

Euroopan unionin neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden päätelmät terrorismiin ja väkivaltaisiin ääriliikkeisiin johtavan radikalisoitumisen rikosoikeudellisten vastatoimien tehostamisesta

TODETEN, että terrorismiin ja väkivaltaisiin ääriliikkeisiin johtava radikalisoituminen on luonteeltaan moniulotteista ja dynaamista, minkä vuoksi siihen liittyy merkittäviä ja muuttuvia haasteita, joihin on vastattava myös oikeuslaitoksen tasolla, ensisijaisesti jäsenvaltioiden toimesta mutta tarvittaessa myös EU:n tason koordinoitulla tuella perussopimusten mukaisesti;

PALAUTTAEN MIELEEN, että neuvosto hyväksyi kesäkuussa 2014 EU:n terrorisminvastaiseen strategiaan^[1] liittyen tarkistetun EU:n strategian radikalisoitumisen ja terrorismiin värväyksen torjumiseksi^[2] ja että se joulukuussa 2014^[3] ja kesäkuussa 2015^[4] korosti tämän ilmiön ehkäisemisen ja torjumisen merkitystä tulevien toimien ensisijaisena painopisteenä;

PALAUTTAEN MIELEEN Eurooppa-neuvoston 12. helmikuuta 2015 antaman julkilausuman^[5], jossa korostettiin tarvetta esittää oikeudellisessa kontekstissa tapahtuvaan kuntoutukseen liittyviä aloitteita, joilla pyritään puuttumaan terrorismiin ja väkivaltaisiin ääriliikkeisiin johtavan radikalisoitumisen taustatekijöihin, myös vankiloissa;

OTTAEN HUOMIOON oikeusministereiden käymät keskustelut terrorismiin ja väkivaltaisiin ääriliikkeisiin johtavan radikalisoitumisen tehokkaista oikeudellisista vastatoimista ja niistä Riiassa 29. ja 30. tammikuuta 2015 annetun yhteisen julkilausuman sekä ministerilounaalla 13. maaliskuuta 2015 käydyt keskustelut ja tätä aihetta viimeksi 19. lokakuuta 2015 käsitelleen ministerikonferenssin tulokset;

OTTAEN HUOMIOON, että komission tiedonannossa "Terrorismiin ja väkivaltaisiin ääriliikkeisiin johtavan radikalisoitumisen ehkäiseminen: EU:n toimien tehostaminen"^[6], huhtikuussa 2015 hyväksytyssä Euroopan turvallisuusagendassa^[7] sekä uudistetusta sisäisen turvallisuuden strategiasta kesäkuussa 2015 annetuissa neuvoston päätelmissä^[8] lähivuosien painopisteenä pidetään erityisesti toimia, joiden tavoitteena on radikalismista loitontuminen, kuntoutuminen, radikalismista luopuminen ja radikalisoitumisen torjunta;

Euroopan unionin neuvosto ja neuvostossa kokoontuneet jäsenvalliot

OVAT SITÄ MIELTÄ, että on omaksuttava monialainen lähestymistapa, jotta terrorismiin ja väkivaltaisiin ääriliikkeisiin johtavaan radikalisoitumiseen voitaisiin puuttua tehokkaasti ottaen huomioon kaikki eri näkökohdat, joita ovat ennaltaehkäisy, tutkinta, syytteenpano, tuomitseminen, kuntoutus ja yhteiskuntaan sopeuttaminen;

OVAT SITÄ MIELTÄ, että tämän vuoksi on tarpeen varmistaa kaikkien julkisten ja yksityisten sidosryhmien, erityisesti syyttäjien ja tuomareiden, keskuudessa asianmukainen koordinointi ja synergia olemassa olevia oikeudellisia välineitä ja politiikkoja hyödyntäen ja oikeusvaltion periaatetta ja Euroopan unionin perusoikeuskirjaa täysimääräisesti noudattaen;

OTTAEN ASIANMUKAISESTI HUOMIOON yleiseen turvallisuuteen kohdistuvat riskit

OVAT TIETOISIA siitä, että paikalliset tilanteet poikkeavat toisistaan todellisten tarpeiden ja erityisten riskien, kansallisen oikeudellisen järjestelmän ja oikeuslaitoksen sekä asiaan liittyvien osapuolten ja sidosryhmien osalta ja että lähestymistavan on siksi oltava tapauskohtainen;

PÄÄTTELEVÄT tältä pohjalta, että seuraavilla toimilla voitaisiin tukea terrorismiin ja väkivaltaisiin ääriliikkeisiin johtavan radikalisoitumisen rikosoikeudellisia vastatoimia, KEHOTTAVAT kaikkia sidosryhmiä toteuttamaan asianmukaisia toimia aina kun se on mahdollista, ja KOROSTAVAT paikallisten toimijoiden tärkeää roolia:

1. Vankilalojen rakenne ja organisaatio

– Jäsenvaltioiden olisi toteutettava harkittua ja räätälöityä toimintapolitiikkaa vankiloissa tapahtuvan terrorismiin ja väkivaltaisiin

ääriliikkeisiin johtavan radikalisoitumisen ehkäisemiseksi; tämä politiikka olisi mukautettava kansallisiin olosuhteisiin ja asianomaisten yksilöiden tarpeisiin, ja siihen voisi sisältyä esimerkiksi seuraavia osatekijöitä:

- kehitetään riskinarviointivälineitä ja radikalisoitumisen varhaisten merkkien tunnistamisvälineitä ja tehostetaan tietojen jakamista rikosoikeudellisen ketjun eri toimijoiden välillä
- huolehditaan siitä, että vankiloissa työskentelee riittävä määrä asianmukaisen koulutuksen saaneita uskontojen edustajia ja tuetaan sosiaalityöntekijöitä ja kuraattoreita
- tarjotaan vangeille mahdollisuus oppia ja kehittää kriittisen ajattelun taitoja vankilassa
- taataan turvallinen vankilaympäristö, joka mahdollistaa tehokkaat kuntouttamis- ja yhteiskuntaan sopeuttamisohjelmat ja jossa kiinnitetään huomiota vankilan henkilökunnan ja vankien väliseen kunnioitukseen ja vuorovaikutukseen
- jatketaan työtä vankilalojen kohentamiseksi Euroopan neuvoston laatimat säännöt ja tätä alaa koskeva työskentely huomioon ottaen.

– Jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon saadut kokemukset, parhaat käytännöt sekä radikalisoitumisen torjunnan verkoston (RAN) ja erityisesti vankila- ja ehdonalaisoloja käsittelevän RAN-työryhmän suositukset, jotka on esitetty lokakuussa 2015 julkaistussa tilannekatsauksessa "Radikalisoitumisen ehkäiseminen vankila- ja ehdonalaisolosuhteissa".

– RAN-verkoston olisi jatkossakin toimittava foorumina asiaan liittyvien hyvien käytäntöjen vaihtoa varten, ja sen olisi osallistuttava tarkistamisprosessiin, joka koskee Itävallan, Ranskan ja Saksan vuonna 2008 laatimaa käsikirjaa terrorismiin ja väkivaltaisiin ääriliikkeisiin johtavan radikalisoitumisen ehkäisemisestä erityisesti vankiloissa.

– Jäsenvaltioiden olisi tarvittaessa laadittava vankiloille radikalismista luopumista ja radikalismista loitontumista sekä kuntoutumista tukevia ohjelmia vankilasta vapautumisen valmistelemiseksi sekä vapautumisen jälkeistä aikaa varten yhteiskuntaan sopeutumisen tukemiseksi.

– Jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä RAN-osaamiskeskusta ja sen tarjoutua antaa jäsenvaltioille pyynnöstä tukea ohjelmien käyttöönotossa.

2. Syytteenpanolle ja/tai vankeudelle vaihtoehtoiset tai niitä täydentävät toimenpiteet

– Jäsenvaltioiden olisi omaksuttava terrorismiin syyllistyyiin vierastaistelijoihin nähden monialainen ja kokonaisvaltainen lähestymistapa ja tarvittaessa jaettava asiaan liittyviä tietoja lainvalvonta-, turvallisuus- ja syyttäväviranomaisten kanssa sekä soveltuviin tapauksiin paikallisviranomaisten ja sosiaalityöntekijöiden kanssa; tätä varten voidaan perustaa monialaisia elimiä tai laatia työmenetelmiä taikka muuten varmistaa, että tapauksia seurataan yhtenäisesti.

– Jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä kaikkia eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän (ECRIS) tarjoamia mahdollisuuksia, ja komission olisi esitettävä ehdotus ECRISin laajentamiseksi koskemaan kolmansien maiden kansalaisia.

– Jäsenvaltioiden olisi harkittava kansallisten oikeuslaitostensa puitteissa ja (nuoria koskevan) rikosoikeudellisen järjestelmänsä joustavuutta hyödyntäen räätälöidyn ja tapauskohtaisen lähestymistavan omaksumista; lähestymistavan tulisi perustua perusteelliseen riskinarviointiin, jossa otetaan asianmukaisesti huomioon turvallisuus ja yleiseen turvallisuuteen liittyvät huolenaiheet ja tarvittaessa siihen sisältyisivät syytetoimille ja/tai vankeudelle vaihtoehtoiset tai niitä täydentävät toimenpiteet kaikissa menettelyn vaiheissa; näihin toimenpiteisiin voisi kuulua kuntoutus esimerkiksi ehdonalaisuuden tai vankeustuomion keskeytymisen edellytyksenä.

– Jäsenvaltioiden olisi harkittava sellaisten riskinarviointivälineiden käyttöä ja kehittämistä edelleen, joita oikeuslaitos voisi käyttää harkitessaan edellä mainittuja vaihtoehtoisia tai täydentäviä toimenpiteitä yksilökohtaista lähestymistapaa noudattaen; riskejä voitaisiin arvioida uudelleen säännöllisin väliajoin ottaen huomioon, että radikalismista luopuminen on dynaaminen prosessi; tässä yhteydessä olisi hyödynnettävä Euroopan neuvostossa ja terrorismin torjunnan kansainvälisessä keskuksessa (ICCT) jo tehtyä työtä.

3. Integroituminen, kuntoutuminen ja yhteiskuntaan sopeutuminen

– Jäsenvaltioiden olisi puututtava terrorismiin ja ääriliikkeisiin johtavan radikalisoitumisen taustatekijöihin toteuttamalla, myös koulutuksen alalla, kohdennettuja ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä ja yhteenkuuluvuutta lisääviä toimia ja ohjelmia, jotka edistävät perusoikeuksia, oikeusvaltion periaatetta ja demokratiaa sekä osallistavia, suvaitsevia ja moniarvoisia yhteiskuntia.

– Paikallisten, kansallisten, EU:n ja kansainvälisten viranomaisten olisi kehitettävä kansalaisyhteiskunnan kanssa menetelmiä ja välineitä stereotyyppien rikkomiseksi ja eri kohderyhmille suunnattavan vastapropagandan laatimiseksi sekä luotava verkostoja ja julkisia tiloja vuoropuhelua varten.

– Jäsenvaltioiden olisi komission ja asianomaisten EU:n virastojen tuella puututtava etenkin internetin käyttöön terrorismiin johtavia radikalisoimis- ja värväystarkoituksia varten sekä verkossa esiintyvään vihapuheeseen, joka lisää pelkoa, levittää väärinkäsityksiä ja stereotyyppioita tietyistä yhteisöistä tai ihmisryhmistä sekä yllyttää väkivaltaan ja vihaan, erityisesti kehittämällä myös internetpalveluntarjoajien kanssa yhteistyötä strategisen viestinnän alalla ja tarvittaessa perustamalla internetsisällöstä ilmoittamista käsitteleviä yksiköitä (Internet Referral Units) ja esimerkiksi jatkamalla tukea internetsisällöstä ilmoittamista käsittelevälle Europolin yksikölle ja strategisen Syyria-viestinnän neuvoa-antavalle ryhmälle.

- Jäsenvaltioiden olisi pantava täytäntöön toimenpiteitä, jotka mahdollistavat kuntoutumisen, radikalismista luopumisen ja radikalismista loitontumisen sekä vankiloissa että niiden ulkopuolella ja palaavien vierastaistelijoiden ja lähtemästä estettyjen yhteiskuntaan sopeutumisen; toimenpiteet olisi räätälöitävä paikallisten olosuhteiden ja yksittäisten tapausten mukaan.
- Jäsenvaltioiden olisi otettava uhrin ja terrorismiin syyllistyneet kuntoutetut entiset vierastaistelijat sekä sosiaalityöntekijät, yhteisöt ja läheiset mukaan toimintaan.
- Jäsenvaltioiden olisi vaihdettava keskenään kokemuksia ja parhaita käytäntöjä vankiloissa ja niiden ulkopuolella tapahtuvasta kuntouttamisesta sekä radikalismista luopumisen ja radikalismista loitontumisen tukemisesta.
- Jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä RAN-osaamiskeskusta ja sen tarjouta antaa jäsenvaltioille pyynnöstä tukea ohjelmien käyttöönotossa.

4. Koulutus

- Jäsenvaltioiden olisi taattava resurssit kaikkien sellaisten toimijoiden (vankilahenkilökunta, ehdonalaivalvojat, oikeuslaitos jne.) riittävää koulutusta varten, jotka ovat tekemisissä radikalisoituneiden ja väkivaltaisiin ääriliikkeisiin osallistuvien henkilöiden kanssa tai sellaisten henkilöiden kanssa, jotka ovat vaarassa radikalisoitua; koulutuksen olisi oltava jatkuvaa ja monialaista, ja siinä olisi hyödynnettävä EU:n ja kansainvälisellä tasolla käytettävissä olevaa tukea.
- Euroopan juridisen koulutusverkoston (EJTN), Euroopan poliisiakatemia (CEPOL) ja hyödyntäen Eurojustin asiantuntemusta RAN-osaamiskeskusten sekä tarvittaessa Euroopan ehdonalaishjärjestön (CEP) ja EuroPris-järjestön olisi tuettava jäsenvaltioita monentyyppisellä koulutuksella (perinteiset kurssit, verkkoseminaarit, henkilöstövaihto jne.), joka suunnataan terrorismin kanssa tekemisissä olevalle rikosoikeudellisten toimijoiden ketjulle kokonaisuudessaan; tässä yhteydessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota riskien arviointimenetelmiin ja kuntoutusohjelmien kehittämiseen, vankeudelle vaihtoehtoisten toimenpiteiden käyttöön sekä radikalisoituneiden henkilöiden kanssa tekemisissä olevien muiden kuin oikeuslaitoksen toimijoiden vastaaviin koulutusmahdollisuuksiin.

5. Seurannasta ja käytäntöjen vaihdosta oppiminen

- Eurojustin olisi terrorismirikoksia koskevien tuomioiden seurantaa (TCM) hyödyntäen jatkettava jäsenvaltioissa terrorismin ja väkivaltaisen radikalisoitumisen osalta sovelletun lainsäädäntökehityksen ja noudatetun oikeuskäytännön suuntausten ja tapahtumien seurantaa, syytteenpanolle ja vankeudelle vaihtoehtoisten toimenpiteiden mukaan luettuina, ja osallistuttava näin terrorismiin syyllistyneitä vierastaistelijoita koskevan kriminaalipolitiikan kehittämiseen.
- Eurojustin, RANin (RAN-työryhmien ja RAN-osaamiskeskusten), EJTN-verkoston ja tarvittaessa Europolin sekä CEP-järjestön ja EuroPris-järjestön olisi edistettävä nykyisten kansallisten käytäntöjen ja niistä saatujen kokemusten vaihtoa ja hyödynnettävä myös muissa asiaan liittyvissä elimissä (erityisesti UNICRI^[9] ja GCTF^[10]) terrorismiin ja väkivaltaisiin ääriliikkeisiin johtavan radikalisoitumisen rikosoikeudellisten vastatoimien osalta tehtyä työtä, erityisesti 1–4 kohdassa esitettyjen kysymysten osalta:

- vankilaolojen rakenne ja organisaatio
- tuomarien ja syyttäjien sekä vankilahenkilökunnan käyttämät riskinarviointivälineet niiden arvioimissa terrorismiin syyllistyneiden vierastaistelijoiden ja palaavien vierastaistelijoiden muodostamaa uhkaa
- "lajittelujärjestelmät", joiden tavoitteena on määrittää sopivin toimintalinja kussakin tapauksessa
- syytteenpanolle ja/tai vankeudelle vaihtoehtoisten tai niitä täydentävien toimenpiteiden ja erityisesti kuntoutusohjelmat sekä vankiloissa että niiden ulkopuolella
- yhteistyö asiaan liittyvien toimijoiden kesken sekä oikeuslaitoksen yhteydessä että sen ulkopuolella, koulutus mukaan luettuna
- terrorismiin syyllistyneitä vierastaistelijoita koskeva kriminaalipolitiikka
- internetin ja sosiaalisen median käyttö.

6. Rahoitus

- Komission olisi helpotettava edellä esitettyjä toimia myöntämällä EU:n rahoitusta eri sidosryhmien koulutusohjelmille ja erityishankkeille asianomaisten rahoitusohjelmien sääntöjen mukaisesti.
- Komission olisi annettava jäsenvaltioiden käyttöön rahoitusta, jotta ne voisivat kehittää radikalismista luopumista tukevia ohjelmia tai kuntoutusohjelmia käytettäväksi sekä vankiloissa että rikosoikeudellisissa menettelyissä, erityisesti ottamalla kiireellisesti käyttöön jäsenvaltioiden hyödyllisiä parhaita käytäntöjä, sekä tuettava tällaisten ohjelmien laatimista RAN-osaamiskeskuksessa.
- Jäsenvaltioiden olisi toteutettava erityishankkeita, joiden tavoitteena on parantaa rasismia ja muukalaisvihaa koskevan lainsäädännön täytäntöönpanoa, muun muassa kouluttamalla tuomareita, syyttäjiä ja poliiseja; komission olisi kohdennettava rahoitusta tähän tarkoitukseen.
- Jäsenvaltioiden olisi tuettava kansalaisyhteiskunnan järjestöjä suvaitsevuuden edistämiseksi ja viharikosten ja vihapuheen torjunnassa, muun muassa kehittämällä vastapropagandaa verkossa; komission olisi osallistuttava näihin toimiin.

- Komission olisi edistettävä sosiaalisen osallistamisen politiikan omaksumista Euroopan sosiaalirahaston kautta.
- Jäsenvaltioiden olisi kannustettava eri sidosryhmiä, myös rikosoikeudellisia toimijoita, paikallisviranomaisia ja kansalaisyhteiskuntaa hyödyntämään täysimääräisesti käytettävissä olevaa rahoitusta.
- Edellä esitetyt toimet olisi toteutettava monivuotisen rahoituskehyksen rahoitusresurssien puitteissa, ja nämä kysymykset olisi sisällytettävä monivuotisen rahoituskehyksen väliarviointiin.

7. Ulkoinen ulottuvuus

– EU:n olisi edistettävä terrorismiin ja väkivaltaisiin ääriliikkeisiin johtavan radikalisoitumisen rikosoikeudellisia vastatoimia kansainvälisesti ja avustettava tässä kolmansia kumppaneita ottaen asianmukaisesti huomioon paikalliset olosuhteet, turvallisuuden ja yleiseen turvallisuuteen liittyvät huolenaiheet.

PYYTÄVÄT puheenjohtajavaltiota, komissiota ja EU:n terrorismintorjunnan koordinaattoria raporttoimaan neuvostolle sopivassa vaiheessa näiden päätelmien täytäntöönpanon edistymisestä.

[1]14469/4/05

[2] 9956/14

[3] 16526/14

[4] 9951/15

[5]SN 10/15

[6]5451/14

[7] 8293/15

[8]9798/15

[9] YK:n alueiden välinen kriminaalipoliittinen tutkimuslaitos

[10] Maailmanlaajuinen terrorisminvastainen foorumi

Press office - General Secretariat of the Council of the EU

Rue de la Loi 175 - B-1048 BRUSSELS - Tel.: +32 (0)2 281 6319

press@consilium.europa.eu - www.consilium.europa.eu/press