sopimalla tiukat ja selkeät menettelytavat ja noudattamalla niitä.
5. Vankeja kuntouttavien tahojen pitäisi pystyä tekemään työtään riittävän itsenäisesti ja

riippumattomana niistä tahoista, jotka tekevät väkivaltaista ekstremismiä koskevaa tiedustelutyötä. Onnistunut kuntoutus perustuu tällaisen riippumattomuuden luomaan luottamukseen.

c) Vankeus viimeinen vaihtoehto

6. Jotta voitaisiin soveltaa tehokkaasti periaatetta, jonka mukaan vankila on viimeinen vaihtoehto, on käytettävä mahdollisuuksien mukaan erilaisia yksilöllisiä seuraamuksia ja toimenpiteitä, jotta rikosentekijät pysyisivät osana yhteisöä ja jotta heidän mahdollisuutensa elää rikoksetonta elämää paranisivat. Viranomaisen välinen yhteistyö tässä asiassa voi edistää radikalisoitumisen ja väkivaltaisen ekstremismin ehkäisyyn liittyvien hyvien käytäntöjen jakamista.
7. Nuoret rikosentekijät voivat olla erityisen alttiita radikalisoitumaan. Jotta vankeusrangaistuksen negatiivisilta vaikutuksilta vältyttäisiin, heille on ensin harkittava muita yhteisössä käytössä olevia seuraamuksia ja toimenpiteitä. Nuorten rikosentekijöiden parissa tehtävään työhön on kohdistettava lisää työtä ja resursseja.

d) Vankilan hyvä johtaminen

8. Erilaisuuden kunnioittaminen, suvaitsevaisuus ja vankien ja työntekijöiden ihmisarvo ovat osa vankilan hyvää johtamista ja järjestystä, sillä ne ehkäisevät radikalisoitumiseen ja väkivaltaiseen ekstremismiin johtavia tilanteita.
9. Väkivalta, rasismi, islamofobia ja muut syrjinnän muodot eivät välttämättä yksin riitä laukaisemaan radikalisoitumista, mutta ne aiheuttavat katkeruutta ja tarjoavat hedelmällisen maaperän radikalisoiville ajatuksille. Puutteelliset vankilaolot ja vankiloiden ylläpito voivat myös lisätä vankilassa tapahtuvan radikalisoitumisen riskiä. Näiden ongelmien käsittelyä olisi siis pidettävä oleellisena osana radikalisoitumisen vastaista työtä.
10. Radikalisoituminen voi vastaavasti korostua ja vahvistua, jos vankilan johto käyttää kohtuuttomia keinoja. Siksi rangaistus-, voima- ja sitomiskeinojen on oltava oikeassa suhteessa vankilan järjestystä ja turvallisuutta uhkaaviin suoriin ja vakaviin uhkatekijöihin, jotta rikosentekijän kanssa voidaan mahdollisuuksien mukaan säilyttää tukea antava, luottamuksellinen suhde, joka edistää hänen integroitumistaan takaisin yhteiskuntaan.

11. Vankilan johdon on kuultava työntekijöitään ja otettava huomioon myös vankien mielipiteet yleisistä vankilaoloista sikäli kuin se on järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen puitteissa mahdollista.
12. Vankien turvallisuudentunne ja luottamus henkilökunnan toiminnan laillisuuteen saavat todennäköisesti aikaan positiivista muutosta ja helpottavat heidän kuntouttamistaan ja paluutaan yhteiskuntaan. Luottamuksen säilyttämiseksi ja rakentamiseksi on siis tehtävä mahdollisimman paljon työtä, jotta rikoksenteijöitä voidaan auttaa elämään ilman rikoksia.
13. Vankiloihin ja yhdyskuntaseuraamustoimistoihin on valittava ja rekrytoitava mahdollisimman paljon työntekijöitä, joilla on tarvittavaa kielitaitoa ja kulttuurista ymmärrystä. Kulttuurien- ja uskontojenvälisen tietoisuuden lisäämisen on oltava kiinteä osa työntekijöiden koulutusta, sillä se edistää ymmärrystä ja suvaitsevaisuutta erilaisia vakaumuksia ja traditioita kohtaan.
14. Työntekijät on valittava ja heitä on tuettava ja koulutettava siten, että heidän ammatillinen etiikkansa ja kykynsä vastustaa mahdollisia radikalisoitumispaineita kehittyvät ja säilyvät.
15. Koulutustoiminta on oleellinen osa sellaisten yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden ja vankien kuntoutusprosessia, joilla saattaa olla väkivaltaisia ekstremistisiä näkemyksiä. Se luo vankeuden aikana päivittäisiä rutiineja ja antaa tilaisuuden oppia uusia taitoja, jotka voivat helpottaa paluuta yhteiskuntaan.
16. Vankiloissa tapahtuvaan radikalisoitumiseen puuttuminen edellyttää vankilan hyvältä johtamiselta paitsi korkeaa ammatillista etiikkaa ja asennetta myös riittäviä resursseja. Se voi tarkoittaa sitä, että rekrytointiin ja koulutukseen tarvitaan mahdollisesti lisää varoja.

IV. VANKEINHOITO- JA YHDYSKUNTASEURAAMUSTYÖ

a) Arviointi

17. Monialaisten tiimien tulisi arvioida riskit ja tarpeet. Kun rikoksenteijän alustava ja myöhemmät riski- ja tarvearviointit on tehty, on kiinnitettävä erityistä huomiota radikalisoitumiselle alttiiden rikoksenteijöiden tunnistamiseen. Rikoksenteijöiden näkemykset tulee kirjata ylös olemassa olevien kansallisten riskiarviointiprosessien

mukaisesti, ja heille on annettava mahdollisuus antaa arvioista oma lausuntonsa.

18. Jotta vangeille ja yhdyskuntaseuraamusasiakkaille voidaan tarjota kuntoutumiseen tähtääviä yksilöllisiä hoito-ohjelmia, radikalisoitumisen tunnistamiseen on kehitettävä räätälöityjä arviointityökaluja, joita on käytettävä heti rikosoikeudellisen seuraamuksen tai toimenpiteen täytäntöönpanon alussa ja tarvittaessa uudelleen säännöllisin väliajoin, mikäli on syytä epäillä, että vanki saattaa olla radikalisoitumassa.

b) Vankilaan ottaminen ja sijoittaminen

19. Vankilaan ottamisen käytäntöihin on kiinnitettävä kaikkien vankien kohdalla erityistä huomiota, sillä hyvin toteutettuna ne herättävät vangeissa luottamusta ja turvallisuudentunnetta. Tällöin heidän terveydentilansa voidaan arvioida kunnolla vankilaan saapumisen yhteydessä, ja riskien ja tarpeiden arviointi, vankeusajan suunnittelu, luokittelu, vankilaan sijoittaminen ja asuttaminen helpottuvat.

20. Riippumatta siitä, sijoitetaanko terrorismirikoksista tuomitut vangit erillisiin vankiloihin, erillisille osastoille tai hajautetusti eri vankiloihin, heihin mahdollisesti liittyvät riskit, kuten muiden vankien radikalisoimisen riski, on arvioitava tapauskohtaisesti ennen kuin heidän sijoittamisestaan päätetään ja uudelleen säännöllisin väliajoin.

c) Korkean valvontatason vankilat, vankiloiden varmuusosastot ja vankien siirrot

21. Tarve sijoittaa terrorismiin liittyvistä rikoksista tuomitut vangit korkean valvontatason vankiloihin tai tiukan valvonnan alaisuuteen muissa vankiloissa on myös arvioitava tapauskohtaisesti ja kyseiset päätökset on arvioitava uudelleen säännöllisin väliajoin. Tällaisissa tapauksissa on sovellettava Euroopan vankilasääntöjen sääntöä 53, joka koskee erityisturvatoimia ja turvallisuusjärjestelyjä. Tällaisten toimien kohteeksi joutuneilla vangeilla on lisäksi oikeus esittää valitus riippumattomalle viranomaiselle, kuten Euroopan vankilasääntöjen säännössä 70 todetaan.

22. Terrorismirikoksista tuomittujen vankien säännöllinen siirtäminen voi heikentää heidän mahdollisuuksiaan integroitua yhteiskuntaan. Siirtojen tarvetta on siis arvioitava huolellisesti ja yksilöllisesti yksittäisen vangin aiheuttaman riskin valossa.

d) Kulttuuri ja uskonto

23. Euroopan vankilasääntöjen säännön 29 mukaan vankien kulttuuriin ja uskontoon liittyvät traditiot on huomioitava ruokailussa sekä mahdollisuuksien mukaan myös vaatetuksessa ja mahdollisuuksissa harjoittaa uskontoa ja viettää uskonnollisia juhlapäiviä. Mikäli mahdollista, vankien on saatava aterioita vakaumuksensa edellyttämiin kellonaikoihin.
24. Vankeinhoitoviranomaisia on kannustettava tekemään paikallisten uskontokuntien kanssa sopimuksia, joiden nojalla uskontokuntien valtuutettuja edustajia voi vieraila vankiloissa sellainen määrä, joka on sopiva suhteessa kyseistä uskontoa tunnustavien vankien määrään. Uskontokuntien edustajat tulisi kouluttaa asianmukaisesti toimimaan vankilaympäristössä.
25. Jotta vankeja voidaan kannustaa henkilökohtaiseen, myönteiseen muutokseen, on suosittava sellaisia uskontokuntien edustajia, jotka ovat perillä vankien kulttuurisista normeista ja hallitsevat heidän puhumiaan kieliä. Uskontokuntien edustajille on tarjottava riittävästi aikaa, tilaa ja resursseja vankien kahdenkeskiseen kohtaamiseen ja yhteisten uskonnollisten tilaisuuksien pitämiseen.

e) Viranomaisyhteistyö

26. Vankeinhoito- ja yhdyskuntaseuraamusviranomaisten on tehtävä yhteistyötä keskenään ja muiden lainvalvontaviranomaisten kanssa paikallisella, kansallisella ja kansainvälisellä tasolla, sillä terrorismiin johtavan radikalisoitumisen ja väkivaltaisen ekstremismin käsittely edellyttää ammatillisiin normeihin perustuvaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa.
27. Vankeinhoito- ja yhdyskuntaseuraamusviranomaisten on tehtävä yhteistyötä muiden julkisten ja yksityisten toimijoiden ja laajemminkin kansalaisyhteiskunnan kanssa, jotta rikoksentekijöille voidaan tarjota jälkihoitoa ja edistää heidän paluutaan ja integroitumistaan yhteiskuntaan.
28. Vankeinhoito- ja yhdyskuntaseuraamusviranomaisille on hyötyä osaamisen ja parhaiden käytäntöjen kokoamisesta ja niiden jakamisesta kansainvälisesti.

V. RADIKALISOITUMISEN JA VÄKIVALTAISEN EKSTREMISMIN HAVAITSEMINEN, EHKÄISEMINEN JA KÄSITTELY VANKILOISSA

a) Dynaamisen turvallisuuden käyttö

29. Vankien kanssa suoraan tekemisissä olevat työntekijät on koulutettava toimimaan dynaamisen turvallisuuden periaatteiden mukaisesti vankilan turvallisuuden ja järjestyksen säilyttämiseksi ja vankien kuntoutumisen edistämiseksi. Heidät tulisi ennen kaikkea kouluttaa käyttämään kriisinhallinnassa kulttuurien välistä sovittelua ja erilaisia väliintulomenetelmiä.

b) Havaitsemismenetelmät

30. Vankien kanssa suoraan tekemisissä olevat työntekijät on koulutettava ja heitä on tuettava, jotta he pystyvät erottamaan uskonnon harjoittamisen väkivaltaisen ekstremismin omaksumisesta ja jotta heillä on kyky reagoida nopeasti ja asianmukaisesti todellisiin, välittömiin uhkiin, jotka vaarantavat vankien tai työntekijöiden hengen, terveyden tai henkilökohtaisen koskemattomuuden. Työntekijöillä on erityisesti oltava keinoja ilmoittaa väkivaltaiseen ekstremismiin johtavan radikalisoitumisen merkeistä, ja asianmukaisiin toimiin on ryhdyttävä tällaisten riskien arvioimiseksi välittömästi ja ammattimaisesti.

31. Mikäli vankilat ja yhdyskuntaseuraamustoimistot kehittävät ja käyttävät erityisiä työkaluja ja menetelmiä, joiden avulla vankien kanssa suoraan tekemisissä olevat työntekijät voivat tunnistaa radikalisoituneita vankeja, työkalujen ja menetelmien on oltava ammattimaisia ja eettisiä ja ne on tarkistettava ja päivitettävä säännöllisesti.

32. Kun radikalisoitumisen havaitsemiseen kehitetään mittareita, henkilökuntaa on varoitettava siitä, ettei mittareita pidä käyttää irrallaan vaan on otettava huomioon yksittäisen tapauksen erityiset piirteet ja olosuhteet, jottei tehdä mielivaltaisia päätelmiä.

33. Mikäli radikalisoituminen herättää huolta tietyssä vankilassa tai yhdyskuntaseuraamustoimistossa, asianmukaisesti koulutetuille vankiloiden ja yhdyskuntaseuraamustoimistojen työntekijöille voidaan tarvittaessa antaa tehtäväksi varmistaa, että kyseisen vankilan tai yhdyskuntaseuraamustoimiston muut työntekijät tietävät, mistä saada nopeasti lisätietoa radikalisoitumiseen liittyvistä kysymyksistä, ja

että vangit ja yhdyskuntaseuraamusasiakkaat tietävät, miten ilmoittaa radikalisoitumista koskevista huolistaan.

c) Erityiset ohjelmat

34. Vangeille ja yhdyskuntaseuraamusasiakkaille on tarvittaessa kehitettävä ja tarjottava erityisohjelmia kuten mentorointia. Tämä koskee erityisesti radikalisoitumiselle alttiita henkilöitä, jotta heitä voidaan auttaa löytämään elämänsä muita vaihtoehtoja kuin rikokset ja väkivaltainen ekstremismi. Tällaisten ohjelmien toteuttamisessa ja valvomisessa on oltava mukana erityisesti koulutettuja henkilöitä.
35. Entiset väkivaltaiset ekstremistit, jotka ovat luopuneet väkivallasta, voivat olla hyödyllisiä toimijoita vankien tai yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden kuntoutuksessa.
36. Uskontokuntien edustajien, vapaaehtoisten, vertaisten ja sukulaisten mukaan ottamista voidaan myös harkita tapauskohtaisesti, sillä he voivat tukea merkittävästi rikoksenteekijöiden tehokasta integroitumista yhteiskuntaan.

VI. VAPAUTTAMISEN JÄLKEINEN TYÖ

37. Jotta integroituminen takaisin yhteiskuntaan onnistuisi, vankiloiden ja yhdyskuntaseuraamustoimistojen ei pidä työskennellä eristyksissä vaan niiden on oltava yhteydessä ja luotava yhteyksiä yhteisössä toimiviin järjestöihin voidakseen varmistaa, että vankeusrangaistuksen tai yhdyskuntaseuraamusten suorittamisen aikana kehitettyjä erityisohjelmia jatketaan tarkoituksenmukaisesti vapautumisen tai yhdyskuntaseuraamusten valvonnan loputtuakin.
38. Entisiä vankeja on myös autettava ottamaan yhteyttä yhteisön tarjoamiin tukijärjestelmiin. Sukulaisten ja sosiaalisten verkostojen osallisuutta on harkittava tapauskohtaisesti, sillä ne voivat tukea yhteiskuntaan palaamista.
39. Sähköisen valvonnan järjestelmät ja muut valvontamenetelmät on yhdistettävä muihin ammattimaisiin väliintulomenettelyihin ja tukitoimiin, joilla pyritään integroimaan radikalisoituneet rikoksenteekijät takaisin yhteiskuntaan.

VII. TUTKIMUS, ARVIOINTI JA VIESTINTÄ

40. Olemassa olevien radikalisoitumisen vastaisten ohjelmien tieteelliseen tutkimukseen ja arviointiin on varattava riittävästi resursseja. Tällaisten ohjelmien on perustuttava tietoon ja ne on arvioitava säännöllisesti.
41. Kansalaisten vakuuttamiseksi ja ymmärryksen varmistamiseksi tiedotusvälineiden kanssa on tehtävä työtä säännöllisesti.