



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäinen turvallisuus | Sisäministeriön julkaisuja 2019:17

Havaintoja palveluun ohjauksen rajapinnasta ja suosituksia toiminnan kehittämiseksi

Selvitys väkivaltaisen radikalisaation ennalta
ehkäisystä ja huolta aiheuttavien henkilöiden
palveluohjauksesta Ankkuritoiminnassa ja
paikallisessa yhteistyössä

Sisäministeriön julkaisu 2019:17

Havaintoja palveluun ohjauksen rajapinnasta ja suosituksia toiminnan kehittämiseksi

Selvitys väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisystä ja huolta aiheuttavien henkilöiden palveluohjauksesta Ankkuritoiminnassa ja paikallisessa yhteistyössä

Sisäministeriö

ISBN: 978-952-324-257-9

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Sisäministeriö	28.3.2019	
Tekijät	Milla Perukangas ja Tarja Mankkinen		
Julkaisun nimi	Havaintoja palveluun ohjauksen rajapinnasta ja suosituksia toiminnan kehittämiseksi Selvitys väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisystä ja huolta aiheuttavien henkilöiden palveluohjauksesta Ankkuritoiminnassa ja paikallisessa yhteistyössä		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Sisäministeriön julkaisuja 2019:17		
Diaari/hankenumero	-	Teema	Sisäinen turvallisuus
ISBN PDF	978-952-324-257-9	ISSN PDF	2490-077X
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-257-9		
Sivumäärä	55	Kieli	suomi
Asiasanat	hankkeet, poliisitoimi, radikalismi, väkivalta, moniammatillinen toiminta, yhteistyö, palveluohjaus, ennaltaehkäisy, huolta aiheuttava henkilöt		
Tiivistelmä	<p>Turussa tapahtui elokuussa 2017 puukotus, jonka tekijä tuomittiin terroristisessa tarkoituksessa tehdystä murhasta ja niiden yrityksistä. Tapauksen johdosta päätettiin selvittää, miten palveluohjaus on järjestetty tilanteissa, joissa poliisi ei kohdistu henkilöön toimenpiteitä ja hänet ohjataan kunnan tai järjestöjen palvelujen piiriin. Tavoitteena oli selkeyttää menettelyjä sekä selvittää yhteistyön nykytila ja kehittämistarpeet. Lisäksi selvitettiin, miten yhteistyö uskonnollisten yhteisöjen kanssa on järjestetty ja miten sitä tulee kehittää. Raportti sisältää nykytilan kuvauksen, joka perustuu paikallisten toimijoiden haastatteluihin sekä suositukset jatkotoimiksi. Lisäksi valmistelun yhteydessä tutustuttiin siihen, miten asia on järjestetty Alankomaissa, Tanskassa ja Isonsa-Britanniassa. Raportti sisältää näiden maiden järjestelmien kuvausta sekä arviointia suhteessa Suomen tilanteeseen.</p>		
Kustantaja	Sisäministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Inrikesministeriet	28.3.2019	
Författare	Milla Perukangas och Tarja Mankkinen		
Publikationens titel	Observationer om kontaktytan till hänvisning till service och rekommendationer om hur verksamheten kan utvecklas Utredning om förebyggande av våldsbejakande radikaliserings och om hänvisning av personer som orsakar oro till service i ankarverksamheten och i det lokala samarbetet		
Publikationsseriens namn och nummer	Inrikesministeriets publikationer 2019:17		
Diarie-/ projektnummer	-	Tema	Inre säkerhet
ISBN PDF	978-952-324-257-9	ISSN PDF	2490-077X
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-257-9		
Sidantal	55	Språk	finska
Nyckelord	projekt, polisväsendet, radikalism, våld, multiprofessionell verksamhet, samarbete, hänvisning till service, förebyggande, personer som orsakar oro		
Referat	<p>I augusti 2017 skedde det en knivhuggning i Åbo. Gärningsmannen dömdes för mord och försök till mord i terroristiskt syfte. Med anledning av det inträffade beslutade man att utreda hur hänvisningen till service har ordnats i de situationer där personen inte är föremål för polisens åtgärder och där hen hänvisas till kommunens eller organisationers tjänster. Målet var att förtydliga förfarandena samt att utreda nuläget för och behoven av att utveckla samarbetet. Dessutom utreddes det hur samarbetet med de religiösa samfundet har ordnats och hur det ska utvecklas. Rapporten innehåller en beskrivning av nuläget som grundar sig på intervjuer med lokala aktörer samt rekommendationer om fortsatta åtgärder. I samband med beredningen tog man dessutom reda på hur ärendet har ordnats i Holland, Danmark och Storbritannien. Rapporten innehåller en beskrivning av systemen i dessa länder och en bedömning i förhållande till situationen i Finland.</p>		
Förläggare	Inrikesministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of the Interior	28 March 2019	
Authors	Milla Perukangas and Tarja Mankkinen		
Title of publication	Observations and recommendations for local collaboration on referral mechanism of persons of concern in local multi-stakeholder collaboration for preventing violent radicalisation Report on experiences of the state of play of multi-professional Anchor work in case management practices and referral mechanisms for persons of concern		
Series and publication number	Publications of the Ministry of the Interior 2019:17		
Register number	-	Subject	Internal security
ISBN PDF	978-952-324-257-9	ISSN (PDF)	2490-077X
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-257-9		
Pages	55	Language	Finnish
Keywords	projects, police, radicalisation, violence, multi-professional cooperation, cooperation, referral to services, persons of concern		
Abstract			
<p>In August 2017, a series of stabbings took place in Turku. The perpetrator was sentenced for murder and attempted murder committed with terrorist intent. Because of this incident, a decision was made to investigate how referral to services has been organised in cases where the police do not target any measures at a person and he or she is referred to services provided by a municipality or an organisation. The aim was to clarify the processes, assess the current state of cooperation and identify development needs. A further aim was to find out how cooperation with religious communities has been organised and how it should be improved. The report includes a description of the current state that is based on interviews with local operators as well as recommendations for further work. In addition, the report describes the systems of the Netherlands, Denmark and the United Kingdom and compares these to the situation in Finland.</p>			
Publisher	Ministry of the Interior		
Distributed by/ publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Johdanto	9
1 Rajapintahankkeen esittely ja tarkoitus	12
1.1 Hankkeen tausta ja tehtävä	12
1.2 Käsitteitä ja määritelmiä	14
3 Miten väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisy ja huolta aiheuttavien henkilöiden palveluohjaus on paikallisessa yhteistyössä järjestetty	16
3.1 Paikallisen väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisyn rakenteet	16
3.2. Palveluohjaus paikallisessa ennalta ehkäisevässä työssä käytännössä	18
4. Selvityksessä tarkasteltavat paikallistoimijat ja niiden roolit väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisyssä ja huolta aiheuttavien henkilöiden palveluohjauksessa	21
4.1 Ankkuritiimit ja moniammatilliset kokoonpanot	21
4.2 Järjestöjen ja uskonnolliset yhteisöjen rooli väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisyssä ja huolta aiheuttavien henkilöiden palveluohjauksessa	23
4.2.1 Järjestötoimijoiden kuvaus	23
4.2.2 Uskonnollisten yhteisöjen kuvaus	24
5. Havaintoja palveluohjauksesta, sen haasteista ja sitä edistävästä tekijöistä	26
5.1 Paikallisen yhteistyön nykytila ja Ankkuritoiminta	26
5.1.1 Nykytila: Ankkuritoiminta ja väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisy sekä palveluohjaus	27
5.2 Paikallisen yhteistyön nykytila ja järjestöt	30
5.2.1 Nykytila: tietoisuus väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisystä ja paikallisen yhteistyön tuntemus järjestöjen keskuudessa	30
5.2.2 Nykytila: järjestöt ja palveluohjaus	31
5.3 Paikallisen yhteistyön nykytila ja uskonnolliset yhteisöt	32
5.3.1 Nykytila: tietoisuus väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisystä ja paikallisen yhteistyön tuntemus uskonnollisten yhteisöjen keskuudessa	34
5.3.2 Nykytila: seurakunnat ja palveluohjaus	35
5.3.3 Nykytila: rukoushuoneet ja palveluohjaus	35

6. Kansainväliset kokemukset ja toimintamallit	38
6.1. Alankomaiden moniammatillinen toimintamalli ja kokemuksia Haarlemista...	39
6.1.2 Alankomaiden kokemuksia ja hyviä käytäntöjä:	40
6.2 Tanskan malli ja kansallinen osaamiskeskus	41
6.2.1 Tanskan kokemuksia ja hyviä käytäntöjä	43
6.3. Iso Britannian kokemuksia tiedonvaihdosta: Suur-Manchesterin alueen moniammatillisen työn tiimit	44
6.3.1 Ison-Britannian kokemuksia ja hyviä käytäntöjä.....	45
6.4 Havaintoja vertailtaessa Suomen käytäntöjä Alankomaiden, Tanskan ja Ison-Britannian käytäntöihin.....	45
7. Havaittuja haasteita ja suosituksia jatkotyölle	48
7.1 Ankkuritoimintaa koskevat suositukset.....	48
7.2 Paikallisen yhteistyön kehittämistä koskevat suositukset.....	51

JOHDANTO

Onnettomuustutkintakeskuksen Turun puukotuksista tehdyssä raportissa (tutkintaselostus 7/2018) tuodaan esille ongelmia liittyen väkivaltaisesti radikalisoituneiden tai radikalisoitumisriskissä olevien henkilöiden saattamisessa sellaisten palvelujen piiriin, joilla voidaan tukea väkivaltaisesta toiminnasta irti pääsemisessä ja radikalisoitumisprosessin katkaisemisessa. Raportissa on selkeästi tuotu esille, että toiminta väkivaltaisesti radikalisoituneiden tai radikalisoitumisvaarassa olevien henkilöiden kanssa ei ole vain poliisin vastuulla vaan se on viranomaisten yhteinen vastuu, niin paikallisella kuin myös kansallisella tasolla. Lisäksi järjestöt ja uskonnolliset yhteisöt on otettava mukaan työhön.

Palveluunohjauksen haasteet koskevat erityisesti tilannetta, jossa poliisilla on tarve saattaa henkilö kunnan tai järjestöjen palvelujen piiriin. Joillain paikkakunnilla yhteistyö toimii hyvin, joillain heikommin. Menettelyt ovat varsin kirjavia ja usein myös epäselviä, eikä tieto noudatettavista menettelyistä ole aina kaikilla niillä, jotka sitä tarvitsisivat. Edes samalla paikkakunnalla tietoa menettelyistä ei aina ole kaikilla niillä, jotka näitä henkilöitä työsään kohtaavat. Näille niin sanotuille huolta aiheuttaville henkilöille ja heidän lähipiirilleen kysymys siitä, saako henkilö oikea-aikaisesti väkivallasta irti auttavia palveluja vai ei, voi olla erittäin kriittinen tulevaisuuden kannalta. Se on myös tärkeä asia meille kaikille ja koko yhteiskunnalle. Jokainen vakava väkivaltateko, erityisesti jos siinä on useita uhreja ja kyse on väkivaltaisesta radikalisoitumisesta tai terrorismista, muuttaa käsitystämme suomalaisen yhteiskunnan turvallisuudesta, heikentää turvallisuuden tunnettamme sekä vaikuttaa ympäristöön, jossa elämme.

Sisäministeriö käynnisti Rajapintahankkeen tavoitteena selvittää, mikä on palveluunohjauksen nykytila, millaisia ovat hyvät ja toimivat käytännöt ja miten toimintaa tulee kehittää. Selvityksessä tarkasteltiin myös yhteistyötä uskonnollisten yhteisöjen kanssa ja sitä, miten uskonnolliset yhteisöt voivat tukea huolta aiheuttavia henkilöitä, heidän lähipiiriään ja paikallisia yhteisöjä laajemmin. Myös uskonnollisten yhteisöjen kanssa tehtävässä työssä on keskeistä kehittää yhteistyötä eri viranomaisten kanssa.

Rajapintahankkeessa kuvataan olemassa olevia arjen hyviä käytäntöjä sekä haasteita, joita Suomessa ennalta ehkäisyn parissa työtä tekevät ammattilaiset Ankkuritoiminnassa, järjestöissä ja uskonnollisissa yhteisöissä sekä eri toimijoiden kanssa tehtävässä yhteistyössä kohtaavat. Hankkeen yhteydessä toteutettiin opintomatkat Alankomaihin, Tanskaan ja Isoon-Britanniaan, joissa on viime vuosina kehitetty voimakkaasti viranomaisten paikallisesti tehtävää yhteistyötä sekä luotu yhteistyöhön perustuvia, selkeitä ja läpinäkyviä menettelyjä huolta aiheuttavien henkilöiden ohjaamiseksi tarvittaviin palveluihin.

Sisäministeriö koordinoi Suomessa väkivaltaisen radikalisaatiota ja ekstremismia ennalta ehkäisevää työtä. Työhön osallistuvat laajasti eri viranomaiset mukaan lukien paikalliset viranomaiset, järjestöt, tutkijat ja yhteisöjen edustajat. Selvitystyön tulokset ja suositukset otetaan huomioon väkivaltaisen radikalisaation ja ekstremismin ennalta ehkäisytyön kehittämässä ja erityisesti vuoden 2019 alussa käynnistyneessä uuden kansallisen toimintapohjan laadinnassa.

Rajapintahankkeen raportin kirjoittamisesta vastaavat hankkeessa työskennellyt erityisasiantuntija Milla Perukangas ja hankkeen ohjausryhmän puheenjohtajana toiminut Tarja Mankkinen, joka toimii sisäministeriön poliisiosastolla kehittämispäällikkönä ja vastaa kansallisesta väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyn koordinoimisesta ja kehittämisestä. Raportti on esitelty sisäministeriön poliisiosaston johtoryhmässä.

Tämän selvitystyön tueksi asetettiin ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimi Tarja Mankkinen ja jonka jäseniä olivat Timo Kilpeläinen, poliisitarkastaja, Poliisihallitus, Pekka Heikkinen, poliisitarkastaja, Poliisihallitus, Habiba Ali, projektikoordinaattori, Kirkon Ulkomaanapu ja Oussama Yousfi, Radinet/Vuolle Settlementti. Ohjausryhmän laaja-alainen asiantuntemus ja tuki ovat olleet tärkeitä hankkeen suunnittelussa ja toteuttamisessa. Rajapintahankkeessa on tehty yhteistyötä Itä-Suomen yliopiston, Poliisihallituksen ja sisäministeriön yhteisen Ankkurikäsikirjaa kehittäneen hankkeen kanssa, ja tämä yhteistyö on tuonut tärkeää osaamista ja näkemyksiä selvityksen tueksi. Erityiskiitokset yhteistyöstä Ankkurikäsikirjan hankeryhmälle, jonka muodostavat Poliisihallituksen komisario Matti Airaksinen, tutkija Tanja Moilanen Itä-Suomen yliopistosta ja yliopistotutkija Mari Kangasniemi Turun yliopistosta.

Rajapintahankkeeseen osallistuneiden Ankkureiden tieto ja kokemukset olivat hankkeen toteuttamisen kannalta keskeisiä. Ankkureiden avulla saatiin tietoa Ankkurityöstä ja moniammatillisesta osaamisesta sekä siitä, miten yhteistyö on järjestetty järjestöjen ja uskonnollisten yhteisöjen kanssa. Useilla paikkakunnilla työtä tehdään pienin resurssein, mutta vahvalla motivaatiolla. Ankkureiden työ osoittaa, millainen voimavara yksittäiselle työntekijälle ja ryhmälle on tunne siitä, että tekee merkityksellistä työtä. Motivaatiota tulee myös vaalia ja siitä pitää huolehtia. Tämä on myös tämän raportin tärkeä suositus.

Selvityksen aikana tavatut uskonnolliset yhteisöt, kristilliset seurakunnat ja islamilaiset rukoushuoneet, tarjosivat työn tueksi osaamisensa ja arvokkaan kokemuksensa kohtaamisesta ja luottamuksen rakentamisesta. Lisäksi selvitystyöhön osallistui järjestöjä, jotka toimivat usein ihmisten ja eri toimijoiden rajapinnassa, ja joiden työllä tärkeä rooli viranomaistyön tukena.

Raportin luvussa 3 kuvataan, miten väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisy ja huolta aiheuttavien henkilöiden palveluunohjaus on paikallisessa yhteistyössä järjestetty sekä esitellään eri toimijat ja heidän roolinsa. Luvussa 4 esitellään havaintoja palveluohjauksen nykytilasta, haasteista ja palveluunohjausta edistävästä tekijöistä. Luvussa 5 on kuvattu, miten vastaava toiminta on järjestetty Alankomaissa, Tanskassa ja Isossa-Britanniassa. Luvussa 6 esitetään kehittämiskohteet ja suositukset.

1 Rajapintahankkeen esittely ja tarkoitus

RAJAPINTAHANKKEESSA TARKASTELLAAN HUOLTA AIHEUTTAVIEN HENKILÖIDEN PALVELUOHJAUSTA OSANA VÄKIVALLAN JA VÄKIVALTAISEN RADIKALISAATION JA EKSTREMISMIN ENNALTAEHKÄISYÄ

1.1 Hankkeen tausta ja tehtävä

Vuoden 2017 elokuussa Turussa tehtiin puukotus, jonka tekijä tuomittiin käräjäoikeudessa terroristisessa tarkoituksessa tehdystä rikoksesta. Tekijä perui valituksensa hovioikeuteen ja tuomio on lainvoimainen. Kyse oli ensimmäisestä henkeen ja terveyteen kohdistuvasta rikoksesta, jossa tuomio perustui vuonna 2003 voimaan tulleeseen lakiin terroristisessa tarkoituksessa tehdystä rikoksista.

Turun puukotusiskussa menehtyi kaksi henkilöä ja loukkaantui kahdeksan. Tekijän käytös oli jo ennen väkivallan tekoa herättänyt huomiota ja huolta lähipiirissä. Tekijästä annettiin vinkki poliisille. Ilmoitus ei kuitenkaan johtanut sellaiseen toimintaan, joka olisi pysäyttänyt henkilön radikalisoitumisen ja estänyt rikoksen.

Tekijä radikalisoitui edelleen, ja tuloksena oli koko Suomea järkyttänyt väkivallanteko. Teon jälkeen nousi esille kysymys siitä, **olisiko tekijä voitu ohjata sellaisten tukitoimien ja palveluiden piiriin, joiden avulla radikalisoituminen olisi voitu pysäyttää ja ehkäistä väkivalta?**

Turun tapahtumien taustaa ja kulkua kuvataan perusteellisesti Onnettomuustutkintakeskuksen kesäkuussa 2018 julkaistussa raportissa. Tutkintaraportissa kuvataan tekijän väkivaltaan johtanutta radikalisoitumisprosessia ja sen taustalla olevaa pitkään jatkunutta hankalaa elämäntilannetta, jossa ongelmat kasaantuivat, osittain sattumanvaraisesti. Tekijällä oli tapahtumahetkellä kielteinen turvapaikkapäätös, heikko sosiaalinen turvaverkosto,

heikot tulevaisuuden näkymät ja hän oli oireillut kielteisellä käytöksellä kauemmin ja myös itse pyytänyt päästä psykologille. Lisäksi tekijä tutustui henkilöön, jonka kautta hän kiinnittyi ISIL:in propagandaan ja ajatusmaailmaan vahvemmin ja propaganda sai hänen ajattelussa nopeasti yhä suuremman merkityksen. Huomionarvoista on, että tästä vaiheittaisesta ja loppuvaiheesta nopeasta radikalisoitumisprosessista on olemassa melko paljon tietoa, sillä lähipiiri ja ympäristö olivat kiinnittäneet huomiota hänen käyttäytymisensä muuttumiseen, mielentilaan ja ajatuksiinsa. Tieto huolesta saatettiin myös poliisin tietoon. Onnettomuustutkintakeskuksen raportin tietojen perusteella tiedetään, että tieto ei joutanut sellaisiin toimenpiteisiin, jotka olisivat ennalta estäneet teon. Tekijää ei myöskään ohjattu sellaisten palvelujen piiriin, jotka olisivat tukeneet hänen irtautumistaan väkivaltaisista ajatuksista ja pysäyttäneet radikalisoitumiskehityksen.

Turun tapauksessa tekoa ei ennalta ehkäisty, mutta onnettomuustutkintaraportti tarjoaa tärkeää tietoa siitä, että puuttumisen mahdollistavia kohtia olisi ollut useita. Viranomaisen vastuulla on toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, joiden avulla voidaan tulevaisuudessa ennalta estää vastaavia tekoja. Kokemukset Turun tapahtumasta antavat tähän liittyen tärkeää tietoa ja auttavat ennalta ehkäisemään tilanteita vastaisuudessa tehokkaammin. Lisäksi tapahtumien kuvaus osoittaa, että mikään yksittäinen taho ei olisi voinut tilanteeseen puuttua, ja eri toimijoiden välinen yhteistyö on välttämätöntä.

Turun tapauksessa tekijä oli turvapaikanhakija. Käytännössä huolta aiheuttavia henkilöitä, joihin liittyy korkea väkivallan uhka, on Suomessa enemmän ja he tulevat kaikista väestöryhmistä. Heillä ei ole yhtenäistä profiilia, ja heidän taustansa, väkivallan uhan taustalla vaikuttavat syyt ja ikä vaihtelevat suuresti. Syyt henkilöiden toiminnan taustalla ovat moninaiset. Väkivaltainen radikalisoituminen, aatteisiin ja ideologioihin perustuva motiivi voi olla yksi syy. Turun puukotukset osoittivat, kuinka merkittävät ja laajat vaikutukset yhteiskuntaan ja ihmisten turvallisuuden tunteeseen tällaisella väkivallalla on. Suorat vaikutukset väkivallan uhrien, heidän omaistensa ja auttamaan tulleiden elämään olivat suuria. Teolla on ollut myös laajemmin vaikutuksia yhteiskuntaan. Teon jälkeen vihapuhe ja viharikokset näkyviä vähemmistöjä ja erityisesti muslimiyhteisön jäseniä kohtaan ovat lisääntyneet. Teko vaikutti laajasti ihmisten ja erityisesti muslimiyhteisöjen turvallisuuden tunteeseen.

Yksi Onnettomuustutkintakeskuksen raportin suosituksia on, että tulee luoda selkeät ja yhtenäiset toimintamallit, joiden avulla huolta herättäviä henkilöitä on mahdollista oikea-aikaisesti ohjata sopivien palveluiden piiriin lisäämällä yhteistyötä viranomaisten ja järjestöjen välillä.

Suosituksen toimeenpanemiseksi sisäministeriössä käynnistettiin keväällä 2018 Rajapintahanke, jossa tarkastellaan huolta aiheuttavien henkilöiden palveluohjauksen nykytilaa, olemassa olevia käytäntöjä ja kootaan tietoa palveluohjausta edistävästä tekijöistä, hyvistä

käytännöistä sekä haasteista jatkotyötä varten. Hankkeessa on myös selvitetty eri maiden käytäntöjä.

SELVITYKSESSÄ KOOTAAN YHTEEN

- tietoa siitä, mikä on palveluohjauksen ja yhteistyön nykytila liittyen toimintaan henkilöiden kanssa, joihin liittyy korkea väkivallan riski (ns. HAH-henkilöt)
- tietoa palveluohjausta sekä yhteistyötä edistävästä tekijöistä sekä niistä seikoista, jotka vaikeuttavat asiakkaiden ohjautumista palveluihin.
- tietoa seikoista, jotka toisaalta edistävät palveluun ohjausta ja toisaalta ovat sen esteenä
- kuvaukset tunnistetuista hyvistä käytännöistä ja yhteistyömalleista

Raportti sisältää suositukset, jotka on tehty kootun tiedon pohjalta havaittujen haasteiden ratkaisemiseksi ja esteiden poistamiseksi.

1.2 Käsitteitä ja määritelmiä

Väkivaltainen ekstremismi

Väkivaltaisella ekstremismillä tarkoitetaan sitä, että väkivaltaa käytetään, sillä uhataan, siihen kannustetaan tai se oikeutetaan aatemaailmalla perustellen. Väkivaltainen radikalisoituminen on prosessi, jonka myötä yksilöt päätyvät käyttämään väkivaltaa tai uhkaamaan sillä, kannustamaan siihen tai oikeuttamaan sen aatemaailmalla perustellen.

Väkivaltainen radikalisoituminen on prosessi, jonka myötä yksilöt päätyvät käyttämään väkivaltaa tai uhkaamaan sillä, kannustamaan siihen tai oikeuttamaan se aatemaailmalla tai ideologialla perustellen. Suomessa esiintyviä ekstremismin eri muotoja ovat äärioikeistolainen, äärivasemmistolainen ja uskonnolla perusteltu väkivaltainen ekstremismi. Ennalta ehkäisyä ja toimenpiteitä kehitetään näiden kaikkien ennalta ehkäisemiseksi.

Aatemaailmalla tarkoitetaan jaettuja ajatusrakennelmia, joiden lähtökohtina ovat tulkinnot ihmisryhmistä, maailmasta, uskonnosta, ihmisten ja valtioiden välisistä suhteista, ihmisarvosta, pyhästä sekä ei-pyhästä tai vastaavista sekä yksilön toimintaa ohjaavista uskomuksista.

Väkivaltaisen radikalisaation ja ekstremismin ennalta ehkäisy Suomessa

Suomessa on systemaattisesti tehty työtä väkivaltaisen radikalisaation ja ekstremismin ennalta ehkäisemiseksi vuodesta 2012, jolloin vahvistettiin ensimmäinen kansallinen

toimenpideohjelma. Seuraava kansallinen Väkivaltaisen radikalisaation ja ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelma valmistui 2016, ja siinä on kuvattu työssä mukana olevat keskeiset vastuutahot ja niiden roolit sekä keskeiset ennalta ehkäisyn toimenpiteet. Toimenpideohjelman ulkopuolinen arviointi käynnistettiin marraskuussa 2018 ja uusi ohjelma laaditaan vuoden 2019 ensimmäisellä vuosipuoliskolla.

Väkivaltainen radikalisaatio ja ekstremismi ovat Suomessa, samoin kuin muissa Euroopan maissa, tullut aiempaa näkyvämmäksi ilmiöksi. Väkivaltaisen ekstremismin merkitys yhteiskunnalle ja sen jäsenille on yksittäisiä tekoja laajempi, koska se lisää vastakkainasettelua ja turvattomuuden tunnetta. Väkivaltaisen ekstremismin kannattajien ja väkivaltaisten ääriyhdistysten tavoitteena on saada huomiota toiminnalleen ja viestilleen, ja näin vahvistaa mielikuvaa, että näiden ryhmien jäsenten tavalla ajattelevia on paljon. Tämä näkyy esimerkiksi sosiaalisessa ja toimitetussa mediassa tapahtuvassa keskustelussa ja vastakkainasettelua, vihapuhetta ja väkivaltaa lietsovina ja ihannoivina sisältöinä.

Suomen kansallisena strategiana on, että väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisyä tehdään laajassa yhteistyössä eri viranomaisten, järjestöjen ja uskonnollisten yhteisöjen kanssa, jotta kaikki yhteiskunnan asian kannalta tärkeä osaaminen saadaan työhön mukaan. Painopiste ennalta ehkäisevässä työssä on paikallisella tasolla ja lähellä ihmistä, jossa ennalta ehkäisy ja varhainen puuttuminen käytännössä tapahtuvat. Väkivaltainen radikalisoituminen ja ekstremismi nähdään sekä sosiaalisena että turvallisuusongelmana.

Väkivaltaisen ekstremismin ennalta ehkäisyllä tarkoitetaan niitä erityisiä toimia, joita kohdennetaan niihin ryhmiin ja yksilöihin, jotka ovat vaarassa radikalisoitua. Ennaltaehkäisyn kohteena ovat kaikki Suomessa esiintyvät väkivaltaisen ekstremismin muodot. Nämä ovat väkivaltainen äärioikeisto, väkivaltainen äärivasemmisto ja radikaalien vaihtoehtoliikkeiden käyttämä väkivalta, uskonnolla perusteltu väkivaltainen ekstremismi ja yksittäiset toimijat.

Sisäministeriö julkaisee vuosittain väkivaltaisen ekstremismin tilannekatsauksia, joissa Suomessa esiintyviä väkivaltaisen ekstremismin muotoja ja niiden kehitystä tarkastellaan lähemmin. Tilannekatsaukset löytyvät sisäministeriön verkkosivuilta.

Huolta aiheuttavalla henkilöllä (HAH) tarkoitetaan henkilöä, joka on tullut poliisin, muun viranomaisen tai yksittäisen kansalaisen tietoon ja jonka käyttäytymisen tai elämäntilanteen suhteen on herännyt erityinen väkivaltaan liittyvä huoli. Huolta aiheuttavan henkilön auttamiseksi ja tilanteen hallintaan ottamiseksi tarvitaan usein eri viranomaisten yhdessä tekemiä, rikoksia ennalta estäviä toimenpiteitä paikallisella tasolla. Toimenpiteiden tarkoituksena on estää rikoksia ja henkilön käyttäytymisen kärjistymistä.

3 Miten väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisy ja huolta aiheuttavien henkilöiden palveluohjaus on paikallisessa yhteistyössä järjestetty

3.1 Paikallisen väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisyn rakenteet

Suomen kansallisena strategiana on, että ennalta ehkäisyä tehdään laajassa yhteistyössä eri viranomaisten, järjestöjen ja uskonnollisten yhteisöjen kanssa, jotta kaikki yhteiskunnan asian kannalta tärkeä osaaminen saadaan työhön mukaan. Tässä selvityksessä tarkastelun kohteena on palveluohjaus vastuuviranomaisten, järjestöjen ja uskonnollisten yhteisöjen näkökulmasta paikallisella tasolla.

Toiminnan kansallinen viitekehys

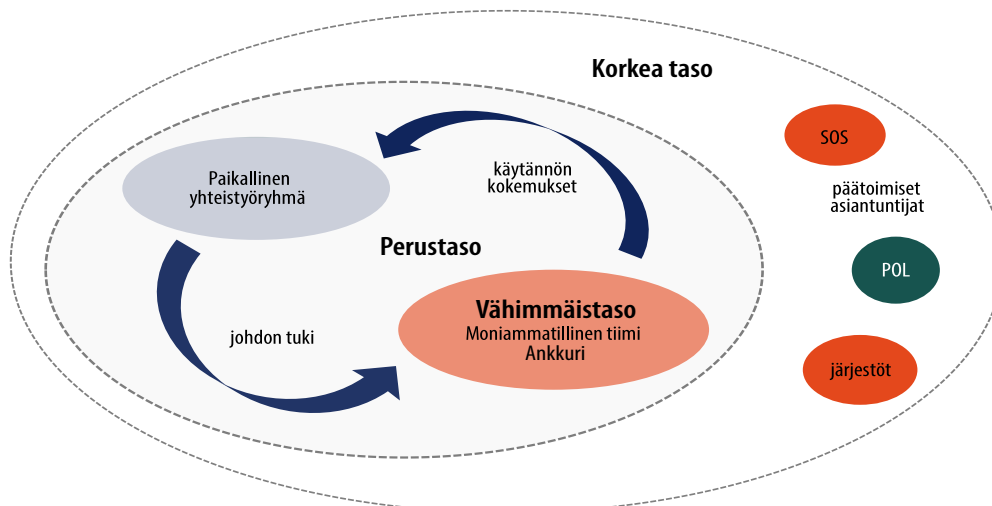
Kansallisessa väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelmassa (2016) on päätetty, että koko maahan luodaan tehokkaat ja toimivat rakenteet ja menettelyt väkivaltaisen ekstremismin ja radikalisoitumisen ennalta ehkäisemiseksi. Tavoitteena on varmistaa, että maan kaikissa osissa on valmiudet ja pysyvät rakenteet ennalta ehkäistä väkivaltaista radikalisoitumista ja ekstremismiä paikallisen tilannekuvan edellyttämällä laajuudella. Toiminnassa keskeistä on poliisin, erityisesti poliisilaitosten yhteydessä toimivien moniammatillisten Ankkuritiimien, muiden viranomaisten ja järjestöjen yhteistyö erityisesti nivelkohdassa, jossa henkilö siirtyy yhden viranomaisen tai järjestön palveluista toisen viranomaisen tai järjestön palveluihin. Tarkastelussa on erityisesti tilanne, jossa henkilö siirtyy poliisin palveluista kunnan tai järjestöjen palvelujen piiriin. Väkivaltaisen radikalisaation ja ekstremismin ennalta ehkäiseminen sekä huolta aiheuttavien henkilöiden palveluohjaus vaativat laajaa yhteistyötä. Yhdelläkään yksittäisellä viranomaisella tai muulla toimijalla ei ole edellytyksiä eikä keinoja ehkäistä näihin henkilöihin liittyvää väkivallan riskiä onnistuneesti yksin.

Alla on kuvattu paikallisen yhteistyön rakenteet ja toiminnan eri tasot. Käytännössä Rajapintahankkeen tarkastelussa olevat alueet ja olemassa olevat rakenteet vastaavat kansallisen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelmassa kuvattua vähimmäistason ja perustason paikallista toimintaa. Korkean tason toiminnan elementtejä on alueilla, joissa tehdään yhteistyötä järjestöjen ja uskonnollisten yhteisöjen kanssa.

Paikallisen toiminnan tasot

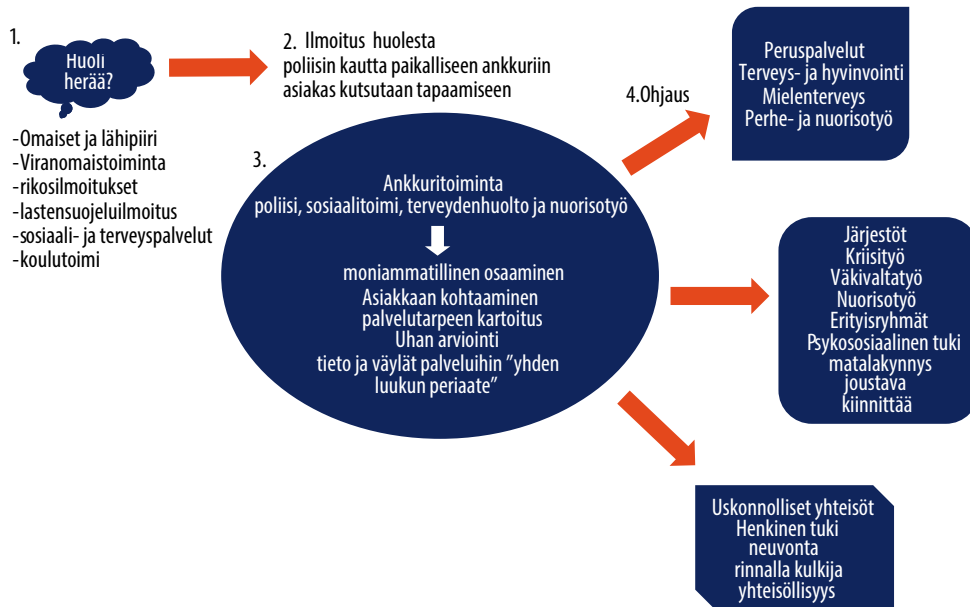
Vähimmäistaso. Kaikkien poliisilaitosten yhteydessä työtä tekevät moniammatilliset Ankkuriryhmät toimivat yhteyspisteenä ja vastuutoimijana alueella ilmenevien väkivaltaiseen radikalisoitumiseen ja ekstremismiin liittyvien tapausten hoidossa. Ankkuriryhmät järjestävät tarvittavan koulutuksen alueen viranomaisille ja muille toimijoille sen varmistamiseksi, että nämä osaavat ottaa yhteyttä oikeaan tahoon. Vähimmäistaso soveltuu pienille paikkakunnille ja paikkakunnille, joissa väkivaltainen radikalisoituminen ja ekstremismi ovat yksilötason ilmiöitä. On kuitenkin tärkeää huomata, että väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin uhka on olemassa pienilläkin paikkakunnilla. Esimerkkeinä tästä ovat koulusurmaajat, joukkosurmalla uhkaajat sekä internetin kautta ”itseradikalisoituneet” Syyrian ja Irakin konfliktialueille matkustaneet.

Perustaso. Ankkuritoiminnan lisäksi kunnassa tai seutukunnan alueella toimii väkivaltaisen ekstremismin ennaltaehkäisyn paikallinen yhteistyöryhmä tai yhteistyöverkosto. Ensimmäisessä, vuonna 2012 vahvistetussa kansallisessa väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelmassa paikalliset yhteistyöryhmät perustettiin Helsinkiin, Tampereelle, Turkuun ja Ouluun. Ryhmässä toimivat Ankkuritoimintaan osallistuvien organisaatioiden lisäksi sellaiset alueella toimivat viranomaiset ja muut toimijat, jotka osallistuvat väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennaltaehkäisyyn tai joilla on siihen liittyvää tietoa ja osaamista. Lähde kansallinen toimenpideohjelma.



Kuva 1

3.2. Palveluohjaus paikallisessa ennalta ehkäisevässä työssä käytännössä



Kuva 2 Palveluohjauksen vaiheet

Kuvassa 2 on havainnollistettu toimintamalli, jonka kautta palveluohjausta paikallisella tasolla tapahtuu. Mukana paikallisessa yhteistyössä ovat moniammatillinen Ankkuritiimi ja taustaorganisaatiot, järjestöt ja uskonnolliset yhteisöt.

Huolta aiheuttavat henkilöt ja väkivallan ennalta ehkäisy

Huolta aiheuttavia henkilöitä yhdistää se, että heidän käytöksensä ja toimintansa perusteella herää huoli siitä, että he saattavat käyttää väkivaltaa ja olla uhaksi myös muille ihmisille ja yhteiskunnalle. Usein ihmisen lähipiiri huomaa huolestuttavan käytöksen ensimmäisenä. Poliisin toimintaa ja tavoitteita toiminnassa huolta aiheuttavien henkilöiden kanssa on kuvattu kansallisessa poliisin ennalta estävän toiminnan strategiassa¹

Väkivaltainen radikalisoituminen ja ekstremismi on yksi tällaista väkivaltaan liittyvää huolta aiheuttava tekijä. Huolta aiheuttavien henkilöiden taustat ja syyt kohonneeseen riskiin toteuttaa väkivaltainen teko ovat erilaisia, mutta toteutuessaan teko koskettaa välittömien uhrien ja heidän lähipiirinsä lisäksi laajempaa ihmisryhmää ja usein koko

¹ ENSKA. Poliisin ennalta estävän työn strategia 2019-2023. Sisäinen turvallisuus. Sisäministeriön julkaisu 3/2019.

yhteiskuntaa. Viranomaisten tiedossa olevia, huolta aiheuttavia henkilöitä on useita satoja ja maantieteellisesti heitä löytyy kaikkialta Suomessa. Ihmiset, joilla kynnys väkivallan käyttöön on madaltunut ja joihin liittyy vakavan väkivallan uhka, eivät kuulu mihinkään yksittäiseen väestöryhmään vaan heitä löytyy yhteiskunnan kaikista ryhmistä, sosiaali- ja ikäluokista. Toiminnan tavoitteena on varmistaa, että vakavaan väkivaltaan kiinnostusta tuntevat ja siihen kykenevät henkilöt pystytään ajoissa tunnistamaan ja saattamaan tarvittavien palvelujen piiriin. Tämä on viranomaisten ja yhteiskunnan yhteinen vastuu.

Huolta aiheuttavan käytöksen taustalta saattaa löytyä erilaisia ja moninaisia syitä, esimerkiksi vaikeaan elämäntilanteeseen tai mielenterveyteen liittyviä tekijöitä. Huolta aiheuttavien henkilöiden palveluohjauksen kehittäminen on tärkeää siksi, että vaikka väkivallan uhan ja rikollisuuden torjunta pitkälle mielletään poliisiin tehtäväksi, ei poliisilla ole mahdollisuuksia eikä keinoja yksin ennalta ehkäistä väkivaltaa. Tapauksissa, joissa henkilö tai hänen käytöksensä herättävät huolta ympäristössä, mutta poliisilla ei ole toimivaltuuksia kohdistaa häneen poliisitoimenpiteitä, yhteistyö muiden viranomaisten ja toimijoiden kanssa on tärkeää. Yhteistyössä väkivallan uhka pystytään tunnistamaan, arvioimaan ja ennalta ehkäisemään. Tämä on tärkeää uhkaan liittyvän henkilön ja hänen lähipiirinsä sekä koko yhteiskunnan turvallisuuden kannalta. Vakavat väkivallan teot vaikuttavat myös laajasti ihmisten turvallisuuden tunteeseen.

Selvityksen tavoitteena on edistää toimintamallin kehittämistä rajapintaan, jossa palveluohjaus tapahtuu viranomaisten, yhteisöjen ja järjestöjen välillä. Ilman selkeitä ja sovitutuja toimintamalleja tukea ja palveluja tarvitseva henkilö voi tässä kohdassa pudota eri viranomaisten ja palvelujen väliin. Usein näiden henkilöiden elämän tilanne on sellainen, että he eivät yksin pysty hakemaan apua tai eivät ymmärrä tarvitsevansa apua, ja siksi vahvaa palveluohjausta tarvitaan.

Palveluohjauksella tarkoitetaan niitä toimia, joilla tukea tarvitseva henkilö saadaan tarvittavan tuen piiriin. Käytännössä palveluohjaus on prosessi, jossa asiakkaan tuen tarve tunnistetaan ja arvioidaan, tarvittavat tukipalvelut tunnistetaan ja henkilö ohjataan tuen piiriin. Keskeistä on yksittäisen viranomaisen asenne ja työskentelyote. Niiden tulee olla sellaisia, että jos hän itse ei pysty asiassa toimimaan, hän aktiivisesti ohjaa henkilön sellaiselle taholle, joka pystyy henkilöä auttamaan. Tämä edellyttää tietoa siitä, mitä palveluja on saatavilla ja tarjolla oman organisaation ulkopuolella.

Tukitoimenpiteiden vaikutus riippuu osaltaan siitä, osataanko asiakkaan tarpeet tunnistaa ja ohjataanko henkilö tuen piiriin oikea-aikaisesti ja tavalla, jossa henkilö haluaa vapaaehtoisesti vastaanottaa tukea. Prosessi on siis myös yhteistyötä asiakkaan kanssa. Asiakkaan kohtaamisella on suuri merkitys siinä, onnistuuko palveluohjaus ja saadaanko henkilö sitoutettua ja motivoitua tukitoimintaan. Ennalta ehkäisevän työn näkökulmasta onnistuneella palveluohjauksella voidaan merkittävästi vähentää väkivallan uhkaa, puuttua

huolestuttavan käytöksen juurisyihin ja näin ehkäistä kehitystä, jossa väkivalta kärjistyy. Ennalta ehkäisevässä työssä tarkastellaan kokonaisuutena toisaalta yksilön hyvinvointiin ja toisaalta turvallisuuteen ja väkivallan uhkaan liittyviä tekijöitä. Suomessa ja kansainvälisesti ennalta ehkäisevää työtä tehdään yhä laajemmin moniammatillisesti.

Suomessa Ankkuritoiminta on paikallinen moniammatillinen toimintamalli, jota tässä selvityksessä tarkastellaan

Ankkuritoiminta on moniammatillista työtä, jossa poliisi, sosiaalityöntekijä, terveydenhuollon ammattilainen (usein psykiatrinen sairaanhoitaja) ja nuorisotyöntekijä tekevät työtä yhdessä. Työ kohdistuu lasten ja nuorten (alle 18-vuotiaiden) rikosten ennalta ehkäisemiseen ja hyvinvoinnin edistämiseen. Väkivaltaiseen radikalisoitumiseen liittyvissä tapauksissa ei ole yläikärajaa, ja tällöin yhteistyöhön kytketään mukaan aikuissosiaalityö. Ankkuri toimii eri puolilla Suomea. Joillain alueilla useampi kunta on tehnyt yhteistyösopimuksen, ja Ankkuri tuottaa palveluja useammalle kunnalle. Joissain alueilla Ankkuri toimii yhden kunnan alueella. Ankkuritoiminta toimii yhteisten, kansallisten periaatteiden mukaisesti, jotka on kuvattu maaliskuussa 2019 julkaistussa Ankkurikäsi kirjassa. Samalla paikallisesti ja alueellisesti on huolehdittava siitä, että Ankkuritoiminta vastaa alueellisia ja paikallisia tarpeita ja erityispiirteitä.

Palveluunohjauksen näkökulmasta Ankkuritoiminta on keskiössä. Siinä ovat edustettuina eri viranomaiset, ja tästä johtuen palveluunohjaus on sujuvampaa kuin tilanteessa, jossa esimerkiksi poliisi ohjaa palveluja suoraan kunnan palvelujen piiriin. Ankkuritoimintaa osallistuvilla työntekijöillä on laaja näkökulma asiakkaiden elämäntilanteeseen ja ongelmiin, sillä moniammatillisen toiminnan ansioista heidän näkökulmansa on yhtä viranomaista laajempi.

Ankkuritoiminta.fi -sivusto ohjaa tuen piiriin

Tammikuussa 2019 julkaistiin Ankkuritoiminta.fi –sivusto, joka palvelee ammattilaisia, nuoria ja heidän läheisiä silloin kun nuorella on hankala elämäntilanne. Ankkuritoiminta tuo yhteen moniammatillisen osaamisen ja nuori ja perhe voivat saada tilanteeseensa kokonaisvaltaisemman tuen ja väylät palveluihin.

Sivusto on suunnattu ammattilaisille, perheille ja nuorille ja tarjoaa tietoa saatavilla olevasta tuesta.

- Ankkuritoiminta.fi –sivustolta löytyy:
- yhteystiedot kaikkiin Suomen Ankkuriryhmiin
- tietoa Ankkuritoiminnasta ja asiakastyöstä
- tietoa ajankohtaisista aiheista, tapahtumista ja koulutuksista
- tietopankki

4. Selvityksessä tarkasteltavat paikallistoimijat ja niiden roolit väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisyssä ja huolta aiheuttavien henkilöiden palveluohjauksessa

4.1 Ankkuritiimit ja moniammatilliset kokoonpanot

Selvityksessä haastateltiin seitsemän Ankkuriryhmää, ja ne mukaan lukien yhteensä yhdeksän moniammatillista työtä tekevää kokoonpanoa. Lounais-Suomen poliisilaitoksen alueelta mukana olivat Turun, Porin, Salon, Loimaan ja Rauman Ankkurit. Hämeen ja Päijät-Hämeen poliisilaitoksen alueelta mukana olivat Lahden ja Hämeenlinnan Ankkurit. Lisäksi selvityksessä tarkasteltiin Oulun poliisin UHKAT-toimintoa, jossa on kehitetty kohdennettua toimintamallia ja moniammatillista yhteistyötä huolta aiheuttavien henkilöiden kanssa työskentelyssä. Selvitykseen on otettu mukaan myös Tampereella toimiva moniammatillista työtä tekevä kokoonpano, joka on kehittänyt yhdessä paikallisen väkivaltaisen radikalisoitumisen ehkäisyn yhteistyöverkoston kanssa toimintamallia huolta aiheuttavien henkilöiden palveluohjaukseen viranomaisten ja järjestöjen kanssa.

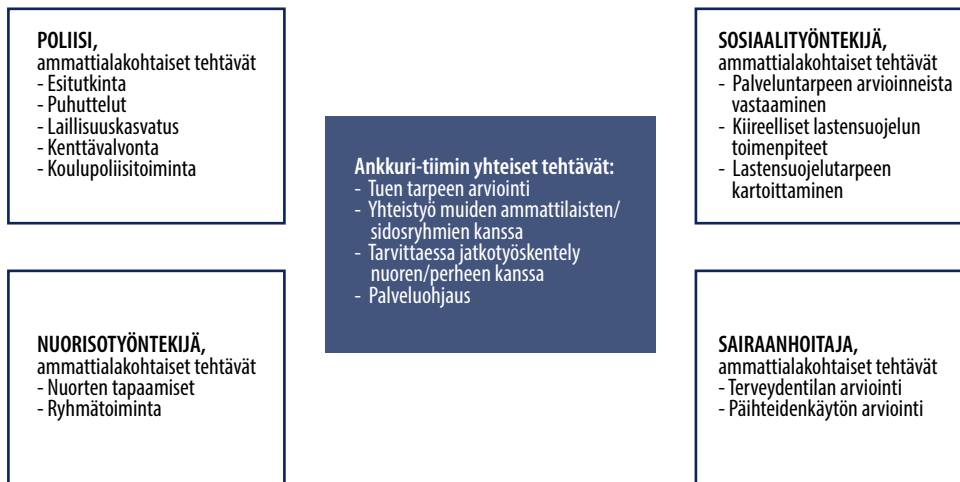
Ankkuritoiminnan kuvaus ja yleinen toimintamalli

Suomessa on kehitetty 1990-luvun lopulta lähtien moniammatillista Ankkurimallia, jonka avulla puututaan varhaisessa vaiheessa nuorten hyvinvointia uhkaaviin tekijöihin. Tavoitteena on saada rikoksilla ja päihteillä oireilevien nuorten rikoskierre katkaistua varhain puuttamalla toiminnan taustalla oleviin syihin, ei vain seurauksiin. Ankkuritoimintamallin avulla on puututtu erällä paikkakunnilla myös perhe- ja lähisuhdeväkivaltaan. Kansallisen toimenpideohjelman mukaisesti vuodesta 2016 lähtien Ankkuritoiminnan piirissä tehdään työtä väkivaltaisen ekstremismin ja radikalisaation ennalta ehkäisemiseksi. Toiminnan

kohderyhmät ovat kaikkien rikoksilla oirehtivien nuorten osalta alle 18-vuotta ilman alaikärajaa ja väkivaltaisain radikalisaation osalta ilman yläikärajaa. Alaikäisten kohdalla myös vanhemmat ovat mukana toiminnassa.

Ankkurimallissa työtä tekee yhden luukun periaatteella ryhmä, jossa työskentelevät yhdessä poliisi, sosiaalihoitaja ja terveystoimi, useimmiten psykiatrinen sairaanhoitaja. Joillakin paikkakunnilla työssä on mukana myös nuorisotoimi. Ryhmän jäsenet tuovat nuoren kanssa työskentelyyn oman erityisosaamisensa koordinoitusti ja he pystyvät käyttämään taustaorganisaatioidensa osaamista ja palveluja asiakkaiden tukena. Ryhmä toimii poliisilaitosten yhteydessä, mutta jokainen jäsen on osa omaa taustaorganisaatiotaan. Yhteistyössä mukana olevat taustatahot maksavat kukin työhön osoittamiensa henkilöiden palkkustannukset ja vastaavat esimiestyön kautta toiminnan ohjaamisesta ja seurannasta. Nuoren ja perheen näkökulmasta moniammatillinen yhteistyö mahdollistaa yksilöllisen, oikea-aikaisen ja koordinoitun tuen matalalla kynnyksellä. Ankkuritoimintaa on kaikkien poliisilaitosten alueella, mutta sen toteutuksessa on vaihtelua mm. toimintaan osallistuvien ammattilaisten suhteen. Ankkuritoimintaan on liittynyt mukaan noin 60 kuntaa, mikä ilmenee ankkuritoiminta.fi sivustolta.

Ankkuritoimijoiden tehtävät



Kuva 3

Kuva on lainattu Poliisihallituksen, Itä-Suomen yliopiston ja sisäministeriön käynnissä olevan Ankkurikäsikirjahankkeen koulutusmateriaalista. Kuvassa on kuvattu Ankkuritoiminnassa mukana olevien ammattilaisten tehtävät asiakastyössä ja Ankkurityöntekijöiden yhteistoiminta. Ankkurikäsikirja julkaistaan maaliskuussa 2019 ja se ohjaa ja tukee Ankkurien työtä.

Poliisin ennalta estävä erityistoiminta, RTA, UHKAT-toiminto, esimerkkinä Oulun poliisilaitos

Oulun poliisilaitoksella toimii UHKAT-toiminto, jonka tehtävänä on arvioida estää väkivallan uhkaa ja ohjata huolta aiheuttavia henkilöitä avun piiriin ikään katsomatta. Oulu oli yksi selvityksen piiriin kuuluvista alueista, joissa ennalta ehkäisevää toimintaa ja moniammatillista yhteistyötä tarkasteltiin. Oulussa poliisin johdolla toimivan UHKAT-toiminnon tehtävänä on arvioida huolta aiheuttavien henkilöiden aiheuttamaa väkivallan uhkaa ja ohjata henkilöitä avun tai tuen piiriin yhteistyössä sosiaali- ja terveyspalveluiden ja yhteistyötahojen sekä kolmannen sektorin palveluiden kanssa. Toiminnasta on hyviä kokemuksia.

4.2 Järjestöjen ja uskonnolliset yhteisöjen rooli väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisyssä ja huolta aiheuttavien henkilöiden palveluohjauksessa

Järjestöt ja uskonnolliset yhteisöt paikallisen yhteistyön voimavarana

Järjestöt ja uskonnolliset yhteisöt tavoittavat ihmisiä kaikissa elämäntilanteissa ja ne ovat kohtaamisen ammattilaisia. Järjestö- ja yhteisöpohjaisessa toiminnassa tavoitetaan ihmisiä, joita viranomaistoiminnalla ei tavoiteta. Hankalassa elämäntilanteessa neuvoa tai ohjausta haetaan usein läheltä, luotetuksi ja tutuksi koetulta taholta. Kynnys hakeutua tai ottaa yhteyttä järjestöjen ja uskonnollisten yhteisöjen palveluihin on usein viranomaistoimintaa matalampi. Yhtenä syynä tähän on se, että usein niissä työskentelevät ihmiset toimivat muutenkin osana lähiyhteisöä ja arkea. Kolmannen sektorin piirissä on myös osaamista ja tietoa, jota viranomaistoiminnassa ei ole, ja tätä voidaan hyödyntää työn tukena.

4.2.1 Järjestötoimijoiden kuvaus

Selvityksessä haastateltiin Ankkuritoiminnan kanssa yhteistyötä tekeviä järjestöjä samoilla paikkakunnilla, joissa haastatellut Ankkurit toimivat. Tieto yhteistyötahoista saatiin Ankkureiden kautta. Joissakin tapauksissa haastateltiin järjestöjä, joiden olemassa oleva toiminta ennalta ehkäisyssä oli tiedossa, mutta joilla ei ole käytännön yhteistyötä Ankkurin kanssa. Selvityksessä haastatellut järjestötoimijat toimivat pääosin nuorten sekä kriisi- ja perheyön parissa ja ne tarjoavat yleistä tukea ja palveluja hankalassa elämäntilanteessa oleville perheille ja yksilöille. Niillä paikkakunnilla, joissa järjestötoimijat tekevät väkivaltatyötä tai kohdennettua väkivaltaisen radikalisaation ja ekstremismin ennalta ehkäisevää työtä, otettiin tämä työ huomioon. Näitä järjestöjä ovat esimerkiksi Kirkon Ulkomaanavun ja Uskonnollisten ja perinteisten toimijoiden rauhanvälitysverkoston Reach Out-toiminta, Vuolle Settlementin Radinet / EXIT-toiminta, Via Vis-väkivaltatyö tai Turun Nuorten Muslimien

Foorumin MuVenna-hanke. Useilla järjestötoimijoilla on valtakunnalliseen toimintamalliin perustuvaa paikallista toimintaa ja palveluita eri paikkakunnilla. Joillakin paikkakunnilla yhteistyö viranomaisten kanssa on tiivistä, se saattaa perustua yhteistyösopimukseen ja järjestöt voivat toimia palvelutarjoajia osana kunnan palveluverkoston. Tällaista toimintaa on esimerkiksi Rikosuhripäivystys ja Suomen Mielenterveysseuran palvelut, Kriisikeskukset ja Perheasiain neuvottelukeskus. Kaikki toimijat tarjoavat matkankynnyksen tukea erilaisissa kriisitilanteissa tai yksilön hankalissa elämän tilanteissa.

Järjestöjen rooli ja vahvuudet ennalta ehkäisevässä työssä ja palveluohjauksessa

Järjestöt tuottavat erityispalveluja, jotka ovat keskeisessä asemassa väkivaltaisen ekstremismin ennaltaehkäisyssä. Väkivaltaisesta ekstremismistä kiinnostuneet ja näihin ryhmiin liittyneet eivät monesti luota viranomaisiin, ja tästä syystä heidän on usein helpompaa mennä järjestöjen tuottamiin palveluihin. Järjestöt tuottavat väkivallasta irti auttavia palveluja, mentorointia ja muita hoitopalveluja, jotka edistävät irrottautumista väkivallan käytön hyväksyvistä aatteista. Lisäksi järjestöt tarjoavat väylän väkivallattomaan yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen ja osallisuuteen sekä mahdollisuuden tulla kuulluksi. Järjestöt tarjoavat kriisi- ja neuvontapalvelua, joka tukee yksilöiden selviytymistä hankalista elämäntilanteista ja tukee positiivista elämän muutosta sekä hyvinvointia. Järjestöt voivat toimia sekä palvelua tarjoavina, että palveluun ohjaavina tahoina.

Järjestöt ovat usein hyvin verkostuneita ja tuntevat sekä kansalaisyhteiskunnan että viranomaisten toimintaa ja palveluita. Järjestöt voivat toimia tiedon välittäjinä olemassa olevista palveluista, rakentaa luottamusta viranomaistoimintaan ja neuvoa asiakkaita oikeiden palveluiden piiriin. Järjestöjen toimintaan osallistuminen voi kiinnittää ihmisiä yhteiskuntaan ja tätä kautta lisätä osallisuutta ja kuulumisen tunnetta.

4.2.2 Uskonnollisten yhteisöjen kuvaus

Selvityksessä haasteltiin uskonnollisia yhteisöjä, jotka toimivat selvityksessä mukana olevien Ankkurien kanssa yhteistyössä, tai joiden osaaminen on ennalta ehkäisevän työn ja palveluohjauksen näkökulmasta keskeistä. Osa uskonnollisista yhteisöistä toimii tiiviissä yhteistyössä viranomaisten kanssa, ja joissakin seurakunnissa tehtävä nuorisotyö kuuluu Ankkuritoiminnan piiriin. Käytännössä selvityksessä oli mahdollista haastatella eri kirkkokuntiin kuuluvia seurakuntia ja islamilaisia yhteisöjä. Valintaan vaikutti olemassa oleva yhteistyö sekä toiminnassa kuvatut palvelut.

Uskonnollisten yhteisöjen rooli ja vahvuudet ennalta ehkäisevässä työssä ja palveluohjauksessa

Uskonnolliset yhteisöt ovat asiantuntijoita ja uskottavia toimijoita uskonnon tulkintaan liittyvissä asioissa. Viranomaisilla ei välttämättä ole vahvaa uskontolukutaitoa tai ymmärrystä uskon harjoittamiseen liittyvissä asioissa. Uskonnolliset yhteisöt voivat tukea viranomaisia asiakkaiden kohtaamisessa ja tuoda uskontoon liittyvää asiantuntemusta viranomaisten työn tueksi. Uskonnolliset yhteisöt toimivat lähellä ihmistä elämän eri tilanteissa ja tarjoavat henkistä tukea sekä neuvontaa. Yhteisöt tavoittavat ihmisiä arjessa ja niiden jäsenet luottavat toimintaan, jonka vuoksi ne voivat toimia viranomaisten ja kunnan palveluihin ohjaavina tahoina sekä sillanrakentajina silloin, kun ihminen ei luota viranomaistoimintaa. Islamilaisilla rukoushuoneilla, kirkon maahanmuuttajatyön ja diakonian piirissä on kielitaitoa sekä ymmärrystä ihmisten palvelutarpeista, jota voidaan hyödyntää voimavarana palveluohjauksen kehittämistyössä.

Väkivaltainen ekstremismi tai sen uhka saattaa kohdistua uskonnollisiin yhteisöihin ja jäseniin, jonka kautta heillä voi olla ennalta ehkäisyn kannalta olennaista tietoa toiminnasta alueella. Uskonnollisilla yhteisöillä on tärkeä tehtävä vahvistaa yhteisöjen vastustuskykyä väkivaltaan kehottavia viestejä vastaan, ja ne voivat kriisin hetkellä tukea yhteisöä.

5. Havaintoja palveluohjauksesta, sen haasteista ja sitä edistävästä tekijöistä

5.1 Paikallisen yhteistyön nykytila ja Ankkuritoiminta

Ankkuritoiminta perustuu mukana olevien yhteistyötahojen yhteistoimintaan. Joillakin paikkakunnilla toiminta perustuu kirjallisiin sopimuksiin, jossa työhön laitettavat resurssit ja toiminnan tavoitteet sekä kohderyhmät on määritelty selkeästi. Osassa toimintaa yhteistyö, toiminnan tavoitteet ja kohderyhmät perustuvat suullisiin sopimuksiin. Suuressa osassa selvityksessä tarkasteltua Ankkuritoimintaa tehtiin palveluohjausta järjestöjen ja kunnan palveluihin, ja järjestöt nähtiin yhteistyökumppaneina palveluohjauksessa. Ankkuritoiminnan osallistuminen paikalliseen yhteistyöhön, esimerkiksi paikallisten yhteistyöryhmien toimintaan² Helsingissä, Turussa, Tampereella ja Oulussa, ja sen kehittämiseen vaihtelee. Joillakin paikkakunnilla työ on satunnaista ja toisilla systemaattista. Tähän vaikuttaa usein se, millaisia olemassa olevia yhteistyörakenteita ja toimintakulttuuria toimijoiden välillä tai verkostoja työntekijöillä on. Tietoisuus muista paikallisista toimijoista ja toiminnasta sekä se, löytyykö yhteistyöhön sopivia järjestötoimijoita paikkakunnalla, määrittävät toimintaa. Eniten yhteistyöhön työntekijöiden näkökulmasta vaikuttava yksittäinen tekijä on käytettävissä oleva työaika. Lähes kaikki haastateltavat toivat esille, että yhteinen työtila ja aika ovat toiminnan vaikuttavuuden ja kehittämisen kannalta keskeisiä. Yhteistyö kohdistuu työn kannalta keskeisiin kohderyhmiin eli pääasiassa nuoriin. Systemaattista kartoitusta yhdessä taustaorganisaatioiden kanssa järjestöyhteistyön kehittämiseksi ja kumppaneiden löytämiseksi oli tehty vain muutamassa tapauksessa. Esimerkiksi Turun kaupunki on tehnyt sosiaali- ja perhetyön palveluohjausta helpottavan palvelukartan, jonka Ankkuri koki hyödylliseksi. Osassa Ankkureita joko kaikki tai osa työntekijöistä olivat toiminnassa mukana osa-aikaisina, eikä työaikaa tästä syystä pystytty käyttämään

2 Kansallisen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelmasa 2012 päätetyn toimenpiteen mukaisesti perustettiin paikalliset yhteistyöverkostot Helsinkiin, Turkuun, Tampereella ja Ouluun.

toiminnan tai yhteistyön kehittämiseen. Tämä vaikuttaa Ankkuritiimin yhteisten tehtävien eli toiminnan koordinaation ja paikallisen yhteistyön kehittämiseen kielteisesti.

Joillakin paikkakunnilla sidosryhmätyö on keskeinen ja vakiintunut osa toimintaa ja siihen on olemassa käytännöt. Esimerkiksi Hämeenlinnassa ja Porissa Ankkurit järjestävät Ankkurikahveja, jonne he kutsuvat keskeisiksi sidosryhmiksi ja yhteistyötahoiksi tunnistettuja tahoja. Nämä Ankkureiden koolle kutsumat sidosryhmätapaamiset koettiin sekä Ankkurityötä tekevien, että niihin osallistuvien yhteistyötahojen näkökulmasta tärkeiksi tiedonvaihdon ja tiedon levittämisen sekä yhteistoiminnan suunnittelun tiloiksi.

Paikallisen yhteistyön ja yhteistyöverkostojen tehtävänä on koota yhteen paikallisia toimijoita, lisätä tietoa ja osaamista näiden välillä ja kehittää yhteistyötä paikallisella tasolla väkivaltaisen ekstremismin ennalta ehkäisemiseksi. Näihin verkostoihin osallistuvat usein Ankkuritoiminnan taustatahojen edustajat, mutta Ankkurityöntekijät eivät pääsääntöisesti ole näiden jäseniä. Ankkureiden osallistuminen paikallisen yhteistyöverkoston toimintaan tukisi sekä Ankkureiden että yhteistyöverkostojen työtä ja tarjoaisi valmiin sidosryhmätyön alustan. Tämä olisi myös resurssien käytön ja toiminnan koordinaation kannalta järkevää. Työhön käytettävissä oleva aika ja resurssit ovat rajalliset, ja tästä syystä paikalliseen yhteistyöhön kannattaa osallistua valmiiden rakenteiden kautta aina silloin, kun niitä on. Ankkuritiimien tietoisuus muiden toimijoiden toiminnasta ja olemassa olevista yhteistyöverkostoista vaihteli paikkakunnittain. Tietoisuus verkostoista ja osallistuminen näihin näyttäisi olevan riippuvainen yksittäisten työntekijöiden verkostoitumisesta, aktiivisuudesta ja aloitteellisuudesta.

5.1.1 Nykytila: Ankkuritoiminta ja väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisy sekä palveluohjaus

Toiminnan tavoitteet ja asiakasryhmät

Ankkuritoiminnan kansalliset tavoitteet ja asiakasryhmät on otettu paikallisessa toiminnassa huomioon vaihtelevasti. Kaikkien selvityksessä mukana olevien poliisilaitosten alueelta löytyi joidenkin poliisiasemien yhteydessä Ankkuritoimintaa, jossa toiminnassa tehdään myös väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisevää työtä ja tämä on osa toiminnan tavoitteita. Valtakunnallista ohjeistusta ja viranomaisten yhteistyötä ohjaavaa valtakunnallista yhteistyösopimusta tai ohjeistusta Ankkuritoiminnalle ei ole. Ohjeistuksen puute näkyy suurina eroina Ankkuritoiminnan piiriin kuuluvien kohderyhmien, toiminnan ja käytäntöjen osalta eri paikkakunnilla. Ankkuritoimintaa varten on valmisteilla käsikirja, joka tukee yhdenmukaista Ankkuritoiminnan kehittämistä tulevaisuudessa. Käsikirja julkaistaan maaliskuussa 2019.

Käytännössä Ankkuritoiminnan keskiössä on tällä hetkellä nuorten rikoksilla ja päihdeongelmilla oireilevat nuoret, jotka tulevat tietoon pääsääntöisesti taustatahojen tieto- ja

asiakasjärjestelmien kautta silloin, kun nuoresta tehdään rikosilmoitus tai lastensuojeluilmoitus. Ankkurin asiakastyötä ohjaavat asiakkuuden kriteerit, joiden avulla asiakkaat tunnistetaan ja otetaan Ankkuritoiminnan piiriin. Myös näissä kriteereissä on paikkakuntakohtaisia eroja, ja niiden taustalla on erilaisia syitä ja perusteluja. Joissain Ankkureissa asiakkaiksi otetaan vain alle 15-vuotiaita ensi kertaa viranomaisten tietoon tulevia, joissain Ankkureissa työtä tehdään alle 18-vuotiaiden kanssa ja osassa huolta aiheuttavien ja väkivaltaiseen radikalisaatioon liittyvien ongelmien vuoksi tulevia ilman yläikärajaa. Haasteena on se, miten väkivaltaisella radikalisaatiolla oirehtivat käytännössä löytävät Ankkuriin, jos tärkein asiakkaaksi ohjautuvuutta edistävä tekijä on asiakkaan ikä ja rikos- tai lastensuojeluilmoitus eikä asiakkaan tilanne ja tarpeet. Edellä kuvatut asiakasohjautuvuutta säätelevät kriteerit sopivat rikoksilla oireilevien nuorten löytämiseen. Väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisyn kannalta ne toimivat huonosti, sillä tavoitteena on puuttua radikalisoitumiseen ennen kuin ideologinen tai aatteellinen sitoutuminen ovat jo johtaneet väkivaltaan. Väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisemiseksi asiakasohjautuvuus tarvitsee tuekseen paikallisen yhteistyön, ja toisenlaisia käytäntöjä verrattuna muihin työn kohderyhmään. Sitä vastoin väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisyn asiakastyöhön Ankkuritoiminta ja sen yhdistetty osaaminen nähtiin Ankkurityöntekijöiden näkökulmasta sopivaksi. Tämä vastaa kansainvälistä kokemusta, josta lisää raportin 5. luvussa.

Kansainvälisten hyvien käytäntöjen mukaan moniammatillinen toiminta on tehokkain menettely katkaista radikalisoitumisprosessi. Väkivaltaisen radikalisoitumisen taustalla on monia syitä, ja tästä syystä ennalta ehkäisyn käytettävissä on oltava erilaisia keinoja. On myös tärkeää, että ennalta ehkäisyä ei tehdä niin, että se vahvistaa henkilön identiteettiä väkivaltaisten aatteiden ja ideologioiden kannattajana. Tähän tilanteeseen voidaan joutua, jos käytetään hyvin yksipuolisia keinoja.

Tunnistaminen ja sidosryhmätyön merkitys palveluohjauksessa

Ankkurin tekemä sidosryhmätyö ja kokoonpano vaikuttavat merkittävästi asiakasohjautuvuuteen. Nuoret ohjautuvat Ankkuriin myös nuorisotoimen, etsivän nuorisotyön ja jalkautuvan Ankkuritoiminnan kautta. Tätä tapahtuu erityisesti silloin, kun nuorisotoimi kuuluu Ankkuritoimintaan, ja olemassa olevat väylät ohjautumiseen ovat sidosryhmien tiedossa. Jatkossa väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisyssä Ankkuritoiminnassa ei ole ikärajaa, ja aikuissosiaalityön linkittäminen Ankkuritoimintaan palvelisi kohderyhmää ja väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisyä. Tällöin väylät ja verkostot aikuisten palveluihin olisivat toiminnan piirissä. Joillakin paikkakunnilla Ankkuriin ohjautuu koulutoimen kautta nuoria myös silloin, kun rikos- tai lastensuojeluilmoitusta ei tehdä. Myös huolestuneet omaiset ja lähipiiri saattavat ottaa Ankkuriin yhteyttä. Nämä väylät Ankkurityön piiriin ovat tärkeitä ja edellyttävät sidosryhmätyötä ja tiedon lisäämistä Ankkuritoiminnasta. Väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisyn ja varhaisen puuttumisen periaatteen näkökulmasta nämä käytännöt ja sidosryhmätyö edistävät sitä, että asiakkaat löytävät

Ankkuritoiminnan piiriin. Usein radikalisoitumisen ja siihen liittyvät muutokset ajattelussa ja käytöksessä huomataan ihmisen lähipiirissä, kuten perheessä, ystäväpiirissä, koulussa, työssä tai harrastuksissa. Tämän vuoksi on tärkeää, että matalankynnyksen yhteydenotkanava on paikallisesti tiedossa ja tietoa tuesta on saatavilla. Palveluun ohjautumista tukee verkkosivusto, joka avattiin tammikuussa 2019. Sivustolle on koottu tietoa nuorille, vanhemmille ja ammattilaisille. Sivuston osoite on Ankkuritoiminta.fi.

Ankkureiden osaaminen ja esiin tuodut koulutustarpeet väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisyssä

Väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisy Ankkuritoiminnassa on uutta ja ilmiö tunnetaan vielä varsin huonosti. Haastellut työntekijät toivat esille, että tietoisuutta ilmiöstä ja asiakastyöstä on lisätty Ankkurityöntekijöiden valtakunnallisten koulutusten kautta, ja tämä on koettu hyvänä tapana lisätä Ankkuritoiminnan yhteistä tietoutta aiheesta. Valtakunnallisten koulutusten yhteydessä Ankkurityön tekijöillä on myös mahdollisuus vertaisoppimiseen ja kokemusten ja hyvien käytäntöjen vaihtamiseen Ankkurityötä tekevien eri ammattiryhmien kesken. Tämä koettiin hyvänä käytäntönä. Saman poliisilaitoksen alueella toimivien Ankkurien välillä on yhteistyötä, ja joillakin paikkakunnilla järjestetään yhteisiä alueellisia kehittämispäiviä. Työntekijät pitivät tärkeänä, että koulutuksella lisätään tietoisuutta ja valmiuksia kohderyhmän kanssa toimimiseen. Käytäntöjä kehitetään yhtenäiseen suuntaan, jossa otetaan huomioon paikkakuntien erilaiset toimintaympäristöt ja resurssit. Samalla koettiin, että syvemmän ammattitaidon ja asiantuntijuuden kehittäminen vaatii systemaattista koulutusta ja kokemusta asiakastyöstä, jota käytännössä jokaisessa Ankkuritiimissä ei voida saavuttaa tai toteuttaa. Alueellinen työ koettiin hyvänä tasona jalkauttaa käytäntöjä paikalliseen toimintaan. Näin ollen alueellisen yhteistyön Ankkureiden välillä ja riittävän osaamisen varmistaminen ja näitä tukevan koulutuksen järjestäminen nähtiin alueellisen tai valtakunnallisen toiminnan piiriin kuuluvana vastuuna.

Tiedonvaihto yhteisessä asiakastyössä

Moniammatillinen toiminta on viranomaistoimintaa, joka perustuu lakiin. Moniammatillisessa tiimissä yhteistoiminnassa täytyy ottaa huomioon ammattilaisten yksittäisiä tehtäviä koskeva lainsäädäntö sekä yhteistoimintaa koskeva lainsäädäntö. Moniammatillisen työn vaikuttavuus asiakkaan näkökulmasta perustuu siihen, että hänellä on mahdollisuus saada tarvitsemansa tuki yhdellä tapaamisella, jossa olemassa olevan tiedon ja eri ammattilaisten osaamista yhdistämällä tehdään arvio tilanteesta ja palveluista, joista tilanteessa on apua. Tiedonvaihtoa koskevat kysymykset asiakastyössä nousivat esille selvityksessä. Eri paikkakunnilla ja myös Ankkurien sisällä on epäselvyyttä siitä mitä olemassa oleva lainsäädäntö yhteistyölle tarkoittaa ja milloin tietoja voidaan käytännössä vaihtaa ja milloin ei. Työn vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että yhteistyötä tehdään lakiin perustuen ja ottamalla kattavasti huomioon lainsäädännön tarjoamat mahdollisuudet. Viime vuosina

lainsäädäntöön on tehty muutoksia tiedonvaihdon helpottamiseksi, mutta näiden muutosten jalkauttaminen käytännön työhön ei ole kaikin osin onnistunut. Tällä hetkellä Ank-kuritoiminnalle ei ole olemassa käytännön ohjeistusta, jossa tiedonvaihtoa koskeva lainsäädäntö ja sen yhteistyölle tuomat edellytykset olisi kirjattu selkeästi ja jota työntekijät voisivat hyödyntää. Seurauksena ohjeistuksen puutteesta on vaihtelevat käytännöt, jotka saattavat rajata yhteistoimintaa enemmän kuin laki vaatisi ja hankaloittaa asiakastyötä tarpeettomasti. Näitä kysymyksiä kohdataan ja ratkotaan käytännön työssä vaihtelevasti ilman riittäviä edellytyksiä. Yhteinen ohjeistus työlle tulee laatia ja varmistaa riittävän koulutuksen avulla, että ohjeistus on moniammatillisen työn kentällä kaikkien tiedossa.

5.2 Paikallisen yhteistyön nykytila ja järjestöt

Pääsääntöisesti kaikilla paikkakunnilla tehtävässä yhteistyössä on mukana joitakin järjestötoimijoita ja Ankkureista osataan ohjata asiakkaita järjestöjen palveluiden piiriin. Mukana olevat järjestötoimijat ovat usein viranomaisille tuttuja yhteistyötahoja pidemmältä ajalta ja yhteistyö perustuu olemassa oleviin käytäntöihin. Joissakin tapauksissa yhteistyö on sopimusperustaista ja järjestöt osallistuvat asiakastyöhön. Tällaisia toimijoita ovat valtakunnallista työtä tekevät uhri- ja kriisityötä tai perheiden ja nuorten kanssa työtä tekevät järjestöt kuten Rikosuhripäivystys, jota toteuttavat yhteistyössä Ensi- ja turvakotien liitto, Kirkkohallitus, Mannerheimin Lastensuojeluliitto, Suomen Mielenterveysseura, Suomen Punainen Risti (SPR) ja Suomen Settlementiliitto. Lisäksi Kriisikeskukset, ja perhe- ja nuorisotyötä tekevät järjestöt ovat usein mukana yhteistyössä. Osan kanssa yhteistyö perustuu yhteisiin tavoitteisiin ja kohderyhmiin sekä vakiintuneisiin käytäntöihin ja osa järjestöistä tekee yhteistyötä palveluntarjoajina sopimusperustaisesti. Esimerkiksi Turussa Ank-kuri tekee yhteistyötä SPR:n kanssa ja nuorten näpistelyä koskevat tapaamiset huoltajien kanssa pidetään asiakasprosessissa nuorten Turvatalolla. Tästä työstä on hyviä kokemuksia.

5.2.1 Nykytila: tietoisuus väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisystä ja paikallisen yhteistyön tuntemus järjestöjen keskuudessa

Selvityksessä haastateltiin järjestötoimijoita, joilla oli olemassa olevaa yhteistyötä Ankkureiden kanssa. Yhteistyön kohteena oli pääasiallisesti nuorten ja lähisuhdeväkivallan parissa tehtävä työ. Järjestöt kokivat yleisesti, että väkivaltaisen radikalisaation ja ekstreemismien tunnistamiseen ja asiakkaisiin liittyvään työhön tarvittaisiin koulutusta ja tietoa menettelyistä ja asiakkaiden tarpeista. Väkivaltatyötä tai kohdennetusti radikalisaation ennalta ehkäisevää työtä tekevät järjestöt Oulussa ja Turussa. Tampereella paikalliseen yhteistyöverkostoon kuuluvat järjestöjäsenet tunsivat ilmiötä ja hahmottivat yhteistyö rakteita vahvemmin, mutta yhteiseen koulutukseen ja käytäntöjen kehittämiseen koettiin tarvetta.

Paikallisessa yhteistyössä on mukana väkivaltatyötä tekeviä järjestöjä niillä paikkakunnilla, joissa järjestöt toimivat. Oulussa Vuolle Settlementin väkivaltatyön muodot kuten Radinet, joka on suunnattu väkivaltaisesta ääriajattelusta tai toiminnasta irti pääseville ja Via Vis-toiminta, jossa puututaan kodin ulkopuoliseen väkivaltaan, ovat tärkeitä ja paikallisesti tunnettuja kumppaneita.

Järjestöt tekevät työtä joustavasti ja usein asiakasohjausta tulee maantieteellisesti laajemmalta alueelta erityispalveluihin. Järjestöjen ja viranomaisten palvelut perustuvat asiakkaan suostumukseen ja vapaaehtoisuuteen. Yhteistyötä tehdään järjestöjen ja viranomaisten kanssa kohdennetusti ja järjestöt ovat myös sopimuskumppaneita huolta aiheuttavien henkilöiden palveluohjauksessa. Turussa paikallisessa yhteistyössä on mukana Nuorten Muslimien Foorumin MuVenna hanke, joka tukee nuoria ja ehkäisee radikalisoitumista. Järjestöt, jotka toimivat Ankkurien kanssa useammalla paikkakunnalla kokivat, että yhteistyö ja käytännöt asiakasohjautuvuudessa vaihtelevat eri paikkakuntien välillä. Osa järjestöistä tekee sellaista perustyötä, josta on ennalta ehkäisyssä ja hankalassa elämäntilanteessa oleville henkilöille hyötyä yleisesti. Työ voi toimia tukimuotona yhteiskuntaan kiinnittymisessä ja tukea positiivista elämän muutosta. Erityisosaamista väkivaltaisesta radikalisaatiosta ja siihen liittyvästä asiakastyöstä on vain muutamilla järjestöillä ja niiden palvelut eivät käytännössä ole valtakunnallisesti saatavilla vähäisten resurssien vuoksi. Järjestöjen erityisosaamista väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyssä on käytännössä kehitetty erillisrahoituksella ja toiminnan jatkuminen on siitä riippuvaista. Esimerkkinä on Radinet -toiminta, jolle STEA ei myöntänyt enää rahoitusta vuonna 2019. Valtakunnallisesti katsottuna järjestöillä on keskitetysti tärkeää erityistoimintaa ja osaamista, mutta toiminta on heikosti resursoitu. Yleisesti järjestöt kokivat, että väkivaltaisesta radikalisaatiosta ja paikallisesta yhteistyöstä on saatavilla vähän tietoa. Myös järjestöt pystyvät hyödyntämään yhteistyötä ja sen tuomaa lisäarvoa vaihtelevasti. Ne järjestöt, jotka olivat mukana yhteistyössä, levittivät työstä tietoa omissa verkostoissa vaihtelevasti eteenpäin muille järjestöille. Usein tiedon vaihtaminen ja levittäminen tapahtuivat suullisesti, koska viestintää tukevaa materiaalia, jossa paikallista toimintaa kuvataan tai kanavia, joissa siitä viestitään, ei käytännössä ole olemassa.

5.2.2 Nykytila: järjestöt ja palveluohjaus

Järjestöt tekevät palveluohjausta usein osana perustyötään ja niillä on palveluohjaukseen verkostoja ja vakiintuneita käytäntöjä. Asiakkaita ohjataan tunnettuun ja luotettuun palveluun, joka arvioidaan asiakkaalle hyödylliseksi. Palveluohjauksessa usein se rajapinta, jossa asiakas siirtyy eri viranomaisten tai viranomaisten ja järjestöjen välillä palveluihin, on vaikuttavuuden kannalta merkittävin. Läheinen yhteistyö ja selkeästi sovitut käytännöt vahvistavat ohjausta palveluun.

Järjestöissä koettiin, että järjestöjen ja viranomaisten yhteistyöhön ja palveluohjauksen käytäntöihin on olemassa olevia toimiviksi koettuja malleja, joita voidaan soveltaa nykyistä laajemmin. Useat järjestötyöntekijät nostivat asiakkaan kohtaamisen ja saattamalla ohjaamisen esiin hyvänä käytäntönä, joka vahvistaa palveluohjausta ja sitä, että asiakas myös päätyy palvelun piiriin. Tällä hetkellä eri toimijoiden välinen palveluohjaus käsitteään usein viranomaistyössä tiedon jakamiseksi, joka voi tapahtua joko esitteen antamisen tai verkkosivun tai yhteystiedon jakamisen tavoin. Saattamisella vaihtaminen tai palveluun ohjaaminen tarkoittaa vahvempaa ohjausta ja sitä, että esitteen ojentamisen lisäksi ohjaava taho madaltaa kynnystä palveluun menemiseen. Tämä tapahtuu esimerkiksi asiakkaan suostumuksella siten, että ohjaava taho soittaa ja varaa ajan seuraavaan palveluun tai saattaa hänet sinne. Toinen toimivaksi koettu toimintatapa on Rikosuhripäivystyksen kehittämä VISITOR-toiminta, jossa työntekijät jalkautuvat poliisiasemille. Ajatuksena on, että asiakkaita tavoitetaan parhaiten kohtaamalla heitä siellä, missä he asioivat. Toimintamalli on hyvä esimerkki strategisesta viestinnästä ja palveluohjausta vahvistavasta yhteistyöstä. Tässä mallissa jalkautuva toiminta lisää sekä jakautuvien järjestötyöntekijöiden että laitoksella työskentelevien tietoisuutta toistensa toiminnasta, mikä osaltaan helpottaa palveluohjausta yleisesti. Eri toimijoiden välisestä yhteistyöstä ja sen käytännöistä sopiminen vahvistaa yhteistyön osapuolten yhteistä työnäkyä ja odotuksia yhteistyön tavoista ja yhteistyöhön osallistuvien rooleista. Usein viranomaisten ja järjestöjen yhteistyö on sopimusperustaista, erityisesti silloin, jos järjestöjen osaamista ja palveluja hankitaan ostopalveluna. Yhteistyösopimuksen tekeminen niiden toimijoiden välille, missä asiakasohjaamista tapahtuu, ei ole välttämätöntä. Kuitenkin jonkinlainen tavoitekeskeinen yhteistyön suunnittelun käytäntö ja yhteistyötä palvelevan tiedonvaihtamisen tapa koetaan tärkeänä yhteistyön ja käytäntöjen vakiinnuttamisen näkökulmasta.

Esimerkiksi Tampereella toimiva väkivaltaisen radikalisaation ja ekstremismin ennalta ehkäisyn paikallinen yhteistyöverkosto kehittää parhaillaan jäsenten kanssa prosessia, jossa huolta aiheuttavia henkilöitä ja ohjataan ja tunnistetaan ja ohjataan palveluihin. Tähän työhön osallistuvat viranomaiset eri aloilta ja mukana on palveluja tarjoavia järjestöjä ja muita toimijoita. Selvityksessä haastateltiin paikallisverkoston jäseniä. He kokivat, että yhdessä tekeminen ja kehittäminen sitouttavat yhteistyötahoja toimintaan ja vahvistava sitä, että eri toimijoiden osaaminen ja roolit ja yhteydenottokanavat ovat yhteisessä tiedossa ja niitä osataan hyödyntää oman työn tukena.

5.3 Paikallisen yhteistyön nykytila ja uskonnolliset yhteisöt

Selvityksen aikana tavatut uskonnolliset yhteisöt pääsääntöisesti tunnistivat, että heillä on paikallisen yhteistyön näkökulmasta annettavaa ja osaamista sekä sellaista toimintaa, josta on hyötyä paikalliselle yhteistyölle. Yhteisöjen edustajat ja työntekijät toivat

haastatteluissa esille, että paikallinen yhteistyö on tärkeää siksi, että uskonnolliset yhteisöt elävät osana laajempaa paikallisyhteisöä ja haluavat olla mukana ratkaisemassa yhteisiä asioita. Yhteisten asioiden edistämiseksi ja ajankohtaisten asioiden ratkaisemiseksi uskonnollisilla yhteisöillä on paljon olemassa olevaa verkostomaista yhteistyötä myös eri kirkko- ja uskontokuntien välillä. Monella paikkakunnalla uskontojen väliseen kohtaamiseen ja keskusteluun on olemassa käytännöt ja koordinoiva taho, jonka kutsusta yhteisöt tulevat yhteen keskustelemaan ajankohtaisista asioista. Usein tämä taho on paikallinen evankeliluterilaisen kirkon toimija. Esimerkiksi Turussa Turun piispa kutsuu eri uskonto- ja kirkkokuntia koolle säännöllisin väliajoin, ja tapaamiseen osallistuvat kokivat nämä kokoontumiset tärkeiksi ja osallisuutta lisääväksi. Vastaavaa yhteistyötä on myös Lahdessa, Oulussa ja Tampereella.

Olemassa olevien verkostojen hyödyntäminen kohderyhmäviestinnässä on hyvä tapa lisätä paikallisten toimijoiden tietoa toisistaan ja eri toimijoiden tunnettuutta. Verkostomaisessa yhteistyössä syntyy luottamusta ja käytännön yhteistyötä, joka toimii paikallisena voimavarana myös kriisitilanteissa. Lisäksi uskonnolliset yhteisöt osallistuvat yhdessä järjestötoimijoiden kanssa kolmannen sektorin sisäiseen verkostotyöhön, jossa kansalaisyhteiskunnan kesken jaetaan tietoa ja kehitetään yhteistyötä ja tarjotaan tukea sellaisille ryhmille, joita viranomaistyöllä ei tavoiteta. Yhtenä esimerkkinä tästä on väkivaltaisesta ääriajattelusta irtautuvien tueksi kehitettävä järjestöpohjainen työ, jossa on uskonnolla perustellun väkivallan ehkäisyssä hyödynnetty islamilaisten rukoushuoneiden asiantuntemusta mentoritoiminnan kehittämisessä ja asiakastyössä. Tässä on ollut mukana islamilaisen yhdyskunnan edustajia muun muassa Turusta, Oulusta ja Helsingistä.

Uskonnollisten yhteisöjen osallisuus ja aktiivisuus paikallisessa yhteistyössä vaihtelee paikkakunnittain ja uskontokuntien välillä. Uskonnolliset yhteisöt kokivat, että paikalliseen viranomaisyhteistyöhön osallistuminen tapahtuu pääsääntöisesti viranomaisten aloitteesta ja lähtökohdista. Suurimmaksi yhteistyötä edistäväksi tekijäksi koettiin se, kuinka hyvin koolle kutsuva viranomainen tuntee uskonnollisten yhteisöjen toimintaa ja osaa hahmottaa näiden roolin ja osaamisen yhteistyössä. Joillakin paikkakunnilla, kuten esimerkiksi Lahdessa, Hämeenlinnassa, Oulussa ja Turussa yhteistyö on tiivistä useiden uskonnollisten yhteisöjen kanssa. Erityisesti Ankkurit tekevät tiivistä yhteistyötä paikallisten seurakuntien kanssa. Esimerkiksi Hämeenlinnassa Ankkurityön keskeisin sidosryhmäyhteistyön käytäntö on Ankkurikahvit, joka tuo yhteen nuorten kanssa toimivia ammattilaisia ja järjestöjä, ja tilaisuus pidetään paikallisen seurakunnan tiloissa. Myös Lahdessa ja Oulussa Ankkuritoiminnasta ja ennalta ehkäisystä tietoa lisäävissä seminaareissa on tehty yhteistyötä paikallisten uskonnollisten yhteisöjen kanssa, ja viranomaiset osaavat hyödyntää esimerkiksi seurakunnan tiloja yhteistyössä. Uskonnollisilla yhteisöillä on myös keskenään erilaiset resurssit käytettävissä yhteistyöhön, ja tämä olisi hyvä huomioida yhteistyön käytännön toteuttamisessa. Esimerkiksi kristillisillä seurakunnilla on usein palkattuja työntekijöitä, jotka voivat toimia yhteistyössä virkatyönsä puitteissa. Seurakuntien kanssa tehtävä yhteistyö

käytännössä onnistuukin hyvin viranomaisten virka-aikaan, johon tapaamiset ja suunnittelutyö keskittyvät. Islamilaisten rukoushuoneiden toiminta perustuu vapaaehtoistyöhön ja painottuu ilta-aikaan. Usein jäsenillä on mahdollisuus osallistua yhteistyöhön vain työajan ulkopuolella ja eivätkä he saa yhteistyöstä korvausta.

5.3.1 Nykytila: tietoisuus väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisystä ja paikallisen yhteistyön tuntemus uskonnollisten yhteisöjen keskuudessa

Suurimmalla osalla tavatuista uskonnollisista yhteisöistä oli vain vähän tai ei laisinkaan tietoa paikallisesta yhteistyöstä väkivaltaisen radikalisaation ja ekstremismin ennalta ehkäisyssä tai Ankkuritoiminnasta, sen tavoitteista ja kohderyhmistä. Heillä oli kuitenkin useimmiten olemassa olevaa yhteistyötä jonkin Ankkuritoiminnassa mukana olevan viranomaistahon kanssa muilla osa-alueilla. Niillä paikkakunnilla, joissa on paikallinen pysyvä yhteistyörakenne, kuten väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisyyn keskittyvä yhteistyöverkosto, uskonnolliset yhteisöt tunsivat heikosti sen työtä ja harvoin osallistuvat siihen. Näitä verkostoja on selvityksessä mukana olevilla paikkakunnilla Turussa, Tampereella ja Oulussa, ja niiden koolle kutsujana toimii poliisin (Oulu) tai kaupungin (Turku, Tampere) edustaja.

Uskonnollisten yhteisöjen sisällä on paljon yleishyödyllistä toimintaa, vapaaehtoistyön verkostoja, ja niiden kanssa läheisessä yhteistyössä toimivia aatteellisia yhdistyksiä, joiden toimintaa ja erityisosaamista osataan tapauskohtaisesti hyödyntää hyvin viranomaistyön tukena. Ainakin Lahdessa, Turussa, Oulussa ja Tampereella on järjestetty viranomaisten yhteisiä koulutustilaisuuksia tiedon ja yhteistyön lisäämiseksi väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisystä. Tieto näistä tilaisuuksista ei ollut tavoittanut kaikilla paikkakunnilla uskonnollisia yhteisöjä. Useimmiten yhteisöt kokivat, että heillä on yhteistyöhön annettavaa, mutta käytännössä osaamisen kehittäminen ja yhteistyöhön osallistuminen vaatii resursseja ja tietoa toiminnasta, joita yhteisöillä on käytännössä vähän käytössä.

Tavatut uskonnolliset yhteisöt kertoivat, että heillä ei ollut tietoa siitä, mitä apua huolta aiheuttaville henkilöille on saatavilla ja minkä kautta palveluun pääsee. Poikkeuksena tästä olivat Oulussa ja Turussa toimivat muutamat uskonnolliset yhteisöt. Yhteisöt olivat myös epätietoisia siitä, mitä seurauksia ilmoituksesta voi olla sen kohteelle tai ilmoittajalle itselleen. Myös vähäinen tieto siitä, mitä tapahtuu sen jälkeen, jos ilmoituksen huolesta tekee, nostaa ilmoittamisen kynnystä. Väkivaltaiseen radikalisaatioon liittyy paljon leimaantumisen pelkoa. Laajasti koetaan huolta siitä, että huolta aiheuttava henkilö, hänen lähipiirinsä tai huolesta ilmoittanut taho leimataan sen sijaan, että he saisivat apua tilanteessa. Epäselvät käytännöt ja vaikeasti löydettävä tieto lisäävät epäluottamusta väkivaltaa ennalta ehkäisevään toimintaan ja nostavat kynnystä ilmoittaa huolesta tai ohjata palveluun. Uskonnollisten yhteisöjen työntekijöiden toimintaan liittyy, samalla tavoin kuin viranomaisten

toimintaan, lailla säädettyjä salassapitosäännöksiä, jotka määrittävät sitä kuka voi, millaisessa tilanteessa ja millä tavoin olla yhteydessä viranomaisiin huolen herätessä. Käytännössä kynnys on erityisen korkea papin tai lehtorin virkaa toimittavalla, joka voi saada tietoa sielunhoidollisessa tilanteessa. Tämä erityisen korkea salassapitovelvollisuus on säädetty rippisalaisuutta koskevassa kirkollislaissa.

5.3.2 Nykytila: seurakunnat ja palveluohjaus

Suomessa kirkon ja viranomaisten välisellä yhteistyöllä on pitkät perinteet. M onella paikkakunnalla seurakunnat tekevät tarjoamiensa henkisen tuen, perhepalvelujen ja nuorisotyön yhteydessä tiivistä yhteistyötä kunnan palveluiden kanssa tai Ankkuriryhmän kanssa. Tietojen perusteella joillakin paikkakunnilla kirkon nuorisotyön osallistumisesta Ankkuriryhtyöhön on sovittu myös kirjallisesti. Seurakunnilla on monia tehtäviä ja yhteistyö viranomaisten kanssa tapahtuu usein tavoite- ja toimintakohtaisesti. Perhe- ja nuorisopalvelujen osalta sekä henkisen tuen, kotoutumisen tuen ja kriisityön osalta toiminta on ammattimaista ja usein viranomaistoimintaa ja palveluja täydentävää. Seurakuntien rooli on usein tarjota palveluja ja toimia myös palveluihin ohjaavana tahona jäsenille ja toiminnassa vastaan tuleville asiakkaille. Tätä olemassa olevaa yhteistyötä voidaan myös hyödyntää asiakkaiden ohjaamisessa tuen piiriin. Tiivistä yhteistyötä viranomaisten kanssa edistää toisten toimintakulttuurien ja toiminnan tuntemus. Palveluihin osataan puolin ja toisin ohjata hyvin, jos yhteistyölle on vakiintuneet käytännöt ja toimijoiden välinen luottamus. Toiminnan ja palveluiden tuntemusta voidaan edistää viestinnällä, kertomalla toiminnasta ja palveluista sekä yhdessä tekemisen kautta. Strateginen kohderyhmäviestintä vahvistaa paikallista yhteistyötä, mutta vaatii tietoa kohderyhmistä ja olemassa olevasta toiminnasta.

5.3.3 Nykytila: rukoushuoneet ja palveluohjaus

Islamilaiset rukoushuoneet ja moskeijat toimivat yhteisön jäsenien uskonnon harjoittamisen paikkoina seurakuntien tapaan. Rukoushuoneilla järjestetään myös perheille ja lapsille erilaista vapaa-ajantoimintaa uskonnonopetuksen ja uskonnon harjoittamisen lisäksi. Yhdyskunta on tärkeä tiedon välittäjä ja ihmisiä koolle kutsuva taho, jonka kautta on helppo tavoittaa suuri joukko yhteisön jäseniä, joita perinteinen viranomaisviestintä ei välttämättä tavoita. Rukoushuoneet toimivat pääosin vapaaehtoisvoimin ja niillä on harvoin palkattua henkilökuntaa, mikä vaikeuttaa yhteisöjen osallistumista yhteistyöhön. Usein vähäiset resurssit kuluvat perustoiminnan järjestämiseen. Islamilaisten rukoushuoneiden jäsenistö on usein monikulttuurista ja jäsenistössä on paljon maahanmuuttajataustaisia perheitä, joille Suomen palvelujärjestelmä ja viranomaistoiminta ovat vieraita. Näiden perheiden tavoittamista ja palveluihin ohjaamista estää kielimuuri, tiedon puute tai viranomaisia kohtaan tunnettu pelko. Jäsenet saattavat olla kotoisin maista, joissa viranomaistoiminta ei ole luotettavaa. Henkilöt itse tai heidän läheisensä ovat saattaneet kokea vainoa tai väkivaltaa viranomaisten taholta. Näissä maissa viranomaisten kanssa tekemisiin

joutuminen merkitsee vaikeuksia. Heillä ei välttämättä ole kokemusta peruspalveluista tai tietoa oikeudesta niihin palveluihin, joista olisi heille hyötyä ja joiden saavuttaminen lisäksi osallisuutta yhteiskunnassa ja vahvistaisi yhdenvertaisuutta. Vaikka työ käytännön tasolla saattaa olla hyvää eri toimijoiden kesken, se on usein sattumanvaraista ja henkilösidonnaista. Yhteistyösuhteiden ja luottamuksen rakentamista viranomaistoimintaa kohtaan on tärkeää rakentaa siten, että yksittäiset henkilövaihdokset eivät vaikuta yhteistyöhön. Tämän välttämiseksi sidosryhmätyöhön osallistuminen olisi hyvä nähdä kaikkien Ankkuriryöntekijöiden tehtävänä, vaikka sitä Ankkuriryhmässä yksittäinen henkilö koordinoisikin. Poliisi tekee usein aktiivisesti jalkautuvaa työtä sidosryhmien kanssa. Koko Ankkuriryhmän näkyvyyden kautta viestitään paremmin sitä, ettei Ankkuritoiminta ole vain poliisitoimintaa.

Rukoushuoneiden toiminnalla on merkittävä rooli yhteisön jäsenten palveluohjauksessa ja palveluiden ja viranomaistoiminnan tutuksi tekemisessä jäsenille. Yhdyskunnilla on paljon erilaista kulttuuri- ja kieliosaamista, jota viranomaisilla ei ole. Yhdyskuntien ymmärrys Suomen ja jäsenistön eri lähtömaiden kulttuurista ja järjestelmistä on paikallinen voimavara, ja ne voivat rakentaa siltaa ja luottamusta jäsenten ja viranomaisten välillä. Islamilaiset yhdyskunnat tekevät käytännössä kotouttamista tukevaa toimintaa osana toimintaansa palvelu- ja asiointipastuksesta suomen kielen opetukseen. Selvityksen piirissä haastatellut rukoushuoneet ovat vaihtelevasti mukana viranomaisten kanssa tehtävässä yhteistyössä. Erityisen tiivistä yhteydenpitoa on Oulussa ja Turussa. Pääasiallisesti yhteistyötä tehdään niin, että poliisi vierailee rukoushuoneissa osallistuen yhteisöjen ilta- tai viikonlopputoimintaan. Poliisit kertovat viranomaisten työstä ja vastaavat yhteisön jäsenien kysymyksiin. Tämä on tärkeää toimintaa, sillä monesti jäsenet kokevat, että rukoushuone on turvallinen tila ja siellä on mahdollista matalalla kynnyksellä kohdata viranomaisia, silloinkin kun viranomaisista on aiempia huonoja kokemuksia.

UHKAT-Toiminto ja esimerkki onnistuneesta viestinnästä palveluohjauksen tukena **Viestinnän merkitys: Huolta aiheuttavat henkilöt ja palveluohjaus**

Toiminnan näkyväksi tekeminen ja läpinäkyvä viestintä lisäävät tietoisuutta ja luottamusta toimintaan.

Selvityksen piirissä haastatellut tahot toivat ilmi, että tarvitaan selkeää tietoa siitä, mihin tai keneen voidaan olla yhteydessä paikallistasolla, jos huoli ihmisestä herää. Tulisi olla saatavilla tietoa siitä, mitä käytännön seurauksia ilmoittamisesta on ilmoittajalle ja ilmoituksen kohteelle. Tämä madaltaisi kynnystä ottaa yhteyttä.

Hyvänä käytäntönä sidosryhmät nostivat esille Oulun poliisin Uikat-toiminnon, jossa tehdään yhdessä eri toimijoiden kanssa työtä huolta aiheuttavien henkilöiden kanssa. Hyväällä ja läpinäkyvällä viestinnällä toiminnasta on vahvistettu yhteistyösuhteita paikallisella

tasolla. Kaikilla Oulussa haastatelluilla tahoilla, järjestöt ja uskonnolliset yhteisöt mukaan lukien, oli selkeä käsitys siitä, mihin näissä tapauksissa voi yhteydessä. Useilla hyvä yleiskäsitys siitä, mitä toiminta käytännössä sisältää. Tätä tietoutta on lisätty kohderyhmäviestinnällä. Käytännössä tämä on tehty niin, että on tavattu ja kerrottu toiminnasta laajalle joukolle sidosryhmiä, joiden on sidosryhmäanalyysiin perustuen koettu hyötyvän tiedosta. Lisäksi nämä ryhmät ovat sellaisia, joilla on mahdollisuus jakaa tietoa ohjeista omista verkostoissaan ja asiakkaille eteenpäin. Lisäksi toimintaa on tehty näkyväksi suurelle yleisölle median kautta.

6. Kansainväliset kokemukset ja toimintamallit

Rajapintahankkeessa tutustuttiin väkivaltaisen radikalisaation ja ekstremismin ennalta ehkäisyyn paikallisiin toimintamalleihin ja huolta aiheuttavien henkilöiden palveluohjauksen Alankomaiden Haarlemissa, Iso-Britannian Manchesterissa ja Tanskassa Kööpenhaminassa ja Aarhusissa. Vierailukohteet valikoituivat sen perusteella, että näissä maissa on kehitetty Suomea kauemmin ja systemaattisemmin väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisyä paikallisessa yhteistyössä. Lähtökohtana oli, että näissä kolmessa maassa on olemassa olevia toimintamalleja ja kokemusta, jota voidaan hyödyntää Suomessa ottaen huomioon paikalliset olosuhteet ja tilanne. Kaikissa kolmessa maassa työn perustana on kansallinen strategia tai toimenpideohjelma, jota toteutetaan viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyössä. Näissä maissa paikallista ennalta ehkäisyä on kehitetty siten, että työssä on hyödynnetty olemassa olevaa osaamista, rakenteita ja rikosten sekä väkivallan ennalta ehkäisyyn kohdennettuja moniammatillisia toimintamalleja. Moniammatillisen yhteistyön kautta varmistetaan, että työssä on käytössä tarvittava osaaminen ja tieto. Yhteiskuntaa ja lainsäädäntöä koskevista eroista huolimatta näissä maissa on kohdattu ja ratkaistu samanlaisia kysymyksiä, jotka nousivat selvityksen aikana ennalta ehkäisevää työtä tekevien ammattilaisten haastatteluissa esille Suomessa. Kansainvälinen kokemus osoittaa, että ennalta ehkäisevä toiminta vaatii viranomaisten yhteistoimintaa kaikilla toiminnan tasoilla: siellä missä toiminnasta päätetään ja sitä ohjeistetaan aina sinne, missä työtä käytännössä tehdään asiakkaiden kanssa.

6.1. Alankomaiden moniammatillinen toimintamalli ja kokemuksia Haarlemista

Yhteisvastuu ja koordinaatio poliisin, syyttäjän ja pormestarin välillä, kolmenkeskinen yhteismenettely

Alankomaiden Haarlem on Pohjois-Hollannin maakunnan pääkaupunki. Haarlemissa pormestari vastaa kunnan alueella väkivaltaista radikalisaatiota ennalta ehkäisevien toimenpiteiden koordinoinnista yhteistyössä poliisin ja syyttäjän kanssa. Tätä menettelyä kutsutaan **kolmenkeskiseksi yhteismenettelyksi**. Pormestarin ja kunnan keskeiseen rooliin työstä vastaavassa yhteismenettelyssä päädyttiin siksi, että kunta vastaa osaltaan yleisestä turvallisuudesta ja varautumisesta sekä ennalta ehkäisyssä tarvittavien palveluiden tuottamisesta.

Lisäksi koettiin, että ainoastaan poliisin tietoihin ja toimiin perustuvat interventiot eivät olleet riittäviä tai tuloksellisia ennalta ehkäisyn näkökulmasta. Ennen yhteismenettelyä haasteena oli, että eri viranomaiset saattoivat tehdä työtä saman henkilön kanssa, mutta eivät tienneet toisistaan. Kunnat puolestaan kokivat, etteivät ne saaneet riittävästi tietoa alueen turvallisuuteen vaikuttavista tekijöistä eivätkä pystyneet ohjaamaan huolta aiheuttavia henkilöitä oikea-aikaisesti palvelujen piiriin. Aiemmin puutteellinen tieto ja heikko koordinaatio johtivat siihen, että usein eri tahojen yksittäiset toimenpiteet jäivät tehottomiksi. Ne eivät vastanneet henkilön tarpeita tai olivat kokonaistilanteen kannalta riittämättömiä. Yhteismenettely sisältää yhteispäätöksen yksittäisistä tapauksista, ja näin jaetaan myös päätöksistä, niiden toimeenpanosta ja toimenpiteiden seurannasta. Yhteismenettely takaa riittävän johdon tuen käytännön työlle seuraavassa portaassa, jossa käytännön tukitoimet ja muut toimenpiteet toteutetaan. Jaettu tilannekuva puolestaan edistää yhteistyötä ja yhdistää riittäväällä tavalla turvallisuus- ja hyvinvointinäkökulmat työssä.

Asiakastyön prosessi ja toimintamalli käytännössä

Yhteismenettelyyn perustuen järjestetään säännöllisesti yhteistapaamisia, joissa käydään läpi kaikki viranomaisten tietoon tulleet tapaukset ja huolta aiheuttavat henkilöt. Henkilöistä ja heidän tilanteestaan tehdään eri tahoilta saadun yhteisen tiedon pohjalta alustava arvio, jonka pohjalta henkilölle voidaan suositella jatkopolkuja ja palveluja. Jatkotoimenpiteitä voi samanaikaisesti olla useita. Mahdollinen rikostutkinnan käynnistäminen ei sulje pois sitä, että henkilö ohjataan myös esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden piiriin. Jokaisen tapauksen suositukset muodostetaan yhteismenettelyssä konsensusperiaatteella. Tämän jälkeen aloitetaan suositusten toteuttaminen seuraavassa portaassa, josta vastaa moniammatillinen kokoonpano. Yhteismenettely voi halutessaan hyödyntää alueellisten Safety House-pisteiden asiantuntijoita suosituksia tehdessään. Safety House toiminta tarjoaa keskitettyä erityisasiantuntemusta väkivaltaisesta radikalisaatiosta ja siihen liittyvästä asiakastyöstä, ja asiakkaat ja heidän perheensä voivat ohjautua suoraan sen piiriin.

Alueelliset Safety House-toimipisteet ja niissä työskentelevät asiantuntijat tarjoavat paikallisille toimijoille myös koulutusta ja välineitä asiakastyöhön paikallisella tasolla.

Haarlemissa käytännön moniammatillinen työ tapahtuu kahdessa kokoonpanossa. Poliisilaitosten yhteydessä Suomen Ankkuritoiminnan tapaan työskentelee moniammatillinen kokoonpano, joka vastaa kolmikannan päätösten käytännön toteuttamisesta ja seurannasta. Toiminnassa on mukana 20 eri tahoja, jotka tuottavat eri palveluja kuten nuorisotoimi, perhetyö, lastensuojelu, sosiaalityö, terveystyöt, poliisi, syyttäjänvirasto, sovittelutoiminta sekä eri järjestöjä. Nämä tahot työskentelevät päivittäin yhdessä jaetussa tilassa omien taustaorganisaatioidensa edustajina. He tuovat yhteistyön tueksi taustaorganisaationsa tiedot, osaamista ja palveluja, joiden piiriin henkilö voidaan ohjata. Samalla periaatteella toimiva Safety House-toiminta keskittyy väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisyyn ja sinne ohjataan tämän kohderyhmän asiakkaat. Toimintamallilla ja yhdessä tekemisellä varmistetaan, että toimenpiteet perustuvat ajantasaiseen tietoon. Huolta aiheuttavan henkilön osalta käytössä on kaikki olemassa olevat työvälineet, osaaminen ja palveluverkosto, johon palveluunohjaus tapahtuu.

Moniammatillisen yhteistyön käytännöt

Yhteistyötä yksittäisten tapausten hoitamiseksi tehdään käytännössä **yhteistapaamisissa**, joissa kaikki viranomaiset ovat läsnä samassa tilassa ja suullisesti jakavat kunkin tahon hallussa olevan tiedon henkilön taustan sekä kokonaistilanteen arvioimiseksi ja tukitoimien räätälöimiseksi. Suuri osa tapauksista tulee rikostorjunnan tai yhteismenettelyn kautta, mutta mikä tahansa yhteistyötaho voi tuoda tapauksen yhteistapaamiseen. Kun henkilölle on yhteistapaamisessa tehty tukisuunnitelma, otetaan järjestöt mukaan tarvittaessa käytännön asiakastyöhön. Yhteistyön periaatteena on jaettu vastuu, mutta jokaisen tapauksen osalta päätetään toimenpiteitä **koordinoiva taho**, joka vastaa yhteisesti päätettyjen tukitoimien toteutuksesta ja **raportoi takaisin** yhteistapaamisissa. Rikostorjunnan osalta poliisi koordinoi aina tapauskäsittelyä. Jos kyseessä ei ole rikos, niin koordinoiva taho on usein kunnan palvelujen tai järjestöjen piiristä.

6.1.2 Alankomaiden kokemuksia ja hyviä käytäntöjä:

Osaamisen ja resurssien varmistaminen

Alankomaissa on johdonmukaisesti kehitetty kansallista että paikallista osaamista ennalta ehkäisyssä yleisesti ja myös väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisyssä. Safety House-toiminnassa on koulutettu paikallisviranomaisia tavoitteena varmistaa riittävä perustason asiantuntemus ilmiöstä kaikkialle maahan. Lisäksi kansallinen asiantuntijakeskus tukee eri hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja sinne keskitetty osaaminen ja neuvova puhelin palvelevat paikallistasolla tehtävää työtä. Eriyisen suuri merkitys kansallisen ja alueellisen tason asiantuntijatuella on pienemmille paikkakunnille, joissa tapaukset ovat

harvinaisempia ja joissa tarvittavia resursseja ja kokemukseen perustuvia käytäntöjä ei ole syntynyt samalla tavalla kuin suuremmilla paikkakunnilla.

Paikallisen yhteistyön rakenteet ja koordinaatio

Alankomaissa kunnan, poliisin ja syyttäjänlaitoksen strateginen yhteistyö ja kolmenkeskinen yhteismenettely takaavat sen, että johto on sitoutunut toimintaan, käytännön työtä tekevillä on johdon tuki sekä tarvittavat resurssit ja osaaminen yhteisessä käytössä. Johdon yhteistyö tukee tiedonvaihtoa ja levittää yhteistoiminnan kulttuuria myös toteutavalle tasolle. Konsensusperiaate sekä kolmikannan että yhteisten tapausten hoidon kohdalla vahvistavat päätösten toimeenpanoa. Yhteinen tilannekuva toimii huolta-aiheuttavien henkilöiden tapausten hoitamisen lähtökohtana ja helpottaa koordinaativastuun jakamista sekä järjestöjen kanssa tehtävää yhteistyötä.

Tiedonvaihtoa ja yhteistyötä helpottavat sopimukset, joissa todetaan tiedonvaihdon periaatteet, tiedonvaihdon mahdollistava lainsäädäntö sekä toiminnan käytännöt ja tavoitteet toimivat yhteistyön pohjana Alankomaissa. Dokumenttien kautta yksittäisillä työntekijöillä on selkeämpi kuva sekä omasta että muiden toimivallasta yhteistyössä. Yhteistoiminta perustuu aina jaettuihin tavoitteisiin ja käytäntöihin, joiden auki sanoittaminen yhteistyötahojen kesken tarjoaa keskustelupohjan käytännössä ilmeneviin haasteisiin.

6.2 Tanskan malli ja kansallinen osaamiskeskus

Tanskassa väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisevä työ rakentuu Suomen tavoin jo aiemmin nuorten rikosten ehkäisyyn kehitettyyn moniammatilliseen toimintamalliin ja tästä saatuihin kokemuksiin. Tanskassa Ankkuritoimintaa vastaavaa työtä tekee paikallisella tasolla SSP-toiminta, jossa ovat mukana poliisi, koulu-, sosiaali- ja terveystoimi. Ankkuritoiminnan tavoin haasteena väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisyssä on ollut erityisosaamisen liittäminen olemassa olevaan toimintaan sekä toiminnan kohderyhmien tarkentaminen. Tanskassa väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisyä edistetään osana perustyötä. Työssä tarvittavaa väkivaltaisen radikalisoitumisen osaamista edistää ja tukee alueelliset Info House-toimipisteet, joissa on erityisosaamista aiheeseen liittyen ja jotka tukevat perustyötä. Tarvittaessa asiakkaita voidaan ohjata Info-Houseen. Info Houseessa poliisi ja kunta tekevät yhteistyötä ja koordinoivat erityistoiminnan piiriin kuuluvaa mentoroimintaa niiden asiakkaiden ja perheiden tueksi, jotka pyrkivät irrottautumaan ääriliikkeistä tai -ajattelusta. Samalla Info House ylläpitää alueellista tilannekuva ja toimii yhteistyössä kansallisen tason kanssa. SSP:n ja Info Housen yhteistyötä koordinoidaan siten, että SSP:n toiminnan paikallinen koordinaattori toimii yhteispisteenä Info Houseen, joka myös tarjoaa näille koulutusta. Tarkoituksena on, että jokaisella paikkakunnalla SSP:n työssä on

tarvittava perusosaaminen ja valmius asiakastyöhön, ja he voivat tarpeen mukaan hyödyntää keskitettyä erityisosaamista ja toimintamalleja Info Housesta tai ohjata kohderyhmää sen piiriin. Info Housessa-toiminnassa on mukana SSP:n perustyötä laajempi toimijajoukko, joihin kuuluvat poliisin ja lastensuojelun lisäksi muun muassa työllisyyspalvelut ja aikuissosiaalityö. Info House-toiminnassa tehdään yhteistyönä uhka-arvioita ja asiakassuunnitelmia, joiden toteuttamiseen SSP-toiminnassa osallistutaan paikallistasolla.

Kansallinen osaamiskeskus kuntien ja paikallisen toiminnan tukena Kansallinen asiantuntijakeskus Centre for Extremism tuo tietoa kansallisen ja paikallisen työ tueksi

Kööpenhaminaan perustettiin vuonna 2017 kansallinen [Danish Centre for Extremism](#)-asiantuntijakeskus. Ekstremismin vastaista työtä on käytännössä kehitetty Tanskassa noin kymmenen vuoden ajan, ja uusi keskus perustettiin työssä syntyneen osaamisen ja asiantuntemuksen pohjalta. Keskuksen tehtävänä on tukea kansallista ja kunnissa tehtävää työtä väkivaltaisen ekstremismin ennalta ehkäisyssä sekä tuottaa tietoa ja välineitä toiminnan tueksi. Keskuksessa on neljä toimintoa, ja henkilöstön määrä on noin 14 asiantuntijaa. Keskuksen verkkosivuilta löytyy tietoa perheille ja lähipiirille, jotka ovat huolissaan läheisistä. Sivustolla tarjotaan perustietoa ilmiöstä ja ekstremismin eri muodoista sekä niiden tunnistamiseen liittyvistä asioista. Perheille ja lähipiirille tarkoitettussa osiossa kerrotaan mistä voi tunnistaa avun tarpeen ja minne voi olla yhteydessä, jos huoli herää. Lisäksi osiossa on kuvattu, mitä tapahtuu käytännössä sen jälkeen, kun ilmoitus on tehty ja milaista tukea on mahdollista saada. Oikean tiedon tarjoaminen ja tietoisuuden lisääminen edistävät ennalta ehkäisyä siten, että radikalisaation merkkejä osataan paremmin tunnistaa, uskalletaan ilmoittaa näistä ja osataan ohjata eteenpäin.

Keskuksen palvelut ja toiminnot

Kansallisella keskuksella on neljä toimintoa, jotka on kuvattu seuraavassa.

1. Neuvontapalvelu ja asiantuntijatuki
Neuvontapalvelu on suunnattu kunnille, ammattilaisille ja yleisölle. Neuvonnan parissa työskentelevät työntekijät tukevat kuntia väkivaltaisen ekstremismin ennalta ehkäisyn kehittämisessä. Saadun tiedon mukaan keskus on ollut yhteydessä kaikkiin kuntiin. Aloitteen voi tehdä kunta itse tai keskus.
2. Metodien kehitys ja työkalut yhdenmukaiseen työhön
Keskuksessa on kehitetty erityisiä työvälineitä, joista yksi on kunnille suunnattu työkalupakki. Työkalupakki sisältää tietoa ja toimintamallin kuvauksen siitä, kuinka radikalisaation ennalta ehkäisy ja sitä tukevat rakenteet voidaan järjestää

osana paikallista turvallisuussuunnittelua, miten yhteistyökumppaneita voidaan kartoittaa ja miten yhteistyötä voidaan eri sidosryhmien kanssa käynnistää. Keskus on kehittänyt kuntien käyttöön arviointivälineen, jota voidaan käyttää arvioitaessa henkilön mahdollista radikalisoitumista. Menetelmä on tarkoitettu käytettäväksi varhaisessa vaiheessa, ja tämä erottaa sen useasta muusta arviointiin tarkoitettusta menetelmästä. Asiantuntijat vierailevat kunnissa tarvittaessa paikan päällä tukemassa prosesseissa.

3. Analyysi- ja tutkimusosasto

Tutkimusosastolla kootaan ja tuotetaan tutkimukseen perustuvaa tietoa väkivaltaisesta radikalisaatiosta ja ennalta ehkäisyn vaikuttavuuden arviointiin välineitä. On erittäin tärkeää, että ennalta ehkäisy perustuu tutkittuun tietoon ja toimintaa kehitetään oikean ja ajantasaisen tiedon pohjalta. Väkivaltainen radikalisaatio ja ekstremismin eri muodot ovat sosiaalisia ilmiöitä ja niiden taustalla vaikuttavat tekijät ja ilmenemismuodot muuttuvat ja vaihtelevat. Ajankohtainen analyysi ja ymmärrys ilmiöstä ja siihen liittyvistä tekijöistä on tärkeää kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti, jotta toiminnalla pystytään vastaamaan muuttuvaan toimintaympäristöön ja sen mukana tuomiin tarpeisiin.

4. Kansalaisyhteiskunta

Kansallisen asiantuntijakeskuksen työn yhtenä osa-alueena on kansalaisyhteiskunnan toimijoiden työn tukeminen ja näiden toimijoiden osallisuuden vahvistaminen ennalta ehkäisevässä työssä. Suomen ja Alankomaiden malleista poiketen järjestöt eivät ole Tanskassa osallistuneet viranomaistyön tukena huolta aiheuttavien henkilöiden asiakastyöhön. Niillä on paljon erilaista osallisuutta ja yhteisöllisyyttä lisäävää toimintaa, ja tämä pyritään jatkossa liittämään paikallisesti tehtävään työhön yhteistyön keinoin. Keskus valmistelee käsikirjaa järjestöjen ja kuntien välisen yhteistyön pohjaksi.

6.2.1 Tanskan kokemuksia ja hyviä käytäntöjä

Alueellinen Info-House -järjestelmä paikallisen toiminnan tukena

Tanskassa paikallisessa väkivaltaisen ekstremismin ja radikalisoitumisen ennalta ehkäisyssä on sama lähtökohta kuin Suomessa: ennalta ehkäisy tapahtuu olemassa olevissa rakenteissa (vrt. SSP-Ankkuri) ja niissä jo olemassa olevan osaamisen ja verkostojen hyödyntämisessä. Näiden tueksi on perustettu alueellinen Info-House järjestelmä, johon on koottu toimintaa tukevaa erityisosaamista väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisystä. Tämä järjestelmä poistaa ongelman, joka syntyy siitä, että paikallisen tason toimijoilla ei aina ole riittävästi erityisosaamista liittyen väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisyyn.

Keskitetysti tukea kunnille

Tanskassa kuntien tukeminen väkivaltaisen ekstremismin ja radikalisoitumisen ehkäisyssä on koottu kansalliselle keskukselle. Keskuksen asiantuntijoilla on erilaista taustaa ja tästä johtuen osaamista ja tietoa eri alueilta. Kunnat tietävät mihin ottaa yhteyttä, kun tarve niin vaatii. Keskukselle kertyy tietoa hyvistä käytännöistä sekä kuntien tilanteesta ja tarpeista, ja se voi ryhtyä tarvittaviin kehittämistoimenpiteisiin jopa etupainotteisesti. Keskuksen toiminta perustuu vuorovaikutteiseen toimintaan kuntien kanssa.

6.3. Iso Britannian kokemuksia tiedonvaihdosta: Suur-Manchesterin alueen moniammatillisen työn tiimit

Iso-Britannia vahvisti uuden terrorismin vastaisen strategian (Contest, vahvistettiin kesällä 2018) myötä tiedonvaihtoa tiedustelu- ja turvallisuusviranomaisten ja kunnan välillä. Uuden strategian tavoitteena on, että kunnat saisivat oikea-aikaisesti tiedon alueellaan oleskelevista huolta aiheuttavista henkilöistä ja esimerkiksi Irakin ja Syyrian konfliktialueelta palaavista perheistä ja henkilöistä. Isossa-Britanniassa väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyä on tehty poliisin johdolla. Tiedonvaihdon parantamisen tavoitteena on parantaa kunnan mahdollisuuksia osallistua ennalta työhön aiempaa varhaisemmassa vaiheessa ja liittää kunnan palvelut tiiviimmin osaksi ennalta ehkäisyä. Manchesterissa pilotoidaan uutta toimintamallia, jossa kunnat ottavat vetovastuun paikallisesta väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisystä, mutta saavat samalla kohdenneusti enemmän tietoa työn tueksi. Toiminta ei ole vaatinut olemassa olevan tiedonvaihtoa säätelevän lainsäädännön muuttamista. Kyse on ollut ennen kaikkea toimintakulttuuriin muutoksesta. Manchesteriin on perustettu kaksi moniammatillista tiimiä (MASH), jotka käsittelevät kaikki moniammatillisesta työstä hyötyvät tapaukset, tekevät kokonaisarvion henkilön ja lähipiirin tuen tarpeesta ja ohjaavat nämä kunnan palveluihin. Toinen tiimi on erikoistunut alaikäisten sosiaali- ja terveystyöhön ja toinen aikuisten kanssa tehtävään työhön. MASH-tiimeihin on keskitetty erityistä asiantuntemusta ja osaamista radikalisaation liittyen. Niillä on oikeus saada tietoa huolta aiheuttavista henkilöistä, mutta työn kohdeyhmä on laajempi kuin vain väkivaltaisen radikalisoitumisen kohdehenkilöt. Tarkoituksena on, että kaikkien tuen tarpeessa olevien yksilöiden ja perheiden tilanne arvioidaan moniammatillisesti ja palveluohjaus tapahtuu keskitetysti. MASH-tiimit seuraavat asiakkaiden asiakassuunnitelmien toteutumista ja pystyvät seuraamaan palveluohjauksen vaikutavuutta.

6.3.1 Ison-Britannian kokemuksia ja hyviä käytäntöjä

Yhteinen tilannekuva -turvallisuusviranomaiset ja kunta

Isolla-Britanniassa väkivaltaista radikalisoitumista ja ekstremismia on ennalta ehkäisty järjestelmällisesti vuodesta 2005 lähtien. Ennalta ehkäisyä on tehty tähän asti turvallisuusviranomaisten johdolla, mutta samalla kunnille on osoitettu vastuita ja tehtäviä. Nyt ennalta ehkäisyä tehostetaan pilottikaupungeissa kehittämällä tiedonvaihtoa ja yhteistä tilannekuvaa. Ajatuksena on, että kunta ei voi ennalta ehkäistä väkivaltaista radikalisoitumista ja ekstremismia tehokkaasti, ellei sillä ole riittävästi tietoa tilanteesta kunnan alueella. Tilannekuvan tavoitteena on, että ennalta ehkäisyä tehdään tehokkaasti kaikilla kunnan toimialoilla. Esimerkiksi viranomaiset, jotka antavat kunnan tiloja vuokralle erilaisiin tilaisuuksiin ja tapahtumiin, voivat estää vastakkainasettelua ja ääriajattelua lisäävien tilaisuuksien järjestämisen, jos heillä on tietoa, mitkä ja ketkä tätä toimintaa tekevät. Tiedon avulla voidaan ennalta ehkäistä paikallisten jännitteiden lisääntymistä ja siten vähentää väkivaltaisten ääriilikkeiden toimintamahdollisuuksia.

6.4 Havaintoja vertailtaessa Suomen käytäntöjä Alankomaiden, Tanskan ja Ison-Britannian käytäntöihin

Työn aikana kootun tiedon perusteella voidaan arvioida, että paikallisella tasolla tehtävä, väkivaltaista radikalisoitumista ennalta ehkäisevä työ on vertailun kohteena olevissa maissa huomattavasti pidemmälle kehittynyttä verrattuna Suomeen. Suomessa järjestöjen ja uskonnollisten yhteisöjen kanssa tehtävä yhteistyö on tiiviimpää. Suomessa lähinnä Ankkuritoiminta vastaa jossain määrin niitä paikallisia rakenteita, joita kohteena olleissa maissa on kehitetty. Ankkuritoimintaa on kuitenkin vasta viime vuosien ryhdytty kehittämään järjestelmällisesti niin perustyössä kuin myös väkivaltaisen radikalisoitumisen ehkäisyssä.

Moniammatillinen toiminta ja jo olemassa olevien rakenteiden hyödyntäminen ovat olleet väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisyn kehittämisen tärkeitä periaatteita. Esimerkiksi Tanskassa SSP-toiminta käynnistyi jo 1980-luvulla, ja sen työhön liitettiin myöhemmin myös väkivaltaisen radikalisoitumisen ehkäisy. Britanniassa moniammatillisuutta kehitetään voimakkaasti tavoitteena kytkeä kunnan palvelut entistä tiiviimmin ennalta ehkäisyyn.

Viranomaisten välinen tiedonvaihto on koettu yhdeksi suureksi yhteistyön haasteeksi monessa maassa. Selvityksessä tarkastelluissa maissa tiedonvaihtoon liittyviä ongelmia oli laajasti ratkaistu. Tanskassa tiedonvaihto perustuu 1980-luvulla rikosten ennalta ehkäisemiseksi säädettyyn lakiin. Tämän mukaisesti tietoa voidaan vaihtaa rikosten ennalta ehkäisyn tueksi. Britanniassa on vastaava laki, jota on käytetty jo pitkään paikallisella

tasolla viranomaisten yhteistyön mahdollistajana. Alankomaissa ei tuotu esille merkittäviä ongelmia tiedonvaihdossa ja siellä yhteistyö paikallisella tasolla oli erittäin tiivistä. Yhteistyö ennalta ehkäisyssä oli vakiintunutta, ja tästä syystä pystyttiin erottamaan helpommin sellaiset, yksilöön liittyvät seikat, joihin liittyvää tietoa vaihdettiin vain niiden kesken, joita asia koski.

Saadun tiedon perusteella näyttäisi siltä, että tiedonvaihdon ongelmat liittyvät usein siihen, miten ennalta ehkäisevä työ nähdään ja miten vakiintunutta se on. Suomessa ennalta ehkäisevän työn merkitys koetaan vähäiseksi ainakin siitä näkökulmasta, millaisia toimintaedellytyksiä ja resursseja sille on osoitettu. Usein julkisessa keskustelussa ennalta ehkäisyssä korostuu lainsäädännön keinot silloinkin, kun niillä pääasiassa vaikutetaan tilanteeseen sen jälkeen, kun rikos on jo tapahtunut. Voidaan arvioida, että maissa, joissa rikollisuuden tai viime aikoina väkivaltaisen radikalisoitumisen uhka ja pelko ovat Suomea suuremmat, on jouduttu kehittämään voimakkaasti myös ennalta ehkäisevää toimintaa ja ehkä tästä syystä sen merkitys nähdään tärkeänä.

Selvityksessä tarkastelluissa maissa ennalta ehkäisy laajasti ja myös väkivaltaisen radikalisoitumisen osalta oli asiakaskesteistä. Tavoitteena oli muuttaa asiakkaan elämän suuntaa, ja viranomaisten tehtävä oli löytää tähän keinot. Lähtökohtana oli, että yksittäisellä viranomaisella tähän ei ole keinoja, mutta kun viranomaiset toimivat yhdessä on keinovälikoima jo huomattavasti suurempi. Kun tähän vielä lisätään järjestötyö, on keinoja jo laajasti tarjolla. Suomessa toiminta oli pitkään varsin viranomaiskesteistä. Ne asiakkaat, jotka eivät osu minkään viranomaisen kohderyhmään, tipahtavat usein pois palvelujen piiristä.

Tiedonvaihtoon liittyviä kysymyksiä tarkasteltaessa on tärkeää huomata, että koko Euroopan unionin alueella on voimassa EU:n tietosuojaa-asetus, joka sisältää määräykset luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta. Asetuksen tavoitteena on vahvistaa kansalaisten perusoikeuksia digitaali-aiakana. Näyttää kuitenkin siltä, että tulkinat eri maissa vaihtelevat. Esimerkiksi Tanskassa asiantuntijat kertoivat, että toimintakulttuurina on ensin selvittää, mihin lainsäädäntö antaa mahdollisuuksia. Suomessa haastateltavat toivat usein ongelmina esille tiedonvaihdon ja erilaiset tulkinat sitä koskevasta lainsäädännöstä. Tätä selittää esille tuotu ammattilaisten epävarmuus käytännöistä ja laintulkinnasta sekä puuttuva moniammatillista yhteistointaa ohjaava ohjeistus. Keskittyminen esteisiin viestii toimintakulttuurista, jossa koetaan, että tiedonvaihtoon liittyy riskejä ja uhkia, ja että näiden merkitys saatetaan nähdä asiakkaan tilannetta edistävää yhteistyötä suurempina. Tästä seuraa, että joskus Suomessa ei vaihdeta tietoa silloinkaan, kun se lain mukaan on mahdollista ja asiakas siitä hyötyisi.

Kunnan tai kaupunginjohtajien vastuu nähtiin eri maissa eri tavoin. Suomessa edelleen perinteenä on, että poliisi vastaa laajasti turvallisuudesta ja on sen asiantuntija. Väkivaltaisen radikalisoituminen on sekä sosiaalinen että turvallisuusongelma. Ennalta ehkäisy

on tehokasta vain silloin, kun sekä turvallisuus- että sosiaaliset toimet yhdistyvät. Alan-komaissa tämä oli varmistettu niin, että väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisystä vastaa pormestari yhteistyössä poliisin ja syyttäjän kanssa. Tämä malli koettiin toimivaksi. Britanniassa kunnan vastuuta lisätään, mutta samalla varmistetaan, että kunnalla on riittävästi ajantasaista tietoa turvallisuustilanteesta ja uhkista.

Selvityksessä tarkastelluissa kohteissa väkivaltaisen ennalta ehkäisyn rakenteet olivat selkeämmät ja toimintaa ohjaavat yhtenäiset käytännöt vahvemmat kuin Suomessa. Näissä maissa paikallisella ja alueellisella tasolla työn resurssointi ja keskitetty erityisosaaminen oli järjestetty niin, että se tuki toimintaa. Suomessa kansallinen yhteistyö eri viranomaisten, järjestöjen ja yhteisöjen välillä on järjestetty Kansallisen yhteistyöryhmän kautta. Paikallisesti ja alueellisesti yhteistyörakenteissa ja toiminnassa on eroja. Yksi syy tähän ehkä on se, että tarkastelussa olevissa maissa väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin vaikutukset koko yhteiskuntaan olivat edelleen selvemmin nähtävissä verrattuna Suomeen. Paikallisen tason jännitteet ovat monella alueella kasvaneet, eri väestöryhmien väliset suhteet ovat jännitteiset, ääriyhmiön toiminta näkyy tavallisille kansalaisille mielenosoituksina, partiointina ja katutempauksina. Vähemmistöt kokevat asemansa turvattomaksi ja heihin myös kohdistuu vihaa ja väkivaltaa. Kaikki nämä lisäävät ääriyhmiön kasvualustaa ja kannatusta. Suomessa tämä kehitys on lisääntynyt viime vuosina, ja vastakkainasettelu on tullut näkyvämmäksi. Kun väkivaltainen radikalisoituminen ja ekstremismi näyttävät yksilöihin liittyviä ongelmia laajempaan kysymykseenä, vahvistaa tämä ehkä ennalta ehkäisyn merkitystä ja rakenteita paikallisesti tulevaisuudessa myös Suomessa.

7. Havaittuja haasteita ja suosituksia jatkotyölle

Seuraavassa on esitetty suositukset siitä, miten Ankkuritoimintaa ja paikallista yhteistyötä tulisi kehittää palveluunohjauksen varmistamiseksi.

7.1 Ankkuritoimintaa koskevat suositukset

Ankkuritoimintaa ohjaavaa kansallista työtä tehdään vastuuministeriöiden eli sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön välisenä yhteistyönä, jossa toimintaa kehitetään ja suunnitellaan strategisella tasolla. Valtakunnallisen toimintamallin kehittämisessä keskeinen rooli on ohjausryhmällä, jossa on mukana vastuuministeriöt täydennettynä asian kannalta keskeisillä virastoilla, kuten Poliisihallituksella ja Terveysten- ja hyvinvoinnin laitoksella. Tässä selvityksessä ei ole tarkasteltu Ankkuritoimintaa ohjaavia rakenteita tai toiminnan sisältöä, sillä niitä koskevat linjaukset, suositukset ja esitykset sisältyvät Ankkuritoiminnan käsikirjaan, joka julkaistaan maaliskuussa 2019. Tämän selvityksen suositusten lähtökohtana on palveluunohjauksen kehittäminen ja ne perustuvat käytännön työntekijöiden ja keskeisten sidosryhmien esille tuomiin haasteisiin. Ankkuritoimintaa koskeva materiaali, kuten Ankkuritoiminnan sopimukset, on otettu suosituksissa huomioon.

Kansallisen tason strateginen työ ja paikallinen toteuttava työ on linkitettävä paremmin toisiinsa

Yhteys kansallisen tason strategisen ja paikallisen käytännön toiminnan välillä koetaan heikoksi. Käytännön työtä tekeillä työntekijöillä on vähän tietoa Ankkuriin kohdistuvista odotuksista esimerkiksi palveluun ohjauksen osalta ja väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisyssä. Ministeriötason Ankkuritoiminnan kehittäminen ja käytännön toiminnan toteutus eivät tapahdu riittävässä yhteydessä toisiinsa. Vaarana on, että toiminnan

strategista kehittämistä ei saada jalkautettua käytännön toimintaan, sillä rakenteita, jotka varmistaisivat tiedonkulun strategisen tason ja paikallisen moniammatillisten Ankkuri-ryhmien välillä, ei ole olemassa. Kansallisen työn strategia ja tavoitteet koetaan sinällään hyviksi ammattilaisten keskuudessa, mutta käytännön toteutuksen osalta kaivataan tukea sekä ohjausta käytännön toimintaan ja asiakastyöhön radikaalisuuden ennalta ehkäisyn osalta.

Suosituksia:

1. Ankkuritoimintaa ohjaava työ ja rakenteet sekä käytännön työtä ohjaava toiminta tulisi linkittää vahvemmin toisiinsa. Tätä varten tulisi olla selkeästi määriteltykoordinaatitaho, joka tukee moniammatillista toiminnan toteutusta käytännön tasolla ja varmistaa strategisen tason ohjauksen jalkautumisen käytännön toimintaan.
2. Ankkuritoimintaa tekevillä tulisi olla tiedossa toiminnan tavoitteet ja kehittämisen suunta.
3. Toimintaa tukeva ohjeistus yhteistoiminnasta tulisi olla ajan tasalla ja kaikkien tiedossa.

Ankkuritoiminnan yhdenmukaistaminen ja tavoitteista sopiminen

Ankkuritoiminta eroaa toiminnassa mukana olevien tahojen, kohderyhmien ja asiakastyön prosessien osalta merkittävästi paikkakunnittain ja alueittain. Tällä hetkellä joidenkin Ankkureiden toiminta perustuu suulliseen paikalliseen sopimukseen ja vakiintuneisiin käytäntöihin toimintaan osallistuvien kesken. Joissain Ankkureissa tehdään kirjalliset sopimukset, jossa toiminnan tavoitteet, tahojen roolit, vastuut ja toiminnan kohderyhmät on kuvattu. Usein kirjalliset sopimukset on tehty silloin, kun yhteistoiminta kattaa ja sen toiminnan resurssit tulevat useammalta kunnalta.

Ankkuritoiminnasta olemassa olevat kirjalliset sopimukset eroavat toisistaan toiminnan tavoitteiden ja työhön osoitettavien resurssien osalta eli siinä, millainen henkilöresurssi työhön osoitetaan ja mihin toiminnalla puututaan. Haasteena on, että yhtenäistä toimintamallia on hankala kehittää, jos toiminnan perusteet ovat eri alueilla ja paikkakunnilla hyvin erilaisia ja tavoitteista vallitsee epäselvyyttä. Viranomaistoiminnan tasalaatuisuuden ja kattavuuden varmistaminen on tärkeää myös asiakkaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta (viranomaisten tuottamien palvelujen yhdenvertainen saatavuus).

Suosituks

4. Ankkuritoiminnasta tulisi tehdä kirjalliset yhteistoimintasopimukset, joissa toiminnan tavoitteet ja toiminnan käytännöt on kuvattu, ja niissä otetaan huomioon Ankkuritoimintaan kohdistuvat ohjeistukset.
5. Resurssien käytön kannalta olisi järkevää tehdä keskitetysti yksi sopimus, jota voidaan täydentää tarvittaessa paikallisesti.

Tiedonvaihtoa koskevan käytännön ohjeistuksen laatiminen Ankkurin yhteistoiminnan tueksi ja sen varmistaminen, että ohjeistus on kaikkien tiedossa

Työn vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että yhteistyötä pystytään lainmukaisesti tekemään ja lainsäädännön antamia mahdollisuuksia hyödyntämään tehokkaasti. Tällä hetkellä Ankkuritoiminnalle ei ole olemassa käytännön ohjeistusta, jossa tiedonvaihtoa koskeva lainsäädäntö ja sen moniammatilliselle yhteistyölle tuomat edellytykset olisi kirjattu ja jota työntekijät voisivat hyödyntää. Seurauksena ohjeistuksen puutteesta on vaihtelevat käytännöt, jotka saattavat rajata yhteistoimintaa enemmän kuin laki edellyttäisi, hankaloittaa asiakastyötä ja estää asiakkaita saamasta palveluja. Tämän ongelman merkitystä korostaa Ankkureiden kohderyhmän nuori ikä ja se, että juuri tälle kohderyhmälle ennalta ehkäisevistä palveluista on eniten ja pitkäaikaista hyötyä. Näitä kysymyksiä kohdataan ja ratkotaan käytännön työssä vaihtelevasti ilman riittäviä edellytyksiä ja tukea.

Suosituks

6. Tulisi laatia yhteinen ohjeistus Ankkurityölle ja varmistaa riittävän koulutuksen ja tiedonvälityksen avulla, että ohjeistus on kaikkien moniammatillista työtä tekevien tiedossa.
7. Jokaisen Ankkuritoimintaan osallistuvan ministeriön ja viraston tulisi yhteistyössä huolehtia ohjeistuksesta oman hallinnonalansa osalta. Lisäksi tulisi yhteistyössä varmistaa yhteinen työnäky hallinnonalojen välillä.
8. Lisäksi tarvitaan Ankkureiden yhteistä koulutusta ohjeistuksen jalkauttamiseen.

7.2 Paikallisen yhteistyön kehittämistä koskevat suositukset

Osaamisen vahvistaminen ja tiedon lisääminen

Väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisy on aiheena uusi Ankkuritoiminnassa mukana oleville eri alojen ammattilaisille, järjestöille sekä uskonnollisille yhteisöille. Koulutusta ja tiedon lisäämistä näiden ryhmien sisällä ja välillä tulisi lisätä. Ankkuritoimijoille suunnatut valtakunnalliset koulutukset koettiin sisällöllisesti laadukkaina ja työtä tukevinä. Näitä koulutuksia on järjestetty osana käsikirjan valmisteluun liittyvää hanketyötä. Jatkossa tulisi varmistaa, että koulutuksia järjestetään myös hankkeen päätyttyä. Alueelliset kehittämispäivät, joita on järjestetty joidenkin poliisilaitosten alueilla, koettiin hyvänä tapana vaihtaa tietoa ja kokemuksia.

Suosituksukset

9. Ankkureille tulisi järjestää säännöllisesti valtakunnallista koulutusta.
10. Alueelliset Ankkurikoulutuspäivät ovat hyvä käytäntö, jota kannattaa jatkaa ja ottaa käyttöön myös sellaisilla alueilla, joissa alueellista yhteistyötä Ankkureiden välillä ei vielä ole.
11. Yhteisten koulutusten järjestäminen viranomaisten ja järjestötoimijoiden sekä uskonnollisten yhteisöjen kanssa on hyvä keino edistää osaamista ja tiedonvaihtoa, joka puolestaan edistää yhteistyötä eri toimijoiden välillä.

Strategisen viestinnän kehittäminen ja viranomaistoiminnasta viestiminen osana toimintaa

Selvityksessä haastatellut toivat esille, että paikallista yhteistyötä edistävät tekijät liittyvät yhteistyön rakenteisiin ja viestintään sekä toiminnan koordinaatioon. Tietoa Ankkuritoiminnasta ja paikallisista väkivaltaisen ekstremismin ennalta ehkäisyn rakenteista ja toiminnasta on saatavilla vähän.

Suosituksukset

12. Ennalta ehkäisyä tukevaa viestintää tulisi kehittää suunnitelmallisesti ja sitä tulisi toteuttaa osana paikallista työtä.
13. Viestinnässä tulisi kartoittaa työn ja tavoitteiden kannalta tärkeät sidosryhmät ja viestintäkanavat, joiden kautta voidaan viestiä ajantasaisesti toiminnasta ja sen tavoitteista.
14. Viestinnän tukena tulisi hyödyntää olemassa olevia paikallisia verkostoja. Paikallisten väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisyn yhteistyöverkostojen ja Ankkuritoiminnan viestintää tulisi kehittää niin, että tietoa on saatavilla ja paikalliset yhteistyötahot voisivat hyödyntää sitä toiminnassaan.

Väkivaltaisen ekstremismin ja radikalisaation ennalta ehkäisy tarvitsee resursseja

Väkivaltaisen ekstremismin ennalta ehkäisy vaatii viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyötä ja osaamista. Ennalta ehkäisyn tarve ei ole vähentynyt, sillä väkivaltaiset ääri-
liikkeet ja ääriajattelun kannattajat ja tukijat ovat tulleet entistä näkyvimmiä Suomessa, Euroopassa ja laajemmin. Ääriajattelun lisääntymisen vaikutukset näkyvät laajasti yhteis-
kunnassa ja paikallisesti vastakkainasettelun lisääntymisenä ja jännitteiden kasvamisessa eri väestöryhmien välillä. Sosiaalisessa mediassa yllytetään vihaan ja väkivaltaan. Kehitys vaikuttaa laajasti ihmisten turvallisuuteen ja turvallisuuden tunteeseen. Kehitys voi rajoittaa mielipiteen ja sanavapautta sekä julkista keskustelua, sillä ihmiset eivät halua ilmaista näkemyksiään, jos siitä voi seurata vihapuhetta ja maalittamista.

Tällä hetkellä väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ääriliikkeiden toiminnan ennalta ehkäisyyn liittyvä osaaminen on hajanaista viranomaisten, järjestöjen ja uskonnollisten yhteisöjen osalta. Työlle ei ole riittäviä ja vakiintuneita rakenteita. Työtä tehdään paikallisesti usein resurssien ääriajoilla. Edellä esitetyn johdosta ennalta ehkäisevä työ ei ole kestäväällä pohjalla. Osaamisen vahvistaminen ja toiminnan kehittäminen ja juurruttaminen vaativat resursseja.

Järjestöjen ja uskonnollisten yhteisöjen toiminnan sekä osaamisen hyödyntäminen vaatii resursseja. Rahoituksen saatavuus toiminnalle on tällä hetkellä hankalaa ja epävarmaa, ja tästä syystä strategista pitkän aikavälin työtä on hankalaa, lähes mahdotonta kehittää.

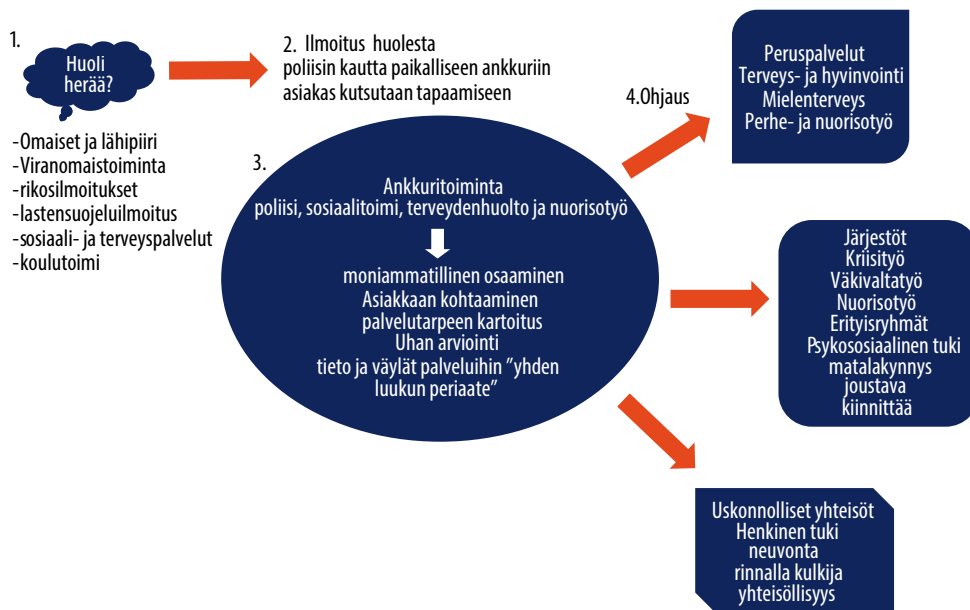
Myös moniammatillisen Ankkuritoiminnan resurssit tulisi varmistaa siten, että eri hallinnonalojen osallistuvien viranomaisten yhteistoiminta vakiintuisi ja olisi käytännössä mahdollista.

Suosituksukset

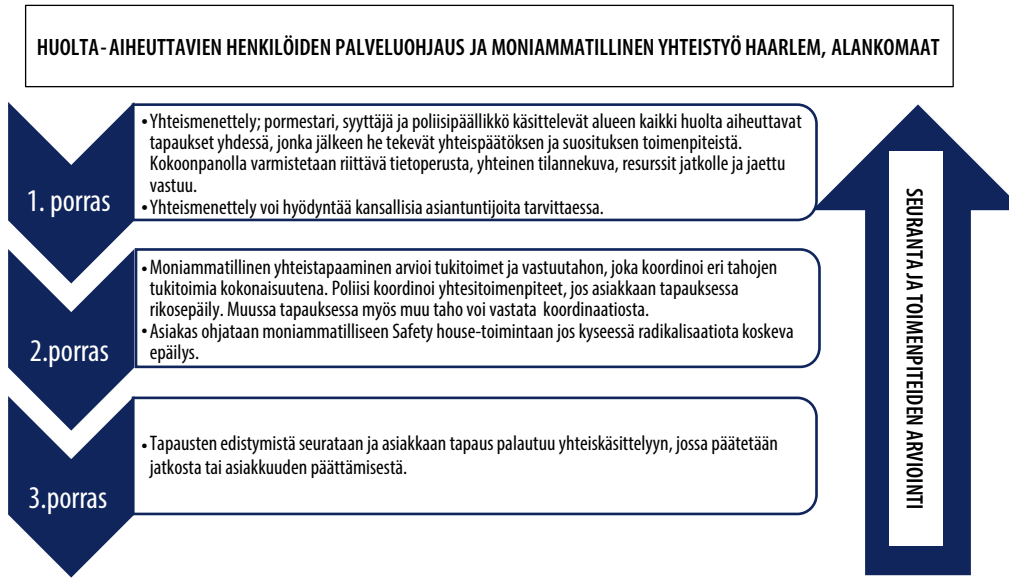
15. Tulisi osoittaa rahoitusta järjestöille ja uskonnollisille yhteisöille, jotta ne voivat osallistua väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisyyn ja kehittää työtään ja osaamistaan pitkäjänteisesti ja kestävästi.
16. Ankkuritoimintaan osallistuvien hallinnonalojen ja toimijoiden tulisi varmistaa Ankkuritoiminnan resurssit, jotta pitkäjänteinen ja tavoitteiden mukainen työskentely olisi mahdollista.

Liitteet

Liite 1 Palveluunohjausprosessin kuvaus vinkistä tuen piiriin

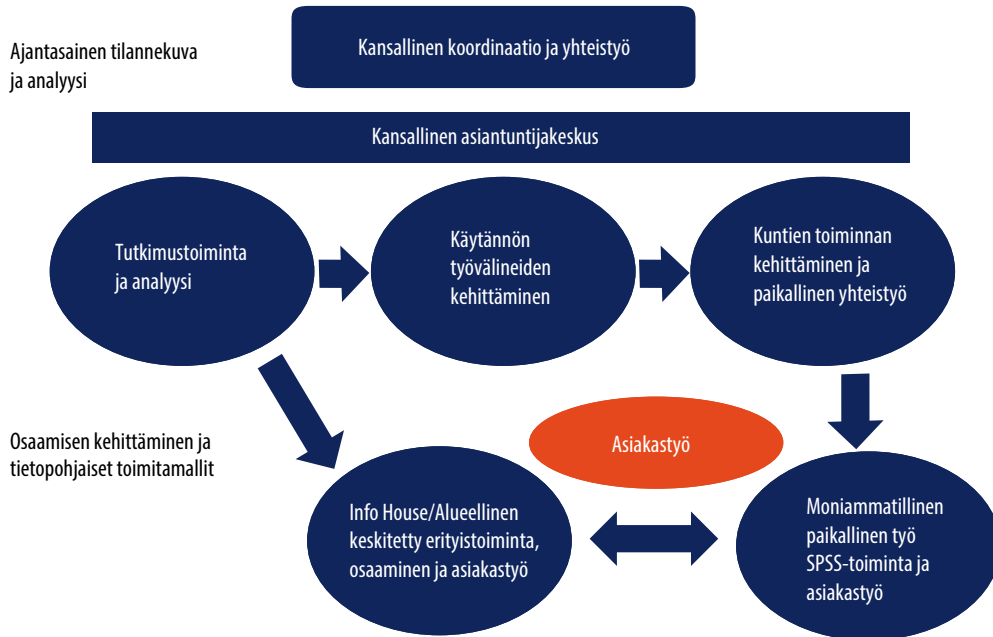


Liite 2 Huolta aiheuttavien henkilöiden palveluohjaus ja moniammatillinen yhteistyö Haarlemin kaupunki, Alankomaat



Liite 3 Tanskan malli, osaaminen ja yhteistyö

Tanskan malli: osaaminen ja asiakastyö





Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi