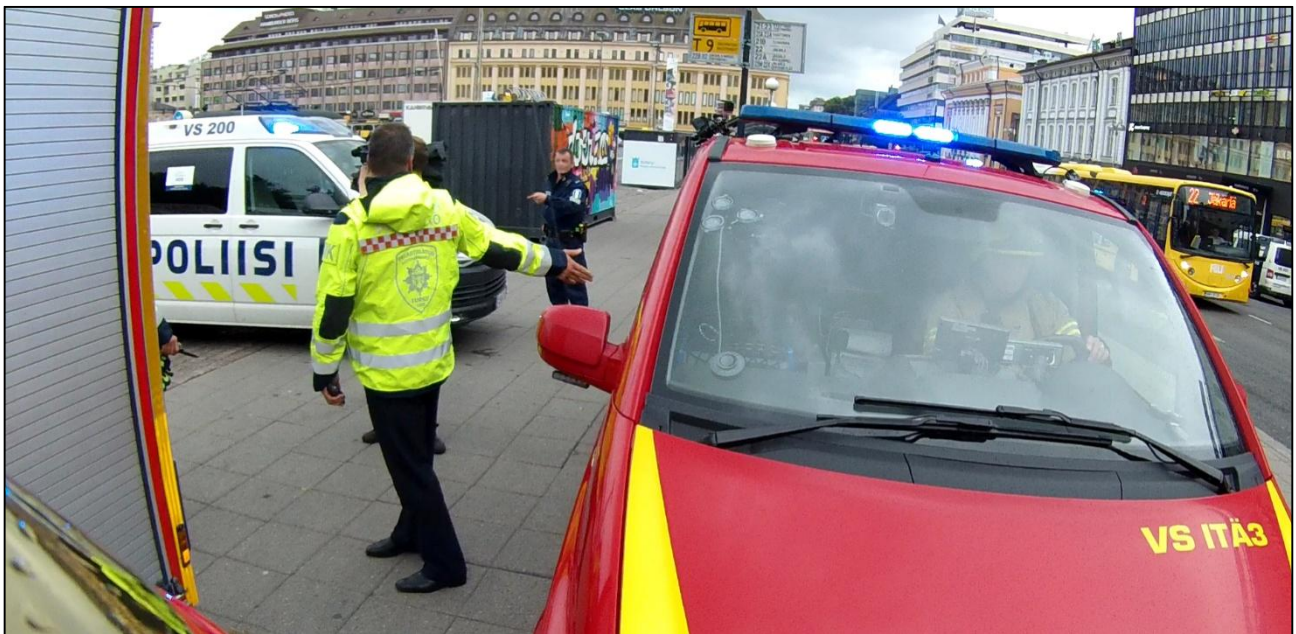




Knivhuggningarna i Åbo 18.8.2017



FÖRORD

Den 19 oktober 2017 tillsatte statsrådet med stöd av 32 § i lagen om säkerhetsutredning av olyckor och vissa andra händelser (525/2011) en utredningsgrupp för att undersöka de knivhuggningar i Åbo den 18 augusti 2017 där två människor avled och åtta skadades. Utredningen är en sådan utredning av exceptionella händelser som avses i 5 kap. i lagen om säkerhetsutredning av olyckor och vissa andra händelser.

Ledaren för utredningsgruppen som verkar i anslutning till justitieministeriet är ledande utredare Kai Valonen vid Olycksutredningscentralen. Medlemmar är psykologie doktor Mika Hatakka, överläkare i akutvård Vesa Lund, servicechef Marja Nyrhinen, äldre utredare Olli Ruohomäki, direktör Tarja Wiikinkoski och politices magister Kari Ylönen. I fråga om kommunikationen deltog kommunikationschef Sakari Lauriala i utredningen. På uppdrag av utredningsgruppen gjorde Sometrik Oy och Optifluence Oy en analys av de sociala medierna för gruppen.

I en säkerhetsutredning studeras händelseförlopp och orsaker som leder till en olycka samt vidtagna räddningsåtgärder och myndigheternas agerande. Med orsak avses olika slags faktorer bakom händelsen och direkta och indirekta omständigheter som har påverkat den. Vid behov utreds även eventuella brister i bestämmelserna och instruktionerna som gäller säkerheten och myndigheterna.

Utredningsrapporten omfattar en utredning av händelseförloppet, omständigheterna som ledde till händelsen och dess följder samt säkerhetsrekommendationer som är avsedda för de aktuella myndigheterna och de övriga aktörerna, och som är nödvändiga för att förbättra den allmänna säkerheten, förebygga nya händelser, förhindra skador samt effektivisera räddningsmyndigheternas och andra myndigheters verksamhet.

Parterna i händelsen och de myndigheter som ansvarar för tillsynen inom området för den händelse som är föremål för utredningen har beretts en möjlighet att avge ett utlåtande om utkastet till utredningsrapporten. Utlåtandena har beaktats i undersökningsrapporten. En sammanfattning av utlåtandena finns i slutet av rapporten. Enligt lagen om säkerhetsutredning av olyckor och vissa andra händelser publiceras inte privatpersoners utlåtanden.

Utredningsrapporten har översatts till svenska genom Semantix Oy.

Utredningsrapporten och en sammanfattning av denna har publicerats på Olycksutredningscentralens webbplats på adressen www.sakerhetsutredning.fi.

INNEHÅLL

FÖRORD	2
1 HÄNDELSERNA	5
1.1 Händelseförlopp	5
1.2 Larm och räddningsåtgärder	7
1.2.1 Nödmeddelanden och larm	7
1.2.2 Gripandet av gärningsmannen och livräddande första hjälpen	7
1.2.3 Akutvården	8
1.2.4 Åbo universitetscentralsjukhus (ÅUCS)	11
1.2.5 Räddningsväsendet	13
1.2.6 Polisens omedelbara vidare åtgärder	14
1.2.7 Statsrådets lägescentral	16
1.2.8 Migrationsverket	16
1.2.9 Åbo stads kriskommunikation	16
1.2.10 Psykosocialt stöd	17
1.2.11 Andlig vård	20
1.3 Konsekvenser	21
2 BAKGRUNDSUPPGIFTER	22
2.1 Händelseomgivningen och förhållandena	22
2.2 Personer och organisationer	22
2.2.1 Gärningsmannen	22
2.2.2 Förläggningen	27
2.2.3 Religiösa samfund	28
2.3 Myndigheternas och andra parter förebyggande verksamhet	29
2.3.1 Inrikesministeriet	29
2.3.2 Migrationsverket och förvaltningsdomstolen	31
2.3.3 Polisen	33
2.3.4 Skyddspolisen	35
2.3.5 Asylsökandenas tillträde till och resvägar i Europa	35
2.4 Organisationerna som agerade under händelsen och deras aktionsberedskap	37
2.4.1 Nödcentralsverket	37
2.4.2 Polisen	39
2.4.3 Akutvården	40
2.4.4 Sjukhuset	41
2.4.5 Räddningsväsendet	42
2.4.6 Statsrådets lägescentral, inrikesministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet	43
2.4.7 Åbo stad	43

2.4.8	Psykosocialt stöd	45
2.4.9	Kyrkan.....	46
2.5	Inspelningar.....	46
2.6	Författningar, föreskrifter, anvisningar och övriga handlingar	46
2.6.1	Författningar gällande ansökan och beviljande av asyl	46
2.6.2	Polisens och Skyddspolisens skyldigheter gällande förebyggande.....	50
2.6.3	Författningar gällande statsledningens verksamhet.....	51
2.6.4	Författningar som gäller kommunens uppgifter	52
2.6.5	Terrorism i lagstiftningen.....	52
2.6.6	Ledning vid myndigheternas samverkan.....	52
2.6.7	Psykosocialt stöd och tjänster	53
2.7	Övriga utredningar	53
2.7.1	Separat utredning om kommunikationen	53
2.7.2	Brottslighet och förläggningens problem	56
2.7.3	Trender i den islamistiska terrorn i Europa.....	58
2.7.4	Ensam aktörers profiler	60
2.7.5	Radikaliseringsstegen.....	61
2.7.6	Förebyggande av terrorattacker i Europa.....	62
2.7.7	Observationer i myndighetsverksamheten i anslutning till terrorattacken i Stockholm	65
3	ANALYS.....	69
3.1	Ankomst till Finland och ansökan om asyl.....	69
3.2	Intresse för radikalislamism.....	70
3.3	Allt djupare radikalisering.....	71
3.4	Knivhuggningarna	71
3.5	Myndighetsåtgärder	72
4	SLUTSATSER	75
5	SÄKERHETSREKOMMENDATIONER.....	78
5.1	Behandlingstider för asylansökningar och besvär	78
5.2	Utredning av asylsökandenas identitet.....	79
5.3	Möjligheterna för asylsökandens närkrets att berätta om sin oro	79
5.4	Utveckling av arbetet för att förebygga radikalisering.....	80
5.5	Ledning av en mångmyndighetssituation.....	82
5.6	Varning till befolkningen.....	83
5.7	Vidareutveckling av verksamheten vid statsrådets lägescentral	83
5.8	Kontaktuppgifter för människor som behöver psykosocialt stöd	84
5.9	Vidtagna åtgärder	85
	KÄLLFÖRTECKNING	87
	SAMMANFATTNING AV UTLÅTANDEN OM UTKASTET TILL UTREDNINGSRAPPORTEN.....	90

1 HÄNDELSERNA

1.1 Händelseförlopp

I maj 2016 anlände en marockansk man till Finland där han ansökte om asyl. Han anvisades en plats i stödbostäderna vid Åbo förläggning i Pansio. Från och med våren 2017 vistades han mycket i bostaden som hans asylsökande vän hade i St. Karins. Vänner hade fått uppehållstillstånd och en kommunplats.

På morgonen fredagen den 18 augusti 2017 skrev mannen i sin väns bostad ett manifest där han motiverade sitt kommande död med jihadistisk ideologi och jihadistiska syften. Manifesten avslutades med ett önskemål för hans del om bön och tillträde som martyr till paradiset samt en trosbekännelse.

Från bostaden tog mannen med sig två köksknivar och färdades på cykel till Åbo. Vid middagstid besökte han bönehuset i centrum för en fredagsbön. Därefter cyklade han till parken bredvid Åbo domkyrka där han cirka klockan 15 läste upp sitt manifest på arabiska samtidigt som han med sin mobiltelefon gjorde en videoinspelning av uppläsningen. Gärningsmannen publicerade sin manifestinspelning i meddelandetjänsten och tog bussen till Åbo busstation. Där lade han märke till en beväring som stod och köade, och beslöt sig för att knivhugga honom. I situationen uppstod några störningsmoment, och därför gav han upp tanken.

Mannen tog en buss till Salutorget i Åbo där han köpte glass från en glasskiosk. Medan han åt glassen förflyttade han sig till det nordvästra hörnet av torget där han utsatte en kvinna för en dödlig knivhuggning. En utomstående man som såg knivhuggningen gick fram för att hjälpa kvinnan. Knivmannen som höll på att förflytta sig närmare mitten av torget lade märke till detta och återvände efter att ha tagit några steg. Den man som kommit för att hjälpa kvinnan förhindrade knivmannens närmande genom sparkar. Knivmannen vände sig bort, men återvände en andra gång och knivhögg mannen som gav hjälp och en annan kvinna i närheten. En utomstående person som såg knivhuggningen ringde det första nödsamtalet klockan 16.02.11. Också många andra utomstående som sett situationen ringde nödsamtal snart efter detta.

Knivmannen förflyttade sig mot mitten av torget samtidigt som han knivhögg en man som hade för avsikt att stoppa honom. Han försökte också knivhugga en annan man som dock undgick hugget.

En stor del av dem som befann sig på torget lade inte märke till att något avvikande var på gång och fortsatte till exempel med sina uppköp vid torgstånden. En del av dem som såg händelserna förstod inte hur allvarlig situationen var och stannade för att följa upp hur situationen utvecklades. En del av dem som såg händelserna började springande fly från platsen.

Närmare mitten av torget sprang knivmannen förbi en kvinna som promenerade med ett barn i en barnvagn, men han vände och knivhögg kvinnan. Knivmannen fortsatte att springa mot det nordvästliga hörnet av torget där han knivhögg en kvinna. När han hade korsat Universitetsgatan och Köpmansgatan knivhögg han ytterligare två kvinnor vid gathörnet. Den ena av kvinnorna avled under transporten till sjukhuset.

Några utomstående unga män som hade sett knivhuggningarna började springa efter gärningsmannen. En av de utomstående hade ett bobollsträ i sin bil, och detta gav han till en av männen som hade börjat springa efter knivmannen. De som sprang efter knivmannen försökte genom rop varna människorna.

Knivmannen sprang upp för backen längs Köpmansgatan och vidare längs Mariegatan mot Trätorget. En polispatrull som svängt in från Brahegatan till Mariegatan kom emot knivmannen och upptäckte honom. Vid gathörnet knivhögg knivmannen en kvinna. Polispatrullen gjorde en U-sväng tillbaka till Brahegatan. Knivmannen anföll en annan kvinna, knivhögg henne och höll henne fast. Polispatrullen fortsatte till fots. En polisman gav knivmannen befallningar och sköt honom i benet cirka klockan 16.05.00. Den andra polismannen använde ett elchockvapen. Knivmannen förlorade sin funktionsförmåga, och polispatrullen grep mannen.

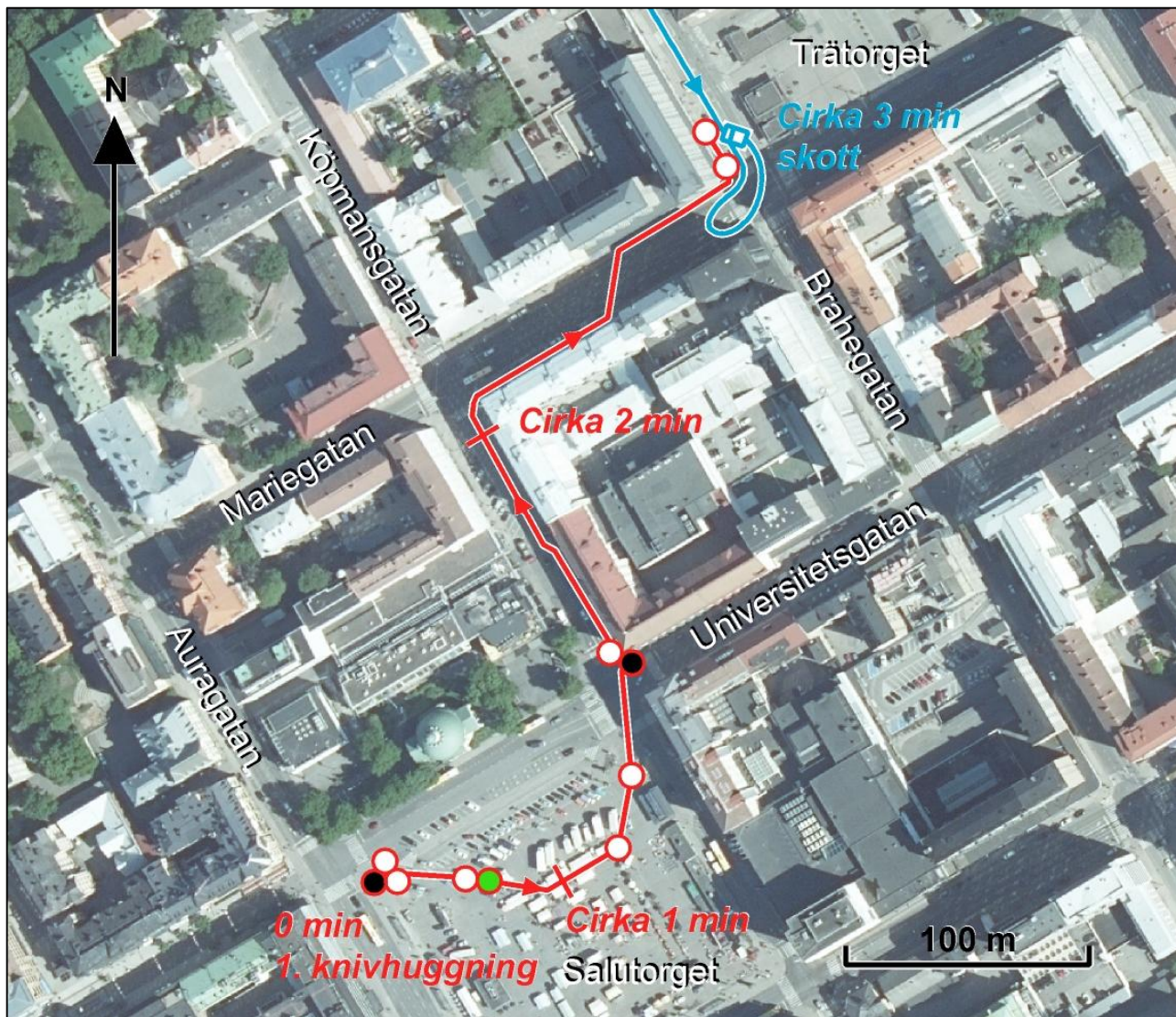


Bild 1. Händelserna på Salutorget i Åbo och i den omedelbara närheten av torget. Knivmannens rutt har markerats med ett rött streck. Offrens platser har markerats med röda cirklar. De avlidna har markerats med svart, de skadade med vitt och personerna som utsattes för knivhuggningsförsök, men klarade sig oskadda, med grönt. Det förflöt cirka tre minuter mellan den första knivhuggningen och tidpunkten då mannen greps. Under denna tid rörde sig mannen cirka 500 meter. (Flygfoto: Ortobild ©Lantmäteriverket 1/2018.)

1.2 Larm och räddningsåtgärder

1.2.1 Nödmeddelanden och larm

Åbo nödcentral besvarade det första nödsamtalet klockan 16.02.15. Samtalet besvarades inom två sekunder. Enligt uppringaren hade en kvinna knivhuggits på Salutorget, det fanns minst två offer, och gärningsmannen befann sig inte längre i närheten.

Genom myndighetsnätet (Virve) förmedlades uppdraget från nödcentralen till polisens patrull i Åboområdet klockan 16.03.20. Inom en halv minut hade tre polispatruller kvitterat meddelandet som mottaget.

Nödcentralen larmade akutvården klockan 16.03.41. Larmet togs emot av fältledaren för akutvården (enhetsbeteckning EVS 01), läkarenheten Finnhems 20 (FH 20) samt en akutvårdsenhet, dvs. en ambulans (EVS 1121).

De fyra första nödsamtalen ringdes nästan samtidigt. Därefter blev det en paus på cirka 20 sekunder varefter samtal kom in fortlöpande, som mest 25 samtal per minut. Under fem minuter mottogs 64 samtal av vilka uppskattningsvis 50 gällde händelsen. Av samtalen var 31 sådana där uppringaren avbröt samtalet på grund av att väntetiden blev längre på grund av överbelastningen.

Antalet offer ökade varför nödcentralen larmade ytterligare två lediga akutvårdsenheter och därefter flera i den takt som enheter frigjordes från tidigare uppdrag.

Nödcentralens helhetsbild av situationen preciserades småningom. Man fick en helhetsuppfattning om offrens exakta plats och antal först cirka tio minuter efter att det första nödsamtalet hade tagits emot. Det var särskilt svårt att få en uppfattning om offrens plats på grund av att många samtal ringdes in om samma offer, och beskrivningarna av platsen avvek något från varandra.

Inga enheter från räddningsväsendet larmades för uppdraget på grund av att dessa enligt polisens larmanvisningar inte larmas för ett knivhuggningsuppdrag utan särskild begäran från polisen.

1.2.2 Gripandet av gärningsmannen och livräddande första hjälpen

Till polisen förmedlade nödcentralen kännetecken och uppgifter som getts av uppringarna, och enligt dessa sprang knivhuggaren omkring på torget samtidigt som han knivhögg förbipasserande. Den av polisens fältledningspatruller som befann sig närmast Salutorget kom fram till torget på mindre än en halv minut efter att uppdraget tagits emot. Patrullen stannade endast ett ögonblick vid det första offret och fortsatte omedelbart i den riktning som människorna pekade ut som knivmannens färdriktning.

En annan patrull hörde uppdragsgivningen när den var på väg till ett annat uppdrag i närheten av Åbo busstation. Patrullen avbröt uppdraget, började köra längs Brahegatan mot Salutorget och grep gärningsmannen som den mötte.

Samtidigt som gripandet gjordes gav den allmänna ledaren för polisinrättningen i Sydvästra Finland genom Virve-radion anvisningar om att polispatrullerna skulle stoppa gärningsmannens aktiviteter.

En del av dem som hade sprungit efter gärningsmannen betedde sig aggressivt, och därför blev polisen tvungen att skydda gärningsmannen. Situationen lugnade sig snabbt.

Några tiotals sekunder efter gripandet anlände fältledningspatrullen som följt efter gärningsmannen från Salutorget till platsen. Snart därefter anlände en tredje polispatrull som

åkte till Salutorget. Under de följande tio minuterna anlände många polispatruller till området.

Utomstående gav offren livräddande första hjälpen. Ett av offren fick hjälp med att förflytta sig inomhus. Personalen på en läkarstation nära Trätorget kom också ut för att hjälpa offren. Poliserna säkrade händelseområdet, deltog i livräddande första hjälpen och meddelade offrens platser till nödcentralen. Polisen gav också gärningsmannen livräddande första hjälpen.

Snart efter gripandet började polisen få den uppfattningen att det sannolikt var fråga om endast en gärningsman. Någon fullständig säkerhet rådde inte i saken. I fråga om de utomstående som hade sprungit efter gärningsmannen var deras andel delvis oklar. Fältledaren stannade vid händelseplatsen på Trätorget för att i egenskap av situationsledare leda situationen och gav order åt en annan polisman att ta ledningsansvaret för att leta efter eventuella andra gärningsmän. En del av polispatrullen började reda ut situationen genom att patrullera i näromgivningen.

På basis av radiokommunikationen under larmet och i initialfasen stod det klart för polisens allmänna ledare i lägescentralen vid polisinrättningen i Sydvästra Finland att det var fråga om ett exceptionellt våldsdåd. Den fortlöpande meddelandetrafiken i situationen krävde all uppmärksamhet av personalen i lägescentralen.

1.2.3 Akutvården

Akutvården fick larmet klockan 16.03.53 med uppdragskoden A032 *knivhuggning*. Enligt den första uppgiften hade endast en person knivhuggits. Det var fråga om ett uppdrag i den högsta A-riskklassen, och därför larmades förutom akutvårdsenheten EVS 1211 även akutvårdens fältledningsenhet EVS 01 och läkarenheten FH 20.

När larmet kom befann sig EVS 01 och FH 20 på Lillheikkiläгатan på returren från det föregående uppdraget till Åbo universitetscentralsjukhus (ÅUCS). Nödcentralen uppgav att två personer hade blivit knivhuggna och larmade ytterligare en akutvårdsenhet.

EVS 01 och FH 20 stannade på busshållplatsen på Kaskisgatan, och personalen klädde på sig skyddsvästar. Enheterna fortsatte till Salutorget. Fältledaren för akutvården meddelade genom Virve-radion till akutvårdspersonalen att han tar ledningsansvaret för akutvården och gav order om att akutvårdarna som anlände till platsen skulle använda skyddsvästar. Som ankomsttröskel, dvs. inträdespunkt, för enheterna gav han order om Auragatan 1 och för dem som kom från andra riktningar ett avstånd på 200 meter från Salutorget.

Genom Virve-radion gav fältledaren order till akutvårdsenheterna att i kommunikationen övergå till polisens och akutvårdens samarbetssamtalsgrupper. Trots akutvårdens förväntningar gick polisens fältpatruller inte med i denna samtalsgrupp. Fältledaren för akutvården lyssnade också på två andra samtalsgrupper, dvs. samarbetssamtalsgruppen med nödcentralen och den interna samtalsgruppen för akutvården i Åboområdet. Polisen var inte med i samarbetssamtalsgruppen, och av denna anledning förmedlades inte information om situationen i initialfasen direkt mellan polisen och akutvården, utan genom nödcentralen.

Fältledaren för akutvården meddelade genom Virve-radion om det knivhuggningsuppdrag han fått till ÅUCS-jouren cirka klockan 16.07. Omedelbart efter detta meddelade nödcentralen att skott hade avlossats vid händelseplatsen. EVS 01 och FH 20 var de första enheterna som anlände till ankomsttröskeln. Den första akutvårdsenheten anlände till ankomsttröskeln cirka klockan 16.08. Enheterna väntade på information från polisen om säkerheten vid händelseplatsen, vilket är ett allmänt förfarande då det gäller sedvanliga knivhuggningar.

Det blev klart för nödcentralen att det fanns minst 5–6 offer. Nödcentralen larmade ytterligare tre lediga akutvårdsenheter. Till akutvården meddelade nödcentralen sin uppskattning av antalet offer cirka klockan 16.08. Fältledaren för akutvården larmade på eget initiativ en akutvårdsenhet till platsen. Denna lämnade en patient på ÅUCS.

Fältledaren för akutvården hade svårigheter att bilda sig en uppfattning om säkerhetssituationen vid händelseplatsen på grund av att det inte fanns någon direkt kontakt mellan polisen och akutvården. Han hade fått uppgifter om knivhuggning och skottlossning, men hade ingen information om antalet gärningsmän eller om vem som hade använt ett vapen.

Klockan 16.08 hörde nödcentralen genom polisens radiokommunikation att polisen hade använt ett skjutvapen och stoppat gärningsmannens handlingar. Fältledaren för polisen begärde flera ambulanser till händelseplatsen. Nödcentralen frågade polisen om det var säkert för ambulanserna att anlända, och på detta svarade polisen att det var säkert. Samtidigt gav nödcentralen fältledaren för akutvården uppgifter om att det fanns många patienter på Salutorget och Trätorget.

Cirka klockan 16.09 meddelade nödcentralen till akutvården att polisen hade gripit och skjutit en gärningsman. Polisen hade inga uppgifter om eller observationer av andra gärningsmän. Fältledaren för akutvården lämnade ett preciserande förhandsmeddelande om antalet patienter till ÅUCS-jouren cirka klockan 16.10 och uppgav att det fanns minst fem offer.

Fältledaren för akutvården beslöt att invänta polisens tillstånd för att förflytta sig till händelseplatsen. Nödcentralen gav fältledaren mer information om var offren befann sig och upprepade att polisen hade gripit gärningsmannen. Fältledaren förflyttade sig cirka klockan 16.11 till det nordvästra hörnet av torget där de första offren fanns. Fältledaren begärde en läkarenhet och en akutvårdsenhet till händelseplatsen. Nödcentralen meddelade alla akutvårdsenheter att det var säkert att gå in på torget.

Fältledaren för akutvården inrättade en ledningsplats i det nordvästra hörnet av torget. Han gav akutvårdsenheterna order om att ta sig in på torget den vägen. Fältledaren beordrade FH 20:s läkare och en HEMS-räddare¹ samt två akutvårdare att åka till Salutorget för att göra en patientklassificering. Polisen och nödcentralen hade en ganska klar bild av var patienterna befann sig, men denna lägesbild hade inte till fullo förmedlats till akutvården.

I det nordvästra hörnet av torget fanns två offer av vilka det ena gavs återupplivning av en läkare som händelsevis hade kommit till platsen. En polispatrull var närvarande. FH 20:s läkare konstaterade att offret hade avlidit, och vårdåtgärderna avslutades. Ett annat blodigt offer satt på stenläggningen, men var vid medvetande. Hen hade ett skärsår på vänstra sidan av halsen. Akutvårdsenheten EVS 1217 bedömde patientens tillstånd och beslöt sig för en omedelbar transport². Transporten till ÅUCS började cirka klockan 16.20.

På grund av folkmängden och de många torgstånden var det svårt att upptäcka de följande offren. En del av de utomstående visade akutvårdarna vägen till offren, men den information

¹ HEMS = Helicopter Emergency Medical Services; HEMS-räddaren är en brandman, akutvårdare eller sjukskötare som utbildats till flygassistent i en helikopter.

² Då det gäller penetrerande skador i kroppen och halsområdet finns det en stor risk för inre blödningar som man inte kan kontrollera utanför ett sjukhus. Till och med en patient som verkar vara i gott skick kan plötsligt kollapsa. Av denna anledning försöker man så snart som möjligt få patienterna till ett sjukhus som kan ge omedelbar operationsbehandling (*load and go*). I detta fall begränsas akutvårdens vårdåtgärder omedelbart till livsupprätthållande åtgärder, och tiden vid händelseplatsen minimeras.

som medborgarna gav var delvis kontroversiell. På grund av folkmängden hade akutvårdsenheterna svårigheter att köra fram direkt till offren.

Många personer fotograferade offren med kameror och telefoner. En del av dem stod i vägen för akutvårdspersonalen, och man var tvungen att ge dem order om att ställa sig längre bort.

Fältledaren gav akutvårdsenheten EVS 1219 order om att ta hand om patienten i det nordöstra hörnet av torget. Enheten förflyttade sig till hörnet av Köpmansgatan och Universitetsgatan cirka klockan 16.15. Offret hade en stickskada i axeln, och två närvarande utomstående gav hjälp. Patientens medvetande var nedsatt, och tillståndet höll på att övergå i blödningschock. En polispatrull var också närvarande. Efter den första bedömningen beslöt man sig för en omedelbar transport till ÅUCS. Transporten började cirka klockan 16.17.

Fältledaren för akutvårdsenheten EVS 1213 som anlände som följande till platsen beordrade hamburgarstället vid östra kanten av torget att förflytta sig till torgsidan. Enheten var hos offret cirka klockan 16.15. När enheten anlände till platsen var redan FH 20:s läkare, en HEMS-räddare och två akutvårdare närvarande. Offret hade livshotande skador, andningsvägarna säkrades och patienten fick intraosseös vätsketerapi. Transporten började cirka klockan 16.20.

När transporten av det föregående offret började visade utomstående FH 20:s läkare vägen till ett offer som befann sig i närheten av taxistationen vid den norra kanten av torget. Det lindrigt skadade offret hade fått ett knivhugg i bröstet. Offret mådde bra, och vid den tidpunkten var ingen akutvårdsenhet tillgänglig för transport, och därför bad läkaren taxin som stod vid taxistationen att föra offret till ÅUCS.

Fältledaren hade från nödcentralen fått uppgifter om att ett offer befann sig inomhus i en bank vid östra kanten av torget. Fältledaren gav akutvårdsenheten EVS 1218 order om att förflytta sig till banken direkt från ankomströskeln på Auragatan. Enheten var hos offret cirka klockan 16.15. Utomstående hade hjälpt offret att ta sig från torget till inomhuslokaler och gav offret första hjälpen. Bankpersonalen hade låst dörrarna. Det lindrigt skadade offret hade fått ett knivhugg i skuldran. Transporten började cirka klockan 16.25.

Fältledaren gav akutvårdsenheten EVS 1211 som var vid ankomströskeln order om att ta hand om offret vid torgkaféet. Det fanns flera kaféer på torget, och det tog en stund att hitta offret. Enheten var hos offret cirka klockan 16.16. Det lindrigt skadade offret hade fått ett knivhugg i axelområdet och var vid medvetande. Såret förbands, och en koagulerande kompress lades på såret. Dessutom öppnades en intravenös port. Transporten började cirka klockan 16.30.

När de offer som fanns på Salutorget enligt fältledaren hade fått vård gav han de lediga akutvårdsenheterna order om att förflytta sig till Trätorget.

Akutvårdsenheten EVS 5211 larmades till Salutorget cirka klockan 16.13. Fältledaren gav enheten order om att åka direkt till Trätorget. Enheten var hos offret cirka klockan 16.20. Det lindrigt skadade offret hade fått flera knivhugg i övre delen av kroppen och i armen. Offret satt på marken. Utomstående hade redan lagt förband på offrets sår. Transporten började cirka klockan 16.34.

FH 20:s manskap anlände till Trätorget klockan 16.22. Samtidigt anlände akutvårdsenheten EVS 1221 till offret som befann sig i det sydvästra hörnet av Trätorget. Enheten hade fått larmet klockan 16.14. Det livsfarligt skadade offret hade fått knivhugg i den övre delen av bröstkorgen och i halsen. Offret var vid medvetande. Poliserna och de anställda vid en

närliggande läkarstation hade gett offret livräddande första hjälpen. Transporten började cirka klockan 16.26.

Akutvårdsenheten EVS 1311 hade klockan 16.15 larmats till Trätorget, och anlände till platsen cirka klockan 16.22. Enheten fick ta hand om knivmannen. Skottsåret i gärningsmannens ben gav upphov till en allvarlig blödning som utan livräddande första hjälpen kunde ha varit livshotande. I den livräddande första hjälpen hade polisen lagt ett tryckförband vid den övre delen av båda låren. FH 20:s läkare kontrollerade gärningsmannens tillstånd, och man beslöt sig för omedelbar transport. Transporten började cirka klockan 16.26. Polisen följde med i transporten.

EVS 01 och FH 20 stannade kvar på platsen och undersökte händelseområdet för att upptäcka eventuella andra hjälpbehövande.

Under situationen flyttade de regionala fältledarna för landskapets akutvård beredskap närmare Åbo. Med beredskapsflyttningarna tryggades akutvårdens aktionsberedskap i Åbo.

Till nödcentralen gav fältledaren för akutvården cirka klockan 16.30 en order i enlighet med instruktionen för storolyckor, och enligt denna ställdes icke-brådslande uppdrag att vänta på att resurser skulle frigöras.

1.2.4 Åbo universitetscentralsjukhus (ÅUCS)

ÅUCS-jouren fick den första uppgiften om händelsen klockan 16.06 då ett ögonvittne till beskjutningen meddelade detta till en bekant person som arbetar på jouren. Klockan 16.07 förmedlade fältledaren för akutvården uppgifter om knivhuggningar på torget till jouren. Triageskötaren informerade fältledaren och den ansvariga läkaren för jouren om beskjutningen och knivhuggningarna. Den kirurgiska bakjourhavanden ringdes upp, men hen var upptagen i en operation och kunde inte ta över ledningen för jouren. Den kirurgiska primärjourhavanden tog ledningsansvaret för situationen.

På grund av det höga antalet skadade informerade fältledaren för akutvården triageskötaren på sjukhusets jourakut om saken cirka klockan 16.10. Enligt meddelandet fanns det minst fem knivhuggna offer i centrum.

Jourberedskapen höjdes genom att informera personalen samt sända hem patienter som inte hade behov av någon omedelbar vård. Mottagningen för patienter som anländer till fots till jouren stängdes. Jourens överläkare och traumajourhavande ringdes upp klockan 16.15. Överläkaren gav order om beredskap för en storolycka till jouren och åkte till sjukhuset.

Ordern om en storolyckssituation ledde till att man i jouren tog de aktuella instruktionerna i användning. Operationsverksamheten stoppades och i operationssalen förberedde man sig på att ta emot knivhuggna patienter. Jourpersonal gick till intensivvårdsavdelningen och operationssalen för att ge information om vad som hade skett. Skötare från intensivvårdsavdelningen kom till jouren för att assistera. Hela barnjouren flyttades till pediatrika polikliniken.

Väktarna stängde huvuddörren till jouren och började kontrollera dem som kom till jouren. Hos ÅUCS fattades beslutet om att stänga dörrarna i initialfasen enligt order från överläkaren för jouren. Vanligtvis är det säkerhetschefen som fattar detta beslut. Vid dörrarna placerades väktare, och för dessa skulle de som anlände till sjukhuset visa innehållet i sina kassar och väskor.

Precis innan knivhuggningarna började hade jouren vid ÅUCS varit överbelastad. Den jouransvariga hade begärt övertidsarbete av vårdpersonalen på grund av en underbemanning

på fyra personer jämfört med den normala skiftespersonalstyrkan. Det normala antalet läkare var närvarande. Vården av internmedicinpatienter var överbelastad, och därför hade ytterligare två läkare kallats till sjukhuset.

På grund av jourskiftet var bland annat två anestesiläkare, en jourhavande för magorgankirurgi och en traumajourhavande närvarande på sjukhuset. I operationssalen hade man nästan omedelbart när meddelandet kom beredskap att ta emot två patienter. Anestesiläkarna använde WhatsApp-applikationen för att larma mera personal. Jour- och intensivvårdspersonal larmades till platsen genom två andra meddelandeapplikationer. Larmen ledde till att mer extra personal än vad som behövdes anlände till platsen redan under den första timmen.

De två första offren anlände till jouren i det närmaste samtidigt cirka klockan 16.25. I detta skede hade man ännu inte hunnit vidta alla åtgärder som anknyter till storolycksberedskap. Det fanns inte tid för att ta handlingskortet för storolyckor i användning, utan besluten grundade sig på erfarenhet och åsikter.

Det offer som anlände först hade glidit in i ett livlöst tillstånd under transporten. Efter ett kort återupplivningsförsök på jouren konstaterades det att offret avlidit. Det andra offret som anlände hade fått livshotande skador. Efter jouråtgärderna förflyttades offret till operationssalen för en nödoperation klockan 16.46.

Resten av de sex offer som akutvården träffat och gärningsmannen anlände till jouren under de följande 15 minuterna. Av dessa flyttades ett offer till operationssalen för en nödoperation klockan 16.52. Gärningsmannen opererades något senare.

Tre offer förflyttades efter undersökningar till operationssalens uppvakningsrum. Tre vårdades i och fick åka hem från jouren. Gärningsmannen och offren som nödopererats fick efter operationen vård på intensivvårdsavdelningen. Alla offer utom de som fick åka hem från jouren hade flyttats till ett annat ställe för vidare vård inom cirka en timme efter ankomsten till sjukhuset.

Ett lindrigt skadat offer kom på eget initiativ till jouren efter klockan 21. Offret hade på Salutorget fått ett skärsår på överarmen, men avlägsnat sig från platsen innan akutvården anlände. Ett av offren avled på Salutorget, och fördes inte till sjukhuset. Alla offer som var vid liv när de anlände till sjukhuset fick åka hem. Åtminstone ett offer fick en permanent skada.

Ännu under den tid som patienterna vårdades samt därefter upprätthölls på sjukhuset höjd beredskap för att ta emot flera patienter, och dessutom skärptes säkerhetsåtgärderna. Övervakningen effektiviserades, och människor som var på väg till T2-sjukhuset³ kontrollerades vid ingångarna. Den effektiviserade övervakningen av ingångarna och jourområdet fortsatte på hela sjukhusområdet fram till klockan ett på natten. Gärningsmannen stod under polisens övervakning under hela den tid han var på sjukhuset. De höjda säkerhetsåtgärderna upprätthölls fram till att gärningsmannen följande vecka flyttades bort från sjukhuset.

Sjukhuspersonalens säkerhetskänsla påverkades av att man inte kände till huruvida det fanns flera gärningsmän och huruvida ytterligare dåd kunde väntas. Dessutom rådde det osäkerhet om huruvida det bland offren kunde finnas någon som var delaktig i dådet. På sjukhuset mottogs samtal med hot som riktade sig mot personalen och gärningsmannen. Detta ledde till ökad fruktan bland personalen samt större behov av övervakning och kontroller.

³ På T2-sjukhuset finns jouren, intensivvårdsavdelningen och akutoperationssalarna.

Vid jouren ordnades två interna informationsmöten klockan 17 och 19. De övriga sjukhusenheterna informerades genom personliga meddelanden till ansvarspersonerna. Direktören för sjukhusdistriktet skötte informationen till medierna och svarade under veckoslutet på cirka 50 samtal per dag. Samtal ringdes från såväl inhemska som utländska medier.

Ett storolyckslarm gjordes inte för hela sjukhuset. Den högsta ledningen för sjukhusdistriktet och sjukhusets säkerhetschef fick information om händelsen på något annat sätt än genom sjukhusets interna larm. Sjukhusets ledningsgrupp sammanträdde inte under händelsedagen vilket var till nackdel för bland annat den interna och externa informationen.

1.2.5 Räddningsväsendet

Räddningsväsendet larmades inte på grund av att det enligt larminstruktionerna inte behövs för sedvanliga knivhuggningsuppdrag. Två akutvårdsenheter åkte från huvudbrandstationen i Åbo till Salutorget klockan 16.04, men räddningsväsendets personal får inget meddelande om akutvårdens larm.

Jourhavande brandmästaren (P3) fick till sin telefon ett meddelande från en bekant person cirka 5–10 minuter efter att händelsen börjat. Jourhavande brandmästaren ansåg att situationen var en sedvanlig knivhuggning. Han lade dock märke till att många utryckningsfordon körde till händelseplatsen, och därför började han reda ut händelsen. Per telefon tog han kontakt med jourhavande chefen för räddningsverket (P2) och polisens lägescentral, och på basis av uppgifterna begav han sig till Salutorget för att erbjuda räddningsväsendets hjälp för akutvården och polisen. Både fältledaren för akutvården och fältledaren för polisen konstaterade att hjälp inte behövdes. Polisens tekniska utredning begärde dock från räddningsväsendet hjälp med att isolera området som var viktigt för utredningen. Jourhavande brandmästaren ordnade med tre räddningsenheter från huvudbrandstationen, och dessa anlände till Salutorget klockan 17.

Jourhavande chefen ringde omedelbart gällande händelsen upp räddningsdirektören (P1) som redan hade hört om händelsen på radion. I detta ärende informerade räddningsdirektören ledningen för Åbo stad, och jourhavande chefen jourhavanden vid inrikesministeriets räddningsavdelning klockan 16.48. Räddningsavdelningen hade redan strax innan fått ett meddelande från Polisstyrelsens jourhavande. Jourhavande chefen informerade också med WhatsApp-gruppmeddelanden ledningen för räddningsverket, besökte Salutorget och förflyttade sig på eget initiativ som kontaktperson till polisens lägescentral cirka klockan 18.

På Salutorget assisterade räddningsverkets enheter polisens tekniska utredning bland annat genom att övervaka det isolerade området, flytta fordon så att de fungerade som sikthinder och bygga upp andra sikthinder. Offret som först avled hade i början täckts över på händelseplatsen för att säkra utredningen. I närheten samlades många nyfikna människor för att åse och fotografera aktiviteterna, och därför bad räddningsverkets personal att de skulle flytta sig längre bort. Människorna gav inte upphov till några betydande olägenheter för aktiviteterna, men enligt räddningsverkets personal förstod en del av dem som tog fotografier inte vad respekt för en avliden innebär. En del av människorna var förargade när de ombads att flytta sig längre bort för att vänta på bussar. Efter den tekniska utredningen tvättade räddningsväsendets enheter bort blodspåren från torgytan.

Räddningsväsendets beredskap höjdes genom att inrätta en ledningscentral för räddningsväsendet på huvudbrandstationen i Åbo klockan 18. Jourhavande chefen i polisens lägescentral förmedlade information till räddningsväsendets ledningscentral för anteckning i

lägesjournalen. Räddningsväsendet beredskap sänktes till normal nivå klockan 21. Jourhavande chefen informerade ännu jourhavanden för inrikesministeriets räddningsavdelning klockan 22.25.

1.2.6 Polisens omedelbara vidare åtgärder

När offren hade transporterats från platsen fortsatte polisens verksamhet på Salutorget och på andra ställen i centrumområdet för att reda ut huruvida det eventuellt fanns några andra gärningsmän. Situationen var ganska länge oklar. Ett ögonvittne hade till exempel lagt märke till att en av personerna som sprang efter gärningsmannen hade en svart väska som vittnet ansåg vara skum. Polisen redde ut saken, och det var inte fråga om något avvikande.

Genast efter händelsen fick nödcentralen samtal enligt vilka knivhuggningar pågick i de stora köpcentrumen Mylly och Skanssi i omgivningen av Åbo samt på Åbo järnvägsstation, och att det fanns offer. Nödcentralen förmedlade uppdragen till polisen som åkte för att kontrollera dessa objekt. Inget avvikande observerades på dessa ställen. Relativt snabbt kunde nödcentralen misstänka sanningsvärdet av uppgifterna till följd av att det var fråga om endast enstaka samtal. Nödcentralen fick också anmälningar om bilar som kunde anknyta till situationen. Senare framgick det att bilarna inte hade någon som helst anknytning till händelsen.

Bland personalen i lägescentralen för polisen i Sydvästra Finland fästes all uppmärksamhet i initialfasen på kommunikationen i anslutning till situationen. I initialfasen hade ingen tid att dokumentera händelseförloppet i det system som används och genom vilket en lägesbild kan förmedlas till polispatrullerna och den övriga polisorganisationen, till exempel Polisstyrelsen. Något senare anlände mer personal till lägescentralen. Lägescentralen skickade ett meddelande om händelsen till Polisstyrelsens jourhavande klockan 16.12. Polisens riksomfattande beredskapsenhet larmades till platsen.

Det första myndighetsmeddelandet publicerades av polisnrättningen i Sydvästra Finland klockan 16.37. Enligt Twitter-meddelandet hade flera personer knivhuggits i Åbo centrum, och man bad människorna undvika stadens centrum. Tio minuter senare twittrade polisnrättningen en andra gång. Enligt meddelandet hade polisen skjutit den misstänkta gärningsmannen, och gärningsmannen hade gripits av polisen.

Utredningen av händelsen påbörjades i rask takt. I början hade polisnrättningen i Sydvästra Finland ansvaret för utredningen, men det överfördes till Centralkriminalpolisen cirka klockan 17. Polisinrättningen i Sydvästra Finland assisterade i utredningen. I anslutning till utredningen gjorde polisen till exempel många husrannsakingar på ställen där gärningsmannen hade uppehållit sig samt grep några personer.

Klockan 17.28 meddelade polisen i Sydvästra Finland genom Twitter att polisen söker eventuella andra gärningsmän. I meddelandet uppmanades människorna också att lämna Åbo centrum. Centrum tystnade betydligt. Polisen var synligt närvarande i centrum hela fredagskvällen och i början av natten och försökte höja medborgarnas säkerhetskänsla.

Inom Gränsbevakningsväsendet fick Västra Finlands sjöbevakningssektion genom polisen information om händelsen klockan 16.23. Den allmänna ledaren för sjöbevakningssektionen förflyttade sig till bevakningssektionens ledningscentral klockan 16.29. Beredskapen hos bevakningssektionens brottsbekämpningsenhet höjdes, och flera patruller sattes in på hamnområdet i Åbo.

Klockan 17.37 bad polisen från den allmänna ledaren för bevakningssektionen muntligen om handräckning för ett uppdrag som gällde att säkerställa den allmänna ordningen i anslutning

till passagerarfartygens ankomster och avgångar i Åbo hamn⁴. Bevakningssektionen utvidgade sin aktionsberedskap ytterligare bland annat genom att öka antalet patruller i hamnen och göra beredskapsflyttningar i syfte att säkerställa de lagstadgade huvudsakliga uppgifterna. Polisens skriftliga begäran om handräckning inkom klockan 17.53. Den allmänna ledaren för bevakningssektionen förflyttade sig på polisens begäran till lägescentralen klockan 18.30.

Klockan 18.04 lade polisinrättningen på sin Facebooksida in ett meddelande om knivhuggningen samt om att polisen informerar om händelsen på sitt Twitterkonto och sin webbplats. Den första informationen från Skyddspolisen gavs klockan 18.08. Skyddspolisen uppgav att man deltar i utredningen av händelserna.

Polisöverdirektören gav ett utlåtande till Rundradion klockan 18.28. Enligt honom var det för tidigt att bedöma huruvida terrorism låg bakom händelserna. Han berättade också att polisen skulle utvidga övervakningen och den synliga patrulleringen i hela landet under det närmaste dygnet.

Polisens informationsmöte ordnades på Åbo polisstation klockan 19. Uppgifter gavs först av chefen och kriminalöverkommissarien vid polisinrättningen i Sydvästra Finland, Centralkriminalpolisens kriminalöverkommissarie, polisöverdirektören och inrikesministern. Senare anslöt sig överläkaren för jouren vid ÅUCS och slutligen Åbo stadsdirektör till gruppen som gav information. Vid mötet redogjorde man för händelserna och påbörjandet av utredningen samt svarade på mediernas olika frågor. Uppgifterna om antalet offer var under mötet kontroversiella, och något entydigt antal kunde inte ges. I vissa antal inkluderades gärningsmannen, i andra inte. Dessutom inkluderade de siffror som uppgavs av sjukhuset inte den avlidna som inte fördes till sjukhuset. Skillnaden jämfört med det slutliga antalet skadade påverkades också av att en av de skadade sökte sig till vård först senare på kvällen.

I de sociala medierna förundrade man sig över att inget varningsmeddelande hade getts under situationen. Polisen motiverade detta i sitt Twittermeddelande som sändes klockan 20.30. Enligt meddelandet kom larmet klockan 16.02, gärningsmannen greps klockan 16.05 och det fanns inte tid att gå ut med ett varningsmeddelande.

Klockan 21.18 publicerade polisen ett meddelande där man redogjorde för dagens händelser. I meddelandet uppgav man att det fanns åtta offer av vilka två hade avlidit. Klockan 0.27 publicerade polisen ett meddelande där antalet offer preciserades till åtta skadade och två avlidna.

Gränsbevakningsväsendets beredskap återställdes till det normala efter klockan 21. Polisen sänkte beredskapen på natten kring klockan ett. Under den följande veckan gav bevakningssektionen på polisens begäran handräckning för att säkerställa den allmänna ordningen. På dagen patrullerade tre patruller från bevakningssektionen i Åbo hamn samt på järnvägs-, buss- och flygstationerna i Åbo.

Både polisen och Gränsbevakningsväsendet höjde också aktionsberedskapen i hela landet.

⁴ Enligt gränsbevakningslagen (578/2005) kan Gränsbevakningsväsendet på begäran av en polisman som hör till befälet i ett enskilt fall sköta sådana brådskande polisåtgärder som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten och som polisen inte utan dröjsmål kan sköta. Gränsbevakningsmannen har i detta fall de behörigheter som föreskrivs i kapitlet.

1.2.7 Statsrådets lägescentral

Statsrådets lägescentral (VNTIKE) fick de första uppgifterna om knivhuggningen per telefon klockan 16.38. Ett par minuter senare begärde statsrådets kansli uppgifter om händelserna som de hade fått den första informationen om från annat håll. Vid ungefär samma tidpunkt mottog lägescentralen från Polisstyrelsens jourhavande ett SMS enligt vilket många människor i Åbo hade knivhuggits i halsen och polisen skjutit den misstänkta i samband med gripandet. Eventuella andra gärningsmän söks som bäst.

Cirka klockan 16.50 ringde man från den motsvarande lägescentralen i Sverige för att begära tilläggsuppgifter om händelsen. Klockan 16.51 gav lägescentralen det första meddelandet i saken till ministrarna, ministeriernas ledning och beredskapsledningen samt till ämbetsverken och institutionerna. Innehållet i meddelandet var ungefär det samma som i meddelandet som tio minuter tidigare hade skickats av Polisstyrelsens jourhavande. Efter klockan 17 twittrade statsministern om saken och meddelade bland annat att regeringen håller en förhandling senare på kvällen.

Det andra meddelandet med många detaljer i anknytning till knivhuggningarna skickades till ministrarna och ministeriernas ledning klockan 18.06. Klockan 20.15 skickade man från lägescentralen en kallelse till ett regeringsmöte och informerade om bland annat ministrarnas säkerhetsfrågor. Lägescentralen gav en lägesöversikt klockan 21.15 och följande översikt på morgonen klockan 8. Under dagens lopp distribuerade lägescentralen information i textmeddelanden, förmedlade på nytt en kallelse till regeringens telefonkonferens samt informerade den motsvarande lägescentralen i Sverige. I ett textmeddelande som sändes klockan 11.54 upplystes ministrarna om att dådet undersöktes som ett dåd som begåtts i terrorsyfte. På eftermiddagen fick ministeriernas beredskapsledning ett meddelande om att det inte fanns något akut behov av att sammankalla extra möten med ministeriernas beredskapsorganisationer. Den sista lägesöversikten klockan 16.30 innehöll uppgifter som preciserats enligt Centralkriminalpolisens och Skyddspolisens informationsmöten.

Det regeringsmöte som sammankallades av lägescentralen hölls klockan 19.50 samma dag som händelsen ägde rum. Regeringen skrev också ett allmänt meddelande till offren, deras anhöriga och finländarna. I detta fördömde man dådet och uppgav att situationen är under kontroll. Ett möte med beredskapscheferna sammankallades inte.

1.2.8 Migrationsverket

Migrationsverkets (Migri) lägescentral hjälpte Centralkriminalpolisen med utredningen av gärningsmannens identitet. Redan i initialfasen stod det klart att han sannolikt var boende på en förläggning. På grund av ett serviceavbrott i systemet för behandling av utlänningsärenden fick polisen själv inte tillgång till systemet. Lägescentralen kallade in personer som kunde hämta information från systemets backupfiler. Centralkriminalpolisen fick uppgifterna som behövdes klockan 17.41.

Lägescentralen gav också till förläggningarna i hela Finland anvisningar om att skärpa säkerhetsarrangemangen. Händelsen gav upphov till olika typer av fruktan i synnerhet i enheterna för minderåriga. Inga betydande hotsituationer uppstod i förläggningarna. Lägescentralen höll jour hela veckoslutet och producerade information som polisen behövde.

1.2.9 Åbo stads kriskommunikation

Stadens kommunikationsdirektör fick genom medierna information om händelsen och samlade snabbt en kommunikationsgrupp som kunde kommunicera på tre språk. Den intensiva informationen pågick från fredag till söndag.

På sin webbplats och i sociala medier informerade Åbo stad om tillgången till krishjälp. Den mest lästa av nyheterna som publicerades av staden gällde krishjälp. Staden fokuserade i enlighet med kommunikationsanvisningen på att förmedla endast bekräftad information från polisen. Skolelevernas föräldrar fick ett Wilma-meddelande på måndagen. Webbplatsen och de sociala medierna fungerade väl under krissituationen.

På webben skulle staden ha haft ett kriskommunikationssystem, men detta användes inte under situationen. Vid infartslederna fanns det också digitala tavlor, men man hade ingen direkt kanal till företaget som kontrollerar anordningarna.

Stadens kommunikationspersonal bad från sina kollegor i Barcelona och Stockholm om råd för att hantera situationen. Stadens ledning vädjade till stadsborna med meddelandet *ge inte rädslan makt*. Staden ordnade också sorgflaggning, utspridning av blommor i Aura å, minnesbelysning på bron och ett minnesträd på torget. Denna kollektiva åminnelse skapade en cirka en månads oavbruten sorgeskommunikation.

1.2.10 Psykosocialt stöd

Åbo stads socialjour och Åbo stads krisgrupper påbörjade det akuta krisarbetet på kvällen samma dag som dådet inträffade. Från och med följande dag deltog också frivilliga och psykologernas beredskapsgrupp från Finlands Röda Kors (FRK) samt social- och krisjouren i Vanda. Åbo stads psykologienhet skötte det långvarigare krisarbetet, och detta kompletterades av FRK:s psykologers beredskapsgrupp och delvis av Åbo och S:t Karins kyrkliga samfällighet. De organisationer som deltog i verksamheten ordnade stöd för sina egna anställda.

Åbo stads socialjour fick uppgifter om knivhuggningen från och med klockan 16.15 från nödcentralen, ledaren för välfärdssektorn och polisens lägescentral. Ett arbetspar från socialjouren anlände till Salutorget klockan 16.45 och tog på polisens begäran hand om barnet till ett knivhuggningsoffer. Socialjourhavanden bad FRK förbereda sig på att ge krisstöd. Socialjouren fick den begärda handräckningen från social- och krisjouren i Vanda för vilken rikstäckande uppgifter har avtalats då det gäller akuta situationer. Social- och hälsovårdsministeriets jourhavande gav fullmakt för handräckningen.

En kriscentral öppnades i anslutning till ÅUCS samjour inom en halv timme efter knivhuggningarna. Samjouren valdes som ställe till följd av att polisen hade begärt att man skulle undvika att röra sig i centrum, och därför antog man att människorna drog sig för att komma till centrum. Dessutom fanns sjukhusets mentalhjälsotjänster i närheten. Kriscentralen bemannades med socialjourens anställda och frivilliga från FRK:s grupp för mentalt stöd. Från samjouren hänvisades offrens anhöriga och andra hjälpsökande till kriscentralen. Förutom på nätterna var kriscentralen öppen fram till klockan 18 söndagen den 20 augusti 2017. Mer än 40 personer besökte kriscentralen.

Socialjouren började omedelbart förbereda en kristelefon. Det första problemet var att det saknades en kod för att aktivera systemet, men ledaren för verksamhetsområdet kunde ordna det genom stadens IT-tjänster. Kristelefonen kunde öppnas klockan 18.30, och information om detta lades ut på stadens webbplats. Kristelefonen fungerar så att när en telefon är upptagen så flyttas följande samtal till följande lediga arbetstagare.

Socialjourens anställda höll jour den första kvällen och natten. På lördag morgon fick man hjälp från FRK:s frivilliga inom mentalt arbete. I fortsättningen höll socialjourens anställda jour på kristelefonen under tjänstetid och nätter, och FRK:s frivilliga på kvällarna. Den första kvällen och natten höll fyra personer jour på kristelefonen. Ett samtal tog i genomsnitt 45 minuter. Under de närmare två veckorna som kristelefonen hölls öppen tog man emot mer än 200 samtal. I samband med samtalen användes en blankett för en bedömning av uppringarens

predisposition för psykisk stress. Uppringarna hänvisades att kontakta kriscentralen som fanns på sjukhuset. Blanketterna lämnades över till stadens psykologienhet där vidare stöd ordnades.

Utöver socialjourens kristelefon togs samtal gällande knivhuggningarna emot på kristelefonerna hos Föreningen för Mental Hälsa och kyrkan. Föreningen för Mental Hälsa fick cirka 80 samtal. Bland uppringarna fanns ögonvittnen och personer hos vilka händelserna hade aktiverat tidigare trauman eller på annat sätt gett upphov till ångest. Antalet samtal till kyrkans telefonjour ökade inte, men innehållet i diskussionerna anknöt i hög grad till knivhuggningarna. Jourtiden för Befolkningsförbundets telefon för pojkar förlängdes, men endast några få samtal gällande knivhuggningarna togs emot.

Ett samarbetsmöte hölls på morgonen klockan 9 dagen efter händelserna i syfte att göra upp en plan om psykosocialt stöd för de skadade på sjukhuset och deras anhöriga samt fortsättningen på kriscentralens verksamhet. Vid myndighetsmötet som hölls klockan 11 gjordes en plan upp för det akuta krisarbetet, och man kom överens om organiseringen av krisarbetet. I detta mötena deltog företrädare för Åbo socialjour, social- och krisjouren i Vanda, FRK:s distriktsbyrå samt ledaren för psykologernas beredskapsgrupp från FRK. Också direktören, servicedirektören och enhetschefen för Åbo psykosociala tjänster samt sjukvårdsdistriktets ansvariga person för krisarbetet deltog i mötet. Social- och krisjouren i Vanda rapporterar till social- och hälsovårdsministeriet.

Det uppstod problem med att få de uppgifter som behövdes för det psykosociala stödet till följd av att uppgifterna för de hjälpbehövande, dvs. offrens anhöriga, erhöles för det psykosociala stödet först under de två följande dagarna. Man informerade social- och hälsovårdsministeriet samt Polisstyrelsen om problemen. Fördröjningen med att få uppgifterna var problematisk på grund av att krisarbetet måste påbörjas så snart som möjligt.

Polisen hade uppgifterna för de avlidnas anhöriga. Polisen ansåg att uppgiftsbegäran gällande dessa var problematisk och vägrade lämna ut uppgifterna. Dilemmat var huruvida polisen kan använda befolkningsdatasystemet för detta ändamål och om man på basis av kontaktuppgifter som lämnats av polisen kan ta kontakt för att ge krishjälp. Polisen beslutade sig för att ge offrens anhöriga kontaktuppgifterna för dem som tillhandahåller krisstöd. Från polisens anhörigkontakt fick man dock en förteckning som var till hjälp. Uppgifterna för de anhöriga till personerna som fick sjukhusvård fick man inte per telefon från sjukhuset, och därför besökte krisarbetarna intensivvårdsavdelningen för att hämta uppgifterna.

Direktören för välfärdssektionen beslöt redan den dag då händelserna ägde rum att de som behöver vidare stöd, oavsett deras hemkommun, kunde få vård vid Åbo stads psykologienhet. Förutom psykologienhetens anställda involverades också Åbo stads krisgrupp i verksamheten. Utöver stadsanställda bestod gruppen av exempelvis pensionerade personer inom branschen och församlingens anställda. Också FRK:s psykologers beredskapsgrupp stationerade sig huvudsakligen i stadens psykologienhet, men en del av dem jobbade dock i FRK:s lokaler.

Genom kristelefonen tog Åbo stads psykologienhet emot 111 kontaktbegäranden, och det tog två och en halv vecka att gå igenom dessa. Under den första veckan lades 700 arbetstimmar ned på krisarbetet vid psykologienheten. Under de första veckorna hanterades 140 telefonsamtal. Dessutom träffade man i grupper till exempel torgförsäljare och anställda i butiker vid torgområdet. Totalt cirka 200 personer kontaktades. Medlemmarna i FRK:s psykologers beredskapsgrupp träffade gripna personer som hört till gärningsmannens närkrets. En medlem i stadens krisgrupp kontaktade marockanernas samfund. Mer än tio personer har behövt långvarigare arbete.

I början fanns det oklarheter i anteckningen av krisarbetskontakterna. Kontakterna som togs genom kristelefonen antecknades i systemet. En del av medlemmarna i stadens krisgrupp var dock inte i tjänst, och av denna anledning blev det på grund av avsaknad av användarrättigheter svårare att göra anteckningarna. Detta löste man så att den ena personen i ett arbetspar alltid var en arbetstagare som var i tjänst, och denna skötte dokumenteringen. På grund av olika rutiner antecknade inte heller FRK:s psykologers beredskapsgrupp kontakterna i början. Social- och krisjouren i Vanda gav upprepade gånger anvisningar om att anteckna kontakterna. När det gäller en så omfattande och i fråga om följderna långvarig händelse är det viktigt att med tanke på de vidare åtgärderna göra anteckningar.

Det stora behovet av krisarbete ledde till problem i den normala verksamheten hos psykologenheten som svarade för det långvariga stödet. Verksamheten belastade främst psykologenheten och stadens krisgrupp, trots att exempelvis primärvården har personal som lämpar sig för arbetet.

FRK:s lokala beredskapschef hade fått uppgifter om händelsen genom medierna och aktiverat nätverk redan innan socialjouren tog kontakt. FRK:s frivilliga jourhavande larmade sin egen grupp som har 25 medlemmar i närheten av Åbo. Dessutom larmades grannområdenas grupper. Frivilligpatruller infann sig på Salutorget på morgonen dagen efter knivhuggningarna. Med hjälp av 120 frivilliga fortsatte patrulleringen nio dagar. Man arbetade i skiftet på mellan två och tio timmar.

På Salutorget tog mellan 2 000 och 2 500 personer kontakt. Guider om hur man klarar av en traumatisk upplevelse delades ut i 2 000 exemplar på Salutorget och 1 500 på andra ställen, till exempel butikerna i näromgivningen. På torget varierade kontakterna mellan utdelning av broschyrer och längre diskussioner. De mest uppskakade personerna hänvisades att ringa kristelefonen och en del att direkt kontakta FRK:s psykologgrupp.

Det privata företaget för hälsovårdstjänster, Mehiläinen Oy, vid Salutorget tillhandahöll under de två följande dagarna efter knivhuggningarna på eget initiativ krishjälp som gavs av företagshälsopsykologerna. Information om verksamheten fanns på företagets webbplats. Verksamheten var avgiftsfri, men en tidsbokning krävdes. Drygt tjugo personer anlätade tjänsten. Dessutom anlätade Mehiläinens klienter inom företagshälsovården i någon utsträckning krishjälpstjänsterna inom ramen för sitt avtal.

Då det gällde krishjälp för akutvårdens anställda tidigare lades skiftesbytet så att de anställda vid enheterna som deltog i situationen kunde delta i en debriefing samma kväll klockan 19–21. I debriefingen deltog också fältledaren för akutvården, FH 20:s anställda samt räddningsväsendets och sjukvårdsdistriktets akutvårdare.

Också räddningsväsendets enheter kunde delta i debriefingen klockan 19–21. Följande dag gavs hänvisning till ett samtal som leddes av en yrkesutbildad person, och i detta deltog en anställd.

På kvällen samma dag som händelsen ägde rum ordnade polisen en debriefing för polismännen som deltagit i aktionerna. Samtal ordnades också följande dag.

I nödcentralen kallades en medlem från eftervårdsgruppen tidigare till arbetet. Hen ordnade ett samtal med var och en som var i arbetsskift under och genast efter händelsen. Ingen av dem kände något särskilt behov av att få eftervård. På basis av personalens feedback ordnade företagshälsovården en debriefing drygt en månad efter händelsen.

Debriefingen för personalen vid ÅUCS påbörjades stegvis när situationen hade lugnat sig. Det första gemensamma feedbackmötet ordnades på tisdag följande vecka för alla anställda som varit delaktiga i situationen.

För de anställda vid Åbo socialjour ordnades en debriefing efter varje arbetsskift. Också för FRK:s frivilliga ordnades en debriefing efter varje arbetsskift.

Också andra aktörer kunde behöva krisstöd. Det finns uppgifter om att åtminstone ett bevakningsföretag ordnade en debriefing för personalen.

1.2.11 Andlig vård

Diakonidirektören som verkar som beredskapschef i Åbo kyrkliga samfällighet fick uppgifter om händelsen av en familjemedlem cirka klockan 16.20. I enlighet med beredskapsplanen började han informera om händelsen inom den kyrkliga samfälligheten. Den kyrkliga samfälligheten höll aktivt kontakt med ärkestiftets domkapitel med vilket man kom överens om de praktiska åtgärderna. Inom samfälligheten började man enligt den sedvanliga praxisen förbereda att öppna kyrkorna.

Biskoparnas specialmedarbetare vid domkapitlet i Åbo ärkestift fick genom Kyrkans kommunikation information om händelserna klockan 16.33. Informationen förmedlades till kapitlets beredskapsgrupp samt till ärkebiskopen och biskopen i Åbo. Båda meddelade att de stod i beredskap och väntade på tilläggsinformation. I enlighet med beredskapsplanen började man förbereda en bönestund redan samma kväll. Polisens begäran att undvika att röra sig i centrum gav upphov till osäkerhet i arrangemangen.

Klockan 17.19 gjorde man på ärkestiftets Facebooksida den första uppdateringen som nådde mer än 87 000 personer. Den uppdatering som ärkebiskopen gjorde på Facebooksidan efter klockan 19 nådde mer än 300 000 personer. Man beslöt att ordna den för religionerna gemensamma bönestund som förberetts i domkyrkan klockan 21. Information om denna gavs i de sociala medierna från och med klockan 20.

Den för religionerna gemensamma bönestunden ägde rum i domkyrkan klockan 21. Närvarande var representanter för olika trossamfund samt som företrädare för statsmakten republikens president, tre ministrar och polisens högsta ledning. I kyrkan fanns det många medierepresentanter som intervjuade bland annat biskoparna.

Under veckoslutet informerade domkapitlet genom de sociala medierna om olika evenemang som ordnades av kyrkan och samordnade biskoparnas aktiviteter vid olika evenemang. På söndag morgon deltog båda biskoparna i minnesstunden som ordnades på Salutorget.

Kyrkans kommunikation fick den första informationen om händelsen genom medierna klockan 16.24. Kommunikationschefen och nätkommunikationschefen stannade kvar i Kyrkostyrelsen för att följa upp situationen.

I kriskommunikationen handlade man i enlighet med beredskapsplanen. Medlemmarna i kriskommunikationsgruppen informerades om händelsen i ett gruppmeddelande klockan 16.33. Trots att man ännu inte hade någon tillförlitlig information om karaktären av händelsen lades de första tröstmeddelandena upp på kyrkans Twitterkonto snart efter detta. Under kvällen fortsatte tröstkommunikationen genom de sociala mediernas olika kanaler. Åbo domkapitel och kyrkliga samfällighet stöddes i kommunikationen om evenemanget som ordnades i Åbo domkyrka.

Innehållet i Yle Radio 1:s andakt och musikutbud på kvällen och därpå följande morgon ändrades så att det lämpade sig bättre med tanke på händelserna. Följande morgon deltog

ärkebiskopen i den direkta andaktssändningen klockan 7.50. Den riksomfattande tysta minut som samordnades med statsrådet ägde rum på söndagen i början av mässorna klockan 10.

Sjukhusprästerna fick uppgifter om händelserna till jourhavande prästens telefon klockan 16.23. Informationen gavs till alla präster som var lediga, och av dessa meddelade tre att de stod till förfogande. Det första uppdraget kom klockan 18.40 då man bad den jourhavande prästen att leda en debriefing. Två av prästerna deltog i domkyrkans bönestund och var beredda att ge samtalshjälp. Under kvällen diskuterade prästerna med offrens anhöriga och sjukhuspersonalen.

För personalen ordnade sjukhusprästerna sammanlagt fyra debriefingsmöten på lördag och söndag samt tre möten följande vecka. Sjukhusprästerna assisterade traumatiserade patienter som kom till jouren.

Enligt församlingarnas observationer fanns det inget större behov av samtal med ungdomsarbetare. Däremot var behovet av att behandla frågan stort på vårdinrättningar för äldre personer. Församlingarnas anställda besökte också läroanstalter.

Kyrkan har en servicehelhet för telefon- och nätverkshjälp. Det skedde inga väsentliga förändringar i det totala antalet samtal, och det fanns inget behov av att ändra verksamheten till en betjänande kristelefon eller chatt. Antalet samtal som kunde klassificeras som anknytande till en nationell kris ökade dock betydligt jämfört med en normal situation.

1.3 Konsekvenser

I knivhuggningarna avled två kvinnor på grund av svåra skador. Åtta skadade behövde vård, och av dessa fick två livshotande skador, en allvarliga skador och fem lindriga skador. Gärningsmannen fick livshotande skador på grund av skotten som avlossades av polisen.

Knivhuggningarna riktades främst mot kvinnor, och av offren var åtta kvinnor. Det fanns två manliga offer. Den ena mannen var den som försökte hjälpa det första offret och den andra en man som försökte stoppa knivmannen.

Fallet rubbade medborgarnas säkerhetskänsla. Till exempel ledningen för Åbo stad vädjade till människorna att inte ge fruktan makt. I invandrarsamfunden väckte fallet fruktan för att utsättas för hot och negativa attityder.

Det fanns ett stort behov av psykosocialt stöd. Detta framgick genom de många människor som kontaktade FRK:s frivilligarbetare under deras patrullering på Salutorget. Dessutom begärde bekymrade medborgare om information gällande exempelvis patruller som rörde sig på bevakningsföretagens fält. Många samtal ringdes till kristelefonen, och även kriscentralen på Åbo universitetscentralsjukhus besöktes av tiotals personer. Stora arbetsinsatser krävdes också för det långvarigare stödet.

Händelsen gav upphov till ett potentiellt säkerhetshot åtminstone på förläggningarna, på sjukhuset och i domkyrkan där säkerhetsarrangemangen skärptes. I butiker och möteslokaler ökade behovet av bevakningsföretagstjänster. På kvällen den dag då händelsen ägde rum kunde bevakningsföretagen inte till fullo tillgodose detta behov.

2 BAKGRUNDSUPPGIFTER

2.1 Händelseomgivningen och förhållandena

Vid tidpunkten för knivhuggningarna fanns det som vanligt en livlig fredag eftermiddag på sommaren människor på torget. Det var molnigt, men uppehållsväder, och temperaturen var +20°C. Salutorget är en knutpunkt för busstrafiken, och många arbetspendlare var i farten. Det finns många skolor i centrum, men skolresetraffiken hade huvudsakligen upphört. Torgstånden och -kaféerna var öppna. Inga särskilda evenemang pågick på torget.

Det fanns inga tecken på ett kommande våldsdåd, och händelserna började oförutsett. Reaktionerna på oväsendet, skriken och våldsdåden som satte igång varierade. En del av människorna vände sig åt det hållet där händelserna ägde rum och trodde att något intressant hände på torget. En del av människorna tog springande till flykten när de lade märke till våldsdåden.

Många av de närvarande människorna kunde agera på ett rationellt sätt. De som såg knivhuggningarna kunde ha svårt att tro vad de såg, men många förstod att snabbt ringa ett nödsamtal. En grupp unga män hade förmåga och mod att börja springa efter gärningsmannen samtidigt som de skrek ut varningar om gärningsmannen. Många, till exempel väktarna, hade förmåga att hjälpa offren bland annat genom att ge första hjälpen. Inget av offren lämnades ensam. Medborgarna kunde visa både polispatrullerna i vilken riktning gärningsmannen hade rört sig och akutvårdsenheterna var offren fanns.

Medvetenheten om situationen spridde sig inte till hela torgområdet. Enligt observationerna såg det väldigt lugnt ut på en del av torget, och ingen panik kunde märkas. Enligt många observationer var situationen med tanke på händelserna förvirrande lugn, trots att det fanns många polisbilar och akutvårdsenheter på torget.

2.2 Personer och organisationer

2.2.1 Gärningsmannen

Inom några timmar stod det klart för polisen att det var en gärningsman som hade gjort knivhuggningarna. Han var en marockansk, 22-årig man som hade nekats asyl och som vid inresan till Finland uppgett falskt namn och fel ålder. Polisen fick reda på gärningsmannens identitet på basis av gärningsmannens egen utsaga och ett vittnes utsaga. Med hjälp av polisens begäran om information från utlandet kunde detta bekräftas en vecka senare. Uppgifterna om gärningsmannen grundar sig delvis på hans egen utsaga, men det är inte möjligt att kontrollera alla detaljer.

Gärningsmannen föddes i Marocko i oktober 1994. Familjen var splittrad. Föräldrarna skildes när gärningsmannen var sju år, varefter gärningsmannen först bodde hos sin far och senare hos sin mor. Han hade två halvsyskon. Gärningsmannen hade gått i skola och lärt sig skriva och läsa.

Familjen var religiös, och också gärningsmannen bad och iakttog islamiska seder. Hans religiositet falnade dock under skolgången. I och med moderns nya parförhållande distanserades gärningsmannen från sin mor. Faderns förmåga att ta hand om familjen var dålig.

Gärningsmannens avfärd från Marocko anknöt till familjeproblem, men även till att han enligt sin egen utsaga hade deltagit i aktiviteter som bedrevs i ett ultragång av fotbollshuliganer. Ultragång är hierarkiska, våldsamma gäng. I ett slagsmål fick

gärningsmannen huvudskador som fortfarande syns i ansiktet. Gärningsmannen bedömde att han antingen dör i ett gäng eller på grund av hämnd, om han försöker lösgöra sig från gänget. Detta var orsakerna till att han ansåg att han behövde säkerhet på något annat ställe.

Tillsammans med en vän åkte gärningsmannen på sin födelsedag i oktober 2015 från Marocko. Han tog först flyget till Turkiet och därifrån tog han sig inom en dryg vecka via Grekland, Makedonien, Serbien, Kroatien, Slovenien och slutligen eventuellt Italien, Schweiz eller Österrike till Tyskland.

I november 2015 anmälde sig gärningsmannen och hans vän som asylsökande i Tyskland. Gärningsmannen använde sin riktiga identitet. I enlighet med det tyska systemet dirigerades de till en förläggning i väntan på att bli kallade till en domstol där den egentliga asylansökan skulle göras. Fingeravtrycken skulle tas först i detta skede. Detta besök blev inte av före ankomsten till Finland.

Vännerna vistades i olika delar av Tyskland cirka ett halvt år, och gärningsmannen var mellan varven ensam i Italien 2–3 månader. När han i april 2016 återvände från Italien stoppades han vid den schweiziska gränsen. Han ansökte om asyl i Schweiz. Följande dag drog han dock tillbaka ansökan och uppgav att han ville fortsätta resan till Tyskland och vidare till Finland. Man hade hunnit ta fingeravtrycken, men på grund av att ansökan drogs tillbaka registrerades de uppenbarligen inte i databasen Eurodac som används i asylärenden.

I Tyskland fick gärningsmannen problem med myndigheterna, och därför togs hans fingeravtryck, och det riktiga passet beslagtogs av myndigheterna. Fingeravtrycken registrerades dock i någon annan databas än Eurodac. Problemen var dock inte så allvarliga att gärningsmannen skulle ha gripits. Tillsammans med sin vän beslöt han dock att åka till något annat ställe på grund av att han fruktade att bli återsänd till Marocko. Som destination valdes Finland om vilket i synnerhet vännen hade en god uppfattning.

Gärningsmannen kom sannolikt via Polen, Lettland och Estland till Finland. I maj 2016 anlände vännerna till Åbo förläggning i Pansio dit en marockansk man följde dem. Följande dag anmälde sig gärningsmannen med falsk identitet som asylsökande hos utlandspolisen vid polisinrättningen i Sydvästra Finland. Grunden för att uppges falskt namn och en fyra år lägre ålder var enligt gärningsmannen önskan att bli antagen vid en finsk grundskola och göra det lättare att få asyl. Han ville inte bli tvungen att åka tillbaka till Marocko. I syfte att undvika en eventuell återsändning ville han inte använda samma namn som han hade använt i Tyskland och andra länder. Vid samma tidpunkt anmälde sig också hans vän med falskt namn och fel ålder.

I Finland hänvisades gärningsmannen till Pansio där han enligt den ålder han uppgett bodde i en stödbostad som är avsedd för minderåriga. Han hade problem med att hålla platserna städade och snygga. Gärningsmannen utförde inte den ersättande arbetsuppgift som han fått till följa av att ha försummat städningen, och därför sänktes beloppet av mottagningspenningen. Gärningsmannen reagerade också på en situation där han upptäckte att handledaren ordnat en trevlig måltid tillsammans med en annan asylsökande. Gärningsmannen rörde till situationen och uppförde sig illa. I sin närkompiskrets var gärningsmannen något av en ledarfigur. Ibland var han arrogant och käbblade om exempelvis städningen. En asylsökande har berättat att gärningsmannen blev arg när han såg att denna använde ett kors. Gärningsmannen ogillade också att andra asylsökande drack öl. Gärningsmannen själv rökte både tobak och cannabis. Allmänt sett betraktades inte gärningsmannen som särskilt besvärlig.

Gärningsmannen inledde i augusti 2016 förberedande undervisning i en skola i Åbo och hade som mål att söka till en yrkesskola. Undervisningen gavs i anslutning till högstadiet. Hälsotillståndet hade undersökts på normalt sätt, och det var gott. Språkkunskaperna utvecklades, och han hittade kompisar bland de övriga invandrarna. Gärningsmannen besökte konditionssalen, spelade fotboll och korgboll samt gick i simskola. Idrottsutövandet var aktivt. I skolan förekom endast några disciplinära problem, och gärningsmannen var uppenbart omtyckt bland kompisarna och lärarna. Skolan och förläggningen höll kontakt gällande bland annat gärningsmannens förmåga att ta hänsyn till andra i vissa situationer. Gärningsmannen ogillade att andra erbjöds något och upplevde exempelvis egna förluster i idrott starkt.

I september 2016 önskade gärningsmannen besöka en psykolog. Uppenbarligen fick han denna idé då en kompis hade besökt en psykolog. Behovet undanröjdes dock genom ett möte med en socialarbetare och en läkare. Inget oroväckande framgick.

I november 2016 blev gärningsmannen enligt den ålder han uppgett myndig, och därför förflyttades han till ett gruppheim där han bodde med tre irakier och en syrier. I gruppheimet uppstod misstankar om missbruk av lokalerna, narkotikahandel och stölder samt förtret för de andra boende. Vid samma tidpunkt fick han ett negativt beslut på sin asylansökan från Migrationsverket. Gärningsmannen överklagade beslutet hos förvaltningsdomstolen. Gärningsmannen tänkte att den vilja för att studera som han visade skulle hjälpa för att få asyl, trots att det de facto inte hade någon inverkan. På grund av boendeproblemen flyttades gärningsmannen förläggningen huvudbyggnad i början av maj 2017. Snart därefter fick den kompis som rest in i landet med gärningsmannen och som fortfarande var registrerad som minderårig ett tillfälligt uppehållstillstånd och en bostad. Gärningsmannen började vistas i sin kompis bostad i St. Karins.

I juni 2017 började gärningsmannen studera finska på en frivillig fem veckors sommarkurs vid kristliga institutet. Där fick lärarna först ett positivt intryck av gärningsmannen. Också på sommarkursen framgick gärningsmannens starka reaktioner på förluster i spel. Först deltog han relativt regelbundet i kursen. I början av juli uteblev gärningsmannen helt och hållet från kursen utan att uppge någon orsak. Sommaren 2017 minskade också idrottsutövandet.

Gärningsmannens intresse för radikalislamism, jihadism och religion framgick första gången klart i början av 2017, men han hade redan tidigare lagt fram starka åsikter om vad som är förbjudet för en muslim. Religionsutövandet var sporadiskt. Genom webben lyssnade gärningsmannen på Koranen och talade med andra från Islamiska staten, dvs. Isis⁵. Enligt hans utsaga ville han ta reda på om Isis arbetade för en god eller dålig sak. Gärningsmannens kompisar som gärningsmannen betraktade som sekulariserade ville inte befatta sig med Isis ideologi och ansåg att våd ska fördömas. Kompisarna upplevde pratet som störande. Gärningsmannen besökte oregelbundet och ensam två olika bönehus. Kompisarna var inte intresserade av bönestunder. Enligt uppgifter får islamiska staten inte diskuteras i ett bönehus.

I januari 2017 väckte gärningsmannens prat i den utsträckning oro att problemen anmäldes till utlandspolisen. I anmälan uppgavs det att gärningsmannen tre gånger hotat döda en asylsökande, att han talade om Isis och om att ansluta sig till Isis samt att han lyssnade på inspelningar. Enligt anmälan hade de övriga asylsökandena börjat akta sig för gärningsmannen som många ansåg ha blivit radikaliserad. Gärningsmannen hade också anklagat andra asylsökande för att umgås med otrogna. Det sades att gärningsmannen använde fel identitet och att han eventuellt sålt narkotika när han vistades i Italien.

⁵ På engelska ISIS = Islamic State in Iraq and Syria, på arabiska Daesh = al-Dawla al-Islamiya fi al-Iraq wa al-Sham

Utlandspolisens förmedlade anmälan till Skyddspolisens lokala enhet. Ett par dagar senare fick Centralkriminalpolisens lokala enhet dessa uppgifter. Tipset gav inte upphov till praktiska åtgärder i dessa organisationer eller vid förläggningen.

Gärningsmannens intresse för Isis hade ökat efter det negativa beslutet på asylansökan. Enligt gärningsmannen berodde intresset dock inte på det negativa beslutet, utan på nyfikenhet och att han hade överflögs tid för dessa funderingar. Under våren blev funderingarna starkare vilket framgick bland annat genom gärningsmannens iver att lägga fram sina tankar för andra samt intresse för att titta och lyssna på inspelningar med Isis-tema på webben.

Den för muslimerna viktiga fastan Ramadan inföll 26.5–24.6.2017. Gärningsmannen började under de tio sista dagarna av Ramadan besöka ett bönehus mer regelbundet, och där kunde han tillbringa långa stunder i bönehusets sociala utrymmen. Slutet av fastan upplevs som särskilt viktig med tanke på religionen, och därför är det ganska vanligt att långa stunder tillbringas i bönehus. En person som besöker religiösa evenemang endast under Ramadan, betraktas inte nödvändigtvis som särskilt religiös. Under de religiösa evenemangen höll sig gärningsmannen i hög grad för sig själv, och de religiösa ledarna för evenemangen uppgav att de inte hade lagt märke till något avvikande i hans beteende.

Under Ramadan träffade gärningsmannen i närheten av bönehuset en finländsk man med utländsk bakgrund som han ansåg vara religiös. Mannen hade upprepade gånger besökt bönehuset där han var tystlåten och endast hängav sig till böner. Mannen talade med gärningsmannen några gånger och var enligt uppgifter den enda som gav gärningsmannen respons på hans Isis-positiva tankar. Mannen gav uppenbarligen också råd och visade på vilka webbplatser och i vilka meddelandetjänster det finns Isis-material. De hade också talat om meningsfullheten med ett terrordåd i Finland samt olika sätt att genomföra dessa, bland annat genom att använda bomber. Enligt gärningsmannens utsaga fick han av mannen svar på funderingarna som börjat i början av året, dvs. om Isis hade rätt eller fel. Efter diskussionerna blev gärningsmannen övertygad om att Isis har rätt. Mannen kunde ha haft kontakter till Isis.

Under och efter Ramadan blev det en daglig och beroendeframkallande sysselsättning för gärningsmannen att titta på videofilmer. Också gärningsmannen själv upplevde ångest och försökte tidvis ta avstånd från sina tankar. I detta syfte söndrade han sin telefon, men fick en ny av mannen som han hade träffat. Mannen försökte också hjälpa gärningsmannen att få arbete och överlade tillsammans med gärningsmannen att åka till Syrien för att strida. Enligt uppgifter upphörde kontakten med mannen cirka tre veckor före knivhuggningarna när mannen inte längre helt litade på gärningsmannen. Förtroendet minskade åtminstone på grund av cannabisrökningen. Gärningsmannen hade fortfarande någon form av ångest och vilja att förändra sitt liv, eftersom han enligt sin utsaga var aggressiv och upplevde att han var beroende av telefonen. Han försökte också tömma den nya telefonen på uppgifter.

Sommaren 2017 ändrades gärningsmannens tankegångar så att han ansåg att västlänterna behandlar arablänterna dåligt och att världen är sharia, dvs. den islamska lagen motarbetas. Han ansåg att det var rätt att hämnas västlänternas attacker mot oskyldiga muslimer. När en person dör i Syrien måste en person dö i exempelvis Finland. Gärningsmannen uppger att han tidigare tänkte att terrordåden som begåtts i Europa är onda gärningar, men sommaren 2017 ändrade han sig då han förstått saken rätt.

Kompisarna har uppgett att gärningsmannen ogillade att hans tankar gällande rätt islam ifrågasattes. Gärningsmannen ogillade den relation som en bekant hade till icke-islamska kvinnor och musiklyssnande, trots att han själv rökte mycket och använde cannabis. Gärningsmannen ogillade också en konvertering från islam till kristendom. Kompisarna var rädda för gärningsmannen, men anmälde inte sin oro till exempelvis förläggningen eller

myndigheterna. Kompisarna var ovilliga att lyssna på gärningsmannens prat. Det finns inga uppgifter om att gärningsmannen skulle ha uttryckt sina avsikter att genomföra något som helst dåd, även om han uppgett att han hade tänkt på det redan under Ramadan. Mot slutet av sommaren fokuserades gärningsmannens tankar alltmer på Isis. Hans kompis har uppgett att gärningsmannen blev glädjelös, vakade om nätterna, blev mer påstridig i sitt prat och att han nästan inte umgicks överhuvudtaget med andra människor. Gärningsmannen besökte fredagsböerna och hade också skaffat Koranen. Under en fredagsbön hade han starkt kritiserat kläderna som bars av en ceremoniassistent och på vilka brittiska flaggan syntes.

De första tankarna om ett konkret dåd uppstod enligt gärningsmannen när han sett en videofilm om bombningarna i Raqqa, Syrien. Dagarna före dådet talade gärningsmannen fortfarande om Isis med sina kompisar, visade videofilmer och berättade att det Isis gör är rätt. Dagen före knivhuggningarna begicks ett terrordåd i Barcelona, och enligt en kompis hade gärningsmannen visat intresse för detta.

Kvällen före dådet beslöt han att genomföra attacken och sände ett avskedsmeddelande till sin kompis. Han tänkte köpa en kniv, men på grund av risken att åka fast nöjde han sig med knivarna i köket. Enligt den ursprungliga planen skulle han döda en soldat, eftersom soldater enligt Isis propaganda i högre grad är ansvariga för fel gärningar än andra. Gärningsmannen önskade visa att Isis hade styrka också på andra håll i världen. Han var redo och villig att dö i samband med dådet.

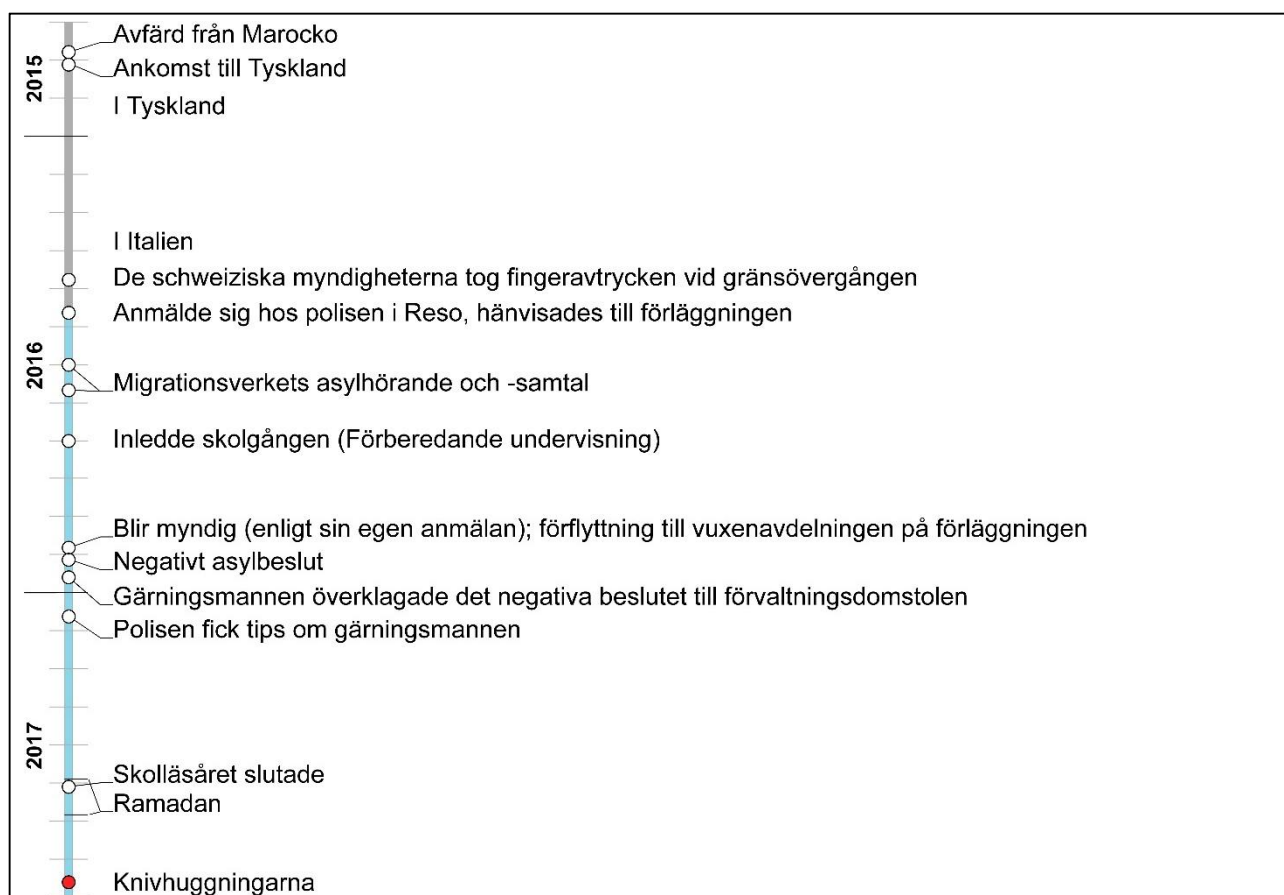


Bild 2. Tidsaxeln för gärningsmannens ankomst till Europa (grå) och händelserna i Finland (blå).

På morgonen den dag då dådet begicks skrev gärningsmannen ett manifest om radikala imams predikningar som han huvudsakligen lyssnat på genom Youtube. I manifestet motiverade han dådet med jihadistisk ideologi och jihadistiska syften. Manifestet avslutades

med ett önskemål i sin tur om bön, tillträde som martyr till paradiset och en trosbekännelse. Efter fredagsbönen i bönehuset hade han med en sedan tidigare okänd man en aggressivt laddad diskussion där gärningsmannen talade om imamen som kopplats till terrorism och berättigandet för terrordåd, utan att få respons. Gärningsmannen publicerade manifestet i en meddelandeförmedlingstjänst, och syftet med detta var uppenbarligen att fungera som en motivator som hindrar honom att återkalla dådet. Det andra syftet var att få fram information om dådet till medlemmarna i islamistiska staten.

När gärningsmannen begick dådet var han inte påverkad av några som helst droger. Enligt sinnesundersökningen i samband med rättegången handlade gärningsmannen vid fullt förstånd.

2.2.2 Förläggningen

Under hela sin vistelse i Finland var gärningsmannen skriven på verksamhetsstället för förläggningen i Åbo i Pansio.

Åbo förläggning är en förläggning som upprätthålls av FRK:s distrikt i Sydvästra Finland⁶ och vars tre verksamhetsställen finns i Halikko (200 platser), i Åbo i Pansio (300 platser) och i Pungalaitio (150 platser). Verksamhetsstället i Pansio fungerar som en så kallad transitenhet där de som ansökt om asyl väntar på ett asylsamtal hos Migrationsverket. Efter samtalet förflyttas de till andra förläggningar för att vänta på ett beslut om uppehållstillståndet. Majoriteten av de boende styrs till Pansio genom utlandspolisen i Reso vid polisinrättningen i Sydvästra Finland.

I anslutning till verksamhetsstället i Pansio finns också ett grupphem med 14 platser för minderåriga som rest in i landet ensamma och en stödbostad⁷ för personer under 18 år som snart ska bli myndiga. I början bodde gärningsmannen i Pansio i en stödbostad varifrån han förflyttades till de vuxnas avdelning när han enligt åldern han uppgett blev myndig. För personer under 18 år hade en hemkomsttid slagits fast, men för vuxna finns det inga begränsningar för att röra på sig. Skyldigheterna omfattar att sköta de egna måltiderna och städturer.

Mottagningstjänsterna på verksamhetsstället i Pansio⁸ omfattade social- och hälsovårdstjänster som fastställts i mottagningslagen och vars dimensionering Migrationsverket bestämmer. För sökandena ordnas social- och hälsovårdstjänster också av privata och offentliga tjänsteproducenter som står utanför förläggningarna. Många av sökandena behöver också mentalhälso- och sjukvårdstjänster, och därför har centralen ett köptjänstavtal med den lokala mentalhälsoföreningen.

Finansiering för verksamheten och tjänsterna erhålls av Migrationsverket. De vuxna asylsökandena har inte rätt till alla kommunalt finansierade tjänster. För dem ordnas tjänster vid förläggningarna samt av privata och offentliga tjänsteproducenter som står utanför förläggningarna. Kommunerna ordnar till exempel tjänster inom den specialiserade sjukvården samt barnrådgivnings- och skolhälsovårdstjänster. Också de orala hälsovårdstjänsterna produceras i stor utsträckning av kommunerna. Finansiering för

⁶ Med förläggning avses ett ställe där personer som ansöker om internationellt skydd och får tillfälligt skydd inkvarteras och som ordnar mottagningstjänsterna för dem som ansöker om internationellt skydd och får tillfälligt skydd. Grupphemmen och stödbostäderna för barn är också förläggningar.

⁷ I stödbostaden kan barn som fyllt 16 år och som inte har någon vårdnadshavare placeras, om det med tanke på barnens utveckling och välbefinnande är motiverat.

⁸ Till mottagningstjänsterna hör inkvartering, mottagnings- och brukspenning, socialservice, hälso- och sjukvårdstjänster, tolk- och översättartjänster samt arbets- och studieverksamhet. Också måltider kan ordnas som mottagningstjänster.

verksamheten och tjänsterna erhålls av Migrationsverket. Anvisningen till kommunen ges först efter ett positivt beslut på en asylansökan. Situationen är annorlunda för minderåriga, till exempel grundskolgång tryggas för alla i läropliktsålder oavsett uppehållstillstånd eller avsaknad av detta. För barn tryggas också offentliga hälsovårdstjänster som åtnjuts av stamkommuninvånarna samt barnskydd.

För minderåriga asylsökande garanteras en möjlighet att oavsett ålder delta i förberedande undervisning för grundskolan eller yrkesutbildning. Personer över 18 år är skyldiga att delta i arbete i de allmänna uppgifterna på förläggningen samt läropliktiga då det gäller att delta i kurser i finska.

De nödvändiga social- och hälsovårdstjänsterna tillhandahålls på förläggningen. De boende får stöd i olika situationer som kräver socialtjänster. Enheten i Pansio är i princip en transitcentral, men ändå sköts cirka trehundra inkvarteringspersoners ärenden i anslutning till denna. Behoven av socialtjänster i initialfasen är något olika jämfört med privata inkvarteringspersoners behov i väntefasen eller personer som redan fått ett negativt beslut. Efter hoppfullheten samt sysselsättnings- och bösättningsplanen i början blir många avtrubbade till passiv väntan på ett beslut.

Enligt förläggningarnas erfarenheter ger begränsningarna under asylprocessen under väntetiden upphov till passivitet och leder till att asylsökandena institutionaliseras. Anslagen för fritidsverksamhet är knappa, och av denna anledning ordnas många hobbyer även i Pansio med hjälp av frivilliga. Också en viss projektfinansiering står till förfogande, och med hjälp av denna försöker man upprätthålla kraftingivande tjänster för förebyggande av mentalhälsoproblem. Trots ett rikligt fritidsprogram som sammanställts med hjälp av psykologer har de boende inte alltid krafter eller intresse av att delta så länge som själva asylprocessen pågår.

Behovet av mentalhälsotjänster ökar bland många av sökandena när processen drar ut på tiden. I Åbo köps en del av tjänsterna från den lokala mentalhälsoföreningen. Också den privata läkarstationen som valts av Migrationsverket i ett anbudsförfarande står till förfogande i synnerhet för dem som behöver medicinsk vård. I akuta krissituationer har några asylsökande fått vård på sjukhus varifrån de efter vårdperioden återvänt till förläggningen. Uppskattningsvis hälften av dem som fått ett negativt beslut skulle behöva mentalt stöd i sin situation. I allmänhet är det socialarbetare och hälsovårdspersonal som hänvisar klienter till mentalhälsovårdstjänsterna.

Säkerhetsfrågor behandlas vid personalens teammöten varefter behövliga åtgärder vidtas. Tröskeln för att ingripa i människors levnadsätt och liv är dock hög. Över händelserna förs bok närmast med hjälp av en journalliknande händelselogg. Händelseanmälningar om störningar lämnas endast i fråga om de mest väsentliga händelserna till Migrationsverket.

2.2.3 Religiösa samfund

I Åbo finns det många bönehus som betjänar muslimbefolkningen i staden. Utöver ställen för utövande av religiösa riter är de också viktiga ställen som möjliggör socialt umgänge. Den viktigaste veckodagen är fredag då de troende samlas för gemensamma fredagsböner. Utöver böner får man också höra predikningar där vanligtvis en vald islamsk lärosats behandlas. Politik är en sak som inte hör till religiösa riter. Detta vore svårt också på grund av att bönehuset besöks av personer av olika nationaliteter och representanter för olika religiösa inriktningar. I predikningarna och lärorna behandlas eventuellt hur man lever som en god muslim. Bönehusen har en särskild betydelse under muslimernas heliga fasta Ramadan då man samlas till gemensamma måltider. Enligt representanterna för de islamska samfunden i

Åbo är ställena öppna för vem som helst. Också andra än muslimer är välkomna att bekanta sig med lokalerna.

I samband med utredningen besöktes två bönehus i syfte att ta del av verksamheten och de administrativa representanternas uppfattningar om möjligheterna att förebygga radikaliserings. I samband med det ena besöket fick man också information om verksamheten hos det islamska samhället i Åbo.

Man kände till gärningsmannen i båda bönehusen, i det mindre något bättre. En sed i bönehusen är att man kan välja att hålla sig för sig själv och koncentrera sig på bönen.

I bönehusets basverksamhet är möjligheterna begränsade att ingripa i radikaliserings gällande de islamska lärorna om vad det innebär att vara en god muslim, vad som är och inte är acceptabelt. De muslimer som regelbundet besöker bönehusen hör i allmänhet inte till riskgruppen. De religiöst lärda kan identifiera extremt tänkande, men det är svårt att påverka detta och metoderna för detta är få.

Den jihadistiska propagandan är skickligt planerad, högklassigt förverkligad och beroendeframkallande. I propagandan används kapitel från Koranen, dessa lösgörs från sin kontext och tolkas på ett sätt som lämpar sig för syftena. I de muslimska samfundet finns det inga utbildade personer som kunde hjälpa människor som löper risk för utslagning och radikaliserings.

Det islamska samhället i Åbo hade en relativt positiv åsikt då det gällde möjligheterna att bekämpa radikaliserings. Samhället är ett organiserat samfund som i vidare utsträckning verkar för att förbättra muslimernas liv än för att upprätthålla ett bönehus. Som ett problem betraktas invandrarnas brist på förtroende för myndigheterna, vilket ofta beror på situationen i landet de lämnat. Av denna anledning har samhället utvecklat ett samarbete med polisen. Ett problem är också att man inte talar om problem som observerats på grund av att man anser att det ger en dålig bild av muslimerna.

Samhället fokuserar i synnerhet på unga personer. I riskgruppen finns i synnerhet de unga personer som inte har någon ordentlig utbildning eller något stöd från familjen. Samfundet har bildat en grupp som koncentrerar sig på familjefrågor och ordnar ungdomsarbete då det gäller att förstå islam. Samfundet har också ordnat utbildning om hur radikaliserings identifieras.

Om man lägger märke till en person vars beteende eller tankar väcker oro, kan man ordna diskussioner med denna, försöka skaffa uppgifter om denna och informera föräldrarna om oron. Ett problem är dock bristen på personresurser.

2.3 Myndigheternas och andra parter förebyggande verksamhet

2.3.1 Inrikesministeriet

Inrikesministeriets förebyggande av radikaliserings bygger på det nationella åtgärdsprogrammet för förebyggande av våldsam radikaliserings och extremism som publicerades 2016⁹. Det första motsvarande dokumentet publicerades 2012. Genom programmet 2016 strävar man efter att svara mot nya utmaningar och förändringar som uppstått i verksamhetsmiljön. Målet är ett tryggt och trivsamt Finland där människorna

⁹ Inrikesministeriet (2016) *Kansallinen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisytoimenpideohjelman*. 4.5.2016. Inrikesministeriets publikation 15/2016. Inrikesministeriet: Helsingfors.

upplever delaktighet och deltar i utvecklingen av samhället med hjälp av icke-våldsamma metoder.

Åtgärdsprogrammet innehåller många mål för förebyggande av radikaliserings och extremism vilka omfattar bland annat myndigheternas samordning samt samarbete med organisationsfältet. I målsättningen finns många anteckningar om hur man skapar strukturer, inleder verksamhet, främjar arbetet samt förbättrar kunskaperna och expertisen. I programmet har man beaktat internationell, god praxis i andra delar av Europa.

För målen har man utsett ansvarsparter vars uppgift är att se till att åtgärderna vidtas. I många punkter är ansvarsparten inrikesministeriet, Polisstyrelsen, polisinsrättningarna samt städer, till exempel Helsingfors, Esbo och Vanda. I vissa fall är ansvarsparterna organisationer, till exempel Kyrkans Utlandshjälp och religiösa samfund. Medborgarorganisationerna anses vara viktiga tjänsteproducenter då det gäller att genomföra åtgärdsprogrammet i praktiken. Av anteckningarna i åtgärdsprogrammet får man en uppfattning av att det är lättare att närma sig medborgarorganisationer än myndighetsparter. I åtgärdsprogrammet behandlas inte finansieringen.

De kanske mest väsentliga undermålen med tanke på förebyggande av radikaliserings och extremism anknyter till den multiprofessionella Ankarverksamheten samt Radinet (exit)-verksamheten. I den myndighetsledda Ankarverksamheten som riktar sig till unga personer arbetar förutom poliser också exempelvis psykiatriska sjukskötare samt representanter för social- och ungdomsväsendet. Radinet (exit) -verksamheten samordnas av aktörer inom tredje sektorn, till exempel Vuolle Setlementti och Aggredi-våldsarbetet av Helsingfors Mission.

Kyrkans Utlandshjälp (KUH) och De religiösa och traditionella aktörernas fredsfrämjandsnätverks Reach Out-projekt stöder samarbetet mellan de finländska myndigheterna, olika religiösa samfund och organisationer för förebyggande av våldsam radikaliserings och extremism. Ett centralt mål för samarbetet är att finna en stödmodell för familjer som har en viktigare roll då det gäller att förebygga radikaliserings. Inom Reach Out-projektet deltar man också i internationellt samarbete och stöder spridningen av god praxis och expertsamarbetet.

Projektet startade i augusti 2016 med stöd av finansieringsinstrumentet ISF-P i Europeiska kommissionens fond för inre säkerhet. Det är en del av det nationella åtgärdsprogrammet för förebyggande av våldsam radikaliserings och extremism. Projektet sysselsätter två projektarbetare.

I Vuolle Setlementti -organisationens Radinet-projekt utvecklas en organisationsgrundad, nationell Exit-verksamhetsmodell för radikaliserade personer eller personer som löper risk för att radikaliserats och som önskar lösgöra sig från extremt tänkande och extrem verksamhet. Målgrupperna är personer som stöder religiöst grundat våld samt våldsamma högerextremistiska grupper. Radinet (exit) är en del av Radicalisation Awareness Networks Exit-arbetsgrupp som upprätthålls av Europeiska kommissionen¹⁰.

I den första fasen utvecklades Exit-modellen för arbete med religiöst grundad, våldsam extremism. I den andra fasen utvecklas för klientarbetet en Exit-verksamhetsmodell för politiskt eller ideologiskt grundad våldsam extremism. Utvecklingsarbetet inleddes med finansiering från RAY (i dag STEA) i början av 2016 och genomförs i samarbete med

¹⁰ Radicalization Awareness Network, Exit-working group. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-exit/index_en.htm Webbplatsen för EU-arbetsgruppen för förebyggande av våldsam radikaliserings. Hämtad 14.12.2017.

inrikesministeriet, organisationer som bedriver arbete mot våld samt andra organisationer och samarbetsparter. Radinet-projektet är riksomfattande och sysselsätter två heltidsanställda i Uleåborg och Helsingfors.

Aggredi är Helsingfors Missions arbetsform som fokuserar på faktorer i gatuvåldet och som varit aktiv sedan 2006. Aggredi upprätthåller och utvecklar ett system för att involvera svårt tillgängliga och svagt motiverade klienter i vårdarbete.

Aggredi är en vårdsarbetsform som fokuserar på våldsfaktorer utanför hemmet och som riktar sig till 18–49-åringar. Syftet är att minska eller få ett slut på våldsamt beteende. Aggredi tillhandahåller en möjlighet att på neutral mark behandla problem som uppstått på grund av våld.

Problemet för organisationsaktörerna är bristen på långsiktig finansiering för bekämpning av radikaliserings och utveckling av verksamheten.

Verkställigheten av åtgärdsprogrammet och resultaten följs upp av en ledningsgrupp med representanter som är centrala med tanke på verkställigheten. Ledningsgruppen godkänner den årliga arbetsplanen som innehåller en detaljerad beskrivning av åtgärderna som under året ska vidtas för verkställigheten och tidsplanen för dessa.

Inrikesministeriet har tillsatt en nationell samarbetsgrupp som ska stödja verkställigheten och uppföljningen av samt rapporteringen om programmet. Gruppen har företrädare för olika nationella och lokala myndigheter, organisationer samt bland annat ungdomsorganisationer. Samarbetsgruppen sammanträder regelbundet varannan månad och är ett centralt organ med tanke på samarbetet och samordningen för verkställigheten. Samarbetsgruppen bereder också ärenden som ska behandlas i ledningsgruppen.

Årsrapporten om åtgärdsprogrammet 2016 publicerades i september 2017¹¹. Enligt årsrapporten har man lyckats uppnå de kortsiktiga målen relativt väl. Sammanlagt 36 enskilda praktiska åtgärder har registrerats. Utfallet av dessa har utvärderats med hjälp av både kvantitativa och kvalitativa indikatorer beroende på innehållet i en enskild åtgärd.

2.3.2 Migrationsverket och förvaltningsdomstolen

En utlänning kan ansöka om och få asyl i Finland, om hen har grundad anledning att frukta förföljelse i sitt hemland på grund av att hen exempelvis hör till en viss samhällsgrupp.

Personen ska hos polisen eller gränsbevakningsmyndigheten anmäla att hen ansöker om asyl då hen reser in i landet eller så snart som möjligt därefter. Polisen eller gränsbevakningsmyndigheten registrerar ansökan som behandlas i ett asylförfarande. Vid registreringen antecknar man basuppgifterna, tar fingeravtrycken och gör de nödvändiga säkerhetskontrollerna. Ansökan överförs till behandlingskön hos Migrationsverket, och sökanden hänvisas till förläggningen där hen bor och väntar på svar.

Asylsökanden kallas till ett kombinerat asylhörande och -samtal. I detta sammanhang undersöks på en gång alla uppgifter som är väsentliga med tanke på ansökan. Vid hörandet utreds sökandens identitet, resväg och inresa. Under samtalet utreds grunderna för ansökan, dvs. orsakerna till att sökanden inte kan återvända till sitt hemland. Migrationsverket kallar en tolk till samtalet. Sökanden har rätt att anlita ett biträde för mötet.

¹¹ Inrikesministeriet (2017) Årsrapport för det nationella åtgärdsprogrammet för förebyggande av våldsam radikaliserings och extremism. Inrikesministeriets publikation 23/2017.

År 2015 kom ett rekordhøgt antal asylsökande till Finland, totalt mer än 32 000. Migrationsverket rekryterade och utbildade ett väsentligt antal arbetstagare, men ändå blev behandlingstiderna för myndiga sökandens asylansökningar 2015–2016 mellan fyra och närmare nio månader. I fråga om omyndiga personer blev tiderna mellan sex och tio månader.

I en situation där en asylsökande som uppgett sig vara minderårig i motsats till sin ansökan verkar vara myndig kan en rättsmedicinsk åldersbestämning påbörjas. Sökanden får dock alla tjänster som är avsedda för minderåriga fram till att man får resultatet från den rättsmedicinska åldersbestämningen. Ålderstesten grundar sig vanligtvis på röntgenundersökningar av tänderna och handbenen.

Bedömningen av huruvida en åldersbestämning ska göras eller inte grundar sig på en subjektiv tolkning. Också förläggningen kan på basis av sin egen bedömning göra en anmälan om sökanden och behovet av en rättsmedicinsk ålderbedömning för denna till Migrationsverkets asylenhet.

Felmarginalen för en rättsmedicinsk åldersbestämning är ± 2 år. Om åldern för den person som undersöks fastställs till 19 år, tolkas det som om hen var 17 år. Felmarginalen på två år inkluderas i undersökningen, vilket innebär att Migrationsverket som svar får huruvida personen sannolikt är över eller under 18 år. Kostnaden för själva undersökningen är cirka 200 euro. Resultatet i de 650 åldersundersökningar som Migrationsverket lät genomföra 2016 och 2017 var att cirka 65 procent av personerna som undersöktes visade sig vara myndiga. Den verkliga andelen myndiga är större än det, och detta beror på felmarginalen.

En etisk aspekt anknyter till den rättsmedicinska åldersbestämningen. Det kan betraktas som etiskt tvivelaktigt att ta röntgenbilder utan någon klar rättsmedicinsk grund. Ingen ålderbedömning gjordes för gärningsmannen.

Gärningsmannen överklagade det negativa beslutet på asylansökan hos förvaltningsdomstolen inom tidsfristen på 21 dagar. Vid tidpunkten för knivhuggningarna hade besväret varit under behandling närmare 9 månader, och behandlingen pågick fortfarande.

Processen omfattar att överklaganden uppger grunderna för sitt besvär på vilket ett utlåtande begärs från Migrationsverket. Överklaganden informeras därefter om utlåtandet och kan ge sitt genmäle på detta. Till Förvaltningsdomstolens förfogande står dessutom alla Migrationsverkets handlingar om den tidigare behandlingen. När alla handlingar har samlats in får besväret vänta på sin tur, och detta är det som tar längst tid i processen.

De många asylsökanden som kom till Finland 2015 gav upphov till överbelastning först på Migrationsverket och därefter 2016 och 2017 också hos förvaltningsdomstolarna. Tidigare behandlades alla besvär som gällde asylbeslut hos Helsingfors förvaltningsdomstol, men i början av 2017 avhjälpes överbelastningen så att besvären delades mellan fyra förvaltningsdomstolar. Dessutom anställdes flera personer till förvaltningsdomstolarna. År 2016 gällde 60 procent av förvaltningsdomstolens ärenden asylfrågor.

Nästan alla negativa beslut på asylansökningar överklagas hos förvaltningsdomstolen och vidare cirka hälften av förvaltningsdomstolens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen, om besvärstillstånd beviljas. Förvaltningsdomstolen tar endast ställning till besväret och fattar inte något nytt beslut om uppehållstillståndet, om nya uppgifter kommer upp. Ansökan återsänds till Migrationsverket för ny behandling, om väsentliga nya uppgifter kommer upp.

En asylansökan behandlas hos både Migrationsverket och förvaltningsdomstolen i ett påskyndat förfarande, om Migrationsverket anser att ansökan är uppenbart grundlös. I dessa

fall var behandlingstiden i förvaltningsdomstolen i genomsnitt 3–4 månader 2017. I en vanlig behandling, som tillämpades i fråga om gärningsmannen, var behandlingstiden i början av 2017 i genomsnitt knappt ett halvt år och i slutet av året nio månader. Behandlingstiden kunde rimligen förkortas till 4–5 månader.

När förvaltningsdomstolen har gett ett avgörande kan ett eventuellt negativt asylbeslut verkställas och personen avlägsnas ur landet, om inte högsta förvaltningsdomstolen förbjuder verkställigheten. Det finns dock praktiska problem med en återsändning på grund av att många länder inte tar emot människor som återsänds. Detta leder till att människor som meddelats ett negativt och lagakraftvunnet beslut stannar i Finland. Dessutom kan nya ansökningsgrunder uppges i en ny ansökan. Varken Finland eller EU har något officiellt återsändningsavtal med Marocko, men enligt polisen har man under den senaste tiden kunnat återsända personer som meddelats ett verkställbart beslut om återsändning till Marocko.

Behandlingstiden för en ansökan och ett besvär kan uppfattas som lång för en asylsökande. Under väntetiden råder det osäkerhet om framtiden, och i många fall blir det ett oangenämt alternativ att eventuellt återvända till hemlandet. Det kan uppstå problem, och därför är en så snabb behandling som möjligt ändamålsenlig. Om säkerhetsmyndigheterna får reda på att en person är utsatt för ett säkerhetshot, kan myndigheten hos förvaltningsdomstolen anhålla om att personens ärende tidigareläggs i behandlingsordningen. Det finns inget etablerat förfarande i denna fråga. Om det i anknytning till begäran skickas nytt material till förvaltningsdomstolen, kan domstolen ta materialet i beaktande endast genom att höra överklaganden gällande material som sänts i ärendet. Förutsättningar för internationellt skydd uppfylls oavsett om en person utsätts för ett säkerhetshot. I fråga om gärningsmannen hade inga uppgifter om ett säkerhetshot lagts fram till följd av att utredningen om radikaliserings inte i hans fall hade framskridit längre än till en utvärdering av ett enskilt tips.

2.3.3 Polisen

Polisens uppgift är att i samarbete med andra myndigheter samt samfund och invånare i ett område upprätthålla den allmänna ordningen.

Före händelsen hade gärningsmannen haft kontakt med polisen två gånger. I maj 2016 tog utlandspolisen vid polisinrättningen i Sydvästra Finland emot gärningsmannens asylansökan. I samband med detta registrerades gärningsmannens personuppgifter i datasystemen i den form som uppgavs av gärningsmannen och utan några reseedlingar. Gärningsmannens fingeravtryck togs och jämfördes med uppgifterna i databasen Eurodac. Hans fingeravtryck fanns inte i databasen. Polisen hänvisade gärningsmannen till en förläggning.

I början av december 2016 sände utlandspolisen det negativa beslut på asylansökan som meddelats av Migrationsverket till gärningsmannen för kännedom.

I januari 2017 fick utlandspolisen vid polisinrättningen i Sydvästra Finland ett tips som gällde gärningsmannen, men som inte ledde till några praktiska åtgärder.

Arbetet för att förebygga våldsbejakande radikalisering och extremism är en del av polisens förebyggande verksamhet inom lokalpolisen. Arbetet stöds av den mångprofessionella Ankarverksamheten och Centralkriminalpolisens TUPA-funktion.

Vid polisinrättningen i Sydvästra Finland är RAD-verksamheten¹² en del av polisens kriminalunderrättelse- och brottsanalysfunktioner. Det centrala i RAD-verksamheten har

¹² Benämningen RAD anknyter till ett tidigare pilotprojekt och är inte längre i allmän användning inom polisförvaltningen.

varit att bekämpa fokuserat våld, till exempel skolmassakrer. De som är föremål för terrorbekämpningen och som enligt riskindelningen är på den lägre nivån, har nyligen överförts till den lokala polisen. De personer som finns på den högre nivån i riskindelningen följs upp av Skyddspolisen.

Polisinrättningarna har förutsättningar för förebyggande arbete till följd av att polisen på fältet är en allmän aktör inom säkerhetsområdet, och i sitt dagliga arbete stöter de på olika riskgrupper. Man försöker identifiera och förstå vad som ligger till grund för tips samt huruvida det håller på att ske en klar förändring och avvikelse på längre sikt. Informationen består av mindre delar som måste läggas ihop för att få en större bild för slutsatser och åtgärder. Dessutom ska en enskild polisman ha kompetens och utbildning för att kunna förstå beteendet bland personer med utlänningsbakgrund som utgör en risk.

Gruppen som bedriver RAD-verksamheten fick inte tipset om gärningsmannen.

Ankarverksamheten är ett målinriktat mångmyndighetssamarbete som inkluderar polisen, socialmyndigheterna och hälsovårdsexperten. Målgruppen är minderåriga personer. Verksamhetsidén är att tidigt ingripa i kriminellt beteende. Också minderåriga offer är en målgrupp. Behandlingen av en persons fall slutförs dock, om personen blir myndig under processen.

Ett snabbt ingripande samt krishjälp är viktiga i Ankarverksamheten. Det centrala är att reda ut kundens övergripande livssituation och behov av hjälp samt att hänvisa kunden till ett ställe där hen får ändamålsenlig hjälp och ändamålsenligt stöd. Från fall till fall hänvisas kunderna till bastjänsterna och tredje sektorn.

År 2016 hade Ankarverksamheten i Åbo 148 minderåriga klienter av vilka en tredjedel var offer. I Åbo är de största grupperna frågor som anknyter till våld i nära förhållanden samt minderåriga personer som begår eller faller offer för brott. I fråga om de unga personerna hör också föräldrarna och familjerna till arbetet. Vanligtvis träffar man kunderna mellan en och tio gånger. I arbetet strävar man efter att klientförhållandena inte ska bli längre än tre månader.

I Ankarverksamheten har man som syfte också antecknat förebyggande av våldsamma extremrörelers verksamhet. Samarbete kan bedrivas med Polisens RAD-arbetsgrupp. Tills vidare har man ringa erfarenhet av detta i Åbo. Personer över 18 år hör primärt inte till klientkretsen, och därför borde gärningsmannen i princip inte ha hört till Ankarverksamheten.

Ankarverksamheten varierar från ort till ort. På vissa ställen, till exempel i Åbo och Helsingfors, har verksamheten tillräckligt med resurser, medan förutsättningarna för ett mångmyndighetssamarbete är sämre på andra orter.

En handbok för Ankarverksamheten är under arbete. Man hoppas på att frågor som gäller radikaliseringsklarläggs i denna. Det förväntas att handboken ska innehålla åtgärder, metoder samt konkreta idéer om vad man ska göra kring temat.

Centralkriminalpolisen biträder den lokala polisen genom TUPA-funktionen som arbetar med brottsbekämpning och centraliserat informationsutbyte i anslutning till en asylprocess. Uppgiften är att trygga en tillräcklig informationstillgång och säkerställa informationsgången i rätt tid. TUPA-funktionen sysselsätter förutom PTG-myndigheterna¹³ också representanter för Migrationsverket. Inom TUPA-funktionen insamlas och analyseras samt vidareförmedlas

¹³ PTG = polisen, inklusive Skyddspolisen, samt Tullen och Gränsbevakningsväsendet.

observationer och uppgifter som anknyter till asylsökande samt asylprocessen i syfte att uppnå de ovan beskrivna målen för brottsbekämpningen samt upprätthålla säkerheten.

Inom TUPA-funktionen går man dagligen igenom nya anmälningar om asylansökningar, analyserar och kombinerar dessa med tidigare uppgifter samt bedömer behovet av att polisen deltar i asylsamtalen. På basis av uppgifter som erhållits från Migrationsverket, personalen vid förläggningarna och i synnerhet polisinsättningarnas utryckningspatruller bedömer TUPA-funktionen riskfaktorerna som kommit fram vid förläggningarna och skriver promemorior om dessa enligt risknivån från fall till fall.

Det mest centrala målet har varit att bland de boende vid förläggningarna identifiera ledarpersoner, nätverksbildning och hotfulla situationer.

Tipset gällande gärningsmannen mottogs av Centralkriminalpolisens lokala enhet, men det nådde inte TUPA-funktionen.

2.3.4 Skyddspolisen

Skyddspolisen är direkt underställd inrikesministeriet och har som uppgift att förhindra terrorprojekt och -brott. Skyddspolisens uppgifter omfattar bland annat att föra en förteckning över personer som är föremål för terrorbekämpning, sammanställa hotbedömningar och förbättra myndigheternas kunskaper. Skyddspolisen har tre regionala byråer som har fem andra underställda verksamhetsställen. Det västra områdets regionala byrå finns i Åbo.

Skyddspolisen meddelade den 14 juni 2017 att man hade höjt terrorhotbedömningen till nivå två på skalan med fyra nivåer. Enligt hotbedömningen utgjordes det mest betydande terrorhotet i Finland fortfarande av enskilda aktörer och små grupperingar som hittar sin motivation i radikalislamistisk propaganda eller terroristorganisationers uppmaningar. Dessa personer har sannolikt antingen direkta eller indirekta kontakter med radikalislamistiska nätverk eller organisationer. Finlands profil i den radikalislamistiska propagandan hade blivit starkare. Finland ses som en del av västvärlden och koalitionen mot Isis.

Polisinsättningen i Sydvästra Finland förmedlade tipset om gärningsmannen till Skyddspolisens regionala byrå i Åbo. Tipset förbehandlades hos Skyddspolisen och registrerades i det operativa datasystemet. I samband med registreringen gjordes de normala registerkontrollerna. Till tipset anknöt ingen information om att ett eventuellt terrordåd planerades och prioriterades inte framom den övriga operativa verksamheten.

2.3.5 Asylsökandenas tillträde till och resvägar i Europa

Ett stort antal människor från Nordafrika och Mellanöstern försöker resa in till Europa. Detta beror på dåliga förhållanden i avfärdslandet och den goda levnadsstandarden i Europa. Det är närmast Sydeuropa som utsätts för detta tryck.

Inresor till Schengenområdet övervakas av ländernas gränsbevakningsmyndigheter som stöds av EU:s gränskontrollmyndighet Frontex. Övervakningen fungerar inte ordentligt, och därför har människor längs olika färdvägar kunnat undvika övervakningen. Antalet inresande var störst 2015 då mer än 32 000 personer nådde Finland och ansökte om asyl i landet. Också gärningsmannen kom via Turkiet till Europa i slutet av 2015. Senare minskade människoströmmen, dels till följd av avtalet mellan EU och Turkiet. Det finns fortfarande fungerande smugglingsvägar. I vissa länder utnyttjas de inresande i stor utsträckning som billig, olaglig arbetskraft vilket kan minska intresset att övervaka de inresande.

I fråga om marockanerna är problemet att närmare 65 procent av de unga har varit arbetslösa minst ett år, och det finns inga tecken på att den permanenta ungdomsarbetslösheten skulle lätta. Försämrade levnadsförhållanden, ekonomiskt trångmål samt bristen på medborgerliga rättigheter och demokrati belastar det marockanska samhället. Många unga anser att deras enda möjlighet att komma framåt i livet är att åka till Europa. Många som stannar i Spanien har olika snuttjobb, i synnerhet inom jordbruket. Andra fortsätter sin resa till Frankrike och Tyskland. För många innebär en resa i Europa kringflackande i flera år från ett ställe och land till ett annat.¹⁴

Sedan 2017 har Sverige ett avtal med Marocko, och enligt detta har marockaners fingeravtryck kunnat sändas till myndigheterna i Marocko för identifiering av en person. Under ett år har man med hjälp av denna metod kunnat fastställa 343 marockaners identitet. Av dessa hade 230 uppgett sig vara minderåriga när de sökte asyl. Av dessa visade sig endast 15 (6,5 procent) vara minderåriga. Sammanlagt 283 personer, dvs. mer än 82 procent av sökandena, hade lagt fram falska uppgifter om sin identitet.

En central princip i EU:s så kallade Dublinkonvention är att inresande registreras och deras asylärende behandlas i det land dit de anländer först. De övriga EU-länderna kan således återsända ett ärende som gäller en asylansökan för behandling i detta ankomstland. Arrangemanget fungerar inte ordentligt på grund av att man på många ställen inte registrerar personer eller tar deras fingeravtryck, även om det vore en effektiv metod för att identifiera människor. Passiviteten beror uppenbart på behovet och användningen av olaglig arbetskraft samt på att antalet inresande tidvis har varit så högt att ärendet inte har kunnat skötas. Gärningsmannen anlände via Turkiet till Grekland där hans fingeravtryck inte fördes in i Eurodac-registret. Från Grekland åkte han via några andra länder till Tyskland.

I Tyskland verkar Förbundsstatens migrations- och flyktingbyrå BAMF som migrationsmyndighet¹⁵. Asylsökandena anmäler sig i allmänhet hos de statliga myndigheterna vid gränsen. Anmälan kan också lämnas i landet genom att kontakta någon säkerhetsmyndighet, till exempel polisen, migrationsmyndigheten eller en förläggning. Myndigheterna hänvisar sökanden till den närmaste möjliga förläggningen. Vid anmälan tar man ännu inte fingeravtrycken.

Alla som ansöker om asyl i Tyskland registreras först i den följande fasen på PIK-stationerna¹⁶. Registreringen kan ta lång tid. I samband med registreringen samlar man in personuppgifterna och tar fingeravtrycken.

Asylsökanden får ett intyg över sin ankomst för att ansöka om asyl så att hen kan bevisa att registreringen har gjorts. Intyget ger sökanden rätt att vistas i Tyskland och få utkomststöd. Dessutom får hen en möjlighet att bo på en förläggning och få hälsovårdstjänster samt måltider.

I Tyskland jämförs fingeravtryck som tagits av asylsökande med det nationella fingeravtrycksregistret som förs över utlänningar¹⁷ och med fingeravtrycksregistret hos polisen i Förbundsstaten så att man kan reda ut vilka eventuella tidigare ansökningar och andra anteckningar sökanden har. Fingeravtrycken jämförs också med uppgifterna i den

¹⁴ Juntunen, M. (2017) *Marokon-tutkijan näkökulmia Turun terrori-iskuun*. Bloggen Lähi-itä NYT, Mellanösterninstitutet i Finland. <https://lahi-itanyt.fi/nyt/marokon-tutkijan-nakokulmia-turun-terrori-iskuun/>. Hämtad 20.2.2018.

¹⁵ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, på engelska Federal Office for Migration and Refugees

¹⁶ Personalisierungsinfrastrukturkomponente, på engelska Personalisation Infrastructure Component

¹⁷ Ausländerzentralregister (AZR), på engelska The Central Register of Foreigners

europiska databasen för fingeravtryck, Eurodac, i syfte att reda ut huruvida någon annan EU-stat svarar för sökandens asylprocess enligt den så kallade Dublinkonventionen.

När asylansökan har mottagits och registreringen, inklusive bakgrundsutredningarna, är färdig får sökande ett intyg över boendetillståndet som ersätter ankomstintyget. Det fungerar som ett personbevis vid kontakter med myndigheterna och visar att sökanden lagligt uppehåller sig i Tyskland. Boendetillståndet gäller endast inom området för den mottagningsbyrå som sköter asylsökandens tillståndprocess.

Mellan varven besökte gärningsmannen Italien och Schweiz samtidigt som han uppenbarligen var skriven på en tysk förläggning. År 2016 fanns det så många asylsökande i Tyskland att det uppstod överbelastning i processen. Under denna tid fick gärningsmannen uppenbarligen ingen kallelse, och han registrerade sig inte heller. I denna registrering skulle man ha tagit hans fingeravtryck för Eurodac-databasen vilket hade möjliggjort en identifiering av honom även i Finland.

Personer som enligt de första uppgifterna har dåliga förutsättningar för att få asyl i Tyskland bor på förläggningar fram till att ett negativt beslut har meddelats. Dessa omfattar till exempel personer som anländer från länder som ansetts vara säkra. Under denna tid har de inte rätt att arbeta, och de får endast i begränsad utsträckning röra sig utanför det anvisade området.

Boendebegränsningarna kan frångås när en person har bott i Tyskland tre månader, om personen enligt de första uppgifterna har goda möjligheter för att beviljas asyl. Enligt myndigheternas prövning och beslut kan personen också förflyttas till privat inkvartering.

Det obligatoriska asylsamtalet, där asylsökanden intervjuas om behovet av internationellt skydd och andra omständigheter som påverkar ärendet, är avgörande med tanke på det slutliga beslutet. En representant för UNHCR, som lyder under FN, samt en stödperson som utsetts för en minderårig kan också delta i intervjun.

Ett positivt eller negativt beslut gällande uppehållstillståndet fattas på basis av uppgifterna, dokumenten samt myndigheternas bakgrundsutredningar som lagts fram under intervjun. Ett negativt beslut kan överklagas hos en domstol.

2.4 Organisationerna som agerade under händelsen och deras aktionsberedskap

2.4.1 Nödcentralverket

Åbo nödcentral svarade på nödsamtalen gällande knivhuggningarna. Centralens verksamhetsområde omfattar landskapen Egentliga Finland, Egentliga Tavastland och Päijänne-Tavastland. Nödcentralens uppgift är att enligt sin bedömning larma bland annat polisens, akutvårdens och räddningssväsendets enheter till en händelseplats och stödja dem under uppdraget. Stödet omfattar bland annat förmedling av anmälningar, meddelandecentralsuppgifter och inledande av åtgärder för att varna befolkningen. Larmen görs alltid enligt vilka instruktioner olika myndigheter har gett till nödcentralen. Enligt instruktionerna skulle polis- och akutvårdsenheter larmas för ett knivhuggningsuppdrag.

Under arbetsskiftet vid händelsetidpunkten hade nödcentralen normal bemanning, dvs. totalt 16 personer var i arbete. Skiftesmästaren och två andra personer svarade inte på samtal, utan höll på med så kallad uppföljning av uppdrag, den ena gällande polisuppdrag och den andra gällande akutvårdsuppdrag. En del av de anställda var på paus när situationen började. Nödcentralen hade samma bemanning fram till slutet av hela skiftet, endast en person började på grund av händelsen sitt arbetsskift tidigare än normalt.

Före knivhuggningarna klockan 16.00–16.01 och inom fem minuter efter att knivhuggningarna började klockan 16.07–16.29 tog nödcentralen emot i genomsnitt färre än två nödsamtal per minut. I fråga om dessa samtal var den normala responstiden under fem sekunder. Under fem minuter efter att knivhuggningarna hade börjat, klockan 16.02–16.06, mottogs 64 samtal, och uppskattningsvis mer än 50 av dessa gällde knivhuggningarna. Under denna tid hann nödcentralen svara på 33 samtal, och i 31 fall avbröt uppringaren samtalet innan nödcentralen svarade. På bild 3 illustreras antalet samtal, inklusive de obesvarade. På bild 4 visas klockslaget för och längden av de enskilda samtal.

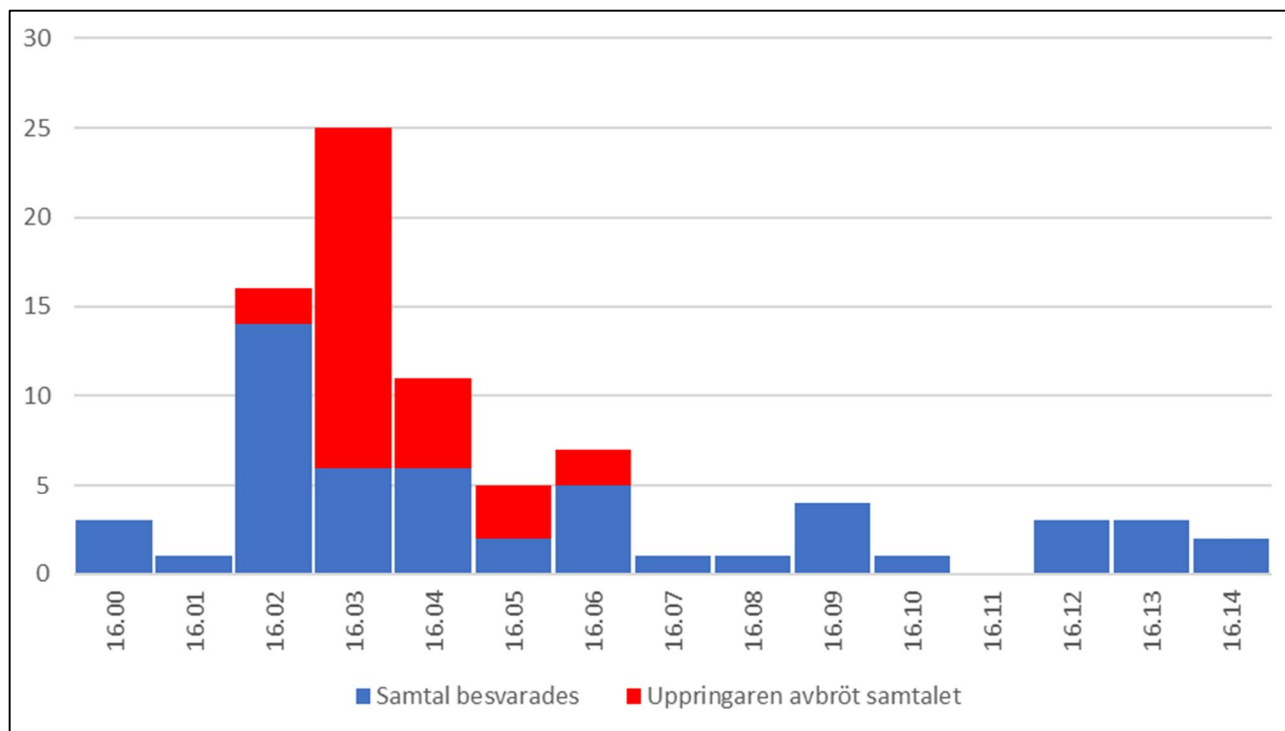


Bild 3. Nödsamtal som ringdes till Åbo nödcentral varje minut klockan 16.00–16.15. De samtal som besvarades av nödcentralen har markerats med blått och de som avbröts av uppringaren med rött. (Material: Åbo nödcentral, bild: utredningsgruppen.)

När det första samtalet gällande knivhuggningarna ringdes var åtminstone tre operatörer upptagna med att sköta tidigare inkomna samtal. Responstiden blev längre från och med det åttonde samtalet cirka 30 sekunder efter det första samtalet. Responstiden återgick till det normala igen fem minuter senare. Den längsta responstiden i samtal som besvarades av nödcentralen var två minuter. Som mest fanns det cirka 25 samtal i kö cirka 1,5 minuter efter det första nödsamtalet.

Det som var till hjälp för att skapa en helhetsbild av situationen var ELS-datasystemet som stod till nödcentralens förfogande och som automatiskt ger ett förslag på ett eventuellt överlappande uppdrag på basis av händelseplatsen. Systemet var till hjälp även inom ett så litet geografiskt område, eftersom det inte pågick några andra uppdrag inom området.

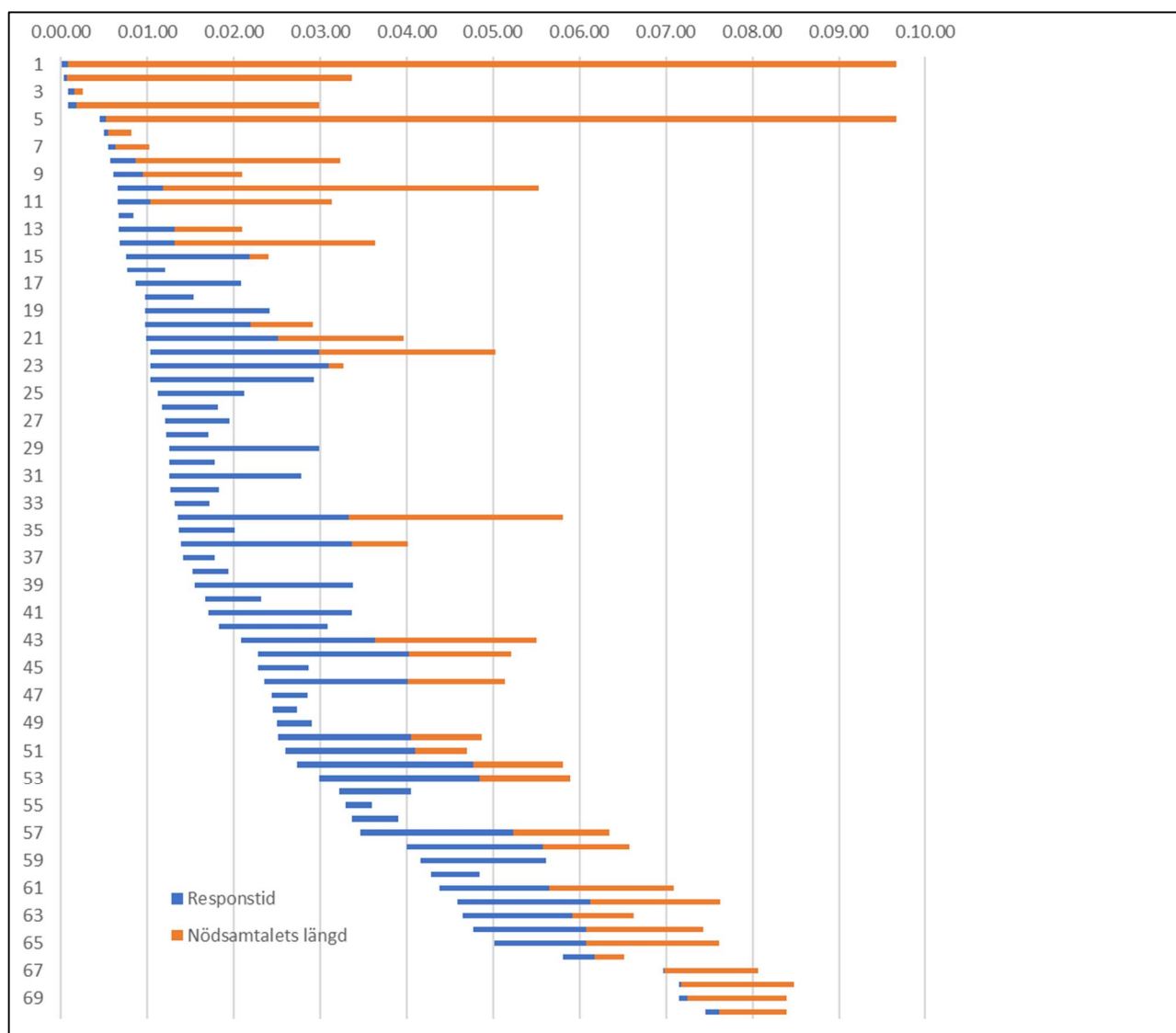


Bild 4. Responstid (blått) för samtal som ringdes till Åbo nödcentral när händelsen hade börjat och samtalets längd (rött). Granskningen inkluderar 70 samtal som kom in under åtta minuter efter det första samtalet. (Material: Åbo nödcentral, bild: utredningsgruppen.)

Nödcentralerna har kapacitet, och det är också deras uppgift, att efter behov förmedla information mellan myndigheterna. I detta fall förmedlade nödcentralen i början polisens meddelanden till akutvården på grund av att dessa två myndigheter inte var i samma Virvesamtalsgrupp.

Hos nödcentralen hade man ingen aktiv uppföljning av sociala medier, och därför grundade sig den senare lägesbilden för nödcentralen huvudsakligen på uppföljningen av kommunikationen mellan myndigheterna.

2.4.2 Polisen

Polisinrättningen i Sydvästra Finland är en av de 11 polisinrättningarna i Fastlandsfinland. Dess verksamhetsområde omfattar landskapen Egentliga Finland och Satakunta. Polisinrättningen har en 24/7-lägescentral. Den operativa fältverksamheten leds av en allmän ledare som hör till befälet och som vardagar och veckoslut finns i lägescentralen i Åbo. Från söndag kväll till fredag morgon svarar ledningscentralen i Helsingfors för den allmänna ledningen kvällar och nätter.

Den lokala polisens fältledare svarar inom sitt verksamhetsområde och underställd den allmänna ledaren för den operativa ledningen av fältverksamheten. I stora situationer etableras snabbt en situationsorganisation, vilket innebär att situationsledaren kan fokusera på att sköta den aktuella situationen. I dessa fall sköts ledningen av uppdrag vid samma tidpunkt separat.

Polisen är en riksomfattande aktör vars högsta operativa ledning finns hos Polisstyrelsen. Den högsta ledningen har reservarrangemang med hjälp av vilka den högsta ledningen informeras om eventuella, till exempel riksomfattande, åtgärder i krävande situationer. Också Centralkriminalpolisen har beredskap för att enligt en viss arbetsordning börja utreda allvarliga brott. Informationsgången inom polisorganisationen fungerade väl, trots att det inte fanns tid för att använda bloggen för fortlöpande förmedling av lägesbilden.

Patrullerna som fanns i Åbo centrum hade goda färdigheter för att stoppa gärningsmannen. Situationen efter att gärningsmannen gripits var fortfarande oklar, och av denna anledning var polisen tvungen att med hjälp av många, till och med kraftiga metoder, säkerställa att det inte fanns flera gärningsmän och att dådet inte fortsätter på något annat ställe. Som stöd fick polisinrättningen i Sydvästra Finland Centralkriminalpolisen som tog över ansvaret för utredningen av fallet.

En knivhuggningssituation uppfattades och uppfattas i allmänhet primärt som ett polisuppdrag, även om åtminstone nödcentralen, akutvården och även det psykosociala stödet började sköta lagstadgade akuta uppdrag samtidigt. Också räddningsväsendet anslöt sig till uppdraget. De övriga myndigheterna hade i initialfasen förväntat sig tilläggsanvisningar från polisen. I en situation av denna typ talar man ofta om allmän ledning som behövs för att samordna myndighetsverksamhet. Det finns dock inga föreskrifter om den primära ansvarsmyndigheten eller den allmänna ledningen för situationen förutom i räddningslagen då det gäller olyckor.

Gränsbevakningsväsendet har behörighet och beredskap att biträda polisen i övervakningen av den allmänna ordningen och säkerheten. Polisen och Gränsbevakningsväsendet hade fungerande samarbetsarrangemang.

2.4.3 Akutvården

Akutvårdstjänsterna inom Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt har ordnats enligt den så kallade mångproducentmodellen. Sjukvårdsdistriktet ordnar läkararbetskraft för fältledningsverksamheten och läkarenheten Finnhems 20¹⁸. Egentliga Finlands räddningsverk samt sjuktransportföretag producerar akutvård på vård- och basnivå för sjukvårdsdistriktet.

Finnhems 20-läkarhelikoptern verkar dygnet runt och har omedelbar startberedskap. Dess huvudsakliga verksamhetsområde är Egentliga Finland. Personalen rör sig med både helikopter och markenheter beroende på plats och väderlek. Enheten finns i Kärsämäki i närheten av Åbo flygplats.

Sjukvårdsdistriktets område har indelats i akutvårdsområden. Åbo akutvårdsområde sträcker sig i öster till Pemark och Marttila, i söder till Pargas och Nagu samt i norr till Masku. Egentliga Finlands räddningsverk producerar akutvårdsservice på vård- och basnivå för Åbo akutvårdsområde och de omkringliggande städerna.

¹⁸ Finnhems Oy är en riksomfattande administrativ enhet för läkarhelikopterverksamheten. De fem sjukvårdsdistrikten där det finns ett universitetssjukhus äger lika stora andelar i företaget. Finnhems konkurransutsätter helikopteraktörerna och gör upp avtal med dem, övervakar att kvalitets- och säkerhetskriterierna för baserna uppfylls samt svarar för administrationen av bastjänsterna.

Åbo akutmådsområde har en fältledningsenhet och 15 akutmådsenheter på vårdnivå i omedelbar beredskap dygnet runt. Dessutom finns det på vårdnivå tre enheter som har kortare beredskap. Inom Åbo stad finns det på vårdnivå dessutom fem enheter dygnet runt samt två enheter dagar och kvällar. Den ena av dessa enheter opererar fredagar och lördagar dygnet runt. Fyra av enheterna är placerade på centralbrandstationen i Åbo, två på Jaani brandstation i östra Åbo och en på Kårsämäki brandstation i närheten av flygfältet.

De övriga akutmådsområdena i Salo, Loimaa och Nystad har egna fältledare som är underställda fältledaren för Åboområdet. Fältledarens enheter inom dessa områden är enheter som transporterar patienter. Totalt verkar åtta enheter på vårdnivå dygnet runt inom dessa områden och fem enheter med kortare aktionstid. Alla enheter i landskapet kan efter behov användas inom vilket som helst landskapsområde och efter behov också larmas över landskapsgränserna.

Vid händelsetidpunkten var fältledningsenheten, läkarenheten samt tre akutmådsenheter lediga i Åbo. Flera akutmådsenheter blev lediga ganska snart efter att de fört patienter till ett vårdställe. Beroende på situationen kan akutmådsenheterernas uppdrag avbrytas eller bytas på basis av riskbedömningen. I detta fall gjordes det inte, utan enheterna anslöts till knivhuggningsuppdraget vartefter de blev lediga. Vid händelsetidpunkten hade akutmåden sedvanlig belastning.

Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt gav nödcentralen hälsovårdens instruktion om storolyckslarm. Enligt instruktionen är det fråga om en storolyckssituation när det enligt en uppskattning finns mer än tio patienter. I nödcentralen överskreds inte tröskeln för att tillämpa instruktionen om storolyckor, och därför larmade centralen inte akutmådsenheter enligt instruktionen och vidtog inte heller andra åtgärder som tas upp i instruktionen.

2.4.4 Sjukhuset

Åbo universitetscentralsjukhus ÅUCS är en inrättning som ger akutsjukvård inom hela Egentliga Finlands område. Jouren är en samjour för primärhälsovården och den specialiserade sjukvården. Jourhavande för olika specialiteter som behövs för att sköta skador som uppstått i en våldssituation kan mobiliseras antingen från hemmet eller sjukhuset.

Vid händelsetidpunkten hade sjukhuset ganska god beredskap. På grund av överbelastning hade extra personal något tidigare larmats till jouren, skiftesbyte pågick och personalen, inklusive läkarna, i dagskiftet vid andra enheter hade precis lämnat arbetsplatsen. Extra resurser kunde snabbt inkallas.

Med tanke på tillräckligheten av lokalerna och vårdpersonalen var det största problemet att många knivhuggna patienter anlände till jouren i det närmaste samtidigt. Antalet patientplatser som är avsedda för intensifierad vård och antalet anställda vid jouren är begränsade innan extra personal har kallats till platsen. Nu kom vårdpersonal från intensivvårdsavdelningen till jouren för att hjälpa till, och de patienter som mest akut behövde vård kunde snabbt föras vidare vilket underlättade situationen. Händelseförloppet kunde endast delvis dokumenteras.

ÅUCS plan för storolyckor hade uppdaterats i slutet av 2016, men införandet av denna bland personalen hade inte avslutats helt, och man hade inte hunnit ordna några övningar. Planen grundar sig på verksamhetskort som enhets- och aktörsspecifikt fungerar som rättesnöre för att påbörja och leda verksamheten. De väsentliga enheterna i vårdverksamheten i samband med storolyckor som orsakats av våld är ledningsorgan på olika nivåer, jouren, den kirurgiska verksamheten, anestesiverksamheten, avbildningen, laboratoriet och intensivvården. Avsikten är att verksamhetskorten ska fungera som minneslistor för ledningen, läkarna och

skötarna som leder situationen och styra ledningsfunktionerna så att ledningen och funktionerna inte blir självstyrda. Det fanns inte tid för att börja använda korten.

På sjukhuset och vid akutvården har storolycksplanerna gjorts enligt antagandet att man i början av en situation har mellan en halv timme och en och en halv timme tid på sig för att organisera sig på det sätt som verksamheten kräver innan majoriteten av patienterna anländer eller trycket på information börjar. Planerna innehåller instruktioner om hur personal ska larmas, om ledningen, upprätthållandet av lägesbilden, användningen av resurser, dokumenteringen, kommunikationssystemet, informationen och krisstödet.

Sjukhuset är en öppen inrättning dit hjälpbehövande smidigt, utan dröjsmål, ska få tillträde. I fråga om person- och localsäkerheten är sjukhus krävande objekt. Öppenheten innebär också att sjukhusen är relativt lätta objekt, om man vill skada andra människor.

För arbetssäkerheten på sjukhus krävs det god övervakning, effektiv passagekontroll samt möjligheter att stänga passager snabbt och specifikt. Passagerna stängdes vid jouren, men inte på hela sjukhuset. Vid stora inrättningar, såsom just ÅUCS, kan det finnas möjligheter att nå jouren, om man lyckas ta sig in i någon del av byggnaden och känner till den.

I efterhand väckte passagebegränsningarna diskussion om behörigheterna. Trots begränsningarna visade människorna förståelse och gav arbetsro så att man kunde ta hand om offren. En närmare definition av behörigheterna och utnyttjandet av dessa på en tillräckligt låg nivå kan behövas så att man kan reagera på situationer tillräckligt snabbt.

Problemet på sjukhuset är att de vårdbehövande måste få tillgång till vård, men det kan vara svårt för väktarna att skilja åt dessa från andra som rör sig i andra ärenden. Av denna anledning behövs det vid ingångarna också vårdpersonal som bedömer vårdbehovet bland dem som försöker komma in.

På grund av att det var fråga om en terrorattack, kunde man vid ÅUCS se att situationen gav upphov till mer oro och fruktan bland personalen än i de fall då det är fråga om ett sedvanligt våldsdåd. De som arbetade på sjukhuset var också tvungna att beakta att den misstänkta gärningsmannen eller de misstänkta gärningsmännen kunde finnas bland de skadade och eventuellt planerade att skada de som fanns på sjukhuset. I en situation kan polisen inte genomföra en säkerhetskontroll av alla offer på händelseplatsen eller ett sjukhus, och på sjukhuset måste man därför vara beredd på att en patient kan ha med sig föremål som lämpar sig för att åstadkomma skador.

2.4.5 Räddningsväsendet

Verksamhetsområdet för Egentliga Finlands räddningsverk är landskapet Egentliga Finland. Räddningsverkets huvudbrandstation finns i Åbo centrum på cirka 800 meters avstånd från Salutorget. De brandstationer som ligger näst närmast centrum finns i Jaani, Artukainen, Kärämäki, Lieto och St. Karins. Räddningsverket har totalt nio brandstationer som är bemannade dygnet runt och tre brandstationer som är bemannade dagtid.

Under arbetsskiftet vid händelsetidpunkten arbetade 31 personer med en minuts aktionsberedskap. Dessa inkluderade två brandmästare, sex brandförmän och 23 brandmän. Alla hade förstaresponsberedskap för att möta en patient i nödtillstånd och hälften hade dessutom kompetens att verka som medlem på basnivå i en sjuktransportenhet. På huvudbrandstationen fanns det fem reservakutvårdsenheter som kunde ha bemannats med personal med kompetens på basnivå. Alla räddningsenheter hade tillräcklig utrustning för att möta en patient i nödtillstånd.

Inom Åboområdet finns det cirka 60 avtalsbrandkårister med fem minuters startberedskap. I praktiken har alla färdigheter för första hjälpen då det gäller möten med en patient i en nödsituation.

Räddningsväsendet hade således betydande färdigheter att assistera akutvården med enheter som hade kapacitet för livsupprätthållande första hjälpen och förstahjälpsverksamhet. Dessa omfattade räddningsenheterna med omedelbar beredskap och reservambulanserna som eventuellt var bemannade med räddare.

2.4.6 Statsrådets lägescentral, inrikesministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet

Statsrådets lägescentral ska skapa en tväradministrativ lägesbild för statsledningens och de olika förvaltningsområdenas behov. Innehållet i lägesbilden består av uppgifter som har skickats till lägescentralen eller som har skaffats på eget initiativ. Under normal tid är personresurserna knappa och möjliggör inte något fullvärdigt arbete innan lägescentralen fått förstärkning med tillräckligt många tillkallade experter och de nödvändiga förbindelserna bildats.

Vid tidpunkten för händelsen var en lägesbildsjourhavande närvarande, och denna började komplettera lägescentralens personal genast när uppgifter om händelsen inkommit. Lägescentralens anställda omfattar en lägesbildssamordnare, analytiker och en jourhavande.

Inrikesministeriets förvaltningsområde har utanför tjänstetid jourhavande som anvisats uppgifter för räddningsavdelningen, polisavdelningen, staben för Gränsbevakningsväsendet och Polisstyrelsen. I situationer som berör många verksamhetsområden sköts sammanställningen av lägesbilden av det verksamhetsområde som har det huvudsakliga ansvaret för att hantera situationen. Efter behov kan också ministeriets lägescentral bemannas. I centralen bildas och upprätthålls en gemensam lägesbild för ministeriet. Vid ministeriet upprätthålls således inte en fortlöpande lägesbild dygnet runt. Den lägesbild som produceras av ministeriet distribueras till förvaltningsområdena och myndigheterna som deltar i hanteringen av situationen. Betydande fall anmäls till statsrådets lägescentral som svarar för att förmedla informationen bland annat till medlemmarna i statsrådet. Under denna händelse användes inte statsrådets lägescentral, och meddelandena till statsrådets lägescentral förmedlades huvudsakligen från Polisstyrelsen och jourhavanden vid ministeriets räddningsavdelning. Polisavdelningens beredskap är främst avsedd för andra typer av situationer än knivhuggningarna i Åbo.

Social- och hälsovårdsministeriet har jour dygnet runt. När jourhavanden får uppgifter har hen beredskap att ge social- och krisjouren i Vanda i uppdrag att stödja de lokala myndigheterna. Jourhavanden kan ge social- och hälsovårdsaktörer i hela landet order om att höja beredskapen. Jourhavanden får uppgifter från sitt verksamhetsområde och statsrådets lägescentral dit hen också förmedlar information. Jourhavanden informerar ministeriets ledning, ser till att de nödvändiga åtgärderna vidtas och kallar efter behov in experter för att stödja hanteringen av en störningssituation.

2.4.7 Åbo stad

Åbo stad har en beredskapsplan som innehåller en beskrivning av förfarandena i störningssituationer under normala förhållanden och under exceptionella förhållanden. Planens allmänna del innehåller en allmän beskrivning av principerna för och arbetsfördelningen i verksamheten samt ett mer detaljerat innehåll i de verksamhetsområdesspecifika delarna.

Välfärdssektorns beredskapsplan innehåller en beskrivning av förfarandena för att börja ge psykosocialt stöd. Larmschemana och -anvisningarna är tydliga. När socialjourhavanden fått ett larm från nödcentralen ska hen göra en lägesbedömning. I en storolyckssituation meddelas läget omedelbart till chefen för socialjouren. Informationen förmedlas också till beredskapschefen i FRK:s distrikt och till aktörerna inom det andliga stödet.

För akut krisarbete står sex krisgrupper med fyra personer till förfogande för välfärdssektorn. Ett larm för att aktivera grupper för en storolycka eller en liknande situation kan ges av hälsovårds- eller räddningsmyndigheten. Först larmas ledaren för den psykosociala rehabiliteringen eller dennas ersättare. Den jourhavande krisgruppen vidtar på eget initiativ åtgärder enligt givna anvisningar och tar också omedelbart kontakt med ledaren för den psykosociala rehabiliteringen, om gruppen har fått ett larm direkt från räddningsmyndigheten. De mobiliserade krisgrupperna placerar sig från fall till fall på välfärdssektorns verksamhetsställen eller räddningspersonalens rastställen.

Ansvar för att ge långvarigt stöd hade ålagts psykologenheten, och man hade planerat att sätta in mer omfattande resurser till exempel genom att anlita andra hälsovårdsenheter. Det var möjligt att få traumaterapi som köptjänst. Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt har en obetydlig roll i det långsiktiga krisarbetet.

Stadens instruktion om kriskommunikation innehåller en beskrivning av ordningsföljden i kriskommunikationen, de grundläggande principerna för kriskommunikationen samt ansvarsfördelningen mellan myndigheterna, frivilligorganisationerna och staden. Instruktionen innehåller konkreta anvisningar om kommunikationen, utlåtanden och ordnandet av informationsmöten. I anvisningarna betonas det att informationen som ges till allmänheten ska grunda sig på information som bekräftats av myndigheterna. Verksamhetsplanerna för de olika verksamhetsområdena innehåller också en anvisning om kriskommunikationen.

Enligt Åbo stads instruktion om kriskommunikation kan nödcentralen eller räddningsverket sända ett gruppmeddelande om en allvarlig situation till stadens ledningsgrupp. Också polisen kan sända ett gruppmeddelande till en på förhand fastställd grupp. Efter behov sammankallar riskhanteringschefen enligt stadsdirektörens anvisningar ledningsgruppen. Riskhanteringschefen har också fullmakt att påbörja åtgärder och kriskommunikation som en kris förutsätter. Kommunikationsdirektören leder kriskommunikationen.

Bildningssektorns säkerhetsinstruktion innehåller en krisplan där också ordnande av psykosocialt stöd tas upp. Bildningssektorn har en beredskapsgrupp som utsetts av direktören för sektorn och som svarar för beredskapen för särskilda situationer, aktionsriktlinjerna, anvisningarna om kriskommunikation samt planeringen av och beredskapen för återhämtning efter en kris. Planen innehåller en beskrivning av arrangemangen för att påbörja och förverkliga psykosocialt stöd för elever och anställda vid skolor.

Den regionala kollektivtrafiken (Föli) har ingen separat plan för händelser i stil med en knivhuggning. Efter händelsen har stadens kollektivtrafikmyndigheter begrundat ärendet, och personer inom den regionala kollektivtrafiken har fått anvisningar om att sända ett meddelande om avvikande situationer direkt till förarnas inkasseringsapparater. I vissa situationer kunde det finnas behov av att snabbt stoppa kollektivtrafiken och dirigera den till andra ställen.

Serviceområdet för stadsbyggande har en beredskapsplan som inte innehåller några direkta anvisningar om fall i stil med knivhuggningar. Tillsammans med polisen har man dock

kommit överens om förfaranden gällande exempelvis hur inspelningar som gjorts av övervakningskameror ska förvaras. I dessa situationer hålls dörrarna till skolor och daghem låsta. Dessutom har man för underhållet skaffat rejäl utrustning för dirigering av trafiken när publikevenemang kräver skydd.

2.4.8 Psykosocialt stöd

Enligt den allmänna delen i Åbo stads beredskapsplan svarar social- och hälsovårdsmyndigheterna samt förvaltningsområdets inrättningar för att ordna akutvårdsservicen samt tjänsterna för det psykosociala stödet. Valfärdssektionens beredskapsplan innehåller en beskrivning av socialjourens larmarrangemang för att börja ge psykosocialt stöd och förfarandena för att anlita stadens krisgrupper.

Åbo stads socialjour svarade för det akuta krisstödet. Socialjouren svarade för att ordna krisjour i anslutning till samjouren vid Åbo universitetscentralsjukhus och för kristelefonen. Kvällstid sköttes kristelefonjouren också av FRK:s frivilliga för andligt stöd. Arbetet kunde skötas med hjälp av de tillgängliga resurserna, men det var en stor påfrestning.

Åbo stads psykologienhet svarade för det långvarigare krisstödet. Redan i början av händelsen kallades stadens krisgrupp till arbetet. Till krisgruppen hör förutom psykologer också hälsovårdspersonal, kyrkans anställda och redan pensionerade personer som arbetat i motsvarande uppgifter. FRK:s psykologers beredskapsgrupp kompletterade detta arbete. Krisstödet sysselsatte psykologienheten en lång tid, och annat arbete samlades på hög.

De frivilliga hos FRK i Åboområdet har en grupp för mentalt stöd med cirka 25 medlemmar, och dessa larmades på basis av avtalet mellan Åbo stad och FRK:s distrikt. Dessutom deltog grupper för andligt stöd från närområdet och de närliggande städerna. De frivilliga patrullerade på Salutorget och skötte kristelefonjouren. Fram till slutet av augusti hade cirka 120 frivilliga deltagit i verksamheten och cirka 1 000 årsverken hade kumulerats.

Enligt ett avtal om denna enstaka situation mellan Åbo stad och FRK svarade FRK:s nationella psykologberedskapsgrupp för det professionella arbetet. De arbetar vid krisjouren, psykologienheten och delvis i FRK:s lokaler och svarar för sin del i början för det akuta krisstödet samtidigt som de i fråga om det långvarigare krisarbetet också kompletterar arbetet vid stadens psykologienhet. De svarade också för debriefingen för FRK:s frivilliga.

Enligt FRK var det exceptionellt att man i situationen inte iakttog det sedvanliga mönstret gällande hjälpbehovet. I allmänhet är behovet som störst omedelbart efter en händelse, och därefter minskar det jämnt. I detta fall fanns det ett stort behov av stöd omedelbart, men det avtog en stund för att sedan öka igen och vara länge. För dessa typer av fall borde det finnas bättre beredskap för att snabbt mobilisera personresurser.

Social- och krisjouren i Vanda är en sådan riksomfattande aktör för psykosocialt stöd som avses i hälsovårdslagen och som utses av social- och hälsovårdsministeriet. Jouren har beredskap att stödja ledningen av det psykosociala stödet samt ge experthjälp och på detta sätt stödja de lokala myndigheterna. Social- och krisjouren i Vanda får ett situationsspecifikt uppdrag från ministeriet. År 2015 fick man ett uppdrag, 2016 sex uppdrag och 2017 nio uppdrag.

Social- och hälsovårdsministeriet har en jourhavande som har behörighet att ge social- och krisjouren i Vanda uppdrag. Ministeriet betalar kostnaderna för uppdraget.

2.4.9 Kyrkan

Föreskrifter om evangelisk-lutherska kyrkans deltagande i hanteringen av krissituationer finns i kyrkolagen¹⁹ enligt vilken församlingarna ska bereda sig på att tillhandahålla andlig vård vid krissituationer. I krissituationer verkar kyrkan på tre nivåer.

Församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna svarar lokalt för att ge andlig vård genom att ordna bland annat storgudstjänster och möjligheter för samtal.

Stiftets domkapitel stöder församlingarnas verksamhet bland annat genom att sköta stiftets kommunikation och komma överens om biskopens roll.

Kyrkostyrelsen svarar för de riksomfattande verksamheterna. Kyrkans kommunikation hos Kyrkostyrelsen har beredskap att i kriskommunikationsärenden biträda stiftet, de kyrkliga samfälligheterna och församlingarna. Genom kyrkans kriskommunikation kan man nå ett stort antal människor. Kyrkostyrelsens operativa avdelning fattar beslut om att påbörja riksomfattande krishjälp. Kyrkostyrelsen avtalar hur radio- och televisionsgudstjänsterna ska förverkligas.

I en krissituation kan kyrkan ge den höga representationen för statsmakten en möjlighet att vara närvarande. I det finländska samhället lämpar det sig väl att kyrkan har en synlig roll då det gäller att samla olika grupper.

2.5 Inspelningar

Nödcentralens nödsamtalsinspelningar samt sådana inspelningar av meddelandetrafiken i myndighetsnätverket som nödcentralen gjort har stått till utredningsgruppens förfogande. Dessutom har en övervakningskamerainspelning som hör till förundersökningsmaterialet, en videofilm av polisens rekonstruktion samt videoinspelningar för TV-program stått till förfogande.

2.6 Författningar, föreskrifter, anvisningar och övriga handlingar

2.6.1 Författningar gällande ansökan och beviljande av asyl

Enligt utlänningslagen²⁰ kan en utlänning som vistas i landet beviljas asyl, om han eller hon vistas utanför sitt hemland till följd av att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse till exempel på grund av tillhörighet till en viss samhällsgrupp. Dessutom måste han eller hon på grund av sin fruktan vara ovillig att använda sig av detta lands skydd, och i detta fall anses personen vara i behov av internationellt skydd. Med asyl avses ett uppehållstillstånd som beviljas en flykting i ett asylförfarande. Med hjälp av utlänningslagen förverkligas i sin tur principerna i FN:s flyktingkonvention och europeiska människorättskonventionen.

En ansökan om internationellt skydd ska lämnas till polisen eller gränsbevakningsmyndigheten vid inresan till landet eller så snart som möjligt därefter. Polisen eller gränsbevakningsmyndigheten ska utan dröjsmål registrera ansökan. Ansökan behandlas i ett asylförfarande.

Den myndighet som tar emot ansökan ska enligt lagen registrera basuppgifterna och ta fingeravtrycken samt göra de nödvändiga registerkontrollerna. Ansökan överförs till

¹⁹ 1054/1993

²⁰ 301/2004. Vid utgången av 2017 hade 71 ändringar gjorts i lagen, och av dessa hade 23 gjorts 2015–2017.

behandlingskön hos Migrationsverket, och sökanden hänvisas till förläggningen där hen bor och väntar på en kallelse till asylsamtalet.

Migrationsverket²¹ utreder sökandens identitet, resväg och inresa samt muntligen de nödvändiga uppgifterna för att fastställa vilken stat som svarar för asylansökan. Vid utredningen av sökandens identitet insamlas personuppgifter om hens familjemedlemmar och andra anhöriga.

Migrationsverket sköter asylsamtalen där man muntligen reder ut sökandens grunder för den förföljelse eller andra rättskränkningar och hot om dessa som hens utsatts för i sitt hemland eller stadigvarande hemvistland. Myndigheterna får inte i ett enskilt ärende gällande internationellt skydd inhämta information på ett sätt som kan leda till att den som bedriver förföljelse får reda på saken.

En ansökan som gäller internationellt skydd behandlas i ett normalt eller påskyndat förfarande. Ett påskyndat förfarande kan tillämpas, om ansökan är uppenbart grundlös.

Förutsättningarna för att bevilja ett uppehållstillstånd bedöms individuellt för var och en sökande med beaktande av de utredningar hen lagt fram om sina förhållanden samt uppdaterade uppgifter om statens förhållanden från olika källor. Utifrån sökandens utsaga ska myndigheten avgöra ärendet till sökandens fördel, om sökanden i den utsträckning det är möjligt har medverkat till att utreda ärendet och om myndigheten är övertygad om trovärdigheten av ansökan då det gäller det internationella skyddet. En utlänning som beviljats asyl i Finland får flyktingstatus.

Om avslag ges på ansökan, fattar man i allmänhet samtidigt beslut om avvisning eller utvisning från landet. Det har inte funnits någon tidsfrist för behandlingen av en ansökan, men en tidsfrist på sex månader träder i kraft i juni 2018.

En ansökan kan betraktas som uppenbart ogrundad till exempel om sökandens uppenbara avsikt är att missbruka asylförfarandet, om sökanden lämnat in en ansökan endast i syfte att fördröja verkställigheten av ett beslut om en utvisning från landet eller om sökanden har kommit från ett säkert ursprungsland dit hen kan återsändas. Migrationsverket fattar beslut om avvisning av en utlänning som på basis av internationellt skydd har ansökt om uppehållstillstånd²².

Man kan låta bli att undersöka en ansökan bland annat om sökanden har anlänt från ett sådant säkert asylland till vilket hen kan återsändas.

I ett beslut om avvisning eller utvisning från landet ges en tidsfrist på 7–30 dagar inom vilken personen frivilligt kan lämna landet. Någon tidsfrist för att frivilligt lämna landet ges inte till exempel om det finns en risk för att personen flyr, om hen anses utgöra en risk för den allmänna ordningen och säkerheten, om avslag getts på ansökan om uppehållstillstånd på grund av att inresebestämmelserna kringgåts, om det är fråga om att en ansökan om skydd inte undersöks eller att ett påskyndat förfarande tillämpas.

²¹ Genom ändringen av utlänningslagen 501/2016 överfördes uppgifterna som beskrivs i detta avsnitt till Migrationsverket den 1 mars 2016. Tidigare sköttes uppgifterna av polisen.

²² Med avvisning avses avlägsnande ur landet av en utlänning som rest in till landet utan uppehållstillstånd, om hen inte efter inresan beviljats uppehållstillstånd. I avlägsnande ur landet av en utlänning som fått uppehållstillstånd är det fråga om utvisning. Med återsändning avses ett förfarande med avlägsnande ur landet under vilket den som meddelats ett avvisnings- eller utvisningsbeslut antingen frivilligt lämnar landet eller också avlägsnas hen ur landet.

Ändring kan sökas i Migrationsverkets beslut i ett ärende som gäller internationellt skydd och som fattas i ett asylförfarande genom att anföra besvär hos förvaltningsdomstolen. Besvär ska anföras inom 21 dagar räknat från datum då sökanden fått del av beslutet.

Den behöriga förvaltningsdomstolen i ärenden som gäller internationellt skydd bestäms på basis av placeringen av den asylenhet inom Migrationsverket som fattat beslutet. Då det gäller beslut som har fattats inom asylenhetens västra område är Åbo förvaltningsdomstol den behöriga myndigheten.²³ Ändring i förvaltningsdomstolens beslut kan sökas genom att anföra besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Sökanden kan lämna in en ny ansökan när hen meddelats ett lagakraftvunnet beslut på sin tidigare ansökan. Man kan låta bli att undersöka en ny ansökan som inte innehåller några nya grunder som påverkar avgörandet.

Migrationsverkets beslut om avvisning får inte verkställas innan ärendet slutgiltigt avgjorts och vunnit laga kraft, om en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd på basis av internationellt skydd. I det fall att det i ett ärende behövs ett besvärstillstånd från högsta förvaltningsdomstolen, hindrar besväret inte verkställigheten, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Ett beslut om avvisning kan dock enligt vissa förutsättningar verkställas utan ett lagakraftvunnet avgörande, om beslutet har fattats på basis av att man låtit bli att undersöka en ansökan eller i ett påskyndat förfarande i anslutning till en ansökan som betraktats som grundlös.

Inlämnande av en andra ny ansökan hindrar inte verkställigheten av ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut som meddelats på den första nya ansökan.

Asyl beviljas inte om det exempelvis finns grundad anledning att misstänka att sökanden begått något annat grovt brott än ett politiskt brott utanför Finland före inresan till Finland.

Frågor gällande identitet, ålder och andra uppgifter som kan riktas till avfärdslandet regleras i FN:s flyktingkonvention²⁴, direktivet om internationellt skydd²⁵ och utlänningslagen. På basis av dessa kan ansökan om asyl inte avslöjas till exempel genom att ställa frågor till en part som misstänks förfölja sökanden eller orsaka denna allvarliga olägenheter.

EU-förordningen om fingeravtrycksregistret Eurodac²⁶ innehåller föreskrifter om databasen som används för att försöka precisera asylsökandenas identitet. Bestämmelserna om hur uppgifter kan sparas och användas är ganska exakt avgränsade. Enligt förordningen ska fingeravtryck tas av alla personer som fyllt 14 år och olagligt överskrider en gräns och sparas i databasen Eurodac för fingeravtryck. Man kan inte vägra ge sina fingeravtryck.

Om en person ansöker om asyl i något annat land än det där fingeravtrycken första gången togs, kan sökanden enligt Dublinförordningen i allmänhet återsändas till det första landet. Fingeravtrycken sparas 18 månader varefter de raderas. I databasen sparas endast fingeravtrycksuppgifterna och en uppgift om könet, inte exempelvis namn, foto, födelsedatum

²³ Tidigare sköttes alla besvärssärenden gällande internationellt skydd hos Helsingfors förvaltningsdomstol. På grund av att antalet besvär ökar har behandlingen av besvärssärenden spritts ut till flera förvaltningsdomstolar. Genom ändringen av utlänningslagen 17/2017 trädde ändringen i kraft den 1 februari 2017.

²⁴ 77/1968

²⁵ 2013/32/EU

²⁶ 603/2013

eller medborgarskap. Uppgifterna raderas exempelvis också i samband med att ett uppehållstillstånd beviljas.

Eurodac-databasen sköts av EU-verket eu-LISA. Uppgifterna kan endast användas för exakt definierade syften.

Enligt utlänningslagen ska ärenden som gäller minderåriga asylsökande behandlas i brådsökande ordning. Föräldrarna till en minderårig asylsökande utan vårdnadshavare eller någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden ska utan dröjsmål börja spåras. I beslut som gäller en minderårig ska särskild uppmärksamhet fästas vid barnets intresse samt omständigheter som gäller barnets utveckling och hälsa.

Rättsmedicinsk undersökning kan genomföras för bestämning av åldern på en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd, om det finns uppenbara skäl att misstänka att de uppgifter som personen lämnat om sin ålder inte är tillförlitliga. För att undersökningen ska få genomföras krävs det att den som ska undersökas och dennas lagliga företrädare har gett sitt skriftliga samtycke. Om en person vägrar genomgå undersökning är följden att han eller hon betraktas som myndig. Vägran att genomgå undersökning kan inte ensam för sig utgöra en grund för att avslå en ansökan om internationellt skydd.

En ansökan som har lämnats in av en minderårig utan vårdnadshavare får avgöras vid påskyndat förfarande endast om sökanden har kommit från ett säkert ursprungsland dit han eller hon kan sändas tillbaka.

Enligt lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel²⁷ inkvarteras ett barn utan vårdnadshavare i ett grupphem. I stödbostäder kan barn som fyllt 16 år och som inte har någon vårdnadshavare placeras, om det med tanke på barnens utveckling och välbefinnande är motiverat. I grupphemmen och stödbostäderna kan fullt uppehålle ordnas.

För barn som söker skydd ska det utan dröjsmål utses en företrädare, om barnet befinner sig i Finland utan vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare. Ansökan om förordnande av företrädare görs av förläggningen. Företrädaren förordnas av tingsrätten. Företrädaren för vårdnadshavarens talan i angelägenheter som gäller barnets person och förmögenhet. I företrädarens uppgifter ingår inte barnets dagliga vård, fostran eller övriga omvårdnad.

Högsta förvaltningsdomstolen har i två av sina beslut²⁸ ansett att Migrationsverkets åtgärder varit otillräckliga då det gäller att ta reda på vilka ett barns vårdnadshavare är och upphävt förvaltningsdomstolens beslut om återsändning. Migrationsverket hade inte kunnat försäkra sig om möjligheten för en säker återsändning. I gärningsmannens fall tillfrågades sökanden själv om föräldrarna, och Migrationsverket försökte inte kontakta dem direkt eller genom myndigheterna. Man kunde ha kommit underfund med att sökanden uppgett falskt namn och fel ålder, om ärendet hade undersökts genom Marocko.

Enligt strafflagen²⁹ ska den som i syfte att vilseleda en myndighet uppger falskt namn eller annars lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter om sin identitet för lämnande av oriktiga personuppgifter dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

²⁷ 746/2011

²⁸ Högsta förvaltningsdomstolens beslut HFD 2017:172 och HFD 2017:173, 10.11.2017

²⁹ 39/1889; I kapitel 16 behandlas brott mot myndigheter

Enligt utlänningslagen ska flyktingstatus återkallas bland annat om sökanden när hen sökt skydd medvetet har lämnat oriktiga upplysningar som har påverkat beslutet eller om sökanden har hemlighållit omständigheter som hade påverkat beslutet.

Utlänningsregistret förs och används som underlag för behandling av, beslut om och övervakning av utlänningars inresa och utresa samt vistelse och arbete i Finland, för tryggnad av statens säkerhet och för genomförande av sådana säkerhetsutredningar som avses i säkerhetsutredningslagen. Uppgifter om personer som har ansökt om internationellt skydd får sparas i och samlas in till registret.

Enligt lagen om mottagande³⁰ avses med förläggning en plats där personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd inkvarteras och där det ordnas mottagningstjänster för personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd. Grupper och enheter för stödboende som är avsedda för barn är också förläggningar.

Staten ersätter kostnaderna för verksamheten. Migrationsverket betalar kostnaderna för inrättande och upprätthållande av förläggningar samt ersättning till tjänsteproducenten för ordnandet av mottagningstjänster.

Mottagningstjänsterna ordnas av den förläggning där den som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd registreras som klient. Till mottagningstjänsterna hör inkvartering, mottagnings- och brukspenning, socialservice, hälso- och sjukvårdstjänster, tolk- och översättartjänster samt arbets- och studieverksamhet enligt det som bestäms i detta kapitel. Också måltider kan ordnas som mottagningstjänster.

Mottagningspenning beviljas personer som söker skydd i syfte att trygga den oundgängliga försörjning som en person behöver samt för att främja personens möjligheter att klara sig på egen hand. Mottagningspenningens grunddel täcker utgifter för kläder, ringa avgifter för hälso- och sjukvård, utgifter för användning av lokaltrafik och telefon samt andra motsvarande utgifter som hänför sig till en persons och familjs dagliga uppehälle samt utgifter för kost i de fall där förläggningen inte ordnar måltider. Mottagningspenningens grunddel per månad är för ensamstående 290 euro. På ansökan beviljar förläggningen mottagningspenning.

På förläggningen ska möjligheter till arbete och studier ordnas för att främja självständigt handlande hos personer som söker skydd. Om en boende vid en förläggning upprepade gånger utan grundad anledning vägrar delta i sådant arbete eller sådana studier som han eller hon anvisats, kan den mottagningspenning som betalas ut till honom eller henne minskas med högst 20 procent under högst två månaders tid.

2.6.2 Polisens och Skyddspolisens skyldigheter gällande förebyggande

Enligt polislagen³¹ är polisens uppgift förutom att upprätthålla allmän ordning och säkerhet också att förebygga brott. Polisen ska i samarbete med andra myndigheter samt med sammanslutningar och invånarna upprätthålla säkerheten. Polisen ska i första hand genom råd, uppmaningar och befallningar sträva efter att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Föreskrifter om Skyddspolisens uppgifter finns i polisförvaltningslagen³². Skyddspolisen har till uppgift att i enlighet med inrikesministeriets styrning bekämpa förehavanden och brott som kan äventyra stats- och samhällsskicket eller rikets inre eller yttre säkerhet samt att utföra undersökning av sådana brott. Skyddspolisen ska även upprätthålla och utveckla en

³⁰ 746/2011

³¹ 872/2011

³² 110/1992

allmän beredskap för att förebygga verksamhet som äventyrar rikets säkerhet. Inrikesministeriet bestämmer efter att ha hört Polisstyrelsen närmare vilka kategorier av ärenden som ska undersökas av skyddspolisen och bestämmer efter att ha hört Polisstyrelsen vid behov närmare om samverkan och samarbetet mellan skyddspolisen och övriga polisenheter och om undersökningsarrangemangen i förhållandet mellan dem.

2.6.3 Författningar gällande statsledningens verksamhet

För statsrådets lägescentral finns lagen om statsrådets lägescentral³³. Enligt denna finns lägescentralen för att stödja republikens presidents och statsrådets beslutsfattande och verksamhet. Lägescentralen finns vid statsrådets kansli. Dess uppgift är att samla in och analysera information om säkerhetssituationen och sådana störningar och hot om störningar som äventyrar samhällets vitala funktioner. Av uppgifterna sammanställs en lägesbild, och uppgifterna delas ut till republikens president, statsrådet och andra myndigheter. Lagen innehåller föreskrifter om lägescentralens rätt att få information.

Enligt motiveringarna³⁴ till lagen om lägescentralen krävs det förmåga att sammanställa och förmedla en sektorsöverskridande och samordnad lägesbild, eftersom störningssituationer kan ha vittgående konsekvenser på verksamhetsområdet för flera förvaltningsområden. Också informationsgången från lägescentralen till den behöriga myndigheten ska säkerställas. Den behöriga myndigheten styr och ansvarar för den operativa verksamheten i enlighet med den indelning i ansvarsområden som anges i reglementet för statsrådet³⁵. Syftet med lagen är att klarlägga informationsutbytet mellan ministerierna och statsrådets lägescentral och undanröja hinder för informationsutbytet mellan de behöriga myndigheterna och statsrådets lägescentral.

Lägescentralen ansvarar för att larma statsrådet, ministerutskotten, kanslicheferna, beredskapscheferna samt de tjänstemän vid statsrådet som enligt författningarna behövs för beslutsfattandet och att kalla dem till sammanträden, möten och förhandlingar som på grund av en störningssituation eller krissituation eller av någon annan orsak hålls vid exceptionella tidpunkter.

Reglementet för statsrådet innehåller föreskrifter om de permanenta samarbetsorganen i samarbetet, dvs. kanslichefsmötet och beredskapschefsmötet. I störningssituationer bistås kanslicheferna av beredskapschefsmötet som stöd för ledningen. Vid ett beredskapschefsmöte försöker man utreda alla myndigheters möjligheter att stödja det förvaltningsområde som är ansvarigt för ledningen då det gäller att lösa den aktuella krisen. Statsrådets säkerhetsdirektör är ordförande för beredskapschefsmötet.

I reglementet beskrivs också den uppgift som statsrådets kansli har då det gäller den allmänna samordningen av kommunikationen och statsrådets gemensamma lägesbild, beredskapen och säkerheten samt hanteringen av störningssituationer.

Det finns inga bestämmelser om statens krisledningsmodell, men den har godkänts i statsrådets principbeslut 2006 om en strategi för tryggnad av samhällets livsviktiga funktioner år 2006, och denna har senare tagits upp i Säkerhetsstrategin för samhället 2010 och 2017. En beskrivning av denna finns dessutom i statsrådets principbeslut om den övergripande säkerheten 2012.

³³ 300/2017

³⁴ RP 261/2016 rd

³⁵ 262/2003

2.6.4 Författningar som gäller kommunens uppgifter

Även i krissituationer sköts kommunledningen enligt principerna som fastställts i kommunlagen³⁶.

2.6.5 Terrorism i lagstiftningen

Gärningsmannen har åtalats för två mord och åtta mordförsök i terroristiskt syfte³⁷. Regler om brott som begåtts i terroristiskt syfte inkluderades i strafflagen 2003.³⁸

Lagändringen grundar sig på Europeiska unionens rambeslut³⁹. Enligt beslutet ska varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att terroristbrott ska beläggas med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder, som kan medföra utlämning av gärningsmannen. Gärningarna ska beläggas med ett frihetsstraff som i regel är strängare än i fråga om andra straff som inte begåtts i terroristiskt syfte.⁴⁰

Bestämmelserna gällande terrorism kompletteras och ändras som bäst. Ändringsbehoven anknyter till Europeiska parlamentets och rådets direktiv av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism⁴¹. Direktivet innehåller också krav gällande hjälp som ska ges till offren och deras familjemedlemmar. Tjänsterna måste bland annat vara konfidentiella, avgiftsfria och lättillgängliga för alla offer för terrorism.

2.6.6 Ledning vid myndigheternas samverkan

Var och en myndighet leder självständigt den operativa verksamheten inom sitt förvaltningsområde enligt den egna lagstiftningen. Förutom i räddningslagen⁴² finns det för tillfället inget allmänt allmänledningsbegrepp i lagstiftningen. Räddningslagen gäller olyckssituationer som innefattar räddningsverksamhet i vilken andra myndigheter deltar. I övriga situationer avgör de behöriga myndigheterna sina inbördes behörighetsförhållanden från fall till fall. Hos polisen används begreppet allmän ledare också internt. För särskilda situationer har polisen separata instruktioner där myndighetssamarbete behandlas endast i ringa utsträckning.

I räddningsuppdrag ansvarar den allmänna ledaren för uppdateringen av lägesbilden och för samordningen av verksamheten. Enheterna från olika ansvarsområden handlar under egen ledning så att deras åtgärder bildar en helhet som främjar en effektiv bekämpning av följderna av en olycka eller situation.

Som stöd för ledningen behövs en gemensam uppfattning om situationen, en lägesuppfattning. Den myndighet som är mest sysselsatt i en händelse har i allmänhet den bästa lägesuppfattningen. I allmänhet är det polisen som har den bästa lägesuppfattningen i en brottsituation i stil med en knivhuggning som fortfarande pågår. Det naturliga är då att polisen delar ut den information som andra myndigheter behöver och som också begärs av dessa efter behov. I vilket fall som helst sköter var och en myndighet sina egna uppgifter med beaktande av de övriga myndigheternas behov. Samarbete behövs både i snabba situationer

³⁶ 365/1995

³⁷ Enligt strafflagen (39/1889) har en gärningsman ett terroristiskt syfte om han eller hon har för avsikt att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning.

³⁸ Lag om ändring av strafflagen 17/2003

³⁹ Rambeslut 2002/475/RIF, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002F0475&from=FI>

⁴⁰ Ett undantag utgör fall där det föreskrivna straffet redan är ett maximistraff enligt den nationella lagstiftningen. I Finland döms man till livstidsfängelse för mord, och detta är maximistraffet i Finlands lag. För mord i terroristiskt syfte döms man till samma livstidsstraff.

⁴¹ 2017/541/EU

⁴² 379/2011

och snart därefter när till exempel mångmyndighetsinformation och psykosocialt stöd blir viktigare.

Ledningen sköts på många olika nivåer, till exempel på händelseplatsen, i olika myndigheters ledningscentraler, sektorernas centralförvaltning såsom Polisstyrelsen eller ministerier samt hos statsledningen. Samarbete och spridning av lägesinformation behövs på alla dessa nivåer. Samarbetet på de olika nivåerna är till sin karaktär sedvanligt myndighetssamarbete, och det finns inga särskilda bestämmelser om detta.

2.6.7 Psykosocialt stöd och tjänster

Föreskrifter om det psykosociala stödet och hur detta ska ordnas finns i hälso- och sjukvårdslagen samt socialvårdslagen⁴³. Enligt dessa är det psykosociala stöd som ordnas av kommunen sådant mentalvårdsarbete som behövs för att främja kommuninvånarnas hälsa och välfärd. Syftet med arbetet är att stärka de faktorer som skyddar den individuella och kollektiva psykiska hälsan och att minska och avlägsna faktorer som hotar den psykiska hälsan.

Mentalvårdsarbetet omfattar också samordning av individens och samfundets psykosociala stöd i plötsliga, uppskakande situationer. Akutvårdsservicen ska hänvisa patienterna, deras närstående och andra delaktiga i en händelse till psykosocialt stöd. Oavsett hemvistort ska alla erbjudas psykosocialt stöd i brådskande ordning, och detta ska av socialjouren ordnas dygnet runt i syfte att garantera akut och nödvändig hjälp. Jouren ska enligt socialvårdslagen förverkligas så att tjänsten kan kontaktas dygnet runt så att brådskande socialtjänster, till exempel arrangemang för tillfälligt boende, kan förverkligas.

Enligt social- och hälsovårdsministeriets instruktion⁴⁴ är syftet med psykosocialt stöd att lindra de hälsomässiga och sociala konsekvenser för en individ och samhället som orsakas av en stressande händelse. Det psykosociala stödet och tjänsterna kan indelas i psykiskt stöd, socialarbete och -tjänster samt stöd som ges av den evangelisk-lutherska kyrkan och andra religiösa samfund. Med hjälp av psykosocialt stöd och tjänster stöds människans normala återhämtning. Genom stöd i rätt tid i initialfasen försöker man bland annat förebygga utvecklingen av egentliga psykiska störningar såsom posttraumatiskt stressyndrom (PTSD).

Lagen om företagshälsovård⁴⁵ innehåller föreskrifter om ansvar för att ordna vård för arbetsrelaterade sanitära olägenheter som orsakats av exempelvis arbetsbelastning samt olycks- och våldssituationer i arbetet.

2.7 Övriga utredningar

2.7.1 Separat utredning om kommunikationen

Utredningsgruppen lät göra en separat utredning om händelserna efter knivhuggningen i de sociala medierna. I utredningen fokuserade man på diskussionerna om händelsen i de sociala medierna och nyhetssändningarna under sju dygn räknat från tidpunkten för händelsen. Som

⁴³ 1326/2010 och 1301/2010. Med psykosocialt stöd och tjänster avses all verksamhet som ordnas i syfte att begränsa de konsekvenser för människor som orsakas av storolyckor eller någon annan särskild situation samt att förebygga och lindra följderna av psykisk stress som orsakats av händelsen.

⁴⁴ Social- och hälsovårdsministeriet (2009) *Traumaattisten tilanteiden psykososiaalinen tuki ja palvelut*. SHM:s publikationer 2009:16. Social- och hälsovårdsministeriet: Helsingfors.

⁴⁵ 1383/2001

fokus för utredningen valdes myndigheternas och politikernas kommunikation som påverkar säkerhetskänslan samt den medborgardiskussion som kretsade kring temat.

Utredningens rådata omfattade mer än 60 000 meddelanden i de sociala medierna, och dessa innehöll mer än 2,2 miljoner ord. Material inhämtades med hjälp av olika sökord och kombinationer av sökord i de sociala mediernas tjänster⁴⁶ diskussionsspalter, bloggar, och nyhetskommentarer på nyhetsmediernas webbplatser.

De populäraste samtalsämnena kartlades genom att utarbeta modeller enligt tema (*topic modelling*), och för detta gjorde man en genomgång av alla meddelanden och identifierade statistiskt beskrivande innehållsklasser. Ett meddelande kunde samtidigt höra till två olika temaområden, men i analysen hade man alltid valt det starkaste temaområdet för meddelandet, till exempel själva attacken, politikerna och regeringen, offren och händelsen eller hat och fruktan.

Då det gällde de sociala mediernas tjänster förekom det mest meddelanden i diskussionsspalterna, på Twitter och Facebook. Resultatet av Facebook-uppföljningen påverkades av att utredningen innehöll endast offentliga profilers meddelanden. Urvalet var inte heller till andra delar fullständigt på grund av bland annat att största delen av meddelandena i diskussionsspalterna lämnas av anonyma insändare. Kvantitativt sett blev Google+ och Pinterest marginella plattformar. Videoinspelningarna på YouTube väckte stort intresse, men det var inte möjligt att specificera inspelningarna. Sannolikt var det fråga om medborgarnas inspelningar under och omedelbart efter tidpunkten för attacken, till exempel den inspelning av personerna som jagade gärningsmannen i Åbo centrum som fick omfattande spridning.

I fråga om nyhetsmedierna var det Turun Sanomat som distribuerade mest nyheter om händelsen och offren. I Rundradions, Ilta-Sanomats, Helsingin Sanomats, Iltalehti och MTV:s nyheter behandlades främst polisen. MV-lehti, som i egenskap av ett undantag som ställde sig jämsides med de etablerade medierna som väckte mest uppmärksamhet, behandlade främst politikerna och regeringen.

Bland de sociala mediernas plattformar väckte polisens aktioner mest diskussioner på Twitter, orsakerna till terrorism på Facebook och bloggarna, medierna i diskussionsspalterna samt asylsökandena i nyhetskommentarerna på nyhetsmediernas webbplatser. På YouTube blev hat och fruktan de temaområden som väckte mest uppmärksamhet.

Myndigheterna och medierna fick mest uppmärksamhet i de sociala medierna. Av de politiker som gav enstaka uttalanden var de som fick mest uppmärksamhet i ordningsföljd statsministern, presidenten, inrikesministern och en invandrarkritisk partiledare.

De nyheter som mest delades vidare var de etablerade mediernas nyheter i ordningsföljden Yle, Ilta-Sanomat, Iltalehti, Helsingin Sanomat, Turun Sanomat och MTV. Yles nyheter delades överlägset mest, och delningarna gällde övervägande de fyra först nämnda etablerade medierna. MV-lehti var sjunde näst efter MTV. Samma person kan flera gånger ha delat samma länk eller källa, vilket delvis kan påverka resultaten. Det som är beaktansvärt är att de delade nyheterna, bortsett från Turun Sanomats artikel, inte var situationsmeddelanden som gavs i realtid.

⁴⁶ Twitter, Facebook, Instagram, YouTube, Google+, Pinterest

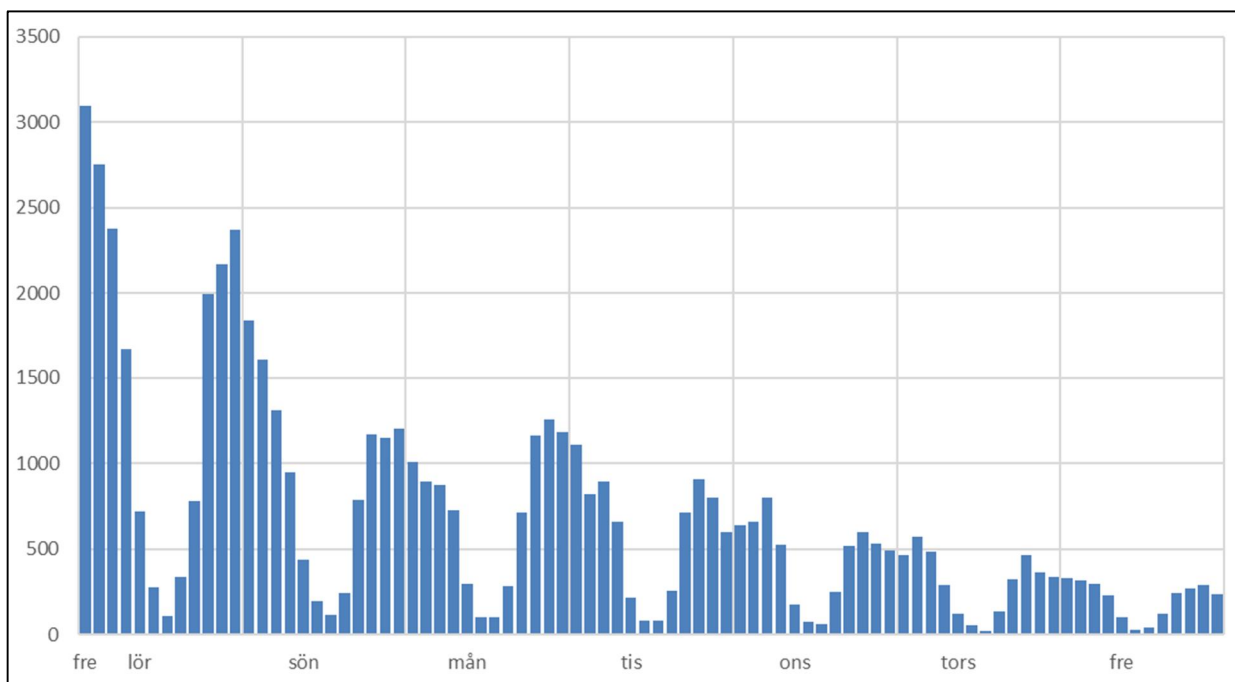


Bild 5. Antal meddelanden som granskades i utredningen i två timmars etapper under sju dygn.

Meddelandenas intensitet var störst genast efter händelsen. Följande dag höjdes intensiteten momentant till nästan samma nivå som på kvällen samma dag som händelsen ägde rum. På måndagen var det totala antalet meddelanden nästan lika högt som på söndagen, men i övrigt fanns det inga överraskningar i dygnsvariationen och den sjunkande trenden då det gällde antalet meddelanden.

Det som först väckte diskussion var det Twitter-meddelande som polisen som första uppgift om händelsen publicerade klockan 16.37. Under de tre första timmarna fylldes de sociala medierna av delade meddelanden, men bland dessa fanns också videomaterial och polismeddelanden som hade delats genom direktåtergivningstjänsterna. Under de första timmarna utvecklades temana snabbt till mer omfattande lägesbedömningar fram till att polisen begränsade framläggandet av bedömningar av den tidiga fasen. Riklig delning fick nyheter som grundade sig på intervjuer med polisinrättningen i Sydvästra Finland, polisöverdirektören, Turun Sanomat och av politikerna en invandrarkritisk partiledare.

Under de tre första timmarna var de dominerande samtalsämnen själva attacken och struktureringen av denna. Efter den andra timmen inkluderades gärningsmannen och offren som teman i diskussionen. Under den tredje timmen dominerade olika starka känslor diskussionen. Hat och fruktan spreds, men man begärde också att dessa känslor inte skulle spridas. Till exempel Yles nyhet där man begärde att hat inte skulle spridas i de sociala medierna blev en av de mest delade nyheterna.

Dagen efter händelsen fortsatte diskussionen i nästan lika häftiga tongångar som under kvällen samma dag som händelsen ägde rum. Händelserna behandlades i nästan alla medier. Bland de mest delade artiklarna var artiklarna i de största etablerade medierna, till exempel Yle, Helsingin Sanomat och Turun Sanomat. Medierna fylldes med intervjuer med personer som varit närvarande och personer som hade hjälpt offren på händelseplatsen när inga nya uppgifter om händelsen genast gavs. Den av myndigheterna publicerade uppgiften om att händelserna undersöks som dåd som begåtts i terroristiskt syfte blev ett livligt samtalsämne. Under det första dygnet var de viktigaste samtalsämnena attackhändelsen och offren. Också

gärningsmannen, fruktan och hat diskuterades mycket. Även polisen och terrorism blev högtintressanta teman.

Under hela uppföljningen var de mest delade nyhetslänkarna förutom de etablerade mediernas videofilmer, MV-lehtis artiklar och de internationella mediernas nyheter i direktåtergivningstjänsterna. Momentant kom de tre mest delade nyheterna från Rundradion.

Totalt sett följde diskussionen i de sociala medierna det traditionella "schemat" för plötsliga kriser då det gällde nyheterna och behandlingen. I början fokuserade man på själva händelsen och struktureringen av denna varefter temana började utvidgas och förgrenas.

De tre teman som väckte mest diskussionen under uppföljningsperioden var polisen, fruktan och hat samt medierna. Lagstiftning, asylsökande, unga personer och mentalhälsoproblem samt internationell terrorism togs upp till diskussion omedelbart bland temana som fyller nyheterna och som snabbare mattas av. Attackhändelsen, offren och gärningsmannen skapade diskussioner främst i början av uppföljningen. Bland Twittermeddelanden som togs upp på nytt fanns bland annat meddelanden från polisinspektionen i Sydvästra Finland, FNB:s nyheter och statsministerns Twittermeddelanden.

Proportionellt sett hade tidningsanknorna eller desinformationerna inte en så väsentlig roll i utredningen. Det bör dock observeras att MV-lehti hörde till de medier som delade mest innehåll. Allmänt kan man konstatera att allmänheten följde upp, behandlade, länkade vidare och började diskutera nyheterna i de så kallade traditionella, etablerade medierna, och utöver dessa blev dessutom myndigheternas, i synnerhet polisens innehåll teman som skapade mest diskussioner. I någon utsträckning delades också länkar till sociala mediers uppdateringar och videoinspelningar från händelseplatsen.

I synnerhet i början av händelsen utnyttjade myndigheterna, till exempel polisen, i väsentlig utsträckning de sociala medierna, i synnerhet Twitter och Facebook. Under de tre första timmarna var polisen starkt representerad i de sociala medierna och informerade medborgarna om vilka plattformar i de sociala medierna som användes. När en kris inträffar verkar det som om allmänheten hellre tar del av nyhetsinnehållet i de traditionella medierna och myndigheternas kommunikation.

I utredningen om de sociala medierna framgick det hur attacken påverkade medborgarnas känsla av säkerhet. Hat och fruktan, spridning av dessa, men också försöken att förhindra spridningen av dessa kunde urskiljas.

2.7.2 Brottslighet och förläggningens problem

Enligt polisens statistik var asylsökande 2017 målsägande i 1 866 brott och brottsmisstänkta i 2 690 brott. Asylsökande var målsägande i 774 fall som gällde olika grader av misshandelsbrott och brottsmisstänkta i 655 misshandelsbrott. Som helhet sett var misshandelsfall, stölder och snatteri samt olaga hot de vanligaste brotten då det gällde både målsägande och brottsmisstänkta. Asylsökande var brottsmisstänkta i 19 fall av grov misshandel. Statistiken 2017 innehåller inte några andra brott mot liv och hälsa än knivhuggningarna i Åbo.

Antalet egendomsbrott som begåtts av asylsökande 2017 hade ökat jämfört med 2016, men antalet brott mot liv och hälsa hade minskat. År 2015 var asylsökande brottsmisstänkta i mindre än hälften av brotten 2016 och 2017. Enligt polisens prognos kommer antalet brott som begås av asylsökande att öka 2018. I denna statistik är det inte ofta som marockaner förekommer som gärningsmän. Av de vanligaste avfärdsländerna för asylsökande är det

endast Somalia och Irak som är representerade bland de tio främsta länderna då det gäller antalet brottsmisstänkta.

Enligt lägesöversikten över våldsam extremism⁴⁷ uppgick antalet brott som misstänktes anknyta till våldsam extremism till knappt 100 år 2017. Hälften av dessa anknöt till högerextremism, en tredjedel var religiöst motiverad extremism och resten anknöt till vänsterextremism. De religiöst motiverade gärningarna omfattade vanligtvis olaga hot och misshandel. I Sydvästra Finland registrerades klart mest gärningar som misstänks anknyta till religiöst motiverad extremism. Antalet förutrednings- och förundersökningsfall samt fall som överskrider åtalströskeln vilka anknyter till radikalislamism har enligt utredningen ökat. En del av de islamrelaterade brotten anknyter till konflikter mellan shia- och sunnimuslimer samt moderata och radikala islamister.

I utredningen indelas potentiella terrorgärningsmän in i två grupper. Den ena gruppen bildas av personer som är starkt engagerade i ideologin och som anser att våld är berättigat. I den andra gruppen finns personer som inte är så starkt engagerade i ideologin och vars tröskel för att ta till våld är lägre. Dessa personer kan av en organisation, till exempel Isis, få berättigande till våldsamt beteende.

Enligt Brottspåföljdsmyndighetens rapport⁴⁸ hade man i fängelserna i Finland fram till januari 2018 identifierat 112 personer med anknytning till våldsam radikalism. Hälften av dessa var fortfarande i januari 2018 i fängelse eller i övervakad frihet. I 76 fall anknöt observationerna till radikalislamism och i 28 fall till högerextremism. Enligt rapporten har en stor del av terrordåden i Europa under de senaste åren begåtts av radikaliserade tidigare fångar.

Justitieministeriet utredde de förläggningsanställdas erfarenheter av säkerheten vid förläggningarna⁴⁹. De anställda upplevde att arbetet på en förläggning var minst ganska säkert. De vanligaste hotfulla situationerna omfattade att saker kastades och platser söndrades samt verbala hot och annat mentalt våld. Direkt fysiskt våld eller hot med någon form av vapen var sällsynta, men dessa rapporterades av totalt cirka 10 procent av dem som lämnade svar i enkäten.

I enkäten bedömer de anställda också orsakerna till störande beteende och kriminella aktiviteter. Inaktivitet och brist på sysselsättning samt oro över familjen i avfärdslandet ansågs vara den största orsaken. Man ansåg att ett negativt beslut på en asylansökan gav upphov till problembeteende, men inte i samma utsträckning som andra faktorer.

Förläggningarna skickar anmälningar om händelser till Migrationsverket. Som ett exempel på en månad 2017 kan man nämna en månad då 76 anmälningar sändes. Antalet svarar mot det genomsnittliga antalet per månad vid denna tidpunkt. Av dessa gällde cirka 30 våldssituationer och lika många självskador. Antalet situationer där de anställda utsattes för hot var betydligt färre. Under en längre period utgjorde antalet anmälningar som tydde på självskador ungefär en fjärdedel av alla. Endast fyra procent av anmälningarna anknöt till ett

⁴⁷ Inrikesministeriet (2018) *Väkivaltaisen ekstremismin tilannekatsaus 1/2018*. Arvio väkivaltaisen ekstremismin tilanteesta Suomessa vuonna 2017 ja kehityksen suunta. Erikoistarkastelussa naiset ja lapset radikaali-islamistisissa terroristijärjestöissä. Inrikesministeriets publikation 13/2018.

⁴⁸ Brottspåföljdsverket (2018) *Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen projekti väkivaltaisen ekstremismin ja radikalisoitumisen tunnistamiseksi*. Brottspåföljdsverkets rapport 28.2.2018.

⁴⁹ Piispa, M., Sambou, S. & Alanko, M. (2017) *Turvallisuuden kokemukset vastaanottokeskuksissa*. Työntekijöiden näkemyksiä vastaanottokeskusten turvallisuudesta toukokuussa 2016 toteutetussa turvallisuuskyselyssä. Justitieministeriets publikation 2017: 1. Justitieministeriet: Helsingfors.

negativt beslut på en asylansökan, och andelen som gällde exempelvis hot på grund av religion ungefär lika stor.

Asylsökandenas osäkerhet gällande uppehållstillstånd och rätt att stanna i landet samt den tidsmässiga längden av asylsökningssprocessen är särskilda riskfaktorer efter inresan. Omständigheter efter inresan, till exempel brist på socialt stöd, anpassningssvårigheter, asylprocessen, ensamhet och arbetslöshet, ökar risken för depression och ångest. En osäker livssituation som är fylld med utmaningar och begränsningar försvagar agentskapet, dvs. förmågan och möjligheten att påverka det egna livsförloppet. I denna situation blir det svårt att upprätthålla en positiv identitet.⁵⁰

Vid avsaknad av agentskap försvagas möjligheterna att handla enligt uppsatta mål och finna metoder för att uppnå dessa. Då handlar människan på ett sätt som svarar mot hens egna förväntningar eller insikter. En människa gör inte heller saker som hen förväntar sig eller önskar att hen skulle göra, eller också gör hen saker som hen inte vill göra eller önskar att hen inte skulle göra. Förmågan att själv reglera känslorna och beteendet försämras.⁵⁰

Då det gäller en ung persons asylprocess är det vanligt att tankarna snurrar kring det framtida beslutet och att livet upplevs som en väntan. Livet så att säga stannar upp och går ut på att hantera osäkerhet.⁵¹

2.7.3 Trender i den islamistiska terrorn i Europa

Under den senaste tiden har jihadisterna begått ett flertal våldsamma terrordåd i Europa^{52, 53 54}. År 2016 avled 135 människor som offer för islamistisk terror, och i anslutning till detta anhölls 718 personer. Största delen av terrordåden i Europa 2016 och 2017 begicks i Frankrike, Belgien, Storbritannien och Tyskland. År 2017 gjordes attacker också i Sverige, Spanien och Finland.

Gärningsmännen har omfattat både nätverksgrupper och enskilda aktörer. Syftet med terrordåden är att döda och sår så många slumpmässigt valda personer som möjligt.⁵⁵ Ett centralt mål är också att sprida skräck och fruktan. Jihadisterna har motiverat sina handlingar med tolkningar av den islamska religionen.

Attackerna har varit både omsorgsfullt planerade och spontana. Vissa jihadisterna har fått anvisningar från ledningen för Islamiska staten (Isis), medan andra fått inspiration från Isis budskap. Isis informatör, syriska Abu Muhammad al-Adnani, gav i sitt tal den 22 september

⁵⁰ Snellman, O., Seikkula, J., Wahlström, J. & Kurri, K. (2014) Aikuisten turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten mielenterveyden ja psyykkisten ongelmien erityispiirteet. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti*. (51): 203–222.

⁵¹ Onodera, H. (2017) Odottamisen monimuotoisuus nuorten turvapaikan hakijoiden arjessa. I verket Honkasalo, V., Maiche, K., Onodera, H. Peltola, M. & Suurpää, L. (red.): *Nuorten turvapaikanhakijoiden elämää vastaanottovaiheessa*. Ungdomsforskningsnätverket/Ungdomsforskningssällskapet Nätpublikationer 120.

⁵² Enligt International Organization for Migration-organisationen (IOM; World Migration report 2018) görs största delen av terrorattackerna i världen på andra ställen än i västvärlden. De tre av tio länder som fått lida mest av terrorism är Syrien, Afghanistan och Somalia där också mer än hälften av flyktingströmmarna i världen uppstår. I detta sammanhang är det dock ändamålsenligt att granska terrordåden i Europa.

⁵³ Jihad (strävan, kamp) kan indelas i två typer av tolkning som avviker från varandra. Den så kallade inre jihad, dvs. större jihad, är en inre strävan för att bli en bättre människa, samt ett försök att anamma islam enligt profeten Mohammeds modell. Den så kallade mindre jihad sammankopplas med ett heligt krig mot de otrogna.

⁵⁴ EUROPOL (2017) *European Union Terrorism Situation and Trend Report*. <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2017>. Hämtad 14.12.2017.

⁵⁵ Merin, O. et al. (2017) Terrorist Stabbings – Distinctive Characteristics and How to Prepare for Them. *The Journal of Emergency Medicine*. (53) 4: 451-457.

2014 en uppmaning om att föra jihad mot otrogna (*kuffar*) överallt.⁵⁶ De som gjort terrorattackerna har använt ett en bred vapenarsenal. Vapenarsenalen har inkluderat automatvapen, explosiva ämnen, knivar, yxor samt fordon.

Objekten för attackerna har vanligtvis varit både så kallade hårda och mjuka objekt. De först nämnda inkluderar polisen och soldater. De sist nämnda inkluderar kyrkor och synagogor samt folkskaror på torg, konserter och i centrum av städer. Syftet med att välja stora folkskaror som objekt är att få till stånd omfattande förstörelse. I mjuka objekt är det lätt att döda offren, överraskningsmomentet är så stort som möjligt, och det är nästan omöjligt att förbereda sig för en attack. Grunden för valet av vissa objekt⁵⁷ är att söka global uppmärksamhet. Det förefaller dock som om uttryckligen tillämpningen av ganska primitiva metoder, till exempel användning av stickvapen och fordon, och attacker i mjuka objekt i Europa har kommit för att stanna.⁵⁸

Då det gäller islamistiska terrorattacker i Europa har profilen för gärningsmännen omfattat såväl asylsökande och andra som kommit från ställen utanför Europa samt medborgare i EU-länder som redan länge bott i Europa eller är ättlingar till personer som tidigare flyttat till Europa⁵⁹.

Isis har också utnyttjat invandringen från konfliktområdena i Mellanöstern till Europa genom att infiltrera terrorister i flyktingströmmen och bland invandrarna. Ett bevis på detta är attacken i Paris 2015.

Enligt IOM har man i undersökningar i allmänhet funnit tre faktorer som skapar en grund för radikaliserings. Dessa är dåliga utbildningsmöjligheter i synnerhet om bristen på dessa kompenseras med extremreligiösa läror samt bristen på arbete eller annan daglig sysselsättning och begränsning av rörligheten. Genom att se till dessa saker kan man också minska risken för radikaliserings.⁵⁹

Terroristgrupper utnyttjar de socioekonomiska problem som invandrare med muslimbakgrund har i sitt rekryteringsarbete samt när de uppvisar enskilda individer som är intresserade av jihadism till terrordåd⁶⁰. Spridning av propaganda har hört till Isis verksamhetsprinciper. I sin publikation⁶¹ motiverar Isis varför ett krig mot otrogna är berättigat. Nästan undantagslöst innehåller artiklarna och texterna direkta, från kontexten lösryckta citat från Koranen, och dessa fungerar som motiveringar till våld.

Det är relativt lätt att hitta Isis jihadistiska material på webben. Dessutom har Amaq som kallas en nyhetsbyrå kopplingar till Isis och distribuerar organisationens propaganda. På Dark net och i de sociala medierna finns det slutna grupper där jihadister för diskussioner och genom vilka också nya medlemmar värvas. Också diskussioner ansikte mot ansikte mellan jihadister som lever i Europa och personer som är intresserade av jihadism är vanliga. Detta kan också ske i slutna diskussionscirklar som bildas kring moskéer som är kända för radikalislam. Oftast har dessa moskéer haft finansieringskopplingar till länderna kring Persiska viken. Efter de första mötena kan en person som är intresserad av jihadism få en

⁵⁶ Muhlberger, W. & Ruohomäki, O. (2017) *Middle Eastern terror in flux: Mosul after Daesh, Daesh after Raqqa*. FIIA Briefing Paper 212, The Finnish Institute of International Affairs.

⁵⁷ Till exempel flygplatsen i Zaventem samt Maalbeek metrostation i Bryssel

⁵⁸ Schuurman, B. et al. (2017) Lone Actor Terrorist Attack Planning and Preparation: A Data-Driven Analysis. *Journal of Forensic Sciences*. (1): 1–10.

⁵⁹ Enligt International Organization for Migration (IOM)-organisationens årsbok 2018 är största delen av terrordåden i USA och Europa endemisk.

⁶⁰ Roy, O. (2017) *Jihad and Death: The Global Appeal of Islamic State*. Hurst and Company: London.

⁶¹ Till exempel Rumiya och Dabiq samt Inspire

impuls att börja följa upp parter som genom att sprida radikala budskap försöker påverka åsikter.

Individer som är mottagliga för påverkningar kan motiveras till exempel genom att säga att väst för krig mot islam och att väst stöder de diktatorer i Mellanöstern som undertrycker de mänskliga rättigheterna i syfte att hålla den islamiska världen i underläge. När en person börjar bli intresserad av denna typ av retorik och så att säga har svalt historien, börjar diskussionen om att man måste göra något åt saken. En tanke om hjältemod och hämnd kan dyka upp i diskussionen. När en person låter sig genomsyras av islamistisk hatretorik och lyssnar på olika religiösa sånger som upphöjer jihad (*nasheed*) börjar hen eventuellt hata den västliga världens värderingar och dess representanter. Härifrån är steget eventuellt inte långt till att en person överskrider tröskeln för att begå ett våldsdåd. Isis är uttryckligen specialiserad på att odla retorik mot de västliga värderingarna. Dessutom har högerextremistiska invandringsfientliga populiströrelser i Europa gett mer vatten på kvarnen för Isis propaganda om att väst är i krig mot islam.

Informationsutbytet sker primärt genom de slutna kommunikationsplattformarna i de sociala medierna (WhatsApp, Telegram och Signal).

Gästkrigarna som återvänder från Syrien och Irak stärker jihadistnätverken som nästlat in sig i Europa. I terrorattacker har också kvinnor och minderåriga roller där det inte är fråga om enbart stödfunktioner. För exempelvis kvinnliga jihadisterna är det lättare än för män att operera utan att bli gripna för planering av attacker.

Enligt de europeiska säkerhetstjänsterna visar den jihadistiska verksamheten tecken på en utvidgning i Europa. Enligt en uppskattning finns det i Europa 400–500 radikala jihadisterna som har stridserfarenhet från fronterna i Irak och Syrien. Dessa bildar ett stort hot mot säkerheten i Europa för en lång tid framöver.

2.7.4 Ensamma aktörers profiler

Av den nya jämförande undersökning⁶² om de enskilda aktörernas profiler⁶³ som beställdes av ministeriet för intern säkerhet i USA⁶⁴ kan man dra slutsatsen att det inte finns någon viss allmän profil för en enskild aktör. Undersökningen grundade sig på ett omfattande material där man granskade både islamistiska terrorister och terrorister med högerextremistisk bakgrund.

De som gjorde attacker omfattade såväl ogifta som gifta personer, såväl utbildade som högt utbildade. En del var arbetslösa och en del aktiva i arbetslivet. En del hade kriminell bakgrund, andra hade det inte. Vissa hade mentala problem, och andra hade inga som helst hälsomässiga problem. Det fanns stora variationer i verksamheten som lett till terrordåd.

Enligt undersökningen fanns det i största delen av fallen andra människor som kände till gärningsmännens ideologiska tendenser, världsåskådning samt tankar på att begå en våldsam gärning. Närstående personer, vänner samt studie- och arbetskompisar har också en viktig roll då det gäller att försöka förhindra en våldsam attack genom att lämna information om detta till myndigheterna.

Det finns inte nödvändigtvis någon enskild beteendemodell på basis av vilken man kunde identifiera en potentiell våldsam gärning. I skenet av undersökningen förefaller det som om

⁶² Gill, P. et. al. (2014) Bombing alone: tracing the motivations and antecedent behaviors of lone-actor terrorists. *Journal of Forensic Sciences*. 59 (2): 425–435.

⁶³ I vissa sammanhang används benämningen ensamvarg (lone wolf) för enskilda aktörer.

⁶⁴ Department for Homeland Security

livsomvälvande händelser, till exempel arbetslöshet, ekonomiska svårigheter samt religiös omvändelse då det gäller islam, kunde utgöra utlösande faktorer för gärningsmännen att handla.

Många gärningsmän hade också tendenser att isolera sig socialt. Å andra sidan bildade samma personer nätverk med människor som hade samma inställning. Gärningsmän som isolerar sig från andra människor bildar ett hot av helt speciell karaktär, eftersom det är svårare att få uppgifter om deras tankevärld och handlingar utifrån vilka man kunde sammanställa prognoser.

Det verkar dock som om många enskilda aktörer har sitt kontaktnät varifrån de får inspiration, anvisningar och råd. Kontaktnäten kan vara fysiska kontakter eller också fungera i den virtuella världen. Detta leder till att den traditionella personunderrättelsen (HUMIN) och uppföljningen av meddelanden är viktiga då det gäller att förhindra ett potentiellt terrordåd.

De enskilda aktörerna terrordåd är sällan helt spontana, utan föregås av en händelsekedja som inkluderar att omfatta en radikal ideologi, fantisera om våld, skaffa utrustning som behövs för ett terrordåd och att utbilda sig. Man kan försöka förhindra dådet, om man får information om dessa omständigheter. Å andra sidan finns det bevis på att även om en terrorattack sällan är impulsiv, så kan perioden mellan planering och attack vara kort.

Trots att profilerna för terrorister med varierande bakgrund är olika, framgår det att det gemensamma för islamistiska terrorister är ung ålder, utnyttjande av den virtuella verkligheten i inlärningsprocessen samt sökande efter godkännande från ledarna för terroristorganisationerna. Det gemensamma för terrorister som har högerextremistisk bakgrund är arbetslöshet, svag utbildningsbakgrund samt tillkännagivande av terrordådet för det sociala nätverket.

Undersökningen om terrorism visar också att det centrala mycket ofta är att man förlorat kontrollen över livsinriktningen och meningen med denna, även om det inte finns någon enskild faktor som förklarar människans motivation att begå ett terrordåd.⁶⁵ I motsats till vad sensationsmedierna låter förstå är terroristerna inte nödvändigtvis sadister eller psykopater. Majoriteten är vanliga människor som i och med lagbundenheten för socialpsykologisk gruppdynamik drivs till att göra något ont på grund av ett ädelt och rättvist mål.

2.7.5 Radikaliseringsstegen

Radikaliseringsstegen går genom ungefär likadana socialpsykologiska processer. Följande karakterisering anknyter i synnerhet till världen av islamistisk terror.⁶⁶

I den första fasen försöker värvarna isolera sitt potentiella offer från hens sociala omgivning. Retoriken, ofta tagen från den virtuella världen, försöker övertyga att den värld där det potentiella offret lever är en lögn. Offret försöker finna information på YouTube, klickar på vissa länkar på webben och drivs till en virtuell värld som innehåller ett radikalt budskap. I denna fas lämnar offret eventuellt sina gamla vänner och söker sig till nätverk med människor som har samma inställning.

I den andra fasen påstår värvarna ofta för offret att islam ger ett svar på hens frågor. Hen börjar uppleva att hen nu är en del av en utvald grupp som har kontroll över sanningen. Offret ändrar sin identitet så att hen försöker byta sin egen identitet så att den bättre svarar mot

⁶⁵ Special report: The psychology of terrorism. *Scientific American*. March 25, 2016. Temanummer.

⁶⁶ Bouzar, D. (2016) Rescue mission: Freeing young recruits from the grip of ISIS. *Scientific American*, March 25: 1–13.

referensgruppens beteendemodell. Detta omfattar en ändring av sättet att uttrycka sig samt i vissa fall ändringar i yttre kännetecknen, till exempel klädseln och, i fråga om män, att låta skägget växa i salafistisk stil⁶⁷.

I den tredje fasen försöker det indoktrinerade offret mentalt isolera sig från den yttre världen och talar ofta om icke-muslimer som otrogna (*kuffar*). Den yttre världen är en värld av lögn, och umgänget med denna ska begränsas eller också ska man förhålla sig fientligt till denna. I bakgrunden finns ett mycket starkt vi mot de andra-upplägg.

I den fjärde fasen av radikaliseringsprocessen stiger en avhumanisering in i bilden. Alla de som inte följer offrets bana har fel, och de otrogna icke-muslimerna särskilt fel. Enligt denna tankevärld är deras dödande inte ett brott. De halshuggningar och övriga barbariska handlingar som genomförs av islamistiska terrororganisationer, till exempel Isis, är en del av avhumaniseringen som i sin tur ytterligare förstärker en radikaliserad människas snedvridna uppfattning om mänskligheten.

2.7.6 Förebyggande av terrorattacker i Europa

I Sverige, Norge och Danmark⁶⁸ svarar inrikesministerierna antingen delvis eller helt för åtgärdsprogrammen för att förhindra en radikalisering. I alla länder försöker man bedriva mångmyndighetsverksamhet. Det som också är gemensamt för alla är att förebyggandet av radikalisering och extremism inte enbart är säkerhetsmyndigheternas, till exempel polisens samt underrättelse- och fångvårdsmyndigheternas sak att sköta. Välfärdssamhällets tankevärld återspeglas i en övergripande strategi för att närma sig problemet.

Hälsovården, barnskyddet samt social- och ungdomsväsendet är exempel på myndigheter som vanligtvis deltar i verksamheten. Också undervisnings- och kulturministeriet deltar. Medborgarsamhället, inklusive deras organisationer, deltar i arbetet, men rollerna varierar i olika länder. De personer som löper en risk för radikalisering är ofta skeptiska gällande myndighetsparternas avsikter. I Finland framhävs rollen som organisationer med en religiös grund har. Dessa är trovärdiga och kompetenta i religionstolkningen. De har bättre kapacitet än myndigheterna att verka som en grupp som till diskussionen bidrar med tolkningar mot radikalisering och extremism utifrån sina egna religiösa principer.

Samordningen bland och mellan de olika aktörerna utvecklas i alla nordiska länder, men dess intensitet och nivåer varierar från land till land.

Alla nordiska länder anser att radikalisering och extremism – extremhögern, extremvänstern, islamisterna – är samhällsproblem som kan förebyggas. Man tror på betydelsen av tidigt ingripande i problemen. Ett ingripande i problem bland sårbara grupper samt i synnerhet barn och unga personer framhävs således. I de nordiska länderna betonar man också att man bör ingripa i propaganda och hatretorik så att demokratins och välfärdsstatens ideal kan fungera i praktiken.

Alla nordiska länder delar också ledmotivet om att insikter och kunskaper om frågorna som anknyter till problemfältet för radikalisering och extremism bör utvidgas, och ett metodutbud och förfaranden utvecklas för att finna bestående lösningar.

⁶⁷ Salafism är en sunniislamisk rörelse som har en tendens att tolka islams heliga texter konservativt och strängt. Salafisterna har långt skägg, men i allmänhet inte mustasch.

⁶⁸ Ramboll (2017) *Efforts to Prevent Extremism in the Nordic Countries*. <http://uim.dk/publikationer/efforts-to-prevent-extremism-in-the-nordic-countries>. Hämtad 8.1.2018.

I Frankrike och Belgien⁶⁹ ⁷⁰ samt Storbritannien⁷¹ har statsmakten gjort en genomgång av terrorattackerna under de senaste åren och offentliggjort åtgärdsrekommendationer om hur man bör ingripa i fenomenet.

Efter terrorattackerna i Bryssel 2016 gjorde Belgien ändringar i sina lagar. I strafflagen inkluderades ett kapitel om terrorism. Resor till utlandet för att delta i terrorverksamhet kriminaliserades. I utredningen om terrorism inkluderades verktyg, inklusive avlyssning. En makulering av belgiskt medborgarskap för personer med dubbelt medborgarskap och en tillfällig makulering av personbevis möjliggjordes.

De övriga åtgärderna hänför sig till organiseringen av arbetet mot terrorism. Belgien har tillsatt ett råd för nationell säkerhet. Syftet med detta är att samordna underrättelse- och säkerhetspolitiken och prioriteterna för säkerhetstjänsterna. Premiärministern är ordförande för rådet. Rådet svarar också för frågor som anknyter till finansiering av terrorism. Genom lagen möjliggörs också en frysning av tillgångar som innehas av personer som gjort sig skyldiga till finansiering av terrorism. På kommunnivå satsar man på uppföljning av utländska terroriststridande som bor i Belgien. Man har bett borgmästarna skapa så kallade celler för den lokala totalsäkerheten (*Local Cells for Integral Security*). Arbetsgruppens åtgärdsprogram om radikaliserings på nationell nivå innehåller administrativa och juridiska verktyg för förebyggande av radikalisering. Det arbete för förebyggande av radikalisering som görs vid fängelserna är underställt justitieministeriet.

Arbetet mot terrorism inkluderar också konkreta åtgärder, till exempel ett tillägg på 400 miljoner euro i säkerhetsbudgeten, vidareutveckling av polisens arbete vid gränskontrollplatserna, införande av nya typer av teknik, såsom en utvidgning av röstigenkänning och avlyssning, förlängning av administrativt förvar från 24 timmar till 72 timmar, utvidgning av husrannsakingar till 24 timmar per dygn, upphörande av anonymiteten då det gäller förbetalda telefonanslutningar, stängning av inofficiella bönehus som sprider jihadism, nedläggning av webbplatser där hatretorik sprids samt utvidgning av nätverket med övervakningskameror.

Frankrike har också satsat på att utveckla lagstiftningen om förebyggande av terrorism efter terrorattacken i Paris 2015. Frankrike har meddelat administrativa reseförbud för personer som radikaliserats utomlands samt stadgat om stränga straff för förhålligande av terrorism och uppviglande till terrordåd. Den franska lagstiftningen möjliggör också administrativa åtgärder som möjliggör en nedläggning av webbplatser där terrordåd förhålligas. Myndigheterna kan också undersöka molntjänster och snappa upp samtal på samtalsplattformar på internet. Arbetet mot terrorism inkluderar också en mängd IT-verktyg.

Franska polisen har fått många verktyg för att förhindra misstänkta personers aktioner som hotar säkerheten. Polisen har till exempel rättigheter att avlägsna misstänkta och hotande personer från vissa områden i landet. Detta inkluderar också att döma misstänkta personer till husarrest. Polisen kan undersöka och kontrollera misstänkta personer.

⁶⁹ Kellner, A. M. (toim) (2017) *Democracy and Terrorism – Experiences in Coping with Terror Attacks, Democracy and Terrorism – Experiences: Case Studies from Belgium, France, Israel and Norway*. International Policy Analysis. <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/13552-20171023.pdf>. Hämtad 14.12.2017.

⁷⁰ Stiftung, F. E. & Chambre des Représentants de Belgique, Enquête Parlementaire (2017) Belgiska parlamentets redogörelse för terrordåden på flygfältet och metrostationen Maelbeek i Bryssel. 15 juin 2017, *Chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l'aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles, y compris l'évolution et la gestion de la lutte contre le radicalisme et la menace terroriste*.

⁷¹ Intelligence and Security Committee of Parliament (2018) *Annual Report 2016–2017*. <http://isc.independent.gov.uk/committee-reports/annual-reports>. Hämtad 14.12.2017.

I och med terrorattackerna i Frankrike har myndigheterna i landet satsat på att utöka resurserna och kompetensen för både militär- och civilsäkerhetsmyndigheter. Som en detalj kan inrättandet av nationalgardet (*la Garde Nationale*) i oktober 2016 nämnas. Denna grupp som består av frivilliga reserver ska delta i förbättringen av landets och medborgarnas säkerhet. Detta grundar sig på tanken om att frigöra soldater i aktiv tjänst för att användas i säkrandet av sensitiva, offentliga utrymmen. Man strävar efter att värva 85 000 personer som delas mellan försvarsministeriet, gendarmeriet och polisen.

Det antiterroristiska arbetet i Frankrike sträcker sig också till områden utanför landets gränser. Landet har satsat på strider mot terrorism i synnerhet i Mali och Syrien. I november 2015 aktiverade Frankrike också artikel 42.7 om ett gemensamt försvar för Europa i Lissabonkonventionen⁷², vilket ledde till att många EU-medlemsstater deltog med extra insatser i operationerna i Mali.

I Storbritannien har det också skett många terrorattacker under de senaste åren. Enligt en färsk rapport från brittiska parlamentets underrättelse- och säkerhetskommitté är det inte realistiskt att alla terrorattacker ska kunna förhindras. De brittiska säkerhetsmyndigheterna anser att det är särskilt viktigt att förhindra enskilda aktörers attacker.

Trots det har säkerhetsmyndigheterna i Storbritannien försökt lära sig av ett flertal attacker som skett i landet. Bland annat polisens kapacitet, förmåga och beredskap för väpnade interventioner har utvecklats. Detta är en stor förändring jämfört med den tidigare situationen där vapenanvändning i den brittiska polisverksamhetens tradition närmare har haft en obetydlig roll i verkställigheten av lagövervakningen.

Polisen satsar på skyddspatrullverksamhet på ställen där mycket folk samlas. Man satsar mer än tidigare på säkerhetsplanerna för stora massevenemang. Dessutom vidtas åtgärder för att minska den samhällsliga infrastrukturens sårbarhet, och samarbetet med den privata sektorn effektiviseras. Landet har 170 experter som specialiserat sig på bekämpning av terrorism och som ger den privata sektorns aktörer råd om bättre beredskap för hotfulla situationer i form av både tillfälliga och permanenta hinder i säkerhetsplaner och verksamhetsplaner.

Precis som Frankrike tillämpar Storbritannien den praxis som grundar sig på lagstiftningen om bekämpning av terrorism (*Terrorism Prevention and Investigation Measures regime*) och enligt vilken personer som utgör en risk kan placeras på 200 mils avstånd från sina hem och/eller sociala nätverk. Grunden för detta är en tanke om att man på detta sätt försöker splittra nätverk och celler som ägnat sig åt terroristisk verksamhet.

I EU-parlamentet har man hösten 2017 tillsatt en särskild kommitté för att utreda varför exceptionellt många terrorattacker gjorts i Europa under de senaste åren.⁷³ Kommittén inledde sitt arbete i september 2017. Dess mandat går ut på att reda ut vad som gått fel när attacker har gjorts. Kommittén har hört olika företrädare, kommissionen, CTC (EU:s samordnare för bekämpning av terrorism) och INT-CEN (EU:s central för underrättelseanalys). Dessutom har kommittén besökt medlemsländerna samt bland annat Europol och Eurojust.

⁷² Lissabonkonventionen 42.7: Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.

⁷³ European Parliament (2017) *Setting up a special committee on terrorism, its responsibilities, numerical strength and term of office*. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0307+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>. Hämtad 14.12.2017.

Kommitténs mandat pågår till slutet av 2018, och den kommer att publicera en slutrapport, inklusive slutsatser och eventuella rekommendationer.

2.7.7 Observationer i myndighetsverksamheten i anslutning till terrorattacken i Stockholm

Fredagen den 7 april 2017 cirka klockan 15 skedde en terrorattack i Stockholms kärncentrum. I attacken körde en man med lastbil genom folkmassan på en gågata. Fem personer omkom. Om händelsen sammanställde flera myndigheter rapporter^{74 75} där man gjorde en bedömning av myndigheternas aktioner och lade fram omständigheter som ska vidareutvecklas. Händelserna samt myndighetsaktionerna och -problemen i Stockholm hade några väsentliga likheter med attacken i Åbo.

Attacken gjordes en livlig fredag i Stockholms centrum på Drottninggatan som är en av de viktigaste gå- och shoppinggatorna i Stockholm. Attacken genomfördes genom att köra en något tidigare stulen lastbil genom en folkmassa. Gärningsmannen flydde från platsen.

När polisen fick uppgifter om händelsen beslöt man sig inom polisens allmänna ledning att på basis av tidigare erfarenheter och motsvarande attacker i Europa omedelbart misstänka en terrorattack. Rikligt med polisresurser kallades till platsen. Också räddningsväsendet och akutvården larmades till platsen. I början var lägesbilden oklar, likaså hotbilden gällande huruvida några andra attacker var förestående eller om riskfaktorer, till exempel explosiva ämnen, anknöt till själva fordonet. Vid räddningsväsendet trodde man att en trafikolycka skulle skötas, och karaktären av situationen klarnade först när man anlände till platsen.

De utomstående som var närvarande på händelseplatsen i början hade en viktig roll då det gällde att hjälpa offren före myndigheternas ankomst. Bland dem som bidrog med hjälp fanns bland annat väktare och lediga poliser. Också personalen på en närliggande läkarstation kom för att ta hand om offren och meddelade att man var beredd att efter behov ta emot lindrigt skadade offer.

De första poliserna anlände till platsen snart efter att larmet gått. I den första fasen fanns det inte tid att ta med sig polisens stödvapen och taktiska skyddsutrustning. Också polisens specialenheter anlände snabbt till platsen. De övriga myndigheterna anlände kort efter de första polis enheterna.

Genast efter händelsen blev man varse om risken att följande attack kan riktas mot myndigheterna som anländer till platsen. Detta hindrade dock inte myndigheterna att handla. Tills vidare har ingen egentlig sekundär attack riktats mot myndigheterna som anlant för att sköta en situation under de senaste åren i Europa, men det finns en uppenbar risk för detta.

Civilklädda poliser med synlig beväpning var närvarande utan några synliga poliskännetecken vilket gav upphov till förvirring och eventuellt fruktan bland de utomstående personerna. Det uppstod också en risk för att poliserna i tjänsteuniform skulle ha riktat kraftåtgärder mot de oidentifierade poliserna.

Polisen inrättade en ledningsplats för situationen i centrumområdet. Situationslederna för räddningsväsendet och akutvården var inte på polisens ledningsplats, utan ledde sina egna

⁷⁴ Rapport från Stockholms räddningsväsende om terrordådet i Stockholm. Erfarenheter efter den 7 april SSBF:s behov av utvecklad förmåga vid en terrorhändelse.

https://www.storstockholm.brand.se/globalassets/dokument/ovrigt/170621_storstockholms-brandforsvars-erfarenhetsrapport-efter-terrordadet-7-april.pdf.

⁷⁵ Stockholmspolisens rapport om terrordådet i Stockholm. Utvärdering av den nationella särskilda händelsen Nimo.

<https://polisen.se/siteassets/dokument/utvarderingar/utvardering-av-attentatet-i-stockholm-7-april-2017.pdf>.

trupper närmare händelseplatsen. På polisens ledningsplats hölls två gemensamma möten för myndigheterna, men inga företrädare för räddningsväsendet och akutvården deltog. De olika myndigheterna hade inte heller någon allmän ledning, utan alla handlade inom ramen för sina egna ledningssystem som parallella organisationer.

Avsaknaden av en gemensam myndighetsledning gjorde det svårare att skapa en gemensam lägesbild för de olika myndigheterna. På ledningsplatsen rådde det osäkerhet om antalet offer. Polisen delade inte heller på något annat sätt med sig av alla de uppgifter de hade till de övriga myndigheterna på grund av att gärningsmannen var försvunnen, och man kunde inte tala om vilka åtgärder som vidtogs gällande gärningsmannen för parter utanför polisorganisationen.

Det digitala myndighetsradionät som används i Sverige fick kritik från alla aktörer på grund av överbelastningen och en samtalsgruppsstruktur som inte lämpade sig för situationen. Det uppstod problem med att få fram nödvändiga meddelanden i både kommunikationen mellan myndigheterna och den interna kommunikationen.

Snart efter dådet började det spridas rykten om andra motsvarande händelser, och utredningen av dessa krävde resurser. Försvarsmakten deltog i skyddandet av kritiska objekt.

Alla myndigheter hade tillräckliga resurser. Akutvården och räddningsväsendet hade kapacitet att handla effektivt, och offren kunde med beaktande av skadornas karaktär relativt snabbt transporteras till vård. Många poliser som var lediga kom till arbetet, och en del av dessa var man tvungen att skicka hem så att verksamhetens kontinuitet kunde säkerställas även de följande dagarna. Polisorganisationens arbetsmotivation var hög under hela initialfasen. Akutvården och räddningsväsendet arbetade med de anställda som var i skift. Till sjukhusen larmades extra personal.

Svenska polisen kungjorde inom polisorganisationen en nationell storolyckssituation. Detta gjordes inte hos de övriga myndigheterna.

Gärningsmannen greps samma kväll i en förort i norra delen av Stockholm. Poliserna hade från en övervakningskamera en bild av den misstänkta gärningsmannen, och denna publicerades i medierna. Med hjälp av ett tips från allmänheten lokaliserades gärningsmannen, och en sedvanlig polispatrull grep honom efter att ha kontrollerat tipset och mött gärningsmannen. Några ytterligare attacker gjordes inte, och i fordonet som hade använts hittades inga andra föremål som utgjorde en fara. Senare framgick det att gärningsmannen sympatiserade med Isis ideologier.

Många utvecklingsförslag lades fram i rapporterna som gjordes efter attacken. Med tanke på framtiden betonade myndigheterna tillräckligt med övningar då det gäller krävande myndighetsuppdrag. Ett annat utvecklingsobjekt var också att förbättra myndighetsradionätets struktur och driftsäkerhet. Vikten av att informera om lägesbilden betonades, men å andra sidan tog man i ganska ringa utsträckning upp behovet av ett gemensamt ledningsorgan för myndigheterna. Organet skulle vara underställt den ansvariga myndighetens allmänna ledning. Trots att man inte saknade ett gemensamt organ för den allmänna ansåg alla delaktiga att redskapen för den tekniska informationsförmedlingen och lösningarna som stöder lägesbilden borde vidareutvecklas. Dessutom borde samverkan synkroniseras bättre.

Hos polisen fäste man uppmärksamhet vid att tillräcklig skyddsutrustning och beväpning borde finnas hos alla polisenheter så att den enhet som först stöter på gärningsmannen har så god förmåga som möjligt att stoppa ett dåd. Många poliser kom frivilligt till arbetet, vilket

innebär att man i kommande situationer behöver bättre planer för att dela in arbetskraften och säkerställa kontinuiteten.

En mycket anmärkningsvärd omständighet var att det i fråga om en terrorattack är mycket sannolikt att polisverksamheten i den första fasen stöder på sedvanliga polispatrullers kompetens och aktionsförmåga, även om man i denna situation fick polisens specialstyrkor till platsen inom 15 minuter efter larmet. Av denna anledning ansågs det vara nödvändigt att förbättra baspolispatrullernas aktionsförmåga då det gäller att svara på attacker.

Ur polisens perspektiv vore det viktigt att skapa olika modeller för att varna människorna, och dessa borde tillämpas av alla. I syfte att minska risken för en ny attack till exempel i kollektivtrafiken borde det finnas kapacitet att snabbt stoppa kollektivtrafiken inom händelseområdet.

Det ansågs vara viktigt att så snart som möjligt efter en händelse kunna återställa den allmänna säkerhetskänslan och att polisen har en primär roll i detta. Den viktigaste uppgiften vore att förbättra polisens synlighet i städer och under massevenemang. Det ska vara lätt för polisen att närma sig och kunna kommunicera med allmänheten och medierna på ett tillförlitligt och effektivt sätt ända från början av en händelse. Uniformer och eventuellt synlig beväpning kan också skapa trygghetskänsla. En förbättrad trygghetskänsla ansågs bidra till att samhället bättre återhämtar sig från en händelse och förebygga exempelvis konflikter mellan olika befolkningsgrupper.

Inom hälsoväsendet observerades ett behov för bättre planering. Hälsoväsendets aktörer inom Stockholmsområdet hade tre olika storolycksplaner som borde harmoniseras. Då det gäller avvikande situationer borde krav på prestationsförmågan fastställas för sjukhusen. Man borde också planera hur läkarstationer som ger vård i centrum kunde anslutas som resurser i en situation. På sjukhuset var det svårt att hantera registreringen av patienter i den stora patientströmmen, och här ansåg man att det behövs förbättringar.

Akutvårdssystemet fungerade helt under ledning av situationsledningen på händelseplatsen. Som utvecklingsförslag lade man fram att ledningssystemet ska förbättras då det gäller akutvården så att det finns ett högre organ för den allmänna ledningen av fältverksamheten. Detta kunde resultera i bättre informationsgång mellan akutvården och sjukhuset, vilket också skulle behövas.

I fråga om krisstödet gav man också utvecklingsförslag. Krisstöd ska börja ges så snart som möjligt. Förutom att personer som direkt varit delaktiga i en attack kan behöva krisstöd, borde man också identifiera de grupper som inte var närvarande, men som behöver krisstöd.

Krisstödet borde planeras i förväg och tränas. Planerna för krisstödet borde vara inkluderade i planen för resten av hälso- och sjukvården, och olika aktörer borde samarbeta i planeringen. I stora situationer borde sjukhusen samarbeta då det gäller samordningen av krisstödet. Bättre hänsyn borde tas till kulturella faktorer på grund av att olika befolkningsgrupper och aktörer upplever krisstödet på olika sätt.

I utvärderingen av Stockholms stads aktioner⁷⁶ fäste man uppmärksamhet vid bland annat påbörjandet av arbetet hos stadens krisledningsgrupp och dess arbetsmetoder. I samarbetet mellan staden och de regionala aktörerna observerades utvecklingsbehov. Också då det gäller

⁷⁶ Stockholms stads rapport om utvärderingen av åtgärderna efter terrordådet. Utvärdering av hanteringen i Stockholms stad av terrordådet i centrala Stockholm den 7 april 2017. Augusti 2017
<https://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1912835>.

stadens externa och interna kommunikation, organisering av krishjälp samt stödåtgärder i anslutning till krisorganisationens verksamhet fanns det utrymme för utveckling.

3 ANALYS

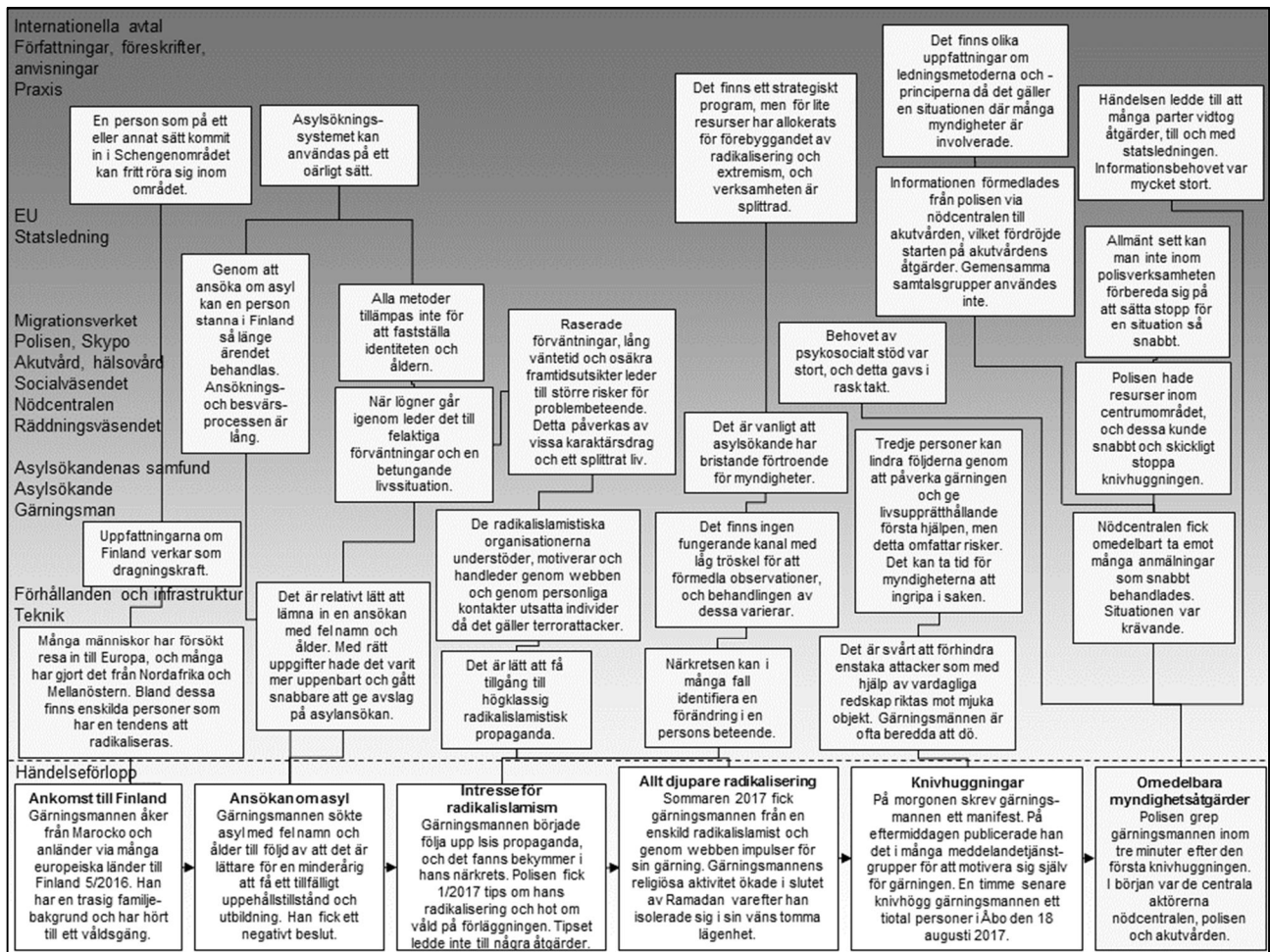


Bild 6. Utredningsgruppens Accimap-schema.

3.1 Ankomst till Finland och ansökan om asyl

Enligt gärningsmannens utsaga lämnade han Marocko på grund av dåliga familjeförhållanden och för att kunna lösgöra sig från ett våldsamt gäng. Han anlände till Finland via många länder i Europa. Under resan uppehöll han sig i Tyskland och Italien. I Tyskland hade han anmält sig som asylsökande, men processen framskred inte ända fram till tagning av fingeravtryck, och av denna anledning fanns hans fingeravtryck således inte i Eurodac-systemet. Hans fingeravtryck togs uppenbarligen när han besökte Schweiz, men på grund av att gärningsmannen drog tillbaka sin asylansökan där, har fingeravtrycken inte sparats i databasen Eurodac. I Tyskland stötte gärningsmannen på problem, och till följd av att han fått en positiv uppfattning av Finland beslöt han sig för att åka till Finland. Totalt sett verkar det som om det europeiska system för asylansökan som grundar sig på Dublinkonventionen, inklusive databasen för fingeravtryck, inte fungerar på det sätt som varit avsikten.

Många människor har försökt resa in till Europa och många har gjort det från Nordafrika och Mellanöstern. Bland dessa finns enskilda personer som har en tendens att radikaliserar. När man väl kommit in i Europa är det lätt att röra sig mellan Schengenländerna. Orsaken till att försöka komma in i Europa är olika drivfaktorer, till exempel kriser eller otrygga förhållanden i avfärdslandet samt en dålig ekonomisk situation. Attraktionsfaktorerna är i sin tur säkerheten i många europeiska länder och de avresandes förväntningar på en högre levnadsstandard.

I Finland sökte gärningsmannen asyl med falskt namn och fel ålder. Det är mer sannolikt för en minderårig än för en myndig person att få ett tillfälligt uppehållstillstånd. Det finns också bättre möjligheter att bli antagen till en utbildning. Om korrekta uppgifter hade uppgetts i gärningsmannens asylansökan, hade man antagligen kunnat konstatera att ansökan var uppenbart grundlös och kunnat behandla den i ett påskyndat förfarande. I detta fall hade det för sökanden eventuellt inte skapats alltför stora förväntningar gällande asyl. Dessutom hade han snabbare kunnat avlägsnas ur landet.

I praktiken kan man genom att ansöka om asyl stanna länge i Finland. I ansökningsprocessen var behandlingstiderna, inklusive besvärstiderna, till exempel i mars 2018 cirka 1,5 år. Nästan alla som meddelas ett negativt beslut överklagar detta hos förvaltningsdomstolen. På grund av att det var väldigt många som ansökte om asyl 2015 och 2016 drog behandlingen ut på tiden. De långa behandlingstiderna och osäkerheten är centrala faktorer som försämrar välbefinnandet bland asylsökandena. Det är också en belastning att leva med falsk identitet.

Systemet för asylansökan har skapats för att skydda personer som är i behov av internationellt skydd. Redan på grund av situationen i avfärdslandet finns det många asylsökande som anländer utan exempelvis några som helst dokument. Det är mycket arbetsdrygt att göra en grundlig undersökning av en asylsökandes bakgrund. Systemet kan också användas på ett oärligt sätt.

3.2 Intresse för radikalislamism

Redan hösten 2016 hade gärningsmannen strikta tolkningar av vad som är ett lämpligt beteende för en muslim. Vid årsskiftet 2016–2017 ökade gärningsmannens intresse för radikalislamism. Frågan väckte så mycket oro i gärningsmannens närkrets att en anmälan om hot och radikalisering gjordes till den lokala polisen.

Långa väntetider, sysslolöshet, osäkra framtidsutsikter och raserade planer kan orsaka problembeteende. I undersökningar om asylsökandenas välbefinnande har man lagt märke till att väntandet och den framtida osäkerheten är faktorer som i hög grad orsakar mentala problem. En osäker situation kan leda till en form av förlorat agentskap, vilket innebär att personen inte längre är subjektet i sitt eget liv. Risken är att man finner fel typ av innehåll och mening i sitt liv, om man får en känsla av att man börjar förlora kontrollen över sitt eget liv samt självvakningen. En tung livssituation i kombination med lämpliga personlighetsdrag ledde till intresse för våldsam radikalism och därigenom till tvångstankar och slutligen dådet.

Det är lätt för en person som är intresserad av radikalislamism att på webben finna högklassigt sammanställd islamistisk propaganda. Terrororganisationer uppmuntrar och motiverar mottagliga personer på webben och genom personliga kontakter att göra terrorattacker.

Ett tips som lämnades i januari 2017 ledde inte till att man tog kontakt med den som lämnade tipset eller gärningsmannen, och inte heller till några andra praktiska åtgärder, trots att informationen behandlades förutom av den lokala polisen också av Centralkriminalpolisen och Skyddspolisen. Polisen hade vid denna tidpunkt ingen nationellt enhetlig praxis för hur man skulle behandla tips, och arbetsfördelningen mellan de olika polisorganisationerna hade inte klarlagts i dessa frågor. Uppenbarligen antog alla aktörer att ärendet var ganska oviktigt eller att någon annan hade tagit hand om det. Den som lämnade tipset antog också att åtgärder vidtas eller hade vidtagits. Det är inte ofta polisen ger respons till en part som lämnat ett tips, och då kan man få denna uppfattning.

3.3 Allt djupare radikalisering

Under våren 2017 tog gärningsmannen allt oftare upp Isis med andra asylsökande och var ivrig att diskutera religiösa frågor så länge att kompisarna kände sig besvärade. Under Ramadan på försommaren började gärningsmannen allt aktivare delta i böner. Vid denna tidpunkt blev gärningsmannen bekant med en samtalspartner som hade en positiv inställning till Isis, och av denna fick han handledning om hur man använder en sluten meddelandetjänst som innehåller radikalislamistiskt material. Gärningsmannens intresse för vardagliga frågor, studier och exempelvis idrott upphörde under sommaren. Gärningsmannen isolerade sig i någon utsträckning från sina kompisar. Den närmaste kompisens lade märke till en klar förändring i gärningsmannen och var oroad över detta. Situationen försvårades av att gärningsmannen uppehöll sig ensam i sin kompis tomma bostad och besökte förläggningen endast för att kvittera ut sitt bidrag och sköta de obligatoriska skyldigheterna.

I fråga om bakgrunden för dem som ensamma begått ett terrordåd är det vanligt att beteendet förändras ganska snabbt, och närkretsen lägger märke till oroväckande tecken. Problemet är att asylsökandena ofta inte litar på myndigheterna, och det finns inte tillgång till någon kanal med låg tröskel för att vidareförmedla observationerna. Närkretsens observationer är värdefulla när det är fråga om en person som ensam planerar ett våldsdåd. Man måste försöka lyssna på observationerna, ta tag i dem, och lämpliga aktörer måste hittas för att lösa problemen.

Problem som gäller radikalisering åläggs i dag i alltför hög grad polisen, trots att radikalisering som sådan inte är ett brottsärende. Polisens behörigheter och förfaranden är begränsade då det gäller brottsärenden. Polisen har inte nödvändigtvis de lämpliga kontakterna eller förfarandena för att hänvisa en person till någon annan tjänst än hälsovården, socialväsendet eller tjänsterna inom den tredje sektorn. I Ankarverksamheten finns denna möjlighet, men till verksamheten ansluts ofta endast fall där en minderårig redan har gjort sig skyldig till ett brott eller fallit offer för ett brott.

I Finland finns det ett strategiskt program för förebyggande av våldsam radikalisering och extremism. Det som påverkar genomförandet av programmet negativt är att den förebyggande verksamheten är av projektkaraktär, för lite resurser har allokerats för denna och den är splittrad. I dag ställs många förväntningar på Ankarverksamheten då det gäller förebyggande av våldsam extremism. I praktiken är det tills vidare bara minderåriga som är föremål för Ankarverksamheten, och verksamheten förverkligas inte ordentligt i hela Finland. Många personer som löper risk för att radikaliserats faller på grund av sin ålder utanför verksamheten. I regel har asylsökandena inte heller tillgång till de kommunala tjänsterna.

Några föreningar bedriver betydande verksamhet för att förebygga radikalism. Verksamheten är dock av projektkaraktär, personresurserna är begränsade, och man har dålig kännedom om verksamheten som endast är lokal.

I muslimernas religiösa och andra samfund har man potential att identifiera personer som har problem och hänvisa dem vidare. Problemet är ändå att verksamheten grundar sig på frivilligarbete och att det råder brist på utbildad personal. Det vore viktigt att engagera samfunden i verksamheten.

3.4 Knivhuggningarna

I sina intentioner verkade gärningsmannen helt ensam och valde ett gärningssätt som inte kräver några särskilda förberedelser eller redskap. Dessa enstaka attacker som görs med vardagliga redskap mot mjuka objekt är svåra att förhindra i synnerhet då gärningsmannen

vanligtvis är redo att dö. Av denna anledning framhävs betydelsen av en tidig identifiering av personer som utgör en risk och ingripande i deras utveckling.

Situationen på Salutorget i Åbo och dess närhet visade att utomstående kan lindra följderna av ett dåd genom att påverka gärningsmannen och ge livsupprätthållande första hjälpen. Till detta anknyter dock risker. Trots riskerna är det viktigt att utomstående personer agerar på grund av att det kan ta tid innan myndigheter hinner ingripa i situationen. De utomstående hade en viktig roll då det gällde de samtal till nödcentralen med hjälp av vilka centralen kunde förmedla en bild av händelsen till polisen och akutvården. I denna situation är personer som har specialkompetens eller erfarenhet en viktig resurs.

3.5 Myndighetsåtgärder

Ögonvittnena var snabba med att ringa nödsamtal, och nödcentralen larmade polisen. Situationen var krävande. Många samtal om knivhuggningarna ringdes, men nödcentralen kunde dock skapa sig en bild av händelserna och offren. Polisen hade resurser inom centrumområdet. Gärningsmannen upptäcktes snart, och polisen kunde skickligt och snabbt stoppa honom, vilket hindrade att flera personer föll offer. Verksamheten var i enlighet med verksamhetsmodellerna som polisen utvecklat och övat under de senaste åren. Utvecklingsarbetet har varit framgångsrikt. Man kan dock inte utgå från att polisen alltid ska ha kapacitet för så snabbt avbrytande av ett våldsdåd. I situationen som avslutades inom några minuter fanns det inget behov av att ge ut ett varningsmeddelande. Det tar cirka en halv timme att ge ett varningsmeddelande.

Det går snabbt att larma akutvården. En viss fördröjning uppstod då det gällde att nå patienterna till följd av att akutvården väntade på polisens information om säkerheten inom området. Ytterligare fördröjning uppstod på grund av att denna information förmedlades genom nödcentralen till akutvården. Informationsgången skulle ha varit snabbare, om gemensamma samtalsgrupper hade använts. Vården av offren äventyrades dock inte på grund av dröjsmålet.

En direkt talkontakt mellan polisen och akutvården hade underlättat i och med att fältledaren för akutvården då tidigare hade fått information om var patienterna fast och den grova klassificeringen av dessa, till exempel patienter som kan gå och inte kan gå. Resurser hade tidigare kunnat allokeras för vård av de svårast skadade på Trätorget. I detta fall bestämdes vårdordningen enligt hur akutvårdarna närmade sig Trätorget. Ingen skada uppstod. Ur medicinskt perspektiv fick alla offren och gärningsmannen den vård de behövde i rätt tid. Karaktären av händelsen avvek från den traditionella uppfattningen om en storolycka där patienterna i allmänhet finns inom ett avgränsat område. I en händelse som är spridd inom ett stort område behövs information om lägesbilden så tidigt som möjligt. För detta krävs överenskomna modeller för förfarandena samt utrustning och anvisningar som stöder dessa.

En allmänt överenskommen princip är att den myndighet som, beroende på situationen, har den mest centrala uppgiften för att hantera en situation verkar som allmän ledare för situationen. I detta fall var det av polisen man i viss utsträckning förväntade sig mer beaktande och ledning av de övriga myndigheterna än vad som var fallet. En annan aspekt är att varje myndighet har sina lagstadgade uppgifter som de på eget initiativ ska sköta genast när det är möjligt. Alla myndigheter ska aktivt ta kontakt med varandra när de behöver uppgifter eller hjälp. På motsvarande sätt ska myndigheterna känna till och i sin verksamhet beakta de övriga myndigheternas behov och dela med sig av nödvändig information.

Räddningsväsendet larmades inte till uppdraget eftersom räddningsväsendet inte hör till myndigheterna som larmas för knivhuggningsfall. Räddningsväsendet anlände dock på eget

initiativ till platsen och assisterade polisen i den tekniska utredningen. Det hade funnits möjligheter att i vidare utsträckning anlita räddningsväsendet. I detta fall fanns det inte något större behov, men i en större situation måste man kunna använda räddningsväsendets resurser.

På basis av knivhuggningsfallet och utredningen av vissa andra tidigare situationer har myndigheterna inte bildat sig en exakt likadan uppfattning om aktionerna i en situation som involverar många myndigheter, och de har inte heller tillräckligt med information om myndigheternas uppdrag, behov och kapacitet.

Åbo universitetscentralsjukhus klarade av patientvården väl, och alla patienter fick den medicinska vård de behövde. Offer började anlända cirka 15 minuter efter att man hade fått förhandsuppgiften, med andra ord snart efter att beredskapen hade höjts. På sjukhuset hade man inte hunnit vidta alla planerade åtgärder. Det speciella i situationen var att man snabbt var tvungen att stärka sjukhusets säkerhetsarrangemang. På grund av att det var fråga om en terrorattack gav situationen upphov till mer oro och fruktan bland personalen än i de fall då det är fråga om ett sedvanligt våldsdåd. Hot och hotelser uppstod till följd av att den misstänkta gärningsmannen var på sjukhuset. På sjukhuset hade man önskat mer lägesinformation direkt från polisen.

Ett storolycksalarm gjordes inte för hela sjukhuset vilket påverkade hur den högsta ledningen och säkerhetsledningen slog larm och ordnade kommunikationen. Brister kunde ha uppkommit i allokeringen av resurser, kontakterna med grannsjukvårdsdistrikten, kontakterna med statsförvaltningen samt det allmänna upprätthållandet av sjukvårdsdistriktets lägesbild. Storolycksberedskapen hade under den senaste tiden vidareutvecklats, men på grund av den akuta situationen hann man inte ta de nyaste verksamhetskorten i användning. Dokumenteringen av situationen blev bristfällig.

Socialjouren kunde i rask takt inleda verksamheten på kriscentralen och öppna linjerna för kristelefonen. Från social- och krisjouren i Vanda fick man i form av handräckning bland annat handledning om de praktiska arrangemangen. Hjälpen var värdefull. På myndighetens begäran fick FRK snabbt igång sin frivilligverksamhet. Åbo stad beslöt att ombesörja stöd för alla som akut behövde psykosocialt stöd, oavsett hemvistkommun. Det var ett bra beslut.

Problemet var att få kontaktuppgifterna för offren och deras anhöriga. Det framgick att det inte finns någon lagstiftning som möjliggör utlämnande av uppgifter, och av denna anledning gjorde inte polisen det.

Krishjälpen efter den akuta fasen förverkligades huvudsakligen vid Åbo stads psykologienhet. Det fanns så mycket arbete att överbelastning uppstod och det normala arbetet stördes vid enheten. I beredskapsplanen inom stadens välfärdssektor behandlar man på ett övergripande sätt hur den akuta fasen ska inledas och förverkligas. I denna situation behövde man för en stor grupp människor långvarigt psykiskt stöd vilket ledde till överbelastning vid enheten. I beredskapsplanen behandlas inte psykosocialt stöd till denna del.

Händelsen krävde åtgärder och information i ett flertal organisationer, ända upp till den högsta statsledningen. Lokala och riksomfattande myndigheter sköter de operativa uppgifterna, men man behövde också ett ställningstagande från den politiska ledningen. Riksomfattande konsekvenser uppstod för många förvaltningsområden, vilket i sin tur krävde informationsgång mellan förvaltningsområdena lokalt och på ministernivå. I en mer omfattande situation som pågår längre hade man sannolikt behövt ett större utbyte av lägesbilden och mera riksomfattande åtgärder. Det som då hade blivit viktigare än det förverkligade var uppgifterna som ålagts statsrådet lägescentral och ministeriernas

beredskapschefsmöte samt informationsgången mellan ministerierna. De olika ministerierna behöver inom sitt förvaltningsområde information för samordningen av åtgärderna. Som exempel kan nämnas en höjning av sjukhusens riksomfattande beredskap, anvisningar till skolorna med tanke på följande skoldag eller de utrikespolitiska konsekvenserna.

4 SLUTSATSER

Slutsatserna innefattar orsakerna till händelsen. Med orsak avses olika slags faktorer bakom händelsen och omständigheter som har påverkat den. De kan vara direkta eller indirekta.

1. Det finns många människor som försöker resa in i Europa på grund av såväl de otrygga och fattiga förhållandena i avfärdslandet som västländernas goda levnadsstandard som en attraktiv faktor. Enligt sin utsaga lämnade gärningsmannen Marocko på grund av dåliga familjeförhållanden och det hot som ett fotbollshuligangång gav upphov till. Vid sin avfärd och ankomst till Finland var han inte särskilt radikaliserad och hörde inte till nätverk.

Slutsats: I de nordafrikanska länderna och Mellanöstern finns det en grogrund för jihadistiskt tänkande. Enligt statistiken är endast en liten del av de människor som kommit till Finland allvarligt radikaliserade. Totalt sett är asylsökandena inte något särskilt problem med tanke på våldskriminaliteten, men bland de inresande finns det enstaka personer som löper risk för radikalisering.

2. Gärningsmannen kunde utan problem ta sig från Marocko via Turkiet till Grekland och Schengenområdet. Han besökte många länder och uppehöll sig mest i Tyskland. Där hade han anmält sig som asylsökande och hade uppenbarligen varit skriven på en förläggning cirka sex månader. Först i Finland registrerades hans fingeravtryck i databasen Eurodac.

Slutsats: Asylsökningssystemet som grundar sig på Dublinkonventionen och databasen Eurodac fungerar inte på det sätt som varit avsikten. Det är möjligt att fritt röra sig inom Schengenområdet, och om fingeravtrycken inte tagits kan man använda olika identiteter i de olika länderna. Systemet kan utnyttjas på fel sätt under en lång tid.

3. När gärningsmannen ansökte om asyl i Finland uppgav han sig vara yngre än han är, dvs. som minderårig, och använde falskt namn. Ingen medicinsk åldersbestämning gjordes, och man skickade inte heller någon förfrågan om hans omständigheter till avfärdslandet. En myndig persons asylansökan kunde eventuellt ha betraktats som uppenbart grundlös och behandlats i ett påskyndat förfarande.

Slutsats: Det verkar vara lätt att uppträda under falskt namn och med fel ålder, och man utnyttjar inte alla metoder för att kontrollera personuppgifterna. Tolkningen har varit att man inte kan begära uppgifter från avfärdslandet, även om den part som ger upphov till ett hot inte är avfärdslandets stat eller myndigheter. När lögnen går igenom får man överdrivna förväntningar gällande framtiden. Det är tungt att leva med en falsk identitet.

4. En osäker och tung livssituation kan leda till att den egna identiteten upprätthålls med hjälp av icke-önskvärda metoder. Gärningsmannen började radikaliserar genom att titta på lättillgänglig radikalislamistisk propaganda. Senare fick han sympatier och stöd för sina tankar av en finländsk man med utlänningsbakgrund. Radikaliseringsstegen var den sedvanliga.

Slutsats: De långa asylprocesserna, inklusive besvärstiderna, som ofta tar cirka 1,5 år, skapar en betungande livssituation som kan ge upphov till mentalhälsoproblem och problembeteende. Situationen förvärras av förväntningarna som småningom raseras och livet i en lögn. Det är lätt att ty sig till radikalislamism till följd av att värvningen är avsiktlig och målmedveten.

5. Närkretsen var oroad över gärningsmannen och en del var till och med rädda för honom, men endast en person gav ett tips till myndigheterna. Tipset behandlades hos lokalpolisen,

Centralkriminalpolisen och Skyddspolisen, men det ledde inte till några praktiska åtgärder.

Slutsats: Polisorganisationernas förfaranden då det gäller att behandla tips hade inte utvecklats. Det är svårt att få informations som i ensamhet radikaliserad, och av denna anledning måste man även ta itu med få tips.

6. Gärningsmannen radikaliserades alltmer, och närkretsen såg en strak förändring i gärningsmannen. Ingen lämnade dock någon anmälan till myndigheterna eller någon annan part.

Slutsats: I Finland saknas en kanal med låg tröskel för att anmäla oro som anknyter till radikalisering. Totalt sett är oroshanteringen och det förebyggande arbetet splittrade, och för obetydliga resurser har allokerats för detta. I början av radikaliseringen är den bästa hjälpen samtalshjälp nära människan. Många orosfall faller alltför tungt på polisens lott, även om den lämpligaste hjälpen kunde erhållas från social- och hälsovårdsväsendet, en förläggning, organisationer eller religiösa samfund. Det finns inga enhetliga aktionsmodeller för att hjälpa en person som håller på att radikaliseras och för att hänvisa personen till en lämplig hjälpande partner.

7. Gärningsmannen beslöt sig för att enligt anvisningarna i propagandan begå dådet med vardaglig utrustning, och objekten var vanliga människor. Han hade först tänkt attackera militärer, med andra ord i praktiken beväringar. Gärningsmannen hade varit redo att dö som avslutning på sitt dåd. Utomstående personer började ingripa i knivhuggarens aktioner, och polisen stoppade dådet redan inom tre minuter efter att knivhuggningen hade börjat. Situationen avslutades snabbt, och av denna anledning gav man inget varningsmeddelande.

Slutsats: Det är svårt att förhindra dessa dåd som begås av en enskild person, om man inte har möjlighet att ingripa redan när radikaliseringen börjar. Under de senaste åren hade polisen i fråga om massmordssituationer vidareutvecklat sin aktionsförmåga på ett bra sätt. Det är dock inte realistiskt att förvänta sig att en motsvarande situation alltid kan stoppas så snabbt. Det finns inget sätt att snabbt varna människor.

8. Polisen och akutvården larmades snabbt till platsen. I initialfasen hade polisen bråttom, och man började inte använda myndigheternas gemensamma samtalsgrupper. Akutvården väntade på information om säkerheten inom området och fick denna en stund senare genom nödcentralen. Detta orsakade en liten fördröjning för akutvårdsenheterna då det gällde att nå fram till offren. Räddningsväsendet larmas inte till ett knivhuggningsuppdrag, men det anlände på eget initiativ till platsen. Alla offer fick den hjälp de behövde.

Slutsats: Det finns olika uppfattningar om ledningsmetoderna och -principerna då det gäller en situation där olika myndigheter är involverade. De olika myndigheterna känner inte nödvändigtvis till varandras behov, förfaranden och vilka resurser som står till förfogande. Bättre samverkan skulle ge större möjligheter att på ett smidigt sätt klara av till och med större situationer än denna.

9. Behovet av psykosocialt stöd var stort, och detta gavs i rask takt. Åbo stad beslöt sig snabbt för att tillhandahålla psykosocialt stöd för alla. Det fanns problem med att få kontaktuppgifter för offren och deras anhöriga.

Slutsats: I lagstiftningen finns det inga bestämmelser om hur parter som tillhandahåller psykosocialt stöd från polisen eller hälsovården kan få kontaktuppgifterna för människor som behöver stöd.

10. Händelsen krävde åtgärder och information i ett flertal organisationer. Mest berörde händelsen inrikesministeriets förvaltningsområde, men också social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde, statsrådets kansli och en del av den politiska ledningen. De indirekta konsekvenserna berörde ett stort område, även utlandet. Mellan varven förmedlades information endast i ringa utsträckning mellan förvaltningsområdena. Ett möte med beredskapscheferna sammankallades inte, men regeringen sammanträdde.

Slutsats: Förvaltningens centrala aktörer har jourarrangemang, och mellan förvaltningsområdena verkar statsrådets lägescentral. Sammanställningen av en lägesbild i statsrådets lägescentral och informationsdistributionen till de olika förvaltningsområdena fungerar osmidigt.

5 SÄKERHETSREKOMMENDATIONER

5.1 Behandlingstider för asylansökningar och besvär

Gärningsmannen var asylsökande. Trots sina dåliga utgångspunkter har det i asylsökandenas kretsar endast i ringa utsträckning framkommit brottslighet som tyder på radikaliserings. Bland de inresande finns det dock personer som redan är radikaliserade eller löper risk för att radikaliseras. Det finns också många sökande som inte har förutsättningar för att få asyl.

Gärningsmannen hade fått avslag på sin ansökan och väntade på förvaltningsdomstolens beslut på sitt besvär. Enligt utredningen radikaliserades han först i Finland. Detta påverkades av hans personlighetsdrag, Isis propaganda samt väntetiden på mer än ett år och osäkerheten gällande framtiden. Förlorad självaktning ger utrymme för intresse för exempelvis radikalislamism. Den osäkra väntetiden och de alltför höga förväntningarna som småningom raderas kan leda till mentalhälsostörningar och problembeteende.

När en person anmäler sig som asylsökande innebär det att hen lagligen kan uppehålla sig i Finland för att invänta ett lagakraftvunnet beslut i genomsnitt ett och ett halvt år. Behandlingstiden för en sedvanlig ansökan är i genomsnitt ett halvt år och för ett besvär cirka ett år. Nästan alla överklagar ett negativt beslut.

Utredningsgruppen rekommenderar att

Migrationsverket och justitieministeriet ska genom resursallokering och annan styrning se till att den totala genomsnittliga behandlingstiden för asylbeslut och besvär gällande dessa som anförts hos förvaltningsdomstolen förkortas betydligt från den nuvarande tiden på cirka 1,5 år. Påskyndat förfarande ska tillämpas i den utsträckning lagen tillåter det. Dessutom ska förfarandet påskyndas, om säkerhetsmyndigheten anser att sökanden utgör ett säkerhetshot. [2018-S24]

I många fall kan det för sökanden vara bättre att snabbt få ett beslut än att leva i en osäker situation som pågår länge. Under väntetiden är det svårt att anpassa sig och integreras på grund av att det inte finns någon säkerhet om att livet kommer att stabilisera sig i Finland.

En påskyndad behandling hos förvaltningsdomstolen grundar sig på ett säkerhetshot, och därför bör rättvisa i rättegången beaktas så att man inte till förvaltningsdomstolen sänder information som kan påverka avgörandet i ett besvär.

Det finns också problem med hur lagakraftvunna negativa beslut ska kunna verkställas, med andra ord hur personer kan sändas tillbaka till avfärdslanderna. Dessutom finns det en möjlighet att enligt nya grunder lämna in nya asylansökningar⁷⁷. I denna utredning fästs uppmärksamheten dock vid den väntetid som upprätthåller de överdrivna förväntningarna och som är skadlig för människan.

⁷⁷ Enligt Migrationsverket skulle man i direktivet om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (2013/32/EU) ge mer möjligheter att förebygga missbruk än i den Finlands nationella lagstiftning, men i Finland har inte alla artiklar om fortsatta ansökningar verkställts.

5.2 Utredning av asylsökandenas identitet

När gärningsmannen anlände till Finland uppgav han fel namn och ålder, vilket inte hade gått upp för myndigheterna före knivhuggningen. Många problem är förknippade med ärendet.

Om lögnerna hade uppdagats, hade det gett en sämre grund för asylansökan och ökat möjligheterna för tillämpning av det påskyndade förfarandet. Det hade eventuellt varit möjligt att förhindra den långvariga, lagliga vistelsen i Finland. Lögner är en indikation på att asylansökan också till andra delar kan vara bedräglig. Felaktiga förväntningar uppstår när lögnerna ser ut att fungera. Det är skadligt när förväntningarna raderas efter en lång väntan.

Det är tungt att leva och uträtta ärenden med fel identitet, och det finns inget lätt sätt att återta den riktiga identiteten. Situationen ökar belastningen som den övriga osäkerheten ger upphov till och mottagligheten för problem, till exempel sökande efter livets betydelse i den radikalislamistiska ideologin.

Utredningsgruppen rekommenderar att

Migrationsverket vidareutvecklar sina förfaranden så att alla rimligen tillbudsstående metoder utnyttjas för att reda ut asylsökandenas identitet och ålder. Metoderna omfattar åtminstone en särskild utredning av frågan i ett asylsamtal, åldersbestämningstest samt begäran om uppgifter från sökandens hemland, om det hot som sökanden utsätts för inte beror på staten. [2018-S25]

På basis av FN:s flyktingkonvention, direktivet om internationellt skydd⁷⁸ och utlänningslagen kan asylsökningssprocessen inte avslöjas till exempel genom att ställa frågor till en part som misstänks förfölja sökanden eller orsaka denna allvarliga olägenheter. I internationella konventioner ser det inte ut att ha satts upp några hinder för att sända förfrågningar om en sökandes identitet till dennas hemland, om det inte misstänks att sökandens hemland utsätter denna för förföljelse eller orsakar denna eller dennas närstående allvarliga olägenheter. Då det gäller en minderårig asylsökande är man också skyldig att utan dröjsmål börja spåra dennas föräldrar eller någon annan vårdnadshavare för denna. I detta fall är det fråga om att utreda barnets intresse, men samtidigt upptäcks eventuellt att fel namn och ålder har uppgetts.

Om det i något senare skede framgår att en sökande uppgett fel identitet, finns det skäl att anmäla detta till polisen för utredning av det straffrättsliga ansvaret och kontroll av hur lögnerna påverkar asylprocessen.

5.3 Möjligheterna för asylsökandens närkrets att berätta om sin oro

I gärningsmannens närkrets hade man redan under mer än ett halvt år observerat och varit orolig över att gärningsmannen var alltför intresserad av radikalislam och Isis propaganda. Gärningsmannen fick tydligen gensvar på sina tankar endast av en person. Många andra var trötta på och tidvis bekymrade över gärningsmannens prat. Till polisen lämnades endast en anmälan, uppenbarligen på grund av att problemen inte tockades som tillräckligt allvarliga, och å andra sidan har asylsökande ofta dåligt förtroende för polisen. Eventuellt undviker man också att kontakta polisen på grund av rädsla för att de egna problemen ska avslöjas.

⁷⁸ 2013/32/EU

Det naturliga vore att kontakta polisen, om ett klart hot framgår i aktiviteterna eller beteendet. En person som småningom radikaliseras kan dock visa symtom redan innan ett konkret hot uppstår. I detta fall är inte polisen den rätta parten, utan de anställda hos exempelvis förläggningen, skolan eller ett religiöst samfund. Ofta har de dock inte kompetens för att sköta ärendet eller också anses det inte höra till deras uppgifter.

I praktiken kan personer som håller på att radikaliseras, men som ännu inte börjat begå brott, identifieras endast inom närkretsen i samband med vardagen. Asylsökandena är en central grupp inom vilken det finns en risk för radikalisering. Samtidigt står de huvudsakligen utanför de sedvanliga tjänsterna för kommuninvånarna. Det vore viktigt att sänka tröskeln för asylsökandenas närkrets att uttrycka oro och be om råd.

Utredningsgruppen rekommenderar att

Inrikesministeriet ser till att man hos Migrationsverket eller någon annan aktör inom den tredje sektorn inrättar en rådgivningstjänst som kan kontaktas då det gäller olika frågor och oro som anknyter till asylsökande. I denna tjänst måste man känna till samarbetsparterna, till exempel polisen, religiösa samfund och olika parter som tillhandahåller hjälp, ger råd och alltid hänvisar ärenden och personer till ett lämpligt ställe. Tjänsten ska marknadsföras på många sätt bland annat av förläggningarna, religiösa samfund, på webben och vid möten med asylsökande. [2018-S26]

Många länder har olika tjänster som kan kontaktas i motsvarande ärenden. Till exempel i Tyskland har man sedan 2012 en tjänst som har kunnat kontaktas då man lagt märke till en person som håller på att radikaliseras⁷⁹. Också i exempelvis Storbritannien finns det många olika kanaler som kan användas för att få hjälp. I ett litet land som Finland torde det inte behövas separata kanaler för att ta kontakt i ärenden som gäller radikalisering, utan det borde vara möjligt att slå samman tjänsten med tjänster som anknyter till alla former av hjälpbehov bland asylsökandena. En riksomfattande tjänst kunde eventuellt också byggas upp på en liknande tjänst som redan finns. Om detta har till exempel verksamhetsmodellen *Tajua mut* utvecklats som verktyg för det uppsökande ungdomsarbetet. Denna bygger på en holländsk modell⁸⁰. Tjänsten bör vara tillgänglig per telefon, e-post, genom webbplatser och de sociala medierna.

5.4 Utveckling av arbetet för att förebygga radikalisering

I Finland finns det ett åtgärdsprogram för förebyggande av våldsam radikalism och extremism, och i detta har man lagt fram parterna som aktivt arbetar för denna fråga. De centrala aktörerna är Polisstyrelsen, polisinsättningar, Centralkriminalpolisen och Skyddspolisen. Några organisationer deltar aktivt i genomförandet av det praktiska arbetet med personer som löper risk för radikalisering eller som lider av våld.

Arbetet som anknyter till allvarliga terrorhot, till exempel internationell underrättelse eller behandlingen av de aktuella personerna har inte klarlagts i denna utredning på grund av att man inte har några uppgifter om att gärningsmannen tidigare skulle ha gjort sig skyldig till

⁷⁹ Nät- och telefontjänst som upprätthålls av utlänningsverket i Tyskland och dit man kan lämna meddelanden om observationer om radikalisering. <http://www.bamf.de/EN/DasBAMF/Beratung/beratung-node.html>. Hämtad 22.3.2018.

⁸⁰ Nederländska CPI-organisationens webbplats för att hjälpa ungdomar. www.publiekeinnovatie.nl/en/initiatives/multisignaal/. Hämtad 22.3.2018.

brott. Han hörde inte till nätverk och var inte heller ett sådant objekt som skulle ha krävt åtgärder av polisen eller Skyddspolisen. Det väsentliga var att reda ut för vilken typ av förebyggande arbete aktörerna i dag har kapacitet precis när det gäller den belägenhet som gärningsmannen hade.

För att polisinrättningarna, Centralkriminalpolisen och Skyddspolisen ska ha möjligheter att ingripa i en enskild persons aktiviteter måste det finnas konkret information. I det undersökta fallet bestod den konkreta förhandsinformationen praktiskt taget endast av ett tips som togs emot 2017. I denna situation fungerade inte förebyggandet, trots att informationen mottogs av tre olika organisationer. Förfarandena har därefter förbättrats.

Fortfarande verkar det som om de nämnda organisationernas arbete inte bildar en klar helhet då det gäller arbete som utförs nära människan. Mycket information har samlats in, men till exempel den praktiska Ankarverksamheten samt arbetet som utförs tillsammans med religiösa samfund varierar beroende på vilken polisinrättning det är fråga om. De organisationer som har kapacitet för att hjälpa har ringa resurser och endast lokal verksamhet. Man har dålig kännedom om möjligheterna som tillhandahålls av organisationer och religiösa samfund. Muslimsamfunden och i synnerhet religiösa ledare har en viktig roll då det gäller att identifiera individer som attraheras av militant religionstolkning som betonar våld. Tröskeln borde vara låg för att med den aktuella personen ta upp frågan och hänvisa hen till tjänsterna.

Arbete som utförs nära människor och samfund skulle vara till hjälp för att finna problemen och ingripa i dessa i tid och på ett effektivt sätt. För att finna och hänvisa personer som gärningsmannen som ensam radikaliserats finns det inga andra sätt än att ta fasta på de få tips som man kan få av gärningsmannen och närstående personer.

Utredningsgruppen rekommenderar att

Inrikesministeriet utreder tillsammans med social- och hälsovårdsministeriet på vilket sätt man ordnar finansieringen och styrningen av organisationerna som är nödvändiga i förebyggandet av radikaliserings så att verksamheten blir långsiktig och riksomfattande. Myndigheterna och andra aktörer ska få ordentlig information om tjänsterna som tillhandahålls av organisationer så att de som behöver hjälp kan hänvisas till rätt typ av hjälp. [2018-S27]

De organisationer som tas upp i åtgärdsprogrammet för förebyggande av våldsam radikaliserings och extremism är Helsinki Mission, Vuolle Setlementti och Kyrkans Utlandshjälp. Alla dessa har kapacitet att ta emot människor som löper risk för att radikaliserats samt hjälpa dem att finna en utväg ur den svåra situationen.

Utredningsgruppen rekommenderar att

Polisstyrelsen och Skyddspolisen kommer tillsammans överens om sådana klara verksamhetsmodeller för att hindra radikaliseringsprocesser som innehåller tillräckligt med observationer och uppbyggande av förtroende nära människor och samfund samt förmåga att i tid hjälpa personer som är i början av radikaliseringsstegen att finna lämpliga tjänster (till exempel hälsovården, socialväsendet och organisationer). [2018-S28]

Samarbetet mellan de olika aktörerna kan kräva att bestämmelserna om informationsgången utvecklas.

5.5 Ledning av en mångmyndighetssituation

I utredningen framgick det att myndigheterna i någon utsträckning har olika uppfattningar om hur en mångmyndighetssituation ska ledas. Det vanligaste är att man anser att det för varje situation och beroende på fallet klart finns en primär myndighet som ska sköta den allmänna ledningen av en situation⁸¹.

Den aspekt gällande en primär myndighet som beskrivits ovan och den princip om en allmän ledning som grundar sig på denna tas i lagstiftningen upp endast i räddningslagen då det gäller räddningsuppdrag i anslutning till olyckor. I akuta situationer vidtar alla myndigheter inom sitt förvaltningsområde akuta åtgärder enligt instruktionerna och med beaktande av de nödvändiga säkerhetsfaktorerna i situationen.

En mångmyndighetssituation kräver intensivt samarbete, och den inbördes kommunikationen måste fungera. Alla aktörer måste vara aktiva, förstå den totala situationen, dela med sig av lägesinformation och beakta de övriga myndigheternas uppdrag och behov. I akuta situationer är de viktigaste aktörerna i allmänhet nödcentralen, polisen, räddningsväsendet, akutvården och det psykosociala stödet. Alla dessa måste utan dröjsmål kunna involveras i en situation så att de kan sköta sina uppgifter och få den information de behöver.

I de utredda knivhuggningarna och i vissa tidigare situationer⁸² har en del av aktörerna stannat och väntat på någon annan myndighets starka allmänna ledning som inte förverkligats. I Åbo uppstod det dröjsmål på grund av att akutvården väntade på tillförlitlig information om säkerhetssituationen på området, och denna fick man inte omedelbart. Räddningsväsendets enheter anlätades efter att räddningsväsendet erbjudit stöd. Myndigheterna samordnade varken gemensam information eller gemensamt informationsmöte. Information om offren utbyttes inte, vilket ledde till missförstånd om

⁸¹ Polisen använder också ordet allmän ledning internt.

⁸² Justitieministeriet (2009) *Skolmassakern i Jokela 7.11.2007*. Undersökningskommissionens rapport. Publikation 2009/2. Justitieministeriet: Helsingfors.

Justitieministeriet (2010) *Skolmassakern i Kauhajoki 23.9.2008*. Undersökningskommissionens rapport. Publikation 11/2010. Justitieministeriet: Helsingfors.

Olycksutredningscentralen (2009) *Inblandning av renat avloppsvatten i ledningsnätet för hushållsvatten i Nokia 28–30.11.2007*. Utredningsrapport B2/2007Y. Olycksutredningscentralen: Helsingfors.

Olycksutredningscentralen (2014) *Miljöolycka vid gruvan i Talvivaara i november 2012*. Utredningsrapport Y2012-03. Olycksutredningscentralen: Helsingfors.

Olycksutredningscentralen (2015) *Flygolycka vid Jämijärvi 20.4.2014 som ledde till att åtta fallskärmshoppare avled*. Utredningsrapport L2014-02. Olycksutredningscentralen: Helsingfors.

antalet offer i informationen. Det psykosociala stödet stod utanför och fick inte på ett smidigt sätt de nödvändiga uppgifterna om offren och deras närstående. Ingen gemensam ledningsplats sammankallades på situationsplatsen eller någon annanstans. Man hade inga samtalsgrupper för många myndigheter. Detta ledde inte till någon väsentlig skada, men för att klara av en mer invecklad situation behövs utvecklingsåtgärder.

Utredningsgruppen rekommenderar att

Inrikesministeriet och social- och hälsovårdsministeriet harmoniserar instruktionerna om de bästa lednings- och kommunikationssätten i en situation med många inblandade myndigheter så att behövliga myndigheter kan delta och aktivt involveras i alla akuta, stora situationer. De centrala aktörerna är nödcentralen, polisen, räddningsväsendet, akutvården och socialväsendet (inklusive det psykosociala stödet). [2018-S29]

5.6 Varning till befolkningen

Polisen grep gärningsmannen inom tre minuter efter att knivhuggningen hade börjat. Av denna anledning fanns det varken behov av eller tid att ge ett varningsmeddelande. Visserligen var situationen oklar en stund på grund av att man inte med säkerhet visste huruvida det fanns många gärningsmän eller om attacken hade planerats så att också något annat var på gång. På grund av detta meddelade polisen att man bör undvika att röra sig i Åbo centrum. Medierna upprepade detta meddelande, och det tystnade i centrum.

Ett varningsmeddelande i radio och TV lämpar sig inte för denna typ av snabb situation. Det tar cirka en halv timme att förmedla ett varningsmeddelande. Förutom att man ger ett varningsmeddelande kan man också ge den allmänna varningssignalen genom fasta befolkningslarmsystem eller från högtalarbilar inom glest befolkade områden. Dessa metoder tillämpas sällan, och det kan finnas en tröskel för snabb tillämpning. Genom högtalare kan också muntliga anvisningar ges.

Utredningsgruppen rekommenderar att

Inrikesministeriet och Nödcentralsverket utvecklar nya verksamhetsmodeller för snabba varningar till befolkningen. En effektiv metod vore att förmedla varningar i form av SMS och med hjälp av en applikation till mobiltelefonerna bland dem som är närvarande (till exempel applikationen 112 Finland). Fördelen med en smarttelefonapplikation vore möjligheten att ge en varning med hög volym i kombination med ljus och vibrationer, på många språk och med klara anvisningar. [2018-S30]

5.7 Vidareutveckling av verksamheten vid statsrådets lägescentral

I stora olyckor, terrorattacker och andra motsvarande allvarliga händelser behövs statsledningen i kommunikationen med medborgarna, för att bedöma effekterna av en händelse på kommande beslut och i vissa fall för att styra resurser till att klara av en händelse. Det kan också uppstå utrikespolitiska effekter. Av statsledningen reagerade republikens president, statsministern och inrikesministern snabbt på knivhuggningen i Åbo. Det är dock de behöriga myndigheternas uppgift att leda och hantera en akut situation.

Ett extra ordinarie möte för ministeriernas beredskapschefer kan sammankallas, om det krävs att nationella eller även internationella åtgärder vidtas av flera förvaltningsområden. Vid beredskapschefernas möte samordnas samarbetet mellan ministerierna, och efter behov bereds ärenden för kanslichefsmöten.

Då det gäller knivhuggningen i Åbo ansåg man inte att det behövdes ett beredskapschefsmöte, trots att det i början inte fanns någon säkerhet om huruvida situationen hade upphört. Ett möte hade eventuellt behövts, om situationen förblivit oklar eller till exempel i det fall att det funnits behov av att i hela landet höja sjukhusens, polisens, gränsbevakningens, räddningsväsendets och akutvårdens beredskap. I stor omfattning kunde konsekvenser också ha uppstått för skolor, förläggningar eller religiösa samfund. Förvaltningsområdena verkar självständigt, men i en omfattande situation leder en gemensam uppfattning om situationen till ett bättre slutresultat.

Det som är viktigt när statsledningen, beredskapscheferna och ministerierna aktiveras är att statsrådets lägescentral får tillgång till de nödvändiga uppgifterna för distribution som stöd för besluten och verksamheten.

Utredningsgruppen rekommenderar att

Statsrådets lägescentral avtalar med förvaltningsområdena om hur lägesinformation ska förmedlas från förvaltningsområdena och deras underställda ämbetsverk på ett smidigt sätt och utan dröjsmål till statsrådets lägescentral, statsledningen och olika förvaltningsområden för distribution. Målet ska vara att statsledningens och de behövliga förvaltningsområdenas åtgärder kan vidtas utan dröjsmål. [2018-S31]

5.8 Kontaktuppgifter för människor som behöver psykosocialt stöd

De parter som började ge psykosocialt stöd hade svårigheter att få information om offrens och deras närstående personers identitet. Uppgifterna hade behövts för att kunna tillhandahålla hjälp så snart som möjligt. Det är viktigt att snabbt kunna ge hjälp, och å andra sidan borde de som ger hjälp smidigt kunna påbörja sitt arbete. Det framgick att lagstiftningen inte innehåller några bestämmelser på basis av vilka polisen kunde ha lämnat ut uppgifter om dem som behövde stöd.

Utredningsgruppen rekommenderar att

Inrikesministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet bereder bestämmelser om i vilka olycks- och våldsbrottssituationer polisen och hälsovården ska lämna ut uppgifter om offrens och de nära anhörigas identitet för behoven inom det psykosociala stödet. [2018-S32]

Också med tanke på EU-direktivet om bekämpning av terrorism⁸³ vore det nödvändigt att iaktta rekommendationen. Enligt direktivet ska offer för terrorism kunna erbjudas emotionellt och psykologiskt stöd. I förfarandena bör man beakta samordningen mellan de berörda myndigheterna så att behoven bland offren och deras familjemedlemmar kan

⁸³ 2017/541/EU, artikel 24, punkterna 2–4. De lagar, förordningar och förvaltningsbestämmelser som förutsätts i direktivet ska sättas i kraft senast 8.9.2018.

Verkställigheten av direktivet kräver planering, samordning, uppdatering av beredskapsplanerna, träning samt inkluderande av tredje sektorn, till exempel Brottsofferjouren⁸⁴, i planeringen och kommunikation om förfarandena till olika aktörer.

Under utredningens gång har utredningsgruppen fått kännedom om följande, mest väsentliga åtgärder som vidtagits efter knivhuggningarna och vars syfte har varit att förhindra motsvarande händelser eller inskränka skadorna.

Inrikesministeriet har också tillsatt Gränssnittprojektet vars mål är att förbättra ingripandet i observationer som gäller radikaliserings. Nationella åtgärdsprogrammet för förebyggande av våldsbejakande radikaliserings och extremism innehåller en plan om att inrätta stödtjänsten Helpline för familjer och deras närkrets.

Polisstyrelsen har i polisinrättningarnas resultatavtal beaktat behandlingen av tips om radikaliserings och hur man ska reagera på dess i syfte att säkerställa de lokala åtgärderna.

Inom justitieministeriets förvaltningsområde har man ökat personresurserna för behandlingen av asylärenden i förvaltningsdomstolarna.

För myndigheterna som deltar i nödcentralsverksamheten har man planerat och berett ett enhetligt mångmyndighetslarm med tanke på massvåldssituationer. Ett nytt datasystem kommer att ställas till Nödcentralsverkets förfogande, och med hjälp av detta kan man i överbelastningssituationer styra samtal till andra nödcentraler.

⁸⁴ Brottsofferjouren (RIKU) är en av organisationer driven stödtjänst för brottsoffer.

myndighetsmeddelande som redan beställts för applikationen 112 Finland. Också Nödcentralsverkets nya ledningscentral har beredskap för att genom många kanaler varna befolkningen.

Åbo universitetscentralsjukhus ÅUCS har gjort många uppdateringar i sina planer. De system som används för att larma personal vidareutvecklas. I dag kan beslut om en storolyckssituation fattas på en lägre nivå. Samarbetet med polisen har utvidgats bland annat så att fältpatrullerna har besökt sjukhuset för att bekanta sig med lokalerna. En applikation med en lägesjournal tas i användning för att förbättra dokumentationen och informationsgången.

Åbo stad har vidareutvecklat arrangemangen för att larma personal samt skapat en checklista för kriskommunikationen, en mall för en krisnyhet och färdiga mallar för kriskommunikationen på webben. Staden har börjat bygga upp processer för krisstödet i syfte att klarlägga rollerna. Utvärderingen av knivhuggningsfallet har medfört preciseringar i frågor som ska utvecklas.

Helsingfors 14.6.2018

Kai Valonen

Mika Hatakka

Vesa Lund

Marja Nyrhinen

Olli Ruohomäki

Tarja Wiikinkoski

Kari Ylönen

KÄLLFÖRTECKNING

Skriftliga källor

- Nederländska CPI-organisationens webbplats för att hjälpa ungdomar.
www.publiekeinnovatie.nl/en/initiatives/multisignaal/. Hämtad 22.3.2018.
- Bouzar, D. (2016) Rescue mission: Freeing young recruits from the grip of ISIS. *Scientific American*, March 25: 1–13.
- European Parliament (2017) *Setting up a special committee on terrorism, its responsibilities, numerical strength and term of office*. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0307+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>. Hämtad 14.12.2017.
- EUROPOL (2017) *European Union Terrorism Situation and Trend Report*.
<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2017>. Hämtad 14.12.2017.
- Gill, P. et. al. (2014) Bombing alone: tracing the motivations and antecedent behaviors of lone-actor terrorists. *Journal of Forensic Sciences*. 59 (2): 425–435.
- Intelligence and Security Committee of Parliament (2018) *Annual Report 2016–2017*.
<http://isc.independent.gov.uk/committee-reports/annual-reports>. Hämtad 14.12.2017.
- International Organization for Migration (IOM) (2018) *World Migration report 2018*.
<https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>. Hämtad 14.12.2017.
- Juntunen, M. (2017) *Marokon-tutkijan näkökulmia Turun terrori-iskuun*. Finlands Mellanösterninstitut, bloggen Lähi-itä NYT. <https://lahi-itanyt.fi/nyt/marokon-tutkijan-nakokulmia-turun-terrori-iskuun/>. Hämtad 20.2.2018.
- Kellner, A. M. (toim) (2017) *Democracy and Terrorism – Experiences in Coping with Terror Attacks, Democracy and Terrorism – Experiences: Case Studies from Belgium, France, Israel and Norway*. International Policy Analysis. <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/13552-20171023.pdf>. Hämtad 14.12.2017.
- Mankinen t. et al. (2016) *Nationella åtgärdsprogrammet för förebyggande av våldsam radikaliserings och extremism*. Inrikesministeriets publikation 15/2016. Inrikesministeriet: Helsingfors.
- Merin, O. et al. (2017) Terrorist Stabbings – Distinctive Characteristics and How to Prepare for Them. *The Journal of Emergency Medicine*. (53) 4: 451–457.
- Muhlberger, W. & Ruohomäki, O. (2017) *Middle Eastern terror in flux: Mosul after Daesh, Daesh after Raqqa*. FIIA Briefing Paper 212, The Finnish Institute of International Affairs.
- Justitieministeriet (2009) *Skolmassakern i Jokela 7.11.2007*. Undersökningskommissionens rapport. Publikation 2009/2. Justitieministeriet: Helsingfors.
- Justitieministeriet (2010) *Skolmassakern i Kauhajoki 23.9.2008*. Undersökningskommissionens rapport. Publikation 11/2010. Justitieministeriet: Helsingfors.
- Olycksutredningscentralen (2009) *Inblandning av renat avloppsvatten i ledningsnätet för hushållsvatten i Nokia 28–30.11.2007*. Utredningsrapport B2/2007Y. Olycksutredningscentralen: Helsingfors.
- Olycksutredningscentralen (2014) *Miljöolycka vid gruvan i Talvivaara i november 2012*. Utredningsrapport Y2012-03. Olycksutredningscentralen: Helsingfors.
- Olycksutredningscentralen (2015) *Flygolycka vid Jämijärvi 20.4.2014 som ledde till att åtta fallskärmshoppare avled*. Utredningsrapport L2014-02. Olycksutredningscentralen: Helsingfors.
- Onodera, H. (2017) Odottamisen monimuotoisuus nuorten turvapaikan hakijoiden arjessa. I verket Honkasalo, V., Maiche, K., Onodera, H. Peltola, M. & Suurpää, L. (red.): *Nuorten turvapaikanhakijoiden elämää vastaanottovaiheessa*. Ungdomsforskningsnätverket/Ungdomsforskningsnätverket Nätpublikationer 120..
- Piispa, M., Sambou, S. & Alanko, M. (2017) *Turvallisuuden kokemukset vastaanottokeskuksissa*. Työntekijöiden näkemyksiä vastaanottokeskusten turvallisuudesta toukokuussa 2016 toteutetussa turvallisuuskyselyssä. Justitieministeriets publikation 2017: 1. Justitieministeriet: Helsingfors.

- Radicalization Awareness Network, Exit-working group. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-exit/index_en.htm
Webbplatsen för EU-arbetsgruppen för förebyggande av våldsamt radikaliserings. Hämtad 14.12.2017.
- Ramboll (2017) *Efforts to Prevent Extremism in the Nordic Countries*.
<http://uim.dk/publikationer/efforts-to-prevent-extremism-in-the-nordic-countries>. Hämtad 8.1.2018
- Brottsförklaringsmyndigheten (2018) *Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen projekti väkivaltaisen ekstremismin ja radikalisoitumisen tunnistamiseksi*. Brottsförklaringsmyndighetens rapport 28.2.2018.
- Roy, O. (2017) *Jihad and Death: The Global Appeal of Islamic State*. Hurst and Company: London.
- Nät- och telefonförklarings som upprätthålls av utlänningsverket i Tyskland och dit man kan lämna meddelanden om observationer om radikaliserings.
<http://www.bamf.de/EN/DasBAMF/Beratung/beratung-node.html>. Hämtad 22.3.2018.
- Schuurman, B. et al. (2017) Lone Actor Terrorist Attack Planning and Preparation: A Data-Driven Analysis. *Journal of Forensic Sciences*. (1): 1–10.
- Inrikesministeriet (2016) *Nationella åtgärdsprogrammet för förebyggande av våldsamt radikaliserings och extremism*. 4.5.2016. Inrikesministeriets publikation 15/2016. Inrikesministeriet: Helsingfors.
- Inrikesministeriet (2017) *Årsrapport för nationella åtgärdsprogrammet för förebyggande av våldsamt radikaliserings och extremism*. Inrikesministeriets publikation 23/2017.
- Inrikesministeriet (2018) *Väkivaltaisen ekstremismin tillståndskatsaus 1/2018*. Arvio väkivaltaisen ekstremismin tillståndskatsaus Suomessa vuonna 2017 ja kehityksen suunta. Erikoistarkastelussa naiset ja lapset radikaali-islamistisissa terroristijärjestöissä. Inrikesministeriets publikation 13/2018.
- Inrikesministeriet (2015) *Yleisjohtajuutta moniviranomaistilanteissa selvittäneen työryhmän loppuraportti*. Raportti 10.12.2014. Inrikesministeriets publikation 1/2015. Inrikesministeriet: Helsingfors.
- Snellman, O., Seikkula, J., Wahlström, J. & Kurri, K. (2014) Aikuisten turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten mielenterveyden ja psyykkisten ongelmien erityispiirteet. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti*. (51): 203–222.
- Social- och hälsovårdsministeriet (2009) *Traumaattisten tilanteiden psykososiaalinen tuki ja palvelut*. SHM:s publikationer 2009:16. Social- och hälsovårdsministeriet: Helsingfors.
- Special report: The psychology of terrorism. *Scientific American*. March 25, 2016. Temanummer.
- Stiftung, F. E. & Chambre des Représentants de Belgique, Enquête Parlementaire (2017) Belgiska parlamentets redogörelse för terrordåden på flygfältet och metrostationen Maelbeek i Bryssel. 15 juin 2017, *Chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l'aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles, y compris l'évolution et la gestion de la lutte contre le radicalisme et la menace terroriste*.
- Toim. (2016) Beyond Fear: The Psychology of Terrorism (Cover Story). *Scientific American*. (27) 3: 32–33.
- Stockholms stads rapport om utvärderingen av åtgärderna efter terrordådet i Stockholm. Utvärdering av hanteringen i Stockholms stad av terrordådet i centrala Stockholm den 7 april 2017. Augusti 2017 <https://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1912835>.
- Rapport från Stockholms räddningsväsende om terrordådet i Stockholm. Erfarenheter efter den 7 april SSBF:s behov av utvecklad förmåga vid en terrorhändelse.
https://www.storstockholm.brand.se/globalassets/dokument/ovrigt/170621_storstockholm-brandforsvars-erfarenhetsrapport-efter-terrordadet-7-april.pdf.
- Stockholmspolisens rapport om terrordådet i Stockholm. Utvärdering av den nationella särskilda händelsen Nimo. <https://polisen.se/siteassets/dokument/utvarderingar/utvardering-av-attentatet-i-stockholm-7-april-2017.pdf>.

Tähti, A., Gürsoy, M. & Svedström-Oristo, A.-L. (2017) Oikeuslääketieteelliset tutkimukset turvapaikanhakijoiden iän selvittämiseksi Suomessa. *Suomen Hammaslääkärilehti*, (XXIV) 13: 46–48.

Utredningsmaterial

- 1) Polisens förundersökningsmaterial
- 2) Samråd
- 3) Väderleksuppgifter
- 4) Sammanfattning av polisens kommunikationsåtgärder
- 5) Instruktioner för polisens situationsledning, kommunikation och förebyggande verksamhet
- 6) Migrationsverkets uppgifter om gärningsmannen
- 7) Migrationsverkets anvisningar
- 8) Uppgifter om knivhuggningsoffren och vårdåtgärderna
- 9) Akutvårdens beslut om servicenivå
- 10) ÅUCS instruktioner om storolyckor, larmpraxis och uppgifter om säkerhetsarrangemangen
- 11) Uppgifter om terrorattacker som gjorts utomlands och hur dessa förhindras
- 12) Jourhavandes lägesjournaler hos Polisstyrelsen, statsrådets lägescentral, inrikesministeriets räddningsavdelning samt social- och hälsovårdsministeriet
- 13) Rapporter om det psykosociala stödet
- 14) Nödcentralens inspelningar
- 15) Videoinspelningar för 112-programmet
- 16) Räddningsväsendets lägesjournal
- 17) Uppgifter om förvaltningsdomstolarnas resurser och behandlingstider för besvär
- 18) Separat utredning om kommunikationen
- 19) Videoinspelningar av informationsmötena
- 20) Uppgifter om asylsökandenas brott och andra problem
- 21) Uppgifter om kyrkans verksamhet och beredskap
- 22) Gränsbevakningsväsendets åtgärder
- 23) Reach Out-projektets slutrapport
- 24) Åbo stads beredskapsplan
- 25) Privat läkarstations redogörelse för krisarbetet
- 26) Uppgifter om bevakningsföretagens verksamhet
- 27) Räddningsväsendets larm- och olycksredogörelser

SAMMANFATTNING AV UTLÅTANDEN OM UTKASTET TILL UTREDNINGSRAPPORTEN

Utkastet till utredningsrapport har varit utsänt på remiss hos inrikesministeriet (polis-, räddnings- och migrationsavdelningen), social- och hälsovårdsministeriet, justitieministeriet, statsrådets kansli (lägescentralen), Polisstyrelsen, Skyddspolisen, Migrationsverket, Nödcentralsverket, Åbo stad och Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt. De anhöriga till dem som avled i knivhuggningen, de som skadades i knivhuggningen och gärningsmannen har dessutom haft möjlighet att ge ett utlåtande.

Inrikesministeriet föreslår preciseringar i detaljerna i utkastet till utredningsrapport och för fram att åtgärdsprogrammet för våldsbejakande radikaliserings och extremism innehåller en åtgärd som gäller att etablera stödtjänsten Helpline. Det har inte funnits resurser, men det fortfarande mycket aktuellt att etablera kanalen.

Beträffande rekommendationen om en rådgivningstjänst för asylsökande konstaterar ministeriet att verksamheten skulle kräva stora resurser som i dagens läge inte kan lösgöras. Tjänsten får inte heller vara överlappande med de nuvarande respons- och förfrågningskanalerna. Information om de konkreta orosmomenten som anknyter till radikaliserings borde i sin tur styras direkt till polisen. Inrikesministeriet understöder att organisationer som stöder myndighetsarbetet anvisas finansiering i budgeten.

I fråga om ledningen av en situation med många myndigheter konstaterar ministeriet att de nödvändiga anvisningarna finns, men övningarna varierar och borde utvidgas.

Finansministeriet svarar för användningen av gemensamma kanaler för samtalsgrupper i radionätet. Lagstiftningen om åligger i sin tur också justitieministeriet.

Varningsmeddelandena måste bli bättre i situationer där det finns mer tid för meddelandena.

Inrikesministeriet anser att beskrivningen av rollfördelningen mellan de lokala myndigheterna, ministeriets jourhavande, beredskapschefsmötet samt statsrådets lägescentral är något vag i utkastet till utredningsrapport. Inrikesministeriet beskriver rollfördelningen, och i enlighet med denna framläggs ett förslag till rekommendation om frågan och till grund för rekommendationen.

I sitt utlåtande fäster social- och hälsovårdsministeriet uppmärksamhet vid att myndighetsradionätet Virve har stor betydelse i olika störningssituationer. Vidare behövs en förbättring av den operativa uppbyggnaden och användningen av polisens, räddningsväsendets och social- och hälsovårdens Virve-samtalsgrupp. Förbättringen ska styras och följas upp på riksnivå till exempel i en styrgrupp och huvudanvändargrupp för myndighetsradionätet under ledning av finansministeriet. Vid utvecklingen av myndigheterna fältledning och allmänna ledning ska man enligt ministeriet beakta möjligheterna som digitaliseringen ger i olika ledningssystem.

Ministeriet anser att man i utkastet till utredningsrapport gjort en bra sammanfattning av utmaningarna i förebyggandet av våldsbejakande radikaliserings i Finland. Det behövs en utveckling och utvidgning av myndighets- och organisationssamarbetet. I dagens form bildar det förebyggande arbetet inte en klar helhet. Ministeriet instämmer i att projektkaraktären och splittringen av samt de alltför ringa resurserna för verksamheten påverkar det förebyggande arbetet negativt. Tills vidare är det bara minderåriga som är föremål för Ankarverksamheten, och verksamheten förverkligas inte ordentligt på riksnivå.

Social- och hälsovårdsministeriet anser att samarbetet med organisationer är mycket viktigt, och av denna anledning finns det skäl att involvera organisationer på gräsrotsnivå i verksamheten. Också i muslimernas samfund finns det potential för att identifiera

problempersoner och ge dem handledning. Arbete som utförs nära människor och samfund skulle vara till hjälp för att finna problemen och ingripa i dessa i tid och på ett effektivt sätt. Ministeriet anser det vara viktigt att närkretsen kan utnyttja den kanal och den möjlighet för att uttrycka sin oro som tas upp i rekommendationen i utkastet till utredningsrapport. Dessutom lägger ministeriet fram många korrigeringsförslag gällande detaljerna.

Justitieministeriet konstaterar att den överbelastning som besvär har orsakat förvaltningsdomstolarna kan lösas före utgången av 2018, och att man i och med förändringarna har starka resurser för att behandla asylärenden. Det större behovet av muntliga behandlingar har orsakat fördröjningar i avgörandena. Ministeriet påpekar att en del av besluten kan verkställas under behandlingen i förvaltningsdomstolen, och därför orsakas ingen fördröjning i verkställigheten. Finansministeriet sköter resursallokeringen för förvaltningsdomstolarna, men någon annan handledning kan inte ordnas för oberoende domstolar kan inte ordnas.

Den myndighet som sköter verkställigheten kan till exempel ringa till förvaltningsdomstolen och påskynda ett enskilt ärende av skäl som anknyter till verkställigheten. I det fall att man önskar att ett ärende ska påskyndas enligt en grund som anknyter till ett säkerhetshot kan detta efter behov föreskrivas i lag.

Ministeriet fäster uppmärksamhet vid verkställigheten av direktivet om bekämpning av terrorism och i synnerhet vid en förbättring av offrets ställning. Bland annat avgiftsfria tjänster, långsiktig eftervård, finansiering, jämn kvalitet och förmåga att betjäna utländska offer eller finländska offer som återvänder till Finland är frågor som torde kräva ett klarläggande och begrundande. Dessutom borde olika parter kännedom om Brottsofferjouren förbättras och offrens stödtjänster inkluderas i riksomfattande, regionala och lokala beredskapsplaner och övningar. Det kan finnas ett behov av webbplatser med information om stödtjänsterna. En fråga som också bör begrundas är huruvida statsrådets lägescentral eventuellt kunde anlitas för samordningen. Enligt ministeriet kan man med de tre rekommendationerna i utkastet till utredningsrapport stödja verkställigheten av direktivet om terrorism.

I sitt utlåtande uppger statsrådet kansli att utkastet till utredningsrapport ger rätt bild av situationen, och att man inte har något att tillägga i ärendet.

Polisstyrelsen anser att behandlingen av frågorna är mycket övergripande och detaljerad i utkastet till utredningsrapport. Slutsatserna svarar i huvudsak mot polisens uppfattning om händelserna. Polisstyrelsen lägger fram många detaljerade anmärkningar för begrundande av utredningsgruppen.

Praxisen har varit att akutvårdare inte går in i vissa bostäder ensamma, utan väntar på information om säkerheten från polisen. På en allmän plats blir denna typ av verksamhetsmodell inte aktuell. I en akut situation verkar polispatruller i samtalsgrupper för "den dagliga verksamheten". I en snabb situation äventyrar byten av samtalsgrupper patrullernas gemensamma lägesbild. Den rätta modellen är att nödcentralen används som meddelandecentral innan man fått kontroll över situationen. Med hjälp av en sammankallande samtalsgrupp övergår man till gemensamma samtalsgrupper. I detta fall fick polisen ingen kallelse, och inte heller polisen gav en kallelse.

Polisstyrelsen för fram att tipset om gärningsmannen bedömdes, men på basis av bedömningen ansågs det inte finnas något behov av tilläggsåtgärder. Polisstyrelsen har konstaterat att åtgärder som vidtagits och som kommer att vidtas är nödvändiga för att förbättra behandlingen av tips.

Det är i huvudsak tillrådligt att säkerhetsrekommendationerna iakttas. I fråga om rådgivningstjänsten för asylsökande konstaterar Polisstyrelsen att tillräcklig hänsyn måste tas till resurs- och språkfrågorna. I förebyggandet av radikaliserings bör man i sin tur genom lagstiftning ge hälsovården och utrikesministeriet en möjlighet att lämna uppgifter på eget initiativ.

Då det gäller rekommendationen om ledningen av verksamhet med många myndigheter anser Polisstyrelsen att den inte till alla delar är realistisk. I en snabb situation är det inte realistiskt att en "stark" allmän ledning kunde inledas omedelbart med alla grupper. Det viktigaste är att alla aktörer utför sin grundläggande uppgift genom att reagera snabbt och handla så effektivt som möjligt. I vissa fall kan det till och med rubba de på förhand planerade förfarandena och skapa problem för ledningen, om frivilliga resurser som är mindre betydande med tanke på utfallet av en situation anländer till en händelseplats.

Skyddspolisen fäster uppmärksamhet vid de punkter i utkastet till utredningsrapport enligt vilka tipset som polisen mottog om gärningsmannen inte ledde till några åtgärder. Skyddspolisen påpekar att tipset förbehandlades och bedömdes enligt den normala processen hos Skyddspolisen, uppgiften registrerades i Skyddspolisens datasystem, och de normala registerkontrollerna gjordes. Tipset tolkades så att det inte avspeglar ett konkret hot om ett terrordåd, men kan påvisa en anknytning till ISIL-organisationen (=ISIS). Av denna anledning antecknades det i händelsehandlingen att samtal ordnas i ärendet i syfte att få närmare uppgifter. I detta sammanhang ansågs det dock inte finnas några skäl att prioritera detta tips framom de andra i kön och den pågående operativa verksamheten. Hos Skyddspolisen är man fortlöpande tvungen att göra prioriteringar i verksamheten. Det internationella informationsutbytet har ökat enormt mycket, och rikligt med information genereras också i Skyddspolisens egna underrättelser. Tipset är endast en del av denna helhet.

I sitt utlåtande lägger Migrationsverket fram många korrigeringar och anmärkningar i anslutning till detaljerna. Verket preciserar att det i ett asylförfarande är fråga om ett förvaltningsförfarande till vilket inga särskilda utredningsbehörigheter anknyter. En central utredningsmetod går ut på att muntligen höra en person.

I fråga om rekommendationen om en snabb behandling av ansökningar konstaterar verket att man alltid försöker fatta ett beslut på en ansökan om internationellt skydd utan dröjsmål inom gränserna för de tillgängliga resurserna och omständigheterna, utan att dock äventyra en omsorgsfull individuell bedömning. Ett påskyndat förfarande kan tillämpas när vissa lagstadgade förutsättningar uppfylls, vilket kräver en individuell bedömning. Av utkastet till utredningsrapport framgår det inte klart enligt vilken grund gärningsmannens ansökan borde ha ansetts vara uppenbart grundlös, om det hade konstaterats att gärningsmannen var myndig.

Man har försökt effektivisera utredningen av asylsökandens identitet. I sin tolkning har Migrationsverket iakttagit försiktighet och ansett att verket inte kan begära uppgifter om en asylsökande från myndigheterna i denna hemland. Även om gärningsmannen inte vore föremål för myndigheternas intresse i sitt hemland, är det svårt att uttala sig om hur myndigheterna i hemlandet skulle förhålla sig till en förfrågan av denna typ och vilka som skulle få del av uppgifterna om sökanden. Sökandens situation, asylgrunden och den förföljande parten kan också ändras. Sökandens förtroende för myndigheterna i Finland kunde också försämrats, om sökanden får reda på att en förfrågan gjorts till myndigheterna i hemlandet. Det är oklart hur man kunde försäkra sig om att en begäran om uppgifter inte ger upphov till olägenheter för sökanden och hans närstående.

I fråga om rekommendationen om en rådgivningstjänst för asylsökande konstaterar Migrationsverket att denna typ av verksamhet inte hör till verkets lagstadgade uppgifter. Det skulle kräva både personresurser och ekonomiska resurser för att ordna denna verksamhet.

I sitt utlåtande uppger Nödcentralsverket att utredningsrapporten är omfattande och innehåller en exceptionellt omfattande internationell bakgrundsundersökning. Händelseförloppet har utretts i detalj, och man har beaktat vilka åtgärder händelsen gav upphov till hos de olika myndigheterna. Nödcentralsverket kommenterar och preciserar många uttalanden som lagts fram i utkastet till utredningsrapport.

Det uppstod en fördröjning i akutvårdens ankomst till platsen främst på grund av ett avbrott i informationsgången, och därför borde anvisningarna preciseras i fråga om situationer av detta slag. På grund av att kommunikationen mellan myndigheterna från lägescentralen till nödcentralen var ringa och nödcentralen inte hade någon aktiv uppföljning av de sociala medierna uppstod det i nödcentralen problem med att skapa en lägesbild. Ett varningsmeddelande hade inte varit till någon nytta i situationen. De sociala medierna visade sin styrka.

I början av händelsen hade räddningsväsendet inte någon klar roll. Med tanke på ledningen kunde en utomstående myndighets okontrollerade ankomst till platsen ge upphov till störningar i åtgärder som vidtas av någon annan myndighet som sköter sina lagstadgade uppgifter. Utredningsgruppen anser att myndigheterna inte har helt samma uppfattning om aktiviteterna i en situation där många myndigheter är involverade och inte tillräckligt med information om de andra myndigheternas uppgifter, behov och kapacitet. Denna åsikt håller delvis streck.

Nödcentralsverket stöder utredningsgruppens säkerhetsrekommendationer.

Vidareutveckling av verksamheten vid statsrådets lägescentral förutsätter att det står klart vem som svarar för att lämna ut uppgifter. Den behöriga myndigheten ska utan dröjsmål bedöma vilka uppgifter som ska skickas, och informationsöverföringen ska vara enkel och snabb. Det som är värt att observera är att statsrådets lägescentral har en mer omfattande rätt att få uppgifter än exempelvis reserverna vid inrikesministeriets olika avdelningar. Ministerierna har inte heller någon direkt roll då det gäller operativa situationer som hör till olika myndigheters behörigheter.

Åbo stad konstaterar att utlåtandena som har getts av de aktörer hos Åbo stad som hörts i utredningen har beaktats väl och rekommendationerna i utkastet till utredningsrapport är bra och motiverade. Staden föreslår en korrigerig i tre detaljer i rapportutkastet. Dessutom ger staden en beskrivning av åtgärderna som vidtagits för att utveckla processerna i krisstödet. Man strävar efter att förhindra motsvarande händelser genom myndighetssamarbetet som bedrivs för att förebygga våldsbejakande radikaliserig. Åtgärderna omfattar Ankarsamarbete med polisen och myndighetssamarbete då det gäller integration och arbete tillsammans med invandrarsamfund.

Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt konstaterar att karaktären av händelsen avvek från den traditionella uppfattningen om en storolycka där man ofta tänker sig att man ser en stor grupp patienter inom ett avgränsat område. I början av händelsen visste man inte hur många patienter det finns och var de finns. Det enda alternativet för akutvårdsaktörerna var således att ta sig fram genom folkmassan och ge de patienter som hittades livsupprätthållande första hjälpen precis som man i samband med patientklassificeringen ska göra. Däremot fanns det inget behov av någon egentlig klassificering till följd av att man för patienterna ordnade den transport som situationen krävde till sjukhuset på några minuters avstånd och mer eller mindre i den takt som akutvården avancerade. Sjukvårdsdistriktet anser att det behövs

verksamhetsmodeller som är bättre lämpade för situationer där det under uppdragets gång är omöjligt att fastställa omfattningen av verksamhetsområdet, patienternas placering och antal samt hotsituationerna i omgivningen.