Lagutskottet

Statsrådets redogörelse för den inre säkerheten

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse för den inre säkerheten (SRR 5/2016 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet. Tidsfrist: 14.10.2016.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- utvecklingsdirektör Harri Martikainen, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet
- justitieråd Ilkka Rautio, högsta domstolen
- förvaltningsråd Janne Aer, högsta förvaltningsdomstolen
- statsåklagare Mikko Männikkö, Riksåklagarämbetet
- polisdirektör Tomi Vuori, Polisstyrelsen
- inspektör Tommi Saarinen, Brottspåföljdsmyndigheten
- överinspektör Venla Roth, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- regiondirektör, Södra Finland Jenni Lehtonen, Brottsofferjouren
- advokat Mikko Helenius, Finlands Advokatförbund
- professor Kimmo Nuotio.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- kommunikationsministeriet
- Helsingfors tingsrätt
- Helsingfors förvaltningsdomstol.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen lämnade statsrådets redogörelse för den inre säkerheten till riksdagen den 19 maj 2016. Redogörelsen är den första i sitt slag och baserar sig på statsminister Sipiläs regeringsprogram. I bakgrunden finns också en rapport från en parlamentarisk arbetsgrupp tillsatt den 7 no-

vember 2014 om framtiden för den inre säkerheten och rättsvården i Finland. I sin rapport föreslår den parlamentariska arbetsgruppen att verkställandet av riktlinjerna i rapporten följs genom en redogörelse som utarbetas 2016—2017.

På grundval av den aktuella redogörelsen bereds en strategi för den inre säkerheten. Strategin ska parallellt med regeringsprogrammet styra verksamheten under de kommande åren. Redogörelsen och strategin för den inre säkerheten ska fungera som en vägkarta till regeringsprogrammets mål att Finland ska vara världens tryggaste land när det gäller boende, företagande och arbete. Lagutskottet ställer sig bakom de sistnämna målen och anser att de är angelägna.

Redogörelsens täckning

I redogörelsens första kapitel beskrivs den förändrade omvärlden i Europa och Finland och den inre säkerhetens nuläge. I redogörelsens andra kapitel redogörs för de insatser som gör det möjligt att reagera på säkerhetsmiljöns förändring också i framtiden. I redogörelsens tredje kapitel presenterar regeringen sina slutsatser som kommer att ligga till grund för den strategi för den inre säkerheten och dess åtgärdsprogram som ska utarbetas efter redogörelsen. I utlåtandet inriktar sig lagutskottet på frågor inom sitt ansvarsområde.

Lagutskottet noterar att i den här redogörelsen har den inre säkerheten avgränsats att gälla endast inrikesförvaltningens aktörer. Det är beklagligt, anser utskottet. I redogörelsens förord omnämns som andra myndigheter som är viktiga för den inre säkerheten domstolarna, åklagarämbetena, Brottspåföljdsverket och Tullen samt social- och hälsovårdsväsendet. Men de övriga aktörernas roll tas inte närmare upp i redogörelsen. Att döma av redogörelsens begränsade innehåll handlar det om inrikesministeriets egen utredning om sin egen sektor snarare än en heltäckande redogörelse från statsrådet. Enligt erhållen utredning har andra aktörer och ministerier utfrågats ytterst sparsamt under redogörelsens tillblivelse.

I anslutning till sitt eget område konstaterar lagutskottet att redogörelsen exempelvis förbigår rollen för ett välfungerande åklagar- och rättsväsende i att upprätthålla samhällsfreden. Redogörelsen förbigår också i huvudsak helheter i anslutning till fältet i bredare bemärkelse, som inverkar på den inre säkerheten. Att förbättra den inre säkerheten i en komplicerad säkerhetsmiljö kräver utöver prestationsförmåga hos myndigheterna också ett övergripande samarbete mellan myndigheter, internationella aktörer, frivilligorganisationer, företag och talrika andra aktörer. En välfungerande rättsvård och rättssäkerhet som garant för samhällsfreden kräver att alla delfaktorer i processen för rättsvård fungerar och har adekvata resurser. Polisens, åklagarens och domstolarnas arbete i brottmål utgör en kedja där arbetet bör fördelas ändamålsenligt utifrån rättssäkerhetskraven. Också brottsförebyggandet och det arbete som utförs av olika aktörer som deltar i förebyggande arbete jämte samordning har stor betydelse för den inre säkerheten.

Lagutskottet vill betona att det också är viktigt för att upprätthålla inre säkerhet att medborgarna litar på myndigheterna. En viktig del av detta förtroende är att lagligheten och rättsstatsprincipen och de grundläggande och mänskliga rättigheterna genomförs effektivt.

Lagutskottet lägger emfas på att strategin för den inre säkerheten, som följer på redogörelsen, absolut måste ta upp den inre säkerheten i ett bredare perspektiv. Det är särskilt viktigt, anser ut-

skottet, att också andra aktörer och ministerier som bidrar till den inre säkerheten vederbörligen deltar i att utarbeta strategin och att koordinera arbetet mellan olika aktörer.

Åtgärderna för att utveckla justitieförvaltningen ingår i reformprogrammet för rättsvården för åren 2013—2025. Lagutskottet noterar att det i beredningen av strategin för inre säkerhet är viktigt att också beakta åtgärderna i reformprogrammet.

Åtgärdsförslag för polisväsendet

Lagutskottets ansvarsområde berörs i redogörelsen särskilt av åtgärdsförslagen för polisväsendet och utvecklingen av dess prestationsförmåga. Åtgärderna hänför sig bland annat till polisens utredningsskyldighet, formkrav för förundersökning, strafforderförfarandets räckvidd, den nya lagen om bötesförfarande och ökad medling. Avsnittet omfattar flera åtgärder som återspeglas direkt till exempel på justitieministeriets förvaltningsområde och området för rättsvård.

När redogörelsen har utarbetats som ovan relaterat, har utfrågningen av olika parter varit sparsam och beredningen har därför varit ganska snäv. Därför är det inte motiverat att ta ställning till innehållet i åtgärdsförslagen i redogörelsen i detta skede. Lagutskottet ser det som viktigt att de olika åtgärdsförslagen behandlas i en mer omfattande beredning när den nya strategin för inre säkerhet utarbetas. Flera av förslagen kräver dessutom behörig lagberedning när de ska genomföras.

I redogörelsen konstateras att med de väntade resurserna är det nödvändigt att prioritera polisens resurser. Polisen får kännedom om så många brott och säkerhetshot att resurserna inte räcker till för att ta itu med dem på ett sätt som uppfyller medborgarnas förväntningar (s. 31). Därför föreslås ett nytt system för att för en bestämd tid fastställa polisverksamhetens tyngdpunkter och prioriteringar i fråga om den allmänna ordningen och säkerheten samt förebyggande, avslöjande och utredning av brott. Hit hör också redogörelsens förslag om att begränsa polisens utredningsskyldighet. Enligt redogörelsen har belastningen i brottsutredningen ökat. Det beror på att verksamhetsmiljön har blivit alltmer komplex, samtidigt som formkraven i utredningen av brott ständigt har vuxit till följd av grundlagsreformen 1995 (s. 32). Det finns inte längre tillräckliga resurser att lägga på undersökningen av vardagsbrott.

Lagutskottet konstaterar att som ovan nämnts är det centralt för känslan av trygghet och säkerhet att medborgarna känner förtroende för att myndigheterna agerar rättvist. Det är sannolikt att polisen har klarat sig hyggligt med Europas proportionellt sett minsta antal polismän delvis också för att medborgarnas förtroende för polisen fortfarande är av toppklass. Det finns en risk för att medborgarnas förtroende för myndighetsarbetet inte förblir intakt om polisen visserligen ingriper i uppdagade brott eller tar emot polisanmälan, men förundersökningarna ändå slutligen blir ogjorda. Om utredningen av vardagsbrott inte kan tilldelas tillräckliga resurser och folk börjar uppleva att det är lönlöst att anmäla brott, kan förtroendet för polisen gå förlorat. En sådan förlust kan inte ersättas med pengar. Om medborgarna har kännedom om att vissa brott inte alls undersöks närmar vi oss de facto en dekriminalisering av dessa brott. Det bidrar till att försvaga medborgarnas förtroende för det straffrättsliga systemet. Lagutskottet anser det uppenbart att brott inte kan lämnas outredda enligt politiska riktlinjer; det ska avgöras enligt lag när brott utreds eller kan lämnas utan utredning.

Också mer allmänt uttrycker lagutskottet oro över att resurserna för förundersökning faktiskt kan minskas. Det är angeläget att uppdagade brott undersöks med tillbörliga resurser. Med alltför kringskurna resurser minskar också den avslöjande undersökningen vilket kan inverka negativt på exempelvis upptäckten av brott relaterade till människohandel och andra allvarliga brott såsom rusmedelsbrott. Det är välkänt att risken för att åka fast är det mest betydande elementet i brottsbekämpning, viktigare än exempelvis straffskalan.

I fråga om åtgärdsförslaget om avveckling av formkraven i förundersökningen konstaterar lagutskottet att det är sannolikt att förundersökningsmyndigheternas arbetsmängd något har ökat på grund av att den nya förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen beaktar de striktare krav som rättspraxis vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ställer på förundersökningen. Finland är först som sist en del av den europeiska värdegemenskapen, där det är ett centralt krav att uppfylla förutsättningarna för rättsstaten. Det medför kostnader, men en tillförlitlig rättsordning är en av det trygga samhällets grundpelare.

I redogörelsen föreslås (s. 34) ökad användning av medling som ett förfarande som ersätter förundersökning i ringa brott. Men lagutskottet vill fästa uppmärksamhet vid att om förundersökningar systematiskt ersätts med medling blir det svårare att se till offrets rättigheter. Ett villkor för en framgångsrik medling är också att parterna är villiga till medling. Medlingen ska således vara frivillig.

Sammantaget vill lagutskottet rikta fokus på redogörelsens konflikt mellan mål och verklighet. I redogörelsens slutsatser konstateras att regeringen ser till att de tjänster som rör den inre säkerheten och rättsvården samt myndigheternas funktionsförmåga tryggas i hela landet. Men i kapitel 2 om utveckling av prestationsförmåga konstateras att anpassning är nödvändigt och exempelvis i avsnittet om polisväsendet konstateras att polisen får kännedom om så många brott och säkerhetshot att resurserna inte räcker till för att ta itu med dem på ett sätt som uppfyller medborgarnas förväntningar. Därför föreslås prioritering och undersökning av förändringsbehoven i fråga om bestämmelserna om polisens utredningsskyldighet samtidigt som det konstateras att syftet inte skulle vara att minska det faktiska antalet brott som undersöks.

För att trygga rättsstaten anser utskottet att det är av yttersta vikt att hela rättsvårdskedjan, det vill säga polisen, rättsväsendet och de myndigheter som ansvarar för verkställighet, tilldelas tillbörliga resurser i stället för att man prioriterar. På så sätt kan såväl brottsoffren som de misstänkta tillförsäkras en behörig rättssäkerhet. Det är viktigt att beakta att behandlingen av brottmål inte endast bidrar till genomförandet av straffansvaret utan också målsägandens rätt att få ersättning för skadan. Om en del av rättsvårdskedjan fungerar bristfälligt lider också helheten och därigenom samhällets inre säkerhet över lag.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande LaUU 14/2016 rd

Helsingfors 5.10.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml
vice ordförande Eva Biaudet sv
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Emma Kari gröna
medlem Niilo Keränen cent
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Sanna Marin sd
medlem Outi Mäkelä saml
medlem Antti Rantakangas cent
medlem Ville Tavio saf
ersättare Leena Meri saf.

Sekreterare var

utskottsråd Mikko Monto.