

Kansliapäällikkökokoukselle 20.5.2019

Tutkintaselostus Turun puukotuksista 18.8.2017 –turvallisuussuositusten seuranta

Valtioneuvosto päätti 19.10.2017 oikeusministeriön esittelystä turvallisuustutkintalain (525/2012) 32 §:n nojalla aloittaa Turussa 18.8.2017 tapahtunutta puukotusiskua koskevan poikkeuksellisen tapahtuman tutkinnan ja asetti tutkintaryhmän tapahtuman tutkintaa varten. Tutkintaryhmä luovutti tutkintaselostuksen valtioneuvostolle 14.6.2018.

Turvallisuustutkintalain 36 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö seuraa toimialallaan poikkeuksellisen tapahtuman tutkinnassa annettujen turvallisuussuositusten johdosta tehtävien toimenpiteiden toteutumista. Saman pykälän 2 momentin mukaan oikeusministeriö voi pyytää viranomaiselta tai muulta toimijalta selvitystä niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt annettujen turvallisuussuositusten johdosta.

Valtioneuvostolla ei ole turvallisuustutkintalain mukaan velvollisuutta tehdä päätöstä siitä, mihin toimiin tutkintaselostuksen ja siihen sisältyvien suositusten vuoksi ryhdytään. Mahdollisen muun kuin 36 §:ssä säädetyn turvallisuussuositusten seurannan tarve ja muodot ovat valtioneuvoston harkittavissa. Kansliapäällikkökokouksessa on 16.12.2013 sovittu, että kansliapäällikkökokous seuraa poikkeuksellisten tapahtumien tutkinnassa annettuja turvallisuussuosituksia oikeusministeriön esittelystä. Sovitun menettelyn on katsottu jättevöittävän suositusten toimeenpanoa.

Turvallisuussuositukset ja tiedot maaliskuun lopussa 2019

Tutkintaselostuksessa tutkintaryhmä antoi yhdeksän turvallisuussuositusta. Suositukset on osoitettu Maahanmuuttovirastolle, oikeusministeriölle, sisäministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, Poliisihallitukselle, Suojelupoliisille, Hätäkeskuslaitokselle ja valtioneuvoston tilannekeskukselle joko yksin tai yhdessä.

Kansliapäällikkökokouksen käsittelyä varten oikeusministeriö pyysi 25.2.2019 päivätyllä kirjeellä selvitystä siitä, mihin toimiin suositusten johdosta on ryhdytty. Suositusten alla olevat tiedot perustuvat saatuihin lausuntoihin. *Suojelupoliisin ja valtioneuvoston kanslian käyttörajoitetuksi merkityistä lausunnoista (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 24 § 1 mom. kohta 8 ja kohta 9) saadut tiedot on poistettu.*

Suositus 1

Maahanmuuttovirasto ja oikeusministeriö huolehtivat resurssi- ja muulla ohjauksella, että turvapaikkapäätösten ja niistä hallinto-oikeuksiin tehtyjen valitusten keskimääräinen kokonaiskäsitelyaika lyhenee merkittävästi nykyisestä

noin 1,5 vuodesta. Nopeutettua menettelyä tulee lain salliessa käyttää. Lisäksi käsittelyä tulee kiirehtiä, jos turvallisuusviranomainen katsoo hakijan olevan turvallisuusuhka.

Maahanmuuttoviraston lausunnon mukaan ensimmäisen turvapaikkahakemuksen keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2018 oli 237 vuorokautta (noin 8 kuukautta). Turvapaikkayksikön htv-määrää lisättiin vuoden 2018 lopun aikana. Turvapaikkahakijatilannetta ja käsittelyjonon tilannetta seurataan tarkasti ja henkilöstöä pyritään kohdentamaan sinne missä sitä tarvitaan. Maahanmuuttovirastossa on turvapaikkapäätöksenteon osaavaa henkilöstöä myös muissa tehtävissä, joista heidät voidaan siirtää tarvittaessa ruuhkautuneisiin tehtäviin.

Maahanmuuttoviraston toteaa lausunnossaan, että vakaviin rikoksiin syyllistyneiden sekä yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavien henkilöiden asioiden käsittely on priorisoitu turvapaikkatutkinnassa, turvapaikkapäätöksenteossa, suoje-luaseman lakkauttamista, sen peruuttamista ja karkottamista koskevilla asioilla ja yhteistyöhön Keskusrikospoliisin kanssa on lisätty resursseja.

Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön tavoitteena on tehdä päätökset vuonna 2017 vireille tulleisiin turvapaikkahakemuksiin 30.6.2019 mennessä ja ennen 20.7.2018 vireille tulleisiin hakemuksiin 31.12.2019 mennessä. Turvapaikkayksikkö on kehittänyt prosessejaan, jotta ulkomaalaislain käsittelyaikavelvoite (180 vuorokautta) pystytään takaamaan. Käsittelyaikavelvoite tuli voimaan 20.7.2018.

Maahanmuuttoviraston lausunnon mukaan ilmeisen perusteettomat turvapaikkahakemukset on ratkaistu nopeutetussa menettelyssä aina kun se on ollut mahdollista ja näin toimitaan myös jatkossa.

Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston lausunnon mukaan turvapaikkahakemuksia käsitteleville hallinto-oikeuksille on myönnetty lisäresursseja vuosille 2017, 2018 ja 2019. Aikaisemmin turvapaikka-asioiden käsittely oli keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen, mutta se on hajautettu Helsingin lisäksi Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksiin. Keskimääräiset käsittelyajat olivat 8,5 kuukautta vuonna 2017 ja 13,1 kuukautta vuonna 2018. Alkuvuonna 2019 keskimääräinen käsittelyaika on ollut 12,8 kk. Myönnettyillä lisäresursseilla, turvapaikka-asioiden käsittelyn hajauttamisella ja tuomioistuinten sisäisillä koulutus- ja kehittämistoimilla ruuhka saadaan purettua ja tavoitteena on saada keskimääräinen käsittelyaika hallinto-oikeuksissa lyhenemään noin kuuteen kuukauteen vuoden 2019 loppuun mennessä.

Suositus 2

Maahanmuuttovirasto kehittää menettelytapojaan niin, että se hyödyntää kaikki kohtuudella käytettävissä olevat keinot turvapaikanhakijoiden henkilöllisyyden ja iän selvittämiseksi. Keinoja ovat ainakin asian erityinen selvittäminen turvapaikkapuhuttelussa, iänmäärittämisen hyödyntäminen sekä tietojen pyytäminen hakijan kotimaasta, jos hakijaan kohdistuva uhka ei ole valtiosta aiheutuva.

Maahanmuuttoviraston lausunnossa kerrotaan käytössä olevista keinoista turvapaikanhakijan henkilöllisyyden selvittämisessä, muun muassa henkilöllisyysasiakirjojen aitouden selvittämisestä. Henkilöllisyysasiakirjojen luotettavuutta voidaan arvioida sekä teknisin että taktisin arviointimenetelmin useiden eri viranomaisten toimesta. Alaikäisenä esiintyvän turvapaikanhakijan kohdalla voidaan tehdä oikeuslääketieteellinen ikätutkimus, joka antaa näyttöä siitä, onko henkilö täyttänyt 18 vuotta. Tutkimus ei anna tarkkaa tietoa henkilön iästä, ja se sisältää kahden vuoden virhemarginaalin.

Lausunnossa todetaan, että toimivalta henkilöllisyyden selvittämisessä siirrettiin keväällä 2016 Maahanmuuttovirastolle poliisilta ja Rajavartiolaitokselta. Henkilöllisyyttä selvittävä Maahanmuuttovirasto soveltaa toiminnassaan hallintolakia eikä voi sen nojalla tarkastaa turvapaikanhakijan esineitä ja asiakirjoja. Maahanmuuttovirastolla ei välttämättä ole henkilöllisyyttä ja taustoja selvittäessään käytössä muita keinoja kuin turvapaikanhakijan oma ilmoitus ja vapaaehtoisesti esittämä näyttö, ellei hakijasta ole tallennettuja tietoja sellaisissa viranomaisrekistereissä, joihin Maahanmuuttovirastolla on pääsy. Henkilöllisyyden erityinen selvittäminen turvapaikkapuhuttelussa perustuu usein henkilön omaan halukkuuteen kertoa henkilöllisyydestään ja taustastaan.

Maahanmuuttoviraston lausunnossa käsitellään tietojen pyytämistä henkilön kotimaasta koskevaa kansallista ja EU-tason sääntelyä. Kansallisessa sääntelyssä (julkisuuslaki) turvapaikanhakijan tiedot ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna pakolaisen tai turvapaikanhakijan tai näiden läheisen turvallisuutta. Lausunnon mukaan käytännössä tätä on tulkittu siten, että tietojen pyytämiseksi henkilön kotimaasta tulisi olla ilmeistä, ettei tietopyyntö voi aiheuttaa henkilölle vaaraa. EU-sääntelyssä (menettelydirektiivi) lähtökohta on päinvastainen eli tietopyyntö voidaan tehdä, jos hakija ei ole esittänyt uskottavaa syytä epäillä hänen kotimaansa viranomaisten uhkaavan häntä. Maahanmuuttovirasto katsoo, että järjestelmällinen tietojen pyytäminen turvapaikanhakijan kotimaasta todennäköisesti vaatisi muutosta kansalliseen lainsäädäntöön.

Maahanmuuttovirasto on antanut joulukuussa 2017 ohjeen kansainvälistä suojelua hakevan henkilön henkilötietojen määrittämisestä tilanteissa, joissa turvapaikanhakijalla ei ole ollut esittää luotettavaa asiakirjanäyttöä henkilöllisyydestään. Turvapaikkayksikössä perustettiin henkilöllisyyden selvittämisen asiantuntijana toimivan ylitarkastajan tehtävä helmikuussa 2018.

Maahanmuuttovirasto kertoo lausunnossaan hankkeista, jotka liittyvät henkilöllisyyden selvittämiseen. Maahanmuuttovirasto ja Poliisiammattikorkeakoulu toteuttavat MISEC-hanketta maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten yhteistyön kehittämiseksi; hankkeen yhtenä tavoitteena on kehittää Maahanmuuttoviraston toimintaa henkilöllisyyden ja henkilön taustojen selvittämisessä. Maahanmuuttovirasto pyrkii kehittämään avointen internet-lähteiden kuten sosiaalisen median käyttämistä henkilöllisyyden selvittämisessä. Viraston toteuttamassa FLOW2-hankkeessa selvitettiin sosiaalisen median käytäntöjä muissa EU-maissa ja laadittiin ohjeistus internet-hakujen tekemisestä. Poliisihallituksen ja Maahanmuuttoviraston toteuttamassa UUSO-hankkeessa kehitetään kansallisesti toteutettavia sormenjälkivertailuita.

Suositus 3

Sisäministeriö huolehtii, että Maahanmuuttovirastoon tai johonkin kolmannen sektorin toimijaan perustetaan neuvontapalvelu, jonne voi ottaa yhteyttä erilaisista turvapaikanhakijoihin liittyvistä kysymyksistä ja huolista. Palvelussa pitää tuntea yhteistyötahot kuten poliisi, uskonnolliset yhteisöt ja erilaiset apua tarjoavat tahot, antaa neuvoja ja ohjata asioita ja ihmisiä aina sopivaan paikkaan. Palvelua tulee markkinoida monin tavoin muun muassa vastaanottokeskuksissa, uskonnollisissa yhteisöissä, verkossa ja turvapaikanhakijoita kohdattaessa.

Sisäministeriö toteaa lausunnossaan, että neuvontapalvelun perustaminen ja ylläpitäminen edellyttävät resurssien sitomista ja määrärahojen kohdentamista riippumatta neuvontapalvelun sijainnista eikä resursseja ei ole nykyisin mahdollista irrottaa. Palvelu ei saisi olla päällekkäinen nykyisten palaute- ja kyselykanavien kanssa ja sen toiminta tulisi rajata selkeästi. Neuvontapalvelun tarvetta vähentävät olemassa olevat vastaanottojärjestelmän käytännöt, muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöiden alkuinfot, suomalaisen yhteiskunnan peruskurssi ja uusi kehitteillä oleva sähköinen kurssikoe. Vastaanottokeskusten käytänteet asiakkaiden tarpeisiin vastaamiseksi vastaavat hyvin suosituksessa esitettyyn tarpeeseen, varsinkin mikäli tavoitteena on asiakkaan tukeminen erilaisissa turvapaikkamenettelyyn liittyvissä kysymyksissä ja mahdollisissa huolenaiheissa. Radikalisoitumiseen liittyvät konkreettiset huolet pitäisi ohjata suoraan poliisille.

Suositus 4

Sisäministeriö selvittää sosiaali- ja terveysministeriön kanssa, miten radikalisoitumisen ehkäisyssä tarpeellisten järjestöjen rahoitus ja ohjaus järjestetään, jotta toiminta olisi pitkäjänteistä ja valtakunnallista. Järjestöjen tarjoamat palvelut tulee saada kunnolla viranomaisten ja muiden toimijoiden tietoon, jotta apua tarvitsevat osataan ohjata sopivan avun piiriin.

Sisäministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö kertovat lausunnoissaan käyneensä keskustelua sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) kanssa suosituksen johdosta. Sisäministeriön mukaan suosituksen toteuttaminen edellyttäisi sisäministeriön budjettiin rahoitusta, josta voidaan osoittaa rahoitusta järjestöille, jotka toteuttavat viranomaisten kanssa ja rinnalla esimerkiksi kansallisiin turvallisuusohjelmiin liittyviä toimia. Valtion vuoden 2019 talousarviossa ei ole osoitettu sisäministeriölle rahoitusta tämänkaltaiseen toimintaan.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan radikalisoitumista ehkäisevä työ tulisi olla valtakunnallisesti osana sosiaalihuollon palvelurakenteita yhteistyössä järjestöjen ja poliisin kanssa. Järjestöjen tarjoamien, alueellisten ja valtakunnallisten, radikalisoitumista ehkäisevään työhön kytkeytyvien palveluiden kartoitus on kesken ja edellyttää vuoropuhelua järjestöjen, poliisin ja sosiaalihuollon välillä.

Suositus 5

Poliisihallituksen ja Suojelupoliisin tulee yhdessä sopia radikalisoitumista estävät selkeät toimintamallit, joissa on riittävästi havainnointia ja luottamuksen rakentamista ihmisten ja yhteisöjen lähellä sekä kykyä auttaa radikalisoitumispolun alkupäässä olevia ihmisiä ajoissa sopivien palvelujen piiriin (esimerkiksi terveydenhuolto, sosiaalitoimi ja järjestöt).

Sisäministeriön lausunnon mukaan ministeriö käynnisti syyskuussa 2017 toimenpiteitä, joilla pyritään saatujen vihjeiden käsittelyn yhdenmukaistamiseen poliisissa ja Suojelupoliisissa. Poliisihallituksen lausunnon mukaan poliisilla on käytössä yksi valtakunnallinen, päivittäistoimintaan vakiinnutettu toimintamalli muun muassa vihjeiden kirjauksiin ja alkutoimiin liittyen. Toimintamallissa huomioidaan muun muassa tiedon analysoinnin yhdenmukaisuus ja kansainvälisen tietojenvaihto. Ennalta estävälle toiminnalla on määritetty nimetyt ja koulutetut vastuhenkilöt. Sisäministeriön lausunnossa todetaan lisäksi, että ennalta estävään toimintaan liittyvä henkilötietojen käsittely on huomioitu uudessa poliisin henkilötietolaissa (HE 242/2018 vp).

Poliisihallituksen lausunnon mukaan poliisin toiminnan eräs perusajatus on näkyä ja toimia lähellä ihmisiä ja yhteisöjä ja rakentaa niihin luottamusta. Säännönmukainen yhteydenpito edesauttaa havaintojen tekemistä ja madaltaa ilmoituskynnystä poliisille henkilöistä, joiden toiminnassa on viitteitä väkivaltaisesta radikalisoitumisesta. Vihjeiden käsittelyssä on kiinnitetty huomiota luottamuksellisuuteen. Poliisin toiminnalla ei kyetä tyhjentävästi puuttumaan väkivaltaiseen radikalisoitumiseen, ja poliisi onkin luonut yhteyksiä terveydenhuollon ja sosiaalitoimen lisäksi valtionhallinnon ulkopuolisiin tahoihin, jotka tarjoavat palveluita syrjäytymisvaarassa oleville.

Sisäministeriön asettamassa Rajapinta-hankkeessa on valmisteltu ja kuvattu toimintamalli radikalisoitumisvaarassa olevien palveluihin ohjauksen parantamiseksi. Hankkeen raportti valmistuu maaliskuussa 2019. *[**käyttörajoitettu**]*

Valtakunnallisen Ankkuri-toiminnalla on keskeinen merkitys radikalisoitumista ennaltaehkäisevässä toiminnassa. Ankkuri-toiminnasta kerrotaan Poliisihallituksen ja sisäministeriön lausunnoissa. Ankkuritoiminta on yksi poliisin ennalta estävän toiminnan strategian toimenpiteistä ja sen pääkohderyhmänä ovat nuoret. Toimintaa ohjaa käsitys, että nuorten hyvinvoinnin edistäminen ja syrjäytymisen ehkäisy on myös tehokasta väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ehkäisemistä Sisäministeriö, Poliisihallitus ja Itä-Suomen yliopisto ovat yhdessä laatineet Ankkuritoiminnan käsikirjan ohjaamaan Ankkureiden toimintaa ja toiminnalla on myös verkkosivut. Ankkurin moniammatilliseen ryhmään kuuluvat poliisi, sosiaalityöntekijä, terveydenhuollon ammattilainen ja usein myös nuorisotyöntekijä.

*[**käyttörajoitettu**]*

Suositus 6

Sisäministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö yhdenmukaistavat moniviranomaistilanteiden johtamis- ja viestintätavat sellaisiksi, että tarvittavat viranomaiset pääsevät ja otetaan aktiivisesti mukaan kaikissa äkillisissä suurissa tilanteissa. Keskeiset toimijat ovat hätäkeskus, poliisi, pelastustoimi, ensihoito ja sosiaalitoimi (ml. psykososiaalinen tuki).

Sisäministeriön lausunnon mukaan asiaan liittyvä ohjeistus on riittävällä tasolla, mutta käytännön harjoitteluun tulee kiinnittää aiempaa enemmän huomiota ja harjoitukset tulisi toteuttaa yhteistyössä paikallisten poliisi- ja pelastuslaitosten sekä sosiaali- ja terveystoimen viranomaisten kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lausunnossaan, että viranomaisten johtamis- ja viestintätapoja on tarkasteltu ja kehitetty viranomaisten yhteiskäyttöisten tietojärjestelmähankkeiden yhteydessä. Uusi hätäkeskustietojärjestelmä on otettu käyttöön loppuvuonna 2018 Oulun hätäkeskuksessa ja kaikki kuusi hätäkeskusta käyttävät sitä kevään 2019 loppuun mennessä. Uusi tietojärjestelmä tehostaa moniviranomaistoimintaa ja mahdollistaa esimerkiksi kaikkien viranomaisten yhtäaikaisen hälyttämisen ja tiedon välittämisen. Viranomaisten tehtävänkäsittelyohjeet on integroitu osaksi järjestelmää ja yhteen sovitettu aiempaa paremmin.

Suositus 7

Sisäministeriö ja Hätäkeskuslaitos kehittävät uusia toimintamalleja nopeaan väestön varoittamiseen. Tehokasta olisi varoitusten välittäminen paikalla oleviin matkapuhelimiin tekstiviestinä ja sovelluksien avulla (esimerkiksi 112 Suomi -sovellus). Älypuhelinsovelluksen etuna olisi mahdollisuus kovaääniseen valo ja tärinää hyödyntävään varoitukseen, monikielisyyteen ja selkeään ohjeistamiseen.

Sisäministeriön lausunnon mukaan Hätäkeskuksen ylläpitämään 112-sovellukseen on tullut vaaratiedoteominaisuus, joka mahdollistaa alueellisen vaaratiedottamisen. Vaaratiedottaminen, kuten muukin viestintä, edellyttää monikanavaisuutta ja vaaratiedottamisen kokonaisuus samoin kuin 112-sovellus ovat jatkuvan kehittämisen kohteena.

Suositus 8

Valtioneuvoston tilannekeskus sopii hallinnonalojen kanssa siitä, miten tilannetieto kulkee hallinnonaloilta ja niiden alaisilta virastoilta sujuvasti ja viiveettä valtioneuvoston tilannekeskukseen valtionjohdolle ja eri hallinnonaloille jaettavaksi. Tavoitteena tulee olla, että valtion johdon ja tarvittavien hallinnonalojen toimet saadaan käynnistettyä viiveettä.

Valtioneuvoston kanslian lausunnossa todetaan, että laki valtioneuvoston tilannekeskuksesta (voimaan 24.5.2017) on merkittävästi parantanut viranomaisten yhteistyön mahdollisuuksia tilannekuvan kokoamisessa. *[**käyttörajoitettu**]*

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lausunnossaan osaltaan tarkentaneensa päivystäjiensä tehtäviä ja toimenpiteitä vastaavan kaltaisissa tilanteissa sekä käynnistäneensä valmiuspäivystykseen liittyvien ohjeiden ja toimintamallien uudistuksen.

Suositus 9

Sisäministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö valmistelevat säännökset, joiden perusteella poliisin ja terveydenhuollon on onnettomuus- ja väkivaltarikostilanteissa luovutettava tiedot uhrien ja lähiomaisten henkilöllisyydestä psykososiaalisen tuen tarpeisiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja Poliisihallitus ovat tarkastelleet voimassa olevan lainsäädännön mahdollisuudet tietojen luovuttamiseksi onnettomuus- ja väkivaltarikostilanteissa. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lausunnossaan, että nykyisen lainsäädännön puitteissa viranomaiset ovat velvollisia antamaan sosiaalihuollon viranomaiselle sen pyynnöstä maksutta ja salassapitosäännösten estämättä hallussaan olevat sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennai-

sesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset, jotka viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän vuoksi ovat välttämättömiä asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, sosiaalihuollon järjestämiseksi ja siihen liittyvien toimenpiteiden järjestämiseksi. Tältä osin ei sosiaali- ja terveysministeriön mukaan ole tarvetta säädösmuutoksille. Toimijoiden tietoisuutta asiasta pyritään edistämään koulutusten ja tiedotuksen kautta.

Sisäministeriön lausunnon mukaa ministeriön poliisiosastolla arvioidaan tietojen luovuttamista koskevan lainsäädännön muutostarpeet poliisin osalta. Poliisi käynnistää terrori-iskun sattuessa paljon toimia, jotka kohdistuvat muun muassa mahdollisen sekundäärisen iskun torjumiseen, esitutkinnan käynnistämiseen ja kansainväliseen tietojen vaihtamiseen. Esitutkinnassa selvitetään myös iskun uhreiksi joutuneet ja kuolonuhrien lähiomaiset. Esitutkinnan aikana kertyneet tiedot eivät kuitenkaan olisi nopeasti ja kattavasti käytettävissä psykososiaalisen tuen tarpeisiin. Iskussa loukkaantuneiden lähiomaisten selvittäminen olisi poliisille osittain uusi tehtävä, esimerkiksi alaikäisen loukkaantuneen lähiomaiset selvitetään nykyisinkin.